

Oikeusministeriön lausunto: Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle uudeksi alueidenkäyttölaki

Ympäristöministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle uudeksi alueidenkäyttölaki. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi alueidenkäyttölaki. Voimassa olevaa alueidenkäyttölakia muutettaisiin kumoamalla siitä kaavoitusta ja muuta alueidenkäyttöä koskevat luvut. Samalla alueidenkäyttölain nimike muutettaisiin laiksi kaavojen toteuttamisesta.

Voimassa olevaan alueidenkäyttölakiin nähden säännökset säilyisivät pääosin ennallaan. Jo vuoden 1958 rakennuslaissa omaksuttu ja vuonna 2000 voimaan tullessa maankäyttö- ja rakennuslaissa edelleen noudatettu alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän kolmiportainen hierarkia säilyisi. Kunnilla olisi edelleen keskeinen ja ratkaiseva rooli kaavoituksessa.

Maakuntakaava rajattaisiin koskemaan vain valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittäviä asioita ja myös maakuntakaavan oikeusvaikutuksia rajattaisiin. Kuntien yhteinen yleiskaava ohjaisi yleiskaavaa maakuntakaavan sijasta ja kuntien yhteinen yleiskaava olisi mahdollista hyväksyä kuntien valtuustoissa. Lakiin lisättäisiin säännökset maanomistajan yleiskaavaa ja asemakaavaa koskevasta aloiteoikeudesta sekä kunnan mahdollisuudesta antaa asemakaavaa tai yleiskaavaa koskeva ehdotus maanomistajan valmisteltavaksi. Lakiin lisättäisiin myös suurimpien kaupunkiseutujen yhteistyövelvoitetta, asemakaavan ja yleiskaavan yhteiskäsittelyä, aurinkovoimarakentamista ohjaavaa yleiskaavaa ja tuulivoimalan vähimmäisetäisyyttä asutuksesta koskevat säännökset. Kaavoitusmenettelyä koskevia säännöksiä yksinkertaistettaisiin. Muutoksenhakuoikeus asemakaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä rajattaisiin tietyissä tilanteissa asianosaisiin ja yhteisöille lisättäisiin muistutusvelvoite valitusoikeuden käyttämisen edellytykseksi. Esityksessä ehdotetaan lisäksi tehtäväksi uudesta alueidenkäyttölaista johtuvat muutokset muun ohella alueidenkäyttölakiin ja rakentamislakiin.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi tehtäväksi uudesta alueidenkäyttölaista johtuvat muutokset alueidenkäyttölakiin ja rakentamislakiin.

Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan. Ehdotusta on tarkasteltu vain lausunnossa mainittuihin osiin.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
 Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 25
 00023 Valtioneuvosto

Meritullinkatu 10
 Helsinki

0295 16001
 +358 295 16001

09 1606 7730
 +358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi
 oikeusministerio.fi

Julkisen hallintotehtävän siirto

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen (alueidenkäyttölaki) ehdotetun 75 §:n 1 momentin mukaan maanomistaja voisi huolehtia loma-asutuksen järjestämisestä koskevan asemakaavaehdotuksen laatimisesta omistamalleen ranta-alueelle. Kaavaehdotuksessa voitaisiin erityisesti syystä osoittaa vähäisessä määrin alueita myös vakituista asutusta ja muuta käyttötarkoitusta varten. Ehdotetun 91 §:n 1 momentin mukaan kunta voi maanomistajan pyynnöstä päättää antaa asemakaavaa tai tietäntyyppistä yleiskaavaa koskevan ehdotuksen maanomistajan laadittavaksi tämän omistamalle alueelle.

Esitysluonnoksessa on maanomistajan kaavaehdotuksen laatimismahdollisuuden osalta tunnistettu yhteys perustuslain 124 §:ään, jonka 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.

Esitysluonnoksen suhde perustuslakiin ja sääätämisyjärjestys -jaksossa (ns. sääätämisyjärjestysperustelut) on katsottu (s. 164), että alueidenkäytön suunnittelu on kokonaisuudessaan merkittävää julkisen vallan käyttöä. Edelleen esitysluonnoksessa on katsottu, että merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävä päätöksenteko eli kaavaehdotuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä päättäminen säilyisi kunnalla, samoin kuin kaavan laadintaan sisältyvä muu julkisen vallan käyttö, eli päätösehdotuksen esittely valtuustolle tai lautakunnalle sekä kaavoitukseen olennaisesti kuuluvat osallistumismenettelyt. Vielä esitysluonnoksessa on katsottu, että ehdotetussa sääntelyssä ei olisi kyse julkisen hallintotehtävän siirrosta, koska maanomistajalla olisi ainoastaan kaavan valmisteluun liittyviä tehtäviä, mutta valta päättää kaavoituksesta säilyisi edelleen kunnalla.

