

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

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Hallituksen esitys liittyy eduskunnalle 2.3.2017 annettuun hallituksen esitykseen maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 15/2017 vp). Esityksellä toteutettaisiin maakuntalain 6 §:n 1 momentin 5-8, 10-13, 16-22 ja 25-26 kohdissa sekä maakuntalain 6 §:n 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettujen tehtävien sekä eräiden muiden tehtävien siirto valtiolta ja kunnilta maakunnille.

Esitykseen sisältyvät lisäksi ehdotukset valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisoinniksi. 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 uudennainen valtioneuvoston alainen ja sitä ohjaavien ministeriöiden yhteinen virasto. Esitykseen sisältyy myös ehdotus laiksi Ahvenanmaan valtionvirastosta.

Esitykseen sisältyvien palvelujen ja tehtävien järjestämisvastuu siirtyisi maakunnille vuoden 2019 alusta. Myös ehdotetut valtionhallinnon organisaatiomuutokset ja Valtion lupa- ja valvontaviraston perustaminen toteutettaisiin vuoden 2019 alusta.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
SISÄLLYS	2
YLEISPERUSTELUT	5
1 JOHDANTO	5
2 NYKYTILA	6
2.1 Valtionhallinto	6
2.1.1 Valtion keskushallinto	6
2.1.2 Valtion aluehallinto	9
2.2 Maakuntien liitot	29
2.3 Maakunnille osoitettavat tehtävät	33
2.3.1 Terveysturvallisuus, tupakkavalvonta, elintarvikevalvonta sekä eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonta ja eläinlääkäripalvelut	34
2.3.2 Maatalous ja maaseudun kehittäminen	41
2.3.3 Maataloustuotteiden markkinajärjestelyt, maatalouden tuotantopanosten turvallisuus, laatu ja käyttö sekä kasvinterveyden valvonta	48
2.3.4 Kalatalous ja vesitalous	51
2.3.5 Aluekehittämisviranomaisen eräät tehtävät	53
2.3.6 Alueellisen lyhyen, pitkän ja keskipitkän aikavälin koulutustarpeiden ennakointi ja alueellisten koulutustavoitteiden valmistelu	54
2.3.7 Maakunnan suunnittelu ja maakuntakaavoitus	54
2.3.8 Kuntien alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämisen edistäminen	55
2.3.9 Luonnon monimuotoisuuden suojelun edistäminen ja kulttuuriympäristön hoito	56
2.3.10 Maastoliikennelain yleinen valvonta ja erityislupien myöntäminen liikuntarajoitteisille	58
2.3.11 Vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyyn liittyvät valvontatehtävät	58
2.3.12 Alueellisen liikuntaneuvoston asettaminen yhteistyössä muiden maakuntien kanssa sekä liikunnan edistäminen maakunnassa alueellisen liikuntaneuvoston toiminnan kautta sekä ulkoilureittitehtävät	59
2.3.13 Vesihuollon edistäminen ja suunnittelu, vesivarojen käytön ja hoidon sekä tulvariskien hallinnan tehtävät, alueelliset luonnonvaratehtävät ja huolehtiminen ympäristö-, vesihuolto- ja vesistötoimien toteuttamisesta	60
2.3.14 Vesien ja merensuojelu, vesien ja merenhoidon järjestäminen ja toteuttaminen sekä merialuesuunnittelu;	60
2.3.15 Ympäristötiedon tuottaminen ja ympäristötietouden parantaminen	62
2.3.16 Alueelliset romansiasain neuvottelukuntia ja romansiasioita koskevat tehtävät	63
2.3.17 Yhteispalveluiden alueellinen järjestäminen ja kehittäminen	63
2.3.18 Julkinen henkilöliikenne	64
2.3.19 Saariston liikenteen suunnittelu ja järjestäminen	64
2.3.20 Maakunnan ja sen alueen kaikkien kuntien tekemällä sopimuksella maakunnan hoidettavaksi kunnista siirretyt rakennusvalvonnan ja ympäristötoimen järjestämisen tehtävät, joiden hoitamiseen kunnat ovat osoittaneet maakunnalle rahoituksen	65
2.3.21 Maakunnan muut tehtävät	67
2.4 Valtion lupa- ja valvontavirastolle osoitettavat tehtävät	68
2.4.1 Oikeusministeriön hallinnonala	68

2.4.2	Sisäministeriön hallinnonala	70
2.4.3	Valtiovarainministeriön hallinnonala	70
2.4.4	Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala.....	71
2.4.5	Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala.....	72
2.4.6	Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	72
2.4.7	Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala	73
2.4.8	Ympäristöministeriön hallinnonala	76
2.5	Muille viranomaisille siirtyvät tehtävät.....	80
2.5.1	Elintarviketurvallisuusvirastolle siirtyvät tehtävät	80
2.5.2	Kilpailu- ja kuluttajavirastolle siirtyvät tehtävät	82
2.5.3	Maaseutuvirastolle siirtyvät tehtävät	82
2.5.4	Valtiokonttorille siirtyvät tehtävät.....	83
2.5.5	Maahanmuuttovirastolle siirtyvät tehtävät.....	83
2.6	Omaisuus	83
2.6.1	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset	84
2.6.2	Kuntien ympäristöterveydenhuolto ja maataloushallinto.....	85
2.6.3	Aluehallintovirastot	86
2.6.4	Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira.....	86
2.7	Henkilöstö.....	86
	Henkilöstön määrä ja rakenne.....	86
2.8	Nykytilan arviointi	94
2.8.1	Valtionhallinto.....	94
2.8.2	Maakunnille siirtyvät tehtävät.....	101
2.8.3	Muille viranomaisille siirtyvät tehtävät	107
2.8.4	Tehtävien ohjaus.....	109
2.8.5	Henkilöstö	112
3	ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET	114
3.1	Maakunnalle siirtyvät tehtävät.....	115
3.1.1	Valtiovarainministeriön toimiala.....	115
3.1.2	Opetus- ja kulttuuriministeriön toimiala	115
3.1.3	Maa- ja metsätalousministeriön toimiala	115
3.1.4	Liikenne- ja viestintäministeriön toimiala	117
3.1.5	Työ- ja elinkeinoministeriön toimiala.....	118
3.1.6	Sosiaali- ja terveysministeriön toimiala.....	118
3.1.7	Ympäristöministeriön toimiala.....	119
3.2	Kielelliset oikeudet maakunnille siirtyvissä tehtävissä	120
3.3	Valtionhallinnon uudelleenorganisointi	120
3.3.1	Valtion lupa- ja valvontavirasto ja Ahvenanmaan valtionvirasto.....	120
3.3.2	Muille valtion viranomaisille siirtyvät tehtävät.....	125
3.4	Tehtävien siirtojen voimaannapano	126
3.5	Henkilöstö.....	127
4	ESITYKSEN VAIKUTUKSET	127
4.1	Tehtävien siirto maakunnille	127
4.1.1	Vaikutukset viranomaistoimintaan	127
4.1.2	Yhteiskunnalliset vaikutukset	133
4.1.3	Ympäristövaikutukset	135
4.1.4	Taloudelliset vaikutukset	136

4.1.5	Kielelliset vaikutukset	140
4.2	Valtion tehtävien uudelleenorganisointi	142
4.2.1	Vaikutukset viranomaisten toimintaan	142
4.2.2	Yhteiskunnalliset vaikutukset	155
4.2.3	Ympäristövaikutukset	164
4.2.4	Taloudelliset vaikutukset	164
4.3	Omaisuuksiirtojen vaikutukset	167
4.4	Henkilöstövaikutukset	169
5	ASIAN VALMISTELU	182
6	RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ	182
	YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	185
1	Lakiehdotusten perustelut	185
2	Tarkemmat säännökset ja määräykset	185
2.1	Valtiovarainministeriön hallinnonala	185
2.2	Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala	187
2.3	Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	188
2.4	Ympäristöministeriön hallinnonala	190
3	VOIMAANTULO	194
4	SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS	195
4.1	Maakunnille siirrettävät tehtävät	195
	Maakuntien itsehallinto ja kansanvaltaisuus	195
4.2	Valtionhallinnon tehtävien ja rakenteiden uudelleen organisointi	204
4.3	Kielelliset oikeudet	211
4.4	Vesistö rakenneomaisuuden siirtyminen	215
4.5	Muuta	215
	LAKIEHDOTUKSET	217
	LIITTEET	217
	RINNAKKAISTEKSTIT	217

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Tässä hallituksen esityksessä esitetään eräät perustettaville maakunnille, uudelle Valtion lupa- ja valvontavirastolle sekä muille viranomaisille uudistuksessa siirtyvät tehtävät ja tehtäväsiirtojen voimaannpano. Lisäksi tähän esitykseen sisältyvät ehdotukset maakunnan tehtävien edellyttämäksi uudeksi lainsäädännöksi erityisesti vesi- ja kalatalouden sekä maataloushallinnon tehtävissä, Valtion lupa- ja valvontavirastoa sekä Ahvenanmaan valtionvirastoa koskevaksi uudeksi lainsäädännöksi ynnä viranomaisrakenteen muutoksesta aiheutuviksi teknisiksi muutoksiksi yleishallinnolliseen ja muuhun lainsäädäntöön.

Maakunnille siirtyvät tehtävät perustuvat maakuntalain (/) 6 §:ssä säädettyyn maakunnan tehtäväälaan jonka mukaisesti siirrot toteutetaan. Maakunnalle siirrettäviä merkittävimpiä tehtäväkokonaisuuksia ovat maataloushallinto, ympäristöterveydenhuolto, aluesuunnittelu, vesien suojele ja vesihuolto sekä eräät julkisen henkilöliikenteen tehtävät. Tämä esitys kattaa siten maakunnan tehtävät lukuun ottamatta tehtäväkokonaisuuksia, jotka siirtyvät erillisillä hallituksen esityksillä. Muut esitykset koskevat pääasiassa sosiaali- ja terveydenhuollon, pelastustoimen, aluekehitys- ja kasvupalvelutehtävien sekä liikennetoimialan tehtäviä. Tehtävien ja maakuntien rahoitusta koskevat muutokset ehdotetaan myös erillisellä hallituksen esityksellä.

Valtion lupa- ja valvontaviraston sekä Ahvenanmaan valtionviraston osalta esitys kattaa virastojen perustamiseen liittyvän lainsäädännön sekä niille lakkautettavilta viranomaisilta siirtyvät tehtävät, lukuun ottamatta Valtion lupa- ja valvontaviraston sosiaali- ja terveysalan tehtäviä jotka ehdotetaan pääasiassa erillisellä hallituksen esityksellä.

Nykytilan kuvauksessa kuvataan muutoksen kohteena olevat nykyiset organisaatiot sekä niiltä siirtyvät tehtävät. Maakunnille siirtyvät tehtävät kuvataan noudattaen maakuntalain 6 §:ssä säädettyä maakunnan tehtäväälaa ja yksilöiden tehtävää nykyisin hoitavat organisaatiot ja muu niiden järjestämiseen liittyvä organisointi sekä tähän liittyvät viranomaisten väliset ohjaussuhteet, tehtävien lainsäädännöllinen perusta, tehtävien tarkempi sisältö ja niihin osoitetut voimavarat sekä rahoituspohja. Merkittävä osa näistä tehtävistä siirtyy valtionhallinnosta itsehallinnolliseen maakuntahallintoon, jolloin tehtävän järjestämisen oikeudellinen toiminta- ja rakenneympäristö muuttuu olennaisesti ja tehtäviä kuvataan tästä näkökulmasta. Valtionhallinnon sisällä perustettavalle uudelle virastolle tai muille virastoille siirtyvien tehtävien osalta vastaavaa muutosta ei tapahdu, joten nämä tehtävät esitetään vastaavalla sisällöllä tiiviimmässä muodossa.

Nykytilan arvioinnissa keskitytään erityisesti tehtävien nykyiseen järjestämiseen ja sen toimivuuteen suhteessa nyt toteutettavaksi ehdotettavaan rakenteelliseen muutokseen. Myös nykyisiä lakkaavia organisaatioita ja niiden merkitystä tehtävien järjestämiselle arvioidaan tästä näkökulmasta. Siltä osin kun tehtäväsiirroissa on kyse teknisestä muutoksesta jolla ei ole erityistä merkitystä tehtävän hoitamisen kannalta suhteessa nykytilaan, arviointia ei ole tehty.

Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset esitetään erikseen maakunnille siirrettävien tehtävien ja valtionhallinnon osalta. Maakunnalle siirrettäviä tehtäviä koskevat ehdotukset on koottu hallinnonaloittain ja valtionhallinnon sisäiset muutokset on esitetty kootusti. Erikseen käsitellään kielellisiä oikeuksia maakunnan tehtävissä koskevat muutosehdotukset sekä uudistukseen voimaannpanoon ja henkilöstön siirtymiseen liittyvät ehdotukset.

Vaikutusarviointi on esitetty vastaavalla tavalla toisaalta maakuntahallinnon osalta ja toisaalta valtionhallinnon osalta. Maakunnan tehtäväsiirtojen vaikutuksia on kuvattu sekä yleisesti että

hallinnonalakohtaisesti ja valtionhallinnon sisäisiä muutoksia on arvioitu poikkihallinnollisesti. Molempien kokonaisuuksien osalta on myös pyritty kokoavasti esittämään ehdotuksen kokonaisvaikutuksia.

Lakiehdotukset ja niiden yksityiskohtaiset perustelut on vastaavasti esitetty maakunnan tehtävien osalta ja valtionhallinnon osalta kuitenkin siten, että useissa tapauksissa samaan lakiin ehdotetaan muutoksia liittyen molempiin rakenteellisiin uudistuksiin. Myös säätämisyjärjestys on arvioitu noudattaen tätä jakoa mutta keskittyen erikseen kielellisten oikeuksien turvaamista sekä omaisuussiirtojen toteuttamista koskeviin erityispiirteisiin.

2 Nykytila

2.1 Valtionhallinto

Perustuslain 119 §:ssä säädetään valtionhallinnosta. Pykälän 1 momentin mukaan valtion keskushallintoon voi kuulua valtioneuvoston ja ministeriöiden lisäksi virastoja, laitoksia ja muita toimielimiä. Valtiolla voi lisäksi olla alueellisia ja paikallisia viranomaisia. Eduskunnan alaisesta hallinnosta säädetään erikseen lailla. Valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on pykälän 2 momentin mukaan säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Valtion alue- ja paikallishallinnon perusteista säädetään niin ikään lailla. Valtionhallinnon yksiköistä voidaan muutoin säätää asetuksella.

Perustuslain 122 §:ssä säädetään hallinnollisista jaotuksista. Pykälän 1 momentin mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin. Kuntajaon perusteista säädetään pykälän 2 momentin mukaan lailla.

2.1.1 Valtion keskushallinto

Valtion keskushallinto koostuu valtioneuvostosta sekä valtion keskushallinnon virastoista ja laitoksista. Laitoksella tarkoitetaan viraston kaltaista toimintayksikköä, joka ei ensisijaisesti hoida hallintoasioita vaan vastaa pikemminkin palvelutehtävästä. Valtioneuvostoon kuuluu 12 ministeriötä sekä Oikeuskanslerin virasto. Vuoden 2016 alussa valtioneuvostotason alaisen keskushallinnon virastojen lukumäärä oli 63. Luku ei sisällä eduskunnan alaisia virastoja (Ulkopoliittinen instituutti ja Valtiontalouden tarkastusvirasto) eikä tuomioistuineläimistöä. Eniten keskushallinnon virastoja on opetus- ja kulttuuriministeriön (13 virastoa), oikeusministeriön ja valtiovarainministeriön (9 virastoa) hallinnonaloilla.

Keskushallinnon virastoissa tehtiin vuonna 2015 kaikkiaan 42 678 henkilötyövuotta (htv) kymmenen ministeriön alaisuudessa. Suuri osa virastoista on pieniä: kolmasosassa virastoista työpanos jää alle 100 henkilötyövuoden koko aineiston keskiluvun ollessa 221 htv:tä. Seitsemässä keskushallinnon virastossa tehdään yli 1000 henkilötyövuotta, suurimpana Puolustusvoimat (12 068 htv) ja Verohallinto (4873 htv). Kaksi kolmasosaa virastoista (43 kpl) on kirjanpitoyksiköitä ja kolmasosa (20 kpl) muita tulohajattuja virastoja. Hieman yli puolet (35 kpl) keskushallinnon virastoista toimii kahdella tai useammalla paikkakunnalla, loput toimivat yhdellä paikkakunnalla.

Valtaosa keskushallinnon virastoista on yhden ministeriön ohjaamia ns. sektorivirastoja. Muutamissa tapauksissa virastoa tulostohjaa usea ministeriö. Tällaisia monialaisia keskushallinnon virastoja ovat Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes) sekä Suomen ympäristökeskus (Syke). Tukesin hallinnollisesta ohjauksesta ja valvonnasta vastaa työ- ja elinkeinoministeriö. Sen lisäksi liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, sisäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja ympäristöministeriö ohjaavat virastoa yhteistoiminnassa kukin omalla toimialallaan ja osallistuvat halutessaan tulosneuvotteluihin. Sykeä ohjaa ympäristöministeriön lisäksi maa- ja metsätalousministeriö.

Keskushallinnossa on myös virastoja, joilla itsellään on tulostohjaustehtäviä. Tällaisia virastoja ovat mm. Poliisihallitus (Keskusrikospoliisin, poliisilaitosten ja Poliisiammattikorkeakoulun tulostohjaus), Opetushallitus (Valteri-koulu sekä valtion ammatilliset oppilaitokset), Valtakunnanturvavirasto (ulosottovirastot), Valtakunnansyyttäjänvirasto (syyttäjänvirastot) sekä Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos (valtion koulukodit, valtion mielisairaalat ja Vankiterveydenhuollon yksikkö). Substanssiin liittyviä alue- tai paikallishallinnon ohjaustehtäviä on mm. Väestötietokeskuksella, Liikennevirastolla (LIVI), Tukesilla, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valviralla, Maaseutuvirastolla, Elintarviketurvallisuusvirastolla sekä Kilpailu- ja kuluttajavirastolla.

Keskushallinnon esiselvityksen (VM 2016) mukaan kaksi kolmasosaa virastojen henkilöstövoimavaroista käytetään erilaisiin julkisen vallan käyttötehtäviin. Ne voidaan jakaa lupa-, valvonta-, norminanto-, ohjaus- ja valtionavustustehtäviin, muihin rahoitus- ja tukipäätöksiin, verojen ja veronluonteisten maksujen keräämiseen, täytäntöönpano-, operatiiviset turvallisuusviranomais-, tilasto- ja rekisteriviranomais- ja muihin julkisen vallan käyttötehtäviin. Kolmasosa henkilöstövoimavaroista käytetään sellaisiin tehtäviin, jotka eivät sisällä julkisen vallan käyttämistä. Ne voidaan jakaa julkisten palveluiden tuottamiseen, hallinnonalan kehittämistehtäviin, tutkimus- ja arviointitehtäviin, maksullisiin palvelutehtäviin, konsernipalveluihin, viraston sisäiseen hallintoon ja tukipalveluihin sekä muihin tehtäviin.

Tehtävätarkastelussa keskushallinnon virastojen tyypillisin päätehtäväryhmä on erilaiset valvontatehtävät, joita hoitaa keskushallinnon esiselvityksen mukaan päätehtävänään yhdeksän virastoa ja muina tehtävinä 15 virastoa. Valvontatehtäviin käytettiin 1785 henkilötyövuotta, joista 583 tehtiin päätehtävänä valvontatehtäviä hoitavissa virastoissa. Viraston koko työpanoksesta suhteellisesti eniten valvontatehtäviä suorittaviin virastoihin kuuluvat mm. Kilpailu- ja kuluttajavirasto (69 %) ja Tukes (62 %). Suurimmat henkilötyövuosimäärät valvontatehtäviin kohdistuu Tullilla (659 htv, 30 % viraston koko toiminnasta) ja Elintarviketurvallisuusvirasto Eviralla (221 htv, 35 %). Seuraavaksi yleisimmät tehtäväkokonaisuudet ovat muut julkisen vallan käyttötehtävät ja julkisten palveluiden tuottaminen.

Työpanoksella mitattuna keskushallinnon yleisin tehtäväryhmä kohdistuu operatiivisiin turvallisuusviranomaistehtäviin (13 641 henkilötyövuotta). Operatiivisia turvallisuusviranomaistehtäviä hoitaa päätehtävänään kuusi virastoa. Kaiken kaikkiaan operatiivisia turvallisuusviranomaistehtäviä hoidetaan kymmenessä virastossa. Suurimpina ovat Puolustusvoimat (9 896 htv) ja Rajavartiolaitos (2 005 htv).

Valtionhallinnon viimeaikainen kehitys on johtanut kohti suurempia virastokokonaisuuksia ja valtakunnallista toimivaltaa useilla hallinnonaloilla. Eräät aiemmin monitasoiset viranomaiset on 2010-luvulla muutettu valtakunnallisiksi keskushallinnon viranomaisiksi (Tulli, Verohallinto, Maanmittauslaitos). Vastaavanlainen kehitys kohti valtakunnallista virastorakennetta on käynnissä mm. arkistolaitoksessa, oikeusavussa, ulosottolaitoksessa sekä syyttäjälaitoksessa.

2.1.1.1 Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) on perustettu 1.1.2009, jolloin Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskus (STTV) ja Terveysturvakeskus (TEO) lakkautettiin ja niiden tehtävät siirrettiin Valviraan. Valviran toimiala ja tehtävät on määritelty Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta annetussa laissa (669/2008). Viraston htv –kehys vuonna 2015 oli 166 htv.

Tehtävät

Valviran tehtävänä on huolehtia terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa (559/1994), sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa (817/2015), kansanterveyslaissa (66/1972), työterveyshuoltolaissa (1383/2001), erikoissairaanhoidolaissa (1062/1989), terveydenhuoltolaissa (1326/2010), mielenterveyslaissa (1116/1990), yksityisestä terveydenhuollosta annetussa laissa (152/1990), tartuntatautilaissa (583/1986), terveydenhuollon järjestämisestä puolustusvoimissa annetussa laissa (322/1987), sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetussa laissa (159/2007), sähköisestä lääkemääräyksestä annetussa laissa (61/2007), sosiaalihuoltolaissa (1301/2014), yksityisistä sosiaalipalveluista annetussa laissa (922/2011), kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa (519/1977), terveydensuojelulaissa (763/1994), alkoholilaissa (1143/1994), tupakkalaissa (549/2016), geeniteknikkalaissa (377/1995), terveydenhuollon laitteista ja tarvikkeista annetussa laissa (629/2010) ja vankiterveydenhuollon yksiköstä annetussa laissa (1635/2015) sille säädetyistä lupahallinnosta, ohjauksesta ja valvonnasta. Lisäksi viraston tehtävänä on huolehtia raskauden keskeyttämisestä, sterilisoinnista, hedelmöityshoitoja, adoptiota, ihmisen elimien, kudoksien ja solujen lääketieteellistä käyttöä sekä lääketieteellistä tutkimusta koskevassa lainsäädännössä sille säädetyistä tehtävistä. Virasto hoitaa lisäksi ne edellä tarkoitetun lainsäädännön nojalla sen toimialaan liittyvät tehtävät, jotka sosiaali- ja terveysministeriö sille määrää.

Valvira myöntää hakemuksen perusteella oikeuden harjoittaa sosiaali- tai terveydenhuollon ammattia laillistettuna ammattihenkilönä sekä merkitsee hakemuksesta oikeuden käyttää nimikesuojattua sosiaali- tai terveydenhuollon ammattinimikettä Suomessa ja ulkomailla koulutetuille sosiaali- ja terveyden huollon ammattihenkilöille. Valvira myöntää myös lupia yksityisten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen antamiseen.

Valvira ohjaa ja valvoo sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden toimintaa sekä sosiaalihuollon ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden toimintaa. Valvira käsittelee terveydenhuollon tai sosiaalihuollon ammattihenkilön valvontaa koskevan asian silloin, jos se on periaatteellisesti tärkeä tai laajakantoinen, jos asia saattaa edellyttää turvaamis- tai kurinpitotoimenpiteitä taikka jos aluehallintovirasto on esteellinen käsittelemään asiaa. Terveysturvakeskus käsittelee terveydenhuollon ammattihenkilöiden osalta Valviralle kuuluvat myös asiat, joissa epäillään hoitovirhettä, joka on johtanut kuolemaan tai vaikeaan pysyvään vammautumiseen sekä asiat, jotka liittyvät oikeuslääkärin tekemään kuolemansyyn selvittämiseen. Vain Valvira voi poistaa terveydenhuollon tai sosiaalihuollon ammattihenkilön ammatinharjoittamisoikeuden tai rajoittaa sitä taikka antaa kirjallisen varoituksen. Toimintayksiköiden valvonnassa Valviralle kuuluvat erityisesti asiat, jotka ovat periaatteellisesti tärkeitä tai laajakantoisia; asiat, jotka koskevat usean aluehallintoviraston toimialuetta tai koko maata; asiat, jotka liittyvät Valvirassa käsiteltävään muuhun valvonta-asiaan ja asiat, joissa aluehallintovirasto on esteellinen.

Ympäristöterveydenhuollossa Valvira vastaa terveydensuojelulain ja tupakkalain toimeenpanosta, ohjauksesta sekä yleisesti ympäristöterveydenhuoltoon liittyvien asiantuntijatehtävien ja kehittämishankkeiden hoitamisesta.

Valvira on alkoholin valmistuksen, tukkumyynnin, verottoman käytön ja väkiviinan maahan-tuonnin lupa- ja valvontaviranomainen. Viraston tehtäviin kuuluvat Aluehallintovirastojen lu-pahallinnon ja valvonnan ohjaus ja kehittäminen, alkoholihallinnon tieto- ja viestintäpalvelui-den tuottaminen sekä alkoholijuomien vähittäismyynnin ja anniskelun sekä mainonnan ja myyminen edistämisen valvonta koko maassa. Valvira on alkoholilupa-asioiden käsittelyä ja valvontaa sekä alkoholitilastointia varten elinkeinonharjoittajista pidettävän valtakunnallisen alkoholielinkeinorekisterin vastuullinen rekisterinpitäjä

Valviran tehtävänä on valvoa myös markkinoilla olevien terveydenhuollon laitteiden ja tar-vikkeiden turvallisuutta ja vaatimustenmukaisuutta sekä edistää lääkinnällisten laitteiden tur-vallista käyttöä.

Organisaatio, ohjaus ja johtaminen

Valvira on sosiaali- ja terveysministeriön alainen keskushallinnon virasto. Valvira solmii tu-lossopimuksen sosiaali- ja terveysministeriön kanssa hallituskausittain.

Valvirassa on kolme substanssiosastoa, joista yksi hoitaa terveydenhuollon valvonta-asiat, yh-delle kuuluu sosiaalihuollon valvonta sekä yksityisen sosiaali- ja terveydenhuollon luvat ja yhdelle ammattioikeuksiin, teknologiaan, alkoholihallintoon ja terveydensuojeluun liittyvät tehtävät. Tukipalvelut kuuluvat hallinto-osastolle (henkilöstö- ja taloushallinto sekä tietohal-linto) ja ylijohtajan alaisuudessa toimiville viestintäryhmälle sekä valvonnan ja ohjauksen tuki-ryhmälle. Lisäksi viraston kehittämistehtävät hoidetaan ylijohtajan alaisuudessa. Osa Valvi-ralle kuuluvista tehtävistä ratkaistaan lautakunnissa (sosiaali- ja terveydenhuollon ammatti-henkilöiden valvontalautakunta sekä raskauden keskeyttämis- ja sterilöimisasioiden lautakun-ta). Lisäksi Valviran yhteydessä toimivat adoptiolautakunta ja valtakunnallinen lääketieteelli-nen tutkimuseettinen toimikunta.

Valviraa johtaa ylijohtaja, jonka valtioneuvosto nimittää sosiaali- ja terveysministeriön esitte-lystä.

Toiminnan rahoitus ja maksullinen toiminta

Pääosan Valviran rahoituksesta muodostaa valtion talousarviossa myönnettävä toiminta-menomääräraha. Vuoden 2017 talousarviossa virastolle on osoitettu 10 762 000 euron toimin-tamenomääräraha. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston talousarvio perustuu osi-taiseen nettobudjetointiin. Bruttobudjetoidut tulot ovat budjetoitu momentille 12.33.02. Toi-mintamenomomentille kirjattavat tulot ovat terveydenhuollon ammattihenkilöiden ammattioi-keuksia koskevia päätöksiä sekä valtakunnallisten sosiaali- ja terveydenhuollon yksityisten palvelunantajien lupia koskevien suoritteiden maksuja sekä viraston suoritteista liiketaloudel-lisin perustein määrättäviä maksuja. Lisäksi aluehallintovirastot suorittavat osan yksityisiltä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelunantajilta saamistaan vuosimaksuista Sosiaali- ja terveys-alan lupa- ja valvontavirastolle yksityisten palvelunantajien rekisteristä aiheutuvia ylläpitokus-tannuksia vastaavasti.

2.1.2 Valtion aluehallinto

Nykymuotoinen valtion aluehallinto muodostettiin vuoden 2010 alussa voimaan tulleessa aluehallinnon uudistuksessa (ns. ALKU –uudistus). Tuolloin toteutetun aluehallinnon uudis-tamisen yleistavoitteena oli saada aikaan kansalais- ja asiakaslähtöisesti, tehokkaasti ja tulok-sellisesti toimiva valtion aluehallinto. Tavoitteena oli myös vahvistaa ja lisätä maakunnan liit-

tojen roolia ja asemaa aluekehitystyössä sekä edistää valtion aluehallinnon ja maakunnan liittojen yhteistyötä.

Aluehallinnon uudistuksessa lääninhallitusten, työ- ja elinkeinokeskusten, alueellisten ympäristökeskusten, ympäristölupavirastojen, tiepiirien ja työsuojelupiirien työsuojelutoimistojen tehtävät koottiin kahteen monialaiseen valtion viranomaiseen, joita ovat aluehallintovirastot (AVI) sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY-keskus). Ahvenanmaalla valtion aluehallintoviranomaisena toimii Ahvenanmaan valtionvirasto.

Aluehallintovirastoille koottiin tehtäviä lääninhallituksilta, alueellisilta ympäristökeskuksilta, ympäristölupavirastoilta ja työsuojelupiirien työsuojelutoimistoilta. Aluehallintovirastot edistävät alueellista yhdenvertaisuutta hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä alueilla. ELY-keskusten tehtävät puolestaan muodostuvat aiemmin työ- ja elinkeinokeskusten, alueellisten ympäristökeskusten, lääninhallitusten ja tiepiirien hoitamista tehtävistä. ELY-keskukset edistävät alueellista kehittämistä hoitamalla valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtäviä alueilla. Aluehallintouudistuksella lisäksi vahvistettiin maakuntien liittojen toimivaltaa aluekehitystyötä kokoavana ja yhteen sovittavana viranomaisena. Maakuntaohjelman vaikuttavuutta vahvistettiin ja maakuntien liitoille siirrettiin valtion aluehallinnosta alueiden kehittämistehtäviä.

2.1.2.1 Aluehallintovirastot

Manner-Suomessa on kuusi aluehallintovirastoa. Aluehallintovirastojen toiminta-ajatuksista, toimialasta ja tehtävistä, organisoinnista, toimivallasta, toimialueista sekä ohjauksesta ja johtamisesta säädetään aluehallintovirastoista annetussa laissa (896/2009) sekä aluehallintovirastoista annetussa valtioneuvoston asetuksessa (906/2009). Aluehallintovirastojen ja Ahvenanmaan valtionviraston tulossopimuksissa 2017 vahvistettu yhteenlaskettu henkilötyövuosikehys vuonna 2017 on 1 199 henkilötyövuotta, joista 757 henkilötyövuotta rahoitetaan aluehallintovirastojen toimintamenomomentilta, 422 henkilötyövuotta työsuojelun aluehallintoviranomaisten toimintamenomomentilta ja 20 henkilötyövuotta muilta momenteilta. Ahvenanmaan maakunnassa on aluehallintovirastoista annetussa laissa tarkoitettuna valtionhallinnon viranomaisena Ahvenanmaan valtionvirasto. Ahvenanmaan valtionviraston vuoden 2017 tulossopimuksessa vahvistettu henkilötyövuosikehys on 16 henkilötyövuotta.

Tehtävät

Aluehallintovirastot edistävät alueellista yhdenvertaisuutta hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä alueilla. Aluehallintovirastoista annetun lain 4 §:n mukaan aluehallintovirastot hoitavat niille erikseen säädettyjä tehtäviä seuraavilla toimialoilla: 1) sosiaali- ja terveydenhuolto; 2) ympäristöterveydenhuolto; 3) koulutus-, lasten päivähoito-, kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimi; 4) oikeusturvan edistäminen ja toteuttaminen; 5) ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön alaan kuuluvat lupa- ja muut hakemusasiat; 6) pelastustoimi; 7) työsuojelun valvonta ja kehittäminen, työssä käytettävien tuotteiden tuotevalvonta sekä työsuojelulainsäädännön noudattamisen valvonta työsuojeluviranomaisena sekä 8) kuluttaja- ja kilpailuhallinto.

Aluehallintoviraston tehtävänä on lisäksi peruspalvelujen alueellisen saatavuuden arviointi, maistraattien ohjaus, valvonta ja kehittäminen, varautumisen yhteensovittaminen alueella ja siihen liittyvän yhteistoiminnan järjestäminen, valmiussuunnittelun yhteensovittaminen, alueellisten maanpuolustuskurssien järjestäminen, kuntien valmiussuunnittelun tukeminen, valmiusharjoitusten järjestäminen, alue- ja paikallishallinnon turvallisuussuunnittelun edistäminen sekä viranomaisten johtaessa turvallisuuteen liittyviä tilanteita alueella tukea toimivaltai-

sia viranomaisia ja tarvittaessa sovittaa yhteen toimintaa niiden kesken. Aluehallintovirastolla voi olla myös muita erikseen säädettyjä tehtäviä.

Organisaatio

Aluehallintovirastoista annetun lain 5 §:n mukaan aluehallintovirastojen lukumäärästä, toimialueista, nimistä ja toimipaikoista säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Aluehallintovirastoista annetun valtioneuvoston asetuksen 1 §:ssä on säädetty aluehallintovirastojen nimistä, toimialueista ja toimipaikoista. Aluehallintovirastoja ovat Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Lounais-Suomen aluehallintovirasto, Itä-Suomen aluehallintovirasto, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto, Pohjois-Suomen aluehallintovirasto ja Lapin aluehallintovirasto. Aluehallintovirastoilla on yhteensä 12 toimipaikkaa sekä 14 muuta työskentelypaikkaa.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston toimialueeseen kuuluvat Uudenmaan, Kanta-Hämeen, Päijät-Hämeen, Kymenlaakson ja Etelä-Karjalan maakunnat. Viraston päätoimipaikka on Hämeenlinnassa ja muut toimipaikat Helsingissä ja Kouvolassa. Virastossa on henkilöstöä noin 514 henkilötyövuotta (vuoden 2016 tilinpäätöstieto).

Lounais-Suomen aluehallintoviraston toimialueeseen kuuluvat Varsinais-Suomen ja Satakunnan maakunnat. Viraston päätoimipaikka on Turussa. Virastossa on henkilöstöä noin 126 henkilötyövuotta (vuoden 2016 tilinpäätöstieto).

Itä-Suomen aluehallintoviraston toimialueeseen kuuluvat Etelä-Savon, Pohjois-Savon ja Pohjois-Karjalan maakunnat. Viraston päätoimipaikka on Mikkelissä ja muut toimipaikat Kuopiossa ja Joensuussa. Virastossa on henkilöstöä noin 143 henkilötyövuotta (vuoden 2016 tilinpäätöstieto).

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston toimialueeseen kuuluvat Pirkanmaan, Keski-Suomen, Etelä-Pohjanmaan, Pohjanmaan ja Keski-Pohjanmaan maakunnat. Viraston päätoimipaikka on Vaasassa ja muut toimipaikat Tampereella ja Jyväskylässä. Virastossa on henkilöstöä noin 245 henkilötyövuotta (vuoden 2016 tilinpäätöstieto).

Pohjois-Suomen aluehallintoviraston toimialueeseen kuuluvat Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun maakunnat. Viraston päätoimipaikka on Oulussa. Virastossa on henkilöstöä noin 137 henkilötyövuotta (vuoden 2016 tilinpäätöstieto).

Lapin aluehallintoviraston toimialueeseen kuuluu Lapin maakunta. Viraston päätoimipaikka on Rovaniemellä. Virastossa on henkilöstöä noin 38 henkilötyövuotta (vuoden 2016 tilinpäätöstieto).

Aluehallintovirastoista annetun lain 6 §:n mukaan aluehallintovirasto huolehtii sille säädettyjen tehtävien hoitamisesta toimialueellaan. Aluehallintovirasto voi kuitenkin hoitaa tehtäviä myös useamman kuin yhden viraston toimialueella, jos toimialueen laajentamisella voidaan tehostaa virastojen toimintaa ja valtion henkilöstö- ja muiden voimavarojen käyttöä, parantaa palvelujen saatavuutta, edistää alueen suomen- ja ruotsinkielisen sekä saamelaiskäräjistä annetussa laissa (974/1995) tarkoitetulla saamelaisten kotiseutualueella saamenkielisen vähemmistön kielellisten oikeuksien toteutumista tai turvata tehtävissä tarvittavan erityisasiantuntemuksen saatavuus taikka toimialueen laajentaminen on tarkoituksenmukainen muun vastaavan syyn vuoksi. Vastuualueiden sijoittumisesta aluehallintovirastoihin ja virastojen toimialueen laajentamisesta säädetään valtioneuvoston asetuksella. Se, mitä vastuualueita kussakin alue-

hallintovirastossa on, vaihtelee. Lisäksi virastojen toimialueita on laajennettu valtioneuvoston asetuksella useassa virastolle kuuluvassa tehtävässä. Toimialueen laajentamisesta työsuojelun tehtävissä säädetään sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella ja ympäristölupa-asioiden tehtävissä ympäristöministeriön asetuksella.

Aluehallintovirasto jakautuu sille kuuluvien tehtävien hoitamista varten vastuualueisiin. Viraston vastuualueista säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Kaikissa aluehallintovirastoissa on peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualue, opetus- ja kulttuuritoimi -vastuualue sekä pelastustoimi ja varautuminen -vastuualue. Näiden lisäksi Etelä-Suomen aluehallintovirastossa, Itä-Suomen aluehallintovirastossa ja Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastossa ja Pohjois-Suomen aluehallintovirastossa on ympäristölupavastuualue ja kaikissa muissa aluehallintovirastoissa paitsi Lapin aluehallintovirastossa on työsuojelun vastuualue.

Etelä-Suomen aluehallintovirastossa on aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualue, jonka toimialueena on koko maa Ahvenanmaan maakuntaa lukuun ottamatta. Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualue hoitaa kaikkien aluehallintovirastojen sisäisen toiminnan hallinto- ja kehittämispalvelutehtäviä. Aluehallintovirastojen työsuojelun tehtävien yhteisten tukipalvelujen järjestämisestä säädetään erikseen. Jokaisessa aluehallintovirastossa on lisäksi vastuualueista erillisenä toimiva johdon tuen yksikkö, joka tukee viraston johtamista ja hoitaa sellaisia viraston hallinto- ja kehittämispalvelutehtäviä, joita ei hoideta valtakunnallisesti aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualueella.

Aluehallintovirastoilla on yksi ruotsinkielinen opetustoimen palveluyksikkö, jonka toimialueeseen kuuluu koko maa. Yksikkö toimii Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastossa sen vastuualueista erillisenä yksikkönä. Lisäksi aluehallintovirastoilla on yksi maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikkö, jonka toimialueeseen kuuluu koko maa. Yksikkö toimii Itä-Suomen aluehallintovirastossa sen vastuualueista erillisenä yksikkönä.

Aluehallintovirastoista annetun lain 6 a §:ssä säädetään määräyksestä tehdä tilapäisesti toisen aluehallintoviraston tehtäviä. Aluehallintoviraston virkamies voidaan toisen aluehallintoviraston pyynnöstä asettaa tilapäisesti ja virkamiehen virkapaikkaa muuttamatta toisen aluehallintoviraston käytettäväksi. Päätöksen asiasta tekee nimittävä viranomainen. Jos aluehallintovirastot eivät pääse asiassa yhteisymmärrykseen, voi päätöksen tehdä myös toimialaohjauksesta vastaava ministeriö. Päätöksessä on mainittava, missä laajuudessa virkamies on toisen aluehallintoviraston käytettävissä.

Virkamiehen vastaanottava aluehallintovirasto voi määrätä virkamiehen tekemään 1 momentissa tarkoitettussa laajuudessa vastaanottavalle aluehallintovirastolle kuuluvia asianomaisen virkamiehen virkaa vastaavia tehtäviä. Pelastustoimen asioita hoitavan vastuualueen tehtävien ja ympäristölupa-asioita hoitavan vastuualueen tehtävien osalta määräyksen antaa kyseisen vastuualueen päällikkö. Työsuojelun tehtäviä hoitavan vastuualueen virkamiehen määräämisestä tekemään toiselle aluehallintovirastolle kuuluvia tehtäviä säädetään työsuojeluhallinnosta annetun lain 3 §:ssä. Mahdollisuutta määrätä aluehallintoviraston virkamies tekemään tilapäisesti toisen aluehallintoviraston tehtäviä on hyödynnetty erityisesti ympäristölupavastuualueen tehtävissä.

Johtaminen

Aluehallintovirastoa johtaa viraston johtaja, jonka nimikkeenä on ylijohtaja. Viraston johtaja vastaa viraston toiminnan tuloksellisuudesta ja viraston yhteisten tulostavoitteiden saavuttamisesta. Aluehallintoviraston vastuualuetta johtaa vastuualueen päällikkö. Vastuualueen päällikön nimikkeenä on johtaja. Hallinto- ja kehittämisspalvelut -vastuualueen päällikön nimikkeenä on hallintojohtaja. Vastuualueen päällikkö vastaa vastuualueen toiminnan tuloksellisuudesta ja tulostavoitteiden saavuttamisesta.

Aluehallintovirastolla on johtoryhmä, joka huolehtii viraston toimintojen yhteensovittamisesta. Johtoryhmän puheenjohtajana toimii viraston johtaja. Johtoryhmän muusta kokoonpanosta määrätään viraston työjärjestyksessä.

Aluehallintoviraston johtaja ratkaisee viraston toimivaltaan kuuluvat asiat, jollei niitä ole säädetty tai työjärjestyksessä määrätty viraston muun virkamiehen ratkaistaviksi. Työsuojelun, ympäristölupa-asioiden ja pelastustoimen tehtäviä hoitavan vastuualueen toimivaltaan kuuluvat asiat ratkaisee kuitenkin asianomaisen vastuualueen päällikkö, jollei niitä ole säädetty tai vastuualueen työjärjestyksessä määrätty vastuualueen muun virkamiehen ratkaistaviksi taikka jollei päätöksenteosta ole toisin säädetty.

Aluehallintoviraston johtaja voi ottaa ratkaistavakseen asian, jonka viraston virkamies työjärjestyksen mukaan saa ratkaista. Viraston johtaja ei kuitenkaan voi ottaa ratkaistavakseen asiaa, joka kuuluu viraston työsuojelun tai ympäristölupa-asioiden tehtäviä hoitavan vastuualueen toimivaltaan tai joka kuuluu pelastustoimen tehtäviä hoitavan vastuualueen toimivaltaan ja koskee pelastuslaissa tarkoitettuja asioita.

Aluehallintoviraston hallinnon ja toimintojen järjestämisestä sekä asioiden valmistelusta ja ratkaisemisesta, lukuun ottamatta ympäristölupa-asioiden ja työsuojelun tehtäviä hoitavia vastuualueita, määrätään viraston työjärjestyksessä. Aluehallintoviraston työjärjestyksestä päättää viraston johtaja. Myös aluehallintoviraston vastuualueella voi tarvittaessa olla työjärjestys. Työjärjestyksessä voidaan antaa tarkempia määräyksiä vastuualueen toimintojen järjestämisestä sekä henkilöstön tehtävistä ja työskentelypaikkakunnista. Vastuualueen työjärjestyksestä päättää vastuualueen päällikkö.

Ohjaus

Aluehallintovirastojen ohjaus jakaantuu yleishallinnolliseen ohjaukseen, strategiseen suunnitteluun, tulosohtaukseen sekä toimialaohjaukseen.

Aluehallintovirastojen yleishallinnollinen ohjaus kuuluu lain 7 §:n mukaan valtiovarainministeriölle. Yleishallinnollisella ohjauksella tarkoitetaan sitä, että aluehallintovirastot kuuluvat valtiovarainministeriön toimialalle siinä merkityksessä, kuin ministeriöiden välisestä toimialajaosta säädetään valtioneuvostosta annetussa laissa (175/2003) ja sen perusteella annetussa valtioneuvoston ohjesäännössä. Tämä koskee esimerkiksi viraston hallintoa ja sen järjestämistä koskevaa normiohjausta. Yleishallinnollinen ohjaus pitää sisällään myös sen, että valtiovarainministeriö vastaa aluehallintovirastojen strategisen suunnittelun ja tulosohtauksen koordinoinnista sekä virastojen yhteisiä toimintoja koskevasta toimialaohjauksesta.

Aluehallintovirastoista annetun lain 8 §:ssä säädetään virastojen strategisesta suunnittelusta ja tulosohtauksesta. Aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimintaa koskevien yleisten tavoitteiden saavuttamiseksi sekä alueiden näkemysten huomioon ottamiseksi laaditaan virastoille ja keskuksille niiden toiminnan yleistä suunnittelua, ohjausta ja järjestämistä varten yhteinen strategia-asiakirja (*strateginen suunnittelu*). Lisäksi jokaiselle aluehallintovirastolle laaditaan tulossopimus (*tulosohtaus*). Strategia-asiakirja ja tulossopi-

mukset laaditaan hallituksen toimikaudeksi, ja niiden sisältö tarkistetaan tarvittaessa vuosittain ottaen huomioon valtiontalouden kehukset ja valtion talousarvio.

Valtiovarainministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö laativat strategia-asiakirjan yhdessä oikeusministeriön, sisäministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön, maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministeriön sekä yhteistyössä aluehallintovirastojen, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja tarvittavin osin maakunnan liittojen kanssa. Jos strategia-asiakirjan sisällöstä ei saavuteta yksimielisyyttä ministeriöiden kesken, ratkaisee asian valtioneuvosto.

Valtiovarainministeriö laatii aluehallintovirastojen tulossopimukset yhdessä oikeusministeriön, sisäministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön ja ympäristöministeriön ja lain 10 §:ssä tarkoitettujen aluehallintovirastoja ohjaavien keskushallinnon virastojen sekä yhteistyössä aluehallintovirastojen ja tarvittavin osin maakunnan liittojen kanssa.

Aluehallintovirastojen toiminnan strategisen suunnittelun ja tulosohjauksen sisällöstä ja menettelytavoista sekä suunnittelun ja ohjauksen yhteensovittamista varten perustettavista ryhmistä voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

Aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten yhteisessä strategia-asiakirjassa on oma osuutensa työsuojelun tehtävien suunnittelua ja ohjausta varten. Sosiaali- ja terveysministeriö laatii erilliset tulossopimukset aluehallintovirastojen työsuojelun tehtävien ohjausta varten. Aluehallintovirastojen työsuojelun tehtäviä koskevan strategisen suunnittelun ja tulosohjauksen sisällöstä ja menettelytavoista voidaan antaa tarkempia säännöksiä sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella.

Aluehallintovirastojen toimialaohjauksesta säädetään lain 10 §:ssä. Toimialaohjauksella tarkoitetaan virastojen sektorikohtaista operatiivista toimintaa koskevaa ohjausta, josta vastaavat toimialoittain asianomaiset ministeriöt tai näiden sijasta keskushallinnon virastot. Aluehallintovirastojen toimintaa ohjaavat omilla toimialoillaan oikeusministeriö, sisäministeriö, valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, ympäristöministeriö sekä se keskushallinnon virasto, jonka tehtäväksi ohjaus on erikseen säädetty tai määrätty (*toimialaohjaus*). Valtiovarainministeriö huolehtii viraston yhteisiä toimintoja ja muita viraston yhtenäisen toiminnan kannalta tarpeellisia toimenpiteitä koskevasta toimialaohjauksesta. Aluehallintovirastojen toimialaohjauksen menettelytavoista voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella.

Rahoitus

Aluehallintovirastojen toimintamenot budjetoidaan valtiovarainministeriön pääluokan momentille aluehallintoviraston toimintamenot (mom. 28.40.01, siirtomääräraha 2 v., jatkossa AVI-momentti) ja sosiaali- ja terveysministeriön pääluokan momentille työsuojelun aluehallintoviranomaisten toimintamenot (mom. 33.02.07, siirtomääräraha 2 v., jatkossa TS-momentti).

TS-momentilta maksetaan työsuojelun vastuualueiden henkilöstömenot ja matkamenot sekä eräät muut esimerkiksi työsuojelun vastuualueiden tiettyihin kehittämistoimenpiteisiin liittyvät verrattain vähäiset menot. AVI-momentilta maksetaan virastojen kaikki muut menot pl. edellä mainitut.

AVI-momentille on osoitettu vuoden 2017 valtion talousarviossa 53 300 000 euron nettomäärärahaa. Nettoutettavia tuloja momentille arvioidaan kertyvän 13 860 000 euroa. Tuloista hieman yli puolet kertyy peruspalvelut, oikeusturva ja luvat –vastuualueen julkisoikeudellisista suoritteista ja hieman alle puolet ympäristölupavastuualueiden julkisoikeudellisista suoritteista. Peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualueen tuloista merkittävimpiä ovat alkoholihallinnon sekä yksityisen terveydenhuollon ja yksityisten sosiaalipalvelujen julkisoikeudelliset maksutulot. TS-momentille on osoitettu vuoden 2017 valtion talousarviossa 24 308 000 euron nettomääräraha. Nettoutettavia tuloja momentille arvioidaan kertyvän 130 000 euroa.

Momenttien mukainen jakautuminen ohjauksessa jatkuu tulossopimustasolle. Valtiovarainministeriön koordinoimassa prosessissa valmisteltavissa tulossopimuksissa osoitetaan virastoille määrärahat AVI-momentilta kaikkien muiden paitsi työsuojelun tavoitteiden saavuttamiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosasto puolestaan osoittaa aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueille valmisteltavissa omissa tulossopimuksissaan määrärahat TS-momentilta työsuojelun tavoitteiden saavuttamiseksi. Neuvotteluprosessit käydään erillään toisistaan, vaikkakin valtiovarainministeriön edustaja osallistuu työsuojelun vastuualueiden ja sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosastojen välisiin tulosneuvotteluihin. Esimerkiksi aluehallintovirastojen ylijohtajat eivät kuitenkaan näihin neuvotteluihin osallistu. AVI-momenttia koskevasta osuudesta neuvoteltaessa osallistuvat tulosneuvotteluihin kaikki aluehallintovirastoja ohjaavat ministeriöt sekä kunkin aluehallintoviraston ylijohtaja ja vastuualuejohtajat mukaan lukien työsuojelun vastuualueen johtaja.

Aluehallintovirastojen tulossopimuksissa AVI-momentin mukaiset määrärahat on jaettu sopimuksen liitteessä aluehallintovirastoista annetun valtioneuvoston asetuksen 14 §:n 3 momentin mukaisesti hallinnonaloittain. Jako on kuitenkin laskennallinen ja perustuu varsinaisen tulossopimuksen puolella olevaan henkilötyövuosikehykseen. Henkilötyövuosikehykseen sisältyy hallinnonaloittainen jyvitys sekä virastoittain etukäteen kohdentamattomana osuutena noin 10-15 % henkilötyövuosikehyksestä.

2.1.2.2 Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset

Manner-Suomessa on viisitoista elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta (ELY-keskus). ELY-keskuksista yhdeksässä on kolme vastuualuetta elinkeinot, työvoima ja osaaminen – vastuualue (E-vastuualue), ympäristö ja luonnonvarat – vastuualueet (Y-vastuualue), ja liikenne ja infrastruktuuri – vastuualue (L-vastuualue). Kolmen vastuualueen ELY-keskuksia ovat Uudenmaan, Varsinais-Suomen, Pirkanmaan, Kaakkois-Suomen, Pohjois-Savon, Keski-Suomen, Etelä-Pohjanmaan, Pohjois-Pohjanmaan ja Lapin ELY-keskukset. Kahden vastuualueen ELY-keskuksia, E-vastuualue ja Y-vastuualueen, ovat Hämeen, Etelä-Savon, Pohjois-Karjalan ja Kainuun ELY-keskukset. ELY-keskuksia, joissa on ainoastaan E-vastuualue, ovat Pohjanmaan ELY –keskus ja Satakunnan ELY -keskus . Puuttuvan vastuualueen tehtävien hoitamisesta ELY-keskuksen alueella säädetään elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun valtioneuvoston asetuksen 3 §:ssä.

ELY-keskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen tukipalvelut sekä valtaosa valtionavustusten ja korvausten maksatuksia koskevista palveluista on koottu elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskukseen (kehittämis- ja hallintokeskus KEHA). Kehittämis- ja hallintokeskus aloitti toimintansa 1 päivänä tammikuuta 2015. Se hoitaa viidentoista ELY-keskuksen ja viidentoista TE-toimiston kaikki talous- ja henkilöstöhallinnon, tietohallinnon ja toimialariippuvaisen tietohallinnon palvelut (erotuksena Valtorin toimialariippuvaisista palveluista) asianhallinnan ja virastopalvelujen tehtävät sekä yhteiset viestintäpalvelut ja kehittämistehtäviä. Näiden tukipalvelujen lisäksi se hoitaa TE-toimistojen puolesta kaikkien tukien ja korvausten maksamista, maksamisen keskeytystä, ta-

kaisinperintää ja takaisinperinnän kohtuullistamista koskevat tehtävät, sekä ELY-keskusten ja TE-toimistojen ohella valtionavustusten ja korvausten valvontatehtäviä.

Vuoden 2016 toteuman perusteella arvioituna ELY-keskuksissa on yhteensä 3080 henkilötyövuoden voimavarat (toimintamenoilla palkattuja 2726 htv), joihin sisältyvät kehittämis- ja hallintokeskuksen 508 henkilötyövuoden voimavarat (toimintamenoilla 507 htv). ELY-keskusten henkilöstömäärät vaihtelevat keskuksittain 48 henkilötyövuoden ja 315 henkilötyövuoden välillä (vaihtelu toimintamenoilla palkattujen osalta on 42 - 301 htv). Viidentoista E-vastuualueen henkilöstövoimavarat ovat yhteenlaskettuina 922 henkilötyövuotta (toimintamenoilla 786 htv), kymmenen Y-vastuualueen 819 henkilötyövuotta (toimintamenoilla 692 htv) ja yhdeksän L-vastuualueen voimavarat 445 henkilötyövuotta (toimintamenoilla 444 htv). Vastuualueiden ulkopuolisissa ELY-keskusten yksiköissä on 302 henkilötyövuoden voimavarat (toimintamenoilla 213 htv). ELY-keskusten valtakunnallisissa yksiköissä (työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus, ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus) on yhteensä 592 henkilötyövuotta (toimintamenoilla 591 htv).

Tehtävät

ELY-keskukset edistävät alueellista kehittämistä hoitamalla valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtäviä alueilla. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 3 §:n mukaan ELY-keskukset hoitavat niille erikseen säädettyjä tehtäviä seuraavilla toimialoilla: 1) yrittäjyyden ja elinkeinotoiminnan edistäminen; 2) innovaatiot ja kansainvälistyvä liiketoiminta; 3) työmarkkinoiden toimivuus, työvoiman saatavuus ja työllisyys; 4) koulutus, osaaminen ja kulttuuri; 5) maahanmuutto, kotouttaminen ja hyvät etniset suhteet; 6) maatilatalous, kalatalous, maaseudun kehittäminen, eläintunnistusjärjestelmä sekä maa- ja metsätalouden tuotantotarvikkeiden turvallisuus ja kasvinterveys; 7) energia ja sen tuotanto; 8) liikennejärjestelmän toimivuus, liikenneturvallisuus, tie- ja liikenneolot, maanteiden pito sekä julkisen liikenteen järjestäminen; 9) ympäristönsuojelu, alueiden käyttö, rakentamisen ohjaus, kulttuuriympäristön hoito, luonnon monimuotoisuuden suojeleminen ja kestävä käyttö sekä vesivarojen käyttö ja hoito; 10) palkkaturva-asiat; ja 11) eräät edellä mainittuihin tehtäviin liittyvät rakennerrahasto- ja aluekehitystehtävät. ELY-keskusten tehtävänä on lisäksi 1) ohjata ja valvoa 3 luvussa tarkoitettuja työ- ja elinkeinotoimistoja; 2) valmistella liikenteen peruspalvelujen alueellisen saatuuden arviointia; 3) valvoa yleistä etua ympäristö- ja vesiasioissa, tuottaa ja jakaa ympäristöä koskevaa tietoa sekä parantaa ympäristötietoutta, ehkäistä ja torjua ympäristövahinkoja ja -haittoja, huolehtia valtion vesitaloudellisista luvista ja yksityisoikeudellisista sopimuksista sekä huolehtia ympäristö-, vesihuolto- ja vesistötöiden toteuttamisesta. ELY-keskuksen muista tehtävistä säädetään erikseen.

Organisaatio

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan ELY-keskusten lukumäärästä, toimialueista, nimistä ja toimipaikoista sekä kehittämis- ja hallintokeskuksen toimipaikasta säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun valtioneuvoston asetuksen 1 §:ssä on säädetty ELY-keskusten lukumäärästä, toimialueista, nimistä ja toimipaikoista. ELY-keskuksia ovat Uudenmaan, Varsinais-Suomen, Satakunnan, Hämeen, Pirkanmaan, Kaakkois-Suomen, Etelä-Savon, Pohjois-Savon, Pohjois-Karjalan, Keski-Suomen, Etelä-Pohjanmaan, Pohjanmaan, Pohjois-Pohjanmaan, Kainuun ja Lapin ELY-keskukset. Vastuualueiden sijoittumisesta ELY-keskuksiin säädetään asetuksen 3 §:ssä.

Uudenmaan ELY-keskuksen toimialueeseen kuuluu Uudenmaan maakunta. Viraston toimipaikka on Helsingissä. Uudenmaan ELY-keskuksessa on elinkeinot, työvoima ja osaaminen – vastuualue (E-vastuualue) sekä ympäristö ja luonnonvarat – vastuualue (Y-vastuualue), joiden tehtäviä hoidetaan viraston toimialueella, ja liikenne ja infrastruktuuri – vastuualue (L-vastuualue), jonka tehtäviä hoidetaan viraston toimialueen lisäksi Hämeen ELY-keskuksen toimialueella.

Varsinais-Suomen ELY-keskuksen toimialueeseen kuuluvat Varsinais-Suomen ja Ahvenanmaan maakunnat (itsehallintoon kuulumattomien asioiden osalta). Viraston päätoimipaikka on Turussa ja sivutoimipaikka Porissa. ELY-keskuksessa on E-vastuualue, jonka tehtäviä hoidetaan viraston toimialueella ja Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuulumattomien tehtävien osalta Ahvenanmaalla sekä ja L- ja Y -vastuualueet, joiden tehtäviä hoidetaan viraston toimialueen lisäksi Satakunnan ELY-keskuksen toimialueella.

Satakunnan ELY-keskuksen toimialueeseen kuuluu Satakunnan maakunta. Viraston toimipaikka on Porissa. ELY-keskuksessa on E-vastuualue, jonka tehtäviä hoidetaan viraston toimialueella.

Hämeen ELY-keskuksen toimialueeseen kuuluvat Kanta-Hämeen ja Päijät-Hämeen maakunnat. Viraston päätoimipaikka on Lahdessa ja sivutoimipaikka Hämeenlinnassa. ELY-keskuksessa on E- ja Y -vastuualueet, joiden tehtäviä hoidetaan viraston toimialueella.

Pirkanmaan ELY-keskuksen toimialueeseen kuuluu Pirkanmaan maakunta. Viraston toimipaikka on Tampereella. ELY-keskuksessa on E-, Y- ja L -vastuualueet, joiden tehtäviä hoidetaan viraston toimialueella.

Kaakkois-Suomen ELY-keskuksen toimialueeseen kuuluvat Kymenlaakson ja Etelä-Karjalan maakunnat. Viraston päätoimipaikka on Kouvolassa ja sivutoimipaikka Lappeenrannassa. ELY-keskuksessa on E-, Y- ja L-vastuualueet, joiden tehtäviä hoidetaan viraston toimialueella.

Etelä-Savon ELY-keskuksen toimialueeseen kuuluu Etelä-Savon maakunta. Viraston toimipaikka on Mikkelissä. ELY-keskuksessa on E- ja Y-vastuualueet, joiden tehtäviä hoidetaan viraston toimialueella.

Pohjois-Savon ELY-keskuksen toimialueeseen kuuluu Pohjois-Savon maakunta. Viraston toimipaikka on Kuopiossa. ELY-keskuksessa on E- ja Y-vastuualueet, joiden tehtäviä hoidetaan viraston toimialueella, sekä L-vastuualue, jonka tehtäviä hoidetaan viraston toimialueen lisäksi Pohjois-Karjalan ja Etelä-Savon ELY-keskusten toimialueilla.

Pohjois-Karjalan ELY-keskuksen toimialueeseen kuuluu Pohjois-Karjalan maakunta. Viraston toimipaikka on Joensuussa. ELY-keskuksessa on E ja Y -vastuualueet, joiden tehtäviä hoidetaan viraston toimialueella.

Keski-Suomen ELY-keskuksen toimialueeseen kuuluu Keski-Suomen maakunta. Viraston toimipaikka on Jyväskylässä. ELY-keskuksessa on E-, L- ja Y-vastuualueet, joiden tehtäviä hoidetaan viraston toimialueella.

Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksen toimialueeseen kuuluu Etelä-Pohjanmaan maakunta. Viraston päätoimipaikka on Seinäjoella ja sivutoimipaikat Vaasassa ja Kokkolassa. ELY-keskuksessa on E-vastuualue, jonka tehtäviä hoidetaan viraston toimialueella, sekä L- ja Y-

vastuualueet, joiden tehtäviä hoidetaan viraston toimialueen lisäksi Pohjanmaan ELY-keskuksen toimialueella.

Pohjanmaan ELY-keskuksen ELY-keskuksen toimialueeseen kuuluvat Pohjanmaan ja Keski-Pohjanmaan maakunnat. Viraston päätoimipaikka on Vaasassa ja sivutoimipaikka Kokkolassa. ELY-keskuksessa on E-vastuualue, jonka tehtäviä hoidetaan viraston toimialueella.

Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksen toimialueeseen kuuluu Pohjois-Pohjanmaan maakunta. Viraston päätoimipaikka on Oulussa ja sivutoimipaikka Ylivieskassa. ELY-keskuksessa on E- ja Y-vastuualueet, joiden tehtäviä hoidetaan viraston toimialueella, ja L -vastuualue, jonka tehtäviä hoidetaan viraston toimialueen lisäksi Kainuun ELY-keskuksen toimialueella.

Kainuun ELY-keskuksen toimialueeseen kuuluu Kainuun maakunta. Viraston toimipaikka on Kajaanissa. ELY-keskuksessa on E- ja Y-vastuualueet, joiden tehtäviä hoidetaan viraston toimialueella.

Lapin ELY-keskuksen toimialueeseen kuuluu Lapin maakunta. Viraston päätoimipaikka on Rovaniemellä ja sivutoimipaikka Kemissä. ELY-keskuksessa on E-, L- ja Y-vastuualueet, joiden tehtäviä hoidetaan viraston toimialueella.

Koottuja tehtäviä

Alueellisesti keskitettyjä ovat alusta alkaen olleet E-vastuualueen maahanmuuttotehtävät. Näillä tarkoitetaan kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa (1386/2010) ja kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetussa laissa (746/2011) tarkoitettua maahanmuuttajien kotouttamisen ja laajamittaisen maahantulon alueelliseen yhteensovittamiseen, suunnitteluun, ohjaukseen ja seurantaan liittyviä tehtäviä. Tehtäviä on ELY-keskusten toiminnan käynnistämistä lähtien hoidettu seitsemässä ELY-keskuksessa, jotka ovat Uudenmaan, Varsinais-Suomen, Pirkanmaan, Pohjois-Savon, Pohjanmaan, Pohjois-Pohjanmaan ja Lapin ELY-keskukset.

Samoin eräitä työvoimakoulutuksen hankintoja on alusta alkaen hoidettu alueellisesti tai valtakunnallisesti keskitetyllä tavalla eräillä koulutusaloilla. Maanrakennus- ja kuljetusalan koulutuksen hankinnat hoidetaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun valtioneuvoston asetuksen nojalla viidessä ELY-keskuksessa, jotka ovat Varsinais-Suomen, Kaakkois-Suomen, Pohjois-Karjalan, Pohjanmaan ja Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskukset.

Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksen L-vastuualueelle perustettiin valtioneuvoston asetuksella elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (906/2012) tavara- ja joukkoliikenteen valtakunnallinen lupayksikkö, joka aloitti toimintansa asetuksen voimaan tullessa 1 päivänä tammikuuta 2013. Tavara- ja joukkoliikenteen lupayksikkö hoitaa tavarankuljetuksista tiellä annetussa laissa (693/2006) tarkoitettua lupaviranomaisen tehtäviä ja joukkoliikennelaissa (869/2009) tarkoitettua joukkoliikenneluvan myöntämiseen, lupaehtojen noudattamiseen ja luvanhaltijoiden valvontaan liittyvät tehtävät. Liikenteen lupayksikön henkilöstövoimavarat ovat noin 15 henkilötyövuotta.

Pirkanmaan ELY-keskuksessa toimiva liikenteen asiakaspalvelutehtäviä hoitava keskus (noin 50 henkilötyövuotta) on toiminut ELY-keskusten toiminnan käynnistymisestä lukien. Ympäristöasioiden palvelukeskus Y-aspa Y-vastuualueella aloitti toimintansa 1.1.2015 ja henkilöstöä on 7,6 htv:tä. Keskus toimii verkostomaisesti siten, että henkilöstöä on sekä Pirkanmaan, Etelä-Savon että Keski-Suomen ELYissä. Y-aspa neuvoo myös kuntien ympäristönsuojelun asioissa.

Muita koottuja tehtäviä ovat: kasvihuonetuotannon tuki ja puutarhatuotteiden varastointituki Varsinais-Suomen ja Pohjanmaan ELY-keskuksiin; taksiliikenteen lupatehtävät Uudenmaan, Etelä-Pohjanmaan, Pohjois-Savon ja Lapin ELY-keskuksiin; jätelain (646/2011) mukaiset sekä muut ympäristönhoito ja jätehuoltotoiden toteuttamiseen liittyvät tehtävät 11 ELY-keskuksen alueella sekä Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman mukaiset valtakunnalliset hankkeet Hämeen ELY-keskukseen

Vuoden 2014 alusta muodostettiin neljä niin sanottua rakennerahastoasioista vastaavaa ELY-keskusta, jotka ovat Hämeen, Etelä-Savon, Keski-Suomen ja Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskukset. Neljä ELY-keskusta hoitavat Euroopan aluekehitysrahastosta maksettavat yritystuet 1 päivästä heinäkuuta 2014 alkaen. Hämeen ELY-keskus hoitaa välittävän toimielimen tehtävät asetuksen 1 §:ssä tarkoitetun toimialueensa lisäksi Uudenmaan ja Kaakkois-Suomen ELY-keskusten toimialueilla. Etelä-Savon ELY-keskus hoitaa välittävän toimielimen tehtävät asetuksen 1 §:ssä tarkoitetun toimialueensa lisäksi Pohjois-Savon ja Pohjois-Karjalan ELY-keskusten toimialueilla. Keski-Suomen ELY-keskus hoitaa välittävän toimielimen tehtävät asetuksen 1 §:ssä tarkoitetun toimialueensa lisäksi Varsinais-Suomen, Satakunnan, Pirkanmaan, Etelä-Pohjanmaan ja Pohjanmaan ELY-keskusten toimialueilla. Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus hoitaa välittävän toimielimen tehtävät asetuksen 1 §:ssä tarkoitetun toimialueensa lisäksi Kainuun ja Lapin ELY-keskusten toimialueilla.

Puhtaasti kansalliset yritystuet, joita ELY-keskukset myöntävät yritystukilakien (1068/2000), (1336/2006) ja (9/2014) nojalla, on 15 päivästä syyskuuta 2014 alkaen keskitetty neljään rakennerahastoasioista vastaavaan ELY-keskukseen. Rakennerahastojen välittävän toimielimen tehtäviä ja yritystoiminnan tuki- ja kehittämispalveluja hoitaa yhteensä 141 henkilötyövuotta eri ELY-keskuksissa. Henkilötyövuosista 69 on ELY-keskusten toimintamenomomentilla

Kalatalouteen ja yleisen kalatalousedun valvontaan liittyvät tehtävät keskitettiin vuoden 2015 alusta kolmeen ELY-keskukseen siten, että Varsinais-Suomen ELY-keskus hoitaa rannikon kalatalousasiat eli asetuksen 1 §:ssä tarkoitetun toimialueensa lisäksi kalatalousasiat Uudenmaan, Satakunnan, Kaakkois-Suomen, Etelä-Pohjanmaan ja Pohjanmaan ELY-keskusten toimialueilla. Pohjois-Savon ELY-keskus hoitaa sisävesien kalatalousasiat toimialueensa lisäksi Hämeen, Pirkanmaan, Etelä-Savon, Keski-Suomen ja Pohjois-Karjalan toimialueilla. Lapin ELY-keskus hoitaa pohjoisen kalatalouden eli toimialueensa lisäksi kalatalousasiat Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun ELY-keskusten toimialueilla.

Keskitettyjä kalatalousasioita hoitaa valtakunnallisesti yhteensä 53 henkilötyövuotta, joista 2 henkilötyövuotta erillismäärärahoihin.

Vesitaloustehtävissä ELY-keskusten Y-vastuualueet hoitavat vesistöjen käytön ohjaukseen ja rakennettujen vesien kunnostukseen liittyviä tehtäviä vesistöalueittaisessa yhteistyössä yli ELY-rajojen. Yhteistyö on organisoitu tulosohjauksella, ja erityistä toimivaltaa vaativat keskittämiset on tehty ELY-asetuksessa tai erillislainsäädännöllä. Näitä erikseen keskitettyjä tehtäviä ovat patoturvallisuusvalvonnan ja -asiantuntijapalvelujen keskittämisen Kainuun ELY-keskukselle, rakennettujen vesien kunnostuksen asiantuntijapalvelujen keskittäminen Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskukselle sekä peltojen vesitalouden hallintaan, maankuivatukseen ja ojitustoimintaan liittyvien asiantuntijatehtävien keskittäminen Etelä-Pohjanmaan ELY-keskukselle. Vesistön tulvariskien hallinnan koordinointi on vesistöittäin Varsinais-Suomen, Hämeen, Kaakkois-Suomen ja Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksissa. Rajavesistöyhteistyöhön liittyvät toimeenpanotehtävät hoidetaan pääasiassa Kaakkois-Suomen ja Lapin ELY-keskuksissa. Vesitalous- ja kalataloustehtävien hoitoon kuuluu ELY-keskusten hallinnassa olevien vesistörakenteiden omistus-, kunnossapito- ja perusparannustehtäviä. Vesistörakentei-

den hallinta siihen kuuluvine tehtävineen on vuonna 2016 keskitetty Etelä-Pohjanmaan ELY-keskukselle tehtävien hoidon turvaamiseksi vähentyneillä voimavaroilla.

Vesistöalueittaisessa yhteistyössä vesistötehtäviä hoitaa valtakunnallisesti yhteensä 166 henkilötyövuotta, joista 44 henkilötyövuotta erillismäärärahoihin.

Vuoden 2016 alusta maanteiden kunnossapidon ja rakentamisen hankintaan sekä sopimuskauden aikaiseen toimintaan liittyvät ELY-keskukselle kuuluvat tehtävät keskitettiin kolmeen ELY-keskukseen. Myöhemmin liikenteen hankinta-alueiden tehtäviä on asetuksessa tarkennettu. Varsinais-Suomen ELY-keskus hoitaa toimialueensa lisäksi Pirkanmaan ja Etelä-Pohjanmaan toimialueella tierakentamisen ja kunnossapidon tehtäviä. Kaakkois-Suomen ELY-keskus hoitaa toimialueensa lisäksi Uudenmaan toimialueella tierakentamisen ja kunnossapidon tehtäviä; Keski-Suomen ELY-keskus hoitaa tehtävät oman toimialueensa lisäksi Varsinais-Suomen, Satakunnan, Pirkanmaan, Etelä-Pohjanmaan ja Pohjanmaan ELY-keskusten toimialueilla ja Lapin ELY-keskus hoitaa toimialueensa lisäksi Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksen toimialueella maanteiden kunnossapidon ja rakentamisen hankintaan sekä sopimuskauden aikaiseen toimintaan ELY-keskukselle kuuluvat tehtävät. Liikenteen hankinta-alueiden tehtävissä työskentelee valtakunnallisesti yhteensä noin 102 henkilötyövuotta.

Kehittämisen- ja hallintokeskus

KEHA-keskus aloitti toimintansa 1 päivänä tammikuuta 2015. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 3 a §:n mukaan kehittäminen- ja hallintokeskus hoitaa ELY-keskusten sekä TE-toimistojen yhteisiä henkilöstö- ja taloushallinnon tehtäviä ja muita vastavia palvelu- ja yleishallintotehtäviä sekä antaa yleishallinnollisia ohjeita ja ohjaa niiden soveltamista ELY-keskuksissa sekä TE-toimistoissa. KEHA-keskus hoitaa ELY-keskuksen suoraan valtionavustuslain (688/2001) nojalla myöntämän valtionavustuksen maksamista ja takaisinperintää koskevat valtionavustuslain 12, 19, 21 ja 22 §:n mukaiset tehtävät. Kehittäminen- ja hallintokeskus hoitaa ELY-keskuksen lisäksi myös valtionavustuslain 15 §:n mukaisia maksatusten valvontatehtäviä. Lisäksi KEHA-keskus voi hoitaa ELY-keskuksen sekä TE-toimiston erityislainsäädännön nojalla myöntämien avustusten maksamista, niiden käytön valvontaa ja takaisinperintää sekä valtion korvauksia koskevia tehtäviä siten kuin niistä erikseen säädetään. Kehittäminen- ja hallintokeskuksen virkamies esittelee elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen sekä työ- ja elinkeinotoimiston päätettäväksi valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädettyjä hallintoasioita. Siviilipalvelukeskus toimii KEHA-keskuksen erillisyyksikkönä.

KEHA-keskuksen toimipaikasta säädetään elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun valtioneuvoston asetuksen 26 §:ssä. Sen mukaan KEHA-keskuksen toimipaikka on Mikkelissä, ja KEHA-keskuksen henkilöstön virkapaikkoja ovat kaikki ELY-keskukset ja TE-toimistot. Lisäksi kehittäminen- ja hallintokeskuksen virkapaikkoja voi olla muissa työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan virastojen toimipaikoissa. Käytännössä KEHA-keskusta varten ei ole avattu uusia toimitiloja, vaan KEHA-keskukseen siirtynyt henkilöstö on pääsääntöisesti jatkanut entisillä virkapaikoillaan usein toisaalla työskentelevän esimiehen alaisena. KEHA-keskus on siten pilotoinut monipaikkaista työyhteisöä ja verkostomaista työskentelytapaa perustamisestaan lähtien.

Muita valtakunnallisesti koottuja substanssitehtäviä

ELY-keskuksissa hoidetaan noin 300 henkilötyövuoden verran tehtäviä, jotka on keskitetty valtakunnallisesti yhteen ELY-keskukseen. Suuri osa näistä tehtävistä on volyymitaan vähäisiä etenkin niillä alueilla, joilta se on siirretty koottua tehtävää hoitavan toisen ELY-keskuksen tehtäväksi.

ELY-keskusten toiminnan käynnistymisen jälkeen yhteen ELY-keskukseen on koottu seuraavat tehtävät:

Työ- ja elinkeinotehtävissä

- Elinkeinojen kehittämiseen liittyviä tehtäviä 110 henkilötyövuotta Pirkanmaan ELY-keskuksessa (1.1.2017 alkaen siirretty TEKESiin, lukuun ottamatta Team Finland-koordinaatiotehtäviä, n.18 htv)
 - Innovaatio- ja keksintötoimintaa ja liiketoiminnan kansainvälistymistä koskevat kehittämis- ja koordinaatiotehtävät
 - Energiatuen myöntämisen tehtävät
- Työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus 87 henkilötyövuotta Etelä-Savon ELY-keskuksessa
- Palkkaturvalain toimeenpanon tehtävät ja merimiesten palkkaturvalain tehtävät 31 henkilötyövuotta Uudenmaan ELY-keskuksessa

Liikennetehtävissä

- Tienpidon vahingonkorvaukset ja romuautojen siirrot 7 henkilötyövuotta Lapin ELY-keskuksessa
 - Maantielaki: Tien kunnossapitoon liittyvät vahingonkorvausasiat
 - Ajoneuvojen siirtäminen maanteillä: Omistajatietojen selvittäminen sekä siirto- ja korvauspäätökset
- Tienvarsiteknologiaan liittyvät valmistelu-, suunnittelu- ja valvontatehtävät ja näihin liittyvät puite- ja huoltosopimuksia koskevat tehtävät 6 henkilötyövuotta Kaakkois-Suomen ELY-keskuksessa

Ympäristötehtävissä

- arktisten alueiden ympäristöyhteistyön asiantuntijatehtävät sekä Etelämantereen ympäristösuojelun lupa- ja valvontatehtävät (Lapin ELY-keskus)
- jätehuollon tuottajavastuuvalvonta lukuun ottamatta Ahvenanmaata (Pirkanmaan ELY-keskus)
- kaivannaistoiminnan ympäristöturvallisuuden asiantuntija- ja kehittämis-tehtävät (Kainuun ELY-keskus)
- kaivoserikoistumisen koordinaatio (Lapin ELY-keskus)
- kalankasvatuksen ympäristönsuojelun asiantuntijatehtävät (Varsinais-Suomen ELY-keskus)
- kemikaalilainsäädännön valvonta (Kaakkois-Suomen ELY-keskus)
- lajisuojelun poikkeamisluvat (Varsinais-Suomen ELY-keskus)
- luonnonsuojelulain mukaiset lajisuojelun lupatehtävät (Varsinais-Suomen ELY-keskus)
- Ympäristöhallinnon asiakaspalvelu (Pirkanmaan ELY-keskus)
- Maaperän pilaantuneisuuden ja puhdistustarpeen arviointi (Pirkanmaan ELY –keskus)

Luonnonvaratehtävissä

- Peltojen vesitalouden hallintaan, peruskuivatukseen ja ojitukseen liittyvät asiantuntijatehtäviä hoidetaan Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksessa.

- Rakennettujen vesien hoidon asiantuntijatehtäviä hoidetaan Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksessa.

Johtaminen

ELY-keskuksen johtamisesta säädetään elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 9 §:ssä. Sen mukaan ELY-keskusta johtaa keskuksen johtaja, jona toimii keskuksen yhden vastuualueen päällikkö oman toimensa ohella. Keskuksen johtaja vastaa keskuksen toiminnan tuloksellisuudesta ja keskuksen yhteisten tulostavoitteiden saavuttamisesta. Valtioneuvosto määrää keskuksen johtajan määrääjäksi työ- ja elinkeinoministeriön esityksestä. ELY-keskuksen vastuualuetta johtaa vastuualueen päällikkö. Vastuualueen päällikkö vastaa vastuualueen toiminnan tuloksellisuudesta ja tulostavoitteiden saavuttamisesta.

ELY-keskuksella on johtoryhmä, joka huolehtii keskuksen toimintojen yhteensovittamisesta. Johtoryhmän puheenjohtajana toimii keskuksen johtaja. Suomen metsäkeskuksen määräämä toimihenkilö osallistuu asiantuntijajäsenenä johtoryhmän työhön silloin, kun johtoryhmässä käsitellään asioita, jotka koskevat metsätaloutta. Johtoryhmän muusta kokoonpanosta määrätään keskuksen työjärjestyksessä.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 9 §: mukaan ELY-keskuksen johtaja ratkaisee keskuksen toimivaltaan kuuluvat asiat, jollei niitä ole säädetty tai työjärjestyksessä määrätty keskuksen muun virkamiehen ratkaistaviksi. ELY-keskuksen johtaja voi ottaa ratkaistavakseen asian, joka koskee keskuksen yhteisiä toimintoja sekä asian, joka koskee keskuksen yhteistä rakennerahasto-ohjelmatyötä. Keskuksen johtaja ei voi kuitenkaan ottaa ratkaistavakseen asiaa, joka kuuluu keskuksen vastuualueen tehtäviin ja toimivaltaan.

Ohjaus

ELY-keskusten ohjaus jakaantuu yleishallinnolliseen ohjaukseen, strategiseen suunnitteluun ja -tulosohjaukseen sekä toimialaohjaukseen.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 6 §:n mukaan ELY-keskusten sekä kehittämis- ja hallintokeskuksen yleishallinnollinen ohjaus kuuluu työ- ja elinkeinoministeriölle. Yleishallinnollisella ohjauksella tarkoitetaan sitä, että ELY-keskukset kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriön toimialalle siinä merkityksessä, kuin ministeriöiden välisestä toimialajaoista säädetään valtioneuvostosta annetussa laissa (175/2003) ja sen perusteella annetussa valtioneuvoston ohjesäännössä. Tämä koskee esimerkiksi viraston hallintoa ja sen järjestämistä koskevaa normiohjausta. Yleishallinnollinen ohjaus pitää sisällään myös sen, että työ- ja elinkeinoministeriö vastaa ELY-keskusten strategisen suunnittelun ja tulosohjauksen koordinoimista sekä virastojen yhteisiä toimintoja koskevasta toimialaohjauksesta. KEHA-keskus kuuluu ELY-keskusten virastoverkostoon ja on itsenäinen työnantajavirasto (oman henkilöstönsä työnantajavirasto). ELY-keskukset ja KEHA-keskus muodostavat kuitenkin yhden kirjanpitoyksikön. Valtion talousarvioissa niiden toimintamenot ovat samalla momentilla 32.01.02, jolta työ- ja elinkeinoministeriö jakaa toimintamenot kullekin ELY-keskukselle ja kehittämis- ja hallintokeskukselle. KEHA-keskukselle on lisäksi jaettu myös momentin 32.30.01 (työ- ja elinkeinotoimistojen toimintamenot) määrärahoja.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 7 §:ssä säädetään virastojen strategisesta suunnittelusta ja tulosohjauksesta. Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten yhteisen strategia-asiakirjan (strateginen suunnittelu) lisäksi jokaiselle ELY-keskukselle laaditaan tulossopimus (strateginen tulosohjaus). Strategia-asiakirja ja tulossopimukset laaditaan hallituk-

sen toimikaudeksi, ja niiden sisältö tarkistetaan tarvittaessa vuosittain ottaen huomioon valtiontalouden kehukset ja valtion talousarvio. Valtiovarainministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö laativat strategia-asiakirjan yhdessä muiden ELY-keskusten ja aluehallintovirastojen ohjaukseen osallistuvien ministeriöiden ja keskusvirastojen kanssa ja tarvittavin osin maakunnan liittojen kanssa. Jos strategia-asiakirjan sisällöstä ei saavuteta yksimielisyyttä ministeriöiden kesken, ratkaisee asian valtioneuvosto.

ELY-keskusten toiminnan strategisen suunnittelun ja tulosohjauksen sisällöstä ja menettelytavoista sekä suunnittelun ja ohjauksen yhteensovittamista varten perustettavista ryhmistä voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

ELY-keskusten toimialaohjauksesta säädetään lain 8 §:ssä. ELY-keskusten toimintaa ohjaavat omilla toimialoillaan sisäministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö ja ympäristöministeriö tai keskushallinnon virasto, jonka tehtäväksi ohjaus on erikseen säädetty tai määrätty (toimialaohjaus). Työ- ja elinkeinoministeriö huolehtii ELY-keskuksen yhteisiä toimintoja ja muita elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen yhtenäisen toiminnan kannalta tarpeellisia toimenpiteitä koskevasta toimialaohjauksesta. ELY-keskusten toimialaohjauksen menettelytavoista voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella.

Toiminnan rahoitus ja maksullinen toiminta

ELY-keskusten toiminnan rahoitus muodostuu talousarviossa myönnettyistä määrärahoista, edelliseltä vuodelta siirtyneistä määrärahoista sekä maksullisen, yhteistoiminnan ja yhteisrahoitteisen toiminnan tuotoista.

Toimintaa rahoitetaan n. 150 talousarviotililtä (6 eri pääluokan momenteilta). Määrärahoista on käytössä arviomäärärahoja sekä 2- ja 3-vuotisia siirtomäärärahoja. Joidenkin määrärahojen osalta käytössä on myös valtuutus. Talousarvion toteumalaskelmalla määrärahojen ja valtuuksien osalta raportoidaan vähintään kerran vuodessa määrärahojen ja valtuuksien käytöstä. ELY-keskusten vuoden 2016 talousarviomäärärahat olivat kirjanpitoyksikön kirjanpidossa yhteensä 1.471,9 milj. euroa. Kaikki määrärahat eivät näy kehittämis- ja hallintokeskuksen kirjanpitoyksikön kirjanpidossa, vaikka varsinainen toiminta on ELY-keskuksissa. L-vastuualueen osalta määrärahojen käyttötietoja näkyy myös Liikenneviraston kirjanpidossa ja Maaseutuviraston tehtävien osalta Maaseutuviraston kirjanpidossa, joihin tapahtumat siirretään. Palkkoja maksetaan n. 15 eri momentilta.

ELY-keskusten toimintamenot budjetoidaan työ- ja elinkeinoministeriön pääluokkaan momentille 32.01.02 ELY-keskusten toimintamenot (siirtomääräraha 2 v). Momentilta maksetaan myös KEHA-keskuksen oman toiminnan menoja. Momentin nettomääräraha vuoden 2017 talousarviossa on 172 660 000 euroa.

Maksullisen toiminnan tuloiksi on arvioitu 10 milj. euroa ja yhteisrahoitteisen toiminnan tuotoiksi 7,5 milj. euroa. Maksullisen toiminnan tulot kertyvät pääosin seuraavista L-vastuualueen suoritteista; tiestön käyttö- ja työluvut, tiestön liikennöintiin liittyvät taksi-, tavaraliikenne- ja joukkoliikenneluvat ja Lapin ELY-keskukseen valtakunnallisesti keskitetyt siirtoajoneuvokäsittelyn maksut. Lisäksi tuottoja kertyy Y-vastuualueella ympäristönsuojelun valvontamaksuista, ympäristö- ja luonnonsuojelulain mukaisista päätöksistä, vastuualueen hallinnoimiin rekistereihin kirjattavista ilmoituksista, erilaisista poikkeamis-, kiello- ja rajoituspäätöksistä ja ympäristövaikutusten arviointi (YVA) -lausunnoista. E-vastuualueen julkisoikeudellisten suoritteiden tuotot koostuivat pääosin kalastuslain ja -asetuksen mukaisista päätöksistä ja luvista sekä maataloustuen oikaisuvaatimuspäätöksistä Yhteisrahoitteisen toiminnan

nan tulot sisältävät pääosin ELY-keskuksen itse toteuttamien rakennerahastoihin liittyvien hankkeiden rahoitusosuudet.

Julkisoikeudellisten suoritteiden tuotot v. 2016 (10,4 milj. euroa) jakautuivat vastuualueittain seuraavasti:

Tuotot vastuualueittain	2016	%
E-vastuualue ja yhteiset	269 315	3
L-vastuualue	6 834 935	65
Y-vastuualue	3 333 345	32
Yhteensä	10 437 595	100

Vuoden 2016 tilinpäätöksen mukaan maksullisesta toiminnasta suurin osa, 10,4 milj. euroa (99,7 %), muodostui valtion maksuperustelain mukaisista julkisoikeudellisista suoritteista. Tuotoista noin 29 000 euroa oli maksuperustelain mukaisia liiketaloudellisesti hinnoiteltuja suoritteita. Erityislakien perusteella määrättävistä maksuista tai hinnoiteltavista suoritteista saadut tuotot olivat vielä vähäisempiä (2.195 euroa).

Työ- ja elinkeinoministeriö osoittaa toimintameno määrärahat vuosittain kullekin ELY-keskukselle yhtenä kokonaisuutena. Toimintameno määrärahan jako ELY-keskuksille toteutetaan ohjaavien tahojen kesken yhteisesti sovittujen jakokriteerien pohjalta. ELY-keskukset laativat vuosittain toimintameno määrärahan käyttösuunnitelman sekä henkilöstösuunnitelman vastuualueittain. Menettely tuo joustavuutta resurssien kohdentamiseen ja joustavampaa käyttöä yli vastuualueiden ja hallinnonalojen. Toimintamenojen käyttösuunnitelma ja henkilöstösuunnitelma perustuvat ELY-keskuksen strategiaan ja toiminnallisiin tulostavoitteisiin. Vastuualuekohtaiset suunnitelmat liitetään strategiaan tulossopimuksiin ja niiden vuosittaisiin tarkistuksiin ELY-keskuksista annetun asetuksen 18 §:n mukaisesti.

2.1.2.3 Työ – ja elinkeinotoimistot

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 13 §:n mukaan ELY-keskusten alaisina paikallishallinnon viranomaisina toimii työ- ja elinkeinotoimistoja (TE-toimisto). Pykälän mukaan ELY-keskus perustaa ja lakkauttaa TE-toimistot ja niiden johtajien virat sekä määrää työ- ja elinkeinotoimistojen toimialueet, nimet ja toimipaikat. Työ- ja elinkeinoministeriö toimeenpani kuitenkin vuoden 2013 alusta TE-toimistoverkon uudistuksen ja linjasi, että jokaisen ELY-keskuksen toimialueelle tuli perustaa yksi hallinnollisesti itsenäinen TE-toimisto ja lakkauttaa kaikki aikaisemmat TE-toimistot, joita tuolloin oli yli 70. Siten vuoden 2013 alusta lukien Suomessa on toiminut viisitoista TE-toimistoa, joiden toimialueet ovat identtiset niitä ohjaavien ELY-keskusten kanssa. Kullakin hallinnollisella toimistolla on useita toimipaikkoja. Lisäksi TE-toimistojen palveluja tarjotaan yhteis palvelulain mukaisissa yhteis palvelupisteissä ja työvoiman palvelukeskuksissa.

Viidellätoista TE-toimistolla oli vuonna 2016 käytettävissä yhteensä 2659 henkilötyövuoden voimavarat. Voimavaroista 2335 henkilötyövuotta on toimintamenoilla momentilla 32.30.01 ja 322 henkilötyövuotta työllisyysmäärärahoilla

Tehtävät

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 14 §:n mukaan TE-toimistojen tehtävänä on 1) edistää työvoiman saatavuuden turvaamista ja työllisyyden parantamista; 2) toimeenpanna julkinen työvoimapalvelu; 3) edistää maahanmuuttajien kotoutumista; 4) tarjota yrityspalveluihin liittyvää neuvontaa; 5) hoitaa muut sille säädetty tai elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen sille määräämät tehtävät.

Organisaatio ja johtaminen

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 13 §:n mukaan ELY-keskus perustaa ja lakkauttaa TE-toimistot ja niiden johtajien virat sekä määrää työ- ja elinkeinotoimistojen toimialueet, nimet ja toimipaikat. Käytännössä työ- ja elinkeinoministeriö on TE-toimistoverkoston ja TE-palvelu-uudistuksen yhteydessä linjannut siten, ettei ELY-keskuksilla ole enää harkintavaltaa uusien itsenäisten TE-toimistojen (virastojen) perustamiseksi, eikä toisaalta nykyisen toimistorakenteen muuttamiseksi.

TE-palvelu-uudistuksessa TE-toimistoissa otettiin käyttöön yhtenäinen johtamis- ja ohjausmalli, ja TE-toimistojen hallintopalvelujen tuottaminen siirrettiin ELY-keskusten tehtäväksi. Vuoden 2015 alusta KEHA-keskuksen perustamisen myötä kaikki TE-toimistojen talous-, henkilöstö- ja muut tukipalvelut sekä TE-toimistojen myöntämien tukien, avustusten ja korvausten maksatustehtävät on hoidettu kehittämis- ja hallintokeskuksessa.

Johtaminen

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 17 §:n mukaan TE-toimistoa johtaa toimiston johtaja. Työ- ja elinkeinotoimiston johtaja vastaa toimiston toiminnan tuloksellisuudesta ja ELY-keskuksen sille asettamien tulostavoitteiden saavuttamisesta.

TE-toimiston johtaja tai muu virkamies, jolle on säädetty tai työjärjestyksessä määrätty päätösvalta, ratkaisee toimiston päätettävät asiat. Työjärjestyksellä voidaan siirtää ratkaisuvallan toimiston muille virkamiehille.

TE-toimiston johtaja voi pidättää itsellään päätösvalan asiassa, jonka toimiston virkamies työjärjestyksen mukaan saa ratkaista.

Ohjaus

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 3 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan ELY-keskusten tehtävänä on ohjata ja valvoa TE-toimistoja.

Rahoitus

Työ- ja elinkeinotoimistojen toimintamenot budjetoidaan työ- ja elinkeinoministeriön pääluokkaan momentille 32.30.01 työ- ja elinkeinotoimistojen toimintamenot. (siirtomääräraha 2 v). Momentille on osoitettu vuoden 2017 valtion talousarviossa 173 131 000 euron nettomäärärahaa. Tuloja ei TE-toimistoilla käytännössä ole. Työ- ja elinkeinoministeriö osoittaa toimintamäärärahat vuosittain kullekin 15 TE-toimistolle. Myös KEHA-keskukselle osoitetaan mom. 32.30.01 määrärahaa.

2.1.2.4 ELY-keskusten ja TE-toimistojen yhteiset kehittämis- ja hallintotehtävät

Kehittämis- ja hallintokeskuksen tukipalvelutyypiset tehtävät

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 3 a §:n mukaan kehittämis- ja hallintokeskus hoitaa ELY-keskusten sekä TE-toimistojen yhteisiä henkilöstö- ja taloushallinnon tehtäviä ja muita vastaavia palvelu- ja yleishallintotehtäviä sekä antaa yleishallinnollisia ohjeita ja ohjaa niiden soveltamista ELY-keskuksissa ja TE-toimistoissa.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun valtioneuvoston asetuksen 30 §:ssä säädetään kehittämis- ja hallintokeskuksen tehtävistä. Pykälän mukaan kehittämis- ja hallintokeskus hoitaa ELY-keskusten sekä TE-toimistojen 1) kirjanpitoyksikkö- ja talousjärjestelmätehtävät; 2) henkilöstöhallinnon tehtävät; 3) tietohallinnon ohjaustehtävät, palvelut ja palveluhankinnat; 4) yhteiset viestintäpalvelut ja viestintäpalveluhankinnat; 5) yhteiset valmiustehtävät; 6) yleishallinnon tehtävät sekä 7) yhteiset sisäiset koulutus- ja kehittämistehtävät sekä niiden hankinnat; sekä 8) tukien ja avustusten maksamista, käytön valvontaa ja takaisinperintää koskevat tehtävät, joista säädetään erikseen.

Valtioneuvoston asetuksen 31 §:n mukaan kehittämis- ja hallintokeskus hoitaa lisäksi ELY-keskusten, TE-toimistojen, aluehallintovirastojen ja maistraattien tietohallintopalveluja. Tietohallintopalveluina kehittämis- ja hallintokeskus kehittää, tuottaa ja hankkii sähköisiä palveluja ja tietojärjestelmiä sekä hoitaa muita vastaavia sille säädettyjä ja määrättyjä tehtäviä. Nämä tietohallintopalvelut ovat toimialariippuvaisia tietohallintopalveluja erotuksena toimialariippumattomista perustietotekniikan palveluista, joita Valtori-palvelukeskus hoitaa valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annetun lain (1226/2013) 5 §:n nojalla.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 3 a §:n 3 momentissa säädetään kehittämis- ja hallintokeskuksen virkamiehen toimivallasta ELY-keskusten sekä TE-toimistojen hallintoasioiden esittelyssä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetulla valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin seuraavista hallintoasioista, jotka kehittämis- ja hallintokeskuksen virkamies esittelee ratkaistavaksi 1) toimintamenojen käyttösuunnitelman kulkekin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle sekä työ- ja elinkeinotoimistolle; 2) virkanimitykset ja työsuhteeseen ottamista koskevat päätökset palvelussuhteeseen liittyvät päätökset sille elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle tai työ- ja elinkeinotoimistolle, jonka virkaan henkilö nimitetään tai jonka työsuhteeseen henkilö otetaan; 3) muut kuin virkavapautta koskevat palvelussuhteeseen liittyvät päätökset sille elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle tai työ- ja elinkeinotoimistolle, johon päätöksen kohteena oleva henkilö on palvelussuhteessa, työ ja elinkeinotoimiston johtajan osalta kuitenkin asianomaista työ- ja elinkeinotoimistoa ohjaavalle elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle; 4) kanteluasioita koskevat vastaukset sille tai niille elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille sekä työ- ja elinkeinotoimistoille, joita kantelu koskee, ellei niistä muualla lainsäädännössä toisin säädetä.

Kehittämis- ja hallintokeskuksen maksatustehtävät

Lisäksi kehittämis- ja hallintokeskus antaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen henkilöstöjen tasapuolisen kohtelun, asiakkaiden tasapuolisen kohtelun ja tehtävien valtakunnallisesti yhdenmukaisen hoitamisen kannalta tarpeelliset ohjeet tehtäväkseen säädetyissä kehittämis- ja hallintoasioissa sekä avustusten maksamista, käytön valvontaa ja takaisinperintää koskevissa tehtävissä.

Kehittämis- ja hallintokeskus hoitaa lisäksi julkisen vallan käytön piiriin kuuluvia maksatustehtäviä. Lain 3 §:n 2 momentin mukaan kehittämis- ja hallintokeskus hoitaa ELY-keskuksen suoraan valtionavustuslain (688/2001) nojalla myöntämän valtionavustuksen maksamista ja takaisinperintää koskevat valtionavustuslain 12, 19, 21 ja 22 §:n mukaiset tehtävät. Kehittä-

mis- ja hallintokeskus hoitaa ELY-keskuksen lisäksi myös valtionavustuslain 15 §:n mukaisia valvontatehtäviä. Lisäksi kehittämis- ja hallintokeskus voi hoitaa ELY-keskusten sekä TE-toimistojen erityislainsäädännön nojalla myöntämien avustusten maksamista, niiden käytön valvontaa ja takaisinperintää sekä valtion korvauksia koskevia tehtäviä siten kuin niistä erikseen säädetään.

Erityislainsäädännön nojalla kehittämis- ja hallintokeskus hoitaa seuraavat maksatustehtävät. Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 12 luvun 8 §:n mukaan kehittämis- ja hallintokeskus maksaa TE-toimiston myöntämät tämän lain mukaiset tuet ja korvaukset sekä seuraa valtion virastoille tai laitoksille osoitettujen määrärahojen käyttöä. Näihin tukiin ja avustuksiin kuuluvat palkkatuet, starttirahat, lisätuet ja yritysten kehittämispalvelua koskevat avustukset. Kehittämis- ja hallintokeskus hoitaa myös näiden avustusten takaisinperintää koskevat tehtävät.

Lisäksi kehittämis- ja hallintokeskuksella on valtionavustusten maksatustehtäviä yksityistä teistä annetun lain (358/1962), rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain (498/2010), saariston kehityksen edistämisestä annetun lain (494/1981) sekä Euroopan meri- ja kalatalousrahosta annetun lain nojalla (1093/2014), energiatuen myöntämisen yleisistä ehdoista annetun valtioneuvoston asetuksen (1063/2012) nojalla.

Kehittämis- ja hallintokeskus maksaa erityislainsäädännön nojalla eräitä valtion korvauksia. Kehittämis- ja hallintokeskus maksaa valtion talousarvioin rajoissa korvauksia kunnille kotoutumisen edistämisestä annetun lain (1386/2010) mukaisista toimenpiteistä, kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain (189/2001) mukaisen toiminnan järjestämisestä ja varustamoille merimiesten matkakustannuksista, jotka maksetaan valtion varoista korvattavista merimiesten matkakustannuksista annetun lain (1068/2013) nojalla. Korvauspäätökset tehdään syntyneiden kustannusten perusteella erottamatta korvauksen myöntämisen ja maksamisprosesseja. Muita valtion korvausten maksamista koskevia tehtäviä kehittämis- ja hallintokeskuksella on maantielain (503/2005), ratalain (110/2007).

Kehittämis- ja hallintokeskuksen muut tehtävät

Lisäksi kehittämis- ja hallintokeskus toimii siviilipalveluslain 7 §:n mukaisesti siviilipalveluslain (1446/2007) 7 §:n 2 momentin mukaisesti siviilipalveluskeskuksena. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun valtioneuvoston asetuksen 30 §:n 2 momentin mukaan siviilipalveluskeskus on kehittämis- ja hallintokeskuksen erillisyyksikkö.

Siviilipalveluskeskuksen tehtävät ovat siviilipalveluslain 7 §:n 1 momentin mukaan 1) siviilipalvelusvelvollisten palvelukseen määrääminen; 2) siviilipalvelusvelvollisten kouluttaminen; 3) siviilipalvelusvelvollisten valvonta; 4) passilain (671/2006) 8 §:ssä tarkoitetun siviilipalvelustodistuksen antaminen siviilipalvelusvelvollisille ennen siviilipalveluksen alkamista; 5) siviilipalvelusvelvollisten majoituskustannusten korvaamisen toimeenpano; 6) siviilipalveluksen muu käytännön toimeenpano.

2.1.2.5 Ahvenanmaan valtionvirasto

Ahvenanmaan valtionvirastosta säädetään aluehallintovirastoista annetussa laissa sekä aluehallintovirastoista annetussa valtioneuvoston asetuksessa. Ahvenanmaan valtionviraston toimialueeseen kuuluu Ahvenanmaan maakunta ja viraston päätoimipaikka on Maarianhaminassa. Ahvenanmaan valtionviraston toiminta rahoitetaan aluehallintovirastojen toimintamenomomentilta. Viraston henkilöstömäärä on vaihdellut viime vuosina noin 16-17 henkilötyövuoden välillä.

Aluehallintovirastoista annetun lain 16 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnassa on aluehallintovirastoista annetussa laissa tarkoitettuna valtionhallinnon viranomaisena Ahvenanmaan valtionvirasto, jota johtaa maaherra. Virasto hoitaa sellaisia aluehallintovirastoista annetun lain 4 §:ssä tarkoitettuja tehtäviä, jotka Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) mukaan kuuluvat valtakunnan toimivaltaan. Ahvenanmaan valtionviraston toimivaltaan kuuluu käytännössä vain melko pieni osa niistä tehtävistä, joita aluehallintovirastot hoitavat Manner-Suomessa. Ahvenanmaan valtionviraston hoitamia aluehallintovirastoille säädettyjä tehtäviä ovat esimerkiksi alkoholilain (1143/1994) mukainen vähittäismyynnin lupahallinto ja valvonta sekä markkinoinnin valvonta anniskelun lupahallinnon ja valvonnan kuuluessa puolestaan maakunnan toimivaltaan. Lisäksi valtionvirasto hoitaa laissa aluehallintovirastolle säädettyinä tehtävänä muun muassa maksutalletustehtäviä, kilpailu- ja kuluttajatehtäviä, yhteisöoikeudellisia vähemmistösuojatehtäviä (erityinen tarkastus, kokouksen koolle kutsuminen) vahvistaa yhteis-aluelaisissa (758/1989) tarkoitettuja osakaskuntien sääntöjä, vastaa talous- ja velkaneuvonnan järjestämisestä sekä käsittelee väestösuojan rakennusvelvollisuudesta vapauttamista koskevia hakemuksia sekä perheasiain sovittelutoiminnassa vaadittavia lupia.

Aluehallintovirastoille kuuluvien työsuojelun tehtävien osalta on sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella laajennettu Lounais-Suomen aluehallintoviraston toimialuetta siten, että se kattaa myös Ahvenanmaan maakunnan.

Ahvenanmaan valtionvirastolle kuuluu muun lainsäädännön perusteella myös sellaisia tehtäviä, joita Manner-Suomen aluehallintovirastot eivät hoida. Tällaisia ovat esimerkiksi alusrekisteriviranomaistehtävät, ajoneuvoveron kantoa koskevat tehtävät, polttoainemaksun maksuunpanotehtävät, eräät maataloustukia koskevat tehtävät, eräät Ahvenanmaan valtuuskuntaa koskevat tehtävät, julkisen notaarin tehtävät sekä maistraatille kuuluvat tehtävät kuten rekisterihallintotehtävät ja holhousviranomaistehtävät. Muista kuin aluehallintovirastoista annetun lain nojalla Ahvenanmaan valtionvirastolle kuuluvista tehtävistä säädetään kaupallisista tavarankuljetuksista tiellä annetussa laissa (693/2006), maatalouden tukien toimeenpanosta annetussa laissa (192/2013), joukkoliikennelaisissa (869/2009), alusrekisterilaisissa (512/1993), polttoainemaksuista annetussa laissa (1280/2003), ajoneuvoverolaisissa (1281/2003), laajakaistarakentamisen tuesta haja-asutusalueilla annetussa laissa (1186/2009), laissa maaseutuyrittäjien luopumistuesta (1293/1994), laissa maatalouden harjoittamisesta luopumisen tuesta (612/2006), rekisterihallintolaisissa (166/1996), vaalilaisissa (714/1998), uskonnonvapauslaisissa (453/2003), kuolleeksi julistamisesta annetussa laissa (127/2005), terveydenhuoltolaisissa (1326/2010), hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla ja direktiivin 77/799/ETY kumoamisesta annetun neuvoston direktiivin lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten kansallisesta täytäntöönpanosta ja direktiivin soveltamisesta annetussa laissa (185/2013), holhous-toimilaisissa (442/1999), julkisesta notaarista annetussa laissa (420/2014), nimilaisissa (694/1985) sekä transseksuaalin sukupuolen vahvistamisesta annetussa laissa (563/2002).

Ahvenanmaan valtionvirastolle ja maaherralle on lisäksi säädetty tehtäviä Ahvenanmaan itsehallintolain 32 §:n tarkoittamalla sopimusasetuksilla. Valtionvirastolle tai maaherralle säädettyjä tehtäviä sisältyy esimerkiksi poliisihallinnosta Ahvenanmaan maakunnassa annettuun Tasavallan presidentin asetukseen (1177/2009), eräiden terveyden- ja sairaanhoidon tehtävien hallinnosta Ahvenanmaan maakunnassa annettuun Tasavallan presidentin asetukseen (1179/2009), eläinten tunnistamisen ja rekisteröinnin valvontaan liittyvien hallintotehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa annettuun Tasavallan presidentin asetukseen (1540/2011) sekä poikkeusoloihin varautumista koskevien tehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa annettuun Tasavallan presidentin asetukseen (900/2000).

Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualue ei tuota Ahvenanmaan valtionviraston hallinto- ja kehittämispalveluja vaan Ahvenanmaan valtionvirasto hoitaa itse hallintopalvelunsa, mutta aluehallintovirastoista annetun valtioneuvoston asetuksen 5 a §:n mukaan hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualueen on annettava tarvittaessa tukea Ahvenanmaan valtionvirastolle vastuualueelle kuuluvissa tehtävissä

Ahvenanmaan valtionviraston johtajana toimivasta maaherrasta ja maaherran nimittämisestä säädetään Ahvenanmaan itsehallintolaissa. Lain mukaan maaherraksi nimitetään henkilö, jolla on tarpeelliset edellytykset hoitaa hyvin maakunnan hallintoa sekä valvoa valtion turvallisuutta. Tasavallan presidentti nimittää maaherran sovittuaan asiasta maakuntapäivien puhemiehen kanssa. Jollei yksimielisyyttä saavuteta, presidentti nimittää maaherran maakuntapäivien ehdolle asettamista viidestä henkilöstä.

Ahvenanmaan valtionviraston toiminta rahoitetaan valtiovarainministeriön pääluokan aluehallintoviraston toimintamenomomentilta 28.40.01 (siirtomääräraha 2 v). Virasto on kuitenkin oma kirjanpitoyksikkönsä ja lisäksi sen tehtävät poikkeavat monelta osin aluehallintovirastojen tehtävistä, sillä virasto hoitaa mm. maistraattitehtäviä sekä eräitä liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tehtäviä, joita aluehallintovirastot eivät hoida. Ahvenanmaan valtionviraston ohjausta on toteutettu samoin periaattein kuin aluehallintovirastojenkin. Valtiovarainministeriö vastaa ohjauksen koordinoinnista, tekee viraston kanssa tulossopimuksen ja antaa kannanoton viraston tilinpäätöksestä. Muut ohjaavat ministeriöt ovat osallistuneet viraston kanssa käytäviin tulosneuvotteluihin sekä muihin ohjauksen prosesseihin siinä laajuudessa kuin viraston hoitamat hallinnonalan tehtävät ovat edellyttäneet.

2.2 Maakuntien liitot

Maakuntien liitot ovat lakisääteisiä kuntayhtymiä, joissa maakunnan alueen kuntien on oltava jäseninä. Maakuntien liittoja on 18 ja niiden yhteenlaskettu henkilöstömäärä vuonna 2016 oli noin 636 työntekijää.

Tehtävät

Maakuntien liittojen perustehtävät ovat alueiden kehittäminen, maakunnan suunnittelu ja edunvalvonta. Maakuntien liitoilla on sekä lakisääteisiä tehtäviä että jäsenkuntiensa niille osoittamia tehtäviä.

Maakunnan liitto vastaa alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annetun lain (7/2014, myöhemmin aluekehittämislaki) 17 §:n mukaan aluekehittämisen strategisesta kokonaisuudesta ja siinä tehtävässä:

- 1) vastaa maakunnan yleisestä kehittämisestä ja toimii tällöin yhteistyössä valtion viranomaisen, alueen keskuskaupunkien ja muiden kuntien, yliopistojen ja korkeakoulujen sekä muiden alueiden kehittämiseen osallistuvien tahojen kanssa sekä Lapin maakunnassa saamelaiskäräjien kanssa; yhteistyöstä voidaan laatia yhteistyösopimuksia;
- 2) kehittää alueensa elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä ottaen huomioon kuntien erilaisista lähtökohdista johtuvat tarpeet ja vahvuudet;
- 3) osallistuu elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä tarvittavin osin aluehallintovirastojen strategisten ohjausasiakirjojen laatimiseen sekä osallistuu elinkeino-, liikenne- ja ympä-

päristökeskusten tulossopimuksia koskeviin neuvotteluihin alueen kehittämistavoitteiden huomioon ottamiseksi;

4) vastaa alueellisen pitkän ja keskipitkän aikavälin koulutustarpeiden ennakoinnin yhteensovittamisesta ja alueellisten koulutustavoitteiden valmistelusta osana koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnittelua;

5) vastaa kulttuuria koskevien suunnitelmien ja kehittämistoimenpiteiden yhteensovittamisesta osana maakuntaohjelman toteuttamista;

6) vastaa maakunnan liikennejärjestelmäsuunnitelman suunnitteluprosessin käynnistämisestä, siihen liittyvän yhteistyön johtamisesta ja kyseisen suunnittelun yhteensovittamisesta maakunnan muun suunnittelun kanssa muualla kuin Helsingin seudulla;

7) vastaa alueellisten laaja-alaisten luonnonvarojen ja ympäristöä koskevien suunnitelmien osalta suunnitteluprosessin käynnistämisestä, siihen liittyvän yhteistyön johtamisesta ja kyseisen suunnittelun yhteensovittamisesta maakunnan muun suunnittelun kanssa;

8) laatii kuntien ja muiden koulutuksen järjestäjien hanke-esitysten kiireellisyysjärjestyksen seuraavaa neljää vuotta koskevaan rahoitussuunnitelmaan, lukuun ottamatta liikunnan koulutuskeskusten hankkeita;

9) asettaa alueelliset liikuntaneuvostot;

10) edistää julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetussa laissa (223/2007) tarkoitettua yhteispalvelua alueellaan;

11) vastaa ennakoinnin yhteensovittamisesta maakunnassa, arvioi ja seuraa maakunnan ja sen osien kehitystä sekä kehittämistoiminnan vaikuttavuutta;

12) edistää kuntien ja maakuntien välistä yhteistyötä, hoitaa tehtäviinsä liittyviä kansainvälisiä asioita ja yhteyksiä; sekä

13) hoitaa muut tässä laissa säädetyt tehtävänsä.

Maakunnan suunnittelusta säädetään maankäyttö- ja rakennuslaissa. Lain 25 §:n mukaan maakunnan suunnitteluun kuuluvat maakuntasuunnitelma, muuta alueiden käytön suunnittelua ohjaava maakuntakaava ja alueellinen kehittämissuunnitelma. Maakunnan suunnittelussa otetaan huomioon valtakunnalliset tavoitteet sovittaen ne yhteen alueiden käyttöön liittyvien maakunnallisten ja paikallisten tavoitteiden kanssa.

Maakuntasuunnitelmassa osoitetaan maakunnan tavoiteltu kehitys. Maakuntakaavassa esitetään alueiden käytön ja yhdyskuntarakenteen periaatteet ja osoitetaan maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia alueita. Maakuntakaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa yleiskaavaa ja asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi.

Maakuntien vapaaehtoisista tehtävistä sovitaan perustamissopimuksessa. Esimerkiksi kaksi maakuntaa on sopinut hoitavansa palo- ja pelastustoimen ja kesäyliopisto on joidenkin maakuntien hoidossa. Lisäksi kulttuurin edistäminen on kirjattu moniin perussopimuksiin. Maakuntien liitoilla on myös muita alueensa edunvalvontaan liittyviä tehtäviä.

Alueiden kehittämiseen liittyvistä tehtävistä vastaa aluekehittämislain 5 §:n mukaan kussakin maakunnassa maakunnan liitto aluekehittämisviranomaisena. Lain 17 §:ssä lueteltujen tehtävien lisäksi maakuntien liitot vastaavat maakuntaohjelmien laatimisesta ja muiden alueiden kehittämiseen liittyvien ohjelmien laatimisesta. Valmistelu tehdään aina yhteistyössä muiden viranomaisten ja alueen kehittämiseen osallistuvien toimijoiden kanssa. Maakunnan liitto johtaa myös maakunnan yhteistyöryhmän toimintaa maakunnassaan. Näistä tehtävistä säädetään aluekehittämislaisissa ja tarkemmin toimintaa ohjataan valtioneuvoston asetuksilla.

Maakunnan liiton keskeisin yhteistyökumppani on alueiden kehittämisessä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, joka edistää alueellista kehittämistä hoitamalla sille säädettyjä tai erikseen määrättyjä valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtäviä toimialueellaan.

