



Itä-Suomen yliopiston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislaki

Ympäristöministeriö on pyytänyt lausuntoja luonnoksesta hallituksen esitykseksi, joka koskee uutta kaavoitus- ja rakentamislakia (dnro VN/279/2018). Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitos esittää otsikossa mainitusta lakiluonnoksesta lausuntonaan seuraavan.

Lausunnossa on hyödynnetty strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittaman hankkeen "Yhteistoiminnallisia ratkaisuja sirpaloituvien yhteiskuntien ongelmiin – käänne yhteishallintaan ympäristöpäätöksenteossa (CORE, 313013/313304)" ja Suomen Akatemian rahoittaman hankkeen "Demokraattisen suunnittelun muuttuvat anatomiat: Suunnitteluteoreettisia ja oikeustieteellisiä näkökulmia joustavaan sääntelyyn suomalaista maankäytön suunnittelua ohjaavassa lainsäädännössä (TRANAPLAN, 333368) tutkimusta ja resursseja.

Yleistä

Käynnissä olevassa kaavoitus- ja rakennuslainsäädännön kokonaisuudistuksessa uudistetaan merkittävä ympäristöoikeudellinen säädös, joka sisältää muun muassa lainsäädäntömme ainoan kokonaisvaltaisen ja oikeusvaikutteisen ympäristönkäytön suunnittelujärjestelmän. Paitsi että tämä järjestelmä ohjaa kaavoitus- ja rakennuslainsäädännön mukaisia toimenpiteitä, on se tärkeä myös siksi, että suunnittelujärjestelmä ulottaa ympäristölainsäädännön sisältämien nivelten kautta vaikutuksensa eri asteisesti lähes kaikkien ympäristölainsäädäntöön esimerkiksi erilaisten kaavojen huomioonottamisvelvollisuussäännösten kautta. Tämä ympäristölainsäädännön verkostomaisuus ja kaavoitus- ja rakennuslainsäädännön



ympäristöoikeuden sektorit läpäisevä rooli on tarpeen tunnistaa ja huomioida myös uudistuksessa, ja erityisesti suunnittelujärjestelmään muutoksia tehtäessä.

Puheena olevalla lainsäädännöllä on edellä kuvattuun roolinsa perustuen tärkeä merkitys sellaisten ihmiskunnan tulevaisuuden kannalta elintärkeiden kysymysten kuin ilmastonmuutoksen ja luontokadon ehkäisemisessä ja hallinnassa. Nämä eivät ole enää epämääräisiä tai epävarmoja tulevaisuuden kysymyksiä, vaan niihin olisi tartuttava riittävän määrätietoisesti nyt valmisteltavana olevalla lainsäädännöllä. Keskeisten aineellisten ympäristöpoliittisten kysymysten ohella puheena olevalla lainsäädännöllä on keskeinen merkitys myös toteutettaessa kansalaisten muun ohella perustuslaissa turvattuja oikeuksia, kuten oikeutta vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon.

Näiden seikkojen näkökulmasta lakiluonnos herättää osin kysymyksiä. Vaikka kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön kokonaisuudistukset ovat historiallisestikin olleet haastavia, käynnissä olevan uudistuksen erityisenä haasteena näyttäisi olevan se, että uudistuksen käynnistyessä poliittiset lähtökohdat ja tavoitteet uudistukselle olivat varsin toisen suuntaiset kuin sittemmin, mikä on saattanut luoda uudistuksen eri intressitahoille varsin erisuuntaisia odotuksia. Uudistukselle on asetettu odotuksia käytäntöjen nykyistä suurempaan sujuvuuteen ja joustavuuteen liittyen, samalla kun saman järjestelmän olisi ohjattava alueidenkäyttöä esimerkiksi ilmastonmuutoksen kannalta kestävällä ja tehokkaalla tavalla. Nyt käsillä olevassa lakiluonnoksessa näitä jännitteitä on pyritty osin yhteensovittamaan tavalla, jota ei voida sanoa optimaaliseksi.

Alueidenkäytön suunnitteluun liittyvät kysymykset

Suunnittelujärjestelmä

Kuntakaavoitus olisi luonnoksen mukaisena säilymässä käytännössä jotakuinkin nykyjärjestelmän kaltaisena, ja sääntelyyn oltaisiin tekemässä ainoastaan pienen mittakaavan muutoksia huolimatta siitä, että uudistuksen alkuvaiheissa suunnitelmat olivat kuntakaavoituksen osalta varsin rohkeita. Ylikunnallisen suunnittelun osalta järjestelmään oltaisiin puolestaan tekemässä sen toimivuuden kannalta varsin merkittäviäkin muutoksia.

Ylikunnallisen suunnittelun osalta suunnitteluvälineiden oikeusvaikutuksiin kaavaillut muutokset merkitsisivät, että suunnittelutasoja olisi muodollisesti enemmän kuin aiemmin, mutta niiden merkitys ja vaikuttavuus alueidenkäytön ohjauksessa olisi vähäisempi. Paitsi että tämä on merkittävä ongelma lainsäädännöllä tavoiteltavien yhteiskunnallisten tavoitteiden kannalta, on julkisen talouden kestävyysvajeen vallitessa välttämätöntä myös kysyä, onko perusteltua käyttää resursseja tällaisten, vaikuttavuudeltaan kyseenalaisten suunnitelmien tekemiseen.

Mainitut muutokset merkitsisivät myös, että järjestelmästä tulisi huomattavan monimutkainen ja vaikeasti hahmotettava erityisesti osallisten näkökulmasta. Luonnoksen mukaisessa maakuntakaavassa tultaisiin käsittelemään kysymyksiä, joista osa ohjaisi alemmanasteista suunnittelua ja osa taas ei. Kaupunkiseutusuunnitelma, johon liittyisivät paljolti vastaavat osallistumis- ja vuorovaikutusmenettelyt kuin muuhunkin kaavoitukseen, puolestaan olisi kaavajärjestelmästä irrallinen suunnitelma ilman yhteyksiä sen enempää ylemmän- kuin alemmanasteiseenkaan maankäytön suunnitteluun. Suunnittelumenettelyihin osallistuvien tahojen olisi varsin vaikea hahmottaa, mikä merkitys kullakin suunnitelmalla olisi, ja missä määrin ja miltä osin se vaikuttaisi alemmanasteisten suunnitelmien sisältöön.



