

Asia: VN/279/2018

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi

Lausunnonantajan lausunto

Huomioita alueidenkäytön kokonaisuudesta (erityisesti luvut 1-16, 37-40)

Yleisesti:

Saamelaisneuvosto pitää positiivisena, että kaavoitus- ja rakentamislain valmistelun yhdeksi lähtökohdaksi on otettu saamelaisille perustuslaissa turvattujen oikeuksien vahvistaminen.

Saamelaisneuvosto toteaa yleisenä huomiona, että saamelaisilla pitää alkuperäiskansana lähtökohtaisesti olla päätäntävaltaa, miten saamelaisten

kotiseutualueen maita, vesialueita ja luonnonvaroja käytetään. Ottaen huomioon alkuperäiskansojen oikeuksia käsittelevän kansainvälisen yleissopimuksen eli ILO 169 -sopimuksen, jonka Suomi on pyrkinyt ratifioimaan jo yli 30 vuotta, niin esimerkiksi lainsäädännön uudistaminen tai toimeenpaneminen ei saa heikentää eikä estää ILO 169 -sopimuksen mahdollista ratifiointia.

Saamelaisneuvosto toteaa lisäksi saamelaisten kotiseutualueelle kohdistuvissa alueidenkäyttö-, kaavoitus- ja rakentamissuunnitelmissa tulee myös noudattaa YK:n alkuperäiskansojen oikeuksien julistuksen (UNDRIP) päämääriä.

Saamelaisten kotiseutualueelle on tullut kaavoitus- ja rakennustoiminnan myötä nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) voimassaolon ajanakin yhä lisää muita maankäyttömuotoja, ml. suuria rakennuksia ja rakennuskomplekseja, jotka ovat vieneet elintilaa perinteisiltä saamelaiselinkeinoilta. Esimerkiksi Kilpisjärven kylän laajeneminen laajamittaisen rakennustoiminnan johdosta 2000-luvun alussa on, yhdessä alueelle jo kohdistuneiden muiden maankäyttömuotojen kanssa aiheuttanut, että alueen poronhoidolle tärkeät kesälaitumet ovat

selkeästi kaventuneet. Rakennustoiminta tuo mukanaan melua ja muuta infrastruktuuria (kuten tiet) jotka vaikuttavat haitallisesti laidunrauhaan ja kaventavat laitumien määrää sekä niiden hyödyntämismahdollisuuksia.

Jo olemassa olevien muiden maankäyttömuotojen lisäksi saamelaisten ja perinteisen saamelaiselinkeinojen tulevaisuutta uhkaavat saamelaisten kotiseutualueelle kohdistuvat maankäyttösuunnitelmat (mm. jäämeren rata, kaivostoiminta).

5 § Ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen kaavoituksessa ja rakentamisessa.

HE-luonnos (s. 260): Pykälässä säädettäisiin ilmastonmuutoksen hillinnästä ja siihen sopeutumisesta kaavoituksessa ja rakentamisessa.

Saamelaisneuvosto pitää positiivisena, että ilmastonmuutoksen hillintä on osana kaavoitus- ja rakennustoiminnan suunnittelun lähtökohtia.

Saamelaisneuvosto huomauttaa, että saamelaiset kärsivät sekä ilmastonmuutoksen suorista negatiivisista vaikutuksista, mutta myös toimenpiteistä, joita on suunniteltu ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi. Näitä ovat mm. sähköautoihin raaka-aineiksi tarvittavia akkumetalleja varten suunniteltu kaivostoiminta ja suurikokoiset tuulivoimalalaitoshankkeet, joita on viime aikoina varsinkin Norjassa suunniteltu myös Saamenmaan pohjoisosien tunturialueille. Toteutuessaan edellä mainitut infrasturktuurihankkeet mm. valtaisivat ja pirstaloisivat laidunalueita saamelaisten poronhoidolta.

8 § Saamelaisten oikeudet.

Saamelaisten oikeuksista säädetään lakiehdotuksen 8 §:ssä. Kyseessä olevan pykälän mukaan suunniteltaessa alueidenkäyttöä, joka sijoittuu tai jolla on vaikutuksia saamelaisten kotiseutualueelle, on kiinnitettävä erityistä huomiota saamelaisten oikeuteen ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan ja harjoittaa perinteisiä elinkeinojaan. Kaavalla, joka sijoittuu tai jolla on vaikutuksia saamelaisten kotiseutualueelle, ei saa vähäistä suuremmassa määrin heikentää saamelaisten oikeutta ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan ja harjoittaa perinteisiä elinkeinojaan.