Maakuntien liitot toimivat rakennerahasto-ohjelman välittävänä toimieliminä ja Euroopan alueellisen yhteistyön sekä ulkorajayhteistyön ohjelmissa niillä on myös hallinto- ja todentamisviranomaistehtäviä. Hallinto- ja todentamisviranomaisina ne hoitavat ohjelmiin liittyviä tehtäviä suoraan Euroopan komission, Euroopan unionin jäsenvaltioiden ja muiden ohjelmien toimintaan liittyvien valtioiden kuten Norjan ja Venäjän federaation kanssa. Välittävän toimielimen tehtäviin kuuluu tuen myöntämiseen, maksamiseen, hallinnointiin ja valvontaan liittyviä tehtäviä. Rakennerahasto-ohjelman välittävän toimielimen tehtävistä osa on koottu neljään koordinoivaan liittoon.

Maakuntien liitoilla on lisäksi vielä käytössään kansallista maakunnan kehittämisrahaa, josta ne myös tekevät tukipäätökset, maksatukset ja niihin liittyvän valvonnan sekä järjestävät tarvittavat ulkopuoliset tarkastukset. Sekä rakennerahastovaroja että kansallisia varoja koskevas- ta tukimenettelystä säädetään alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden rahoittami- sesta annetussa laissa. Maakuntien liittoja ohjataan varojen myöntämiseen liittyvissä menette- lyissä mainitulla rahoituslailla sekä yksityiskohtaisempia säännöksiä sisältävillä valtioneuvos- ton asetuksilla, sekä varojen siirron yhteydessä annettavilla sitovilla varon käytön ehdoilla.

Organisaatio ja johtaminen

Maakunnan liiton toimielinten kokoonpanosta ja valinnasta säädetään aluekehittämislaisissa ja kuntalaisissa. Aluekehittämislain 17 a §:n mukaan maakunnan liiton ylimmän päättävän toimie- limen jäsenten tulee olla jäsenkuntien valtuutettuja. Maakuntien liittojen ylintä päättävää toi- mielintä kutsutaan maakuntavaltuustoksi. Maakuntavaltuustossa edustettuina olevien ryhmien ääniosuuksien tulee valittaessa vastata jäsenkuntien valtuustoissa edustettuina olevien eri ryhmien kuntavaaleissa saamaa ääniosuutta maakunnan alueella vaalilaissa (714/1998) sääde- tyn suhteellisuusperiaatteen mukaisesti. Jokaisella jäsenkunnalla tulee olla vähintään yksi edustaja maakuntavaltuustossa.

Maakunnan liiton muiden toimielinten kokoonpanosta säädetään kuntalain (410/2015) 58 §:n 3 momentissa. Säännöksen mukaan näiden toimielinten kokoonpano on sovitettava sellaiseksi, että se vastaa jäsenkuntien valtuustoissa edustettuina olevien eri ryhmien kuntavaaleissa saa- maa ääniosuutta kuntayhtymän alueella vaalilaissa säädetyn suhteellisuusperiaatteen mukai- sesti.

Maakuntien liittojen tehtävistä osa on säädetty yhteistoiminnassa hoidettaviksi. Aluekehittä- mislain 19 §:n mukaan 19 § maakuntien liittojen yhteistoiminnan piiriin kuuluu sellaisten 17 §:ssä tarkoitettujen tehtävien käsittely ja niitä koskeva päätöksenteko, jotka:

- 1) ovat alueen pitkäjänteisen kehittämisen kannalta merkittäviä;

2) sisältyvät maakuntaohjelmiin ja niiden toimeenpanosuunnitelmiin tai muihin alueiden kehittämiseen merkittävästi vaikuttaviin suunnitelmiin, kuten liikennettä koskeviin suunnitelmiin; sekä

3) koskevat pääosin koko yhteistoiminta-alueita.

Yhteistoiminta-alueeseen kuuluvien maakuntien liittojen jäsenkunnat voivat yhtäpitävin päätöksin tai perussopimuksessa antaa muitakin alueiden kehittämiseen tai maakunnan suunnitelmaan liittyviä tehtäviä yhteistoiminnassa käsiteltäviksi ja päätettäviksi.

Maakuntien liittojen yhteistoiminnan järjestämiseksi maa jaetaan maakuntien yhteistoiminta-alueisiin. Maakunnan liitto voi kuulua edellä 19 §:ssä tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi vain yhteen yhteistoiminta-alueeseen.

Maakuntien liittojen yhteistoiminta-alueen on muodostettava toiminnallisesti ja taloudellisesti tarkoituksenmukainen kokonaisuus yhteistoiminnan kohteena olevien tehtävien hoitamiseksi. Yhteistoiminta-aluejako tulee ottaa huomioon muodostettaessa sellaisten elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimialueita, joissa hoidetaan kaikkia keskuksen toimialaan kuuluvia tehtäviä.

Yhteistoiminta-alueeseen kuuluvien maakuntien liittojen jäsenkuntien on sovittava yhteistoiminnan piiriin kuuluvien asioiden käsittelyn ja päätöksenteon järjestämisestä joko siten, että päätösvaltaa käyttää maakuntien liittojen yhteinen toimielin, tai siten, että päätösvaltaa käyttävät maakuntien liitot yhtäpitävin päätöksin. Yhteistoiminta-alueeseen kuuluvien maakuntien liittojen on sovittava yhteistoiminnassa käsiteltävien ja päätettävien asioiden valmistelusta ja sitä koskevista vastuista.

Maakuntien liittojen yhteisestä toimielimestä ja sen valitsemisesta säädetään aluekehittämislain 21 §:ssä. Yhteistoiminta-alueeseen kuuluvien maakuntien liittojen valtuustot asettavat yhteisen toimielimen ja valitsevat siihen jäsenet, jos yhteistoimintasopimuksessa niin määrätään. Muussa tapauksessa yhteistoiminta-alueeseen kuuluvat maakunnan liiton jäsenkunnat asettavat yhteisen toimielimen ja valitsevat siihen jäsenet samassa yhteydessä ja samaa menettelyä käyttäen kuin ne valitsevat edustajansa maakuntien liittojen valtuustoon. Toimielimessä edustettuina olevien ryhmien ääniosuuksien tulee valittaessa vastata jäsenkuntien valtuustoissa edustettuina olevien eri ryhmien kuntavaaleissa saamaa ääniosuutta yhteistoiminta-alueeseen kuuluvien maakuntien liittojen jäsenkuntien alueella vaalilaissa säädetyn suhteellisuusperiaatteen mukaisesti.

Yhteisen toimielimen jäsenten lukumäärästä ja äänivallan perusteista, toimielimen muista kuin laissa säädettyistä tehtävistä sekä muista yhteistoiminnan järjestämiseksi välttämättömistä asioista sovitaan yhteistoiminta-alueeseen kuuluvien maakuntien yhteistoimintasopimuksessa.

Valtioneuvosto voi velvoittaa yhteistoiminta-alueen maakuntien liitot ja niiden jäsenkunnat aloittamaan yhteistoimintaa koskevat neuvottelut ja samalla määrätä yhteistoiminnan käynnistämiseksi välttämättömistä asioista. Valtioneuvoston määräys on voimassa siihen asti, kunnes yhteistoiminta-alueeseen kuuluvien maakuntien liittojen jäsenkunnat pääsevät sopimukseen yhteistoiminnasta. Jos aluekehittämislain 20 §:n 1 momentissa tarkoitettuja yhtäpitäviä päätöksiä ei saada maakuntien liitoissa tehtyä ja siitä on merkittävää haittaa valtion ja kuntien väliselle yhteistyölle alueiden kehittämisessä, valtioneuvosto voi velvoittaa jäsenkunnat edellä mainitussa lainkohdassa tarkoitettua yhteisen toimielimen perustamiseen.

Maakunnassa on alueen kehittämiseen vaikuttavien suunnitelmien ja sopimusten sekä kansallisten ja Euroopan unionin osarahoittamien ohjelmien toimeenpanon yhteensovittamista varten maakunnan yhteistyöryhmä. Maakunnan yhteistyöryhmä toimii yleisasetuksen 5 artiklan mukaisena kumppanuuselimenä maakunnassa. Yhteistyöryhmän asettaa maakunnan liiton hallitus. Yhteistyöryhmän jäsenet asetetaan kunnanvaltuuston toimikaudeksi ja saamelaiskäräjien osalta saamelaiskäräjien toimikaudeksi.

Yhteistyöryhmässä on aluekehittämislain mukaan oltava kattavasti edustettuina maakunnan alueen kehittämisen kannalta keskeiset tahot eli alueen kunnat ja maakunnan liitto sekä Lapin maakunnassa lisäksi saamelaiskäräjät, ohjelmia rahoittavat valtion viranomaiset ja muut yhteistyöryhmän tehtävien kannalta merkittävät valtionhallintoon kuuluvat organisaatiot sekä alueen kehittämisen kannalta keskeisiä tahoja kuten työmarkkina- ja elinkeinojärjestöjä sekä kansalaisyhteiskuntaa kuten ympäristöjärjestöjä ja tasa-arvon ja syrjimättömyyden edistämisestä vastaavia järjestöjä.

Maakuntien liittojen ylimmän virkamiesjohtajan virkanimikkeenä on maakuntajohtaja. Maakuntajohtaja johtaa maakunnan liiton virastoa ja toimii maakuntahallituksen esittelijänä.

Rahoitus

Liittojen rahoitus koostuu pääosin kuntien jäsenmaksuosuuksista sekä ulkopuolisesta hanke- rahoituksesta. Kuntien jäsenmaksuosuudet maakuntaliittojen lakisääteisiin tehtäviin olivat noin 51 milj. euroa vuonna 2015. Liittojen lakisääteisten tehtävien lisäksi osa maakuntien liitoista on vastannut myös muun muassa pelastustoimen tehtävien hoitamisesta ja kesäyliopisto- toiminnasta. Näihin tehtäviin maakunnan kunnat ovat osoittaneet erillisrahoituksen. Maakuntien liittojen menoista arviolta noin 60 prosenttia koostuu henkilöstökuluista.

2.3 Maakunnille osoitettavat tehtävät

Maakunnan tehtäväalasta säädetään maakuntalain 6 §:ssä. Tässä esityksessä kuvataan maakunnalle kunnilta, aluehallintovirastoilta sekä ELY-keskuksilta ja KEHA-keskukselta siirtyviä tehtäviä siltä osin, kun tehtäviä koskevia säännöksiä ehdotetaan muutettavaksi tällä hallituksen esityksellä. Mainituilta viranomaisilta siirtyy maakunnalle maakuntalain 6 §:n mukaisia tehtäviä myös muilla hallituksen esityksillä. Näitä tehtäviä ei kuvata tässä hallituksen esityksessä

Maakuntalain 6 §:n 1 momentin 1-4 kohdissa maakunnan tehtäväalaan säädetään kuuluviksi sosiaali- ja terveydenhuolto, hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistämisen ja ehkäisevän päihdetyön asiantuntijatuki kunnille, alueellinen alkoholihallinto ja pelastustoimi. Säännöksen 9 kohdassa maakunnalle säädetään kuuluvaksi aluekehittämisviranomaisen tehtävät, alueen, sen elinkeinoelämän ja innovaatioympäristöjen kehittäminen ja rahoittaminen, näihin liittyvä koulutus ja osaamisen kehittäminen, yritys-, työ- ja elinkeinopalvelujen järjestäminen sekä kotoutumisen edistäminen. Edelleen säännöksen 14 kohdan nojalla maakunnan tehtäviin kuuluvat liikennejärjestelmän toimivuus, liikenneturvallisuus, tie- ja liikenneolot, alueellinen tienpito, maankäytön yhteistyö sekä toimintaympäristöä koskevien tietojen tuottaminen valtakunnalliseen liikennejärjestelmäsuunnitteluun. Säännöksen 24 kohdan nojalla maakunnan tehtäviin kuuluu maatalousyrittäjien ja turkistuottajien lomituspalvelujen järjestäminen sekä poronhoitajien sijaisavun kustannusten korvaaminen. Näitä tehtäviä koskevat säädösmuutokset ehdotetaan toteutettavaksi erillisillä hallituksen esityksillä, kuitenkin siten, että tässä esityksessä ehdotetaan siirrettäväksi saariston kehittämisen edistämisestä annetun lain mukaiset

eräät aluekehittämisviranomaisen tehtävät sekä maastoliikennelain mukaiset maakunnan liikennetehtävät.

Muilta osin tässä esityksessä maakunnalle siirtyvät tehtävät kuvataan maakuntalain 6 §:n tehtäväläsäännöksen mukaisesti ja siten, että maakuntalain 6 §:n 1 momentin 18 ja 19 kohdissa tarkoitettujen tehtävien (maakunnallisen identiteetin edistäminen alueella yhteistyössä alueen muiden toimijoiden kanssa sekä kulttuuria koskevien suunnitelmien ja kehittämistoimenpiteiden yhteensovittaminen osana maakuntastrategian ja –ohjelman sekä maakuntakaavoituksen toteuttamista) kuvaukset sisältyvät muihin kuvattuihin tehtäväläisiin.

2.3.1 Terveydensuojelu, tupakkavalvonta, elintarvikevalvonta sekä eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonta ja eläinlääkäripalvelut

Terveydensuojelun, tupakkavalvonnan, elintarvikevalvonnan sekä eläinten terveyden ja hyvinvoinninvalvonnan ja eläinlääkäripalveluiden tehtäviin on aluehallintovirastoissa ja ELY-keskuksissa osoitettu 69 henkilötyövuotta, minkä lisäksi tehtävissä kunnissa työskentelee 1314 työntekijää.

2.3.1.1 Tupakka- ja terveydensuojelulain mukainen valvonta

Terveydensuojelulain (763/1994) 6 §:n 1 momentin mukaan kunnan tehtävänä on alueellaan edistää ja valvoa terveydensuojelua siten, että asukkaille turvataan terveellinen elinympäristö. Kunnan on tiedotettava terveydensuojelusta ja järjestettävä terveydensuojelua koskevaa ohjausta ja neuvontaa.

Tupakkalain (549/2016) 8 §:n mukaan kunta valvoo alueellaan tupakkalain noudattamista. Tämä pitää sisällään tupakkalaisia tarkoitettujen tuotteiden myynnin valvonnan sekä markkinointi- ja esilläpitokiellojen sekä tupakointikiellojen ja -rajoitusten noudattamisen valvonnan.

Nikotiinikorvaustuotteet luokitellaan lääkkeiksi. Lääkelain (395/1987) 38 a §:n mukaan lääkkeitä saa myydä väestölle ainoastaan lääkelaissa tarkoitettusta apteekista, sivuapteekista, apteekin palvelupisteestä ja apteekin verkkopalvelusta. Lääkelain 54 a §:n 1 momentin mukaan nikotiinivalmisteita voidaan kuitenkin myydä apteekkien lisäksi vähittäiskaupoissa, kioskeissa ja huoltoasemilla sekä ravitsemisliikkeissä, joille kunta on myöntänyt myyntiluvan. Kunta valvoo lääkelain 54 c §:n 1 momentin mukaan nikotiinikorvaustuotteiden myyntiä.

Ympäristöterveydenhuollon kokonaisuudesta säädetään terveydenhuoltolaissa (1326/2010). Lain 21 §:n mukaan ympäristöterveydenhuollon kokonaisuuteen kuuluvat terveydensuojelulain ja tupakkalain lisäksi elintarvikelaissa (23/2006) ja eläinlääkintähuoltolaissa (765/2009) säädetty ympäristöterveydenhuollon tehtävät. Nikotiinikorvaustuotteiden myynnin valvontaa tehdään tarkoituksenmukaisuussyistä tupakkalain valvonnan yhteydessä samojen viranhaltijoiden toimesta, koska myyntipisteet ovat samoja. Tehtävä ei lääkelakiin sisältyvänä kuitenkaan kuulu ympäristöterveydenhuollon kokonaisuuteen.

Terveydenhuoltolain mukaan kunnan on järjestettävä ympäristöterveydenhuollon palvelut alueellaan sen mukaan, mitä ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta annetussa laissa (410/2009) säädetään. Viimeksi mainitun lain mukaan kunnalla on oltava edellä mainittujen lakien tehtävien järjestämiseksi sekä tarkoituksenmukaisen työnjaon ja erikoistumisen mahdollistamiseksi käytettävissään vähintään 10 henkilötyövuotta vastaavat henkilöresurssit tähän tehtävään. Jos kunnalla ei ole käytettävissään 10 henkilötyövuotta, on toiminta järjestettävä useamman kunnan kanssa muodostettavalla yhteistoiminta-alueella. Tällä hetkellä ympäristöterveydenhuolto on järjestetty 62 yhteistoiminta-alueella. Ympäristöterveydenhuollon järjes-

täminen yhteistoiminta-alueilla on vakiintunut. Osa yhteistoiminta-alueista on suhteellisen pieniä.

Tehtävien yleisen suunnittelun ja valvonnan ylin johto ja ohjaus kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira ohjaa terveydensuojelulain ja tupakkalain sekä niiden nojalla annettujen säännösten toimeenpanoa ja valvontaa valtakunnallisesti ja aluehallintovirastot ohjaavat toimialueillaan. Lääkehuollon yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluu sosiaali- ja terveysministeriön alaisena Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimealle.

Aluehallintovirastot valvovat kuntien terveydensuojeluviranomaisten toimintaa terveydensuojelulain 5 §:n nojalla. Tupakkalaissa ja lääkelaisissa ei ole säädetty terveydensuojelulakia vastaavalla tavalla valvovasta viranomaisesta. Aluehallintovirastolle voi kuitenkin tehdä hallintolaissa (434/2003) tarkoitetun hallintokantelun kunnan toiminnasta ja kuntalain mukaan aluehallintovirastoilla on toimivalta tutkia, onko kunta toiminut lainmukaisesti.

Terveydensuojelulain ja tupakkalain mukainen valvonta sekä nikotiinivalmisteiden myynnin valvonta rahoitetaan kunnan verotuloilla, kunnalle maksettavilla valtionosuuksilla ja kunnan valvonnasta perimillä maksuilla.

Kuntien tehtävät siirtyisivät maakunnille.

2.3.1.2 Elintarvikevalvonta

2.3.1.2.1 Elintarvikevalvonnan yleinen organisointi

Elintarvikevalvonnasta säädetään elintarvikelaissa (23/2006) sekä sen nojalla annetuissa asetuksissa. Elintarviketurvallisuusvirasto (*Evira*) suunnittelee, ohjaa, kehittää ja suorittaa valtakunnallisesti elintarvikevalvontaa ja ohjaa muiden erikseen säädettyjen tehtävien lisäksi aluehallintovirastoja kuntien elintarvikevalvonnan arvioinnissa sekä arvioi aluehallintoviraston järjestämää lihantarkastusta ja siihen liittyvää valvontaa. Elintarviketurvallisuusviraston tulee laatia tämän lain mukaisen valvonnan toimeenpanon ohjaamiseksi ja yhteensovittamiseksi valtakunnallinen elintarvikevalvontaohjelma (*valvontaohjelma*).

Aluehallintovirasto suunnittelee, ohjaa ja valvoo elintarvikevalvontaa sekä valvoo elintarvikemääräysten noudattamista toimialueellaan sekä arvioi kunnan elintarvikevalvonnan järjestämistä ja julkaisee arvioinnin tulokset, arvioi kuntien valvontasuunnitelmat sekä tarkastaa niiden noudattamista, julkaisee suorittamansa elintarvikevalvonnan tulokset Eviran määräämällä tavalla ja huolehtii elintarvikevalvonnasta poroteurastamoissa ja niiden yhteydessä olevissa laitoksissa. Aluehallintoviraston on laadittava vastuullaan olevaa elintarvikevalvontaa koskeva valvontasuunnitelma, joka vastaa kunnan valvontasuunnitelmaa.

Kunnan on huolehdittava alueellaan elintarvikevalvonnasta. Kunnassa nämä tehtävät hoitaa kunnan määräämä lautakunta tai muu monijäseninen toimielin (*kunnan valvontaviranomaisen*). Mitä elintarvikelaissa säädetään kunnasta, koskee myös kuntayhtymää ja ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta annetussa laissa (410/2009) tarkoitettua yhteistoiminta-alueita. Kunta voi sopia toisen kunnan tai kuntayhtymän kanssa, että kunnalle tai sen viranomaiselle laissa säädetty tehtävä, jossa toimivalta voidaan siirtää viranhaltijalle, annetaan virkavastuulla toisen kunnan tai kuntayhtymän viranhaltijan hoidettavaksi. Kuntayhtymä voi tehdä edellä tarkoitetun sopimuksen, jos siihen on kuntayhtymän jäsenkuntien suostumus.

Kunta tekee aluehallintovirastoille ja Eviralle elintarvikemääräysten mukaiset ilmoitukset ja raportit, neuvoo elintarvikealan toimijoita ja kuluttajia sekä tiedottaa tämän lain soveltamisalaan kuuluvista asioista, avustaa valtion viranomaisia korvausta vastaan eläimistä saatavien elintarvikkeiden kansallisen vierasainevalvontaohjelman toteuttamisessa sekä julkaisee suorittamansa elintarvikevalvonnan tulokset Eviran määräämällä tavalla.

ELY-keskukset, Evira ja aluehallintovirasto valvovat jäljitettävyyttä kalastusalusten saaliiden purkamisen yhteydessä. ELY-keskukset huolehtivat maatalouden tukien toimeenpanosta annetussa laissa (192/2013) tarkoitettujen täydentävien ehtojen valvontaan kuuluvista kasvintuotannon elintarvikehygieniää koskevista tarkastuksista. ELY-keskukset voivat tehtävää hoitaessaan ottaa viranomaisnäytteitä kasvinsuojeluainejäämien tutkimiseksi. Lisäksi ELY-keskukset voivat ottaa Eviran toimeksiannosta muita viranomaisnäytteitä

Elintarvikelain mukainen valvonta on maksullista ja sen suuruudesta säädetään valtion viranomaisen osalta valtion maksuperustelaissa (150/1992) sekä kunnan viranomaisen osalta kunnan hyväksymässä taksassa. Valtio korvaa kunnille aiheutuneet kustannukset sellaisista Eviran kuntien toimeenpantaviksi ohjaamista elintarvikevalvonnan tarkastuksista, näytteenotoista, tutkimuksista ja selvityksistä, jotka on elintarvikelaissa säädetty Eviran tehtäviksi tai jotka liittyvät säädösten tai Eviran ohjeiden valmisteluun. Lain 30 §:n 4 kohdan mukaisten muiden erityistä asiantuntemusta vaativista elintarvikevalvontatehtävien suorittamisesta valtio korvaa kunnille ainoastaan näytteiden tutkimuskustannukset.

2.3.1.2.2 Ensisaapumisvalvonta

Ensisaapumisvalvonnasta säädetään elintarvikelain 23, 42 ja 60 §:ssä sekä elintarvikelain nojalla annetussa asetuksessa.

Ensisaapumisvalvonta järjestetään ensisijaisesti siten, että Evira tekee kunnan kanssa kuntalain (365/1995) 2 §:n 2 momentissa tarkoitetun sopimuksen, jolla kunta sitoutuu huolehtimaan ensisaapumisvalvonnasta kunnan alueella.

Evira huolehtii ensisaapumisvalvonnasta teurastamoissa, riistan käsittelylaitoksissa ja niiden yhteydessä olevissa laitoksissa. Aluehallintovirasto huolehtii ensisaapumisvalvonnasta valvomissaan poroteurastamoissa ja niiden yhteydessä olevissa laitoksissa.

2.3.1.2.3 Lihantarkastus

Lihantarkastuksesta säädetään elintarvikelain 43 §:ssä. Evira tarkastaa lihan teurastamossa ja riistan käsittelylaitoksessa. Aluehallintovirasto tarkastaa lihan poroteurastamossa. Evira arvioi aluehallintoviraston järjestämää lihantarkastusta ja siihen liittyvää valvontaa. Valvonta on maksullista ja sen suuruudesta säädetään valtion viranomaisen osalta valtion maksuperustelaissa. Pieniä eläinmääriä teurastavien teurastamoiden ja riistan käsittelylaitosten lihantarkastus- ja valvontamaksuja voidaan kuitenkin alentaa enintään valvonta-asetuksen mukaisesti siten kuin maa- ja metsätalousministeriön asetuksella säädetään.

2.3.1.2.4 Eläinten lääkitsemisen valvonta

Eläinten lääkitsemisestä annetussa laissa (387/2014) säädetään eläimistä vastuussa olevia toimijoita koskevista kielloista ja rajoituksista, jotka liittyvät lääkkeiden käyttöön eläimille. Lain täytäntöönpanoa ja noudattamista valvoo keskushallinnon viranomaisena Elintarviketurvallisuusvirasto ja alueellisena viranomaisena aluehallintovirasto. Lisäksi kunnaneläinlääkärit suorittavat tiettyjä eläinten pitopaikkoihin kohdistuvia valvontatehtäviä aluehallintoviraston mää-

räyksestä. Aluehallintovirasto voi esteellisyyden välttämiseksi määrätä kunnaneläinlääkäriin suorittamaan näitä tehtäviä toimialueensa ulkopuolella. Pitopaikkoihin kohdistuva valvonta siirtyisi maakunnalle.

2.3.1.3 Eläinten terveys ja hyvinvointi

2.3.1.3.1 Eläintautien vastustaminen

Tarttuvien eläintautien vastustamiseen liittyvistä viranomaistehtävistä säädetään eläintautilaissa (441/2013). Tilanteessa, jossa vastustettavaa eläintautia esiintyy tai epäillään esiintyvän, viranomaisten vastuulla on tartuntalähteen ja taudin leviämisreittien selvittäminen, pitopaikkojen tutkiminen ja näytteiden ottaminen, taudin leviämisen estämiseksi välttämättömien toimenpiteiden, kieltojen ja rajoitusten määrääminen ja näiden noudattamisen valvonta sekä huolehtiminen hätärokotusten toteuttamisesta ja välttämättömien eläinten lopettamiseen, tuotteiden hävittämiseen sekä pitopaikan puhdistamiseen ja desinfiointiin liittyvien toimenpiteiden täytäntöönpanosta.

Aluehallintovirasto suunnittelee, ohjaa, valvoo ja toteuttaa eläintautien vastustamista toimialueellaan ja tekee taudintorjuntaa koskevat hallintopäätökset, lukuun ottamatta Eviralle kuuluvia eläinten lopettamiseen ja tuotteiden hävittämiseen liittyviä päätöksiä. Kunnaneläinlääkäri suorittaa tarkastuksia, ottaa näytteitä sekä toteuttaa päätösten täytäntöönpanoon liittyviä toimenpiteitä. Koska valvontaviranomaisten resurssit ovat eläintautiepidemioita ajatellen varsin niukat, kunnaneläinlääkäreitä voidaan lain mukaan osoittaa taudintorjuntaan myös oman toimialueensa ulkopuolelle. Aluehallintovirastolla on velvollisuus järjestää helposti leviävien ja vaarallisten eläintautien torjuntaan liittyvien kiireellisten tehtävien hoito virka-ajan ulkopuolella yhteistoiminnassa muiden aluehallintovirastojen kanssa.

Eläintautilaissa säädetään myös eräistä eläintautien ennaltaehkäisyyn liittyvistä velvoitteista, eläinten pakollisesta ja vapaaehtoisesta terveysvalvonnasta sekä eläinten keinolliseen lisäämiseen liittyvien toimintojen sekä karanteenien ja eläinlupajärjestelmien desinfiointipaikkojen luvanvaraisuudesta. Aluehallintovirasto päättää lupien myöntämisestä mainituille toimintoille, kun taas kunnaneläinlääkäri vastaa toimijoiden säännönmukaisesta valvonnasta. Näihin tehtäviin liittyvistä suoritteista peritään maksuja. Aluehallintovirastot ja kunnaneläinlääkärit osallistuvat Eviran järjestämien, maan tautitilanteen seurantaan varten tehtävien seurantatutkimusten toteuttamiseen. Tehtävät siirtyisivät maakunnalle. Poroteurastamojen eläintautivalvonta keskitettäisiin Lapin maakuntaan.

2.3.1.3.2 Eläinsuojeluvalvonta

Kaikkien eläinten suojelua koskevista vaatimuksista säädetään eläinsuojelulaissa (247/1996). Eläinsuojelulain ja sen nojalla annettujen säännösten sekä lopetusasetuksen (neuvoston asetus (EY) N:o 1099/2009 eläinten suojelusta lopetuksen yhteydessä) täytäntöönpanosta ja noudattamisen valvonnasta huolehtii toimialueellaan aluehallintovirasto Elintarviketurvallisuusviraston toimiessa keskushallinnon viranomaisena. Aluehallintovirastolla on valvontaviranomaisena oikeus tarkastaa kaikenlaista eläinten pitoa ja puuttua tarvittaessa epäkohtiin määräyksin, kielloin tai kiiretoimin. Virasto voi tehostaa lain nojalla annettua kieltoa tai määräystä uhkasakolla tai uhalla, että tekemättä jätetty toimenpide teetetään laiminlyöjän kustannuksella. Aluehallintovirasto toimii myös laissa tarkoitettuna lupaviranomaisena sekä ottaa vastaan laissa säädettyjä ilmoituksia. Lisäksi se toimii lopetusasetuksen mukaisena kelpoisuustodistuksia ja väliaikaisia kelpoisuustodistuksia antavana ja peruuttavana viranomaisena. Aluehallintoviraston tehtäviin kuuluu myös määrätä eläinlääkäri eläinten kilpailutilaisuuteen valvomaan eläinsuojelusäännösten ja -määräysten noudattamista. Lisäksi virasto voi erityisestä syystä

myöntää poikkeuksia kiellosta, joka koskee eläimen luovuttamista arpajais- tai kilpailuvoittona. Aluehallintoviraston tehtäviin kuuluu myös myöntää oikeus eläinsuojeluvalvojana suorittaa tarkastuksia henkilölle, jolla on koulutuksen tai käytännön kokemuksen kautta hankittu riittävä perehtyneisyys tarkastuksen kohteena olevaan eläinlajiin.

Paikallisina eläinsuojeluviranomaisina toimivat muun muassa kunnaneläinlääkäri ja kunnan terveydensuojeluvalvontaa hoitava viranhaltija. Aluehallintoviraston tapaan näillä on oikeus tehdä tarkastuksia ja puuttua tarvittaessa hallinnollisin pakkokeinoin epäkohtiin. Lisäksi kunnaneläinlääkäriin tehtäviin kuuluu myöntää tiettyjä lupia ja ottaa vastaan ilmoituksia toimijoilta tai kansalaisilta. Hän voi myös antaa luvan eläimen näytteillä pitämiseen tai käyttämiseen valo- tai elokuvauksessa, josta eläimelle voi aiheutua vähäistä kipua tai tuskaa. Sairaasta, vahingoittuneesta tai muutoin avuttomassa tilassa olevasta kotieläimestä on tarvittaessa ilmoitettava kunnaneläinlääkärille tai kunnan terveydensuojeluvalvontaa hoitavalle viranhaltijalle. Jos eläinsuojeluvalvoja havaitsee, että lakia tai lopetusasetusta on rikottu, hänen on ilmoitettava siitä tarvittaessa kunnaneläinlääkärille tai kunnan terveydensuojeluvalvontaa hoitavalle viranhaltijalle. Kunnaneläinlääkäriin on tarvittaessa annettava virka-apua poliisilaitokselle eläimeen kohdistuvan menettämisseuraamuksen täytäntöönpanossa.

Aluehallintovirastojen maksuista vuonna 2016 annetun valtioneuvoston asetuksen (1524/2015) mukaisia kiinteähintaisia julkisoikeudellisia suoritteita ovat eläinnäyttelylupa (sirkus, eläintarha, pysyvä ja kiertävä eläinnäyttely), vapautus nautojen jaloittelua koskevasta vaatimuksesta sekä lopetusasetuksen mukainen kelpoisuustodistus tai väliaikainen kelpoisuustodistus.

Aluehallintoviraston, kunnaneläinlääkäriin ja kunnan terveydensuojeluvalvontaa hoitavan viranhaltijan tehtävät siirtyisivät maakunnalle. Poroteurastamoissa suoritettava eläinsuojeluvalvonta keskitettäisiin Lapin maakuntaan.

2.3.1.3.3 Eläinten kuljetuksen valvonta

Eläinten kuljetusta koskevista vaatimuksista ja kuljetusten valvonnasta säädetään eläinten kuljetuksesta annetussa laissa (1429/2006). Aluehallintovirasto huolehtii eläinkuljetusasetuksen (EY) N:o 1/2005 sekä eläinten kuljetuksesta annetun lain täytäntöönpanosta ja noudattamisen valvonnasta toimialueellaan Elintarviketurvallisuusviraston toimiessa keskushallinnon viranomaisena. Aluehallintovirastolla on valvontaviranomaisena oikeus tarkastaa eläinten kuljetuksia muun muassa tien päällä ja lähtöpaikassa. Virasto voi tarvittaessa puuttua toimintaan määräyksiin, kielloin tai kiiretoimin. Virasto voi tehostaa lain nojalla annettua kieltoa tai määräystä uhkasakolla tai uhalla, että tekemättä jätetty toimenpide teetetään laiminlyöjän kustannuksella.

Aluehallintovirasto on eläinkuljetusasetuksessa tarkoitettu karja-alueita tarkastava toimivaltainen viranomaisena ja tarkastusasema-asetuksessa (EY) N:o 1255/97 tarkoitettu toimivaltainen viranomaisena. Aluehallintovirasto myöntää eläinkuljettajaluvat ja hyväksymistodistukset pitkiin kuljetuksiin käytettäville maantiekuljetusvälineille. Lisäksi virasto myöntää eräiden kotieläinten kuljetuksessa edellytetyt maantieajoneuvon kuljettajan ja hoitajan pätevyystodistukset. Aluehallintovirastot myös päivittävät eläinkuljettajarekisteriä laissa säädettyjen tehtävien edellyttämässä laajuudessa. Kunnaneläinlääkäri valvoo eläinten kuljetusta koskevien säännösten noudattamista toimialueellaan. Aluehallintoviraston tapaan kunnaneläinlääkärillä on oikeus tehdä tarkastuksia ja puuttua tarvittaessa epäkohtiin hallinnollisin pakkokeinoin.

Aluehallintovirastojen maksuista vuonna 2016 annetun valtioneuvoston asetuksen mukaisia kiinteähintaisia julkisoikeudellisia suoritteita ovat eläinkuljettajalupa, maantiekuljetusvälineiden hyväksymistodistus sekä maantieajoneuvojen kuljettajien ja hoitajien pätevyystodistus.

Aluehallintoviraston ja kunnaneläinlääkäriin tehtävät siirtyisivät maakunnalle.

2.3.1.3.4 Talteen otetut eläimet

Eläinsuojelulain 15 §:n mukaan kunnan on huolehdittava alueellaan irrallaan tavattujen ja talteen otettujen koirien ja kissojen sekä muiden vastaavien pienikokoisten seura- ja harrastuseläinten tilapäisen hoidon järjestämisestä. Talteen otettua eläintä on säilytettävä vähintään 15 päivän ajan, minkä jälkeen kunnalla on oikeus myydä, muutoin luovuttaa tai lopettaa eläin. Kunnalla on oikeus periä eläimen omistajalta tai haltijalta korvaus eläimen talteenotosta, hoidosta ja mahdollisesta lopettamisesta aiheutuneista kustannuksista. Talteen otettujen eläinten hoito siirtyisi maakunnalle.

2.3.1.3.5 Eläinten rekisteröinnin ja merkitsemisen valvonta

Eläintunnistusjärjestelmästä annetussa laissa (238/2010) säädetään eläimistä vastuussa olevien toimijoiden sekä eläinten ja niiden pitopaikkojen tunnistamisesta sekä toimijoiden ilmoitusvelvollisuudesta ja rekisterien tietosisällöstä. Soveltamisalaan kuuluvat muut kuin luonnonvaraisena elävät eläimet. Lisäksi soveltamisalaan kuuluvat haaskaruokintapaikat. Unionin lainsäädäntö edellyttää eläinten tunnistamista, rekisteröimistä ja jäljitettävyyttä.

Aluehallintovirastot ja kunnaneläinlääkärit valvovat Eviran ohella lain noudattamista toimialueillaan. ELY-keskukset huolehtivat lain edellyttämistä eläinten rekisteröintiä ja merkitsemistä koskevista tarkastuksista ja aluehallintovirastot ELY-keskusten tekemiä tarkastuksia koskevien nk. johtopäätösten tekemisestä. Aluehallintovirastot määräävät tarvittaessa pakkokeinoista, kuten eläinten siirtoajoituksista eläintiloilla ja tuntemattoman nautaeläimen lopettamisesta. Tehtävät siirrettäisiin maakuntaan.

2.3.1.3.6 Eläinten ja eläimistä saatavien tuotteiden siirtojen, maahantuonnin ja maastaviennin valvonta

EU:n ulkopuolisista maista tuotaville eläville eläimille ja eläimistä saataville tuotteille tehtävistä tarkastuksista säädetään eläinlääkinnällisestä rajatarkastuksesta annetussa laissa (1192/1996). Lain mukaisia tehtäviä suorittavat Eviran palveluksessa olevat tai Eviran valtuuttamat rajaeläinlääkärit. Valtuutettuna rajaeläinlääkäriä voi toimia Suomessa laillistettu eläinlääkäri sekä omalla ja työntekijän suostumuksella myös valtion, kunnan tai yksityisen palveluksessa oleva eläinlääkäri.

Lain tarkoittamina valvontaviranomaisina toimivat lisäksi Tulli, aluehallintovirasto ja sellainen muu valtion, kunnan tai kuntayhtymän viranomainen, jonka kanssa maa- ja metsätalousministeriö on sopinut eräiden tarkastusten tekemisestä. Tällaisia tarkastustehtäviä ovat kolmannen maan lipun alla purjehtivasta aluksesta purettavien kalastustuotteiden tarkastus sekä maahan tuodussa eläimessä tai tavarassa myöhemmin todettujen puutteiden johdosta suoritettavat toimenpiteet. Kunnalla ja kunnan viranomaisella on oikeus saada valtiolta korvaus näiden toimenpiteiden suorittamisesta. Laissa säädetään lisäksi tietojen luovuttamisesta valtion ja kunnan viranomaisille.

Suomen ja muiden EU:n jäsenvaltioiden välillä siirrettävien eläinten sekä niiden alkuiden ja sukusolujen sekä Suomesta EU:n ulkopuolelle vietävien elävien eläinten ja eläimistä saatavien tuotteiden valvonnasta säädetään eläintautilaissa (441/2013). Suomeen saapuvia eläimiä ja tuotteita valvotaan pistokokein. Vientiedellytysten täyttymisen tarkastaa ja viennissä tarvittavan todistuksen antaa kunnaneläinlääkäri, lukuun ottamatta muita kuin kunnan valvonnassa olevia teurastamoja. Aluehallintoviraston palveluksessa oleva eläinlääkäri tarkastaa aluehallin-

toviraston valvomista poroteurastamoista ja niiden yhteydessä olevista laitoksista vietävät eläimistä saatavat tuotteet ja antaa todistuksen. Poroteurastamoja koskeva toimivalta on keskitetty Lapin aluehallintovirastolle. Vientiin liittyvät tarkastukset ja todistukset ovat maksullisia.

Määrätyt EU:n sisämarkkinoilla tapahtuvat eläinten tai tuotteiden siirrot edellyttävät Eviran lupaa tai rekisteröintiä taikka aluehallintoviraston hyväksymistä. Kunnaneläinlääkäri valvoo rekisteröityjä ja hyväksytyjä toimijoita ja pitopaikkoja sekä luvanvaraista toimintaa. Valvonasta peritään maksuja.

Aluehallintoviraston ja kunnaneläinlääkäriin tehtävät siirrettäisiin maakunnalle. Poroteurastamoja koskeva toimivalta keskitettäisiin Lapin maakuntaan.

2.3.1.3.7 Sivutuotevalvonta

Tehtävää sääntelee laki eläimistä saatavista sivutuotteista (517/2015). Eläimistä saatavilla sivutuotteilla tarkoitetaan kaikkia eläimistä saatavia tuotteita, joita ei käytetä elintarvikkeina, kuten teurastuksen sivutuotteita, meijeriteollisuuden sivutuotteita, kuolleita eläimiä ja lantaa. Lailla säädetään eläintautien leviämisen estämiseksi tarvittavista toimenpiteistä sekä toimenpiteistä, joilla pyritään huolehtimaan elintarviketurvallisuudesta.

Kunnaneläinlääkäriin tehtävät ehdotetaan siirrettäväksi maakunnan tehtäviksi. Tehtävät ovat alueellisia, lain noudattamiseen liittyviä merkittäviä valvontatehtäviä ja toimintaan liittyviä toimijoiden rekisteröintejä ja laitosten hyväksymisiä sekä eräitä lupia. Vuositasolla kunnaneläinlääkärit tekevät yhteensä noin 50 sivutuotevalvontakäyntiä koko maassa. Kunnaneläinlääkäri voi puuttua toimintaan määräyksin ja kielloin. Lisäksi kunnaneläinlääkäri keskeyttää toiminnan ja peruuttaa laitoksen hyväksynnän. Tehtäviin liittyvistä suoritteista peritään maksuja.

Aluehallintovirasto voi myöntää luvan sivutuoteaineksen hävittämisen tavasta poikkeuksellisissa olosuhteissa. Tämä tehtävä ehdotetaan siirrettäväksi maakunnalle.

2.3.1.4 Eläinlääkintähuolto ja eläinlääkäripalvelut

Eläinlääkintähuoltolaissa (765/2009) veloitetaan kunta järjestämään alueellaan peruseläinlääkäripalvelut. Lemmikki- ja harrastuseläimiä varten palvelut on kuitenkin järjestettävä vain, jos niitä ei ole muuten saatavilla sillä ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta annetussa laissa (410/2009) tarkoitetulla yhteistoiminta-alueella, johon kunta kuuluu. Peruseläinlääkäripalvelu järjestetään eläimistä riippuen joko eläintenpitopaikoissa tai tavanomaisissa eläinlääkäriin vastaanottotiloissa.

Kunnan on myös järjestettävä kiireellinen eläinlääkäriapu. Virka-ajan ulkopuolella tarvittavaa kiireellistä eläinlääkäriapua varten kunnan on järjestettävä päivystys yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa yhtä tai useampaa seutu- tai maakuntaa vastaavalla päivystysalueella. Päivystysalueella on lähtökohtaisesti oltava erillinen henkilökunta pienikokoisten, vastaanotolla hoidettavien eläinten sekä eläinten pitopaikoissa hoidettavien hyötyeläinten hoitamista varten.

Eläinlääkäripalveluista peritään maksuja eläinten omistajalta siten, että palvelun antaneella kunnaneläinlääkäriellä on oikeus periä suoraan asiakkaalta virkaehtosopimuksessa määrätty palkkio, matkakustannusten korvaus ja korvaus mm. lääkkeistä. Lisäksi kunta voi periä eläimen omistajalta tai haltijalta maksun kunnan järjestämistä toimitiloista ja työvälineistä sekä avustavan henkilökunnan palkkauksesta aiheutuvien kustannusten kattamiseksi silloin, kun kotieläintä hoidetaan eläinlääkäriin vastaanotolla. Kunnalla on myös oikeus tehdä yksityisen

eläinlääkäripalvelun tuottajan kanssa sopimus palveluiden tuottamisesta, jolloin palveluiden tuottaja saa periä asiakkaalta sopimuksen mukaisen maksun sekä korvauksen matkakustannuksista ja lääkkeistä ja tarvikkeista.

Eläinlääkintähuoltolain mukaan kunnalla on velvollisuus huolehtia eläintautilakiin, eläimistä saatavista sivutuotteista annettuun lakiin, eläinsuojelulakiin, eläinten kuljetuksesta annettuun lakiin sekä eläinten lääkitsemisestä annettuun lakiin perustuvien kunnaneläinlääkäriin tehtävien hoidon edellytysten järjestämisestä. Kunnan tulee pitää yllä kunnaneläinlääkäriin virkoja eläinlääkärien virkatehtäviä sekä eläinlääkäripalvelujen tuottamista varten. Kunnalla on oikeus saada valtiolta kunnalle aiheutuneisiin todellisiin kustannuksiin perustuva korvaus kunnaneläinlääkäriille muussa lainsäädännössä osoitettujen virkatehtävien hoidosta. Aluehallintovirasto perii eräistä näistä tehtävistä maksuja. Kunta voi lisäksi hoitaa valtion tehtäväksi elintarvikelaissa tai sen nojalla säädetyn lihantarkastuksen ja siihen liittyvän valvonnan, jos kunta on tehnyt siitä Eviran kanssa sopimuksen.

Eläinlääkäripalvelujen järjestämisvastuu siirtyisi maakunnalle.

2.3.2 Maatalous ja maaseudun kehittäminen

Maatalouteen ja maaseudun kehittämiseen on aluehallintovirastoissa ja ELY-keskuksissa osoitettu yhteensä 496 htv.

2.3.2.1 Maataloustukiin ja maaseudun kehittämistukiin liittyvät maksajavirastotehtävät

Euroopan unionin varoista maksettavien maataloustukien, sekä Euroopan meri- ja kalatalousrahaston varoista maksettavien tukien hallinnointiin liittyy Euroopan unionin lainsäädännöstä Suomen viranomaisille seuraavia yksityiskohtaisia ja laajoja velvoitteita. Näiden velvoitteiden laiminlyönti voi johtaa siihen, että Euroopan unioni ei maksa Suomelle rahoitusosuuttaan näistä tuista.

Euroopan unionin yhteistä maatalouspolitiikkaa toteutetaan kahden maatalousrahaston kautta. Euroopan maatalouden tukirahastosta (maataloustukirahasto) rahoitetaan kokonaisuudessaan Euroopan unionin suorat tuet ja markkinatoimenpiteet ja Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta (maaseuturahasto) rahoitetaan maaseudun kehittämisohjelmia yhdessä jäsenvaltioiden kanssa. Edellä mainittujen rahastojen kautta vuosittain rahoitettava määrä on noin kaksi miljardia euroa. Kummankin rahaston menot kanavoitetaan jäsenvaltioissa jäsenvaltioiden maksajavirastojen kautta. Maatalouden tukien toimeenpanosta annetussa laissa (192/2013) määritellyt kuntien, ELY-keskusten ja aluehallintoviraston tehtävät ehdotetaan siirrettäväksi maakunnille. Siirrettäväksi ehdotetut tehtävät liittyvät maatalousrahastojen ja kansallisten tukien myöntämiseen, hallintoon ja valvontaan. Pääosin nämä tukihallintoon kuuluvat, maakunnille siirrettävät tehtävät ovat ns. maksajavirastotehtäviä, joiden hoitamisesta säädetään hyvin yksityiskohtaisesti jäsenvaltioissa suoraan sovellettavassa Euroopan unionin lainsäädännössä.

Maatalousrahastoja koskeva keskeinen Euroopan unionin säädös on yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, hallinnoinnista ja seurannasta ja neuvoston asetusten (ETY) N:o 352/78, (EY) N:o 165/94, (EY) N:o 2799/98, (EY) N:o 814/2000, (EY) N:o 1290/2005 ja (EY) N:o 485/2008 kumoamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) N:o 1306/2013, jäljempänä *horisontaaliasetus*. Horisontaaliasetus sisältää muun muassa edellä mainittuja maatalousrahastoja koskevat yleiset säännökset, kuten säännökset rahastojen menoista, maksajavirastoista ja todentamisviranomaisista. Komissio on antanut erityisesti maksajavirastoa koskien horisontaaliasetuksen nojalla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen

(EU) N:o 1306/2013 soveltamissäännöistä maksajavirastojen ja muiden elinten, varainhoidon, tilien tarkastamisen ja hyväksymisen, tarkastuksia koskevien sääntöjen, vakuuksien ja avoimuuden osalta annetun komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 908/2014, jäljempänä *maksajavirastoasetus*, sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1306/2013 täydentämisestä maksajavirastojen ja muiden elinten, varainhoidon, tilien tarkastamisen, vakuuksien sekä euron käytön osalta annetun komission delegoidun asetuksen (EU) N:o 907/2014, jäljempänä *delegoitu maksajavirastoasetus*. Mainitut komission asetukset sisältävät horisontaaliasetusta tarkempia säännöksiä muun muassa maksajaviraston hyväksymismenettelystä ja -edellytyksistä ja maksajavirastotehtävien siirtämisestä ja todentamisviranomaisesta.

Maksajavirastoasetuksen 1 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on nimettävä ministeriötason viranomainen, joka vastaa hyväksynnän myöntämisestä maksajavirastolle sekä hyväksynnän uudelleen tarkastelemisesta ja peruuttamisesta, maksajavirastovaatimusten täyttymisen jatkuvasta valvonnasta ja toimivaltaiselle viranomaiselle osoitettujen tehtävien suorittamisesta. Suomessa toimivaltaisena viranomaisena toimii maa- ja metsätalousministeriö.

Maksajavirastosta, sen hyväksymisestä ja tehtävistä säädetään muun muassa horisontaaliasetuksessa, maksajavirastoasetuksessa ja delegoidussa maksajavirastoasetuksessa. Maksajavirastot ovat jäsenvaltioiden viranomaisia tai elimiä, jotka vastaavat maatalousrahastoista rahoitettavien menojen hallinnoinnista ja valvonnasta. Suomessa on hyväksytty eli akkreditoitu yksi maksajavirasto eli Maaseutuvirasto maatalousrahastoista rahoitettavien maksujen suorittamiseen oikeuttavaksi tahoksi. Maa- ja metsätalousministeriö on toimivaltaisena viranomaisena määritellyt Euroopan unionin lainsäädännön pohjalta hyväksymisedellytykset ja nimennyt riippumattoman elimen tarkastelemaan hyväksymisperusteiden täyttymistä. Hyväksymisedellytysten tarkastelun perusteella hyväksymisestä on tehty virallinen päätös, joka on toimitettu Euroopan komissiolle.

Maksajaviraston hyväksymisedellytyksistä, joiden pitää jatkuvasti täytyä, säädetään delegoidun maksajavirastoasetuksen 1 artiklassa. Maksajaviraston on annettava suorittamiensa maksujen sekä tiedon toimittamisen ja säilyttämisen osalta riittävät takeet muun muassa siitä, että hakemusten tukikelpoisuus varmistetaan ennen kuin tuki määrätään maksettavaksi, suoritettut maksut kirjataan kirjanpitoon tarkasti ja yksityiskohtaisesti, unionin lainsäädännön mukaiset valvonnat tehdään ja että vaaditut asiakirjat esitetään, ovat saatavilla ja säilytetään säädetyllä tavalla. Maksajavirastolla on lisäksi oltava sellainen hallintorakenne ja sisäisen valvonnan järjestelmä, jotka täyttävät delegoidun maksajavirastoasetuksen liitteessä I vahvistetut perusteet, jotka koskevat sisäistä ympäristöä (organisaatorakenne, henkilöstöresurssit), vaativat vaatimukset, tehtävien siirtäminen), valvontatoimia (maksupyyntöjen hyväksymismenettelyt, maksumenettelyt, kirjanpitojen menettelyt, ennakkomaksuja ja vakuuksia koskevat menettelyt, velkoja koskevat menettelyt, kirjausketju), tiedotusta ja viestintää (viestintä, tietojärjestelmien turvallisuus) sekä seurantaa (jatkuva seuranta sisäisin valvontatoimin, sisäisen tarkastuksen yksikön laatimat erilliset arviot). Maksajaviraston ja elimen, jolle maksajavirastotehtäviä on siirretty, tulee täyttää mainitut vaatimukset.

Maksajavirastotehtäviä voidaan horisontaaliasetuksen 7 artiklan mukaan siirtää toiselle tukien maksua lukuun ottamatta. Maksajavirastotehtäviä voidaan siirtää toiselle viranomaiselle, kuten maakunnalle, vain siinä tapauksessa, että Euroopan unionin lainsäädännössä säädetyt edellytykset täyttyvät. Maksajavirastotehtävien siirtämisen edellytyksenä on muun muassa, että maksajaviraston ja toisen elimen välillä tehdään kirjallinen sopimus siirretyistä tehtävistä, maksajavirasto on kaikissa tapauksissa vastuussa asianomaisten rahastojen tehokkaasta hallinnoinnista, toisen elimen tehtävät ja velvollisuudet määritellään selkeästi, toisella elimellä on käytettävissään tehokkaat järjestelmät ja että toinen elin antaa maksajavirastolle vakuutuksen

tehtäviensä suorittamisesta. Lisäksi esimerkiksi tukien myöntämiseen liittyvien tehtävien hoitamisen edellytyksenä on prosessiin liittyvien tehtävien eriyttäminen eri viranhaltijoiden kesken. Maksajavirastotehtäviä on tällä hetkellä siirretty muun muassa kunnille ja maaseutuhallinnon järjestämisestä kunnissa annetussa laissa (210/2010) tarkoitetuille yhteistoimintal-alueille (tiettyjen viljelijätukien myöntäminen) sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuk-sille (esimerkiksi viljelijätukien valvonta sekä maaseudun kehittämistukien myöntäminen).

Maksajavirasto säilyy vastuussa muille tahoille siirtämistään tehtävistä ja on velvollinen oh-jaamaan ja ohjeistamaan toimintaa sekä tekemään tehtäviä siirron perusteella hoitavien taho-jen auditointeja lainsäädännön toimeenpanon ja valvonnan tehokkuuden ja vaikuttavuuden varmistamiseksi. Prosessia tukevat myös Maaseutuvirastossa toimivat tai valmisteilla olevat valtakunnalliset tietojärjestelmät.

Maakuntaudistuksesta ja hallintorakenteiden muutoksesta johtuen tuleva uusi delegoituja maksajavirastotehtäviä hoitava organisaatiokokonaisuus joudutaan uudelleen hyväksymään eli sen on täytettävä akkreditointivaatimukset.

2.3.2.2 Maaseudun kehittäminen ja maataloustukihallinto

2.3.2.2.1 Viljelijätukihallinto

Viljelijätukia maksetaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa määritettyjen yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteiden saavuttamiseksi. Euroopan unionin kokonaan ja osit-tain rahoittamien viljelijätukien pohjana on yksityiskohtainen Euroopan unionin lainsäädäntö sisältäen muun muassa vaatimuksia tehtävien eriyttämisestä ja organisoinnista. Näitä tukijär-jestelmiä täydennetään kansallisesti rahoitetuilla tukijärjestelmillä. Viljelijätukihallintoon kuuluvista viranomaisten tehtävistä säädetään keskitetysti maatalouden tukien toimeenpanosta annetussa laissa (192/2013), jäljempänä *toimeenpanolaki*. Toimeenpanolakia sovelletaan Eu-roopan unionin suorista tuista maataloudelle annetun lain (193/2013), jäljempänä *suorien tuki-en laki*, eräistä ohjelmaperusteisista viljelijäkorvauksista annetun lain (1360/2014), jäljempänä *ohjelmaperusteisten viljelijäkorvausten laki*, ja maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista annetun lain (1559/2001), jäljempänä *kansallisten tukien laki*, nojalla myönnettävien tukien ja korvausten toimeenpanoon. Toimeenpanolaissa säädetään keskitetysti muun muassa eri viran-omaisten (kuten Maaseutuvirasto, kunta, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ja aluehal-lintovirasto) tehtävistä ja toimivallasta, tuen hakumenettelystä, tukihakemuksen käsittelystä viranomaisessa ja päätöksenteosta, valvonnasta ja valvontaseuraamuksista, tuen takaisinperin-nästä ja takaisinperittävästä määrästä sekä viranomaisen oikeudesta tietojensaantiin.

Suorien tukien lain nojalla myönnetään perustukea, viherryttämistukea, nuoren viljelijän tukea ja tuotantosidonnaisia tukia. Suorien tukien lain nojalla voidaan myöntää tuotantosidonnaisena tukena lypsyylehmäpalkkiota, nautapalkkiota, peltokasvipalkkiota sekä lammas- ja vuohipalk-kiota.

Ohjelmaperusteisten viljelijäkorvausten lain nojalla myönnetään Euroopan maaseudun kehit-tämisen maatalousrahaston (maaseuturahasto) tuesta maaseudun kehittämiseen ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1305/2013 (ns. maaseutuasetus) mukaisia seuraavia korvauksia: ympäris-tökorvaus, luonnonhaittakorvaus, eläinten hyvinvointikorvaus, luonnonmukaisen tuotannon korvaus, ei-tuotannollisten investointien korvaus, sekä maatalojen neuvonnan korvaus. Lailla toimeenpannaan osaltaan Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma 2014–2020.

Kansallisten tukien lain nojalla voidaan myöntää kansallisena tukena ensinnäkin Etelä-Suomen kansallista tukea kotieläintaloudelle, kasvintuotannolle, kasvihuonetuotannolle ja puutarhatuotteiden varastoinnille. Pohjoiselle alueelle voidaan puolestaan myöntää tukea kasvintuotannolle, kotieläintaloudelle, kasvihuonetuotannolle, puutarhatuotteiden varastoinnille, metsämarjojen ja -sienten varastoinnille, porotaloudelle, kotieläintalouden palveluille, maidon ja lihan kuljetusavustuksena sekä muuna pohjoisena tukena.

Vuosittain myönnettävät viljelijätuet ovat suuruusluokaltaan huomattavia. Valtion vuoden 2016 talousarviossa osoitettu on suorien tukien lain nojalla myönnettäville tuille noin 532 miljoonan euron arviomääräraha, ohjelmaperusteisten viljelijäkorvausten lain nojalla myönnettäville korvauksille noin 893 miljoonan euron suuruinen myöntämisvaltuus ja kansallisten tukien lain nojalla myönnettäville tuille 322 miljoonan euron myöntämisvaltuus eli viljelijäuille yhteensä hieman yli 1,7 miljardia euroa.

Yleistäen voi todeta, että kunta tekee toimeenpanolain 11 §:n 1 momentin nojalla päätöksen kaikkien muiden suorien tukien lain, ohjelmaperusteisten viljelijäkorvausten lain ja kansallisten tukien lain nojalla myönnettävistä tuista ja korvauksista kuin niistä tuista ja korvauksista, joiden myöntäminen on toimeenpanolaissa säädetty Maaseutuviraston tai elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtäväksi. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus tekee päätöksen maatilojen neuvonnan korvauksesta, luonnonmukaisen tuotannon korvauksesta ja eituotannollisten investointien korvauksesta sekä kansallisesti rahoitettujen puutarhatuotteiden sekä metsämarjojen ja sienten varastoinnin, kasvihuonetuotannon ja mehiläistalouden tuen myöntämisestä. Lisäksi toimeenpanolain 12 §:n 3 momentin mukaan porotalouden tukea koskevassa asiassa toimivaltainen viranomaisena on Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus.

Lähes kaikki viljelijätukihallintoon kuuluvat, maakunnille siirrettävät tehtävät ovat ns. maksajavirastotehtäviä., Euroopan unionin kokonaan ja osittain rahoittamien tukijärjestelmien rahoitus toteutetaan viljelijöille ensin valtion talousarvion kautta. Hyväksymiskelpoiset menot on vasta tämän jälkeen mahdollista rahoittaa unionin asianomaisista rahastoista. Ohjausta tapahtuu siten myös valtion talousarvion kirjausten sekä edellä mainittujen EU-asetusten edellyttämien sopimuksellisten menettelyjen kautta.

Kuntien tehtävät liittyvät tukien ja korvausten myöntämiseen sekä ns. hallinnolliseen valvontaan. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtävänä on tiettyjen tukien ja korvausten myöntämisen lisäksi erityisesti valvontaan liittyvät tehtävät. Maataloustukiin liittyviä täydentäviä ehtoja valvovat sekä elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskus että aluehallintovirasto. Ensiksi mainittu valvoo ympäristöön, ilmastonmuutokseen, maan hyvään maatalouskuntoon, kasvinsuojeluaineiden käyttöön ja rehuturvallisuuteen sekä kasvintuotannon elintarviketurvallisuuteen liittyviä ehtoja sekä suorittaa eläinten tunnistukseen ja rekisteröintiin liittyvien ehtojen valvontaan kuuluvat tarkastukset. Aluehallintovirasto valvoo eläinten hyvinvointiin liittyviä täydentäviä ehtoja sekä lisäksi kotieläintuotannon elintarviketurvallisuuteen, eläintautien vastustamiseen ja eläinten tunnistukseen ja rekisteröintiin liittyviä ehtoja muilta kuin elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskukselle kuuluvilta osin.

Toimeenpanolain 51 §:n mukaan laissa tarkoitettua tukea koskeva päätös on hakijalle tai tuensaajalle maksuton. Oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä peritään kuitenkin maksu valtion maksuperustelaisissa (150/1992) säädettyjen perusteiden mukaan.

Viljelijätukihallinto Ahvenanmaan maakunnassa

Toimeenpanolain säännöksiä sovelletaan lain 2 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnassa suorien tukien laissa ja kansallisten tukien laissa tarkoitettujen tukien toimeenpanoon, jos asia kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) nojalla valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Tällä hetkellä valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat kaikki suorien tukien lain nojalla myönnettävät tuet ja palkkiot sekä kansallisten tukien lain nojalla myönnettävät tuet (Ahvenanmaan maakunnan osalta Etelä-Suomen kansalliset tuet).

Ahvenanmaan maakunnassa maakunnan kunnat tekevät päätöksen niiden edellä mainittujen lakien nojalla myönnettävien tukien osalta, joissa Manner-Suomessa toimivaltainen viranomaisen on kunta. Eli Ahvenanmaan maakunnan kunta tekee päätöksen muun muassa suorien tukien lain nojalla myönnettävistä tuista sekä tukioikeuksien siirtämisestä.

Ahvenanmaan valtionviraston tehtävistä säädetään toimeenpanolain 10 §:ssä. Ahvenanmaan valtionvirasto tekee päätöksen muun muassa kansallisen kasvihuonetuen myöntämisestä sekä tietyistä tukioikeuksiin liittyvistä seikoista. Lisäksi Ahvenanmaan valtionvirasto suorittaa Ahvenanmaan maakunnassa suorien tukien valvontaa sekä täydentävien ehtojen osalta hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimusten noudattamisen valvontaa.

Ahvenanmaan maakunnan maaseudun kehittämisohjelmaan sisältyvät tukijärjestelmät kuuluvat Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan. Mainittuun kehittämisohjelman sisältyy myös viljelijätukia kuten ympäristökorvaus ja luonnonhaittakorvaus, joiden osalta Ahvenanmaan maakunnan hallitus vastaa tukien myöntämiseen liittyvistä tehtävistä.

2.3.2.2.2 Hanke- ja yritystuet

Hanke- ja yritystukia koskee seuraava lainsäädäntö: laki maaseudun kehittämisohjelmien hallinnoinnista (27/2014), laki maaseudun kehittämisen tukemisesta (28/2014) sekä valtioneuvoston asetus maaseudun yritystuesta (80/2015) ja valtioneuvoston asetus maaseudun hanketoiminnan tukemisesta (1174/2014).

Maaseudun kehittämisen tukemisesta annetussa laissa säädetään maaseudun yritystuesta ja kehittämishanketuesta. Lailla pannaan osaltaan toimeen Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma 2014–2020. Koko ohjelmakauden toimenpiteiden varat ovat (julkinen ja yksityinen rahoitus) n. 1900 miljoonaa euroa.

Maaseudun kehittämisohjelmien hallinnoinnista annetussa laissa säädetään EU:n maaseuturahaston rahoittamissa ohjelmissa jäsenvaltion hallinnolta edellytetyistä seikoista sekä kansallisten ohjelmien valmistelusta ja hallinnoinnista maa- ja metsätalousministeriön toimialalla. Laki sisältää säännökset ohjelman hallintoviranomaisesta, maksajavirastosta, todentamisviranomaisesta, välittävistä toimielimistä, paikallisista toimintaryhmistä, seurantakomiteasta ja valtakunnallisesta maaseutuverkostosta.

Maaseudun kehittämisen tukemisesta annetun lain mukaiset ELY-keskuksen tehtävät liittyvät lain mukaisten tukien myöntämiseen, maksamiseen ja takaisinperintään, sekä tarkastuksiin. Tehtäviin sisältyy maksajavirastotehtäviä.

Maaseudun kehittämisohjelmien hallinnoinnista annetun lain mukaan ELY-keskukset vastaavat valtakunnalliseen ohjelmaan liittyvien alueellisten maaseudun kehittämissuunnitelmien laatimisesta sekä toimeenpanon yhteensovittamisesta muiden alueella toteutettavien ohjelmien, kehittämisen ja paikallisten toimenpiteiden kanssa. ELY-keskukset ja kuntien maaseutuelinkeinoviranomaiset on nimetty välittäviksi toimielimiksi, jotka vastaavat toimialueellaan

tuen myöntämiseen, maksamiseen, seurantaan ja takaisinperintään liittyvistä tehtävistä siten kuin niistä erikseen lailla säädetään.

Maaseudun kehittämisohjelmien hallinnoinnista annetun lain mukaan paikalliset toimintaryhmät vastaavat EU:n yleisasetuksen (1303/2013) 34 artiklassa tarkoitettujen tehtävien hoitamisesta ja osallistuvat EU:n maaseutuasetuksen (1305/2013) 42 artiklassa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseen sen mukaan kuin siitä erikseen lailla säädetään.

Maa- ja metsätalousministeriö toimii maaseutuasetuksen 66 artiklassa tarkoitettuna hallintoviranomaisena. Hallintoviranomainen vastaa maaseutuohjelman hallinnoinnista hoitaen ne tehtävät, jotka hallintoviranomaiselle on Euroopan unionin lainsäädännössä tai maaseudun kehittämisohjelmien hallinnoinnista annetussa laissa osoitettu.

Maksajavirasto ohjaa ja valvoo välittäviä toimielimiä niiden hoitaessa maksajaviraston vastuulle kuuluvia tehtäviä. Suomen maksajavirastona toimii Maaseutuvirasto, joka siten vastaa EU:n maataloustuki- ja maaseuturahaston varojen käytöstä.

Maaseutuvirasto on maa- ja metsätalousministeriön tulohajauksessa. Maaseutuvirasto ohjaa ELY-keskuksia omien tehtäviensä osalta toimialahajauksessa sekä ohjaa kuntia sekä hallintoviranomaistehtävissä että maksajavirastosäädösten edellyttämässä maksajavirastotehtävissä.

Tehtävien ohjauksessa noudatetaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain (897/2009) mukaista tulos- ja toimialahjausta. MMM ja Maaseutuvirasto osallistuvat tehtäviensä mukaisesti ELY-keskusten yhteiseen tulohajaukseen ja vastaavat toimialallaan sovitun työnjaon mukaisesti toimialahajauksesta säädöksillä, rahoituksen ohjaamisella, informaatio-ohjauksella ja koulutuksella.

Tehtävien hoito rahoitetaan toimintamenoilla ja maaseutuohjelman teknisellä avulla. Valtion talousarviossa on määritelty maaseutuohjelman htv-määrä ohjelmakaudella 2014-2020 siten, että teknistä apua on käytettävissä 879 htv:tä vastaavan henkilöstön palkkaukseen. Tästä ELY-keskusten osuus on 110 vuonna 2015 htv:tä.

2.3.2.2.3 Poro- ja luontaiselinkeinot, poronhoito sekä koltat

Lapin aluehallintovirasto ja Lapin ELY-keskus hoitavat porotalouteen liittyviä tehtäviä valtakunnallisena tehtävänä eli omien toimialueidensa lisäksi myös Pohjois-Suomen aluehallintoviraston sekä Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun ELY-keskusten alueella.

Porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetuista annetun lain (986/2011) mukaista tukijärjestelmää sovelletaan ainoastaan poronhoitolaissa tarkoitettulla poronhoitoalueella. Muihin luontaiselinkeinoihin kuin porotalouteen liittyviä toimenpiteitä tuetaan ainoastaan luontaiselinkeinoalueella, joka käsittää kokonaan tai osittain eräät maan pohjoisimmat kunnat. Tukijärjestelmässä myönnetään elinkeinonharjoittajan investointitukea, nuoren elinkeinonharjoittajan aloitustukea, elinkeinonharjoittajan asunnonrakentamistukea, paliskunnan investointitukea, paliskunnan aitojen kunnossapitotukea, tutkimusrahoitusta ja erityisiä etuuksia. Tukijärjestelmä sisältää säännökset tuen hakemisesta, myöntämisestä, maksamisesta, seurannasta ja takaisinperinnästä.

Porotaloutta kohdanneiden vahinkojen korvaamisesta annettu laki (987/2011) sisältää säännökset edellytyksistä, joilla voidaan maksaa porotalouden harjoittajille korvausta vahingoista, jotka ovat johtuneet ennalta arvaamattomista, elinkeinosta riippumattomien tilanteiden aiheuttamista menetyksistä tai ylimääräisistä kustannuksista. Korvauksia voidaan myöntää ja mak-

saa vasta sen jälkeen, kun valtioneuvoston päätöksellä on todettu korvaukseen oikeuttavan onnettomuuden tai tuhon tapahtuneen.

Poronhoitolaki (848/1990) koskee poronhoidon harjoittamista poronhoitoalueella. Poronhoitoa hallinnoidaan paliskunnissa ja Paliskuntain yhdistyksessä, minkä lisäksi poronhoitoon liittyviä viranomaistehtäviä suoritetaan Lapin aluehallintovirastossa sekä ELY-keskuksissa.

Lapin aluehallintovirastolle kuuluu poronhoitolain noudattamisen valvonta, minkä lisäksi virasto mm. päättää paliskuntien rajoista, myöntää vapautuksia poroerotusten suorittamisesta sekä määrää porolaidunnuksesta aiheutuvia vahingonkorvausriitoja ratkaisevan arvioimislautakunnan jäsenten palkkioperusteista. Hakemuksesta tehdyt päätökset ovat maksullisia. ELY-keskus määrää kolmejäsenisen arvioimislautakunnan puheenjohtajan sekä päättää määrärahan myöntämisestä valtakunnan rajalle rakennettavan esteaidan rakentamiseen ja kunnossapitoon sekä Paliskuntain yhdistyksen toimintamenoihin. Määrärahapäätökset on keskitetty laissa Lapin ELY-keskukseen.

Kolttalain (253/1995) tavoitteena on edistää kolttaväestön ja -alueen elinolosuhteita ja toimeentulomahdollisuuksia sekä ylläpitää ja edistää kolttakulttuuria. Lain mukaisia toimenpiteitä suoritetaan laissa määritellyn koltta-alueen kehittämiseksi. Edellä mainitut tehtävät lukuun ottamatta maanhankintaa ja myyntiä siirrettäisiin Lapin maakuntaan.

2.3.2.2.4 Maatalouden rakennetuet

Maatalouden rakennetuista annetussa laissa (1476/2007) säädetään maatalouden investointituen ja nuoren viljelijän aloitustuen hakemisesta, myöntämisestä, maksamisesta, takaisinperinnästä ja seurannasta. Lain nojalla ohjataan myös tuettavien tuotantorakennusten rakentamisen teknisiä ja toiminnallisia vähimmäisvaatimuksia. Laki on lähtökohtaisesti väline, jolla toteutetaan EU:n maaseuturahaston osaksi rahoittamaa maaseudun kehittämissuunnitelmaa ja täydennetään ohjelmaa koskevaa EU-lainsäädäntöä. EU-säännökset ohjaavat voimakkaasti tukijärjestelmää. Valtionapuviranomaisina toimivat ELY-keskukset toimialueellaan.

Maatalouden rakennetukien koko ohjelmakauden 2014–2020 varat ovat (julkinen ja yksityinen rahoitus) n. 2373 miljoonaa euroa. Tehtävät ovat osa maksajavirastotehtäviä ja ne on tarkoitettu siirtää maakuntien tehtäviin.

2.3.2.2.5 Luopumistukijärjestelmät

Luopumistuesta säädetään maatalouden harjoittamisesta luopumisen tukemisesta annetussa laissa (612/2006, jäljempänä *luopumistukilaki*), sekä useammassa vanhemmassa laissa, jotka ovat edelleen voimassa, koska niiden nojalla myönnettyjä tukia maksetaan edelleen.

Maatalouden harjoittamisesta luopumisen tuki on maataloussektorin varhaiseläkejärjestelmä, jolla on usean vuosikymmenen ajan tuettu maatalouden sukupolvenvaihdoksia. Euroopan unionin valtioneuvoston päätöksellä on muutettu siten, että tällainen varhaiseläkejärjestelmä ei enää ole siirtymäkauden jälkeen kyseisten säännösten mukainen. Luopumistukijärjestelmän soveltaminen päättyy siten, että uusia tukia ei enää myönnetä 31.12.2018 jälkeen. Keskeinen taho luopumistukijärjestelmän soveltamisessa on Maatalousyrittäjien eläkelaitos Mela.

Luopumistukilain toimeenpanosta vastaavat kuntien maaseutuelinkeinoviranomaiset, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset, Maaseutuvirasto, maa- ja metsätalousministeriö sekä Maatalousyrittäjien eläkelaitos Mela. Maatalousyrittäjien eläkelaitos myöntää luopumistuen. Luopumistuen käytön valvonnasta vastaa maa- ja metsätalousministeriö ja valvonnan toteut-

tamisesta Maaseutuvirasto. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset antavat Maatalousyrittäjien eläkelaitokselle lausuntoja siitä, täyttyvätkö luopumistuen saamisen edellytykset. Kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävänä on osaltaan valvoa annettujen, maatalouden harjoittamisesta luopumista koskevien sitoumusten noudattamista. Ahvenanmaan maakunnassa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle kuuluvien tehtävien hoitamisesta vastaa Ahvenanmaan valtionvirasto.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia ohjataan luopumistukea koskevien tehtävien hoitamisessa pääasiassa säädösohjauksella.

2.3.3 Maataloustuotteiden markkinajärjestelyt, maatalouden tuotantopanosten turvallisuus, laatu ja käyttö sekä kasvinterveyden valvonta

Maataloustuotteiden markkinajärjestelyihin, maatalouden tuotantopanosten turvallisuuteen, laatuun ja käyttöön sekä kasvinterveyden valvontaan on osoitettu aluehallintovirastoissa ja ELY-keskuksissa yhteensä 22 htv.

2.3.3.1 Maatalouden markkinajärjestelyt

Maatalouden markkinajärjestely on osa yhteistä maatalouspolitiikkaa. Sen täytäntöönpanosta säädetään maataloustuotteiden markkinajärjestelystä annetussa laissa (999/2012), jäljempänä markkinajärjestelylaki. Maakuntauudistuksen kannalta merkityksellisiä säännöksiä siinä ovat ELY-keskuksille ja kunnille kuuluvia tehtäviä koskevat säännökset. Ne koskevat maataloustuotteiden interventiovarastointiin ja kaupan pitämisen vaatimuksiin liittyviä tehtäviä, joissa viranomaisen valvoo tiettyä toimintaa ja antaa siihen liittyviä hallintopäätöksiä. Interventiovarastointiin liittyvä valvonta on niin sanottu maksajavirastotehtävä. Kaupan pitämisen vaatimusten valvonta on toteutettu osana ympäristöterveydenhuoltoon liittyvää valvontaa.

2.3.3.2 Rehuvalvonta

Rehuvalvonnasta säädetään rehulaissa (86/2008). Evira suunnittelee, ohjaa, kehittää ja suorittaa valtakunnallista rehuvalvontaa sekä huolehtii tiedottamisesta. Evira käyttää valvonnassa apunaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia. Aluehallintovirastot valvovat Eviran ohella lääkerehuja. Valvontaviranomaisen on tarvittaessa neuvottava rehualan toimijaa Euroopan yhteisön rehulainsäädännön ja tämän lain sekä sen nojalla säädettyjen vaatimusten noudattamisesta.

Eviran on laadittava monivuotinen kansallinen valvontasuunnitelma, jossa kuvataan rehuvalvontaan liittyvien järjestelmien rakenteet ja organisaatiot sekä valvonnan strategiset tavoitteet, tärkeysjärjestykseen asettaminen ja yleinen järjestäminen.

Monivuotisen kansallisen valvontasuunnitelman lisäksi Eviran on laadittava vuosittainen valvontasuunnitelma rehuvalvonnan järjestämiseksi. Valvonta on maksullista ja sen suuruudesta säädetään valtion maksuperustelain nojalla.

2.3.3.3 Luomuvalvonta

Luonnonmukaisen tuotannon valvonnasta annetulla lailla (294/2015) pannaan kansallisesti täytäntöön neuvoston asetus luonnonmukaisesta tuotannosta ja luonnonmukaisesti tuotettujen tuotteiden merkinnöistä ja sen nojalla annetut Euroopan unionin säädökset. Laissa säädetään valvontajärjestelmästä sekä toimivaltaisista viranomaisista. Elintarviketurvallisuusvirasto toimii luonnonmukaisesti tuotettujen tuotteiden ja luonnonmukaisen tuotannon valvonnan kes-

kusviranomaisena. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus valvoo viljelijöitä ja maatiloilla tapahtuvaa jalostusta, käyttäen apunaan Elintarviketurvallisuusviraston valtuuttamia tarkastajia. Viljelijän ja tilan hyväksymisestä valvontajärjestelmään päättää elinkeino-, liikenne-, ja ympäristökeskus. Lisäksi niille kuuluu luonnonmukaisesti tuotettujen maataloustuotteiden kaupan pitämisen valvonta vähittäismyynnissä sekä tehtävä valvoa maataloustuotteiden käsittelyä vähäiseksi valmistukseksi katsottavalla tavalla, eli maatilalla harjoitettua omien maataloustuotteiden vähäistä käsittelyä, kuten esimerkiksi jauhojen, ryynien ja hiutaleiden valmistusta tai juuresten kuorimista, pilkkomista ja pakkaamista. Lisäksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus toimii tietyissä tehtävissä EU:n lainsäädännössä tarkoitettuna toimivaltaisena viranomaisena Elintarviketurvallisuusviraston sijaan.

2.3.3.4 Kasvinterveyden ja taimiaineistojen valvonta

Kasvinterveylaisissa (702/2003) ja taimiaineistolaisissa (1205/1994) määritellyt ELY-keskusten tehtävät ehdotetaan siirrettäväksi maakunnille. Tehtäviä on kaikissa ELY-keskuksissa sen mukaan millaista soveltamisalassa olevaa toimintaa on. ELY-keskukset valvovat Eviran apuna näiden lakien noudattamista. Kasvinterveylain ja taimiaineistolain vaatimuksia tarkastetaan usein samalla tarkastuskerralla. Myös kasvinterveylaisissa mukana oleva biologisten torjuntaliöiden ja pölyttäjien tuotevalvonta voidaan yhdistää kasvinterveystarkastuksiin. Kukin ELY-keskus voi tällä hetkellä itse yhdistellä näitä valvontoja muihin tehtäviin kuten tukivalvontoihin tai toisiin kasvintuotannon tarkastuksiin parhaaksi katsomallaan tavalla. Tarkastusmäärät per tarkastustyyppi tulevat Eviran tekemästä valvontasuunnitelmasta.

Kasvinterveylain perusteella valvotaan kasvien ja kasvituotteiden, joiden mukana kasvintuhooja voi levitä, tuotantoa, varastointia, markkinointia, maahantuontia ja maastavientiä sekä biologiseen torjuntaan käytettävien makroeliöiden markkinointia, käyttöä ja maahantuontia. Taimiaineistolain perusteella valvotaan puutarhakasvien taimiaineiston tuotantoa, maahantuontia ja markkinointia. Kasvinterveylain tavoitteena on estää uusien vaarallisten kasvintuhoojien asettuminen maahan ja toissijaisesti niiden leviämisen estäminen. Taimiaineistolain tavoitteena on myös kasvintuhoojien leviämisen estäminen sekä markkinoilla olevan taimiaineiston käyttötarkoitukseen sopivien laatuvaatimusten asettaminen.

ELY-keskusten tehtävänä on toimijoiden rekisteröiminen kasvinsuojelu- tai taimiaineistorekisteriin sekä rekisteriin tehtävät muutokset, kasvipassin käyttöoikeuden antaminen, kasvinterveylain mukaisten kasvintuhoojailmoitusten vastaanottaminen ja siitä ilmoittaminen Eviralle, kasvinterveylain mukaisia kasvintuhoojaesiintymiä koskevien torjuntapäätösten tekeminen ja vähäiset toimenpiteet, kiinteistön käyttörajoituksista tietojen antaminen, kasvinterveylain ja taimiaineistolain vaatimusten valvonta Eviran apuna, taimiaineiston markkinointi- tai maahantulokiellot, kielletyn taimiaineiston määrääminen vietäväksi maasta tai hävitettäväksi, väliaikainen kasvipassin tai muun todistuksen tai merkinnän käyttökielto ja saattaa tämä kielto viivytyksettä Eviran ratkaistavaksi, huomautus, taimiaineistorekisteristä poistaminen jos toiminnan virheellisyyksiä ei ole korjattu, teettämishaka ja teettämistä koskevan päätös, vastaanottaa kasvintuhoojan torjuntapäätöksestä aiheutuvien kustannusten korvaamiseksi tehtävä hakemus ja antaa lausunto hakemuksesta sekä toimittaa hakemus Eviralle.

2.3.3.5 Kasvinsuojeluainevalvonta

Kasvinsuojeluaineiden asianmukaisesta ja kestävästä käytöstä ja niiden käytöstä aiheutuvien riskien vähentämisestä säädetään kasvinsuojeluaineista annetussa laissa (1563/2011).

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto käyttää kasvinsuojeluaineista annetun lain ja EU:n kasvinsuojeluaineasetuksen (EY) N:o 1107/2009 noudattamisen valvonnassa apunaan ELY-

keskuksia. Kyseessä on lainsäädännön noudattamisen valvontaa koskeva avustava valvonta-tehtävä ja kasvinsuojeluaineen lentolevityksen valvontatehtävä.

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto ohjaa ELY-keskusten suorittamaa kasvinsuojeluaineiden käytön valvontaa kasvinsuojeluaineiden käyttöpaikoilla, esimerkiksi maataloilla, puutarhoilla tai viheralueilla sekä kasvinsuojeluaineiden kaupan valvontaa. Kasvinsuojeluainevalvontaa tehdään budjettirahoituksella. ELY -keskuksen tehtävät siirtyisivät maakunnalle.

2.3.3.6 Siemen- ja hukkakauravalvonta

Hukkakauran torjunnasta annettu laki (185/2002) kieltää hukkakauran saastuttamien tuotteiden markkinoinnin ja luovutuksen. Laissa velvoitetaan edelleen myös hukkakauran aktiiviseen torjuntaan. Vastuu lain mukaisesta valvonnasta ja valvonnan järjestämisestä on Elintarviketurvallisuusvirastolla, joka käyttää valvonnassa apunaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia sekä valtuuttamia tarkastajia. Kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisen tehtävänä on suorittaa tilalla hukkakauran esiintymistä koskeva katselmus ja laadittava tarvittaessa hukkakauran torjuntasuunnitelma. Torjuntasuunnitelman laatiminen on siirrettävä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle, jos siihen on erityinen syy tai jos alue, jolla hukkakauraa esiintyy, sijaitsee useamman kunnan alueella. Lisäksi kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisen tulee pitää rekisteriä alueista, joilla esiintyy hukkakauraa. Hukkakauravalvonnalla on yhteys maataloustukien valvontaan.

Siemenkauppalain (728/2000) lähtökohtana on, että markkinoida saadaan pääsääntöisesti vain sertifioitua kylvösiementä, jonka aitous ja laatu on viranomaisten varmentamaa. Sertifiointivaatimuksesta voidaan poiketa ainoastaan laissa nimenomaisesti säädetyissä tapauksissa. Päävastuullisena valvonta- ja sertifiointiviranomaisena toimii Elintarviketurvallisuusvirasto, joka voi käyttää valvonnassa apunaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia sekä kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisia. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus sekä kuntien maaseutuelinkeinoviranomainen voi päättää väliaikaisesta markkinointikiellosta.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen sekä kunnan tehtävät siirtyisivät maakunnille.

2.3.3.7 Lannoitevalvonta

Lannoitevalmisteilla edistetään maa- ja metsätalouden sekä puutarhatalouden toimintaedellytyksiä. Ne parantavat kasvien kasvua sekä sadon laatua ja määrää. Päävastuullisena lannoitevalvontaviranomaisena toimii lannoitevalmistelaisissa (539/2006) Elintarviketurvallisuusvirasto. Elintarviketurvallisuusvirasto voi käyttää valvonnassa apunaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia sekä valtuuttamia tarkastajia. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi päättää lannoitevalmiste-erän väliaikaisesta markkinointikiellosta sekä teettämishasta että teettämisestä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävät siirtyisivät maakunnille.

2.3.3.8 Eläinjalostus

Eläinjalostuksesta säädetään eläinjalostustoiminnasta annetussa laissa (319/2014). Laki sisältää säännökset muun muassa kantakirjaa pitävän yhteisön hyväksymisestä sekä jalostukseen käytettäviin eläimiin ja niiden sukusoluihin ja alkioihin liittyvistä asiakirjoista sekä niiden tuonnista. Eläinjalostustoiminnasta annetun lain mukaan Elintarviketurvallisuusvirasto valvoo kantakirjaa pitävän yhteisön toimintaa laissa säädettyjen tehtävien hoitamisessa. Jalostukseen käytettävien eläinten sekä niiden sukusolujen ja alkioiden maahantuontia valvoo Elintarviketurvallisuusviraston lisäksi Tulli. Elintarviketurvallisuusvirasto voi käyttää valvonnassa apu-

naan aluehallintovirastoa. Uudistuksen jälkeen Elintarviketurvallisuusviraston oikeudesta käyttää valvonnassa apunaan toista viranomaista luovuttaisiin.

2.3.4 Kalatalous ja vesitalous

Kalatalouden ja vesitalouden tehtäviin on osoitettu ELY-keskuksissa yhteensä 243 henkilötyövuotta, joista 196 on palkattu toimintamäärärahoihin ja 47 henkilötyövuotta erillismäärärahoihin. Edellä mainituista henkilöistä kalataloustehtävissä on 51 henkilötyövuotta toimintamenovaroilla palkattuna ja 2 henkilötyövuotta erillismäärärahoihin.

2.3.4.1 Kalatalous

Kalataloustehtäviä ovat kalastuksen järjestäminen ja kalakantojen hoito, kalatalousvelvoitteet ja yleisen kalatalousedun valvonta, kalatalouden edistäminen, kalatalouden elinkeinojen edistäminen ja rahoittaminen Euroopan meri- ja kalatalousrahastosta sekä EU:n yhteisen kalastuspolitiikan valvonta. Tehtävät siirrettäisiin maakunnille, joiden tulisi järjestää niiden hoito yhteistoiminnassa tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina.

Kalavarojen hoitoon ja vapaa-ajan kalastukseen sekä kalatalousmatkailuun ja muihin palveluihin liittyvät tehtävät perustuvat kalastuslakiin (379/2015), vesilakiin (587/2011), Norjan ja Ruotsin kanssa solmittuihin kalastussopimuksiin sekä lakiin vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä (1299/2004). Elinkeinokalatalouden tehtävät perustuvat EU-lainsäädäntöön, jota sovelletaan suoraan kalatalouden elinkeinoihin, sekä seuraaviin säädöksiin: laki Euroopan unionin yhteisen kalastuspolitiikan kansallisesta täytäntöönpanosta (1048/2016), laki Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevan eurooppalaisen asetuksen kansallisesta täytäntöönpanosta (1093/2014), laki kaupallisen kalastuksen vakuutustuesta (998/2012), laki Suomen talousvyöhykkeestä (1058/2004), laki yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta (1188/2014), valtioneuvoston asetus lohienkalastuksen rajoituksista Pohjanlahdella ja Simonjoessa (190/2008), laki merellä toimivien kalastus- ja vesiviljelysalusten rekisteröinnistä (690/2010), kalastuslaki (379/2015) ja elintarvikelaki (23/2006).

Kalataloustehtävät on keskitetty Varsinais-Suomen, Pohjois-Savon ja Lapin ELY-keskuksille. Lisäksi Varsinais-Suomen ELY-keskukselle kuuluu valtakunnallisena keskittämistehtävänä kalastusvakuutustukijärjestelmän hoito, yhteisen kalastuspolitiikan säännösten noudattamisen valvonta sekä Euroopan meri - ja kalatalousrahaston (EMKR) mukaisten avustusten myöntämisen koordinointi ja rahaston tietyt muut toimeenpanotehtävät. EMKR -tukien myöntämiseen liittyvät tehtävät on myös keskitetty kolmelle ELY -keskukselle. Saimaanorpan suojeleluun liittyvät kalataloustehtävät on keskitetty Pohjois-Savon ELY-keskukselle.

ELY-keskusten kalataloustehtäviin liittyvistä suoritteista on peritty maksuperusteasetuksen mukaiset maksut.

2.3.4.2 Vesitalous

Vesitalouden tehtäviä ovat vesistöjen säännöstelyjen ja tulva- ja kuivuusriskien hallinnan asiantuntijapalvelut, ohjaus sekä hydrologisen tiedon tuottaminen, patoturvallisuuden valvonta- ja asiantuntijatehtävät, vesihuollon järjestämisen ja kehittämisen valvontatehtävät ja asiantuntijapalvelut, peruskuivatukseen ja ojitukseen liittyvät asiantuntijapalvelut, ohjaus ja toiminnan kehittäminen, rakennettujen vesistöjen hoidon ja kunnostuksen asiantuntijapalvelut, ohjaus ja edistäminen, Ruotsin ja Venäjän kanssa tehtyjen rajavesistöjä koskevien valtiosopimusten mukaiset toimeenpanotehtävät sekä oikeusministeriön hallinnonalaan kuuluvan vesilain mukaiset maakunnille osoitettavat tehtävät. Nämä tehtävät siirrettäisiin maakunnille lukuun otta-

matta vesilain mukaisia valvontatehtäviä. Maakunnat hoitaisivat maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalaan kuuluvat ELY-keskusten nykyisin hoitamat kalatalouteen, ojitustoimitukseen, uiton päättymisen jälkitoimiin, säännöstelyn kehittämiseen, vaarantorjuntatoimiin ja jäästä aiheutuvien vahinkojen torjuntaan liittyvät tehtävät.

Vesitalouteen sisältyvät myös valtion vesistörakenteiden omistajan sekä valtiolle kuuluvien vesilain mukaisten lupien haltijan tehtävät.

Vesitaloustehtävät perustuvat seuraaviin säädöksiin: laki tulvariskien hallinnasta (620/2010) ja valtioneuvoston asetus tulvariskien hallinnasta (659/2010), patoturvallisuuslaki (494/2009) ja valtioneuvoston asetus patoturvallisuudesta (319/2010), vesihuoltolaki (119/2001), laki peruskuivatustoiminnan tukemisesta (947/1997) ja asetus peruskuivatustoiminnan tukemisesta (530/1998), laki Suomen ja Ruotsin välillä tehdyn rajajokisopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta, sopimuksen soveltamisesta ja eräiden lakien kumoamisesta (722/2010), laki Neuvostoliiton kanssa Saimaan ja Vuoksen juoksutussäännöstä tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä sopimuksen soveltamisesta (1331/1991), valtioneuvoston asetus vesistön ja vesiympäristön käyttöä ja tilaa parantavien hankkeiden avustamisesta (714/2015) sekä vesilaki.

Vesitaloustehtäviä hoidetaan ELY-keskusten Ympäristö- ja luonnonvarat -vastuualueilla vesistöalueittaisessa yhteistyössä. Useita vesitaloustehtävien erityisasiantuntijuutta vaativia osatehtäviä on keskitetty valtakunnallisesti. Vesistö rakenne- ja -laiteomaisuuden hallinta, kunnossapito ja perusparannustehtävät on keskitetty Etelä-Pohjanmaan ELY-keskukseen.

Maa- ja metsätalousministeriö ohjaa ELY-keskuksia vesitaloustehtävissä valtion talousarviossa asetettavien vaikuttavuustavoitteiden, tulohajauksen, resurssihajauksen, informaatiohajauksen sekä muun vuorovaikutuksen keinoin.

Vesitaloustehtävien hoitoon tarvittavat henkilöstövoimavarat rahoitetaan työ- ja elinkeinoministeriön pääluokkaan budjetoiduista ELY-keskusten toimintamenomäärärahoista. Lisäksi vesistö rakenteiden hallintaan liittyviin tehtäviin suunnataan maa- ja metsätalousministeriön pääluokan luonnonvaratalouden politiikkasektorin erillismäärärahoja vuosittain noin 8 milj. euroa sekä vesistökunnostus ja tulvasuojeluhankkeiden tukemiseen noin 4 milj. euroa.

ELY-keskusten patoturvallisuusviranomaisen tehtäviin liittyvistä suoritteista on peritty maksuperusteasetuksen mukaiset maksut.

2.3.4.3 Euroopan meri- ja kalatalousrahastosta maksettaviin tukiin liittyvät tehtävät

Euroopan meri- ja kalatalousrahaston mukaisia tukia myönnetään Euroopan unionin yhteisen kalastuspolitiikan ja yhdenmetyt meripolitiikan täytäntöön panemiseksi. Tukien ja niiden hallinnoinnin pohjana on yksityiskohtainen Euroopan unionin lainsäädäntö sisältäen muun muassa vaatimuksia tehtävien eriyttämisestä ja organisoinnista.

Kansallisesti tehtävän pohjana on laki Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevan eurooppalaisen asetuksen kansallisesta täytäntöönpanosta (1093/2014).

Maa- ja metsätalousministeriö on EU-lainsäädännössä edellytetty toimintaohjelman hallintoviranomainen, todentamisviranomainen ja tarkastusviranomainen. Tukia myöntäviä hallintoviranomaisen välittäviä toimielimiä ovat Varsinais-Suomen, Lapin ja Pohjois-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset. Lisäksi Varsinais-Suomen ELY-keskus vastaa eräiden tukien myöntämisestä ja eräistä koordinaatiotehtävistä, kuten ohjeiden ja lomakkeiden valmistelusta

sekä tietojärjestelmän kehittämisen ohjaamisesta, koko Manner-Suomessa. Tukien myöntämiseen liittyvät ELY-keskusten tehtävät siirrettäisiin maakunnille. Tuet myönnetään toimintaohjelman seurantakomitean vahvistamien valintaperusteiden mukaisesti. KEHA-keskus toimii tukien maksamisesta ja takaisinperinnästä vastaavana välittävänä toimielimenä koko Manner-Suomen alueella. Ahvenanmaan maakunnan hallitus vastaa välittävän elimen tehtävistä Ahvenanmaan maakunnassa.

Toimintaohjelman hallintoviranomaisena toimiva maa- ja metsätalousministeriö vastaa muille tahoille siirretyistä tehtävistä, kuten tukien myöntämisestä, maksamisesta ja takaisinperinnöistä sekä hallinnollisista tarkastuksista, ja on velvollinen ohjaamaan ja ohjeistamaan näiden tahojen toimintaa.

Maa- ja metsätalousministeriön sisäinen tarkastus toimii toimintaohjelman tarkastusviranomaisena. Sen on laadittava tarkastusstrategia ja järjestettävä tarkastuksia, jotka koskevat toimintaohjelman hallinto- ja valvontajärjestelmän asianmukaista toimintaa sekä tukea saaneita hankkeita. Tarkastusviranomaisen tekee itse järjestelmätarkastukset; Maaseutuvirasto tekee hanketarkastukset. Lisäksi Euroopan komissio tekee jäsenvaltioihin tarkastuksia. Tarkastusviranomaisen on toimitettava Euroopan komissiolle vuosittain tarkastuskertomus.

2.3.5 Aluekehittämisen viranomaisen eräät tehtävät

Alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annetun lain (7/2014) 4 §:n mukaan alueiden kehittämisen tavoitteena on 1) vahvistaa alueiden tasapainoista kehittymistä sekä kansallista ja kansainvälistä kilpailukykyä; 2) vahvistaa ja monipuolistaa kestäväällä tavalla alueiden elinkeinorakennetta sekä edistää taloudellista tasapainoa; 3) edistää kestävää työllisyyttä sekä väestön osaamista, yhtäläisiä mahdollisuuksia ja sosiaalista osallisuutta; 4) vähentää alueiden välisiä ja sisäisiä kehityseroja ja kannustaa käytettävissä olevien voimavarojen täysimääräiseen käyttöön kestäväällä tavalla; 5) parantaa alueiden omia vahvuuksia ja erikoistumista sekä edistää niiden kulttuuria; 6) parantaa elinympäristön laatua ja kestäväää alue- ja yhdyskuntarakennetta.

Vastuu alueiden kehittämisestä on lain 5 §:n mukaan kunnilla ja valtiolla. Alueiden kehittämiseen liittyvien tehtävien hoitamisesta kussakin maakunnassa vastaa maakunnan liitto aluekehittämisen viranomaisena. ELY-keskukset edistävät alueellista kehittämistä hoitamalla niille säädettyjä tai erikseen määrättyjä valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtäviä toimialueellaan.

Valtioneuvosto päättää lain 6 §:n mukaan hallituskaudella toteutettavista valtakunnallisista alueiden kehittämisen painopisteistä (aluekehittämispäätös). Alueiden kehittämisen kannalta keskeiset ministeriöt määrittelevät hallinnonalaansa varten alueiden kehittämisen tavoitteet ja toimenpiteet osana valtioneuvoston päätöstä. Painopisteiden tarkentamiseksi ja toteuttamiseksi voidaan laatia useampia kuin yhtä hallinnonalaan koskevia erityisohjelmia. Maakunnan suunnitteluun kuuluvat maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 25 §:ssä tarkoitettu maakuntasuunnitelma, muuta alueiden käytön suunnittelua ohjaava maakuntakaava sekä maakunnan kehittämisen lähivuosien tavoitteet osoittava maakuntaohjelma. Maakuntakaavasta säädetään erikseen. Lisäksi laaditaan Euroopan unionin rakennerahasto-ohjelmia. Suunnitelmien ja ohjelmien toteuttamista voidaan rahoittaa valtion talousarvion rajoissa.

Maakunnille kuuluvat aluekehittämisen viranomaisen tehtävät ehdotetaan pääosin siirrettäviksi maakunnille muilla hallituksen esityksillä. Tähän hallituksen esitykseen sisältyvät seuraavat maakunnille kuuluvat aluekehittämisen viranomaisen tehtävät.

Saariston kehityksen edistämiseksi annetun lain (494/1981) tarkoituksena on valtion ja kuntien toimin pyrkiä turvaamaan saariston kiinteä asutus luomalla väestölle riittävät mahdollisuudet toimeentuloon, liikkumiseen ja peruspalvelujen saantiin sekä suojata saariston maisemakuvaa ja luontoa ympäristöhaitoilta.

Lain ympäristönhoitoavustuksia koskevan 12 §:n nojalla voidaan myöntää avustusta toimenpiteisiin, jotka koskevat saaristoluonnon suojelemista taikka saariston maisemakuvan säilyttämistä tai parantamista. Avustusta voidaan myöntää valtioneuvoston saaristokunnaksi määräämälle kunnalle tai kuntalaisia tarkoitetulle tällaisen kunnan jäsenelle toimenpiteisiin. Avustusta voidaan myöntää edellä mainittuihin toimenpiteisiin myös yhdistykselle tai säätiölle, jonka tarkoituksena on luonnonsuojelun tai ympäristönhoidon edistäminen.

Saariston kehittämistä koskevan ympäristönhoitoavustuksen myöntää hakemuksesta ELY –keskus. Ympäristöministeriö vahvistaa saaristoasiain neuvottelukuntaa kuultuaan avustuksen käyttöperusteet sekä alueelliset avustuskiihtimet ELY –keskusten toimitettua sille yhteenvedot hakemuksista.

ELY –keskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus hoitaa avustuksen maksamista, valvontaa ja takaisinperintää koskevat valtionavustuslain mukaiset tehtävät. Lisäksi kehittämis- ja hallintokeskus hoitaa ELY –keskusten lisäksi valtionavustuslain 15 §:n mukaisia valvontatehtäviä.

Alueiden kehittämiseen liittyvät myös ulkorajayhteistyöhön liittyvien toimintaohjelmien hallinnointi, josta säädetään ulkorajan ylittävästä yhteistyöstä annetussa laissa (657/2015).

2.3.6 Alueellisen lyhyen, pitkän ja keskipitkän aikavälin koulutustarpeiden ennakointi ja alueellisten koulutustavoitteiden valmistelu

Alueellisen lyhyen, pitkän ja keskipitkän aikavälin koulutustarpeiden ennakoinnin yhteensovittaminen perustuu elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 3 §:n ohella alueiden kehittämiseksi ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annetun lain 17 §:ään, jonka 1 momentin 4 kohdan mukaan maakunnan liiton tehtävänä on vastata alueellisen pitkän ja keskipitkän aikavälin koulutustarpeiden ennakoinnin yhteensovittamisesta ja alueellisten koulutustavoitteiden valmistelusta osana koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnittelua. ELY-keskus vastaa alueensa lyhyen aikavälin työvoima- ja koulutustarpeen ennakoinnista ja analysoi koulutuksen ja työmarkkinoiden tarpeen kohtaantoa lähinnä liittyen työvoimakoulutuksen hankintaa. Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 5 luvun 2 §:ssä todetaan, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tai työ- ja elinkeinotoimiston tulee ennen korkeakoulututkintoon johtavien opintojen hankintapäätöstä pyytää asiasta lausunto opetus- ja kulttuuriministeriöltä.

Edellä mainittuja koulutuksen ja osaamisen toimia toteutetaan ELY-keskuksissa ja maakunnan liitoissa rakennerahastotoimin alueiden kehittämiseksi ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annetun lain sekä alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta annetun lain mukaisesti.

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan tehtäviä on hoidettu ELY-keskuksissa toimintamenovaroin. Tehtävät ovat olleet osana tulossopimusohjausta.

2.3.7 Maakunnan suunnittelu ja maakuntakaavoitus

Maakuntakaavoitus ja maakunnan suunnittelu on osa maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaista alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää, josta säädetään maankäyttö ja rakennuslain 4 luvussa.

Maankäyttö- ja rakennuslain 27 §:n mukaan maakuntien liittojen tulee huolehtia tarpeellisesta maakuntakaavan laatimisesta, kaavan pitämisestä ajan tasalla ja sen kehittämisestä. Lain 25 §:n mukaan maakuntakaavassa esitetään alueiden käytön ja yhdyskuntarakenteen periaatteet ja osoitetaan maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia alueita. Aluevarauksia osoitetaan vain siltä osin ja sillä tarkkuudella kuin alueiden käyttöä koskevien valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden kannalta taikka useamman kuin yhden kunnan alueidenkäytön yhteen sovittamiseksi on tarpeen. Maakuntakaavan sisältövaatimuksista säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:ssä.

Maakuntakaavan laatimisessa noudatettavasta kaavoitusmenettelystä ja vuorovaikutuksesta säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 8 luvussa. Maankäyttö ja rakennuslain 31 §:n mukaan maakuntakaavan hyväksyy maakunnan liiton ylin päättävä toimielin.

Maankäyttö- ja rakennuslain 32 §:n mukaan maakuntakaava on ohjeena laadittaessa tai muutettaessa yleiskaavaa tai asemakaavaa tai alueidenkäytön muiden toimenpiteiden järjestämiselle.

Kesäkuussa 2016 oli voimassa yhteensä 64 maakuntakaavaa. Näistä osa on ns. kokonaismaakuntakaavoja, osa tiettyä maankäyttömuotoa koskevia vaihekaavoja ja osa maakunnan tiettyä osaa koskevia osa-aluekaavoja. Voimassa olevat maakuntakaavat kattavat maan koko pinta-alan. Samana ajankohtana maakuntien liitoissa oli vireillä 21 maakuntakaavan laatiminen.

Maakuntakaavoituksen käytettävien voimavarojen määrää on selvitetty kattavasti vuonna 2013. Tällöin arvioitiin, että maakuntien liittojen henkilöstövoimavaroista kohdennettiin maakuntakaavoituksen tehtäviin 96 henkilöä.

Maankäyttö- ja rakennuslain 17 §:n mukaan ympäristöministeriön tehtävänä on alueidenkäytön suunnittelun yleinen kehittäminen ja ohjaus, joka koskee myös maakuntakaavoitusta. Ympäristöministeriön tehtäviin kuulunut maakuntakaavoituksen valvonta poistettiin maankäyttö- ja rakennuslain muutoksella, joka tuli voimaan 1.2.2016.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetään myös maakuntasuunnitelmasta, jossa osoitetaan maakunnan tavoiteltu kehitys. Maankäyttö- ja rakennuslaissa ei ole maakuntasuunnitelman sisältöä tai laatimista koskevia tarkempia säännöksiä. Maakuntasuunnitelma laaditaan tai sitä tarkistetaan valtuustokausittain. Nykytilanteessa maankäyttö- ja rakennuslain mukainen maakuntasuunnitelma ja alueiden kehittämisestä annetun lain mukainen maakuntaohjelma kootaan useimmissa maantien liitoissa maakuntastrategiaksi, joka sisältää maakuntasuunnitelmaa vastaavan pitkän aikavälin tavoitteita koskevan osan sekä maakuntaohjelmaa vastaavan lyhyen aikavälin toimenpideosan.

2.3.8 Kuntien alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämisen edistäminen

Kuntien alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämisen edistämisen tehtäviin on osoitettu ELY-keskuksissa yhteensä 102 htv.

Hallitus antoi 24.11.2016 eduskunnalle esityksen maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta (HE 251/2016 vp). Muutoksilla toteutetaan pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelman kaavoituksen ja rakentamisen lupien sujuvoittamista koskevia toimenpiteitä. Hallituk-

sen esityksessä ELY-keskusten kuntien alueidenkäytön suunnittelua ja rakennustoimen järjestämistä koskeva ohjaustehtävä ehdotetaan poistettavaksi ja valvontatehtävä rajattavaksi vaikutuksiltaan valtakunnallisiin ja merkittäviin maakunnallisiin asioihin. Myös kaavoitusta koskevien viranomaisneuvottelujen määrää ehdotetaan vähennettäväksi. Lisäksi ELY-keskusten valitusoikeus ehdotetaan rajattavaksi ELY-keskusten toimialaa koskeviin asioihin kaavojen, rakennusjärjestysten, suunnittelutarveratkaisujen ja poikkeamispäätösten osalta. Purkamisluvissa valitusoikeus koskisi valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittäviä rakennuksia ja maisematyöluhia koskeva valitusoikeus poistettaisiin.

Nykytilaa kuvataan jäljempänä tässä kappaleessa hallituksen esityksessä (HE 251/2016 vp) ehdotettujen muutosten mukaisesti.

Maankäyttö- ja rakennuslain 20 §:n mukaan kunnan on huolehdittava alueidenkäytön suunnittelusta, rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta alueellaan sekä maapolitiikan harjoittamisesta. ELY-keskusten tehtävänä on maankäyttö- ja rakennuslain 18 §:n mukaan edistää kunnan alueidenkäytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämistä. ELY-keskusten on myös valvottava, että kaavoituksessa, rakentamisessa ja muussa alueiden käytössä otetaan huomioon vaikutuksiltaan valtakunnalliset ja merkittävät maakunnalliset asiat.

ELY-keskusten keskeisiä toimintamuotoja kuntien alueidenkäytön suunnittelun edistämiseksi ovat kehittämisskustelut ja viranomaisneuvottelut, joista säädetään maankäyttö- ja rakennuslaissa erikseen. Lisäksi ELY-keskus voi antaa kunnalle muuta asiantuntija-apua ja neuvontaa, antaa lausunnon kaavaa ja rakennusjärjestystä koskevasta ehdotuksesta, osallistua muihin kaavaneuvotteluihin kuin lakisääteisiin viranomaisneuvotteluihin sekä järjestää kuntien edustajille ja muille sidosryhmille koulutustilaisuuksia.

ELY-keskusten valvontatehtävä on luonteeltaan kuntien kaavoitus- ja rakennustoimen hoitoon kohdistuvaa laillisuusvalvontaa. Valvontatehtävä kohdistuu vain vaikutuksiltaan valtakunnallisiin ja merkittäviin maakunnallisiin asioihin. Valvontatehtävää toteutetaan seuraamalla kuntien päätöksiä ja tuomalla mahdolliset epäkohdat esiin ennakolta tehtävässä yhteistyössä. Tarvittaessa ELY-keskukset toteuttavat valvontatehtävänsä valittamalla kunnan päätöksistä.

ELY-keskusten ja kunnan välisistä yleis- ja asemakaavoja koskevista viranomaisneuvotteluisista säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 66 §:ssä. Valmisteltaessa yleis- tai asemakaavaa, joka koskee vaikutuksiltaan valtakunnallisia tai merkittäviä maakunnallisia asioita tai joka on valtion viranomaisen toteuttamisvelvollisuuden kannalta tärkeä, kunnan on oltava yhteydessä ELY-keskukseen. ELY-keskuksen ja kunnan kesken on järjestettävä neuvottelu tällaisen kaavan laadintaan liittyvien valtakunnallisten, maakunnallisten ja muiden keskeisten tavoitteiden toteuttamiseksi. Viranomaisneuvottelujen lisäksi ELY-keskusten ja kuntien välillä pidetään myös muita neuvotteluja, esimerkiksi työneuvotteluja ja kuukausikokouksia.

ELY-keskuksilla on maankäyttö- ja rakennuslain mukaan toimialaansa kuuluvissa asioissa valitusoikeus kuntien kaavapäätöksistä, rakennusjärjestyksistä, poikkeamispäätöksistä ja suunnittelutarveratkaisuksista. Lisäksi ELY-keskuksilla on valitusoikeus rakennuksen purkamista koskevasta päätöksestä silloin, kun rakennus on valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittävä.

2.3.9 Luonnon monimuotoisuuden suojelun edistäminen ja kulttuuriympäristön hoito

Kokonaisuudessa luonnonsuojelutehtäviin on osoitettu ELY-keskuksissa noin 88,7 htv jotka uudistuksessa jakaantuvat maakunnan ja Valtion lupa- ja valvontaviraston kesken.

Luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön edistämisen tehtävät kuuluvat ELY-keskusten toimialaan ELY-keskuksista annetun lain 3 §:n 9 kohdan sekä luonnonsuojelulain 6 §:n nojalla.

Luonnon monimuotoisuuden suojelun edistämisen tehtäviä ovat etenkin vapaaehtoisuuteen perustuvien luonnonsuojelualueiden perustamiseen tähtäävät tehtävät, muun muassa metsien monimuotoisuutta turvaavan METSO-ohjelman toteuttaminen. Tehtäviin sisältyy korvaus- ja maanhankintaneuvotteluja maanomistajien kanssa sekä asiaan liittyvää viestintää, neuvontaa ja maanomistajien yhteistoiminnan edistämistä sekä luonnonsuojelualueiden perustamiseen tähtäävää hanketoimintaa. Lisäksi ELY-keskukset neuvottelevat luonnonsuojeluohjelmien, Natura 2000 –verkoston ja kaavojen suojeluvarausten toteuttamisesta maanomistajien kanssa.

Luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön edistämisen tehtäviin kuuluu luonnon monimuotoisuutta koskevaa yleistä viestintää, neuvontaa ja tietoisuuden lisäämistä.

ELY-keskukset edistävät eliölajien ja luontotyyppien suojelua neuvonnalla, jakamalla tietoa, auttamalla vaihtoehtojen selvittämisessä sekä yhteistyöllä maankäytön ja muun ympäristönkäytön toimijoiden kanssa. ELY-keskukset tuottavat tietoaineistoja luontotyyppien ja lajien suojelun seurantaan varten ja osallistuvat luontotyyppien ja lajien suojeluun laatimalla niitä koskevia hoitosuunnitelmia sekä järjestämällä käytännön hoitotoimia. ELY-keskukset tukevat rauhoitettujen eläinten aiheuttamien vahinkojen ennaltaehkäisyssä maanomistajia ja maatalousyrittäjiä neuvonnalla ja selvityksillä.

ELY-keskukset antavat neuvontaa perinnebiotooppien inventoinneista ja hoidosta sekä osallistuvat maatalouden ympäristökorvaushakemuksia koskevaan asiantuntijayhteistyöhön. Maisema-alueiden valmisteluun liittyy myös osallistamista, neuvontaa ja viestintää.

Ympäristökasvatuksen valtakunnalliset koordinointi- ja asiantuntijatehtävät hoidetaan nykyisin keskitetysti Keski-Suomen ELY-keskuksessa.

Kulttuuriympäristön hoito kuuluu ELY-keskusten toimialaan ELY-keskuksista annetun lain 3 §:n 9 kohdan nojalla. Toimiala liittyy läheisesti etenkin samassa lainkohdassa mainittuihin alueiden käyttöön ja rakentamisen ohjaukseen. Myös maakunnan liittojen tehtäviin sisältyy kulttuuriympäristön hoidon edistämistä. Valtakunnallinen kulttuuriympäristön asiantuntijatehtävä on Museovirastolla, alueellisesti asiantuntijoina toimivat maakuntamuseot.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa säädettyihin ELY-keskusten tehtäviin sisältyy alueidenkäyttöraatkaisujen arviointia kulttuuriympäristön kannalta. Maakunnan liittojen laatimissa maakunta-kaavoissa on erityisesti huomioitava maiseman ja kulttuuriperinnön vaaliminen. Rakennusperinnön suojelemisesta annettuun lakiin (498/2010) ja maankäyttö- ja rakennusasetukseen (895/1999) perustuen ELY-keskusten tehtävänä on edistää ja ohjata rakennetun kulttuuriympäristön tilan ja kehityksen seurannan järjestämistä toimialueellaan sekä osaltaan huolehtia tarpeellisen seurannan järjestämisestä. Maakunnan liittojen tulee huolehtia maakunnan suunnittelun edellyttämästä kulttuuriympäristön tilan ja kehityksen seurannasta alueellaan.

ELY-keskukset ja maakunnan liitot edistävät kulttuuriympäristön hoitoa osallistumalla hankkeiden rahoitukseen ja hallintointiin. Hankkeet ovat esimerkiksi rakennus- tai maisemainventointeja, rakennusten korjausta sekä maisemanhoitoa. ELY-keskukset myöntävät erityisesti rakennusperinnön hoitoon tarkoitettuja valtionavustuksia yksityisille omistajille ja yhteisöille. Avustukset perustuvat rakennusperinnön suojelemisesta annettuun lakiin ja valtion talousarvioon (momentti 35.20.64). Avustustoimintaan liittyy korjausneuvonta, jota hoidetaan monilla alueilla yhteistyössä maakuntamuseon kanssa. Tämän lisäksi kulttuuriympäristön hoitoa tue-

taan Euroopan unionin ohjelmien puitteissa ja rakennerahastoista myönnettävällä rahoituksella.

Kulttuuriympäristöt huomioidaan alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annettuun lakiin perustuvissa maakuntaohjelmissa, ja maakunnissa on myös erillisiä kulttuuriympäristöohjelmia. ELY-keskukset osallistuvat myös kunnallisten kulttuuriympäristöohjelmien laatimiseen. Lähes koko maan kattavasti toimii maakunnallisia kulttuuriympäristön yhteistyöryhmiä, joiden koordinoitavastuuta ELY-keskukset jakavat maakunnan liittojen ja maakuntamuseoiden kanssa.