Yksityiskohtaisemmin lakiluonnosta ja sen vaikutuksia ylikunnallisen maankäytön suunnittelun osalta on tarkasteltu artikkelissa Heinilä, A.: Ylikunnallinen maankäytön suunnittelu ja maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XIV 2021, s. 259–313.

Maankäytön suunnittelujärjestelmään liittyy tiettyjä piirteitä, jotka ovat keskeisessä asemassa sen suhteen, kuinka hyvin järjestelmä kykenee toteuttamaan sille asetettuja tavoitteita. Yksi sellainen on, että näiden tavoitteiden toteuttamiseen pyritään aineellisen sääntelyn osalta hyvin joustavin ja usein varsin abstrakteja ilmauksia (kuten esimerkiksi yhdyskuntarakenteen eheys) sisältävin normeihin, joita yksittäisissä kaavoitustilanteissa vieläpä yleensä punnitaan vastakkain ja päätöksentekotilanteisiin liittyy päätöksentekijän huomattavan laaja harkintavalta. Tällaisessa sääntely- ja päätöksentekoympäristössä on syytä kiinnittää huomiota siihen, kuinka kaavoille asetettavat laadulliset vaatimukset muotoillaan siten, että ne todella ohjaavat päätöksentekoa haluttuun suuntaan ja samalla varmistetaan yhteiskunnallisesti tärkeiden intressien huomioiminen mahdollisimman systemaattisesti. Esimerkiksi lakiluonnoksen ilmastonmuutosta koskeva säännös on kirjoitettu osin varsin epämääräisesti sen kaavoitukselle asettamia vaatimuksia silmällä pitäen. Mikäli kaavoitusta halutaan käyttää vahvemmin ilmastonmuutoksen hillinnässä, kasvihuonekaasujen vähentämistavoitteen olisi perusteltua ilmetä eksplisiittisemmin kaavojen laadullisissa vaatimuksissa.

Lakiluonnoksen 5 §:n sanamuoto myös viittaa yksinomaan ”kaavoitukseen”. Kuitenkin ehdotusluonnoksen mukaisessakin järjestelmässä rakentaa edelleen voidaan yksittäisillä luparatkaisuilla myös silloin, kun kaavallisen tarkastelun tarve on lähtökohtaisesti olemassa tai voimassaolevista kaavoista poiketen. Näillä yksittäisillä ratkaisuilla on myös ollut huomattava haitallinen merkitys ilmastonmuutoksen kannalta tärkeiden yhdyskuntarakenteellisten kysymysten kannalta, eikä näihin lupiin liittyviä ongelmia ole kyetty ratkaisemaan sen enempää



aiemmalla rakennuslailla – jonka esitöissä jo suunnittelemattoman tiiviin rakentamisen ongelmat tunnistettiin – kuin voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain sääntelylläkään. On tärkeää, että myös näitä maankäytön suunnittelun korvaavia lupapäätöksiä koskee (vähintään) vastaava vaatimus ilmastonmuutoksen huomioimisesta kuin maankäytön suunnitteluakin. Tähän toki voitaisiin päästä myös tulkinnalla, mutta järjestelmän selkeyden vuoksi on syytä pyrkiä siihen, että oikeustila vastaisi mahdollisimman hyvin lain sanamuodossa käytettyjä ilmauksia. Näin ollen kaavoituksen sijaan säännöksessä voitaisiin viitata ”alueidenkäyttöön”, jota ilmaisua käytettiin muun muassa aikaisemmissa valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa viittaamaan kaavoituksen ohella periaatteessa myös suunnittelutarve- ja poikkeamispäätöksentekoon, jotka niin ikään sisältävät maankäytöllistä harkintaa.

Toinen järjestelmän piirre on, että lain tavoitteiden – samoin kuin yksityisten tahojen oikeuksien – toteutumisen kannalta on keskeistä se, että kaavallinen maankäytön suunnittelu toteutuu silloin, kun sille on tarvetta. Tämä on myös usein todettu järjestelmän keskeiseksi ongelmaksi. Maankäyttö- ja rakennuslaki sisältää yleiset suunnitteluvollisuudet laatia kaavoja tarpeen mukaan ja pitää ne ajan tasalla (kaavoitus on myös kuntien lakisääteinen tehtävä ja velvollisuus), mutta nämä velvollisuudet eivät välttämättä toteudu. Näiden velvoitteiden toteuttamisen lakisääteiset mekanismit ovat heikkoja (vaikka tämä saattaakin johtua pikemminkin hallintokäytännöstä kuin itse sääntelystä). Ja kun kaavoituksen toteutuminen tarpeen mukaan on niin keskeistä järjestelmän toimivuuden ja sen tavoitteiden kannalta, olisi tarpeen pohtia lainvalmistelussa sitä, kuinka tätä olisi mahdollista lainsäädännöllisin toimenpitein edistää.

Maankäyttö- ja rakennuslain säätämisen yhteydessä tähän pyrittiin mm. asemakaavojen ajanmukaisuuden arviointia koskevalla erityisellä menettelyllä, mutta kyseinen menettely on soveltamisalaltaan varsin rajoitettu eikä muutoinkaan erityisen tehokas. Maankäyttö- ja rakennuslailla pyrittiin myös eri tavoin edistämään kaavoituksen käyttämistä esimerkiksi



poikkeamismenettelyjen sijaan, mutta tätäkään tavoitetta ei voida sanoa missään vaiheessa saavutetun.

Lakiluonnosta laadittaessa ei näytetä kiinnitetyn erityistä huomiota tähän keskeiseen kysymykseen. Se päinvastoin sisältää osin jo voimassa olevaan lakiin tehtyjä, kyseenalaisia ratkaisuja. Tämä koskee erityisesti voimassa olevan MRL 42.4 §:n säännöstä yleiskaavan ilmeisestä vanhentuneisuudesta ja siitä seuraavasta mahdollisuudesta laatia asemakaava käytännössä yleiskaavan ohjausvaikutus sivuuttaen. Samanaikaisesti on kuitenkin siis voimassa velvollisuus huolehtia tarpeellisten yleiskaavojen laatimisesta ja niiden pitämisestä ajan tasalla. Tietynlaisena epärehellisyytenä voidaan pitää sitä, että lainsäätäjä asettaa velvoitteen, jonka toteutumiseen ei itsekään usko. Tällaisen säännöksen sisältyessä lakiin on entistä epätodennäköisempää, että järjestelmän kannalta keskeiset suunnitteluvollisuudet toteutuisivat. Voidaan esimerkiksi kysyä, miten tällaisen säännöksen olemassaolo heijastuu esimerkiksi nykyisen lain 177 §:n (lakiluonnoksen 311 §:n) mukaisen menettelyn soveltamiseen, jota jo nykyjärjestelmässä voidaan arvioida sovelletun liian harvoin.