Saamelaisneuvoston mielestä edellä mainittu pykälä on parannus verrattuna voimassa olevaan maankäyttö- ja rakennuslakiin, jossa ei ole saamelaisten oikeuksia koskevia säännöksiä.

Pykäläehdotus ei kuitenkaan täytä kansainvälisen oikeuden kriteereitä mm. vapaaseen ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen periaatteesta. Tämä periaate pitää huomioida sekä po. pykäläehdotuksessa koskevaa alueidenkäyttösuunnitelmia että kaavoja hyväksyessä. Sekä alueidenkäyttösuunnitelmien että kaavojen hyväksymiseen tarvitaan saamelaisten vapaaseen ja tietoon perustuva ennakkosuostumus.

Vuonna 2007 Suomen hyväksymän YK:n alkuperäiskansojen oikeuksien julistuksen yksi keskeisiä periaatteita on vapaaseen ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen periaate (free, prior and informed consent, FPIC). Julistuksen artiklan 32 mukaan valtioiden tulisi neuvotella vilpittömässä mielessä ja toimia yhteistyössä kyseisten alkuperäiskansojen kanssa näiden omien edustuselinten kautta saadakseen niiden vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen ennen kuin valtiot hyväksyvät hankkeita, jotka vaikuttavat alkuperäiskansojen maihin tai alueisiin ja muihin luonnonvaroihin, erityisesti kehitettäessä, käytettäessä tai hyödynnettäessä mineraali- tai vesivaroja tai muita luonnonvaroja.

YK:n alkuperäiskansojen oikeuksien julistuksen hyväksymisen (vuonna 2007) jälkeen ihmisoikeuskomitea on korostanut mainitulle tehokkaalle kuulemiselle asettuvaa vaatimustasoa siten, että vuonna 2009 julkaisemassaan ratkaisussaan Poma Poma v. Peru (CCPR/C/95/D/1457/2006) sen katsottiin edellyttävän alkuperäiskansojen oikeuksien julistuksen keskeisen periaatteen eli vapaan, ennakkollisen ja tietoon perustuvan suostumuksen periaatteen (FPIC-periaate) noudattamista.

CERD vei FPIC-periaatteen soveltamisen vielä uudelle tasolle marraskuussa 2020 julkaisemassaan päätöksessään Ågren et al. v. Sweden (CERD/C/102/D/54/2013). Ko. ratkaisussa todettiin, että kaivosluvan myöntäminen kaivosyhtiölle ilman saamelaisen poronhoitajayhteisön vapaata ja tietoon perustuvaa ennakkosuostumusta loukkasi myös po. saamelaisyhteisön omaisuudensuojaa ja että luvanmyöntämismenettely oli ristiriidassa rotusyrjinnän poistamista käsittelevän yleissopimuksen kanssa.

64 §: Vuorovaikutus kaavoitusmenettelyssä.

3. mom: Valmisteltavana olevan kaavan tai sen 70 §:ssä tarkoitettujen vaikutusten ulottuessa saamelaisten kotiseutualueelle on vuorovaikutuksen järjestämisessä kiinnitettävä erityistä huomiota saamelaisten oikeuteen ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan ja harjoittaa perinteisiä elinkeinojaan

sekä mahdollisuuteen arvioida kaavasta niihin kohdistuvia vaikutuksia. Neuvottelumenettelystä säädetään saamelaiskäräjistä annetun lain 9 §:ssä.

HE-luonnoksen perusteluosiossa todetaan (s. 307): Jos valmisteltavana oleva kaava sijoittuu kokonaan tai osin saamelaisten kotiseutualueelle, tai valmisteltavana olevan kaavan todennäköisesti merkittävät vaikutukset ulottuvat saamelaisten kotiseutualueelle tulisi vuorovaikutuksen järjestämisessä saamelaisten asema ottaa erityisesti huomioon. Tämä tarkoittaisi sekä vaikutusten että osallisten tunnistamista ja myös osallistumisprosessin järjestämistä siten, että varmistetaan saamelaisten omaan kulttuuriin ja elinkeinoihin liittyvien näkökantojen tuleminen esille ja huomioon ottaminen kaavaprosessissa. Tällaisten kaavaprosessien osalta noudatettaisiin myös saamelaiskäräjistä annetun lain 9 §:n säännöksiä neuvottelumenettelystä.

