

9.4.2018

Kuuleminen eduskunnan ympäristövaliokunnassa 10.4.2018

Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi (HE 14/2018 vp)

Kuntaliitto kiinnittää lausunnossaan huomiota välittömästi tai välillisesti kuntien toimintaan ja itsehallintoon vaikuttaviin sekä periaatteellisesti tärkeisiin kysymyksiin ympäristöministeriön hallinnonalaan kuuluvan lainsäädännön osalta.

Maakunnalla tulee olla oikeus itse harkita toimivallan siirtämisen laajuus

Maakunnat on tarkoitettu itsehallinnollisiksi toimijoiksi, joilla tulee olla vapaus organisoida tehtävänsä ja hallintonsa tarkoituksenmukaiseksi katsomallaan tavalla. Maakuntalakiesityksen (HE 15/2017 vp) 79 §:n 3 momentin mukaan tarkastus-, valvonta-, tehtävissä toimivalta tulee siirtää viranhaltijalle.

Esitetyn maakuntalain 79 §:ää koskeva huoli tuodaan esille tässä vaiheessa, koska vasta erityislakeihin esitettyjen säännösmuutosten kautta on käynyt selväksi, että maakuntalakiesityksen ja erityislakiesitysten suhde on jäämässä epäselväksi.

Maakuntalakiehdotuksen 79 §:n sanamuoto ei ole informatiivinen, kuten sen perusteluissa annetaan ymmärtää, vaan velvoittava. Hallituksen esitykseen sisältyvien erityislakien muutosehdotuksiin sisältyvä viittaus, jonka mukaan toimivallan siirrossa noudatetaan maakuntalakia, jää epäselväksi. Tähän kysymykseen myös eduskunnan hallintovaliokunta on kiinnittänyt huomiota lausunnossaan (HaVL 3/2018 vp, s. 141). **Kuntaliitto pitää erittäin tärkeänä, että hallintovaliokunnan lausunnossa esitetty kanta otetaan huomioon.**

Asukkaiden elinympäristöön liittyvät asiat ovat pääsääntöisesti asioita, joihin liittyy sellaista yleistä intressiä ja laaja-alaista merkitystä, mikä edellyttää asian käsittelemistä toimielimessä. Nk. pakkodelegointipykälä ilmeisesti tarkoittaisi esimerkiksi, että kaikki - myös laajoja hankkeita koskevat - rakennus- ja ympäristölupapäätökset tekisi yksittäinen viranhaltija. **Jotta turvataan maakunnan oikeus itse harkita toimivallan delegoinnin laajuus, tulee eräissä erityislaeissa sulkea pois ehdotetun maakuntalain 79 §:n soveltaminen, ellei maakuntalakiehdotuksen 79 §:ää muuteta hallintovaliokunnan lausunnossa esitetyllä tavalla.**

Maakuntalakiehdotuksen 79 §:ää koskeva epäselvyys koskee ainakin maankäyttö- ja rakennuslain 21 §:ää ja kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta annetun lain 7 §:ää. Tulkintaongelma aktualisoituu, jos maakunnan kunnat siirtävät rakennusvalvonnan tai ympäristötoimen tehtävät maakunnalle. Pykäläkohtaiset muutosehdotukset esitetään erityislakien kohdalla jäljempänä.

Rinnakkainen itsehallinnollinen organisaatio ei voi valvoa toista itsehallinnollista organisaatiota

Kuntaliitto ei pidä mahdollisena tilannetta, jossa erityislaissa säädettäisiin rinnakkainen itsehallinnollinen organisaatio (maakunta) valvomaan toista itsehallinnollista organisaatiota (kunta).

Maakunnan on tarkoitus olla alueellisesti itsehallinnollinen taho, joka hoitaa sille lailla säädettyjä tehtäviä. Maakunnilla ei olisi tätä laajemmin oikeutta ottaa itsehallintonsa perusteella tehtäviä hoitaakseen. Rajausta on perusteltu, jottei syntyisi toimivaltaristiriitaa suhteessa kuntien ja valtion viranomaisten tehtävälaihin. Maakuntalakiehdotuksen 6 §:ssä on säädetty maakunnan tehtävälait.

Ympäristöministeriön hallinnonalan lakiesityksiin ei tässä vaiheessa sisälly maakunnalle yleisiä valvontatehtäviä kuntaan nähden. Kuntaliitto pitää tärkeänä, ettei tällaista valvonta-asetelmaa luoda.

