

Eija Mäkinen  
julkisoikeuden professori (emerita)  
Vaasan yliopisto  
[eija.makinen@univaasa.fi](mailto:eija.makinen@univaasa.fi)

Hämeenlinnassa 5.6.2018

## Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on esittänyt lisäkysymyksiä liittyen hallituksen esitykseen eduskunnalle maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi (HE 14/2018 vp). Tässä yhteydessä on lähetetty myös luonnos valtion lupa- ja valvontavirastoa koskevaksi valtioneuvoston asetukseksi. Vastaan kysymyksiin tarpeellisin osin ottaen huomioon aiemmin esittämäni. Aikataulusyistä jätän kuitenkin vastaamatta joihinkin kysymyksiin.

### *1. Valtion lupa- ja valvontavirasto; suhde PL 119 §:ään*

*- Onko sääntely asianmukaista suhteessa perustuslain 119 §:n sääntelyyn ja perustuslakivaliokunnan sitä koskevaan tulkintakäytäntöön? Onko perustuslain 119 §:n vakiintunut tulkinta sovellettavissa ottaen huomioon uuden viraston toimialan laajuus?*

*- Missä määrin 119 § ja 11 luku muuten rajoittaa lainsäätäjän toimivaltaa järjestää valtionhallintoa?*

*Muodostuuko perustuslain 11 luvun sääntely harhaanjohtavaksi, jos valtionhallinto järjestetään nyt ehdotetulla tavalla?*

*- Miten arvioisitte PL 119 §:n kannalta sääntelyä virastossa olevista lautakunnista (42. lakiehdotuksen 16 § ja luonnos virastoa koskevaksi valtioneuvoston asetukseksi)*

Perustuslain 119 §:ää näyttäisi antavan melko joustavat mahdollisuudet järjestää valtion hallinnon rakennetta myös siten, ettei ainakaan kaikilla toimialoilla ole varsinaista aluehallintoa ( HE 1/1998vp s. 173/II). Tällaista joustavaa ja selvästi uuden julkisjohtamisen opin (NPM) mukaista kehitystä on nähtävissä viime vuosien hallinnon organisaatioiden järjestämisessä. Lääninhallitusten lakkauttamisesta lähtenyt muutos on nyt tullut eräällä tavalla tiensä päähän (Ks. kehityksestä Niemivuo, Matti: Aluehallinto ja aluepoliittinen lainsäädäntö 2013 s. 72-86) kun aluehallintovirastot ja ELY-keskukset lakkautetaan. Tämä joustavuudesta ja tehokkuusvaatimuksista kumpuava kehitys on aiemmin johtanut valtion hallintoviranomaisen aluejakoisen toiminnan toimialakohtaiseen lakkauttamiseen, jolloin valtakunnallisen viranomaisen alueelliseksi toimialaksi on määriteltä koko maa. (Näin verohallinto (503/2010), maanmittauslaitos (900/2013) ja tullilaitos (960/2012). Tällaista organisointimallia perustuslakivaliokunta ei sinänsä ole pitänyt ongelmallisena. (verohallinto, PeVL 5/2008 vp). PeVL 17/2009 vp - HE 74/2009 vp Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskuksesta, aluehallinto PeVL 21/2009 vp - HE 59/2009 vp, PeVL 15/2013 vp - VNS 1/2013).

Tällä lakiesityksellä muodostetaan uusi valtion monialainen keskushallintovirasto Valtion lupa- ja valvontavirasto Luova (HE 14/2018 vp s. 235). Kyseessä on valtakunnallinen monialainen keskushallintovirasto, joka poikkeaa kaikista aiemmista virastoista. Se on toimialaltaan huomattavan monialainen. Se myös käytännössä lakkauttaa valtion aluehallinnon. Siinä luovutaan asteellisesta toimivallanjaosta, osin myös asiallisesta toimivallanjaosta, vaikka viraston sisällä noita toimialoja tunnistetaankin. Tähän nähden muutoksen valtiosääntöoikeudellista periaatteellista tasoa on hallituksen esityksessä arvioitu vain vähän ja pitäytyen pitkälti PeL 119 §:n 2 momentin perustuslakivaliokunnan käytäntöön.

Valtion hallinnon rakennetta tulee nähdäkseni tarkastella oikeusvaltiollisessa kokonaisasetelmassa eikä pelkästään PeL 119 §:n lähtökohdista. Valtiojärjestyksen perusteista lähtien keskeistä on kansanvaltaisuus- ja oikeusvaltioperiaate (PeL 2§) sekä valtiollisten tehtävien jakoa ja parlamentarismia koskevat periaatteet. Näistä lähtökohdista tulee kysyä, miten valtion hallinnollisen organisaation uudellinen järjestäminen täyttää nämä kriteerit. Perustuslain hallinnon järjestämistä ja itsehallintoa koskeva 11 luku osaltaan määrittelee tätä. Hierarkkisen hallinnon päätehtävä on demokraattisessa oikeusvaltiossa toimeenpanna lainsäätäjän asettamia poliittisia tavoitteita. Tällöin kukin ministeriö ohjaa ja valvoo hallinnonalansa toimintaa. Näiden periaatteiden pitää toteutua, jotta näin monialainen keskushallintovirasto ilman hierarkkista aluehallintoa katsottaisiin perustuslain sallimaksi (Ks. Heikki, Kulla: Hierarkiasta verkostoihin. Teoksessa Avoin tehokas ja riippumaton. Edita 2010 s 83-94). Hierarkkinen hallinto ainakin lähtökohtaisesti perusteltua säilyttää ainakin niillä aloilla, joissa kyse on hallinnollisesta sääntelystä ja valvonnasta, jotta nuo oikeusvaltiolliset vaatimukset voidaan täyttää.