Erityisen huolestuttavaa on se, että tämän yleiskaavan vanhentuneisuuteen liittyvän mekanismin käyttöalaa oltaisiin edelleen laajentamassa. Säännös on siirretty lakiluonnokseen siten, ettei yleiskaavan vanhentuneisuudelta enää edellytettäisi ilmeisyyttä. Näin yhä useammissa tilanteissa olisi mahdollista laatia asemakaavoja yleiskaavoista poiketen. Yleiskaavan vanhentuneisuudesta ei seuraa järjestelmän keskeisten lähtökohtien mukaisesti velvollisuutta saattaa kaava ajan tasalle, vaan vapaus laatia kaava vanhentuneeksi julistetusta kaavasta poiketen. Näin ongelmana saattaakin näyttäytyä nimenomaan ajantasainen yleiskaava, kun sen ohjausvaikutus ei ole asemakaavoituksessa sivuutettavissa.



Kokonaisuutena arvioiden kaavajärjestelmään näytetään pyrkivän sisällyttämään joustavuutta järjestelmän toimivuuden kannalta ongelmallisoin keinoin, joiden oheisvaikutuksena tulisivat yhä useammin olemaan myös eri kaavatasojen väliset ristiriidat. Tämä joustavuus on ikään kuin piilotettu yksityiskohtiin niin, ettei näitä tavoitteita taikka näiden mekanismien vaikutuksia suunnittelujärjestelmään tuoda juuri lainkaan ilmi.

Kaavojen vaikutusten arviointi

Kaavoitus- ja rakentamislainsäädäntö on myös säädöskokonaisuus, jolla pannaan täytäntöön ylikansallisia ympäristövaikutusten arviointiin ja osallistumisoikeuksiin liittyviä velvoitteita. Keskeisin näistä on ns. SEA-direktiivi (2001/42/EY), jonka asianmukaiseen täytäntöönpanoon MRL:n sääntelyssä on liittynyt vähintäänkin kysymyksiä. Osin näitä voimassa olevan lainsäädännön puutteita on korjattu käsillä olevassa lakiluonnoksessa (mm. osallisen käsite vastaa nyt ylikansallisen sääntelyn määritelmiä), mutta muun muassa SEA-direktiivin vaatimukseen on tarpeen edelleen kiinnittää jatkovalmistelussa huomiota. Seuraavassa esitetään näkökohtia ja kehittämissuosituksia kaavojen vaikutusten arviointia koskevista säännösehdotuksista erityisesti EU-oikeuden tehokkaan täytäntöönpanon näkökulmasta.

Kaavojen vaikutusten arvioinnin osalta ehdotus rakentuu pitkälti voimassa olevan lainsäädännön mallille, mutta se sisältää eräitä relevantteja muutoksia nykytilaan nähden. Olennaisimpana, perusteltuna täydennyksenä voidaan pitää ilmastonmuutoksen hillitsemistä ja sopeutumista koskevien elementtien sisällyttämistä ehdotetun 71 §:n vaikutusluetteloon. EU-oikeuden täytäntöönpanon varmistamisen ohella muutos on tarpeen kokonaisuudistuksen ilmastotavoitteiden toteuttamiseksi. Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen pohjalta ilmastonmuutos otettaisiin huomioon seuraavasti:



”Velvoite selvittää kaavan vaikutukset ilmastoon tarkoittaisi sekä kaavan mahdollistamien toimintojen ja alueidenkäyttöratkaisujen suoria esimerkiksi liikenteestä tai energiantuotannosta aiheutuvia vaikutuksia kasvihuonekaasupäästöjen määrään ja ilmastonmuutokseen sopeutumisen edellytyksiin, että kaavaratkaisujen välillisiä vaikutuksia ilmastonmuutoksen hillintään ja siihen sopeutumiseen esimerkiksi torjumalla tai kompensoimalla metsäkatoa.”

Ilmastonmuutoksen osalta SEA-direktiivin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista, 42/2001/EY) mukainen arviointi kohdistuu ”ilmastotekijöihin” (liitteen I, kohta f). SEA-direktiivissä ei määritetä, miten ilmastotekijöihin liittyviä vaikutuksia tulisi arvioida eikä analogioita ole haettavissa tältä osin hankkeiden ympäristövaikutusten arviointia koskevasta YVA-direktiivistä (92/2011/EU). Johtoa ei ole saatavissa myöskään kansallisesta YVA-lainsäädännöstä, jonka sisältövaatimussäännöksistä ei ilmene eksplisiittisesti ilmastonäkökohtia (Pölönen, I. & Perho J. 2018: YVA-oikeus. Uudistunut ympäristövaikutusten arviointimenettely, s. 119–121 ja 178).

Ilmastovaikutusten osalta erityinen tulkinallinen haaste kumpuaa siitä, ettei millään SEA-direktiivin piiriin kuuluvalla kaavalla ole yksinään tarkasteltuna todennäköisesti merkittäviä ilmastovaikutuksia (tilanne on siten vastaavan kaltainen kuin jäljempänä käsitellyillä suunnittelutarve- ja poikkeamispäätöksillä ja niiden merkittävillä maakunnallisilla tai valtakunnallisilla vaikutuksilla). Ilmastotekijöiden huomioonottamisveloitteeseen suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arvioinnissa voidaan vastata tarkoituksenmukaisella tavalla ehdotetun 71 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa ilmenevällä tavalla. Kaavaselostuksia koskevissa vaatimuksissa (asetustaso) ilmastonäkökulmaa olisi perusteltua kuitenkin selventää ja täydentää edellyttämällä esimerkiksi selvitystä siitä, miten kasvihuonepäästöjen aiheutumista on pyritty minimoimaan valitussa kaavaratkaisussa. Tällä ohjattaisiin kaavoittajaa hakemaan ratkaisuja



ilmastovaikutusten pienentämiseksi, ei ainoastaan kuvaamaan kaavaratkaisusta aiheutuvien vaikutukset ilmastonmuutoksen hillinnälle.