Ehdotetun 75 §:n on esitysluonnoksessa todettu vastaavan pääpiirteissään voimassa olevan alueidenkäyttölain 74 §:ää, joka koskee maanomistajan oikeutta laatia ranta-asemakaavaehdotus omistamalleen ranta-alueelle. Voimassa olevassa sääntelyssä on siis jo sinällään mahdollistettu maanomistajalle tietäntyyppisen, joskin hyvin rajallisena pidettävän ranta-asemakaavaehdotuksen laatiminen. Näyttäisi kuitenkin siltä, että aikanaan asiasta säädettyä ei silloisen aiemman hallitusmuodon yhä voimassa ollessa ole erikseen arvioitu sääntelyn merkitystä nykyisen perustuslain 124 §:n kannalta. Tämä olisi sääntelyn uudistamisen yhteydessä perusteltua ottaen huomioon myös ehdotettu 91 §, joka koskee asemakaavan ja yleiskaavan laatimista yhteistyössä maanomistajan kanssa.

Ehdotettuun sääntelyyn liittyviä näkökohtia on lisäksi osaltaan sivuttu myös esitysluonnoksessa viitatussa apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa 18.12.2015 Dnro 3737/2/13, jossa on katsottu, että (asema)kaavan hyväksyminen ja kaavan laatimiseen kuuluvat vuorovaikutus- ja muut menettelyt ovat julkisen vallan käyttöä, mitä kunta ei voi luovuttaa ulkopuolisille. Vaikka sääätämisyjärjestysperusteluissa näyttää katsotun, että julkisen vallan käyttö esimerkiksi osallistumismenettelyjen osalta säilyisi kunnalla, on ehdotettu sääntely kuitenkin säännöstasolla nyt epäselvää sen osalta, mitkä kaavan laatimiseen liittyvät seikat jäisivät kunnan vastuulle ja mitä maanomistajan tulisi tehdä. Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 11 luku sisältää huomattavan määrän sääntelyä koskien kaavoitusmenettelyä ja vaikutusten selvittämistä kaavaa laadittaessa, ja tätä sääntelyä mahdollisesti täydennettäisiin vielä asetustasolla. Esimerkiksi ehdotetun 75 §:n 3 momentin mukaan maanomistajan on kaavaehdotusta laatiessaan noudatettava samoja kaavoitusmenettelyä koskevia säännöksiä kuin noudatetaan muitakin asemakaavoja laadittaessa, joskin kunnan olisi kuitenkin ilmoitettava vireilletulosta ja mahdollisuudesta mielipiteen esittämiseen valmisteluvaiheessa niin kuin kunnalliset ilmoitukset kunnassa julkaistaan. Lisäksi pykälän 4 momentin mukaan maanomistajan on muun ohella toimitettava kunnalle selvitys ehdotetun 81 §:n mukaisesta valmisteluvaiheen osallistumisesta koskevasta menettelystä sekä valmistelun aikana saaduista mielipiteistä. Samaa epäselvyyttä kunnan ja maanomistajan välisessä tehtävänjaossa liittyy jossain määrin myös ehdotettuun 91 §:ään.

Ehdotetun säädöstekstin perusteella vaikuttaisi siltä, että ehdotetussa sääntelyssä olisi kysymys julkisen hallintotehtävän antamisesta yksityiselle. Sääätämisyjärjestysperustelujen perusteella jää epäselväksi, miltä osin valmistelusta vastaava ministeriö katsoo alueidenkäytön suunnitteluun ja kaavoitukseen liittyvät tehtävät julkisiksi hallintotehtäviksi ja miltä osin se katsoo näiden tehtävien sisältävän nimenomaisesti merkittävää julkisen vallan käyttöä. Perustuslain 124 §:n nojalla merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä ei voida antaa kuin viranomaiselle. Sen sijaan julkinen hallintotehtävä, joka ei sisällä merkittävän julkisen vallan käyttöä, voidaan tietyin edellytyksin antaa muullekin kuin viranomaiselle. Tästä tulee kuitenkin säätää asianmukaisesti.

Jatkovalmistelussa ehdotettua 75 ja 91 §:ää tulee täsmentää siten, että niistä käy selkeästi ilmi ehdotettava tehtävänjako kunnan ja maanomistajan välillä. Vaikka maanomistajalle katsottaisiin perustelluksi antaa rooli kaavaehdotuksen laatimisessa, oikeusministeriö pitää kuitenkin selvänä, ettei kaavoituksen menettelyllistä puolta vuorovaikutusmenettelyineen ja muine velvoitteineen voida ulkoistaa kunnalta maanomistajalle ainakaan siinä varsin huomattavalta näyttävässä laajuudessa kuin esitysluonnoksessa vaikutetaan pykälätasolla ehdotettavan. Maanomistajalta ei voida myöskään edellyttää kaavoitusta koskevien säännösten kattavaa tuntemusta. Jatkovalmistelussa olisikin syytä vielä tarkoin arvioida, onko maanomistajalle ylipäättään tarkoitus antaa julkisena hallintotehtävänä pidettäviä tehtäviä sekä tässä tarkoituksessa huolellisesti uudelleen arvioida sääntelyehdotuksia maanomistajan osallistumisesta kaavaehdotusten laadintaan sekä erityisesti ehdotusten suhdetta perustuslain 124 §:ään ja sen vaatimusten täyttämiseen (ks. tarkemmin Lainkirjoittajan opas, jakso 10). Oikeusministeriön näkemyksen mukaan ehdotus ei ainakaan nykyisessä muodossaan täytä perustuslain 124 §:n vaatimuksia siltä osin kuin se johtaa käsitykseen julkisen hallintotehtävän antamisesta maanomistajalle.