Huomion arvoista on, että Lauri Tarasti esitti selvityksessään rakenteellista mallia, jossa aluehallintoviranomaiset säilytettäisiin, kuitenkin siten, että niille tulisi valtakunnallinen toimivalta. Näille viranomaisille olisi tullut tehtäväksi myös maakuntien ja kuntien laillisuusvalvonta. Yksi virastoista olisi määrätty pääaluehallintovirastoksi, jolle nimitetään pääjohtaja ja johtoryhmä. Se päättäisi aluehallintovirastojen tehtäväjaosta ja koko yhteisen henkilökunnan käytöstä. Tehtävissä, joissa alueellinen läsnäolo on tarpeen, alueellinen työnjako ja aluehallintovirastot säilyisivät (Lauri Tarasti: Valtion aluehallinnon ja maakuntahallinnon uudistaminen - lukuun ottamatta sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta. Valtiovarainministeriön julkaisu – 3/2016. Valtiovarainministeriön julkaisu – 3/2016). Niissä kaikissa virastot toimivat *nimetyn ministeriön alaisena*. Nyt perustettavaksi ehdotettu Valtion lupa- ja valvontavirasto sen sijaan olisi valtioneuvoston alainen niiden *ministeriöiden yhteinen virasto*, joiden toimialaan kuuluvia tehtäviä se hoitaa. Viraston toimialueena olisi koko maa.

Esimerkiksi ympäristöhallinnon osalta hallinnon uudellinen rakenne on ongelmallinen. Parlamentaarisessa vastuussa eduskunnalle oleva hallitus ja sen (ympäristö)ministeriö, jolla ei ole aluehallintoa, ei muutoksen jälkeen voi perustuslain oikeusvaltioperiaatteen edellyttämällä tavalla ohjata ja valvoa ainakaan alueidenkäyttöä MRL 18 §:n tullessa kumotuksi. Tältä osin ohjattavana ja valvottavana ovat olleet itsehallinnolliset kunnat, jolloin ohjauksesta ja valvonnasta on säädetty laissa ja valvontakin on rajoittunut vain laillisuuteen, mutta valtion on voitava hoitaa omat oikeusvaltioperiaatteesta kumpuavat velvoitteensa myös itsehallintoa koskevissa kysymyksissä, alueidenkäytössäkin, koska siihen kytkeytyy valtakunnallisia intressejä.

#### *Perustuslain 11 luvun rakenne valtionhallinnon näkökulmasta*

Valtionhallinnon muutoksen jälkeen perustuslain 11 luvun rakenne on jossain määrin hämärä.

Perustuslain 119 § rakentuu nähdäkseni lähtökohtaisesti hierarkkisen hallinnon periaatteelle, vaikka se alue- ja paikallishallinnon osalta käyttää ilmaisumuotoa ”voi”. Toisaalta 119 §:n 2 momentin mukaan valtion alue- ja paikallishallinnon perusteista, joita siis oletetaan ainakin jossain määrin olevan, säädetään lailla.

Hallinnollisia jaotuksia koskeva 122 § viittaa niin ikään aluejaotuksiin edellyttäessään niiltä yhteensopivuutta ja kielellisten oikeuksien turvaamista niissä.

Kun tähän kokonaisuuteen liitetään vielä kunnat, joiden aluejaosta säädetään lailla ja itsehallinnolliset maakunnat, hallinnon rakenteen kokonaisuus ei ainakaan selvästi ilmene perustuslaista.

## 2. Valtion lupa- ja valvontavirasto; viraston ohjaus

- Onko ehdotettu sääntely sopusoinnussa valtioneuvoston päätöksentekoa koskevan perustuslakisääntelyn kanssa?