Vaihtoehtotarkastelu kuuluu vaikutusten arviointien ytimeen. Tältä osin ehdotus ei muuttaisi oikeustilaa. Ehdotetun 70.2 §:n mukaan ”Kaavaa laadittaessa on selvitettävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen todennäköisesti merkittävät vaikutukset kaavan vaikutusalueelta.” Säännöksessä ei yksiselitteisesti edellytetä kohtuullisten vaihtoehtojen tarkastelua, vaan lähtökohtana on tarkasteluun valittujen vaihtoehtojen arviointi. SEA-direktiivin järjestelmä lähtee sen sijaan kohtuullisten vaihtoehtojen huomioonottamisveloitteesta (SEA-direktiivin 5 artiklan 1 kohta) ja vaihtoehtovalinnan perustelemisesta. SEA-direktiivissä edellytetään myös ns. nollavaihtoehdon (ympäristön nykytilaan liittyvät merkitykselliset näkökohdat ja sen todennäköinen kehitys, jos suunnitelmaa tai ohjelmaa ei toteuteta) tarkastelua (liite 1, kohta 2; ks. myös EU:n komissio (2003) ohjeet SEA-direktiivin vaihtoehtotarkasteluvaihtoehdon osalta: <https://ec.europa.eu/environment/eia/sea-support.htm>). Ehdotettu kaavoitus- ja rakentamislaki – kuten voimassa oleva lakikaan – ei siten vaihtoehtotarkastelun osalta täysin vastaa SEA-direktiivin vaatimuksia.

Vaihtoehtotarkastelun lisäksi vaikutusten seuranta on hyvin keskeinen osa korkeatasoista vaikutusten arviointi -järjestelmää. Ehdotus ei sisällä SEA-direktiivin vaatimukset täyttävää kaavojen merkittävien vaikutusten seurantavelvoitetta. Voimassa olevassa lainsäädännössä SEA-direktiivin seurantavelvoitetta ei pantu täytäntöön myöskään asetustasolla. SEA-direktiivin 10 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden ”on seurattava suunnitelmien ja ohjelmien toteuttamisen merkittäviä ympäristövaikutuksia, jotta ne voivat muun muassa osoittaa odottamattomat haitalliset vaikutukset aikaisessa vaiheessa ja ryhtyä tarpeellisiin parannustoimiin”. Artiklan 2 kohdassa mahdollistetaan päällekkäisyyksien välttämiseksi olemassa olevien seurantajärjestelyjen käyttö seurantavelvoitteen noudattamiseksi. Voimassa olevassa



maankäyttö- ja rakennusasetuksen 2 §:ssä säädetään alueiden käytön seurannasta. Säännöksessä ei edellytetä vaikutusten seurantaan siten, että yksittäisten kaavojen odottamattomat haitalliset vaikutukset voitaisiin tunnistaa aikaisessa vaiheessa. Kyse on sen sijaan yleisestä alueiden käytön, alue- ja yhdyskuntarakenteen, rakentamisen ja rakennetun ympäristön sekä kulttuuri- ja luonnonympäristön tilan ja kehityksen seurannasta.

Täsmennettäessä vaikutusten arvioinnin vaatimuksia asetustasolla on tärkeää huomioida, etteivät viittaussäännökset direktiiviin (ks. voimassa olevan MRA 10.3, 17.3 § ja 25.4 §) edusta transpoinnitapaa, joka varmistaisi käytännössä SEA-direktiivin vaatimusten tehokkaan soveltamisen. Direktiivin asettamien vaatimusten tulisi käydä riittävällä tavalla ilmi kansallisista säännöksistä.

Kansalliseen lakiin ja asetukseen kirjattujen vaatimusten tulisi ilmentää nykyistä selkeämmin, ettei riittävää ole tehtyjen selvitysten ja todennäköisesti merkittävien vaikutusten kuvaukset kaavaselostuksissa, vaan päätelmät kaavan vaikutuksista ja niiden merkittävydestä on perusteltava ja epävarmuudet kuvattava (vrt. MRA:ssa kaavaselostuksille asetetut sisältövaatimukset ja SEA-direktiivin 5 artiklan 1 kohta ja liite 1). SEA-direktiivissä (5 artiklan 1 kohta) edellytetään suunnitelman tai ohjelman toteuttamisen todennäköisten merkittävien ympäristövaikutusten a) osoittamista b) kuvaamista ja c) arvioimista. Myös direktiivin päätavoite, ympäristönsuojelun korkean tason turvaaminen (Unionin tuomioistuin on ratkaisukäytännössään viitannut direktiivin päämäärän osalta erityisesti korkean ympäristönsuojelun takaamistavoitteeseen, ks. tapaukset C-567/10, Inter-Environnement Bruxelles ASBL ym., kohta 37 ja C-473/14, Dimos Kropias Attikis vastaan Ypourgos Perivallontos, Energeias kai Klimatikis Allagis, kohta 50.) huomioon ottaen direktiivin mukaisessa ympäristöselostuksessa esitetyt kuvaukset suunnitelman todennäköisistä merkittävistä ympäristövaikutuksista on selkeästi perusteltava. SEA-direktiivin tavoitteistosta ympäristöselostukselle voidaan johtaa loogisuuden ja



johdonmukaisuuden vaatimus. Suunnitelman todennäköiset merkittävät vaikutukset tulee arvioida luotettavalla menetelmällä ja arvioinnin lopputulos on perusteltava. Nykyisen MRL:n ja MRA:n eksplisiittiset vaatimukset eivät ohjaa korkeatasoiseen kaavojen vaikutusten arviointiin, joissa arvioinnin tulokset kootaan selkeästi yhtenäiseen asiakirjaan (kaavaselostus) ja asiakirjasta ilmenee selkeästi ne arviointien johtopäätösten perusteet ja päättelyketjut sekä näihin liittyvät epävarmuudet.