Näkökulmia lakiehdotuksittain

Ehdotus nro 199: Laki maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta

Kuntaliitto on pitänyt tärkeänä, että maakuntakaavan strategisuutta on korostettu muuttamalla 25 §:ää siten, että maakuntakaavassa esitetään vain alueiden käytön ja aluerakenteen periaatteet, ja siten kuntien yhdyskuntarakenteeseen liittyvät kysymykset jäisivät maakuntakaavan ulkopuolelle. Samoin on ollut tärkeää, että jokainen kunta voi nimetä edustajansa maakuntakaavan ohjausryhmään. Maakuntakaavan laatimisen yhteydessä todetaan kuntien kehittämissuhteet 66 §:n mukaisesti, mikä on tärkeä mainita itse laissa.

Maakuntakaavan oikeusvaikutuksiin ja ohjausvaikutukseen suhteessa kuntakaavoitukseen ei esitetä muutoksia. Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä tulee tarkastella muun muassa koko suunnittelujärjestelmää sekä kaavojen ohjaus- ja oikeusvaikutuksia. **Tilannetta, jossa maakunnan päätökset sitoisivat toisen itsehallinnollisen toimijan maankäyttöä, ei voida pitää tyydyttävänä kuntien itsehallinnon kannalta.**

Kuntaliitto pitää hyvänä suuntauksena, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskusten) lakkauttamisen myötä niiden kuntakaavoitukseen ja kuntien rakennusvalvontatoimeen liittyvät tehtävät siirretään maakuntiin konsultoivan roolin mukaisena ja että mainittuihin asioihin liittyvä valvontatehtävä lakkautetaan. Uudessakin tilanteessa eri viranomaiset edelleen osallistuvat kaavoista käytäviin viranomaisneuvotteluihin, minkä lisäksi ne voivat antaa lausuntoja. Viranomaisilla on jatkossakin valitusoikeus toimialaansa (mm. luonnonsuojelu, rakennussuojelu, liikenne) kuuluvissa tehtävissä.

Jos kuitenkin katsottaisiin, että maankäytön ja rakentamisen valvonta on tarpeen, valvovan viranomaisen tulisi olla valtion lupa- ja valvontavirasto. Kuntaliiton näkemyksen mukaan maakunta itsehallinnollisena toimijana ei voi olla itsehallinnollisten kuntien maankäytön suunnittelua ja rakentamisen ohjausta valvova viranomainen. Jos valvontatehtävä päätettäisiin säilyttää, tulee huomioida, ettei valvonta voi perustua vain valitusoikeuteen, vaan yhteistyö on ensisijainen keino (esimerkiksi valvontaviranomaisen tulisi siten osallistua mm. kaavoissa käytäviin neuvotteluihin). Valvontatehtävää varten valtion lupa- ja valvontavirastossa tulisi myös olla tarvittavat resurssit. Nyt esitettyssä ratkaisussa ELY-keskusten maankäytön ja rakentamisen ohjauksen resurssit on osoitettu siirtyviksi maakuntiin. Kuntaliiton näkemyksen mukaan valvontatehtävä ei voisi olla laajempi kuin, mikä se voimassaolevan maankäyttö- ja rakennuslain 18 §:n mukaan on (valtakunnalliset ja maakunnallisesti merkittävät kysymykset).

Maankäyttö- ja rakennuslain 19 §:ssä maakunnan tehtävä on syytä kirjoittaa täsmälleen siten kuin se on kirjoitettu maakuntalakiehdotuksessa (maakuntalain 6 § 1 momentti kohta 12). Nyt muotoilut poikkeavat toisistaan. **Kuntaliiton näkemyksen mukaan 19 §:n 2 momentin tulisi kuulua seuraavasti:**

Maakunnan tehtävänä on kuntien alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimien järjestämisen edistäminen.

Maankäyttö- ja rakennuslain 27 §:ssä tulisi korostaa, että maakunnan kaikilla kunnilla tulee olla yhtäläiset mahdollisuudet vaikuttaa maakuntakaavan valmisteluun siten, että jokaisella alueen kunnalla on mahdollisuus nimetä yhteistyöryhmään oma jäsenensä. **Kuntaliitto ehdottaa, että 27 §:n ensimmäisen momentin viimeinen lause muutetaan muotoon:**

Maakunnan on asetettava kaavan valmistelua ohjaamaan maakunnan ja kaava-alueen kuntien yhteistyöryhmä, jossa on alueen kunkin kunnan ja maakunnan nimeämä jäsen.