Luova-lain 1 §:n mukaan virasto on valtioneuvoston alainen niiden *ministeriöiden yhteinen virasto*, joiden toimialaan kuuluvia tehtäviä se hoitaa. Kyseessä on näin uudenlainen virasto (HE s. 234). Tällainen yhteinen ohjaus vaatisi edellä mainituista oikeusvaltiollisista lähtökohdista tarkennuksia, vaikka Luova-lain 12 ja 13 §:ssä määritelläänkin yhteisen ohjauksen asemaa ja toiminnallinen ohjaus on siitä eriytetty (15 §). Yhteisessä ohjauksessa pyritään yksimielisyyteen ja ristiriitatilanteissa asia saatetaan valtioneuvoston käsiteltäväksi. Tämä ei kuitenkaan koske lain 12 §:n 2 momentin 1 kohtaa eikä 3 kohtaa. Perustuslain 68 §:n mukaan kuitenkin jokainen ministeri vastaa mm. toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta, joten yhteisen ohjauksen suhde tähän säännökseen jää vähintäänkin epäselväksi. Perustuslain 67 § taas edellyttää, että valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä. Yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii. Valtioneuvostossa käsiteltävät asiat on valmisteltava asianomaisessa ministeriössä. Ministeriöiden yhteinen ohjaus, erimielisyystilanteet ja riitojen käsittely valtioneuvoston yleisistunnossa on tässä suhteessa vähintäänkin epäselvä.

## 3. Valtion lupa- ja valvontavirasto; yleisen edun valvonta ympäristö- ja kaavoitusasioissa muutoksenhakuoikeus

- Miten arvioisitte ympäristölupaprosessin julkisuuskysymyksiä uudessa virastossa ja niiden liittymää perustuslakiin?

- Maakuntauudistuksen yhteydessä ELY-keskukset ehdotetaan lakkautettaviksi, minkä vuoksi myös maankäyttö- ja rakennuslain 18 §:n mukainen kaavoituksen valvontatehtävä lakkaa. Miten arvioisitte muutosta PL 20 §:n kannalta?

Aikaisemmassa lausunnossani olen käsitellyt ELY-keskuksen lakkauttamista ja maankäyttö- ja rakennuslain 18 §:n mukaisen valvontatehtävän lakkauttamista. Olen katsonut, ettei esitys täytä PeL 20 §:ssä julkiselle vallalle asetettua velvoitetta turvata PL 20 §:n velvoitteet.

Ympäristöperusoikeuden toteutuminen ja turvaaminen vaativat viranomaisvalvontaa, vuorovaikutteista menettelyä ja osallistumisoikeuksia. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan

edellyttänyt osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien toteutumista myös käytännössä, näiden toteutumisen seuraamista sekä muutoksenhakumahdollisuuksienkin säilymistä laajana (PeVL 38/1998 vp). Myös eduskunta edellytti maankäyttö- ja rakennuslain hyväksyessään, että uuden lain toimivuutta seurataan kiinnittäen huomiota erityisesti kansalaisten vaikutusmahdollisuuksiin (EV 248/1998 vp - HE 101/1998 vp). Näitä osallistumisoikeuksia on tukenut Ely-keskusten kaavoituksen ja muun alueiden käytön valvontatehtävä ja valitusoikeus, jotka poistuvat. Uudistan kaiken aiemmassa lausunnossa esittämäni ja totean vielä seuraavaa.

Maankäyttö- ja rakennuslain muutos 230/2017 (HE 251/2016), joka tuli voimaan 1.5.2017 ja jota ei tuotu perustuslakivaliokunnan käsittelyyn, synnytti jo sinänsä tilanteen, joka vaarantaa ympäristöperusoikeuden toteutumista. Tuolla muutoksella poistettiin mm. osallistumis- ja arvointimenettelyä koskeva neuvotteluveto ja rajoitettiin ELY-keskusten valitusoikeutta. Osallisten näkökulmasta ja ympäristöperusoikeuden turvaamisen kannalta kyseessä oli heikennys. Tämä muutos vahvistaa tätä kehitystä. Vaikutukset liittyvät yhtäältä ympäristöarvojen asemaan päätöksenteossa ja toisaalta osallisten vaikutusmahdollisuuksiin, minkä seikkojen valvonta heikkenee merkittävästi.

Nyt kyseessä oleva sääntelymuutos nostaa esille monenlaisia ympäristöperusoikeuteen ja muihinkin perusoikeuteen kiinnittyviä ongelmia. Viranomaiselle on lähtökohtaisesti annettu valitusoikeus julkisen intressin turvaamiseksi, kuten yksityiselle yksityisten intressien. Julkinen ja yksityinen intressi kuitenkin lomittuvat toinen toisiinsa eivätkä ole selvästi aina erotettavissa. Julkisen intressin turvaaminen voi samalla suojata myös yksityistä intressiä. Esimerkiksi maanomistajien yhdenvertaisuus vaikkapa rantarakentamisessa on myös julkinen intressi. Rantarakentamisessa on kuitenkin kysymys myös ympäristöperusoikeuden turvaamisesta, osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista ja terveellisen ja turvallisen ympäristön varmistamisesta sekä vastuusta luonnon monimuotoisuuden säilymisestä.