Osallistuminen

SEA-direktiivin täytäntöönpanon näkökulmasta selkeä parannus sisältyy laajennettuun osallisen käsitteeseen, joka kattaisi ehdotetun 64.1 §:n mukaisesti alueen maanomistajien lisäksi ne, "joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin kaava vaikuttaa tai todennäköisesti vaikuttaa", sekä viranomaiset ja yhteisöt, joiden toimialaa suunnittelussa käsitellään" (kurs. tässä). SEA-direktiivin 6 artiklan 4 kohdan nojalla "jäsenvaltioiden on määritettävä [6 artiklan] 2 kohdan soveltamista varten yleisö, mukaan lukien yleisö, joihin tämän direktiivin soveltamisalaan kuuluva päätöksenteko vaikuttaa tai todennäköisesti vaikuttaa tai joita se koskee, mukaan lukien asiaankuuluvat valtioista riippumattomat järjestöt, kuten ympäristönsuojelua edistävät tai muut kyseeseen tulevat järjestöt." SEA direktiivin 2 artiklan 4 kohdassa yleisö määritetty seuraavasti: "yhtä tai useampaan luonnollista tai oikeushenkilöä sekä kansallisen lainsäädännön tai käytännön mukaisesti näiden yhteenliittyviä, järjestöjä tai ryhmiä".

Yleisemmin osallistumiseen liittyen, esitysluonnoksessa on voimassa olevan lain toimivuusarviointiin nojaten todettu osallistumiseen ja vuorovaikutukseen liittyvien ongelmien johtuvan pikemminkin käytännöistä ja organisaatioiden toimintakulttuureista kuin lain säännöksistä. Näin varmasti onkin, mutta lainsäädännöllä olisi tästä huolimatta mahdollista nykyistä tehokkaammin myös tukea perinteisiä kuulemismenettelyjä pidemmälle menevää



vuorovaikutusta suunnitteluprosesseissa ja ehkä myös osallistumisen vaikuttavuutta (joka vaikuttaa olevan lopulta elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon osallistumisen keskeisin haaste). Kaavakohtaisesti räätälöity osallistumis- ja arviointisuunnitelma on sinänsä erinomainen väline sovittaa nämä vuorovaikutusmenettelyt kulloiseenkin tilanteeseen, mutta tässä suunnitelmassa tehtyjen vuorovaikutusta ja vaikutusten arviointia koskevien sitoumusten oikeudellinen merkitys on jäänyt hieman epäselväksi. Lisäksi vuorovaikutuskäytäntöjen tapauskohtaiset määrittelyt ovat saattaneet käytännöissä osin jähmettyä siten, että ne toistuvat jotakuinkin samanlaisina hankkeesta toiseen. Tähän suuntaan vaikuttanevat myös niukat resurssit toimintakulttuurien ja asenteiden ohella.

Kokonaisuudistuksen yhteydessä on syytä pohtia, kuinka lain minimivaatimuksia pidemmälle menevien, nimenomaan kulloiseenkin tilanteeseen sovitettujen vuorovaikutusmenettelyjen kehittämistä voitaisiin lainsäädännöllä edelleen tukea (ks. myös Ogbeide, E. – Kallio, M.: Selvitys asiakkaiden kokemuksista maankäytön muutoshankkeissa. Ympäristöministeriön julkaisuja 2019:33, s. 39). Vaikka edistyneet vuorovaikutuskäytännöt ovat paljolti kehittyneet lainsäädännön edellä ja siitä riippumatta, on tarpeen tunnistaa myös kuntien huomattavat keskinäiset erot tässä suhteessa, ja osin esimerkiksi yksittäisten kuntien tosiasiallinen riippuvuus usein viime kädessä hinnalla kilpailevista konsulteista. Yhtä tyyppitapauksellista kuntaa ei tässä(kään) suhteessa ole. Mitä paremmin sääntely tukee tapauskohtaisia vuorovaikutuskäytäntöjä ja niiden kehittymistä, sitä paremmin se turvaa näin samalla myös kansalaisten yhdenvertaisuutta perustuslaillisten, omaa elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon osallistumista koskevien oikeuksien toteutumisen suhteen. Oikeusvaltiollisten päätöksentekorakenteiden ja yhteistoiminnallisen tai kommunikatiivisen suunnittelun suhteita on tarkasteltu artikkelissa Heinilä, A. – Pölönen, I. – Belinskij., A.: Yhteistoiminnallisuus ympäristöoikeudellisissa suunnittelumenettelyissä, Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XIV 2021, s. 49–116.



Lailisuusvalvonta

Sekä voimassa olevan lain että esitysluonnoksen mukaisessa järjestelmässä lainsäädännön tavoitteiden, kuten esimerkiksi ilmastonmuutoksen huomioiminen (ehdotettu 5 §) tapahtuu oikeudellisesti hyvin joustavien ja ilmauksiltaan abstraktien normien välityksellä, ja päätöksentekijällä on huomattavan laaja harkintavalta. Kuten edellä on todettu, yleisten etujen ohella lainsäädännöllä toteutetaan myös yksityisten tahojen (perus)oikeuksia. Tällaisessa sääntely-ympäristössä riittävä päätöksenteon laillisuusvalvonta on olennainen osa toimivaa järjestelmää, jotta lainsäädännön tavoitteet ja yksityisten tahojen yhdenvertaiset oikeudet voivat toteutua.

Valvonnan tulisi myös ulottua systemaattisesti esimerkiksi poikkeamis- ja erityisharkinta-alueen sijoittamislupapäätöksiin, joilla on ollut ja on edelleen huomattava merkitys esimerkiksi (mutta ei yksinomaan) yhdyskuntarakennetta koskevien, ilmastonmuutoksenkin kannalta merkittävien kysymysten kannalta. Näiden päätösten vaikutukset ilmenevät ensisijaisesti muulla tavoin kuin yksittäisten päätösten vaikutuksina, eivätkä ne voimassa olevan lain järjestelmässä ole olleet 1.5.2017 lähtien sellaisia, että niihin lähtökohtaisesti liittyisi voimassa olevan lain sanamuodon mukaisia merkittäviä maakunnallisia tai valtakunnallisia intressejä. Näin ne ovat jääneet (eräitä poikkeustapauksia lukuun ottamatta) valvonnan ulkopuolelle. Onkin viitteitä siitä, että tieto valvonnan lakkaamisesta on paikoin havaittavasti vähentänyt kiinnostusta lain vaatimukset täyttävien päätösten tekemiseen kuntien luottamuselimissä. Tämä on huolestuttavaa erityisesti, kun lain soveltamisen seurannassa on jo ennen valvonnan supistamista jouduttu toteamaan, että näiden päätösten lainmukaisuuteen on liittynyt merkittäviä ongelmia. Paitsi että lainvastaiset hallintokäytännöt ehkäisevät lain tavoitteiden toteutumista, ne loukkaavat myös kansalaisten yhdenvertaisuutta. Tämä perusoikeusulottuvuus on tuotu esiin lain esitöissä, mutta

valvonnan merkitys lain aineellisten tavoitteiden saavuttamisen kannalta ei ole saanut esitysluonnoksessa ansaitsemaansa huomiota.