Valituskiellot

Hallituksen esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 90 §:n 3 momentin mukaan valittamalla ei saa hakea muutosta saman pykälän 2 momentissa tarkoitettuun kunnan päätökseen koskien asemakaavan ja yleiskaavan laatimisaloitetta. Edelleen 1. lakiehdotuksen 91 §:n 6 momentin mukaan valittamalla ei saa hakea muutosta saman pykälän 1 momentissa tarkoitettuun kunnan päätökseen asemakaavaa tai tietyntyyppistä yleiskaavaa koskevan ehdotuksen antamisesta maanomistajan laadittavaksi tämän omistamalle alueelle eikä pykälän 2 momentissa tarkoitettuun kunnan päätökseen kaavaehdotuksen palauttamisesta valmisteluun tai valmistelun keskeyttämisestä.

Valituskiellot ovat merkityksellisiä perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitetun säännöksen kannalta, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan tai velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen tutkittavaksi. Esitysluonnoksen säännöskohteisissa perusteluissa on katsottu (s. 132–133), että 90 §:ssä tarkoitettua aloiteoikeutta ja 91 §:ssä tarkoitettua laatimisoikeutta ole pidettävä sellaisina oikeuksina, että ne kuuluisivat perustuslain 21 §:n 1 momentin alaan.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että perustuslain 21 §:n 1 momentin ilmaus oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskevasta päätöksestä liittyy Suomen oikeuden mukaan oikeuksiksi ja velvollisuuksiksi tarkoitettuihin seikkoihin. Mikä tahansa yksilön kannalta myönteinen viranomaistoimi ei kuitenkaan ole yksilön oikeutta koskeva päätös perustuslain mielessä. Perustuslain kannalta on edellytyksenä, että lainsäädännössä on riittävän täsmällinen perusta oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille. Myös säännökset ns. subjektiivista oikeutta harkinnanvaraisempienkin oikeuksien tai etuuksien myöntämisedellytyksistä voivat sinänsä muodostaa riittävän täsmällisen perustan perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettuna oikeutena pidettävän suhteen synty miselle yksilön ja julkisen vallan välille. Tällaista perustetta ei kuitenkaan yleensä synny, jos etuuden tai palvelun saaminen riippuu kokonaan viranomaisen harkinnasta, käytettävissä olevista määrärahoista tai esimerkiksi suunnitelmista. Tällöinkin voi tosin olla aiheellista avata valitusmahdollisuus muun muassa viranomaistoiminnan asianmukaisuuden ja muun tasapuolisuuden valvomiseksi sekä soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden varmistamiseksi. (ks. esim. PeVL 44/2018 vp, s. 2–3 viittauksineen).

Oikeusministeriö huomauttaa, ettei edellä tarkoitettuja valituskielloja ole käsitelty lainkaan esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa, vaikka kyseisiin perusteluihin oikeusturvaa koskeva jakso sisältyykin. Koska ne ovat merkityksellisiä perustuslain oikeusturvaa koskevan 21 §:n kannalta, tulee jatkovalmistelussa säätämisyjärjestysperusteluja täydentää tältä osin. Myös arviota kyseessä olevien valituskiellojen perustuslainmukaisuudesta olisi syytä tarkentaa. Esitysluonnoksesta ei nyt ilmene esimerkiksi se, että vaikka 1. lakiehdotuksen 90 ja 91 §:ssä ehdotetut aloite- ja laatimisoikeudet katsottaisiin perustuslain 21 §:n alaan kuulumattomiksi, niin onko valitusmahdollisuuden avaamista tästä huolimatta arvioitu ja mihin tässä arviossa on päädytty.

Valitusoikeuden rajoittaminen

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että 1. lakiesityksen osalta valitusoikeudet maakunta- ja yleiskaavoista säilyisivät voimassa olevan alueidenkäyttölain mukaisina. Sen sijaan asemakaavojen osalta valitusoikeutta rajattaisiin nykytilanteeseen nähden. Esitysluonnoksessa on tuotu esiin, että voimassa olevassa alueidenkäyttölaissa kaavoja koskevan muutoksenhaun valitusoikeutta koskevasta pääsäännöstä on poikettu vaikutukseltaan vähäisissä muun asemakaavan kuin ranta-asemakaavan muutoksissa, joiden valitusoikeus on rajattu asianosaisiin. Kuten esitysluonnoksessakin on todettu, perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 33/2006 vp ottanut kantaa mainittuun valitusoikeuden rajaamiseen, ja valiokunta on lausunnossaan muun ohella nostanut esiin sen, että valitusoikeuden rajoitus koskee vaikutukseltaan vähäisiä kaavamuutoksia. Kun kysymys esitysluonnoksessa ehdotetun perusteella olisi nyt kuitenkin asemakaavoista valittamisesta yleensä, ei yleisellä tasolla voitane ajatella enää kyseen olevan samalla tavalla vähäisinä pidettävistä asioista.

