

Asia: VN/279/2018

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

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

Suomen kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista

Ulkoministeriö panee tyytyväisyydellä merkille, että esityksen yhtenä lähtökohtana on saattaa maankäyttö- ja rakennuslain sääntely vastaamaan Suomen kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita (s. 551). Esityksessä on useassa kohdassa viitattu Euroopan ihmisoikeussopimukseen sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuihin.

Kirjoitusteknisenä seikkana ulkoministeriö toteaa, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen täydellinen nimi sopimussarjanumeroineen on: yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (SopS 18 ja 19/1990; sellaisena kuin se on myöhemmin muutettuna SopS 71 ja 72/1994, SopS 85 ja 86/1998, SopS 8 ja 9/2005, SopS 6 ja 7/2005 sekä SopS 50 ja 51/2010). Esityksessä viitataan myös useisiin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuihin. Niiden täydelliset viitetiedot ovat saatavilla tuomioistuimen verkkosivuilta.

Esityksessä todetaan, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöä on käyty läpi Finlex-tietokannasta (s. 78). Jatkovalmistelua ajatellen ulkoministeriö tuo varmuuden vuoksi esille, että hakuja voi tehdä myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen Hudoc-tietokannasta. Sen hakutoiminnot ovat Finlex-tietokantaa laajemmat. Lisäksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on julkaissut useita epävirallisia koonteja ratkaisukäytännöstään (ks. maankäytöstä ja kaavoituksesta esimerkiksi opas omaisuudensuojasta, 362–366 kappale; opas oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, 13, 175 ja 176 kappale; opas oikeudesta nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta, 253, 389, 393, 395 ja 415 kappale; opas syrjinnän kiellosta, 247 kappale).

Ulkoministeriö yhtyy esityksessä todettuun näkemykseen siitä, että ehdotettu kaavoitus- ja rakentamislaki koskee ihmisten oikeuksia ja velvollisuuksia laajasti (s. 551). Ulkoministeriö pitää asianmukaisena Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta, että esimerkiksi korvaus- (s. 80–83), lunastamis- (s. 98) ja katualueiden ilmaisluovutussäännöksiä (s. 215) on arvioitu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen näkökulmasta ja että lainsäädäntöön tehdään tarpeelliseksi katsotut muutokset. Esitykseen ei ole sisällytetty uusia aineellisia säännöksiä lunastuskorvauksista (s. 227). Ulkoministeriö tuo vastaisuuden varalle esille, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä on arvioitu myös lunastuskorvausta (esimerkiksi *Vistiņš ja Perepjolkins v. Latvia* [GC], nro 71243/01, 25.10.2012).

Esityksessä ihmisoikeusvelvoitteita käsitellään etenkin omaisuudensuojan näkökulmasta. Ehdotetussa kaavoitus- ja rakentamislaisissa on kuitenkin useita muita kokonaisuuksia, jotka ovat merkityksellisiä ihmisoikeusnäkökulmasta. Merkityksellisiä lainkohtia ehdotetussa laissa ovat esimerkiksi ilmasto, ympäristö ja luonnonilmiöt (5 §), suuronnettomuusvaara (6 §), saamelaisten oikeudet (8 §), osallistumisoikeudet (muun muassa 11 luku), vaikutusten arvioinnit (muun muassa 12 luku), meluntorjunta (202 §), jätehuolto (291 §), muutoksenhakuoikeus (37 luku). Ulkoministeriö esittää joitakin täydentäviä näkökulmia harkittavaksi esityksen jatkovalmistelussa. Ne perustuvat Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuihin, jotka on annettu maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) säätämisen jälkeen (ajallinen rajausta perustuu esityksessä omaksuttuun ratkaisuun, s. 77 ja 78).

Oikeus elämään sisältää valtioiden velvollisuuden toimia tämän oikeuden turvaamiseksi. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on esimerkiksi katsonut valtion loukanneen kyseistä oikeutta, kun viranomaiset ovat sallineet rakentamisen vaarallisille alueille eivätkä ole riittävästi valvoneet turvallisuusmääräysten noudattamista rakennusvaiheessa. Valtion vastuu on tällaisessa tilanteessa koskenut myös maanjäristysten kaltaisia luonnonkatastrofeja, jotka eivät ole valtion suorassa vaikutuspiirissä (*M. Özel ja muut v. Turkki*, nro 14350/05 ym., § 171, 17.11.2015).

Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvataan oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että

- erilaisissa lunastus- ja purkutilanteissa merkityksellinen ihmisoikeus voi omaisuuden suojan lisäksi olla oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on arvioinut tätä oikeutta esimerkiksi tilanteessa, jossa kyse oli ilman rakennuslupaa rakennetun kodin purkamismääräyksestä (*Ivanova ja Cherkezov v. Bulgaria*, nro 46577/15, 21.4.2016).

- oikeutta loukattiin tilanteessa, jossa asutuksen lähellä on ollut haittaa tuottava tehdas, kaivos tai jätteenkäsittelyalue ja kun viranomaistoiminta tai -valvonta on jollakin tavalla ollut puutteellista (muun muassa *Băcilă v. Romania*, nro 19234/04, 30.3.2010; *Taşkın ja muut v. Turkki*, nro 46117/99, ECHR 2004-X; *Brândușe v. Romania*, nro 6586/03, 7.4.2009).

- meluhaitta kuuluu oikeuden piiriin, mutta kaikki melu ei tarkoita oikeuden loukkaamista (muun muassa *lentomelusta Flamenbaum ja muut v. Ranska*, nro 3675/04 ja 23264/04, 13.12.2012; muiden

ihmisten aiheuttamasta melusta kaupungissa Cuenca Zarzoso v. Espanja, nro 23383/12, 16.1.2018; liikennemelusta Deés v. Unkari, no. 2345/06, 9.11.2010).

Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ei ole nimenomaista oikeutta puhtaaseen, terveeseen ja kestävään ympäristöön (vrt. perustuslain 20 §). Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on kuitenkin käsitellyt ympäristöön liittyviä näkökulmia osana muiden oikeuksien tarkastelua. Näiltä osin voidaan edellä esitetyn lisäksi viitata muun muassa siihen, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että

- ympäristön suojeleminen on sellainen oikeutettu etu, jolla voidaan oikeuttaa tiettyjä rajoituksia oikeuteen nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta (Chapman v. Yhdistynyt kuningaskunta [GC], nro 27238/95, § 82, ECHR 2001-I).

- ympäristön suojeleminen on sellainen oikeutettu etu, jolla voidaan oikeuttaa tiettyjä rajoituksia omaisuuden suojaan (muun muassa Brosset-Triboulet ja muut v. Ranska [GC], nro 34078/02, § 87, 29.3.2010; Depal-le v. Ranska [GC], nro 34044/02, § 84, ECHR 2010).

- valtion velvollisuus turvata omaisuuden suoja voi edellyttää valtioilta tiettyjen ympäristöön liittyvien toimien tekemistä (Öneryıldız v. Turkki [GC], nro 48939/99, §§ 134 ja 135, ECHR 2004-XII).

Ympäristöasioista tiedottamisesta ja osallistumismahdollisuuksien varaamisesta on kansainvälisessä oikeudessa määräyksiä ennen kaikkea sektori-kohtaisessa sääntelyssä. Esityksessä onkin viitattu esimerkiksi Århusin sopimukseen (s. 256). Näitä velvollisuuksia on kuitenkin myös käsitelty Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä silloin, kun niillä on ollut yhteys oikeuteen elämään tai oikeuteen nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta. Valtioilla voi olla ihmisoikeusvelvoitteidensa täyttämiseksi velvollisuus arvioida toimenpiteiden vaikutusta ympäristöön (Hatton ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta [GC], nro 36022/97, § 128, ECHR 2003-VIII). Tilanteissa, joissa kyse on vaarallisesta toiminnasta, korostuu valtioiden velvollisuus turvata tiedonsaantioikeus (Öneryıldız v. Turkki [GC], nro 48939/99, § 90, ECHR 2004-XII) sekä mahdollisuus saattaa asia tuomioistuimen arvioitavaksi (Taşkın ja muut v. Turkki, nro 46117/99, § 130, ECHR 2004-X).