Rakentamisen ohjaukseen liittyvät kysymykset

Rakentamisen ohjauksen osalta lupajärjestelmän yksinkertaistaminen luopumalla erillisistä rakennus- ja toimenpideluvista on sinänsä perusteltua. Järjestelmä on näiden kahden välineen suhteen osin tarpeettoman tulkinnanvarainen ja mutkikas. Kuitenkin rakentamisen lupakynnyksen samalla noustessa huomattavastikin on syytä huolehtia siitä, että säännönmukaisen lupakynnyksen alle jäävien rakentamistoimenpiteiden ohjaus ja valvonta toteutuu riittäväällä tavalla. Ennakolliset lupamenettelyt turvaavat vähäisemmissä hankkeissa usein naapureiden oikeusturvan tarvetta, ja potentiaalisia ongelmia voi liittyä myös yleisen edun kannalta ennakoivalvonnan kynnyksen nostamiseen. Tältäkin osin muutoksen vaikutukset on syytä huolellisesti arvioida.

Rakentamistoimenpiteiden lupajärjestelmää koskevan sääntelyn osalta on kiinnitettävä huomiota sanamuotojen taajaan "voi" -ilmaisun käyttöön. Rakentamisluvanvaraisuuden määrittelevän 208 §:n 2 momentin mukaan 1 momentissa mainittujen rakennuskohteiden lisäksi rakentaminen "voi edellyttää rakentamislupaa" 2 momentissa mainittujen seikkojen perusteella. Purkamisluvan edellytyssääntely on muotoiltu niin, että purkamislupa "voidaan" myöntää. Sijoittamisluvan edellytyksissä erityisharkinta-alueella ilmaisua käytetään niin ikään, tässä tapauksessa tietoisena tarkoituksena jättää luvan myöntäjälle oikeudellisten edellytysten täyttyessäkin periaatteessa mahdollisuus evätä lupa tarkoituksenmukaisuusperustein.

Rakentamisluvan tarpeen kynnyksen määrittelyyn tällaisen ilmauksen käyttö sopii varsin huonosti, kun luvantarvekynnyksen ilmaisevissa säännöksissä olisi pyrittävä nimenomaisesti



määrittelemään ne kriteerit, joiden täytyessä lupa on tarpeen. Järjestelmän ennakoitavuutta ja esimerkiksi luvanhakijoiden yhdenvertaista kohtelua ei palvele ilmaus, jonka sanamuoto ilmaisee ajatuksen, että lupaa voidaan joko edellyttää tai olla edellyttämättä.

Purkamisluvan osalta, kun otetaan huomioon purkamisluvan funktio rakennetun ympäristön suojelun järjestelmässä, ilmaus "voi" ei puolestaan lainkaan sovi osaksi edellytyssääntelyä. Purkamisluvan edellytyksiin ei sisälly sen kaltaista lupaviranomaiselle jäävää harkintavaltaa johon sana "voi" viittaa, kun vielä otetaan huomioon myös se, että kaavan suojelumääräyksestä on ennen purkamisluvan myöntämistä saatava poikkeamislupa, mikäli purkaminen on kaavamääräyksellä kielletty (ks. esim. KHO 2009:67). Siten purkamisluvan myöntämiseen ei tällaisessakaan tilanteessa liity harkintavaltaa, jonka nojalla lupa "voitaisiin" myöntää suojelumääräyksestä huolimatta.

Eriyisharkinta-alueen sijoittamislupapäätöksenteossa puolestaan palattaisiin harkintavallan määrittelyssä maankäyttö- ja rakennuslakia edeltäneeseen tilanteeseen (laissa jotakuinkin samasta asiasta käytetyt ilmaukset eivät ole näistä ajoista varsinaisesti kehittyneet selkeämpään suuntaan!). Tällaisessa, kaavoituksellista harkintaa sisältävässä päätöksenteossa, jossa voimassa olevan lain oikeuskäytännönkin valossa (ks. KHO 2016:119) kunnan harkintavalta voi joissain tapauksissa olla tuomioistuimen harkintavaltaa laajempi, tarkoituksenmukaisuusharkinnalle on periaatteessa olemassa lain järjestelmästä lähtevät perusteet. Luvanhakijoiden oikeusturvaan liittyvät kysymykset ovat kuitenkin edelleen yhtä lailla relevantteja kuin ne olivat voimassa olevaa lakia säädettäessä. Ja näitä oikeusturvanäkökohtia on syytä tarkastella erityisesti sen valossa, miten sääntely tämän tarkoituksenmukaisuusharkintaisen luvan ympärillä on muuttunut tai muuttumassa taaja-asutuspoikkeusluvan ajoista.



Sijoittamisluvan edellytyksiä erityisharkinta-alueella koskevan säännöksen (212 §) perusteluissa tulisi ehdottomasti avata, mitä tarkoituksenmukaisuusharkinnalla tarkoitetaan tässä yhteydessä. Rakennuslain aikaisessa taaja-asutuspoikkeuslupaharkinnassa viranomaisella oli oikeusharkinnan lisäksi käytettävissä myös tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Rajan vetäminen oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan välille oli käytännössä vaikeaa, mutta lähtökohtaisesti oikeudelliset edellytykset olivat hanketta puoltavia ja tarkoituksenmukaisuusnäkökohdat hanketta vastustavia tekijöitä.