Ehdotetun 114 §:n 1 momentin perusteella valitusoikeus asemakaavasta olisi ainoastaan asianosaisilla sellaisissa tilanteissa, joissa asemakaava laaditaan voimassa olevan yleiskaavan alueelle yleiskaavan ohjausvaikutuksesta poikkeamatta, kun taas muutoin valitusoikeuteen sovellettaisiin, mitä kuntalain 137 §:ssä säädetään. Ohjausvaikutuksesta poikkeamattomissa tilanteissa valitusoikeutettujen piiri olisi siis rajoitettumpi kuin muutoin. Valitusoikeuden rajoituksen liittäminen yleiskaavan ohjausvaikutuksesta poikkeamattomuuteen vaikuttaisi potentiaalisesti epäselviä tulkintatilanteita aiheuttavalta ja hallintotuomioistuimen työmäärää lisäävältä. Tämä realisoituisi esimerkiksi tilanteessa, jossa ohjausvaikutuksesta poikkeaminen on epäselvää tai tulkinnanvaraista.

Mahdollisia muita valitusoikeuteen liittyviä ongelmallisia tulkintatilanteita vaikuttaisi liittyvän myös ehdotetun 114 §:n 3 momenttiin. Kyseisessä momentissa asetettaisiin ensiksi rekisteröidyn paikallisen tai alueellisen yhteisön asemakaavan hyväksymistä koskevaan päätökseen liittyvän valitusoikeuden edellytykseksi muistutuksen tekeminen kaavaehdotuksesta. Momentin 1 kohdan mukaan yhteisöllä olisi kuitenkin aina valitusoikeus, jos asemakaavaehdotusta olisi muutettu yhteisölle epäedullisempaan suuntaan nähtävilläoloajan jälkeen. Kohdassa tarkoitettu epäedullinen suunta jää esitysluonnoksessa kuitenkin tarkemmin täsmentymättä ja aiheuttanee käsitteenä epäselvyyttä. Tältäkin osin voidaan esittää sama valitusoikeuden arviointiin ja hallintotuomioistuimen työmäärän lisääntymiseen liittyvä huomio kuin ehdotetun 114 §:n 1 momentin osalta.

Ehdotetun 114 §:n 3 momentin 3 kohdan mukaan yhteisöllä olisi aina valitusoikeus myös tilanteissa, joissa kyse olisi sellaisen asemakaavan hyväksymisestä, jonka toteuttamisella on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia siten, että se edellyttää ympäristövaikutusten arviointimenettelyä annetussa laissa (252/2017) tarkoitettua arviointimenettelyä. Valitusoikeuden selvittäminen voisi kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa mahdollisesti pitkittyä olettaen, että samalla tulisi arvioitavaksi hyväksytyn asemakaavan toteuttamisen ympäristövaikutusten todennäköinen merkittävyys. Sikäli kuin tähän arviointiin liittyisi tulkinnallisuutta itsessään, prosessi voisi muuttua edelleen haasteellisemmaksi. Ehdotettuun 114 §:ään liittyvien valitusoikeudellisten tulkinnallisuuksien aiheuttama mahdollinen asioiden käsittelyn pitkittyminen hallintotuomioistuimissa on sinänsä tiedostettu esitysluonnoksessa (s. 55).

Ehdotettua 114 §:ää tarkastellessa huomiota kiinnittää se, että pykälän 1 momentin osalta näyttäisi jäävän tarkemmin ilmaisematta, miksi siinä tarkoitettu valitusoikeuden rajaaminen katsotaan tarpeelliseksi tai mitä sillä tavoitellaan. Pykälän 3 momentin osalta säännöskohtaisissa perusteluissa on sen sijaan tuotu esille säännöksen tarkoituksena olevan ohjata yhteisöt esittämään näkemyksensä jo kaavoitusvaiheessa, jolloin kaavaehdotusta voitaisiin tarvittaessa vielä muuttaa siten, että valittamisen tarve poistuisi. Kun kuitenkin otetaan huomioon edellä todettu 3 momenttiin liittyvästä potentiaalisesta tulkinnanvaraisuudesta yhteisöjen valitusoikeuden osalta, voitaneen pitää mahdollisena myös sitä, että ehdotettu sääntely ohjaisi yhteisöjä tekemään kaavoitusvaiheessa muistutuksia vain mahdollisesti epäselväksi kokemansa valitusoikeuden varmistaakseen.

Nyt kyseessä olevan valitusoikeuden rajoittamisen on esitysluonnoksen säätämisperustelujen perusteella tunnistettu olevan yhteydessä perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuteen, oikeusturvaa koskevaan 21 §:ään sekä kunnallista ja muuta alueellista itsehallintoa koskevaan 121 §:ään. Valitusoikeuden rajoittamisen arviointi säätämisperusteluissa jää kuitenkin liian suppeaksi. Jatkovalmistelussa säätämisperustelujen täydentäminen tulee. Erityisesti ehdotetun 114 §:n 3 momentissa tarkoitettua valitusoikeuteen liitettävän muistutusmenettelyn osalta, jota vastaavaa ei esitysluonnoksessa todetun mukaan ole käytössä Suomen lainsäädännössä ja joka muodostaisi poikkeuksen yleisestä systematiikasta, on asianmukainen arviointi korostetun tärkeää.

Päättelyketjun siitä, että ehdotetut valitusoikeuden rajaamiset ja muistutusmenettelyn käyttöönotto täyttävät pe-rustuslailliset, eurooppaoikeudelliset ja kansainvälisistä velvoitteista johtuvat oikeudelliset reunaehdot, tulee ilmetä säättämisyjärjestysperusteluista. Esimerkiksi esitysluonnoksen ulkopuoliseen selvitykseen viittaaminen ei yksinään poista esitykseen sisällytettävän arvioinnin tarvetta tai osoita, millä perusteella ehdotetun sääntelyn on katsottu täyttävän perus- ja ihmisoikeusvelvoitteista johtuvat reunaehdot.