Kulttuuriympäristön hoitoon liittyvät tehtävät hoidetaan pääosin kunkin ELY-keskuksen ympäristö- ja luonnonvarat –vastuualueella. Satakunnan ELY-keskuksen aluetta koskevat kulttuuriympäristöasiat hoidetaan Varsinais-Suomen ELY-keskuksessa ja Pohjanmaan ELY-keskuksen aluetta koskevat kulttuuriympäristöasiat Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksessa. Rakennusperinnön hoitoavustusten maksatus- ja maksatuksen valvontatehtäviä on vuodesta 2015 lähtien hoitanut ELY-keskusten ja TE-toimistojen yhteinen kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA-keskus). Lisäksi ELY-keskusten alueidenkäytön, rakentamisen ohjauksen ja luonnon monimuotoisuuden suojelun tehtävistä sekä maakunnan liittojen tehtävistä osa edellyttää kulttuuriympäristöasiantuntemusta.

Luonnon- ja maisemansuojeluun sekä alueidenkäyttöön ja rakennusperintöön liittyvissä asioissa ohjaava ja valvova viranomaisena on ympäristöministeriö. Opetus- ja kulttuuriministeriö vastaa museolaitosta ja kulttuuriperintöä koskevista asioista.

2.3.10 Maastoliikennelain yleinen valvonta ja erityislupien myöntäminen liikuntarajoitteisille

Maastoliikennelain (1710/1995) ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten yleinen valvonta kuuluu ELY –keskukselle toimialueellaan ja kunnassa kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle. Moottorikäyttöisten ajoneuvojen käyttämistä maastossa valvovat poliisi, Tulli ja rajavartiolaitos sekä Metsähallitus ja Metsäntutkimuslaitos hallinnassaan olevilla alueilla.

ELY-keskus voi myöntää hakemuksesta henkilölle, jonka liikuntakyky on iän, vamman tai sairauden vuoksi rajoittunut luvan poiketa maastoliikennelain edellyttämästä maanomistajan tai haltijan luvasta liikkua tai pysäköidä moottorikäyttöisellä ajoneuvolla maastossa maanalueella (4 §) sekä ELY-keskuksen asettamasta moottorikäyttöisten ajoneuvojen käytön alueellisesta kiellosta ja rajoituksesta luonnolle tai muulle ympäristölle, luontaiselinkeinoille, yleiselle virkistyskäytölle tai muulle yleiselle edulle taikka yksityiselle edulle aiheutuvan haitan ehkäisemiseksi (8 §).

Maastoliikennelain toimeenpano ja lain noudattamisen ylin valvonta kuuluvat ympäristöministeriön vastuulle.

2.3.11 Vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyyn liittyvät valvontatehtävät

Kysymys on pelastusviranomaisille vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetussa laissa (390/2005, jäljempänä kemikaaliturvallisuuslaki) säädettyistä tehtävistä. Lain tarkoituksena on ehkäistä ja torjua vaarallisten kemikaalien sekä räjähteiden valmistuksesta, käytöstä, siirrosta, varastoinnista, säilytyksestä ja muusta käsittelystä aiheutuvia henkilö-, ympäristö- ja omaisuusvahinkoja. Lain tarkoituksena on lisäksi edistää yleistä turvallisuutta.

Pelastusviranomaisten valvontatehtävästä säädetään kemikaaliturvallisuuslain 115 §:ssä. Pelastusviranomaiset valvovat kemikaaliturvallisuuslain noudattamista, kun on kysymys 1) vaarallisten kemikaalien vähäisestä teollisesta käsittelystä ja varastoinnista tai säilytyksestä, jolloin toiminta ole osa lain 23 §:n 2 momentissa tarkoitettua toiminnallista kokonaisuutta, jolloin sen valvonta kuuluu Turvallisuus- ja kemikaalivirastolle (Tukes), 2) yksityiseen kulutukseen hyväksytyjen ilotulitteiden ja vähäistä vaaraa aiheuttavien muiden pyroteknisten tuotteiden varastoinnista kaupan yhteydessä tai niiden luovutuksesta yksityiseen kulutukseen sekä 3) räjähteiden ja vaarallisten kemikaalien käytöstä erikoistehosteena 81 §:ssä mainituissa tilaisuuksissa. Pelastusviranomainen (pelastuslaissa tarkoitettu alueen pelastustoimen pelastusviranomainen) valvoo kemikaalien käsittelyä, varastointia ja säilyttämistä, niihin liittyviä ilmoitus- ja hallintomenettelyjä sekä valvontaa silloin, kun kemikaalien määrät ovat vähäisiä. Tukesin valvontakohderekin mukaan ilmoituksenvaraisia kohteita on tällä hetkellä noin 6300 kpl. Sen lisäksi valvontaan kuuluu myös ns. ei-ilmoituksenvaraiset kemikaalikohteet. Lisäksi pelastusviranomainen hoitaa kemikaaliturvallisuuslain nojalla räjähteisiin liittyviä tehtäviä, valmistee päätökset ilotulitteiden käytöstä, valmistee päätökset ilmoituksista räjähteiden tai vaarallisten kemikaalien käytöstä erikoistehosteena, käsittelee ilmoitukset yksityiseen kulutukseen hyväksytyjen ilotulitteiden ja vähäistä vaaraa aiheuttavien muiden pyroteknisten tuotteiden varastoinnista kaupan yhteydessä.

Kemikaaliturvallisuuslain valvonnassa pelastusviranomaisen toimintaa ohjeistaa ja yhtenäistää Tukes kemikaaliturvallisuuslain 116 §:n mukaisesti.

2.3.12 Alueellisen liikuntaneuvoston asettaminen yhteistyössä muiden maakuntien kanssa sekä liikunnan edistäminen maakunnassa alueellisen liikuntaneuvoston toiminnan kautta sekä ulkoilureittitehtävät

Tehtäviin on osoitettu ELY-keskuksissa yhteensä 2 henkilötyövuotta.

2.3.12.1 Liikuntaneuvosto

Liikuntalain (390/2015) 7 §:n ja alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annetun lain 17 §:ssä mukaan aluehallintovirastojen asiantuntijaeliminä toimivat alueelliset liikuntaneuvostot asettaa maakunnan liitto. Jos aluehallintoviraston toimialueella on useampi maakunnan liitto, niin liitot asettavat liikuntaneuvoston yhdessä. Alueellisen liikuntaneuvoston tehtävistä, kokoonpanosta ja asettamisesta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella liikunnan edistämisestä (550/2015). Alueellisen liikuntaneuvoston toimintamenot maksetaan opetus- ja kulttuuriministeriön aluehallintovirastolle osoittamasta määrärahasta.

2.3.12.2 Ulkoilureittitehtävät

Ulkoilureittisuunnitelman vahvistaa se ELY –keskus, jonka toimialueella ulkoilureitti tai suurin osa siitä on. Ennen suunnitelman vahvistamista on niille, joiden oikeutta tai etua suunnitelma koskee, varattava tilaisuus muistutusten tekemiseen suunnitelman johdosta. Suunnitelman on pantava nähtäväksi yleistiedoksi antona ja lisäksi, jos hankaluudetta mahdollista, siitä on erikseen ilmoitettava maanomistajille ja poronhoitoalueella paliskunnalle, joiden alueen kautta reitti kulkisi.

Ulkoilureitin siirtämisestä on soveltuvin osin voimassa, mitä ulkoilureitin tekemisestä säädetään. Siirtämisestä voi maan omistaja tehdä asianomaiselle kunnalle esityksen. Kunnan vastuutaessa siirtämistä voi maanomistaja saattaa asian ELY –keskuksen ratkaistavaksi.

Jollei ulkoilureitti tai sen osa olosuhteiden muututtua enää ole tarpeen yleistä ulkoilutoimintaa varten, voi ELY –keskus siitä tai muusta erityisestä syystä kunnan tai maan omistajan hakeuksesta lakkauttaa ulkoilureitin tai sen osan. Ulkoilureitin tai sen osan tultua lakkautetuksi siirtyä reittiin kuulunut alue korvauksetta omistajan hallintaan.

ELY –keskus voi määrätä kunnan huolehtimaan toisen kunnan aluetta koskevan ulkoilureittisuunnitelman laatimisesta, sen vahvistamisen hakemisesta, määräyksen hakemisesta ulkoilureittitoimitukseen ja ulkoilureitin pitämisestä, jos asianomainen kunta on tähän suostunut. Reittistä johtuvien kustannusten ja korvausten jakamisesta kuntien kesken määrää ELY –keskus, jolleivät kunnat ole asiasta sopineet.

2.3.13 Vesihuollon edistäminen ja suunnittelu, vesivarojen käytön ja hoidon sekä tulvariskien hallinnan tehtävät, alueelliset luonnonvaratehtävät ja huolehtiminen ympäristö-, vesihuolto- ja vesistötoimien toteuttamisesta

Tehtäviin on osoitettu ELY-keskuksissa yhteensä 14,7 henkilötyövuotta. Vesitalouden tehtävät, joihin vesihuoltotehtävät, vesivarojen käyttö ja hoito, tulvariskien hallinta sekä vesihuolto- ja vesistötyöt ovat, on käsitelty perustelujen kohdassa 2.3.4.2. Vesihuollon tehtäviä on vuonna 2015 hoidettu ELY-keskuksissa yhteensä 24,4 henkilötyövuoden voimavaroin ja vesistötehtäviä 166 henkilötyövuoden voimavaroin, joista 44 henkilötyövuotta on palkattu erillismäärärahoihin.

Kohdassa 2.3.4 käsiteltyjen kalatalouden ja vesitalouden tehtävien lisäksi ELY-keskuksille kuuluvia luonnonvaratalouden tehtäviä ovat vieraslajeista aiheutuvien riskien hallinnasta annetun lain (1709/2015) mukaiset tehtävät sekä Kansallisen ilmastonmuutoksen sopeutumis-suunnitelman 2022 toimeenpano.

Lisäksi tehtävänä on ympäristötoimien toteuttamisesta huolehtiminen. Nämä tehtävät siirrettiin maakunnille.

2.3.14 Vesien ja merensuojelu, vesien ja merenhoidon järjestäminen ja toteuttaminen sekä merialuesuunnittelu;

2.3.14.1 Vesien ja merenhoito

Tehtäviin on osoitettu ELY-keskuksissa yhteensä 90,2 henkilötyövuotta.

Vesienhoidon ja merenhoidon kansallinen sääntely perustuu EU:n direktiiveihin, joista keskeisimpiä ovat Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2000/60/EY) yhteisön vesipolitiikan puitteista (*vesipuitteidirektiivi*), Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2008/56/EY) meriympäristöpolitiikan puitteista (*meristrategiadirektiivi*) sekä Komission direktiivi (2014/80/EU) pohjaveden suojelusta pilaantumiselta ja huononemiselta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/118/EY liitteen II muuttamisesta (*pohjavesidirektiivi*).

Vesienhoidon ja merenhoidon suunnittelu perustuu vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annettuun lakiin (1299/2004) ja sen nojalla annettuihin asetuksiin. Ympäristöministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö ohjaavat ja seuraavat toimialoillaan tämän lain täytäntöönpanoa. Merenhoitosuunnitelman laatimiseen osallistuu lisäksi liikenne- ja viestintäministeriö.

ELY –keskusten tehtävistä vesienhoidossa ja merenhoidossa säädetään lain 5 §:ssä. Kullakin vesienhoitoalueella ELY-keskuksen tehtäviin kuuluu laatia selvitys vesien ominaispiirteistä,

selvitykset ihmisen aiheuttamista vaikutuksista vesiin sekä vedenkäytön taloudelliset selvitykset. ELY-keskuksen tulee myös kerätä tiedot valtioneuvoston asetuksella säädettävistä alueista, jotka ovat Euroopan unionin lainsäädännön mukaan suojeltavia sekä tiedot talousveden ottoon tarkoitetuista alueista. ELY-keskuksen tulee lisäksi valmistella vesien tilan luokittelu, järjestää vesien seuranta ja laatia vesien seurantaohjelma, valmistella vesienhoitosuunnitelma ja toimenpideohjelma sekä hoitaa muut ympäristöministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön määräämät tehtävät vesienhoidon järjestämiseksi.

Vesienhoitoalueita on seitsemän ja ne on muodostettu luonnonmaantieteellisin perustein vesistöalueista. Viisi yhteensovittavaa ELY-keskusta kokoaa tiedot vesienhoitoalueiden vesienhoitosuunnitelmiksi. Yhden ELY-keskuksen tehtäviin kuuluu kansainvälisten vesienhoitoalueiden yhteensovittavat tehtävät Ruotsin ja Norjan kanssa muodostetuille kansainvälisille vesienhoitoalueille.

Ympäristöministeriö laatii yhteistyössä maa- ja metsätalousministeriön sekä liikenne- ja viestintäministeriön kanssa merenhoitosuunnitelman Suomen aluevesille ja talousvyöhykkeelle. ELY-keskuksen tehtäviin kuuluu omalla toimialueellaan osallistua meriympäristön tilanarvioinnin laatimiseen, tehdä tarvittavia selvityksiä meriympäristön hyvän tilan määrittämiseksi ja ympäristötavoitteiden sekä niihin liittyvien indikaattoreiden asettamiseksi, osallistua seurantaohjelman laatimiseen ja toteuttamiseen rannikkovesillä sekä valmistella merenhoitosuunnitelmaa ja sen toimenpideohjelmaa. ELY-keskus osallistuu myös omalla toimialueellaan muiden Itämeren valuma-alueella sijaitsevien valtioiden kanssa tehtävään merenhoidon suunnittelun yhteistyöhön, josta vastaa ympäristöministeriö. ELY-keskuksen tehtävänä on lisäksi osallistua Suomen ympäristökeskuksen koordinoiman Itämeren tilan seurantaohjelman laatimiseen, järjestää seuranta rannikkovesille ja hoitaa muut ympäristöministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön määräämät tehtävät merenhoidon järjestämiseksi. Rannikkoalueiden ELY-keskuksista Varsinais-Suomen ELY-keskus toimii merenhoidon suunnittelua ja toimeenpanoa ELY-keskusten kesken ja ympäristöministeriön sekä muiden viranomaisten ja laitosten kanssa yhteensovittavana viranomaisena.

Kullakin vesienhoitoalueella ELY-keskuksen tehtäviin kuuluu määrittää pohjavesialueiden rajat ja luokitella pohjavesialueet vedenhankinta- ja suojelutarpeen perusteella. Lisäksi ELY-keskus laatii selvityksen pohjavesien ominaispiirteistä, selvitykset ihmisen aiheuttamista vaikutuksista vesiin sekä nimeää pohjavesialueet, joista otetaan vettä talousveden valmistukseen. ELY-keskus luokittelee pohjavedet kemiallisen ja määrällisen tilan perusteella hyvään tai huonoon tilaan sen mukaan kumpi tila-arvioista on huonompi. ELY-keskuksen tulee järjestää pohjavesien määrällisen ja kemiallisen tilan seuranta ja sovittaa seurantaohjelmat yhteen vesienhoitoalueella. ELY-keskuksen tulee esittää riittävät toimenpiteet pohjavesien tilatavoitteen saavuttamiseksi ja hyvän tilan ylläpitämiseksi toimenpideohjelmassa.

Kyrönjoen erityissuojelusta annettuun lakiin (1139/1991) perustuen valtion tehtäviä hoitaa keskitetysti Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus. ELY-keskuksen tehtävänä on huolehtia Kyrönjoen yläosan tulvasuojelun loppuunsaattamisesta sekä vastata tulvasuojelun edellyttämien pumppaamoiden hoidosta ja valvonnasta sekä niiden tarvitseman sähköenergian hankinnasta.

2.3.14.2 Merialuesuunnittelu

Merialuesuunnittelu on Suomessa uusi tehtävä. Sitä koskevat maankäyttö- ja rakennuslain säännökset tulivat voimaan 1.10.2016. Säännöksillä pannaan täytäntöön merten aluesuunnittelun puitteista annettu Euroopan Parlamentin ja neuvoston direktiivi (2014/89/EU). Merialuesuunnitelma on aluevedet ja talousvyöhykkeen kattava laaja-alainen ja yleispiirteinen alueellinen suunnitelma, jolla sovitaan yhteen meren erilaisia käyttötarpeita koskien erityisesti

energia-alaa, kalastusta, meriliikennettä sekä ympäristön ja luonnonsuojelua. Merialuesuunnitelmissa tarkastellaan kokonaisvaltaisesti merialueen käyttöä, tulevia käyttötarpeita sekä ympäristön ja luonnonsuojelun tarpeita.

Merialuesuunnitelmien laatimisesta ja hyväksymisestä vastaavat ne maakuntien liitot, joiden alueeseen kuuluu aluevesiä. Ympäristöministeriö vastaa merialuesuunnittelun yleisestä kehittämisestä ja ohjauksesta.

2.3.15 Ympäristötiedon tuottaminen ja ympäristötietouden parantaminen

Elinkeino-, liikenne-, ja - ympäristökeskuksista annetun lain perusteella ELY -keskusten tehtävänä on tuottaa ja jakaa ympäristöä koskevaa tietoa sekä parantaa ympäristötietoutta. Käytännössä työhön sisältyy mm. ympäristökasvatuksen maakunnallisessa yhteistyöryhmässä työskentely, yhteydet opettajiin ja muihin kasvatustahoihin, ympäristökasvatushankkeiden toteuttaminen ja ympäristötietoisuutta edistävien hankkeiden tukeminen esimerkiksi ohjausryhmissä, yhteistyö luontokoulujen kanssa, tiedon tuottaminen www-sivuille ja sivujen ylläpito. Taustalla on mm Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2003/4/EY) ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta ja neuvoston direktiivin 90/313/ETY kumoamisesta, ja erityisesti direktiivin artikla 7 Ympäristötiedon levittäminen.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun valtioneuvoston asetuksen 12 §:n mukaisesti Keski-Suomen ELY hoitaa erikoistumistehtävänä määrältään 1 htv kaikilla ELY -keskusten toimialueilla ympäristökasvatusta tukevia kansallisia kehittämis-, yhteensovittamis- ja asiantuntijatehtäviä. Tehtäviin kuuluu erityisesti yhteistyön edistäminen hallinnossa sekä tiedottaminen ja tarpeellisen asiantuntija-avun antaminen muille virastoille. Keskus huolehtii myös tehtävän edellyttämästä yhteistyöstä opetushallinnon ja muiden toimijoiden kanssa. Tehtävään sisältyy ympäristöministeriön päätöksen YM 6/01/2006 perusteella myös ympäristöministeriön valtakunnallisten ympäristökasvatuksen ja -valistuksen harkinnanvaraisten hankkeavustusten hallinnointi.

Tehtävään ympäristötiedon tuottamisessa ja ympäristötietouden parantamisessa kuuluu myös hydrologisen tiedon tuottaminen ja näihin tietoihin perustuvan alueellisen vesitilannetiedon seuraaminen sekä välittäminen. Hydrologinen tieto kuvaa Suomen vesivaroja sekä niissä tapahtuvia muutoksista. Tietoa tarvitaan sekä julkisen että yksityisen päätöksenteon tukena ja yleisen ympäristötietoisuuden lisäämiseksi.

Tieto on ensiarvoisen tärkeää esimerkiksi tulvariskien hallinnassa, patoturvallisuudessa, vesistöjen säännöstelyssä, vesivoiman tuotannossa, vesitalouslupien valvonnassa, vesien- sekä merenhoidon suunnittelussa sekä virkistyskäytössä. Näistä tulvariskien hallinta ja patoturvallisuus kuuluvat yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa määriteltyihin yhteiskunnan strategiaan tehtäviin.

Valtion tehtävät hydrologisen seurannan järjestämisessä perustuvat lakeihin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista, Suomen ympäristökeskuksesta (1069/2009) sekä tulvariskien hallinnasta (620/2010). Lisäksi vesilain (587/2011) mukaisissa luvissa on usein määräyksiä huolehtia hydrologisista mittauksista ja laki vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä (1299/2004) edellyttää mm. vesien ominaispiirteiden selvittämistä, missä hydrologiset tiedot ovat avainasemassa. Esimerkiksi tulvariskien hallintalaissa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtäväksi on säädetty hydrologisesta seurannasta sekä vesitilanne- ja tulvavaroituspalvelusta huolehtiminen yhteistyössä Suomen ympäristökeskuksen ja Ilmatieteen laitoksen kanssa.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille kuuluu myös ympäristötehtävien edellyttämä ympäristön tilan seurantatehtävän järjestäminen. Kaikki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset hankkivat seurantapalvelun omalla alueellaan tarvittaviin ympäristön tilan seurantoihin. Seurannasta saatavia tietoja hyödynnetään laajasti. Seurannat ovat vesienhoidon ja merenhoidon tehtävää ja niistä saatavia tietoja hyödynnetään laajasti. Jokainen ELY on solminut oman alueensa seurantaan koskevan sopimuksen konsultin kanssa laajemmilla kilpailutusalueilla keskitetysti toteutetun kilpailutuksen jälkeen. Seurantojen htv-määrä on 35-45.

ELY-keskusten tehtäviin havaintotiedon tuottamisessa ovat kuuluneet asemien perustamiseen ja ylläpitoon liittyvät kenttätyöt, havaitsijoiden hankinta ja opastus sekä alueellisten asemien laadunvalvonta. Lisäksi ELY-keskukset ovat vastanneet kokonaan valtion vesirakenneomaisuuteen ja lupiin liittyvästä havaintoasemien hoidosta sekä erilaisista hankintasopimuksista.

2.3.16 Alueelliset romaniasiain neuvottelukuntia ja romaniasioita koskevat tehtävät

Tehtäviin on osoitettu aluehallintovirastoissa yhteensä 3,3 htv.

Valtakunnallisesta romaniasiain neuvottelukunnasta ja alueellisista romaniasiain neuvottelukunnista annetun valtioneuvoston asetuksen (1019/2003) 7 §:ssä säädetään alueellisista romaniasiain neuvottelukunnista. Neuvottelukunnan tarkoituksena on edistää romaniväestön yhdenvertaisia yhteiskunnallisia osallistumismahdollisuuksia sekä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä elinolosuhteita.

Yllä mainitun asetuksen 7 §:n 1 momentin mukaan alueellinen romaniasiain neuvottelukunta tulee asettaa aluehallintovirastojen toimesta Etelä-Suomen, Lounais-Suomen, Itä-Suomen ja Pohjois-Suomen aluehallintovirastojen toimialueille. Pohjois-Suomen aluehallintoviraston toimialueelle asetettu neuvottelukunta toimii Pohjois-Suomen ja Lapin aluehallintovirastojen toimialueilla. Lounais-Suomen aluehallintoviraston toimialueelle asetettu neuvottelukunta toimii Lounais-Suomen lisäksi Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston toimialueella.

Aluehallintovirastoissa toimivat suunnittelijat ovat toimineet alueellisten romaniasiain neuvottelukuntien päätoimisina sihteereinä vuodesta 2006. Jokaisessa aluehallintovirastossa on tässä tehtävässä yksi suunnittelija, yhteensä siis neljä virkaa. Neuvottelukuntien kustannukset maksetaan kullekin aluehallintovirastolle osoitetuista määrärahoista.

2.3.17 Yhteispalveluiden alueellinen järjestäminen ja kehittäminen

Yhteispalvelusta säädetään laissa julkisen hallinnon yhteispalvelusta (223/2007), jäljempänä *yhteispalvelulaki*. Yhteispalvelulakia sovelletaan valtion viranomaisille, kunnallisille viranomaisille ja Kansaneläkelaitokselle kuuluvien avustavien asiakaspalvelutehtävien järjestämiseen ja hoitamiseen viranomaisten yhteistyönä. Yhteispalvelulla tarkoitetaan avustavien asiakaspalvelutehtävien hoitamista viranomaisten välisen yhteispalvelusopimuksen nojalla. Yhteispalvelussa toisen viranomaisen puolesta annettavia avustavia asiakaspalvelutehtäviä ovat esimerkiksi toimeksiantajana toimivalle viranomaiselle tarkoitettujen ilmoitusten, hakemusten ja muiden asiakirjojen vastaanottamista ja välittämistä edelleen toimeksiantajalle sekä toimeksiantajan sähköisten palveluiden käytön tukemiseen liittyviä tehtäviä.

Yhteispalvelun valtakunnallista kehittämistä johtaa yhteispalvelulain mukaan valtiovarainministeriö, jonka tehtävänä on myös sovittaa yhteen viranomaisten yhteispalvelua koskevia toimenpiteitä. Aluehallintoviraston tehtävänä on yhteispalvelulain mukaan ylläpitää rekisteriä yhteispalvelusopimuksista. Rekisterinpitotehtävä on säädetty aluehallintovirastoista annetulla valtioneuvoston asetuksella Etelä-Suomen aluehallintovirastolle, jonka tehtäväksi on asetuk-

nessa säädetty myös yhteispalvelun ja siihen osallistuvien valtion viranomaisten yhteistyön valtakunnalliset kehittämistehtävät. Yhteispalvelun alueellisesta edistämisestä säädetään alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annetussa laissa (7/2014). Lain mukaan maakunnan liiton tehtävänä on edistää yhteispalvelua alueellaan.

Valtiovarainministeriössä yhteispalvelun valtakunnallisiin kehittämistehtäviin käytetään noin 1 henkilötyövuotta. Jokaisessa maakunnan liitossa on yhteispalvelun aluevastaava, joka hoitaa yhteispalvelun edistämistehtäviä osana viran muuta toimenkuvaa. Etelä-Suomen aluehallintovirastossa yhteispalvelutehtäviin käytetään noin 1 henkilötyövuotta.

2.3.18 Julkinen henkilöliikenne

Julkinen henkilöliikenne koskee maakuntalaissa tieliikennettä, lentoliikennettä sekä Merenkurkun liikennettä. ELY-keskusten liikennetoimialan henkilö-, tavara- ja taksilupa-asiat olisi tarkoitus siirtää Liikenteen turvallisuusvirastoon, kun Liikennekaari tulee voimaan 1.7.2018. Julkisen henkilöliikenteen järjestämistehtävät siirtyisivät ELY-keskuksista maakuntiin, lentoliikenteen ostotehtävät Liikennevirastosta maakuntiin ja lentopaikkojen valtionavustuksia koskevat tehtävät liikenne- ja viestintäministeriöstä maakuntiin. Merenkurkun laivaliikenteen palveluiden ostoliikenne siirtyisi ELY-keskuksesta (EPO-ELY) maakunnan hoidettavaksi; kyseisen laivaliikenteen sopimukset ovat voimassa vuoteen 2020 saakka.

Maakuntaudistuksessa on tarkoitus mahdollistaa, että maakunnat ottavat hoitaakseen julkisen henkilöliikenteen tehtävät, suunnittelun, järjestämisen ja mahdolliset ostopalvelut. Toiminta kattaisi tie- ja lentoliikenteen. Rautatieliikenne jäisi tässä vaiheessa tehtäväkokonaisuuden ulkopuolelle. Toiminta kuuluisi yleiskatteellisesti rahoitettaviin tehtäviin muilta osin paitsi valtionavustustehtävät.

Nämä muutokset toteutetaan pääosin erillisillä hallituksen esityksillä.

Lentoasemat

Liikenne- ja viestintäministeriö on myöntänyt valtionavustusta lentopaikkojen rakentamiseen ja ylläpitoon. Määrärahaa voidaan käyttää Finavia Oyj:n lentoasemaverkoston ulkopuolisten lentoasemien toiminta- ja investointimenoihin. Vuosittainen määräraha on ollut 1 miljoonaa euroa. Lentopaikkoja koskevan valtionavustustehtävän siirto ministeriöstä maakuntaan on vähäinen henkilöstövaikutus (0,5 htv). Valtionavustusta on myönnetty Finavian ulkopuolisille lentoasemille EU:n valtionavustusta koskevien suuntaviivojen mukaisesti (EU 2014/C99/03). Tarkoituksena olisi, että lentopaikkojen rakentamiseen ja ylläpitoon myönnetty valtionavustustehtävät siirtyisivät valtiolta (liikenne- ja viestintäministeriö) maakunnille. Avustuksiin valtion talousarviossa varatut määrärahat – 1 miljoonaa euroa vuoden 2017 talousarvion tasossa – siirretään tässä yhteydessä yleiskatteiselle maakuntien valtionrahoitus –momentille. Maakunnat voisivat harkitessaan osoittaa tukea muille kuin Finavia Oyj:n lentoasemaverkkoon kuululle lentopaikoille.

2.3.19 Saariston liikenteen suunnittelu ja järjestäminen

Laki saariston kehittämisen edistämisestä (494/1981) sääntelee saariston kiinteän asutuksen mahdollisuuksia toimeentuloon, liikkumiseen ja peruspalvelujen saantiin. Lain 5 §:n mukaan ”valtion on pyrittävä huolehtimaan siitä, että saariston vakinaisella väestöllä on käytettävissään tarpeelliset liikenne ja kuljetuspalvelut ja että nämä palvelut ovat mahdollisimman joustavat ja ilmaiset tai hinnaltaan kohtuulliset”.

Lain mukaan valtiolla ei ole velvollisuutta itse järjestää liikenne- ja kuljetuspalveluja. Kuitenkin matkojen ja kuljetusten palvelutasosta on jo 1960 –luvulta saakka huolehdittu siten, että valtio on kustannuksellaan hankkinut yhteysalusliikennettä sekä erillisiä raskaskuljetuksia saariston asukkaiden sekä muiden saaristossa asuvien ja liikkuvien saaristolaisten käyttöön. Yhteysaluspalvelut ovat nykyisin kaikille käyttäjille maksuttomat. Raskaskuljetuspalvelut ovat maksuttomat saariston vakinaisille asukkaille, muille käyttäjille maksullisia.

Yhteysalusliikenteen järjestäminen on keskitetty Varsinais-Suomen ELY –keskukseen, joka kilpailuttaa ja avustaa liikennettä Sipoon, Raaseporin, osittain Inkoon ja Loviisan saaristoissa sekä Saariston Rengasteillä. Avustetulla saaristoliikenteellä tarkoitetaan sellaista yksityisen liikenteenharjoittajan vesiteitse merikelpoisella aluksella hoitamaa säännöllistä liikennettä, joka palvelee saaristossa pysyvästi asuvia henkilöitä sellaisilla saariston sisäisillä tai saariston ja mantereen välisillä reiteillä, joilla ei ole muuta säännöllistä liikennettä tai tieyhteyksiä.

Saariston yhteysalusliikennepalvelujen ostoihin on varattu vuosittain noin 17,5 miljoonan euron määräraha. Liikennöinnistä on tehty monivuotiset sopimukset eri alueille. Suurin osa voimassa olevista sopimuksista päättyy vuonna 2023. ELY-tehtävien siirrolla maakuntiin on vähäinen henkilöstövaikutus (2 htv).

Tarkoituksena olisi, että saaristoliikenteen järjestämisvastuu siirtyisi valtiolta maakunnille. Tehtävän tarkempi sisältö määriteltäisiin maakuntastrategiassa. Rahoitus järjestettäisiin erillisrahoituksena liikenne- ja viestintäministeriön momenteilta.

2.3.20 Maakunnan ja sen alueen kaikkien kuntien tekemällä sopimuksella maakunnan hoidettavaksi kunnista siirretyt rakennusvalvonnan ja ympäristötoimen järjestämisen tehtävät, joiden hoitamiseen kunnat ovat osoittaneet maakunnalle rahoituksen

Maankäyttö- ja rakennuslain 20 §:n mukaan kunnan on huolehdittava rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta alueellaan. Kunnalla tulee olla käytettävissään tehtäviin riittävät voimavarat ja asiantuntemus.

Kunnan rakennusvalvontaviranomaisesta säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 21 §:ssä. Rakennusvalvonnan viranomaistehtävistä huolehtii kunnan määräämä lautakunta tai muu monijäseninen toimielin, jona ei kuitenkaan voi toimia kunnanhallitus. Rakentamisen neuvontaa ja valvontaa varten kunnassa tulee olla rakennustarkastaja. Jos tehtävien hoitamisen kannalta on tarkoituksenmukaista, kunnilla voi olla yhteinen rakennustarkastaja. Kunta voi myös antaa rakennusvalvontatehtävän sopimuksen nojalla toisen kunnan viranhaltijan hoidettavaksi. Rakennusvalvontaviranomaisen toimivallan siirtämiseen sovelletaan, mitä kuntalaissa (365/1995) säädetään. Hallintopakkoa ja oikaisuvaatimusta koskevaa asiaa ei kuitenkaan saa siirtää viranhaltijan ratkaistavaksi.

Maankäyttö- ja rakennuslain 124 §:n mukaan rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä on yleisen edun kannalta valvoa rakennustoimintaa sekä osaltaan huolehtia, että rakentamisessa noudatetaan, mitä maankäyttö- ja rakennuslaissa tai sen nojalla säädetään tai määrätään. Rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä on myös huolehtia kunnassa tarvittavasta rakentamisen yleisestä ohjauksesta ja neuvonnasta. Lisäksi rakennusvalvontaviranomaisen tehtävistä säädetään useassa muussa maankäyttö- ja rakennuslain ja maankäyttö- ja rakennusasetuksen pykälässä. Rakennusvalvonnan tehtäviä ovat muun muassa kaavoituksen toteutumisen valvonta, rakennus-, toimenpide- maisematyö- ja purkamislupien käsittely sekä näihin liittyvä rakennustyön valvominen, rasitejärjestelyt ja eräät muut asemakaavan toteuttamiseen liittyvät järjestelyt, rakennuksen kunnossapidon ja rakennetun ympäristön hoidon valvominen sekä hal-

lintopakkoasiat. Maankäyttö- ja rakennuslain lisäksi myös muualla lainsäädännössä säädetään rakennusvalvonnalle muita vähäisiä tehtäviä.

Rakennusvalvontaviranomaisille on kuntien johtosäännöissä siirretty myös muita tehtäviä. Esimerkiksi suunnittelutarveratkaisujen valmistelussa ja poikkeamispäätösten tekemisessä rakennusvalvontaviranomaisella on merkittävä asema useissa kunnissa.

Rakennusvalvontaviranomaisena toimii käytännössä lautakunta tai lautakunnan jaosto. Kunnat keskittävät ja kokoavat luottamuselimet usein laajemmiksi toimialoiksi. Tämän vuoksi rakennusvalvontaviranomaisena voi toimia yhdistetty rakennusvalvonta- ja ympäristölautakunta tai -jaosto, johon on keskitetty useat eri lupa-asiat. Lisäksi rakennusvalvontaviranomaisena voi toimia tekninen lautakunta, johon on aiemmin keskitetty teknisen sektorin toimialaan kuuluvia asioita.

Rakennusvalvontaviranomaisen toimivaltaa on monissa kunnissa siirretty laajasti rakennustarkastajalle tai muille viranhaltijoille. Monet kunnat ovat siirtäneet jopa kaikki rakentamisen lupa-asiat viranhaltijoiden ratkaistaviksi. Tällöin itse toimielimelle on jäänyt toiminnan ohjaus sekä viranhaltijoiden päätöksestä tehtävien oikaisuvaatimusten ja hallintopakkoasioiden käsittely. Usein kuitenkin merkittävimmät lupa-asiat ovat toimielimen päätösvaltaan kuuluvia. Lautakunnan esittelijänä toimii useimmiten rakennustarkastaja, mutta kunnissa on voitu päätyä toisenlaisiin ratkaisuihin.

Vaikka kunta vastaa rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta alueellaan, kunnan ei välttämättä tarvitse tuottaa palvelua itse. Suomessa toimii useita kuntien välisiä vapaaehtoisia yhteisalueita rakennusvalvontapalvelun tuottamiseksi. Yhteistyöalueista useimmat on organisoitu vastuukunnan ympärille. Vastuukunta tuottaa muiden yhteistoimintaan osallistuvien kuntien sopimuksessa määritellyt rakennusvalvonnan palvelut.

Kunnan ympäristötoimeen kuuluu kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta annetun lain (64/1986) mukaiset kuntien ympäristönsuojeluviranomaisen tehtävät. Lain 6 §:n mukaan kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tehtävänä on ympäristönsuojelun valvomiseksi ja edistämiseksi kunnassa huolehtia sen hoidettavaksi laissa tai sen nojalla säädetyistä tai määrättyistä tehtävistä. Lisäksi sen tulee huolehtia omalta osaltaan ympäristönsuojelun suunnittelusta ja kehittämisestä sekä huolehtia ympäristön tilan seurannasta sekä siihen liittyvistä selvityksistä ja tutkimuksista. Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tehtävänä on osallistua kunnassa tarvittavan ympäristönsuojelua koskevan ohjauksen ja neuvonnan järjestämiseen, antaa lausuntoja sekä tehdä esityksiä ja aloitteita ympäristönsuojeluun liittyvistä asioista muille viranomaisille. Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen on huolehdittava omalta osaltaan ympäristönsuojelua koskevasta tiedottamisesta, valistuksesta ja koulutuksesta kunnassa, edistettävä kunnan yhteistyötä muiden viranomaisten ja yhteisöjen kanssa ympäristönsuojeluasiassa sekä suoritettava muut sille johtosäännöllä määrätyt tehtävät.

Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella on useiden eri lakien mukaisia tehtäviä. Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen myöntää ympäristönsuojelulain mukaisia ympäristölupia alueellaan, ja valvoo lupien noudattamista. Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella on myös jätelain, vesihuoltolain, vesilain, maastoliikennelain ja vesiliikennelain mukaisia, pääsääntöisesti lupa- ja valvontatehtäviä. Kuntien ympäristönsuojeluviranomainen toimii tehtäviensä osalta yleisen edun valvojana, ja viranomaistehtävien lisäksi sen tehtäviin kuuluu ympäristönsuojelun yleinen edistäminen.

Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisena toimii kunnan määräämää monijäseninen toimielin, jona ei voi toimia kunnanhallitus. Kunnanvaltuusto voi antaa kunnan ympäristönsuojeluviran-

omaiselle oikeuden siirtää toimivaltaansa edelleen alaiselleen viranhaltijalle, lukuun ottamatta sellaisia asioita, jotka sisältävät hallinnollisen pakon käyttämistä. Kunnan oman lautakunnan lisäksi kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tehtäviä voi hoitaa kuntien yhteislautakunta tai kuntayhtymä, jos kunnat ovat tästä yhdessä sopineet.

2.3.21 Maakunnan muut tehtävät

Tässä alaluvussa käsitellyt tehtävät ovat maakuntalain 6 §:n 3 momentissa tarkoitettuja muita maakunnalle laissa säädettyjä tehtäviä.

2.3.21.1 Erityisryhmille tarkoitettujen asuntohankkeiden puoltaminen

Valtion varoista myönnetään investointiavustuksia erityisryhmille tarkoitettujen asuntojen rakentamista, hankintaa ja perusparantamista varten siten kuin avustuksista erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi annetussa laissa säädetään (1281/2004, jäljempänä *investointiavustuslaki*). Tätä tarkoitusta varten otetuille lainoille myönnetään valtion varoista myös korkotukea ja valtion takaus vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain (604/2001, jäljempänä *korkotukilaki*) mukaisesti. Investointiavustusten tavoitteena on lisätä erityisryhmiin kuuluvien henkilöiden asumistarpeisiin soveltuvien ja asumiskustannuksiltaan kohtuullisten vuokra-asuntojen tarjontaa heidän asunto-olojensa parantamiseksi. Avustusten tarkoituksena on kompensoida niitä investointikustannuksia, joita aiheutuu erityisryhmä-asunnoissa tarvittavista tavanomaista suuremmista yhteis- ja palvelutiloista sekä muista asunnoissa tarvittavista erityisistä tila- ja varusteratkaisuista. Avustusten myöntämisestä ja lainojen hyväksymisestä korkotukilainoiksi päättää Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (jäljempänä ARA). Avustusta ja korkotukilainaa voivat saada kunnat ja muut julkisyhteisöt, ARA:n yleishyödyllisiksi nimeämät asuntoyhteisöt sekä näiden määräysvallassa olevat yhtiöt.

Investointiavustusta voidaan investointiavustuslain 6 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan myöntää vain sellaisille asuntohankkeille, joita asuinrakennuksen sijaintikunta puoltaa. Lain esitöissä todetaan, että harkitessaan asuntohankkeen puoltamista kunnan tulee erityisesti ottaa huomioon se, kuinka kohde tukee kunnan kyseessä olevaa erityisryhmää koskevien palvelujen kokonaisuutta, ja asiaa pitää harkita myös pitkällä aikavälillä (HE 170/2004 vp). Sama vaatimus kunnan puoltavasta lausunnosta on korkotukilain 3 §:n 2 momentissa. Käytännössä investointiavustusten hakumenettely etenee siten, että ARA määrittelee avustusten vuotuisen hakuajan, jonka kuluessa avustushakemukset on toimitettava asuntohankkeiden sijaintikunnille, kuntien on annettava hakemuksista puoltava tai kielteinen lausunto, ja hakemukset on toimittavat yhdessä lausuntojen kanssa ARA:lle, joka päättää avustusten myöntämisestä. Kukin kunta voi järjestää lausuntojen antamisen menettelyn asuntotoimessa sekä sosiaali- ja terveystoimessa parhaaksi katsomallaan tavalla, kunhan investointiavustuslain esitöissä mainitut asiat tulevat huomioon otetuiksi. ARA voi vuotuisissa avustusten hakuohjeissaan ohjeistaa kuntia siitä, millaisiin seikkoihin lausuntojen antamisessa tulee kiinnittää huomiota, mutta muuten hankkeiden puoltamiseen ei liity erityistä ohjausta tai valvontaa, vaan kyse on kuntien suorittamasta tarkoituksenmukaisuusharkinnasta. Kukin kunta päättää oman lausuntomenettelynsä resursoinnista, eikä valtio myönnä kunnille rahoitusta lausuntojen laatimista varten.

2.3.21.2 Erityisryhmille tarkoitettujen asuntojen asukasvalinta

Valtion tuella rahoitetut vuokra-asunnot on tarkoitettu pienituloisille ja vähävaraisille kotitalouksille. Tämä koskee sekä korkotukilain perusteella rahoitettavia niin sanottuja tavallisia vuokra-asuntoja, investointiavustuslain mukaisia erityisryhmille tarkoitettuja asuntoja että aiemmin aravalainoilla rahoitettuja vuokra-asuntoja. Siksi korkotukilain 11 b §:ssä ja aravarajoituslain (1190/1993) 4 d §:ssä säädetään, että asukkaiden valinta korkotuki- tai aravalainoilla

rahoitettuihin vuokra-asuntoihin perustuu sosiaaliseen tarkoituksenmukaisuuteen ja taloudelliseen tarpeeseen. Asukkaaksi valittaessa on otettava huomioon hakijaruokakunnan asunnontarve, varallisuus ja tulot (asukasvalintaperusteet). Asukasvalinnassa etusijalle on asetettava asunnottomat ja muut kiireellisimmässä asunnon tarpeessa olevat, vähävaraisimmat ja pienituloisimmat hakijaruoka-kunnat. Nämä korkotukilain säännökset koskevat myös valtion tukemia erityisryhmä-asuntoja, sillä erityisryhmien investointiavustusta myönnetään vain yhdessä korkotukilainoituksen kanssa. Näin ollen myös silloin, kun valitaan asukkaita esimerkiksi huonokuntoisille tai muistisairaille vanhuksille, vammaisille taikka mielenterveys- tai päihdekuntoutujille tarkoitettuihin valtion tukemiin asuntoihin, asukkaat on asetettava etusijajärjestykseen hakijoiden asunnontarpeen, tulojen ja varallisuuden perusteella ja asunnot on osoitettava suurimmassa asunnontarpeessa oleville, pienituloisimmille ja vähävaraisimmille hakijoille. Asukasvalintojen tekeminen kuuluu korkotuki- tai aravalainansaajalle eli asuntojen omistajalle. Korkotukilain 11 d §:n ja aravarajoituslain 4 d §:n nojalla kunta valvoo asukkaiden valintaperusteiden noudattamista. Kunnalla on oikeus vaatia valvonnan suorittamiseksi tarvittavat tiedot lainansaajalta. Valvonnan toteuttamistapa on kuntien omassa harkinnassa. Tarkemmat säännökset asukasvalinnasta on annettu asukkaiden valinnasta arava- ja korkotukiasuntoihin annetussa valtioneuvoston asetuksessa (166/2008, jäljempänä asukasvalinta-asetus).

2.3.21.3 Metsästyslain mukaiset metsästyksen rajoittamiseen liittyvät tehtävät

Metsästyslaissa (615/1993) aluehallintovirastolle säädetty tehtävä metsästyksen tilapäisestä rajoittamisesta yleisen turvallisuuden vuoksi siirrettiisiin maakunnille.

2.4 Valtion lupa- ja valvontavirastolle osoitettavat tehtävät

Tässä luvussa esitetään ne Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston, aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten sekä KEHA-keskuksen tehtävät, jotka koottaisiin perustettavaan Valtion lupa- ja valvontavirastoon.

2.4.1 Oikeusministeriön hallinnonala

Oikeusministeriön hallinnonalalla perustettavaan virastoon siirtyvät aluehallintovirastojen nykyisin hoitamat oikeusturvatehtävät ja eräät muut tehtävät. Merkittävimpinä tehtävryhminä hallinnonalalla ovat maksutalletusasiat sekä yhteisöoikeudelliset asiat. Tehtävät on virastossa sijoitettu peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualueelle eikä niillä ole erillistä toimialaohjauksen mekanismia, mutta osalle niistä on asetettu aluehallintoviraston tulossopimuksessa käsittelyaikataivoitteita. Tehtäviin on osoitettu vuonna 2016 n. 13 henkilötyövuotta.

Jos jonkun on suoritettava jollekin toiselle maksu tai muu suoritus, hänellä on oikeus määrätyn edellytyksin tallettaa rahaa, arvopapereita tai muita asiakirjoja aluehallintoviraston haltuun. Tallettamisella vapaudutaan maksun tai asiakirjan suoritusvelvollisuudesta ja myös koron maksamisvelvollisuus katkeaa. Maksutalletuksia sääntelee yleislakina rahan, arvosuukien, arvopaperien tai asiakirjain tallettamisesta velan maksuna tai vapautumiseksi muusta suoritusvelvollisuudesta annettu laki (281/1931). Merkittävä osa talletustilanteista liittyy lunastuslainsäädäntöön ja erityissäännöksiä tallettamisesta on eri hallinnonalojen lainsäädännössä, muun muassa laissa kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (603/1977, lunastuslaki), maantielaisissa (503/2005), yhteisalueissa (758/1989) ja kiinteistönmuodostamislaissa (554/1995) sekä merilaisissa (674/1994). Myös muualla erityislainsäädännössä on talletussäännöksiä, kuten osakeyhtiölaissa (624/2006) ja asunto-osakeyhtiölaissa (1599/2009) yhteisöoikeudellisiin lunastustilanteisiin liittyviä säännöksiä. Erityistilanteissa vi-

rastoon voidaan myös määrätä tallettavaksi vakuus. Näitä säännöksiä on muun muassa lunnastuslaissa ja vesilaissa (587/2011).

Aluehallintoviraston tehtävänä on ottaa talletus vastaan ja hakemuksesta maksaa se suoritukseen oikeutetuille. Mikäli talletusta ei ole säädettyssä määräajassa nostettu, se tuloutetaan valtiolle. Tallettaminen on pääsääntöisesti maksullista ja suoritemaksut perustuvat valtion maksuperustelain 6 §:n 3 momentin mukaiseen alennettuun omakustannusarvoon joko kiinteällä maksulla tai useiden ulosmaksujen tapauksissa arvioituun tuntiveloitukseen.

Yhteisöoikeudellisissa asioissa aluehallintovirastot toimivat vähemmistösuojaan liittyvinä oikeussuojaviranomaisina, joilta voi hakea oikeutusta kokouksen koollekutsumiseen tai määräystä erityisen tarkastuksen toimittamiseen yhteisössä taikka toiminnantarkastajan määräämistä yhteisöön. Tehtävät perustuvat asianomaiseen yhteisöoikeudelliseen sääntöön, kuten osakeyhtiölakiin, asunto-osakeyhtiölakiin, yhdistyslakiin (503/2009), asuntokauppalakiin (843/1994) ja osuuskuntalakiin (421/2013). Aluehallintovirastoilla on myös eräitä muita yhteisöoikeudellisia tehtäviä, kuten asuntokauppalain mukainen turva-asiakirjojen säilytys jos niitä ei säilytetä luottolaitoksessa sekä ympäristöministeriön hallinnonalalla yhteishallinnosta vuokrataloissa annetun lain (649/1990) sekä asumisoikeusasunnoista annetun lain (650/1990) mukaiset asukasdemokratia-asiat, jotka on keskitetty Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastoon. Tehtävissä on kyse hakemusasioista, joihin annetuista päätöksistä peritään suoritemaksu maksuperustelain 6 §:n 3 momentin mukaiseen alennettuun omakustannusarvoon perustuen.

Lisäksi aluehallintovirastot valvovat valtion etua tietyissä erityistilanteissa. Laki syyttömästi vangitulle tai tuomitulle valtion varoista vapauden menetyksen johdosta maksettavasta korvauksesta (422/1974) mahdollistaa sen, että valtiokonttori pyytää aluehallintovirastoa edustamaan valtiota tuomioistuimessa käsiteltävässä korvausasiassa. Viraston on tällöin määrättävä asiamies edustamaan valtiota oikeudenkäynnissä valtiokonttorin antamien ohjeiden puitteissa. Aluehallintovirastoilla on tämän lisäksi eräitä yleishallintoviranomaisen asemaan perustuvia liitännäistehtäviä, kuten oikeudenkäymiskaaren (4/1734) mukainen oikeus ottaa valtion puolesta vastaan haasteita ja oikeus antaa määräys ajaa tuomioistuimessa perintökaaren (40/1965) mukaista testamentin tarkoitamääräyksen täytäntöönpanokannetta. Vaalien järjestämisessä virastolla on eräitä vaalilain (714/1998) mukaisia tehtäviä. Virasto asettaa vaalipiiriin vaalipiirilautakunnan sekä säilyttää sen työssään käyttämät asiakirjat ja tarvikkeet. Nämä tehtäväkokonaisuudet ovat varsin pieniä ja yksittäistapauksellisia. Luonteeltaan niissä on kyse siviilioikeudellisista oikeudenkäyntimenettelyyn liittyvistä tehtävistä ja valtion edustamiseen liittyvistä tehtävistä.

Hallinnonalalla on myös eräitä lupa- ja valvontatehtäviä. Aluehallintovirasto myöntää yhdistyslain (503/1989) nojalla luvan ampumatoimintaa harjoittavalle yhdistykselle. Tämän lisäksi lupa- ja valvontatehtäviä on säädetty virastolle löytötavaratoimistojen osalta, joista säädetään löytötavaralaissa (778/1988). Tehtävissä on kyse oikeusharkintaisista, ennakkovalvonnallisista lupa- ja rekisteröintitehtävistä sekä toimialalla toimivien toiminnan lainmukaisuuden valvonnasta. Löytötavaralain mukaiset tehtävät on keskitetty Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastoon. Luvat ovat maksullisia omakustannusarvon mukaisia suoritteita.

Laissa eräiden luotonantajien rekisteröinnistä (747/2010) säädetään virastolle rekisteröinti- ja valvontatehtävä joka kohdistuu sellaisiin kuluttajaluottoja myöntäviin toimijoihin, jotka eivät kuulu Finanssivalvonnan valvonnan piiriin. Kyse on pääasiassa ns. pikavippifirmoista. Tehtävissä on kyse oikeusharkintaisista, ennakkovalvonnallisista lupa- ja rekisteröintitehtävistä sekä toimialalla toimivien toiminnan lainmukaisuuden valvonnasta. Tehtävät on keskitetty Etelä-Suomen aluehallintovirastoon peruspalvelut, oikeusturva ja luvat –vastuualueelle. Lupa- ja rekisteröintitehtävät ovat maksullisia omakustannusarvon mukaisia suoritteita.

Oikeusministeriön hallinnonalan lainsäädäntöön kuuluvat myös avioliittolaissa (234/1929), kuluttajansuojalaissa (38/1978), hedelmöityshoitolaissa (1237/2006), vesilaissa (587/2011) sekä valmiuslaissa (1552/2011) aluehallintovirastolle säädetyt tehtävät, joita kuitenkin ohjataan muiden ministeriöiden hallinnonaloilla.

Vesilain aluehallintoviraston hoitamat lupaviranomaisen tehtävät ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen hoitamat valvontaan ja yleisen edun valvontaan liittyvät tehtävät siirtyisivät perustettavaan uuteen virastoon. Lupaviranomaisen tehtävänä on ratkaista lupa-, tutkimuslupa-, hallintopakko- ja erilliset korvausasiat, eräät käyttöoikeuden myöntämistä, kulkuväyläksi määräämistä, vesialueen rajan määräämistä ja valtavyölyän ulottuvuuden vahvistamista koskevat asiat sekä eräät vesitaloushankkeeseen liittyvät erimielisyysasiat. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen valvontatehtävään kuuluu vesilain ja sen nojalla annettujen alemmanasteisen säännösten ja määräysten noudattamisen valvonta sekä vesilain mukaisten ilmoitusasioiden käsittely. Virastoon siirtyisivät lisäksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille kuuluvat vesitaloushankkeen vaikutusten tarkkailuun liittyvien suunnitelmien vahvistamiseen liittyvät tehtävät. Kalatalousvelvoitteisiin liittyvien suunnitelmien vahvistamiseen liittyvät tehtävät siirtyisivät kuitenkin maakunnalle.

2.4.2 Sisäministeriön hallinnonala

Sisäministeriön hallinnonalalla merkittävimmän tehtäväkokonaisuuden muodostavat pelastustoimen ja maakuntien yhteisen varautumisen laillisuusvalvontatehtävät, joista ehdotetaan säädettäväksi pelastustoimen järjestämisestä annettavassa laissa (xx/xx). Arvioitu nykyisistä aluehallintovirastoista siirtyvä resurssi on n. 3 henkilötyövuotta. Kaiken kaikkiaan sisäministeriön hallinnonalan tehtäviin on aluehallintovirastoissa osoitettu vuonna 2016 n. 31 henkilötyövuotta.

Aluehallintovirasto on valvonut pelastustointia sekä pelastustoimen palvelujen saatavuutta ja tasoa toimialueellaan. Lisäksi tehtäviin on kuulunut huolehtia pelastustoimen palvelujen saatavuuden ja tason raportoinnista sisäministeriölle; avustaa sisäministeriötä pelastustoiminnan johtamisessa, tarvittavan tiedon hankinnassa ja tilannekuvan ylläpitämisessä; osallistua pelastuslaitosten ja pelastustoimeen osallistuvien muiden tahojen yhteistoimintaa edistävien suur-onnettomuusharjoitusten suunnitteluun ja järjestämiseen sekä edistää toimialueellaan eri tahojen yhteistyötä pelastustoimessa. Lisäksi virasto on voinut yksittäistapauksessa myöntää vapautuksen kokonaan tai määräajaksi laissa säädetyistä väestönsuojan rakentamisvelvollisuuksista. Tehtävistä ovat vastanneet aluehallintoviraston pelastus ja varautuminen -vastuualueet .

Muita ministeriön hallinnonalan pienempiä tehtäväkokonaisuuksia ovat rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annetun lain (503/2008) mukaiset valvontatehtävät sekä valuutanvaihtajien ja omaisuudenhoito- tai yrityspalveluiden tarjoajien rekisteröinti. Aluehallintovirasto valvoo tiettyjä toimialoja sen suhteen, että ne täyttävät kyseisen lain mukaiset velvollisuutensa ja rekisteröi edellytykset täyttävät valuutanvaihto-, omaisuudenhoito- tai yrityspalveluiden tarjoajat. Tehtävät on keskitetty Etelä-Suomen aluehallintovirastoon peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualueelle ja niihin on osoitettu vuonna 2016 n. 3,6 henkilötyövuotta. Rekisteröintitehtävät ovat maksullisia omakustannusarvon mukaisia suoritteita.

2.4.3 Valtiovarainministeriön hallinnonala

Valtiovarainministeriö vastaa aluehallintovirastojen yleishallinnollisesta ohjauksesta. Ministeriö ohjaa aluehallintovirastojen yhteistä hallinto- ja kehittämisspalvelut -vastuualuetta, jolle on

aluehallintovirastoista annetussa asetuksessa (906/2009) säädetty erikseen virastojen hallinto- tehtäviä. Tehtävät koostuvat virastojen henkilöstöhallinto-, taloushallinto-, asiakirjahallinto-, tietohallinto-, toimitilahallinto-, ja viestintäpalveluista. Lisäksi vastuualue vastaa julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetussa laissa (223/2007) tarkoitetun yhteispalvelusopimuksia koskevan rekisterin ylläpidosta sekä yhteispalvelun ja siihen osallistuvien valtion viranomaisten yhteistyön valtakunnallisista kehittämistehtävistä. Tehtäviin on osoitettu vuonna 2016 n. 129 henkilötyövuotta.

[Aluehallintovirastoista annetun lain (896/2009) ja –asetuksen (906/2009) nojalla Itä-Suomen aluehallintoviraston maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikön tehtävänä on hoitaa maistraattien ohjaus-, valvonta- ja kehittämistehtävät sekä vastata holhousasioiden rekisteristä. Tehtäviin on osoitettu vuonna 2016 noin 12 henkilötyövuotta.]¹

Tämän lisäksi lupa- ja valvontatehtäviä on säädetty aluehallintovirastolle panttilainauslaitosten osalta, joista säädetään panttilainauslaitoksista annetussa laissa (1535/1992). Tehtävissä on kyse oikeusharkintaisista, ennakkovalvonnallisista lupa- ja rekisteröintitehtävistä sekä toimialalla toimivien toiminnan lainmukaisuuden valvonnasta. Tehtävät on keskitetty Etelä-Suomen aluehallintovirastoon peruspalvelut, oikeusturva ja luvat –vastuualueelle. Lupa- ja rekisteröintitehtävät ovat maksullisia omakustannusarvon mukaisia suoritteita.

Lisäksi jokainen aluehallintovirasto vastaa alueensa kuntien laillisuusvalvonnasta kuntalaissa (410/2015) ja maakuntalaissa säädetyn kantelujen käsittelytehtävän kautta. Virasto voi kantelun johdosta tutkia kunnan tai kuntayhtymän tai maakunnan menettelyn lainmukaisuuden. Kunnan peruspalvelujen valtiosuudesta annetun lain (1704/2009) nojalla aluehallintovirasto voi myös sakon uhalla määrätä kunnan tai kotikuntakorvauksen saajan noudattamaan laissa säädettyä velvoitetta. Kyse on reaktiivisesta valvontatehtävästä joka kohdistuu paitsi viraston valvomiin erityisiin toimialoihin myös kunnan toimintaan kokonaisuudessaan.

2.4.4 Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla merkittävimmän tehtäväkokonaisuuden muodostavat aluehallintovirastoissa hoidetut opetus- ja kulttuuritoimen (koulutus-, kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimi sekä varhaiskasvatus) ohjaus-, valvonta-, rahoitus ja kehittämistehtävät. Tehtäviä ohjataan viraston tulossopimusmekanismin kautta sekä suoraan toiminnallisesti ministeriöstä. Tehtävät on organisoitu opetustoimi ja kulttuuri –vastuualueelle ja niihin on osoitettu vuonna 2016 yhteensä n. 96 henkilötyövuotta.

Valvontatehtävät perustuvat kuntalain mukaiseen kantelukäsittelytehtävään sekä varhaiskasvatuksen osalta varhaiskasvatuslakiin (36/1973) ja lakiin yksityisistä sosiaalipalveluista (922/2011) jota sovelletaan edelleen tältä osin, vaikka laki kuuluu sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaan. Kantelukäsittelyn lisäksi tehtävissä on kyse informaatio-ohjauksesta sekä yksityisten palveluntuottajien lisäksi myös ennakkollisesta rekisteröintitehtävästä ja omaaloitteisesta toimialan laillisuusvalvonnasta. Rekisteröintitehtävät ovat maksullisia omakustannusarvon mukaisia suoritteita. Virasto käsittelee myös erinäisiä opetustoimen valituksia ja

¹ Maistraattien ohjaus-, valvonta- ja kehittämistehtävä on siirretty lakiluonnokseen suoraan aluehallintovirastoista annetusta laista. Nykyisin maistraatit ovat aluehallintovirastojen alaisia rekisterihallinnon paikallisviranomaisia. Maistraattien organisoimista koskevien tulevien ratkaisujen myötä, ottaen huomioon hallituksen 5.4.2016 linjaus valtion hallintoviranomaisten valtakunnallisesta toimivallasta, on tätä tehtävää tarkasteltava uudelleen ja tehtävä poistuu Valtion lupa- ja valvontaviraston tehtävistä.

oikaisuvaatimuksia perusopetuslain (628/1998) nojalla. Näissä on kyse muutoksenhakuviranomaisen tehtävistä ensimmäisenä asteena.

Rahoitustehtävät koostuvat valtionavustustehtävistä sivistystoimen eri sektoreilla ja ne perustuvat opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslakiin (1705/2009), perusopetuslakiin, lukiolakiin (629/1998), taiteen perusopetuksesta annettuun lakiin (633/1998), nuorisolakiin (72/2006) ja liikuntalakiin (390/2014) sekä niiden nojalla annettuun alemman tasoiseen sääntelyyn. Tehtävissä on kyse erillisten, valtion talousarvioon otettujen harkinnanvaraisten valtionavustusten myöntämisestä, maksatuksesta sekä käytön valvonnasta ja mahdollisesta takaisinperinnästä valtionapuviranomaisena.

Virasto toimii kirjastolain (904/2008) mukaisena valtion hallintoviranomaisena ja lisäksi virasto järjestää ministeriön kanssa erikseen sovitun mukaisesti kirjasto- ja opetushenkilöstön täydennyskoulutusta sekä suorittaa muita kehittämistehtäviä.

Tekijänoikeuslain (404/1961) nojalla virasto valvoo kuvataiteen jälleenmyyntikorvauksen keräävän tekijänoikeuden yhteishallinnointiorganisaation hakemuksesta laissa säädetyn jälleenmyyntikorvauksen maksuvelvollisuuden noudattamista. Tämä tehtävä on organisoitu viraston peruspalvelut, oikeusturva ja luvat –vastuualueelle.

2.4.5 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala

Valtion lupa- ja valvontavirastoon siirtyviä maa- ja metsätalousministeriön toimialan tehtäviä ovat aluehallintovirastoissa hoidettavat vesilain mukaisiin lupa-asioihin liittyvät tehtävät ja ELY –keskuksissa hoidettavaan vesilain mukaiseen valvontaan liittyvät tehtävät. Maa- ja metsätalousministeriö ja ympäristöministeriö ohjaavat näitä tehtäviä toimialoillaan. Tehtävistä säädetään oikeusministeriön esittelyvastuulla olevassa vesilaissa (587/2011). Vesilain mukaisia lupa-asioita hoidetaan Etelä-, Itä-, Länsi- ja Sisä-, ja Pohjois-Suomen aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueilla vastaavasti kuin ympäristönsuojelulain mukaisia lupa-asioita. Vastuualueilla lupatehtäviin osoitetut voimavarat esitetään kohdassa 2.4.8. Luvat ovat valtion maksuperustelain mukaisen alennetun omakustannusarvon mukaisia maksullisia suoritteita. Vesilain mukaista valvontaa hoidetaan ELY-keskusten ympäristö ja luonnonvarat –vastuualueella. Vesilain mukaiseen lupaan liittyvän tarkkailusuunnitelman tai sen muutoksen hyväksymisestä peritään omakustannusarvoa alempi maksu. Myös kunnan ympäristönsuojeluviranomainen toimii vesilain mukaisena valvontaviranomaisena.

Aluehallintovirasto voi määrätä metsästyslain (615/1993) mukaisen velvollisuutensa laiminlyöneen täyttämään velvollisuutensa. Aluehallintovirasto valvoo myös Metsähallituksen erävalvonnasta annetun lain (1157/2005) mukaisten erävalvojien toimivaltuuksien käyttöä.

2.4.6 Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala

Merkittävimmät tehtäväkokonaisuudet muodostuvat aluehallintovirastoissa hoidetuista elinkeinovalvonnan tehtävistä. Tehtäviin on osoitettu vuonna 2016 n. 32 henkilötyövuotta. Siltä osin kun tehtävissä on kyse Turvallisuus- ja kemikaalivirasto TUKESin toimialaan kuuluvista tehtävistä, niitä ohjataan aluehallintoviraston yleisen tulossopimuksen lisäksi myös asianomaisen keskusviraston suoralla toiminnallisella ohjauksella joka muodostuu vuosittaisen yhteisen toimintasuunnitelman tai tulossopimuksen toteutuksesta ja sisältöohjauksesta. Muilta osin ohjaus on kytketty viraston tulossopimukseen.

Valvontatehtäviä on säädetty välityслиikkeiden ja perintätoimistojen osalta, joista säädetään kiinteistönvälityслиikkeistä ja vuokrahuoneiston välityслиikkeistä annetussa laissa (1075/2000)

sekä perintätoimen luvanvaraisuudesta annetussa laissa (517/1999). Tehtävissä on kyse oikeusharkintaisista, ennakkovalvonnallisista lupa- ja rekisteröintitehtävistä sekä toimialalla toimivien toiminnan lainmukaisuuden valvonnasta. Perintätoimistojen valvonnan tehtävät on keskitetty Etelä-Suomen aluehallintovirastoon. Lupa- ja rekisteröintitehtävät ovat maksullisia omakustannusarvon mukaisia suoritteita.

Edelleen virasto valvoo alueellaan mittauslaitelain (707/2011) noudattamista mittauslaitteiden varmennusvelvoitteiden sekä käyttöä koskevien säännösten osalta. Tältä osin toiminta on TUKESin ohjauksessa ja siinä on kyse oma-aloitteisesta valvonnasta, tarkastustoiminnasta sekä tarvittaessa pakkokeinojen käytöstä.

Hallinnonalalla aluehallintoviraston tehtäviin kuuluvat myös päivittäistavaranhuollon varautumisen ohjaustehtävät sekä poikkeusoloissa valmiuslain 32 §:n mukaiset vähittäiskaupan sääntelyn ohjaus- ja toimeenpanotehtävät.

Palkkaturvaan liittyvät elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa hoidetut tehtävät perustuvat palkkaturvalakiin (866/1998) ja merimiesten palkkaturvalakiin (1108/2000). Palkkaturvan tarkoituksena on turvata työntekijöiden saatavat työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa. Palkkaturvan hakijana voi olla työntekijä tai työntekijäjärjestö, jolle työntekijä on siirtänyt saatavansa perittäväksi. Työnantajan ollessa konkurssissa palkkaturvaa voi erään edellytyksin hakea työntekijöiden lukuun myös konkurssipesä. Kun valtion on maksanut palkkaturvan työntekijälle, valtiolle syntyy vastaavan suuruinen saatava työnantajalta. Saatavan perintäaika on kymmenen vuotta päätösvuoden päättymisestä lukien. Tehtäviin on osoitettu ELY – keskuksissa vuonna 2015 n. 38 henkilötyövuotta.

Hallinnonalalle kuuluu myös yleinen työoikeudellinen sääntely ja sen mukaiset työsuojelutehtävät, joita kuitenkin ohjataan sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla.

2.4.7 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala

Sosiaali- ja terveysala

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla merkittävän tehtäväkokonaisuuden muodostavat aluehallintovirastojen ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valviran suorittama julkisen ja yksityisen sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden sekä organisaatioiden valvonta, terveydensuojelu- ja tupakkalain mukainen ohjaus ja valvonta sekä Valviran valtakunnallinen alkoholihallinto. Muutokset tehtäviä koskevaan lainsäädäntöön toteutetaan pääosin erillisellä hallituksen esityksellä samassa yhteydessä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta johtuvien muutosten kanssa.

Valvira ja aluehallintovirastot myöntävät myös lupia yksityisen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen antamiseen. Sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta annettavan lain (xx/xxxx) voimaantulon jälkeen nämä lupatehtävät poistuisivat. Uuden viraston tehtäviin kuuluisivat kuitenkin mainitun lain mukainen sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajien rekisteröinti ja niiden toiminnan valvonta. Valviran tehtävänä on nykyisin lisäksi valvoa markkinoilla olevien terveydenhuollon tietoiäriestelmien turvallisuutta ja vaatimustenmukaisuutta. Valvira myöntää myös oikeudet harjoittaa sosiaali- tai terveydenhuollon ammattia laillistettuna tai nimikesuojattuna ammattihenkilönä.

Valviralle kuuluu nykyisin myös terveydensuojelun ohjaus ja valvonta sekä tupakkalain ohjaus ja valvonta. Valvira myös hyväksyy talousveden ja uima-allasvesien hygienistä osaamis-

testausta suorittavat testaajat ja valvoo testaaajia sekä myöntää testin suorittaneille todistukset. Valvira ylläpitää myös osaamistestausjärjestelmää (OSTI).

Lisäksi Valviralle kuuluu alkoholijuomien valmistajien, tukkumyyjien ja käyttöluvanhaltijoiden toiminnan valvonta, alkoholin tuotevalvonta sekä mainonnan ja myynnin edistämisen valvonta, tupakan mainontakiellon sekä haitta-aineiden ja pakkausmerkkien valvonta. Virasto myöntää alkoholin valmistus-, maahantuonti-, tukkumyynti- ja käyttöluvat.

Näiden tehtäväkokonaisuuksien lisäksi Valviran tehtäviä ovat raskauden keskeyttämisasiat ja sterilisaatioasiat, adoptiolain mukaiset tehtävät ja adoptiolautakunnan tehtävät, hedelmöityshoidon luvat sekä sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmien valvonta.

Tältä osin aluehallintovirastojen nykyiset tehtävät ovat aluehallintovirastojen yleisen tulossopimusmekanismin lisäksi sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valviran ohjauksessa, jota toteutetaan virastojen yhteisellä valvontaohjelmalla sekä suoralla sisältöohjauksella virastojen välillä. Perustettavalle virastolle siirtyisivät aluehallintovirastojen ja Valviran nykyiset sosiaali- ja terveydenhuollon lupien, rekisteröinnin, ohjauksen ja valvonnan tehtävät.

Tehtävät perustuvat terveydenhuoltolakiin (1326/2010), kansanterveyslakiin (66/1972), erikoissairaanhoidolakiin (1062/1989), mielenterveyslakiin (1116/1990), tartuntatautilakiin (583/1986), Vankiterveydenhuollon yksiköstä annettuun lakiin (1635/2015), terveydenhuollon järjestämisestä puolustusvoimissa annettuun lakiin (322/1987), oppilas- ja opiskelijahuoltolakiin (1287/2013), työterveyshuoltolakiin (1383/2001), terveydenhuollon ammattihenkilöistä annettuun lakiin (559/1994), sosiaalihuoltolakiin (1301/2014), lastensuojelulakiin (417/2007), kehitysvammaisten erityishuollosta annettuun lakiin (519/1977), sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annettuun lakiin (817/2015), yksityisestä terveydenhuollosta annettuun lakiin (152/1990) ja yksityisistä sosiaalipalveluista annettuun lakiin (922/2011), sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annettuun lakiin, (159/2007), sähköisestä lääkemääräyksestä annettuun lakiin (61/2007), terveydenhuollon laitteista ja tarvikkeista annettuun lakiin (629/2010), terveydensuojelulakiin (763/1994), tupakkalakiin (549/2016), adoptiolakiin (22/2012), raskauden keskeyttämisestä annettuun lakiin (239/1970), alkoholilakiin (1143/1994) sekä muuhun hallinnonalan erityislainsäädäntöön.

Tehtävissä on kyse kattavasta toimialan ohjauksesta ja laillisuusvalvonnasta, jota suoritetaan suunnitelmallisena oma-aloitteisena ohjauksena ja valvontana, tarkastustoimintana, kantelukäsittelynä ja muuna reaktiivisena valvontana. Virastot voivat käyttää tehtävissään myös hallinnollista pakkoa. Yksityisten toimijoiden, ammattihenkilöiden, perheasioiden sovittelutoiminnan sekä mikrobiologian laboratorioden osalta valvontaan kuuluu ennakkovalvonnallinen lupa- ja rekisterihallinto. Lupa- ja rekisteritehtävät ovat maksullisia omakustannusarvon mukaisia suoritteita.

Kehitysvammaisten erityishuollon osalta aluehallintovirasto toimii ensimmäisen asteen muutoksenhakuviranomaisena erityishuolto-ohjelmaa koskevissa asioissa.

Lupa-, ohjaus-, rekisteröinti- ja valvontatehtävien lisäksi aluehallintovirastolla on myös erinäisiä sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitusjärjestelmään liittyviä tehtäviä, joista säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta (733/1992) annetussa laissa, toimeentulotuesta annetussa laissa (1412/1997) ja lapsen kohdistuneen seksuaali- ja pahoinpitelyrikoksen selvittämisen järjestämisestä annetussa laissa (1009/2008). Kyse on tiettyjen tehtävien valtionapujen maksatustehtävistä ja käytön valvonnasta.

Hallinnonalalla aluehallintoviraston tehtäviin kuuluvat myös sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisen ohjaustehtävät sekä poikkeusoloissa valmiuslain 86 §:n mukaiset toimeenpanotehtävät.

Tehtävät on organisoitu aluehallintovirastoissa peruspalvelut, oikeusturva ja luvat – vastuualueelle. Vankiterveydenhuollon sekä puolustusvoimien terveydenhuollon valvontatehtävät on keskitetty Pohjois-Suomen aluehallintovirastoon. Valtakunnallisesti tehtäviin on osoitettu Valvirassa ja aluehallintovirastoissa yhteensä vuonna 2016 n. 350 henkilötyövuotta.

Työsuojelu

Toisen merkittävän kokonaisuuden muodostaa työsuojeluhallinto, joka on nykyisin organisoitu aluehallintoviraston työsuojelu- vastuualueille. Työsuojelun tehtävät muodostuvat asiakas- ja viranomaisaloitteisesta työsuojeluvalvonnasta, vakavien työtapaturmien, ammattitautien ja työperäisten sairauksien syiden selvittämisestä ja ehkäisemisestä, tuotevalvonnasta sekä työrikkosten käsittelyyn osallistumisesta. Tehtäviin on osoitettu vuonna 2016 n. 431 henkilötyövuotta. Työsuojelun vastuualueet toimivat muissa paitsi Lapin aluehallintovirastossa. Työsuojelun osalta aluehallintovirasto on toimivaltainen myös Ahvenanmaan maakunnassa.

Työsuojelun ohjaus tapahtuu sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosaston suorassa, viraston muusta organisaatiosta ja tehtävistä riippumattomassa tulohajauksessa. Myös toiminnan rahoitus on erillinen aluehallintoviraston yleisestä rahoituksesta, omana momenttinaan valtion talousarviossa. Aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten yhteisessä strategia-asiakirjassa on kuitenkin oma osuutensa työsuojelun tehtävien suunnittelua ja ohjausta varten.

Tehtävät perustuvat pääasiassa lakiin työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta (44/2006), lakiin työsuojeluhallinnosta (16/1993), lakiin työsuojeluhenkilörekisteristä (1039/2001), työturvallisuuslakiin (738/2002), työterveyshuoltolakiin, lakiin eräiden teknisten laitteiden vaatimustenmukaisuudesta (1016/2004) sekä alakohtaiseen erityissäätelyyn. Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan kuuluvassa työläinsäädännössä tehtäviä on useita ja ne perustuvat keskeisesti työsopimuslakiin (55/2001), työntekijöiden lähettämisestä annettuun lakiin (447/2016), yksityisyyden suojasta työelämässä annettuun lakiin (759/2004), opintovapaalakiin (274/1979), tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annettuun lakiin (1233/2006), merityösopimuslakiin (756/2011), vuorotteluvapaalakiin (1305/2002), työaikalakiin (605/1996), merityöaikalakiin (296/1976), työajasta kotimaan liikenteessä annettuun lakiin (248/1982), vuosilomalakiin (162/2005), merimiesten vuosilomalakiin (433/1984), nuorista työntekijöistä annettuun lakiin (998/1993) sekä työneuvostosta ja eräistä työsuojelun poikkeusluvista annettuun lakiin (400/2004). Erityissäännöksiä on myös kaivoslaissa (621/2011), sähköturvallisuuslaissa (410/1996) ja painelaitelaissa (869/1999).

Tehtävissä on kyse kattavasta yli sataan säädökseen perustuvasta työsuojelun ohjauksesta ja laillisuusvalvonnasta, jota suoritetaan suunnitelmallisena oma-aloitteisena ohjauksena ja valvontana, tarkastustoimintana ja reaktiivisena valvontana. Virasto voi käyttää tehtävissään myös hallinnollista pakkoa. Tehtäviin kuuluu myös eräitä lupia sekä tutkintojen tunnustamis- päätöksiä, jotka ovat omakustannusarvon mukaisia maksullisia suoritteita.

Lisäksi hallinnonalan lainsäädäntöön kuuluu kemikaalilain (599/2013) mukainen valvonta, joka lukeutuu ympäristönsuojelutehtäviin. Kemikaalilain 10 §:ssa säädetään työsuojeluviranomaisen valvontavelvoitteesta sellaisessa työssä, jossa työnantaja on velvollinen noudatta-

maan työturvallisuuslakia. Myös eräiden muiden hallinnonalojen lainsäädäntö sisältää valvontatehtäviä työsuojeluviranomaiselle, kuten esimerkiksi ulkomaalaislaki (301/2004).

Muut tehtävät

Hallinnonalan lainsäädäntöön kuuluu myös kemikaalilain 11 §:ssä säädetty elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen valvontavelvoite pilaantumisen vaaraa aiheuttavien toimintojen valvonnassa siltä osin, kun valvonta koskee toiminnanharjoittajan velvoitetta huolehtia ympäristöhaittojen ehkäisemisestä ja torjumisesta kemikaalin käytössä ja varastoinnissa. ELY –keskuksen tehtävät siirtyisivät uudelle virastolle osaksi ympäristöministeriön ohjauksessa olevia ympäristötehtäviä. Kemikaalilain mukainen valvonta rahoitetaan valtion ja kunnan verotuloilla sekä perittävillä maksuilla.

2.4.8 Ympäristöministeriön hallinnonala

Ympäristöministeriön hallinnonalan tehtävät muodostuvat toisaalta nykyisissä aluehallintovirastoissa hoidetuista vesi- ja ympäristölupa-asioista, toisaalta nykyisissä ELY-keskuksissa hoidetuista vesi- ja ympäristölupien ja jätehuollon valvonnasta, luonnonsuojelun, ympäristövaikutusten arvioinnin sekä maa-aineslain viranomaistehtävistä ja rakennusperinnön suojelun asioista.

Hallinnonalalla tehtäviin on osoitettu yhteensä n 480 henkilötyövuotta ja erillismäärärahoihin 38 henkilötyövuotta.

Ympäristöluvat

Ympäristönsuojelulaki (527/2014) ja valtioneuvoston asetus ympäristönsuojelusta (713/2014) tulivat voimaan syyskuussa 2014. Lain ja asetuksen keskeisiä sääntelykeinoja ovat ympäristölupamenettely ja eräät muut toimintojen hyväksymismenettelyt sekä lain nojalla valtioneuvoston asetuksin säädettävät tarkemmat ympäristönsuojelun velvoitteet.

Ympäristönsuojelulain tehtävänä on muun muassa ehkäistä ympäristön pilaantumista ja sen vaaraa sekä vähentää jätteiden määrää ja haitallisuutta.

Ympäristönsuojelulakia sovelletaan teolliseen ja muuhun toimintaan, josta aiheutuu tai saattaa aiheutua ympäristön pilaantumista. Lakia sovelletaan lisäksi toimintaan, jossa syntyy jätettä sekä jätteen käsittelyyn. Laki sisältää säännökset luvanvaraisuudesta, lupaharkinnan perusteista sekä luvan myöntämisen edellytyksistä. Ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa aiheuttavalla toiminnalla on oltava ympäristölupa. Ympäristölupaa edellyttävät toiminnat on lueteltu ympäristönsuojelulain liitteessä. Lisäksi laissa on säädetty luvanvaraisiksi tietynlaisia vaikutuksia aiheuttavat eräät muut toiminnat. Ympäristölupa on myönnettävä jos toiminta täyttää ympäristönsuojelulain ja jätelain sekä niiden nojalla annettujen säännösten vaatimukset. Lupa-asiaa ratkaistaessa on otettava huomioon myös, mitä luonnonsuojelulaisissa ja sen nojalla säädetään.

Ympäristönsuojelulain täytäntöönpanosta vastaavat aluehallintovirastot, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset sekä kuntien ympäristönsuojeluviranomaiset. Ympäristöministeriö ohjaa aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueita ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ympäristö- ja luonnonsuojeluvastuualueita toimialansa mukaisissa tehtävissä. Valtion vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman toimeenpano ja aluehallintovirastojen lupatoiminnan sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten valvontatoimien ohjaustoimintojen tehostaminen ja yhteensovittaminen edellyttävät lupa- ja valvontamenettelyiden kehittämistä ja yh-

denmukaistamista ympäristönsuojelulain kokonaisuudistuksen yhteydessä. Ympäristönsuojelulain kokonaisuudistuksen yhteydessä pyrittiin myös parantamaan kuntien ympäristölupa- ja rekisteröintimenettelyjen sekä valvontatoimien edellytyksiä.

Vesi- ja ympäristölupatehtävissä kyse on oikeusharkintaisista, ennakkollisen valvonnan hallintoluista. Luvat ovat valtion maksuperustelain mukaisen alennetun omakustannusarvon mukaisia maksullisia suoritteita.

Ympäristölupaviranomaiset

Valtion aluehallinnon uudistuksen yhteydessä 2010 valtion ympäristölupatehtävät koottiin aluehallintovirastoihin, joista neljässä on ympäristölupavastuualue. Nämä käsittelevät samalla myös vesilain mukaiset lupa-asiat. Vastuualueet toimivat Etelä-, Itä-, Länsi- ja Sisä-, sekä Pohjois-Suomen aluehallintovirastoissa. Tehtäviin on osoitettu vuonna 2016 n. 134 henkilötyövuotta (toimintamenoilla palkattu). Vastuualueita ohjataan virastojen yleisen tulohjausmekanismin mukaisesti, mutta vastuualue on toiminnassaan riippumaton viraston muusta organisaatiosta ja tehtävistä.

Vuonna 2014 toteutetulla ympäristönsuojelulain muutoksella eräissä lain soveltamisalaan kuuluvissa toiminnoissa siirryttiin lupamenettelystä rekisteröintimenettelyyn, jossa ei tehdä päätöstä vaan toiminta kirjataan vastaista valvontaa varten viranomaisen rekisteriin. Näille toiminnoille säädettiin samanaikaisesti ympäristönsuojeluvuorot valtionneuvoston asetuksella, mikä käytännössä merkitsi luvan korvautumista asetuksen vaatimuksilla.

Etelä-Suomen aluehallintovirastolle on lisäksi annettu merensuojelulain (1415/1994) nojalla luvanmyöntämistehtäviä liittyen ruoppausmassan sijoittamiseen, merelle tehtäviin rakennelmiin sekä merenpohjan ja sen sisustan tutkimiseen ja hyväksikäyttöön.

Ympäristönsuojelulain mukainen valvonta

Ympäristönsuojelulain mukaisia valvontaviranomaisia ovat kunnan ympäristönsuojeluviranomainen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen valvoo kunnan antamia ympäristölupia ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset valvovat aluehallintovirastojen antamia ympäristölupia. Valvontaviranomaisilla on käytössä monipuolisia valvonta- ja pakkokeinoja, joilla voidaan oikea-aikaisesti ja tehokkaasti puuttua todettuihin laiminlyönteihin.

Valtion vastuulle kuuluvan ympäristöllisen valvonnan tehtävät on nykyisin organisoitu elinkeino-, liikenne-, ja ympäristökeskuksiin ympäristö ja luonnonvarat- vastuualueille. Ympäristö- ja luonnonvaratehtäviä hoidetaan 13 ELY-keskuksessa. Satakuntaa koskevat ympäristöasiat hoidetaan Varsinais-Suomen ELY-keskuksessa ja Pohjanmaata ja Keski-Pohjanmaata koskevat ympäristöasiat Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksessa.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten on valvonnan järjestämiseksi laadittava valvontasuunnitelma. Ympäristöministeriö on antanut toukokuussa 2016 elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille uudet ohjeet valvonnan järjestämisestä (YM4/401/2016), joita kunnat voivat käyttää soveltuvin osin. Ympäristölupien valvontaan kuuluvat valvontasuunnitelman ja -valvontaohjelman mukaisten määräaikaistarkastusten lisäksi muut tilanteen edellyttämät tarkastukset, toiminnanharjoittajien kanssa käytävät neuvottelut, määräaikaistarkastusten (vuosi- ja kuukausiraportit) tarkastukset ja lupahakemuksista annettavat lausunnot.

Ympäristövalvonnan ohjeessa korostetaan valvonnan riskiperusteisuutta, valvonnan laatuvaatimuksia ja tehokkuuden seuranta sekä viestintää valvontatapauksissa. Ympäristönsuojelulain uudistuksen myötä mahdollisuus periä maksuja valvontasuoritteista on antanut mahdollisuuksia valvonnan tehostamiselle. Eduskunta on edellyttänyt lausumassaan (Eduskunnan vastaus 67/2014), että hallitus huolehtii ympäristövalvonnan maksuista kertyvien maksutulojen ohjaamisesta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa tosiasiallisesti valvonnan käyttöön vähentämättä muuta valvonnan rahoitusta. Valvonnan maksutulojen ohjaaminen vähentämättöminä valvontaan jatkossakin on tärkeää valtion lupa-, ohjaus ja valvontavirastossa.

Vesilain mukaiset lupa- ja valvonta-asiat

Edellä kohdassa 2.4.1 mainittuun vesilakiin sisältyy ympäristöministeriön toimialalle kuuluvia tehtäviä, joista keskeisimmät ovat aluehallintovirastoissa hoidettavat lupaviranomaisen tehtävät ja ELY-keskuksissa hoidettavat valvontatehtävät. Valtion aluehallinnon uudistuksen yhteydessä 2010 valtion ympäristölupatehtävät koottiin aluehallintovirastoihin, joista neljässä on ympäristölupavastuualue (Y-vastuualue) kuten edellä on todettu. Nämä neljä Y-vastuualueita käsittelevät samalla myös vesilain mukaiset lupa-asiat. Aluehallintovirastojen Y-vastuualueen toimintamenoilla palkattu kokonaishtv vuonna 2016 oli noin 132 htv:tä, joista ympäristölupiin kohdentui noin 102 htv:tä ja vesilupiin noin 30 htv:tä. ELY-keskuksissa vesilain valvontaan kohdentui noin 36 htv:tä. Kokonaisuudessaan vesilain mukaisiin lupa- ja valvontatehtäviin kohdentui noin 66 htv:tä. *Jätehuolto*

Jätelaki (646/2011) tuli yleisesti voimaan 1.5.2012, ja sillä saatettiin kansallinen lainsäädäntö vastaamaan jätedirektiivin (2008/98/EY) vaatimuksia. Lain tarkoituksena on ehkäistä jätteistä ja jätehuollosta aiheutuvaa vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle sekä vähentää jätteen määrää ja haitallisuutta, edistää luonnonvarojen kestäväää käyttöä, varmistaa toimiva jätehuolto ja ehkäistä roskaantumista. Uuden jätelain merkittävimmät muutokset koskivat valvonnan tehostamista sekä tuottajien vastuun laajentamista pakkausjätteen jätehuollossa.

Jätelain mukaiset viranomaiset

Jätelain mukaisia yleisiä valvontaviranomaisia ovat jätelain 24 §:n mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset sekä kunnan ympäristönsuojelun hallinnosta annetussa laissa (64/1986) tarkoitettu kunnan ympäristön suojeluviranomainen. Jätelain mukaiset tarkastukset muodostavat pääosan jätelain mukaisesta valvonnasta. Jätelain mukaisesti valvontaviranomaisen on määräajoin tarkastettava sellaiset laitokset ja yritykset, joiden toiminnassa harjoitetaan jätteen laitos- tai ammattimaista käsittelyä, syntyy vaarallista jätettä, harjoitetaan jätteen ammattimaista kuljettamista tai keräystä, toimitaan jätteen välittäjinä tai toteutetaan jätteen kansainvälisiä siirtoja. Tarkastukset voivat kohdistua yksittäistapauksissa esimerkiksi roskaantuneen alueen siivoamisvelvollisuudesta määräämiseen tai yksittäisen määräyksen antamiseen liittyviin selvityksiin. Tarkastusta voi edellyttää myös asianosaisen vireille paneman asian selvittäminen. Jos toiminta edellyttää ympäristölupaa, tarkastukset kuitenkin suoritetaan ympäristönsuojelulain mukaisessa lupavalvonnassa.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille sekä kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle kuuluu jätelain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten yleinen valvonta. Paikallisissa tehtävissä valvontavastuu jää käytännössä kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle. Pääsääntöisesti elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus valvoo ympäristönsuojelulain ja jätelain nojalla valtion toimivaltaan kuuluvia toimintoja. Näin ollen jätteen kuljettajien ja välittäjien toimintaa valvoo ensisijaisesti elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, joka hyväksyy toiminnan jätehuoltorekisteriin. Jätteen keräystoimintaa valvoo puolestaan kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ja kunnan ympäristönsuoje-

luviranomainen voivat tarvittaessa sopia sellaisten laitosten ja toimintojen valvonnasta tarkoituksenmukaisella tavalla, joissa syntyy vaarallista jätettä.

Luonnonsuojelulain mukaiset tehtävät

ELY keskuksat vastaavat luonnonsuojelulain (1096/1996) 6 §:n mukaisesti luonnonsuojelun edistämistä ja valvonnasta alueellaan. ELY-keskus vastaa suurimmasta osasta luonnonsuojelulain mukaisista oikeusharkintaa edellyttävien päätösten tekemisestä. Ne koskevat Natura 2000 –alueita, luonnonsuojeluohjelmia, luonnonsuojelualueita yksityismailla, lajien ja luontotyyppien suojelua, maisema-alueita, luontovahinkoja sekä näihin liittyviä poikkeamista ja pakkokeinoja koskevia lupia ja päätöksiä. ELY-keskus on toimialueellaan luonnonsuojelun osalta yleisen edun valvoja, mihin liittyy muun muassa lausuntojen antaminen hankkeista ja suunnitelmista, jotka saattavat vaikuttaa luonnonsuojelulla suojeltuihin alueisiin. ELY-keskuksella on myös oikeus hakea muutosta luonnonsuojelulain vastaisiin päätöksiin tilanteissa, joissa ennakkolliset menettelyt eivät ole olleet riittäviä.

ELY-keskuksissa tehdään muun muassa yksityisten suojelualueiden perustamispäätökset ja päätökset kohteiden hankinnasta valtiolle luonnonsuojelutarkoitukseen luonnonsuojeluohjelmien, Natura 2000 –verkoston, kaavojen suojeluvarausten sekä METSO-ohjelman toteuttamiseksi. Lisäksi ELY-keskuksat hoitavat luonnonsuojeluohjelmia ja Natura 2000 –verkostoa koskevat pakkotoimet, mikäli vapaaehtoiseen ratkaisuun ei olla päästy. ELY-keskuksen tehtävänä on yksityiselle kuuluvalla luonnonsuojelualueella luonnonsuojelualueen rajojen merkitseminen tarvittaessa. ELY-keskusten vastuulla ovat myös Natura 2000 -verkoston suunnittelun sekä Natura-alueille kohdistuvien hankkeiden ja suunnitelmien edellyttämät tehtävät.

ELY-keskusten tehtäviin sisältyy yhteistyötä, neuvottelua ja kommentointia luonnonsuojelulain ja muiden lakien soveltamisessa. Luontotyyppien suojelun toimeenpanossa ELY-keskuksen tehtävänä on muun muassa tehdä rajauspäätöksiä luonnonsuojelulla tarkoitettujen luontotyyppien turvaamiseksi. Eliölajien suojeluun liittyvät tehtävät ovat sekä kansallisia että EU:n yhteisölaainsäädännön toimeenpanoa koskevia asioita. Tehtävään sisältyvät erityistä suojelua vaativien lajien esiintymispaikkojen rajauspäätökset, niistä poikkeaminen ja korvausmenettelyt ja rauhoitettuja eliölajeja koskevat poikkeusluvat.

Ympäristövaikutusten arviointi

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksat toimivat ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (468/1994) lain 6 a §:n tarkoittamina yhteysviranomaisina, joiden tehtävänä on huolehtia ympäristövaikutusten arviointimenettelyn järjestämisestä sitä edellyttävissä hankkeissa. Yhteysviranomaisen tehtävänä on huolehtia arviointiohjelman ja arviointiselostuksen kuulemisesta sekä tarvittavien lausuntojen pyytamisestä ja mahdollisuuden varaamisesta mielipiteiden esittämisestä arviointiohjelmasta ja arviointiselostuksesta. Yhteysviranomaisen antaa oman lausuntonsa arviointiohjelmasta hankkeesta vastaavalle.

Yhteysviranomaisen tekee päätöksen arviointimenettelyn soveltamisesta yksittäistapauksissa ja sillä on oikeus valittaa lain soveltamisalaan kuuluvasta hankkeesta, josta ei ole laadittu laissa tarkoitettua ympäristövaikutusten arviointia tai se on suoritettu olennaisilta osin puutteellisesti.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi sakon uhalla määrätä ympäristövaikutusten arvioinnin edellyttävän hankkeen toteuttamisen keskeytettäväksi siihen saakka, kunnes arviointimenettely on suoritettu.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus vastaa osaltaan myös suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arvioinnista annetun lain (200/2005) ja asetuksen (347/2005) mukaisista tehtävistä.

Maa-ainesten ottaminen

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ohjaavat ja valvovat maa-aineslain (555/1981) mukaista toimintaa alueellaan. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta on tietyissä tilanteissa pyydettävä lausunto ennen maa-ainesten ottamista koskevan luvan myöntämistä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi myös keskeyttää maa-ainesten ottamisen. Maa-aineslain mukaisen ottamisluvan myöntämisestä, lupamääräysten muuttamisesta, lupapäätöksestä poikkeamisesta ja luvan peruuttamisesta on ilmoitettava elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle. Lisäksi maa-aineslain mukaisten lupaviranomaisten on ilmoitettava vuosittain elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle sen myöntämien maa-aineslupien nojalla otetun maa-aineksen määrä ja laatu. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ylläpitävät Suomen ympäristökeskuksen kanssa maa-ainesten ottamisen ja sen vaikutusten seurannan järjestämiseksi ylläpidettävää tietojärjestelmää.

Muut tehtävät

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset voivat maastoliikennelain (1710/1995) nojalla kieltää tai rajoittaa moottorikäyttöisen ajoneuvon käyttämistä maastossa ja moottorikelkkailureitillä.

Rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain (498/2010) mukaan rakennusperinnön säilyttämistä edistävät ja valvovat ELY-keskukset ja Museovirasto. Rakennussuojelu toteutetaan asemakaava-alueella pääsääntöisesti maankäyttö- ja rakennuslain mukaisella kunnan laatimalla asemakaavalla ja muilta osin rakennusperinnön suojelemisesta annettuun lakiin perustuvalla ELY-keskuksen päätöksellä.

Rakennussuojelutehtävät hoidetaan kunkin ELY-keskuksen ympäristö- ja luonnonvarat – vastuualueella. Satakunnan ELY-keskuksen aluetta koskevat asiat hoidetaan Varsinais-Suomen ELY-keskuksessa ja Pohjanmaan ELY-keskuksen aluetta koskevat asiat Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksessa. Rakennussuojelupäätökset eivät ole maksullisia.

Lisäksi ympäristöministeriön hallinnonalan tehtäviä ovat myös eräät viranomaistehtävät laissa öljysuojarahastosta (1406/2004), laissa ympäristövahinkovakuutuksesta (81/1998), laissa eräille ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korjaamisesta (383/2009), laissa kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta (64/1986), laissa hiilidioksidin talteenottamisesta ja varastoinnista (416/2012), laissa Etelämantereen ympäristönsuojelusta (28/1998) ja laissa vapaaehtoisesta osallistumisesta ympäristöasioiden hallinta- ja auditointijärjestelmään (121/2011). Ympäristöministeriön hallinnonalan yksittäisiä tehtäviä on myös laissa kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta (669/1978), yhteishallinnosta vuokrataloissa annetussa laissa (649/1990) sekä asumisoikeusasunnoista annetussa laissa (650/1990). Lisäksi myös sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle kuuluvassa kemikaalilaissa (599/2013) sekä liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalle kuuluvassa merenkulun ympäristönsuojelulaissa (1672/2009) on eräitä ELY-keskuksille osoitettuja viranomaistehtäviä.

2.5 Muille viranomaisille siirtyvät tehtävät

2.5.1. Elintarviketurvallisuusvirastolle siirtyvät tehtävät

2.5.1.1 Koe-eläintoiminta

Koe-eläintoiminnasta ja koe-eläinten suojelusta säädetään tieteellisiin tai opetustarkoituksiin käytettävien eläinten suojelusta annetussa laissa (497/2013). Lain noudattamisen valvonnasta ja valvonnan järjestämisestä vastaavat Etelä-Suomen aluehallintovirasto ja Itä-Suomen aluehallintovirasto. Valvonnassa voidaan käyttää apuna myös muita aluehallintovirastoja. Toiminnanharjoittajalla on oltava Etelä-Suomen aluehallintoviraston tai Itä-Suomen aluehallintoviraston myöntämä toimintalupa.

Hankkeen toteuttamiseen on oltava hankelupalautakunnan lupa. Hankelupalautakunta toimii Etelä-Suomen aluehallintoviraston yhteydessä. Lautakunnassa käsiteltävät asiat valmistellaan Etelä-Suomen aluehallintovirastossa, josta myös käsiteltävät asiat esitellään. Etelä-Suomen aluehallintovirasto voi myöntää luvan hanketta koskeviin vähäisiin muutoksiin. Etelä-Suomen aluehallintovirasto tekee hankkeista niin sanotun takautuvan arvioinnin. Myös tieteellisiin tai opetustarkoituksiin käytettävien eläinten suojelun neuvottelukunta toimii Etelä-Suomen aluehallintoviraston yhteydessä. Aluehallintovirasto huolehtii hankelupalautakunnan ja neuvottelukunnan tarvitsemista tukipalveluista.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto hyväksyy eläinten käyttöä tieteellisiin tai opetustarkoituksiin koskevat opinnot. Virasto hyväksyy myös henkilön, joka on muualla kuin Suomessa suorittanut tarvittavat opinnot, päteväksi suunnittelemaan hankkeita Suomessa. Lisäksi Etelä-Suomen aluehallintovirastolle on säädetty tehtäväksi kerätä ja pitää sähköisesti yleisön nähtävillä tilastotietoja eläinten käytöstä tieteellisiin tai opetustarkoituksiin, julkaista myönnettyjen hankelupien yleistajuiset tiivistelmät ja huolehtia niiden päivittämisestä, kun hankkeet on arvioitu takautuvasti. Toiminnanharjoittajista pidetään valvontaa ja valvonnan suunnittelua varten rekisteriä. Etelä-Suomen aluehallintovirasto ja Itä-Suomen aluehallintovirasto tallettaa rekisteriin valvonnassa tarvittavia tietoja toiminnanharjoittajasta. Etelä-Suomen aluehallintovirasto pitää valvontaa ja valvonnan suunnittelua sekä tilastointia varten rekisteriä hankeluvista.

Etelä- ja Itä-Suomen aluehallintovirastojen tehtävät ehdotetaan siirrettäväksi Eviran tehtäviksi.

2.5.1.2 Eläinlääkinnän valvonta ja taudintorjunnan johto

Eläinlääkärinammatin harjoittamisesta annetussa laissa (29/2000) säädetään oikeudesta harjoittaa eläinlääkärinammattia, eläinlääkärin ammattitoimintaan liittyvistä oikeuksista ja velvollisuuksista sekä ammatinharjoittajien valvonnasta. Evira päättää ammatinharjoittamista koskevien oikeuksien myöntämisestä ja pitää rekisteriä ammatinharjoittajista. Lain noudattamista valvoo Eviran lisäksi aluehallintovirasto muun ohella käsittelemällä kanteluja, mutta vain Evira on toimivaltainen päättämään ammatinharjoittajiin kohdistettavista hallinnollisista pakkokeinoista. Valvonnan toteuttamiseksi viranomaiset voivat tarkastaa eläinlääkärinammatin harjoittajan vastaanotto-, tutkimus- ja hoitotilat sekä potilasasiakirjat. Evira voi myös määrätä aluehallintoviraston suorittamaan tarkastuksen.

Eläinlääkintähuoltoissa säädetään yksityisten eläinlääkäripalvelujen tuottajien valvonnasta. Yksityisen palveluntuottajan tulee tehdä toiminnastaan kirjallinen ilmoitus aluehallintovirastolle. Evira pitää yksityisistä eläinlääkäripalvelun tuottajista rekisteriä valvontaa varten. Palveluntuottajia valvoo kuitenkin Eviran lisäksi aluehallintovirasto.

Eläinten lääkitsemisestä annetussa laissa säädetty lääkkeiden käyttöön liittyvät kiellot ja rajoitukset koskevat eläimistä vastuussa olevien toimijoiden lisäksi eläinlääkäreitä. Lakiin sisältyvät myös säännökset eläinlääkärin oikeudesta luovuttaa lääkkeitä eläinlääkintää varten sekä

lääkkeiden käyttöä ja luovutusta koskevasta kirjapidosta. Eläinlääkäreiden toimintaa ovat lain nojalla valvoneet tähän saakka sekä Elintarviketurvallisuusvirasto että aluehallintovirasto.

Eläinlääkäreihin ja eläinlääkäripalveluihin kohdistuva valvonta keskitettäisiin Eviraan.

Aluehallintovirastolla on eläintautilain mukaan yleinen taudintorjuntaa koskeva johtovastuu toimialueellaan. Evira koordinoi taudintorjuntatoimenpiteitä valtakunnallisesti ja voi erityisin perustein ottaa taudintorjunnan johtovastuun itselleen. Taudintorjunnan johtovastuu siirtyisi Eviraan.

2.5.1.3 Eläimistä saatavista sivutuotteista annetun lain ohjaustehtävät

Aluehallintoviraston ohjaus- ja valvontatehtävät ehdotetaan siirrettäväksi Eviran tehtäviksi laissa eläimistä saatavista sivutuotteista (517/2015). Aluehallintovirasto ohjaa ja valvoo toimi-alueellaan lain noudattamista Eviran valvontasuunnitelman mukaisesti. Aluehallintovirastolla ei ole sivutuotelain mukaan käytännön valvontatehtäviä suunnitelmallisessa sivutuotevalvonnassa. Aluehallintovirasto ainoastaan koordinoi oman alueensa sivutuotevalvontaa. Aluehallintoviraston tehtävänä on ohjata kunnaneläinlääkäreitä sekä vastata siitä, että vuosittainen sivutuotevalvonnan valvontasuunnitelma toteutuu alueella. Lisäksi aluehallintoviraston tehtävä on koota alueensa valvontatulokset ja raportoida ne Eviralle.

2.5.1.4. Eräät kasvinterveyden suojelemisesta annetun lain mukaiset tehtävät

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtävänä oleva kasvinterveyslain mukainen toimijan rekisteröinti kasvinsuojelurekisteriin ja taimiaineistolain mukaiseen toimijarekisteriin sekä kasvipassin myöntäminen ehdotetaan siirrettäväksi Elintarviketurvallisuusvirastolle. Lisäksi ilmoitukset toiminnan muutoksista ja lopettamisesta toimitettaisiin ELYjen sijaan Elintarviketurvallisuusvirastolle.

2.5.2 Kilpailu- ja kuluttajavirastolle siirtyvät tehtävät

KKV:n toimialalla aluehallintovirasto valvoo alueellaan kuluttajansuojalain mukaisesti hinnan ilmoittamista markkinoinnissa sekä kuluttajaluottojen markkinointia. Virasto valvoo oma-aloitteisesti alueensa markkinointia muun muassa tarkastustoimintana ja voi puuttua siihen hallinnollisin pakkokeinoin. Lisäksi virasto toteuttaa kilpailulain (948/2011) nojalla KKV:n toimeksiannosta kilpailuasioihin liittyviä selvityksiä ja edistää kilpailua, mutta ei käytä varsinaisia hallintopakkokeinoja. Valmismatkaliikelain (939/2008) nojalla virasto tarkastaa valmismatkaliikkeitä niiltä edellytetyn vakuuden arvioimiseksi, mutta ei tee asiassa hallintopäätöksiä vaan ne kuuluvat KKV:n toimivaltaan.

Aluehallintovirastojen alueelliset tehtävät ehdotetaan koottaviksi Kilpailu- ja kuluttajavirastoon.

2.5.3. Maaseutuvirastolle siirtyvät tehtävät

Valtion talousarvion ulkopuolisesta maatilatalouden kehittämisrahaston varoja voidaan käyttää muun muassa maatilatalouden rakenteen parantamiseen ja maaseutuelinkeinojen edistämiseen sekä näihin tarkoituksiin tarpeellisten maa- ja vesialueiden ostamiseen tai vaihtamiseen. Voimassa olevan maatilatalouden kehittämisrahastosta annetun lain mukaan maa- ja metsätalousministeriö tai elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi toimitusmiesten esityksestä myös siirtää hallinnassaan olevaa omaisuutta käytettäväksi uusjaossa tilojen koon suurentamiseksi ja jakoalueen tilussijoituksen parantamiseksi. Maakunta ei voi kuitenkaan tehdä päätök-

siä valtion talousarvion ulkopuolisen rahaston omistuksessa ja taseessa olevan maaomaisuuden luovuttamisesta. Näin ollen tämä nykyinen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävä siirrettäisiin Maaseutuvirastolle, joka jo nykyin hoitaa Maatilatalouden kehittämisrahaston hallintoa, kirjanpitoa ja maksuliikennettä muilta kuin johtokunnalle kuuluvien tehtävien osalta.

Maa- ja metsätalousministeriö valmistelee Maaseutuviraston ja Elintarviketurvallisuusviraston yhdistämistä koskevan hallituksen esityksen siten, että uusi virasto voisi aloittaa toimintansa 1.1.2019 lukien. Yhdistämisellä pyritään muun muassa edistämään elintarvikeketjun ja sen toimijoiden näkökulman vahvempaa huomioon ottamista viranomaistyössä, toimintatapojen, -kulttuurin ja tietohallinnon kehittämistä sekä maatalouden ja elintarviketoimialojen kokonaisohjausta. Samassa yhteydessä myös Maanmittauslaitoksen tietohallintoyksikön rooli arvioidaan. Hallituksen esityksen valmistelussa otetaan huomioon maakuntaudistuksen aikataulut ja valmisteluun liittyvät säädösmuutokset.

2.5.4. Valtiokonttorille siirtyvät tehtävät

Eräiden maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan lainojen ja saamisten siirtämisestä Valtiokonttorin hoidettavaksi annetun lain (78/2007) voimantulon yhteydessä siirrettiin Valtiokonttorin hoidettavaksi tiettyjen maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan lakien nojalla syntyneet lainat, valtion myyntihintasaatavat ja valtion saatavat. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella on laissa säädettyä toimivaltaa tiettyjen saatavaryhmien - lähinnä maatalouden ja porotalouden tukijärjestelmiin liittyvien saatavaryhmien - osalta. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilla on toimivaltaa asioissa, jotka liittyvät muun muassa maksuhelpotuksiin, lainan tai saamisen velkavastuusta vapauttamiseen, suostumuksen antamiseen yksityishenkilön velkajärjestelyyn ja yrityssaneeraukseen sekä suostumuksen antamiseen lainan tai saamisen panttivistuusta vapauttamiseen. Valtiokonttorin hoidettavaksi siirretyt saatavat ovat valtion saatavia, joiden osalta ei voine ajatella, että itsehallinnollinen maakunta voisi valtion puolesta tehdä päätöksen esimerkiksi valtion saatavien vakuuksien heikentämisestä taikka suostumuksesta saatavan pääoman leikkaamiseen. Näin ollen Valtiokonttori hoitaisi jatkossa kaikki tämä lain mukaiset valtion saatavien perintään liittyvät tehtävät.

2.5.5 Maahanmuuttovirastolle siirtyvät tehtävät

Kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta ja ihmiskaupan uhrien auttamisesta annetun lain (746/2011) 12 §:ssä on määrätty ELY-keskukselle tehtävä laajamittaiseen maahantuloon varautumiseksi. Lain nojalla sisäministeriö voi määrätä ELY-keskuksen sopimaan varautumissuunnitelman laatimisesta kunnan kanssa vastaanoton järjestämiseksi laajamittaisen maahantulon yhteydessä. Varautumissuunnitelma laaditaan aiesopimuksen muotoon. Syksyn 2015 turvapaikanhakijatilanteen aikaiset kokemukset osoittivat, että Maahanmuuttoviraston rooli ja asiantuntemus vastaanottokeskusten perustamista, lakkauttamista ja toimipaikkaa koskevien sopimusmenettelyyn perustuvien tehtävien osalta oli kiistanomainen. ELY-keskusten johdolla toimivat alueelliset yhteistyöryhmät kokoontuivat tilanteen aikana alueellista tilannekuvaa tuottaen ja majoitustiloja kartoittaen. Laaditut alueelliset varautumissuunnitelmat eivät kuitenkaan vastanneet maahantulijoiden majoitustarpeisiin niin laadullisesti kuin määrällisestikään. Käytännössä majoituspaikkaneuvottelut hoidettiin keskitetysti Maahanmuuttovirastosta käsin SPR:n tukemana.

2.6 Omaisuus

Hallituksen esityksen mukaisten tehtävien siirron myötä siirretään myös kyseisiin tehtäviin liittyvä omaisuus elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksilta (ELY-keskuksilta) sekä kunnilta

ja kuntayhtymiltä pääosin uusille perustettaville maakunnille, mutta ELY-keskusten osalta myös tehtäväsiirtojen mukaisesti eräille valtion virastoille.

Lisäksi siirretään Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirasto Valviralta sen lakkauttamisen yhteydessä viraston omaisuus tehtävien mukana uuteen perustettavaan Valtion lupa- ja valvontavirastoon, Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimeaan sekä sosiaali- ja terveysministeriöön.

2.6.1 Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset

ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen vuoden 2015 tilinpäätöksessä ELY-keskusten ja TE-toimistojen käyttöomaisuuden arvo oli 81,0 milj. euroa. Tästä 76,8 milj. euroa (95 prosenttia) oli rakenteita ja näistä rakenteista puolestaan 76,6 milj. euroa vesirakenteita. Seuraavaksi suurin käyttöomaisuuden erä olivat koneet ja laitteet, 0,96 milj. euroa, josta vesirakenteisiin liittyvät laitteet muodostivat 0,6 milj. euroa. ELY-keskusten irtaimiston arvo oli vuonna 2015 noin 4,5 miljoonaa euroa.

Lisäksi ELY-keskusten taseessa on eräitä erityispiirteisiä omaisuseriä. ELY-keskuksilla oli vuoden 2015 tilinpäätöksessä taseessaan kansallisomaisuutta 47,6 milj. euroa, joka muodostui luonnonsuojelutarkoitukseen hankituista maa- ja vesialueista. Hankinnat ovat ELY-keskusten taseessa vain väliaikaisesti näkyvä erä. Hankintaprosessin edetessä alueet siirretään Metsähallituksen taseeseen. Vuosittaiset vaihtelut riippuvat maanhankinta- ja korvausneuvottelujen onnistumisista ja kohteiden tarjonnasta.

ELY-keskusten taseessa ovat myös väliaikaisesti kolttalain mukaisiin tehtäviin liittyvät maa-alueet. Näissä tapauksissa kyseessä on Metsähallitukselta siirtyvä kiinteistö, joka on kirjattu väliaikaisesti ELY-keskusten kirjanpitoon ennen niiden luovuttamista koltille. Tällä hetkellä ELY-keskusten kirjanpidossa on kaksi tällaista kiinteistöä. Lapin ELY-keskus voi myös ostaa tiloja, niiden osia ja osuuksia kolttalaissa säädettyihin tarkoituksiin. Nämä ostot tehdään Maa- ja metsätalouden kehittämisrahaston (Makeran) varoin siten, että kiinteistöomaisuus siirtyy suoraan Makeran kirjanpitoon. Käytännössä ostoja tehdään erittäin harvoin. Lisäksi ELY-keskusten hallinnassa on tällä hetkellä muutamia keskeneräisiin hankkeisiin tai menettelyihin liittyviä kiinteistöjä. Nämä maa- ja vesialueet ovat päätyneet ELY-keskukselle vesitaloushankkeita toteutettaessa.

ELY-keskukset eivät omista lainkaan toimitiloja, kuten eivät muutkaan valtion virastot, sillä valtion toimitilaomaisuutta hallinnoi Senaatti-kiinteistöt, joka on valtion liikelaitoksista annetun lain (1062/2010) tarkoittama liikelaitos. Jokaisesta ELY-keskuksen toimitilasta on olemassa vuokrasopimus joko Senaatti-kiinteistöjen tai yksityisen vuokranantajan kanssa. ELY-keskusten toimitilahallinto on keskitetty valtakunnalliseksi toiminnoksi ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskukselle (KEHA –keskus), joka vastaa virastojen toimitilahallinnosta ml. vuokrasopimusten tekeminen.

KEHA-keskuksen toimitilavuokrasopimusten yhteenlaskettu vuosivuokra-arvo oli vuoden 2016 lopulla noin 27,4 miljoonaa euroa. Tästä noin 15,2 miljoonaa euron edestä on Senaatti-kiinteistöltä vuokrattua valtion omistamaa tilaa, noin 6,6 miljoonaa euron edestä Senaatti-kiinteistöltä ns. välivuokrattua yksityisten tahojen omistamaa tilaa ja noin 5,6 miljoonaa euron edestä suoraan eri yksityisiltä tahoilta vuokrattua tilaa. On huomioitava, että luvut sisältävät myös TE-toimistojen toimitilat, sillä KEHA-keskus vastaa myös niiden toimitiloista.

Periaatepäätöksessä valtioneuvoston toimitilastrategiaksi todetaan, että valtion toimitilatarpeisiin vastaamisessa hyödynnetään ensisijaisesti valtion omia tai jo vuokraamia tiloja. Ellei näitä

ole tarjolla, toimitilat pyritään löytämään markkinoilta. Tavoitteena on, että mikäli valtiolla ei ole sopivaa tilaa, Senaatti-kiinteistöt hankkii tai vuokraa asiakkaan tarpeeseen sopivat tilat ja toimii valtion ainoana hankintayksikkönä markkinoille. Näiden linjausten mukaisesti on KEHA-keskuksenkin suoraan yksityisiltä vuokraamien tilojen määrä vähenemässä tulevina vuosina nopealla tahdilla ja vuoden 2016 lopun tilanteen perusteella arvioiden yli 93 prosenttia näiden sopimusten mukaisesta vuokra-arvosta sitoutuu sellaisiin sopimuksiin, jotka päättyvät ennen vuotta 2019. Tämänhetkisten linjausten mukaan KEHA-keskuksen suoraan yksityisiltä vuokrattujen tilojen kustannusvaikutuksen tulee olla alle 1000 €/kk tai toimitilan koon alle 100 m². Tätä suuremmat tilat vuokraa ELY-keskuksille aina Senaatti-kiinteistöt.