Saamelaisneuvoston näkemyksen mukaan po. vuorovaikutusperiaate on parannus verrattuna voimassa olevaan maankäyttö- ja rakennuslakiin ja siinä säädettyihin yleisiin vuorovaikutusperiaatteisiin. Saamelaisneuvosto kuitenkin korostaa, että aito vuorovaikutus ei tarkoita pelkästään saamelaisten näkökantojen esiin tulemistä ja huomioonottamista kaavoitusasioissa, vaan aito vuorovaikutus tarkoittaa, että esim. kaavojen hyväksyminen pitää perustua saamelaisten vapaaseen ja tietoon perustuvaan ennakkosuostumukseen po. hankkeita koskien. Edellä mainittu vapaa ja tietoon perustuva ennakkosuostumus pitäisi po. asioissa saada saamelaiskäräjien lisäksi myös paikallistasolla saamelaisyhdistyksiltä ja porosiidoilta.

71 §. Vaikutusten selvittämisen kohdentuminen ja laajuus.

Pykäläehdotuksen 2 mom: Valmisteltavana olevan kaavan tai sen 1 momentissa tarkoitettujen vaikutusten ulottuessa saamelaisten kotiseutualueelle on 1 momentissa tarkoitettuja vaikutuksia selvitetäessä tunnistettava erityisesti mahdolliset vaikutukset saamelaisten kulttuuriin ja perinteisiin elinkeinoihin sekä heidän oikeuteensa harjoittaa niitä.

HE-luonnoksen perusteluosiossa todetaan (s. 310): Pykälän 2 momentin mukaan valmisteltaessa kaavaa, joka sijoittuu tai jonka todennäköisesti merkittävät vaikutukset ulottuvat saamelaisten kotiseutualueelle, olisi 1 momentissa tarkoitettujen vaikutusten tunnistamisessa erityisesti tarpeen tunnistaa sellaiset vaikutukset, jotka kohdistuvat saamelaisten kulttuuriin ja perinteisiin elinkeinoihin ja oikeuteen harjoittaa niitä

Saamelaisneuvosto pitää puheena olevaa pykälää ja säännöstä parannuksena verrattuna voimassa olevaan maankäyttö- ja rakennuslakiin. Saamelaisneuvosto kuitenkin korostaa, että tehokkaan

kuulemisen ja vaikutusten selvittämisen toteuttamiseksi maankäyttöhankkeiden kumulatiivisten vaikutusten arviointiin tulisi kiinnittää enemmän huomiota ja hankkeiden vaikutusten arvioinnin pitäisi suorittaa riippumaton taho, jolla on asiantuntemusta saamen kielestä ja kulttuurista, erityisesti perinteisistä saamelaiselinkeinoista (poronhoito, kalastus ja metsästy).

74 §. Lausunnot maakuntakaavaehdotuksesta, 75 §. Lausunnot yleiskaavaehdotuksesta.

76 §. Lausunnot asemakaavaehdotuksesta.

Näissä edellä mainituissa pykälissä on sisällytettynä velvoite pyytää saamelaiskäräjien lausunto, jos kaava koskee saamelaisten kotiseutualuetta tai voi vaikuttaa saamelaisille alkuperäiskansana kuuluviin oikeuksiin. Lausunnonpyytämismuutoksen on asianmukainen, mutta varsinkin kolttalaissa määritellyllä kolttala-alueella myös po. lausunto täytyisi pyytää myös kolttien kyläkokoukselta. Myös paikallistasolla po. lausunto pitäisi pyytää saamelaisilta yhdistyksiltä ja porosiidoilta.

323 §. Valitusoikeus kaavan, kaupunkiseutusuunnitelman ja rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevasta päätöksestä.

HE-luonnoksen perusteluosiossa todetaan (s. 503): Lain valmistelussa on ollut tavoitteena vahvistaa saamelaisten mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa silloin, kun kyse on suunnittelusta, joka voi vaikuttaa heidän oikeuksiinsa kehittää ja ylläpitää omaa kulttuuriaan ja perinteisiä elinkeinojaan. Jotta nämä oikeudet toteutuvat johdonmukaisesti koko lain sisällössä ja takaavat saamelaisten perustuslaissa määritellyn aseman alueidenkäytön ja rakentamisen osalta, on tarpeen säätää myös saamelaiskäräjien valitusoikeudesta kaavan, kaupunkiseutusuunnitelman ja rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskeviin päätöksiin. Saamelaiskäräjien valitusoikeus koskisi kyseisiä päätöksiä silloin kun päätös koskee saamelaisten kotiseutualuetta tai voi vaikuttaa saamelaisille alkuperäiskansana kuuluviin oikeuksiin.

Saamelaisneuvosto toteaa, että valitusoikeus on välttämätön ja po. oikeus täytyisi olla kolttalaissa määritellyille kolttala-alueelle kohdistuvien hankkeiden osalta myös kolttien kyläkokouksella. Myös paikallistasolla po. valitusoikeus pitäisi olla saamelaisilla yhdistyksillä ja porosiidoilla.

Huomioita kaavojen toteuttamisen kokonaisuudesta (erityisesti luvut 1, 17-24, 37-40)

Ks. Huomioita alueidenkäytön kokonaisuudesta.

Huomioita rakentamisen kokonaisuudesta (erityisesti luvut 1, 25-36, 37-40)

Ks. Huomioita alueidenkäytön kokonaisuudesta.

Kysymyksiä lausunnonantajille

Lakiuudistuksen valmistelun aikana käydyissä keskusteluissa on ollut esillä myös maakuntakaavaa koskeva vaihtoehtoinen malli.

Vaihtoehtoisen mallin oleellisin ero lakiehdotukseen olisi se, että maakuntakaavan oikeusvaikutuksia ei rajattaisi laissa vaan maakuntakaava olisi nykyiseen tapaan kokonaisuudessaan oikeusvaikutteinen. Vaihtoehtoinen malli olisi oikeusvaikutusten osalta pääosin nykyisen lain kaltainen, mutta malli ei kuitenkaan sisältäisi nykyisen lain mukaista maakuntakaavan toteuttamisen edistämisvelvoitetta.

Myös vaihtoehtoisessa mallissa maakuntakaavassa olisi esitettävä aluerakenteen, liikennejärjestelmän ja liikenneverkon sekä viherrakenteen kehittämisen periaatteet, ja lisäksi maakuntakaavassa voitaisiin esittää myös muita maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia asioita. Vaihtoehtoisen mallin mukaan maakuntakaavassa esitettävistä asioista kuitenkin rajattaisiin laissa nimenomaisesti pois yksittäisen kunnan yhdyskuntarakenne. Yksittäisen kunnan yhdyskuntarakenteeseen kuuluvia asioita ei olisi siten mahdollista sisällyttää maakuntakaavaan vaan ne ratkaistaan kuntakaavoituksessa.

Lausunnonantajia pyydetään esittämään näkemyksensä myös vaihtoehtoisesta mallista.

-

Maksuvelvollisuuden alkamisen raja (kerrosneliömetriä

-

Kunnalle maksettavan maksun maksimimäärä tontin arvonnoususta (% arvonnoususta)

-

Erityisharkinta-alueen sijoittamisluvan lupaedellytyksissä ollaan palaamassa oikeusharkinnasta rakennuslain aikaiseen tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Miten lupaedellytykset pitäisi kirjoittaa, jotta:

- a. tuomioistuimen kannalta kunnan myöntämä lupa on mahdollista pitää voimassa eikä lupa mene valituksen johdosta nurin oikeudessa automaattisesti esimerkiksi siksi, että luvalla käsitellään vain yhden rakennuspaikan, eikä sitä ympäröivien alueiden tilanne?
- b. kunnan kannalta on mahdollista evätä lupa esimerkiksi siksi, että kyseinen rakentamisen lievealue on suunniteltava kaavoituksellisesti kokonaisuutena?

-

Miten päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuuta koskevan pykälän perustelut pitäisi kirjoittaa, jotta niistä kävisi kyllin selkeästi ilmi, että allianssimallin tai muiden yhteistoiminnallisten toteutusmuotojen käyttäminen on hankkeessa mahdollista?

-

Millaisia ja kuinka suuria taloudellisia vaikutuksia näette päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuun aiheuttavan kuluttajille?

-

Olellaisten teknisten vaatimusten vaatimustasoa ei ole lähtökohtaisesti muutettu kaavoitus- ja rakentamislaisissa lukuun ottamatta luonnonvalon johtamista asuintilaan. Miten asumista ja majoitusta koskevia olellaisia teknisiä vaatimuksia pitäisi mielestänne muuttaa ottaen huomioon kalustettujen asuntojen vuokraus ja Airbnb-toiminta?

-

Millaisia vaikutuksia näette ehdotettujen muutosten aiheuttavan?

-

Labba Oula-Antti
Sámiráđđi - Saamelaisneuvosto