Nykyinen maankäyttö- ja rakennusasetuksen 2 § ehdotetaan siirrettäväksi maankäyttö- ja rakennuslain uudeksi 199 §:ksi. Samalla poistettaisiin tarpeellisten tietojärjestelmien ylläpito ympäristöministeriön tehtävistä. Poistoa ei ole perusteltu ja muutoksen vaikutukset jäävät epäselväksi. **Ympäristöministeriön tehtävät tulisi tässä vaiheessa säilyttää ennallaan.**

Maakunnalla tulee olla oikeus itse harkita rakennusvalvonnan toimivallan delegoinnin laajuus. Ellei maakuntalain 79 §:n 3 momenttia muuteta hallintolakivaliokunnan esittämällä tavalla, tulee maankäyttö- ja rakennuslain 21 §:ssä sulkea pois ehdotetun maakuntalain 79 §:n 3 momentin soveltaminen. **Tällöin ehdotetaan, että lain 21 §:n 3 momentti muutetaan esimerkiksi seuraavalla tavalla:**

Rakennusvalvonnan toimivallan siirtämiseen kunnassa sovelletaan kuntalakia (410/2015). Rakennusvalvonnan toimivallan siirtämiseen maakunnassa sovelletaan maakuntalakia (/) lukuun ottamatta maakuntalain 79 §:n 3 momenttia. Hallintopakkoa ja oikaisuvaatimusta koskevaa asiaa ei kuitenkaan saa siirtää viranhaltijan ratkaistavaksi.

Ehdotus nro 203: Laki avustuksista erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi annetun lain 6 §:n muuttamisesta

Hallituksen esityksessä on ehdotettu lakia muutettavaksi siten, että avustuksen myöntäminen edellyttää kunnan *tai* maakunnan lausuntoa.

Kuntaliitto katsoo, että kunnan lausunto on tarpeen *kaikissa* hankkeissa, jotta kunta voi esittää arvion siitä, miten asumispalvelukohde sijoittuu kunnallisiin palveluihin nähden. Palvelutarpeet vaihtelevat erityisryhmittäin - kunta tuntee omat palvelunsa ja lisäarvon, joka niistä syntyy kullekin erityisryhmälle. Alueen kunnallisten palvelujen lisäksi kunnan lausunnossa on olennaista tuoda esiin hankkeen liikenteellinen sijainti. Jos alueen kehittäminen on näiltä osin suunnitteilla ja palveluverkkoon tai liikennejärjestelyihin on tulossa muutoksia, kunta toisi ne lausunnossaan esiin, jotta niiden vaikutukset asumiselle voitaisiin ennakoida päätöksenteossa. Näin sekä kunnan liikenne- ja palveluverkon, että maakunnan palveluverkon vaikutukset kohteiden asukkaille olisivat ARA:n tiedossa sen päättäessä lainan myöntämisestä.

Jos kunnan ja maakunnan lausunnoissa olisi ristiriitaa, tulisi osapuolten välillä järjestää neuvottelu.

Kuntaliitto ehdottaa, että 6 §:ää muutetaan siten, että 1 momentin 3 kohta kumotaan ja pykälään liitetään uusi momentti, joka voisi kuulua seuraavasti:

Lisäksi edellytyksenä on, että kunnalta ja maakunnalta on pyydetty hakemuksesta lausunto. Jos lausunnot ovat keskenään ristiriidassa, ARA neuvottelee niiden yhteen sovittamiseksi kunnan ja maakunnan kanssa. Avustuksen myöntämisen edellytyksenä kuitenkin on, että avustusta puoltaa maakunta tai kunta.

Vastaavasti vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain 8 §:n 1 momenttia tulee selkeyttää kuulemisen osalta.

