Helsinki

20.4.2018

Perustuslakivaliokunnalle

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

Johdanto

Helsingin kaupunginvaltuusto on 4.4.2018 (§ 68) lausuntonaan eduskunnalle todennut, että maakunta- ja sote-uudistusta koskevaa ehdotuskokonaisuutta ei tule hyväksyä.

Perustuslakivaliokunnassa nyt käsiteltävänä olevan ehdotuskokonaisuuden osan, HE 14/2018 vp:n, osalta lausun Helsingin kaupungin puolesta kunnioittaen seuraavaa.

Maakuntakaavoituksen siirtäminen maakunnalliseksi toiminnaksi on kunnallisen itsehallinnon vastaista

Hallitus katsoo (s. 489–490), ettei esitetty maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) muutos (199. lakiehdotus) loukkaa perustuslain 121 §:n 1 momentissa tarkoitettuun kunnalliseen itsehallintoon kuuluvaa oikeutta päättää alueidensa kaavoituksesta. Helsingin kaupunki on tästä päätelmästä eri mieltä.

Päätösvalta kunnan alueen kaavoituksesta kuuluu perustuslaissa suojatun kunnallisen itsehallinnon ydinalueeseen. Nykyisessä MRL 26 §:ssä maakunnan liitolle (pakkokuntayhtymälle) säädetyn maakuntakaavoitusta ja muuta maakunnan suunnittelua koskevan päätösvallan ei voida katsoa liiallisesti loukkaavan kunnallista itsehallintoa, koska kuntien vaikutusvalta maakunnan liitossa toteutuu niiden oikeudessa nimittää maakuntavaltuuston jäsenet.

Päätösvallan siirtäminen kuntayhtymältä kunnan edes välilliseen vaikutuspiiriin kuulumattomalle toimijalle eli maakunnalle merkitsee kunnanvaltuuston vaikutusvallan kaventumista. Kahdella itsehallinnollisella toimijalla olisi toimivaltaa samassa tehtäväkokonaisuudessa siten, että maakunnan päätöksillä on oikeusvaikutuksia kuntatason päätöksiin. Kunnallisen itsehallinnon kaventumiseen liittyvien ongelmien lisäksi tämä samalla altistaa maankäytön suunnittelun kahden toisistaan riippumattoman mandaatin välisille ristiriidoille, mikä ei millään tavalla edistä maankäytön suunnittelun sujuvuutta. Näin huolimatta siitä, että maakuntakaavan kattavuutta pyritään esityksessä säätelemään niin, että se koskisi vain valtakunnan tai maakunnan tavoitteiden kannalta merkittäviä asioita. Maakuntakaavan oikeusvaikutukset kohdistuvat lopulta kuitenkin kunnan sisäiseen päätösvaltaanOn totta, että esitys ei sinänsä heikennä kansanvaltaisuuden toteutumisen edellytyksiä, koska kaikki kaavoitusta koskevat päätökset olisivat edelleen demokraattisesti legitiimejä; ne voitaisiin viime kädessä johtaa vaalitulokseen perustuvasta toimivallasta. Näitä vaaleja vain olisi kahdet eikä enää yhdet. Esityksessä mainitut maakunnan ja kuntien välistä yhteistoimintaa koskevat ohjeluontoiset säännökset eivät muuta

Kaupunginkanslia
PL 1
00099 HELSINGIN KAUPUNKI

tätä perustavanluontoista murrosta. Jos maakuntavaalien tuloksella on vaikutusta maankäytön suunnitteluun, kunnallinen kaavoitusmonopoli siirtyy oikeushistoriaan. Tämä olisi merkittävä puuttuminen kunnallisen itsehallinnon perusteisiin eikä hallituksen kantaa tältä osin voida pitää perusteltuna.

Hallituksen esitykseen sisältyvä 199. lakiehdotus on perustuslain 121 §:n 1 momentin vastainen.