2.6.2 Kuntien ympäristöterveydenhuolto ja maataloushallinto

Kuntien ympäristöterveydenhuollon ja maataloushallinnon tehtäviä hoidetaan lakisääteisillä yhteistoiminta-alueilla. Laki ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta (410/2009) tuli voimaan 15.6.2009. Lain mukaan kunnassa tai kunnan yhteistoiminta-alueella tulee olla käytävissään vähintään 10 henkilötyövuotta vastaavat henkilöresurssit, joilla ympäristöterveydenhuollon palvelut järjestetään. Yhteistoiminta-alueita oli vuonna 2015 Suomessa 62 kappaletta.

Laki maaseutuhallinnon järjestämisestä kunnissa tuli voimaan 1.4.2010. Lain mukaan kunnan on muodostettava maaseutuhallinnon tehtävien hoitamiseksi toiminnallinen kokonaisuus, jonka alueella toimii vähintään 800 maatalouden tukihakemuksen tehnyttä luonnollista henkilöä tai yhteisöä (maatalousyrittäjä). Kunnan alueella maaseutuhallinto on järjestettävä siten, että tehtäviä hoitaa yhteisen johdon alaisuudessa vähintään viisi viranhaltijaa tai toimihenkilöä, joista yksi päätoimisesti hoitaa maaseutuhallinnon tehtäviä ja johtaa tehtäviä hoitavaa yksikköä. Jos 1 ja 2 momentissa säädetyt vaatimukset eivät kunnassa täyty, kunnan on liityttävä vaatimukset täyttävään maaseutuhallinnon yhteistoiminta-alueeseen (yhteistoiminta-alue). Yhteistoiminta-alueita oli vuonna 2015 Suomessa 51 kappaletta, minkä lisäksi 5 kuntaa hoiti tehtävät itse.

Kuntien ympäristöterveydenhuollon tehtäväkokonaisuuksia ovat terveydensuojelu (ml. tupakkavalvonta ja elintarvikevalvonta); eläinlääkintähuolto eli eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonta ja eläinlääkäripalvelut sekä laboratoriopalvelut.

Terveydensuojelussa tehtävä työ on pääasiassa toimistotyötä ja siten toimitilat ovat toimistotiloja ja tehtäviin liittyvä muu irtain omaisuus tämänmukaista. Toimitilat ovat kunnilta tai yksityisiltä vuokrattuja. Yhteistoiminta-alueilla on pääsääntöisesti yksi isompi toimipiste ja alueesta riippuen sivutoimipisteitä, joista pienimmät yhden henkilön työpisteitä. Lisäksi tehtävissä käytettävään välineistöön kuuluu jonkin verran näytteenottovälineitä ja laitteita, kuten vesinäytteenottovälineitä, hiilidioksidimittareita yms. sisäilman laadun arvioimiseen käytettäviä laitteita.

Eläinlääkintähuollossa toimitilat ja muu irtain omaisuus ovat eläinlääkärin ammatin harjoittamisen mukaista välineistöä. Käytännön järjestelyt vaihtelevat. Osassa yhteistoiminta-alueita on yhteisvastaanotto, jossa työskentelee useampi eläinlääkäri. Yhteisvastaanotot sijaitsevat pääsääntöisesti kuntien toimitiloissa ja ne ovat samalla käytännössä ympäristöterveydenhuollon toimialalla ne toimitilat, joista kunnille on koitunut merkittävimmät kustannukset. Yhteisvastaanottojen varustelutaso on usein myös yksittäisiä hajautettuja vastaanottoja parempi (esim. röntgen-laitteisto). Lisäksi useilla yhteistoiminta-alueilla on myös hajautettuja yhden tai kahden eläinlääkärin vastaanottoja, koska palvelut on haluttu pitää lähellä. Tilat on tällöin pääsääntöisesti vuokrattu kunnilta tai yksityisiltä. Lisäksi toimijakentässä on järjestelyjä, joissa toimitilan vuokra ei kulje ympäristöterveydenhuollon kautta, vaan sopijakunta on vuokran-

nut toimitilan yksityiseltä ja luovuttanut tilan ympäristöterveydenhuollon käyttöön korvauksetta. Kuntien eläinlääkäreille tarjoamissa laitteissa ja varusteissa on jonkin verran eroja. Lähikohtaisesti kaikki tarjoavat peruseläinlääkäripalveluiden tuottamiseen tarvittavat laitteet ja välineet.

Laboratoriopalveluita ei tuoteta eikä järjestetä osana kunnallista ympäristöterveydenhuoltoa, vaan ympäristöterveydenhuollon yksiköt ostavat tarvitsemansa laboratoriopalvelut eri palveluntarjoajilta. Näistä voidaan mainita esimerkkinä MetropoliLab Oy, joka on Helsingin kaupungin tytäryhtiö muina omistajinaan Espoo, Vantaa ja Kauniainen, ScanLab Oy, joka on Oulun kaupungin elintarvike- ja ympäristölaboratorio sekä BotniaLab Oy, joka on Vaasan kaupungin laboratorio. Lisäksi varsinkin talous- ja uimavesinäytteitä analysoidaan paljon vesien-suojeluyhdistysten ja kuntien yhteisessä omistuksessa olevien yhtiöiden laboratorioissa, joista esimerkkinä voidaan mainita Lounais-Suomen vesi- ja ympäristötutkimus Oy.

Kuntien maaseutuhallinnon tehtävät ovat viljelijätukien toimeenpanon tehtäviä, hukkakauran torjunnasta annettuun lakiin (185/2002) liittyviä tehtäviä, riistavahinkolakiin (105/2009) liittyvien korvausten hallinnointi- ja tarkastustehtäviä sekä eräitä muita kiinteästi maataloustukihallintoon liittyviä tehtäviä. Tehtävä työ on luonteeltaan tavanomaista toimistotyötä ja tehtäviin liittyvät toimitilat ja muu irtain omaisuus tämänmukaista. Yhteistoiminta-alueilla on jonkin verran keskitettyjä toimipisteitä mutta edelleen useissa kunnissa on myös pieniä yhden tai kahden henkilön toimipisteitä. Toimipisteiden toimitilat on vuokrattu pääosin kunnilta. Tehtäviin liittyvän irtaimen omaisuuden arvo on verrattain vähäinen.

2.6.3 Aluehallintovirastot

Aluehallintovirastoista maakuntiin siirrettävien tehtäviin ei kytkeydy erityistä tai arvoltaan merkittävää irtaimistoa, irtaimen omaisuuden omistusta, hallintaa ja käyttöä koskevia oikeuksia tai immateriaalisia oikeuksia ja lupia. Tilanne on sama koskien aluehallintovirastoista valtion eri virastoille sisäministeriöön, Pelastusopistoon, Eviraan sekä Kilpailu- ja kuluttajavirastoon siirtyviä tehtäviä.

2.6.4 Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valviran käyttöomaisuuden arvo oli vuoden 2016 tilinpäätöksessä 3,2 miljoonaa euroa. Merkittävin erä aiheutui keskeneräisiin käyttöomaisuushankintoihin sisältyvistä Sampo -tietojärjestelmän investointikustannuksista.

Virastolla on toimipaikat Helsingissä ja Rovaniemellä. Viraston vuokramenot, joista suurin osa oli toimitilavuokria, olivat vuonna 2016 yhteensä noin 1 miljoonaa euroa. Viraston toimitilavuokrasopimukset siirtyvät uudistuksessa Valtion lupa- ja valvontavirastolle.

2.7 Henkilöstö

Henkilöstön määrä ja rakenne

Kunnat ja kuntayhtymät

Tilastokeskuksen kuntasektorin palkkatilaston mukaan kunta-alalla työskenteli lokakuussa 2015 yhteensä 419 616 palkkaa saavaa henkilöä. Lukumäärä ei sisällä Ahvenanmaan maakuntaa, jossa työskenteli 2 100 henkilöä.

Maakuntiin siirtyy 1.1.2019 joulukuun 2016 linjausten ja tilastotarkennusten mukaan yhteensä 211 248 henkilöä eli 50,3 % koko kunta-alan henkilöstöstä. Näistä sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstöä on arviolta 199 364 ja palo- ja pelastustoimen henkilöstöä arviolta 6 070. Sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön ja palo- ja pelastustoimen henkilöstön määrää ja rakennetta on kuvattu maakuntaudistuksen I vaiheen HE:n yleisperusteluissa.

Kunnista ja kuntayhtymistä siirtyy 1.1.2019 maakuntiin em. henkilöstöryhmien lisäksi yhteensä arviolta 5 814 henkilöä:

- Kuntien maatalous- ja turkisyrittäjien lomitushenkilöstö, arviolta 3 584 henkilöä,
- Ympäristöterveydenhuollon henkilöstö, arviolta 1 314 henkilöä,
- Maakuntien liittojen henkilöstö, arviolta 636 henkilöä sekä
- Maataloushallinnon ja viljelijätukien hallintotehtävissä työskentelevä henkilöstö, arviolta 280 henkilöä.

Maakuntien liitoissa työskenteli vuonna 2015 yhteensä 636 henkilöä. Tämän lisäksi Lapin maakuntaliiton ja Päijät-Hämeen maakuntaliiton palveluksessa oli yhteensä 429 palo- ja pelastustoimeen kuuluvaa henkilöä. Koko palo- ja pelastustoimen henkilöstö on käsitelty omana erillisenä kokonaisuutena nykyisestä työnantajasta riippumatta. Maakuntien liittojen henkilöstöstä 43 % oli virkasuhteisia ja 57 % työsuhteisia. Maakuntien liittojen työtä johtaa tällä hetkellä maakuntajohtaja. Yleisimpiä ammattinimikkeitä maakuntien liitoissa ovat suunnittelija, projektipäällikkö ja erityisasiantuntija.

Kuntien ympäristöterveydenhuollon tehtävissä työskenteli vuonna 2015 yhteensä 1 314 henkilöä. Ympäristöterveydenhuollossa työskenteli 491 eläinlääkäriä, jotka olivat kaikki virkasuhteisia. Tyypillisimmät ammattinimikkeet ovat kunnan- ja kaupungineläinlääkäri. Kunnallisia terveystarkastajia oli ympäristöterveydenhuollossa yhteensä 453 henkilöä, joista virkasuhteisia oli 97 % ja työsuhteisia 3 %.

Maataloushallinnon ja viljelijätukien hallintotehtävissä työskenteli vuonna 2015 yhteensä 280 henkilöä. Tyypillisimmät ammattinimikkeet ovat maaseutuasiamies, maaseutusihiteeri ja maaseutupäällikkö. Henkilöstöstä 95 % oli virkasuhteisia ja 5 % työsuhteisia.

Kevan eläköitymisennusteen mukaan nykyisistä kuntatyöntekijöistä noin 43 prosenttia jää vanhuuseläkkeelle seuraavan 20 vuoden aikana. Maatalouslomittajista siirtyy eläkkeelle vuosina 2017–2021 noin 14 % ja vuoteen 2037 mennessä noin 59 %. Maakuntien liittojen henkilöstöstä siirtyy eläkkeelle vuosina 2017–2021 noin 13 % ja vuoteen 2037 mennessä noin 53 %.

Valtion aluehallinto

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilla (ELY-keskus) on vuonna 2016 yhteensä noin 3066 henkilötyövuoden voimavarat, joihin sisältyy kehittämis- ja hallintokeskuksen (KEHA-keskus) voimavaroja yhteensä 502 henkilötyövuotta. Aluehallintovirastoilla on käytettävissään vuonna 2016 yhteensä noin 1219 henkilötyövuoden voimavarat ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolla Valviralla noin 158 henkilötyövuoden voimavarat. Pääosa henkilöstöstä on palkattu virastojen toimintamomenteilta ja loput muilta momenteilta tai työllisyysmäärärahoilla.

ELY-keskuksissa, KEHA-keskuksessa, aluehallintovirastoissa ja Valvirassa työskentelevä henkilöstö on muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta virkasuhteessa. Vuoden 2015 tietojen mukaan ELY-keskuksiin ja KEHA-keskukseen palvelussuhteessa olevista oli naisia noin 58

prosenttia, aluehallintovirastoon palvelussuhteessa olevista noin 65 prosenttia ja Valviraan palvelussuhteessa olevista noin 80 prosenttia.

Muutoksen kohteena olevissa valtion virastoissa mahdollinen eläkepoistuma (64 vuotta täyttävät) on vuosina 2016–2018 yhteensä 409 henkilöä ja vuosina 2019–2022 yhteensä 691 henkilöä virastojen koko henkilöstöstä. Jo ennen vuotta 2016 yhteensä 56 henkilöä on saavuttanut 64 vuoden iän.

Muutoksen kohteena olevien valtion virastojen aluejako ei noudata kaikilta osin maakuntajakoja. ELY-keskukset hoitavat tehtäviä useamman kuin yhden keskuksen toimialueella. Vastuualueiden sijoittumisesta ELY-keskuksiin ja keskusten toimialueen laajentamisesta säädetään valtioneuvoston asetuksella. Maakunnittain määritellyistä toimivallasta poiketaan asetuksessa monin tavoin. Satakunnan ELY-keskusta lukuun ottamatta jokaisella ELY-keskuksella on jokin tehtävä, jota se hoitaa oman toimialueensa lisäksi vähintään yhden tai kaikkien ELY-keskusten toimialueilla. Niiden keskusten toimialueella, joissa ei ole kaikkia vastuualueita, on aina myös toinen toimivaltainen keskus, joka hoitaa tehtäviä puuttuvilla vastuualueilla. Lisäksi ELY-keskuksilla on lukuisia alueellisia tai valtakunnallisia tehtäviä, joissa ne käyttävät julkista valtaa ja tekevät hallintopäätöksiä toisen keskuksen tai kaikkien keskusten puolesta jossakin asiaryhmässä. ELY-keskusten erikoistumis- ja keskitetyistä tehtävistä säädetään myös erityislainsäädännössä kuten joukkoliikennelaisissa (869/2009). Erityistehtävistä, jotka eivät sisällä julkisen vallan käyttämistä toisen keskuksen toimialueella, sovitaan myös keskusten tulossopimuksissa.

Vastaavasti aluehallintovirastojen henkilöstö hoitaa, Lapin aluehallintoviraston henkilöstöä lukuun ottamatta, tehtäviä useamman maakunnan alueella.

KEHA-keskuksen sekä pääosa aluehallintovirastojen ja merkittävä osa ELY-keskusten henkilöstöstä hoitaa tehtäviä siten useamman maakunnan alueella.

Henkilöstöön sovellettava lainsäädäntö

Kuntalain mukaan kunnallista tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa. Kunnallisesta virkasuhteesta säädetään kuntalaisia ja laissa kunnallisesta viranhaltijasta (304/2003). Kuntalaisia säädetään muun muassa viran perustamisesta ja lakkauttamisesta. Kunnallisesta viranhaltijasta annettuun lakiin sisältyvät muun muassa virkasuhteen alkamista ja viranhaltijan yleisiä velvollisuuksia, virkasuhteen irtisanomista ja purkamista, lomautusta ja määräaikaista virkasuhdetta koskevat säännökset.

Valtion henkilöstö on pääosin virkasuhteista. Virkamiesten oikeusasemasta säädetään valtion virkamieslaissa (750/1994). Lain tavoitteena on turvata valtion tehtävien hoitaminen tuloksellisesti, tarkoituksenmukaisesti ja oikeusturvavaatimukset täyttäen sekä turvata virkamiehelle oikeudenmukainen asema suhteessa työnantajaan. Valtion virkamieslaissa säädetään muun muassa virkajärjestelyistä, viran ja määräaikaisen virkasuhteen hakumenettelystä, nimittämisestä ja kelpoisuusvaatimuksista, viranomaisen ja virkamiehen yleisistä velvollisuuksista, virkavapaudesta, varoituksesta, virkasuhteen päättämisestä, lomauttamisesta ja virantoimituksesta pidättämisestä. Muun muassa virkojen perustamisesta, siirtämisestä, lakkauttamisesta ja muuttamisesta säädetään valtion virkamieslain lisäksi valtion virkamiesasetuksessa (971/1994). Erityislainsäädännössä voi olla tiettyjä virkamiesryhmiä koskevia erityissäännöksiä.

Valtion henkilöstön asemasta toiminnan ja tehtävien uudelleenjärjestelyissä säädetään virkamiesten osalta valtion virkamieslaissa ja työsuhteisten osalta työsopimuslaissa. Tehtävien ja

toiminnan uudelleenjärjestelyihin sovelletaan myös EY:n liikkeenluovutusdirektiiviä (2001/23/EY).

Kunnan ja valtion työntekijöitä eli työsuhteista henkilöstöä koskevat keskeiset säännökset ovat työsopimuslaissa (55/2001). Kunnan ja valtion työntekijän oikeudellinen asema määräytyy pääosin samoin kuin yksityisellä sektorilla, mutta kunnan ja valtion työntekijällä on kuitenkin yksityisen sektorin työntekijää laajempi rikosoikeudellinen vastuu. Myös työnantajan oikeus tehdä työehtosopimuksia poikkeaa yksityissektorista.

Valtion virkaehtosopimuslaissa (664/1970) säädetään valtion virkasuhteen ja työehtosopimuslaissa (436/1946) työsuhteen ehtojen sääntelyjärjestelmästä.

Monet työsuhteessa noudatettavat yleiset lait koskevat myös sekä kunta- että valtiosektorin virkasuhteessa olevia, kuten vuosilomalaki (162/2005), työaikalaki (605/1996) opintovapaalaki 273/1979), vuorotteluvapaalaki (1305/2002), yhdenvertaisuuslaki (1325/2014) ja laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986). Yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annettua lakia (1233/2013) sovelletaan työnantajan ja henkilöstön yhteistoimintaan valtion virastoissa ja laitoksissa. Lakia työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa (449/2007) sovelletaan sekä kunnissa että kuntayhtymissä.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 5 a § (489/2014) mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen virkamies voidaan toisen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen pyynnöstä asettaa enintään kolmen vuoden määräajaksi virkamiehen virkapaikkaa muuttamatta toisen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen käytettäväksi. Päätöksen asiasta tekee nimittävä viranomaisena. Jos elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset eivät pääse asiassa yhteisymmärrykseen, voi päätöksen tehdä myös työ- ja elinkeinoministeriö. Päätöksessä on mainittava, missä laajuudessa virkamies on toisen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen käytettävissä. Virkamiehen vastaanottava elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi määrätä virkamiehen tekemään edellä tarkoitettussa päätöksessä mainitussa laajuudessa vastaanottavalle elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle kuuluvia asianomaisen virkamiehen virkaa vastaavia tehtäviä. Vastuualueen osalta määräyksen antaa vastuualueen päällikkö ja vastuualueisiin kuulumattomien toimintayksikköjen osalta keskuksen johtaja. Vastaava säännös sisältyy myös aluehallintovirastoista annetun lain 6 a §:än (932/2013).

Eläkkeet

Kunta-alan, valtion, kirkon ja Kelan henkilöstön eläkeasioista huolehtii Keva. Se on itsenäinen julkisoikeudellinen yhteisö, jonka toiminta perustuu Kevasta annettuun lakiin (66/2016). Keva hoitaa noin 1,3 miljoonan julkisen sektorin työntekijän ja eläkkeensaajan työeläkepalvelut.

Kevan jäsenyhteisöjä ovat kaikki Suomen kaupungit, kunnat ja kuntayhtymät sekä osa kunnallisista yhdistyksistä ja osakeyhtiöistä. Edellä mainittujen noin 1000 jäsenyhteisön lisäksi Kevalla on noin 1300 valtion ja kirkon työnantaja-asiakasta. Myös Kela on Kevan työnantaja-asiakas.

Keva vastaa kunta-alan henkilöstön eläkkeiden rahoituksesta ja eläkevarojen sijoittamisesta. Eläkkeet rahoitetaan kunta-alan työnantajilta ja työntekijöiltä perittävillä maksuilla. Kunnallisen eläkejärjestelmän rahoituksen lähtökohtana on koko kuntasektorin yhteisvastuu. Eläkelaitoksen valtuuskunta päättää eläkelaitoksen menojen jakamisesta jäsenyhteisöjen kesken. Valtuuskunta vahvistaa myös kunnallisen eläkemaksun suuruuden. Vuonna 2015 Kevan maksutulo oli noin 5 miljardia euroa.

Tuleviin eläkevastuisiin varaudutaan eläkevastuurahaston avulla. Rahasto on luonteeltaan puskurirahasto. Eläkevastuurahastoon siirrettävästä määrästä päättää vuosittain Kevan valtuuskunta. Rahaston sijoitukset on tehtävä Kevasta annetun lain mukaan niin, että huolehditaan niiden varmuudesta, tuotosta ja rahaksi muutettavuudesta sekä hajauttamisesta. Sijoitusomaisuus on noin 44,2 miljardia euroa (31.12.2015).

Kuntasektorilta siirtyy eläkkeelle Kevan ennusteen mukaan vuosien 2017–2036 aikana noin 300 000 henkilöä, joka on yli puolet (58 %) nykyisestä työntekijämäärästä.

Kunnallisessa eläkejärjestelmässä vakuutettuja oli vuoden 2015 lopussa 521 933 henkilöä, joista naisia on noin 77 prosenttia. Vakuutettujen keski-ikä oli 45,5 vuotta, mikä on matalampi kuin julkisella sektorilla keskimäärin.

Kuntien eläkemaksut koostuvat pääasiassa kahdesta osasta eli palkkaperusteisesta eläkemaksusta ja eläkemenoperusteisesta maksusta. Palkkaperusteinen eläkemaksu (ml. varhaiseläkemaksu) on määritelty samansuuruiseksi kuin keskimäärin yksityisen sektorin TyEL-maksut. Tätä palkkaperusteista maksua maksavat kaikki kuntasektorin organisaatiot eli kunnat, kuntayhtymät sekä ne kuntayhtiöt, jotka ovat Kevan jäsenorganisaatioita.

Palkkaperusteista eläkemaksua täydentää eläkemenoperusteinen maksu, jolla kerätään se loppuosa maksuista, joita TyEL-tasoinen eläkemaksutulo ei kata. Sen suuruus vaihtelee vuosittain 4–6 prosenttia välillä. Eläkemenoperusteisella maksulla katetaan henkilöstön ennen eläkeuudistuksia karttunut parempi eläketurva sekä kunta-alan naisvaltaisesta rakenteesta, kuten pidemmästä eliniästä aiheutuva lisäkulu. Eläkemenopohjaista maksua eivät maksa ne organisaatiot, jotka on perustettu vuoden 2005 jälkeen, joten pääosan lisävastuista kantavat kunnat ja kuntayhtymät. Vain osa kuntien yksityisoikeudellisista organisaatioista, kuten kuntien yhtiöistä, maksaa eläkemenoperusteisia maksuja.

Valtion henkilöstön osalta vuosittaiset eläkemaksut määritetään täyden rahastoinnin periaattein ja Valtion eläkerahasto kattaa vuosittain 40 prosenttia eläkemenosta. Loppuosa, jota kerätyt eläkemaksut eivät kata, maksetaan suoraan valtion budjetista Kevalle eläkkeiden maksamista varten. Keva on näin ollen valtion henkilöstön osalta tekninen eläkemaksujen kerääjä ja eläketurvan maksaja, jonka kustannukset valtio kattaa täysmääräisesti.

Julkisen vallan käyttö ja virkavastuu

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Perustuslain 124 §:ssä säädetään niistä edellytyksistä, joita on noudatettava annettaessa julkinen hallintotehtävä muulle kuin viranomaiselle. Säännöksen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Julkisen hallintotehtävän käsite on julkisen vallan käyttöä laajempi käsite, joka viittaa verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpääntöön sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä.

Lähtökohtaisesti vain virkasuhteessa olevalla henkilöllä on oikeus julkisen vallan käyttöön. Tästä voidaan kuitenkin poiketa säätämällä tehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle perustuslain 124 §:n mukaisilla edellytyksillä. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Merkittävänä julkisen vallan käyttönä pidetään

esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin.

Koska julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voivat hoitaa ensisijaisesti vain virkasuhteessa olevat virkamiehet, valtionhallinnon henkilöstön palvelussuhteena käytetään pääsääntöisesti virkasuhdetta. Valtiolla virkasuhteisia on vuoden 2015 tilaston mukaan 90 % henkilöstöstä.

Kuntalain (410/2015) 87 §:n mukaan tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa. Kunnallisesta viranhaltijalaista annetun lain (304/2003) perusteluissa (HE 196/2002) todetaan ko. määräyksen kohdalla (aiempi kuntalain 44 §): ”Vaikka henkilön tehtäviin sisältyisi julkisen vallan käyttöä vain vähäisissä määrin, henkilön tulee olla kuntaan virkasuhteessa”. Kuntasektorilla virkasuhteisia on vuoden 2015 tilaston mukaan 27 % henkilöstöstä.

Virkasuhteeseen liittyy erityinen perustuslaissa (731/1999) säädetty virkavastuu. Perustuslain 118 pykälän 3 momentin mukaan virkamies on itse vastuussa virheensä tai laiminlyöntinsä aiheuttamasta vahingosta.

Virkavastuu sisältää sekä vahingonkorvausoikeudellisen että rikosoikeudellisen vastuun. Rikoslain (39/1889) 40 luvussa säädetään rikosoikeudellisesta virkavastuusta. Se, keitä on pidettävä virkamiehinä, ja muut virkarikossäännösten soveltamisalaan kuuluvat henkilöryhmät määritellään 40 luvun 11 §:ssä. Luvun 12 §:n 1 momentin mukaan virkamiestä koskevia säännöksiä sovelletaan myös julkista valtaa käyttävään henkilöön. Julkisyhteisön työntekijään sovelletaan saman pykälän 2 momentin perusteella luvun 1—3, 5 ja 14 §:n säännöksiä, viraltapanoseuraamusta lukuun ottamatta. Julkisyhteisön työntekijällä tarkoitetaan rikoslain 40 luvun 11 §:n 3 kohdan mukaan henkilöä, joka on työsopimussuhteessa valtioon, kuntaan tai kuntayhtymään taikka muuhun pykälässä mainittuun julkisyhteisöön tai laitokseen. Jos julkisyhteisön työntekijä käyttää tehtävässään julkista valtaa, häntä pidetään julkista valtaa käyttävänä henkilönä ja häneen soveltuvat julkista valtaa käyttävää henkilöä koskevat säännökset.

Julkisyhteisön ja virkamiehen vahingonkorvausvastuu määräytyy yleensä vahingonkorvauslain (412/1974) mukaan. Vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n mukaan julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutuneen vahingon. Sama korvausvelvollisuus on muulla yhteisöllä, joka lain, asetuksen tai lakiin sisältyvän valtuutuksen perusteella hoitaa julkista tehtävää. Korvausvelvollisuus toteutuu kuitenkin vain, milloin toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu.

Virka- ja työehtosopimukset

Kuntien viranhaltijoihin ja työntekijöihin sovellettavat virka- ja työehtosopimukset

Kunnan viranhaltijoiden ja työntekijöiden palvelussuhteen ehdoista on määrätty kunnallisissa virka- ja työehtosopimuksissa. Kunnalliset virka- ja työehtosopimukset koskevat pääsääntöisesti henkilöstöä palvelussuhteen lajista riippumatta. Joitakin sopimusmääräyksiä sovelletaan vain viranhaltijoihin ja joitakin vain työntekijöihin.

Kunnallisessa virkaehtosopimuslaissa (669/1970) säädetään menettelystä, miten viranhaltijoiden palkkauksesta ja muista virkasuhteen ehdoista sovitaan sekä asioista, joista ei voida sopia. Kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta annetussa laissa (254/1993) säädetään kunnallisen työmarkkinalaitoksen asemasta ja tehtävistä.

Kuntien ja kuntayhtymien henkilöstön palvelussuhteen ehdoista on seuraavat erilliset sopimukset:

- kunnallinen yleinen virka- ja työehtosopimus (KVTES; koskee kaikkia aloja, joita alla mainitut sopimukset eivät koske, ml. terveyden- ja sosiaalihuollon henkilöstö sekä varhaiskasvatuksen henkilöstö);
- opetushenkilöstön virka- ja työehtosopimus (OVTES);
- lääkärien virkaehtosopimus (LS);
- teknisen henkilöstön virka- ja työehtosopimus (TS); sekä
- tuntipalkkaisen henkilöstön työehtosopimus (TTES).

OVTES:n piiriin kuuluvaa henkilöstöä ei siirry maakuntiin.

Nykyiset kunnalliset liikelaitokset (kunnan liikelaitos, kuntayhtymän liikelaitos ja liikelaitos-kuntayhtymä) ovat osa kunnan tai kuntayhtymän varsinaista organisaatiota ja niiden henkilöstö ja edunvalvonta rinnastuvat kuntasektorin palveluksessa oleviin. Maakuntien liittojen henkilöstöön sovelletaan kunnallista yleistä virka- ja työehtosopimusta (KVTES) ja kaavoitustehdävissä työskenteleviin teknisen henkilöstön virka- ja työehtosopimusta (TS). Maakunnan liitto on juridiselta luonteeltaan kuntayhtymä.

Kuntien ja kuntayhtymien määräämisvallassa olevien osakeyhtiöiden tai säätiöiden, muiden yhteisöjen sekä yksityisten palveluntuottajien työnantajaedunvalvojana toimivat mm. Avaintyöntantajat Avainta ry sekä EK:n vastaavat jäsenliitot.

Kunnallinen palkkausjärjestelmä perustuu organisaatiokohtaiseen tehtävien vaativuuden arviointijärjestelmään ja henkilökohtaisen työsuorituksen arviointijärjestelmään (henkilökohtainen lisä). Henkilökohtaisten lisien osuus kokonaispalkasta on kuntasektorilla vähäisempi kuin valtiosectorilla. Palkkauksen tasossa on paikkakuntaeroja.

Valtion henkilöstöön sovellettavat virka- ja työehtosopimukset

Valtion virkaehtosopimuslaissa säädetään siitä, miten virkamiesten palkkauksesta ja muista virkasuhteen ehdoista sovitaan sekä asioista, joista ei voida sopia. Valtion virkamiesten osalta neuvottelumenettelystä on sovittu virkaehtosopimuslainsäädäntöä täydentävällä valtion pääsopimuksella. Valtion neuvottelu- ja sopimusjärjestelmän mukaisesti sovitaan keskustason virka- ja työehtosopimuksin ja virastotason tarkentavin virka- ja työehtosopimuksin virkamiesten ja työntekijöiden palvelussuhteen ehdoista. Virasto- tai hallinnonalakohtaisia virka- ja työehtosopimuksia omalta ja hallinnonalansa osalta tekevät sopimusvirastot. Näillä sopimuksilla sovitaan lähinnä palkkoja ja työaikoja koskevista erityiskysymyksistä. Sopimukset hyväksyy valtiovarainministeriö.

Valtion virkamiesten ja työntekijöiden palvelussuhteen ehdoista on määrätty valtion virka- ja työehtosopimuksessa. Valtion virka- ja työehtosopimus koskee valtion virastojen ja laitosten henkilöstöä palvelussuhteen lajista riippumatta. Joitakin sopimusmääräyksiä sovelletaan vain virkamiehiin, ja joihinkin henkilöstöryhmiin on hallinnonaloilla sovittu tarkentavia virka- ja työehtosopimuksia.

Palkkaus muodostaa pääosan valtiotyöntantajan työvoimakustannuksista ja suuren osan toimintamenoista. Valtion palkkausjärjestelmissä kuukausipalkkaus määräytyy pääasiassa tehtävien vaativuuden ja henkilökohtaisen työsuorituksen mukaisesti. Palkkausjärjestelmät ovat virastokohtaisia, mutta yhtenäisten yleisten periaatteiden mukaan laadittuja. Järjestelmät perus-

tuvat sopimusalakohdaksiin virka- ja työehtosopimuksiin. Tehtävien vaativuuden ja henkilökohtaisen työsuorituksen arviointia varten on olemassa virastokohtaiset arviointijärjestelmät.

Työnantajaedunvalvonta

Kunnallinen työmarkkinalaitos

Kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta annetussa laissa säädetään kunnallisen työmarkkinalaitoksen asemasta ja tehtävistä. Lain mukaan kunnallinen työmarkkinalaitos toimii työmarkkina-asioissa kuntien ja kuntayhtymien edunvalvojana, joka neuvottelee ja sopii niiden puolesta kunnallisten viranhaltijoiden ja työntekijöiden palvelussuhteen ehtoista. Kunnallinen työmarkkinalaitos voi myös antaa suosituksia yleisistä palvelussuhteesta koskevista asioista, palvelutuotannon tuloksellisuudesta ja työelämän laadusta. Lakiin sisältyy myös työmarkkinalaitoksen taloudenhoitoa ja kuntien maksuosuuksia koskevia määräyksiä. Työmarkkinalaitoksen menot peritään kunnilta maksuosuuksina, jotka määräytyvät puoliksi kunnallisveroprosentin ja puoliksi asukaslukujen mukaisessa suhteessa.

Kunnallinen työmarkkinalaitos on ollut vuodesta 1993 osa Suomen Kuntaliittoa. Se otti vuonna 2010 käyttöönsä myös KT Kuntatyönantajat -nimen. KT on sekä työmarkkinakeskusjärjestö että kunta-alan liittotason järjestö.

KT Kuntatyönantajien päätösvaltaa käyttää sen valtuuskunta. Valtiovarainministeriö määrää valtuuskunnan jäsenet ja varajäsenet nelivuotiskaudeksi, joka alkaa kunnallisvaalien jälkeisen vuoden lokakuun alusta. Valtuuskuntaan kuuluu 11 jäsentä, joista jokaisella on henkilökohtainen varajäsen. KT Kuntatyönantajien valtuuskunnan jäsenet edustavat kunnallista työnantajaa ja ovat keskeisessä luottamushenkilö- tai palvelussuhteessa kuntaan tai kuntayhtymään tai kuntien keskusjärjestöön. Jäseniä määrättäessä otetaan huomioon kunnissa vallitsevat poliittiset voimasuhteet sekä tasapuolisuusnäkökohdat.

Kunnallisesta virka- ja työehtosopimusjärjestelmästä on säädetty kunnallisessa virkaehtosopimuslaissa (669/1970) ja kunnallisista työehtosopimuksista annetussa laissa (670/1970).

Kunta-alalla on henkilöstöä noin 422 000, joista Manner-Suomessa työskentelee noin 420 000 henkilöä. Kunta-alan sopimusjärjestelmän piirissä ovat Manner-Suomen kunnat ja kuntayhtymät sekä kunnalliset liikelaitokset ja niiden palveluksessa oleva henkilöstö.

Kunta-alan työ- ja virkaehtosopimukset sovitaan ja neuvotellaan henkilöstöä edustavien pääsopijajärjestöjen kanssa. Neuvottelu- ja sopijaosapuolista on sovittu kunta-alan pääsopimuksella. Neuvottelujärjestelmää on uudistettu tarpeen mukaan vastamaan työmarkkinajärjestökenttää. KT Kuntatyönantajien ja paikallisten työnantajien neuvotteluosapuolet ovat nykyisin Kunta-alan Unioni, Kunta-alan koulutettu hoitohenkilöstö KoHo ja Julkisanalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO. Näistä vuoden 2015 tietojen mukaan kukin edustaa 29–30 prosenttia henkilöstöstä. Järjestäytymättömiä on näiden lisäksi 12 % henkilöstöstä.

Valtion työmarkkinalaitos

Valtiotyönantajaa edustaa valtion työmarkkinalaitos, jonka tehtävistä säädetään valtiovarainministeriön työjärjestyksestä annetun valtiovarainministeriön asetuksen (966/2005) 7 §:ssä. Valtioneuvoston ohjesäännön 17 §:n 7 kohdan mukaan valtiovarainministeriön toimialalle kuuluvat valtionhallinnon työnantaja-, henkilöstö- ja työmarkkinapolitiikka, henkilöstön oikeudellinen asema ja muut palvelussuhteen ehdot.

Valtion työnantajatoimintaan kuuluu valtion henkilöstöön liittyvän lainsäädännön valmistelu, valtion talousarvion henkilöstömenojen arviointi sekä työnantajatoiminnan ja henkilöstöhallinnon tiedonhallinnan kehittäminen. Työnantajakenttä käsittää valtion talousarvion piirissä olevat virastot, joiden palveluksessa on noin 78 000 henkilöä.

Valtion työmarkkinalaitos on yksi valtakunnallisista työmarkkinoiden keskusjärjestöistä. Valtion työmarkkinalaitos edustaa valtiotyönantajaa koko työmarkkinakenttää koskevissa keskitetyissä työmarkkina-neuvotteluissa ja niiden valmisteluissa, solmii valtion keskustason virka- ja työehtosopimukset sekä tukee ja ohjaa virastojen sopimus- ja muuta työnantajatoimintaa. Valtion työmarkkinalaitos valmistelee valtion strategisen tason henkilöstöjohtamisen linjaukset ja huolehtii linjausten toteuttamisesta.

Valtion keskustason yhdistetyn virka- ja työehtosopimuksen tekevät Valtiovarainministeriö / Valtion työmarkkinalaitos ja pääsopijajärjestöt, Julkisan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry, Palkansaajajärjestö Pardia sekä Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL. Sopimukset koskevat yleensä koko valtion budjettitalouden piirissä olevaa henkilöstöä eli valtion budjettitalouden yksiköitä, ministeriöitä sekä muita valtion eri hallinnonaloilla toimivia virastoja ja laitoksia. Virka- ja työehtosopimus tulee voimaan, kun valtioneuvosto on sen hyväksynyt. Kun sopimuksesta aiheutuu lisämenoja, alistetaan se eduskunnan valtiovarainvaliokunnan hyväksyttäväksi.

2.8 Nykytilan arviointi

2.8.1 Valtionhallinto

Nykyinen valtioonhallinnon luokittelutapa valtion keskus-, alue- ja paikallishallinnoksi perustuu pitkälti käsitykseen kunkin viraston toimialueesta ja sen laajuudesta. Ministeriöillä ja keskushallinnon virastoilla toimialue on koko maan laajuinen. Lisäksi keskushallinnon ominaispiirteeksi on perustuslain esitöissä kuvattu tehtävien hoitaminen keskitetysti. Aluehallinnon viranomaisten toimialue on puolestaan oletettu määritelmällisesti alueelliseksi ja paikallishallinnon toimialueet taas vielä tätä pienemmiksi kokonaisuuksiksi, paikallisiksi.

Hallinnon rakenteiden toteutunut kehitys on kuitenkin asettanut edellä todetut tyyppi- ja piirteet hallintomallien luokittelun perustana kyseenalaisiksi. Valtion viranomaisten organisaatiotekenteiden muuttuessa useiden nykyisten viranomaisten organisoitumisen tapa sisältää piirteitä sekä perinteisestä keskushallinnosta että perinteisestä alue- tai paikallishallinnosta. Valtionhallintoon on viime vuosina muodostettu valtakunnallisen toimivallan omaavia keskushallinnon virastoja kokonaisuuksista, joihin on aiemmin kuulunut myös alueellisen tai paikallisen toimivallan omaavia itsenäisiä virastoja. Näitä uusia valtakunnallisia ja siten keskushallinnon virastoja kuitenkin luonnehtivat edelleen monet sellaiset määreet, jotka on tavattu yhdistää valtion alue- tai paikallishallintoon. Kuten esimerkiksi, että tehtävillä on selvä alueellinen ulottuvuus ja että tehtäviä ei voida tosiasiallisesti hoitaa kuin olemalla läsnä aina kyseisellä alueella (esim. paikalla käymistä edellyttävä tarkastustoiminta). Esimerkkejä tällaisista viranomaisista ovat Tulli, Verohallinto ja Maanmittauslaitos, joissa jokaisessa on viime vuosien aikana uudistettu viranomaisrakennetta siten, että moniportaisesta usean viraston rakenteesta on siirrytty valtakunnallisen viranomaisen malliin. Vastaavanlainen kehitys kohti valtakunnallista virastorakennetta on käynnissä mm. arkistolaitoksessa, oikeusavussa, ulosottolaitoksessa sekä syyttäjälaitoksessa. Toimintoja hoidetaan viranomaisen valtakunnallisesta toimivallasta huolimatta alueellisesti alueellisista yksiköistä tai toimipisteistä käsin.

Samanaikaisesti edellä kuvatun kehityksen kanssa on toinen osakokonaisuus valtioonhallinnosta edennyt rakenteen kehittämisessä hallinnonalat ylittävän kokoamisen periaatteella. Aluehal-

lintovirastoihin ja ELY-keskuksiin on koottu hallinnonalarajojen yli entisiä sektorikohtaisia aluehallintoviranomaisia. Aluehallinnon yhdeksi ominaispiirteeksi onkin noussut poikkihallinnollisuus. Samalla näillä viranomaisilla on kuitenkin edelleen säilynyt peruslähtökohtana alueellinen toimivalta. Toimivallan alueellisuus ei kuitenkaan ole säilynyt yksinomaisten toimivallan määrittäjänä, vaan sekä aluehallintovirastoissa, ELY-keskuksissa että muun muassa perinteisessä mielessä paikallishallintoa edustavissa maistraateissa osa tehtävistä on säädetty valtakunnallisesti hoidettaviksi vain yhdelle virastolle, mitä taas on pidetty yhtenä keskeisenä keskushallinnon viranomaisen ominaispiirteenä. Viranomaisten käytettävissä olevien resurssien kiristyessä on tehtäviä keskitetty valtakunnallisiksi enenevässä määrin. Sekä aluehallintovirastoissa että ELY-keskuksissa on myös virastojen hallintotehtävät koottu valtakunnallisesti hoidettaviksi. Kuuden aluehallintoviraston hallinto- ja kehittämistehtävät on koottu Etelä-Suomen aluehallintovirastoon sijoitetulle valtakunnalliselle aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut –vastuualueelle (HAKE-vastuualue). ELY-keskusten ja TE-toimistojen hallinto- ja kehittämispalvelutehtäviä hoitamaan on puolestaan perustettu valtakunnallinen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA-keskus). KEHA-keskus on luonteeltaan valtion keskushallintoon kuuluva palvelukeskustyypinen virasto (ks. HaVM 30/2014 vp).

Valtion keskus- ja aluehallinnon keskeisimpänä erottelevana tekijänä ei voidakaan enää perustellusti pitää yksinomaan toimialueen käsitettä. Käytännössä monien keskushallinnon viranomaisen organisointi perustuu ainakin osin aluejakoon ja alueelliseen toimintaan, mitä on pidetty perinteisenä aluehallinnon organisaation piirteenä. Toisaalta alue- ja paikallishallinnossa tehtäviä on puolestaan järjestetty valtakunnallisen toimivallan ja keskitetyn tehtävien hoitamisen pohjalta, mitä taas on pidetty perinteisesti keskushallinnon organisaation piirteenä.

Hallinnon rakenteiden kehitys onkin valtionhallinnon sisällä edennyt siten, että perinteinen toimivallan valtakunnallisuuden, alueellisuuden tai paikallisuuden tyyppi- tai erottelukäsite ei enää ole yksinomainen hallinnon rakenteiden erottelukäsite vaan valtakunnalliseksi keskushallinnon viranomaiseksi perinteisesti luokiteltavilla viranomaisilla voi olla laajastikin alueellisesti toteutettavaa ja alueellisesti organisoitua toimintaa kun taas perinteisellä alue- tai paikallishallinnon viranomaisella saattaa olla osassa tehtäviä valtakunnallinen toimivalta. Lisäksi monialaisuus suhteessa toimialakohtaisuuteen on muodostunut eri virastomuotoja toisistaan erottavaksi tekijäksi, kun ALKU-uudistuksen myötä suuri osa entisistä sektorikohtaisista valtion aluehallinnon viranomaisista on koottu kahteen poikkihallinnolliseen virastokokonaisuuteen, mutta samanaikaisesti perinteisesti keskushallinnon virastoiksi miellettyissä virastoissa on edetty edelleen vahvan sektorikohtaisen organisoitumismallin pohjalta.

Suomen hallinnon siilomaisuus on ollut OECD:n tekemien maa-arviointien huomion kohteena. Vuoden 2010 Suomen maa-arviossa OECD on todennut, että strategisen kokonaisnäkemysvahvistaminen Suomessa vaatii poikkihallinnollisuutta ja parempaa hallinnon kokonaisuutta koskevaa ennakointia ja suunnittelua ja että koko hallinnon kattavien periaatteiden ja ratkaisujen koordinaatiota ja ohjausta tulee vahvistaa. Vastaavasti OECD:n vuoden 2014 Suomen maa-arvioinnin yksi keskeisistä havainnoista oli se, että Suomen hallintoa leimaa edelleen voimakas jakautuminen toisistaan irrallisiin politiikkalohkoihin (siiloutuminen). Myös eri ohjausjärjestelmien kuten hallitusohjelman toimeenpanoprosessin, valtion talousarvioprosessin ja tulosohjauksen keskinäinen irrallisuus myötävaikuttaa hallinnonalakohtaiseen siiloutumiseen.

Eurooppalaisia hallintomalleja selvittäneessä Valtioneuvoston tutkimushankkeessa (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisut 37/2016) on todettu, että eri maissa toteutettu kehitys kohti valtakunnallisia virastomalleja on vahvistanut sektorijattelua. Valtakunnallisia virastoja on rakennettu pääsääntöisesti sektorikohtaisiksi virastoiksi. Valtakunnallistami-

nen on tehostanut ohjausta ja resurssien kohdentamista, mutta toisaalta hankaloittanut eri virastojen välistä yhteistyötä paikallisella ja alueellisella tasolla. Toisaalta useat kansainväliset selvitykset tuovat esille myös tiettyjä monialavirastoihin liittyviä riskejä.

Myös valtion ohjausjärjestelmän kehittämishankkeessa vuonna 2015 (OHRA-hanke) kiinnitettiin huomiota tarpeeseen luoda valtioneuvostossa yhteinen strategiaprosessi hallituksen strategisen näkemyksen toimeenpanon vahvistamiseksi. OHRA-hankkeen keskeinen ajatus on, että hallituksella on yksi strategiaprosessi, jota tuetaan johdonmukaisesti tiedolla. Kun hallituksen keskeiset tavoitteet ovat selkeät ja prosessit ohjataan tukemaan näiden saavuttamista, saadaan voimavaroja ja voimaa haluttujen muutosten aikaansaamiseen. OHRA-hankkeessa todettiin, että hallituksen ratkaistavina olevat kysymykset ovat monimutkaisia, jolloin niiden käsitteleminen yksittäisen sektorin näkökulmasta ei aina johda parhaaseen lopputulokseen. Yhden ongelman ratkaiseminen voi aiheuttaa uuden ongelman toisaalla. Siksi on välttämätöntä huolehtia siitä, että ohjausprosessit vievät toimintaa samansuuntaisesti yhteisiin päämääriin.

Hallinnonaloittain ja sektorivirastoittain toimeenpantu tulosohejaus osaltaan voimistaa hallinnonalakohtaisia siiloja. Ministeriöt asettavat tulostavoitteet itsenäisesti ja niistä raportoidaan erikseen ilman riittävää kytkentää hallitusohjelman toteuttamiseen. Tulosohejaus heijastaa sektorialaista hallintorakennetta ja siitä puuttuu aluehallintovirastoja ja ELY-keskuksia lukuun ottamatta poikkihallinnollisuus. Toisaalta yhden ministeriön yksinomaisen tulosohejauksen kautta on voitu saavuttaa tulosohejaukseen liittyviä synergiaetuja hallinnonalan eri virastojen- ja laitosten kesken.

Valtionhallinnon nykyrakenne ei tue parhaalla tavalla kokonaisvaltaista lähestymistapaa, jolloin päätöksenteko ja sääntely muotoutuvat helposti sektorikohtaisiksi ja siiloutuneiksi. Samanaikaisesti yhä useammat asiakokonaisuudet ja rakennepoliittiset toimenpiteet koskevat useaa hallinnonala, jolloin siiloutunut toimeenpanevan valtionhallinnon rakenne ei tue tehokasta päätöksentekoa, vaan tarvitaan enemmän kollegiaalisuutta, yhteistä ja yhteen sovittavaa kannanmuodostusta sekä sitoutuneisuutta yhteisiin tavoitteisiin. Laajoja yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita sisältävien politiikkakokonaisuuksien valmistelu ja toimeenpano edellyttää yhteistyön lisäämistä yli hallinnonalarajojen.

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto

Valviran toiminnan ulkoinen arviointi toteutettiin vuonna 2015 sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannosta. Arvioinnista laaditun raportin mukaan Valviran kokonaisvaikuttavuus on varsin hyvä ottaen huomioon käytettävissä olevat voimavarat, tehtäväkentän laajuus, käsiteltävien asioiden määrän lisääntyminen sekä saatavilla olevat rekisteri- ja tilastotiedot. Vaikuttavuutta voidaan vielä lisätä muuttamalla työtapoja ja tehostamalla valvontaan käytettävissä olevien voimavarojen käyttöä. Raportissa todetaan, että Valviralla on ollut selkeä tahtotila siirtyä ennakoivaan valvontaan ja että tässä on myös edistytty. Ennakoivan ja riskiperustaisen valvonnan kehittäminen on ollut yksi Valviran strategisista painopisteistä. Käytännössä kuitenkin reaktiivisen valvonnan asiamäärän volyyymi ja sen voimakas kasvu ovat estäneet ennakoivan ja riskiperusteisen valvonnan toteuttamista. Poikkeuksen tästä muodostavat kuitenkin terveydenhuollon teknologian valvonta sekä ympäristöterveydenhuollon valvonta, joista erityisesti jälkimmäinen on jo luonteeltaan ennakollista ja varautuvaa valvonnan ohjausta. Arvioinnin mukaan myös valvonnan tietopohjaa olisi hyvä vahvistaa

Arvioinnin mukaan Valviran toimintaa voitaisiin edelleen kehittää siihen suuntaan, että Valvira saisi entistä paremmat mahdollisuudet kohdentaa valvontaansa riskien perusteella sekä priorisoida käsiteltävät asiat. Valvonnan olisi ensisijaisesti kohdistuttava sinne, missä ovat suu-

rimmat riskit eli sellaisiin tapauksiin, joissa esimerkiksi asiakas- ja potilasturvallisuus vaarantuvat huomattavassa määrin.

Useiden sosiaali- ja terveydenhuollon erityislakien, alkoholilainsäädännön sekä ympäristöterveydenhuoltoa koskevan lainsäädännön nojalla Valviran tulee huolehtia aluehallintovirastojen toiminnan ohjauksesta niiden toimintaperiaatteiden, menettelytapojen ja ratkaisukäytäntöjen yhdenmukaistamiseksi. Käytännössä tehtävä on ongelmallinen, koska aluehallintovirastot ovat itsenäisiä virastoja, jotka ratkaisevat asiat kuitenkin itsenäisesti ja myös vastaavat tekemistään ratkaisuista. Valviralla ei ole välineitä aluehallintovirastojen ohjaamiseen, eikä Valvira voi muuttaa aluehallintovirastojen päätöksiä. Myös ulkoisessa arvioinnissa todettiin tämä ja ehdotettiin, että Valviran ohjaussuhteita aluehallintovirastoihin olisi selkiytettävä.

Valvontatehtävien päällekkäisyys aluehallintovirastojen ja Valviran kesken on joissakin tapauksissa johtanut tehtävien ”pallotteluun” Valviran ja aluehallintoviraston välillä. Eriäviä näkemyksiä on ollut joissakin tapauksissa myös sen määrittelyssä, mikä on periaatteellisesti merkittävää ja laajakantoista. Koska virastot ovat itsenäisiä ja virastojen asianhallintajärjestelmät toisistaan erillisiä, pelkästään asioiden mahdollisen yhtäaikaisen vireilläolon eri virastoissa selvittäminen on jossain tapauksissa ollut runsaasti resursseja ja aikaa vievää toimintaa.

Yksityisen sosiaali- ja terveydenhuollon lupahallinto oli kokonaan aluehallintovirastojen tehtävä vuoteen 2009 asti. Tuolloin säädettiin niin kutsutusta valtakunnallisesta luvasta, jonka myöntäminen tuli Valviran tehtäväksi. Periaate kirjattiin vuonna 2011 myös yksityistä sosiaalihuoltoa koskevaan lakiuudistukseen. Uudistuksilla vähennettiin palveluntuottajien tarvetta asioida useiden lupaviranomaisten kanssa. Samalla lisättiin lupakäytäntöjen yhdenmukaisuutta ja ennakoitavuutta. Valtakunnallinen lupa on tarvittu silloin, kun palvelujen tuottaja toimii useamman kuin yhden aluehallintoviraston alueella. Lupahallinnon rakenteen tulisi olla sellainen, että se parhaalla mahdollisella tavalla tukee elinkeinonharjoittajien yhdenvertaista kohtelua, kilpailuneutraliteettia ja elinkeinovapautta.

Aluehallintovirastot

Nykyiset kuusi aluehallintovirastoa ovat virastojen perustamisesta lähtien olleet virastoina kooltaan ja tehtäviltään varsin erilaisia. Toteutettujen toimialueiden laajennusten edellytyksenä on aluehallintovirastoista annetun lain mukaan ollut, että toimialueen laajentamisella voidaan tehostaa virastojen toimintaa ja valtion henkilöstö- ja muiden voimavarojen käyttöä, parantaa palvelujen saatavuutta, edistää alueen suomen- ja ruotsinkielisen sekä saamelaiskäräjistä annetussa laissa (974/1995) tarkoitetulla saamelaisten kotiseutualueella saamenkielisen vähemmistön kielellisten oikeuksien toteutumista tai turvata tehtävissä tarvittavan erityisasiantuntemuksen saatavuus taikka toimialueen laajentaminen on tarkoituksenmukainen muun vastaavan syyn vuoksi.

Virastojen vastuualuekohtaisten toimialuelaajennusten lisäksi osa aluehallintovirastojen tehtävistä koottiin valtakunnallisesti hoidettaviksi jo virastojen perustamisvaiheessa. Esimerkiksi maistraattien ohjaus-, kehittämis- ja valvontatehtävät hoidetaan valtakunnallisesti Itä-Suomen aluehallintovirastossa. Lisäksi aluehallintovirastoilla on valtakunnallinen ruotsinkielinen opetustoimen yksikkö, joka on sijoitettu organisatorisesti osaksi Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastoa. Aluehallintovirastojen toimialueiden laajentaminen virastojen perustoimialueita laajemmiksi ja toimintojen valtakunnallinen kokoaminen on perustunut keskeisimmin tarpeeseen tehostaa virastojen toimintaa ja valtion henkilöstö- ja muiden voimavarojen käyttöä, parantaa palvelujen saatavuutta sekä turvata tehtävissä tarvittavan erityisasiantuntemuksen saatavuus.

Toimialueiden valtakunnallistamista on katsottu tarpeellisena jatkaa myös virastojen perustamisen jälkeen. Hallitus antoi helmikuussa 2013 eduskunnalle selonteon aluehallinnon uudistuksen toimeenpanosta ja toteutumisesta (VNS 1/2013 vp). Selonteossa linjattiin, että aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten toimivaltaa muutetaan osassa tehtäviä valtakunnalliseksi. Selonteon mukaan aluehallinnon viranomaisten tehtäviä ja toimivaltaa on syytä tarkastella paitsi alueellisesti myös valtakunnallisesti. Joiltakin osin virastoissa todettiin jo olevan käytössä toimintatapa, jossa asiantuntemusta ja resursseja on koottu joko valtakunnalliseksi tai viraston maantieteellistä toimialuetta laajemmaksi tehtäväkokonaisuudeksi, mutta aluehallintovirastoissa ja ELY-keskuksissa oli selonteon mukaan tarpeen tarkastella myös uusia mahdollisuuksia määrittellä viraston toimivalta joissakin tehtävissä alueellisen jaotuksen sijaan valtakunnalliseksi toimivallaksi. ELY-keskusten ja aluehallintovirastojen hallinnollisten tehtävien hoitaminen ja niihin liittyvät ns. erikoistumisyksiköt tulisi selonteon mukaan koota toisaalta yhden ELY-keskuksen ja toisaalta yhden aluehallintoviraston alaisuuteen henkilöstön kuitenkin työskennellessä alueellisesti hajautettuna. Selonteossa arvioitiin, että tehtävien kokoamisella voidaan vähentää henkilöstötarvetta hallinnollisissa tehtävissä ja myös yhtenäistää toimintaa.

Selonteossa arvioidun mukaisesti aluehallintovirastoissa toteutettiin 1.3.2015 lukien aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalveluiden kokoaminen yhdeksi valtakunnalliseksi hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualueeksi. Vastuualue toimii organisatorisesti osana Etelä-Suomen aluehallintovirastoa, mutta sen henkilöstö on sijoitettuna kaikkiin aluehallintovirastoihin ja vastuualueen tehtävänä on tuottaa hallinto- ja kehittämispalvelut tasapuolisesti kaikille aluehallintovirastoille. Virastojen hallinto- ja kehittämispalveluiden kokoamisen tavoitteena oli mahdollistaa vähenevien hallinnon resurssien joustavampi ja tehokkaampi käyttö ja lisätä toiminnan yhdenmukaisuutta.

Koko vastuualuetta tai laajempia tehtäväkokonaisuuksia koskevien toimialueiden laajentamisen lisäksi aluehallintovirastoilla on lukuisia yksittäisiä tehtäviä, jotka yksi aluehallintovirasto hoitaa valtakunnallisesti. Tällaisia ovat muun muassa rahanpesun rekisteröinti- ja valvontatehtävät, perintätoimen valvontatehtävät, aluehallintovirastojen sisäinen tarkastus, sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeiden valtionavustusten hallinnointiin liittyvät valtakunnalliset tehtävät, vankiterveydenhuollon yksiköstä annetussa laissa (1635/2015) ja terveydenhuollon järjestämisestä puolustusvoimissa annetussa laissa (322/1987) tarkoitetut aluehallintovirastojen valvontatehtävät, saamenkieliseen ja saamen kielen opetuksen perusopetuksessa, lukio-koulutuksessa ja ammatillisessa koulutuksessa myönnettäviin valtionavustuksiin liittyvät tehtävät sekä liikuntarakentamisen tutkimus- ja kehittämishankkeisiin liittyvät tehtävät.

Virastorajojen välistä resurssien ja asiantuntemuksen käytettävyyden joustoa on haettu aluehallintovirastoista annettuun lakiin säädetyllä 6 a §:llä, joka tuli voimaan 1.1.2014. Säännöksellä mahdollistettiin se, että aluehallintoviraston virkamies voidaan toisen aluehallintoviraston pyynnöstä asettaa tilapäisesti ja virkamiehen virkapaikkaa muuttamatta toisen aluehallintoviraston käytettäväksi. Virkamiehen vastaanottava aluehallintovirasto voi määrätä virkamiehen tekemään päätöksessä määrättyssä laajuudessa vastaanottavalle aluehallintovirastolle kuuluvia asianomaisen virkamiehen virkaa vastaavia tehtäviä. Säännöksen tavoitteena oli mahdollistaa aluehallintovirastojen henkilöstöresurssien joustavampi ja tehokkaampi käyttö erityisasiantuntemusta vaativien hallintoasioiden käsittelyssä sekä tilapäisten ruuhkatilanteiden purkamisessa. Jo aiemmin vastaavankaltaisen menettelyn mahdollistavaa sääntelyä oli sisällytetty virastojen työsuojelun tehtäviä ja ympäristölupatehtäviä koskevaan lainsäädäntöön. Säännöksen käyttö on jäänyt vähäiseksi ympäristölupatehtäviä lukuun ottamatta.

Valtion keskus- ja aluehallinnon virastaselvitys –hankkeessa (VIRSU-hanke) aluehallintoselvitysryhmän raportissa (Valtiovarainministeriön julkaisuja 4/2015) analysoitiin muun muassa aluehallintovirastojen tehtäviä ja niiden hoitamista parhaiten palvelevaa rakennetta asiakas-

organisaatio- ja sidosryhmänäkökulmista. Selvitysryhmä katsoi, että hallinnon rakenne tulisi nähdä ennen kaikkea käytännöllisenä kysymyksenä siten, että rakenteella on ennen kaikkea tehtävien hoitoa palveleva rooli. Näistä lähtökohdista keskeiseksi kysymykseksi analyysissä muodostui, minkälainen rakenne parhaiten tukee valtion – ja laajemmin tarkasteltuna julkishallinnon – tehtävien hoitamista.

VIRSU-hankkeen aluehallintoselvitysryhmän raportissa päädyttiin aluehallintovirastojen tehtävien osalta yleisarvioon, jonka mukaan aluehallintovirastojen tehtävissä ratkaisujen ja palvelujen tulee olla valtakunnallisesti yhdenmukaisia ja asiakkaiden palvelutarpeisiin liittyä useiden toimialojen palveluja. Lisäksi aluehallintovirastojen tehtävien nähtiin usein edellyttävän niiden hoitamista käytännössä alueellisesti ja tehtävien tuloksellista hoitamista edistävän tehtävien vastuuttamisen monialaiselle viranomaiselle. Johtopäätöksenä oli myös, että aluehallintovirastojen tehtäviin liittyvän päätöksenteon tulisi useimmissa tapauksissa olla valtakunnalliseen toimivaltaan sidottua ja että tehtävien ensisijaiset sidosryhmät ovat alueellisia.

Virastojen tehtävien kannalta nykyistä virastorakennetta on myös arvosteltu sen suhteen, että kuuden itsenäisen viraston malli on omiaan tuottamaan alueellisia eroavaisuuksia ratkaisukäytännöissä. Hallitusohjelman toimeenpano aluehallintovirastoissa -hankkeessa (HAVI-hanke, Aluehallintovirastojen julkaisuja 1/2016) sekä muun muassa Valviran ja aluehallintovirastojen työnjakoa ja yhteistyötä kehittäneen työryhmän muistiossa vuodelta 2014 nousivat esille tällaiset erot. Erityisesti yrityksissä koettiin, että ratkaisukäytännöt vaihtelevat alueellisesti sekä valtakunnallisesti.

Myös aluehallintovirastojen tehtävien suhde niitä ohjaaviin keskushallinnon virastoihin on osoittautunut paikoin ongelmalliseksi. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaa aluehallintovirastoissa ohjaa Valvira. Käytännössä tehtävä on ongelmallinen, koska aluehallintovirastot ovat itsenäisiä virastoja, jotka ratkaisevat asiat kuitenkin itsenäisesti ja myös vastaavat tekemistään ratkaisuksista. Valviralla ei ole ollut välineitä aluehallintovirastojen ohjaamiseen, eikä Valvira voi muuttaa aluehallintovirastojen päätöksiä. Vastaavasti virastojen toimivaltajako toisaalta valtakunnallisiin tehtäviin, toisaalta alueellisiin tehtäviin on aiheuttanut tulkinnallisia ongelmia.

ELY-keskukset

ELY-keskusten nykytilalle leimaa antavaa on samojen tehtävien hoitaminen huomattavasti vähäisemmin henkilötyövuosin kuin ELY-keskusten toiminnan alkaessa. ELY-keskusten toiminnan tehostaminen aloitettiin edellisellä hallituskaudella, kun pääministeri Jyrki Kataisen hallitus kohdensi ELY-keskusten toimintamenoille 500 henkilötyövuotta vastaavat säästöt, mutta myöhensi vuosien 2014 – 2015 säästöt toteutettaviksi vuosina 2016 – 2017. Tällöin työ – ja elinkeinoministeriö käynnisti kuudesta hankkeesta koostuvan niin sanotun Iskukykyinen ELY-keskus-kokonaisuuden, jonka tarkoituksena oli turvata ELY-keskusten tehtävien laadukas hoitaminen resurssien vähenemisestä huolimatta. Kokonaisuuden muodostivat erilliset hankkeet ohjaus- ja suunnittelujärjestelmän yksinkertaistamiseksi, toiminnan ja palveluiden sähköistämiseksi, ELY-keskusten ja TE-toimistojen yhteisen kehittämis- ja hallintoyksikön (KEHA) perustamiseksi, asiakaspalvelun toimintamallin luomiseksi, erikoistumisten ja keskitämisten lisäämiseksi sekä ELY-keskusten maksullisten suoritteiden hintatason tarkistamiseksi (yhteinen maksupolitiikka).

Kevään 2014 ja 2015 kehyspäätöksissä ELY-keskusten toimintamenoille kohdistettiin aikaisempien säästötavoitteiden lisäksi yhteensä 33 miljoonaa euron lisäsäästöt toteutettaviksi vuosina 2015 – 2018. Uusi säästötavoite aikaisemman lisäksi merkitsi 700 henkilötyövuoden vähentämistavoitetta ELY-keskusten virastoverkostossa, jossa 80 – 85 % kuluista aiheutuu palk-

kaus- ja muista henkilöstömenoista. Tämän lisäksi Euroopan unionin rakennerahastojen teknisen tuen säästöt rakennerahastokaudella 2014 – 2020 aiheuttivat yhteensä 56 miljoonan euron säästöpaineen. Henkilöstön vähentämistavoite merkitsi käytännössä 17 % vähentämistävoitetta ELY-keskusten valtakunnalliseen henkilötyövuosien määrään ELY-keskusten lakisäästeisten tehtävien säilyessä entisellään.

Hallitusohjelman mukaan ELY-keskusten ja aluehallintovirastojen ohjausjärjestelmää tuli tehostaa ja toimintaa kehittää keskusten alkuperäisen määrän ja rakenteen pohjalta. Lakisäästeisten tehtävien laadukas hoitaminen toteutettiin lähinnä keskittämällä voimakkaasti eräitä keskeisiä substanssitehtäviä sekä perustamalla palvelukeskustyyppinen kehittämis- ja hallintokeskus hoitamaan ELY-keskusten ja TE-toimistojen tukitehtäviä sekä tukien ja avustusten maksatus- ja takaisinperintätehtäviä. Säästötavoite johti lisäksi yhteistoimintamenettelyn käynnistämiseen ELY-keskuksissa ja yhteensä 80 henkilötyövuoden irtisanomisiin taloudellisista ja tuotannollisista syistä syksyllä 2015. Vuosien 2010 ja 2016 välillä ELY –keskusten henkilötyövuosikehitys on laskenut 4 306 htv:sta 3 042 htv:een.

Toimintamenojen niukkenemisestä johtuen ELY-keskusten palveluprosesseja on jatkuvasti kehitetty ja tehtävien hoitamista koottu yhä harvempien ELY-keskusten vastuulle. Laajalaisia tehtäviä hoidetaan nykyisin kaikissa volyymitaan merkittävässä tehtävissä yhtä ELY-keskusta laajemmalla toimialueella.

Tehtävien keskittäminen on edellyttänyt ELY-keskusten palvelujen sähköistämistä ja virkamiehiltä uudenlaista työskentelykulttuuria ja johtamista. Valtaosa tehtävien keskittämisestä on toteutettu siten, että virkamiehet on virkoineen siirretty siihen ELY-keskukseen, jolle tehtävät on keskitetty, mutta virkamiesten virkapaikat ovat säilyneet entisellään tehtävää aikaisemmin hoitaneessa ELY-keskuksessa. Virastoverkoston virkamiehet ovat laajalti oppineet niin sanottuun monipaikkaiseen työskentelyyn, jossa työtoverit ja esimies työskentelevät fyysisesti etäällä toisissa ELY-keskuksissa.

Supistuneista resursseista huolimatta ELY-keskusten sidosryhmä- ja asiakastyytyväisyys ovat säilyneet korkealla tasolla.

TE-toimistot

TE-palveluiden uudistusta on arvioitu valtioneuvoston selvityksessä Työpolitiikan vaikuttavuus ja vaihtoehdot (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimussarja 3/2016). Selvityksen mukaan palvelu-uudistusta tarkasteltaessa tulee huomata, että uudistukset on tehty samaan aikaan kun työttömyys on kasvanut ja talouden epävarmuus lisääntynyt. Työpolitiikan vaikutukset näyttäytyvät marginaalisina tilanteessa, jossa työttömyysaste on noussut tarkastelujaksolla 8,2 prosentista 10,3 prosenttiin ja talouskasvu on ollut negatiivista 2012 ja 2013 sekä 2014, jolloin se on ollut lähellä nollaa. Samanaikaisesti työ- ja elinkeinoministeriön tilinpäätöstietojen mukaan TE-toimistojen henkilötyövuodet ovat laskeneet vuoden 2007 lähes 4000 henkilötyövuodesta vuoden 2015 alle 3000 henkilötyövuoteen. TE-toimistot hoitavat tällä hetkellä tehtäviään merkittävästi vähäisemmin resurssein kuin vuonna 2010 valtion aluehallintouudistuksen jälkeen ja entistä haasteellisemmassa toimintaympäristössä.

Työpolitiikan vaikuttavuuden osalta uudistuksen lähtökohtana ollut monikanavainen palvelumalli ja verkkopalveluiden hyödyntäminen eivät ole kaikilta osin osoittautuneet tehokkaiksi. Käytännössä TE-toimiston asiantuntijat ovat joutuneet täydentämään työnhakijaksi ilmoittaututtaessa annettavia tietoja, eikä työnhaun uusimisen automaatio ole tukenut asiakkaan omaa aktiivisuutta. Verkkopalveluiden hyödyntämisen odotettiin vähentävän henkilökohtaisen asiainnin tarvetta. Selvityksessä huomattiin kuitenkin, että etenkin työelämään astuvat nuoret

tarvitsevat henkilökohtaista palvelua. Selvityksessä todettiin myös, ettei palveluiden tuottaminen monina kieliversioina ratkaise maahanmuuttajien työllistymistä. Maahanmuuttajien yhdenvertaisten mahdollisuuksien lisääminen edellyttäisi uudenlaisia ratkaisuja.

Palvelu-uudistukseen sisältyvän palvelulinjakohtaisen (asiakaslähtöisen) organisoitumisen todetaan selvityksessä aiheuttaneen TE-toimistojen toimivuutta heikentäneitä siiloutumista. Työnhakijaksi ilmoittautumisen käytännöt ovat vieneet asiakastyön resursseja.

Ostopalveluina toteutettujen työllistymistä tukevien toimenpiteiden tulisi olla asiakkaille paremmin räätälöityjä ja paikallisten työmarkkinoiden tarpeisiin paremmin soveltuvia. Valtakunnallisen toimintamallin lisäksi TE-toimistot kokevat tarvitsevansa myös alueellisten erojen huomioimista työllistymistä tukevien toimenpiteiden palvelumarkkinoilla.

Selvityksen mukaan hallituskauden 2011 – 2015 tulokset osoittavat, ettei useita isoja muutoksia tulisi tehdä kerralla ja nopeasti, koska myös työmarkkinatilanteen ennustaminen on vaikeaa.

Kehittämis- ja hallintokeskus

Kehittämis- ja hallintokeskuksen keskeisinä tavoitteina on hoitaa ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintotehtävät tehokkaasti, tuottavasti ja laadukkaasti, luoda ELY-keskuksille ja TE-toimistoille tehokas palvelumalli sekä tuottaa ELY-keskusten ja TE-toimistojen myöntämien tukien ja avustusten maksatukset oikein ja ajallaan.

Kehittämis- ja hallintokeskus on toiminut kahden vuoden ajan. Ensimmäisen toimintavuotensa 2015 aikana keskus organisoi oman toimintansa ja vähensi resurssejaan noin 70 henkilötyövuodella. Lisäksi kehittämis- ja hallintokeskus yhtenäisti toimintamalleja ja prosesseja sekä hoiti tuloksellisesti ELY-keskusten ja KEHA-keskuksen yhteistoimintamenettelyt irtisanomisten toteuttamiseksi. Kehittämis- ja hallintokeskus käsittelee ostolaskut, hoitaa myyntilaskutuksen ja kirjanpidon sekä matkahallinnon palvelut ja matkalaskujen asiatarastuksen kaikkien ELY-keskusten ja TE-toimistojen puolesta. Myös taloushallinnon raportit tuotetaan kehittämis- ja hallintokeskuksessa. KEHA-keskus on lisäksi rakentanut ELY-keskuksille, TE-toimistoille ja kehittämis- ja hallintokeskukselle yhteisen intranetympäristön, joka on mahdollistanut toimipaikkariippumattoman työskentelyn.

Kehittämis- ja hallintokeskus on toimintansa käynnistyessä vallinneeseen tilanteeseen nähden yltänyt noin 25 %:n tuottavuuden lisäykseen hallinto-, maksatus- ja yleisistä kehittämistehtävistä. ELY-keskusten ja TE-toimistojen yhteisistä menosäästöistä kehittämis- ja hallintokeskuksen osuus säästöistä on noin 4 % säästöt (3 milj. euroa). Kehittämis- ja hallintokeskuksessa toteutetut säästöt ovat kohdistuneet mm. toimitiloihin, ostopalveluihin ja tietohallintoon. ELY-keskusten ja TE-toimistojen matkakuluissa on toteutettu vuosina 2014 - 2015 noin 23 %:n säästöt. Hallinnollisissa asioissa kehittämis- ja hallintokeskus on luonut ELY-keskuksille ja TE-toimistoille valtakunnalliset toiminta- ja menettelytavat.

2.8.2 Maakunnille siirtyvät tehtävät

2.8.2.1. Oikeusministeriön hallinnonala

Vesilakiin perustuvat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävät esitetään siirrettäväksi osin Valtion lupa- ja valvontavirastoon ja osin maakuntaan. Maakunnalle siirrettäisiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kalatalouteen, ojitustoimitukseen, uiton päättymi-

sen jälkitoimiin, säännöstelyn kehittämiseen, vaarantorjuntatoimiin ja jäästä aiheutuvien vahinkojen torjuntaan liittyvät tehtävät.

2.8.2.2 Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala

Maakuntaudistuksen yhteydessä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalaan liittyvistä tai sitä sivuavista tehtävistä maakunnille tulevat alueellisen lyhyen, pitkän ja keskipitkän aikavälin koulutustarpeiden ennakointi ja alueellisten koulutustavoitteiden valmistelu, kulttuuriympäristön hoito, alueellisen liikuntaneuvoston asettaminen yhteistyössä muiden maakuntien kanssa sekä liikunnan edistäminen maakunnassa alueellisen liikuntaneuvoston toiminnan kautta sekä kulttuuria koskevien suunnitelmien ja kehittämistoimenpiteiden yhteensovittaminen osana maakuntastrategian ja -ohjelman sekä maakuntakaavoituksen toteuttamista.

Alueellisen lyhyen aikavälin koulutustarpeiden ennakointia on ELY-keskuksissa tehty työvoimakoulutuksen hankintaan ja työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaantoon liittyen. Alueellisen ennakoinnin kokoaminen maakuntaan mahdollistaa yhtenäisen näkemyksen muodostamisen yhdessä alueen ennakointitoimijoiden ja erityisesti koulutusorganisaatioiden kanssa.

Nykyiset ELY-keskusten ja maakuntien liittojen kulttuuria koskevat tehtävät kootaan yhteen tulevassa maakuntaorganisaatiossa. Kulttuurin tehtäviin maakunnassa sisältyy ELY-keskuksilta ja maakunnan liitoilta siirtyvä kulttuuriympäristön hoidon tehtävä sekä kulttuuria koskevien suunnitelmien ja kehittämistoimenpiteiden yhteensovittaminen osana maakuntastrategian ja -ohjelman sekä maakuntakaavoituksen toteuttamisen kanssa. Kulttuuri koskee useita eri sidosryhmiä, jotka tulee ottaa huomioon näissä prosesseissa.

Liikunnan edistäminen maakunnissa tapahtuu Valtion lupa- ja valvontaviraston asiantuntija-eliminä toimivien alueellisten liikuntaneuvostojen toiminnan kautta. Neuvostojen tehtävät on määritelty liikuntalaissa ja liikunnan edistämisestä annetussa valtioneuvoston asetuksessa. Päävastuu liikunnan edistämisestä säilyy kunnilla. Tätä voidaan pitää tarkoituksenmukaisena, koska kunnat ovat merkittäviä liikuntapalvelujen tuottajia ja toimintaedellytysten luoja. Kunnat rahoittavat liikuntatoiminnan pääosin itse. Kuntien liikunnan käyttökustannuksista valtionosuudet kattavat vain noin kolme prosenttia.

2.8.2.3 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla pääosa sen toimialan tehtävistä ehdotetaan siirrettäväksi maakunnille. Muutoksella pyritään nykyistä selkeämpään ja toimivampaan hallintorakenteeseen, joka mahdollistaa tehtävien tarkoituksenmukaisen hoitamisen.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla maakunnille ehdotetaan siirrettäväksi alueiden ja elinkeinojen kehittämistehtävät, viljelijätukitehtävät, kasvintuotannon ja kasvinterveyden valvontaa koskevat tehtävät, hallinnonalaan kuuluvien ympäristöterveydenhuollon tehtävät, vesitalous- ja kalataloustehtävät sekä Euroopan meri- ja kalatalousrahastosta maksettaviin tukiin liittyvät tehtävät. Tavoitteena on hoitaa tehtävät entistä tehokkaammin ja vaikuttavammin lähellä asiakkaita.

Maataloustukiin ja maaseudun kehittämistukiin liittyvissä maksajavirastotehtävissä Suomen maksajaviraston (Maaseutuvirasto) maksajavirastosopimusosapuolia on ollut runsaasti kuntien yhteistoiminta-alueiden (YTA-alueet) perustamisesta huolimatta.

Suomen nykyisen hallintomallin voidaan todeta olleen Euroopan unionin lainsäädännössä edellytetyn tehokkaan maksajaviraston hallinto- ja valvontajärjestelmän kannalta altis riskeil-

le, koska toimeenpanoa on hoidettu usealla hallinnontasolla. Riskienhallinta on lisännyt sisäisen valvonnan kustannuksia. Kaiken kaikkiaan maa- ja metsätalousministeriön, Maaseutuviraston, Eviran, ELY-keskusten ja kuntien YTA-alueiden muodostama kokonaisuus, unohtamatta AVI:en valvontaosuutta, on kuitenkin toiminut Suomeen kohdistuneiden rahoitusvaikeuksien eli EU-rahoituksen menetyksen näkökulmasta hyvin. Toimivallan ja toiminnan säädosperusteisuus ja viranomaisvastuulla toimiminen on taannut tuensaajien tasa-arvoisen kohtelun eri puolilla maata. Tätä pyritään maakuntauudistuksella edelleen parantamaan.

EU:n osittain ja kokonaan rahoittamien pinta-alaan perustuvien tukien valvonta-ajankohta on Suomen kasvuolosuhteissa lyhyt. Lisäksi moniportaisessa hallintorakenteessa ei ole aina ollut mahdollista yhdistää tehtäväkokonaisuuksia työtehtävien maksajavirastovaatimusten edellyttämien eriyttämisvaatimusten puitteissa. Myös resurssien tehokkaampaan käyttöön maakuntauudistuksen toivotaan tuovan parannusta.

Myös elintarviketurvallisuuteen sekä eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvontaan liittyvä hallinto on nykyisin moniportaista, sillä tehtäviä hoidetaan maa- ja metsätalousministeriön ja Elintarviketurvallisuusviraston lisäksi aluehallintovirastoissa ja kunnissa. Tosin eläintauti- ja eläinsuojeluvalvonta eivät kuulu kunnan tehtäviin, vaan valvontaan liittyvät kunnaneläinlääkärin tehtävät ovat valtion toimeksiantotehtäviä, joista aiheutuvat kustannukset valtio korvaa kunnille. Koska valtio rahoittaa toiminnan, se myös määrää ja perii maksullisesta suoritetoiminnasta kertyvät maksut toimijoilta. Monimutkaisesta korvaus- ja laskutusjärjestelmästä aiheutuu toiminnan volyymeihin nähden raskasta hallinnollista taakkaa ja suuria kustannuksia aluehallintovirastoille ja kunnille ja tätä järjestelmää pyritään maakuntauudistuksen avulla yksinkertaistamaan.

Nykyisin vesitalous- ja kalataloustehtävien hoitoa on voimakkaasti keskitetty ELY-keskuksissa vesistöalueiden hallinnan sekä voimavarojen ja osaamisen riittävyuden varmistamiseksi. Keskitäminen on tehtävien hoidon ehdoton edellytys. Kalataloustehtävien nykyinen organisointi on toiminut erinomaisesti, vesitaloustehtävissä taas on tarpeen tiivistää tehtävien hoitoa edelleen.

ELY-keskusten hallinnassa on runsaat 250 vesilain mukaista lupaa vesitaloushankkeille ja niiden vaatimille vesistöalustoille. Hankkeet palvelevat tulvasuojelua, maankuivatusta, kalataloutta, vesivoiman tuotantoa, vedenhankintaa, vesiliikennettä ja virkistyskäyttöä. Valtio on toteuttanut hankkeet alueen vesi- ja kalatalouden tukemiseksi. Valtion vesitaloushankkeiden luvat ja niihin liittyvät sopimukset, joita elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten hallinnoivat osana maakuntiin siirtyviä kalatalouden ja vesitalouden tehtäviä, siirtyisivät maakunnille. Hankkeiden toteuttamiseksi tehtyjen vesistöalustojen omistus siirtyisi maakuntien yhdessä omistamalle palvelukeskukselle.

2.8.2.4 Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala

ELY-keskusten liikennetoimialan tehtävät siirtyvät pääasiassa maakuntien vastuulle ja hoidettavaksi. Nämä tehtävät koskevat erityisesti liikennejärjestelmän toimivuutta, alueellista tienpitoa ja liikennepalveluiden järjestämistä ja suunnittelua. Muutoksella päätöksenteko siirtyy lähemmäksi asukkaita ja alueella toimivaa elinkeinoä. Vastuu liikenteen päivittäisestä toimivuudesta ja sen varmistamisesta siirtyy valtiolta maakunnille. Tämä tulee edellyttämään tehtävien kokoamista, osaamisen ylläpitoa ja kehittämistä sekä riittäviä resursseja, jotta tehtävistä voitaisiin suoriutua tuloksellisesti ja tavoitteiden mukaisesti.

Saaristossa liikennepalveluihin sisältyy merkittävää markkina- ja tehostamispotentiaalia. Valtion nykyinen tapa hankkia ja tarjota yhteysalusliikenteen palvelut maksutta käyttäjille kuitenkin

kin vaikeuttaa merkittävästi saaristossa toimivien kuljetusyrittäjien mahdollisuuksia kehittää palvelujaan. Saaristossakin tulevaisuuden liikennejärjestelmä voisi muodostua palveluiden, tiedon ja infrastruktuurin yhteentoimivasta kokonaisuudesta hallitusohjelmassa mainitun ”Liikenne palveluna” (Mobility as a Service, MaaS) –toimintatavan mukaisesti. Liikenne- ja tietopalvelujen on pystyttävä vastaamaan paitsi saariston vakituisten asukkaiden myös saariston yritysten, osa-aika-asukkaiden ja matkailijoiden kehittyviin tarpeisiin. Nykyinen 1960-luvulta peräisin oleva saaristoliikenteen toimintamalli ei pysty tarjoamaan edellytyksiä saaristoalueiden elinvoimaisuuden kehittymiselle ja saariston vahvuuksien hyödyntämiselle tulevaisuudessa.

2.8.2.5 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala

Tupakka- ja terveydensuojelulain mukainen valvonta

Osa kunnista huolehtii ympäristöterveydenhuollosta itsenäisesti ja osa on järjestänyt ympäristöterveydenhuollon kuntien yhteistyönä. Ympäristöterveydenhuolto on järjestetty Suomessa yhteensä 62 alueella ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta annetun lain mukaisesti (410/2009). Kyseisen lain mukaan yhteistoiminta-alueet ovat vähintään 10 henkilötyövuoden yksikköjä. Niissä terveydensuojelulain ja tupakkalain mukainen valvonta on toiminut tehokkaammin kuin silloin, jos tehtävät olisi järjestetty jokaisessa kunnassa erikseen. Yhteistoiminta-alueiden kokoa on kuitenkin tarve yhä kasvattaa.

Kaupungeissa, jotka ovat voineet järjestää riittävän henkilöresurssin johdosta ympäristöterveydenhuollon itsenäisesti, ympäristönsuojelun ja rakennusvalvonnan tehtävät on voitu järjestää samassa organisaatiossa ja jopa yhdistelmävirkoina tehtävien rajapinnoissa. Näitä ovat olleet esimerkiksi melukysymykset, asumisterveyskysymykset ja ympäristölupien valmistelu. Hyvin toimivat yhteistyöverkostot eri viranomaisten kesken ovat edistäneet tehtävien hoitamista.

Alueelliset romaniasiain neuvottelukuntia ja romaniasioita koskevat tehtävät

Alueellisten romaniasioiden neuvottelukuntien toiminta on täyttänyt sille asetetut tavoitteet. Ne ovat tukeneet romaniväestön yhdenvertaisia yhteiskunnallisia osallistumismahdollisuuksia sekä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia. Ne palvelevat valtakunnallista romaniasiain neuvottelukuntaa, sekä paikallisia, alueellisia ja valtakunnallisia viranomaisia ja alueen romaniväestöä toimien keskeisenä yhteistyöelimenä näiden välillä. Yhdenvertaisten osallistumismahdollisuuksien kannalta romaniasioiden aluetason ulottuvuus on tärkeää, sillä alueellisilla romaniasiain neuvottelukunnilla on paras tuntemus alueensa romaniväestöstä sekä yhdistyksistä ja paikallistyöryhmistä ja niiden toiminnasta. Romaniasiain neuvottelukuntien sijoittaminen alueille perustuu romaniväestön määrään alueella, sekä romaniasioiden hoitamisen aktiivisuuteen niiden aluehallintovirastojen alueilla, joille alueelliset romaniasiain neuvottelukunnat nykyisin sijoittuvat. Alueellista jakoa on pidetty jokseenkin onnistuneena. Kuitenkin Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston alueella olisi tarve omalle alueelliselle neuvottelukunnalle. Ahvenanmaalla ei asu romaniväestöä, minkä vuoksi Ahvenanmaalle neuvottelukuntaa ei ole asetettu.

2.8.2.6 Ympäristöministeriön hallinnonala

Ympäristöministeriön hallinnonalalla alueiden käytön suunnittelujärjestelmän maakuntakaavoituksen tehtävät ja kuntakaavoituksen edistämistehtävät sekä eräät asuntotuotannon avustuksiin ja korkotukeen liittyvät tehtävät, samoin kuin vesienhoidon tehtävät ja merenhoidon alueelliset tehtävät luonnon monimuotoisuuden suojelun edistämistehtävät sekä eräät maasto-

liikennelain, ulkoilulain ja Kyrönjoen erityissuojelulain, ja eräiden muiden lakien mukaiset tehtävät siirrettäisiin maakunnille.

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä maakuntien liitoille kuuluvassa maakuntakaavoituksessa ratkaistaan maakunnalliset, seudulliset ja ylikunnalliset maankäyttökysymykset. Maakuntakaava on ohjeena kuntakaavoitukselle. Maakuntakaavoitus on varsin aktiivista ja maakuntakaavoituksen voidaan arvioida pääosin täyttävän sille maankäyttö- ja rakennuslaissa asetetun tehtävän. Maakuntakaavoitus on viime vuosina painottunut teemakohtaisiin vaihekaavoihin, mutta tällä hetkellä on useissa maakuntien liitoissa käynnissä kokonaismaakuntakaavan valmistelu, mitä voidaan pitää kaavajärjestelmän toimivuuden kannalta myönteisenä tilanteena. Maakuntakaavoituksen siirtyessä kuntayhtyminä toimivilta maakuntien liitoilta itsehallinnollisiin maakuntiin on tarpeen varmistaa maakunnan ja sen alueen kuntien välinen riittävä vuorovaikutus ja yhteistyö maakuntakaavojen valmistelussa.

Hallitus antoi 24.11.2016 eduskunnalle esityksen maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta (HE 251/2016 vp). Muutoksilla toteutetaan pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelman kaavoituksen ja rakentamisen lupien sujuvoittamista koskevia toimenpiteitä. Hallituksen esityksessä ELY-keskusten kuntien alueidenkäytön suunnittelua ja rakennustoimen järjestämistä koskeva ohjaustehtävä ehdotetaan poistettavaksi ja valvontatehtävä rajattavaksi vaikutuksiltaan valtakunnallisiin ja merkittäviin maakunnallisiin asioihin. Myös kaavoitusta koskevien viranomaisneuvottelujen määrää ehdotetaan vähennettäväksi. Lisäksi ELY-keskusten valitusoikeus ehdotetaan rajattavaksi ELY-keskusten toimialaa koskeviin asioihin kaavojen, rakennusjärjestysten, suunnittelutarveratkaisujen ja poikkeamispäätösten osalta. Purkamisluvissa valitusoikeus koskisi valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittäviä rakennuksia ja maisematyölupia koskeva valitusoikeus poistettaisiin. Näistä tehtävistä voidaan maakunnille osoittaa kuntakaavoituksen ja rakennusvalvontatoimen edistämistehtävät, kuten asiantuntijavun ja ajankohtaiskoulutuksen tarjoaminen sekä osallistuminen ennakkolliseen viranomaisyhteistyöhön ja erilaisiin kehittämishankkeisiin.

Vesienhoidon ja merenhoidon järjestäminen

Vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain ja sen nojalla annettujen asetusten perusteella vesienhoidon tehtäviä hoidetaan kaikissa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa, joista viidelle on osoitettu alueellisia yhteensovittamistehtäviä. Merenhoidon tehtäviä hoidetaan rannikon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa, joista yhdelle on osoitettu yhteensovittamistehtävä.

Vesienhoidon ja merenhoidon suunnittelujärjestelmät ovat olleet toimintakykyisiä huolimatta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten vähenevistä voimavaroista ja tehtävien vaativuudesta. Vesienhoito on voitu järjestää valtakunnallisesti vertailukelpoisesti ja yhdenmukaisesti EU-sääntelyn edellyttämällä tavalla. Vesienhoidossa keskeisessä asemassa ovat yhteensovittavat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset, vesienhoitoaluekohtaiset yhteistyöryhmät ja ohjausryhmä sekä ympäristöministeriön asettama valtakunnallinen koordinoitiryhmä. Myös merenhoidossa alueellisten tehtävien keskittäminen on toiminut hyvin. Merenhoidon osalta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimivalta on suppeampi kuin vesienhoidossa. Merenhoidossa valmistellaan valtakunnallinen suunnitelma ja viranomaisyhteistyö on monitahoisempaa.

Sekä vesien- että merenhoidossa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen alueellinen yhteistyö on hyvin monipuolista. Vesien- ja merenhoidon alueellisissa yhteistyöryhmissä ja nii-

den alatyöryhmissä on edustettuina kattavasti julkisen ja yksityisen puolen toimijoita. Vesien- ja merenhoidossa tiedon tuottaminen, kokoaminen, toimittaminen ja suunnitelmien toimeenpano edellyttävät monialaista ympäristöministeriön, maa- ja metsätalousministeriön sekä liikenne- ja viestintäministeriön ohjaamien viranomaisten, laitosten ja yksiköiden välistä yhteistyötä. Tällaisia viranomaisia ovat esimerkiksi Suomen ympäristökeskus, Metsähallitus ja Luonnonvarakeskus.

Vesien- ja merenhoidossa kansainvälinen yhteistyö hoidetaan ympäristöministeriössä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset osallistuvat kansainväliseen yhteistyöhön omilla toimialueillaan Itämeren valuma-alueella sijaitsevien valtioiden viranomaisten ja tutkimuslaitosten kanssa esimerkiksi erilaisissa EU-hankkeissa. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset vastaavat myös vesienhoidossa kahdenvälisestä rajavesistöyhteistyöstä, joka on onnistunut Ruotsin ja Norjan viranomaisten kanssa hyvin.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tulee määrittää pohjavesialueet alueellaan ja luokitella ne luokkiin. Pohjavesialueiden määrittäminen 1 toukokuuta 2015 voimaantulleiden uusien säännösten pohjalta on elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa käynnissä tulostavoitteiden mukaisesti. Määrittämisen ja luokittelun toimeenpanoa alueilla edistää tulossa oleva asetusmuutos.

Vesien- ja merenhoidon toimenpideohjelmien toimeenpanon edistäminen on elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten keskeinen tehtävä.

Kyrönjoen erityissuojelu

Kyrönjoen erityissuojelusta annettuun lakiin perustuen valtion tehtävänä on huolehtia Kyrönjoen yläosan tulvasuojelun loppuunsaattamisesta sekä vastata tulvasuojelun edellyttämien pumppaamoiden hoidosta ja valvonnasta sekä niiden tarvitseman sähköenergian hankinnasta. Tehtävää on hoitanut maa- ja metsätalousministeriön toimialan vesitaloustehtävänä Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, jonka alueella Kyrönjoki sijaitsee. Tämä järjestely on toiminut hyvin.

Luonnon monimuotoisuuden suojelun edistäminen

Luonnonsuojelulain mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävänä on edistää ja valvoa luonnon- ja maisemansuojelua alueellaan. ELY-keskus vastaa lukumääräisesti suurimmasta osasta luonnonsuojelulain mukaisista oikeusharkintaa edellyttävien päätösten tekemisestä. Ne koskevat Natura 2000 –alueita, luonnonsuojelualueita yksityismailla, lajien ja luontotyyppien suojelua, maisemansuojelualueita, luontovahinkoja sekä näihin liittyviä poikkeamista ja pakkokeinoja koskevia lupia ja päätöksiä. ELY-keskus on toimialueellaan luonnonsuojelun osalta yleisen edun valvoja, mihin liittyvät muun muassa lausuntojen antaminen hankkeista ja suunnitelmista, jotka saattavat vaikuttaa luonnonsuojelulla suojeltuihin kohteisiin. ELY-keskuksella on yleisen edun valvonnan tehtävässään myös oikeus hakea muutosta luonnonsuojelulain vastaisiin päätöksiin tilanteissa, joissa ennakkolliset menettelyt eivät ole olleet riittäviä.

Lakisääteiset rajoitukset eivät kuitenkaan yksin ole riittäviä luonnon monimuotoisuuden suojelun tavoitteiden saavuttamiseksi. Luonnonarvojen huomioonottaminen ennakkollisesti hankkeiden valmistelussa ja strategisessa suunnittelussa on välttämätöntä luonnon monimuotoisuuden kestäväälle käytölle. Viranomaisten välinen sekä viranomaisten ja yksityisen sektorin yhteistyö, kehittämishankkeet, tietoisuuden parantaminen ja vapaaehtoisen luonnonsuojelun edistäminen ovat tärkeässä asemassa. ELY-keskusten toimialojen sisäisellä yhteistyöllä on

jossain määrin onnistuttu parantamaan tiedonvaihtoa toimialojen välillä. ELY-keskukset ovat myös antaneet luonnon monimuotoisuutta koskevaa asiantuntemustaan kuntien ja maakunnan liittojen alueiden käytön suunnitteluun, kaivoshankkeisiin, vesistöjen kunnostushankkeisiin, maaseudun kehittämiseen ja aluekehitystyöhön.

Vapaaehtoisen luonnonsuojelun osalta merkittävin toiminnan ala on Etelä-Suomen metsien monimuotoisuuden toimintaohjelma METSO, jota on toimeenpantu vuonna 2003 aloitetun kokeiluhankkeen jälkeen hyvin tuloksin. Käytettävissä olevien määrärahojen puitteissa METSO:lle asetetut tavoitteet on vuosittain saavutettu ja metsänomistajien keskuudessa on edelleen kysyntää METSO:n tarjoamille monipuolisille suojelun toteuttamistavoille.

ELY-keskukset ovat toteuttajina ja osapuolina lukuisissa EU:n Life-rahoitukseen perustuvissa hankkeissa, millä on ollut merkitystä tehokkuuden parantamiselle ja uusien innovaatioiden kehittämiselle luonnon monimuotoisuuden suojelussa. Ne ovat olleet myös menestyksellisiä kansalaisten ympäristötietoisuuden vahvistamisessa.

Luonnon virkistyskäyttö

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset vastaavat ulkoilulain mukaisten ulkoilureittisuunnitelmien vahvistamisesta sekä ratkaisevat ulkoilureittien lakkauttamista sekä tietyissä tilanteissa niiden siirtämistä koskevat asiat. Käytäntö on ollut toimiva.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset myöntävät liikuntarajoitteisille luvan poiketa moottorikäyttöisellä ajoneuvolla maastossa ilman maanomistajan tai haltijan lupaa sekä moottorikäyttöisten ajoneuvojen käytölle tietyllä alueella maastossa säädetystä kiellosta tai rajoituksesta. Lisäksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset vastaavat maastoliikennelain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten yleisestä valvonnasta toimialueellaan. Järjestely on ollut toimiva.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset vastaavat maastoliikennelain ja sen nojalla annettujen säännösten yleisestä valvonnasta toimialueillaan ja päättävät liikuntarajoitteisille hakemuksesta myönnettävistä erityisluvista liikkumiseen maastossa moottorikäyttöisellä ajoneuvolla ilman maanomistajan tai haltijan lupaa. Järjestely on ollut toimiva ja erityisesti maastoliikennelain yleinen valvontatehtävä on soveltunut elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille niiden hoitaessa muiden lakien mukaisia vastaavatyyppejä tehtäviä.

Ulkoilulain ulkoilureittitehtävissä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtävänä on vahvistaa kuntien laatimat ulkoilulain mukaiset ulkoilureittisuunnitelmat ja ratkaista ulkoilureittien lakkauttamista koskevat päätökset. Ulkoilulain mukaisia ulkoilureittitehtäviä on lukumääräisesti melko vähän keskittyen tiettyjen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten alueille. Järjestely on ollut toimiva.

2.8.3 Muille viranomaisille siirtyvät tehtävät

2.8.3.1 Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala

Aluehallintovirastot ovat voineet osallistua neljän eri tehtävän hoitamiseen Kilpailu- ja kuluttajaviraston ohjauksessa (kilpailuasiat, hinnan ilmoittamisen valvonta, kuluttajaluottojen valvonta ja valmismatkaliikevalvonta).

Aluehallintovirastojen käytettävyys on vähentynyt viime vuosien aikana useasta syystä. Sekä aluehallintovirastojen että Kilpailu- ja kuluttajaviraston resurssit ovat vähentyneet. Samaan ai-

kaan markkinat ja lainsäädäntö ovat muuttuneet ja monimutkaistuneet, ja mm. tarve entisenkaltaiseen alueelliseen läsnäoloon on vähentynyt. Tämä on johtanut osaamisen kehittämisen vaikeuksiin ja ohjauksen tarpeen kasvuun, samaan aikaan kun mahdollisuudet panostaa ohjaukseen ovat vähentyneet. Kuluttajalainsäädännölle on tyypillistä, että ratkaisuvaltaa ei ole paikallistasolla kuin kapea-alaisesti ja silloinkin lain soveltamisen kannalta yksiselitteisissä alueellisissa asioissa. Kilpailuasioissa aluetason ratkaisuvaltaa ei käytännössä ole. Teknologian kehityksen johdosta valvonnan kannalta keskeisiä nytemmin ovat verkkokaupat, rajat ylittävä toiminta ja monikansalliset yritykset. Nämä vaikuttavat myös kansallisten pk-yritysten toimintamalleihin.

Kilpailuasiat – Aluehallintovirastojen rooli kilpailuvalvonnassa on muuttunut kilpailulain muutoksen myötä, jonka mukaan kilpailuvalvonnassa on keskityttävä kansantalouden kannalta merkityksellisimpiin tapauksiin, mikä sulkee käytännössä pois pienten paikallisten kilpailurajoitusten tutkinnan. Toisena syynä on kilpailuvalvonnan vaativoituminen; toiminnan muoto ei enää ratkaise lainvastaisuutta vaan vaikutusanalyysi, markkinat ja yritysten toiminta ovat sirpaloituneet, digitalisoituneet ja tutkintamenetelmät kehittyneet sen mukaisesti (IT-tutkinnan menetelmät, ekonometriset menetelmät). Varsinaista tapaustutkintaa tai sellaiseen osallistumista ei ole enää viime vuosina ollut, vaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston on käyttänyt aluehallintovirastojen resurssia muun tyyppisten valtakunnallisten selvitysten määrättyjen osien tekemiseen.

Hinnan ilmoittamisen valvonta - Kulutushyödykkeen hinnan ilmoittamista markkinoinnissa valvovat kuluttaja-asiamies ja aluehallintovirastot. Aluehallintovirastoilla on rinnakkainen toimivalta ja omana tehtävänä valvoa hintamerkintöjä paikallisesti. Hintamerkintöjen valvonnalla ja hintavertailuilla oli 1990-luvulla suuri merkitys, kun Suomessa oli juuri siirrytty hintojen sääntelystä vapaaseen hinnoitteluun. Aluehallintovirastojen erityinen tehtävä on perua tästä muutoksesta. Hintamerkintöjen tarkastamisen tarkoituksenmukaisuus nykyisellä tavalla on kyseenalaistettu mm. normien purkuselvitysten yhteydessä. Tarvetta tämänkaltaiseen alueelliseen läsnäoloon ei enää ole, eikä alueellisten toimipisteiden ylläpitoon yksin kenttävalvonnan kannalta. Hintojen ilmoittamisen valvonta monimutkaistui huomattavasti 2013 uuden EU-asetuksen myötä. Hinnanilmoittamisvelvollisuus vaihtelee toimialoittain, ja tulkintakysymyksiä on paljon. Laintutkinnan sisällön kannalta kuluttaja-asiamiehen kanta on ensisijainen, joten työssä on korostunut jatkuva yhteys Kilpailu- ja kuluttajaviraston lakimiehiin.

Kuluttajaluottojen markkinoinnin valvonta - Kuluttaja-asiamies valvoo kuluttajansuojalain 7 luvun säännösten noudattamista, eikä tähän valvontaan liity enää erityistä alueellista näkökulmaa. Aiemmin oli tavanomaista, että kukin yritys laati omia rahoitusehdojaan. Siksi oli tarpeen, että aluehallintoviranomaiset saattoivat tarkistaa liikkeissä käytetyt lomakkeet. Viime aikoina kuluttaja-asiamiehen koordinoimien valvontakampanjoiden kohteena ovat olleet hyödykesidonnaiset luotot, kuten autoluotot. Luottojen valvonnan keskittämistä Kilpailu- ja kuluttajavirastoon tukee se, että nykyään luotonvälittäjät sekä erityisesti luotonantajat toimivat maanlaajuisesti tai useamman aluehallintoviraston alueella.

Valmismatkaliikevalvonta - Valmismatkaliikelain (939/2008) 4 luvun 14 §:n mukaan tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista valvovat Kilpailu- ja kuluttajavirasto sekä sen ohjeiden mukaan aluehallintovirastot ja poliisiviranomaiset. Aluehallintovirastojen toimivalta ulottuu vain tiedonsaantioikeuteen. Käytännössä Aluehallintovirasto valvoo alueellaan valmismatkaliikkeiden markkinointia ja tarkastaa liikkeitä sen arvioimiseksi, ovatko ne lain mukaisesti rekisteröityneet ja ovatko ne keränneet ennakkomaksuja. Tiedot toimitetaan Kilpailu- ja kuluttajavirastolle toimenpiteitä varten. Nämä toimenpiteet voidaan jatkossa hoitaa keskitetysti paikallisin valvontaiskuin, informaation jakamisella tai muilla keinoin.

2.8.3.2 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala

Valtion maaomaisuuden hallinnointi siirrettäisiin Maaseutuvirastolle. Valtion talousarvion ulkopuolisen maatilatalouden kehittämisrahaston taseessa on kiinteää omaisuutta, joista osaa käytetään tilusjärjestelyissä. ELY-keskus on ollut toimivaltainen viranomaisen hoitamaan valtion puolesta rahaston kiinteän omaisuuden luovutukseen liittyviä tehtäviä. Tilusjärjestelyjä varten tarvitaan valtion puolesta hallintopäätöksiä tekevä viranomaisen. Rahaston sellaiset maa-alueet, joita ei tarvita tilusjärjestelyissä, ensisijaisesti myydään. Siltä osin kuin rahaston taseessa on tilusjärjestelyihin käytettävää maaosuutta, Maaseutuvirasto hoitaisi jatkossa kyseisen maaomaisuuden luovuttamiseen liittyvät tehtävät. Sen lisäksi, että Maaseutuvirasto hoitaa tällä hetkellä rahaston hallintoa, kirjanpitoa ja maksuliikennettä, Maaseutuvirastolla on osaa misensa perusteella parhaat edellytykset hoitaa tilusjärjestelyissä peltomaiden ja tukioikeuksien siirtoon liittyviä tehtäviä.

Valtion saatavien perintään liittyvät tehtävät keskitettäisiin kokonaisuudessaan Valtiokonttorille. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella on tällä hetkellä laissa säädettyä toimivaltaa tiettyjen saatavaryhmien - lähinnä maatalouden ja porotalouden tukijärjestelmiin liittyvien saatavaryhmien - osalta asioissa, jotka liittyvät muun muassa maksuhelpotuksiin taikka lainan tai saamisen velkavastuusta vapauttamiseen. Kyseessä ovat kuitenkin valtion saatavat, joten valtion viranomaisen tulisi jatkossakin valtion puolesta tehdä päätöksen esimerkiksi valtion saatavien vakuuksien heikentämisestä taikka suostumuksesta saatavan pääoman leikkaamiseen. Näin ollen Valtiokonttori hoitaisi, toimialansa parhaana asiantuntijana, jatkossa kaikki lain 78/2007 mukaiset valtion saatavien perintään liittyvät tehtävät.

Eläinten käyttöä koe-eläintoimintaan koskevan toiminnan valvonta ja toimintalupien myöntäminen on keskitetty Etelä- ja Itä-Suomen aluehallintovirastoihin. Järjestelyllä on voitu tehostaa viranomaistoimintaa ja varmistaa virastojen käyttöön sellainen asiantuntemus laitosten teknisistä vaatimuksista ja niissä harjoitettavasta toiminnasta, jota on voitu edellyttää tätä erityisalaa koskevassa toimintalupien myöntämisessä, hankelupien valmistelussa ja toiminnan valvontaan liittyvissä tarkastuksissa. Toiminnanharjoittajien valvonta on ollut pääosin riskiperusteista valvontaa, joka edellyttää valvontaviranomaiselta seikkaperäistä valvonnan suunnittelua ja toiminnan yksityiskohtaista tuntemusta. Valvonnan keskittämisellä erityisalan asiantuntemusta voidaan jatkossa käyttää hyväksi tarkoituksenmukaisella ja tehokkaalla tavalla.

Eläinlääkäreiden valvontaan liittyvien vakavampien tapausten valvonnan ja pakkokeinojen käytön keskittäminen Elintarviketurvallisuusvirastoon on ollut asioiden luonteen ja tehtävien tehokkaan hoidon kannalta tarkoituksenmukaista. Eläinlääkäreiden toiminnan valvontaan aluehallintovirastoissa ei ole liittynyt jääviysongelmia, sillä aluehallintovirasto ei itse tuota eläinlääkäripalveluja, toisin kuin maakunta jatkossa. Eläintautien torjunnan johtaminen on hoitunut hyvin valtiollisena toimintana nykyisissä kuudessa aluehallintovirastossa, joissa on ollut tehtäviin tarvittava osaaminen. Ongelmana on ollut se, että virka-ajan ulkopuolella ei aina ole ollut saatavissa eläinlääkintäviranomaista ratkomaan laittomasti muista jäsenmaista Suomeen tuotuihin eläimiin liittyviä ongelmia tai kiireellisiä eläinsuojelutapauksia, sillä aluehallintovirastoilla tai kunnilla ei ole ollut päivystysvelvoitetta muita kuin taudintorjuntavalvontatehtäviä varten.

2.8.4 Tehtävien ohjaus

2.8.4.1 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala

Maa- ja metsätalousministeriö toimii maksajavirastoasetuksessa tarkoitettuna toimivaltaisena viranomaisena. Toimivaltaisen viranomaisen tehtävänä on muun muassa hyväksyä Suomen

maksajavirasto. Maa- ja metsätalousministeriön vastaa yleisestä maatalouden tukihallinnon ohjauksesta ja kehittämisestä sekä maaseutuhallinnon tehtävien hoidon yleisestä kehittämisestä sekä kuntiin kohdistuvan ohjauksen yhteensovittamisesta. Maa- ja metsätalousministeriö vastaa lisäksi muun muassa maaseudun kehittämisohjelman valmistelusta sekä seuraa ohjelman toteutuksen laatua sekä toteutumista. Maa- ja metsätalousministeriö vastaa Maaseutuviraston ja Elintarviketurvallisuusviraston tulosohtauksesta ja sekä osallistuu elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja aluehallintovirastojen tulosohtaukseen.

Maaseutuvirasto toimii horisontaaliasetuksessa tarkoitettuna maksajavirastona. Maaseutuvirasto vastaa muun muassa viljelijätukijärjestelmien ja maaseudun kehittämisohjelman toimeenpanon toteutuksesta ja seurannasta sekä varojen käytön asianmukaisesta hallinnosta ja valvonnasta. Lisäksi Maaseutuvirasto ohjaa ja valvoo tukijärjestelmien toimeenpanoa sekä muita viranomaisia näiden hoitaessa maksajaviraston vastuulle kuuluvia tehtäviä. Maaseutuvirasto ohjaa ja valvoo elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia sekä paikallisia toimintaryhmiä niiden hoitaessa maaseudun kehittämisohjelman toimeenpanoon liittyviä tehtäviä.

Maaseutuvirasto ohjaa kuntien ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimintaa sekä kuntia ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia tukien myöntämiseen, valvontaan, maksamiseen ja jatkotoimenpiteisiin liittyvissä asioissa. Maaseutuvirasto käyttää ohjauskeinona myös säädös- ja informaatio-ohjausta. Maaseutuvirasto osallistuu osaltaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tulosohtaukseen.

Maksajavirastotehtäviä siirrettäessä siirrettyjä tehtäviä hoitavien viranomaisten tulee täyttää siirretyn tehtävän vaatimusten mukaiset maksajaviraston hyväksymisperusteet ja maksajaviraston ja siirrettyjä tehtäviä hoitavan elimen välillä tulee laatia maksajavirastosopimus. Suomessa maksajavirastotehtäviä on siirretty usealle eri viranomaiselle kuten kunnille ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille, joiden kanssa Maaseutuvirasto on laatinut maksajavirastosopimukset. Jos maksajavirastotehtäviä siirretään toiselle viranomaiselle, maksajaviraston tulee Euroopan unionin lainsäädännön säännöksistä johtuen tarkastella säännöllisesti toiselle viranomaiselle siirrettyjä tehtäviä varmistuakseen, että tehtävät on suoritettu hyväksyttävästi ja Euroopan unionin sääntöjä noudattaen. Maaseutuvirasto tekee mainittuja varmistuksia säännöllisesti kuntatarkastusten ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin kohdistuvien laadunvalvontojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä yhteistoiminta-alueiden hallinto- ja valvontajärjestelmien tarkastusten muodossa. Maksajavirastotehtävien siirtäminen edellyttää lisäksi Maaseutuvirastolta, että tämä kouluttaa siirrettyjä tehtäviä hoitavia viranomaisia. Maaseutuvirasto laatii lisäksi ohjeita tietoturvasertifikaatin asettamista vaatimuksista siirrettyjä tehtäviä hoitaville tahoille sekä tarkastaa tietoturva vaatimusten noudattamista, koska delegoituja tehtäviä hoitavien viranomaisten tulee noudattaa tietoturvasertifikaatin (ISO 27001) vaatimuksia samantasoisesti ja maksajaviraston tulee varmistaa, että näitä vaatimuksia noudatetaan.

Elintarviketurvallisuusvirasto on kasvinterveyden, eläinten terveyden ja hyvinvoinnin sekä elintarviketurvallisuuden valvonnan keskusviranomainen. Elintarviketurvallisuusviraston tehtäviä ovat toimialansa valvonnan johtaminen, kehittäminen ja ohjaaminen, valvonnan toimeenpano.

Elintarviketurvallisuusvirasto johtaa, suunnittelee, ohjaa, kehittää ja suorittaa omalta osaltaan maatalouden tuotantotarvikkeiden – kylvösiementen, taimiaineistojen, kasvusuojeluaineiden, lannoitevalmisteiden ja rehujen – sekä kasvinterveyden, luonnonmukaisen tuotannon, viljan interventiotuotannon, hukkakauran, metsänviljelyaineiston ja eläimistä saatavien sivutuotteiden valvontaa ja vastaa tietyiltä osin täydentävien ehtojen valvonnasta. Näissä tehtävissä Elintarviketurvallisuusvirastoa avustavat muun muassa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten

tarkastajat koko maan alueella. Elintarviketurvallisuusvirasto vastaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tarkastajien ohjauksesta ja koulutuksesta ja laatii kullekin tehtäväalueelle vuosittain valtakunnallisen valvontasuunnitelman.

Elintarviketurvallisuusvirasto vastaa eläinlääkintähuollon ohjauksesta koko valvontaketjussa ja laatii tässä tarkoituksessa valtakunnallisen ohjelman eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonnasta sekä kuntien järjestämistä eläinlääkäripalveluista. Elintarviketurvallisuusvirasto johtaa, suunnittelee, ohjaa, kehittää ja valvoo lainsäädännön täytäntöönpanoa ja noudattamista tarttuvien eläintautien, eläinten hyvinvoinnin, eläinten lääkitsemisen ja rokotusten sekä eläinten merkinnän ja rekisteröinnin tehtäväalueilla. Myös eläinlääkäriammattin harjoittamisen valvonta ja eläintautilain mukaiset korvausasiat ovat Elintarviketurvallisuusviraston tehtäviä useiden sisämarkkinakauppaan, tuontiin ja vientiin liittyvien valvonta- ja neuvontatehtävien lisäksi.

Elintarviketurvallisuusvirasto johtaa, suunnittelee, ohjaa, kehittää ja suorittaa omalta osaltaan elintarvikevalvontaa. Elintarviketurvallisuusvirasto laatii elintarvikelain nojalla valtakunnallisen elintarvikevalvontaohjelman, jolla se ohjaa muita elintarvikevalvontaviranomaisia, sekä tukee aluehallintovirastoja kuntien elintarvikevalvonnan ohjauksessa ja arvioinnissa.

2.8.4.2 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala

Sosiaali- ja terveysministeriö tulosohjaa Valviraan. Tämän lisäksi sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla on jo pitkään ollut systemaattista hallinnonalan konserniohjausta ministeriön ja hallinnonalan virastopäälliköiden kanssa. Sosiaali- ja terveysministeriö ohjaa Valviran toimintaa tulos- ja konserniohjauksen lisäksi yleisen toiminnan valvonnan kautta. Käytännössä tämä konkretisoituu muun muassa kansalaisten ja yhteisöjen lähettämässä kanteluissa ja muissa yhteydenotoissa.

Valvira osallistuu sosiaali- ja terveysministeriön ohella aluehallintovirastojen toiminnalliseen ohjaukseen sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvissä tehtävissä. Tavoitteena on, että aluehallintovirastojen ohjaus-, lupa- ja valvontakäytännöt ovat mahdollisimman yhdenmukaisia. Valvira ja aluehallintovirastot hoitavat valvontatehtäviä yhdessä laatimiensa valvontaohjelmien mukaisesti. Valvontaohjelmien avulla yhdenmukaistetaan lupa-, valvonta- ja ohjauskäytäntöjä koko maassa.