Suomen metsäkeskuksen valitusoikeus

Esitysluonnoksessa ehdotettavan 113 §:n 1 momentin mukaan valitusoikeus maakuntakaavan ja yleiskaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä olisi muun ohella Suomen metsäkeskuksella toimialaansa kuuluvissa asioissa, jos kyse on vaikutuksiltaan valtakunnallisesta tai merkittävästä maakunnallisesta asiasta. Samantyyppinen Suomen metsäkeskuksen valitusoikeutta koskeva säännös sisältyy myös ehdotetun 114 §:n 2 momenttiin. Voimassa olevassa alueidenkäyttölain 177 §:n 1 momentin mukaan valitusoikeus ei ole osoitettu vastaavalla tavalla erikseen valitusoikeutta. Esitysluonnoksessa ei näyttäisi olevan tarkemmin perusteltu, miksi Suomen metsäkeskukselle tahdotaan antaa valitusoikeus nimenomaisesti vaikutusten laajuuteen tai merkittävyyteen sidotulla tavalla, ja ehdotusta voidaan pitää jossain määrin poikkeuksellisenä. Valitusoikeuden määrittämisen kannalta ehdotettu sääntely on muotoiltu varsin tulkinnanvaraiseksi, erityisesti kun määritelmää ”vaikutuksiltaan valtakunnallinen tai merkittävä maakunnallinen asia” ei esitysluonnoksessa näytettäisi tarkemmin avattavan. Jatkovalmistelussa valitusoikeus olisi syytä pyrkiä näiltä osin muotoilemaan selkeämmin.

1. lakiehdotuksen 103 ja 104 §

Suunnitteluvuorokauden toteuttamiseksi annettava määräystä koskevan 1. lakiehdotuksen ehdotetun 103 §:n säännöskohtaisten perustelujen mukaan pykälä vastaisi sisällöltään pääosin voimassa olevan alueidenkäyttölain 177 §:ää. Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan edelleen (s. 138), että ”muutoksena voimassa olevaan lakiin nähden ympäristöministeriö ei enää tekisi suunnitteluvuorokauden toteuttamista koskevia päätöksiä, jotka olisivat tulleet vireille hakemuksesta. Ympäristöministeriöön on saapunut vuosien varrella useita yksityisten tahojen tekemiä hakemuksia määräyksen antamisesta. Valtiosääntöä koskevan määräyksen antamisesta. Ympäristöministeriö ei ole nähnyt perustetta suunnitteluvuorokauden toteuttamista koskevan määräyksen antamisesta. Ympäristöministeriöön voisi jatkossakin ilmoittaa tilanteista, joissa ilmoittaja katsoisi suunnitteluvuorokauden toteuttamista koskevan määräyksen olevan tarpeellinen, mutta ympäristöministeriöllä ei olisi velvoitetta antaa kielteistä päätöstä, jos ympäristöministeriön mielestä suunnitteluvuorokauden toteuttamiseen edellytykset eivät täyttyisi.”

Ehdotetun valtakunnallisen alueidenkäyttötavoitteen toteuttamiseksi annettava määräystä koskevan 104 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa on tähän viitaten todettu (s. 140), että ”pykälässä tarkoitettua määräystä koskevaa hakemusta ei voisi laittaa vireille, vaan valtioneuvosto ratkaisisi tarpeen määräyksen antamiseen oma-aloitteisesti vastaavalla tavalla kuten ehdotetussa 103 §:ssä ehdotetaan ympäristöministeriön osalta.”

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotetut 103 ja 104 § näyttäisivät sisältävän suunnitteluvuorokauden toteuttamiseksi annettava määräystä koskevan 104 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa on tähän viitaten todettu (s. 140), että ”pykälässä tarkoitettua määräystä koskevaa hakemusta ei voisi laittaa vireille, vaan valtioneuvosto ratkaisisi tarpeen määräyksen antamiseen oma-aloitteisesti vastaavalla tavalla kuten ehdotetussa 103 §:ssä ehdotetaan ympäristöministeriön osalta.”

Ehdotetut 103 ja 104 § näyttäisivät vastaavan pitkälti voimassa olevan alueidenkäyttölain 177 ja 178 §:ää. Jatkovalmistelussa on kuitenkin syytä tehdä selkoa sääntelyn suhteesta perustuslain 121 §:ään ottaen huomioon, että sääntely mahdollistaa alueelliseen kaavoitukseen puuttumisen myös uhkasakolla.

Asetusluonnos

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia tässä 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.

