

**Hallituksen esitys Eduskunnalle maakuntajakolaiksi ja laiksi  
rakennuslain 18 §:n muuttamisesta**

**ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi maakuntajakolaki. Rakennuslakiin ehdotetaan samalla tehtäväksi maakuntajakolain säätämisen edellyttämät tekniset muutokset.

Esityksen tarkoituksena on vain selkeyttää maakunnan käsitettä ja maakuntajaon nykyisiä perusteita muuttamatta maakuntien liittojen tehtäviä tai asemaa. Maakuntajakolaissa koottaisiin yhteen nykyinen rakennuslakiin ja alueiden kehittämisestä annettuun lakiin perustuva maakuntajaon määrittelytapa.

Laissa säädettäisiin, että alueiden kehittämistä ja alueiden käytön suunnittelua varten maa jaetaan maakuntiin. Laissa säädettäisiin myös perusteet, joiden mukaan maakunnat määrätään. Maakunnaksi määrättäisiin alue, johon kuuluvat kunnat muodostavat toiminnallisesti ja taloudellisesti sekä alueen suun-

nittelun kannalta tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden.

Valtioneuvosto päättäisi maakuntien lukumäärän, alueet ja nimet asianomaisia maakuntien liittoja ja kuntia kuultuaan.

Maakuntajako toimisi nykyiseen tapaan maakuntien liittojen aluejakona. Valtion aluehallintoviranomaisten toimialueiden tulisi pääsääntöisesti myös perustua maakuntajakoon.

Esitys liittyy samanaikaisesti annettuun hallituksen esitykseen laiksi alueiden kehittämisestä annetun lain muuttamisesta ja on tarkoitettu käsiteltäväksi yhdessä sen kanssa.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

**YLEISPERUSTELUT**

**1. Nykytila**

Hallitusmuodon 50 §:n 1 momentin mukaan Suomi on yleistä hallintoa varten edelleen "oleva jaettuna lääneihin, kihlakuntiin ja kuntiin". Pykälän 2 momentin mukaan muutoksia läänien lukumäärään säädetään lailla ja, jollei laissa säädetä toisin, muita muutoksia hallinnolliseen jakoon määrää valtioneuvosto. Hallintoalueiden rajoja uudelleen järjestettäessä on 3 momentin mukaan "vartenotettava, että alueet, mikäli asianhaarat sallivat, tulevat yksikieliseksi, suomen- tai ruotsinkieliseksi, taikka että toiskieliset vähemmistöt niillä tulevat niin pieniksi kuin mahdollista".

Kuten hallitusmuodon 50 §:n 1 momentin sanamuodosta ilmenee, säännöksen tarkoi-

tuksena on ollut vahvistaa hallitusmuodon säätämisaikakohtana vallinnut oikeustila. Läänijako oli tosin jo hallitusmuotoa säädettäessä menettämässä merkitystään yleisen hallinnon perusjakona, kun eri hallinnonalat perustivat omia aluehallintoviranomaisiaan ja määrittelivät niille omat hallinnolliset jaotuksensa. Tapahtuneen kehityksen seurauksena aluehallintoviranomaisten aluejaot poikkesivat paitsi toisistaan myös toiminnallisista aluekokonaisuuksista.

Aluejakojen epäyhtenäisyys on vaikeuttanut viranomaisissa asioimista, viranomaisten välistä yhteistyötä sekä alueiden kehittämistä.

Valtion aluejakojen yhtenäistämisen edistämiseksi valtioneuvosto määritteli 8 päivänä heinäkuuta 1992 aluejaotusten yhtenäistämis-

periaatteet sekä yhtenäistämisen pohjana käytettävän toiminnallis-taloudellisen maakuntajaon. Tässä jaossa maa oli jaettu itsehallinnollisen Ahvenanmaan maakunnan lisäksi 19 maakuntaan. Tavoitteeksi päätöksessä oli asetettu, että ainakin läänijako sekä alueellisen kehittämisen kannalta merkittävän ja mahdollisuuksien mukaan muunkin piirihallinnon aluejaot vastaavat maakuntajako. Periaatepäätös merkitsi oleellista muutosta läänijaon asemaan aluehallinnon keskeisenä aluejakona.