Tarkoituksenmukaisuusharkinnan rooli päätösharkinnassa on se (ja vain se), että luvan epääminen joissakin tapauksissa on ollut mahdollista silloinkin, kun luvan myöntämisen oikeudelliset edellytykset ovat olleet käsillä. Tarkoituksenmukaisuusharkinnassa toisin sanoen annetaan painoarvoa yleisille eduille tilanteissa, joissa luvan edellytykset muuten täyttyisivät. Kaavoitus- ja rakentamislakiluonnoksen perusteluissa kuitenkin esitetään, että tarkoituksenmukaisuusharkintaa voitaisiin käyttää myös yksityisten etujen turvaamiseen tilanteessa, jossa "sijoittamisluvan oikeudellisia edellytyksiä erityisharkinta-alueella ei ole kunta eikä kunta myöskään saa aikaiseksi rakentamisen mahdollistavaa kaavaa. Tätä epäkohtaa on kuitenkin omiaan poistamaan esitettävä säännösmuutos, jonka mukaan sijoittamisluvan harkintaan erityisharkinta-alueella tuotaisiin mukaan oikeusharkinnan lisäksi tarkoituksenmukaisuusharkintaa" (s. 561). Tällainen harkintakonstruktio, jossa siis oikeudellisten edellytysten täyttymättä jäämisestä huolimatta lupa olisi "tarkoituksenmukaisuusharkinnalla" myönnettävissä, on ennenkuulumaton ja oikeudellisesti huomattavan ongelmallinen. Se ei myöskään vastaa maanomistajien yhdenvertaisiin oikeusturvatarpeisiin siten, kuin esitysluonnoksessa on kuvattu.

Säännöksen perusteluiden mukaan sijoittamisluvan erityisiin edellytyksiin sisällytettäisiin lähtökohtaisesti samat asiat kuin mitä on säädetty rakennusluvan edellytyksistä suunnittelutarvealueella maisemaa ym. koskevia edellytyksiä lukuun ottamatta, joista säädetään



sijoittamisluvan edellytyksissä kaikkien asemakaavan ulkopuolisten alueiden osalta. Rakennuslain aikaiset tarkoituksenmukaisuusperustelut (kuten rakentaminen painealueelle tai asemakaavan lievealueelle) sisältyvät nykyisin suunnittelutarveratkaisuja koskevan hallinto- ja oikeuskäytännön perusteella suunnittelutarveratkaisun oikeudellisiin edellytyksiin. Joustavasti säännellyt luvanmyöntämisedellytykset itsessään jättävät tilaa harkinnalle arvioitaessa esimerkiksi kaavoituksella aiheutuvaa haittaa. Lisäksi tarkoituksenmukaisuusharkinnan käyttöalaa kaventavat joka tapauksessa hallinnon yleiset oikeusperiaatteet.

Rakennuslain taaja-asutusta koskevaa sääntelyä säädettäessä tarkoituksena oli, että taaja-asutus (jonka lakisääteinen määritelmä ei juuri poikkea lakiluonnoksenkaan mukaisesta erityisharkinta-alueesta) nimenomaan suunnitellaan ja taaja-asutukseen liittynyt rakentamisrajoitus poistetaan detaljikaavalla ja että taaja-asutuspoikkeusluvut olisivat nimensä mukaisesti poikkeuksellisia. Näin oli siitä huolimatta, että käytännöt osoittautuivat varsin pian toisenlaisiksi. Tästä lähtökohdasta on vähitellen, ja lakiluonnoksessa valittujen sanamuotojen ja säännösten perustelujen mukaan entistä selvemmin siirrytty ajatukseen, että näitä alueita ei välttämättä tulla koskaan ohjaamaan rakentamista ohjaavalla kaavalla. Tämä ajatus on nimenomaisesti todettu lakiluonnoksen perusteluissa. Voimassa olevan lain suunnittelutarvealueen käsite (mm. sitä koskevine oikeuskäytäntöineen) vielä ilmaisee sen ajatuksen, että kyse on nimenomaan alueesta, jonka maankäyttöä on tarpeen suunnitella. Lakiluonnoksen erityisharkinta-alue puolestaan viittaa jo nimityksenäkin siihen, että näillä alueilla ainoastaan rakentamisluvan saaminen on harkinnanvaraisempaa. Lainsäätäjä ei siis enää edes olettaisi, että tällaiselle alueelle laadittaisiin kaava eikä luvan saamisen tarkoituksenmukaisuusharkinnanvaraisuus olisi siten enää väliaikaiseksi mielletävä vaihe alueen maankäytön ohjaamisessa.

Onkin syytä pohtia esimerkiksi perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta, onko tällainen ratkaisu perusteltu tai edes mahdollinen. Tällainen ratkaisu jatkaisi osaltaan edelleen kehitystä, jossa



kuntien vapautta (muttei vastuuta) maankäytössä on kasvatettu, osin todennäköisesti niiden yleisten etujen ja yksityisten oikeuksien kustannuksella, joiden toteutumisesta puheena olevalla lainsäädännöllä nimenomaan tulisi huolehtia. Kun tarkoituksenmukaisuusharkinnan käsitettä ei edellä sanotun perusteella nähdäksemme voida käyttää siihen tarkoitukseen kuin sitä lakiluonnoksen perusteluissa on ajateltu käytettävän, olisi siitä syytä tässä yhteydessä luopua.

Rakennetun ympäristön suojeluun liittyvistä kysymyksistä

Purkamisluvan edellytykset voimassa olevan oikeuden mukaan eivät ole vastanneet lain sanamuotoa oikeastaan koko lain voimassaoloaikana (ks. keskeiset linjaratkaisut KHO 2002:73 ja KHO 2003:74). Purkamisluvan edellytysten sanamuotoa on luonnoksen 218 §:ssä kehitetty, mutta siitä voi edelleen saada sen käsityksen, että rakennukseen sisältyvät kulttuurihistorialliset arvot voisivat sellaisenaan estää luvan myöntämisen. Erityisesti kun purkamislupa-asioihin kohdistuu usein yleisempää kiinnostusta, on jatkovalmistelussa syytä pyrkiä siihen, että lain sanamuoto kuvaisi mahdollisimman paljon voimassa olevaa oikeustilaa.