Rakennusvalvonnan tehtävien siirtäminen maakunnalle voi vaarantaa yhdenvertaisuusperiaatteen

Ehdotuksen mukaan MRL 21 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että rakennusvalvonnan viranomaistehtävät voidaan maakunnan ja sen alueen kaikkien kuntien tekemällä sopimuksella siirtää maakunnan hoidettavaksi. MRL 145 §:n mukaan tarkastus- ja valvontatehtävistä sekä muista viranomaistehtävistä on suoritettava maksu, jonka perusteet määrätään kunnan hyväksymässä taksassa. Tähän säännökseen ei ole ehdotettu muutoksia. Koska rakennusvalvontataksat hyväksytään kuntakohtaisesti, saman viranomaisen hoitamista samoista rakennusvalvontatehtävistä voidaan eri puolilla maakuntaa periä eri suuruisia maksuja. Ehdotettu sääntely voi johtaa perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuusperiaatteen vaarantumiseen. Tässä tarkoitettu lainmuutos saattaisi jatkossa johtaa paineisiin uudelleen muuttaa MRL:ää siten, että rakennusvalvontataksan hyväksyminen siirtyisi kunnalta maakunnalle.

Rakennusjärjestyksen hyväksyisi edelleen kunnanvaltuusto. Kussakin maakunnan kunnassa olisi siten voimassa jossakin määrin toisistaan poikkeavat rakennusjärjestykset. Maakunnallisessa rakennusvalvonnassa myös tämä olisi vaikeasti hallittavissa ja hyväksyttävissä ja johtaisi yhdenvertaisuuden nimissä paineisiin yhdenmukaistaa rakentamisen sääntelyä eli siirtää rakennusjärjestyksen hyväksyminen kunnalta maakunnalle.

Yhdenvertaisuusperiaatteen vaaliminen tällaisissa tilanteissa saattaisi siis edellyttää kunnan itsehallinnon edelleen supistamista. Mahdollisen Uudenmaan maakunnan/Helsingin kaupungin osalta riski on kuitenkin lähinnä teoreettinen, koska kaupunki tuskin katsoisi rakennusvalvonnan tehtävien siirtämisen maakunnalle olevan kaupungin etujen mukaista.

Maakuntavaalien aikataulu ei vastaa kansanvaltaisuuden periaatetta

Maakuntavaalien toimittamista koskevat lakiehdotukset eivät sisälly HE 14/2018 vp:hen, mutta koska esitys sisältää suuren joukon maakuntavaltuustolle säädettäviä tehtäviä ja viittauksen (s. 276) edelleen myös siihen, että maakuntavaalit toimitetaan vuoden 2018 presidentinvaalien yhteydessä, on vaalien aikataulua koskevat havainnot paikallaan lyhyesti mainita.

Kaikki keskeiset maakuntien perustamiseen liittyvät kysymykset (toimivalta, tehtävät, rahoitus) ovat tosiasiallisesti vielä avoimia. Tämä vaikeuttaa oleellisesti ensimmäisiin maakuntavaaleihin valmistautumista. Maakuntavaalien tämänhetkinen suunniteltu ajankohta on lokakuu 2018. Toistaiseksi ehdokkailla tai äänestäjillä ei ole mahdollisuutta arvioida, mihin tehtävään he ovat asettumassa ehdolle, mitä valituksi tulleita edellytetään tai millä perusteella äänestyspäätös tehdään. Vaaleihin valmistautumiseen varattu aika voidaan arvioida riittämättömäksi myös kansainvälisten sopimus- ja valvontajärjestelmän linjausten valossa. Euroopan neuvos-

ton Venetsian komission suositus vuodelta 2002 on, että vaaleja koskevan lainsäädännön keskeisiä periaatteita ei muuteta enää silloin, kun vaaleihin on vuosi. Aikaa ei tarvita tekniseen toteutukseen, vaan demokratian toteutumiseen. Demokraattisen järjestelmän muuttaminen lähellä vaaleja heikentää demokratian toteutumisen mahdollisuuksia. Sekä äänestäjillä että vaaleihin valmistautuvilla ehdokkailla tulisi olla tässä vaiheessa huomattavasti enemmän tietoa siitä, mihin ehdokkaat ehdolle asettuessaan sitoutuvat ja mitkä ovat heidän tehtävänsä ja vastuunsa.

Sami Sarvilinna
Kansliapäällikkö
Helsingin kaupunki