Rakennuslain (370/1958) 19 §:n mukaan kuntien on huolehdittava seutukaavan laadimisesta ja muista seutukaavoitukseen kuuluvista tehtävistä jäsenenä seutukaavoitusta varten perustetussa kuntayhtymässä (seutukaavaliitto) tai vapaaehtoisessa seutukaavoitusta hoitavassa kuntayhtymässä. Rakennuslaissa tarkoitettuja seutukaavaliittoja ei enää ole, vaan koko maassa on maakunnallisesta edunvalvonnasta ja seutukaavoituksesta huolehtivat kuntayhtymät eli maakuntien liitot.

Alueiden kehittämisestä annetun lain (1135/1993) 2 §:n 2 momentissa säädetään, että laissa tarkoitettuna aluekehitysviranomaisena toimii maakunnan liitto alueella, jolla se huolehtii seutukaavoituksesta. Rakennuslaissa tarkoitettua seutukaavajako on kehitetty niin, että se on muutamaa poikkeusta (Orimattila, Artjärvi, Itä-Uusimaa, Isokyrö, Vähäkylä ja Laihia) lukuun ottamatta sama kuin edellä mainittu valtioneuvoston vuonna 1992 antaman periaatepäätöksen mukainen toiminnallis-taloudellinen maakuntajako.

Koska vuoden 1992 periaatepäätöksen mukainen maakuntajako ei vastannut lakisääteistä, toimivaa maakuntajako eli rakennuslakiin perustuvia maakuntien liittojen toimialueita, valtioneuvosto antoi 6 päivänä helmikuuta 1997 uuden periaatepäätöksen valtion aluejaotusten yhtenäistämistä ja kumosi samalla edellä mainitun vuoden 1992 periaatepäätöksen. Uuden periaatepäätöksen mukaan valtion aluehallintoviranomaisten aluejaot yhteensovitetaan maakuntajakoon, jollei erityisistä syistä muuta johdu. Maakuntajaolla tarkoitetaan tässä päätöksessä rakennuslain 18 §:n mukaista seutukaavajako ja sen mukaista alueiden kehittämisestä annetussa laissa tarkoitettua maakuntien liittojen aluejakoa.

Periaatepäätöksen mukaisesti on läänijako (VNp 121/1997), työvoima- ja elinkeinokustusten aluejako (VNp 122/1997), maan-

puolustusalueet ja sotilasläänit (asetus 649/1997), alueelliset ympäristökeskukset (909/1997) sekä eräät muut aluejaot jo sopeutettu maakuntajakoon. Periaatepäätöksessä tarkoitettujen muidenkin aluejakojen osalta sopeuttaminen on valmisteilla.

## 2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Alueiden kehittämisestä annetulla lailla aluekehitysvastuu annettiin seutukaava- ja maakuntaliitoista yhdistyneille maakunnan liitoille. Koska seutukaavaliitolla oli rakennuslakiin perustuva toimialue (seutukaava-alue), alueiden kehittämisestä annetussa laissa myös maakunnan liiton toimialueeksi säädettiin seutukaava-alue.

Maakuntajaosta on käytännössä tullut aluehallinnon perusaluejako. Maakuntajaon nykyisestä määrittelystä on kuitenkin aiheutunut epäselvyyksiä ja ongelmia, jotka liittyvät lähinnä maakuntajaon muuttamiseen sekä maakuntien nimiin. Nykyinen määrittely on myös vaikeaselkoinen.

Maakuntajaon määrittelyä on tarpeen selkeyttää. Tämän vuoksi ehdotetaan säädettäväksi maakuntajakolaki, jossa maakunnan käsite ja maakuntajaon perusteet määritellään selvästi. Samalla luovuttaisiin nykyisestä rakennuslakiin ja alueiden kehittämisestä annettuun lakiin perustuvasta maakuntajaon määrittelytavasta. Esitys ei millään tavalla muuta maakuntien liittojen tehtäviä tai asemaa.

Maakuntajako käytettäisiin nykyiseen tapaan perustana alueiden kehittämisessä ja alueiden käytön suunnittelussa. Lain mukaan valtion aluehallintoviranomaisten toimialueiden tulisi myös perustua maakuntajakoon. Tämä on edellä todetun mukaisesti jo toteutumassa.

Maakunnaksi määrättäisiin alue, johon kuuluvat kunnat muodostavat toiminnallisesti ja taloudellisesti sekä alueen suunnittelun kannalta tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden. Maakuntajaon perustana olisi nykyinen maakuntien liittojen toimialuejako.

Valtioneuvosto päättäisi maakuntien lukumäärän, alueet ja nimet asianomaisia maakuntien liittoja ja kuntia kuultuaan.

Pakkokuntayhtymien aluejaosta päättää valtioneuvosto. Valtioneuvoston ohjesäännön (1522/1995) 5 §:n 8 kohdan mukaan päätös tehdään yleisistunnossa. Nyt ehdotetulla lainsäädännöllä ei muutettaisi maakuntien

liittojen toimialueiden nykyistä määräytymistapaa.

Esitys merkitsee nykytilaan kolmea sisällöllistä muutosta. Ensinnäkin valtioneuvosto päättäisi myös maakuntien nimistä samalla kun se nykyiseen tapaan päättäisi maakuntien alueista. Tällä hetkellä nimistä ei nimenomaisesti päättä kukaan. Maakuntajaon muodostuttua edellä todetulla tavalla käytännössä aluehallinnon perusaluejaoksi maakuntien nimet ovat valtakunnallinen kysymys. Toiseksi maakuntajaon laissa säädettyinä perustana olisivat talusmaantieteellisten seikkojen sijasta toiminnalliset ja taloudelliset tekijät sekä tarkoituksenmukaisuus alueiden suunnittelun kannalta. Tämä vastaa käytännössä tapahtunutta kehitystä. Kolmanneksi valtioneuvosto päättäisi maakuntajaosta aluejakojen yhteensovittamisesta vastaavan ministeriön eli nykyisin sisäasiainministeriön esittelystä. Sisäasiainministeriölle kuuluu myös päävastuu alueiden kehittämisestä. Nykyisestä seutukaavajaosta valtioneuvosto päättää alueiden käytön suunnittelusta vastaavan ministeriön esittelystä.

### 3. Esityksen vaikutukset

Esityksellä ei ole taloudellisia eikä organisaatio- tai henkilöstövaikutuksia. Esitys lähinnä vahvistaisi nykykäytännön selkeyttäen maakuntakäsitettä ja maakunnan käyttämistä aluejaotusten yhtenäistämisen perustana.

### 4. Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu sisäasiainministeriössä virkatyönä ja yhteistyössä ympäristöministeriön kanssa. Esityksestä on pyydetty lausunnot valtion aluejakoneuvottelukunnalta, ympäristöministeriöltä, valtiovarainministeriöltä sekä Suomen Kuntaliitolta ja maakuntien liitoilta.

Lausunnoissa on puollettu esityksen antamista. Esitystä on selkeytetty lausunnoissa olleiden yksityiskohtia koskevien näkökohtien perusteella.

### 5. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

#### 5.1. Riippuvuus muista esityksistä

Samanaikaisesti tämän esityksen kanssa annetaan hallituksen esitys laiksi alueiden kehittämisestä annetun lain muuttamisesta.

Esitykset liittyvät toisiinsa, ja ne on tarkoitettu käsiteltäviksi yhdessä.

#### 5.2. Riippuvuus kansainvälisistä sopimuksista ja velvoitteista

Euroopan yhteisön lainsäädännössä ei aseteta nimenomaisia vaateita jäsenvaltion hallinnon järjestämiselle. Hallintokoneiston rakenteen järjestäminen kuuluu jäsenvaltion päätösvaltaan. Jäsenvaltiot päättävät siten itsenäisesti julkishallinnon rakenteista ja siis myös aluejaosta.

Suomi allekirjoitti Euroopan neuvoston hyväksymän Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan (SopS 66/1991) ja ratifioi sen eduskunnan hyväksytyä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan näiden määräysten hyväksymisestä (1180/1991). Peruskirja saatettiin voimaan asetuksella (1181/1991) vuoden 1991 lokakuun alusta.

Peruskirjan kohteena ovat Suomessa peruskunnat, joten se ei suoranaisesti koske alue-tason hallintoa. Peruskirjaan sisältyy kuitenkin eräitä hallinnon järjestämistä koskevia yleisiä periaatteita. Peruskirjan 5 artiklan mukaan paikallisviranomaisten aluerajoja ei saa muuttaa neuvottelematta ensin asianomaisten kuntien kanssa. Velvollisuus kuulla asianomaisia kuntia on otettu huomioon esitystä laadittaessa.