Ehdotus nro 212: Laki ympäristönsuojelulain muuttamisesta

Ympäristönsuojelulain 21 §:n mukaan valtion lupa- ja valvontaviranomainen tukisi kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimintaa toimialaansa kuuluvissa asioissa. Aiemmin tämä tehtävä on ollut ELY-keskuksilla. ELY-keskusten niukentuneiden resurssien johdosta tuki kuntien ympäristönsuojeluviranomaiselle on ollut paikoin lähes olematonta. Kunnat ovat joutuneet selviytymään vaativasta laillisuusvalvontatehtävästään hyvin niukan yleisen ohjeistuksen varassa. ELY-keskusten ja aluehallintovirastojen (AVI) voimavarojen yhdistyessä valtion viranomaisen tukea on mahdollista vahvistaa, mikä on tarpeen kuntien ympäristönsuojeluviranomaisen toimivallan ja tehtävien vielä jatkuvasti kasvaessa. Tämän tuen toteutumien tulee turvata yksilöimällä annettava tuki aiempaa selvemmin myös ympäristönsuojelulakiin. Lakiin voitaisiin lisätä vastaava säädos kuin maankäyttö- ja rakennuslakiin on esitetty maakunnille.

Kuntaliitto ehdottaa, että 21 § muutetaan kuulumaan:

Kuntien ympäristönsuojelun edistämiseksi Valtion lupa- ja valvontaviraston tehtävänä on tarjota kunnille asiantuntija-apua ja ajankohtaiskoulutusta sekä osallistaa kunnan ympäristönsuojeluviranomaisia ennakolliseen viranomaisyhteistyöhön ja ympäristövalvonnan kehittämishankkeisiin.

Ehdotus nro 189: Laki kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta annetun lain muuttamisesta

Maakuntien ja valtion lupa- ja valvontaviraston asiantuntijatuki kunnille sekä yhteydenpito kunnan, maakunnan ja valtion viraston kesken tulee yksilöidä myös tässä yleislaissa. Pelkkä ehdotuksen mukainen viittaus erityislakeihin ei ole riittävä, sillä kaikissa erityislaeissa tukea ei ole mainittu tai yksilöity.

Kuntaliitto ehdottaa, että 2 § muutetaan kuulumaan seuraavasti:

Valtion lupa- ja valvontavirasto ja maakunnat edistävät ja tukevat kuntien ympäristönsuojelua tarjoamalla kunnille asiantuntija-apua, ajankohtaiskoulutusta sekä osallistamalla kunnan ympäristönsuojeluviranomaisia ennakolliseen viranomaisyhteistyöhön ja ympäristönsuojelun ja valvonnan kehittämishankkeisiin.

Maakunnalla tulee olla oikeus itse harkita delegoinnin laajuus. Ellei maakuntalain 79 §:n 3 momenttia muuteta hallintovaliokunnan esittämällä tavalla, tulee kuntien ympäristönsuojelulain hallinnosta annetun lain 7 §:ssä sulkea pois ehdotetun maakuntalain 79 §:n 3 momentin soveltaminen. Tällöin ehdotetaan, että lain 7 §:n 1 momentti muutetaan esimerkiksi seuraavalla tavalla:

Kunnanvaltuusto voi antaa kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle oikeuden siirtää toimivaltaansa edelleen alaiselleen viranhaltijalle, jollei laissa erikseen toisin säädetä. Toimivaltaa ei kuitenkaan voida siirtää viranhaltijalle asiassa, joka sisältää hallinnollisen pakon käyttämistä. Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivallan siirtämiseen maakunnassa sovelletaan maakuntalakia *lukuun ottamatta lain 79 §:n 3 momenttia*. Toimivaltaa ei kuitenkaan voida siirtää viranhaltijalle asiassa, joka sisältää hallinnollisen pakon käyttämistä.

Ehdotus nro 196: Laki luonnonsuojelulain muuttamisesta

Luonnonsuojelun nykyinen niukahko valtionhallinto jakautuisi esityksen mukaan maakuntaan ja valtion lupa- ja valvontavirastoon siten, että edistämistehtävät kuuluisivat maakunnalle ja laillisuusvalvontatehtävät valtion virastolle. Laista ja sen perusteluista jää osin epäselväksi maakunnan ja Luovan tehtävänjako esimerkiksi kaavojen ja ympäristölupien luontoselvitysten riittävyyden arvioinnissa.