Luonnoksen mukaan purkamislupamenettelyn yhteyttä kaavoitukseen vahvistettaisiin siten, että purkamisluvan käsittely asemakaava-alueella edellyttäisi myös asemakaavan ajanmukaisuuden arviointia, jos purkaminen voisi vaikeuttaa rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista eikä ennen 1.1.2000 laadittu asemakaava sisältäisi rakennettua ympäristöä koskevia suojelumääräyksiä (mikä jo jättäisi säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle tilanteet, joissa suojelumääräykset ovat selvästi puutteellisia; erityisesti iäkkäämmissä asemakaavoissa on saatettu antaa hyvin monenlaisia suojelumääräyksiä nimettyjä määräyksiä, joiden tulkinnan johtopäätöksenä saattaa olla, etteivät määräykset merkitse rakennuksen olevan suojeltu). Asemakaavan ajantasaistamistarpeen tarkastelulle purkamislupamenettelyn



yhteydessä on ehdottomasti tarvetta. Asemakaavan ajanmukaisuuden arviointimenettelyyn liittyy kuitenkin seikkoja, jotka heikentävät olennaisesti sen toimintaa purkamislupamenettelyn ja kaavoituksen välisenä kytköksenä. Keskeinen näistä on se, ettei kunnan päätökseen, jolla kaava on todettu ajanmukaiseksi, ole mahdollista hakea muutosta valittamalla. Kaavasuojelun ja erityislain mukaisen suojelun välinen työnjako on ongelmallinen nimenomaan tilanteissa, joissa kaavoitus ei kaavoituksesta ja kaavojen ajan tasalla pitämisestä vastaavasta tahosta johtuen käynnisty. Sama taho päättää niin ikään siitä, onko asemakaava ajanmukainen. Kuten edellä on todettu, kaavojen laatiminen ja muuttaminen silloin kun sille on objektiivisesti arvioituna tarvetta, on olennaista sekä lainsäädännön tavoitteiden että yksityisten tahojen oikeuksien toteutumisen kannalta. Lakisääteiset suunnitteluvollisuudet eivät kuitenkaan valitettavan usein käytännössä toteudu, mikä on saanut yleiskaavan ilmeistä vanhentuneisuutta koskevan säännöksen ohella tosiasiallisen ilmauksensa myös rakennusperintölain soveltamisalasäännöksissä asemakaavoitustilannetta koskevana poikkeuksena. Kuten edellä on useampaan otteeseen todettu, kaavojen laatimis- ja muuttamisvelvollisuuksien toteutumisen tehostaminen olisi yksi järjestelmän keskeisiä kehittämistarpeita. Näin on myös rakennetun ympäristön suojelun tavoitteiden toteutumisen kannalta.

Lakiluonnoksessa todetaan vielä rakennussuojelun lainvalintaan liittyen, että rakennusperintölakiin perustuva suojelupäätös olisi ainoana rakennusperinnön suojelemisen keinona alueilla, joita ei oteta yksityiskohtaisen kaavoituksen piiriin. Tämä ei pidä täysin paikkaansa sen enempää voimassa olevan kuin luonnostellunkaan lain kannalta. Myös yleispiirteisissä kaavoissa on, kohtuullisuusvaatimuksen puitteissa, mahdollista antaa rakentamisrajoitustyyppisiä kulttuurihistoriallisten arvojen suojeluun liittyviä määräyksiä. Kun vielä esimerkiksi yleiskaavan käyttöä rakentamisen suorassa ohjaamisessa on jatkuvasti lavennettu ja yleiskaava näin ottaa yhä useammin hoitaakseen tehtävän, joka perinteisesti on ollut asemakaavoituksella, tällaisten määräysten tarve ja peruste ei liene ainakaan vähenemässä.



Vaikka yleispiirteisten kaavojen suojelumääräykset ovat tietyllä tapaa asemakaavoitukseen ja erityislainsäädäntöön nojaavaa suojelujärjestelmää täydentävä instrumentti, on tämäkin rakennetun ympäristön suojelun väline syytä tunnistaa, kun lainsäädäntöä valmistellaan.

Muutoksenhakuun liittyvät kysymykset

Ehdotettu muutoksenhakujärjestelmä on perusrakenteiltaan toimiva. Ottaen huomioon kaavoituksen usein laaja-alaiset vaikutukset eri osallistajoihin, on kunnallisvalituksen säilyttäminen valitusmuotona kaavoihin perusteltua. Sääntely on tällöin teknisesti yksinkertaista toteuttaa eikä aiheuta valitusoikeuden selvittämisen osalta useinkaan muutoksenhakutuomioistuimessa ylimääräistä selvittelytyötä.

Ehdotetussa laissa oikaisuvaatimuksen käytöstä maankäyttö- ja rakennuslain 187 §:n mukaisessa laajuudessa luovuttaisiin. Ratkaisu on vastakkainen hallinnon muutoksenhakujärjestelmän yleiselle kehityslinjalle, jossa oikaisuvaatimusmenettelyn käyttöalaa on pikemminkin pyritty lisäämään. On selvää, että maankäyttö- ja rakennuslain 187 §:n säännösmuotoilu on ollut omiaan aiheuttamaan tulkinnallista epäselvyyttä oikaisuvaatimuksen käyttöalan laajuudesta, mutta oikeustilaa voisi kehittää säännösmuotoilua muokkaamalla, eikä oikaisuvaatimuksen käyttöalan näin merkittävään supistamiseen olisi tarvetta. Tällöin ehdotettu laki olisi linjakkaampi suhteessa hallinnon oikeussuojajärjestelmän yleisiin kehityspiirteisiin.

ELY-keskuksen valvontavelvoitteen laajeneminen koskemaan kuntien alueidenkäyttöä koskevien päätösten lainmukaisuutta on edellä todetun mukaisesti hallinnon lainalaisuusperiaatteen näkökulmasta tervetullut muutos. ELY-keskuksen muutoksenhakuoikeuden supistaminen lainmuutoksella 2017 on johtanut paikoitellen kuntien hallintokäytännössä sellaisiin lainvastaisiin päätöksiin, joita myös yhteiskunnan yleisen lainkuuliaisuusilmapiirin säilyttämisen



UNIVERSITY OF
EASTERN FINLAND

Oikeustieteiden laitos
Lausunto
7.12.2021

21 (21)

näkökulmasta voidaan vahvasti kritisoida. Selkeästikin lainvastaisten päätösten eteneminen muutoksenhakuasteiseen on jäänyt riippuvaiseksi yksittäisten valitukseen oikeutettujen kansalaisten aktiivisuudesta. Tämä on merkittävä ongelma kansalaisten yhdenvertaisten oikeuksien toteutumisen kannalta.

Alexi Heinilä
Yliopistonlehtori

Ismo Pölönen
Professori

Kimmo Malin
Yliopisto-opettaja

Hanna Partinen
Yliopisto-opettaja