Euroopan neuvostossa valmistellaan pariaikaa Euroopan alueellisen itsehallinnon peruskirjaa. Euroopan neuvoston yhteydessä toimiva Euroopan paikallis- ja alueviranomaisten kongressi (Congress of Local and Regional Authorities of Europe, CLRAE) hyväksyi 5 päivänä kesäkuuta 1997 suosituksen sanotuksi peruskirjaksi. Peruskirja on tarkoitus hyväksyä Euroopan neuvostossa lopullisesti vuonna 1999. Suosituksessa peruskirjaksi on samantapainen aluerajoja koskeva artikla kuin Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjassa. Peruskirjaluonnoksen 16 artiklan mukaan alueen rajaa ei voi muuttaa, ennen kuin kyseinen alue on antanut suostumuksensa, sanotun kuitenkaan rajoittamatta sellaisia suoran demokratian menettelyitä, joista on voitu säätää kansallisessa lainsäädännössä. Jos alueiden rajat määrätään yleisesti uudelleen, kunkin alueen suostumuksen sijasta voidaan kuulla kaikkia asianomaisia alueita kansallisessa lainsäädännössä mahdollisesti määrättyjen menettelyjen mukaisesti. Vaikka peruskirja ei vielä ole tullut voimaan, velvollisuus kuulla asian-

omaisia maakuntien liittoja on otettu esitystä laadittaessa huomioon.

### 5.3. Suhde Perustuslaki 2000 -komitean ehdotuksiin

Perustuslaki 2000 -komitean mietintöön (Komiteanmietintö 1997:13) sisältyy ehdotus Suomen Hallitusmuodon säätämisestä. Siinä on ehdotus myös hallinnollisia jaotuksia koskevaksi säännökseksi. Ehdotuksen 121

§:n mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään. Kuntajaon perusteista säädettäisiin lailla. Ehdotuksen mukaan perustuslakiin ei enää siten otettaisi säännöstä valtionhallintoa koskevan alueellisen jaotuksen perustumisesta lääni- ja kihlakuntajakoon. Esitys on sopusoinnussa ehdotetun perustuslain säännöksen kanssa.

## YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

### 1. Lakiehdotusten perustelut

#### 1.1. Maakuntajakolaki

1 §. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin maan jakamisesta alueiden kehittämistä ja alueiden käytön suunnittelua varten maakuntiin.

Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi myös, että maakunnaksi määrittäisiin alue, johon kuuluvat kunnat muodostavat toiminnallisesti ja taloudellisesti sekä alueen suunnittelun kannalta tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden. Maakunnan tulisi muodostaa tältä pohjalta mahdollisimman yhtenäinen alue, jonka väestöllä on yhteinen kulttuuri ja intressiympäristö. Maakunnan alueen määrittämisessä käytettävät keskeiset kriteerit olisivat asiointi- ja palveluyhteydet, työssäkäyntiliikenne, kuntien yhteistoiminta, laaja-alueisiin kuntayhtymiin kuuluminen, elinkeinoelämän yhteydet, yhdistystoiminta-alueet sekä kulttuuri- ja historialliset perinteet.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että valtioneuvosto päättäisi maakuntien lukumäärästä, alueista ja nimistä asianomaisia maakuntien liittoja ja kuntia kulttuaan. Tämän säännöksen nojalla valtioneuvosto päättäisi myös maakuntien lukumäärään, alueisiin ja nimiin tehtävistä muutoksista. Ennen esittelyä valtioneuvostolle asiasta olisi pyydettävä lisäksi alueiden käytön suunnittelusta vastaavan ministeriön eli nykyisin ympäristöministeriön lausunto.

Pykälän 3 momentin mukaan valtion alue-

hallintoviranomaisten toimialueiden tulisi perustua maakuntajakoon, jollei erityisistä syistä muuta johdu. Tällaisia erityisiä syitä voisivat olla viranomaisten tehtävien luonne ja asianomaisen alueen kielelliset olosuhteet. Näin ollen esimerkiksi rajavartiostojen toimialueet voisivat tehtäviensä luonteen vuoksi poiketa maakuntajaosta.

Valtioneuvosto voisi 3 momentin nojalla antaa tarkempia säännöksiä valtion aluehallintoviranomaisten toimialueiden yhtenäistämistä. Tällaisia säännöksiä ei ilmeisesti ainakaan tällä hetkellä tarvita, koska valtion aluehallintoviranomaisten toimialueet ovat edellä esitetyn mukaisesti muutenkin yhtenäistymässä maakuntajaon pohjalta.

2 §. Pykälässä todetaan, että Ahvenanmaan maakunnan alueesta säädetään Ahvenanmaan itsehallintolaissa (1144/1991).

3 §. Pykälässä olisi tavanomainen voimaantulosäännös. Lisäksi pykälässä olisi siirtymäsäännös, jonka mukaan rakennuslain 18 §:n 3 momentin nojalla päätetty seutukaava-aluejako on ehdotetun lain mukainen maakuntajakoko, kunnes valtioneuvosto päättää muuta.

#### 1.2. Rakennuslaki

18 §. Pykälän nykyisen 3 momentin mukaan seutukaava määrätään laadittavaksi aluetta varten (seutukaava-alue), johon kuuluvat kunnat muodostavat talousmaantieteellisesti ja muutoin tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden mahdollisuuksien mukaan niin,

että seutukaava-alue käsittää läänin taikka että lääni jakautuu kahteen tai useampaan seutukaava-alueeseen. Muutoksista seutukaava-alueisiin päättää valtioneuvosto kuntia ja lääninhallituksia kuultuaan.

Momentti ehdotetaan muutettavaksi maakuntajakolain mukaiseksi. Seutukaava määrättäisiin laadittavaksi ehdotetussa maakuntajakolaissa tarkoitettua maakuntaa varten. Pykälässä ei enää ole tarpeen säätää alueen määräytymisen perusteista eikä siitä, mitä tahoja alueita määrättäessä on kuultava, kos-

ka näistä asioista säädettäisiin maakuntajakolaissa.

## **2. Voimaantulo**

Lait ehdotetaan tuleviksi voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

## 1.

**Maakuntajakolaki**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

## 1 §

Alueiden kehittämistä ja alueiden käytön suunnittelua varten maa jaetaan maakuntiin. Maakunnaksi määrätään alue, johon kuuluvat kunnat muodostavat toiminnallisesti ja taloudellisesti sekä alueen suunnittelun kannalta tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden.

Valtioneuvosto päättää maakuntien lukumäärän, alueet ja nimet asianomaisia maakuntien liittoja ja kuntia kuultuaan. Ennen esittelyä valtioneuvostolle asiasta on pyydetävä alueiden käytön suunnittelusta vastaavan ministeriön lausunto.

Valtion aluehallintoviranomaisten toimialueiden tulee, jollei erityisistä syistä muuta johdu, perustua maakuntajakoon niin, että toimialue muodostuu yhdestä tai useammasta maakunnasta. Valtioneuvosto antaa tarvittaessa tarkempia säännöksiä valtion aluehal-

lintoviranomaisten toimialueiden yhtenäistämisestä.

## 2 §

Ahvenanmaan maakunnan alueesta säädetään Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 2 §:ssä.

## 3 §

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä kuuta 199 .

Rakennuslain (370/1958) 18 §:n 3 momentin nojalla päätetty seutukaava-aluejako on tämän lain mukainen maakuntajako, kunnes valtioneuvosto 1 §:n 2 momentin nojalla päättää muuta.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

## 2.

**Laki****rakennuslain 18 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* 16 päivänä elokuuta 1958 annetun rakennuslain (370/1958) 18 §:n 3 momentti, sellaisena kuin se on laissa 26/1990, seuraavasti:

## 18 §

-----  
Seutukaava määrätään laadittavaksi maa-  
kuntajakolaissa ( /199 ) tarkoitettua maa-  
kuntaa varten.  
-----

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä  
kuuta 199 .

-----  
Helsingissä 17 päivänä lokakuuta 1997

**Tasavallan Presidentti**

**MARTTI AHTISAARI**

Ministeri *Jouni Backman*

## Laki

### rakennuslain 18 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*muutetaan* 16 päivänä elokuuta 1958 annetun rakennuslain (370/1958) 18 §:n 3 momentti, sellaisena kuin se on laissa 26/1990, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

18 §

18 §

Seutukaava määrätään laadittavaksi aluetta varten (seutukaava-alue), johon kuuluvat kunnat muodostavat talousmaantieteellisesti ja muutoin tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden mahdollisuuksien mukaan niin, että seutukaava-alue käsittää läänin taikka että lääni jakautuu kahteen tai useampaan seutukaava-alueeseen. Muutoksista seutukaava-alueisiin päättää valtioneuvosto kuntia ja lääninhallituksia kuultuaan.

Seutukaava määrätään laadittavaksi *maakuntajakolaissa ( /199 )* tarkoitettua *maakuntaa* varten.

*Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä  
kuuta 199*