Esitysluonnoksessa erityisesti 1. lakiehdotukseen sisältyy useita valtioneuvoston sekä ympäristöministeriön asetuksenantovaltuutta. Lausuntoa valmisteltaessa on ollut käytettävissä myös luonnos alueidenkäyttöasetukseksi (valtioneuvoston asetus alueidenkäytöstä). Asetusluonnoksen perusteella valittua säädöstasoa olisi hyvä vielä tarkastella jatkovalmistelussa. Erityisesti asetusluonnoksen 8 ja 9 § vaikuttaisivat mahdollisesti sisältävän lain tasolla säätämistä edellyttäviä säännöksiä. Pykäläehdotuksiin sisältyy muun ohella ympäristövaikutusten arviointiin liittyvää kuulemis- tai muuta vuorovaikutusmenettelyä koskevaa sääntelyä. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Riittävien perussäännösten on siten oltava laissa. Erityisesti kuulemismenettelyllä voidaan myös katsoa olevan yhteys perustuslain 21 §:ään, jonka 2 -momentin mukaan muun ohella oikeus tulla kuulluksi sekä muut hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Lisäksi ehdotettua sääntelyä olisi syytä tarkastella suhteessa hallintolain (434/2003) sääntelyyn. Yleislain kanssa päällekkäistä sääntelyä tulee välttää. Sikäli kuin ehdotus sisältäisi yleislaista poikkeavaa sääntelyä, edellyttää kyseinen poikkeaminen painavaa syytä, minkä lisäksi poikkeava sääntely tulisi toteuttaa lain tasolla.

Lainsäädäntövallan siirtäminen

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa on erillinen kaavamääräyksiä koskeva alajakso. Kyseisessä alajaksossa asian arviointi johtopäätöksineen jää vielä epäselväksi. Esitysluonnoksessa viitataan ilmeisesti siihen, että kaavojen sisältämät kaavamääräykset olisivat säädösvallan käyttöä. Esitysluonnoksessa viitataan muun ohella myös perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 38/1998 vp, joka on aiemman hallitusmuodon ajalta eikä siten sisällä arviota nykyisen perustuslain kannalta. Kun asiassa on kyse alueiden käytön sääntelyn merkittävästä uudistuksesta, olisi jatkovalmistelussa syytä tehdä vielä tarkemmin selkoa kaavamääräyksiin liittyvästä arvioinnista ja niiden suhteesta perustuslain 80 §:ään.

Tiedonsaantioikeudet

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 122 §:ssä ehdotetaan, että ympäristöministeriöllä, Suomen ympäristökeskuksella, Lupa- ja valvontavirastolla ja elinvoimakeskuksella on oikeus saada kunnilta, maakuntien liitoilta ja muilta viranomaisilta maksutta tämän lain ohjaamisen, seurannan ja kehittämisen kannalta tarpeellisia tietoja. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan pykälässä säädettäisiin voimassa olevan lain 205 §:ää vastaavasti viranomaisten oikeudesta saada tietoja maksutta niiden hoitaessa tässä laissa tarkoitettuja seuranta-, kehittämis- ja ohjaustehtäviään. Voimassa olevassa laissa tiedonsaantioikeus on ympäristöministeriöllä sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella, jonka alueidenkäytön tehtävät jakautuisivat aluehallinnon uudistamisen myötä Lupa- ja valvontaviraston ja elinvoimakeskuksen kesken. Tiedonsaantioikeus laajennettaisiin koskemaan myös Suomen ympäristökeskusta.

Oikeusministeriö on tutustunut voimassa olevan 205 §:n säännöskohtaisiin perusteluihin (HE 101/1998 vp), joiden mukaan säännöksen tarkoituksena on turvata muun muassa päätöksiin liittyvien valmisteluasiakirjojen, selvitysten ja vastaavien asiakirjojen saaminen siltä osin kuin ne ovat tarpeen viranomaistehtävien hoitamiseksi.

Oikeusministeriö toteaa, että 1. lakiehdotuksen 122 §:ssä ei ole tarkoitus säätää oikeudesta saada salassa pidettäviä tietoja, vaan tiedonsaantioikeuden kohteena olevat tiedot olisivat julkisia. Ministeriö katsoo, että viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki) perusteella viranomaiset voivat saada toisiltaan julkisia tietoja. Julkisuuslain 9 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen. Ministeriö pitää säännöstä tarpeettomana, mikäli sen ainoa tarkoitus on mahdollistaa oikeus saada julkisia tietoja, joka seuraa jo suoraan

julkisuuslaista. Sen sijaan ministeriö katsoo, että säännös saattaa olla tarpeen siltä osin, kun siinä ehdotetaan säädettäväksi oikeudesta saada tiedot maksutta. Tältä osin ministeriö toteaa, että esityksen jatkovalmistelussa perusteluita on täydennettävä ja tehtävä erityisesti selkoa siitä, miltä osin julkisuuslain 34 §:n yleissääntely tietojen maksuttomuudesta ei ole riittävää.

Esitysluonnoksen 2. lakiehdotuksen 205 §:n 1 momenttia ehdotetaan niin ikään muutettavaksi. Momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että ympäristöministeriöllä ja Lupa- ja valvontavirastolla on oikeus saada kunnilta ja muilta viranomaisilta maksutta näillä olevia alueiden käytön ja rakennetun ympäristön seurannan kannalta tarpeellisia tietoja sekä tämän lain mukaista valvonta- ja muuta viranomaistehtävää varten tarpeellisia asiakirjoja siten kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään. Momentin säännöskohtaisten perustelujen mukaan termi asianomainen ministeriö korvattaisiin termillä ympäristöministeriö. Lisäksi momentissa muutettaisiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus Lupa- ja valvontavirastoksi, josta säädetään lupa- ja valvontavirastosta annetussa laissa. Ensimmäisestä momentista poistettaisiin maininta maakuntien liitosta tarpeettomana.