Nykyinen aluehallintovirastojen hajautunut ohjausmalli sosiaali- ja terveysministeriön ja Valviran välillä ei ole selkeä eikä se mahdollista riittävän tehokasta sosiaali- ja terveysalan valvonnan ohjausta. Valviran aluehallintovirastoihin kohdistuva ohjaustehtävä on myös ongelmallinen, koska aluehallintovirastot ovat itsenäisiä virastoja, jotka ratkaisevat asiat kuitenkin itsenäisesti ja myös vastaavat tekemistään ratkaisuisista.

2.8.4.3 Ympäristöministeriön hallinnonala

Valtion lupa- ja valvontaviraston tehtäviin liittyvä ohjaus

Aluehallintovirastojen yleishallinnollisesta ohjauksesta vastaa valtiovarainministeriö. Ympäristöministeriö ohjaa toimialallaan aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueen toimintaa neljässä aluehallintovirastossa (Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Itä-Suomen aluehallintovirasto, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto ja Pohjois-Suomen aluehallintovirasto).

Ely-keskusten tulosohtaus tapahtuu työ- ja elinkeinoministeriön johdolla yhteistyössä muiden ohjaavien tahojen eli ympäristöministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, liikenne- ja vies-

tintäministeriön, liikenneviraston, maaseutuviraston ja opetus- ja kulttuuriministeriön. Ministeriöille kuuluu toiminnallinen ohjaus oman toimialansa tehtävien osalta.

Virastoja ohjataan tulosohjausmallilla, joskin eri ministeriöiden toimialakohtaisissa ohjausmalleissa on ollut eroavaisuutta. Lisäksi ympäristöministeriö ohjaa ja kehittää aluehallinnon ympäristötoimialaa informaatio-ohjauksen eri keinoin. Esimerkiksi EU:n laajasta opas- ja ohjemateriaalista on laadittu tarvittaessa kansalliset versiot, jotka ovat käytössä vesien- ja merenhoidossa jatkossakin ja jotka tarkistetaan joka kuudes vuosi.

Aluehallintovirastojen resurssit ovat tulossopimuskaudella 2016-2019 edelleen vähentymässä. Tämä tarkoittaa myös ympäristövastuualueiden kannalta niukkenevia htv-resursseja. Aluehallintovirastoissa on ollut vuonna 2015 käytävissä kokonaisuudessaan 783 htv:tä ja määrä tulee tämän hetken arvioiden mukaan vähentymään 726 htv:hen. Ympäristövastuualueen osuus käytävissä olevista htv:sta on laskennallisesti 23 %. Resurssien voimakkaan vähenemisen vuoksi ympäristölupavastuualueilla on jo nyt ollut suuria vaikeuksia saavuttaa ympäristöministeriön niille asettamia ympäristölupien käsittelyaikatavoitteita.

Ely-keskusten Y-vastuualueen toimintakyvyn suurena haasteena on voimavarojen riittävyys. Henkilöstöä oli vuoden 2015 alussa vajaa 800 htv, vuonna 2019 se laskee alle 550 htv:n. Tehtäviä on myös ulkoistettu. Henkilöstöä myös eläköityy kahden seuraavan vuoden aikana runsaasti. Ely-keskuksia ohjaavat ministerit sopivat Ely-keskusten sopeuttamistoimien yhteydessä keväällä 2015 ympäristövastuualueen henkilöstövähennyksiä – 15% vuoden 2015 alun tasosta vuoteen 2017. Käytännön toiminnassa tämä on johtanut siihen, että myös alueellisesti henkilöstön osaamisprofiili vaihtelee, eikä koko ympäristövastuualueen tehtävien täysimääräinen toteuttaminen ole samantasoisesti mahdollista kaikissa tehtävissä. Ympäristöministeriö on kehittänyt vastuualueen toimintakykyä osin keskittämällä toimintaa, erikoistumisilla, konkreettisin tehtävien tehostamistoimin (mm. toimintamalliryhmät, ympäristöasioiden asiakaspalvelukeskus Y-aspa) ja informaatio-ohjauksen turvin.

Sekä aluehallintovirastojen että Ely-keskusten suoritteille on määritelty hintataso maksuasetuksilla, jotka on annettu Valtion maksuperustelain nojalla. Kustannusvastaavuus oli vuonna 2015 aluehallintovirastoissa 42,8 % tavoitteen ollessa 50 % ja Ely-keskuksissa 93 % tavoitteen ollessa 100 %.

Y-vastuualueen tuotot lisääntyivät merkittävästi vuoteen 2014 verrattuna. Tämä johtui siitä, että ympäristöluvanvaraisten laitosten valvonta muuttui uuden ympäristösuojelulain (527/2014) myötä maksulliseksi. Maksullisia valvontasuoritteita ovat mm. valvontasuunnitelman mukaiset määräaikaistarkastukset sekä ympäristöluvassa määrättyjen kuukausi-, osavuosi- ja vuosiraporttien tarkastukset. Y-vastuualueen tuotoista lähes puolet, 1, 8 milj. euroa (49 %), koostui ympäristönsuojelun valvontamaksuista. Eduskunta edellytti lausumassaan 67/2014 vp., että hallitus huolehtii valvontamaksuista kertyvien maksutulojen ohjaamisesta ELY-keskuksissa tosiasiallisesti valvonnan käyttöön vähentämättä muuta valvonnan rahoitusta. Lisäksi tuottoja kertyi ympäristö- ja luonnonsuojelulain mukaisista päätöksistä, vastuualueen hallinnoimiin rekistereihin kirjattavista ilmoituksista, erilaisista poikkeamis-, kielto- ja rajoituspäätöksistä ja ympäristövaikutusten arviointi (YVA) -lausunnoista.

2.8.5 Henkilöstö

Kunnallisista organisaatioista maakuntiin siirtyvä henkilöstö

Ympäristöterveydenhuolto

Tällä hetkellä ympäristöterveydenhuolto on järjestetty 62 yhteistoiminta-alueella. Ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueet ovat aloittaneet toimintansa viimeistään vuoden 2013 alusta, ja niiden toiminta on ehtinyt juuri vakiintua. Toimintojen uudelleenorganisointi on vienyt paljon työaikaa ja palkkojen harmonisointi yhteistoiminta-alueilla on nostanut kustannuksia jonkin verran.

Laki ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueista edellyttää vähintään 10 henkilötyövuoden resursseja, jotta henkilöstöä on riittävästi erikoistumaan kaikille osa-alueille. Yhteistoimintalain voimaantulon jälkeen kunnan ympäristöterveydenhuollosta on siirtynyt valtiolle (Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes) sekä kemikaalivalvonta että kuluttajapalveluiden turvallisuuden valvonta. Tämä on omalta osaltaan vähentänyt alkuperäistä erikoistumisen tarvetta ja 10 henkilötyövuotta on ollut riittävä turvaamaan osaamisen terveydensuojelu- ja tupakkavalvonnassa sekä elintarvikevalvonnassa ja eläinlääkintähuollossa. Eläinlääkärien koulutusmäärän lisääminen sekä eläinlääkärikoulutus Virossa ovat parantaneet merkittävästi eläinlääkärien saatavuutta. Kunnaneläinlääkäri virat saadaan nykyisin hyvin täytettyä ja myös yksityisten palveluntarjoajien saatavuus on lisääntynyt.

Yhteistoiminta on eri alueilla organisoitu eri hallinnonalojen yhteyteen. Se voi olla osassa sosiaali- ja terveydenhuollon, teknisen toimen tai kaavoituksen yhteydessä taikka keskushallinnossa. Henkilöstöillä voi olla erilaiset viikkotyöajat. Osa viranhaltijoista on kunnassa yhteistä ympäristönsuojelun ja jopa rakennusvalvonnan kanssa. Työnjako voi olla sovittu toimintalähtöisesti esimerkiksi niin, että yksi henkilö on hoitanut sekä ympäristönsuojelun että terveydensuojelulain mukaiset meluasiat. Osa yhteistoiminta-alueista on suhteellisen pieniä, mikä on saattanut vaikeuttaa riittävän osaamisen saamista ja viranhaltijoiden erikoistumista.

Ympäristöterveydenhuolto on kehittynyt toimintalähtöisesti vastaamaan alueen tarpeita. Harvaan asutuilla alueilla (esim. Kainuu ja Pohjois-Karjala) toimintalähtöinen kehitys on johtanut maakunnan alueella järjestettävään viranomaistoimintaan. Pääsääntöisesti suuret kaupunkiseudut ovat organisoineet toiminnan omana toimintana, jolloin yhteistyö läheisten toimialojen kanssa on korostunut.

Henkilöstön mahdollisuus erikoistua on lisääntynyt, mutta toisaalta kentällä on alettu kaivata monipuolisempaa työnkuvaa.

Maataloushallinnon ja viljelijätukien hallintotehtävät

Tällä hetkellä viljelijätukihallintoa hoidetaan 61 maaseutuhallinnon järjestämisestä kunnissa annetussa laissa tarkoitettulla yhteistoiminta-alueella siltä osin kuin tehtävät kuuluvat toimeenpanolain mukaan kunnille. Yhteistoiminta-alueet ovat aloittaneet toimintansa viimeistään vuoden 2013 alusta. Maaseutuhallinnon yhteistoiminta-alueet ovat toiminnallisia kokonaisuuksia, joiden alueella toimii pääsääntöisesti vähintään 800 maatalouden tukihakemuksen tehnyttä maatalousyrittäjää. Kaikkien yhteistoiminta-alueiden on tullut tehdä Maaseutuviraston kanssa maksajavirastosopimus viljelijätukihallinnon tehtävien hoitamisesta.

Yhteistoiminta-alueella maaseutuhallinto on järjestettävä maaseutuhallinnon järjestämisestä kunnissa annetun lain mukaan siten, että tehtäviä hoitaa yhteisen johdon alaisuudessa vähintään viisi viranhaltijaa tai toimihenkilöä, joista yksi päätoimisesti hoitaa maaseutuhallinnon tehtäviä ja johtaa tehtäviä hoitavaa yksikköä. Viiden viranhaltijan tai toimihenkilön vaatimus kattaa tukihakemuksen tallentajan, tallennuksen tarkastajan, maksupäätöksen tekijän (maksajaviranomaistehtävä), sitoumuspäätöksen tekijän (hallintoviranomaistehtävä) ja takaisinperintäpäätöksen tekijän.

Toimintatavat yhteistoiminta-alueilla ovat vakiintuneet ja henkilöstöä koulutetaan ja ohjeistetaan tehtävien hoidossa yhdenmukaisesti sekä Maaseutuviraston että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimesta.

Valtiolta maakuntiin siirtyvä henkilöstö

Valtion henkilöstön määrä on muun muassa toimintamenojen vähenemisen, ostopalveluiden käytön lisääntymisen sekä muiden muutosten vuoksi jatkuvasti pienentynyt. Vuonna 2010 valtion henkilöstömäärä oli vajaa 124 000 ja vuonna 2015 vajaa 74 000 henkilöä.

Henkilöstömenot muodostavat muutoksen kohteena olevissa valtion virastoissa noin 70 prosenttia kokonaismenoista. Kaikkiin muutoksen kohteena oleviin valtion virastoihin kohdistuu säästöpainetta valtiontalouden kehyksissä. Siirtyvien tehtävien rahoitus valtion talousarviossa alenee vuodesta 2015 vuoteen 2019 noin neljänneksellä. Rahoituksen väheneminen johtuu pääosin hallitusohjelmassa ja julkisen talouden suunnitelmassa linjatuista toimintamenoosäöstöistä. Toimintamenojen väheneminen vaikuttaa myös henkilöstön määrään.

ELY-keskusten ja aluehallintovirastojen nykyisellä lukumäärällä ja rakenteella on tarvittu joustavampia menettelyjä, jotta laaja-alaiset ja korkea asiantuntemusta vaativat tehtävät voidaan laadukkaasti hoitaa yhä kustannustehokkaammin. Keskittämällä tehtäviä ja erikoistamalla ELY-keskuksia on jaettu niiden osaamista ja parannettu tuottavuutta sekä palvelukykyä. Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten mahdollisuuksia selvittää tehtävistään vähenevillä henkilöstöresursseilla on pyritty parantamaan esimerkiksi mahdollistamalla se, että virkamies voidaan määrätä enintään kolmen vuoden määräajaksi toisen viraston käytettäväksi. Virastojen laajassa tehtäväkentässä monet tehtävät kuuluvat suhteellisen harvojen virkamiesten osaamisalueeseen.

Merkittävä osa ELY-keskusten henkilöstöstä hoitaa tehtäviä yli maakuntarajojen. Vastaavasti aluehallintovirastojen henkilöstö hoitaa, Lapin aluehallintoviraston henkilöstöä lukuun ottamatta, tehtäviä useamman maakunnan alueella. KEHA-keskuksen toimialue kattaa puolestaan koko maan, ja henkilöstö hoitaa tehtäviä yli maakuntarajojen. ELY-keskusten keskitetyissä ratkaisuisissa ELY-keskusten henkilöstöä on laajasti siirretty toisen ELY-keskuksen palvelukseen ja työnjohdon alaiseksi siten, että henkilöt ovat voineet säilyttää virkapaikkansa aikaisemmassa ELY-keskuksessa. Maakunnissa joudutaan rajallisista henkilöresursseista johtuen pohtimaan mahdollisuuksia hoitaa tehtäviä jatkossakin yhteistyössä yli maakuntarajojen.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Hallitus linjasi 5.4.2016 maakunnille siirrettäviä tehtäviä. Linjaus sisälsi periaatteet uuden hallinnollisen rakenteen tehtävänjaoista. Hallituksen linjauksen mukaan maakuntien tehtävien perustana on 1.1.2019 alkaen selkeä työnjako kunnan, maakunnan ja valtion välillä. Työnjaossa kunnat ovat paikallisen osallistumisen, demokratian, sivistyksen ja elinvoiman yhteisöjä, jotka hoitavat asukkaiden päättämiä itsehallintotehtäviä (yleinen toimiala) ja laissa säädettyjä paikallisia tehtäviä. Kunnat vastaavat jatkossakin nykyisen lainsäädännön periaatteiden mukaisesti työllisyyden hoidosta ja edistämisestä. Kunnalla on edelleen vastuu osaamisen ja sivistyksen sekä terveyden ja hyvinvoinnin edistämisestä, liikunta-, kulttuuri- ja muista vapaa-ajan palveluista, nuorisotoimesta, paikallisesta elinkeinopolitiikasta, maankäytöstä, rakentamisesta ja kaupunkisuunnittelusta.

Maakunnat vastaavat sosiaali- ja terveydenhuollosta, pelastustoimesta, ympäristöterveydenhuollosta, alueellisista kehittämistehtävistä ja elinkeinojen edistämisen tehtävistä, maakunta-kaavoituksesta sekä maakunnallisen identiteetin ja kulttuurin edistämisestä sekä maakunnalle lain perusteella annettavista muista alueellisista palveluista.

Valtio vastaa oikeusvaltion ylläpitämisestä ja kehittämisestä, perusoikeuksien turvaamisesta ja arvioinnista sekä turvallisuustehtävistä samoin kuin kansainvälisistä ja valtakunnallisista tehtävistä ja yhdenvertaisuuden ja yleisen edun valvonnasta. Valtion hallintotehtävissä on periaatteena valtakunnallinen toimivalta silloinkin, kun tehtävät edellyttävät alueellista tai paikallista läsnäoloa. Toisena periaatteena valtion hallintotehtävissä on valtakunnallisesti yhtenäisen toimintatavan ja ratkaisukäytännön soveltaminen.

3.1 Maakunnalle siirtyvät tehtävät

Maakunnalle siirrettäväksi ehdotettujen tehtävien sisältöä kuvataan kattavasti edellä luvussa 2.

3.1.1 Valtiovarainministeriön toimiala

Uudistus edellyttää julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetun lain muuttamista. Maakunnat ehdotetaan lisättäväksi niiden viranomaisten joukkoon, jotka voivat järjestää ja hoitaa asiakaspalvelutehtäviään yhteispalvelulaissa tarkoitettuna viranomaisten yhteistyönä toimien yhteispalvelun toimeksiantajina tai toimeksisaajina. Yhteispalvelurekisteriä koskeva rekisterinpitovastuu ehdotetaan siirrettäväksi aluehallintovirastoilta maakuntien tehtäväksi. Rekisterin teknisestä ylläpitämisestä ja kehittämisestä maakuntien lukuun vastaisi ehdotuksen mukaan maakuntien yhteinen tieto- ja viestintätekniisten palvelujen palvelukeskus. Yhteispalvelutoiminnan ohjausta muutettaisiin siten, että valtiovarainministeriö vastaisi yhteispalvelutoiminnan yleisestä, valtakunnallisesta ohjauksesta ja kehittämisestä. Maakunnat puolestaan vastaisivat yhteispalvelun alueellisesta kehittämisestä ja edistämisestä sekä sovittaisivat alueellisesti yhteen viranomaisten yhteispalvelua koskevia toimenpiteitä. Maakunnat voisivat rekisterinpito- ja ohjaustehtävien organisoinnissa käyttää tarvittaessa hyväksi maakuntalain 8 lukuun sisältyviä yhteistoimintamuotoja.

3.1.2 Opetus- ja kulttuuriministeriön toimiala

Maakuntauudistuksen myötä opetus- ja kulttuuriministeriön toimialan tehtävistä maakunnille tulevat alueellisen lyhyen, pitkän ja keskipitkän aikavälin koulutustarpeiden ennakointi ja alueellisten koulutustavoitteiden valmistelu.

Uudistuksen yhteydessä nykyiset ELY-keskusten ja maakuntien liittojen kulttuuria koskevat tehtävät kootaan yhteen tulevassa maakuntaorganisaatiossa. Kulttuurin tehtäviin maakunnassa sisältyy kulttuuriympäristön hoidon tehtävä sekä kulttuuria koskevien suunnitelmien ja kehittämistoimenpiteiden yhteensovittaminen osana maakuntastrategian ja -ohjelma sekä maakunta-kaavoituksen toteuttamista.

Liikunnan edistäminen maakunnissa tapahtuu Valtion lupa- ja valvontaviraston asiantuntija-eliminä toimivien alueellisten liikuntaneuvostojen toiminnan kautta. Neuvostojen tehtävät on määriteltävä liikuntalaissa ja liikunnan edistämisestä annetussa valtioneuvoston asetuksessa. Päävastuu liikunnan edistämisestä säilyy kunnilla.

3.1.3 Maa- ja metsätalousministeriön toimiala

Maa- ja metsätalousministeriön sektorilla maataloustukiin, maaseudun kehittämiseen, eläinten terveyteen ja hyvinvointiin, kasvinterveyteen, porotalouteen ja luontaiselinkeinoin, elintarvikelakiin ja maatalouden tuotantopanoksiin, vesitalouteen ja kalatalouteen, vieraslajeista aiheutuvien riskien torjuntaan sekä ilmastonmuutokseen sopeutumiseen liittyvät tehtävät siirrettäisiin pääosin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (ELY), aluehallintovirastoista (AVI) ja kunnista maakuntiin.

Elintarvikevalvonta ja eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonta keskitettäisiin ohjaustehtävien osalta Elintarviketurvallisuusvirastoon (Evira). Näihin tehtäviin liittyvät tarkastus- ja toimeenpanotehtävät siirrettäisiin maakuntiin lukuun ottamatta eläinlääkäreiden toiminnan valvontaa, joka keskitettäisiin Eviraan. Elintarvikevalvonnassa ja eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonnassa olevia hallinnon portaita on tarkoitus vähentää ja elintarviketurvallisuusviraston ja aluehallintovirastojen kuntiin kohdistaman elintarvikevalvonnan ohjauksen päällekkäisyyttä poistaa.

Eläinlääkintähuoltolaki muutettaisiin eläinlääkäripalveluista annetuksi laiksi ja samalla siitä poistettaisiin kaikki valvontaa koskevat säännökset. Nämä siirrettäisiin tarvittavilta osin ao. substanssilakeihin. Eläinlääkäripalveluja koskevassa laissa säilyisi säännös, jonka mukaan julkisia palveluja mitoitettaessa on otettava huomioon yksityisten eläinlääkäripalveluiden tuottajien alueella tarjoamat palvelut sekä säännös, jonka mukaan peruseläinlääkäripalvelua ei tarvitse järjestää muita kotieläimiä kuin hyötyeläimiä varten, jos palvelua on alueella muutoinkin saatavilla. Nykyisenkaltaisen pääosin virkasuhteisten eläinlääkäreiden varaan rakentuvan eläinlääkintähuoltojärjestelmän jatkuvuuden turvaamiseksi laissa kuitenkin säädettäisiin, että maakunta voisi tuottaa peruseläinlääkäripalvelun halutessaan aina omana toimintanaan yhtiötämöisvelvollisuuden estämättä.

Virkaeläinlääkäripäivystystä koskeva velvollisuus ulotettaisiin koskemaan eläintautilain mukaisten helposti leviävien ja vaarallisten eläintautien torjuntatehtävien lisäksi eläinsuojelulain edellyttämien sekä eläinten ja tuotteiden jäsenvaltioiden välisten siirtojen ja viennin valvontaan liittyvien kiireellisten tehtävien hoitamisesta. Päivystys voitaisiin tarvittaessa järjestää maakuntien välisenä yhteistyönä.

Eräissä maatalouden tuotantopanoksia ja kasvinterveyttä koskevissa laeissa valvontaa koskevia säännöksiä täsmennettäisiin vastuunjako selkeyttämällä ja niin, että valvonta järjestettäisiin vastaamaan nykyistä käytäntöä. Valvonnan yleinen toimivalta on nykyisinkin säädetty Eviralle samalla kun on säädetty mahdollisuus käyttää valvonnassa apuna kuntia tai ELY-keskuksia. Eri laeissa apuna toimimisen on katsottu tarkoittavan vain tarkastuksia ja joissakin tapauksissa myös toimivaltaa tehdä hallintopäätöksiä. Tavoitteena on selkeyttää ja täsmentää kussakin laissa kyseisiä toimivaltuuksia ja siirtää avustavat valvontatehtävät maakunnalle.

Kokonaan uutena säädöksenä annettaisiin laki maksajavirastotehtävien hoitamisesta maakunnissa. Laki koskisi maataloustukirahastosta ja maaseudun kehittämisrahastosta rahoitettavia menoja sekä yhdenmennyyn hallinto- ja valvontajärjestelmään liittyviä tukijärjestelmiä. Tätä lakia sovellettaisiin myös horisontaalijärjestelmän 72 artiklan 4 kohdassa tarkoitettuihin tukijärjestelmiin ja toimenpiteisiin sekä Suomen liittymisestä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107—109 artiklan mukaisesti tukiin.

Eräiden elinkeinokalatalouden ja vesitalouden tehtävien hoito säädettäisiin lailla tiettyjen maakuntien vastuulle vastaavaan tapaan kuin tehtävät on nykyisin keskitetty eräille ELY-keskuksille. Tehtävien keskittämisen tarkoituksena on varmistaa asiantuntija- ja muiden voimavarojen tehokas käyttö, päätöksenteon valtakunnallinen yhdenmukaisuus sekä Euroopan

unionin lainsäädäntöön perustuvien velvoitteiden täyttäminen. Kaupallisen kalastuksen vakuutuksesta annetun lain, merellä toimivien kalastus- ja vesiviljelyalusten rekisteröinnistä annetun lain sekä yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä annetun sekä Euroopan unionin yhteisen kalastuspolitiikan kansallisesta täytäntöönpanosta annetun lain mukaiset maakunnan tehtävät säädettäisiin Varsinais-Suomen maakunnan hoidettaviksi. Patoturvallisuuslain mukaiset patoturvallisuusviranomaisen tehtävät säädettäisiin Kainuun maakunnalle ja Suomen ja Ruotsin välisen rajajokisopimuksen soveltamisesta annetun lain mukaiset tehtävät Lapin maakunnalle.

Maakuntien yhteistoiminnasta kalatalouden ja vesitalouden tehtävien hoitamisessa ehdotetaan säädettäväksi lailla. Maakuntien tulisi sopia tehtävien hoidosta yhteistoiminnassa siten, kuin maakuntalain 8 luvussa säädetään. Ehdotetun lain tarkoituksena on varmistaa, että tehtävien vaatimat asiantuntija- ja muut voimavarat olisivat tehokkaasti maakuntien käytettävissä hallinnollisista rajoista riippumatta. Tarkoituksena on myös luoda edellytykset sille, että toisiinsa kytkeytyvät kalatalouden ja vesitalouden tehtävät voidaan hoitaa sisällöllisesti ja alueellisesti tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina. Jos maakunnat eivät sopisi tehtävien hoitamisesta laissa tarkoitettulla tavalla, valtioneuvosto voisi antaa tarpeelliset määräykset yhteistoiminnan järjestämisestä.

Valtion vastuulla olevien vesitaloudellisten hankkeiden luvat ja niihin liittyvät sopimukset, joita elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten hallinnoivat osana maakuntiin siirtyviä kalatalouden ja vesitalouden tehtäviä, siirtyisivät uudistuksessa maakuntien vastuulle. Vesistöhankeilla edistetään alueiden tavoitteita kala- ja vesitaloudessa, ja luvan haltijan vastuu hankkeista vahvistaisi maakuntien päätäntävaltaa ja roolia alueen kalatalous- ja vesitalousasioiden hoidossa. Järjestelyllä saavutettaisiin myös synergiahyötyjä maakunnan muiden tehtävien ja niissä tarvittavan osaamisen kanssa.

Edellä sanottuja vesitaloushankkeita palvelevien rakenteiden omistus siirtyisi maakuntien yhdessä omistamalle palvelukeskukselle. Palvelukeskus vastaisi rakenteiden yllä- ja kunnossapidosta tähän liittyvine hankintoineen. Tehtävien hoidossa hyödynnettäisiin palvelukeskuksen keskitetyn hankintaosaamisen synergiaa. Järjestely edistäisi vesilojen turvallisuudelle tärkeiden vesistö-rakenteiden kunnossapitoa ja asiantuntevaa käyttöä.

3.1.4 Liikenne- ja viestintäministeriön toimiala

Maakuntalaissa julkinen henkilöliikenne koskee tieliikennettä, lentoliikennettä sekä Merenkurkun liikennettä. Raideliikenne jäisi toistaiseksi toiminnan ulkopuolelle. Tieliikennettä koskevat julkisen henkilöliikenteen järjestämistehtävät ja Merenkurkun laivaliikenteen palveluiden ostoliikenne siirtyisivät ELY-keskuksista maakuntiin, lentoliikenteen ostotehtävät Liikennevirastosta maakuntiin ja lentopaikkojen valtionavustuksia koskevat tehtävät (koskee muita kuin Finavia Oyj:n kenttiä) liikenne- ja viestintäministeriöstä maakuntiin. Nämä muutokset toteutettaisiin erillisillä hallituksen esityksillä.

Maakunta vastaisi saariston liikenteen suunnittelusta ja järjestämisestä. Nämä tehtävät siirtyisivät maakunnalle ELY-keskusten liikennevastuualueelta, jossa tehtävää on hoidettu yhteysalusliikenteen osalta keskitetysti Varsinais-Suomen ELY-keskuksesta. Näitä tehtäviä koskevat muutokset sisällytettäisiin lakiin saariston kehityksen edistämisestä (494/1981).

Liikennevirasto on vastannut ELY-keskusten liikennevastuualueiden toiminnallisesta ohjauksesta ja tienpidon yhteensovittamisesta. Maakuntauudistuksen täytäntöönpanemiseksi Liikennevirastosta annettua lakia (862/2009) muutettaisiin siten, että virasto vastaisi tienpidon ohja-

uksesta, tienpitoa, saaristoliikennettä ja liikennetietoa koskevasta yhteistyöstä ja sopimusjärjestelyistä maakuntien kanssa.

Ratalaista (110/2007) kumottaisiin ELY-keskuksille annetut tietyt radanpitäjän tehtävät. Lisäksi ratalakia muutettaisiin siten, että radanpitäjän (Liikennevirasto) yhteistyötahoina toimisivat ELY-keskusten tilalla maakunnat ja Valtion lupa- ja valvontavirasto. Maakunnalla olisi oikeus hakea muutosta rataa koskevan yleissuunnitelman tai ratasuunnitelman hyväksymispäätökseen, jonka vaikutukset ulottuvat kunnan tai maakunnan toimialueelle.

Vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain (719/1994) 12 §:ää muutettaisiin siten, että rautapihojen, satamien, lentopaikkojen ja muiden terminaalisen vaarallisten aineiden säilyttämistä koskevat turvallisuusselvitykset olisivat myös maakunnan ja sen viranomaisten saatavissa.

3.1.5 Työ- ja elinkeinoministeriön toimiala

Maakuntaudistuksen takia vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain (390/2005, jäljempänä kemikaaliturvallisuuslaki) 6 §:n 21 kohdan määritelmää pelastusviranomaisesta ehdotetaan muutettavaksi siten, että lain määritelmässä viitattaisiin uudessa pelastuslaissa tarkoitettuun maakunnan pelastusviranomaiseen. Lakimuutos olisi tekninen. Lakiehdotuksella ei muutettaisi pelastusviranomaisten nykyisiä tehtäviä kemikaaliturvallisuuslain nojalla vaan selkeytetään, että kemikaaliturvallisuuslain määrittelemällä pelastusviranomaisesta tarkoitetaan jatkossa ehdotetussa uudessa pelastuslaissa (HE xx/20xx) tarkoitettua maakunnan pelastusviranomaista. Ehdotetussa maakuntalaissa säädettäisiin puolestaan yleisellä tasolla siitä, mitkä asiat kuuluvat maakunnan tehtäväänalaan. Maakuntalain 6 §:n 1 momentin 16 kohdan mukaan maakunnan tehtäväänalaan kuuluisivat vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyyn liittyvät valvontatehtävät. Lakimuutoksen ehdotetaan tulevan voimaan 1.1.2019 lukien yhtä aikaa uuden pelastuslain kanssa.

Euroopan unionin rajat ylittävän yhteistyön ohjelmien hallinnoinnista annettua lakia ulkorajat ylittävästä yhteistyöstä (657/2015) ehdotetaan muutettavaksi niin, että ohjelmia hallinnoivien maakuntien liittojen sijasta viranomaisina toimisivat maakunnat samoissa maakunnissa kuin nykyisinkin. Suomen ja Venäjän välisellä rajalla toteutetaan vuosina 2014–2020 kolmea ulkorajayhteistyöohjelmaa, Kolarctic, Karelia ja Kaakkois-Suomi -Venäjä. Ohjelmiin liittyvästä kansallisesta jäsenvaltion vastuusta vastaa työ- ja elinkeinoministeriö, ja ohjelmien hallintoviranomaisina lain 6 §:n perusteella toimivat ohjelma-asiakirjoissa nimetyt maakuntien liitot. Näitä ovat Lapin liitto, Pohjois-Pohjanmaan liitto ja Etelä- Karjalan liitto. Hallintoviranomaiset vastaavat siitä, että ohjelmat valmistellaan ja hallinnoidaan asianmukaisesti. Euroopan komission, Venäjän federaation ja Suomen tasavallan kesken solmittiin 29.12.2016 rahoitussohje, jolla sovittiin tarkemmin ohjelmien toteuttamista koskevista ehdoista. Muutos on luonteeltaan tekninen ja se perustuu siihen, että maakuntien liittojen alueiden kehittämiseen liittyvät tehtävät siirtyvät maakunnista annettavan lakiehdotuksen 6§:n 1 momentin 9 kohdan mukaan maakunnille.

3.1.6 Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön toimiala

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että terveydensuojelulain, tupakkalain ja lääkelain mukaiset kuntien tehtävät siirrettäisiin tuleville maakunnille. Tämä toteuttaisi edellä nykytilan arviointia koskevassa jaksossa kuvattua tavoitetta, jonka mukaan ympäristöterveydenhuollon tehtävät olisi hyvä keskittää nykyistä suurempiin yksikköihin.

Nykyiset Valviran ja aluehallintovirastojen terveydensuojelulain ja tupakkalain mukaiset ohjaustehtävät yhdistettäisiin uuteen Valtion lupa- ja valvontavirastoon. Voimavarojen yhdistämisellä tavoitellaan valtakunnallisen ohjauksen tehostumista.

Esityksessä ehdotetaan, että tupakkalain 91 §:ssä tarkoitetun valvontamaksun periminen kuuluisi jatkossa maakunnalle. Valvontamaksun määrästä säädettäisiin tupakkalaissa.

Esityksessä ehdotetaan, että lääkelakiin lisättäisiin muutoksenhakusäännös koskien päätöksiä, joita maakunta tekee nikotiinivalmisteiden myynnin valvontaan liittyen.

Romaniväestön osallistumisen edistämisessä ja elinolosuhteiden parantamisessa on olennaista toimia lähellä alueen muita toimijoita ja tehdä poikkihallinnollista yhteistyötä esimerkiksi sosiaali- ja terveystalveluiden, työvoimahallinnon sekä opetus- ja sivistystoimen kanssa. Tämän vuoksi maakuntalakiesityksessä on ehdotettu, että edellytykset alueelliselle romaniasioiden hoidolle turvataan säätämällä tehtävä maakunnille. Koska maakunnille voidaan antaa tehtäviä vain lailla, ja romaniasioista on tällä hetkellä ainoastaan asetuksen tasoista sääntelyä, maakuntalakiin esitettävän 6 §:n 25-kohdan yleissäännöksen lisäksi säädettäisiin laki alueellisista romaniasiain neuvottelukunnista ja romaniasioita koskevista tehtävistä. Laissa säädettäisiin maakuntien alueellisten romaniasioiden neuvottelukuntien tehtävistä, kokoonpanosta ja toimialueista. Vastuumaakunnista maakunnat sopisivat keskenään. Neuvottelukuntien asettamisesta, toiminnan järjestämisestä ja jäsenten nimeämismenettelystä säädettäisiin tarkemmin asetuksella.

Jatkossa valtakunnallisia romaniasiain hallinnollisia rakenteita tullaan vahvistamaan uudistamalla valtakunnallisen romaniasiain neuvottelukunnan tehtäviä, kokoonpanoa ja romanijärjestöjen osallistumista koskevia säännöksiä sekä vahvistamalla paikallisia viranomaisten ja romaniväestön yhteistyörakenteita. Valtakunnallisia romaniasioita koskevan romanilain valmistelu aloitetaan uuden vuoden 2017 alusta asetettavan romaniasiain neuvottelukunnan ehdotusten pohjalta ja nämä esitykset tulisivat voimaan myöhemmin.

3.1.7 Ympäristöministeriön toimiala

Maankäyttö- ja rakennuslain muutoksella maakunnan tehtäväksi siirtyisi maakunnan liitolta maakuntakaavoitus ja merialuesuunnittelu. Maakunnille ehdotetaan siirrettäväksi ELY-keskuksilta kuntien alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämisen edistäminen. Sen sijaan ELY-keskusten kuntien alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämisen valvontaan liittyvät tehtävät lakkaisivat. Kunnan rakennusvalvonnan ja ympäristönsuojeluviranomaisen tehtävien järjestäminen voitaisiin siirtää maakunnan hoidettavaksi siten kuin maakuntalain 6 §:n 2 momentin 5 kohdassa säädetään.

Vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain keskeisenä ehdotuksena on, että kaikki vesienhoidon tehtävät ja merenhoidon alueelliset tehtävät siirrettäisiin maakunnille. Tehtävät perustuvat EU:n sääntelyyn ja sisältävät jäsenvaltioille asetettuja velvoitteita, joiden täytäntönnönon laadukkuuden ja yhdenmukaisuuden sekä seurattavuuden ja raportoitavuuden edellytykset tulee varmistaa lainsäädännöllä. Lisäksi säädettäisiin maakuntien yhteistyön edellytyksistä. Maakuntien tulisi yhteen sovittaa vesienhoidon suunnittelujärjestelmän sisällöt ja aikataulut myös merenhoidon alueellisten tehtävien osalta. Ehdotuksella pyritään turvaamaan sekä vesienhoidossa että merenhoidossa valtakunnallinen vertailukelpoisuus ja yhdenmukaisuus sekä oikea-aikaisuus. Uutta pykälää ehdotetaan vesienhoitoa ja merenhoitoa koskevien velvoitteiden toteuttamiseksi annettavasta määräyksestä. Vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain muutosehdotukseen sisältyy uutena ohjauksen välineenä myös neuvot-

telu, jonka tarkoituksena on varmistaa valtakunnallinen yhdenmukaisuus vesien- ja merenhoidon suunnittelussa ja täytäntöönpanossa.

Luonnonsuojelulain muutoksella maakunnalle siirtyisi osa luonnon monimuotoisuuden suojelun edistämistehtävistä. Tehtävä sisältäisi vapaaehtoisuuteen perustuvan luonnonsuojelun edistämisen, erityisesti metsien ja soiden suojelutilanteen parantamiseksi viestinnällä, neuvonnalla ja maanomistajien yhteistoiminnan edistämällä sekä luonnonsuojelualueiden perustamiseen tähtäävällä hanketoiminnalla sekä luonnon monimuotoisuutta tukevien toimien edistämisen viestinnällä, koulutuksella ja hanketoiminnalla maa- ja metsätaloudessa, vesien käytössä ja ympäristönhoidossa etenkin siltä osin kuin näillä on kytkentä maakunnan alueidenkäytön suunnitteluun. Maakuntien tehtäviin kuuluisi maakuntakaavoitukseen liittyen myös soveltuvien osin luonnonsuojelun ja -hoidon alueellisia tarpeita koskevia valmisteluja ja selvityksiä tarpeen mukaisessa yhteistyössä asianomaisten ministeriöiden, perustettavan valtion lupa- ja valvontaviranomaisen sekä maakuntaan rajoittuvien muiden maakuntien kanssa. Luonnonsuojelualueiden perustamista koskevat tehtävät perustuisivat valtion talousarvion vapaaehtoista luonnonsuojelua koskevaan rahoitukseen (mm. METSO) sekä EU:n Life-rahoituksen ja muiden soveltuvien rahoitusvälineiden rahoitukseen.

3.2 Kielelliset oikeudet maakunnille siirtyvissä tehtävissä

Esitykseen sisältyy kielilakia koskeva muutosehdotus, jolla lain 10 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti, jonka mukaan jokaisella olisi oikeus maakunnan viranomaisessa käyttää omaa kieltään, suomea tai ruotsia, omassa asiassaan. Säännös olisi vain maakuntia koskeva erityissäännös ja sillä varmistettaisiin, ettei kielellisten oikeuksien toteutuminen heikkenisi uudistuksen johdosta valtion viranomaisilta maakunnille siirtyvien tehtävien hoitamisessa nykytilanteeseen verrattuna. Käytännössä säännösehdotus myös laajentaisi kielellisiä oikeuksia sellaisissa maakunnan tehtävissä, jotka siirtyvät yksikielisiltä kunnilta tai kuntayhtymiltä yksikielisille maakunnille.

3.3 Valtionhallinnon uudelleenorganisointi

3.3.1 Valtion lupa- ja valvontavirasto ja Ahvenanmaan valtionvirasto

3.3.1.1 Valtionhallinnon rakenne

Hallitus linjasi 5.4.2016 maakunnille siirrettäviä tehtäviä. Linjaus muuttaa Suomen hallinnon rakenteita laajakantoisella tavalla. Linjaus sisälsi periaatteet myös valtion tehtävistä. Valtio vastaa oikeusvaltion ylläpitämisestä ja kehittämisestä, perusoikeuksien turvaamisesta ja arvioinnista sekä turvallisuustehtävistä samoin kuin kansainvälisistä ja valtakunnallisista tehtävistä ja yhdenvertaisuuden ja yleisen edun valvonnasta. Valtion hallintotehtävissä on periaatteena valtakunnallinen toimivalta silloinkin, kun tehtävät edellyttävät alueellista tai paikallista läsnäoloa. Toisena periaatteena valtion hallintotehtävissä on valtakunnallisesti yhtenäisen toimintatavan ja ratkaisukäytännön soveltaminen.

Linjauksen mukaan nykyisestä kuudesta aluehallintovirastosta muodostetaan yksi valtakunnallinen toimivallan omaava viranomainen, joka toimii alueellisissa yksiköissä / toimipaikoissa. Pällekkäisyydet aluehallintoviraston ja keskushallinnon virastojen välillä puretaan. Uudistuksessa henkilöstöä ei keskitetä yhteen toimipisteeseen.

Esityksen tavoitteena on vastata hallinnon rakennemuutoksen tuomiin haasteisiin ja koota hallituksen linjaamia periaatteita noudattaen valtion aluehallinnossa ja keskushallinnossa hoidettuja valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtäviä siten, että jatkossa tehtävistä vastaavat valtakun-

nallisesti toimivat virastot. Tehtävien kokoamisella ja toimivallan valtakunnallisuudella tavoitellaan virastorakennetta, joka mahdollistaa nykyistä vaikuttavamman, asiakaslähtöisemmän, yhdenmukaisemman ja kustannustehokkaamman valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien toteuttamisen ja jossa viranomaisten keskinäiset työnjaot ovat selkeitä ja päällekkäiset tehtävät karsitaan. Tavoitteena on luoda virastorakenne, joka tehostaa viranomaisresurssien käyttöä ja tällä tavoin turvaa voimavarojen ja asiantuntemuksen riittävyttä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien hoitamisessa. Valtion valvontatoiminta ja läsnäolo koko maan alueella tulee esityksessä turvata ja toteuttaa julkistalouden kannalta kestäväällä tavalla

Valtion viranomaistoimintojen uudistuksessa pyritään myös löytämään ratkaisuja Suomen julkisen hallinnon arvioinneissa toistuvasti esille nostettuihin ongelma-kohtiin eli voimakkaaseen jakautumiseen toisistaan irrallisiin politiikkalohkoihin (siiloutuminen) sekä koko hallinnon kattavien periaatteiden ja ratkaisujen koordinaation ja ohjauksen heikkouteen. Tavoitteena on luoda viranomaisrakenne, joka tukee strategisen kokonaisnäkömyksen muodostamista, mahdollistaa poikkihallinnollisten tavoitteiden toimeenpanon sekä paremman hallinnon kokonaisuutta koskevan ennakoinnin ja suunnittelun. Valtakunnallisten virastomallien riskinä on eurooppalaisissa hallinnoissa havaittu olevan sektorijattelun vahvistuminen. Ehdotettavalla valtakunnallisella monialaisella virastorakenteella, jonka ohjaus tapahtuu ministeriöiden yhteistyönä, pyritään ehkäisemään toimintojen sektoroitumista sekä luomaan rakenne poikkihallinnolliselle ohjaukselle ja tavoiteasetannalle.

Muuttuvassa toimintaympäristössä valtion virastoilla tulee olla kyky reagoida nopeasti ja ketterästi muutoksiin, suunnata toimintaansa yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kannalta kriittisiin elementteihin sekä hallita riskejä. Esityksessä kiinnitetään erityistä huomiota johtamisjärjestelmän selkiinnyttämiseen ja kokonaisuuden hallintaan hallinnolliset sektorirajat ylittäen.

Esityksen tavoitteena on myös mahdollistaa yhtenäisten toimintatapojen sekä ratkaisukäytännön varmistaminen toisaalta toiminnan valtakunnallisuuden kautta, toisaalta tarkastellen tehtävien kokoamista ja järjestämistä ennen kaikkea asiakaslähtöisesti. Toimintojen kokoamisessa lähtökohtana on pyrkiä tuottamaan asiakkaalle hänen tarpeisiinsa vastaavaa ja lisäarvoa tuottavaa palvelua. Tässä suhteessa merkitystä on myös sähköisten palvelujen tuottamisen ja niiden käyttöalan lisäämisen mahdollisuuksilla sekä rakenneratkaisuilla, jotka tukevat mahdollisimman pitkälle toimintatapojen ja toimintakulttuurin muutosta hyödyntäen digitalisaatiota. Tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden näkökulma ratkaisee arvioitaessa, kootaanko tehtävät monialaiseen virastoon vai yhden hallinnonalan virastoihin.

Uudistus toteutetaan noudattaen hyvää henkilöstöpolitiikkaa.

3.3.1.2 Palvelujen tuotanto

Esityksen tavoitteena on tukea ratkaisuja, jotka mahdollistavat toiminnan asiakaslähtöisen kehittämisen. Tässä suhteessa merkitystä on toiminnan poikkihallinnollisuudella ja moniammatillisen asiantuntemuksen hyödyntämisellä silloin kun se on tarpeen. Esityksen yksi keskeinen tarkoitus onkin luoda valtiolle viranomaisrakenne, joka tukee muuntautumiskykyistä poikkihallinnollista työtettä, toimintatapojen uudelleentarkastelua ja niiden ketterää sopeuttamista hallinnon toimialoilla tapahtuviin muutoksiin. Viraston johtamisessa tulisi korostua uudenlainen tapa hahmottaa eri toimialojen välisiä yhteyksiä ja tuottaa lisäarvoa sekä asiakkaalle että yhteiskunnalle luomalla monialaisia työskentelymalleja, joilla voidaan vastata muuttuvan toimintaympäristön asettamiin haasteisiin oikea-aikaisesti. Keskeistä tässä on hakea toiminnalle tosiasiallista ja laaja-alaista vaikutusta valvottuun palvelutuotantoon sekä tuotannon rakentamiseen.

Ohjauksen ja valvonnan tulee kattavasti, ennakoivasti, vuorovaikutteisesti ja yhdenvertaisesti varmistaa toimialojen palveluiden käyttäjien oikeuksien toteutuminen sekä palvelun tuottajien velvoitteiden täyttäminen. Vaikuttavuuden aspekti sisältää niin ikään vaatimuksen toiminnan kustannusvaikuttavasta organisoimisesta tavalla, jolla kuitenkin saavutetaan optimaalinen kokonaistulos. Tällainen toiminnan järjestäminen on suunniteltava ja toteutettava asiakaslähtöisesti siten, että virastojen palvelumallit ja palvelukulttuuri sekä työskentelytavat sovitetaan vastaamaan viraston asiakkaiden tarpeita ja heidän viitekehystään. Näin ollen esimerkiksi asiointin väylät ja hallinnon menettelytavat tulee lähtökohtaisesti kehittää asiakkaan näkökulmasta. Vastaavasti varsinainen toiminnan sisältö tulee jo virastojen sisäisellä työllä sovittaa vastaamaan asiakkaan koko palvelutarvetta. Asiakaslähtöisyyden keskeisiä elementtejä ovat monialaisen sisällöllisen palvelutarpeen lisäksi verkostomainen yhteistyö asiakkaiden kanssa, helppokäyttöisyys, yhden luukun periaate ja palveluaika, mutta myös tehostettu palvelukyky tehtävien sisäistä hoitamista parhaiten tukevien mallien avulla. Näitä osatekijöitä toteuttavalla toiminnalla tuetaan tehtävien perustarkoitusta ja valtion asemaa palveluita ja niihin kytkettyjä perusoikeuksia turvaavana luotettavana toimijana. Asiakaslähtöisyydellä on merkittävä yhteys toiminnalliseen vaikuttavuuteen myös sitä kautta, että painopisteiltään ja toteuttamistavoiltaan moderni, joustava sekä asiakasprofiiliin ja yhteiskunnallisten olojen mukaan muuntuva toiminta myös voi pyrkiä saavuttamaan korkeimman vaikutusasteen ja siten turvaamaan parhaiten kansalaisten perusoikeuksia ja oikeusturvaa.

Edelleen tavoitteena on toimintakulttuurin muutos valvontatoiminnassa ja toimintatavoissa. Toiminnassa on tarkoitus siirtyä entistä ennakoivampaan ja riskiperusteisempaan suuntaan valvonnan vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden lisäämiseksi. Tavoitteena on siirtää valvonnan painopistettä vuorovaikutteiseen ja asiakkaiden yhdenvertaisia toimintaedellytyksiä turvaavaan oma-aloitteiseen valvontaan jälkikäteisen ja kasuistisen valvonnan sijaan. Tämän lisäksi valvontaa on entistä painokkaammin kohdennettava oikea-aikaisesti valvonnan tarkoituksen kannalta laadultaan ja laajuudeltaan merkittäviin asiakokonaisuuksiin ja epäilyihin lainvastaisuuksiin siten, että valvonnan päätarkoituksena on laaja yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja oikea-aikainen puuttuminen. Tämä edellyttää valvonnan kohdentamiselta systemaattisia, yhdenvertaisia ja toimintaympäristön muutosten kanssa eläviä riskinarvioinnin menetelmiä sekä valvontatiedon laajaan keräämiseen, analysointiin ja hyödyntämiseen liittyviä menettelytapoja. Valtion tehtävien periaatteisiin sisältyvä kansalaisten perusoikeuksien ja oikeusturvan turvaaminen toteutuu parhaiten, kattavimmin ja tasapuolisimmin kun valtio pystyy tehokkaalla riskisperusteisella toiminnalla ehkäisemään lainvastaista toimintaa sekä viipymättä puuttumaan uhkatilanteisiin.

Näissä toiminnan muutoksissa on tavoitteena hyödyntää mahdollisimman pitkälle palvelujen sähköistämistä ja toiminnan digitalisaatiota. Suuri merkitys on yhden luukun periaatteen toteuttamisella mahdollisimman kattavasti sekä aika- ja paikkariippumattomien palvelujen järjestämisellä. Lisäksi digitalisaatio mahdollistaa kokonaan uusien toimintatapojen kehittämisen ja käyttöönoton sekä yhteisten tietovarantojen tehokkaan hyödyntämisen tavalla, joka vähentää asiakkaalle ja viranomaiselle aiheutuvaa hallinnollista taakkaa ja tehostaa toimintaa. Näiden hyötyjen saavuttamiseksi tarkoitus on tukea monistettavissa olevien ja yhteisten sähköisten ratkaisujen kehittämistä, järjestelmien yhteensopivuuden varmistamista kaikilla tasoilla ja parhaiden toimintatapojen hyödyntämistä sektorirajat ylittäen.

Kilpailu- ja kuluttaja-asioden hoitamisen kannalta esityksen tavoitteena on löytää tehokkain ja vaikuttavuudeltaan paras tapa organisoida aluehallintovirastojen kilpailu- ja kuluttajahallinnon tehtävät, kun otetaan huomioon sekä maakuntauudistuksen ja hallinnon rakenteiden uudistusten tavoitteet että yleiset kilpailu- ja kuluttajapolitiittiset tavoitteet. Aluehallintovirastot ovat osallistuneet vain pieneen osaan kilpailuvalvonnan ja kuluttaja-asiamiehen valvonnan tehtävistä. Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on selkeä päätehtävä – markkinoiden toimivuuden

edistäminen – jota on Kilpailu- ja kuluttajaviraston fuusiossa kehitetty ja vahvistettu, mm. lisäämällä tutkimushenkilöstöä. On luontevaa, että aluehallintoviraston tehtävät liittyvät osaksi pääkokonaisuutta.

3.3.1.3 Toteuttamisvaihtoehdot

Valmistelun aikana on eri toteuttamisvaihtoehtoja arvioitu heijastamalla niitä hallituksen linjaukseen sekä esitettävää lakia koskeviin tavoitteisiin. Sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnan osalta arvioitu vaihtoehtoinen toteuttamistapa olisi toiminnan organisoiminen sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle perustettavaan uuteen sosiaali- ja terveysalan valvontavirastoon.

Vaihtoehdossa koottaisiin sosiaali- ja terveysalan tehtävistä nykyisin vastaavan keskushallinnon viraston ja kuuden aluehallintoviraston asianomaiset tehtävät yhdeksi lupa-, ohjaus- ja valvontavirastoksi sosiaali- ja terveysministeriön alaisuuteen ja sen suoraan resurssi- ja sisällölliseen ohjaukseen. Sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien lisäksi virasto hoitaisi myös Valviralle ja aluehallintovirastoille kuuluneita ympäristöterveydenhuollon tehtäviä sekä Valviralle kuuluneita alkoholihallinnon tehtäviä aluehallintovirastojen alkoholitehtävien siirtyessä maakunnille. Viraston tehtäviin kuuluisivat lisäksi muut nykyisin Valviralle kuuluvat tehtävät. Virasto toimisi valtakunnallisesti, mutta sillä olisi toimintaa myös alueilla..

Vaihtoehdon arvioitiin toteuttavan uudistuksen tavoitteita monelta osin. Kokoaminen tehostaisi tehtäviin osoitettujen voimavarojen käyttöä, selkeyttäisi tältä osin hallinnon rakennetta ja yhdenmukaistaisi menettelytapoja sekä ratkaisukäytäntöjä. Toisaalta vaihtoehdon arvioitiin edistävän hallinnon siiloutumista eikä sen nähty mahdollistavan monialaisuuden ja poikkihallinnollisen toiminnan sekä laajapohjaisen viraston tuomia synergia- ja tuottavuushyötyjä.

3.3.1.4 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan perustettavaksi kokonaan uudenlainen valtionhallinnon virastotyyppi, valtioneuvoston alainen ja sitä ohjaavien ministeriöiden yhteinen Valtion lupa- ja valvontavirasto. Valtion lupa- ja valvontavirasto olisi valtakunnallinen keskushallinnon virasto, joka kuuluisi kaikkien sitä ohjaavien ministeriöiden hallinnonalalle. Virasto olisi monialainen valtion hallintoviranomainen, joka turvaisi perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumista alueilla toimien ja valvoisi yleistä etua hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä.

Valtion lupa- ja valvontavirastoon koottaisiin lupa-, ohjaus- ja valvontatehtäviä sekä eräitä muita oikeusturvatehtäviä nykyisistä valtion aluehallintovirastoista, osin ELY-keskuksista sekä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvirasta. Viraston toimialueena olisi koko maa, jollei erikseen toisin säädetä. Virasto toimisi valtakunnallisesti mutta alueellisissa toimipaikoissa laajalla, kaikki maakunnat kattavalla toimipaikkaverkostolla. Uuden Valtion lupa- ja valvontaviraston monialaisuudessa olisi kyse rakenteesta, joka luo mahdollisuuksia uudistaa ja kehittää valvonnan toimintamalleja, käyttää asiantuntemusta laaja-alaisesti sekä kehittää ja ottaa käyttöön digitaalisia palveluja. Monialainen, laajapohjainen, alueilla toimiva ja valtakunnallista toimivaltaa käyttävä virasto kokoaisi yhteen valtiolle kuuluvia toisiinsa kytkeytyviä tehtäviä. Uusi virasto valvoisi muun muassa sosiaali- ja terveydenhuoltoa, terveys- ja ympäristösuojelua, varhaiskasvatusta, opetustoimea, työsuojelua, ympäristönsuojelua ja luonnonsuojelua sekä hoitaisi muita valtion oikeusturvatehtäviä. Uudenlaisella suomalaisella virastomallilla vahvistettaisiin perusoikeuksien valvontaa poikkihallinnollisuutta hyödyntäen mutta samalla toimialojen erityisasiantuntijuutta kunnioittaen. Viraston toiminta-ajatukseksi olisi, että

virasto toimii asiakaslähtöisesti ja poikkihallinnollisesti sekä moniammatillista asiantuntemusta hyödyntäen ja että viraston toiminta on ennakoivaa ja riskiperusteista.

Uusi virasto olisi ministeriöiden yhteisessä ohjauksessa toiminnan kokonaisuuden osalta, mutta kunkin ministeriön ohjauksessa tehtävien sisältöohjauksen osalta. Uudenlainen virastomalli yhdistäisi siten vahvan hallinnonala- ja toimialakohtaisen sisältöohjauksen ja toisaalta monialaisen yhteistyön asioissa, joissa se on hyödyllistä. Virastolle ehdotetaan luotavaksi uudenlaisen yhteisen ohjauksen malli, joka mahdollistaisi valtioneuvostotason kootun yhteisen tavoiteasetannan sekä eri hallinnonalojen poikkihallinnollisen toiminnan yhteensovittamisen jo tulosohjauksessa. Lisäksi virastolle luotaisiin uudenlainen yhteisen johtamisen malli. Ehdotetussa yhteisen johtamisen mallissa viraston johdon tehtävissä korostuisi perinteisen tulosvastuun ohella vastuu viraston sisäisen yhteistyön, poikkihallinnollisen toiminnan ja aidon yhteisesti tavoitteellisen toiminnan toteuttamisesta ja edistämisestä.

Laajemmalle pohjalle rakennettu virasto olisi taloudellisesti kantokykyinen tavalla, joka turvaa aiempaa paremmin asiantuntemuksen säilyttämisen, kehittämisen sekä laajentamisen virastolle kuuluvissa tehtävissä samoin kuin työn tasaamisen. Monialaisen ja alueellisissa toimipaikoissa toimivan viraston hallinto ja tukipalvelut sekä alueellinen toimipaikkaverkko on mahdollista organisoida merkittävästi kustannustehokkaammin kuin pienemmissä virastokokonaisuuksissa, mikä merkitsee lisää voimavaroja varsinaiseen lupa-, ohjaus- ja valvontatyöhön.

Valtion lupa- ja valvontavirastosta annettavaan lakiin sisältyisi säännös, jonka nojalla virasto voisi siirtää sen 4 §:n mukaisiin tehtäviin liittyvän asianhallinnan avustavan tehtävän sellaiselle yksityiselle taholle, jolla on riittävät tekniset edellytykset sekä riittävä osaaminen tällaisen tehtävän hoitamiseksi. Säännös vastaa Verohallinnosta annetun lain 2 b §:ää. Perusteena esitykselle on hallintopalveluiden tuottamien asianhallintapalveluiden toteuttamisen tarkoituksenmukaisuus sekä työmäärien joustavan tasaamisen mahdollisuudet. Mahdollisuus edistäisi osaltaan sisäisten palvelujen digitalisaatiokehitystä ja antaisi mahdollisuuden toteuttaa tarkoituksenmukaista sekä kustannustehokasta työnjakoa, jossa viranomaisresurssia ei tarvitse käyttää rutiiniluontoisiin tukitehtäviin vaan virasto kohdistaa resurssiaan enenevästi asiantuntijatyöhön. Lisäksi asiakirjojen sekä niiden liitteiden vastaanottamisen, jakamisen ja tallentamisen määrä voi vaihdella kausiluonteisesti merkittävästikin. Ulkoistetun palveluntuottajan avulla kausivaihtelusta johtuvaa työmäärää voidaan tasata joustavasti ja paikkariippumattomasti ilman, että virasto joutuisi kohdentamaan tehtävään pysyvää työpanosta. Toimeksiantosopimusten perusteella asiakirjahallinnon rutiiniluontoiset tukitehtävät voitaisiin osoittaa tahoille, joilla on jo olemassa tarvittavat laiteinvestoinnit ja osaaminen tehtävän hoitamiseksi.

Ahvenanmaan valtionvirasto jatkaisi Ahvenanmaan maakunnassa toimivana valtion monialaisena aluehallinnon viranomaisena. Aluehallintovirastoista annetun lain kumoamisesta johtuen Ahvenanmaan valtionvirastosta säädettäisiin oma lakinsa. Viraston tehtävät pysyisivät pääosin nykyisellään.

Ahvenanmaan maakunnan kunnille tällä hetkellä toimeenpanolain nojalla kuuluvat tehtävät niiden suorien tukien laissa ja kansallisten tukien laissa tarkoitettujen tukien toimeenpanossa, jos asia kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain nojalla valtakunnan toimivaltaan, siirrettäisiin Ahvenanmaan valtionviraston hoidettaviksi. Mainitut tehtävät hoitaa Manner-Suomessa tällä hetkellä kunta. Ehdotettu muutos tehtävien siirtämisestä Ahvenanmaan valtionvirastolle johtuu siitä, että valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvissa tukijärjestelmissä, joissa Manner-Suomessa toimivalta on tukijärjestelmiin liittyvien tehtävien osalta ollut kunnilla, on analogisesti katsottu tehtävän kuuluvan Ahvenanmaan maakunnassa maakunnan kunnille. Koska Manner-Suomessa kaikki valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluviin kuntien suorien tukien

lain ja kansallisten tukien lain nojalla myönnettäviin tukiin liittyvät tehtävät siirretään maakuntien tehtäväksi, valtakunnan lainsäädännössä on ainoa mahdollisuus säätää mainitut tehtävät Ahvenanmaan maakunnassa Ahvenanmaan valtionviraston tehtäväksi Ahvenanmaan itsehallintolain säännöksistä johtuen. Ahvenanmaan maakunnassa Ahvenanmaan valtionvirasto tekisi siten jatkossa päätöksen kaikkien suorien tukien lain ja kansallisten tukien lain nojalla myönnettäviin tukiin liittyvistä seikoista kuten tuen myöntämisestä ja tukioikeuksien siirtämisestä.²

3.3.2 Muille valtion viranomaisille siirtyvät tehtävät

3.3.2.1 Elintarviketurvallisuusvirastolle, Maaseutuvirastolle ja Valtiokonttorille siirtyvät tehtävät

Aluehallintoviraston ohjaus- ja valvontatehtävät ehdotetaan siirrettäväksi Eviran tehtäväksi laissa eläimistä saatavista sivutuotteista, sillä aluehallintovirastolla ei ole sivutuotelain mukaan käytännön valvontatehtäviä suunnitelmallisessa sivutuotevalvonnassa.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtävänä oleva kasvinterveyslain mukainen toimijan rekisteröinti kasvinsuojelurekisteriin ja taimiaineistolain mukaiseen toimijarekisteriin sekä kasvipassin myöntäminen ehdotetaan siirrettäväksi Eviralle. Lisäksi ilmoitukset toiminnan muutoksista ja lopettamisesta toimitettaisiin ELYjen sijaan Eviralle.

Maatilatalouden kehittämisrahaston maaomaisuuden hallinnointi siirrettäisiin Maaseutuvirastolle. Maatilatalouden kehittämisrahaston taseessa on maaomaisuutta, joista osaa käytetään tilusjärjestelyissä. Omaisuutta hallinnoiva viranomainen on ollut ELY-keskus. Tilusjärjestelyjä varten tarvitaan valtion puolesta hallintopäätöksiä tekevä viranomainen. Rahaston omistamat sellaiset maa-alueet, joita ei tarvita tilusjärjestelyissä, ensisijaisesti myydään. Sen maaosuuden hallinta, jota tarvitaan tilusjärjestelyissä, siirrettäisiin Maaseutuviraston hallinnoitavaksi.

Valtion saatavien perintään liittyvät tehtävät keskitettäisiin Valtiokonttorille. Jatkossa Valtiokonttori hoitaisi kaikki lain (78/2007) mukaiset valtion saatavien perintään liittyvät tehtävät.

3.3.2.2 Kilpailu- ja kuluttajavirasto

Aluehallintovirastoissa hoidetut kilpailu- ja kuluttaja-asiat koottaisiin Kilpailu- ja kuluttajavirastoon, joka tällöin vastaisi valtakunnallisena keskushallinnon virastona kokonaisuudessaan markkinoiden toimivuuden sekä kuluttajien taloudellisen edun valvonnasta.

3.3.2.3 Muut uudistuksesta johtuvat viranomaisrakenteeseen liittyvät muutokset

Ahvenanmaan osalta eläintautilakiin, lakiin eläimistä saatavista sivutuotteista, lakiin eläintunistusjärjestelmästä, kasvinterveyslakiin ja taimiaineistolakiin lisättäisiin uusi pykälä, jonka mukaan mainittujen lakien mukaisia hallintoasioita ja tehtäviä koskevaa toimivaltaa käyttää Ahvenanmaan maakunnassa Ahvenanmaan valtionvirasto. Toimivallan säätäminen valtion viranomaiselle turvaisi valtakunnan ja maakunnan välisen nykyisen toimivallanjaon säilymisen, sillä Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan edellä mainituista tehtävistä huolehtii valtakunnan viranomaisten sijasta maakunnassa maakunnan hallitus tai muu maakuntalaissa määrätty viranomainen.

3.3.2.4 Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valviran tehtävien jakautuminen

² Asian valmistelu kesken.

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston nykyiset tehtävät kootaan pääosin uudistuksessa perustettavaan Valtion lupa- ja valvontavirastoon sekä osin Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimealle. Lisäksi osa tehtävistä siirretään sosiaali- ja terveysministeriöön.

Valtion lupa- ja valvontavirastoon kootaan sosiaali- ja terveysalan valvontaan kiinteästi liittyvät tehtävät. Näistä merkittävimmän kokonaisuuden muodostavat sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden rekisteröinti ja valvonta, mukaan lukien ammattihenkilöiden valvontalautakunnan tehtävät, sekä yksityisten ja julkisten sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatioiden rekisteröinti, lupahallinto, ohjaus ja valvonta. Lisäksi kokonaisuuteen kuuluvat ympäristöterveydenhuollon ja valtakunnallisen alkoholihallinnon tehtävät, eli terveydensuojelun luvat sekä terveydensuojelu- ja tupakkalain mukainen valvonnan ohjaus, alkoholin valmistus-, maahantuonti-, tukkumyynti- ja käyttöluvut, alkoholijuomien valmistajien, tukkumyyjien ja käyttöluvanhaltijoiden toiminnan valvonta; alkoholin tuotevalvonta; mainonnan ja myyninedistämisen valvonta sekä maakuntien alkoholivalvonnan ohjaus, ynnä tupakkatuotteiden mainontakiellon valvonta sekä haitta-aineiden ja pakkausmerkintöjen valvonta.

Näiden tehtäväkokonaisuuksien lisäksi uuteen virastoon kootaan raskauden keskeyttämisasiat ja sterilisaatioasiat, adoptiolain mukaiset tehtävät ja adoptiolautakunnan tehtävät, hedelmöityshoidon luvat sekä sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmien valvonta. Lisäksi virastolle perustettaneen uusi oikeuslääkinnän valvontatehtävä.

Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimealle kootaan sen nykyisiin tehtäviin kytkeytyvät kokonaisuudet. Näitä ovat terveydenhuollon laitteiden ja tarvikkeiden valvonta sekä biopankkien ohjaus-, valvonta- ja rekisteröintitehtävät. Lisäksi erinäiset kudoslakiin perustuvat lupa- ja valvontatehtävät ja geenitekniiikkalain mukaiset valvontatehtävät kuuluisivat jatkossa Fimean tehtäviin. Näiden ohella Fimealle perustettaneen uusi tehtävä muun kuin kliinisen lääketieteelliseen tutkimuksen valvonnassa.

Sosiaali- ja terveysministeriölle kuuluisi jatkossa Valtion lupa- ja valvontaviraston ohjaus toimialallaan, minkä lisäksi nykyisen TUKIJAn (Valtakunnallinen lääketieteellinen tutkimuseettinen toimikunta) uudistettava tehtäväkokonaisuus siirrettäisiin ministeriön yhteyteen.

3.4 Tehtävien siirtojen voimaanpano

Esitykseen sisältyvät lait pantaisiin voimaan yhteisellä voimaanpanolailla, lailla maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevan lainsäädännön voimaanpanosta. Voimaanpanolaki sisältäisi myös uudistuksen edellyttämät yhteiset siirtymäsäännökset. Voimaanpanolailla kumottaisiin valtion tehtävien uudelleenorganisoinnista johtuen laki Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta, laki aluehallintovirastoista, laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista ja laki ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastoissa.

Ehdotettu voimaanpanolaki sisältää tehtäviä ja toimivaltaa koskevat siirtymäsäännökset, henkilöstösiirtoja koskevat säännökset, omaisuusjärjestelyjä koskevat säännökset sekä eräitä muita uudistuksen edellyttämiä siirtymäsäännöksiä. Kunnista ja valtiolta maakunnille siirtyvän henkilöstön sekä omaisuusjärjestelyjen osalta ehdotetaan noudatettavaksi samanlaisia periaatteita kuin voimaanpanolaissa, joka sisältyy hallituksen esitykseen maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 15/2017 vp). Ehdotettu voimaanpanolaki ei sisällä valtion sisällä tapahtuvia henkilöstösiirtoja koskevia säännöksiä, vaan valtion sisällä tapahtuvat henkilöstösiirrot toteutettaisiin valtion virkamieslain 5 a-c §:ien perusteella.

3.5 Henkilöstö

Esityksellä ehdotetaan siirrettäviksi maakuntaan valtion nykyisin hoitamia tehtäviä, joista ovat vastanneet elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus (jäljempänä KEHA-keskus) ja aluehallintovirastot. Näiden tehtävien siirtyessä pois valtion viranomaisten järjestämisvastuusta siirrettäisiin maakuntien sekä maakuntakonserniin kuuluvien tai maakuntien määräysvallassa olevien yhteisöjen palvelukseen myös siirtyviä tehtäviä sekä niihin liittyviä tukipalvelutehtäviä valtion virastoissa hoitanut henkilöstö.

Esityksessä ehdotetaan myös eräiden kuntien tehtävien siirtämistä maakunnalle.

Maakuntaudistuksessa ehdotetaan lisäksi siirrettäväksi maakuntien liittojen tehtävät maakunnille. Tehtäväsiirtojen jälkeen jäsenkunnat lakkauttaisivat nykyiset kuntayhtymämuotoiset maakuntien liitot. Maakuntien liittojen henkilöstö siirtyisi kokonaisuudessaan uusien maakuntien palvelukseen.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi, että tehtävien ja henkilöstön siirtoon maakuntiin sovellettaisiin liikkeenluovutusta. Liikkeenluovutussäännöksiä sovellettaisiin kaikkiin maakuntaudistuksen yhteydessä toteutettaviin työnantajan vaihtumista merkitseviin muutoksiin riippumatta siitä, täytyvätkö niissä valtion virkamieslaissa, kunnallisesta viranhaltijasta annetun laissa ja työopimuslaissa liikkeenluovutukselle säädetyt tunnusmerkit. Henkilöstö siirtyisi suoraan voimaanpanolain nojalla maakuntien palvelukseen liikkeenluovutusperiaatteiden mukaisesti niin sanottuina vanhoina työntekijöinä ja säilyttäisi siirtymähetkellä voimassa olevat virka- tai työsuhteeseen liittyvät oikeudet ja velvollisuudet.

Julkisen sektorin palvelukseen ennen vuotta 1993 tulleille on karttunut yksityistä sektoria parempaa eläketurvaa. Henkilöstön vanha yleistä tasoa parempi niin sanottu lisäeläketurva säilytettäisiin myös maakuntien tai maakuntakonserniin kuuluvien tai maakuntien määräysvallassa olevien yhteisöjen palvelukseen siirtyvillä. Mikäli henkilöstö siirtyisi yhtiöihin, jotka eivät ole Kevan jäsenyhteisöjä, on eläketurvan taso säilytettävä yhtiön ottamalla vakuutuksella.

Muutoksen kohteena olevissa valtion virastoissa työskentelevistä henkilöistä osan tehtävät ja kaantuisivat maakuntaudistuksen yhteydessä osittain maakuntiin siirtyviin tehtäviin ja osittain muihin valtion virastoihin siirtyviin tehtäviin. Tällaisissa tilanteissa henkilö siirtyisi maakunnan palvelukseen, jos siirtyvät tehtävät muodostaisivat vähintään puolet hänen tosiasiallisista työtehtävistään.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi siirtymäajasta, jonka aikana tehtävien jatkosiirto maakuntakonserniin kuuluvaan tai maakuntien määräysvallassa olevaan yhteisöön katsottaisiin myös liikkeenluovutukseksi. Siirtymäajan ehdotetaan jatkuvan 31.12.2020 saakka.

Valtion sisällä tapahtuvat henkilöstösiirrot toteutettaisiin valtion virkamieslain 5 a-c §:ien perusteella.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Tehtävien siirto maakunnille

4.1.1 Vaikutukset viranomaistoimintaan

Tehtävien kokoaminen luo mahdollisuuksia toiminnan yhtenäistämiseen ja selkeyttää hallinnon rakennetta sekä vähentää hallinnollista taakkaa

Uudistus mahdollistaa resurssien käytön tehostamisen ja asiantuntemuksen kehittämisen sekä toimintatapojen uudistamisen

Eräiltä osin tehtäväsiirtojen toteuttaminen edellyttää erityisjärjestelyjä taikka tehtävien kokoamista ja yhteistyötä tukevia rakenneratkaisuja

Nykyisten ELY-keskusten, maakuntien liittojen ja kuntien tehtäviä koottaisiin yhteen tulevaisuudessa maakuntaorganisaatiossa, mikä vahvistaa maakuntien itsehallintoa, mahdollistaa nykyistä paremmin tehtäviä koskevan koordinoinnin ja toiminnan yhtenäistämisen sekä vähentää hallinnon portaita ja selkeyttää rakennetta. Myös hallinnollinen taikka vähentyisi uudistuksen mahdollistaessa eräiden nykyisten rakenteiden ja menettelyiden keventämisen.

Uudistus mahdollistaa myös osaamisen entistä paremman kehittämisen ja resurssien kokonaisvaltaisen käytön tehostamisen sekä toimintatapojen uudistamisen vaikuttavuutta lisäävällä tavalla. Tehtäviin liittyvistä erityisosaamistarpeista tulee huolehtia siirron yhteydessä riittäväällä tavalla sekä varmistaa riittävät henkilöresurssit tehtävien laadukkaassa hoitamisessa.

Eräiltä osin tehtäväsiirtojen toteuttaminen edellyttää yhteisöläinsäädännöstä johtuvia rakenteellisia tai menettelyllisiä erityisjärjestelyjä taikka tehtävien kokoamista ja yhteistyötä tukevia rakenneratkaisuja voimavarojen ja asiantuntemuksen tehokkaan käytön sekä toiminnan yhtenäisyyden mahdollistamiseksi.

4.1.1.1 Oikeusministeriön toimiala

Uudistuksessa maakunnalle siirtyy elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle kuuluvia vesistöön liittyviä tehtäviä, minkä seurauksena maakunnan tehtäväkenttä vesiasioissa muodostuu huomattavan moniulotteiseksi. Maakunta toimii jatkossa vesilain mukaisena kalatalousviranomaisena hoitaen samalla muita sille vesilaisissa osoitettuja tehtäviä. Maakunta toimii myös vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain ja tulvariskien hallinnasta annetun lain mukaisena viranomaisena. Valtion vesitalouslupien maakunnalle siirtämisen myötä maakunta saattaa myös esiintyä asianosaisena tai hankkeesta vastaavana eräissä vesitalousasioissa.

4.1.1.2 Valtiovarainministeriön toimiala

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi julkisen hallinnon yhteispalvelusta annettua lakia. Maakunnat ehdotetaan lisättäväksi niiden viranomaisten joukkoon, jotka voivat järjestää ja hoitaa asiakaspalvelutehtäviä laissa tarkoitettuna viranomaisten yhteistyönä toimien yhteispalvelun toimeksiantajina tai toimeksisaajina. Yhteispalvelurekisteriä koskeva rekisterinpitovastuu ehdotetaan siirrettäväksi aluehallintovirastoilta maakuntien tehtäväksi. Rekisterin teknisestä ylläpitämisestä ja kehittämisestä maakuntien lukuun vastaisi ehdotuksen mukaan maakuntien yhteinen tieto- ja viestintätekniisten palvelujen palvelukeskus. Yhteispalvelutoiminnan ohjausta muutettaisiin siten, että valtiovarainministeriö vastaisi yhteispalvelutoiminnan yleisestä, valtakunnallisesta ohjauksesta ja kehittämisestä. Maakunnat puolestaan vastaisivat yhteispalvelun alueellisesta kehittämisestä ja edistämisestä sekä sovittaisivat alueellisesti yhteen viran-

omaisten yhteispalvelua koskevia toimenpiteitä. Maakuntien liitoille nyt kuuluva yhteispalvelun edistämistehtävä siirtyisi maakunnille.

Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalveluiden tietoyksikkö vastaa tällä hetkellä yhteispalvelun valtakunnallisesta tuesta ja valtion viranomaisten yhteistyön edistämisestä. Tehtävät liittyvät muun muassa yhteispalvelun verkkosivuston, kirjaamisjärjestelmän, yhteispalvelurekisterin, koulutusympäristön, etäpalvelun ja ajanvarausjärjestelmän ylläpitoon, tukeen ja kehittämiseen sekä toimintamallien ja osaamisen valtakunnalliseen kehittämiseen. Aluehallintovirastossa yhteispalvelutehtäviin käytetään tällä hetkellä jäljempänä mainitun tietojärjestelmiin liittyvän kehityshankkeen ollessa käynnissä yhteensä noin 2 henkilötyövuoden työpanos. Normaalitylanteessa yhteispalvelutehtäviin käytetään aluehallintovirastoissa vuosittain noin 1 henkilötyövuoden työpanos.

Yhteispalvelun tukijärjestelmiä, mukaan lukien yhteispalvelurekisteri, uudistetaan parhaillaan. Uudistettu yhtenäinen tietojärjestelmä on tarkoitus ottaa käyttöön vuoden 2018 alussa. Järjestelmän uudistamiskustannusten on arvioitu olevan noin 700 000 euroa ja sen ylläpitokustannusten vuositasolla noin 140 000 euroa.

Maakuntien liitoilla on nimetyt yhteyshenkilöt yhteispalvelutehtävissä. Nämä henkilöt hoitavat yhteispalvelutehtäviä muiden heille määrättyjen tehtävien ohella. Yhteispalvelutehtävien osuus yhteyshenkilöiden toimenkuvassa vaihtelee liittokohtaisesti. Maakuntien liitoissa käytetään yhteispalvelutehtäviin tällä hetkellä arviolta yhteensä noin 2-4 henkilötyövuoden työpanos.

Edellä todettujen seikkojen johdosta maakuntien ja maakuntien yhteisen tieto- ja viestintätekniikan palvelujen palvelukeskuksen tulee varautua vähintään siihen, että niille aluehallintovirastoista ja maakuntien liitoista siirtyvien yhteispalvelutehtävien hoitamiseen tarvitaan yhteensä vähintään noin 3-5 henkilötyövuoden työpanos ja määräraha yhteispalvelun tietojärjestelmän vuosittaisten ylläpitokustannusten kattamiseen. Maakunnille kuuluva yhteispalvelutehtävä on laajuudeltaan ja luonteeltaan sellainen tehtävä, joka olisi perusteltua järjestää ja organisoida maakuntien yhteistoimintana siten kuin siitä maakuntalain 8 luvussa säädetään.

4.1.1.3 Opetus- ja kulttuuriministeriön toimiala

Maakuntauudistuksessa lyhyen, pitkän ja keskipitkän aikavälin koulutustarpeiden ennakointi siirretään maakunnille. Lyhyen aikavälin koulutustarpeiden ennakointia on ELY-keskuksissa tehty työvoimakoulutuksen hankintaan ja työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaantoon liittyen. Alueellisen ennakoinnin kokoaminen maakuntaan mahdollistaa yhtenäisen näkemyksen muodostamisen yhdessä alueen ennakointitoimijoiden ja erityisesti koulutusorganisaatioiden kanssa.

Nykyiset ELY-keskusten ja maakuntien liittojen kulttuuria koskevat tehtävät kootaan yhteen tulevassa maakuntaorganisaatiossa, mikä mahdollistaa nykyistä paremmin tehtäviä koskevan koordinoinnin ja toiminnan edistämisen. Kulttuurin tehtäviin maakunnassa sisältyy ELY-keskuksilta ja maakunnan liitoilta siirtyvä kulttuuriympäristön hoidon tehtävä sekä kulttuuria koskevien suunnitelmien ja kehittämistoimenpiteiden yhteensovittaminen osana maakuntastrategian ja -ohjelman sekä maakuntakaavoituksen toteuttamista. Tehtäviin liittyvistä erityisosaamistarpeista tulee huolehtia siirron yhteydessä riittävällä tavalla sekä varmistaa osaamisen kehittäminen sekä riittävät henkilöresurssit tehtävien laadukkaassa hoitamisessa. Maakunnan olisi huolehdittava, että kulttuuria koskevat alueelliset suunnitelmat ja kehittämistoimet, kuten esimerkiksi kulttuurimatkailu ja aineeton arvonluonti, olisi sovitettu yhteen maakuntastrategiaan ja -ohjelman sekä maakuntakaavoituksen toteuttamisen kanssa. Näin kulttuurin näkyvyyttä

ja rahoitusmahdollisuuksia voitaisiin parantaa ja kulttuuri tulisi kiinteäksi osaksi maakunnan toimintaa ja kehittämistä. Kulttuuriympäristöasioiden hoitoon tulee varata riittävät asiantuntijaresurssit ja ottaa kulttuuriympäristö voimavarana huomioon maakunnan kehittämisessä.

Liikunnan edistäminen maakunnissa tapahtuu Valtion lupa- ja valvontaviraston asiantuntija-eliminä toimivien alueellisten liikuntaneuvostojen toiminnan kautta. Neuvostojen tehtävät on määritelty liikuntalaissa ja liikunnan edistämisestä annetussa valtioneuvoston asetuksessa. Päävastuu liikunnan edistämisestä säilyy kunnilla. Näin ollen maakunnille siirtyvän tehtävän arvioidaan jäävän merkitykseltään vähäiseksi.

4.1.1.4 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala

Maakuntauudistuksen myötä maataloushallinnon portaiden määrä vähenisi. Maataloushallinnon portaita on nykyisin neljä. Niiden väheneminen maakuntauudistuksessa selkeyttäisi ja yksinkertaistaisi hallintorakennetta. Tehtävät kokoava hallintorakenne antaisi mahdollisuuksia yhdistää tehtäväkokonaisuuksia nykyistä paremmin. Tämä voisi mahdollistaa muun muassa osan määräaikaisesta valvontahenkilöstöstä korvaamisen vakituisella henkilöstöllä parantaen valvonnan osaamistasoa.

Maataloustukiin ja maaseudun kehittämistukiin liittyvissä maksajavirastotehtävissä Suomen maksajaviraston (Maaseutuvirasto) maksajavirastosopimusosapuolia on ollut runsaasti kuntien yhteistoiminta-alueiden (YTA-alueet) perustamisesta huolimatta. Maakuntauudistuksen myötä maataloustukiin ja maaseudun kehittämistukiin liittyvissä maksajavirastotehtävissä Suomen maksajaviraston (Maaseutuvirasto) maksajavirastosopimusosapuolien määrä vähenisi merkittävästi.

Maakuntauudistuksesta ja hallintorakenteiden muutoksesta johtuen tuleva uusi delegoituja maksajavirastotehtäviä hoitava organisaatiokokonaisuus joudutaan kuitenkin uudelleen hyväksymään eli on todettava, että se täyttää EU-säädöksistä tulevat akkreditointivaatimukset. Tämän ulkopuolisen tahon tekemän tarkastuksen raportti ja sen perusteella tehty hyväksymispäätös on toimitettava Euroopan komissiolle. Komissiolla on mahdollisuus esittää huomioitaan edellä mainituista selvityksistä ja tehdä tarkastuksia maksajavirastoon ja tahoihin, joille tehtäviä on siirretty eli maakuntiin. Selvitykset tulee toimittaa komissiolle ennen kuin maatalousrahoitusta voidaan veloittaa suoritetuista maksuista. Maksajavirastotoiminnan standardin mukaiset tietoturva- ja tietojärjestelmäpalvelut tulevat EU-lainsäädännöstä ja ovat komission jatkuvan tarkastelun kohteena. Nämä vaatimukset eivät ole aina mahdollistaneet eivätkä tule mahdollistamaan yhteisiä perustietotekniikka- ja tietojärjestelmäpalveluja, jos yhteiset palvelut eivät näitä vaatimuksia täytä.

Elintarvikevalvonnan ja eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonnan osalta ohjaustehtävien keskittäminen Eviraan ja tarkastus- ja toimeenpanotehtävien siirtäminen maakuntiin yksinkertaistaisi ja yhtenäistäisi valvontaa, parantaisi valvonnan ja palvelujen kustannustehokkuutta ja loisi paremmat mahdollisuudet erikoistumiselle ja osaamiselle. Myös toimipiste- ja palveluverkostoja voitaisiin arvioida aiempaa laajempina kokonaisuuksina. Kunnaneläinlääkärin suorittaman eläintauti- ja eläinsuojeluvalvonnan rahoitusta varten olevan korvaus- ja laskutusjärjestelmän lakkauttaminen keventäisi hallinnollista taakkaa.

Hallinnollista taakkaa purettaisiin ja hallinnollisia portaita vähennettäisiin myös siten, että esimerkiksi rekisteröintiä kasvinsuojelurekisteriin tai taimiaineistolain mukaiseen toimijarekisteriin haettaisiin keskitetyksi Eviralta, joka myös päättää asiasta.

Vesitalous- ja kalataloustehtävien hoitoa on ELY-keskuksissa voimakkaasti keskitetty voimavarojen ja osaamisen varmistamiseksi. Tehtävien siirtyessä maakuntien vastuulle maakunnat sopisivat niiden järjestämisestä tehtävien hoidon kannalta keskeiset kriteerit täyttävällä tavalla. Maakunnilla on mahdollisuus järjestää tehtävien hoito tehokkaina ja tarkoituksenmukaisina synergisinä kokonaisuuksina. Toisaalta on riski tehtävien järjestämisestä liian pienipiirteisesti, jolloin tehtävissä tarvittava erityisosaaminen ja vesistöalueen olosuhteiden tuntemus eivät riittäisi ja edellytykset asiakkaiden tasapuoliseen palveluun kaikilla alueilla vaarantuisivat.

Osana vesitalouden tehtäviä maakunnille siirtyisivät yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaiset tulvariskien hallinnan, patoturvallisuuden ja vesihuollon turvaamisen tehtävät. Edellytykset näihin tehtäviin liittyviin häiriötilanteisiin varautumiseen ja operatiiviseen hoitoon paransivat maakuntahallinnossa, jossa sekä asiantuntijapalvelut että pelastustoimi olisi sijoitettu samaan organisaatioon.

4.1.1.5 Sosiaali- ja terveysministeriön toimiala

Edellä nykytilan arviointia koskevassa jaksossa on kuvattu, kuinka pienimmissä ympäristöterveydenhuollon valvontayksiköissä resurssit eivät ole riittäneet erikoistumiseen valvonnan eri sektoreille. Ympäristöterveydenhuollon tehtävien siirtäminen kunnista maakuntiin mahdollistaisi nykyistä laajemman erikoistumisen ja parantaisi siten viranomaisten toimintaa.

Ympäristöterveydenhuollon tehtävien siirtyminen kunnasta maakuntaan mahdollistaa myös nykyistä tiiviimmän yhteistyön maakuntaan siirtyvien muiden toimintojen, kuten alkoholilupa- ja pahallisuuden, terveydenhuollon, maaseutuhallinnon, maakunnallisen maankäytön suunnittelun, pelastustoimen ja vesihallinnon, kanssa. Vastaavasti tehtävien siirtyminen pois kuntien organisaatioista edellyttää yhteistyön varmistamista maakuntien ja kuntien välillä vastaavalla tavalla kuin tähän asti ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueiden ja kuntien välillä. Terveystieteiden, tupakkalain ja nikotiinivalmisteiden myynnin valvonnan näkökulmasta tärkeimpiä kuntiin jääviä yhteistyökumppaneita ovat rakennusvalvontaviranomaiset, ympäristönsuojeluviranomaiset ja kunnan maankäytön suunnittelu.

4.1.1.6 Ympäristöministeriön toimiala

Maankäyttö- ja rakennuslaki

Maakuntakaavoituksen ja merialuesuunnittelun siirtymisellä maakunnan liitolta maakunnalle ei voida arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia, koska tehtävät siirtyisivät lähes nykyisellään. Maakunnan ja sen alueen kuntien välisen riittävän vuorovaikutuksen varmistamista koskevat menettelyt lisäävät jonkin verran maakuntien työmäärää maakuntakaavojen laadinnassa.

ELY -keskusten lakkauttaminen poistaa valtiolle kuuluneen keskitetyn kuntakaavoituksen valvontatehtävän. Yleisen edun valvonta kaavoituksessa jää tämän vuoksi sektoriviranomaisten, kuten liikenne-, ympäristönsuojelu-, luonnonsuojelu- ja museoviranomaisten tehtäväksi. Myös ELY -keskuksille kuulunut valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden valvontatehtävä lakkaa, mikä todennäköisesti lisää ainakin asianomaisten ministeriöiden tehtäviä.

Laki vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä

Vesienhoito ja osa merenhoidosta siirtyy maakunnille. Vesienhoidossa ja merenhoidossa valtion keskushallinnon ohjaava rooli kaventuu ja tehtävien hoidosta vastaavien maakuntien itsehallinto vahvistuu. Tästä huolimatta vastuu EU:n säädösten kansallisesta täytäntöönpanosta säilyy valtiolla.

Koska vesien- ja merenhoitotoiminta on ylimaakunnallista, osa toiminnasta olisi tarkoituksenmukaista keskittää tiettyihin maakuntiin. Valtakunnallisen vertailukelpoisuuden ja yhdenmukaisuuden saavuttaminen voi erityisesti alussa edellyttää aikaisempaa enemmän koulutusta, ohjausta ja muuta tukea.

Maakunnat tarvitsevat osaavan henkilöstön hoitamaan tätä tehtäväkokonaisuutta. Nykyisestä ELY-henkilöstöstä osa siirtyy Valtion lupa- ja valvontavirastoon. Vesienhoidon osalta maakunnat tuottavat jatkossa EU:lle raportoitavat määrämuotoiset tiedot. Valtio vastaa jatkossakin muodollisesti raportoinnista.

Luonnonsuojelulaki

Luonnonsuojelun tehtävistä luonnon- ja maisemansuojelun edistäminen siirtyy maakunnille. Luonnon- ja maisemansuojelussa valtion aluehallinnon rooli supistuu ja vastaavasti maakuntien itsehallinto vahvistuu.

Luonnonsuojelun edistämistehtävistä merkittävän osa muodostaisi vapaaehtoisuuteen perustuvien luonnonsuojelualueiden perustamiseen liittyvät tehtävät, kuten korvaus- ja maanhintaneuvottelut maanomistajien kanssa sekä asiaan liittyvä viestintä, neuvonta ja maanomistajien yhteistoiminnan edistäminen. Lisäksi maakunnat edistäisivät luonnon monimuotoisuuden suojelua viestinnällä, koulutuksella ja hanketoiminnalla maa- ja metsätaloudessa, vesien käytössä ja ympäristönhoidossa etenkin siltä osin kuin niillä olisi kytkentä maakunnan alueidenkäytön suunnitteluun.

Luonnon- ja maisemansuojelun edistämistehtävässä sovellettaisiin tilaaja tuottaja -mallia vuosittain tarkoitukseen käytettävissä olevan valtion talousarvion määrärahojen puitteissa. Edistämistehtävän resurssitarpeisiin vastaaminen maakunnissa olisi riippuvaista valtion budjettirahoituksen määrästä. Luonnonsuojelun edistämistehtävät merkitsisivät uuden toimintatavan/tehtäväalueen luomista kaikkiin maakuntiin. Luonnonsuojelun edistämistehtävät edellyttäisivät laaja-alaista osaamista sekä riittävien ja ammattitaitoisten voimavarojen kohdentamista maakunnissa tehtävien hoitamiseen.

Maastoliikennelaki

Maastoliikennelain tehtävistä lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten yleinen valvonta sekä liikuntarajoitteisille myönnettävien maastoliikenteen erityislupien myöntäminen siirtyisivät maakunnille. Maastoliikenteen alueellisten kieltojen ja rajoitusten asettamiseen liittyvät (oikeusharkintaiset) tehtävät jäisivät valtiolle Valtion lupa- ja valvontaviraston tehtäväksi. Maastoliikennelain merkittävimmistä viranomaistehtävistä, kuten maastoliikenteen valvonnasta kunnassa, moottorikelkkailureittisuunnitelmien hyväksymisestä ja kilpailu- ja harjoituslupien myöntämisestä vastaavat kuntien ympäristönsuojeluviranomaiset kunnissa. Siten maastoliikenteen tehtävämäärät ja resurssitarpeet maakunnissa ja Valtion lupa- ja valvontavirastossa voidaan arvioida melko vähäisiksi.

Ulkoilulaki

Ulkoilulain ELY-keskukselle kuuluvat ulkoilureittitehtävät siirtyisivät maakunnille. Ulkoilureittejä muodostetaan ulkoilulain reittitoimituksessa harvakseltaan, joten tehtävän ei arvioida muodostavan merkittävää työmäärää maakunnille.

Laki rakennusperinnön suojelemisesta

Kulttuuriympäristön hoidon tehtävien siirto elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilta maakunnille lisää maakunnan kulttuuriympäristön viranomaisasiantuntemuksen tarvetta. Maakunnat voisivat täydentää voimavarojaan yhteistyöllä Museoviraston, alueellisten museoviranomaisten sekä laajempien kulttuuriympäristön yhteistyöryhmien kanssa. Kulttuuriympäristön hoidon rahoitustehtävissä, kuten rakennusperinnön hoidon avustuksissa, arvioidaan olevan mahdollista nykyiseen tapaan keskittää hallinnollisia työsuuksia ja hyödyntää yhteistä sähköistä järjestelmää, mikä vähentää siirrosta aiheutuvaa hallinnollista taakkaa.

Erityisryhmille tarkoitetut valtion tukemat asunnot

Valtion tukeman asuntotuotannon osalta ehdotetaan muutettavaksi investointiavustuslakia, korkotukilakia ja aravarajoituslakia. Maakuntien tehtäväksi siirtyisi puoltavan tai kielteisen lausunnon antaminen valtion rahoituksen myöntämisestä sellaisille erityisryhmien asuntokohteille, joihin liittyvien asumispalveluiden järjestäminen kuuluu jatkossa maakunnille. Maakunnille siirtyisi myös tällaisten asuntojen asukkaiden valintaa koskevien säännösten noudattamisen valvonta. Maakunnat hoitaisivat nämä tehtävät osana niille säädettyä tehtävää sosiaalihuollon ja vammaispalvelujen (erityisryhmien) asumispalveluiden järjestämisestä. Kukin maakunta päättäisi lähtökohtaisesti itse lausunnonantomenettelyn ja valvontamenettelyn järjestämistavasta ja resursoinnista. Lausuntojen antamisesta aiheutuva työ arvioidaan vähäiseksi, ARA:lle tuli vuonna 2016 koko valtakunnan alueelta yhteensä noin 70 sellaista avustushakemusta, joita koskevan lausunnon antaisi jatkossa kunnan sijasta maakunta. Lausunnonantomenettely myös vahvistaisi maakuntien mahdollisuuksia päättää sosiaali- ja terveystieteiden palvelujen organisoinnista alueellaan. Asukasvalintasäännösten valvonta olisi työmäärältään jonkin verran merkittävämpi tehtävä, sen suuruus riippuisi siitä, kuinka paljon valtion tukemia erityisryhmien asuntokohteita kussakin maakunnassa sijaitsee. Tämäkin tehtävä liittyisi elimellisesti maakunnille säädettyyn erityisryhmien asumispalveluiden järjestämisvastuuseen, sillä merkittävä osuus asumispalveluiden piirissä olevista erityisryhmistä asuu valtion tukemissa asunnoissa.

4.1.1.7 Liikenne- ja viestintäministeriön toimiala

Liikennetehtävien hoito on keskitetty yhdeksään ELY-keskukseen. Lisäksi valtakunnallisesti merkittäviä tehtäviä hoidetaan tietyistä ELY-keskuksista, esimerkiksi hankinnat on keskitetty neljään ELY-keskukseen ja tienpidon luvat sekä asiakaspalvelukeskus Pirkanmaan ELY-keskukseen. Tehtävien keskittämisellä on tehostettu toimintaa ja määrärahojen käyttöä sekä varmistettu riittävä osaaminen ja valvonta. ELY-keskuksista siirrettävien tehtävien tehokas toteuttaminen edellyttää maakunnilta aktiivista yhteistyötä ja sopimista tehtäväjaosta, jotta määrärahat riittävät tehtävien hoitamiseen.

Saaristoliikenteen järjestämisen vastuu siirtyisi valtiolta (hoidettu keskitetysti Varsinais-Suomen ELY-keskuksessa) maakunnille. Järjestäminen toteutettaisiin erillisrahoituksella. Toiminta kohdistuisi niihin maakuntiin, jotka ovat ottaneet saaristoliikenteen osaksi maakuntastrategiaansa.

4.1.2 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Uudistus parantaa hallinnon yhteiskunnallista vaikuttavuutta sekä maakunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia

Siirtymävaiheeseen saattaa liittyä toiminnan käynnistymisen riskejä

Tehtävien kokoaminen maakunnalle sekä tehtäviin liittyvät keskinäiset synergiaedut mahdollistavat entistä paremman yhteiskunnallisen vaikuttavuuden sekä vahvistavat maakunnan asukkaiden itsehallintoa parantamalla osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia.

Aineellinen lainsäädäntö ei pääasiallisesti muutu, joten uudistus ei itsessään tuota riskejä nykytilaan nähden.

Eräiden tehtäväsiirtojen osalta uusi rakenne kuitenkin saattaa tuottaa siirtymävaiheessa riskejä, jotka liittyvät esimerkiksi viivästyksiin maatalouden tukien maksatuksessa taikka tukien takaisinperintään.

4.1.2.1 Opetus- ja kulttuuriministeriön toimiala

Maakunnan tehtäväksi ehdotettavalla koulutuksella ja osaamisen kehittämisellä tarkoitetaan maakunnassa erityisesti elinikäistä ohjausta ja elinikäisen ohjauksen palveluiden koordinointia. Elinikäisellä ohjauksella vaikutetaan työllistymisen kannalta tärkeän osaamisen hankkimiseen sekä koulutus- ja työurien rakentamiseen, vähennetään koulukeskeytyksiä, nopeutetaan työhön siirtymistä, pidennetään työuria sekä parannetaan kansalaisten osallisuutta. Alueen elinikäinen ohjaus ja maakuntien ennakoititehtävä parantavat osaltaan alueen kehittämistä ja palvelutarjontaa. Vaikutusten voidaan nähdä olevan pieniä, sillä säännöksen soveltamisalaa ei kuitenkaan kuulu opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämää järjestämis lupaa edellyttävän koulutuksen järjestäminen.

4.1.2.2 Maa- ja metsätalousministeriön toimiala

Ehdotukseen sisältyvä virkaeläinlääkäripäivystyksen laajentaminen turvaisi viennin jatkuvuutta sekä mahdollisuuden puuttua eläinten ja tuotteiden laittomiin maan rajat ylittäviin siirtoihin ja kiireellisiin eläinsuojelutapauksiin. Vesitalouden ja kalatalouden tehtävien siirtyessä maakunnille nykyisin valtion aluehallinnossa hoidettavien tehtävien alueellinen yhteys sekä paikallinen vastuunotto ja näkemys tehtävän hoidossa vahvistuvat. Osana maakuntien hoitamia alueiden kehittämisen tehtäviä myös vesitalouden ja kalatalouden edistämisen keinot ja edellytykset paranevat.

Maksajavirastotehtävien osalta vaarana on, että viljelijöiden tukia (noin 2 miljardia euroa vuosittain) ei voida maksaa, jos maksajavirastolla ei ole lainsäädännössä säädettyjä pakkokeinoja puuttua maakuntien EU-säädösten vastaiseen toimintaan. Ulkopuolisen tilintarkastajan kiinnittäessä huomiota näin olennaiseen puutteeseen, akkreditoinnin edellytykset eivät todennäköisesti täyty.

Maksajavirastoa koskevat säännökset ja vaatimukset tulisivat sovellettaviksi soveltuvien osin myös muun muassa kansallisesti rahoitettuihin viljelijätukiin siten kuin niistä on Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107–109 artiklan tai eräiden muiden Euroopan unionin lainsäädännön perusteella Euroopan unioni päättänyt. Euroopan unionissa maatalouden tukipolitiikka kuuluu Euroopan unionin yksinomaiseen toimivaltaan, mikä tarkoittaa unionipolitiikan keinojen ensisijaisuutta sekä sitä, että kansallista maatalouspolitiikkaa voidaan harjoittaa vain sellaisella tavalla, minkä Euroopan unionin lainsäädäntö ja Euroopan komission päätökset mahdollistavat. Maa- ja puutarhatalouden kansalliset tuet ovatkin Euroopan unionin päätösvallassa em. mainittujen säädösten perusteella ja näiden mukaisesti tehtävien päätösten perusteella toteutettavissa Suomen osalta. Virheellinen tai riittämätön tukipäätösten toimeenpano EU:n jäsenvaltiossa saattaa joh-

taa nk. menettelytapa-asetuksen (EU) 659/1999 mukaiseen takaisinperintämenettelyyn, joka kohdistuisi välittömästi tuen saajaan.

4.1.2.3 Sosiaali- ja terveysministeriön toimiala

Terveydensuojelun, tupakkalain ja nikotiinivalmisteiden myynnin valvonnan siirtyminen kun- nista maakuntien tehtäväksi ei muuta viranomaisten valvontakäytäntöjä eikä resursseja nykyi- sestä, joten lainmuutoksella ei ole nähtävissä erityisiä ympäristö- ja terveysvaikutuksia nykyi- seen. Valvontayksiköiden koon kasvaminen nykyisestä mahdollistaa viranhaltijoiden erikois- tumisen valvonnan eri osa-alueille nykyistä laajemmin ja sen voidaan olettaa johtavan pitkällä tähtäimellä positiivisiin ympäristö- ja terveysvaikutuksiin. Esityksessä ehdotetaan terveyden- suojelulain ja tupakkalain mukaisten ohjaustehtävien yhdistämistä yhteen viranomaiseen, minkä voidaan arvioida tehostavan valvonnan ohjausta ja sitä kautta vähentävän terveyshaitto- ja.

Romanipolitiikan alueellisten rakenteiden vahvistaminen on tarpeellista romaniväestön yh- teiskunnallisten osallisuuden ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumiseksi sekä romanipoli- tiikan kehittämiseksi. Tavoitteen toteutuminen edellyttää riittäviä resursseja sekä yhteyksien luomista ja ylläpitämistä alueen romaniväestöön ja paikallistason viranomaisiin. Nykyisten neljän alueellisen neuvottelukunnan toiminta-alueet ovat olleet maantieteellisesti liian laajat tavoitteiden turvaamiseksi. Romanipoliittisessa ohjelmassa sisällytettiin toimenpide yhden alueellisen neuvottelukunnan ja sen suunnittelijan viran perustamiseksi. Alueellisen neuvotte- lukunnan määrän lisäys vahvistaa paikallisten viranomaisten ja romaniväestön yhteistyöraken- teita osallisuuden, vaikuttamismahdollisuuksien ja yhdenvertaisuuden lisäämiseksi kattavasti koko maan alueella.

4.1.3 Ympäristövaikutukset

Uudistus parantaa välillisesti ympäristön tilaa vahvistamalla lain- säädännön tehokkaan toimeenpanon mahdollisuuksia
--

Uudistuksella arvioidaan olevan välillisiä ympäristövaikutuksia. Ympäristölainsäädännön täy- täntöönpanotehtävien hoidon järjestäminen esitetyllä tavalla loisi selkeän toimivallanjaon vi- ranomaisten välillä. Uudistuksen yhteydessä myös toimintatapoja uudistettaisiin. Tämä mah- dollistaisi ympäristölainsäädännön velvoitteiden toteuttamisen entistä paremmin. Esitys pai- nottuu hallintoa koskevien säännösten uudistamiseen, mikä heijastuu jossain määrin myös menettelyjä koskeviin säännöksiin. Sen sijaan ympäristöön kohdistuvia aineellisia säännöksiä ei muutettaisi, joten esitys ei vaikuttaisi suoranaisesti ympäristön tilaan.

ELY -keskusten ja niille kuuluneen kuntakaavoituksen valvontatehtävän lakkauttaminen voi vähentää ympäristövaikutusten huomioon ottamista kaavoituksessa.

Koska vesienhoidon ja merenhoidon toimenpiteiden toteutus ja suunnittelu siirtyy maakunnil- le lähemmäs toimijoita, toimeenpano voi tehostua ja ympäristön tila parantua nopeammin.

Maakunnat ovat monialaisia viranomaisia, joilla on toimivalta keskeisissä luonnon monimuo- toisuuden suojeluun ja kestävään käyttöön vaikuttavissa toiminnoissa, joita ovat esimerkiksi alueidenkäyttö, liikenne, vesien ja merenhoito, maaseudun kehittäminen ja aluekehitys. Maa- kunnalle osoitettava tehtävä edistää luonnon monimuotoisuuden suojelua koskee kaikkia toi- mialoja. Luonnon monimuotoisuuden kestävä käytön tarkastelu ennakkolisesti päätöksenteon

valmistelussa sektorivastuun periaatteella on tehokkaampaa kuin jälkikäteinen valvonta ja mahdollistaa strategisen lähestymistavan yksittäistapauksellisen päätöksenteon sijasta.

4.1.4 Taloudelliset vaikutukset

4.1.4.1 Vaikutukset kotitalouksiin

Hallituksen esityksen perusteella tapahtuvat tehtäväsiirrot toteutetaan kustannusneutraalisti. Lisäksi tehtäväsiirrot koskevat valtaosin sellaisia valtion ja kuntien palveluita ja hallintotehtäviä, joiden asiakkaina ei ole suoraan kansalaisia tai kotitalouksia. Suorat taloudelliset vaikutukset kotitalouksiin voidaan arvioida hyvin vähäisiksi.

Epäsuorasti taloudellisia vaikutuksia kotitalouksiin kohdistuu sitä kautta, että aikaisemmin kunnallisesti rahoitettuja palveluja ja tehtäviä siirtyy uudistuksen myötä suoraan valtion talousarviosta rahoitettaviksi, sillä valtio rahoittaa maakuntien toiminnan. Maakuntien tehtävien rahoitus toteutuu jatkossa pääosin yhdeltä valtion talousarvion yleiskatteiselta maakuntien valtion rahoituksen momentilta. Esityksen perusteella kunnista siirtyvien tehtävien kustannukset ovat kuitenkin verrattain hyvin pieni osa – arviolta noin 0,8 prosenttia – kyseisen momentin arvioidusta noin 18,6 miljardin euron määrärahasta.

4.1.4.2 Vaikutukset yrityksiin

Yritykset ovat monien niiden tehtävien ja palveluiden suoria asiakkaita, joita esityksen perusteella ehdotetaan siirrettäväksi maakunnille. Tällaisia tehtäviä ovat mm. maaseudun kehittämiseen ja maataloustukihallintoon kuuluvat hanke- ja yritystuet ja maatalouden rakennetuet sekä monet ympäristöterveydenhuollon tehtävät.

Maakunnille siirrettävissä maaseudun kehittämisen ja maataloushallinnon tehtävissä vuosittain myönnettävät viljelijätuet ovat suuruusluokaltaan huomattavia. Valtion vuoden 2016 talousarviossa osoitettu on suorien tukien lain nojalla myönnettäville tuille noin 532 miljoonan euron arviomääräraha, ohjelmaperusteisten viljelijäkorvausten lain nojalla myönnettäville korvauksille noin 893 miljoonan euron suuruinen myöntämisvaltuus ja kansallisten tukien lain nojalla myönnettäville tuille 322 miljoonan euron myöntämisvaltuus eli viljelijätuille yhteensä hieman yli 1,7 miljardia euroa. Vaikutukset yrityksiin muodostuvatkin tältä osin lyhyellä muutamman vuoden aikavälillä siitä, onnistutaanko hallintorakenteen muutoksesta ja tehtävien siirrosta aiheutuva kitka ja sen mahdolliset negatiiviset heijastumat tukien maksatustoimintaan pitämään mahdollisimman pieninä. Pidemmällä kymmenen vuoden aikavälillä maataloushallinnon tehtävien kokoaminen valtion aluehallinnosta ja kunnilta uusiin maakuntiin tarkoittaa nykyisin varsin hajanaisesti organisoitujen resurssien ja asiantuntijuuden kokoamista suurempiin yksiköihin. Tämä mahdollistaa nykyistä toimintavarmemman tukijärjestelmän, mikä puolestaan vaikuttaa suotuisasti tukia saavien yritysten toimintaedellytyksiin.

Ympäristöterveydenhuollon maakuntiin koottavien tehtävien yrityksiin kohdistuvat taloudelliset vaikutukset ovat pääosin heijastumia eri lupa- ja valvontaprosessien toimivuudesta. Tällöin yrityksiin kohdistuvissa taloudellisissa vaikutuksissa on kyse toisaalta prosessien aiheuttamasta hallinnollisesta taakasta ja sen minimoinnista sekä toisaalta niiden mahdollistamasta kaikille toimijoille tasapuolisesta, lain mukaisesta toiminta- ja markkinaympäristöstä. Lyhyellä muutamman vuoden aikavälillä ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueilta ja valtiolta uusiin maakuntiin siirrettävien tehtävien mukaisten prosessien yhteensovittaminen ja toiminnan järjestäytyminen saattavat aiheuttaa edellä mainituista näkökulmista katsoen negatiivisia heijastumia itse lupa- ja valvontatoimintaan. Pidemmällä kymmenen vuoden aikavälillä tehtävien

kokoaminen maakuntiin mahdollistaa kuitenkin maataloushallinnon tehtävien tapaan nykyistä suuremman yksikkökoon sekä sen mukanaan tuomat skaala- ynnä muut edut.

Esitykseen sisältyvät ehdotukset, joiden mukaan nykyiset terveydensuojelulain, tupakkalain ja lääkelain mukaiset tehtävät hoidettaisiin kuntien ja ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueiden sijaan maakunnissa. Tehtävät hoidettaisiin nykyistä vastaavilla henkilöresursseilla ja valvontakäytännöillä. Terveydensuojelulain ja lääkelain mukaiset maksukäytännöt eivät muuttuisi nykyisestä, eikä muutoksella katsota olevan voimassaolevaan lainsäädäntöön nähden erityisiä vaikutuksia yritysten taloudelliseen tilanteeseen.

Esityksessä ehdotetaan, että jatkossa maakunnat perisivät tupakkalain mukaisia valvontamaksuja tupakkatuotteiden vähittäis- ja tukkumyyjiltä. Toisin kuin kunnilla voimassa olevan tupakkalain mukaan, maakunnilla ei olisi harkintavaltaa valvontamaksun määrässä vaan määräästä säädettäisiin laissa. Kuten nykyisinkin, valvontamaksu olisi myyntipistekohtainen.

Helmikuun 2017 alussa tupakkatuotteiden myyntiluparekisteriin on merkitty 37 040 tupakkatuotteiden myyntipistettä, ja valvontamaksu eri valvontayksiköissä on keskimäärin noin 344 euroa. Näiden tietojen mukaisesti laskettuna valvontamaksukertymä on siis yhteensä noin 12 740 000 euroa. Esityksen tavoitteena on, että toiminnanharjoittajien keskimääräinen maksurasitus ei kasvaisi nykyisestä. Esityksessä ehdotettu valvontamaksu olisi 350 euroa myyntipistettä kohden, mikä käytännössä vastaisi nykyistä valvontayksikköjen keskimääräistä valvontamaksua. Siinä tapauksessa, että myynissä olisi sekä tupakkatuotteita että nikotiininesteitä, valvontamaksu olisi 500 euroa myyntipistettä kohden, kun voimassa olevan tupakkalain mukaan valvontamaksu on tässä tilanteessa enintään 1 000 euroa.

Muita maakuntiin siirrettäviä tehtäviä, joilla on vähintäänkin välillistä vaikutusta yritysten toimintaedellytyksiin ovat maataloustuotteiden markkinajärjestelyt, maatalouden tuotantopanosten turvallisuus, laatu ja käyttö; alueellisen lyhyen, pitkän ja keskipitkän aikavälin koulutustarpeiden ennakointi ja alueellisten koulutustavoitteiden valmistelu; maakunnan suunnittelu ja maakuntakaavoitus; sekä kuntien alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämisen edistäminen

4.1.4.3 Vaikutukset julkiseen talouteen

Sosiaali- ja terveydenhuolto- ja maakuntauudistuksen yhtenä keskeisenä tavoitteena on julkisen talouden kestävyysvajeen supistaminen sosiaali- ja terveystalouden kustannusten kasvua hillitsemällä. Tavoitteena on, että vuoden 2029 lopussa menot ovat 3 miljardia euroa pienemmät kuin ne olisivat vuonna 2016 laaditun ennusteen mukaan. Julkisen talouden kestävyysvajeen kaventamisen näkökulmasta uudistuksen eri osatekijät vaikuttavat eri tavoin ja erilaisella nopeudella. Lisäksi taloudelliset vaikutukset kohdistuvat eri tavoin valtioon, maakuntiin, kuntiin ja väestöön.

Tämän sekä muiden maakuntauudistukseen kytkeytyvien hallituksen esitysten mukaiset tehtäväsiirrot aiheuttavat useita muutoksia valtion talousarvion rakenteeseen. Yhdessä aluekehittämisestä ja kasvupalveluista annettavan hallituksen esityksen, liikennehallinnon tehtäviä koskevan hallituksen esityksen, lomitustehtävien uudistamista koskevan hallituksen esityksen ja maakuntien rahoituslakia täydentävän hallituksen esityksen kanssa aiheutuvat muutokset tarkoittavat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimintamenomomentin sekä työ- ja elinkeinotoimistojen toimintamenomomentin lakkauttamista talousarviosta vuodesta 2019 lukien. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimintamenomomentin määrärahat siirretään pääosin maakuntien yleiskatteiselle valtionrahoitus –momentille, mutta myös valtion eräiden virastojen toimintamenomenteille. Näitä virastoja ovat Innovaatiorahoituskeskus

Tekes, Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi, Liikennevirasto, Maaseutuvirasto, Maahanmuuttovirasto sekä uusi perustettava Valtion lupa- ja valvontavirasto. Maakunnille siirtyvä määrärahaosuus on noin 136 miljoonaa euroa. Työ- ja elinkeinotoimistojen toimintamomentin määrärahat siirretään maakuntien yleiskatteiselle valtionrahoitus –momentille sekä Kansaneläkelaitokselle. Maakunnille siirtyvä määrärahaosuus on noin 135 miljoonaa euroa.

Lisäksi maakuntien yleiskatteiselle valtionrahoitus momentille siirretään määrärahoja kuntien verotuloista sekä eräiden ministeriöiden pääluokkien ns. substanssimomenteilta. Tällaisia määrärahoja siirretään maa- ja metsätalousministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja ympäristöministeriön pääluokista. Osa näistä momenteista lakkautetaan siirtojen myötä. Nämä siirrot ovat yhteensä noin 791 miljoonaa euroa.

Myös valtiovarainministeriön pääluokan aluehallintoviraston toimintamenot –momentilta siirretään toimintamenoihin tarkoitettua määrärahaa yleiskatteiselle maakuntien valtionrahoitus –momentille. Arvio määrärahasiirrosta on 3,4 miljoonaa euroa. Lisäksi momentilta siirretään määrärahaa sisäministeriön, Pelastusopiston, Kilpailu- ja kuluttajaviraston sekä Elintarviketurvallisuusvirasto Eviran toimintamomenteille yhteensä noin 4,3 miljoonaa euroa. Näiden siirtojen jälkeen jäljelle jäävät määrärahat siirretään osaksi uuden perustettavan Valtion lupa- ja valvontaviraston määrärahoja. Lisäksi Valtion lupa- ja valvontaviraston toimintamomentille siirretään määrärahoja Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimintamomentilta, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valviran toimintamomentilta sekä valtion korvaus maatalousyrittäjien ja turkistuottajien lomituspalvelujen hallintomeneihin -momentilta. Uuden Valtion lupa- ja valvontaviraston määrärahataso tulee arvion mukaan olemaan vuonna 2019 noin 82 miljoonaa euroa.

Arviot määrärahasiirroista on esitetty alla olevassa taulukossa pääluokittain ja momenteittain.

		Siirretään momentille (milj. euroa)											
		Maakuntien rahoitus	Valtion lupa- ja valvontaviraston toimintamenot	Sisäministeriön toimintamenot	Pelastusvoimien toimintamenot	Maahanmuuttoviraston toimintamenot	Maaseutuviraston toimintamenot	Elintarviketurvallisuusvirasto on toimintamenot	Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimintamenot	Sosiaali- ja terveysministeriön toimintamenot	Lääkealan turvallisuus- ja kehittämissuhteiden kehittämiskeskusten toimintamenot	Kansaneläkelaitos	YHTEENSÄ
Siirretään pääluokasta / momentilta / kuntien verotuloista (milj. euroa)	ELY-keskusten toimintamenot	136	28	0	0	0	0	0	0	0	0	0	164
	TE-toimistojen toimintamenot	135	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8	143
	Aluehallintoviraston toimintamenot	3	44	2	0	0	0	1	1	0	0	0	52
	Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valviran toimintamenot	0	9	0	0	0	0	0	0	0	1	0	11
	Siirto kuntien verotuloista	71	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	71
	Maa- ja metsätalousministeriön pääluokan substanssimomentit	16	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	16
	Liikenne- ja viestintäministeriön pääluokan substanssimomentit	39	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	39
	Työ- ja elinkeinoministeriön pääluokan substanssimomentit	482	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	482
	Sosiaali- ja terveysministeriön pääluokan substanssimomentit	177	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	178
	Ympäristöministeriön pääluokan substanssimomentit	7	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7
	YHTEENSÄ	1 065	82	2	0	0	0	1	1	0	1	8	1 161

Kaikki edellä mainitut määrärahasiirrot tapahtuvat kustannusneutraalisti kehysten puitteissa ja siirtyviin tehtäviin kohdistuvien kustannusten suhteessa sekä toimintaan nettoutettavat tulot huomioiden.

Esitykseen sisältyvät ehdotukset, joiden mukaan nykyiset terveydensuojelulain mukaiset tehtävät hoidettaisiin kuntien ja ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueiden sijaan maakunnissa. Erityisesti terveydensuojeluvonnassa kunnan sisäisen laskutuksen osuus on arviolta noin 50 %. Suuri osa nimenomaan terveydensuojelulain mukaisista valvontakohteista on kunnan omaa toimintaa, jolloin valvontamaksut ovat olleet voimassaolevan lain mukaisesti rahansiirtoa momentilta toiselle, eivätkä ne varsinaisesti ole lisänneet kunnan tuloja. Tehtävien siirtyessä kunnista maakuntiin terveydensuojeluvonnassa kunnista tulisi laskutettavia toimijoita.

Vesiliikennelain (463/1996) muutoksella mahdollistetaan, että kunta voi periä maksun moottorikäyttöisellä vesikuluneuvolla suoritettavien kilpailujen tai harjoitusten toistuvaan tai pysyvään järjestämiseen haettavasta luvasta tai yksittäisen tapahtuman järjestämisestä, jos tapahtumasta on odotettavissa merkityksellisiä ympäristöhaittoja.

Tehtävien siirrosta uusille organisaatioille aiheutuu muutokustannuksia. Yhteensä sote- ja maakuntauudistuksen muutokustannuksiin on varattu valtion vuoden 2017 talousarviossa rahoitusta vuodelle 2017 Maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen valmistelun ja toimeenpanon tuki ja ohjaus –momentille 31,3 miljoonaa euroa. Uudistuksista vuosina 2018-2021 aiheutuvat muutokustannukset arvioidaan ja budjetoidaan valtion talousarviosta rahoitettavilta osin vuosien 2018-2021 julkisen talouden suunnitelman valmistelun yhteydessä.

Lisäksi muutokustannuksia syntyy hajautetusti toimintakentässä muutosta toimeenpaneissa kunnissa, kuntayhtymissä ja valtion virastoissa. Näitä kustannuksia ei ole mahdollista arvioida kuin hyvin karkeasti ja esimerkkien tasolla, sillä valmistelu tapahtuu tältä osin hajautetusti. Tehtyjen selvitysten ja maakunnilta saatujen tietojen perusteella voidaan muutoksen valmistelusta suoraan vuosina 2017-2018 aiheutuvien kustannusten arvioida olevan useita kymmeniä miljoonia euroja. Merkittävä osa näistä toimijakentässä aiheutuvista muutokustannuksista on tarkoitus kattaa edellä mainituilla valtion talousarvioon varattavilla määrärahoilla.

Edellä arvioidut muutokustannukset koskevat koko sote- ja maakuntauudistus – kokonaisuutta. Tarkkaa erottelua kustannusten aiheutumisesta ja jakautumisesta uudistusten välillä ei ole mahdollista tehdä, mutta on ilmeistä, että valtaosa niistä kohdistuu sote-uudistuksen puolelle jo pelkästään toiminnan volyymin vuoksi. Muiden kuin soten ja pelastustoimen kustannukset ovat arviolta vajaat kuusi prosenttia maakunnille siirtyvien tehtävien kustannuksista, kun tarkastellaan yleiskatteista maakuntien valtion rahoituksen momenttia. Lisäksi tämän kuuden prosentin mukaisiin kustannuksiin kytkeytyviä ja niitä aiheuttavia hallituksen esityksiä ovat hallituksen esityksen eduskunnalle maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskeva lainsäädännöksi ohella aluekehittämisestä ja kasvupalveluista annettava hallituksen esitys, liikennehallinnon tehtäviä koskevan hallituksen esitys sekä lomitustehtävien uudistamista koskeva hallituksen esitys ja muutokustannukset jakautuvat myös näiden hallituksen esitysten kesken.

Henkilöstön siirryttyä maakuntien palvelukseen vuoden 2019 alussa, on kunkin maakunnan tehtävänä määritellä henkilöstö- ja palkkapolitiikka lainsäädännön sekä työ- ja virkaehtosopimusten määrittämässä rajoissa. Palkkaharmonisoinnin kustannusvaikutus määräytyy sen mukaisesti millaiseksi tehtäväkohtaiset palkkatasot maakunnissa määritellään ja millä aikataululla palvelussuhteen ehtoja ja palkkausta harmonisoidaan.

Alustavien selvitysten perusteella kustannusvaikutus on, kun huomioidaan koko sote- ja maakuntauudistuksessa eri hallituksen esityksissä ehdotettavien säännösten mukaan siirtyvä henkilöstö, kunta-alan osalta mediaanitavoitetasolla noin 75 miljoonaa euroa ja 9. desiiliin tavoit-

tetasolla noin 700 miljoonaa euroa. Jos koko kunnista ja kuntayhtymistä siirtyvä henkilöstö siirtyisi maakuntiin, työvoimakustannukset nousivat mediaanitavoitetasolla 0,7 prosenttia ja 9. desiilin tavoitetasolla 6,3 prosenttia. Vastaavassa tilanteessa valtion kustannusvaikutukset olisivat noin 18 miljoonaa euroa (mediaani) - 50 miljoonaa euroa (9. des.). Koska osa henkilöstöstä tulee kuitenkin siirtymään tuotantoyhtiöiden ja markkinoiden avautuessa mahdollisesti markkinaosuuttaan kasvattavien yksityisten palvelujen tarjoajien palvelukseen, edellä olevat luvut vain lähinnä havainnollistavat suuruusluokkaa. Laskelmia on mahdollista tarkentaa vasta, kun tiedetään mitä palveluja tullaan tuottamana markkinoilla.

Kahden viimevuosina tehdyn kuntaliitoksen esimerkki osoittaa, että palkkaharmonisoinnin kustannukset ovat olleet noin 1-3 prosenttia palkkasummasta. Yleensä palkkojen harmonisointiin menee useita vuosia.

4.1.5 Kielelliset vaikutukset

Kielilaki

Kielilain (423/2003) 3 §:n mukaan lakia sovelletaan muun muassa maakuntien viranomaisiin. Maakunnan viranomaisena on lain 6 §:n 1 momentin mukaan yksikielinen viranomaisena, jos sen virka-alueeseen kuuluu ainoastaan samankielisiä kuntia ja kaksikielinen viranomaisena, jos sen virka-alueeseen kuuluu erikielisiä kuntia tai vähintään yksi kaksikielinen kunta. Maakuntalain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain voimaansaattamisesta annetun lain (/) 5 §:ssä säädetään maakuntajaoista. Säännöksen mukaan alueellisen itsehallinnon perustamista varten manner-Suomen alue jakautuu 18 maakuntaan. Pykälässä säädetään myös maakuntien nimet ja mitkä kunnat kuuluvat kuhunkin maakuntaan. Maakuntajaoon muuttamisesta säädetään maakuntajakolaissa (/). Maakunnista kaksikielisiä maakuntia ovat Keski-Pohjanmaan, Kymenlaakson, Pohjanmaan, Uusimaan ja Varsinais-Suomen maakunnat. Näistä Pohjanmaa on enemmistökieleltään ruotsinkielinen ja muut edellä mainitut kaksikieliset maakunnat enemmistökieleltään suomenkielisiä. Kymenlaakson maakunnassa on vain yksi ruotsinkielinen kunta (Pyhtää).

Kielilain 10 §:n 1 momentin mukaan valtion viranomaisessa, kaksikielisessä maakunnan viranomaisessa ja kaksikielisessä kunnallisessa viranomaisessa jokaisella on oikeus käyttää suomea tai ruotsia. Viranomaisen on lisäksi järjestettävä asiassa kuultavalle mahdollisuus tulla kuulluksi omalla kielellään, suomeksi tai ruotsiksi. Pykälän 2 momentin mukaan yksikielisessä maakunnan viranomaisessa käytetään maakunnan kieltä ja yksikielisessä kunnallisessa viranomaisessa käytetään kunnan kieltä, jollei viranomaisena pyynnöstä toisin päättä tai jollei muualla laissa toisin säädetä. Jokaisella on kuitenkin oikeus käyttää omaa kieltään ja tulla kuulluksi omalla kielellään viranomaisen aloitteesta vireille tulevassa asiassa, joka välittömästi kohdistuu hänen tai hänen huollettavansa perusoikeuksiin tai joka koskee viranomaisen hänelle asettamaa velvoitetta.

Maakuntien tehtäväalaaan maakuntalain 6 §:n mukaan kuuluvassa sosiaali- ja terveydenhuollossa asiakkaiden kansalliskieliä koskevat oikeudet turvataan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 6 §:ssä olevalla palvelujen kieltä koskevalla erityissäännöksellä, jonka mukaan sosiaali- ja terveydenhuolto on järjestettävä sekä suomeksi että ruotsiksi kaksikielisessä maakunnassa, siten että asiakas saa ne valitsemallaan kielellä, joko suomeksi tai ruotsiksi. Yksikielisessä maakunnassa palvelut järjestetään maakunnan kielellä, siten että asiakkaalla on oikeus käyttää suomen tai ruotsin kieltä.

Kielilain mukaan maakunnat rinnastuvat kielellisten oikeuksien toteuttamisen kannalta kunnallisiin viranomaisiin lukuun ottamatta sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja, joissa asiakkaiden kielelliset oikeudet ovat edellä kuvatulla tavalla kielilain sääntelyä laajemmat. Tämän esityksen seurauksena maakunnille siirretään kunnista ja kuntayhtymistä siirtyvien tehtävien lisäksi kuitenkin lukuisia tehtäviä myös valtion viranomaisilta. Näissä valtiolta maakunnille siirtyvissä tehtävissä hallinnon asiakkaiden ja palvelujen käyttäjien kielelliset oikeudet ovat nyt kielilain 10 §:n 1 momentin mukaan laajemmat kuin ne ovat niissä tehtävissä, jotka hoidetaan yksikielisissä kunnallisissa viranomaisissa tai jotka tullaan hoitamaan yksikielisissä maakuntien viranomaisissa.

Edellä kuvattu tilanne johtaa siihen, että yksikielisten maakuntien kielivähemmistöön kuuluvien asukkaiden ja palvelujen käyttäjien kielelliset oikeudet kaventuisivat valtion viranomaisilta maakunnille siirtyvien tehtävien hoitamisessa nykytilanteeseen verrattuna. Tämän epäkohdan korjaamiseksi esitykseen sisältyy kielilakia koskeva muutosehdotus, jolla varmistettaisiin, ettei kielellisten oikeuksien toteutuminen heikkenisi uudistuksen johdosta valtion viranomaisilta maakunnille siirtyvien tehtävien hoitamisessa nykytilanteeseen verrattuna. Toisaalta sääntelyehdotus myös laajentaisi kielellisiä oikeuksia sellaisissa maakunnan tehtävissä, jotka siirtyvät yksikielisiltä kunnilta tai kuntayhtymiltä yksikielisille maakunnille.

Saamen kielilaki

Saamen kielilain 2 §:ssä säädetään lain soveltamisalasta. Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan lakia sovelletaan Lapin maakuntaan. Saamen kielilain 2 lukuun sisältyvät saamelaisten kielellisiä oikeuksia ja viranomaisia koskevat perussäännökset. Saamelaisten kotiseutualueella sovellettavat erityissäännökset ovat lain 3 luvussa. Lain 4 luvussa on sekä lain soveltamisalan piiriin kuuluvia viranomaisia koskevia säännöksiä että vain saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella sovellettavaksi tulevia säännöksiä. Lisäksi lain 5 luvun eräät säännökset koskevat kaikkia viranomaisia.

Saamen kielilain soveltamisala määräytyy ensinnäkin alueellisen rajauksen, saamelaisten kotiseutualueen, kautta. Saamelaisten kotiseutualueella tarkoitetaan saamelaiskäräjistä annetun lain (974/1995) 4 §:n mukaan Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kuntien alueita sekä Sodankylän kunnassa sijaitsevaa Lapin paliskunnan aluetta. Kotiseutualue sijoittuu kokonaisuudessaan Lapin maakunnan alueelle. Toiseksi lain soveltamisala määräytyy sen soveltamisalaan kuuluvien viranomaisten kautta ja kolmanneksi eräin osin eri viranomaisten käsiteltäväksi tulevien asioiden kautta. Tämän johdosta lain alueellinen soveltamisala laajenee eräissä tapauksissa valtakunnalliseksi. Saamelaisten kielelliset oikeudet ovat laajemmat saamelaisten kotiseutualueella kuin kotiseutualueen ulkopuolella. Jos lain soveltamisalaan kuuluvan viranomaisen virka-alue on osittain saamelaisten kotiseutualueella ja osittain sen ulkopuolella, saamelaisten kotiseutualueella sovellettavat säännökset tulevat sovellettaviksi viranomaisen niissä virastoissa tai muissa toimipaikoissa, jotka sijaitsevat kotiseutualueella. Viranomaiseen sovellettavat säännökset eivät siten määräydy yksinomaan viranomaisen virka-alueen mukaan, vaan sen perusteella, missä viranomainen taikka asianomainen virasto tai muu toimipaikka sijaitsee. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että saman viranomaisen toisessa virastossa tai muussa toimipaikassa saattavat tulla noudatettavaksi saamelaisten kotiseutualueella sovellettavat säännökset ja toisessa kotiseutualueen ulkopuolella sovellettavat säännökset.

Maakuntien tehtäväalaan maakuntalain 6 §:n mukaan kuuluvassa sosiaali- ja terveydenhuollossa asiakkaiden saamen kieltä koskevat oikeudet turvataan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 6 §:ään sisältyvällä palvelun kieltä koskevalla erityissäännöksellä, jonka mukaan asiakkaalla on oikeus käyttää saamen kielilain (1086/2003) tarkoittamalla tavalla saamen kieltä saamelaisten kotiseutualueella tuotettavissa sosiaali- ja terveydenhuollon pal-

veluissa sekä Lapin maakunnan alueella sellaisissa sosiaali- ja terveystalveuissa, joita tuoteaan vain kotiseutualueen ulkopuolella sijaitseuissa toimintayksiköissä.

4.2 Valtion tehtävien uudelleenorganisointi

4.2.1 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Uudistus luo edellytykset digitaaliselle asiakaslähtöiselle, vaikuttavalle, kustannustehokkaalle ja yhdenmukaiselle valtakunnalliselle toiminnalle jota voidaan suorittaa myös alueilla

Lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävissä voidaan vaikuttaa yhteiskuntaan toiminnan ja sen ohjauksen kokonaisnäkemyksen kautta sekä hyödyntää toimialojen sisäisiä ja niiden välisiä synergioita

Muutokset purkavat viranomaisten päällekkäisiä toimintoja, tehostavat resurssien käyttöä ja asiantuntemuksen laajaa hyödyntämistä sekä mahdollistavat toimintakulttuurin muutoksen

Tehtävissä onnistuminen edellyttää kokonaan uudenlaista ajattelutapaa virastojen ohjaamisessa, johtamisessa sekä toimintatavoissa

4.2.1.1 Valtion lupa- ja valvontavirasto

Tehtävien kokoaminen ja valtakunnallinen toimivalta

Valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien kokoamisella valtakunnallisen toimivallan Valtion lupa- ja valvontavirastoon luodaan edellytykset näiden tehtävien nykyistä asiakaslähtöisemmälle, vaikuttavammalle, kustannustehokkaammalle ja yhdenmukaisemmalle toimeenpanolle.

Yhdeksässätoista aluehallinnon virastossa ja yhdessä keskushallinnon virastossa nyt hoidettavien tehtävien kokoaminen yhteen valtakunnallisen toimivallan virastoon parantaa nykyiseen resurssit alueeseen kiinnittävään rakenteeseen ja osin päällekkäiseen tehtäväjakoon nähden mahdollisuuksia hyödyntää voimavaroja koko maassa tarkoituksenmukaisella ja tehokkaalla tavalla. Valtakunnallisen viraston malli mahdollistaa resurssien joustavamman kohdentamisen ja työn tasaisemman jakautumisen, kun paikkariippumattomia tehtäviä voidaan maantieteellisten organisaatorajojen estämättä jakaa valtakunnallisiin työjonoihin. On kuitenkin huomattava, että useat viraston tehtävät edellyttävät erityisasiantuntemusta, minkä vuoksi resurssien tilannekohtainen uudelleenkohdennus toimialalta toiselle on vain rajallisesti mahdollista. Edellytykset hyödyntää nykyisin eri virastoihin sijoittunutta erityisasiantuntemusta sen sijaan paranevat merkittävästi. Lisäksi valtakunnallisen viraston malli mahdollistaa nykyistä laajemmin erikoistumisen tietyille asiantuntija-alueille.

Valtakunnallinen toimivalta on edellytys viraston toimintaa ja asiakkaita palvelevan digitalisaation täysimääräiselle käyttöönotolle, sillä tietoteknisten ratkaisujen hyödyntäminen edellyttää uusien valtakunnallisesti yhdenmukaisten toimintaprosessien luomista ja käyttöönottoa. Tehtävien kokoaminen valtakunnalliseen viranomaiseen luo nykyistä selvästi paremmat edel-

lytykset toimintatapojen, ratkaisukäytäntöjen, palvelumallien ja palvelutason yhtenäisyydelle koko maassa. Toimintatapojen muutoksen saavuttaminen edellyttää uudessa virastossa toiminnan ja prosessien johtamisen määrätietoista kehittämistyötä sekä resurssien varmistamista kehittämislle.

Asiantuntemuksen kokoamisen myönteisiä vaikutuksia kohdistuu erityisesti niihin Valtion lupa- ja valvontavirastoon koottaviin tehtäviin, joissa prosessi on nykyisin hajautettu usealle eri viranomaiselle. Tällaisia eri viranomaisille hajautuneita tehtäviä ovat nykyisin aluehallintovirastoissa ja ELY-keskuksissa hoidetut ympäristöhallinnon tehtävät sekä nykyisin aluehallintovirastoissa ja Valvirassa hoidetut sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät. Ehdotetut valtion virastorakenteen muutokset purkavat myös päällekkäisyyksiä tehtävien hoidossa. Päällekkäinen toimivalta on koskenut erityisesti kilpailu- ja kuluttajahallinnon tehtäviä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnan tehtäviä.

Valtakunnallinen toimivalta edistää toiminnan suunnitelmallisuutta, läpinäkyvyyttä ja valvonnan yhdenmukaistumista sekä paikkariippumattomien ja alueellisten prosessien arviointia, kehittämistä ja yhdentämistä. Valtakunnallisten tietovarantojen tiedot ovat nykyistä vertailukelpoisempia ja analysoitavissa. Näin saadaan reaaliaikaista tilannekuvaa toiminnan suunnitelmaan ja läpinäkyvyyttä toimintaan. Läpinäkyvyys luo osaltaan vaikuttavuutta.

Osa Valtion lupa- ja valvontaviraston tehtävistä edellyttää alueellista läsnäoloa. Viraston toimipaikkaverkko on tarkoitus muodostaa siten, että se ottaa huomioon henkilöstön toiminnallisesti tarkoituksenmukaisen sijoittumisen. Tarkoituksena on, että virastolla olisi valtioneuvoston asetuksella säädettävä toimipaikka jokaisessa maakunnassa. Tämän lisäksi virastolla voisi olla työjärjestyksellä määrättäviä työskentelypisteitä. Kaikissa toimipaikoissa ei tehtäisi kaikkien viraston toimialojen tehtäviä vaan henkilöstö sijoittuisi jatkossakin eri toimipaikkoihin ja työskentelypisteisiin tehtävien hoidon kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla. Kattavan alueellisen toimipaikkaverkon tarpeellisuus korostuu tehtävissä, jotka edellyttävät paikan päällä tehtävää tarkastustoimintaa. Tällaisia tehtäviä sisältyy erityisesti työsuojeluvalvontaan, ympäristövalvontaan ja sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutuotannon valvontaan. Valtion valvontatehtävien kokoaminen yhteen virastoon mahdollistaa viraston alueellisen toimipaikkaverkon ylläpidon kustannustehokkaalla tavalla sekä sen kehittämisen aidosti toiminnallisista tarpeista lähtien. Valtion alueilla hoidettavien toimintojen kokoaminen yhteen virastoon edesauttaa toimitilatehokkuuden parantamista ja hallintopalveluiden toteuttamista kustannustehokkaasti toisin kuin rakenne, jossa usea eri valtion virasto ylläpitäisi omia alueellisia toimipaikkaverkkojaan. Ehdotettu valtion valvonta-, ohjaus- ja lupatoiminnot kokoava malli mahdollistaa sektoriviranomaismalleja laajemman toimipaikkaverkon ylläpitämisen ja valvontatoiminnan toteuttamisen alueellisesti läsnä ollen. Kiinteitä työskentelypisteitä on osin mahdollista tulevaisuudessa korvata alueellista läsnäoloa heikentämättä kehittämällä työnteon muotoja esimerkiksi Hub-toimipisteillä (väliaikainen toimipiste) ja etätyöllä.

Viraston ja sen toimialojen suuri koko ja viraston toimiminen maantieteellisesti hajautetusti eli monipaikkaisesti on haaste, mutta samalla myös mahdollisuus. Järkevällä organisaatiolla, työskentelymuodoilla ja työvälineillä voidaan valtakunnallista virastoa johtaa ja siinä toimia nykyistä tehokkaammin ja vaikuttavammin. Onnistuneita esimerkkejä aluehallintovirastoissa tällaisesta valtakunnallisella toimivallalla mutta monipaikkaisesti organisoidusta toiminnasta ovat esimerkiksi työsuojelun tilaajavastuuvalvonnan ja aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalveluiden organisointi.

Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämistoiminnot on 1.3.2015 lukien koottu valtakunnallisesti toimivaksi hallinto- ja kehittämispalvelut –vastuualueeksi (HAKE-vastuualue). Vastuualue on organisatorisesti osa Etelä-Suomen aluehallintovirastoa, mutta se toimii kaikissa alue-

hallintovirastoissa ja tuottaa hallinto- ja kehittämisspalveluja kaikille aluehallintovirastoille. Kokemukset aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämisspalvelutoimintojen valtakunnallistamisesta ovat olleet pääosin myönteisiä ja saatuja kokemuksia voidaan hyödyntää arvioitaessa muidenkin toimintojen valtakunnallistamisen vaikutuksia.

Valtakunnallinen toimivalta sekä suurempi yksikkökoko ovat mahdollistaneet HAKE-vastuualueen toimintaprosessien kehittämisen ja niiden yhdenmukaistamisen valtakunnallisesti sekä poistaneet päällekkäistä työtä. Tämän seurauksena henkilöstövoimavaroja on voitu uudelleen kohdentaa, mikä on merkinnyt tuottavuuden kasvua. Henkilöstö aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämisspalvelutehtävissä on vähentynyt toiminnan alusta lukien lähes 10 % siten, että toiminnan alkaessa 1.3.2015 henkilöstöresurssi HAKE-vastuualueella oli 138 henkilötyövuotta, vuoden 2016 toteuma tulee olemaan noin 127 henkilötyövuotta ja vuosi 2017 tullaan aloittamaan 118 henkilötyövuoden henkilöstöresurssilla. Henkilötyövuosivähennykset on toteutettu luontaisen poistuman kautta. Vähennyksistä huolimatta palvelukyky ja palveluiden laatu on pystytty turvaamaan eikä organisaatio ole yhtä haavoittuva poissaolojen ja lomien aikana kuin aiemmin. Toimintaprosessien valtakunnallisen yhdenmukaistamisen myötä palvelut on pystytty tuottamaan virastoille yhdenvertaisesti ja aiempaa tasalaatuisemmin. Suuremmissa yksiköissä toimiessa on pystytty varmistamaan myös tarvittava erityisasiantuntemus, mikä parantaa annettavan palvelun laatua sekä mahdollisuuden aiempaa paremmin kehittää toimintaa. Henkilöstön näkökulmasta työkuormaa on pystytty tasamaan valtakunnallisesti. Valtakunnallisuus on mahdollistanut resurssien joustavamman käytön, mikä HAKE -vastuualueella on tarkoittanut työjonojen valtakunnallistamista ja toisaalta henkilöstöä on voitu tarpeen mukaan kohdentaa kriittisiin resursseja vaativiin tehtäviin vastuualueen sisällä yli yksikkörajojen.

Valtakunnallisesti toimivan monipaikkaisen vastuualueen haasteena on työyhteisökonseptin heikkeneminen esimiehen ollessa kaukana ja mahdollisesti myös kollegoiden puuttuminen, mikä lisää johdon haastetta johtaa ja sitouttaa henkilöstöä. Prosesseissa ja rakenteissa tehtävien muutoksien lisäksi toiminnan vaikuttavuuden kasvu ja palvelukykyyn parantuminen edellyttävät myös henkilöstöltä konkreettisia muutoksia kuten uudenlaisten työskentelymallien omaksumista. Toimipaikasta kaukana toimivasta hallinnosta voi muodostua irrallinen suhteessa substanssitoimintaan, jolle palveluja tuotetaan. Vaikka hallinnollisia tehtäviä on keskitetty, virastoissa on edelleen alueellista koordinaatiota edellyttäviä toimintoja kuten sisäinen viestintä ja toimitilahallinto.

Nykyinen aluehallintovirastojen monivirastorakenne aiheuttaa jo toteutetusta hallintopalvelujen kokoamisesta huolimatta edelleen hallintotehtävissä päällekkäistä työtä kuuden viraston toimintojen koordinoinnissa ja virastojen johtojen esikuntatoiminnoissa. Aluehallintovirastojen hallintopalvelujen sekä ELY-keskuksesta ja Valvirasta siirtyvien tehtävien hallintopalvelujen integrointi uudessa virastossa luo edellytykset parantaa edelleen virastohallinnon palveluiden sekä sisäisen kehittämisen tuottavuutta.

Valtakunnallisiin menettelytapoihin siirtyminen ja siihen vaadittava kehitystyö on aikaa vievä prosessi. Kehittäminen edellyttää resurssien kohdentamista kehittämistyöhön, eivätkä hyödyt viraston aloitusvaiheessa realisoidu täysimääräisinä. Lisäksi viraston hallinnon ja toimialojen keskinäisten tehtäväsuhteiden määrittely, työnjakojen muuttaminen sekä työtapojen kehittäminen ja yhdenmukaistaminen voivat toiminnan alkaessa kuormittaa virastoa sekä johtaa epä-tarkoituksenmukaisiin siirtymävaiheen ratkaisuihin viraston ydintehtävien hoidon kannalta. Tämän vuoksi on keskeistä jo uuden viraston valmisteluvaiheessa arvioida kunkin toiminnon sisäiset ja ulkoiset tavoitteet sekä suunnata kehitystyö tämän mukaisesti.

Erityisesti sosiaali- ja terveysalan lupa-, ohjaus- ja valvontatoiminnan kannalta malli selkeyttää viranomaisrakennetta sekä parantaa mahdollisuuksia voimavarojen tehokkaaseen ja tarkoi-

tuksenmukaiseen hyödyntämiseen verrattuna nykytilaan, jossa toiminta on hajautettu kuudelle aluehallintovirastolle ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolle. Sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnan tehtävä on erityisen vaativa juuri nyt, kun sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta uudistetaan laajamittaisesti monella tavalla. Kansainvälinen näyttö osoittaa, että muutos ja murrosvaihe tulee kestäväksi vuosia ja sen aikana palvelujen saatavuus voi heiketä ja potilas- ja asiakasturvallisuus saattavat vaarantua. Korjausliikkeitä joudutaan tekemään, joten valvonnan tarve tulee kasvamaan. Palvelurakenteiden muutos, ihmisten valinnanvapauden lisääminen, palveluntuottajien ja palvelun tuottamisen tapojen uudistuminen ja moninaistuminen edellyttävät valvonnalta vahvaa sosiaali- ja terveydenhuollon erityispiirteet tunnistavaa ja huomioivaa kuin myös palvelujärjestelmän kokonaisuuden hahmottavaa ja osaavaa asiantuntemusta ja riittäviä voimavaroja. Haasteena on, että uuden viraston toiminta käynnistyy samanaikaisesti 1.1.2019 kun sosiaali- ja terveystalouden uudistus tulee voimaan.

Vesilain osalta maakuntaudistuksessa aluehallintovirastolle kuuluvien lupatehtävien ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle kuuluvien valvonta- sekä yleisen edun valvontatehtävien osoittaminen uuden Valtion lupa- ja valvontaviraston hoidettavaksi merkitsee muutosta viranomaisjärjestelmän ja yleisen edun valvonnan järjestämisen perusteisiin. Käytössä ollut kahden viranomaisen malli on osoittautunut toimivaksi ratkaisuksi erityisesti vesilain mukaisessa järjestelmässä, jossa hankkeen lupaharkinta perustuu erilaisten yleisten ja yksityisten intressien painoarvon punnintaan. Viranomaisten keskinäisen tehtävänjaon ja menettelyn tasapuolisuuden näkökulmasta on ollut selkeä ratkaisu, että yleistä etua valvovat viranomaiset ovat toimineet asian ratkaisevasta viranomaisesta erillään. Lupa- ja valvonta-asioiden keskittäminen yhteen viranomaiseen lähentää lupa- ja valvontatoimea. Yleisen edun valvonnasta vastaisi jatkossa ympäristötehtävien toimialue, joka ratkaisee myös lupaviranomaisen toimivaltaan kuuluvat vesitalousasiat. Uudistus keventää asian käsittelyyn liittyvää menettelyä, kun valvontaviranomaiselta ei enää jatkossa olisi tarpeen pyytää lausuntoa.

Kilpailu- ja kuluttaja-asioiden kannalta tehtävien kokoaminen Kilpailu- ja kuluttajavirastoon poistaa nykyisen virastorakenteen keskinäiset ohjaussuhteet ja tehostaa toimintaa. Resurssien vapautuu ohjauksesta, jota töiden teettäminen aluehallintovirastoilla on vaatinut. Tarvetta näissä tehtävissä nykyisenkaltaiseen alueelliseen läsnäoloon ei enää ole eikä alueellisten toimipaikkojen ylläpitoon. Sen sijaan toiminnan kehittämiseen sisältyy uudistamis- ja digitalisointipotentiaalia, jonka avulla alueellinenkin vaikuttavuus voidaan saavuttaa nykyistä tehokkaammin ja aluehallintovirastojen resurssit suunnatuksi ajanmukaisempiin tarkoituksiin. Markkinat ovat muuttuneet ja tehokkaampi ja alueellisesti kattavampi tapa olisikin esimerkiksi perustaa jollekin sosiaalisen median alustalle palvelu, johon kuluttajat voisivat itse ilmoittaa havaitsemistaan hintamerkintöjen puutteista ja jonka kautta palaute voitaisiin ohjata suoraan kauppiaille. Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi hyödyntää asiantuntijaresurssit tiedon keräämisen sijasta tiedon analysointiin ja keskittyä etsimään ratkaisuja esimerkiksi monimutkaisten palvelukokonaisuuksien hintatietojen esittämiseen.

Viraston monialaisuus ja poikkihallinnollinen toiminta

Valtion lupa- ja valvontavirasto on tehtäviltään monialainen, mikä parantaa sille säädettyjen tehtävien toimeenpanon vaikuttavuutta. Virastorakenne mahdollistaa eri toimialojen välisen vuorovaikutuksen, yhteensovituksen ja yhteistyön lisääntymisen.

Sekä etukäteisvalvonnassa että reaktiivisessa valvonnassa monialainen valvova viranomainen pystyy ohjaamaan toimintaa ja puuttumaan epäkohtiin myös sellaisissa toiminnoissa, jotka sijoittuvat valtion hallinnonalajaossa usealle eri hallinnonalalle tai hallinnonalojen rajapintoihin kuten esimerkiksi ensihoidossa, oppilashuollossa ja lastensuojelussa. Virastolla on mahdolli-

suus poikkihallinnollisesti yhteen sovittaa valvontatoimintaa niin operatiivisesti kuin prosessaalisesti ja asiallisesti, eli hyödyntää esimerkiksi yhteisiä tarkastuskäyntejä, käsitellä samassa menettelyssä saman valvottavan useampia asioita ja punnita eri asiaratkaisujen keskinäistä suhdetta ja merkitystä jo valvovan viranomaisen sisällä. Näin virasto voi vaikuttaa valvottavaan toimintaan kattavasti, oikea-aikaisesti ja vuorovaikutteisesti.

Toisin kuin sektoriviranomaismallissa, on Valtion lupa- ja valvontavirastolla monialaisena valvontaviranomaisena käytössään laaja-alainen erityisasiantuntemus toisiinsa linkittyviltä eri hallinnonaloilta. Esimerkiksi lasten ja nuorten palveluiden valvonnassa virastolla on käytössään niin sosiaalihuollon, terveydenhuollon, varhaiskasvatuksen kuin opetustoimenkin erityisasiantuntemus. Lisäksi valvontatoiminnan kokoaminen yhteen virastoon muodostaa Valtion lupa- ja valvontavirastoon vahvan laillisuusvalvonnan oikeudellisen osaamiskeskittymän.

Laajapohjainen asiantuntemus eri aloilta mahdollistaa toimialojen voimavaratarpeiden huomioiden entistä paremmin ja kustannustehokkaammin. Toimintaympäristön muuttuessa, yhteiskunnan kehittyessä ja valvottavan toiminnan monitahoistuesssa viraston toimialoilla on tarve hyvin monipuoliseen erityisasiantuntemukseen.

Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteiden ja palvelutuotannon muuttuessa virasto tarvitsee merkittävää yksityis- ja hankintaoikeudellista, hallinnollista sekä taloudellista asiantuntemusta sosiaali- ja terveydenhuollon ammatillisen ja oikeudellisen asiantuntemuksen rinnalle. Monialainen virastorakenne mahdollistaa tällaisen asiantuntemuksen verkostomaisen hyödyntämisen viraston sisällä siten, että tarvittavaa asiantuntijaresurssia voidaan joustavasti kohdentaa toimialojen erityistarpeiden ja työtilanteiden mukaan eikä sitä tarvitse hankkia viraston ulkopuolelta. Ohjausjärjestelmänsä kautta viraston toiminnassa säilyy kiinteä yhteys sosiaali- ja terveysministeriöön ja konserniyhteistyön kautta koko hallinnonalaan. Tällä on erityinen merkitys toiminnassa ensisijaisesti tarvittavan laajan sosiaali- ja terveysalan asiantuntemuksen kannalta. Yhteistyön kautta asiantuntemus on verkostomaisesti käytössä koko konsernissa ja toisaalta tehtävien kokoaminen taloudellisesti kantokykyiselle laajalle pohjalle tukee viraston oman sisältöasiantuntemuksen ylläpitämisen, kehittämisen ja laajentamisen mahdollisuuksia. Tämä osaltaan turvaa asiakkaan saaman palvelun laadullista sisältöä ja toiminnan suunnittelua sekä kohdentamista tavoitteiden mukaisesti.

Viraston ohjauksessa siirtyminen kuuden aluehallintoviraston, kolmentoista ympäristötehtäviä hoitavan ELY-keskuksen sekä Valviran ohjauksesta yhteen usean ministeriön yhteiseen tuulosohjaukseen ja strategiatyöhön mahdollistaa ohjaustoiminnan kokonaisuuden tehostumisen. Samoin valtion alue- ja keskushallinnon nykyisten päällekkäisten tehtävien purkaminen ja siitä johtuva keskushallinnon virastojen ja aluehallintovirastojen välisen ohjausrakenteen poistuminen keventävät viranomaisten välistä ohjauskokonaisuutta. Nykyisin aluehallintovirastojen ohjaukseen kuuluvia tehtäviä, kuten esimerkiksi virastojen toiminnan yhdenmukaisuuden ohjaus, siirtyy uudessa virastorakenteessa viraston sisäisen johtamisen piiriin kuuluvaksi. Viraston ohjauksen ja toisaalta viraston sisäisen johtamisen välinen jako selkeytyy uudessa virastorakenteessa.

Viraston tehtävien toimialaohjauksesta eli sektorikohtaista operatiivista toimintaa koskevasta ohjauksesta ja valvonnasta vastaavat toimialoittain asianomaiset ministeriöt. Uusi valtakunnallisen viranomaisen rakenne edistää nykyistä aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten monivirastomallia tiiviimmän ministeriön ja viraston välisen toimialaohjauksen toteuttamista. Samoin viraston sisäinen organisoituminen sektorikohtaisiksi toimialoiksi edistää vuorovaikutteista ministeriön ja toimialan välistä ohjausta.

Valtioneuvoston ministeriöiden yhteisen viranomaisen mallissa ohjaukokonaisuus tulee muodostumaan sekä ministeriöiden yhteisestä ohjauksesta että ministeriökohtaisesta toimialaohjauksesta. Jottei toiminnan sisällöllinen ohjaus jää yhteiseen ohjaukseen nähden liian heikoksi, tulee ministeriöiden toteuttaa aktiivisesti myös toimialaohjausta. Osalla ministeriöistä tämä edellyttää uudenlaisten yhteistyön ja vuorovaikutuksen mallien kehittämistä ohjaavan ministeriön ja viraston välille. Voidaankin arvioida, että tiiviin ohjaussuhteen muodostamiseksi ministeriöiden tulee panostaa tavanomaista keskushallinnon sektoriviranomaisrakennetta enemmän viraston ohjaukokonaisuuteen.

Hallinnonalarajat ylittävä yhteistyö ja koordinaatio on rakennettu osaksi Valtion lupa- ja valvontaviraston ohjaus- ja johtamismallia. Monialaisen viraston ohjaus ministeriöiden yhteistyönä mahdollistaa ohjattavan toiminnan tarkastelun hallinnonalarajat ylittävänä kokonaisuutena parhaan mahdollisen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden aikaansaamiseksi. Uusi ohjausmalli tulee lisäämään merkittävästi ministeriöiden välistä yhteistyötä. Ministeriöiden yhteisesti toteuttamassa ohjauksessa valtioneuvoston poikkihallinnolliset strategiset tavoitteet hallitusohjelmasta ja muista valtioneuvostotason poikkihallinnollisista asiakirjoista ovat jalkautettavissa osaksi monialaisen viraston strategista ohjausta. Monialaisen viraston ohjauksessa eri toimintojen yhteiset rajapinnat ja muut yhteiset tekijät tulevat helpommin käsitellyiksi ja huomioon otetuiksi kuin yksittäisten hallinnonalakohtaisten virastojen erillisissä ohjausprosesseissa. Ohjauksessa tapahtuva yhteistyö edistää julkisen hallinnon kokonaisuuden kannalta parhaiden ratkaisujen löytämistä myös valtioneuvoston tasolla ja vähentää suomalaisen hallinnon ongelmaksi todettua siiloutuneisuutta. Valtion lupa- ja valvontaviraston yhteisen ohjauksen mallilla poistetaan sektorikohtaiseen tulosohtaukseen sisältyviä hallinnonalakohtaisia sijoja sekä mahdollistetaan hallitusohjelman poikkihallinnollisten laajojen yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden sisällyttäminen osaksi viraston tulosohtausta. Monialainen valtakunnallinen virasto on yksi tehokas tapa vastata poikkihallinnollisuuden tarpeisiin.

Ministeriöiden tavanomaisen tulosohtauksen menettelyt eivät ole suoraan uuteen yhteisen ohjauksen malliin sovellettavissa. Toiminnan sisällöllinen ohjaus ja sen suhde uudenlaiseen yhteiseen ohjaukseen edellyttää ministeriöiltä uudenlaista toimintatapaa. Mikäli tulosohtauksen menettelyitä ei ministeriöissä päivitetä ja poikkihallinnollisen yhteensovituksen roolia kirkasteta, voi ohjauksesta muodostua tarpeettoman monimutkainen. On myös otettava huomioon esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnan rooli sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen tavoitteiden toteutumisessa ja sen edellyttämä tiivis yhteys sosiaali- ja terveysministeriöön ja sen hallinnonalan muihin virastoihin. Uuden ohjausmallin etupainotteinen ja konkreettinen suunnittelu jo viraston valmisteluvaiheessa sekä ohjauksen toimintamallin valmistelu ohjaavissa ministeriöissä ennen viraston toiminnan käynnistymistä on ensiarvoisen tärkeää.

Ohjausmalli rakentuu sille perusajatukselle, että toimialojen toiminnalla on yhteiset strategisen tason tavoitteet. Tämä ajattelutapa edellyttää ohjauksen operationalisointia kautta linjan siten, että tavoiteasetanta ja sen toteuttamisen keinot suunnitellaan toimialakohtaiseksi toiminnaksi yhteisellä päämäärällä. Tässä työssä on tarkemmin tunnistettava toimintojen aidosti yhteiset rajapinnat ja keskinäiset vaikutussuhteet ja myös tunnustettava, että kaikilla rajapinnoilla ei ole yhteismitallista merkitystä. Vaarana on että ohjaus ei palvele tarkoitustaan, mikäli yhteensovitus toteutetaan vain asettamalla tavoitteet pienimmän yhteisen nimittäjän mukaan keskityen toiminnan kannalta vähämerkityksellisiin yksityiskohtiin. Jos taas tavoitteissa lähdetään asetelmasta, joka ei vastaa kaikkien toimialojen tarpeita mutta voimakkaasti suuntaa toimintaa, riskinä on että yhteiskunnallinen vaikuttavuus ei toteudu.

Viraston toimiminen monipaikkaisesti lisää johtamis- ja esimiestyön haasteellisuutta. Virasto sekä osa sen toimialoista tulee olemaan suuria ja nykyiseen nähden viraston ylin johto voi etäännyä henkilöstöstä. Toiminnan ja resurssien johtaminen on toimialoittain organisoidussa

virastorakenteessa selkeää, mutta voi johtaa ilman poikkihallinnollisen ohjaus- ja johtamis-mallin kehittämistä hallinnonalakohtaiseen eriytymiseen ja osaoptimointiin. Riskinä on, että valtakunnallisessa toimialoittain organisoidussa mallissa toimialoista syntyy hyvin itsenäisiä toimijoita viraston sisään, jolloin viraston yhteinen toiminta-ajatus ei toteudu, poikkihallinnol-lisuuden hyötyjä ei saavuteta, virastokokonaisuuden johtaminen kärsii ja hallinnonalakohtai-nen optimointi haittaa asiantuntemuksen ja resurssien joustavaa ja tehokasta käyttöä. Myös pääjohtajan tavanomaisesta poikkeava asema, jossa pääjohtaja on toisaalta viraston päällikkö, mutta samanaikaisesti hänen otto- ja direktio-oikeutensa toimialoilla tehtävään työhön nähden on rajoitettu, voi muodostaa riskin organisaation sisäisestä hajaantumisesta useisiin toisistaan erillään johdettuihin linjoihin.

Tämän kehityskulun ehkäisemissä on tärkeää, että viraston pääjohtajan rooli ymmärretään oi-kein ja koko viraston johto sitoutetaan viraston tavoitteiden ja poikkihallinnollisen toiminnan toteuttamiseen. Virastolle ehdotetaan säädettäväksi uudenlainen yhteisen johtamisen malli, jo-ka kytkeytyy tiiviisti viraston toiminta-ajatuksen sekä virastolle ehdotettavaan yhteisen ohja-uksen malliin. Koko viraston johto olisi velvollinen toteuttamaan viraston toiminta-ajatuksessa sekä yhteisessä ohjauksessa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi tarpeellista toimintojen yhteen sovittamista ja kehittämistä sekä muuta yhteistoimintaa. Johdon tehtävissä korostuisi siten perinteisen tulosvastuun ohella vastuu viraston sisäisen yhteistyön, poikkihal-linnollisen toiminnan ja aidon yhteisesti tavoitteellisen toiminnan toteuttamisesta ja edistämi-sestä ja johto olisi velvollinen osallistumaan viraston yhteiseen johtamiseen. Pääjohtajan roo-lina ei ole johtaa varsinaista viraston toimialoilla tapahtuvaa lupa-, ohjaus- ja valvontatoimin-taa – tämä on toimialojen johtajien tehtävä. Sen sijaan pääjohtajan roolina on luoda johtami-sellaan edellytyksiä viraston tehtävien tuloksettaalle toteuttamiselle sekä vastata viraston tu-lostavoitteiden saavuttamisesta ja johtaa viraston toimintojen yhteensovittamista ja viraston yhteistä kehittämistä. Viraston pääjohtajan sekä toimialojen ja toimintayksiköiden johtajien johtamistehtävässä korostuu vastuu siitä, että virasto toimii ja kehittyy yhtenä kokonaisuutena ja toimii poikkihallinnollisesti ja moniammatillisesti. Toimialojen ja toimintayksiköiden joh-tajat vastaisivat pääjohtajalle johtamiensa toimintojen osalta toiminnan tuloksellisuuden ja tu-lostavoitteiden saavuttamisen lisäksi siitä, että toimialan toiminnassa toteutetaan viraston ta-voitteiden toteuttamiseksi tarpeellista viraston eri toimintojen yhteen sovittamista ja muuta yh-teistoimintaa. Yhteisen johtamisen mallin tarkoituksena onkin, että virastoa ei johdeta toimi-alakohtaisina erillisinä osina, vaan aidosti yhteiskuntaan vaikuttavana kokonaisuutena.

Viraston sisäisen siiloutumisen riskejä ehkäistään ehdotuksessa ministeriöiden yhteiseen hal-linnonalojen näkemykset yhteen sovittavaan kannanmuodostukseen perustuvalla yhteisen oh-jauksen mallilla, virasto yhteisen johtamisen mallilla ja siihen sisältyen viraston ylimmälle johdolle säädettävällä tehtävällä vastata viraston toimintojen yhteensovittamisesta niin virasto-tasolla kuin toimialatasolla. Tarkoituksena myös on, että toimialoittaisen organisoitumisen vastapainona virastolla olisi sen toiminnan yhteensovittamisen tukemiseksi yhteisiä toiminto-ja, joista määrättäisiin viraston työjärjestyksellä. Yhteisissä toiminnoissa olisi kyse horisontaa-lisesta kahden tai useamman toimialan ja toimintayksikön yhteisestä toiminnasta tai yhteis-työstä. Yhteisiä toimintoja voitaisiin perustaa esimerkiksi yhteisiin prosesseihin ja asiakkuuk-siin tai alueellisen toiminnan koordinaatioon. Niiden tehtävänä voisi olla esimerkiksi pääjohta-jan ja johtoryhmän tukena kehittää yhteisiä menettelytapoja, koordinoida yhteistä kannan-muodostusta ja operatiivista toimintaa sekä tukea toimialojen asiantuntijoita toimialarajat ylit-tävässä muussa yhteistyössä ja tietojenvaihdossa.

Aito yhteinen ja yhteisesti organisoitu toiminta on menettelytapana kuitenkin uusi ja sen täy-simääräinen hyödyntäminen edellyttää pitkäjänteistä panostusta suunnitteluun. Monilla viras-ton toimialoilla resurssit ovat jo nykyisellään niukat ja vaarana on että yhteinen toiminta koe-taan ns. perustyön päälle tulevana lisärasitteena eikä siihen haluta panostaa. Toisaalta mallilla

haetut yhdenntyn toiminnan mahdollisuudet eivät ole kaikilla toimialoilla mahdollisia yhteismitallisella tavalla, joten toimialojen keskinäiset suhteet ja synergiat on pyrittävä määrittelemään etupainotteisesti ja siten, että tällä työllä ei itsetarkoituksellisesti kuormiteta toimintoja, jotka eivät siitä saa relevanttia lisäarvoa. Lisäksi yhteisen toiminnan organisoinnissa on varmistettava, että sen perusajatus ymmärretään oikein ja että toimialojen päätöksenteon riippumattomuus toteutuu.

Kansainvälinen toiminta

Aluehallintovirastot osallistuvat nykyisin kansainväliseen yhteistyöhön ja lähialueyhteistyöhön toimialaansa kuuluvissa asioissa. Kansainvälisen toiminnan laajuudessa ja suuntautumisessa on selviä virasto- ja vastuualuekohtaisia eroja. Virastojen ylijohtajat osallistuvat Euroopan aluehallintojen edustajien European Association of State Territorial representatives (EASTR) toimintaan. Lapin ja Pohjois-Suomen aluehallintovirastoissa leimallista on lähialueyhteistyö rajanaapurien Ruotsin, Norjan ja Venäjän valtion aluehallintojen kanssa ja virastot osallistuvat myös muun muassa Barentsin alueen yhteistyöhön toimialoillaan. Itä-Suomessa luontainen lähialueyhteistyökumppani on Karjalan tasavalta ja Etelä-Suomen aluehallintoviraston lähialueyhteistyökumppani Venäjällä on Leningradin alueen hallinto. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston keskeinen yhteistyöalue on Pohjoismainen yhteistyö. Virastojen vastuualueet osallistuvat toimialoillaan eurooppalaiseen ja muuhun kansainväliseen yhteistyöhön sekä erilaisten yhteistyöfoorumien kautta että suurin kahdenvälisin yhteyksin eri valtioiden aluehallintojen toimijoiden kanssa. Kahdenvälisiä yhteistyötä suuntautuu lähialueiden ja Pohjoismaiden lisäksi esimerkiksi Iso-Britanniaan, Saksaan, Belgiaan ja eräisiin muihin Euroopan maihin sekä Kiinaan.

Valtion lupa- ja valvontaviraston alueellinen toiminta ja toimipaikkaverkko mahdollistavat myös jatkossa alueellisen lähialueyhteistyön toteuttamisen viraston toimialaan kuuluvissa tehtävissä. Lähialueyhteistyön toimintamallit on arvioitava jatkovalmistelussa. Jatkovalmistelussa tarkentuu myös maakuntien ja uuden viraston roolit kansainvälisessä yhteistyössä. Valtakunnallisessa virastorakenteessa nykyisten virastokohtaisten kahdenvälisen yhteistyöjärjestelyiden voidaan ainakin osin arvioida loppuvan tai muuttavan muotoaan. Valtion lupa- ja valvontaviraston toimialojen asiantuntijoiden osallistuessa kansainvälisiin asiantuntijafoorumeihin voidaan viraston valtakunnallisuudella arvioida olevan viraston ja Suomen painoarvoa kasvattavaa vaikutusta.

Valviran on ammattipätevyysdenn tunnustamisesta annetun direktiivin (2005/36/EY) mukainen Suomen toimivaltainen viranomainen terveydenhuollon ammattien osalta. Käsitellessään toisessa EU/ETA-valtiossa kouluttautuneen terveydenhuollon ammattihenkilön ammattioikeushakemusta, Valvira tekee yhteistyötä toisten EU/ETA-valtioiden toimivaltaiten viranomaisten kanssa. Ammattioikeudet toimintaan kuuluu lisäksi säännöllistä kansainvälistä toimintaa silloin kun käsitellään EU/ETA-alueen ulkopuolella kouluttautuneen terveydenhuollon ammattihenkilön hakemuksia.

Valviran on lisäksi Suomen toimivaltainen viranomainen lääkinnällisten laitteiden valvonnassa. Suomen EU-jäsenyys, sekä eurooppalainen että kansallinen lainsäädäntö velvoittavat Valviraa itsenäisesti huolehtimaan kaikesta lääkinnällisiä laitteita koskevasta vaatimustenmukaisuuden valvonnasta Suomessa ja lisäksi osallistumista EU-komission johtamaan viranomaisyhteistyöhön. Valvira on myös Suomessa lääkinnällisten laitteiden valvonnassa toimivien ilmoitettujen laitosten (notified body) nimeävä ja valvova taho.

Adoptiolautakunta on lasten suojelusta sekä yhteistyöstä kansainvälisissä adoptioasioissa tehdyn Haagin sopimuksen tarkoittama keskusviranomainen sekä lasten adoptiosta Strasbourgis-

sa tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen tarkoittama kansallinen viranomainen. Adoptiolautakunta toimii Valviran yhteydessä, ja adoptiolautakunnan puheenjohtajat ja sihteerit ovat Valviran virkamiehiä. Adoptiolautakunnan kansainvälinen yhteistyö adoptioasioissa perustuu edellä mainittuihin sopimuksiin. Näiden sopimusten perusteella sopimuksiin liittyneen maan adoptiokeskusviranomaisella on velvollisuus tehdä kansainvälistä yhteistyötä adoptioasioissa. Velvollisuus kansainväliseen adoptioyhteistyöhön on Suomen lainsäädännössä kirjattu adoptiolakiin 86 § 1 ja 2 mom. sekä adoptioasetuksen 14 §:ään.³

Valviran lakisääteisiin tehtäviin kuuluu myös alkoholijuomien tuotevalvonta, johon sovelletaan pääsääntöisesti EU-säädöksiä ja sillä on siten vahva kansainvälinen kytkentä. Näistä säädöksistä valtaosa on suoraan sellaisenaan velvoittavia joko parlamentin ja neuvoston asetuksia, neuvoston asetuksia tai komission asetuksia.

Lakisääteisen kansainvälisen toiminnan ohella Valvira tekee runsaasti kansainvälistä yhteistyötä. Valvira on useiden kansainvälisten sosiaali- ja terveysalan organisaatioiden ja verkostojen jäsen. Merkittäviä yhteistyöverkostoja ovat muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaviranomaisten verkosto European Partnership for Supervisory Organisations in Health Services and Social Care (EPSO) sekä julkisten että yksityisten sosiaalihuollon toimijoiden verkosto European Social Network (ESN). Näiden lisäksi Valvira on jäsenenä muun muassa kansainvälisessä International Association of Medical Regulatory Authorities (IAMRA) -järjestössä, joka käsittelee terveydenhuollon valvonnan kysymyksiä. Lisäksi Valvira tekee vahvaa pohjoismaista yhteistyötä niin suoraan eri maiden valvontaviranomaisten, kuin muun muassa Pohjoismaisen ministerineuvoston asettamassa Nordiska Gruppen för Hälso-personal (NGH) -työryhmässä, sekä yhteispohjoismaisen valvontaviranomaiskonferenssin (Nordisk Tillsynskonferens) muodossa, jonka järjestämisvastuu kiertyy maittain.

Valviralta Valtion lupa- ja valvontavirastolle siirtyviin tehtäviin kytkeytyvä kansainvälinen toiminta jatkuu uuden viraston sosiaali- ja terveysalan toimialan toimintana. Uuden viranomaisrakenteen, jossa kaikki sosiaali- ja terveydenhuollon valvontatehtävät on koottu yhdelle valtakunnalliselle viranomaiselle, voidaan arvioida olevan hyödyksi kansainvälisessä toiminnassa ja sillä olevan viraston ja Suomen painoarvoa kasvattavaa vaikutusta.

Tietojärjestelmät ja digitalisaatio

Viraston valtakunnallinen toimivalta ja sen pohjalta rakennettavissa olevat valtakunnalliset yhdenmukaiset prosessit ovat edellytys digitaalisten palveluiden täysimääräiselle käyttöönotolle. Digitalisaatio mahdollistaa tehtävien toteuttamisen uusilla tavoilla. Digitalisaatio lisää toiminnan vaikuttavuutta, tuottavuutta ja kustannustehokkuutta ja vähentää asiakkaiden asiointitarvetta. Ehdotettu uusi virastorakenne luo hallinnollisen alustan, joka mahdollistaa asiakaspalvelujen digitalisoinnin, toimintojen automatisoinnin sekä tietovarantojen yhteiskäytöisyyden. Tämä vähentää hallinnollista työtä ja asiakkaan hallinnollista taakkaa. Yhtenäistetyillä ja yhteiseen kansalliseen palvelualustaan (valtion, maakuntien ja kuntien yhteiseen ekosysteemiin) pohjautuvilla ratkaisuilla helpotetaan palveluiden saavutettavuutta ja käytettävyyttä.

Vuoden 2010 syyskuussa useasta erillisestä virastosta valtakunnallisen toimivallan viranomaisiksi muodostettu Verohallinto on esimerkki valtionhallinnon viranomaisesta, joka on kyennyt laajasti ja asiakaslähtöisesti hyödyntämään toiminnassaan digitalisaation mahdollisuuksia. Myös Verohallinnon toiminnan laajamittaisen digitalisoinnin edellytyksenä on ollut se, että virastosta on muodostettu valtakunnallinen toimija ja näin luotu edellytykset viraston toimintaprosessien yhdenmukaistamiselle.

³ Adoptiolautakunnan tehtävien sijoittuminen jatkossa on vielä linjaamatta.

Digitalisaation edistäminen Valtion lupa- ja valvontavirastossa edellyttää tiettyjen peruslähtökohtien toteuttamista. Järjestelmien on oltava verkostomaisen työn mahdollistavia ja ratkaisujen on tuettava uusia työmenetelmiä. Monialaisessa virastossa korostuu poikkihallinnollinen yhteistyö ja yhteensopivuus, joka edellyttää, että digitaalisaation tukena oleva tietojärjestelmäkokoisuus yhtenäistetään ja rajapintojen yhteentoimivuus varmistetaan. Teknisissä ratkaisuisa tukeudutaan kansallisen palveluarkkitehtuurin (KaPA) mukaisiin tietojärjestelmäratkaisuihin. Keskeistä on vahva yhteistyö maakuntien ja kuntien kanssa etenkin yhteisten tietojen hyödyntämiseksi ja uudenlaisen dataa käsittelevän kansallisen mallin rakentamiseksi. Eriliset päällekkäiset asiointi- ja asiankäsittelyjärjestelmät korvataan yhteisillä ratkaisulla. Yhteisen KaPA -integroidun asiointi- ja asiankäsittelyratkaisun toteuttaminen edellyttää, että uuden viraston toimintatavat ja niihin liittyvä tiedonhallinta ensin yhdenmukaistetaan. Tämä työ on tarkoitus aloittaa jo ennen uuden viraston toiminnan aloittamista.

Kokonaisuutena uuden viraston digitalisaation edistäminen vaatii merkittävän lisäinvestoinnin prosessien, toimintatapojen ja niitä tukevien ICT-ratkaisujen rakentamiseksi, samaan aikaan kun käytössä on nykyisiä rinnakkaisia toimintamalleja ja niitä tukevia ICT-ratkaisuja. Päälekkäisten kustannusten minimoimiseksi prosessien ja toimintatapojen yhtenäistämistyö sekä yhteisen digitaalisen ICT-palvelualueen kehittäminen tulisi aloittaa mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Uuden viraston vahva rooli poikkihallinnollisessa yhteistyössä edellyttää vahvaa KaPA-yhteensopivuutta kaikilta viraston toimialoilta.

Pitkällä tähtäimellä uuden viraston edellytykset asiakkaita palvelevan informaation tuottamiseen paranevat paitsi uuden viraston yhteisten tietovarantojen myös kansallisesti kehitettävän yhteisen tiedonhallinnan (YTI-hanke) ja yhtenäistettyjen tietojärjestelmien rakentamisen myötä. Osin virastoilla on jo nyt käytössä valtakunnallisesti yhteisiä tietovarantoja, kuten esimerkiksi työsuojelun Vera-valvontatietojärjestelmä sekä aluehallintovirastojen ja Valviran yhteiset tietojärjestelmät.

Uuden valtakunnallisen viraston perustamiseen yhdistettävä digitalisaation hyödyntäminen tarjoaa merkittävän tuottavuuspotentiaalin. Digitalisaation hyödyntäminen edellyttää uudistuksen jatkovalmistelussa luotavaa selkeää visiota tavoitetilasta, vahvaa sitoutumista virastossa ja ohjaavissa ministeriöissä yhteisiin digitalisaatioperiaatteisiin sekä rohkeutta kokeilla ja ottaa käyttöön uusia toimintamalleja ja ICT-alustaratkaisuja.

Digitalisoinnin vaikutuksia Valtion lupa- ja valvontavirastolle osoitettavaksi ehdotettavassa sosiaali- ja terveydenhuollon valvonta-, lupa- ja rekisteröintitehtävissä on arvioitu Valtiokonttorin 31.3.2016 valmistuneessa selvityksessä Digistartti: hankeaihioiden arviointi. Aluehallintovirastot käsittelevät vuosittain yli 7000 yksityisen sosiaali- ja terveydenhuollon lupa-, ilmoitus- tai rekisteröintiasiaa ja Valvira yli 700 lupa- ja ilmoitusasiaa. Lisäksi virastot valvovat yksityisen ja julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaa. Henkilötyövuosia sosiaali- ja terveydenhuollon lupa- ja valvontatoimintaan kohdistuu aluehallintovirastoissa noin 160 henkilötyövuotta ja Valvirassa 36 henkilötyövuotta. Valtiokonttorin arvion mukaan lupaprosessin digitalisoinnilla olisi saavutettavissa merkittäviä kustannushyötyjä, arviolta noin 40 henkilötyövuoden säästö vuosittain. Selvityksen arvio perustuu olettamukseen, että lupa- ja valvontatoiminta kyetään tehostamaan keskimäärin 20 prosentilla. Tavoitteena olisi digitalisoida valvontaprosesseja niin, että älykkään palvelujärjestelmän ja analytiikan avulla valvontaviranomainen voisi kohdistaa resursseja riskialttiiden kohteiden valvontaan ja kiinnittää jo lupien hakemisvaiheessa resurssit niihin hakemuksiin tai toimijoihin, joihin liittyy riskejä. Digitalisaation avulla tavoitteena olisi laajentaa valvonnan tietoperustaa merkittävästi. Lupa- ja valvontaprosessien digitalisoinnilla luodaan edellytykset sille, että Valtion lupa- ja valvontavirasto voisi toteuttaa sille säädettäväksi ehdotettavaa valvontatehtävää riskiperusteisesti ja ennakoivasti.

Sosiaali- ja terveysalan valvontatehtävissä korostuu myös yhteistyön merkitys muiden sosiaali- ja terveysministeriön alaisten virastojen ja laitosten kanssa. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukseen liittyen tarvitaan erityisesti tietopohjan laajentamiseen ja yhdenmukaisiin mittareihin ja indikaattoreihin liittyen vahvaa yhteistyötä viraston, Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) ja sosiaali- ja terveysministeriön kesken. Tulevaisuuden tietopohjan tarkoituksena on palvella sekä valtakunnallista ohjausta, seurantaa, arviointia ja valvontaa kuin myös järjestämisvastuussa olevien maakuntien vastaavaa alueensa toimintaa ja omavalvontaa sekä palveluntuottajien omavalvontaa.

Prosessien digitalisoinnilla on tarpeen varautua muuttuvaan sosiaali- ja terveydenhuollon lupa- ja valvontatoimintaan sekä lisääntyviin informaatiotarpeisiin. Jatkossa myös julkisen sektorin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajat on tarkoitus sisällyttää valtakunnalliseen palveluntuottajien rekisteriin, jolloin rekisteröintiprosessia edellyttävien palveluntuottajien määrä kasvaa merkittävästi nykyisestä. Lisäksi asiakkaiden valinnanvapauden kasvaessa kasvaa todennäköisesti myös yksityisten sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoiden tai toimipaikkojen määrä. Valtiokonttorin edellä todetussa selvityksessä on arvioitu, että lupien ja niiden sisältämien toimipaikkojen määrä kasvaa alkuvaiheessa noin 20 prosenttia perustuen Ruotsin kokemuksiin vastaavasta uudistuksesta. Toiminnan volyymin kasvaessa merkittävästi on prosessien digitalisointi ja valtakunnallisesti yhtenäiset menettelytavat entistä tärkeämpiä. Lisäksi tarvitaan maakuntien palveluiden järjestäjinä tuottamaa tietoa sekä maakunnille mahdollisuus käyttää Valtion lupa- ja valvontaviraston palveluiden tuottajista tuottamaa tietoa.

Työsuojelun tehtävien järjestäminen

Työsuojeluviranomaisen tehtävät organisoidaan Valtion lupa- ja valvontavirastossa siten, että tehtävien hoidon riippumattomuus turvataan Suomen ratifioiman (SopS 44/1949) kansainvälisen työjärjestön (ILO) yleisen konferenssin vuonna 1947 hyväksymän ammattientarkastusta teollisuudessa ja kaupassa koskevan sopimuksen (yleissopimuksen nro 81) edellyttämin tavoin. Työsuojelun tehtävät ehdotetaan organisoitavaksi omaksi toimialakseen, jota johtaa toimialan johtaja. Ratkaisuvalta työsuojelun toimialan tehtävissä olisi toimialan johtajalla tai hänen määräämällään. Pääjohtajalla ei olisi otto-oikeutta toimialoilla päätettäviin asioihin. Toimialan henkilöstön nimittäisi toimialan johtaja. Työsuojelun toimialan johtaja nimittäisiin virkaansa muista toimialojen johtajista poiketen toistaiseksi. Lakiehdotuksen 5 §:n 3 momentin mukaan työsuojelun tehtäviä hoitava toimiala on riippumaton näitä tehtäviä hoitaessaan. Toimialan toiminta on järjestettävä siten, että riippumattomuus ja puolueettomuus näissä tehtävissä on turvattu. Työsuojelun toimialalle ei saa antaa sellaisia muita tehtäviä, jotka voivat vaarantaa näiden tehtävien asianmukaisen hoitamisen tai riippumattomuuden.

Työsuojelun tehtävien ohjaus järjestettäisiin muista viraston tehtävistä poikkeavalla tavalla. Ratkaisulla korostettaisiin työsuojelun muita viraston toimialoja itsenäisempää asemaa suhteessa viraston yhteiseen ohjaukseen. Sosiaali- ja terveysministeriö laatisi viraston tulossopimusta täydentävän tulossopimuksen viraston työsuojelun tehtävien ohjausta varten. Työsuojelun tulossopimuksen sisällöstä päättäisi yksinomaan sosiaali- ja terveysministeriö eikä viraston tulossopimusta täydentävä työsuojelutehtäviä ohjaava tulossopimus kuuluisi ministeriöiden yhteisesti toteuttaman yhteisen ohjauksen piiriin. Nykytilaa vastaavasti työsuojelun toimintamäärärahat tulisivat omalta sosiaali- ja terveysministeriön pääluokkaan sijoittuvalla toimintamenomomentiltaan. Näin ollen sosiaali- ja terveysministeriö hyväksyisi viraston työsuojelun tehtäviä koskevan talousarvioesityksen ja valtionalouden kehysesityksen sekä antaisi työsuojelun tehtäviä koskevan tilinpäätöskannanoton. Työsuojelun erityisasema huomioitaisiin myös viraston johtamismallissa.

Viraston henkilöstön työsuojeluvalvonta ehdotetaan järjestettäväksi erityisratkaisulla, jossa sosiaali- ja terveysministeriön nykyistä rajoitettua roolia toimia työsuojeluviranomaisena laajennettaisiin siten, että se toimisi työsuojeluviranomaisena myös silloin, kun työsuojeluvalvonta kohdistuu Valtion lupa- ja valvontavirastoon. Tosiasiallisesti Valtion lupa- ja valvontavirastoon voidaan arvioida kohdistuvan työsuojeluvalvontaa korkeintaan vain muutamia kertoja vuodessa. Sosiaali- ja terveysministeriö voisi valvonnan toteuttamiseksi määrätä Valtion lupa- ja valvontaviraston työsuojelun toimialan tarkastajan suorittamaan valvonta- ja tarkastus-tehtävän Valtion lupa- ja valvontavirastossa. Määräämismenettelystä säädettäisiin. Tarkastajat toimisivat tässä tehtävässään STM:n työsuojeluosaston johdon ja valvonnan alla. Lisäksi erikseen säädettäisiin, ettei palvelussuhde Valtion lupa- ja valvontavirastoon tee näitä tarkastajia hallintolain 28 §:n 1 momentin 4 kohdan nojalla esteelliseksi asiassa, joka koskee Valtion lupa- ja valvontaviraston työsuojeluvalvontaa. Viranomaisaloitteisen työsuojeluvalvonnan kohdistamisesta Valtion lupa- ja valvontavirastoon päättäisi STM:n työsuojeluosasto. Ehdotetulla ratkaisulla mahdollistetaan se, että Valtion lupa- ja valvontaviraston virkamiehet, mukaan lukien työsuojelun toimialan virkamiehet, voivat muiden työntekijöiden tavoin turvautua työsuojeluviranomaiseen työsuojeluvalvontaa, ohjausta ja neuvontaa edellyttävissä asioissa eikä työsuojeluviranomaisena toimi virkamiesten työnantaja. Ehdotettu ratkaisu on lisäksi toiminnallisesti tarkoituksenmukaisella tavalla järjestettävissä eikä se rakenteellisella raskaudellaan ja jäykkyydellään tarpeettomasti sido työsuojeluvalvontaa valtakunnan tasolla käytettävissä olevaa kokonaisresurssia, vaan mahdollistaa tavanomaisen työsuojeluvalvonnan järjestämisen tehokkaasti ja tuottavasti. Lisäksi malli mahdollistaa sen, että työsuojelutarkastajien eri tehtävien erityisasiantuntemus olisi käytettävissä myös Valtion lupa- ja valvontavirastoon kohdistuvassa työsuojeluvalvonnassa.

Työsuojeluvalvonnan kansainväliset tehtävät jaettaisiin sosiaali- ja terveysministeriön ja Valtion lupa- ja valvontaviraston välillä niin, että ministeriön tehtäviin kuuluisivat hallitusten välisen yhteistyön ja strategisesti asioita linjaava kansainvälinen yhteistyö. Tällaisia ovat mm. ILO-yhteistyö (International Labour Organization) ja Euroopan komission viralliset elimet, kuten SLIC (Committee of Senior Labour Inspectors).

Valtion lupa- ja valvontavirastolle vastaisi Suomen työsuojeluvalvonnan kansainvälisten velvoitteiden hoitamisesta, kuten lähetettyjen työntekijöiden yhteysvirastona toimimisesta ja komission osoittamista lähetettyihin työntekijöihin liittyvistä tehtävistä, IMI-koordinaattorina toimimisesta ja siihen sisältyvistä koulutustehtävistä. Valtion lupa-, ohjaus- ja valvontavirastolle kuuluisivat myös EU:n ja muiden tahojen kanssa toteutettavat kansainväliset valvontahankkeet ja eri maiden kahdenvälisiin sopimuksiin liittyvät muut yhteistyömuodot. Työsuojeluvalvontaan liittyviä kansainvälisiä hankkeita ovat Euroopan komission valvontahankkeet, lähetettyjen työntekijöiden valvontaan liittyvät EU-projektit, EU:n IMI-tietojenvaihtojärjestelmän avulla tapahtuva valvontayhteistyö, Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen ja Viron Tööinspeksioonin yhteistyösopimuksen edellyttämät toimenpiteet, Pohjoismaiden yhteiset ihmiskaupan vastaiset toimenpiteet sekä muu kansainvälinen valvontaviranomaisten välinen yhteistyö sekä kansainvälisiin toimialoihin, kuten merenkulkuun liittyvä valvonnallinen yhteistyö.

4.2.1.2 Ympäristötehtävien kokoaminen

Ympäristölainsäädännön täytäntöönpanotehtäviä hoidettaisiin uudistuksen jälkeen Valtion lupa- ja valvontavirastossa, maakunnissa ja kunnissa. Näiden viranomaisten yhteistyö on keskeinen edellytys uudistuksen onnistuneelle toteuttamiselle. Uudistuksessa syntyy selkeä toimivallanjako ympäristötehtävissä maakuntien ja Valtion lupa- ja valvontaviraston välille; maakunnat vastaavat edistämistä ja kehittämistehtävistä ja valtion viranomainen oikeusharkintaisista lupa- ja valvontatehtävistä.

Uudistuksessa Valtion lupa- ja valvontavirastoon siirtyy aluehallintovirastoista ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisten lupien myöntäminen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista ympäristölupien valvonta, vesilain mukainen laillisuusvalvonta ja yleisen edun valvonta⁴ luonnonsuojelulain mukaiset tehtävät, ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain mukaiset yhteysviranomaisen tehtävät, jätelain mukaiset tehtävät sekä eräiden muiden ympäristölakien mukaisia tehtäviä.

Jatkossa siirtyminen kahdesta eri viranomaisesta yhden viranomaisen malliin parantaa toiminnan sujuvuutta ja sillä osaltaan saavutetaan merkittäviä synergiaetuja kun lupa- ja valvontatehtävät ovat hallinnollisesti saman viranomaisen palveluksessa. Kun ympäristötehtävien hoitaminen toteutetaan jatkossa valtakunnallisen viranomaisen toimesta, saavutetaan tätä kautta koko maahan yhtenäisemmät käytännöt, mikä edistää entisestään yhdenvertaisuutta esimerkiksi toiminnanharjoittajien kannalta. Ympäristötehtävissä valtakunnallinen viranomainen on omiaan takaamaan lupatehtävien riippumattomuuden ja ympäristön tilan heikentämättömyyden, kun näitä tehtäviä hoidetaan valtakunnallisesti yhtenäisillä toimintatavoilla. Ympäristölupa-asioissa ja lupien valvonnassa tarvitaan monialaista asiantuntemusta, mikä on nykyistä paremmin turvattavissa valtakunnallisessa virastossa kuin hajautetussa hallinnossa.

4.2.1.3 Ahvenanmaan valtionvirasto

Valtionviraston asema valtion aluehallinnon viranomaisena Ahvenanmaalla ei muutu nykytilaan nähden. Säädöstasolla Ahvenanmaan valtionviraston asema ja tehtävät selkeytyvät, kun virastosta säädetään oma lakinsa ja aluehallintovirastojen lakkauttamisesta johtuen Ahvenanmaan valtionvirastolle säädettäisiin vastaisuudessa nimenomaisesti ne tehtävät, joita se on nykyisin hoitanut kumottavaksi ehdotetun aluehallintovirastoista annetun 16 §:n 1 momentin nojalla aluehallintovirastona Ahvenanmaalla. Tällä säädösteknisellä muutoksella ei ole vaikutuksia valtionviraston tehtäviin. Ahvenanmaan valtionvirastolla olisi nykytilaa vastaavasti Ahvenanmaan maakunnassa yleistuomivalta kantaa ja vastata valtion puolesta sekä valvoa tuomioistuimissa ja viranomaisissa valtion etua ja oikeutta niissä tilanteissa, joissa toimivaltaista viranomaista ei ole laissa erikseen määrätty.

Nyt ehdotettavat muutokset kuntien, maakuntien ja valtion välisessä tehtävänjaossa sekä valtion viranomaisten sisäisessä tehtävänjaossa sen sijaan aiheuttavat vähäisiä muutoksia myös Ahvenanmaan valtionviraston tehtäviin. Ahvenanmaan valtionvirastolle siirtyisi Ahvenanmaan kunnilta viljelijähallinnon tehtäviä, jotka kuuluvat valtakunnan toimivaltaan ja jotka Manner-Suomessa siirretään maakunnille.⁵

4.2.1.4 Valtion lupa- ja valvontaviraston perustamisesta aiheutuvat vaikutukset hallintotuomioistuihin

Valtion lupa- ja valvontavirasto on toimivallaltaan valtakunnallinen virasto, jonka päätöksistä haettaisiin muutosta hallintolainkäyttölain 12 §:n 2 momentin tarkoittamin tavoin siltä alueelliselta hallinto-oikeudelta, jonka tuomiopiiriin päätös olennaisimmin liittyy sen vuoksi, että tässä tuomiopiirissä sijaitsee pääosa päätöksessä tarkoitettu alueesta tai kiinteistöstä taikka sen henkilön kotikunta tai sen yhteisön kotipaikka, johon päätös pääosin liittyy. Aluehallintovirastojen päätöksistä muutoksenhaku on nykyisin ohjautunut pääsääntöisesti hallintolainkäyttölain 12 §:n 1 momentin mukaisesti sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiirissä päätöksen tehneen aluehallintoviraston päätoimipaikka sijaitsee. Valtakunnallisesti yhteen aluehallintovirastoon keskitetyissä tehtävissä muutoksenhaku on ohjautunut siten kuin hallintolainkäyttölain

⁴ Tämä virastolle siirtyviä vesilain mukaisia tehtäviä koskeva määritelmä vielä täydennettävä

⁵ Asian valmistelu kesken.

12 §:n 2 momentissa säädetään. Tästä on seurannut, että aluehallintovirastojen päätöksistä tehtyjä valituksia ohjautuu nykyisin kaikkiin alueellisiin hallinto-oikeuksiin.

Myös jatkossa hallintolainkäyttölain 12 §:n 2 momenttia sovellettaessa Valtion lupa- ja valvontaviraston päätöksistä tehtyjä valituksia ohjautuisi kaikkiin hallinto-oikeuksiin. Hallinto-oikeuksiin ohjautuvien valitusten määrä muuttuisi kuitenkin osassa hallinto-oikeuksia nykyiseen nähden, koska aluehallintovirastojen ja hallinto-oikeuksien toimialueet eivät ole olleet toisiaan vastaavia.

Jatkossa Pirkanmaan maakuntaa ja Keski-Suomen maakuntaa koskevista päätöksistä tehdyt valitukset ohjautuisivat Vaasan hallinto-oikeuden sijasta Hämeenlinnan hallinto-oikeuteen. Uudenmaan maakuntaa koskevista päätöksistä tehdyt valitukset ohjautuisivat Hämeenlinnan hallinto-oikeuden sijasta Helsingin hallinto-oikeuteen. Kymenlaaksoa koskevista päätöksistä tehdyt valitukset puolestaan ohjautuisivat Hämeenlinnan hallinto-oikeuden sijasta Itä-Suomen hallinto-oikeuteen. Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden ja Turun hallinto-oikeuden osalta ei tapahtuisi muutoksia. Valituksia tulisi siten ohjautumaan nykyistä selvästi enemmän Helsingin hallinto-oikeuteen ja hieman enemmän myös Itä-Suomen hallinto-oikeuteen. Valitusten määrä tulisi vähenemään Vaasan hallinto-oikeudessa ja Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa.

Siltä osin kun Valtion lupa- ja valvontaviraston tehtäviä koskevissa laeissa on erityisiä toimivaltaista hallinto-oikeutta koskevia forum-säännöksiä, ei sääntelyyn ehdoteta tehtäväksi muutoksia. Näin ollen esimerkiksi ympäristöluvista ja vesitalousluvista tehdyt valitukset ohjautuisivat jatkossakin valtakunnallisesti Vaasan hallinto-oikeuteen.

Alueellisen toimivallan muuttamisella valtakunnalliseksi pyritään yhtenäistämään hallintoviranomaisen ratkaisukäytäntöjä sekä mahdollistamaan nykyistä laajempi erikoistuminen sekä erityisasiantuntemuksen hyödyntäminen valtakunnallisesti. Näillä seikoilla voidaan arvioida olevan osaltaan pitkällä aikavälillä muutoksenhakutarvetta vähentävä vaikutus.

4.2.2 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Uudistus luo edellytykset nykyistä yksinkertaisemman, yhdenmukaisemman ja nopeamman viranomaisasioinnin kehittämiseksi.

Muutokset mahdollistavat yhden luukun periaatteen toteuttamisen, asiakaskeksisen, yhdenvertaisen ja kokonaisvaltaisen käsittelyn sekä hallinnollisen taakan vähentämisen.

Viranomaisrakenne selkeytyy ja toiminta painottuu entistä enemmän ennakkoivaan vuorovaikutteiseen ja vaikuttavaan ohjaukseen.

Muutokset edellyttävät voimakasta panostusta uudelleenlaiseen johtamis- ja toimintakulttuuriin sekä järjestelmäkehitykseen.

4.2.2.1 Vaikutukset asiakkaisiin

Valtion lupa- ja valvontavirasto

Viraston keskeinen tarkoitus on sille säädettyjä lupa-, ohjaus- ja valvontatehtäviä hoitamalla turvata kansalaisten perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumista eri palveluiden käyttäjinä ja työntekijöinä samalla, kun virasto varmistaa palveluiden järjestäjien ja tuottajien sekä työnantajien velvollisuuksien täyttämisen. Viraston asiakkaita ovat siten ihmiset ja yhteisöt moninlaisissa eri rooleissaan oikeuksien ja velvollisuuksien haltijoina. Monialainen virastomalli mahdollistaa asiakkaiden tunnistamisen ja palvelemisen näissä eri rooleissaan yhdenmukaisella palvelumallilla. Esimerkiksi kansalaisen kannalta virasto on yhtenäinen toimija ja valvoja hänen saadessaan eri palveluita kunnalta ja maakunnalta. Vastaavasti maakuntien ja kuntien kannalta virasto on keskeinen valtiollinen kumppani, joka kootusti tukee, ohjaa ja valvoo niiden eri toimintoja.

Valtakunnallisen monialaisen viraston perustaminen luo edellytykset nykyistä yksinkertaisemman, yhdenmukaisemman ja nopeamman viranomaisasioinnin kehittämiseksi. Toimintatapojen, ratkaisukäytäntöjen ja palvelutason yhtenäisyys koko maassa turvaa nykyistä paremmin asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun eri puolilla maata. Asiakas hyötyy valtakunnallisen viranomaisen mallissa välillisesti siitä, että viraston resursseja ja asiantuntemusta voidaan kohdentaa valtakunnallisesti tarkoituksenmukaisella ja tehokkaalla tavalla ja hyödyntää valtakunnallisia työjonoja. Uusi virastorakenne edesauttaa tällä tavoin nykyistä nopeampaa ja asiantuntevampaa asioiden käsittelyä ja yhdenmukaistaa koko maan tasolla asioiden käsittelyaikoja.

Valtion lupa- ja valvontaviraston monialaisuus estää asiakkaan hallinnonalarajat ylittävän ongelman pilkkoutumisen usean eri sektoriviranomaisen erilliseen selvittelyyn. Sekä etukäteisvalvonnassa että reaktiivisessa valvonnassa valvova viranomainen pystyy ohjaamaan toimintaa ja puuttumaan epäkohtiin myös sellaisissa toiminnoissa, jotka sijoittuvat valtion hallinnon alajaossa hallinnonalojen rajapintoihin tai ovat poikkihallinnollisia. Asiakkaiden etu on, että valvovalla viranomaisella on sekä monialainen substanssiosaaminen eri toimialoilta että vahva laillisuusvalvonnan oikeudellinen osaaminen käytössään.

Valtakunnallinen monialainen toimija pystyy myös uudentamaan toimintatapojaan ja valvontaprosessejaan asiakkaalle lisäarvoa tuottavalla ja hallinnollista taakkaa vähentävällä tavalla. Valvonnassa voidaan siirtyä entistä ennakoivampaan, riskiperusteisempaan ja vuorovaikutteisempaan koottuun toimintatapaan entisen sirpalemaisesta ja pistemäisestä reaktiivisesta valvonnan sijaan. Vastaavasti eri toimialojen valvontaa pystytään kehittämään tukeutuen hallinnonalojen valvonnassa kehitettyihin parhaisiin käytänteisiin ja oppien toimintatavoista. Viraston rakenne ja voimavarat mahdollistavat myös kokonaan uusien, asiakaslähtöisempien ja vaikuttavampien digitalisaation tukemien valvonnan menettelytapojen luomisen, millä on mahdollista saavuttaa entistä suurempaa yhteiskunnallista vaikuttavuutta.

Valtakunnallinen toimivalta voi heikentää alueellisten erojen huomioon ottamista asiakkaiden palvelemisessa sekä alueellisten erityispiirteiden huomioon ottamista päätöksenteossa. Ottaen kuitenkin huomioon, että uuden viraston ehdotetut tehtävät ovat pääsääntöisesti oikeusharkintaisia perusoikeuksien ja oikeusturvan turvaamiseen liittyviä tehtäviä, eivät alueelliset erityispiirteet lähtökohtaisesti voikaan olla merkityksellisessä asemassa viraston päätöksenteossa. Alueellisella toimipaikkarakenteella pyritään turvaamaan tehtävissä tarvittava ja hyödyllinen paikallistuntemus sekä sidosryhmäyhteistyö. Tarkoituksena on, että virastolla olisi yksi valtioneuvoston asetuksella säädettävä toimipaikka jokaisessa maakunnassa, mikä mahdollistaa tiiviin yhteyden maakuntiin ja muihin alueiden toimijoihin.

Valtion lupa- ja valvontaviraston toiminnassa hyödynnetään sähköisiä palvelukanavia. Kansallinen palveluarkkitehtuuri (KaPA) asettaa virastoille sähköisen asioinnin järjestämisen reu-

naehdot porrastetusti 2018 vuoden loppuun mennessä. Monialaisessa valtakunnallisessa virastossa voidaan sähköisiä palvelukanavia rakentaa niin, että samaa sähköistä alustaa hyödynnetään eri toimialoilla soveltuvin muutoksin. Vastaavasti kehittämisessä voidaan hyödyntää havaittuja hyviä toimintatapoja toimialojen välillä. Asiakas saa tukea viraston sähköisten palveluiden käyttöön sekä etäpalvelukanavan julkisen hallinnon yhteisistä asiointipisteistä.

Valtakunnallinen monialainen virasto parantaa mahdollisuuksia monikanavaisten palvelukanavien valmisteluun sekä hallinnonalojen yhteistyöhön palvelukanavien hyödyntämisessä ja sähköisten palveluiden kehittämisessä. Resurssien ja osaamisen kokoaminen luo edellytyksiä sähköisten palveluiden lisäämiseen ja niiden käytön tehostamiseen. Kansalaisen näkökulmasta tehtävien kokoaminen valtakunnalliseen virastoon parantaa mahdollisuutta puhelinpalveluiden ja muiden neuvontakanavien valtakunnallisesti toteuttavaan saatavuuteen. Valtakunnallisessa virastossa resurssit ja asiantuntemus ovat hyödynnettävissä valtakunnallisesti eivätkä alueelliset toimivaltajaukset estä ohjauksen antamista ja toimivallan käyttöä asiakaspalvelussa valtakunnallisesti.

Hallinnon järjestämisen näkökulmasta valtakunnallinen monialainen virasto selkeyttää valtion virastokenttää. Uudistuksen alkuvaiheessa on odotettavaa, että uusi virastomalli ja mielikuvat vanhasta virastokentästä aiheuttavat sekaannusta. Toiminnan vakiinnuttua ja tunnettuuden lisääntyttyä valtakunnallinen ja monialainen virasto, johon on koottu valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtäviä, kykenee tarjoamaan yhtenäisen näkymän viraston palveluvalikoimaan ymmärrettävästi jäseneltynä. Asiakkaan on helppoa hahmottaa ja tunnistaa toimivaltainen viranomaisomainen, mikä osaltaan vaikuttaa sujuvan palvelun kokemukseen. Asiakkaan ei monialaisen valtakunnallisen viranomaisen kanssa asioidessaan tarvitse tietää, millä alueellisella tai sektorikohtaisella virastolla on toimivalta hänen asiassaan tai miten virasto on sisäisesti organisoitunut.

Asiakkuuksien hallinta on monialaisessa virastossa nykyistä helpompaa. Asiakaslähtöisessä toiminnassa asiakkaan tarpeiden ymmärtäminen on tärkeää, jotta palvelut voidaan järjestää mahdollisimman sujuvasti. Monialaisen viraston asiakaskunta on hyvin heterogeenistä, jonka vuoksi palvelun tuottamisen näkökulmasta asiakastiedon kerääminen ja säilyttäminen tulee toteuttaa useat tarpeet huomioiden. Asiakkaan hallinnollisen taakan keventäminen tarkoittaa myös sitä, että aiemmin kysyttyä tietoa hyödynnetään mahdollisimman täysimääräisesti asiointissa. Monialainen virasto kykenee tuottamaan monipuolisen kuvauksen asiakaskunnasta sekä asiakkaiden tarpeista. Asiakkaan näkökulmasta on tärkeää, että virasto tuntee alueelliset olosuhteet ja sidosryhmät. Tämä helpottaa myös nykyisten alueellisten asiakasyhteistyöverkostojen säilymistä ja uusien luomista. Valtakunnallisessa virastossa asiakkuus ei ole riippuvainen toimialuerajoista, vaan asiakkuus säilyy toiminnan alueellisista muutoksista huolimatta.

Valtion lupa- ja valvontaviraston myötä sisäiset prosessit tulevat yhtenäistymään nykyiseen monivirastomalliin nähden ja virastossa on mahdollista toteuttaa tätä tukevia työnjaollisia uudistuksia. Toimintaprosessien yhtenäistämällä saavutetaan useita asiakkaita helpottavia tavoitteita: raja-aidat parhaiden toimintakäytäntöjen havaitsemiseksi ja käyttöönottamiseksi maldaltuvat, prosessien läpivientiaikoja voidaan lyhentää ja automatisoitavissa olevat toimintaprosessien osat voidaan sähköistää, mikä mahdollistaa asiantuntijuuden suuntaamisen erityiskysymyksiin. Vaikka toimintatapoja ei voitaisikaan kaikilta osin ottaa eri toimialoilla käyttöön sellaisenaan, voidaan parhaiden käytänteiden malleja kuitenkin soveltuvin osin hyödyntää eri toimialojen valvonnassa.

Tehtävien kokoaminen Valtion lupa- ja valvontavirastolle tulee lisäämään myös yritysten yhdenvertaista kohtelua eri alueilla. Aluehallintovirastojen toteuttamassa Hallitusohjelman toi-

meenpano aluehallintovirastoissa -hankkeessa (HAVI-hanke, Aluehallintovirastojen julkaisuja 1/2016) sekä muun muassa Valviran elokuussa 2015 laatimassa norminpurkumuistiosta, Valviran 2015 suoritetussa ulkoisessa arvioinnissa sekä Valviran ja aluehallintovirastojen työnjakoa ja yhteistyötä kehittäneen työryhmän muistiossa vuodelta 2014 nousivat esille alueelliset eroavaisuudet ratkaisukäytännöissä. Yrityksissä koettiin, että ratkaisukäytännöt vaihtelevat. Valtakunnallinen monialainen virasto mahdollistaa valtakunnallisesti yhtenäiset ratkaisukäytännöt. Tämä lisää hallinnollista ennakoitavuutta, joka osaltaan helpottaa elinkeinoelämän toimintaa. Yhdenvertaisuutta lisää myös se, että asia käsitellään yhtä nopeasti alueesta riippumatta. Valtakunnallisessa virastossa työtä ja asioiden käsittelyä voidaan tasata valtakunnallisesti, jolloin käsittelyajat ovat valtakunnallisesti yhtenäisiä. Tällä on merkitystä myös valvotujen elinkeinojen markkinoiden toimivuuden kannalta, sillä yhteismitallinen lupakäsittely ja oikea-aikainen tehokas puuttuminen lainvastaiseen toimintaan ovat merkittäviä tekijöitä tasa-puolisen ja ennakoitavan liiketoimintaympäristön luomisessa.

Valtion lupa- ja valvontavirasto tulee vastaamaan yhden luukun periaatteen hyödyntämiseen. Yhden luukun periaatteella on useita johdannaisia, joita ovat esimerkiksi sähköiset palvelukanavat, tiedonsaannin helppous, tiedon yksinkertaisuus, viranomaiskentän selkeyttäminen sekä asiointikertojen vähentäminen. Elinkeinoelämän näkökulmasta on tärkeää, että yritykset saavat tarvitsemansa palvelut helposti, johdonmukaisesti sekä sujuvasti. Tavoite asiointin toteuttamisesta yhdeltä luukulta nojaa vahvasti sähköisten asiointikanavien hyödyntämiseen. Palvelujen saatavuus tulee digitalisoinnin myötä paranemaan, kun yritys saa asian vireille yhä useammassa asiassa sähköisesti. Sähköiset asiointikanavat ovat jo nykyisellään osittain käytössä myös yritysasiakkaille. Kansallisen palveluarkkitehtuurin (KaPA) käyttöönoton myötä asiointivaltuuksia voidaan yrityksissä antaa niille henkilöille, joiden työtehtäviensä puolesta on tarpeellista asioida työnantajansa edustajana. Tämä on erityisen tärkeää suurten yritysten kannalta, joilla henkilöstö vastaa asiointista viranomaisessa yrityksen lukuun.

Lupa- ja valvontakulttuurin muutos tulee vaikuttamaan olennaisesti suoritettavaan valvontatoimintaan. Valvonnan painopiste tulee siirtymään kohti ennakoivaa ohjausta sekä omavalvontaa. Yritysten omaa roolia itsensä valvojana vahvistetaan. Tämän myötä yritykset tulevat tarvitsemaan tuekseen kumppanin, joka valvonnan lisäksi ohjaa toiminnan järjestämisessä. Poikkihallinnollinen virasto tarjoaa tämän tuen ja ohjauksen. Monitoimipaikkaisena virastona Valtion lupa- ja valvontavirastolla tulee myös olemaan alueellinen näkökulma ohjauksessa ja se tunnistaa valvomiensa toimintojen alueelliset ominaispiirteet.

Vaikutukset sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaisiin ja yrityksiin

Esityksen tavoitteena on turvata sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan oikeusturvan toteutuminen toimimalla asiakaslähtöisesti ja poikkihallinnollisesti sekä hyödyntämällä moniammatillista asiantuntemusta. Valmisteilla oleva sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus ja siihen liittyvä maakuntahallinnon perustaminen saattaa toteutumisvaiheessaan aiheuttaa haittaa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän toimivuudelle, palvelujen saatavuudelle sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan oikeusturvalle. Poikkihallinnollisesti ja moniammatillisesti toimivalla valtakunnallisella virastolla on edellytykset arvioida sosiaali- ja terveyspalveluja tarvitsevien ihmisten tarpeet kokonaisvaltaisesti sekä edistää sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden yhdenvertaisuutta eri puolilla maata. Yhdenmukaiset valvontakäytännöt edistävät myös palvelujen laadun parantumista.

Yhteisten asiakkuuksien kautta on mahdollista löytää synergiaetuja asiakkaille suunnattujen palvelukokonaisuuksien rakentamisessa. Poikkihallinnollisuus mahdollistaa sosiaali- ja terveyspalvelujen epäkohtien esilletulon ja niihin puuttumisen aiempaa nopeammin, jos toista tehtävää alaa, esimerkiksi opetustointia, koskevan valvonta-asian selvittämisen yhteydessä käy ilmi

myös sosiaali- tai terveydenhuoltoa koskeva puute tai epäkohta. Puutteeseen tai epäkohtaan voidaan tällöin puuttua viranomaisaloitteisesti ilman tarpeetonta viivytystä. Erityisen tärkeää viivytyksetön ja viranomaisaloitteinen puuttuminen sosiaali- ja terveydenhuollon puutteisiin ja epäkohtiin on silloin, kun kysymys on asiakasryhmistä, esimerkiksi alaikäisistä henkilöistä, syrjäytymisvaarassa olevista asiakkaista ja turvapaikanhakijoista, joilla ei ole riittäviä tietoja tai taitoja tehdä kantelua tai muutoin saattaa asiaansa valvontaviranomaisen käsiteltäväksi.

Sosiaali- ja terveystalviuuhinsa tyytymättömän asiakkaan ei tarvitse nykyiseen tapaan selvittää, kuuluuko hänen asiansa alueellisen vai valtakunnallisen valvontaviranomaisen toimivaltaan ja, jos asia kuuluu ensiksi mainitulle, minkä alueen valvontaviranomaisen puoleen hänen tulisi kääntyä. Monialainen virasto saattaa kuitenkin olla sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan näkökulmasta sektorivirastoa vaikeampi hahmottaa. Esimerkiksi Ruotsissa vuonna 2012 valmistuneessa selvityksessä (Gör det enklare! SOU 2012:33) esitetyn arvion mukaan sektorivirasto on selkeämpi vaihtoehto sekä palvelun tuottajien että asiakkaiden näkökulmasta. Toisaalta Eurooppalaisia hallintomalleja selvittäneessä Valtioneuvoston tutkimushankkeessa (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 37/2016) on viitaten myös Ruotsin kokemuksiin (Statskontoret 2010, När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter. Statskontoret 2016: Statliga myndigheters lokalisering. Ett samlat underlag.) arvioitu, että eri maissa toteutettu kehitys kohti valtakunnallisia hallinnonaloittain organisoituja virastomalleja on vahvistanut sektoriajattelua ja hankaloittanut eri virastojen välistä yhteistyötä paikallisella ja alueellisella tasolla. Ehdotetulla valtakunnallisella mutta monialaisella virastorakenteella pyritään torjumaan tätä siiloutumisen haastetta.

Koska valtakunnallisen viraston voimavaroja voidaan tarvittaessa kohdentaa tarkoituksenmukaisella tavalla, viraston asiakas voi lähtökohtaisesti saada asiansa käsiteltyä nykyistä nopeammin. Erityisen tärkeää viivytyksetön ja viranomaisaloitteinen puuttuminen sosiaali- ja terveydenhuollon puutteisiin ja epäkohtiin on silloin, kun kysymys on erityisen haavoittuvassa asemassa olevista asiakasryhmistä, esimerkiksi alaikäisistä henkilöistä, vanhuksista, vammaisista, syrjäytymisvaarassa olevista asiakkaista ja turvapaikanhakijoista, joilla ei ole riittäviä tietoja tai taitoja tehdä kantelua tai muutoin saattaa asiaansa valvontaviranomaisen käsiteltäväksi.

Vaikka viraston toiminnassa painottuisivat entistä enemmän ennakkollinen ja ohjaava valvonta, ei esimerkiksi raskas sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvonta, joka voi johtaa esimerkiksi ammattioikeuksien rajoittamiseen tai poistamiseen määrääjäksi tai pysyvästi, poistu viraston tehtävistä. Ammattihenkilövalvonnan merkitys asiakas- ja potilasturvallisuuden varmistamisessa on erittäin suuri. Tällaisella valvonnalla puututaan ratkaisevalla tavalla ihmisen perusoikeuksiin ja sen on oltava yhdenmukaista ja riippumatonta.

Tehtävien kokoaminen Valtion lupa- ja valvontavirastolle parantaa myös palveluntuottajien yhdenvertaisuutta eri alueilla. Valmistuilla olevassa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa pyritään lisäämään yksityisen palvelutuotannon osuutta sosiaali- ja terveydenhuollossa. Yksityisten palvelun tuottajien lukumäärän kasvun arvioidaan lisäävän toisaalta tuottajien välistä kilpailua ja toisaalta yritysten hallinnollista taakkaa. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajien määrän kasvaessa tulee kiinnittää entistä enemmän huomiota valvonnan yhdenmukaisuuteen ja yhdenvertaisuuteen. Muuttuvassa tuotantoympäristössä on erityisen tärkeää, että palvelun tuottajan rekisteröivällä ja sen toimintaa valvovalla viranomaisella on yhtenäiset, tasapuoliset ja joutuisat prosessit ja käytännöt. Valinnanvapaus toteutuessaan tuo nämä haasteet entistä keskeisemmäksi. Esityksessä ehdotetun viraston perustamisen tarkoituksena on muun ohella yksinkertaistaa hallinnon rakenteita sekä mahdollistaa digitaalisten rekisteröintiprosessien täysimääräinen hyödyntäminen ja sitä kautta keventää sosiaali- ja terveysalan yritysten hallinnollista taakkaa.

Vaikutukset ympäristöasioiden palveluihin

Uudistus mahdollistaa ympäristöllisten menettelyjen yhden luukun palvelujen toteuttamisen valtion hallinnossa. Ympäristöllisten menettelyjen yhden luukun palveluja koskevaa lainsäädäntöä valmistellaan parhaillaan ja tätä koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle kevädistuntokaudella 2018. Yhden luukun palvelujen toteutuessa ympäristölupa, vesilain mukainen lupa, luonnonsuojelulain mukaiset poikkeamistehtävät sekä ympäristövaikutusten arviointimenettelyn yhteysviranomaisen tehtävät hoidettaisiin yhdessä viranomaisessa ja lupia haettaisiin yhdestä paikasta. Valtion lupa- ja valvontavirasto toimisi hakemuksen johdosta yhteistyössä muiden viranomaisten, kuten maakuntien ja kuntien kanssa. Toiminnanharjoittaja hyötyisi siten, että erilliset selvitystarpeet ja tietojen toimittamiset eri viranomaisille vähenevät. Monissa tapauksissa käsittelyaika voisi lyhentyä. Menettelyjä tehostaisi osaltaan se, että yhden luukun palvelut toteutettaisiin sähköisenä palveluna kansalliseen palveluarkkitehtuuriin pohjautuen.

Vaikutukset kilpailu- ja kuluttaja-asioissa

Vaikka Kilpailu- ja kuluttajavirasto nykymallissa ohjaa alueellista valvontaa ja siinä tehtäviä tulkintoja sekä kouluttaa aluehallintovirastoja, hajautetussa valvontamallissa on ollut vaarana paitsi erilaisten menettelytapojen, myös laintulkintojen syntyminen. Valvonnan sulauttaminen osaksi muuta Kilpailu- ja kuluttajaviraston ja kuluttaja-asiamiehen valvontaa edistäisi sekä valvontakäytännön että menettelytapojen yhdenmukaisuutta, mikä puolestaan on omiaan edistämään oikeusvarmuutta ja elinkeinonharjoittajien yhdenvertaista kohtelua. Osana menettelytapojen yhdenmukaisuutta keskittäminen edistäisi myös valvonnan priorisoinnin yhdenmukaisuutta ja myös siitä näkökulmasta elinkeinonharjoittajien yhdenvertaista kohtelua. Kokoaminen mahdollistaa toimintatapojen uudistamisen ja resurssien kohdentamisen tarpeen mukaan uusiin valvontamuotoihin, joissa resursseista on puutetta. Uudistus vahvistaa Kilpailu- ja kuluttajaviraston mahdollisuuksia edistää markkinoiden toimivuutta ja vastata muuttuvien markkinoiden tuomiin valvonnan haasteisiin.

4.2.2.2 Kielelliset vaikutukset

Nykytila: viranomaisten kielellinen asema

Valtion lupa- ja valvontavirastoon koottavia tehtäviä nykyisin hoitavista viranomaisista ovat kielilaisissa tarkoitettu tavoin kaksikielisiä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira sekä aluehallintovirastoista Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Lounais-Suomen aluehallintovirasto ja Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto. Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelutehtäviä valtakunnallisesti kaikissa aluehallintovirastoissa hoitava ja Etelä-Suomen aluehallintovirastoon organisatorisesti kuuluva hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualue on niin ikään kaksikielinen. Ympäristötehtäviä hoitavista ELY-keskuksista ovat kaksikielisiä Kaakkois-Suomen ELY-keskus, Uudenmaan ELY-keskus ja Varsinais-Suomen ELY-keskus, joka on hoitanut ympäristötehtävät myös Satakunnassa, sekä Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus, joka on hoitanut ympäristötehtävät myös Pohjanmaalla ja Keski-Pohjanmaalla. Lisäksi Valtion lupa- ja valvontavirastolle siirtyväksi ehdotettuja palkkaturvatehtäviä hoitavista ELY-keskuksista kaksikielinen on Pohjanmaan ELY-keskus. ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintotehtäviä hoitava KEHA-keskus on keskushallinnon viranomaiseksi luokiteltavana viranomaisena niin ikään kaksikielinen.

Kielilain tarkoittamalla tavalla yksikielisiä suomenkielisiä viranomaisia ovat aluehallintovirastoista Itä-Suomen aluehallintovirasto, Lapin aluehallintovirasto ja Pohjois-Suomen aluehallintovirasto sekä Valtion lupa- ja valvontavirastolle siirtyviä ympäristö- ja palkkaturvatehtäviä

hoitavista ELY-keskuksista Etelä-Savon ELY-keskus, Hämeen ELY-keskus, Kainuun ELY-keskus, Keski-Suomen ELY-keskus, Lapin ELY-keskus, Pirkanmaan ELY-keskus, Pohjois-Karjalan ELY-keskus, Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus, Pohjois-Savon ELY-keskus ja Satakunnan ELY-keskus. Valtion lupa- ja valvontavirastoon ei ehdoteta siirrettäväksi sellaisia ELY-keskusten tehtäviä, joita on nykyisin organisoitu elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun valtioneuvoston asetuksen 34 §:n tarkoittamiin ruotsinkielisiin palveluryhmiin.

Saamen kielilain mukaan viranomaisia, joihin Saamen kielilakia sovelletaan, ovat aluehallintovirastot ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset, joiden toimialueeseen Enontekiön, Inarin, Sodankylän ja Utsjoen kunnat kokonaan tai osittain kuuluvat, ja niiden yhteydessä toimivat toimielimet. Näin ollen Saamen kielilaki on tullut sovellettavaksi Lapin aluehallintovirastossa ja Lapin ELY-keskuksessa sekä lisäksi Pohjois-Suomen aluehallintovirastossa ympäristölupatehtävien ja työsuojelutehtävien osalta.

Uuden perustettavan viranomaisen kielellinen asema

Perustettavaksi ehdotetun Valtion lupa- ja valvontaviraston toimialueeseen tulee kuulumaan koko maa, jollei toisin säädetä. Virasto on oikeudelliselta asemaltaan keskushallinnon virastoksi luokiteltava valtakunnallinen virasto ja siten kielilain 6 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettu tavoin kaksikielinen viranomaisena. Viraston tulee hoitaa tehtäviään molemmilla kansalliskielillä perustuslain ja kielilain mukaisesti. Jotta saamenkielisten kielelliset oikeudet eivät hallinnon rakenteen muuttuessa heikkene, ehdotetaan lisäksi saamen kielilakia muutettavaksi siten, että Valtion lupa- ja valvontavirasto on viranomaisena, johon Saamen kielilakia lain 2 §:n mukaan sovelletaan. Vastaavalla tavalla on menetelty eräiden muiden kansalaisten oikeusturvan kannalta keskeisten, toimialueeltaan valtakunnallisten tai valtakunnalliseksi muutettujen viranomaisten osalta. Valtion lupa- ja valvontavirastossa voisi saamelaisten kotiseutualueella olla saamen kielilain 27 §:n tarkoittama saamen kielen avustaja.

Tarkoituksena on, että Valtion lupa- ja valvontavirasto organisoituu sille kuuluvien tehtävien hoitamiseksi viideksi toimialaksi sekä kahdeksi toimintayksiköksi. Toimialoista sekä toimintayksiköistä säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Sekä toimialat että toimintayksiköt olisivat valtakunnallisia toimintoja ja siten kaksikielisiä. Virastolla olisi toimipaikka jokaisessa Manner-Suomen maakunnassa. Toimipaikat eivät kuitenkaan muodosta virastolle sellaista alueorganisaatiota, joilla olisi alueellisesti määrittyvä virka- tai toimialue, mistä syystä myös toimipaikoissa tulee noudattaa kielilain kaksikielisille valtion viranomaisille säädettyjä velvollisuuksia.

Valtion lupa- ja valvontavirastolle kuuluvien tehtävien hoitamiselle kielilainsäädännöstä johtuvat velvoitteet eivät muutu ehdotetussa viranomaisrakenteen uudelleenorganisoinnissa Valviran sekä niiden aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten kohdalla, jotka jo nykyisin ovat kaksikielisiä. Lisäksi kaikkien aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten hallintopalvelutehtävistä ovat vastanneet myös nykyisin oikeudelliselta asemaltaan kaksikieliset viranomaiset. Sen sijaan kolmesta nykyisestä aluehallintovirastosta ja kymmenestä ELY-keskuksesta uuteen virastoon siirtyvien tehtävien osalta viranomaisen kielellinen asema muuttuu yksikielisestä viranomaisesta kaksikieliseksi viranomaiseksi.

Viraston toimialojen ja toimintayksiköiden sisäinen organisoituminen tapahtuisi toimialan johtajan vahvistamalla työjärjestyksellä. Valtakunnallinen toimiala voi sisäisessä työnjaossaan organisoitua paitsi toiminnallisin perustein niin myös tarvittaessa alueellisesti eli siten, että esimerkiksi jonkin tarkastus-, valvonta- tai muita tehtäviä hoitavan toimialan sisäisen yksikön vastualue määritetään maantieteellisesti. Siltä osin kuin viraston toimialan tai toimintayksi-

kön sisäiselle yksikölle määrättäisiin toimialan tai toimintayksikön työjärjestyksellä maantieteellinen toimialue, määräytyisi yksikön kielellinen asema kielilain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla. Käytännössä tällaiset yksiköt voisivat olla joko kaksikielisiä tai yksikielisesti suomenkielisiä.

Kielellisten oikeuksien toteuttamiseksi tehtävät erityisjärjestelyt

Nykyisin aluehallintovirastoilla on Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastoon sijoitettu viraston vastuualueista erillinen aluehallintovirastojen ruotsinkielinen opetustoimen palveluyksikkö, jonka toimialueena on koko maa. Yksiköstä on säädetty valtioneuvoston asetuksella aluehallintovirastoista annetun lain 18 §:n nojalla. Palveluyksikön tehtävänä on hoitaa aluehallintovirastojen toimialaan kuuluvat ruotsinkielisen koulutustoimen ja varhaiskasvatuksen tehtävät perustamis- ja investointihankkeita koskevia tehtäviä lukuun ottamatta. Lisäksi palveluyksikkö toimii asiantuntijana ruotsinkielistä väestöä koskevissa kirjastotoimeen ja perusopetuslaissa (628/1998), lukiolaissa (629/1998), taiteen perusopetuksesta annetussa laissa (633/1998) ja lasten päivähoidosta annetussa laissa (36/1973) tarkoitettuihin investointihankkeisiin liittyvissä asioissa sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimialaan kuuluvissa ruotsinkielistä väestöä koskevissa koulutukseen ja osaamiseen liittyvissä asioissa. Palveluyksikön henkilöstö on sijoittuneena kaksikielisten aluehallintovirastojen toimipaikkoihin.

Valtion lupa- ja valvontavirastosta annettavaksi ehdotetun lain 5 §:n 2 momentin mukaan Valtion lupa- ja valvontavirastossa olisi opetus- ja kulttuuritoimen toimialalla ruotsinkielinen yksikkö, jonka tehtävistä ja henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Tarkoituksena on, että myös jatkossa opetus- ja kulttuuritoimen toimialan tehtävissä toteutettaisiin kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien tason pysyttämiseksi nykyisellään organisatorinen ratkaisu, jossa tietyt opetus- ja kulttuuritoimen toimialan tehtävät organisoitaisiin kielellisin perustein toimialan sisälle omaksi yksikökseen. Ruotsinkielinen opetustoimen yksikkö palvelisi tehtävässään ruotsinkielistä väestöä koko maassa.

Arvio kielellisten oikeuksien toteutumisesta käytännössä uuden viranomaisen toiminnassa

Tehtävien kokoamisella yhteen valtakunnalliseen virastoon voidaan kielellisestä näkökulmasta nähdä hyötyjä, kun aiemmin eri virastoihin jakautunutta kielellistä osaamista voidaan hyödyntää uudessa viranomaisrakenteessa valtakunnallisesti. Kielellisten oikeuksien voidaan arvioida parantuvan erityisesti niiden ruotsinkielisten asiakkaiden kohdalla, jotka ovat nykyisin asuneet yksikielisen alueellisen viranomaisen toimialueella. Mahdollisuus järjestää viranomaistoimintoja joustavasti alueellisten toimialuerajojen estämättä loisi nykyistä paremmat edellytykset myös kielellisten näkökohtien huomioon ottamiseen toimintoja järjestettäessä. Erityisesti tehtävissä, joiden hoito organisoidaan niin sanottuihin valtakunnallisiin työjonoihin, pystytään asiat luontevasti jakamaan sellaisten virkamiesten hoidettaviksi, joilla on parhaat edellytykset hoitaa asioiden käsittely myös ruotsiksi tai saamen kielellä. Myös sellaisissa asioissa, joissa tehtävät lähtökohtaisesti työnjaollisesti jakautuisivat alueperusteisesti, voitaisiin ruotsinkielisten tai saamenkielisten asiakkaiden viranomaisasioita koota valtakunnallisesti sellaisille virkamiehille, joilla on parhaat edellytykset käsitellä asiat ruotsiksi ja saameksi. Varsinainen käyntiasiointi Valtion lupa- ja valvontavirastolle ehdotetuissa tehtävissä on hyvin vähäistä, mutta tarvittaessa asiakaspalvelutilanteissakin voitaisiin muun muassa videoneuvottelulaittein tukeutua eri puolilla maata olevaan viraston kielelliseen osaamiseen.

Vaikka nykyisistä alueellisista viranomaisista ehdotetaan muodostettavaksi valtakunnallinen viranomainen, säilyvät viraston toimipaikat ja toiminta alueilla. Aivan kuten nykyisinkin tulee työnantajan julkisyhteisöjen henkilöstöltä edellytettävästä kielitaidosta annetun lain (424/2003) 3 §:n mukaisesti varmistaa, että viraston henkilöstöllä on myös käytännössä tehtä-

vien edellyttämä kielitaito. Kaikkien työntekijöiden ei tarvitse osata molempia kieliä, mutta tehtävät on järjestettävä niin, että palvelu turvataan molemmilla kielillä. Tämä velvoite ja tosiasiallinen kyky antaa palvelua myös ruotsin kielellä korostuu erityisesti niillä alueilla, joilla nykyisinkin on toiminut kaksikielinen alueellinen viranomaisinen. Palvelujen antaminen sekä suomeksi että ruotsiksi tulee varmistaa tehtävien organisoinnissa kielelliset näkökulmat huomioon ottamalla, henkilöstön koulutuksella sekä edellyttämällä, että tehtäviä hoitavilla henkilöillä on käytännössä tehtävien edellyttämä kielitaito. Erityisesti Pohjanmaalla, Keski-Pohjanmaalla, Lounais-Suomessa ja Uudellamaalla viraston on myös jatkossa rekrytoinneissa huolehdittava siitä, että alueella toimeenpantaviin tarkastus- ja valvonta- ja muihin tehtäviin rekrytoidaan myös henkilöstöä, jolla on tosiasialliset edellytykset palvelulla asiakkaita myös ruotsiksi. Rekrytointitilanteissa on kiinnitettävä huomiota rekrytoitavan tosiasialliseen kielitaitoon ja rekrytointitapaan, jotta kielitaitoista henkilöstöä on siellä missä sitä tarvitaan.

Julkisyhteisöjen henkilöstöltä edellytettävästä kielitaidosta annetun lain 6 §:n 1 momentin mukaan valtion henkilöstöltä, jolta edellytetään säädettyinä kelpoisuusvaatimuksena korkeakoulututkintoa, vaaditaan kaksikielisessä viranomaisessa viranomaisen virka-alueen väestön enemmistön kielen erinomaista suullista ja kirjallista taitoa sekä toisen kielen tyydyttävää suullista ja kirjallista taitoa. Yksikielisessä viranomaisessa edellytetään viranomaisen kielen erinomaista suullista ja kirjallista taitoa sekä toisen kielen tyydyttävää ymmärtämisen taitoa. Nykyisistä aluehallintovirastojen viroista sellaisia, joilta edellytetään säädettyinä kelpoisuusvaatimuksena ylempää korkeakoulututkintoa, ovat virastojen ylijohantajien ja vastuualueiden johtajien virat sekä aluehallintovirastojen ruotsinkielisen opetustoimen palveluyksikön johtajan virka. ELY-keskuksista siirtyväksi ehdotettuihin tehtäviin liittyen tällaisia ovat vastuualueen johtajan virat. Valvirassa säädettyinä kelpoisuusvaatimuksena ylempää korkeakoulututkintoa on edellytetty viraston ylijohantajien, johtajien, hallintojohtajien ja tietojohtajien virkoihin. Tarkoituksena on, että Valtion lupa- ja valvontavirastossa ylempää korkeakoulututkintoa edellytettäisiin viraston pääjohtajan sekä toimialojen johtajien ja toimintayksiköiden johtajien virkoihin.

Erityinen kielitaitovaatimus on aluehallintovirastoissa säädetty aluehallintovirastojen ruotsinkielisen opetustoimen palveluyksikön henkilöstölle, joilta edellytetään ruotsin kielen erinomaista suullista ja kirjallista taitoa sekä suomen kielen tyydyttävää suullista ja kirjallista taitoa. Myös Valtion lupa- ja valvontavirastoon ehdotetun lain 5 §:n 2 momentin mukaisesti perustettavan opetustoimen ruotsinkielisen yksikön henkilöstölle säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella nykyistä vastaava kielitaitovaatimus.

Jatkossa saamelaisella olisi oikeus käyttää saamen kieltä omassa asiassaan koko Valtion lupa- ja valvontavirastossa. Käytännössä saamenkielisten asioiden käsittely tulisi ohjata valtakunnallisesti nykyisen Lapin aluehallintoviraston saamenkielentaitoisille virkamiehille ja hyödyntää tarvittaessa videoneuvottelujärjestelmiä ja muita etäpalvelun mahdollistavia järjestelmiä saamen kielellä annettavassa asiakaspalvelussa. Lisäksi virastossa voisi olla saamelaisten koti-seutualueella olla saamen kielilain 27 §:n tarkoittama saamen kielen avustaja.

Valtion viranomaisrakenteen uudistuksen ei arvioida heikentävän uuden viraston asiakkaiden suomen, ruotsin ja saamen kielen kielellisten oikeuksien toteutumista. Kieliryhmien palvelua omilla kielellään voidaan parantaa valtakunnallisen organisaation sisällä kokoamalla toimintoja käytettyjen kielten perusteella sekä kieliryhmiä koskevilla erityisjärjestelyillä.

4.2.2.3 Aluekehitysvaikutukset

Aluehallintovirastot eivät ole toimineet aluekehitysviranomaisina. Myöskään Valtion lupa- ja valvontavirastolle ei tule kuulumaan varsinaisia aluekehitystehtäviä. Valtion lupa- ja valvon-

tavirasto tulee valtakunnallisesta toimivallastaan huolimatta hoitamaan tehtäviään alueellisesti kattavasta toimipaikkaverkosta käsin.

Nykyisin työsuojelun vastuualueilla toimivat kolmikantaiset alueelliset työsuojelulautakunnat jatkavat vielä määrittelemättömässä muodossa toimintaansa, mikä osaltaan varmistaa jatkosakin alueellisten näkökulmien esille tuloa ja kolmikannan vaikuttamismahdollisuuksia työsuojeluviranomaisen toimintaan myös alueellisesti.

4.2.2.4 Vaikutukset tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen

Valtion lupa- ja valvontatehtävien kokoamisella valtakunnalliseen monialaiseen virastoon ei ole vaikutuksia naisten ja miesten tasa-arvosta annetussa laissa tarkoitettuun tasa-arvoon. Viraston valtakunnallisella toimivallalla yhdenmukaistetaan lupa- ja valvontatoiminnan toimintatapojen, ratkaisukäytäntöjen, palvelumallien ja palvelutason yhtenäisyyttä, millä on kansalaisten yhdenvertaisuuden toteutumista edistävä vaikutus.

4.2.3 Ympäristövaikutukset

Uudistuksella arvioidaan olevan välillisiä ympäristövaikutuksia. Ympäristölainsäädännön täytäntöönpanotehtävien hoidon järjestäminen esitetyllä tavalla loisi selkeän toimivallanjaon viranomaisten välillä. Uudistuksen yhteydessä myös toimintatapoja uudistettaisiin. Tämä mahdollistaisi ympäristölainsäädännön velvoitteiden toteuttamisen entistä paremmin. Esitys painottuu hallintoa koskevien säännösten uudistamiseen, mikä heijastuu jossain määrin myös menettelyjä koskeviin säännöksiin. Sen sijaan ympäristöön kohdistuvia aineellisia säännöksiä ei muutettaisi, joten esitys ei vaikuttaisi suoranaisesti ympäristön tilaan.

4.2.4 Taloudelliset vaikutukset

Muutokset tukevat sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen sekä maakuntauudistuksen kestävyystavoitteiden toteutumista

Uudistus mahdollistaa valtionhallinnon tuottavuuden parantumisen pitkällä aikavälillä, kun nykyisin useassa eri viranomaisessa hoidetuissa tehtävissä poistetaan hallinnollisia päällekkäisyyksiä ja yhtenäistetään toimintatapoja

Välittömiä muutuskustannuksia liittyy ICT –palveluihin ja toiminnan aloittamiseen

Vaikutukset kotitalouksiin

Hallituksen esityksen mukaisella valtion tehtävien uudelleen organisoinnilla ei ole suoria taloudellisia vaikutuksia kotitalouksiin.

Vaikutukset yrityksiin

Valtion lupa- ja valvontavirastoon kootaan laajasti paitsi kuntiin ja maakuntiin, niin myös yrityksiin kohdistuvia valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtäviä. Virastolla on valtakunnallinen toimivalta, joten se pystyy organisoimaan prosessinsa valtakunnallisesti, soveltamaan toiminnassaan yhtenäisiä ratkaisukäytäntöjä sekä kohdistamaan resursseja ja hyödyntämään erityis-

asiantuntemusta joustavasti. Nämä kaikki ovat positiivisia kehityskulkuja yrityksiin kohdistuvien taloudellisten vaikutusten näkökulmasta.

Muutos nykytilaan tulee olemaan merkittävä, sillä sosiaali- ja terveydenhuollon toimialalla on tällä hetkellä vastaavissa tehtävissä seitsemän itsenäisen toimivallan virastoa, ympäristötoimialalla 17 ja työsuojelun toimialalla viisi. Virastorakenteen tiivistymisen ja toimintojen koamisen myötä viranomaisten välisen koordinaation tarve vähenee oleellisesti ja prosessien kehittäminen helpottuu. Tämä näkyy yrityksille hallinnollisen taakan kevenemisenä, sillä oikean viranomaisen löytäminen helpottuu ja viranomaisen sisäisten prosessien nopeutuminen lyhentää suoraan mm. elinkeinotoimintaan tarvittavien lupien käsittelyaikoja. Lupa- ja valvontakäytäntöjen valtakunnallisen yhdenmukaistamisen voidaan arvioida vähentävän muutoksenhaun tarvetta. Viranomaisten välisten transaktiokustannusten pieneneminen sekä prosessien muu yksinkertaistuminen ja nopeutuminen pienentävät myös toimintaan kohdistuvia kokonaiskustannuksia, mikä näkyy yrityksille suoraan esimerkiksi eri lupasuoritteiden hintojen alenemisena.

Siirron kohteena olevia tehtäviä tällä hetkellä hoitavat viranomaiset ovat tehneet tehtävissä jo tähän asti hyvin tiivistä yhteistyötä niin varsinaisessa tuotannollisessa toiminnassa kuin eri kehittämishankkeissa. Voidaankin arvioida, että vaikka positiivisten vaikutusten voi olettaa näkyvän erityisesti pidemmällä, kymmenen vuoden aikavälillä, niin myös lyhyemmällä, muutan vuoden aikavälillä, nähdään hyvää kehitystä yrityksiin kohdistuvien taloudellisten vaikutusten näkökulmasta.

Osana uudistusta organisoidaan valtion tehtäviä uudelleen paitsi Valtion lupa- ja valvontavirastoon, myös Kilpailu- ja kuluttajavirastoon, Elintarviketurvallisuusvirastoon, Pelastusopistoon, sisäministeriöön, sosiaali- ja terveysministeriöön, Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskukseen, Maaseutuvirastoon, Valtiokonttoriin ja Kansaneläkelaitokseen. Nämä tehtäväsiirrot koskevat volyymiltaan selvästi pienempiä tehtäviä, mutta niidenkin osalta on pienemmässä mittakaavassa pääosin tunnistettavissa samoja positiivisia taloudellisia vaikutuksia yritysten kannalta kuin on yllä todettu Valtion lupa- ja valvontaviraston osalta.

Vaikutukset julkiseen talouteen

Kuntien tehtävien vähentäminen -reformin nimeksi on muutettu ”Kuntien, maakuntien ja koko julkisen sektorin kustannusten karsinta”. Reformin jatkotyössä kohteena ovat kaikkien kärkihankkeiden ja reformien koko julkista taloutta vahvistavat vaikutukset sekä digitalisaation hyödyntäminen täysimääräisesti julkishallinnossa. Reformin pitkän aikavälin julkista taloutta vahvistavien toimien riittävyden turvaamiseksi valtiovarainministeriö voi ottaa muitakin teemoja lisäarvioinnin kohteeksi. Toimenpiteiden kustannushyötyjä arvioidaan vuoden 2017 alussa ja niistä tehdään päätökset kehysriihessä keväällä 2017 siten, että hallitusohjelman 1 mrd. euron pitkän aikavälin kustannussäästö toteutuu.

Valtion lupa- ja valvontaviraston tehtäväksi osoitettava sosiaali- ja terveydenhuollon valvonta uudistuu osana sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta. Sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnassa pyritään ennakoivasti vaikuttamaan palveluntuottajien toiminnan laatuun sekä asiakas- ja potilasturvallisuuteen. Ennakoiva ja riskiperusteinen valvonta tukee osaltaan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen säästötavoitteita. Valvonta on tärkeä tuki sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen tavoitteiden toteutumisessa ja uudessa sosiaali- ja terveydenhuollon jär-

jestämislaisissa perustettavalle sosiaali- ja terveysministeriön ohjausyksikölle. Valvontaviranomaisen on kyettävä toiminaan ennakoivasti, reagoitava nopeasti toimintaympäristön muutoksiin ja toiminnalla on oltava vahva yhteys sosiaali- ja terveysministeriön lainsäädännön valmisteluun, toimeenpanoon, seurantaan ja kehittämiseen. Synergiaedut sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla toimivien Terveys- ja hyvinvoinnin laitoksen, Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimean, Säteilyturvakeskus Stukin ja Työterveyslaitoksen kanssa ja selkeä valvonnan ohjaus lisäävät valvonnan tuloksellisuutta. Valtion lupa- ja valvontavirasto tulee olemaan myös sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan virasto ja osallistumaan muiden ministeriön hallinnonalan virastojen tavoin hallinnonalan konserniyhteistyöhön. Valtion lupa- ja valvontavirastossa sosiaali- ja terveydenhuollon valvontatehtävät tullaan organisoi- maan omaksi toimialakseen, jota sosiaali- ja terveysministeriö toimialaohjaa.

Valtion lupa- ja valvontaviraston toimintamenot kootaan kahdelle toimintamenomomentille. Pääosa toiminnan rahoituksesta kootaan valtiovarainministeriön pääluokan myöhemmin vuoden 2019 talousarvion valmistelun yhteydessä täsmentyvälle momentille. Tälle momentille siirretään valtion vuoden 2017 talousarvion mukaisen rakenteen perusteella tarkasteltuna aluehallintoviraston toimintamenomomentin 28.40.01 (siirtomääräraha 2 v) määrärahat pois luettuna maakuntien yleiskatteiselle momentille sekä Elintarviketurvallisuusviraston, Kilpailu- ja kuluttajaviraston, Pelastustoimen ja sisäministeriön toimintamenomenteille siirrettävät määrärahat. Lisäksi momentille siirretään ELY-keskusten toimintamenomomentilta 32.01.02 (siirtomääräraha 2 v) ELY-keskuksista uuteen virastoon siirrettäviä tehtäviä vastaavat toimintamenomäärärahat sekä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valviran toimintamenomomentilta 33.02.05 (siirtomääräraha 2 v) uuteen virastoon siirrettäviä tehtäviä vastaavat toimintamenomäärärahat. Siirtojen myötä momentin nettomääräraha on vuonna 2019 arvi- oltu 80,4 miljoonaa euroa. Lopullinen vuoden 2019 määräraha tarkentuu valtion talousarvion valmistelussa.

Valtiovarainministeriön pääluokan momentin ohella Valtion lupa- ja valvontaviraston toiminta rahoitetaan myös sosiaali- ja terveysministeriön pääluokan myöhemmin vuoden 2019 talousarvion valmistelun yhteydessä täsmentyvältä momentilta. Momentilta rahoitetaan viraston työsuojelun toimialan henkilöstömenot, matkamenot sekä eräät muut verrattain vähäiset menot. Ratkaisu kahdesta toimintamenomomentista toimii jatkumona aiemmin vuonna 2010 aluehallinnon uudistuksen yhteydessä linjatulle ratkaisulle varmistuen viraston rahoitus- ja ohjausmallin yhteensopivuuden Suomen ratifioiman ILO:n yleissopimuksen ja Euroopan komis- sion työsuojeluvalvonnalle asettamien vaatimusten kanssa. Momentti vastaa suoraan valtion vuoden 2017 talousarvion sosiaali- ja terveysministeriön pääluokan Työsuojelun aluehallinto- viranomaisten toimintamenomomenttia 33.02.07 (siirtomääräraha 2 v), jonka nettomääräraha on vuoden 2017 talousarvion tasossa 24 308 000 euroa. .

Ehdotettu uudistus parantaa valtionhallinnon tuottavuutta, kun nykyisin useassa eri viranomai- sessa hoidetuissa tehtävissä poistetaan hallinnollisia päällekkäisyyksiä ja yhtenäistetään toi- mintatapoja. Uuden rakenteen mahdollistamalla valvonnan ja asiakasohjauksen yhteisillä toi- mintamalleilla ja muilla toiminnallisilla uudistuksilla on mahdollista saavuttaa säästöjä. Nämä toiminnalliset kehittämistoimet vaikuttavat pidemmällä aikavälillä kustannuksia alentavasti ja samanaikaisesti toimeenpanoa välittömästi seuraavina kahtena vuotena kustannukset saattavat kertaluonteisesti muutoskustannuksista johtuen hetkellisesti kasvaa.

Uudistuksella saavutettavilla säästöillä vastataan uuden viraston toiminnan tehostamisen tar- peeseen tilanteessa, jossa viraston valvoma sosiaali- ja terveydenhuollon toimijakenttä on so- te-uudistuksen myötä murruksessa. Rekisteröintiprosessia edellyttävien palveluntuottajien määrä kasvaa merkittävästi nykyisestä ja lisäksi asiakkaiden valinnanvapauden kasvaessa kas-

vaa todennäköisesti myös yksityisten sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoiden tai toimipaikkojen määrä. Nämä kehityskulut kasvattavat viraston työmäärää.

Valtion lupa- ja valvontavirastoon siirtyvien organisaatioiden käyttämät toimialariippumattomat palvelut tuotetaan Valtorin toimesta. Toimialariippumattomiin palveluihin liittyen käytössä on Valtorin tuotteistamia uusia yhteisiä palveluita, kuten valtion yhteinen viestintäratkaisu (VYVI) sekä muita vanhoja virastokohtaisia palveluita mm. asianhallinnassa, dokumentinhallinnassa ja raportoinnissa. Näiden yhdenmukaistaminen aiheuttaa lisäkustannuksia, joiden määrän arvioidaan olevan pieni verrattuna toimialariippuvaisiin ICT- palveluihin. Suurimmat muutuskustannukset on arvioitu syntyvän asianhallintajärjestelmän muutostarpeista ja käyttäjähallintaan liittyvistä muutuskustannuksista. Näitä muutoksia joudutaan valmistelemaan jo ennen uudistuksen voimaantuloa ja uuden viraston toiminnan aloittamista ja siten kustannuksiakin syntyy myös jo ennen vuotta 2019. Näihin kustannuksiin on varattu valtion vuoden 2017 talousarviossa 200 000 euroa aluehallintoviraston toimintamenomomentille 28.40.01 (siirtomääräraha 2 v).

Toimialariippuvaisten palveluiden osalta käytössä on erillisiä, päällekkäisiä ICT ratkaisuja sähköisen asioinnin ja käsittelyn sekä niihin liittyvien tukipalveluiden tukemiseksi. Toiminnan jatkuvuuden varmistamiseksi edellä mainittujen järjestelmien käyttöä voidaan jatkaa uudessa virastossa. Erillisten päällekkäisten ratkaisujen rinnakkainen käyttö edellyttää kuitenkin järjestelmien välisten tiedonsiirtoratkaisujen kehittämistä. Tästä aiheutuu kertaluontoisia lisäkustannuksia tiedonsiirtoratkaisujen toteutuksessa sekä lisäkustannuksia palveluiden käyttökustannuksiin.

Valtion lupa- ja valvontaviraston perustaminen edellyttää talous- ja henkilöstöhallinnon KIEKU-järjestelmän osalta uuden KIEKU-järjestelmän käyttöönottoprojektin toteuttamista. Virastojen KIEKU-käyttöönottoprojektit kestävät noin vuoden ja Palkeet laskuttaa käyttöönottoprojektin kustannukset. Vastaavasti uuden viraston laskujen ja asiakirjojen kierrätys ja arkistointijärjestelmä Rondo ja matkahallintajärjestelmä M2 on perustettava. Erityisesti M2 järjestelmän käyttäjähallinnan luominen on suuritöinen, koska järjestelmää käyttää koko henkilöstö. Lisäksi uudelle virastolle tulee luoda intra- ja internet-sivustoratkaisut.

Välittömästi uudistuksesta aiheutuvien ICT- ja järjestelmämuutuskustannusten ohella uudistus aiheuttaa myös muita välittömiä ja välillisiä kustannuksia erityisesti uudistusta edeltävinä vuosina 2017-2018 ja uuden viraston kahtena ensimmäisenä toimintavuonna 2019-2020. Lyhyellä muutaman vuoden aikavälillä suoria kustannuksia aiheuttavat muun muassa muutoksen suunnittelu- ja toimeenpanotyö, viraston viestintämateriaalien uudistaminen, toimitilaratkaisut, sekä muut vastaavat uuden viraston perustamisesta aiheutuvat välttämättömät toimenpiteet. Pidemmän aikavälin kustannuksia aiheuttavia tekijöitä ovat mm. uusien sähköisten järjestelmien vaatima rahoitus, palveluprosessien ja palvelukanavien kehittämistyö, toimintamallien ja -kulttuurin uudistamiseen tähtäävät muutuskoulutukset yms. Toisaalta valtakunnallisen toimivallan myötä uudella Valtion lupa- ja valvontavirastolla on nykyisiä yksittäisiä alueellisen toimivallan aluehallintovirastoja ja ELY-keskuksia paremmat mahdollisuudet kohdistaa resursseja joustavasti ja tehokkaasti sekä myös tehostaa ja digitalisoida työprosesseja. Nämäkin toimenpiteet vaativat kuitenkin juuri edellä todettuja panostuksia kehittämistoimintaan sekä uusiin sähköisiin järjestelmiin.

Euromääräiset vuosien 2018-2021 muutuskustannukset arvioidaan ja budjetoidaan osana vuosien 2018-2021 julkisen talouden suunnitelman valmistelua.

4.3 Omaisuuksien siirtojen vaikutukset

Vaikutukset maakuntiin

ELY-keskusten kaikki toimitilasopimukset sekä maakunnille siirtyviin tehtäviin liittyvä irtaimisto, irtaimen omaisuuden omistusta, hallintaa ja käyttöä koskevat oikeudet sekä immateriaaliset oikeudet ja luvat siirtyvät uudistuksessa maakunnille. Lisäksi kunnista sekä kuntayhtymistä siirtyy uusille perustettaville maakunnille tehtäviin liittyvä irtaimisto, irtaimen omaisuuden omistusta, hallintaa ja käyttöä koskevat oikeudet sekä immateriaaliset oikeudet ja luvat. Siirrot tapahtuvat kustannusneutraalisti, sillä maakuntien yleiskatteiselle valtionmomentille siirretään siirtyviä sopimuksia ja vastuita vastaava rahoitus. Siirrot ovat arvoltaan ja toiminnalliselta merkitykseltään pääosin suhteellisen vähäisiä verrattuna sote-tehtävien tai pelastustoimen tehtävien tehtäväsiirtojen yhteydessä tapahtuviin omaisuussiirotojen vaikutuksiin.

Huomionarvoista kuitenkin on, että ELY-keskusten toimitilasopimusten siirron myötä maakunnille siirtyy varsin merkittävä määrä toimitilasopimuksia. Maakunnat voivat käyttää Senaatti-kiinteistöjen näitä toimitilasopimuksia 31 päivään joulukuuta 2022 ulottuvan siirtymäkauden. On vaikea arvioida, mikä on näiden tilojen todellinen tarve kunkin maakunnan toiminnassa sillä maakunnan tilakeskuksen hallintaan siirtyy merkittävä määrä erilaisia toimitiloja ja toimitilavuokrasopimuksia myös kunnista ja kuntayhtymistä. Tilakeskus pystyy valtakunnallisena maakuntien yhteisenä palvelukeskuksena kuitenkin optimoimaan tilojen käyttöä tehokkaasti ja tarvittaessa luopumaan tarpeettomista tiloista joko Senaatti-kiinteistöjen kanssa tehtyjen sopimusten päättyessä tai Senaatti-kiinteistöjen kanssa sopimusten päättämisestä erikseen sopien. Noin 86 prosenttia Senaatti-kiinteistöjen kanssa tehtyjen ja maakunnille siirtyvien ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen toimitilavuokrasopimusten mukaisesta vuosivuokra-arvosta sitoutuu sellaisiin sopimuksiin, jotka ovat irtisanottavissa päättymään viimeistään vuoden 2022 aikana.

Lisäksi merkittävä oma kokonaisuutensa ovat maakunnille ELY-keskuksilta siirtyvät vesistö-rakenteet. Uudistuksen yhteydessä toteutettavissa järjestelyissä vesistö-rakenteiden – joiden tasearvo oli vuonna 2015 noin 76,7 miljoonaa euroa – omistus ja kunnossapidon hankinta sijoitetaan maakuntien tilakeskukseen. Säännöstely ja tulvariskien hallinta vesistötehtävien osana sijoittuu puolestaan maakuntiin samoin kuin luvanhaltijarooli. Maakunnat saavat tehtävien edellyttämät rakenteet käyttöönsä vuokrasopimuksilla maakuntien tilakeskukselta, joka omistaa rakenteet ja perii maakunnilta rakennekohtaista vuokraa.

Vaikutukset Valtion lupa- ja valvontavirastoon

Valtion lupa- ja valvontavirastolle siirtyy ELY-keskuksista arvoltaan vähäinen määrä sopimuksia ja immateriaalisia oikeuksia. Samoin virastolle siirtyy omaisuutta Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valviralta. Valtion lupa- ja valvontaviraston taseeseen siirtyy lisäksi valtion kansallisuusomaisuutta, sillä luonnonsuojelutarkoitukseen hankittujen alueiden hankinnasta päättämisen ja hallinnoinnin tehtävä siirtyy uudistuksessa virastolle.

Vaikutukset muihin valtion virastoihin

Koska aluehallintovirastoista maakuntiin ja valtion virastoihin siirtyvät tehtäväkokonaisuudet ovat verrattain pieniä ja tehtäviä tekevä henkilöstö on hajautunut koko aluehallintovirastokentän 12 eri toimipaikkaan, ei uudistuksessa siirry toimitilasopimuksia aluehallintovirastoilta maakunnille tai valtion virastoille. Aluehallintovirastojen toimitilavuokrasopimukset siirtyvät siten kokonaisuudessaan Valtion lupa- ja valvontavirastolle.

Uudistuksessa ELY-keskuksilta muille valtion virastoille siirtyviä tehtäviä ei pääsääntöisesti siirretä tällä hallituksen esityksellä.

Vaikutukset kuntiin ja kuntayhtymiin

Kunnista ja kuntayhtymistä maakunnille tehtävien mukana siirtyvä irtaimisto, irtaimen omaisuuden omistusta, hallintaa ja käyttöä koskevat oikeudet sekä immateriaaliset oikeudet ja luvat ovat arvoltaan verrattain vähäisiä.

4.4 Henkilöstövaikutukset

Maakuntauudistus on merkittävä hallinnollinen ja toiminnallinen uudistus, jolla on mittavia vaikutuksia kuntien, kuntayhtymien ja valtion aluehallinnon henkilöstöön. Maakuntauudistus ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus merkitsevät yhdessä suuria organisatorisia ja palvelujen järjestämistapaa koskevia muutoksia, jotka johtavat yhteensä noin 217 000 henkilön työnantajan vaihtumiseen. Tässä hallituksen esityksessä ehdotettujen säännösten perusteella kunnista ja kuntayhtymistä siirtyy maakuntiin yhteensä noin 2230 henkilöä, valtiolta maakuntiin henkilötyövuosina mitattuna yhteensä noin 1465 henkilöä ja valtion sisällä henkilötyövuosina mitattuna yhteensä noin 2000 henkilöä. Koska maakuntauudistuksen lähtökohtana on nykyisten maakuntien pohjalta rakentuvat toimialueet, aiheuttaa uudistus osittain muutoksia henkilöstön toimipaikkoihin ja -alueisiin. Henkilöstön tehtävät voivat myös muuttua.

Maakuntauudistuksen johdosta ei tavoitella henkilöstövähennyksiä. Välillisesti uudistus aiheuttaisi kuitenkin henkilöstön määrän vähenemistä, kun tehtävien hoitoa pyrittäisiin tehostamaan maakunnissa. Maakuntauudistus ja siinä toteutettavat toiminnalliset ja organisatoriset muutokset sekä toimintatapojen kehittäminen ovat keinoja tehostaa tehtävien hoitamista. Maakuntiin siirtyvä henkilöstö tulisi jakautumaan maakuntien sekä maakuntakonserniin kuuluvien tai maakuntien määräysvallassa olevien yhteisöjen palvelukseen. Osa henkilöstöstä tulisi siirtymään ensin maakuntiin ja edelleen maakunnista edellä mainittuihin muihin uusiin organisaatioihin. Myöhemmin täsmentyvillä maakuntien valtakunnallisia palvelukeskuksia, yhtiöittämisvelvollisuutta ja maakuntien yhteistoiminnassa hoidettavia tehtäviä koskevilla ratkaisulla tulisi olemaan vaikutusta siihen, mikä kunkin siirtyvän henkilön lopullinen työnantaja on. Ratkaisuista tulisi riippumaan esimerkiksi se, kuinka paljon henkilöstöä tulisi siirtymään maakuntakonserniin kuuluvien tai maakuntien määräysvallassa olevien yhteisöjen palvelukseen tai muiden yhtiöiden tai yhteisöjen palvelukseen.

Muutos edellyttäisi henkilöstön osaamisen kehittämistä vastaamaan uudenlaista toimintaympäristöä sekä mahdollisia uusia tehtäviä ja toimintatapoja. Muutos tarjoaisi samalla henkilöstölle myös mahdollisuuden oman osaamisen ja asiantuntijuuden kehittämiseen sekä uralla etenemiseen. Organisaatioille muutos loisi mahdollisuuksia henkilöstön osaamisen uudenaiseen hyödyntämiseen.

Vaikutukset kunnista, kuntayhtymistä ja valtiolta maakuntiin siirtyvään henkilöstöön

Kunnista ja kuntayhtymistä maakuntiin siirtyvä henkilöstö

Ehdotetun voimaannpanolain 3 §:ssä tarkoitetut kuntien ja kuntayhtymien tehtävät ehdotetaan siirtyvän maakuntauudistuksessa kunnista maakuntien järjestettäväksi. Näitä tehtäviä ovat maataloushallinnon ja viljelijätukien hallintotehtävät, kunnille kuuluvat ympäristöterveydenhuollon tehtävät, eräitä eläinlääkintähuoltolakiin kuuluvia tehtäviä sekä maakuntien liittojen tehtävät. Siirtyviä tehtäviä kunnissa ja kuntayhtymissä hoitava henkilöstö siirtyisi liikkeenluovutusperiaatteen mukaan sen maakunnan tai maakuntakonserniin kuuluvan tai maakuntien määräysvallassa olevan yhteisön palvelukseen, jonne henkilön tehtävät siirtyvät maakuntauudistuksessa. Maakuntiin siirtyisi kunnista ja kuntayhtymistä yhteensä noin 5814 henkilöä, jois-

ta noin 2230 henkilöä tässä hallituksen esityksessä ehdotettujen säännösten perusteella ja noin 3584 henkilöä sosiaali- ja terveystieteissä valmisteltavan kuntien maatalous- ja turkisyrittäjien lomitustehtävien siirtoa koskevassa hallituksen esityksessä (HE xx/2017 vp.) ehdotettavien säännösten perusteella. Maakuntiin siirtyvän henkilöstön työvoimakustannusten arvioidaan olevan yhteensä noin 274 miljoonaa euroa vuodessa, joista tämän hallituksen esityksen perusteella siirtyvän henkilöstön työvoimakustannusten osuus on noin 105 miljoonaa euroa. Kokonaissumma on noin 2,5 % kaikista kunnista ja kuntayhtymistä sote- ja maakuntauudistuksen yhteydessä maakuntiin siirtyvän henkilöstön työvoimakustannuksista, jotka ovat yhteensä noin 11 miljardia euroa.

Ympäristöterveydenhuolto

Vuonna 2015 kuntien ympäristöterveydenhuollossa työskenteli 491 eläinlääkäriä, jotka olivat kaikki virkasuhteisia. Kunnallisia terveystarkastajia oli ympäristöterveydenhuollossa yhteensä 453 henkilöä, joista virkasuhteisia oli 97 % ja työsuhteisia 3 %. Ympäristöterveydenhuollon henkilöstöä siirtyisi maakuntiin yhteensä arviolta 1 314 henkilöä.

Ympäristöterveydenhuollon kokonaisuuden hoitaminen maakunnallisena tehtävänä mahdollistaisi tehokkaan ja laadukkaan valvonnan. Aluehallinnon ja paikallishallinnon niukkojen resurssien yhdistymisestä maakunnissa odotetaan saatavan synergiahyötyjä ja resurssisäästöjä. Myös eläintautivalmiuden ja valmiusvarastojen ylläpito ja taudintorjunta sekä päivystyksen järjestäminen kiireellisten eläinsuojelu- ja eläintautivalvonnan tehtävien varalta onnistuisivat maakunnallisena toimintana.

Uudistuksen myötä henkilöstön mahdollisuudet erikoistua ja järjestää tehtävien hoito tarkoituksenmukaisesti paransivat. Varsinkin eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonta on hoidettu hyvin pienillä resursseilla, n. yksi henkilötyövuosi yhteistoiminta-aluetta kohti. Tehtävien siirto maakuntatasolle parantaisi mahdollisuuksia ohjata resurssit sinne, missä niitä eniten tarvitaan. Vaikeat tapaukset voitaisiin hoitaa yhteistyössä useamman henkilön voimin. Eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonta on hoidettu valtion toimeksiantotehtävänä, jolloin korvausten hakeminen ja asiakkaiden laskutus on ollut monimutkaista. Nyt tehtävät siirtyisivät kokonaan maakunnalle, jolloin voidaan sujuvoittaa laskutusprosessia ja yhdistää se muihin vastaaviin prosesseihin. Aluehallintovirastoissa ja ELY-keskuksissa on tehty samantapaista valvontatyötä. Kun kolmen eri viranomaistahon resurssit yhdistetään, on mahdollista tehostaa työtä ja löytää säästöjä.

Ympäristöterveydenhuollon kokonaisuuden hoitaminen maakunnallisena tehtävänä mahdollistaisi tehokkaan ja laadukkaan valvonnan ja se antaisi hyvät mahdollisuudet toiminnan uudelleen organisointiin ja kehittämiseen. Kun päätöksenteko karkaa kauas paikalliselta tasolta, voi vaarana olla, että viranomaistoiminnasta tulee jäykkää ja byrokraattista. Aluehallinnon ja paikallishallinnon niukkojen resurssien yhdistymisestä maakunnissa odotetaan saatavan synergiahyötyjä ja resurssisäästöjä.

Esitetyn muutoksen myötä toimipisteiden määrä tulee vähenemään jatkossa, ja henkilöstö sijoittuu niihin uudelleen. Tarkastusmatkat tulevat pidentymään. Yhteistoiminta-alueet sijoittuvat useamman maa-kunnan alueelle, ja henkilöstö siirtynee siihen maakuntaan, johon vastuu-kunta kuuluu vaikka se ei vastaisikaan yksikön toiminta-aluetta. Tämä voi johtaa ongelmaan yliresurssoinnista toisaalla ja resurssi-vajeeseen toisaalla. Tukipalvelut voidaan keskittää jatkossa paremmin. Isommat yksiköt antavat mahdollisuuden tutkimustiedon parempaan hyödyntämiseen, tiedolla johtamiseen ja viranomaistoiminnan kehittämiseen vaikuttavammaksi ja yhtenäisemmäksi.

Maataloushallinnon ja viljelijätukien hallintotehtävät

Maataloushallinnon ja viljelijätukien hallintotehtävissä työskenteleviä siirtyisi maakuntiin arviolta 280 henkilöä. Vuonna 2015 henkilöstöstä 95 % oli virkasuhteisia ja 5 % työsuhteisia.

Uudistuksen yhteydessä maakuntiin siirtyisivät sekä kunnissa että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa viljelijätukihallinnon tehtäviä hoitavat henkilöt. Kun siirrytään neliportaisesta kolmiportaiseen hallintoon ja keskitetään viljelijätukihallinnon henkilöresursseja maakuntiin, tavoitteena on hoitaa tehtävät entistä tehokkaammin ja vaikuttavammin lähellä asiakkasta. Lisäksi voitaisiin paremmin yhdistää tehtäväkokonaisuuksia työtehtävien eriyttämisvaatimusten puitteissa. Viljelijätukihallinnon tehtävät olisivat jatkossakin maksajavirastotehtäviä, joiden hoidosta Maaseutuvirasto tekisi maksajavirastosopimuksen maakuntien kanssa.

Maakuntien liitot

Maakuntaudistuksessa ehdotetaan siirrettäväksi maakuntien liittojen tehtävät maakunnille. Tehtävä-siirtojen jälkeen jäsenkunnat lakkauttaisivat nykyiset kuntayhtymämuotoiset maakuntien liitot. Maakuntien liittojen henkilöstö, arviolta 636 henkilöä, siirtyisi kokonaisuudessaan uusien maakuntien palvelukseen. Maakuntien liittojen henkilöstöstä 43 % on virkasuhteisia ja 57 % työsuhteisia.

Valtiolta maakuntiin siirtyvä henkilöstö

Vastuu ehdotetun voimaannpanolain 3 §:ssä tarkoitettujen ELY-keskusten, KEHA-keskuksen ja aluehallintovirastojen hoitamien tehtävien sekä niihin liittyvien tukipalvelutehtävien järjestämisestä siirtyisi edellä mainituilta valtion virastoilta maakunnille. Näiden tehtävien siirtyessä pois valtion viranomaisten järjestämisvastuusta, siirrettäisiin myös siirtyviä tehtäviä valtion virastoissa, Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus Palkeissa sekä Valtion tietojen ja viestintäteknikkakeskus Valtorissa hoitanut henkilöstö maakunnille tai maakuntakonserniin kuuluville tai maakuntien määräysvallassa oleville yhteisöille.

ELY-keskukset, KEHA-keskus ja aluehallintovirastot lakkaisivat, ja niistä siirtyisi maakuntiin tässä hallituksen esityksessä ehdotettujen säännösten perusteella yhteensä noin 1420 henkilötyövuotta vastaava henkilöstö. Siirtyvän henkilöstön työvoimakustannusten arvioidaan olevan yhteensä noin 79 miljoonaa euroa vuodessa. Tämä on yhteensä noin 30 % kaikista eri hallitusten esitysten perusteella valtiolta maakuntiin siirtyvän henkilöstön työvoimakustannuksista, jotka ovat yhteensä noin 256 miljoonaa euroa.

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus Palkeista siirtyisi maakuntiin talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalveluita lakkautettaville virastoille hoitanut yhteensä noin 45 henkilötyövuotta vastaava henkilöstö. Valtion tietojen ja viestintäteknikkakeskus Valtorista siirtyisi perustietotekniikkaan liittyviä tukipalvelutehtäviä lakkautettaville virastoille hoitanut henkilöstö.

Maakuntiin siirtyisi tässä kuvatun henkilöstön lisäksi alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annettavaa lakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE xx/2017 vp.) ehdotettujen säännösten perusteella koko työ- ja elinkeinotoimistojen henkilöstö (n. 2560 htv) sekä vajaa neljäsosa ELY-keskusten (n. 470 htv) ja alustavan arvion mukaan vajaa puolet KEHA-keskuksen (n. 215 htv) henkilöstöstä. Lisäksi maakuntiin siirtyisi liikenne- ja viestintäministeriön valmistelemissa maantielakia (HE xx/2017 vp), yksityistielakia (HE xx/2017 vp) sekä liikennekaaren muuttamista (HE xx/2017 vp) koskevissa hallituksen esityksissä ehdotettujen

säännösten mukaisesti vajaa neljäsosa ELY-keskusten (n. 440 htv) ja alustavan arvion mukaan noin 5 prosenttia KEHA-keskuksen (n. 30 htv) henkilöstöstä.

Alla on kuvattu tässä hallituksen esityksessä ehdotettujen säännösten mukaisesti valtion virastoista maakuntiin siirtyvää henkilöstöä.

ELY-keskuksista siirtyisi maakuntiin noin 1100 henkilötyövuotta vastaava henkilöstö, joka hoitaa seuraavia tehtäviä: maaseudun kehittäminen ja maataloustukihallinto, elintarviketurvallisuus ja laatu, kasvintuotanto sekä eläinten terveys ja hyvinvointi, vesitalous, kalatalous, vesien- ja merensuojelu sekä vesien ja merenhoito, merialuesuunnittelu, alueidenkäyttö ja rakentaminen, kulttuuriympäristön hoito ja luonnon virkistyskäyttö, maastoliikennelain mukaiset tehtävät sekä saaristoliikenteen suunnittelu ja järjestäminen. ELY-keskuksista siirtyvät henkilöt ovat muutamaa yksittäistä henkilöä lukuun ottamatta virkasuhteessa. Määräaikaisen henkilöstön osuus siirtyvästä henkilöstöstä on arviolta alle 10 prosenttia.

KEHA-keskuksen henkilöstöstä alustavan arvion mukaan noin 220 henkilötyövuotta siirtyisi maakuntiin ja heistä noin 90 prosenttia sijoittuisi tämän hetkisen palvelukeskusvalmistelun tietojen mukaan maakuntien valtakunnallisiin palvelukeskuskonsortioihin. Arvio tarkentuu valmistelun edetessä. Siirtyvä henkilöstö on hoitanut mm. talous- ja henkilöstöhallinnon, tietohallinnon, asianhallinnan ja viestinnän asiantuntija- ja tukipalvelutehtäviä, ennakointi- ja maksatustehtäviä sekä toiminnan kehittämistehtäviä. Siirtyvät henkilöt ovat kaikki virkasuhteessa. Määräaikaisen henkilöstön osuus siirtyvästä henkilöstöstä on arviolta alle 5 prosenttia.

Aluehallintovirastoista maakuntiin siirtyisi noin 100 henkilötyövuotta vastaava henkilöstö, joka hoitaa alueellisen alkoholivalvonnan ja ennaltaehkäisevän päihdetyön tehtäviä, alueellisten romaniasiain neuvottelukuntien ja romaniasiain hallinnon tehtäviä, sekä niihin liittyviä tukipalvelutehtäviä. Elintarviketurvallisuuden ja eläinten terveyteen ja hyvinvointiin liittyviä tehtäviä hoitavasta henkilöstöstä 38 henkilötyövuotta vastaava henkilöstö, siirtyisi maakuntiin ja muu osa, 15 henkilötyövuotta, Eviraan. Aluehallintovirastoissa ei ole työsopimussuhteista henkilöstöä. Määräaikaisen henkilöstön osuus aluehallintovirastoista maakuntiin siirtyvästä henkilöstöstä on arviolta noin 10 prosenttia.

Edellä esitetyt tiedot perustuvat aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämisspalvelut vastuualueen (HAKE) ja KEHA-keskuksen tekemään selvitykseen maakuntauudistuksessa valtion virastoista siirtyvistä henkilötyövuosista ja määrärahoista. Tiedot on kerätty ELY-keskusten ja KEHA-keskuksen osalta vuoden 2015 ja aluehallintovirastojen osalta vuoden 2016 työajanseurannan mukaan ja muuttuvat tulevana vuosina muun muassa henkilöstön eläköitymisen ja virastoille osoitettujen määrärahojen kehityksen johdosta.

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus Palkeista siirtyisi noin 45 henkilötyövuotta vastaava henkilöstö, joka hoitaa aluehallinnon menojen käsittelyyn, maksuliikkeeseen, tulojen käsittelyyn, kirjanpitoon, henkilöstöpalveluihin, matkustukseen ja järjestelmien tukeen ja ylläpitoon liittyviä tehtäviä. Tiedot perustuvat Palkeiden tekemään selvitykseen. Siirtyvät henkilöt ovat virkasuhteessa. Siirtyvät henkilöt työskentelevät Mikkeliissä ja Hämeenlinnassa.

Kaikkiin muutoksen kohteena oleviin valtion virastoihin kohdistuu säästöpainetta valtiontalouden kehyksissä. Siirtyvien tehtävien rahoitus valtion talousarviossa alenee vuodesta 2015 vuoteen 2019 noin neljänneksellä. Rahoituksen väheneminen johtuu pääosin hallitusohjelmassa ja julkisen talouden suunnitelmassa linjatuista toimintameno- ja säästöistä. Erityisesti KEHA-keskuksen henkilöstön määrä vähenee noin 89 henkilötyövuodella vuoden 2015 tasosta vuoteen 2019 mennessä hallintotehtäviin kohdistuvien voimakkaiden säästöpainneiden takia.

Maakunnan väliaikaisen valmistelutoimielimen tehtävänä olisi yhteistyössä niiden virastojen kanssa, joista tehtäviä ja niitä hoitavaa henkilöstöä siirtyy maakuntakonserniin, selvittää siirtyvä henkilöstö ja valmistella maakuntavaltuustolle ehdotukset henkilöstön siirtosuunnitelmaksi ja -sopimuksiksi. Siirtyvien tehtävien tarkat henkilötyövuodet olisi selvitettävä maakuntien väliaikaishallinnon ja valtion virastojen välillä hyvissä ajoin ennen 31.12.2018.

Valtiolta maakuntiin siirtyviä keskitettyjä tehtäviä hoitava henkilöstö Nykyvirastojen aluejako ei noudata kaikilta osin maakuntajakoa. ELY-keskusten osalta Hämeen, Kaakkois-Suomen ja Pohjanmaan ELY-keskusten alueella on kullakin kaksi maakuntaa. Vastaavasti aluehallintovirastojen toimialueet muodostuvat Lapin aluehallintovirastoa lukuun ottamatta useammasta maakunnasta. KEHA-keskuksen tehtävissä toimialueena on koko maa. ELY-keskuksissa ja aluehallintovirastoissa on lisäksi paljon keskitettyjä toimintoja, joissa henkilöt tekevät nykyisin toimeksiantoja useille eri ELY-keskuksille tai aluehallintovirastoille. Tehtävien hoitoa ei ole usein myöskään organisoitu aluejakoon perustuen.

ELY-keskuksissa kalataloustehtäviä sekä Euroopan meri - ja kalatalousrahaston (EMKR) tukien myöntämiseen liittyviä tehtäviä hoidetaan yhteensä 53 htv:n työpanoksella keskitetysti Varsinais-Suomen (7 maakuntaa), Pohjois-Savon (6 maakuntaa) ja Lapin (3 maakuntaa) ELY-keskuksissa. Varsinais-Suomen ELY-keskuksen näitä tehtäviä hoitava henkilöstö on sijoittunut Turkuun (10 hlöä), Helsinkiin (5 hlöä), Kouvolaan (4 hlöä) ja Vaasaan (8 hlöä). Pohjois-Savon ELY-keskuksen näitä tehtäviä hoitava henkilöstö on sijoittunut Kuopioon (3 hlöä), Hämeenlinnaan (3 hlöä), Joensuuhun (3 hlöä), Jyväskylään (4 hlöä), Mikkeliin (2 hlöä) ja Tampereelle (1 hlö). Lapin ELY-keskuksen näitä tehtäviä hoitava henkilöstö on sijoittunut Rovaniemelle (6 hlöä) ja Kajaaniin (3 hlöä).

Varsinais-Suomen ELY-keskukselle kuuluu valtakunnallisena keskittämistehtävänä myös kalastusvakuutusjärjestelmän hoito, yhteisen kalastuspolitiikan säännösten noudattamisen valvonta sekä EMKR:n mukaisten avustusten myöntämisen koordinointi ja rahaston tietyt muut toimeenpanotehtävät. Tehtäviä hoitaa 2 henkilöä Helsingissä.

Elinkeinot, työvoima ja osaaminen –vastualueen maaseutuyksiköihin sijoitettuja maakuntiin siirtyviä tehtäviä hoitaa kolme ELY-keskusta yhteensä 97 htv:n (toimintamenot) työpanoksella. Hämeen ELY-keskuksen osalta Hämeenlinnassa työskentelee 16 henkilöä ja 11 henkilöä Lahdessa. Kaakkois-Suomen ELY-keskuksessa vastaavia tehtäviä hoitaa Kouvolaan 20 henkilöä ja Lappeenrannassa 2 henkilöä sekä Pohjanmaan ELY-keskuksessa Kokkolassa 13 henkilöä ja Vaasa 40 henkilöä. Tehtävien jakaantuminen maakuntiin edellyttää todennäköisesti henkilöstön siirtymisiä.

ELY-keskusten ympäristö ja luonnonvarat - vastuualue (Y-vastuualue) on kolmessatoista ELY-keskuksessa. Neljä ELY-keskusta (Etelä-Pohjanmaa, Häme, Kaakkois-Suomi ja Varsinais-Suomi) hoitaa vastualueen tehtäviä useamman maakunnan alueella. Henkilöstö sijoittuu nykyisiin toimipaikkoihin maakuntiin siirtyvien tehtävien osalta alustavan arvion mukaan siten, että Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksessa Seinäjoella työskentelee 26 henkilöä, Kokkolassa 19 henkilöä ja Vaasassa 15 henkilöä. Näiden henkilöiden lisäksi Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksessa hoidetaan valtakunnallisia tehtäviä yhteensä noin 7 htv:n työpanoksella. Hämeen ELY-keskuksen osalta Hämeenlinnassa työskentelee 33 henkilöä ja Lahdessa 14 henkilöä, Kaakkois-Suomen ELY-keskuksen Kouvolan toimipaikassa työskentelee 23 henkilöä ja Lappeenrannassa 1 henkilö. Varsinais-Suomen ELY-keskuksen Turun toimipaikassa työskentelee 22 henkilöä ja Porissa 11 henkilöä.

Vesitaloustehtävissä ELY-keskusten Y-vastuualueet hoitavat vesistöjen käytön ohjaukseen ja rakennettujen vesien kunnostukseen liittyviä tehtäviä vesistöalueittaisessa yhteistyössä yli

ELY-keskusten rajojen. Yhteistyö on organisoitu tulohajauksella, ja erityistä toimivaltaa vaativat keskittämiset on tehty ELY-asetuksessa tai erillislainsäädännöllä. Näitä erikseen keskitettyjä tehtäviä ovat patoturvallisuusvalvonnan ja -asiantuntijapalvelujen keskittämisen Kainuun ELY-keskukselle, rakennettujen vesien kunnostuksen asiantuntijapalvelujen keskittäminen Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskukselle sekä peltojen vesitalouden hallintaan, maankuivatukseen ja ojitustoimintaan liittyvien asiantuntijatehtävien keskittäminen Etelä-Pohjanmaan ELY-keskukselle. Vesistön tulvariskien hallinnan koordinointi on vesistöittäin Varsinais-Suomen, Hämeen, Kaakkois-Suomen ja Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksissa. Rajavesistöyhteistyöhön liittyvät toimeenpanotehtävät hoidetaan pääasiassa Kaakkois-Suomen ja Lapin ELY-keskuksissa. Vesitalous- ja kalataloustehtävien hoitoon kuuluu ELY-keskusten hallinnassa olevien vesistö rakenteiden omistus-, kunnossapito- ja peruseräparannustehtäviä. Vesistö rakenteiden hallinta siihen kuuluvine tehtävineen on keskitetty Etelä-Pohjanmaan ELY-keskukselle. Vesistöalueittaisessa yhteistyössä vesistötehtävien valtakunnalliseen hoitamiseen käytetään yhteensä 166 htv:n työpanos, joista 44 htv:tta erillismäärärahoihin.

Kaikkiaan Y-vastuualueelta maakuntiin siirtyviä tehtäviä tehdään toimintamenoilla 406 htv:n verran. Y-vastuualueen henkilöstö on nykyisin sijoittunut pääosin ELY-keskusten päätoimipaikoille. Myös Hämeenlinnasta, Kokkolasta ja Lappeenrannasta löytyy vastuualueen henkilöstöä.

KEHA-keskuksen keskitetysti tekemistä ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintotehtävistä valtaosa siirtyy maakuntauudistuksen yhteydessä maakuntien palvelukeskuksiin tai niiden tytäryhtiöihin tai osaomistusyhtiöihin. Näitä kehittämis- ja hallintotehtäviä hoidava henkilöstö työskentelee kaikissa ELY-keskusten sekä muutamissa TE-toimistojen toimipaikoissa. Palvelukeskusvalmistelussa peruseräparannustehtävien on, että henkilöstö voi jatkaa työskentelyä nykyisellä paikkakunnalla.

Aluehallintovirastoista Etelä-Suomen aluehallintoviraston toiminta kohdistuu Uudenmaan, Kanta-Hämeen, Päijät-Hämeen, Kymenlaakson ja Etelä-Karjalan maakuntiin, Itä-Suomen aluehallintoviraston toiminta Etelä-Savon, Pohjois-Savon ja Pohjois-Karjalan maakuntiin, Lounais-Suomen aluehallintoviraston toiminta Varsinais-Suomen ja Satakunnan maakuntiin, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston toiminta Pirkanmaan, Keski-Suomen, Etelä-Pohjanmaan, Keski-Pohjanmaan ja Pohjanmaan maakuntiin sekä Pohjois-Suomen aluehallintoviraston toiminta Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun maakuntiin. Lapin aluehallintovirastossa maakuntaan siirtyvät tehtävät kohdistuvat pääsääntöisesti vain Lapin maakuntaan.

Ympäristöterveydenhuollon tehtäviä hoidetaan Etelä-Suomen aluehallintovirastossa ylimaakunnallisesti noin 11 htv:n työpanoksella Hämeenlinnan (4 htv), Helsingin (5 htv) ja Kouvolan (2 htv) toimipisteistä. Itä-Suomen aluehallintovirastossa ympäristöterveydenhuollon tehtäviin käytetään yhteensä noin 7 htv:tta, joista noin 5,5 htv ylimaakunnallisiin tehtäviin. Henkilöstöä työskentelee Mikkelissä (2 htv), Kuopiossa (2 htv) ja Joensuussa (3 htv). Lounais-Suomen aluehallintovirastossa ympäristöterveydenhuollon tehtäviä hoidetaan ylimaakunnallisesti Turun toimipisteestä ja tehtävään käytetään noin 9 htv:n työpanos. Pohjois-Suomen aluehallintovirastossa ympäristöterveydenhuollon ja elinkeinovalvonnan tehtäviä hoidetaan yhteensä noin 10 htv:n työpanoksella ylimaakunnallisesti Oulun toimipisteestä.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastossa ympäristöterveydenhuollon substanssitehtäviin käytetään yhteensä n. 10 htv:n työpanos, josta kohdistuu Pirkanmaalle 2 htv:tta, Keski-Suomeen 2 htv:tta, Etelä-Pohjanmaalle 3 htv:tta, Keski-Pohjanmaalle 1 htv ja Pohjanmaalle 2 htv:tta. Sihteeritehtäviä hoidetaan lisäksi yhteensä noin 3 htv:n työpanoksella. Ympäristöterveydenhuollon tehtäviä hoidetaan tarvittaessa koko aluehallintoviraston toimialueella, mutta tehtäviä on jaettu myös ensisijaisiin ja toissijaisiin vastuualueisiin, jotta toiminta pystytään pi-

tämään mahdollisimman lähellä virkamiehen sijoituspaikkaa ja tarkastusmatkat lyhyinä. Eräitä tehtäviä on keskitetty niin, että ne hoidetaan koko maakunnan toimialueella yhden virkamiehen toimesta. Romaniasioihin käytetään Etelä-Suomen ja Itä-Suomen aluehallintovirastoissa kummassakin 1 htv:n työpanos ja toiminta kohdistuu kummassakin koko aluehallintoviraston toimialueeseen. Itä-Suomen aluehallintovirastossa henkilöstö työskentelee Mikkeliissä. Pohjois-Suomen aluehallintovirastossa romanioiden ja hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtäviä hoidetaan yhteensä 2 htv:n työpanoksella ylimaakunnallisesti Oulun toimipisteestä. Lounais-Suomen aluehallintoviraston Turun toimipisteessä hoidetaan ylimaakunnallisesti romaniasioita 1 htv:n työpanoksella ja hyvinvoinnin ja terveyden edistämistehtäviä samoin 1 htv:n työpanoksella. Lounais-Suomen aluehallintovirasto hoitaa pääosin romaniasiat myös Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston toimialueen osalta.

Poronhoidon laillisuusvalvontaa liittyvät tehtävät sekä porourastamoiden valvontaan liittyvät tehtävät on keskitetty valtakunnallisesti Lapin aluehallintovirastoon. Tehtävää hoidetaan noin 0,5 htv:n työpanoksella.

Osa ELY-keskuksissa ja aluehallintovirastoissa nykyisin keskitetysti hoidettavista tehtävistä tulisi jatkossa hajautumaan eri maakuntien hoidettaviksi. Eräissä tehtävissä olisi kuitenkin tehtävän tarkoituksenmukaisen ja taloudellisen hoidon tai osaamisen riittävyyden varmistamiseksi todennäköisesti tarpeen järjestää tehtävä hoidettavaksi maakuntaa laajemmalla alueella tai keskitettynä tiettyyn maakuntaan. Maakunnat voisivat päättää koota tehtäviään myös nykyisestä poikkeavalla tavalla. Tehtävien kokoamista ja nykyisten kokoamisten purkamista koskevilla ratkaisuilla voisi olla merkittäviä vaikutuksia henkilöstön tehtäviin, palkkaukseen ja mahdollisesti myös työskentelypaikkaan. Tarkemmat henkilöstövaikutukset selviäisivät näiltä osin todennäköisesti aikaisintaan vuoden 2018 aikana, kun päätöksiä kokoamisista tehtäisiin.

Maakuntaudistuksen valmistelun lähtökohdaksi asetettu linjaus kuitenkin on, että tehtävien uudelleenjärjestelyissä minimoidaan henkilöstön siirtymiset paikkakunnalta toiselle. Tavoitteen saavuttamiseksi maakunnat voivat hyödyntää esimerkiksi maakuntalain 8 luvussa säädettyjä vapaaehtoisia yhteis-toiminnan muotoja. Maakunnat voivat muun muassa perustaa yhteisiä virkoja tai sopia tehtävän antamisesta toisen maakunnan viranhaltijan hoidettavaksi. Maakunnat voivat myös sopia palvelujen tuottamisesta yhteistoiminnassa tai vastuumaakuntamallilla siten, että jokin maakunta hoitaa tehtävää yhden tai useamman maakunnan puolesta. Yksi mahdollinen keino tavoitteen saavuttamiseksi voi olla myös se, että henkilöstö jatkaa työskentelyään maakuntarajoista riippumatta nykyisiltä sijaintipaikkakunnilta käsin esimerkiksi erilaisin etätyö- tai toimitilajärjestelyin. *Maakuntiin siirtyvän henkilöstön asema*

Muutoksessa noudatettaisiin hyvää henkilöstöpolitiikkaa. Onnistunut muutoksen johtaminen edellyttää avoimuutta ja henkilöstön osallistamista muutoksen toteutukseen. Henkilöstön tiedonsaannista ja vaikutusmahdollisuuksista tulee huolehtia uudistusta toteutettaessa.

Henkilöstön siirtyminen maakuntaudistuksen yhteydessä maakuntiin sekä maakuntakonserniin kuuluviin ja maakuntien määräysvallassa oleviin yhteisöihin katsottaisiin esityksen perusteella liikkeenluovutukseksi. Kunnista siirtyvän henkilöstön osalta työsopimuslain ja kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain sekä valtiolta siirtyvän henkilöstön osalta valtion virkamieslain ja työsopimuslain liikkeenluovutussäännöksiä sovellettaisiin kaikkiin uudistuksen yhteydessä toteutettaviin työnantajan vaihtumista merkitseviin muutoksiin riippumatta siitä, täyttyvätkö niissä mainituissa laeissa liikkeenluovutukselle säädetty tunnusmerkit. Jos henkilö siirtyisi ensin maakuntaan ja sieltä myöhemmin maakuntakonserniin kuuluvan tai maakuntien määräysvallassa olevan yhteisön palvelukseen, voimaanpanolain liikkeenluovutusta koskevia säännöksiä noudatettaisiin vuoden 2020 loppuun mennessä tehtävissä henkilöstösiirroissa.

Tämän jälkeen tehtävissä henkilöstösiirroissa noudatettaisiin voimassa olevien lakien liikkeenluovutussäännöksiä.

Henkilö siirtyisi sen maakunnan tai maakuntakonserniin kuuluvan tai maakuntien määräysvallassa olevan yhteisön palvelukseen, jolle siirtyvät tehtävät muodostavat vähintään puolet henkilön tosiasiallisista työtehtävistä.

Henkilöstö siirtyisi niin sanottuina vanhoina työntekijöinä ja säilyttäisi siirtymähetkellä voimassa olevat työ- tai virkasuhteeseen liittyvät oikeudet ja velvollisuudet. Uusi työnantaja olisi velvollinen noudattamaan luovutushetkellä voimassa olevan, aikaisempaa työnantajaa sitoneen työ- tai virkaehtosopimuksen määräyksiä sopimuskauden loppuun. Sopimuskauden päätymisen jälkeen siirryttäisiin soveltamaan uutta työnantajaa sitovaa työ- tai virkaehtosopimusta. Palkka- ja muut palvelussuhdevaikutukset riippuisivat osittain sovellettavan sopimuksen tasosta.

Liikkeenluovutus ei ole sellaisenaan peruste palvelussuhteen ehtojen muuttamiseen. Henkilöstön tehtävät voisivat muuttua, kun siirtyvät tehtävät yhdistettäisiin uudella tavalla kokonaisuudeksi. Tehtävien muutoksilla voisi olla vaikutuksia myös palkkaukseen.

Määräaikaisissa palvelussuhteissa olevat siirtyisivät liikkeenluovutuksessa uuden työnantajan palvelukseen määräaikaisen palvelussuhteensa keston ajaksi. Suuri osa määräaikaisista palvelussuhteista todennäköisesti päättyy vuoden 2018 lopussa.

Aikaisemman työnantajan palveluksesta perhevapaille jääneillä työntekijöillä olisi oikeus palata uuden työnantajan palvelukseen ensisijaisesti aikaisempaan työhön.

Kunnallisen palvelussuhdelainsäädännön soveltamisalaa on ehdotettu laajennettavaksi koskemaan myös maakunnan henkilöstöä, joten valtion henkilöstöä siirtyisi uuden palvelussuhdelainsäädännön piiriin. Osa valtion henkilöstöstä siirtyisi työsuhteeseen ja siten työsuhteissa sovellettavan lainsäädännön piiriin. Jos siirtyminen tapahtuisi maakuntakonserniin kuuluvaan tai maakuntien määräysvallassa olevaan yhteisöön, siirtyisi virkamies työsopimussuhteeseen.

Maakuntien työnantajaedunvalvonta on ehdotettu järjestettäväksi siten, että työnantajaedunvalvojana toimisi Kunta- ja maakuntatyönantajat KT. Sen tehtäviin kuuluisi neuvotella ja sopia jäsenyhteisöjensä puolesta henkilöstön palvelussuhteen ehdoista sekä neuvotella ja sopia keskusjärjestötasoisia sopimuksista ja suosituksista. Lähtökohtaisesti vain virkasuhteessa olevalla henkilöllä on oikeus julkisen vallan käyttöön. Tästä voidaan kuitenkin poiketa säätämällä tehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle perustuslain 124 §:n mukaisilla edellytyksillä. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Merkittävänä julkisen vallan käyttönä pidetään esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä tai tehtäviä, jota ei voida antaa muulle kuin viranomaiselle, hoitaa maakunta. Näin ollen virkasuhteessa oleva, julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä hoitava henkilöstö siirtyisi lähtökohtaisesti maakuntien palvelukseen.

Kunnista, kuntayhtymistä ja valtiolta maakuntaan sekä maakuntakonserniin kuuluvaan tai maakuntien määräysvallassa olevaan yhteisöön siirtyvän henkilöstön lisäeläkkeet turvattaisiin säätämällä asiasta erikseen.

Vaikutukset valtion sisällä siirtyvään henkilöstöön

Valtion lupa- ja valvontavirastoon siirtyvä henkilöstö

Valtion lupa- ja valvontavirastoon siirtyisi pääosa aluehallintovirastojen nykyisistä tehtävistä sekä tiettyjä tehtäviä ELY-keskuksista, Sosiaali- ja terveydenhuollon lupa- ja valvontavirasto Valvirasta sekä KEHA-keskuksesta. Valtion lupa- ja valvontavirastoon siirtyisi yhteensä noin 1640 henkilötyövuotta vastaava henkilöstö. Virastoon siirtyvän henkilöstön työvoimakustannusten arvioidaan olevan noin 100 miljoonaa euroa vuodessa.

Aluehallintovirastoista Valtion lupa- ja valvontavirastoon siirtyisi noin 1020 henkilötyövuotta vastaava henkilöstö, joka hoitaa seuraavia tehtäviä: sosiaali- ja terveystieteiden tehtävät, opetus- ja kulttuuritoimen tehtävät, ympäristölupatehtävät, työsuojeluhallinnon tehtävät, eräät muut oikeusturvatehtävät, kehittämis- ja hallintopalvelut sekä [maistraattien ohjaus- ja kehittämistehtävät]⁶. Lisäksi aluehallintovirastoista siirtyisi Valtion lupa- ja valvontavirastoon pelastustoimen laillisuusvalvonta. Pelastustoimen ohjaustehtävät ja yleisen varautumisen tehtävät sen sijaan siirtyisivät aluehallintovirastoista sisäministeriöön ja alueellisten maanpuolustuskurssien ja maakuntien yhteisten häiriötilanne ja valmiusharjoitusten järjestäminen Pelastusopistolle. Aluehallintovirastoista siirtyvät henkilöt ovat kaikki virkasuhteessa. Määräaikaisen henkilöstön osuus siirtyvästä henkilöstöstä on noin 10 %.

ELY-keskuksista Valtion lupa- ja valvontavirastoon siirtyisi noin 420 henkilötyövuotta vastaava henkilöstö, joka hoitaa ympäristölupien ja jätehuollon valvonnan tehtäviä, luonnonsuojelun ja maa-aineslain viranomaistehtäviä, ympäristövaikutusten arvioinnin tehtäviä, vesilain valvontaviranomaisen tehtäviä, rakennusperinnön suojelutehtäviä sekä palkkaturvatehtäviä. ELY-keskuksista siirtyvät henkilöt ovat virkasuhteessa. Määräaikaisen henkilöstön osuus siirtyvästä henkilöstöstä on arviolta alle 10 %.

Sosiaali- ja terveydenhuollon lupa- ja valvontavirasto Valvirasta Valtion lupa- ja valvontavirastoon siirtyisi noin 140 henkilötyövuotta vastaava henkilöstö, joka hoitaa sosiaali- ja terveysalan sekä valtakunnallisen alkoholihallinnon lupa-, ohjaus-, rekisteröinti- ja valvontatehtäviä, terveydensuojelun tehtäviä ja eräitä muita nykyisen Valviran tehtäviä sekä niihin liittyviä tukipalvelutehtäviä. Valvirasta siirtyvät henkilöt ovat kaikki virkasuhteessa. Määräaikaisen henkilöstön osuus siirtyvästä henkilöstöstä on noin 8 %.

KEHA-keskuksen henkilöstöstä siirtyisi Valtion lupa- ja valvontavirastoon noin 60 henkilötyövuotta vastaava henkilöstö, joka hoitaa tietojärjestelmiin liittyviä tehtäviä ja siviilipalvelustehtäviä sekä ELY-keskuksista Valtion lupa- ja valvontavirastoon siirtyviin tehtäviin liittyviä tukipalvelutehtäviä. KEHA-keskuksesta siirtyvät henkilöt ovat kaikki virkasuhteessa. Määräaikaisen henkilöstön osuus siirtyvästä henkilöstöstä on arviolta alle 5 %.

Edellä esitetyt tiedot aluehallintovirastoista, ELY-keskuksista ja KEHA-keskuksesta siirtyvästä henkilöstöstä perustuvat aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut vastuualueen (HAKKE), KEHA-keskuksen ja Valviran tekemään selvitykseen maakuntauudistuksessa valtion virastoista siirtyvien tehtävien mukana siirtyvistä henkilötyövuosista ja määrärahoista. Tiedot on kerätty ELY-keskusten ja KEHA-keskuksen osalta vuoden 2015 ja aluehallintovirastojen ja Valviran osalta vuoden 2016 työajanseurannan mukaan ja muuttuvat tulevana vuosina muun muassa henkilöstön eläköitymisen ja virastoille osoitettujen määrärahojen kehityksen johdosta.

⁶ Maistraattien ohjaus- ja kehittämistehtäviä hoitaa tällä hetkellä Itä-Suomen aluehallintovirastossa sijaitseva maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö. Maistraattien uudelleenorganisointia koskeva valmistelu on käynnissä ja tulevista linjauksista johtuen tehtävä saattaa poistua Valtion lupa- ja valvontaviraston tehtävistä.

Maakuntauudistuksen johdosta ei tavoitella henkilöstövähennyksiä. Valtion lupa- ja valvontaviraston perustaminen johtaisi kuitenkin ylimmän johdon ja hallintotehtävien määrän vähenemiseen. Uudistus aiheuttaisi myös välillisesti henkilöstön määrän vähenemistä, kun tehtävien hoitoa pyrittäisiin uudessa virastossa tehostamaan. Uudistuksessa henkilöstön määrän muutokset olisi pyrittävä toteuttamaan luonnollisen poistuman kautta mahdollisimman hallitusti.

Uudistuksen yhteydessä henkilön tehtävät saattavat muuttua, mikä voi vaikuttaa myös palkkaukseen. Jos virkasuhteessa olevan henkilön tehtävät muuttuvat uudistuksen yhteydessä olennaisesti ja muuttuneen viran tilalle perustetaan uusi virka, uudistuksessa noudatetaan valtion virkamieslain 5c §:n mukaista menettelyä. Sen mukaan uusi virka voidaan sitä ensi kertaa täyttettäessä täyttää ilman haettavaksi julistamista, jos siihen nimitetään uudelleenjärjestelyn kohteena olevan viraston virkaan nimitetty virkamies.

Valtion lupa- ja valvontavirastoa perustettaessa henkilöstöä ei keskitettäisi yhteen toimipaikkaan, vaan henkilöstö jatkaisi edelleen työskentelyä alueilla. Tarkoituksena on, että virastolla olisi valtioneuvoston asetuksella säädettävä toimipaikka jokaisessa maakunnassa. Tämän lisäksi virastolla voisi olla työjärjestyksellä määrättäviä työskentelypisteitä. Koska uudella virastolla olisi toimipaikka niillä paikkakunnilla, joissa pääosa virastoon siirtyvästä henkilöstöstä työskentelee, uudistuksella ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia henkilöstön sijoittamiseen.

Henkilöstön siirtymisiä paikkakunnalta toiselle pyrittäisiin välttämään. Mikäli virkoja päädytään kuitenkin siirtämään uudistuksen yhteydessä paikkakunnalta toiselle, valtion virkamieslain 5 a §:n 3 momentin mukaan virka voidaan siirtää ilman virkamiehen suostumusta, jos virka siirretään virkamiehen työssäkäyntialueella tai työssäkäyntialueelle. Toisaalta valtakunnallinen virasto voisi avata henkilöstölle parempia mahdollisuuksia vaihtaa työskentelypaikkaa henkilön itse niin halutessa. Uudistuksen jälkeen valtakunnallisen viraston virat ovat lähtökohteisesti yhteisiä virkoja (pl. työsuojelu) ja virasto voi päättää niiden sijoittamisesta.

Valtion lupa- ja valvontavirasto loisi mahdollisuuksia henkilöstön osaamisen uudelleen ja valtakunnalliseen hyödyntämiseen sekä varmistaisi osaamisen säilymisen tehtävien hoitoon. Samalla muutos edellyttäisi henkilöstön osaamisen kehittämistä vastaamaan uudenlaista toimintaympäristöä sekä mahdollisia uusia tehtäviä ja toimintatapoja. Entistä suurempi organisaatio antaisi henkilöstölle myös paremmat mahdollisuudet oman osaamisen ja asiantuntijuuden kehittämiseen sekä uralla etenemiseen. Uudessa virastossa olisi nykyisiä organisaatioita paremmat mahdollisuudet työn tasaamiseen ja sijaisjärjestelyihin valtakunnallisesti. Suurempi virasto tarjoisi myös nykyistä paremmat mahdollisuudet turvata työpaikkojen säilyminen tehtävien lakatessa tai siirtyessä toiseen organisaatioon.

Muu valtion virastojen välillä siirtyvä henkilöstö

Maakuntauudistuksen yhteydessä nykyisistä aluehallintovirastoista siirtyisi henkilöstöä Valtion lupa- ja valvontaviraston lisäksi myös Kilpailu- ja kuluttajavirastoon, Elintarviketurvallisuusvirasto Eviraan, sisäministeriöön ja Pelastusopistoon. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista siirtyisi henkilöstöä lisäksi Maaseutuvirastoon. Näihin virastoihin siirtyisi yhteensä noin 60 henkilötyövuotta vastaava henkilöstö, jonka työvoimakustannukset ovat yhteensä noin 3,8 miljoonaa euroa. Siirrot eivät edellyttäisi lisämäärärahaa, vaan kyse on määrärahojen siirrosta Kilpailu- ja kuluttajaviraston osalta valtiovarainministeriön pääluokasta työ- ja elinkeinoministeriön pääluokkaan, Eviran osalta valtiovarainministeriön pääluokasta maa- ja metsätalousministeriön pääluokkaan, Sisäministeriön ja Pelastusopiston osalta valtiovarainministeriön pääluokasta sisäministeriön pääluokkaan sekä Maaseutuviraston osalta työ- ja elinkeinoministeriön pääluokasta maa- ja metsätalousministeriön pääluokkaan. Esitys ei edellyttäisi

myöskään lisähenkilötyövuosia, vaan kyse on henkilötyövuosien siirroista hallinnonalojen ja virastojen välillä. Kustannuksia voi kuitenkin aiheutua palkkojen yhteensovittamisesta. Lain nojalla valtion sisällä siirtyvän henkilöstön palkkauksessa noudatetaan valtion virka- ja työehtosopimuksen allekirjoittamispöytäkirjan 13 §:n mukaan liitettä ”Eräät määräykset palkkatason turvaamiseksi”.

Uudistuksen yhteydessä siirrettäisiin lisäksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilta Valtiokonttorille tiettyjen maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan lakien nojalla syntyneet lainat, valtion myyntihintasaatavat ja valtion saatavat sekä Maahanmuuttovirastolle laajamittaiseen maahantuloon varautumiseen liittyvät tehtävät. Näiden tehtäväsiirtojen yhteydessä ei siirtyisi henkilöstöä valtion virastosta toiseen, mutta siirrot aiheuttaisivat muutoksia siirtyviä tehtäviä nykyisin hoitavien henkilöiden toimenkuviin.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto

Kilpailu- ja kuluttajavirastoon siirtyisi aluehallintovirastoista 16 henkilötyövuotta vastaava henkilöstö, joka on hoitanut Kilpailu- ja kuluttajaviraston ohjaamia kilpailu- ja kuluttajasektorin tehtäviä. Kilpailu- ja kuluttajavirastoon siirtyvät henkilöt ovat kaikki virkasuhteessa. Määräaikaisen henkilöstön osuus siirtyvästä henkilöstöstä on alle 10 %. Kilpailu- ja kuluttajavirastoon siirtyvän henkilöstön työvoimakustannusten arvioidaan olevan noin miljoona euroa vuodessa.

Henkilöstö siirtyisi Kilpailu- ja kuluttajaviraston palvelukseen ja jatkaisi työskentelyä nykyisiltä sijaintipaikkakunniltaan käsin erilaisin etättyö- ja tilajärjestelyin.

Elintarviketurvallisuusvirasto Evira

Elintarviketurvallisuusvirasto Eviraan siirtyisi aluehallintovirastoista 15 henkilötyövuotta vastaava henkilöstö, joka on hoitanut eläinten terveyteen ja hyvinvointiin liittyviä tehtäviä sekä elintarvikevalvonnan ohjaustehtäviä. Eviraan siirtyvät henkilöt ovat kaikki virkasuhteessa. Eviraan siirtyvän henkilöstön työvoimakustannusten arvioidaan olevan noin miljoona euroa vuodessa. Eviralla on valtakunnallinen toimipisteverkosto, johon kuuluu Helsingissä sijaitsevan päätoimipaikan lisäksi seitsemän aluetoimipistettä. Siirtyvien henkilöiden sijoittumisessa otetaan huomioon henkilöstön omat toiveet tehtävän tarkoituksenmukaisen järjestämisen lisäksi.

Sisäministeriö

Sisäministeriön palvelukseen siirtyisi aluehallintovirastoista 26 henkilötyövuotta vastaava henkilöstö, joka on hoitanut pelastustoimen alueellisia ohjaustehtäviä ja yleisen varautumisen tehtäviä. Sisäministeriöön siirtyvät henkilöt ovat kaikki virkasuhteessa. Määräaikaisen henkilöstön osuus aluehallintovirastojen pelastustoimi ja varautuminen – vastuualueen koko henkilöstöstä on 24 %. Sisäministeriöön siirtyvän henkilöstön työvoimakustannusten arvioidaan olevan noin 1,9 miljoonaa euroa vuodessa.

Pelastusopisto

Pelastusopiston palvelukseen siirtyisi aluehallintovirastoista 4 henkilötyövuotta vastaava henkilöstö, joka on hoitanut alueellisten maanpuolustuskurssien ja maakuntien yhteisten häiriötilanne ja valmiusharjoitusten järjestämiseen liittyviä tehtäviä. Pelastusopistoon siirtyvät henkilöt ovat kaikki virkasuhteessa. Määräaikaisen henkilöstön osuus aluehallintovirastojen pelastustoimi ja varautuminen – vastuualueen koko henkilöstöstä on 24 %. Pelastusopistoon siirtyvän henkilöstön työvoimakustannusten arvioidaan olevan noin 0,3 miljoonaa euroa vuodessa.

Maaseutuvirasto

Seinäjoella sijaitsevaan Maaseutuvirastoon siirtyisi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta yhtä henkilötyövuotta vastaava henkilöstö, joka on hoitanut valtion talousarvion ulkopuolisen maatalouden kehittämisrahaston omistuksessa ja taseessa olevan maaomaisuuden luovuttamista koskevia päätöksentekotehtäviä. Nykyisin näitä tehtäviä hoidetaan Etelä-Pohjanmaan, Pohjanmaan, Pohjois-Pohjanmaan, Pirkanmaan ja Pohjois-Savon ELY-keskuksissa. Suurin yksittäinen työpanos (lähes 1 htv) on Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksessa Seinäjoella. ELY-keskuksissa työskentelevät henkilöt ovat virkasuhteessa.

Valtion sisällä siirtyvän henkilöstön asema

Muutoksessa noudatetaan hyvää henkilöstöpolitiikkaa. Onnistunut muutoksen johtaminen edellyttää avoimuutta ja henkilöstön osallistamista muutoksen toteutukseen. Henkilöstön tiedonsaannista ja vaikutusmahdollisuuksista tulee huolehtia uudistusta toteutettaessa.

Valtion virastojen välillä tapahtuvissa henkilösiirroissa noudatetaan valtion virkamieslain 5a – 5c §:issä säädettyjä periaatteita. Pääsääntönä tällöin on, että virat ja niihin nimitetyt virkamiehet siirtyvät samaan virastoon tai samoihin virastoihin kuin tehtävät siirtyvät. Määräaikaisissa palvelussuhteissa olevat siirtyvät uuden työnantajan palvelukseen määräaikaisen palvelussuhteensa keston ajaksi.

Perustettavassa Valtion lupa- ja valvontavirastossa otetaan käyttöön aluehallintovirastojen palkkausjärjestelmää koskeva tarkentava virkaehtosopimus. Asiasta esitetään säädettäväksi voimaanpanolain 29 §:n siirtymäsäännöksessä. Tästä aluehallintovirastojen palkkausjärjestelmän jatkumisesta uudessa virastossa sekä siitä, että siitä säädetään lailla, on 28.3.2017 valtiovarainministeriön ja valtion pääsopijajärjestöjen välillä allekirjoitettu neuvottelutulos.

Aluehallintovirastojen palkkausjärjestelmäsopimuksen ja sen palkkataulukoiden soveltaminen uudessa virastossa merkitsee sitä, että aluehallintovirastoista uuteen virastoon siirtyvän henkilöstön palkkaus pysyisi lähtökohtaisesti entisellään. ELY-keskuksista, KEHA-keskuksesta ja Valvirasta siirtyvälle henkilöstölle tulee määritellä palkkaus uudessa virastossa noudatettavan aluehallintovirastojen palkkausjärjestelmän mukaisesti. Aluehallintovirastojen sekä muiden edellä mainittujen virastojen palkkatasoissa on eroja. Eroja on tarkasteltu valtion virastojen VPL-luokituksen kautta. Aluehallintovirastojen suhteellinen palkkauksellinen asema on 99,0 % valtion keskiarvosta ja ELY-keskusten 104,2 % ja Valviran 108,0 %. Siirtyminen aluehallintovirastojen palkkausjärjestelmän piiriin merkitsisi palkankorotuksia pienelle osalle ELY-keskuksista, KEHA-keskuksesta ja Valvirasta siirtyvästä henkilöstöstä. Niille siirtyville henkilöille, joiden entinen palkkaus olisi korkeampi kuin uudessa virastossa sovellettavan järjestelmän mukaan, siirtymähetken palkkataso turvataan vanhan palkan turvaamista koskevien sopimusmääräysten mukaisesti. Valvirassa henkilökohtaista palkanlisää saaville Valtion lupa- ja valvontavirastoon siirtyville lääkäreille tultaisiin lisäksi sopimaan tai vahvistamaan kokonaistasoltaan ja perusteiltaan Valvirassa siirtymäajankohtana maksettavaa palkkaa vastaava palkkaus.

Järjestelyn tarkka kustannusvaikutus, joka aiheutuu edellä mainituista palkankorotuksista, voidaan todeta vasta uuden viraston toiminnan käynnistämisen yhteydessä. Edellä esitetyn VPL-vertailun perusteella kustannusvaikutus voidaan nyt arvioida yhteensä runsaaksi 100 000 euroksi vuodessa.

Palkkausjärjestelmämuutokset

Henkilöstön siirryttyä maakuntien palvelukseen vuoden 2019 alussa, on kunkin maakunnan tehtävänä määritellä henkilöstö- ja palkkapolitiikka lainsäädännön sekä työ- ja virkaehtosopimusten määrittämässä rajoissa. Palkkaharmonisoinnin kustannusvaikutus määräytyy sen mukaisesti millaiseksi tehtäväkohtaiset palkkatasot maakunnissa määritellään ja millä aikataululla palvelussuhteen ehtoja ja palkkausta harmonisoidaan.

Yleensä palkkojen harmonisointiin menee useita vuosia.

Henkilöstön eläköityminen

Kuntasektorilta siirtyä eläkkeelle Kevan ennusteen mukaan vuosien 2017–2036 aikana 301 000 henkilöä, joka on yli puolet (58 %) nykyisestä työntekijämäärästä. Maatalouslomittajista siirtyä eläkkeelle vuosina 2017–2021 noin 14 % ja maakuntien liittojen henkilöstöstä noin 13 %.

Muutoksen kohteena olevissa valtion virastoissa mahdollinen eläkepoistuma (64 vuotta täyttävät) on tehdyn selvityksen mukaan vuosina 2016–2018 yhteensä 409 henkilöä ja vuosina 2019–2022 yhteensä 691 henkilöä virastojen koko henkilöstöstä. Jo ennen vuotta 2016 yhteensä 56 henkilöä on saavuttanut 64 vuoden iän. Tarkemmat virastokohtaiset tiedot käyvät ilmi oheisesta taulukosta. Tiedot kertovat eläkepoistumasta vain suuntaa-antavasti, koska todellinen eläköitymisikä vaihtelee. Henkilöstömäärän todelliseen muuttumiseen vaikuttaa myös se, että osittain eläköityvien henkilöiden tilalle tullaan rekrytoimaan uusia henkilöitä virastojen toimintamenokehysten puitteissa.

Virasto	2015 tai aiemmin	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Aluehallintovirastot	29	33	49	49	69	41	51	60
ELY-keskukset	20	43	88	93	89	98	98	98
KEHA-keskus	6	12	15	15	19	20	27	22
Valvira	1	3	6	3	2	3	5	11
Yhteensä	56	91	158	160	179	162	159	191

Yhteistoiminta maakuntaudistuksessa

Maakuntaudistuksen valmistelussa noudatettaisiin työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa annettua lakia (449/2007) ja yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annettua lakia (1233/2013). Maakuntien perustamisen jälkeen toteutettavat järjestelyt käsiteltäisiin yhteistoiminnassa työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnassa ja maakunnassa annetun lain (xx/xx) mukaisesti.

Maakuntaudistuksen edellyttämät järjestelyt valmisteltaisiin yhteistoiminnassa muutoksen kohteena olevan henkilöstön edustajien kanssa. Kun otetaan huomioon uudistuksen laajuus ja siirtyvien tehtävien hoidon jatkuvuuden sekä palvelukyvyyn turvaamisen tärkeys, ovat yhteis-

toimintaneuvottelujen oikea-aikainen käynnistys ja valmisteluun liittyvä avoimuus keskeisiä uudistuksen onnistumiselle.

Yhteistoimintaneuvottelut olisi käynnistettävä hyvissä ajoin ennen kuin tehdään sellaisia tehtävien siirtoa koskevia päätöksiä, joilla on merkittäviä henkilöstöä koskevia vaikutuksia. Vaiheittainen muutoksen toteutus voisi johtaa useisiin tehtäväsiirtoja koskeviin yhteistoimintaneuvotteluihin valtion virastoissa.

Sukupuolivaikutukset

Muutoksessa noudatetaan naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annettua lakia (609/1986).

Maakuntia ja muita uusia työnantajia koskee naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain kielto soveltaa palkka- ja muita palvelussuhteen ehtoja siten, että työntekijä tai työntekijät joutuvat sukupuolen perusteella epäedullisempaan asemaan kuin yksi tai useampi työnantajan samassa tai samantarvoisessa työssä oleva työntekijä. Tasa-arvolain 6 a §: n mukaisella palkkakartoituksella tulisi selvittää, ettei saman työnantajan palveluksessa olevien samaa tai samantarvoista työtä tekevien naisten ja miesten välillä ole perusteettomia palkkaeroja. Oikeus- ja valvontakäytännössä on katsottu, että jotkut muutostilanteet, kuten liikkeenluovutus, voivat olla hyväksyttävä peruste palkkaerolle tietyn siirtymävaiheen ajan. Uusien työnantajien on ryhdyttävä toimenpiteisiin perusteettomien palkkaerojen poistamiseksi kohtuullisessa ajassa.

Vuoden 2015 tietojen mukaan ELY-keskuksiin ja KEHA-keskukseen palvelussuhteessa olevista oli naisia noin 58 prosenttia, aluehallintovirastoon palvelussuhteessa olevista noin 65 prosenttia ja Valviraan palvelussuhteessa olevista noin 80 prosenttia. Valvirassa naisten osuus on vielä suurempi, noin 86 prosenttia, Valvirasta Valtion lupa- ja valvontavirastoon siirtyvien keskuudessa.

Tilastokeskuksen kuntasektorin lokakuun 2015 palkkatilaston mukaan naisia oli maataloushallinnon ja viljelijätukien hallintotehtäviä hoitavasta henkilöstöstä 52 %, ympäristöterveydenhuollon tehtäviä sekä eräitä eläinlääkintähuoltolakiin kuuluvia tehtäviä hoitavasta henkilöstöstä 75 % sekä maakuntien liittojen henkilöstöstä 68 %.

5 Asian valmistelu

Täydentyy jatkovalmistelussa.

6 Riippuvuus muista esityksistä

Sisäministeriön hallinnonalan esitykset

Samanaikaisesti tämän hallituksen esityksen kanssa on tulossa käsiteltäväksi hallituksen esitys eduskunnalle laiksi pelastuslain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Mainittu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2019. *Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan esitykset*

Maakuntauudistuksen edellyttämät muutokset kirkkolain (1054/1993) 6 luvun 52 a §:ään ja 14 luvun 5 b:ään kuuluvat kirkon yksinomaisen aloiteoikeuden piiriin. Kirkkohallitus valmistelee asiasta esityksen kirkolliskokouksen käsiteltäväksi. Muutokset on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2019.

Maakuntauudistuksesta aiheutuvat muutokset muinaismuistolakiin (295/1963) valmistellaan opetus- ja kulttuuriministeriössä kevään 2017 aikana. Muutokset opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslakiin (1705/2009) valmistellaan syksyn 2017 kuluessa. Tarkoituksena on, että muutokset tulevat voimaan samanaikaisesti maakuntauudistuksen kanssa 1 päivänä tammikuuta 2019.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan esitykset

Samanaikaisesti tämän hallituksen esityksen kanssa annetaan neljä liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalle kuuluvaa esitystä, joilla täytäntöön pannaan maakuntalain 6 §:ssä mainitut tehtäväsiirrot. Myöhemmin annetaan hallituksen esitys Suomen ja Ruotsin välisen kansainvälisen taksiliikennesopimuksen muuttamisesta.

Hallituksen esitys liikennekaaren muuttamisesta (II-vaihe) annetaan eduskunnalle kesällä 2017. Lakiehdotuksessa muutetaan julkisen henkilöliikenteen toimivaltaisia viranomaisia ja tässä yhteydessä muutetaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus maakunnaksi. Lisäksi liikennekaaren sisällytettäisiin nykyiseen ilmailulakiin (864/2014) sisältyvä säännös siitä, että maakunta voisi päättää julkisen palveluvelvoitteen asettamisesta lentoliikenteessä. Maakunta vastaisi myös tarjouskilpailun järjestämisestä sellaiselle reitille, jolle julkinen palveluvelvoite on asetettu ja jolle valittaisiin lentoyhtiö harjoittamaan liikennettä yksinoikeudella.

Maantielain kokonaisuudistus annetaan eduskunnalle syksyllä 2017. Tällä lailla täytäntöön pannaan ne tehtäväsiirrot ja toimenpiteet, jotka koskevat maakuntalain 6 § 1 momentin 14 kohtaa.

Yksityistielain kokonaisuudistus annetaan eduskunnalle keväällä 2017. Laissa säädetään tarkemmin maakuntalain 6 §:n 1 momentin 15 kohdan mukaisista yksityisteiden valtionavustus-tehtävistä. Lakiehdotuksella kumotaan lisäksi kunnalliset tielautakunnat, minkä myötä joitain tielautakunnille aiemmin kuuluneita oikeusturva- ja yleishallintotehtäviä esitetään siirrettäväksi uudelle valtion lupa- ja valvontavirastolle.

Tieliikennelain kokonaisuudistus annetaan eduskunnalle syksyllä 2017. Lakiehdotuksessa muutetaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus Liikennevirastoksi erikoiskuljetusten osalta.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan esitykset

Esitys liittyy alueiden kehittämistä ja kasvupalveluita koskevaan hallituksen esitykseen (HE ... /2017), jossa säädettäisiin ELY-keskusten työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan kuuluvien tehtävien, työ- ja elinkeinotoimistojen tehtävien sekä alueiden kehittämistä koskevien tehtävien järjestämisestä maakunnissa. Myöhemmin vuonna 2017 annettavassa hallituksen esityksessä esitetään lakeja, joissa säädetään työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan tehtävien palveluprosesseista maakunnissa. Myöhemmin annettavassa hallituksen esityksessä esitetään kumottavaksi tai muutettavaksi lakeja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012), alueiden kehittämisestä ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta (8/2014) sekä kotoutumisen edistämisestä (1386/2010). Lakien on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2019.

Käsillä olevaan esitykseen sisältyy voimaantulolaki, jolla kumottaisiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annettu laki (897/2009). Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetussa laissa säädetään ELY-keskusten, TE-toimistojen sekä niiden kehittämis- ja hallintokeskuksen virastoverkostosta, eri virastojen toimivallasta eräissä asioissa (keskitetyt tehtävät), toimialueista, johtamisesta, ohjauksesta, valtakunnallisten palvelujen organisaatioista ja sisä-

sistä palveluista. Lakia elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista ei voida kumota eikä voimaanpanolakia hyväksyä esitetyssä muodossaan, ellei hallituksen esitystä alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista sekä hallituksen esitystä työ- ja elinkeinoministeriön palveluprosesseista maakunnissa hyväksytä ensin tai samassa yhteydessä. Muussa tapauksessa työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan lakisääteisten tehtävien hoitaminen voi käsillä olevan hallituksen esityksen käsittelystä johtuvista syistä jäädä vaille toimivaltaisia virastoja, ELY-keskuksia, TE-toimistoa ja niiden kehittämis- ja hallintokeskusta.

Sosiaali- ja terveystieteiden hallinnonalan esitykset

Samanaikaisesti tämän hallituksen esityksen kanssa on käsiteltävänä hallituksen esitys eduskunnalle turvakotilaiksi (HE /2017) / tulee käsiteltäväksi hallituksen esitys eduskunnalle turvakotilaiksi. Turvakotilain kokonaisuudistuksella on tarkoitus kumota laki valtion varoista maksettavasta korvauksesta turvakotipalvelun tuottajalle (1354/2014), jonka 12 §:n 3 momentissa säädetään Valviran ja aluehallintovirastojen valvontatehtävistä. Turvakotilain kokonaisuudistuksen on tarkoitus tulla voimaan jo vuoden 2018 alusta, ja siinä huomioidaan valvontatehtävien siirtyminen Valtion lupa- ja valvontavirastolle.

Aluehallinnon uudistuksen yhteydessä alueellinen alkoholihallinto siirrettäisiin aluehallintovirastoista maakunnille. Alkoholilain kokonaisuudistus on käsiteltävänä eduskunnassa (HE /2017), ja laki tulee voimaan mahdollisesti jo vuonna 2017, viimeistään 1.1.2018. Tämän vuoksi alkoholilaisissa ei vielä tässä yhteydessä toteutettaisi tehtävien siirtoa. Tehtävien siirrot toteutettaisiin alkoholilain hyväksymisen jälkeen annettavalla hallituksen esityksellä. Samalla säädettäisiin tarvittaessa, että Ahvenanmaan valtionvirasto hoitaisi niitä alkoholilain mukaisia tehtäviä, jotka Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) mukaan kuuluvat maakunnassa valtakunnan toimivaltaan.

Samanaikaisesti tämän hallituksen esityksen kanssa on käsiteltävänä hallituksen esitys eduskunnalle maatalousyrittäjän lomituspäalvelulaiksi, turkistuottajan lomituspäalvelulaiksi sekä laeiksi poronhoitajien sijaisavusta annetun lain muuttamisesta ja maatalousyrittäjän eläkelain 114 §:n muuttamisesta (HE /2017). Mainitut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1.1.2019. Lomituspäalveluja koskevaan lainsäädäntöön tehdään tarvittavat muutokset johtuen lomituspäalvelujen järjestämisen ja lomituksen paikallisviranomaistehtävien siirrosta maakuntiin.

TAI:

Samanaikaisesti tämän hallituksen esityksen kanssa on tulossa käsiteltäväksi hallituksen esitys eduskunnalle maatalousyrittäjän lomituspäalvelulaiksi, turkistuottajan lomituspäalvelulaiksi sekä laeiksi poronhoitajien sijaisavusta annetun lain muuttamisesta ja maatalousyrittäjän eläkelain 114 §:n muuttamisesta. Mainitut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1.1.2019. Lomituspäalveluja koskevaan lainsäädäntöön tehdään tarvittavat muutokset johtuen lomituspäalvelujen järjestämisen ja lomituksen paikallisviranomaistehtävien siirrosta maakuntiin.

Hallituksen esitys eduskunnalle XXX (HE /2017) on käsiteltävänä / tulee käsiteltäväksi samanaikaisesti tämän hallituksen esityksen kanssa. Tämä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain säätämiseen liittyvä kokonaisuus sisältää ne lakimuutokset, jotka johtuvat sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirtymisestä kunnilta ja kuntayhtymiltä maakunnille, sekä muun muassa valvontatehtävien siirtymisestä Valtion lupa- ja valvontavirastolle ja kunnan terveydensuojeluviranomaisen toimeenpaneman valvonnan maksujen perimisen siirtymisestä maakunnan vastuulle. Lakien on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2019.

Ympäristöterveydenhuollon tehtäviä voitaisiin tietyin edellytyksin siirtää kunnan järjestettäväksi. Asiaa koskeva hallituksen esitys laiksi järjestämisvastuun siirrosta ympäristöterveydenhuollossa (HE /2017) on käsiteltävänä eduskunnassa samaan aikaan tämän esityksen kanssa.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

X

2 Tarkemmat säännökset ja määräykset

2.1 Valtiovarainministeriön hallinnonala

Laki Valtion lupa- ja valvontavirastosta

Ehdotettuun lakiin Valtion lupa- ja valvontavirastosta sisältyy asetuksenantovaltuudet lain 5 §:n 1, 2 ja 4 momentteihin, 6 §:n 5 momenttiin, 10 §:n 6 momenttiin, 11 §:n 3 momenttiin, 13 §:n 2 momenttiin, 14 §:n 1 momenttiin, 15 §:n 1 momenttiin, 17 §:n 1 momenttiin, 19 §:n 4 momenttiin, 24 §:n 5 momenttiin sekä 30 §:n 2 momenttiin. Kaikki ehdotetut asetuksenantovaltuudet osoitettaisiin valtioneuvostolle. Ottaen huomioon, että Valtion lupa- ja valvontavirasto on valtioneuvoston alainen niiden ministeriöiden yhteinen virasto, joiden toimialaan kuuluvia tehtäviä se hoitaa, on virastoa koskevat asetuksenantovaltuudet jo lähtökohtaisesti perusteltua osoittaa valtioneuvostolle eikä niitä voida myöskään pitää luonteeltaan teknisinä ja vähämerkityksellisinä.

Ehdotuksen mukaan valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin, voitaisiin säätää tai voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä seuraavissa tapauksissa:

- Säädettäisiin viraston toimialoista ja toimintayksiköistä sekä niiden pääasiallisista tehtävistä samoin kuin viraston muun organisaation perusteista (5 §:n 1 momentti)
- Säädettäisiin opetus- ja kulttuuritoimen tehtäviä hoitavalla toimialalla olevan ruotsinkielisen yksikön tehtävistä ja henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista (5 §:n 2 momentti)
- Säädettäisiin viraston toimipaikoista (5 §:n 5 momentti)
- Säädettäisiin toimialojen ja toimintayksiköiden johtajien virkanimikkeistä (6 §:n 5 momentti)

- Voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä yhteisen ohjauksen sisällöstä ja menettelytavoista (10 §:n 6 momentti)
- Annettaisiin tarkempia säännöksiä ohjausryhmän kokoonpanosta, tehtävistä ja ohjausryhmässä noudatettavista menettelytavoista (11 §:n 3 momentti)
- Voitaisiin säätää toiminnallisen ohjauksen sisällöstä ja menettelytavoista (13 §:n 2 momentti)
- Säädetäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvontalautakunnan ja raskauden keskeyttämis- ja steriloisasioiden lautakunnan lautakuntien asettamisesta, kokoonpanosta ja tehtävistä sekä toiminnan muusta järjestämisestä (14 §:n 1 momentti)
- Säädetäisiin tarkemmin viraston sosiaali- ja terveysalan pysyvistä asiantuntijoista (15 §:n 1 momentti)
- Voitaisiin säätää tarkemmin viraston sosiaali- ja terveysalan tehtävien hoitamiseksi tarpeellisista arviointitehtävistä (17 §)
- Säädetäisiin tarkemmin viraston sosiaali- ja terveysalan tehtävien suorittamista tukevan neuvottelukunnan tehtävistä ja kokoonpanosta (19 §:n 4 momentti)
- Säädetäisiin viraston virkojen kelpoisuusvaatimuksista (24 §:n 5 momentti)
- Säädetäisiin viraston suoritteiden maksuista (30 §:n 2 momentti)

Valtion lupa- ja valvontavirastoa koskevat valtioneuvoston asetuksella säädettävät asiat on tarkoitus koota yhdeksi asetukseksi eli valtioneuvoston asetukseksi Valtion lupa- ja valvontavirastosta.

Ehdotetut asetuksenantovaltuudet eivät sisällä yksilön oikeuksien tai velvollisuuksien perusteiden alaan kuuluvia asioita eivätkä muitakaan asioita, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lainsäädännön alaan. Asetuksenantovaltuudet ovat myös riittävät täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Ehdotetut asetuksenantovaltuussäännökset ovat sopusoinnussa perustuslain kanssa.

Laki julkisen hallinnon yhteispalveluista

Ehdotettuun lakiin julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetun lain muuttamisesta sisältyy seuraavat asetuksenantovaltuudet.

Lain 8 a §:n 1 momentissa säädetään yhteispalvelurekisteristä, johon talletetaan tiedot yhteispalvelusopimuksen osapuolista, asiointipisteen sijaintipaikasta, sen palveluvalikoimasta ja sopimuksen voimassaoloajasta sekä muut vastaavat sopimusten seurannan edellyttämät tiedot. Pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin yhteispalvelurekisteriin talletettavista tiedoista. Ehdotuksen mukaan rekisteriin talletettaisiin vain asianomaisia viranomaisia, asiointipistettä ja yhteispalvelusopimuksia koskevia teknisiä tietoja. Lisäksi säännösehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan nimenomaisesti, ettei rekisteriin ole tarkoitus tallettaa sellaisia tietoja, jotka olisivat lain nojalla salassa pidettäviä tai joiden kohdalla henkilötietojen käsittelyä koskevat säännökset tulisivat sovellettaviksi.

Lain 10 a §:n 3 momentissa säädetään valtiovarainministeriön ja maakuntien tukena toiminnan ohjauksessa ja kehittämisessä toimivasta yhteispalvelun neuvottelukunnasta, jonka valtioneu-

vosto asettaa. Säännösehdotuksen mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä yhteispalvelun neuvottelukunnan asettamisesta, kokoonpanosta, toimikaudesta ja tehtävistä. Neuvottelukunta olisi luonteeltaan asiantuntijaelin eikä sillä olisi päätöksentekotoimivaltaa tai käyttäisi tehtävässään julkista valtaa. Ehdotettu sääntely vastaisi myös aineelliselta sisällöltään voimassa olevan lain mukaista sääntelyä. Perustuslain perustelujen (HE 1/1998 vp. siv. 174) mukaan PL 119 §:n 2 momentissa tarkoitettu asetuksenantovaltuus kattaa esimerkiksi neuvottelukunnat ja muut vastaavat valtionhallinnon sivuelimiksi luonnehdittavat yksiköt, joiden tehtäviin ei kuulu merkittävää julkisen vallan käyttöä.

Asetuksenantovaltuuden osoittaminen näissä tapauksissa valtioneuvostolle olisi perusteltua, koska yhteispalvelutoiminta on yhteiskunnallisesti laajakantoista toimintaa ja se koskee usean ministeriön toimialaa. Ehdotetut asetuksenantovaltuudet eivät sisällä yksilön oikeuksien tai velvollisuuksien perusteiden alaan kuuluvia asioita tai asioita, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lainsäädännön alaan. Asetuksenantovaltuudet ovat täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Ehdotetut asetuksenantovaltuussäännökset ovat sopuissa perustuslain säännösten kanssa.

2.2 Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala

Varhaiskasvatuslaki

Varhaiskasvatuslain osalta lain säännökset ovat täsmällisiä ja tarkkarajaisia, eivätkä asetuksenantovaltuudet näin ollen ole ongelmallisia PL 80 §:n kannalta.

Ehdotetun 16 §:n 5 momentin mukaan yksityisen palvelujen tuottajan ilmoitusvelvollisuuteen liittyen ilmoitusten tekemisestä, sisällöstä ja ilmoitukseen liitettävistä asiakirjoista voidaan antaa tarkempia säännöksiä opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella. Vastaavanlaisesta asetuksenantovaltuudesta säädetään voimassa olevan varhaiskasvatuslain 16 §:n 3 momentissa ja yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 42 §:n 2 momentissa.

Mainittujen ilmoitusten rekisteröinti on maksullista. Maksuista säädettäisiin 17 §:n mukaan tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Säännös viittaa Valtion lupa- ja valvontaviraston suoritteiden maksullisuudesta annettavaan asetukseen. Nykyisin näistä maksuista säädetään aluehallintovirastojen maksuista annettavien valtioneuvoston asetuksin.

Perusopetuslaki

Perusopetuslain 37 §:n 3 momentin mukaan rehtorin ja opettajien kelpoisuusvaatimuksista säädetään valtioneuvoston asetuksella. Opetushallitus voi tarvittaessa antaa asetuksen säännöksiä täydentäviä määräyksiä. Aluehallintovirasto voi erityisestä syystä myöntää kelpoisuusvaatimuksista erivapauden. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tulee säätää lailla. Rehtorin ja opettajan kelpoisuusvaatimuksista säädetään opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetussa asetuksessa (986/1998). Useisiin muihin julkisen vallan käyttöön liittyviin virkoihin ja tehtäviin, kuten poliisin virat ja rajavartiolaitoksen virat, liittyvistä kelpoisuusvaatimuksista säädetään vastavasti valtioneuvoston asetuksella, mitä ei ole nähty perustuslain vastaisena. Kyseistä momenttia on viimeksi muutettu aluehallintovirastouudistuksen yhteydessä. Hallituksen esitys eduskunnalle aluehallinnon viranomaisten tehtäviä koskevan lainsäädännön muuttamiseksi (HE 161/2009 vp) ei katsottu edellyttävän käsittelyä perustuslakivaliokunnassa. Tässä esityksessä momenttiin ehdotetaan tehtävän alueuudistuksesta johtuva tekninen korjaus, jossa aluehallintoviranomaisen nimi muutetaan.

Lukiolaki

Lukiolain 30 §:n 3 momentin mukaan rehtorin ja opettajien kelpoisuusvaatimuksista säädetään valtioneuvoston asetuksella. Opetushallitus voi tarvittaessa antaa asetuksen säännöksiä täydentäviä määräyksiä. Aluehallintovirasto voi erityisestä syystä myöntää kelpoisuusvaatimuksista erivapauden. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tulee säätää lailla. Rehtorin ja opettajan kelpoisuusvaatimuksista säädetään opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetussa asetuksessa (986/1998). Useisiin muihin julkisen vallan käyttöön liittyviin virkoihin ja tehtäviin, kuten poliisin virat ja rajavartiolaitoksen virat, liittyvistä kelpoisuusvaatimuksista säädetään vastaavasti valtioneuvoston asetuksella, mitä ei ole nähty perustuslain vastaisena. Kyseistä momenttia on viimeksi muutettu aluehallintovirastouudistuksen yhteydessä. Hallituksen esitys eduskunnalle aluehallinnon viranomaisten tehtäviä koskevan lainsäädännön muuttamiseksi (HE 161/2009 vp) ei katsottu edellyttävän käsittelyä perustuslakivaliokunnassa. Tässä esityksessä momenttiin ehdotetaan tehtävän alueuudistuksesta johtuva tekninen korjaus, jossa aluehallintoviranomaisen nimi muutetaan.

Laki taiteen perusopetuksesta

Taiteen perusopetuksesta annetun lain 9 §:n 3 momentin mukaan rehtorin ja opettajien kelpoisuusvaatimuksista säädetään valtioneuvoston asetuksella. Valtion lupa- ja valvontavirasto voi erityisestä syystä myöntää rehtorin kelpoisuusvaatimuksista erivapauden. Yliopisto voi yksittäistapauksessa todeta henkilön kelpoiseksi antamaan opetusta. Yliopistojen antamasta kelpoisuustodistuksesta säädetään valtioneuvoston asetuksella. Tässä esityksessä momenttiin ehdotetaan tehtävän maakuntauudistuksesta johtuva tekninen muutos, jossa aluehallintoviranomaisen nimi muutetaan.

Nuorisolaki

Nuorisolain 4 §:n 2 momentin mukaan nuorisotyön ja -politiikan aluehallinnon tehtävistä vastaa Valtion lupa- ja valvontavirasto. Tehtävistä säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Tätä valtuussäännöstä ei ehdoteta muutettavaksi.

Liikuntalaki

Liikuntalain 4 §:n 2 momentin mukaan liikunnan alueilla hoidettavista valtionhallinnon tehtävistä vastaa Valtion lupa- ja valvontavirasto. Tehtävistä säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Lisäksi lain 7 §:n 2 momentin mukaan alueellisten liikuntaneuvostojen tehtävistä, kokoonpanosta ja asettamisesta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella sekä lain 15 §:n mukaan toimivallanjaosta valtionapuviranomaisten välillä voidaan tarkemmin säätää valtioneuvoston asetuksella. Näitä valtuussäännöksiä ei ehdoteta muutettavaksi.

2.3 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala

Hallituksen esitykseen sisältyy ehdotukset yli 70 maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalaan kuuluvan lain muuttamisesta. Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan lainsäädäntöön sisältyy valtuussäännöksiä antaa lakia tarkempia säännöksiä joko valtioneuvoston tai maa- ja metsätalousministeriön asetuksella. Näihin asetuksenantovaltuuksiin ei esitetä tehtäväksi mitään muutoksia tämän hallituksen esityksen yhteydessä.

Esimerkiksi viljelijätukia koskevaan lainsäädäntöön sisältyy lukuisa määrä valtuussäännöksiä antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella esimerkiksi tuen myöntämisen edellytyksistä, rahoituksesta, tukialueista, tukimääristä, yksikkötukien tasoista sekä muista kyseisen tuen ehdoista. Samoin maaseudun kehittämistukia koskevaan lainsäädäntöön sisältyy runsaasti

valtuussäännöksiä antaa valtioneuvoston asetuksella tarkempia säännöksiä esimerkiksi hakumenettelystä, tuen määrästä, tukimuodoista, valintamenettelystä, tuettavan toiminnan aloittamisesta ja toteutusajasta, tuen siirtämisen edellytyksistä ja siinä noudatettavasta menettelystä, sekä tuen maksamisen edellytyksistä. Suorien tukien lakia ja ohjelmaperusteisten viljelijäkorvausten lakia valmisteltaessa otettiin huomioon perustuslakivaliokunnan edellyttämä säädösta-son arviointi kokonaisuudessaan sekä kiinnitettiin erityistä huomiota asetuksenantovaltuuksien tarkkarajaisuuteen. Valtuuksien säätämiseen on perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa lausuntokäytännössä kohdistettu vaatimuksia sääntelyn täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen (esimerkiksi PeVL 1/2004 vp ja PeVL 46/2006 vp). Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä (PeVL 25/2005 vp) on kiinnitetty huomiota myös siihen, että tukijärjestelmiin liittyvien valtuuksien käyttöä rajaavat käytännössä Euroopan unionin lainsäädäntö sekä eduskunnan päätökset talousarvioon otettavista määrärahoista, niiden käyttötarkoituksesta sekä muista talousarvion perusteluista. Suorien tukien lain, ohjelmaperusteisten viljelijäkorvausten lain ja maaseudun kehittämisen tukemisesta annetun lain nojalla annettavien valtioneuvoston asetusten antamista sekä asetusten sisältöä rajoittaa hyvin yksityiskohtainen Euroopan unionin lainsäädännön kokonaisuus. Perustuslakivaliokunnan omaksumaa linjaa maataloustukia koskevan lainsäädännön asetuksenantovaltuuksien hyväksyttävyyden osalta on käsitelty myös esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 16/2007 vp.

Elintarvikevalvontaa, eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvontaa sekä maatalouden tuotantopanaxia ja kasvinterveyden valvontaa koskevaan lainsäädäntöön sisältyy myös runsaasti asetuksenantovaltuuksia. Tapauksesta riippuen valtioneuvoston asetuksella tai maa- ja metsätalousministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä muun muassa lain edellyttämien ilmoitusten ja lupahakemusten sisällöstä, toimintaa koskevista kirjanpitovaatimuksista, erityyppisiin pitopaikkoihin liittyvistä eläinsuojeluvaatimuksista, eläinlääkkeiden luovutuksen ehdoista ja rajoituksista sekä markkinoitavien tai maasta vietävien eläinten, kasvien tai elintarvikkeiden mukana vaadittavista todistuksista. Asetuksella voidaan säätää myös viranomais- tarkastusten suorittamisesta sekä erilaisista toimenpiteistä, kielloista, ehdoista ja rajoituksista, joihin viranomainen voi ryhtyä eläintaudin leviämiskaaran tai terveysvaaran poistamiseksi. Elintarvikelakiin sisältyy myös valtuus säätää tarkemmin valvontasuunnitelmien ja erityistilanteisiin varautumista koskevien suunnitelmien sisällöstä, valvontakohteiden tarkastustiheydestä, näytteenotosta, valvontasuunnitelmien toteutumisen arvioinnista sekä valvonnan perittävien maksujen suuruuden määrittämisestä. Asetuksenantovaltuudet ovat perusteltu, sillä Euroopan unionin lainsäädäntöön pohjautuva sääntelykokonaisuus on hyvin laaja ja yksityiskohtainen. Lainsäädännössä on myös kyse varautumisesta erilaisiin kriisitilanteisiin, joita ei pystytä lakia säädettäessä kaikilta osin ennakoimaan. Asetuksenantovaltuuksissa on otettu huomioon valtuussäännösten täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen liittyvät vaatimukset.

Kala- ja vesitaloutta koskevassa lainsäädännössä on useita valtioneuvostolle ja maa- ja metsätalousministeriölle annettuja asetuksenantovaltuuksia. Niiden nojalla voidaan antaa tarkempia säännöksiä esimerkiksi ilmoitusten ja lupahakemusten sisällöstä, erilaisista hakumenettelyistä, avustusmuodoista, pyyntimenetelmistä, kalastusvälineistä, pyyntimitoista, kalastuskiintiöiden suuruudesta, erilaisten suunnitelmien laatimisesta, maksatusyhdistelmien sisällöstä, vesihuoltolaitosten häiriötilanteisiin varautumisen perusteista. Lainsäädäntö on suurimmalta osaltaan säädetty vasta melko äskettäin, joten siihen sisältyviä valtuutussäännöksiä lainvalmistelussa jo on tarkasteltu perustuslain asettamia vaatimuksia silmällä pitäen. Kalataloutta koskevista laesta useimmat ovat lisäksi olleet perustuslakivaliokunnan lausuttavina lainsäädäntöprosessin aikana. Asetuksenantovaltuutukset ovat tarkkarajaisia eivätkä ne eivät sisällä valtuuksia säätää asioista, joista tulee säätää lailla. Hallituksen esitykseen sisältyvistä lakiesityksistä on poistettu sellaiset valtuutussäännökset, jotka olisivat mahdollistaneet säätää maakunnalle tehtäviä valtioneuvoston tai maa- ja metsätalousministeriön asetuksella.

Voimaanpanolain 16 §:n 3 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin tarkemmin siitä, mille maakunnalle valtion vesitaloushankkeiden luvat ja hankkeita koskevat sopimukset siirrettäisiin. Säännöksen mukaan vesitaloushankkeen lupa siihen sisältyvine oikeuksineen ja velvoitteineen siirrettäisiin ensi sijassa maakunnalle, jonka alueella vesistö rakenne sijaitsee. Jos vesitaloushanke kuitenkin vaikuttaisi merkittävästi vesistön virtaamiin tai vedenkorkeuksiin taikka muutoin vesistön käyttöön tai vesiympäristöön kahden tai useamman maakunnan alueella, hanketta koskevat luvat ja sopimukset siirrettäisiin näille maakunnille yhteisesti. Tällaisia yli maakuntarajojen vaikuttavia hankkeita ovat erityisesti vesistöjen säännöstyhakteet. Hankkeen vaikutus voisi olla ylimaakunnallinen myös esimerkiksi silloin, kun vesistöön tehty rakenne estäisi kalojen nousua ja vaikuttaisi siten kalatalouteen myös yläpuolisen vesistöosan maakunnissa.

Asetuksenantovaltuus mahdollistaisi maakunnan velvoitteista säätämisen lakia alemmanasteisella säädöksellä. Luvan siirtäminen maakunnalle, jonka alueella vesistö rakenne sijaitsee, ei kuitenkaan sisältäisi harkintavaltaa lain säännökseen nähden. Säännöksessä tarkoitetut hankkeen merkittävät ylimaakunnalliset vaikutukset, joiden perusteella lupa voitaisiin siirtää yhteisesti vesistö rakenteen sijaintimaakunnalle ja hankkeen vaikutusalueen maakunnille, olisivat yksiselitteisesti todettavissa hankkeen vesilain mukaisesta lupapäätöksestä. Asetuksenantovaltuus olisi siten säädetty laissa tarkkarajaisesti.

2.4 Ympäristöministeriön hallinnonala

2.4.1 Maakunnalle siirrettävä tehtävät

Maankäyttö- ja rakennuslaki

Ehdotetussa laissa maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta täsmennettäisiin muutettavissa pykälissä olevia asetuksenantovaltuuksia lisäämällä niihin asetuksenantajatahoksi valtioneuvosto. Tällaiset täsmennykset sisältyvät ehdotettuun 15 §:n 4 momenttiin, 21 §:n 3 momenttiin, 65 §:n 4 momenttiin ja 133 §:n 4 momenttiin. Viimeksi mainittuun lisättäisiin lisäksi valtuus antaa tarkempia säännöksiä myös lausunnon pyytämisestä. Maankäyttö- ja rakennusasetuksessa on säännöksiä lausunnon pyytämisestä, mutta sitä koskeva asetuksenantovaltuus puuttuu laista.

Ehdotettuun uuteen 199 §:ään sisältyy valtioneuvostolle osoitettu valtuus antaa tarkempia säännöksiä alueiden käytön seurannasta. Nykyisin alueiden käytön seurannasta säädetään maankäyttö- ja rakennusasetuksessa. Ehdotetussa 199 §:ssä perussäännökset seurannasta ja asetuksenantovaltuus nostettaisiin lakitasolle. Ehdotetussa 205 §:ssä säädettäisiin aiempaa täsmällisemmin valtion viranomaisten tiedonsaantioikeudesta ja siihen lisättäisiin säännökset maakunnan ja kunnan tiedonsaantioikeudesta. Pykälän 2 momenttiin sisältyy valtioneuvostolle osoitettu asetuksenantovaltuus. Lisäksi ehdotuksessa on valtioneuvostolle osoitettuja asetuksenantovaltuuksia 23 §:ssä, 66 §:n 4 momentissa, 67 b §:n 2 momentissa, 173 §:n 6 momentissa ja 174 §:n 6 momentissa. Niihin ei ehdoteta muutoksia. Muutettavista asetuksenantovaltuuksista sisältävistä pykälistä 15, ja keskeisiltä osin myös 21 ja 65 § sisältyivät alkuperäiseen ehdotukseen maankäyttö- ja rakennuslaiksi (HE 101/1998 vp), joka käsiteltiin myös perustuslakivaliokunnassa (PeVL 38/1998 vp).

Laki vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä

Vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain muutosehdotukseen sisältyy asetustasoisten tehtäväsäännösten säädöstason tarkistuksia ehdotuksen 5 §:n 1 momentin 10, 11, 13 ja 14 –kohdassa. Lisäksi ehdotuksessa on valtioneuvostolle osoitettuja asetuksenantovaltuuk-

sia 5 §:n 4 momentissa, 6 §:n 3 momentissa, 13 §:n 3 momentissa, 26 l §:n 1 momentissa ja 28 a §:n 3 momentissa. Näistä uusia valtuussäännöksiä ovat 5 §:n, 13 §:n ja 28 a §:n ehdotetut säännökset. Pykälien 6 ja 26 l valtuussäännöksiin on tehty lisäys.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Jos asetuksen antajasta ei ole erikseen säädetty, asetuksen antaa valtioneuvosto. Asetuksenantovaltuuksiin on perustuslakivaliokunnan käytännössä kohdistettu vaatimuksia sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Perustuslakivaliokunta on toisaalta todennut myös edellä mainitun arvion yhteydessä ympäristölainsäädännölle olevan tyypillistä, että huomattava osa yksityiskohtaisesta sääntelystä jää lakia alemmanasteisiin säädöksiin (kuten esim. PeVL 10/2014 vp, s. 3/I, PeVL 58/2010 vp, s. 3/I ja PeVL 11/1999 vp, s. 2/I). Tämä johtuu suurelta osin siitä, että sääntelyn on tarpeen olla varsin yksityiskohtaista ja osin myös teknisluonteista. Tässä muutoksessa ehdotetut asetuksenantovaltuudet ovat tarpeen erityisesti Euroopan unionin yksityiskohtaisen lainsäädännön täytäntöönpanemiseksi. Ehdotukseen sisältyvät perussäännökset ovat perustuslain 80 §:n kanssa sopusoinnussa. Myös ehdotetut täsmälliset ja tarkkarajaiset asetuksenantovaltuudet täyttävät perustuslain 80 §:n vaatimukset.

Laki rakennusperinnön suojelemisesta

Ehdotetussa rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain 20 §:n 1 momentissa säädettäisiin nykyistä vastaavasti ympäristöministeriölle osoitetusta asetuksenantovaltuudesta. Säännöksen nojalla ei ole toistaiseksi annettu tarkempia säännöksiä. Ehdotus nykyiseksi rakennusperinnön suojelemisesta annetuksi laiksi (HE 101/2009 vp) käsiteltiin myös perustuslakivaliokunnassa (PeVL 6/2010 vp).

Korkotukilaki ja aravarajoituslaki

Korkotukilain 11 d §:n 2 momenttiin ja aravarajoituslain 4 d §:n 2 momenttiin sisältyy ympäristöministeriölle annettu valtuus antaa asetuksella tarkempia säännöksiä asukkaiden valinnassa ja asukasvalinnan valvonnassa noudatettavista menettelytavoista. Näitä valtuussäännöksiä ei ehdoteta muutettavaksi. Kun nykyiset säännökset annettiin vuonna 2006, muutos käsiteltiin myös perustuslakivaliokunnassa (PeVL 14/2006 vp).

2.4.2 Valtion lupa- ja valvontavirastolle koottavat tehtävät

Ympäristönsuojelulaki

Kokonaisuudessaan uudistettu ympäristönsuojelulaki tuli voimaan 1.9.2014. Uuden lain valmistelussa tarkistettiin kaikki asetuksenantovaltuudet. Hallituksen esitys (HE 214/2013 vp) käsiteltiin myös perustuslakivaliokunnassa (PeVL 10/2014 vp). Nyt lakiin ympäristönsuojelulain muuttamisesta sisältyy asetuksenantovaltuuksia 15 §:n 3 momenttiin, 23 §:n 4 momenttiin, 34 §:n 4 momenttiin, 39 §:n 4 momenttiin, 42 §:n 4 momenttiin, 44 §:n 4 momenttiin, 80 §:n 4 momenttiin, 81 §:n 4 momenttiin, 99 §:n 6 momenttiin, 118 §:n 5 momenttiin, 135 §:n 4 momenttiin, 136 §:n 4 momenttiin, 143 §:n 4 momenttiin, 148 §:n 1 momenttiin, 152 §:n 5 momenttiin, 168 §:n 5 momenttiin ja 197 §:n 5 momenttiin. Näitä valtuuksia ei ehdoteta sisällöllisesti muutettavaksi. Lain 34 §:n 4 momenttiin ja 80 §:n 4 momenttiin ehdotetaan tehtävän alueuudistuksesta johtuvat tekniset korjaukset, joissa viranomaisen nimi muutetaan.

Perustuslakivaliokunta antoi lausunnon PeVL 10/2014 koskien ympäristönsuojelulain kokonaisuudistusta. Valiokunta otti kantaa muun ohella lain asetuksenantovaltuuksiin. Esityksessä pyrittiin saattamaan laki vastaamaan paremmin perustuslaista johtuvia vaatimuksia muun muassa täsmentämällä asetuksenantovaltuuksia ja niihin liittyviä lain perussäännöksiä. Ympäristönsuojelulain uudistus perustui muun ympäristöä koskevan sääntelyn tapaan laajasti lainsäädäntövallan delegoinnin varaan, joten se on merkityksellistä myös perustuslain 80 §:n säännösten kannalta asetuksen antamisesta ja lainsäädäntövallan siirtämisestä. Ehdotetuilla yksittäisillä ympäristönsuojelulain säännöksillä on liityntöjä myös useisiin muihin perustuslain säännöksiin.

Perustuslakivaliokunta arvioi ympäristönsuojelulakiehdotusta perustuslain 80 §:n 1 momentin kannalta. Sen mukaan asetuksia voidaan antaa perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

Perustuslakivaliokunta on todennut ympäristölainsäädännölle olevan tyypillistä, että huomattava osa yksityiskohtaisesta sääntelystä jää lakia alemmanasteisiin säädöksiin (ks. esim. PeVL 58/2010 vp, s. 3/I ja PeVL 11/1999 vp, s. 2/I). Tämä johtuu pitkälti siitä, että sääntelyn on tarpeen olla varsin yksityiskohtaista ja teknisluonteista. Lisäksi valtuudet ovat usein tarpeellisia Euroopan unionin runsaan ja yksityiskohtaisen lainsäädännön täytäntöönpanemiseksi. Toimi-aloittain ja toiminnoittain vaihtelevista velvoitteista säättäminen asetuksen tasolla voi olla ympäristölainsäädännön yhteydessä perusteltua, koska muutoin sääntely lain tasolla muodostuisi tarpeettoman yksityiskohtaiseksi ja tapauksittaiseksi (PeVL 1/2013 vp, s. 2/II ja PeVL 58/2010 vp, s. 3/I).

Edellä olevien näkökohtien lisäksi perustuslakivaliokunta on tämänkaltaisissa yhteyksissä vaikiintuneesti muistuttanut siitä, että perustuslain säännökset rajoittavat joka tapauksessa suoraan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä, eikä asetuksella siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä lain alaan kuuluvista asioista (esim. PeVL 58/2010 vp, s. 3/I ja PeVL 44/2010 vp, s. 4/II). Valiokunta on nimenomaisesti arvioinut voimassa olevan ympäristönsuojelulain valtuussäännösten ulottuvuutta tältä kannalta lausunnossaan PeVL 44/2010 vp.

Merkittävä osa ympäristönsuojelulakiehdotuksen velvoitteista tulee perustumaan asetuksentasoiseen sääntelyyn ilman, että velvoitteet ovat täsmällisesti ennakoitavissa ympäristönsuojelulain perusteella. Tämä on — kuten edellä on todettu — ympäristösääntelyn yhteydessä sinänsä ymmärrettävää. Siltä osin kuin kysymys on esimerkiksi Euroopan unionin yksityiskohtaisen ympäristölainsäädännön täytäntöönpanemiseksi tarkoitetusta sääntelystä, voidaan normaalia väljempää delegointisääntelyä edellä mainitun valossa pitää perusteltuna.

Koska asetuksentasoiseen sääntelyyn ei kuitenkaan saa sisältyä normiainesta, jossa on kysymys yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista, voi omaksuttu sääntelytapa aiheuttaa sääntelytason valintaan liittyviä ongelmia. Tällaisten tilanteiden todennäköisyyttä on ennakolta vaikea arvioida. Käytännön tasolla kysymys on pitkälti siitä, minkä sisältöisiä asetuksia valtuuksien nojalla on tarkoitus antaa. Valtioneuvoston on siksi jatkossa kussakin tapauksessa ympäristönsuojelulain valtuuksien nojalla asetuksia antaessaan syytä tarkoin selvittää, voidaanko asioista säätää perustuslain vaatimukset täyttävällä tavalla asetuksessa vai edellyttääkö asiasta säättäminen uusia lain taseisia perussäännöksiä, joita voidaan tarvittaessa täydentää valtuutuksella antaa tarkempia säännöksiä asetuksella.

Jätelaki

Uudistettu jätelaki tuli voimaan 1.5.2012. Jätelain asetuksenantovaltuudet on tarkistettu lain kokonaisuudistuksen yhteydessä. Hallituksen esitys (HE 199/2010 vp) käsiteltiin myös perustuslakivaliokunnassa (PeVL 58/2010 vp). Nyt ehdotettuun jätelain muutokseen sisältyy asetuksenantovaltuuksia koskevia säännöksiä jätelain 51 §:n 3 momenttiin, 54 §:n 3 momenttiin, 61 §:n 4 momenttiin, 64 §:n 2 momenttiin, 90 §:ään, 94 §:n 2 momenttiin, 96 §:n 2 momenttiin, 98 §:n 1 momenttiin, 101 §:n 3 momenttiin, 103 §:n 4 momenttiin, 105 §:ään, ja 106 §:n 3 momenttiin. Asetuksenantovaltuuksia ei ehdoteta muutettavaksi. Jätelain 64 §:n 2 momenttiin ehdotetaan tehtävän alueuudistuksesta johtuva tekninen korjaus, jossa viranomaisen nimi muutetaan.

Perustuslakivaliokunta on antanut jätelain kokonaisuudistuksen HE 199/2010 vp yhteydessä lausunnon PeVL 58/2010. Lain uudistuksen tarkoituksena oli muun ohella ajanmukaistaa jätealan lainsäädäntö sekä saattaa se vastaamaan perustuslain vaatimuksia.

Esityksessä on pyritty säätämään jätehuoltoa sääntelevistä yleisistä velvollisuuksista ja periaatteista laissa nykyistä täsmällisemmin siten, että lain säännökset muodostavat riittävän perussäännöksen valtioneuvoston asetuksella tietyistä jätelajeista tai jätteenkäsittelymenetelmistä tai muista vastaavista seikoista annettaville tarkemmille säännöksille. Uusikin jätelakiehdotus perustuu kuitenkin olennaisesti lainsäädäntövallan delegoinnin varaan (vrt. PeVL 15/1993 vp ja PeVL 1/2004 vp). Sääntelyä on siten arvioitava perustuslain 80 §:n 1 momentin kannalta. Sen mukaan valtioneuvosto voi antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lainsäädännön alaan. Asetuksenantovaltuuksiin on perustuslakivaliokunnan käytännössä kohdistettu vaatimuksia sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta.

Jätelainsäädännölle ja ympäristölainsäädännölle yleisemminkin on tyypillistä, että huomattava osa yksityiskohtaisesta sääntelystä jää lakia alemmanasteisiin säädöksiin (ks. esim. PeVL 11/1999 vp, s. 2/I). Tämä johtuu pitkälti siitä, että sääntelyn on tarpeen olla varsin yksityiskohtaista ja tekniluonteista. Lisäksi valtuudet ovat tarpeellisia Euroopan unionin varsaan ja yksityiskohtaisen lainsäädännön täytäntöönpanemiseksi. Toiminnoittain ja jätelajeittain vaihtelevista velvoitteista säätäminen asetuksen tasolla on tällaisessa yhteydessä perusteltua, koska muutoin sääntely lain tasolla muodostuisi tarpeettoman yksityiskohtaiseksi ja tapauksittaiseksi.

Valiokunta on jäte- ja muun ympäristölainsäädännönkin yhteydessä muistuttanut, että perustuslain säännökset rajoittavat joka tapauksessa suoraan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä, eikä asetuksella siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä lain alaan kuuluvista asioista (ks. esim. PeVL 1/2004 vp, s. 2/I ja PeVL 44/2010 vp, s. 4/II). Edellä mainittu sääntelyn erityisluonne huomioon ottaen ehdotetu asetuksenantovaltuudet ovat pääosin riittävän täsmällisiä.

Laki öljysuojarahastosta

Öljysuojarahastosta annetun lain muutosehdotukseen sisältyy asetuksenantovaltuus lain 26 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää katselmuslautakunnan tehtävistä ja kokoonpanosta. Valtuussäännöstä ei ehdoteta muutettavaksi.

Laki ympäristövahinkovakuutuksesta

Ympäristövahinkovakuutuksesta annetun lain 3 §:n 1 momenttiin sisältyy asetuksenantovaltuus, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin vakuuttamisvelvolli-

suuden noudattamisen valvonnasta. Momenttiin ehdotetaan tehtävän alueuudistuksesta johtuva tekninen korjaus, jossa viranomaisen nimi muutetaan.

Ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettu laki

Ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain muutosehdotuksen 6 a §:ään sisältyy valtuussäännös, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin toimivallan jaosta Valtion lupa- ja valvontaviraston ja työ- ja elinkeinoministeriön välillä. Momenttiin ehdotetaan tehtävän alueuudistuksesta johtuva tekninen korjaus, jossa viranomaisen nimi muutetaan.

Maa-aineslaki

Maa-aineslain 23 a §:n 4 momenttiin sisältyy valtioneuvostolle osoitettu asetuksenantovaltuus antaa tarkempia säännöksiä ilmoitusmenettelystä. Tätä valtuussäännöstä ei ehdoteta muutettavaksi. Säännöksen sisältävä HE 110/2004 vp käsitelty PeV:ssä, joka otti lausuntonsa (PeVL 5/2005 vp) perusteluissa kantaa lain sisältämistä useista asetuksenantovaltuuksista todeten, ettei kyse ole pelkästään tekniluonteisista tai vähäisestä norminannosta. Lausunnossaan valiokunta ei kuitenkaan esittänyt 23 a §:n 4 momentista valtiosääntöoikeudellisia huomautuksia, jotka tulisi ottaa huomioon lain säätämiseksi tavallisessa säätämisympäristössä.

Luonnonsuojelulaki

Luonnonsuojelulain 65 b §:n 2 momentti sisältää valtioneuvostolle osoitetun asetuksenantovaltuuden. Säännöstä ei ehdoteta muuttavaksi. Asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä pykälässä tarkoitetun ilmoituksen sisällöstä. Säännöksen sisältänyt hallituksen esitys (HE 77/2014 vp) käsiteltiin PeV:ssä (PeVL 25/2014 vp). Hallituksen esityksessä on arvioitu ehdotukseen sisältyviä asetuksenantovaltuuksia perustuslain 80 §:n 1 momentin kannalta, mutta perustuslakivaliokunta ei lausunnossaan ottanut kantaa asetuksenantovaltuuteen.

Merensuojelulaki

Merensuojelulain 9 §:n 3 momenttiin ja 11 §:n 3 momenttiin sisältyy asetuksenantovaltuudet sekä valtioneuvostolle että ympäristöministeriölle. Näitä valtuussäännöksiä ei ehdoteta muutettavaksi.

Pykälien valtuussäännösten ensimmäiset virkkeet koskevat valtioneuvostolle osoitettuja valtuuksia, joissa on kyse ruoppausmassan sijoittamisesta ja sijoittamisen edellytyksistä sekä myös niistä tiedoista, joita lupahakemuksessa on esitettävä. Myös pykälien valtuussäännösten toiset virkkeet sisältävät ympäristöministeriölle osoitettuja valtuuksia. Ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä ruoppausmassan sisältämiä haitallisia aineita koskevista arviointiperusteista ja ruoppausmassan sisältämien haitallisten aineiden raja-arvoista ja kemikaaleista, joita käytetään merenpohjan tutkimuksessa ja hyväksikäytössä. Nämä asetuksenantovaltuudet ovat luonteeltaan teknisiä ja vähämerkityksellisiä, jonka vuoksi valtuudet voidaan PL 80 § huomioon ottaen osoittaa ympäristöministeriölle.

3 Voimaantulo

X

4 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys⁷

4.1 Maakunnille siirrettävät tehtävät

Maakuntien itsehallinto ja kansanvaltaisuus

Hallituksen esitykseen eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 15/2017 vp) sisältyy esitys maakuntalaiksi, jonka tarkoituksena on luoda edellytykset toteuttaa perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettu itsehallinto kuntia suuremmilla hallintoalueilla. Itsehallintoyksikkö olisi maakunta. Lain tarkoituksena on lisäksi luoda edellytykset maakunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteuttamiselle maakunnan toiminnassa. Tällä tarkoitetaan erityisesti perustuslain 2 §:ssä tarkoitettua kansanvaltaisuuden toteuttamista, mutta myös perustuslain 14 §:n 4 momentissa tarkoitettujen osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien toteuttamista. Tarkemmat säännökset asiasta sisältyvät tältä osin maakuntalain demokratiaa ja vaikuttamista koskevaan II osaan. Lisäksi lain tarkoituksena on edistää maakunnan kehittämistä ja sen toiminnan suunnitelmallisuutta ja taloudellista kestävyyttä sekä luoda maakunnalle edellytykset tukea asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa tasapainoista kehitystä. Näitä tavoitteita pyritään hallituksen esityksessä todetuin tavoin konkreettisesti edistämään paitsi ehdotetun lain säännöksillä niin myös maakunnan tehtäviä ja niitä koskevaa toimivaltaa täsmen- tävillä erityislakien säännöksillä. Säännökset maakuntien tehtäväaloista sisältyvät lain 2 lukuun.

Tällä hallituksen esityksellä ehdotetaan toteutettavaksi maakuntalain 6 §:n 1 momentin 5-8, 10-13, 16-22 ja 25-26 kohdissa sekä 6 §:n 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettuja tehtäväaloja koskevien tehtävien siirrot maakunnille. Lisäksi esitykseen sisältyy eräitä maakuntalain 6 §:n 3 momentin tarkoittamia muita maakunnalle lailla säädettäviä tehtäviä. Maakunnille tällä hallituksen esityksellä osoitettavia tehtäviä koskevaa lainsäädäntöä tulee arvioida valtiovälityksen kansanvaltaisten perusteiden ja osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien toteuttamisen sekä perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettua kuntaa laajemmalla alueella toteutettavan asukkaiden itsehallinnon toteuttamistavan näkökulmasta.

Perustuslain 2 §:n perusteella valtiovälityksen perusteisiin kuuluu kansanvaltaisuusperiaate. Sen mukaan kaikella julkisen vallan käytöllä tulee olla demokraattinen perusta (PeVL 67/2014 vp.). Perustuslain 14 §:ssä säädetään vaali- ja osallistumisoikeuksista. Pykälän 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Maakunnan osalta asiasta säädetään kattavasti maakuntalain demokratiaa ja vaikuttamista koskevissa 4-5 luvuissa.

Kunnallisesta itsehallinnosta säädetään perustuslain 121 §:n 1-3 momentissa. Kunnallisen itsehallinnon kanssa saman pykälän 4 momentissa säädetään, että itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Tästä itsehallinnon muodosta ei toistaiseksi ole olemassa olevaa lainsäädäntöä. Perustuslain 121 §:n 4 momentissa ja sen valmisteluaineistossa ei ole tarkemmin eritelty kuntaa laajemmalla alueella järjestettävän itsehallinnon ominaispiirtei-

⁷ Muokattava perustuslakivaliokunnan annettua lausuntonsa ja mietintövaliokunnan mietintönsä hallituksen esityksestä eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.

tä. Lainsäätäjällä on tällöin suhteellisen laaja harkintavalta määritellä tarkemmin alueellisen itsehallinnon sisältöä.⁸

Perustuslain mukaan kunnallisen itsehallinnon keskeiset elementit ovat seuraavat:

- kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon;
- kuntien hallinnon yleisistä perusteista säädetään lailla;
- kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla; sekä
- kunnilla on verotusoikeus

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä kunnallisen itsehallinnon keskeisiksi elementeiksi on katsottu myös kunnan yleinen toimiala sekä rahoitusperiaatteen toteutuminen annettaessa kunnille tehtäviä lailla (PeVM 25/1994 vp).

Perustuslain 121 §:n 4 momentissa itsehallinnolle kuntaa suuremmalla alueella ei ole säädetty itsehallinnon keskeisistä elementeistä samalla tavoin kuin kunnallisen itsehallinnon osalta. Perustuslain mukaan itsehallinnon keskeisistä elementeistä edellytetään säädettäväksi lailla. Keskeiset itsehallintoa koskevat säännökset säädettäisiin maakuntalaissa.

Koska kunnallinen itsehallinto on maakunnan itsehallinnon lähin vertailukohta, on maakunnan itsehallintoa jäljempänä kuvattu ja arvioitu uutena lailla säädettävänä PL 121 §:n 4 momentissa tarkoitettuna omana itsehallintomuotonaan, mutta myös arvioitu suhteessa kunnalliseen itsehallintoon ja sitä koskevaan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön.

Perustuslain 121 §:n näkökulmasta lähtökohdaksi on asetettavissa, että maakunnille osoitettavien tehtävien järjestämistapa ei saa kokonaisuutena arvioiden olla itsehallintoa toteuttavan kansan-valtaisuusperiaatteen tai rahoitusperiaatteen vastainen⁹. Valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa huomioon otettavia seikkoja ovat erityisesti maakunnan hallinnon, tehtävien ja toimivaltuuksien kokonaisuus, rahoitusjärjestelyt sekä palvelutuotantoon kohdistuvat maakunnan ohjaus- ja vaikutusmahdollisuudet tiedonsaantioikeuksineen samoin kuin erilaisten vastuiden jakautuminen maakunnan, liikelaitoksen ja muiden palveluntuottajien välillä.

Esitykseen sisältyy eräitä tehtäviä, joissa lailla ehdotetaan säädettäväksi maakunnille yhteistoimintavelvoite tai tehtävä esitetään säädettäväksi tietyn maakunnan tehtäväksi. Lisäksi eräissä tehtävissä toimivalta ehdotetaan lailla säädettäväksi nimenomaisesti tietylle maakunnan toimielimelle tai viranhaltijalle. Tällainen sääntely tietyissä määrin rajoittaa maakuntien itsehallintoa. Pakottavaa yhteistoimintaa tai tehtävien kokoamista tietyille laissa nimetyille maakunnalle koskevaa sääntelyä sisältyy lakiehdotuksiin, jotka koskevat vesienhoidon ja merenhoidon järjestämistä, vesi- ja kalatalouden tehtäviä, poronhoitoon, porotalouden ja luontaiselinkeinojen edistämiseen sekä poroteurastamojen elintarvike-, eläintauti- ja eläinsuojeluvontaan liittyviä tehtäviä, maaseudun kehittämisen tukemiseen liittyviä tehtäviä sekä romani-asioiden alueellisia neuvottelukuntia ja maakuntien romanasioita koskevia tehtäviä. Tehtäviä, joissa toimivalta ehdotetaan lailla säädettäväksi nimenomaisesti tietylle maakunnan toimielimelle tai viranhaltijalle, sisältyy eläintautilainsäädäntöön ja lakiin eläimistä saatavista sivutuotteista. Lisäksi ehdotettuun lakiin maksajavirastotehtävien hoitamisesta maakunnissa sisältyy säännöksiä, jotka määrittävät maakunnan tehtävien hoitamisen järjestämistä.

⁸ Alueellisen itsehallinnon sisältö määrittänyt eduskunnan käsitellessä hallituksen esityksen maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.

⁹ Rahoitusjärjestelmä sisältyy erilliseen hallituksen esitykseen eikä tähän tekstiin sisälly sen arviointia.

Kunnallisessa itsehallinnossa pakkokuntayhtymistä ja vastaavista yhteistoimintaelimistä on säädetty tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä jo usean vuosikymmenen ajan (PeVL 31/1996 vp, PeVL 32/2001 vp). Kunnallisessa toiminnassa ns. pakottava yhteistoiminta on lakisääteisten kuntayhtymien (esim. erikoissairaanhoidolaki 3 § ja laki kehitysvammaisten erityishuollosta 6 §) lisäksi toteutettu muun muassa ympäristöterveydenhuollossa (laki ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta) ja maakuntien liittojen välisessä yhteistoiminnassa (laki alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista) sekä pelastustoimessa (pelastuslaki 24 §).

Kuntien pakollisen yhteistoiminnan järjestelyjä arvioidessaan perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota esimerkiksi yhteistoimintatehtävien ylikunnalliseen luonteeseen, hallinnon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen niitä hoidettaessa sekä siihen, ettei noudatettava päätöksentekojärjestelmä anna yksittäiselle kunnalle yksipuolisen määräämisvallan mahdollistavaa asemaa (esim. PeVL 32/2001 vp, PeVL 65/2002 vp, PeVL 22/2006 vp.). Valiokunta on pitänyt ongelmallisena kuntien yhteistoimintaelimen tehtävien lisäämistä siinä määrin ja sillä tavalla, että se vaikuttaisi oleellisesti jäsenkuntien hallintoon ja vaarantaisi kunnallisen itsehallinnon periaatteisiin sisältyvän periaatteen kunnan päätösvallan kuulumisesta kuntalaisten valitsemille toimielimille (esim. PeVL 37/2006 vp ja siinä mainitut lausunnot).

Esimerkiksi pelastustoimen lainsäädäntöä koskevassa lausunnossaan PeVL 32/2001 vp. perustuslakivaliokunta on todennut, että pakollisen yhteistoiminnan järjestelyjä arvioidessaan valiokunta on kiinnittänyt huomiota esimerkiksi yhteistoimintatehtävien ylikunnalliseen luonteeseen, hallinnon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen niitä hoidettaessa sekä siihen, ettei noudatettava päätöksentekojärjestelmä anna yksittäiselle kunnalle yksipuolisen määräämisvallan mahdollistamaa asemaa. Näiden näkökohtien kannalta valiokunta on pitänyt merkityksellisenä, että pelastustoimen nykyaikaisia vaatimuksia ei ole hallituksen esityksen mukaan mahdollista täyttää täysimääräisesti kuntakohtaisessa järjestelmässä tai se tulisi liian kalliiksi. Valiokunta on lausunnossaan kiinnittänyt huomiotaan siihen, että riittävän suorituskykyisten pelastuslaitosten turvaamiseksi esityksessä ehdotetaan pelastustoimen palvelujen tuottamista kuntien yhteisesti ylläpitämillä pelastustoimen alueilla ja että uudistuksella pyritään tehostamaan pelastustoimen voimavarojen käyttöä järjestämällä pelastustoimi nykyistä suurempiin yksiköihin. Valiokunta onkin todennut, että valiokunnan käsityksen mukaan käsillä on tilanne, jossa pelastustoimen hoitaminen on valtiosääntöoikeudellisessa mielessä tosiasiallisesti tullut luonteeltaan ylikunnalliseksi tehtäväksi.

Maakuntien yhteistyön edellytykset vesienhoidossa ja merenhoidon alueellisissa tehtävissä

Vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain muutosehdotuksessa ehdotetaan säädettävän maakuntien yhteistyön edellytyksistä vesienhoidon osalta lain 6 §:ssä ja merenhoidon osalta lain 26 l §:ssä. Vesienhoitoalueet muodostuvat useaan maakuntaan kuuluvista alueista. Siten yksi maakunta on mukana useamman kuin yhden vesienhoitoalueen suunnittelussa. Merenhoidon puolella koko maalle laaditaan yksi yhteinen merenhoitosuunnitelma. Ehdotetulla sääntelyllä on merkitystä perustuslain 121 §:n näkökulmasta. Lakiin sisällytettävä maakuntien yhteistyön edellytyksiä koskeva sääntely on tarpeen, koska ehdotuksella pyritään turvaamaan sekä vesienhoidossa että merenhoidossa valtakunnallinen vertailukelpoisuus ja yhdenmukaisuus, oikea-aikaisuus ja riittävä yhteistyö. Lakiehdotuksen mukaan maakunnat voivat itse päättää yhteistyön järjestämisestä maakuntalakiin perustuen. Sääntely on tavoitteellista ja jättää maakunnille päätösvallan siitä, miten maakuntien yhteistyö järjestetään toisaalta vesienhoito- ja merenhoitoalueiden sisällä sekä toisaalta eri alueiden välillä. Ehdotettu sääntely on siten sopusoinnussa perustuslain kanssa.

Maakuntien yhteistoiminta ja tehtävien kokoaminen vesi- ja kalatalouden tehtävissä

Maakuntalain 7 §:n 1 momentin mukaan maakuntien tehtävien järjestäminen voidaan lailla koota yhdelle tai useammalle maakunnalle, jos se on välttämätöntä palvelujen laadun ja saataavuuden parantamiseksi, kielellisten oikeuksien toteutumisen edistämiseksi, riittävien henkilöstö- ja muiden voimavarojen tai tehtävässä tarvittavan erityisasiantuntemuksen turvaamiseksi taikka muusta vastaavasta ja perustellusta syystä.

Hallituksen esityksen mukaan Varsinais-Suomen maakunta huolehtisi eräistä kalatalouden tehtävistä koko maassa. Näitä olisivat kalatalousviranomaisen tehtävät Suomen talousvyöhykkeellä sekä kaupallisten kalastajien rekisteröintiin liittyvät tehtävät (kalastuslain 21 ja 89 §), kaupallisen kalastuksen vakuutustuen myöntäminen, valvonta ja takaisinperintä sekä kalastusvakuutuslaitosten valvonta (laki kaupallisen kalastuksen vakuutustuesta), merellä toimivien kalastus- ja vesiviljelyalusten rekisteröinnistä annetussa laissa säädetyn toimivaltaisen rekisterinpitäjän tehtävät, yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta annetun lain mukaiset valvonta- ja muut viranomaistehtävät sekä eräät Euroopan unionin yhteisen kalastuspolitiikan kansallisesta täytäntöönpanosta annetun lain mukaiset viranomaistehtävät kuten toimijakohtaisten kalastuskiintiöiden hallintoon ja sisävesillä käytettävien kalastusalusten rekisteröintiin liittyvät tehtävät. Myös metsästyksen rajoittaminen Suomen talousvyöhykkeellä yleisen turvallisuuden vuoksi säädettäisiin yksin Varsinais-Suomen maakunnan tehtäväksi (metsästyslain 23 §).

Patoturvallisuuslain mukaan Kainuun maakunta toimisi laissa tarkoitettuna patoturvallisuusviranomaisena koko maassa. Lapin maakunta huolehtisi eräistä Suomen ja Ruotsin välisen rajajokisopimuksen (SopS 91/2010) mukaisista täytäntöönpanotehtävistä (laki Suomen ja Ruotsin välillä tehdyn rajajokisopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta, sopimuksen soveltamisesta ja eräiden lakien kumoamisesta).

Yhdelle maakunnalle keskitettäväksi ehdotetuilla kalatalouden tehtävillä on pääosin selkeä liittymä Euroopan unionin lainsäädäntöön tai kansainvälisiin sopimuksiin. Näissä tehtävissä kansallinen etu edellyttää, että toimivaltaisilla viranomaisilla on käytössään erityisasiantuntemus unionin suoraan toimijoita velvoittavan lainsäädännön sisällöstä. Euroopan unionin yhteisen kalastuspolitiikan noudattamisen valvontaan liittyvät tehtävät ovat luonteeltaan valtakunnallisia ja edellyttävät Euroopan unionin lainsäädännön yksityiskohtaista tuntemusta. Talousvyöhykkeellä tapahtuva valvonta on sitä koskevien Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten ja valtiosopimusten vuoksi myös perusteltua säätää yhden viranomaisen vastuulle. Valvonnan kohteena olevien toimijoiden yhdenvertainen kohtelu samoin kuin rekisterien pitoon liittyvien tehtävien yhdenmukainen ja tehokas hoitaminen turvataan myös parhaiten, kun toiminnasta vastaa yksi maakunta.

Patoturvallisuusviranomaisen tehtävien keskittämisellä pyritään niin ikään varmistamaan asiantuntija- ja muiden voimavarojen riittävyys ja tehokas käyttö sekä valvontakäytännön yhdenmukaisuus. Suomen ja Ruotsin välisen rajajokisopimuksen maantieteellinen soveltamisalue sijaitsee kokonaisuudessaan yhden maakunnan alueella, jolle myös sopimuksen täytäntöönpanotehtävät on perusteltua keskittää.

Edellä sanotuin perustein tehtävien keskittämistä yhdelle maakunnalle voidaan pitää maakuntalain 7 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla välttämättömänä.

Hallituksen esitykseen sisältyy ehdotus laiksi maakuntien yhteistoiminnasta kalatalouden ja vesitalouden tehtävien hoitamisessa annettavaksi laiksi. Lain tarkoituksena on varmistaa, että kaikkien maakuntien käytettävissä on riittävät henkilöstö- ja muut voimavarat sekä tarvittava

erityisasiantuntemus kalatalouden ja vesitalouden sekä vesivarojen käytön ja hoidon tehtävissä ja tulvariskien hallinnassa.

Maakunnille siirtyvien kalatalouden ja vesitalouden tehtävien hoito vaatii useiden tehtävälajien erityisosaamista. Nämä voimavarat on uudistuksessa järjestettävä kaikkien maakuntien saataville. Kala- ja vesitalouden tehtäviä on lisäksi tarpeen hoitaa vesistöalueittaisina kokonaisuuksina yli maakuntarajojen esimerkiksi tulvariskien hallinnassa tai vaelluskalojen elinkieron turvaamiseksi. Lain 2 §:ssä säädettäisiin tämän vuoksi maakuntien velvollisuudesta sopia tehtävien hoidon järjestämisestä yhteistoiminnassa. Maakunnat päättäisivät itse yhteistoiminnan muodosta maakuntalain 8 luvussa säädetyllä tavalla.

Maakuntien pakolliseen yhteistoimintaan sisältyvät tehtävät olisivat luonteeltaan ylimaakunnallisia. Tehtävien hoitaminen yhteistoiminnassa olisi tarkoituksenmukaista, jotta niihin tarvittavien voimavarojen saatavuus voitaisiin varmistaa maakuntien hallinnollisista rajoista riippumatta. Yhteistoiminta järjestettäisiin maakuntien sopimalla tavalla noudattaen, mitä maakuntalaissa säädetään maakuntien vapaaehtoisesta yhteistoiminnan muodoista. Yhteistoiminnassa noudatettava päätöksentekojärjestelmä ei siten antaisi yksittäiselle maakunnalle yksipuolisen määräämisvallan mahdollistavaa asemaa. Edellä sanotuista perusteista sääntelyä voidaan katsoa olevan sopusoinnussa maakunnallisen itsehallinnon kanssa.

Lakiehdotuksen 3 §:n mukaan valtioneuvosto voisi antaa tarpeelliset määräykset laissa tarkoitettujen tehtävien hoitamisesta maakuntien yhteistoiminnassa, jos maakunnat eivät pääsisi asiassa sopimukseen. Lain 2 §:ssä säädetyt maakuntien sopimisvallan sijaan valtioneuvosto määräisi tällöin yksipuolisesti yhteistoiminnan järjestämisestä, millä olisi merkitystä maakuntien itsehallinnon näkökulmasta. Valtioneuvoston määräysvaltaa rajoittaisivat kuitenkin 3 §:n mukaan lain tarkoitus voimavarojen ja erityisasiantuntemuksen varmistamisesta sekä laissa tämän tarkoituksen saavuttamiseksi säädetyt yhteistoiminnan yleiset vaatimukset. Määräysvaltaa rajoittaisivat myös hallinnon yleiset oikeusperiaatteet. Valtioneuvoston päätös voitaisiin myöhemmin korvata maakuntien tekemällä lain 2 §:n mukaisella sopimuksella. Valtioneuvoston päätöksen valmistelussa olisi kuultava maakuntia, joita päätös koskee. Päätös olisi valituskelpoinen. Valtioneuvoston määräysvallan ei siten voida katsoa merkittävästi rajoittavan maakuntien itsehallintoa.

Hallituksen esitykseen sisältyvän voimaannpanolain 16 §:n 3 momentin mukaan valtion vesitaloushankkeen lupa siihen sisältyvine oikeuksineen ja velvoitteineen siirrettäisiin ensi sijassa maakunnalle, jonka alueella vesistö rakenne sijaitsee. Jos vesitaloushanke kuitenkin vaikuttaisi merkittävästi vesistön virtaamiin tai vedenkorkeuksiin taikka muutoin vesistön käyttöön tai vesiympäristöön kahden tai useamman maakunnan alueella, hanketta koskevat luvat ja sopimukset siirrettäisiin näille maakunnille yhteisesti. Tällaisia yli maakuntarajojen vaikuttavia hankkeita ovat erityisesti vesistöjen säännöstelyhakkeet. Hankkeen vaikutus voisi olla ylimaakunnallinen myös esimerkiksi silloin, kun vesistöön tehty rakenne estäisi kalojen nousua ja vaikuttaisi siten kalatalouteen myös yläpuolisen vesistöosan maakunnissa.

Lain säännöstä tulee arvioida maakuntien itsehallinnon näkökulmasta tilanteessa, jossa lupa siihen sisältyvine oikeuksineen ja velvoitteineen siirrettäisiin myös muulle kuin rakenteen sijaintimaakunnalle. Yhtäältä luvan haltijuus merkitsisi muille maakunnille vastuuta hankkeen hoidosta, rakenteiden kunnossapidosta sekä hankkeesta mahdollisesti aiheutuvista vahingoista. Toisaalta näiden maakuntien asema luvan haltijoina rajoittaisi hankkeen sijaintimaakunnan valtaa tehdä hanketta koskevia päätöksiä.

Vesivarojen kestävä käyttö edellyttää vesien eri käyttötärpeiden ja niiden vaikutusten arviointia ja yhteensovittamista riittävän laajasti vesistöalueen mitassa. Vastaavasti kuin nykyisin lu-

pien hallinnan kuuluessa ELY-keskukselle, maakuntien voitaisiin edellyttää julkisoikeudellisia yhteisöinä ja lupien haltijoina edistävän vesivarojen kestävää käyttöä omassa toiminnassaan. Yhteinen luvan haltijuus antaisi maakunnalle velvoitteiden vastapainona oikeuden vaikuttaa hankkeen kehittämiseen ottaen huomioon maakunnan alueeseen kohdistuvat hyödyt ja haitat. Sääntely ei siten merkittäväällä tavalla rajoittaisi maakunnille kuuluvaa itsehallintoa.

Laki maksajavirastotehtävien hoitamisesta maakunnissa

Hallituksen esitykseen sisältyy ehdotus laiksi maksajavirastotehtävien hoitamisesta maakunnissa, jota sovellettaisiin maakuntien hoitaessa delegoituja maksajavirastotehtäviä sekä muun muassa yhdenmennyyn hallinto- ja valvontajärjestelmään sisältyviin tukijärjestelmiin liittyviä tehtäviä. Laissa säädettäisiin maakunnan velvollisuudesta solmia maksajaviraston (Maaseutuvirasto) kanssa tehtävien hoitoa koskeva sopimus, kieltä siirtää sopimukseen sisältyviä tehtäviä kolmannen osapuolen hoidettavaksi, tehtävien hoitamisesta toisen maakunnan alueella ja tehtävien hoitamisen järjestämisestä (henkilöstön määrä ja tietojärjestelmät). Lisäksi lakiehdotukseen sisältyy säännökset Euroopan unionin lainsäädännössä tarkoitetun toimivaltaisen viranomaisen (maa- ja metsätalousministeriö), maksajaviraston ja todentamisviranomaisen tarkastus- ja tietojensaantioikeudesta.

Maksajavirastotehtävien hoitamisesta säädetään hyvin yksityiskohtaisesti Euroopan unionin lainsäädännössä muun muassa horisontaalasetuksessa, maksajavirastoasetuksessa ja delegoidussa maksajavirastoasetuksessa. Maksajavirastotehtävien hoitamisen osalta säännökset koskevat muun muassa organisaatorakennetta ja henkilöstöresursseja, maksupyyntöjen hyväksymismenettelyjä, kirjanpitoa ja kirjauksia, tietojärjestelmien turvallisuutta sekä jatkuvaa seuranta- ja valvontatoimia. Maksajavirastotehtäviä voidaan siirtää toiselle viranomaiselle (ns. delegoidut maksajavirastotehtävät) horisontaalasetuksen 7 artiklan mukaan tukien maksua lukuun ottamatta. Maksajavirastotehtäviä voidaan kuitenkin siirtää toiselle viranomaiselle, kuten maakunnalle, vain siinä tapauksessa, että delegoidun maksajavirastoasetuksen liitteen I 1 kohdan C alakohdassa säädetyt edellytykset täyttyvät. Euroopan unionin lainsäädännön säännösten mukaan maksajavirastotehtävien siirtämisen edellytyksenä on muun muassa, että maksajaviraston ja toisen elimen välillä tehdään kirjallinen sopimus siirrettävistä tehtävistä, maksajavirasto on kaikissa tapauksissa vastuussa maataloustuki- ja maaseutudun kehittämisrahaston tehokkaasta hallinnoinnista, toisen elimen tehtävät ja velvollisuudet määritellään selkeästi ja toisella elimellä on käytettävissään tehokkaat järjestelmät.

Ehdotetussa laissa maksajavirastotehtävien hoitamisesta maakunnissa säädettäisiin niistä erityisistä edellytyksistä, joiden on Euroopan unionin maksajavirastoa koskevien säännösten mukaan jatkuvasti täyttyvä, jotta maksajavirastotehtävien hoitamista voidaan siirtää toiselle viranomaiselle. Jos Euroopan unionin lainsäädännössä asetetut vaatimukset delegoitujen maksajavirastotehtävien hoitamisesta eivät täyty, toinen viranomainen ei voi hoitaa mitään maksajavirastotehtäviä kuten esimerkiksi viljelijätukien myöntämiseen tai tukien valvontaan liittyviä tehtäviä. Lakiehdotukseen ei sisälly säännöksiä esimerkiksi siitä, miten maakuntien pitäisi organisatorisesti järjestää delegoitujen maksajavirastotehtävien hoitaminen eikä suljeta pois maakuntien mahdollisuutta hoitaa delegoituja maksajavirastotehtäviä toisen maakunnan alueella (tiettyjen edellytysten täytyessä). Näin ollen esityksellä ei voida katsoa puuttuttavan maakuntien itsehallinnolliseen asemaan toimintansa järjestämisessä.

Lakiin maksajavirastotehtävien hoitamisesta ehdotetaan otettavaksi säännös maa- ja metsätalousministeriön, Maaseutuviraston ja todentamisviranomaisen oikeudesta valvoa maakuntia niiden hoitaessa delegoituja maksajavirastotehtäviä sekä Maaseutuviraston ja Elintarviketurvallisuusviraston ohjaus- ja valvontaoikeudesta delegoitujen maksajavirastotehtävien hoitamisen osalta. Ohjaus- ja valvontaoikeus on välttämätön Euroopan unionin maksajavirastotehtävi-

en hoitamista koskevan, jäsenvaltioissa suoraan sovellettavan lainsäädännön säännöksistä johtuen ja jotta Euroopan unionin lainsäädännössä asetetut vaatimukset maksajavirastotehtävien hoitamisesta voidaan täyttää.

Maa- ja metsätalousministeriö toimii Suomessa maksajavirastoasetuksen 1 artiklassa tarkoitettuna toimivaltaisena viranomaisena, jonka tehtävänä on maksajavirastoasetuksen 2 artiklan mukaan muun muassa jatkuvasti valvottava vastuullaan olevia maksajavirastoja, mikä tehtävä pitää sisällään myös delegoituja maksajavirastotehtäviä hoitavat tahot. Maaseutuvirastolla on puolestaan akkreditoituna maksajavirastona velvollisuus valvoa säännöllisesti myös delegoituja maksajavirastotehtäviä hoitavia tahoja muun muassa horisontaalisasetuksen 7 artiklan ja delegoidun maksajavirastoasetuksen säännösten nojalla. Todentamisviranomaisen tarkastusvalvontavelvollisuudesta säädetään puolestaan esimerkiksi horisontaaliasetuksen 9 artiklassa. Elintarviketurvallisuusvirasto muun muassa ohjaa ja valvoo täydentävien ehtojen noudattamisen valvontaa kansanterveyden sekä eläinten ja kasvien terveyden ja eläinten hyvinvoinnin aloilla, mitkä valvontatehtävät ovat maksajavirastotehtäviä.

Säännös ohjaus- ja valvontatehtävästä on tarpeen, jotta myös delegoitujen maksajavirastotehtävien hoitamisen osalta voitaisiin täyttää tehtävien hoitamiselle muun muassa delegoidussa maksajavirastoasetuksessa säädetty vaatimukset. Delegoitujen maksajavirastotehtävien hoitamisen ohjaus on välttämätöntä muun muassa sen vuoksi, että hakemusten käsittely ja valvonnan tehdään delegoidun maksajavirastoasetuksen liitteen I 2 kohdan A alakohdassa säädettyjen edellytysten mukaisesti. Liitteen I 1 kohdan C alakohdan C.1 kohdan vi) alakohdan mukaan maksajaviraston tulee tarkastella säännöllisesti toiselle elimelle siirrettyjä tehtäviä varmistuakseen, että ne on suoritettu hyväksyttävästi ja unionin sääntöjä noudattaen. Jos Euroopan unionin maksajavirastoa koskevassa lainsäädännössä asetetut vaatimukset delegoitujen maksajavirastotehtävien hoitamisessa eivät täyty, maakunta ei voi esimerkiksi myöntää mitään maataloustukirahaston tai maaseudun kehittämisrahaston varoista rahoitettavia tukia. Lisäksi on syytä todeta, että Euroopan unionissa maatalouden tukipolitiikka kuuluu Euroopan unionin yksinomaiseen toimivaltaan. Käytännössä tämä tarkoittaa unionipolitiikan keinojen ensisijaisuutta sekä sitä, että kansallista maatalouspolitiikkaa voidaan harjoittaa vain sellaisella tavalla, minkä Euroopan unionin lainsäädäntö ja Euroopan komission päätökset mahdollistavat. Näin ollen delegoituihin maksajavirastotehtäviin liittyvät ohjaus- ja valvontaoikeudet ovat välttämättömiä Euroopan unionin lainsäädännön noudattamiseksi eikä niiden voi katsoa loukkaavan maakuntien itsehallinnollista asemaa.

Eräät muut maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan tehtävät

Lapin maakuntaan ehdotetaan koottavaksi maakunnille siirtyvät poronhoitoon, porotalouden ja luontaiselinkeinojen edistämiseen sekä proteurastamojen elintarvike-, eläintauti- ja eläinsojeluvalvontaan liittyvät tehtävät. Nykytilanteessa Lapin aluehallintovirasto ja Lapin ELY-keskus hoitavat porotalouteen liittyviä tehtäviä valtakunnallisena tehtävänä eli omien toimialueidensa lisäksi myös Pohjois-Suomen aluehallintoviraston sekä Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun ELY-keskusten alueella. Tehtävien keskittäminen lailla Lapin maakuntaan olisi välttämätöntä niiden hoidon jatkuvuuden sekä tehtävissä tarvittavan erityisasiantuntemuksen turvaamiseksi.

Päijät-Hämeen maakuntaan ehdotetaan keskitettävän maaseudun kehittämisen tukemisesta annetun lain (28/2014) mukaisiin kehittämishankkeisiin liittyvät tehtävät kun kyse on valtakunnallisista hankkeista. Voimassa olevan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun valtioneuvoston asetuksen (1392/2014) 6 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan Hämeen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus hoitaa nykyisin kaikkien elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskusten toimialueella tällaisia valtakunnallisia hankkeita koskevat tehtävät. Hämeen elin-

keino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen päätoimipaikka sijaitsee Päijät-Hämeen maakunnan alueella. Tehtävät on tarkoituksenmukaista jatkossakin keskittää Päijät-Hämeen maakuntaan näiden tehtävien hoidon jatkuvuuden ja tehtäviin liittyvän asiantuntemuksen vuoksi.

Laki alueellisista romaniasiain neuvottelukunnista ja romanasioita koskevista tehtävistä

Maakuntalakiin ehdotettavan 6 §:n 1 momentin 25 kohdan mukaan maakunta hoitaa alueelliset romaniasiain neuvottelukuntia ja romanasioita koskevat tehtävät. Ehdotettavassa, näitä asioita koskevassa laissa säädettäisiin neuvottelukuntien tehtävistä, kokoonpanosta ja toimialueista. Asetuksella säädettäisiin tarkemmin asettamismenettelystä ja toiminnan järjestämisestä. Ehdotuksen mukaan neuvottelukunnat asetettaisiin kullekin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 10 §:n mukaiselle viidelle yhteistyöalueelle. Vastuumaakunnista ja neuvottelukuntien asettamisesta maakunnat päättäisivät noudattaen maakuntalain 48 §:n säännöksiä. Neuvottelukunnat olisivat maakuntien yhteisiä toimielimiä.

Perustuslain 122 §:n 1 momentin mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Säännöksen perustelujen (HE 1/1998, s. 177) mukaan pyrkimys yhteensopiviin aluejaotuksiin merkitsee perustuslaissa säädettäväksi ehdotettua vaatimusta välttää monia erilaisia aluejaotuksia valtion alue- ja paikallishallintoa järjestettäessä. Palveluja voidaan koota suurempiin kokonaisuuksiin silloin, kun se on tarpeen niiden saatavuuden ja laadun turvaamiseksi, tai kun palvelujen tarkoituksenmukainen, kustannusvaikuttava ja tehokas toteuttaminen edellyttävät sitä.

Romaniasiain neuvottelukunnista ja romanasioita koskevista tehtävistä annettava lakiesitys rajoittaa maakuntien itsehallintoa siltä osin, että neuvottelukuntien toimialueet on määritelty laissa sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueita vastaaviksi. Romaniasioiden kokoaminen useamman maakunnan yhteiseksi tehtäväksi on kuitenkin perusteltua neuvottelukuntien perustamisen ja niiden resurssien varmistamiseksi alueellisesti kattavasti. On arvioitu, että valtakunnallisesti viisi alueellista neuvottelukuntaa on riittävä määrä. Tällä hetkellä neuvottelukuntia on neljä. Valittu sääntelytapa on perusteltu tehtävän ylimaakunnallisen luonteen ja hallinnon tarkoituksenmukaisen, kustannusvaikuttavan ja tehokkaan toteuttamisen perusteella. Sääntelytapaa puoltaa myös perustuslain 6 §:n vaatimus yhdenvertaisuudesta, jota esityksellä pyritään varmistamaan.

Alueellisten romaniasiain neuvottelukuntien tehtävissä kyse on maakunnan näkökulmasta varsin rajatuista tehtävistä eikä toimialueista säätämisen voi katsoa rajoittavan maakuntien itsehallintoa merkittävästi. Esitys ei myöskään puutu itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka tekisi maakuntien itsehallinnon asiallisesti ottaen merkityksettömäksi. Yksittäisellä maakunnalla ei ole myöskään yksipuolisen päätösvallan mahdollistavaa asemaa, vaan päätöksenteko vastuumaakunnasta tapahtuisi maakuntalain yhteistyösäännösten mukaisesti. Romaniasiain alueelliset neuvottelukuntien siirtyessä aluehallintovirastoilta maakuntiin ne siirtyvät samalla aiempaa kansanvaltaisemman päätöksenteon piiriin.

Eräiden tehtävien säätäminen viranhaltijalle

Maakunnan tehtäviin kuuluisi eläintautien torjunta, mutta torjuntatoimenpiteiden johto- ja yhteensovittamisvastuu olisi Elintarviketurvallisuusvirastolla. Jotta varmistettaisiin, että taudintorjuntaan osallistuva viranomaisketju kykenisi nopeaan ja tehokkaaseen toimintaan riippumatta itsehallinnollisen maakunnan toimielinten ja tehtävien organisoinnista, eläintautilaissa säädettäisiin, että taudintorjunnasta maakunnassa vastaisi maakunnan hallintosäännön mukaan määräytyvä viranhaltija, jonka tulisi olla eläinlääkäri. Kyseinen viranhaltija vastaanottaisi

Elintarviketurvallisuusviraston mahdollisesti antamat taudintorjuntaa koskevat käskyt. Itsehallintoa rajoittavalle sääntelylle on tältä osin eläintautien vastustamiseen ja kansanterveyden turvaamiseen liittyvät painavat yhteiskunnalliset perusteet.

Eläintautilaissa ja laissa eläimistä saatavista sivutuotteista säädettäisiin myös, että maakunnan nimeämä virkasuhteessa oleva eläinlääkäri käyttäisi maakunnalle osoitettua toimivaltaa asioissa, jotka koskevat terveys- tai eläinlääkintötodistuksen myöntämistä taikka jotka lailla täytäntöön pantavien Euroopan unionin säädösten mukaan kuuluvat virkaeläinlääkärille. Sääntely olisi välttämätöntä Euroopan unionin lainsäädännön täytäntöön panemiseksi.

Tehtävien siirto kunnilta maakunnille

Esityksellä siirretään osa kuntien lakisääteisistä tehtävistä maakunnille. Perustuslain 121 §:n mukaan kunnalle voidaan antaa tehtäviä lailla. Siirrettävät tehtävät on säädetty kuntien hoidettavaksi lailla, joten ne voidaan myös ottaa pois kunnilta muuttamalla lakia. Tältä osin esitys ei ole ristiriidassa perustuslaissa säädetyn kunnallisen itsehallinnon kanssa.

Kunnallinen itsehallinto ja maakuntakaavoitus

Perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Itsehallintoon perustuen kunnille ja maakuntien liitoille kuuluu oikeus käyttää omavastuista päätösvaltaa alueidensa kaavoituksessa. Koska esityksen mukaan vastuu maakuntakaavoituksesta siirtyisi alueen kuntien muodostamalta pakolliselta kuntayhtymältä kunnista erilliselle itsehallinnolliselle maakunnalle, maankäyttö- ja rakennuslain muutosesityksen säätämisyjärjestystä on tältä osin arvioitava perustuslain turvaaman kunnallisen itsehallinnon kannalta. Arvioinnissa kiinnitetään huomio kansanvaltaisuuden toteutumiseen maakuntakaavoituksessa, maakuntakaavoituksen ja kuntakaavoituksen suhteeseen sekä ehdotettuihin yhteistyömenettelyihin maakuntakaavoituksessa.

Maakunnan liiton ylin päättävä elin on maakuntavaltuusto. Edustajat valtuustoon valitaan jäsenkunnista liiton jäsenkuntien asukaslukua vastaavasti. Maakuntavaltuutetun on oltava oman kuntansa kunnanvaltuutettu. Perustettavien maakuntien ylimpinä toimieliminä toimivat valtuustot, joihin maakunnan asukkaat valitsevat jäsenet yleisillä ja yhtäläisillä vaaleilla. Maakuntavaltuuston toimivalta on samanlainen kuin kunnanvaltuuston toimivalta. Maakuntakaavan hyväksyminen kuuluu maakuntavaltuuston toimivaltaan. Näin ollen kansanvaltaisuuden toteutumisen kannalta maakuntakaavoituksen siirtymistä maakunnan tehtäväksi on pidettävä hyväksyttävänä.

Maakuntakaavassa esitetään maakunnan alueiden käytön ja yhdyskuntarakenteen periaatteet ja osoitetaan maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia alueita. Aluevarauksia voidaan osoittaa vain siltä osin ja sillä tarkkuudella kuin alueiden käyttöä koskevien valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden kannalta taikka useamman kuin yhden kunnan alueiden käytön yhteen sovittamiseksi on tarpeen. Maakuntakaavan sisältö on näin ollen laissa rajattu tarkkuudeltaan ja sisällöltään kysymyksiin, jolla ei puututa kunnalle kuuluvaan sisäiseen päätösvaltaan alueiden käytön suunnittelussa eikä toteutuksessa. Kunnille kuuluvaan päätösvaltaan yleis- ja asemakaavoituksessa ei ehdoteta muutoksia. Kunnat päättävät siten edelleen, milloin ja minne kaavojen laatiminen on tarpeen. Maakuntakaava on jatkossakin ohjeena laadittaessa ja muutettaessa yleiskaavaa ja asemakaavaa ja kuntien on otettava maakuntakaava huomioon sekä katsottava ettei toimenpiteillä vaikeuteta maakuntakaavan toteuttamista. Esitys ei näin ollen muuta maakuntakaavoituksen ja kuntakaavoituksen suhdetta kuntien toimivaltaa rajoittavasti.

Maakuntakaavoituksen tehtäväsiirron rinnalla esityksessä on korostettu kuntien ja maakunnan yhteistyötä maakuntakaavoituksessa. Maakuntakaavan valmistelua varten on asetettava maakunnan toimielin, jossa on alueen kuntien nimeämät edustajat. Maakunnan on lisäksi oltava maakuntakaavaa valmisteltaessa yhteydessä kuntiin ja tarpeen mukaan järjestettävä neuvottelu maakuntakaavan laadintaan liittyvien kunnan kehittämistavoitteiden toteamiseksi.

Edellä esitettyyn viitaten hallitus katsoo, ettei maankäyttö- ja rakennuslain muuttamista koskeva esitys loukkaa kuntien oikeutta päättää alueidensa kaavoituksesta perustuslain 121 §:n 1 momentin edellyttämällä tavalla.

4.2 Valtionhallinnon tehtävien ja rakenteiden uudelleen organisointi

Esityksessä ehdotetaan perustettavaksi kokonaan uudenlainen valtionhallinnon virastotyyppi, valtioneuvoston alainen ja sitä ohjaavien ministeriöiden yhteinen Valtion lupa- ja valvontavirasto. Virasto olisi monialainen valtakunnallinen keskushallinnon virasto, joka kuuluisi kaikkien sitä ohjaavien virastojen hallinnonalalle. Lisäksi esitykseen sisältyy ehdotus laiksi Ahvenanmaan valtionvirastosta. Esitystä tulee näiltä osin arvioida perustuslain 11 luvun hallinnon järjestämistä koskevien 119 §:n ja 122 §:n sekä 120 §:n ja siihen liittyen perustuslain sääntämisyjärjestyksessä säädetyn Ahvenanmaan itsehallintolain kannalta. Kielellisten oikeuksien osalta ehdotusta tulee arvioida perustuslain 17 §:n lisäksi myös suhteessa perustuslain 122 §:n. Valtion lupa- ja valvontavirastoa koskevaan lakiehdotukseen sisältyy säännös, jonka nojalla virasto voisi siirtää eräitä avustavia tehtäviä yksityiselle taholle. Tätä ehdotusta tulee arvioida perustuslain 124 §:n kannalta. Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että Valtion lupa- ja valvontavirasto hoitaisi nykyisin aluehallintovirastoille kuuluvat työsuojeluvalvonnan tehtävät. Esitys kytketty siten myös perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaiseen julkisen vallan velvoitteen huolehtia työvoiman suojelusta. Työsuojeluvalvonnan järjestämistä määrittävät myös eräät Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset.

Ahvenanmaan valtionvirasto

Perustuslain 120 §:n mukaan Ahvenanmaan itsehallintolaissa lainsäädäntövalta on jaettu valtakunnan ja maakunnan kesken. Itsehallintolain 18 §:ssä luetellaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat asiat ja 27 §:ssä valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat asiat. Hallintovalta Ahvenanmaalla jakautuu valtakunnan ja maakunnan kesken pääsääntöisesti sen mukaan, kummalla on lainsäädäntövalta tietyllä oikeudenalalla (itsehallintolain 23 ja 30 §). Itsehallintolain 27 §:n 3 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat valtion viranomaisten järjestysmuotoa ja toimintaa. Säännös kattaa muun ohessa valtion viranomaisten hallinnollisen organisaation ja toiminnan sääntelyn. Ahvenanmaan valtionvirastosta säättäminen kuuluu siten valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

Ahvenanmaan valtionvirasto on perustuslain 119 §:n 1 momentissa tarkoitettu valtion alueellinen viranomainen. Virastosta säädetään nykyisin aluehallintovirastoista annetussa laissa. Perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Valtion alue- ja paikallishallinnon perusteista säädetään niin ikään lailla. Yleisillä perusteilla säännöksessä tarkoitetaan lähinnä yksikön nimeä, toimialaa sekä pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltuuksia (HE 1/1998 vp). Ahvenanmaan valtionviraston tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Aluehallintovirastojen lakkauttamisen ja aluehallintovirastoista annetun lain kumoamisen johdosta Ahvenanmaan valtionvirastosta ehdotetaan säädettäväksi oma virastolakinsa. Lailla ehdotetaan säädettäväksi Ahvenanmaan valtionviraston nimestä, toimialasta ja pääasiallisista tehtävistä, toimialueesta, toimipaikasta sekä viraston ohjauksesta ja johtamisesta sekä eräistä toimivaltuuksista. Viraston yksittäisten tehtävien suuresta lukumäärästä johtuen virastosta annet-

tavassa laissa säädettäisiin nykyisten aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tapaan viraston tehtävälajoista ja viraston yksittäisistä tehtävistä ja niihin liittyvistä toimivaltuuksista säädettäisiin kutakin tehtävää koskevassa erityislaissa.

Ahvenanmaan valtionvirastolle ehdotetaan tässä esityksessä säädettäväksi kilpailu- ja kuluttajahallinnon tehtäviä lukuun ottamatta sellaiset tehtävät, joita se hoitaa nykyisin aluehallintovirastoista annetun lain 16 §:n 1 momentin nojalla aluehallintovirastona Ahvenanmaalla. Kilpailu- ja kuluttajahallinnon tehtävät ehdotetaan koottavaksi koko maan osalta Kilpailu- ja kuluttajavirastolle. Manner-Suomessa aluehallintovirastojen tehtävät pääosin koottaisiin perustettavalle Valtion lupa- ja valvontavirastolle. Valtion lupa- ja valvontavirasto hoitaisi Ahvenanmaan maakunnassa työsuojeluviranomaisen tehtävät, jotka nykyisin on Ahvenanmaalla hoitanut Lounais-Suomen aluehallintovirasto. Sekä Valtion lupa- ja valvontavirasto että Kilpailu- ja kuluttajavirasto ovat kaksikielisiä keskushallinnon viranomaisia. Esityksellä turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan.

Ehdotetuilla Ahvenanmaan valtionvirastosta annettavilla säännöksillä ei ole vaikutusta Ahvenanmaan itsehallinnolliseen asemaan. Ehdotuksella ei ole vaikutusta myöskään Ahvenanmaan itsehallintolaissa säädettyyn maaherran asemaan.

Valtion lupa- ja valvontavirasto

Perustettavaksi ehdotettu Valtion lupa- ja valvontavirasto on monialainen valtion hallintoviranomainen, joka turvaa alueilla toimien perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumista ja valvoo yleistä etua hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä. Virasto on valtioneuvoston alainen niiden ministeriöiden yhteinen virasto, joiden toimialaan kuuluvia tehtäviä se hoitaa. Viraston toimialueena on koko maa, jollei erikseen toisin säädetä. Virastolle ehdotetaan koottavaksi tehtäviä nykyisistä aluehallintovirastoista, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista sekä Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirastosta. Viraston tehtävälajoina olisivat sosiaali- ja terveysala, opetus- ja kulttuuritoimi, ympäristötehtävät sekä työsuojeluhallinto. Virastolla olisi myös yhteisen varautumisen valvonnan tehtäviä. Lisäksi virasto hoitaisi muita erikseen säädettyjä oikeusturva- ja valvontatehtäviä ja sillä voisi olla myös muita erikseen säädettyjä tehtäviä.

Valtion lupa- ja valvontavirasto olisi uudentyypinen valtioneuvoston alainen niiden ministeriöiden yhteinen virasto, jonka toimialaan kuuluvia tehtäviä se hoitaa. Virasto kuuluisi kaikkien niiden ministeriöiden toimialalle, joiden tehtäviä sille säädetään hoidettavaksi. Toisin kuin lakkautettavaksi ehdotettavat valtion aluehallintoon lukeutuva aluehallintovirastot ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset, olisi Valtion lupa- ja valvontavirasto perustuslain 119 §:n 1 momentin tarkoittama keskushallinnon viranomainen. Viraston toimialueena olisi lähtökohtaisesti koko maa. Eräissä sellaisissa viraston tehtävissä, jotka kuuluvat Ahvenanmaan maakunnassa Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan valtakunnan toimivaltaan, on toimivaltaiseksi viranomaiseksi Ahvenanmaan maakunnassa ehdotettu säädettäväksi Valtion lupa- ja valvontaviraston sijasta Ahvenanmaan valtionvirasto.

Viraston tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä ja perustuslain 119 §:n edellyttämien tavoin virasto ehdotetaan perustettavaksi lailla. Laissa säädettäisiin viraston yleisistä perusteista perustuslain 119 §:n mukaisesti. Valtion lupa- ja valvontavirastosta annettavalla lailla säädettäisiin viraston nimestä, toiminta-ajatuksista ja asemasta, toimialueesta, tehtävälajista ja tehtävistä, organisaation perusteista, johtamisesta, ohjauksesta, eräistä toimivaltuuksista, työsuojelun järjestämisestä virastossa ja avustavien tehtävien siirtämisestä yksityiselle taholle. Lisäksi laki sisältäisi erityissäännöksiä sosiaali- ja terveystieteiden tehtävistä vastaavan toimialan sekä ympä-

ristötehtävistä vastaavan toimialan osalta. Viraston yksittäisten tehtävien suuresta lukumäärästä johtuen virastosta annettavassa laissa säädettäisiin nykyisten aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tapaan viraston tehtäväaloista ja viraston yksittäisistä tehtävistä ja niihin liittyvistä toimivaltuuksista säädettäisiin kutakin tehtävää koskevassa erityislaissa. Virastolle kuuluvista tehtävistä säädettäisiin noin 230 laissa ja esitykset tehtävien osoittamisesta virastolle sisältyvät tähän hallituksen esitykseen kuitenkin siten, että sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tehtäviä koskevat muutokset lainsäädäntöön toteutettaisiin pääosin erillisellä hallituksen esityksellä muiden sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta aiheutuvien muutosten yhteydessä.

Viraston organisoinnin osalta lailla säädettäisiin, että virasto jakautuu sille kuuluvien tehtävien hoitamista varten toimialoihin ja toimintayksiköihin. Toimialoista ja toimintayksiköistä sekä niiden pääasiallisista tehtävistä samoin kuin viraston muun organisaation perusteista säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Laissa kuitenkin säädettäisiin, että viraston ympäristötehtäviä hoitavalla toimialalla on yleistä etua ympäristöä koskevassa päätöksenteossa ja muutoksenhaussa valvova yksikkö. Yksiköllä olisi yleisen edun valvontatehtävässään itsenäinen ratkaisuvallta. Lisäksi laissa säädettäisiin opetus- ja kulttuuritoimen tehtäviä hoitavalla toimialalla olevasta ruotsinkielisestä yksiköstä. Tarkoituksena on valtioneuvoston asetuksella säätää, että virastolla voisi olla sen toiminnan yhteensovittamisen tukemiseksi yhteisiä toimintoja. Toimintoista sekä niiden tehtävistä määrätään viraston työjärjestyksellä. Asetuksella myös säädettäisiin, että viraston toimiala ja toimintayksikkö voivat edelleen jakautua yksiköihin. Yksiköt voisivat muodostua toiminnallisiksi ja alueelliseksi perusteiksi. Yksiköistä ja niiden tehtävistä määrättäisiin toimialan ja toimintayksikön työjärjestyksellä. Lisäksi valtioneuvoston asetuksessa säädettäisiin, että yhteisten toimintojen ja yksiköiden toimintaa järjestettäessä on huolehdittava palveluiden saatavuudesta sekä kielellisten oikeuksien toteutumisesta.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut (esim. PeVL 6/2002 vp, PeVL 29/2006 vp, PeVL 42/2006 vp ja PeVL 5/2008 vp), että perustuslain 119 §:n 2 momentin säännösten tarkoituksena ei ole ollut pidättää valtionhallinnon yksiköitä koskevia ratkaisuja yksinomaan säädösmuodossa tehtäviksi vaan että niitä voidaan tehdä myös yksittäisin hallintopäätöksin. Esityksen mukaan viraston työjärjestyksessä annettaisiin tarkemmat määräykset viraston organisaatiosta, hallinnon ja yhteisten toimintojen järjestämisestä, työskentelypaikkakunnista sekä asioiden valmistelusta ja ratkaisemisesta siltä osin kun asiat eivät kuulu toimialan tai toimintayksikön työjärjestyksellä määrättäväksi. Viraston työjärjestys julkaistaisiin Suomen säädöskokoelmassa. Viraston toimialan ja toimintayksikön työjärjestyksessä annettaisiin tarkempia määräyksiä toimialan ja toimintayksikön sisäisestä organisaatiosta, toimintojen järjestämisestä, asioiden valmistelusta ja ratkaisemisesta sekä henkilöstön tehtävistä. Tarkoituksena on, että valtioneuvoston asetuksella säädettävät viraston organisoitumisen perusyksiköinä olevat toimialat ja toimintayksiköt olisivat valtakunnallisesti toimivia tehtäväkokonaisuuksien hoitamista varten muodostettuja rakenteita eikä virastossa olisi erillisiä aluetason tai muun jaotuksen mukaisia säädösten määrättyjä rakenteita. Toimialojen ja toimintayksiköiden työjärjestyksissä voitaisiin toimialojen ja toimintayksiköiden toimintaa tarvittaessa kuitenkin organisoida sekä toiminnallisesti että alueellisesti järjestäen. Jos valtakunnallinen toimiala tai toimintayksikkö organisoituisi työjärjestyksellään sisäisessä työnjaossa alueellisesti eli siten, että esimerkiksi jonkin tarkastus- tai valvontatehtäviä hoitavan toimialan sisäisen yksikön vastuualue määritetään maantieteellisesti, määräytyisi tällaisen yksikön kielellinen asema kielilain 6 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla. Käytännössä tällaiset yksiköt voisivat olla joko kaksikielisiä tai yksikielisiä suomenkielisiä.

Myös viraston toimipaikoista säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Tarkoituksena on, että virastolla olisi toimipaikka jokaisessa Manner-Suomen maakunnassa. Toimipaikat kuitenkin eroaisivat toisistaan eikä kaikissa toimipaikoissa tehtäisi kaikkien viraston toimialojen tehtä-

viä, vaan henkilöstö sijoittuisi eri toimipaikkoihin ja työskentelypisteisiin tehtävien hoidon kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla. Kattavalla toimipisteverkolla turvataan alueellista läsnäoloa edellyttävien palveluiden yhdenvertainen saatavuus koko maassa. Alueellista toimintaa liittyy erityisesti virastolle kuuluviin tarkastustehtäviin.

Valtion lupa- ja valvontavirasto voisi virastolain 29 §:n nojalla siirtää viraston 4 §:n mukaisiin tehtäviin liittyvän asianhallinnan avustavan tehtävän sellaiselle yksityiselle taholle, jolla on riittävät tekniset edellytykset sekä riittävä osaaminen tällaisen tehtävän hoitamiseksi. Avustavia tehtäviä olisivat ehdotetun 29 §:n mukaan virastolle annettavien ilmoitusten ja muiden asiakirjojen vastaanotto, lajittelu sekä asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen tallentaminen sähköisiä menetelmiä käyttäen asianhallinnan työjonoon. Avustavia tehtäviä hoitava henkilö toimisi ehdotetun säännöksen mukaan edellä tarkoitettuja tehtäviä suorittaessaan rikosoikeudellisella virkavastuulla. Esitys kytkeytyy perustuslain 124 §:ään, jossa säädetään hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Perustuslain kyseisen säännöksen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Ehdotettu 29 § vastaa Verohallinnosta annetun lain 2 b §:ää, joka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 30/2012 vp). Perustuslakivaliokunta on tuolloin todennut, että säännöksessä tarkoitettut tehtävät ovat vain viranomaista avustavia lähinnä rutiiniluonteisia tukitehtäviä, eikä niihin sisälly julkisen vallan käyttämistä. Perustuslakivaliokunta on arvioinut, että säännöksessä mainittujen teknisten tehtävien siirto on tarkoituksenmukaista, ja sääntely täyttää muutoinkin perustuslakivaliokunnan käytännössä tämänkaltaiselle tehtävien siirrolle asetetut vaatimukset (ks. esim. PeVL 3/2009 vp, s. 4—5 ja PeVL 11/2006 vp). Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä on katsottu, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:ssä tarkoitettussa merkityksessä edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla. Vastaavalla tavalla kuin Verohallinnosta annetun lain 2 b §:n kohdalla myös tässä tapauksessa mainittujen tehtävien siirron arvioidaan täyttävän perustuslain tarkoituksenmukaisuusedellytyksen sekä muut tällaiselle tehtävien siirrolle asetetut vaatimukset.

Työsuojelun valvonta

Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta. Lainsäädännölle, jolla on työntekijää suojaava tarkoitus, on tyypillistä, että sen osalta on säädetty myös säännösten noudattamisen valvonnasta. Työsuojeluviranomaiset vastaavat viranomaisten suorittamasta työsuojeluvalvonnasta Suomessa. Voimassa olevan aluehallintovirastosta annetun lain mukaan aluehallintoviraston työsuojelun tehtäviä hoitava vastuualue on riippumaton valvontatehtävää hoitaessaan ja vastualueen toiminta on järjestettävä siten, että riippumattomuus ja puolueettomuus työsuojelun valvontatehtävässä on turvattu. Työsuojeluviranomaisten riippumattomuutta koskeva vaatimus on peräisin kansainvälisistä velvoitteista, niin kuin moni muukin työsuojeluviranomaisten oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva asia. Myös uuden viraston työsuojelun toimialan toiminta on järjestettävä siten, että riippumattomuus ja puolueettomuus työsuojelun valvontatehtävässä turvataan.

Kansainvälisen työjärjestön ILO:n yleisen konferenssin vuonna 1947 hyväksymän ammattientarkastusta teollisuudessa ja kaupassa koskevan sopimuksen (yleissopimus nro 81) tavoitteena on turvata työntekijöiden suojelua koskevien määräysten noudattaminen säännöllisten työpaikoille kohdistettävien tarkastusten avulla ensisijaisesti teollisilla ja kaupan työpaikoilla. Yleissopimus edellyttää tehokasta ja puolueetonta ammattientarkastusjärjestelmää. Yleissopimuk-

nessa on määräyksiä mm. ammattientarkastuksen ohjauksesta, resursseista, toimintaedellytyksistä sekä tarkastajien oikeuksista ja velvollisuuksista.

Suomi on ratifioinut ILO:n ammattientarkastusta koskevan yleissopimuksen nro 81 (ammattientarkastus teollisuudessa ja kaupassa) vuonna 1949. Suomi on ratifioinut vuonna 1997 myös yleissopimukseen liittyvän pöytäkirjan. Pöytäkirja laajensi ammattientarkastusta koskevan yleissopimuksen määräykset koskemaan toimintaa ei-kaupallisella palvelusektorilla. Ammattientarkastusjärjestelmää on sovellettava kaikkiin työpaikkoihin, joissa ammattientarkastajien tehtävänä on valvoa niiden määräysten noudattamista, jotka koskevat työntekijöiden työoloja ja suojelua työn aikana. Ainoastaan puolustusvoimat ja rajavartiolaitos ovat jääneet sotilaallisten harjoitusten osalta pöytäkirjan soveltamisalan ulkopuolelle.

Valtioneuvoston aluehallintouudistuksesta eduskunnalle antamassa selonteossa VNS 1/2013 vp arvioitiin, että työsuojelun valvonnalta edellytettävä riippumattomuus on nykyisessä aluehallintomallissa toteutunut hyvin. Perustuslakivaliokunta on selonteosta antamassaan lausunnossa PeVL 15/2013 vp todennut, että työsuojeluvalvonnassa on saatujen tietojen mukaan erityiseksi ongelmaksi todettu suurten, monikansallisten työmaiden valvonta, johon yksittäisen aluehallintoviraston työsuojelun vastualueen resurssit ovat vähäiset. Aluehallintouudistuksesta annetussa valtioneuvoston selonteossa todettiin, että työsuojeluvalvonnan asemaa aluehallintovirastoissa on tarkoitettu kehittää muun muassa niin, että valvontaresurssien käyttöä tehostetaan ja parannetaan valvonnan tasalaatuisuutta ja eräänä mahdollisuutena mainittiin työsuojelutarkastajien toimivallan laajentaminen valtakunnalliseksi. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan, että toimivallan tarkistamisessa tai muussa työsuojeluvalvonnan uudelleenjärjestämisessä on edelleen tärkeää huolehtia viranomaistoiminnan riippumattomuuden ja puolueettomuuden säilymisestä sekä asianmukaisista valvontaresursseista.

Esitetty työsuojeluvalvonnan organisointi osaksi valtakunnallista Valtion lupa- ja valvontavirastoa vastaa työsuojeluvalvonnan riippumattomuutta koskevilta perusratkaisuiltaan nykyistä työsuojelun organisointia aluehallintovirastoissa. Työsuojeluvalvonnan riippumattomuutta asemaa Valtion lupa- ja valvontavirastossa on kuvattu ja arvioitu tarkemmin hallituksen esityksen luvussa 4.2.1.1. Samassa luvussa kuvataan myös esitettyä ratkaisua järjestää virastoon kohdistuva työsuojeluvalvonta sosiaali- ja terveysministeriön toimesta siten, että viraston virkamiehet voivat yhdenvertaisesti muiden työntekijöiden tavoin turvautua työsuojeluviranomaiseen. Esitettyllä lainsäädännöllä turvataan työsuojeluvalvonnan riippumattomuuden ja puolueettomuuden säilyminen sekä työsuojeluun kohdennettujen valvontaresurssien läpinäkyvyys.

Samalla työsuojeluvalvonnan kokoaminen valtakunnalliseksi toiminnoksi parantaa mahdollisuuksia hyödyntää työsuojeluvalvonnan voimavaroja ja erityisasiantuntemusta koko maassa tarkoituksenmukaisella ja tehokkaalla tavalla ja suunnata resursseja työsuojelun tehtävissä nykyistä joustavammin. Valtakunnallisen rakenteen voidaan siten arvioida parantavan edellytyksiä työsuojeluvalvonnan tehokkaaseen toteuttamiseen. Lisäksi valtakunnallisen viranomaisen rakenne tukee toimintatapojen, ratkaisukäytäntöjen ja palvelutason yhtenäisyyttä koko maassa, mikä turvaa asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun eri puolilla maata. Valtion lupa- ja valvontavirastolle suunniteltu kattava toimipaikkaverkolla turvataan työsuojeluvalvonnassa tarvittava alueellinen läsnäolo koko maassa.

Ympäristöperusoikeus

Perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Säännös ilmaisee ihmisten kaikinpuolisen vastuun sellaisesta taloudellisen ja yhteiskunnallisen toiminnan kokonaislinjasta, joka turvaa elollisen ja elottoman luonnon monimuotoisuuden säilymistä (ks. HE 309/1993 vp, s. 66/II).

Säännöksen piiriin kuuluvat sekä ympäristön tuhoutumisen tai pilaantumisen estäminen että aktiiviset luonnolle suotuisat toimet. Perustuslain 20 §:n 2 momentissa säädetään julkiselle vallalle velvoite pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Säännös on tarkoitettu vaikuttamaan ensisijaisesti lainsäätäjän ja muiden norminantajien toimintaan (HE 309/1993 vp, s. 66 II). Ympäristöperusoikeuden oikeudellinen merkitys on säätämisaikojensa jälkeen vahvistunut. Oikeuskirjallisuudessa ja perustuslakivaliokunnan lausunnoissa (mm. PeVL 21/1996 vp ja PeVL 38/1998 vp) on omaksuttu tulkinta, jonka mukaan kyse on normatiivisesti velvoittavasta perusoikeussäännöksestä; ympäristöperusoikeussäännöksen ilmaisemat ympäristöarvot tulee ottaa huomioon kaikessa ympäristöllisesti merkityksellisessä lainsäädännössä ja lainkäytössä. Ratkaisussa 2002:86 myös korkein hallinto-oikeus totesi, että ympäristöperusoikeussäännös ohjaa osaltaan lainsoveltamista ja -tulkintaa.

Yleinen ja yksityinen etu ovat keskeisiä käsitteitä ympäristöoikeudessa. Osana ympäristöperusoikeuden toteutumista ja julkisen vallan turvaamisvelvoitteen toteuttamista viranomaisilla on lakisääteinen yleisen edun valvontatehtävä omalla toimialallaan. Viranomaisen yleisen edun valvonta voi ilmetä vireillepano-oikeutena, lausunnonantomahdollisuutena tai muutoksenhakuoikeutena. Yleisen edun valvontatehtäviä sisältyy muun muassa ympäristönsuojelulakiin, vesilakiin, luonnonsuojelulakiin, maankäyttö- ja rakennuslakiin ja kaivoslakiin. Yleinen etu voi liittyä käyttöintressiin tai suojeluintressiin. Yleinen käyttöintressi voi kohdistua liikenteeseen, maanpuolustukseen tai teolliseen toimintaan ja yleinen suojeluintressi terveyteen, viihtyisyyteen tai luonto-, kulttuuri- ja maisema-arvoihin.

Ympäristö- ja vesiasioissa yleisen edun valvonta kuuluu tällä hetkellä ELY-keskuksille. Maakuntauudistuksessa ympäristö- ja vesiasioiden tehtävät siirtyisivät Valtion lupa- ja valvontavirastoon ja maakuntiin. Yleisen edun valvontatehtävästä vastaa Valtion lupa- ja valvontavirasto. Lisäksi maakunnilla on yleisen edun valvontatehtävä erikseen säädettyjen tehtävien osalta. Valvontatehtävässä voi ympäristösäädöksestä riippuen olla myös rinnakkaista toimivaltaa edellä mainituilla viranomaisilla.

ELY-keskusten tehtävänä on maankäyttö- ja rakennuslain 18 §:n mukaan valvoa, että kaavoituksessa, rakentamisessa ja muussa alueiden käytössä otetaan huomioon vaikutuksiltaan valtakunnalliset ja merkittävät maakunnalliset asiat. Valvonta kohdistuu kaavoitukseen siltä osin kuin kaavoilla on valtakunnallista tai maakunnallista merkitystä. Vaikutuksiltaan valtakunnallisia tai merkittäviä maakunnallisia asioita ovat esimerkiksi valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin liittyvät kysymykset, valtakunnallista tai maakunnallista merkitystä omaavat luonnon ja kulttuuriympäristön arvoihin liittyvät asiat sekä kaupunkiseutujen merkittävät taajamarakennetta, liikennejärjestelmää ja virkistysalueita koskevat vaikutuksiltaan usean kunnan alueelle ulottuvat ratkaisut. Osa valvottavana olevista kysymyksistä kuuluu perustuslain 20 §:ssä säädetyn ympäristöperusoikeuden suojan piiriin.

Maakuntauudistuksen yhteydessä ELY-keskukset ehdotetaan lakkautettaviksi, minkä vuoksi myös edellä kuvattu valvontatehtävä lakkaa. Arvioitaessa ehdotusta perustuslain 20 §:n mukaan viranomaistoimintaan kohdistuvan velvoitteen kannalta, on otettava huomioon, että uudistuksen yhteydessä ei kaavojen lakisääteisiin sisältövaatimuksiin ehdoteta muutoksia. Uudistuksen yhteydessä eri sektoriviranomaisten, kuten luonnonsuojelu- tai museoviranomaisten mahdollisuus ennakkolliseen viranomaisyhteistyöhön turvataan eikä niille kuuluvaa muutoksenhakuoikeutta rajoiteta. Koska nykyisin valvonnan piiriin kuuluvat kysymykset on jatkossakin huomioitava kaavoituksen ennakkollisessa viranomaisyhteistyössä, ei valvonnan lakkaamisen voida katsoa loukkaavan perustuslain 20 §:ssä viranomaistoiminnalle asetettuja velvoitteita.

Perusoikeuksien toteutumisen valvonta

Perustettavan Valtion lupa- ja valvontaviraston tehtävänä on turvata alueilla toimien perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumista ja valvoa yleistä etua hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä. Viraston tehtävät koostuvat eri tehtäväalojen lupahallinnosta, ohjaustehtävistä ja valvontatehtävistä. Viraston tehtävistä suurella osalla on perusoikeusliityntä niiden kytkeytyessä esimerkiksi perustuslain 6 §:ssä säädettyyn yhdenvertaisuuden turvaamiseen, 16 §:ssä säädettyihin sivistyksellisiin oikeuksiin, 17 §:ssä säädettyyn oikeuteen omaan kieleen ja kulttuuriin, 18 §:ssä säädettyyn oikeuteen työhön ja elinkeinovapauteen, 19 §:ssä säädettyyn oikeuteen sosiaaliturvaan sekä 20 §:ssä säädettyyn vastuuseen ympäristöstä. Esitystä tulee näiltä osin arvioida julkisen vallan tehtäväksi säädetyn perusoikeuksien turvaamisen ja niiden toteutumisen edistämisen kannalta.

Ehdotuksessa muutetaan viranomaisvalvonnan rakennetta, mutta valtiolle säädetyt valvontatehtävät säilyvät entisellään. Esitykseen liittyvissä muissa esityksissä, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämislainsäädännössä ja kasvupalvelulainsäädännössä valvonnan sisältöä ja keinoja tarkistetaan maakuntauudistuksen johdosta. Näin ollen esityksellä ei ole suoria vaikutuksia perusoikeuksien toteutumisen valvonnan alaan ja sisältöön. Välikäsitteellisesti esitys tukee valvontatehtävien tehokasta suorittamista. Uudessa virastomallissa mahdollistetaan muun muassa valvontaresurssien joustava käyttäminen koko valtakunnassa, mikä osaltaan parantaa valvonnan tehokkuutta kun resursseja voidaan kohdentaa tarpeiden mukaisesti. Tämä vaikuttaa niin käsittelyaikoihin kuin valvonnan vaikuttavuuteen, kun valvontaa on mahdollista entistä paremmin kohdentaa ennakoivasti ja riskiperusteisesti. Edelleen ratkaisu mahdollistaa valtakunnallisesti yhtenäiset käytännöt ja tulkinnot, mikä parantaa viraston asiakkaiden yhdenvertaisuutta sekä perusoikeuksien yhdenmukaista toteutumista. Lisäksi virastoratkaisu parantaa valvojan asiantuntemusta ja osaamisen kehittämistä, kun koko valtakunnallisen viraston asiantuntemus on monialaisesti käytettävissä. Vastaavasti perusoikeuksien toteutumista voidaan valvoa kokonaisuutena, kun virastorakenne mahdollistaa poikkihallinnolliset toimintamallit joissa eri hallinnonalojen toisiinsa kytkeytyvät valvontaprosessit voidaan yhdistää. Näillä muutoksilla voidaan arvioida olevan perusoikeuksien toteutumista tukeva vaikutus.

Tällä hetkellä ELY-keskukselle kuuluva yleisen edun valvontatehtävä vesiasioissa jakaantuisi perustettavan uuden valtion lupa- ja valvontaviraston ja maakunnan kesken. Lupa- ja valvontavirasto sekä maakunta sille säädetyissä tehtävissä käyttäisivät asianosaisten puhevaltaa valvoessaan yleistä etua vesilain mukaisissa menettelyissä. Maakunnalla ja lupa- ja valvontaviraston yleistä etua valvovalla yksiköllä eräissä tilanteissa olisi oikeus hakea muutosta vesilain nojalla annettuun päätökseen. Yleisen edun valvontaa koskevat säännökset toteuttaisivat osaltaan perustuslain 20 §:n 2 momentin vaatimusta, jonka mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon.

Valtion lupa- ja valvontaviraston palkkausjärjestelmää koskeva siirtymäsäännös

Ehdotettu menettely, jolla aluehallintovirastojen palkkausjärjestelmäsopimuksen määräyksiä sovellettaisiin Valtion lupa- ja valvontaviraston virkasuhteissa yleensä, merkitsisi, että aluehallintovirastoista siirtyneiden osalta palkkaustilanne jatkuisi ennallaan. ELY-keskuksista ja Valvirasta siirtyneiden osalta lakkaisi näiden virastojen palkkausjärjestelmien soveltaminen heihin ja he tulisivat saman palkkausjärjestelmän piiriin kuin Valtion lupa- ja valvontaviraston

henkilöstö yleensä. Koska ELY-keskuksista ja Valvirasta siirtyvän henkilöstön palkkataso on vastaavissa tehtävissä jonkin verran korkeampi kuin aluehallintovirastojen palkkataso, on todennäköistä, että ELY-keskuksista ja Valvirasta siirtyvän henkilöstön palkoista vain pientä osaa korotettaisiin. Valtaosan palkat jäisivät ennalleen, valtion keskustason virkaehtosopimuksen vanhan palkan turvaamista koskevien määräysten mukaisesti (sopimuksen allekirjoittamispöytäkirjan liitteen jakso 2).

Valtion virkamiesten palvelussuhteen ehdoista sovitaan yleensä virkaehtosopimuksin. Tällä on perustansa paitsi valtion virkaehtosopimuslainsäädännössä myös ammatillisessa järjestäytymisvapaudessa. Valtion pääsopijajärjestöt ovat suostuneet siihen, että asiasta säädetään tämän esityksen mukaisesti.

Näin ollen ehdotettu laki on mahdollista säätää tavallisessa säätämisyksityksessä.

4.3 Kielelliset oikeudet

Esitykseen sisältyy ehdotuksia, joilla on vaikutuksia maakunnan asukkaiden ja palvelujen käyttäjien kielellisten oikeuksien toteutumiseen. Esityksen vaikutuksia kielellisiin oikeuksiin on arvioitava erityisesti perustuslain 17 §:n oikeuden omaan kieleen ja kulttuuriin turvaavan säännöksen kannalta. Asiaa on arvioitava myös perustuslain 122 §:n hallinnollisia jaoituksia koskevan säännöksen näkökulmasta, vaikkakin arvioinnin alaa rajoittaa tältä osin voimassa oleva maakuntajako¹⁰, josta on säädetty maakuntalain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain voimaantulon jälkeen annetun lain 5 §:ssä.

Perustuslain 17 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi. Pykälän 2 momentin mukaan jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassa omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä turvataan lailla. Julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Pykälän 3 momentin mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään lailla. Viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla. Perustuslain 17 §:n 1 momentissa todetaan maan virallinen kaksikielisyysperiaate ja se sisältää ajatuksen kansalliskielten yhdenvertaisuudesta. Perustuslain 17 §:n säännös edellyttää paitsi kielten muodollisesti yhdenvertaista kohtelua myös suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasiallisen tasa-arvon turvaamista muun muassa yhteiskunnallisten palvelujen järjestämisessä (vrt. HE 309/1993 vp. siv. 65, PeVM 9/2002 vp. ja PeVL 21/2009 vp.).

Perustuslain 122 §:n 1 momentin mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaoituksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Säännöksessä korostetaan kielellisen yhdenvertaisuuden vaatimusta edellyttämällä näiden mahdollisuuksien turvaamista samanlaisten perusteiden mukaan (vrt. HE 1/1998 vp. siv. 177 ja PeVL 37/2006 vp.).

Maakunnat

Kielilaki

¹⁰ Määrittöy Eduskunnassa parhaillaan käsittelyssä olevalla lainsäädännöllä.

Kielilain (423/2003) 3 §:n mukaan lakia sovelletaan muun muassa maakuntien viranomaisiin. Maakunnan viranomaisen on lain 6 §:n 1 momentin mukaan yksikielinen viranomaisen, jos sen virka-alueeseen kuuluu ainoastaan samankielisiä kuntia ja kaksikielinen viranomaisen, jos sen virka-alueeseen kuuluu erikielisiä kuntia tai vähintään yksi kaksikielinen kunta. Maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaanpanosta annetun lain (/) 5 §:ssä säädetään maakuntajaosta. Pykälässä säädetään maakuntien nimet ja mitkä kunnat kuuluvat kuhunkin maakuntaa. Tämän perusteella kaksikielisiä maakuntia ovat Keski-Pohjanmaan, Kymenlaakson, Pohjanmaan, Uusimaan ja Varsinais-Suomen maakunnat. Näistä Pohjanmaa on enemmistökieleltään ruotsinkielinen ja muut edellä mainitut kaksikieliset maakunnat enemmistökieleltään suomenkielisiä. Kymenlaakson maakunnassa on vain yksi ruotsinkielinen kunta (Pyhtää).

Kielilain 10 §:n 1 momentin mukaan valtion viranomaisessa, kaksikielisessä maakunnan viranomaisessa ja kaksikielisessä kunnallisessa viranomaisessa jokaisella on oikeus käyttää suomea tai ruotsia. Viranomaisen on lisäksi järjestettävä asiassa kuultavalle mahdollisuus tulla kuulluksi omalla kielellään, suomeksi tai ruotsiksi. Pykälän 2 momentin mukaan yksikielisessä maakunnan viranomaisessa käytetään maakunnan kieltä ja yksikielisessä kunnallisessa viranomaisessa käytetään kunnan kieltä, jollei viranomaisen pyynnöstä toisin päättä tai jollei muualla laissa toisin säädetä. Jokaisella on kuitenkin oikeus käyttää omaa kieltään ja tulla kuulluksi omalla kielellään viranomaisen aloitteesta vireille tulevassa asiassa, joka välittömästi kohdistuu hänen tai hänen huollettavansa perusoikeuksiin tai joka koskee viranomaisen hänelle asettamaa velvoitetta.

Maakuntien tehtävälään maakuntalain 6 §:n mukaan kuuluvassa sosiaali- ja terveydenhuollossa asiakkaiden kansalliskieliä koskevat oikeudet turvataan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 6 §:ssä olevalla palvelun kieltä koskevalla erityissäännöksellä, jonka mukaan sosiaali- ja terveydenhuolto on järjestettävä sekä suomeksi että ruotsiksi kaksikielisessä maakunnassa, siten että asiakas saa ne valitsemallaan kielellä, joko suomeksi tai ruotsiksi. Yksikielisessä maakunnassa palvelut järjestetään maakunnan kielellä, siten että asiakkaalla on oikeus käyttää suomen tai ruotsin kieltä.

Kielilain mukaan maakunnat siis rinnastuvat kielellisten oikeuksien toteuttamisen kannalta kunnallisiin viranomaisiin lukuun ottamatta sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja, joissa asiakkaiden kielelliset oikeudet ovat edellä kuvatulla tavalla kielilain sääntelyä laajemmat. Tämän esityksen seurauksena maakunnille siirretään kunnista ja kuntayhtymistä siirtyvien tehtävien lisäksi kuitenkin lukuisia tehtäviä myös valtion viranomaisilta. Näissä valtiolta maakunnille siirtyvissä tehtävissä hallinnon asiakkaiden ja palvelujen käyttäjien kielelliset oikeudet ovat nyt kielilain 10 §:n 1 momentin mukaan laajemmat kuin ne ovat niissä tehtävissä, jotka hoidetaan nykyisin yksikielisissä kunnallisissa viranomaisissa ja jotka uudistuksen voimaantultua tullaan hoitamaan yksikielisissä maakuntien viranomaisissa.

Edellä kuvattu tilanne johtaisi siihen, että yksikielisten maakuntien kielivähemmistöön kuuluvien asukkaiden ja palvelujen käyttäjien kielelliset oikeudet kaventuivat valtion viranomaisilta maakunnille siirtyvien tehtävien osalta. Tästä syystä esityksessä ehdotetaan kielilain 10 §:ään lisättäväksi uusi 3 momentti, jonka mukaan jokaisella olisi, sen lisäksi mitä kielilain 10 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään, oikeus maakunnan viranomaisessa käyttää omaa kieltään, suomea tai ruotsia, omassa asiassaan. Ehdotettu säännös olisi vain maakunnan viranomaisia koskeva erityissäännös, jolla varmistettaisiin, ettei kielellisten oikeuksien toteutuminen heikkenisi valtion viranomaisilta maakunnille siirtyvien tehtävien hoitamisessa nykytilanteeseen verrattuna. Käytännössä sääntelyehdotus myös laajentaisi kielivähemmistöön kuuluvien kie-

lellisiä oikeuksia yksikielisiltä kunnilta tai kuntayhtymiltä yksikielisille maakunnille siirtyvien tehtävien osalta

Saamen kielilaki

Saamen kielilain 2 §:ssä säädetään lain soveltamisalasta. Pykälässä luetellaan ne viranomaiset, joihin lakia sovelletaan. Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan lakia sovelletaan Lapin maakuntaan.¹¹ Saamen kielilain 2 lukuun sisältyvät saamelaisten kielellisiä oikeuksia ja viranomaisia koskevat perussäännökset. Saamelaisten kotiseutualueella sovellettavat erityissäännökset ovat lain 3 luvussa. Lain 4 luvussa on sekä lain soveltamisalan piiriin kuuluvia viranomaisia koskevia säännöksiä että vain saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella sovellettavaksi tulevia säännöksiä. Lisäksi lain 5 luvun eräät säännökset koskevat kaikkia viranomaisia.

Saamen kielilain soveltamisala määräytyy ensinnäkin alueellisen rajauksen, saamelaisten kotiseutualueen, kautta. Saamelaisten kotiseutualueella tarkoitetaan saamelaiskäräjistä annetun lain (974/1995) 4 §:n mukaan Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kuntien alueita sekä Sodankylän kunnassa sijaitsevaa Lapin paliskunnan aluetta. Kotiseutualue sijoittuu kokonaisuudessaan Lapin maakunnan alueelle. Toiseksi lain soveltamisala määräytyy sen soveltamisalaan kuuluvien viranomaisten kautta ja kolmanneksi eräin osin eri viranomaisten käsiteltäväksi tulevien asioiden kautta. Tämän johdosta lain alueellinen soveltamisala laajenee eräissä tapauksissa valtakunnalliseksi. Saamelaisten kielelliset oikeudet ovat laajemmat saamelaisten kotiseutualueella kuin kotiseutualueen ulkopuolella. Jos lain soveltamisalaan kuuluvan viranomaisen virka-alue on osittain saamelaisten kotiseutualueella ja osittain sen ulkopuolella, saamelaisten kotiseutualueella sovellettavat säännökset tulevat sovellettaviksi viranomaisen niissä virastoissa tai muissa toimipaikoissa, jotka sijaitsevat kotiseutualueella. Viranomaiseen sovellettavat säännökset eivät siten määräydy yksinomaan viranomaisen virka-alueen mukaan, vaan sen perusteella, missä viranomaisen taikka asianomainen virasto tai muu toimipaikka sijaitsee. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että saman viranomaisen toisessa virastossa tai muussa toimipaikassa saattavat tulla noudatettavaksi saamelaisten kotiseutualueella sovellettavat säännökset ja toisessa kotiseutualueen ulkopuolella sovellettavat säännökset.

Maakuntien tehtävälään maakuntalain 6 §:n mukaan kuuluvassa sosiaali- ja terveydenhuollossa asiakkaiden saamen kieltä koskevat oikeudet turvataan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 6 §:ään sisältyvällä palvelun kieltä koskevalla erityissäännöksellä, jonka mukaan asiakkaalla on oikeus käyttää saamen kielilain (1086/2003) tarkoittamalla tavalla saamen kieltä saamelaisten kotiseutualueella tuotettavissa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa sekä Lapin maakunnan alueella sellaisissa sosiaali- ja terveystalveissa, joita tuotetaan vain kotiseutualueen ulkopuolella sijaitsevilla toimintayksiköissä.

Valtion viranomaiset

Valtion lupa- ja valvontaviraston perustamiseen liittyviä kielellisiä vaikutuksia on käsitelty tarkemmin edellä hallituksen esityksen luvussa xx.xx.x. Uuteen valtakunnalliseen valtion viranomaiseen kootaan tehtäviä, joita on osaksi aiemmin hoidettu kaksikielisessä valtion keskushallinnon virastossa ja kaksikielisissä valtion aluehallinnon virastoissa sekä osaksi hoidettu yksikielisesti suomenkielisissä valtion aluehallinnon virastoissa. Perustettavaksi ehdotetun Valtion lupa- ja valvontaviraston toimialueeseen tulee kuulumaan koko maa, jollei toisin säädetä. Virasto on oikeudelliselta asemaltaan keskushallinnon virastoksi luokiteltava valtakunnallinen virasto ja siten kielilain 6 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettu tavoin kaksikieli-

¹¹ Muutos saamen kielilakiin vireillä.

nen viranomainen. Viraston tulee hoitaa tehtäviään molemmilla kansalliskielillä perustuslain ja kielilain mukaisesti.

Perustuslain 122 §:n 1 momentin mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Tarkoituksena on, että Valtion lupa- ja valvontavirasto organisoituu sille kuuluvien tehtävien hoitamiseksi toimialoihin ja toimintayksiköihin, joista säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Sekä toimialat että toimintayksiköt olisivat valtakunnallisia toimintoja ja siten kaksikielisiä. Virastolla olisi toimipaikka jokaisessa Manner-Suomen maakunnassa. Toimipaikat eivät kuitenkaan muodosta virastolle sellaista alueorganisaatiota, joilla olisi alueellisesti määrittävä virka- tai toimialue, mistä syystä myös toimipaikoissa tulee noudattaa kielilain kaksikielisille valtion viranomaisille säädettyjä velvollisuuksia. Viraston toimialojen ja toimintayksiköiden sisäinen organisoituminen tapahtuisi toimialan johtajan vahvistamalla työjärjestyksellä. Valtakunnallinen toimiala voi sisäisessä työnjaossaan organisoitua paitsi toiminnallisista perusteista niin myös tarvittaessa alueellisesti eli siten, että esimerkiksi jonkin tarkastus-, valvonta- tai muita tehtäviä hoitavan toimialan sisäisen yksikön vastuualue määritetään maantieteellisesti. Siltä osin kuin viraston toimialan tai toimintayksikön sisäiselle yksikölle määrättäisiin toimialan tai toimintayksikön työjärjestyksellä maantieteellinen toimialue, määräytyisi yksikön kielellinen asema kielilain 6 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla. Käytännössä tällaiset yksiköt voisivat olla joko kaksikielisiä tai yksikielisiä suomenkielisiä.

Kielellisten oikeuksien toteutumiseksi tehtäisiin opetus- ja kulttuuritoimen tehtävissä nykyisen kaltainen erityisjärjestely. Valtion lupa- ja valvontavirastosta annettavaksi ehdotetun lain 6 §:n 2 momentin mukaan Valtion lupa- ja valvontavirastossa olisi opetus- ja kulttuuritoimen toimialalla ruotsinkielinen yksikkö, jonka tehtävistä ja henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Tarkoituksena on, että myös jatkossa opetus- ja kulttuuritoimen toimialan tehtävissä toteutettaisiin kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien tason pysyttämiseksi nykyisellään organisatorinen ratkaisu, jossa tietyt opetus- ja kulttuuritoimen toimialan tehtävät organisoitaisiin kielellisistä perusteista toimialan sisälle omaksi yksiköksi. Ruotsinkielinen opetustoimen yksikkö palvelisi tehtävässään ruotsinkielistä väestöä koko maassa.

Ahvenanmaan valtionviraston toimialueena olisi nykyistä vastaavasti Ahvenanmaan maakunta. Ahvenanmaan itsehallintolain 36 §:n 1 momentin mukaan Ahvenanmaan maakunta on ruotsinkielinen. Maakunnassa valtion ja maakunnan viranomaisten sekä kunnallishallinnon virkakieli on ruotsi.

Saamen kielilain mukaan viranomaisia, joihin Saamen kielilakia sovelletaan, ovat aluehallintovirastot ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset, joiden toimialueeseen Enontekiön, Inarin, Sodankylän ja Utsjoen kunnat kokonaan tai osittain kuuluvat, ja niiden yhteydessä toimivat toimielimet. Näin ollen Saamen kielilaki on tullut sovellettavaksi Lapin aluehallintovirastossa ja Lapin ELY-keskuksessa sekä lisäksi Pohjois-Suomen aluehallintovirastossa ympäristölupatehtävien ja työsuojelutehtävien osalta. Jotta saamenkielisten kielelliset oikeudet eivät hallinnon rakenteen muuttuessa heikkene, ehdotetaan lisäksi saamen kielilakia muutettavaksi siten, että Valtion lupa- ja valvontavirasto on viranomainen, johon Saamen kielilakia lain 2 §:n mukaan sovelletaan. Vastaavalla tavalla on menetelty eräiden muiden kansalaisten oikeusturvan kannalta keskeisten, toimialueeltaan valtakunnallisten tai valtakunnalliseksi muutettujen viranomaisten osalta. Lisäksi Saamen kielilain 27 § muutettaisiin siten, että Valtion lupa- ja valvontavirastossa voi saamelaisten kotiseutualueella olla saamen kielen avustaja vastaavasti kuin Lapin aluehallintovirastolla ja Lapin ELY-keskuksessa on nykyisin voinut olla.

Hallituksen esityksen lukuun xx.xx. sisältyy arvio kielellisten oikeuksien toteutumisesta käytännössä Valtion lupa- ja valvontaviraston toiminnassa. Valtion viranomaisrakenteen uudistuksen ei arvioida heikentävän uuden viraston asiakkaiden suomen, ruotsin ja saamen kielen kielellisten oikeuksien toteutumista. Kieliryhmien palvelua omilla kielellään voidaan parantaa valtakunnallisen organisaation sisällä toimintoja kokoamalla käytettyjen kielten perusteella sekä kieliryhmiä koskevilla erityisjärjestelyillä. Ahvenanmaan valtionviraston osalta esitys pysyttää nykytilan kielellisten oikeuksien toteutumisen kannalta arvioituna.

4.4 Vesistö rakenneomaisuuden siirtyminen¹²

Valtion vesistö rakenneomaisuus luovutettaisiin maakuntaudistuksen voimaan tullessa oikeuksineen ja velvolluuksineen maakunnille. Omaisuuteen sisältyy patoja, penkereitä ja tekoaluita, teitä, siltoja, pumppaamoja ja muita rakenteita, joiden käyttötarkoituksia ovat esimerkiksi tulvasuojelu, vesivoima, vedenhankinta, maankuivatus, uitto ja kalatalous. Vesistö rakenneomaisuuteen kuluu myös esimerkiksi vedenkorkeuden ja virtaaman seuranta-asetat, joiden tarve perustuu joko vesioikeudellisen luvan velvoitteisiin tai vesitilannekuvan ja vesistöennusteiden edellyttämän havaintotiedon tuottamiseen. Osa maakunnille siirrettävistä vesistö rakenteista sijaitsee valtion omistamalla maa- tai vesialueilla. Tällaisten rakenteiden luovutuksen yhteydessä maakunnille annettaisiin myös pysyvä käyttöoikeus rakenteita varten tarvittaviin valtion alueisiin. Osa valtion vesistö rakenteista sijaitsee toisille kuuluvilla maa- tai vesialueilla, joihin valtiolle on rakennetta koskevan vesilain mukaisen luvan yhteydessä myönnetty pysyvä käyttöoikeus. Myös nämä oikeudet alueisiin siirrettäisiin rakenteiden mukana maakunnille.

Maakunnille luovutettavan valtion vesistö rakenneomaisuuden yhteenlaskettu kirjanpitoarvo on noin 80 miljoonaa euroa. Vesistö rakenneomaisuudella ei käytännössä ole markkina-arvoa. Tämän vuoksi ja koska omaisuus on tarpeen maakunnille lakisääteisesti kuuluvien vesitalouden tehtävien hoitamiseksi, valtio luovuttaisi omaisuuden maakunnille vastikkeetta.

Koska maakunnille luovutettavaan vesistö rakenneomaisuuteen sisältyy rakenteita varten tarvittava pysyvä käyttöoikeus maa- ja vesialueisiin, kyse on omistusoikeutta lähellä olevasta oikeudesta näihin alueisiin eli lajiltaan kiinteästä omaisuudesta. Perustuslain 92 §:n 2 momentin mukaan valtion kiinteää omaisuutta voidaan luovuttaa vain eduskunnan suostumuksella tai sen mukaan kuin lailla säädetään. Säännöksessä tarkoitettu valtuutusluontoinen yleislaki on laki oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta (973/2002), jonka nojalla valtioneuvosto, ministeriö ja valtioneuvoston päätöksellä myös ministeriön alainen virasto tai laitos voi päättää omaisuuden luovutuksesta. Lakia ei kuitenkaan sovelleta sellaisen kiinteistövarallisuuden luovuttamiseen, jonka arvo on yli 10 miljoonaa euroa. Lisäksi laki koskee ainoastaan omaisuuden vastikkeellista luovuttamista.

Edellä todetuista perusteista valtion vesistö rakenneomaisuus voidaan luovuttaa maakunnille vain eduskunnan suostumuksella. Asiasta ehdotetaan säädettäväksi hallituksen esitykseen sisältyvällä voimaantulolilla. Selvyyden vuoksi lailla säädettäisiin myös maakunnan oikeudesta luovuttaa vesistö rakenneomaisuutta niihin liittyvine oikeuksineen ja velvolluuksineen hyödynsääjille tai tarkoitusta varten perustetuille yhteisöille kuten maankuivatusta varten perustetuille vesioikeudellisille yhteisöille.

4.5 Muuta

Läakelaki

¹² Asian valmistelu kesken.

Nyt ehdotettavissa muutoksissa on kysymys teknisestä tehtävien siirrosta kunnilta maakunnille. Muutettavat säännökset on säädetty voimassaolevan perustuslain aikana ja niiden perustuslainmukaisuus on arvioitu tässä yhteydessä (PeVL 49/2005 vp).

Terveydensuojelulaki

Lakiesityksessä ehdotetaan muutoksia useisiin sellaisiin terveydensuojelulain säännöksiin, jotka ovat merkityksellisiä eri perusoikeuksien kannalta. Terveydensuojelulaki (763/1994) on tullut voimaan 1. tammikuuta 1995 ennen nykyisen perustuslain voimaantuloa. Terveydensuojelulain keskeiset perusoikeuksiin, kuten kotirauhaan ja elinkeinonvapauteen, liittyvät säännökset on kuitenkin muutettu voimassa olevan perustuslain voimaantulon jälkeen siten, että säännökset on muutettu vastaamaan voimassa olevaa perustuslakia.

Nyt ehdotettavissa muutoksissa on kysymys teknisestä tehtävien siirrosta kunnilta maakunnille sekä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolta ja aluehallintovirastoilta Valtion lupa- ja valvontavirastolle.

Tupakkalaki

Hallituksen esitykseen sisältyvässä tupakkalain muutosta koskevassa lakiehdotuksessa ehdotetaan muutoksia useisiin sellaisiin tupakkalain säännöksiin, jotka ovat merkityksellisiä eri perusoikeuksien kannalta. Tupakkalain kokonaisuudistuksen säätämiseen johtaneet hallituksen esitykset (HE 15/2016 vp ja HE 58/2016 vp) on käsitelty hiljattain perustuslakivaliokunnassa (ks. PeVL 17/2016 vp). Nyt ehdotettavissa muutoksissa on kysymys – lukuun ottamatta 91 §:ään ehdotettua muutosta – teknisestä tehtävien siirrosta kunnilta maakunnille sekä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolta Valtion lupa- ja valvontavirastolle. Joka tapauksessa tupakkalain mukaisten tehtävien siirtämisen kunnilta maakunnille voidaan arvioida yhtenäistävän valvontakäytäntöjä, mikä on tärkeää ottaen huomioon tupakkalain vahvat perusoikeuskytkennät.

Esityksessä ehdotetaan, että maakunnat perisivät tupakkalain mukaisia valvontamaksuja vähittäis- ja tukkumyyjiltä. Kuten hallituksen esityksessä eduskunnalle tupakkalaksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 15/2016 vp) todetaan, tupakkalain 91 §:ssä tarkoitettu valvontamaksu on luonteeltaan pikemminkin vero kuin maksu. Perustuslain 81 §:n mukaan valtion verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta.

Tupakkalain 91 §:ssä säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavalla tavalla verovelvollisuuden perusteeksi se, että toimijalla on tupakkatuotteiden vähittäismyyntilupa tai että toimija on tehnyt tukkumyynti-ilmoituksen. Veron suuruuden perusteeksi säädettäisiin tietty euromäärä myyntipistettä kohden. Valvontamaksun määrässä ei siis enää olisi harkintavaltaa, kun maksun periminen siirtyisi kunnalta maakunnalle. Verovelvollisen oikeusturvasta säädettäisiin verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa (706/2007), johon tupakkalain 92 §:n 1 momentissa viitataan. Kyseinen laki sisältää säännökset muun muassa perustevalituksesta.

Lakiehdotukset

Liitteet

Rinnakkaistekstit