Ulkoministeriö painottaa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden huomioon ottamisen merkitystä lain soveltamisessa. Usein edellä mainituissa ratkaisuissa ihmisoikeusvelvoitteiden loukkaus on perustunut lain puutteelliseen noudattamiseen tai viranomaisen laiminlyöntiin. Lain tasoinen sääntely on tyypillisesti verrattain ylätasoinen, kun taas ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumista on arvioitava tapauskohtaisen erityispiirteiden valossa.

Saamelaisten oikeuksista

Ulkoministeriö pitää myönteisenä, että lakiin ehdotetaan lisättäviksi säännökset saamelaisten oikeuksien huomioon ottamisesta. Näin varmistettaisiin saamelaisen alkuperäiskansan oikeuksien huomioon ottaminen kaavojen sisällössä, kaavoitusprosessissa sekä rakentamisen lupamenettelyssä. Ehdotetuilla säännöksillä vastattaisiin osaltaan Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden täytäntöönpanoon. Suomi on saanut viimeksi tänä vuonna suosituksia Yhdistyneiden kansakuntien (YK) sopimusvalvontaelimiltä liittyen saamelaisten oikeuksien toteuttamiseen muun muassa kehityshankkeiden yhteydessä.

Kansalaisyhteiskuntaa ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 7 ja 8/1976) täytäntöönpanoa valvova YK:n ihmisoikeuskomitea antoi Suomelle suosituksia (CCPR/C/FIN/CO/7) yleissopimuksen täytäntöönpanosta maaliskuussa 2021. Ihmisoikeuskomitea oli huolestunut tiedoista, joiden mukaan toimenpiteiden, kuten kehityshankkeiden, vaikutuksia saamelaisten kulttuuriin ja perinteisiin elinkeinoihin on arvioitu epämääräisillä perusteilla, minkä vuoksi viranomaiset eivät ole käyneet tarkoituksenmukaisia neuvotteluja hankkiakseen saamelaisten vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen.

Ihmisoikeuskomitea suositteli arvioimaan uudelleen ne nykyiset säädökset, politiikka ja käytännöt, joilla säännellään saamelaisten oikeuksiin ja etuihin mahdollisesti vaikuttavaa toimintaa, kuten kehityshankkeita ja kaivosteollisuuden toimintaa, varmistaakseen käytännössä tarkoituksenmukaiset neuvottelut saamelaisten kanssa heidän vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksensa hankkimiseksi. Suomen tulee raportoida ihmisoikeuskomitealle em. suosituksen täytäntöönpanosta nopeutetussa menettelyssä viimeistään 26.3.2023.

Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 6/1976) täytäntöönpanoa valvova YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea antoi Suomelle suosituksia (E/C.12/FIN/CO/7) yleissopimuksen täytäntöönpanosta helmikuussa 2021. TSS-komitea ilmaisi huolensa siitä, että lainsäädännön muutokset, infrastruktuurihankkeet ja tunkeutuminen saamelaisten maille ovat heikentäneet saamelaisten oikeuksia ylläpitää elämäntapaansa ja perinteisiä elinkeinojaan, kuten poronhoitoa ja kalastusta. TSS-komitea oli huolestunut myös siitä, ettei ole olemassa oikeudellista veloitetta kuulla saamelaisia heidän vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksensa hankkimiseksi asioissa, jotka vaikuttavat heidän maihinsa ja luonnonvaroihinsa.

Suosituksissaan TSS-komitea vaatii Suomea ryhtymään toimiin tapauksissa, joissa saamelaisten oikeuksia ylläpitää kulttuuriaan, elämäntapaansa ja perinteisiä elinkeinojaan on loukattu. Tältä osin TSS-komitea suosittelee, että sopimusvaltio arvioi näitä oikeuksia koskevan nykyisen lainsäädännön vaikutukset ja tekee tarvittavat muutokset muun muassa poronhoitolain uudistuksen yhteydessä. Lisäksi komitea vaatii sopimusvaltiota vahvistamaan saamelaisten oikeudellista tunnustamista alkuperäiskansaksi sekä oikeudellisia ja menettelyllisiä takeita saamelaisten vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen hankkimisesta kansainvälisten vaatimusten mukaisesti.

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

-

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

-

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 edistämismallia.

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 yhdyskuntarakenteen. 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?

-

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

-

Millaisia vaikutuksia näette ehdotettujen muutosten aiheuttavan?

-

Oinonen Krista
Ulkoministeriö - Oikeuspalvelu