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotetut muutokset ovat luonteeltaan varsin teknisiä. Ministeriö viittaa edellä 1. lakiehdotuksen 122 §:stä lausuttuun ja toteaa, että ehdotetun 205 §:n 1 momentin perustelujen ja voimassa olevan 205 §:n perustelujen valossa jää epäselväksi, miksi sääntely on tarpeen, koska tiedonsaantioikeus kohdistuisi ainoastaan julkisiin tietoihin. Lisäksi ministeriö kiinnittää huomiota sekä voimassa olevassa että ehdotetussa momentissa olevaan asetuksenantovaltuutukseen, jonka nojalla on annettu maankäyttö- ja rakennusasetuksen (895/1999) 96 §. Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan, että valtioneuvoston ja ympäristöministeriön asetuksenantovaltuudet on lakiehdotuksessa sidottu asiaa koskeviin lain perussäännöksiin ja perustuslain 80 § on otettu huomioon muotoiltaessa ehdotettuja asetuksenantovaltuuksia. Perussäännökset ja valtuussäännökset on pyritty kirjoittamaan mahdollisimman täsmällisesti ja tarkkarajaisesti.

Oikeusministeriö toteaa, että valtuutussäännösten kirjoittamistavassa perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että lakiin sisältyvän pääsäännön ja alemmanasteisen säädöksen antamista koskevan valtuutuksen liittäminen toisiinsa "sitien kuin" -rakenteella ei ole tarkkarajainen tapa osoittaa valtuutuksen sisältöä (ks. Lainkirjoittajan opas kohta 13.5.5.). Ministeriö katsoo, että esityksen jatkovalmistelussa on arvioitava, onko valtuutusta perusteltua muotoilla tarkkarajaisemmaksi, sekä olisiko maankäyttö- ja rakentamisasetuksen 96 §:ssä säädetty lähes muuttumattomana sen säätämisaikakohdasta, vuodesta 1999 lähtien säilynyt tiedonsaantioikeutta tarkentava sääntely taroituksenmukaista nostaa lain tasolle esimerkiksi ehdotettuun 205 §:ään uudeksi momentiksi, jolloin valtuutusta ei tarvittaisi.

Yleinen tietosuoja-asetus ja kansallinen liikkumavara

Hallituksen esitysluonnoksen suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys -jaksossa käsitellään yksityiselämän ja henkilötietojen suojan suhdetta kaavailtuun sääntelyyn. Säätämisyjärjestysperustelujen mukaan kuntien alueidenkäytön suunnittelu on lakisääteistä toimintaa, jolloin kunnat käsittelevät henkilötietoja yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan perusteella. Oikeusministeriö yhtyy valmistelevan ministeriön näkemykseen käsittelyperusteesta, mutta lausuu kansallisen liikkumavaran käytön osalta seuraavaa.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään vakiintuneesti painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 1/2018 vp, s. 3, PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4). Oikeusministeriö toteaa, että silloin kun henkilötietojen käsittely perustuu 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan, jäsenvaltiot voivat käyttää 6 artiklan 2 ja 3 kohdassa tarkoitettua sääntelyliikkumavaraa ja antaa asetusta täsmäntävää sääntelyä. Kansallinen sääntely voi koskea muun muassa käsittelyn lainmukaisuutta koskevia edellytyksiä, käsiteltävien tietojen tyyppiä, tietojen luovutusta, käyttötarkoitussidonnaisuutta ja käsittelytoimia koskevia säännöksiä. Tällaisen erityissääntelyn on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeassa suhteessa sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Tällöin osoitettava, mihin yleisen tietosuoja-asetuksen artiklaan henkilötietojen käsittelyä koskevat erityissäännökset perustuvat.

Oikeusministeriö toteaa, että esityksessä ei ole tunnistettu, mitä säännöksiä yleisen tietosuoja-asetuksen kansallisen liikkumavaran puitteissa ollaan ehdottamassa. Ministeriö toteaa, että esityksen jatkovalmistelussa on osoitettava ne henkilötietojen käsittelyä koskevat säännökset, jotka perustuisivat 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan ja on tarkoitus antaa tietosuoja-asetuksen mahdollistaman kansallisen liikkumavaran puitteissa. Tällaista sääntelyä on ainakin 1. lakiehdotuksen 123 §:ssä sekä mahdollisesti myös 1. lakiehdotuksen 122 §:ssä ja 2. lakiehdotuksen 205 §:ssä. Lisäksi säätämisyjärjestysperusteluissa on tehtävä selkoa, että ehdotetulla henkilötietojen käsittelyä koskevalla erityissääntelyllä on tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitettulla tavalla yleisen edun mukainen tavoite ja se on oikeassa suhteessa sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden.

Tiedonsaantioikeuksien arviointi

Perustuslakivaliokunta on toistuvasti arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 2—3 ja siinä viitatus lausunnot). Valiokunta ei kuitenkaan ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (PeVL 19/2012 vp, s. 4/l ja siinä mainitut lausunnot).