Luonnonsuojelun hallintoa koskevaan 6 §:ään tai sen perusteluihin tulisi lisätä sieltä puuttuva maininta, että edistäminen edellyttää, että kunnille annetaan luonnonsuojelun asiantuntijatukea, koulutusta ja muuta materiaalia kunnalle kuuluvan luonnonsuojelun edistämistehtävän hoitamiseksi. Niukkojen resurssien tehokas hyödyntäminen edellyttää entistä vahvemmin, että luonnonsuojelua edistetään maakuntien, valtion viraston ja kuntien yhteistyönä kunkin asiantuntijuutta hyödyntäen. Myös maininta näistä yhteistyötahoista olisi tarpeen sisällyttää vähintään kyseisen pykälän perusteluihin.

Kuntaliitto ehdottaa, että 6 §:ään lisätään 4 momentti:

Valtion lupa- ja valvontavirasto ja maakunta tukevat kuntaa luonnonsuojelun edistämisessä tarjoamalla kunnille asiantuntija-apua, ajankohtaiskoulutusta sekä osallistamalla kuntia ennakolliseen viranomaisyhteistyöhön ja luonnonsuojelun kehittämishankkeisiin.

Ehdotus nro 204: Laki vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain muuttamisesta

ELY-keskuksista siirtyy maakunnille hoidettavaksi kokonaisuudessaan vesienhoidon vaativa ja EU:n määrämuotoiseksi säätämä vesihoidon suunnittelukokonaisuus, pinta- ja pohjavesien tilan luokittelu ja seurantatehtävät, pohjavesialueiden luokittelu- ja rajausta sekä vesiensuojelun edistämistehtäviä. Näitä tehtäviä on ELY-keskuksissa hoidettu vesienhoitoa ja vesiensuojelun valvontaa tekevien viranhaltijoiden yhteistyönä. Nyt tämän henkilöresurssin jakaantua maakunnan ja valtion lupa- ja valvontaviraston kesken saattaa joihinkin maakuntiin pahimmillaan jäädä vain osa-aikaisia henkilöresursseja hoitamaan tätä vaativaa tehtäväkokonaisuutta. Kuntaliitto kantaa huolta vesienhoidon ja -suojelun asiantuntijaresurssien riittävästä maakunnissa. Maakuntien niukat resurssit heikentävät edelleen kuntien vesiensuojelun ja vesienhoidon tarvitsemia alueellisia koordinointi- ja asiantuntijapalveluita.

Ehdotus nro 205: Laki Suomen ympäristökeskuksesta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

Laki Suomen ympäristökeskuksesta 1 § velvoittaa Suomen ympäristökeskuksen tuottamaan toimialan asiantuntijapalveluja ympäristöministeriölle, maa- ja metsätalousministeriölle, valtion lupa- ja valvontavirastolle sekä maakunnille. Listaukseen on lakipaketin lausuntokierroksen jälkeen lisätty maakunnat palvelujen kohderyhmänä, kuten kuuluukin. Säädöksestä puuttuu edelleen velvoite tuottaa kyseisiä palveluja myös kunnille. Kunnat ovat keskeisiä kansallisten ja kansainvälisten ympäristötavoitteiden toimeenpanijoita ja vastaavat suuresta määrästä sellaisia ympäristötehtäviä, joita esimerkiksi valtion tai tulevien maakuntien tehtäviin ei kuulu. On välttämätöntä, että yhteiskunnan varoilla sektoritutkimuslaitoksessa palveillaan myös kuntia ja niiden tietotarpeita. Suomen ympäristökeskuksen palvelujen kohderyhmänä itsehallinnolliset kunnat ovat verrattavissa itsehallinnollisiin maakuntiin.

Kuntaliitto ehdottaa, että lain 1 §:än 2 kohtaan tulee lisätä kunnat.

Ehdotus nro 42: Laki valtion lupa- ja valvontavirastosta

Kuntien ympäristönsuojelun kannalta tärkeää on, että valtion asiantuntijatuki, koulutukset kunnille sekä valtion ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisten yhteydenpito toteutuvat aiempaa paremmin, kun aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ympäristöresursseja yhdistetään samaan virastoon.

Kuntaliitto pitää tärkeänä, että valtion lupa- ja valvontaviraston toiminnassa huolehditaan yhteistyöstä maakuntien ja kuntien kanssa. Yhteistyölle tulee luoda säännölliset ja toimivat menettelyt.



Minna Mättö
lakimies, Suomen Kuntaliitto



Marko Nurmikolu
lakimies, Suomen Kuntaliitto