Kuvaan muutoksen vaikutuksia seuraavassa kahden konkreettisen esimerkin valossa

1. *Kaavoituksen luonne abstrakteja normeja asettavana hallintopäätöksenä: kaavoja sovelletaan lukuisiin yksittäisiin tilanteisiin.*

Kaikilla kaavoilla on kaavalajista riippuvia oikeusvaikutuksia, jotka kohdistuvat maankäyttöön ja rakentamiseen ja muuhunkin alueiden käyttöön. Kaavakartta kaavamerkintöineen määrittelee yksittäisten hankkeitten toteuttajien, rakentajien, maanomistajien, hankkeen naapureiden, maan- ja metsänomistajien oikeuksia ja vaikuttaa luonnon, maiseman ja perinne- ja kulttuuriympäristön säilymiseen. Samalla kysymys on eri perusoikeuksien – lainsäädäntöön jo lähtökohtaisesti sisältyvien – punninnasta. ELY-keskukset ovat perinteisesti viranomaisneuvotteluissa käsitelleet kaavojen ja kaavamerkintöjen laillisuutta ja vaikuttaneet siten niiden laillisuuteen ja perusoikeuksien toteutumiseen. ELY-keskusten tekemien valitusten menestymisestä päätellen ne ovat valvontatehtävässään perehtyneet vallitsevaan oikeuskäytäntöön ja siten vaikuttaneet perusoikeuksien toteutumiseen.

Tässä lakipaketissa millekään viranomaiselle ei sisälly mainittua valvontatehtävää, vaikka kysymys on perusoikeusherkästä lainsäädännöstä. Mikään viranomainen ei valvo tältä osin maakuntakaavoitusta eikä maakunnille asetettu kuntien kaavoituksen edistämistehtävä kerro mitään edes oikeudellisesta neuvonnasta. Toisaalta valvontatehtävä soveltuu vain valtion viranomaiselle, koska maakuntakaavojakin on valvottava.

Mikäli lainvastaisia kaavoja, lainvastaisia ja epämääräisiä kaavamääräyksiä jää valvonnan puutteen vuoksi voimaan, ne muotoavat laajasti ympäristön tilaa, kun niitä sovelletaan lukuisiin yksittäisiin tapauksiin.

2. *Rantarakentamisen mitoitustilasta on kysymys, joka vaikuttaa moniin erilaisiin luontoarvoihin (eläin- ja kasvilajit, pohjavesi, vesistön tila jne) (PeL 20 §).*

Rantarakentamista säännellään maankäyttö- ja rakennuslaissa siten, että rannalle on pääsääntöisesti laadittava ranta-asemakaava tai rantayleiskaava. Ranta-alueelle voidaan myös myöntää suunnittelutarveratkaisu tai poikkeamislupa laissa säädettyjen edellytysten täyttyessä. Tässä suhteessa tehtävä virheellinen valinta heikentää ympäristöperusoikeuden turvaamia osallistumisoikeuksia (PeL 20.2 §), koska kaavoitusvaihtoehtoon liittyvät laajat osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet voidaan poikkeamismenettelyissä ja suunnittelutarveratkaisussa sivuuttaa. Suunnittelutarveratkaisuja ja poikkeamislupia koskevat ELY-keskusten valitukset ovat tehtyjen selvitysten mukaan menestyneet huolestuttavan hyvin, joten valvonnalle on tarvetta. Valitukset ilmentävät myös sitä, että painetta asioiden ratkaisemiseen poikkeamislupin ja suunnittelutarveratkaisulla on, vaikka oikea väline olisi osallistumisoikeudet turvaava kaavoitusmenettely. Näiden menettelyjen pysyminen systemaattisella paikallaan olisi tärkeää, ja siihen voidaan vaikuttaa valvonnalla.

Rantarakentamisen mitoitusta on määritelty usein oikeuskäytännössä ja ELY-keskusten käytettävissä oleva valitusoikeus on tuonut kaavoituksen päätöksentekoon ryhtiä. Mitoitusta on käsitelty viranomaisneuvotteluissa ja valituksiin on turvauduttu vain harvoin. Valituksissaan ELY-keskukset ovat menestyneet erittäin hyvin. Nimenomaan rantayleiskaavoja koskevien ELY-keskusten valitusten menestyminen kertoo, että rantarakentamisen sallittavuuteen kohdistuu kunnissa painetta muilla kuin lain sallimilla perusteilla.

Muutoksen 230/2017 jälkeen rantarakentamisen valvonta on ollut ELY-keskusten toimivallassa vain, jos kysymys on valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittävästä asiasta. Tämän muutoksen vaikutuksia ei vielä ole arvioitu. Tutkimukseni Oikeusvaltiolliset vaatimukset alueidenkäytön viranomaisrooleille (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 11/2018) yhteydessä osallistuin kaavajuristipäiville Turussa 25.10.2017. ELY-keskusten kaavajuristien kokemuksen mukaan paineita nimenomaan rantarakentamiseen on esiintynyt, eivätkä ELY-keskukset enää ole voineet valittaa valitusoikeuden rajoituksen vuoksi vaikka ovat pitäneet päätöksiä aiempaan oikeuskäytäntöön nojaten lainvastaisina liiallisen rakentamisen ja siihen kytkettyjen ympäristöintressien vuoksi.

Nyt ehdotettavan muutoksen jälkeen minkään viranomaisen tehtävänä ei ole huolehtia rakentamisen mitoituksesta kyseisten arvojen turvaamiseksi alueidenkäytössä.

Ympäristöedun valvonta jää tältäkin osin muutoksen jälkeen käytännössä kansalais- ja ympäristöjärjestöille ja yksittäisille kuntalaisille. Näille ei kuitenkaan voida siirtää julkisen vallan vastuuta (PeL 124 §). Järjestöillä ja kuntalaisilla ei myöskään voi olla samaa tietoa kuin viranomaisilla.

Valtiojärjestyksen perusteista lähtien väitän myös, ettei valtio voi luopua vastuustaan eli perusoikeuksien ja lainalaisuuden turvaamismekanismeista itsehallinnon vahvistamistavoitteensa vuoksi. Ei voi, koska lainsäädäntövalta on eduskunnalla - ei kunnissa ja maakunnissa - ja parlamentaarinen vastuu itsehallinnonkin osalta edellyttää lainalaisuuden toteutumista ja sen valvontaa. Lainalaisuutta on noudatettava ja perusoikeudet turvattava myös itsehallinnollisissa viranomaisissa.

#### *4. Maakunnan itsehallinto*

- Miten arvioisitte maakunnan itsehallinnon kannalta säännöksiä maakuntien pakollisesta yhteistoiminnasta ja valtion yhteistoimintaa koskevasta päätöksentekotoimivallasta?
- Miten arvioisitte maakunnan itsehallinnon kannalta asetuksenantovaltuuksia ja valtion viranomaisen toimivalta määrätä maakuntia (esim. 31. lakiehdotuksen 3:14)?

-----

#### *5. Vaikutukset kunnalliseen itsehallintoon*

- Miten arvioisitte kunnallisen itsehallinnon kannalta kunnilta pois siirrettävien tehtävien laajuutta, maakunnan kuntiin kohdistuvaa valvontatehtävää (99. lakiehdotus) ja maakuntakaavoituksen siirtämistä maakunnan tehtäväksi (199. lakiehdotus)?

### **Kunnallinen itsehallinto, kunnilta maakunnille siirtyvät tehtävät ja maakuntakaavoitus**

Kunnilta on siirtymässä maakunnille sosiaali- ja terveydenhuollon, pelastustoimen ja ympäristöterveydenhuollon sekä maaseutuhallinnon ja lomituksen tehtävät. Perustuslakivaliokunta on aiemmin lausunnossaan 26/2017 vp katsonut, ettei näistä aloista suurimman eli sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämis- ja tuottamistehtävien siirto pois kunnilta merkitse niin ratkaisevaa kuntien tehtävien kaventamista, että se sellaisenaan olisi ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan kanssa. Näin arvioitiin, koska kunnille jäisi edelleen merkittäviä tehtäviä, kuten kuntalaisten hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen ja siihen liittyvät liikunta- ja kulttuuripalvelut sekä varhaiskasvatus, esi- ja perusopetus, kaavoitus ja elinkeinopolitiikka. Merkitystä annettiin myös sille, että ehdotetulle tehtävien siirrolle on esitettävissä etenkin perusoikeuksien toteutumisen turvaamiseen liittyviä painavia perusteita (ks. myös PeVL 67/2014 vp, s. 6/II). Pidän näiden tehtävien siirtoa perusteltuna, eivätkä ne tee kunnallista itsehallintoa merkityksettömäksi. Koska perustuslakivaliokunta on viitannut myös kaavoitukseen kunnan tehtävänä ja kun siihen kohdistuu muutoksia, käsittelen seuraavassa maakuntakaavoituksen siirtoa maakunnille ja arvioin sen merkitystä kunnalliseen itsehallintoon.

Maakuntakaavoitus siirtyy kuntayhtyminä toimivilta maakunnan liitoilta itsehallinnollisille maakunnille. Arvioinnissa on siksi tarpeen käsitellä 1) maakuntakaavan merkitystä kaavajärjestelmässä suhteessa valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin ja erilaisten yleisten etujen turvaamiseen sekä 2) maakuntakaavan suhdetta kuntien kaavoitukseen. Jos muutos heikentää kunnallista itsehallintoa, on tarpeen arvioida, onko sille valtiosääntöoikeuden kannalta asianmukaiset perusteet.

Maakuntakaavoituksen kautta valtioneuvoston hyväksymät valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet kanavoituvat maakuntakaavaan ja sitä kautta kuntien kaavoitukseen (MRL 25 § ja lakiehdotus 25 §). Maakuntakaavoissa varataan alueita myös maakunnallisista lähtökohdista. Kunnat taas päättävät

kaikki rakentamiseen oikeuttavat paikalliset kaavat (asemakaava, ranta-asemakaava) ja myös yleiskaavat. Maakuntakaava kuitenkin vaikuttaa kuntien kaavoitukseen sen ohjausvaikutuksen kautta. Maakuntakaava on ohjeena kuntien yleiskaavoitukselle ja asemakaavoitukselle ja ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi (MRL 32 §). Maakuntakaavan merkitys on siinä, että se tuo paikallisista lähtökohdista tehtäviin kuntien kaavoituspäätöksiin mukaan näitä yleisempiä intressejä. Maakuntakaavan sisältövaatimuksista ilmenee, että turvattavana on monia perusoikeusjärjestelmän kannalta keskeisiä arvoja (MR-lakiehdotus 28 §).

Muutos vaikuttaa jossain määrin kuntien asemaan. Kuntien maakuntakaavoitusta koskeva rahoitusvastuu poistuu. Maakuntakaavoituksen päätöksentekijöitä ovat vaaleilla valittavat luottamushenkilöt eivätkä kunnat enää nimeä suoraan edustajia maakuntakaavasta päättävään toimielimeen. Näin tarkastellen voitaisiin ehkä väittää, että kuntien vaikutusvalta maakuntakaavoitukseen heikkenee, koska vaaleilla valitut valtuutetut ovat koko alueen edustajia, vaikka voivatkin samanaikaisesti toimia jonkin jäsenkunnan luottamushenkilönä. Tämä tarkastelutapa on kuitenkin puutteellista, sillä maakuntien liitoissakin päätöksentekijöiden tulisi tarkastella maakuntakaavaa lain sille asettamien sisältövaatimusten näkökulmasta ja kaavan tarkoitus huomioon ottaen alueellisesta näkökulmasta, eikä omaa kuntaa koskevana etukysymyksenä. Käytännössä kuntapohjainen edustus lienee kuitenkin vaikuttanut päätöksentekoon. Tämä näkyy varsinkin siinä, että maakuntien liitot eivät ole tietääkseni laisinkaan valittaneet kuntien kaavoista maakuntakaavan vastaisuuden perusteella. Tuolla perusteella on valittanut ELY-keskus ja useimmiten menestyen. Tällöin voidaan pikemminkin kysyä, olisiko maakuntakaavan päätöksentekijöiden pitänyt valittaa kunnan kaavasta sen maakuntakaavoituksen vastaisuuden perusteella. Aluepohjainen edustus saattaa muuttaa tilannetta ja tuoda tähän kaavoitukseen uudenlaista ryhtiä. Nähdäkseni se on varsin perusteltua oikeudellisesta näkökulmasta.

Kuntien näkökulmat ja vaikutusmahdollisuus on lakiehdotuksessa pyritty ottamaan huomioon siten, että maakuntakaavan laatimisen valmistelua ohjaamaan on asetettava maakunnan ja kaava-alueen kuntien yhteistyöryhmä, jossa on alueen kaikkien kuntien ja maakunnan nimeämät edustajat (MR-lakiehdotus 27 §). Samaa tavoitetta edistää säännös maakunnan ja kuntien yhteistyöstä alueiden käytön suunnittelussa (MR-lakiehdotus 8 §). Aluevarauksien osoittamista on rajoitettu siten, että niitä osoitetaan vain valtakunnallisten ja maakunnallisten tarpeiden edellyttäessä, ei enää useamman kuin yhden kunnan alueiden käytön yhteensovittamisen kannalta (MR-lakiehdotus 25 §). Tämä vaikuttaa myös ohjausvaikutukseen. Yhteinen yleiskaava voidaan antaa kuntayhtymän tai muun kuntien yhteistyöelimen laadittavaksi, ei siis maakunnan (MR-lakiehdotus 47 §), mikä osaltaan huomioi kuntien itsehallinnon.

Maakunnan päättämä maakuntakaava vaikuttaa ohjausvaikutuksensa mukaisesti kuntien kaavoitukseen. Pelkästään maakuntakaavan siirtyminen maakuntavaltuustolle ei kuitenkaan heikennä kunnallista itsehallintoa, kuten edellä olen perustellut. Huomioon pitää erityisesti ottaa maakuntakaavan alueellinen ohjaustaso ja sen luonne valtakunnallisia ja maakunnallisia intressejä välittävänä kaavana

## **Lakiehdotuksen 99 sisältämä maakunnan valvontatehtävä ja kuntiin kohdistettava määräys**

Vesihuoltolain muuttamista koskevan lakiehdotuksen 4 §:n mukaan lain mukaisia valvontaviranomaisia ovat maakunta ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Lakiehdotuksen 29

§:n mukaan valvontaviranomainen voi kieltää sitä joka rikkoo lakia tai sen nojalla annettua säännöstä jatkamasta tai toistamasta säännösten vastaista menettelyä tai määrätä hänet täyttämään velvollisuutensa. Kuntaan kohdistuvan kiellon tai määräyksen antaa maakunta.

Kunta ja maakunta ovat molemmat itsehallinnollisia toimijoita, eikä kunta ole hierarkkisesti maakunnan alapuolella. Tästä näkökulmasta maakunnan kuntaa koskevaa valvontaa voidaan kritisoida. Esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslaissa omaksuttu malli ei mahdollista maakuntien kuntia koskevaa yleistä valvontaa, vaikka maakunnalla onkin mahdollisuus valittaa kunnan kaavasta *sen toimialaan kuuluvissa asioissa* (MR-lakiehdotus 191 §).

Kysymys kytkeytyy vesihuoltolaissakin siten maakunnalle annettuun valvontatehtävään. Valvojalla täytyy olla mainittu valta, mutta kunnallisen ja maakunnallisen itsehallinnon suhteen kannalta olisi perusteltua, että valvontatehtävä kuuluisi pikemminkin valtion Luova-virastolle. Näin siksikin, että toinen valvontaviranomainen on kunnan ympäristönsuojeluviranomainen, eivätkä ympäristönsuojelutehtävät kuulu maakunnalle vaan Luovalle. Maakunnalle annettavalla valvontatehtävällä ja siihen kytkeytyvällä määräystenantovallalla, tulisi vähintäänkin esittää paremmat perustelut.

#### *6. Ehdotettu sääntelykokonaisuus maakuntien tehtävistä*

*- Onko mielestänne valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista, jos HE 15/2017 vp:ssä ehdotetun maakuntalain 6 § maakuntien tehtävistä ja HE 14/2018 vp:een sisältyvät maakunnan tehtäviä koskevat lait tulevat voimaan eri ajankohtina?*

*- Missä määrin maakuntien tehtävistä on valtiosäännön näkökulmasta säädettävä ennen maakuntavaaleja?*

Maakuntalakiehdotuksessa maakuntien tehtäväpiiri säädetään yleispiirteisesti luetellen maakuntalain 6 §:ssä. Säännöksen mukaan maakunta hoitaa sille laissa säädettyjä tehtäviä luetelluilla tehtäväaloilla. Tehtäviä koskevista aineellisista laeista kuitenkin vasta seuraa oikeus ja velvollisuus laissa säädettyjen tehtävien suorittamiseen ja tarvittaessa julkisen vallan käyttämiseen. Maakuntalain 6 §:n luettelon hyväksymisellä voitaneen katsoa periaatetasolla hyväksytyn kyseiset tehtäväalat maakunnan tehtäviksi. Materiaalisen lain säätämisen yhteydessä voi kuitenkin tulla esille tarpeita osittain muuttaa tehtäväalaa, jolloin maakuntalakiakin jouduttaisiin muuttamaan. Siksi en pidä asianmukaisena eriaikaista menettelyä. Sääntelyn ja toimivallan selkeyden vuoksi en pidä tätä hyvänä ratkaisuna.

Mikäli esimerkiksi MRL 18 §:ää muutettaisiin antamalla kuntien ja maakuntien alueiden valvontatehtävä Luovalle ja kytkemällä siihen mukaan edistämistehtävä, maakuntalakia tulisi muuttaa. Muutos vaikuttaisi maakuntalakiin, Luova-lakiin ja aineelliseen sääntelyyn. Vastaavanlaisia tilanteita lienee niissä kaikissa tilanteissa, joissa tehtäväpiiri ja toimivallat määräytyvät uudella tavalla. Nämä seikat saattavat vaikuttaa paitsi maakuntavaltuuston vaalikelpoisuuskysymyksiin myös muiden toimielinten osalta järjestäytymiseen vaalikelpoisuuden täyttävällä tavalla, ainakin mikäli järjestäytymisen ja tehtävälainsäädännön voimaantulon välinen aika jää pitkäksi.

Selkein valtiosääntöoikeudellinen ongelma kytkeytyy nähdäkseni kuitenkin nimenomaan vaaleihin. Kansanvaltaisuusperiaatteen toteutuminen edellyttää, että maakunnan toimivalta ja tehtävät on riittävän selkeästi määritelty ennen maakuntavaaleja. Pelkkä maakunnan tehtäväpiiriä koskeva 6 § ei vielä takaa mainittua selkeyttä. Maakunnan tehtäväala ja toimivalta on tärkeää

ehdokasasettelunkin näkökulmasta. Vaaleissa ehdokkaiksi asettuvien on tunnettava maakunnan tehtäväpiiri ja toimivalta riittävän hyvin voidakseen päättää ehdokkaaksi asettumisestaan. Joissakin tilanteissa tämä voi olla merkityksellistä myös vaalikelpoisuuden kannalta. Esimerkiksi vaalikelpoinen maakuntalain 61 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan ei ole valtion virkamies, joka hoitaa välittömästi maakuntaa koskevia valvontatehtäviä. Luovan alueidenkäyttöä hoitava virkamies ei siten olisi vaalikelpoinen, mikäli Luovalle säädetään alueidenkäytön valvontatehtävä ja tätä tehtävää hoitavat henkilöt siirretään Luovaan, kuten esitän. Lakiesityksen mukaan Luovalle ei tulisi valvontatehtävää ja ELY:n näitä tehtäviä hoitavat henkilöt siirrettäisiin maakunnan tehtäviin, mutta ei välttämättä johtaviin tehtäviin, jolloin he olisivat vaalikelpoisia maakuntavaltuustoon (maakuntalaki 61 §:n 1 momentin 2 kohta). Kysymys on siis avoin ja tämä on vain yksi mahdollinen epäselvä vaalikelpoisuuskysymys.

#### *7. Päätöksentekijä maakunnassa*

*- Päätöksentekotasoa maakunnassa koskeva sääntely vaihtelee HE 14/2018 vp:een sisältyvissä lakiehdotuksissa (esim. viranhaltijapäätös/maakunnan toimielimen päätös/määrättävä hallintosäännössä). Hallintovaliokunta on lisäksi ehdottanut otto-oikeutta koskevan säännöksen lisäämistä maakuntalakiin (HaVL 3/2018 vp, jakso 9.3, s. 44-46). Onko sääntely käsityksenne mukaan merkityksellistä perustuslain kannalta? Jos, niin muodostuuko sääntely ongelmalliseksi?*

Monet maakunnalle valtion aluehallinnosta siirrettävät tehtävät ovat oikeusharkintaisia, eikä niihin sisällys poliittisia tarkoituksenmukaisuuskysymyksiä. Tällaisten tehtävien hoitaminen on oikeusvaltiollisista syistä, riippumattoman päätöksenteon turvaamiseksi ja lainalaisuuden ja yhdenvertaisuusperiaatteen noudattamisen vuoksi syytä osoittaa viranhaltijan ratkaistavaksi. Tämä on otettu hyvin huomioon esimerkiksi maakuntalain 79.3 §:ssä siten, että maakunnan hallintosäännössä on annettava maakunnalle kuuluva toimivalta viranhaltijalle muun muassa laissa tai asetuksessa säädettyissä lupa-, ilmoitus-, valvonta- tai toimitusmenettelyä koskevissa asioissa, yksilöön kohdistuvissa sosiaali- ja terveydenhuollon asioissa ja muissa laissa erikseen säädettyissä tehtävissä. keskeinen maakunnille osoitettujen oikeusharkintaisten viranomaispäätösten riippumattomuuden ja eri lakien mukaisten yleisten etujen asianmukaisen huomioonottamisen näkökulmasta. Vastaavaa sääntelymallia on syytä noudattaa aineellisessa lainsäädännössä oikeusharkintaisten viranomaispäätösten riippumattomuuden turvaamiseksi.

Mikäli maakunnan monijäseniselle toimielimelle siirretään tehdyn sopimuksen perusteella esimerkiksi rakennusvalvonnan tehtäviä, maankäyttö- ja rakennuslakiehdotuksen 21 §:n mukaan tehtävistä huolehtii monijäseninen toimielin, jona ei kuitenkaan voi toimia maakuntahallitus. Sääntely vastaa tältä osin kuntien rakennusvalvonnassa perinteisesti noudatettua ja on nähdäkseni asianmukainen. Näihinkään tehtäviin ei sovelleta otto-oikeutta (79.3 §)

Hallintovaliokunta on ehdottanut otto-oikeuden sisällyttämistä maakuntalakiin.

#### *80 § (uusi)*

##### ***Asian ottaminen ylemmän toimielimen käsiteltäväksi***

*Maakuntahallitus, maakuntahallituksen puheenjohtaja, maakuntajohtaja ja hallintosäännössä määrätty maakunnan viranhaltija voivat ottaa maakuntahallituksen käsiteltäväksi asian, joka on tämän lain nojalla siirretty maakuntahallituksen alaisen viranomaisen tai maakuntahallituksen jaoston toimivaltaan ja jossa asianomainen viranomainen on tehnyt päätöksen. Oikeutta siirtää asia maakuntahallituksen käsiteltäväksi ei ole kuitenkaan asiassa, joka on lain nojalla siirretty liikelaitoksen toimivaltaan.*

*Maakunnan liikelaitoksen johtokunta, sen puheenjohtaja tai maakunnan liikelaitoksen alainen viranhaltija voivat ottaa liikelaitoksen johtokunnan käsiteltäväksi asian, joka on tämän lain nojalla*

siirretty liikelaitoksen johtokunnan alaisen viranomaisen toimivaltaan ja jossa asianomainen viranomainen on tehnyt päätöksen.

Asia on otettava ylemmän toimielimen käsiteltäväksi sen ajan kuluessa, jossa 134 §:ssä tarkoitettu oikaisuvaatimus päätöksestä on tehtävä.

*Ylemmän toimielimen käsiteltäväksi ei kuitenkaan saa ottaa 79 §:n 3 momentissa tarkoitettuja lain nojalla viranhaltijalle säädettyjä asioita.*

Totean, että otto-oikeutta koskeva säännös sulkee onnistuneesti otto-oikeuden ulkopuolelle lain nojalla viranhaltijalle säädetyt asiat. Sääntelymalli samalla edellyttää, että sääntelykokonaisuudessa käydään huolellisesti läpi kaikki ne oikeusharkintaiset ja siten riippumattomuutta edellyttävät asiakokonaisuudet eri lakien osalta, joita koskeva päätösvalta tulee laissa säätää viranhaltijalle 79.3 §:ssä erikseen lueteltujen lisäksi. Tämän lausunnon yhteydessä minulla ei ole mahdollisuutta eritellä näitä lukuisia oikeusharkintaisia ja oikeusturvaan liittyviä asiaryhmiä.