Oikeusministeriö toteaa, että 1. lakiehdotuksen 123 §:ssä ehdotetaan sääntelyä, jossa kunnille ja maakunnan liitolle ehdotetaan oikeutta saada tarpeellisia tietoja salassapitosäännösten estämättä. Oikeusministeriö katsoo, että esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on arvioitava ehdotettua 123 §:ää edellä selostetun perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön valossa.

Saamelaiskäräjät

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi ehdotetaan, että ympäristöministeriön olisi pyydettävä lausunto valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskevasta ehdotuksesta myös saamelaiskäräjiltä, jos valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet koskevat saamelaisten kotiseutualuetta tai voivat vaikuttaa saamelaisille alkuperäiskansana kuuluviin oikeuksiin (19 §). Lisäksi perusteluissa todetaan, että tietyissä tilanteissa saamelaiskäräjät kuuluisi niihin tahoihin, joilta maakunnan liiton ja kunnan on pyydettävä lausunto kaavaehdotukseen liittyen (87–89 §).

Eduskunta on hyväksynyt 19.6.2025 saamelaiskäräjälain uudistuksen (HE 100/2023 vp, PeVM 4/2025 vp). Lainmuutoksen myötä saamelaiskäräjälain 9 §:n säännöstä viranomaisten neuvotteluvelvoitteesta uudistetaan yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteeksi (9, 9 a ja 9 b §). Velvoitteen määrittelyvaatimuksista sekä saamelaisten oikeuksien huomioon ottamisesta säädetään jatkossa aiempaa tarkemmin. Uuden 9 §:n mukaan viranomaiset neuvottelevat saamelaiskäräjien kanssa valmisteltaessa lainsäädäntöä, hallinnollisia päätöksiä ja muita toimenpiteitä, joilla voi olla erityinen merkitys saamelaisille, pyrkimyksenä saavuttaa yksimielisyys saamelaiskäräjien kanssa tai saada saamelaiskäräjien suostumus ennen päätöksentekoa. Yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite koskee saamelaisten kotiseutualueella toteutettavia tai vaikutuksiltaan sinne ulottuvia sekä muita erityisesti saamelaisten kieleen tai kulttuuriin taikka heidän asemaansa tai oikeuksiinsa alkuperäiskansana vaikuttavia toimenpiteitä, jotka koskevat muun muassa alueidenkäyttöä tai muuta vastaavaa saamelaisten kieleen, kulttuuriin tai heidän asemaansa tai oikeuksiinsa alkuperäiskansana vaikuttavaa asiaa. Uuden 9 b §:n mukaan viranomaiset ilmoittavat saamelaiskäräjille aloittaessaan työskentelyn 9 §:n tarkoittamissa asioissa. Yhteistoiminta tulee käynnistää ja neuvottelut käydä vilpittömin mielin ja oikea-aikaisesti niin, että asian lopputulokseen on mahdollisuus vaikuttaa ennen asian ratkaisemista.

Eri alojen sektorilainsäädännössä on säännöksiä saamelaiskäräjien kuulemisesta tai ns. saamelaisten oikeuksien heikentämiskielloista, mikä voi edistää saamelaisten oikeuksien toteutumista heidän kannaltaan keskeisissä kysymyksissä, sillä nämä säännökset on laadittu tietyn toiminnan

ominaispiirteitä ajatellen. Oikeusministeriö ei näe estettä sille, että valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden osalta säädettäisiin lausuntomenettelystä. Esityksen perusteluissa olisi kuitenkin hyvä tuoda esiin sääntelyn suhde saamelaiskäräjälain mukaiseen viranomaisten yhteistoiminta- ja neuvottelumenettelyyn ja se, että kyse on toisiaan täydentävästä sääntelystä, eikä tarkoituksena ole tehdä tältä osin poikkeusta saamelaiskäräjälaissa säädettyyn. Saamelaiskäräjälain uudistuksen yhtenä tavoitteena on ollut huomioida kansainvälinen alkuperäiskansaoikeus, joka on kehittynyt huomattavasti viime vuosina. Tämän on katsottu edellyttävän, että neuvottelumenettelysäännöstä muutetaan viranomaisten ja saamelaiskäräjien yhteistyötä aiempaa enemmän painottavaksi. Tavoitteena on ollut huomioida vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen periaatteen (FPIC) edellyttämiä vaatimuksia. Saamelaisten oikeuksien asianmukaisen toteutumisen kannalta ei olisi perusteltua, että lausuntomenettelyn kaltainen kuulemismenettely korvaisi saamelaiskäräjälain mukaisen yhteistoiminta- ja neuvottelumenettelyn silloin, kun on kyse saamelaiskäräjälain 9 §:n tarkoittamasta asiasta.

Perustuslakivaliokunnan lausunto

Esitysluonnoksessa on säätämisyjärjestysperustelujen lopuksi todettu hallituksen pitävän suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon. Oikeusministeriö huomauttaa, että olisi perusteltua täsmentää tarkemmin, mitkä ovat ne perustuslain ja lain säätämisyjärjestyksen kannalta merkittävimmät seikat, joihin perustuslakivaliokunnan kannanottoa pidetään tarpeellisena.

Osastopäällikön sijainen, yksikönpäällikkö Niklas Wilhelmsson

Lainsäädäntöneuvos

Jasmin Heiskanen

Jakelu

YM Ympäristöministeriö

VN/26856/2023-OM-321

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: