

Asia: VN/279/2018

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

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

Säädösmuutoksen tavoitteet

Hallituksen esityksen mukaan Sanna Marinin hallitusohjelmassa todetaan maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisesta mm. seuraavaa. Viedään maankäyttö- ja rakennuslain uudistus loppuun parlamentaarisisessa valmistelussa. Uudistuksen päätavoitteita ovat hiilineutraali yhteiskunta, luonnon monimuotoisuuden vahvistaminen sekä rakentamisen laadun parantaminen ja digitalisaation edistäminen. Lisäksi on otettava huomioon yhdyskuntarakenteen sosiaalinen ja taloudellinen kestävyys lakiehdotuksen säännöksillä.

Lausuntopyynnössä lain kokonaisuudistuksen tavoitteiksi on todettu muun muassa kaavaprosessin sujuvuuden edistäminen, kuntien maapolitiikan vahvistaminen, ihmisten osallistumismahdollisuuksien parantaminen, rakentamisen luvissa ja ilmoituksissa yhden luukun periaatteen ja sähköisen asioinnin edistäminen sekä rakennetun ympäristön valtakunnallisen digitaalisen rekisterin ja tietopalvelun luominen, joihin maankäyttöä ja rakentamista koskevat päätökset ja prosessit tukeutuisivat.

Pidän lakiuudistukselle esitettyjä tavoitteita tärkeinä ja myös perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta kannatettavina. Kiinnitän huomiota siihen, että lausunnon antajan esitys on ympäristöministeriön ehdotus, eivätkä 24.4.2018 asetetun monijäsenisen työryhmätyön tulokset ole olleet käytettävissä tätä lausuntoa kirjoittaessa. Lausuntopalvelun lausuntopyyntömateriaaliin on liitetty lausumia muutamilta työryhmän työhön osallistuneilta tahoilta, minkä perusteella käy ilmi ministeriön pyytäneen ikään kuin ennakkolausuntoa osalta työryhmätyöskentelyyn osallistuneista tahoista. Lakiuudistuksen valmisteluprosessin kuluessa on lausuttavana ollut säädöskokonaisuuden

osia. Nyt lausuttava luonnos kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön osittain ensimmäinen kokonaisuus maankäyttö- ja rakennuslain sisällön kattava esitys.

Totean, että hyvän lainvalmistelun kriteereihin kuuluu muun ohella valmisteluprosessin selkeys ja avoimuus. Pidän lainvalmisteluun liittyvien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien järjestämisen kannalta ongelmallisena menettelytapaa, jossa lakiuudistukseen osallistuneiden lukuisten asiantuntijoiden antama panos ei näytä tulleen dokumentoiduksi työryhmätyötä koskevan raportin tai edes muistioiden muodossa niin, että se olisi vuorovaikutuksen kohteena. Myöskään aiempaan esimerkiksi alueidenkäytön kokonaisuutta koskevan säännösehdoitusten kuulemisesta ei löydy hankkeen sivuilta yhteenvetoa. Demokraattisen päätöksenteon ja säädösten luotettavuuden kannalta ei voida pitää riittävänä sitä, että kuuleminen valmiista säännösehdoituksesta toteutetaan sinänsä asianmukaisesti, mutta valmisteluprosessin avoimuus jää toteutumatta. Menettelyllä on kielteisiä vaikutuksia mahdollisuuteen arvioida ehdotuksen täytäntöönpanokelpoisuutta sekä valmistelun onnistuneisuutta.

Keskeisimpiä muutoksia ja niiden vaikutusten arviointia

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Esityksessä on katsottu, että valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumisen kannalta on tärkeää, että ne otetaan oikeusvaikutteisesti huomioon valtion viranomaisten toiminnassa ja kaikessa kaavoituksessa. Maakuntakaavoituksen merkitystä tavoitteiden konkretisoijana ja välittäjänä kuntakaavoitukseen ei enää korostettaisi, koska maakuntakaavoitus keskittyy maakunnallisiin kysymyksiin ja koska kuntakaavoituksella, varsinkin yleiskaavoituksella on keskeinen rooli tavoitteiden toteuttamisessa.

Esityksen perusteluissa on todettu, että alueidenkäytön ohjaus on keskeinen osa kunnallista ja kunnan asukkaiden itsehallintoa. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden valmistelua koskevaan sääntelyyn lisättäisiin lakiin maininta lausunnon pyytämisestä myös kunnilta, mikäli asia koskee niitä. Säännös korostaisi entisestään kuntien roolia valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamisessa maakuntakaavoituksen keskittyessä maakunnallisiin kysymyksiin nykyistä rajatummalla oikeusvaikutuksella.

Esityksen mukaan uudessa suunnittelujärjestelmässä maakuntakaava olisi ohjeena muulle suunnittelulle ja viranomaistoiminnalle vain maakunnan aluerakenteen kehittämisen periaatteiden, valtakunnallisen ja maakunnallisen liikennejärjestelmän ja -verkon kehittämisen periaatteiden sekä maakunnan viherrakenteen kehittämisen periaatteiden osalta.

Totean, että valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (VAT) ovat konkretisoituneet pääasiassa maakuntakaavoituksessa tehtävissä alueidenkäyttöratkaisuissa. Maakuntakaavan oikeusvaikutusten rajaamisella on vaikutusta myös valtakunnallisten alueidenkäyttöintressien välittymiseen kuntakaavoitukseen.

Toisin kuin esityksessä on katsottu, ei maakuntakaavassa oikeusvaikutteisena esitettävien teemojen rajaaminen korosta maakuntakaavan roolia pitkän aikavälin yleispiirteisenä suunnitelmana, vaan VATien toteuttamisen ja välittämisen instrumenttina maakuntakaavan merkitys heikkenisi oleellisesti. Näin ollen esityksen perusteella jää epäselväksi, miten 15 §:n mukaiset valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, jotka voisivat koskea myös asioita, joilla on valtakunnallisesti merkittävä vaikutus ilmastonmuutoksen hillintään ja siihen sopeutumiseen, konkretisoituisivat.

Pidän suunnittelujärjestelmän selkeyden ohella keskeisenä, että suunnittelujärjestelmää kehitettäessä otetaan huomioon kunnallisen itsehallinnon lisäksi ne mekanismit, joilla voidaan ohjata alueidenkäyttöä valtakunnallista ohjausta tarvitsevista asioista kuntia velvoittavasti, mutta tavalla, joiden toteuttamiseen myös valtio sitoutuu.

Tarkoitan tällä erityisesti toimia ja tavoitteita, jotka koskevat valtion velvoitteita esimerkiksi Suomen hiilineutraaliuden saavuttamisessa tai muita ilmiöitä, joihin alueidenkäyttöratkaisuilla voidaan välittömästi tai välillisesti vaikuttaa, kuten kansallista turvallisuutta koskevat seikat.

Maakuntakaavoituksessa esitettävien alueidenkäyttömuotojen rajaamisen vaikutukset esim. ilmastotavoitteiden osalta on arvioimatta. Esityksessä olisi tarpeen perustella, miksi jatkossa vaikkapa yhdyskuntarakenteen ja energiantuotannon ohjaus maakuntatasoisesti ei enää olisi oikeusvaikutteisesti tarpeen.

Pidän riittämättömänä, että edellä mainittuihin ilmiöihin pyritään vastaamaan tavoitesäännöksillä, jotka sisältyvät esityksen 5 ja 6 §:iin.

Esityksessä ei ole otettu kantaa myöskään ehdotetun maakuntakaavoituksen roolin vaikutusta ympäristöperusoikeussäännöksen toteuttamiselle osallistumismahdollisuuksien näkökulmasta. Nähdäkseni oikeudellisesti merkityksellisten alueidenkäyttöratkaisujen käsittelyn supistuminen maakuntakaavassa kaventaa myös tietoisuutta ja mahdollisuuksia vaikuttaa oman kunnan ulkopuolella suunniteltuihin alueidenkäyttöratkaisuihin.

Kaavoitusta ja rakentamista ohjaava lainsäädäntö on keskeisessä roolissa myös ympäristöperusoikeussäännöksen kulttuuriperintöä koskevan sisällön toteutumisessa. Pidän myönteisenä ehdotettua maailmanperintökohteita koskevaa säännösehdotusta.

Esityksen mukaan säännös koskisi niitä Suomen alueella olevia kulttuuri- ja luonnonperinnön kohteita, jotka on hyväksytty maailman kulttuuri- ja luonnonperinnön suojelemisesta tehtyyn yleissopimukseen (SopS 19/1987) perustuvaan maailmanperintöluetteloon.

Pidän tärkeänä, että maailmanperintökohteita koskeva uusi 7 §:n säännös voitaisiin ottaa huomioon kaavojen lainmukaisuuden arvioinnissa. Tästä näkökulmasta esityksen tavoite, jonka mukaan 7 §:n tarkoitus on turvata kohteiden yleismaailmallisten erityisarvojen huomioon ottaminen ja vaaliminen alueidenkäytön suunnittelussa ja lupakäytännöissä näyttäisi jäävän toteutumatta, koska säännös ei sisälly kaavojen sisältöä koskeviin oikeudellisiin vaatimuksiin.

Katson maakuntakaavan oikeusvaikutteista sisältöä koskevan ehdotuksen olevan omiaan vaikeuttamaan kaavajärjestelmän selkeyttä ja oikeusvaikutusten tulkintaa kuntakaavoituksessa. Ehdotus tarkoittaisi käytännössä tarkentuvan suunnittelun periaatteen muuttumista alueidenkäyttömuotoiksi niin, että vain ehdotetussa 18 §:ssä esitettyjen asiakokonaisuuksien kehittämisperiaatteet olisivat ohjeena yleiskaavan laadinnalle ja yleiskaavattoman alueen asemakaavan laadinnalle.

Valtakunnallisesti, maakunnallisesti ja seudullisesti merkittävistä asiakokonaisuuksista jäisi siis merkittävä osa vaille ylikunnallista intressien yhteensovittamista maakunnan liiton toimesta ja siirtyisi kuntien tehtäväksi. Kiinnitän huomiota siihen, että maakuntakaavoituksessa oikeusvaikutteisesti tarkasteltavien asiakokonaisuuksien rajaaminen ei kuitenkaan rajaa tarvetta tehdä seudullisten vaikutusten arviointia kuntakaavoituksessa, mikäli osoitettavalla alueidenkäytöllä sellaisia vaikutuksia on. Maakuntakaavan sisältöä koskevan ehdotuksen tulkintaan vaikuttaa olennaisesti myös ehdotettu aluerakenteen määritelmä, jolla ei kaavajuridiikassa ole vakiintunutta sisältöä.

Kaavojen laadulliset vaatimukset

Ehdotuksen mukaan maakuntakaavan, yleiskaavan ja asemakaavan sisältövaatimukset muuttuisivat laadullisiksi vaatimuksiksi. Maakuntakaavan sisältöä koskevia muutoksia on kuvattu edellä. Esityksen perustelujen mukaan yleis- ja asemakaavan laadulliset vaatimukset olisivat nykyisten maankäyttö- ja rakennuslain 39 §:n ja 54 §:n sisältövaatimusten kaltaisia ja ne olisivat perusteena lainmukaisuuden arvioinnille.

Esityksen mukaan yleiskaava ja asemakaava säilyttäisivät pitkälti nykyiset roolinsa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä, mutta niihin ehdotetaan eräitä kaavaprosessin sujuvuutta lisääviä muutoksia. Laissa ehdotetaan säädettävän kaavojen laadullisista vaatimuksista, joihin kaavoja

laadittaessa olisi kiinnitettävä erityistä huomiota, ja jotka olisivat perusteena kaavan sisällön laillisuuden arvioinnille.

Laadulliset vaatimukset korvaisivat nykyisessä laissa kaavoille asetetut sisältövaatimukset. Laadulliset vaatimukset ovat keskeisessä asemassa lain uudistamiselle annettujen sisällöllisten tavoitteiden toteutumisessa.

Totean, että voimassa olevalle maankäyttö- ja rakennuslaille leimallista on tavoitteellisuus ja joustavat säännökset esim. kaavoituksen sisältövaatimuksissa, joiden aineellisoikeudelliset reunaehdot ovat täsmentyneet yhdessä selvitysten riittävyttä koskevien ratkaisujen kanssa 20 vuoden aikana hallintotuomioistuimien ratkaisukäytännön kautta. Tarkentuvan suunnittelun periaatteen mukaisesti eri kaavalajeilla on omat tehtävänsä, missä oikeusvaikutusten kannalta keskeistä on, että yleispiirteisempi suunnitelma ohjaa yksityiskohtaisemman suunnitelman laadintaa.

Kiinnitän huomiota siihen, että ehdotetuissa laadullisissa vaatimuksissa on myös aiemmista sisältövaatimuksista poikkeavia vaatimuksia, jotka liittyvät muun muassa viherrakenteeseen, ilmastonmuutokseen ja kiertotalouteen.

Esityksestä tai sen vaikutusten arvioinnista ei käy ilmi, mikä sisältövaatimusten uudelleen nimeämisen tarkoituksena on. Kaavajuridisen terminologian näkökulmasta sisältövaatimuksilla on kaavojen aineellisoikeudellisiin vaatimuksiin kytkeytyvä merkitys, kun taas laadullisilla tekijöillä on ollut tapana viitata johonkin ei-sitovaan, mutta tavoitteellisiin seikkoihin. Säännösmuutosten sisällön arvioinnissa on huomattava myös, että kaavoituksessa sisältövaatimusten huomioon ottamisvelvoite on käsitteenä vakiintunut ja eri sisältövaatimusten kohdalla siitä on hallintotuomioistuimien ratkaisukäytäntöä. Ehdotettu muutos, jonka mukaan laadullisiin vaatimuksiin on kiinnitettävä erityistä huomiota, jättää epäselväksi, millaista muutosta kaavojen sisältöön on tavoiteltu ja rinnastuvatko laadulliset vaatimukset lainmukaisuuden arvioinnissa sisältövaatimuksiin.

Kiinnitän suunnittelujärjestelmän kehittämistarpeista huomiota myös tuulivoimarakentamista koskeviin 10 luvun erityissäännöksiin. Säännöskohtaisissa perusteluissa ei ole otettu kantaa siihen, miksi on tarpeen edelleen säännellä yhden uusiutuvan energiamuodon tuotantoon liittyvistä menettelyistä. Pidän tärkeänä, että nykytilanteessa säädösohjauksessa kiinnitetään huomiota eri energiatuotantomuotojen yhdenvertaiseen kohteluun myös suunnittelujärjestelmässä. Mikäli suunnittelujärjestelmän keventämistä pidetään teollisen mittakaavan tuulivoimatuotannolle tarpeellisena, tulisi tuulivoimayleiskaavaa koskeva menettely mahdollistaa myös muille oleville ja tuleville uusiutuvan energian tuotantomuodoille.

Kaupunkiseutusuunnitelma

Esityksen mukaan kaupunkiseutusuunnitelma olisi uusi osa suunnittelujärjestelmää. Se olisi pakollinen Helsingin, Tampereen, Turun, Oulun, Jyväskylän, Kuopion ja Lahden kaupunkiseuduille.

Katson suunnittelujärjestelmän kehittämistarpeiden liittyvän voimakkaammin alueiden erilaisuuden huomioon ottamiseen kuin itse suunnitteluinstrumenttien muuttamiseen. Suunnittelun sääntelyn ja suunnitteluvälineiden tulisi palvella niitä yhteiskunnallisesti merkittäviä tavoitteita, joita varten koko sääntelyä tarvitaan. Pidän tärkeänä, että kuntien ja kaupunkien näkemykset suunnitteluinstrumenttien kehittämisessä ja kehittämiskohteissa otetaan lainvalmistelussa vakavasti.

Vaikutusten arviointi

Esityksen mukaan 70 §:ssä säädetty vaikutusten arviointi säilyisi pääosin nykyisen lain mukaisessa muodossa pienin tarkistuksin. Pykälän 1 momentin mukaan kaavan tulisi perustua kaavan todennäköisesti merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun, mikä vastaisi nykyistä paremmin SOVA-direktiivissä (2001/42/EY) käytettyä ilmaisua. Muutoksena nykyiseen säännökseen puhuttaisiin myös em. suunnittelun edellyttämästä tarpeellisesta tiedosta ja selvityksistä. Tällä tarkoitettaisiin laajasti suunnittelun aikana ja ennen sitä kertynyttä ja hankittavaa suunnittelua palvelevaa tietoa, joka voisi perustua niin tutkimuksiin, selvityksiin kuin myös osallisilta vuorovaikutusmenettelyä kautta kerättävään tietoon ja aineistoon.

Lakiin ehdotetaan otettavaksi myös voimassa olevaa maankäyttö- ja rakennusasetuksen 1 §:ää vastaava säännös vaikutusten selvittämisen laajuudesta ja tarkkuudesta. Esityksen mukaan vaikutusluettelo on jäsennetty uudelleen ja sinne lisättäisiin arvioitavia vaikutuksia kuvaavat käsitteet ”terveyteen ja viihtyvyyteen” sekä ”ilmastonmuutoksen hillintään sekä ilmastonmuutokseen sopeutumiseen”.

Kaavoituksen ollessa aikaan ja paikkaan sidottua, myös suunnittelun oikeudellisten reunaehtojen joustavuutta on voitu perustellusti pitää kaavoitusta ohjaavan lainsäädännön vahvuutena. Tapauskohtaisuus on otettu huomioon menettelyllisissä reunaehdoissa, kun vaikutusten arviointi kaavalle on tullut perustua kaavan merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun.

Kiinnitän huomiota siihen, että kaavoituksen lainmukaisuuden tapauskohtainen arviointi ja joustavat säännökset yhdessä jättävät hallintotuomioistuimien tehtäväksi ratkaisun lainmukaisuuden arvioinnin selvitysten riittävyyden näkökulmasta jo nykytilanteessa. Kaavoitukseen liittyvien selvitysten riittävyydestä on muodostunut mittava hallintotuomioistuimien ratkaisukäytäntö, jonka tuntemus on välttämätöntä kaavojen sisältövaatimusten täyttymisen arvioinnissa.

Kaavoihin kohdistuvissa valituksissa menettelyyn liittyvistä valitusperusteista selvitysten riittävyys on ollut käytetyin valitusperuste koko maankäyttö- ja rakennuslain voimassa olon ajan, joko yksin tai yhdessä muiden valitusperusteiden kanssa.

Esityksessä ei näytetä tunnistetun vaikutusten arviointia koskevan menettelysäännöksen merkitystä säännösten selkeydelle ja yhdenmukaiselle soveltamiselle. Sen sijaan että selkeytettäisiin vaikutusten arvioinnin sisältöä syntyneen oikeuskäytännön perusteella, esityksessä ehdotetaan vaikutusten arvioinnin laajentamista merkittävistä vaikutuksista todennäköisesti merkittäviin vaikutuksiin. Tämä tarkoittaisi kaavoitusmenettelyn oikeudellisten reunaehto- jen hämärtämistä ennakoimattomaksi ja todennäköisesti johtaisi siihen, että vaikutusten arvioinnin riittävyttä koskevat muutoksenhakuprosessit lisääntyisivät.

Kiinnitän huomiota myös siihen, että menettelysäännösten on jo nykyisellään arvioitu täyttävän SOVA-direktiivin vaatimukset. Kaavoituksessa on voimassa olevin säännöksiin mahdollistettu alueidenkäytön suunnittelu myös ilman hankkeita. Kuntien itsehallinnollinen asema huomioon ottaen tämä mahdollisuus tulisi säilyttää myös jatkossa. Erityisesti yleispiirteisen suunnittelun osalta herää kysymys, mitä kaavan todennäköisesti merkittävillä vaikutuksilla tarkoitetaan tilanteessa, jossa varataan alue teollisuudelle tai työpaikka-alueelle, mutta yleiskaavaa laadittaessa ei vielä tiedetä, millaisena alueet toteutuvat.

Pidän menettelysäännösten ennakoitavuuden ja selkeyden kannalta ehdotusta vaikutusten arvioinnin muuttamista suunnittelun edellyttämistä tutkimuksista ja selvityksistä tarpeellisesta tietoon ja selvityksiin ongelmallisena. Esityksestä ei selviä, miksi suunnittelun perustumista selvitys- ja tutkimustietoon (asiantuntijati- etoa) pitäisi entisestään laajentaa. Kaavaprosessin aikana kertyvä tutkimus- ja selvitysaineisto on jo voimassa olevan säännöksen aikana kertynyt usein mittavaksi, mikä osaltaan vaikeuttaa muiden kuin asiantuntijoiden suunnittelunprosessin seuraamista ja suunnitelmasta mielipiteen muodostamista.

Saamelaisten oikeudet

Esityksessä ehdotetaan, että vaikutusten selvittämistä koskevan 71 §:n 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.

Esityksen perustelujen mukaan kaavalla, joka sijoittuu tai jolla on vaikutuksia saamelaisten kotiseutualueelle, ei saisi vähäistä suuremmassa määrin heikentää saamelaisten oikeutta ylläpitää ja

kehittää omaa kulttuuriaan ja harjoittaa perinteisiä elinkeinojaan. Tällainen kaava olisi siis laadittava siten, että se ei heikennä vähäistä suuremmassa määrin saamelaisten mahdollisuuksia käyttää heille alkuperäiskansana kuuluvia, perustuslaissa turvattuja oikeuksia.

Saamelaisten oikeuksia koskevan esityksen 8 §:n mukaisen heikentämiskiellon ja vaikutusten arviointia koskevan 71 §:n 2 momentin osalta kiinnitän huomiota luonnonsuojelulaista 6.9.2021 (EOAK/6112/2021) antamaani lausunnon sisältöön. Ehdotetut säännökset tarkoittavat sekä huomioon ottamisvelvoitetta että heikentämiskielloa, joka kohdistuu kaavoitusviranomaisiin.

Pidän tärkeänä saamelaisten perusoikeuksien toteuttamista ohjaavien säännösten ottamista lakiin. Viranomaisten ja saamelaisten yhteistoiminnan kehittämisen ja sujuvuuden näkökulmasta pidän olennaisena, että perusteluissa esitettäisiin, millä tavalla ehdotettujen 8 §:n ja 71 § 1 momentin on tarkoitus muuttaa nykyisen lain mukaista viranomaistoimintaa ja menettelyjä. Esityksessä ei ole otettu huomioon, että saamelaisvaikutusten arviointi -käsitteenä on sisällöllisesti täsmentymätön ja arvioinnin sisällön tuottaminen todennäköisesti edellyttää erityisosaamista. Tästä syystä pidän välttämättömänä, että viranomaisten ja saamelaisten yhteistoiminnan edellytykset tietoon perustuvaan päätöksentekoon turvataan ennen heikentämiskiellon ja sitä koskevien selvittämismenettelyjen säätämistä..

Rakennusvalvonta

Esityksen mukaan julkinen rakennusvalvonta säilyisi kunnallisena tehtävänä. Kunta järjestäisi rakennusvalvontaviranomaisen tavanomaisen tai vaativan tasoisena. Rakentamislupahakemus ratkaistaisiin sijoittumisen harkinnan osalta (sijoittamislupa) aina kunnan itsensä toimesta riippumatta siitä, onko kunta organisoinut rakennusvalvonnan vaativan vai tavanomaisen tasoiseksi. Kuitenkin tilanteessa, jossa hankkeen toteuttamisen vaihe (toteuttamislupa) on tekniseltä tasoltaan vaativaa eikä kunnalla itsellensä ole riittävää teknistä osaamista, tulisi kunnan hankkia sopimusteitse tarvittavaa lisäosaamista vaativan tasoiselta rakennusvalvontaviranomaiselta. Järjestely muistuttaa esimerkiksi ympäristöterveydenhuollossa sovellettavaa kuntien alueellista yhteistoimintaa.

Pidän hyvän hallinnon periaatteiden toteutumisen kannalta välttämättömänä, että rakennusvalvontojen yhteistyömahdollisuudet turvataan nykyiseen tapaan myös lainsäädännöllä. Rakennusvalvonnan järjestäminen kahdentasoisena jättää nyt esitetystä muodosta kuitenkin avoimeksi, miten hankkeet jakautuisivat tavanomaista tai vaativan tasoista rakennusvalvontaa edellyttäviksi. Ehdotuksen täytäntöönpanokelpoisuus suhteessa rakennusvalvontaviranomaisen tehtäviin koskeviin säännöksiin ja esimerkiksi henkilöstöresurssien riittävyyteen ei ole kaikilta osin arvioitavissa.

ELY-keskuksen valvontatehtävä

Esityksessä ehdotetaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten valvontatehtävän laajentamista vastaamaan lähes tilannetta ennen vuoden 2017 tehtyä muutosta, jossa ELY-keskuksen valitusoikeus rajattiin kaavoituksessa koskemaan valtakunnallisesti ja maakunnallisesti merkittäviä asioita. Esityksessä ei ehdoteta palautettavaksi ELY-keskukselle kaavoituksen ohjaustehtävää.

Pidän muutoksenhakua koskevien säännösten kannalta perusteltuna selkeyttää viranomaisen muutoksenhakumahdollisuutta koskevaa sääntelyä. Kiinnitän kuitenkin huomiota, vuoden 2017 maankäyttö- ja rakennuslain muutokseen johtaneeseen keskusteluun, jossa joidenkin ELY-keskusten katsottiin puuttuvan muihin kuin merkittäviin asioihin kuntien kaavaratkaisuissa. Keskusteluun liittyi myös tarve kehittää valtion viranomaistoimintaa ylhäältä alaspäin kohdistuvasta hallinnollisesta ohjauksesta ennakkolliseksi yhteistoiminnaksi.

Oikeusasiamiehen kansliassa on seurattu viranomaisten valitusoikeuden käyttöä ja kohdentumista. Vuonna 2020 tarkastushavaintojen perusteella ELY-keskusten välillä oli huomattavaa eroa esimerkiksi siinä, millaisiin maankäyttö- ja rakennuslain mukaisin lupa-asioihin muutoksenhakuoikeutta käytettiin. Havaittavissa oli myöskin valitusoikeuden ulottuvuuden tietoista kyseenalaistamista. Pidän tärkeänä, että hallinnon ohjauksessa kiinnitettäisiin huomiota viranomaistoiminnan yhtenäisyyteen sekä toimintakulttuuriin, joka ei ole yksinomaan riippuvaista säännöksistä.

Maankäyttösopimus ja maksut

Maankäyttösopimuksia koskevan sääntelyn perusoikeusvaikutuksia on käsitelty esityksen suhdetta perustuslakiin koskevassa osiossa. Johtopäätöksenä arvioinnissa on todettu maankäyttösopimuksen osalta, ettei perustuslakivaliokunta ole aiemmissa lausunnoissaan arvioinut sopimussääntelyä niin seikkaperäisesti, että nyt esitetyn ja aiempaa vastaavan sopimusvapaussääntelyn voitaisiin sinänsä, ilman uutta arviointia, todeta olevan perustuslain vaatimusten mukainen.

Esityksen mukaan maankäyttösopimuksin kerättävistä maksuista edelleen säädetään siten, että maksuperusteesta voidaan sopia ja että se voi olla esimerkiksi arvonnousuperusteinen nykyisen soveltamiskäytännön mukaisesti. Sääntelyä ehdotetaan kuitenkin ennakoitavuuden lisäämiseksi täydennettäväksi siten, että kunnan olisi maapolitiikan ohjelmassaan päätettävä etukäteen ne tarkemmat maksujen määräämisen perusteet, jotka poikkeaisivat lain 21 luvun mukaisista yksityiskohtaisista maksuperusteista (140 § 5 momentti).

Totean, että esityksessä perustuslakivaikutuksista todettu on tulkittavissa toiveeksi esityksen saattamiseksi eduskunnan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

Ympäristöministeriön teettämässä maankäyttömaksuja ja kehittämiskorvausta koskevassa selvityksessä (YM 2020:4 s.28) on kiinnitetty huomiota kuntien kaavoituskäytäntöihin todeten ensimmäisen asemakaavan osalta kunnalle olevan taloudelliselta kannalta edullisempaa pyrkiä ostamaan tai pakkolunastamaan maa ennen asemaakaavoitusta verrattuna siihen, että alue asemakaavoitettaisiin sen ollessa yksityisen omistuksessa, jolloin maanomistajan kanssa tehtäisiin maankäyttösopimus. Tämä johtuu siitä, että samasta omaisuudesta määrättäisiin lunastuslain (603/1977) korvauserusteita noudattaen pienempi osa kunnalle kuin mitä kunnalla on lain mukaan mahdollisuus periä maankäyttösopimuksin MRL 12 a luvun nojalla.

Kiinnitän huomiota siihen, että kuntien harjoittamasta käytännöstä kaavoittaa lähinnä vain omistamiaan alueita, on laillisuusvalvonnassa tullut verrattain usein esiin tilanteita, joissa yksittäiset maanomistajat kantelevat kaavoituksen hitaudesta ja tosiasiallisesta vuosien tai vuosikymmenten ajan kestävästä rakennuskiellosta kaavoituksen liikkeelle lähtemättömyyden tai kaavoituksen keskeneräisyyden vuoksi.

Maankäyttösopimusten kustannuserusteisen maksun osalta edellä mainitussa selvityksestä käy ilmi, että useissa maapoliittisissa ohjelmissa raportoidaan varsin tarkasti kunnalle maapolitiikasta, erityisesti tontinluovutuksesta, maan vuokralle antamisesta, maankäyttösopimuksista ja kiinteistöverosta kertyviä vuotuisia tuloja. Sen sijaan näistä eikä juuri muistakaan kuntien julkaisemista asiakirjoista kuten tilinpäätöksistä ilmene se, kuinka paljon kunnassa käytetään varoja vuositasolla MRL 12 a luvussa tarkoitettujen yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin taikka millä tavalla kustannukset kohdentuvat niille asemakaava- tai asemakaavamuutosalueille, joille sijoittuvista hankkeista maankäyttömaksuja on peritty.

Pidän selvityksessä esitettyä kustannusinformaation puutteellisuutta asiana, joka olisi tärkeää ratkaista lainsäädännössä niin, että lisättäisiin hallinnon avoimuutta ja mahdollistettaisiin maksun määrittelyn arviointi oikeudelliselta kannalta. Sopimusvapauden ulottuvuuteen liittyy olennaisella tavalla myös se, että sopimuskumppanina kunnalla on aina maankäyttöön liittyen yksinoikeus julkisen vallan käyttöön, eikä sopimuksella voida saada aikaan oikeutta esimerkiksi tietyn sisältöisen kaavaratkaisun hyväksymiseen kunnassa.

Siirtymäsäännökset

Esityksessä on ehdotettu maakuntakaavoihin siirtymäsäännöstä, jonka perusteella maakuntakaavojen oikeusvaikutteisuus muuttuisi taannehtivasti. Sama koskisi myös yleiskaavoja.

Se, että maakuntakaavojen oikeusvaikutteinen sisältö muuttuisi viiden vuoden päästä, tarkoittaisi käytännössä, että suunnitteluratkaisu muuttuisi suoraan lain nojalla siitä, millaisena valtuusto sen on

hyväksynyt. Totean, että kaavoitustoimivalta kuuluu kunnalle ja voimassa olevan lainsäädännön mukaan kaavaa muutetaan tai se kumotaan vain saman prosessin jälkeen kuin millä se on laadittu.

Kiinnitän huomiota siihen, että tehdyt kaavaratkaisut ovat tulosta eri sisältövaatimusten yhteensovittamisesta, jossa mm. on otettu huomioon ratkaisun kohtuullisuus maanomistajan näkökulmasta. Esityksessä tulisikin ottaa kantaa siirtymäsäännösten perustuslainmukaisuuteen erityisesti kunnallisen itsehallinnon piiriin kuuluvaan kaavoitustoimivallan ja omaisuuden suoja koskevilta osin.

Siirtymäsäännösten seurauksena maakuntakaavojen oikeusvaikutteinen sisältö ei olisi yksiselitteisesti tulkittavissa kaavaratkaisusta.

Totean, että muutos seutukaavoista maakuntakaavoihin tapahtui erittäin hitaasti. Maankäyttö- ja rakennuslain voimaantulon jälkeen kesti vuoteen 2014 asti, että kaikki maakunnan liitot olivat saaneet laadittua edes yhden maakuntakaavan maankäyttö- ja rakennuslain säännösten mukaan. Pidän siirtymäsäännöksessä esitettyä aikaa epärealistisena, siitä näkökulmasta, että siirtymäaikana maakunnan liitot ehtisivät päivittää tehdyt kaavaratkaisut uuden lain sisältövaatimuksia vastaaviksi.

Erytisharkinta-alue ja poikkeaminen

Esityksen mukaan nykyisen lain suunnittelutarvealuetta koskeva sääntely muuttuisi esityksen 52 § ja 53 §:ssä erityisharkinta-alueeksi. Esityksen mukaan erityisharkinta-alueita olisivat suoraan lain nojalla alueet, joilla rakentamisen tiivistymisen tai yhdyskuntateknisen verkostojen ja liikenneväylien rakentamisen tai niiden toteuttamisedellytysten turvaamisen takia on syytä erityisesti harkita uuden rakentamisen määrää ja sijoittumista. Säännös vastaisi pääosin voimassa olevan lain 16 §:n suunnittelutarvealuekäsitettä. Suunnittelutarveratkaisu muuttuisi erityisharkinta-alueen sijoittamisluvaksi.

Poikkeamispäätös puolestaan muuttuisi esityksen mukaan poikkeamisluvaksi ja poikkeamislupa noudattaisi pääosin maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:ssä säädettyä.

Vaikka myöntämisedellytykset lupamenettelyä edeltäville päätöksille säilyisivät samoina, sisältyy ehdotukseen kuitenkin epäselvyyttä eri lupaprosessien käyttöalaa. Voimassa olevan lain suunnittelutarveratkaisujen käyttöalaa ja poikkeamispäätöstä koskevasta laajasta oikeuskäytännöstä olisi mahdollista nostaa esiin niitä tyypillisiä tapauksia, joissa kyseisten menettelyjen käyttöala on katsottu ylitetyn ja tarvittaessa ottaa luvanmyöntämisehtoihin myös näitä koskevia reunaehtoja.

Rakentaminen

Esityksessä rakentamista koskien keskeisimpiä ovat muutokset luvanvaraisuuden rajaukseen, toimenpideluvasta lupatyypin luopuminen sekä rakentamisluvan muuttuminen kaksivaiheiseksi.

Katson, että rakentamisen sääntelyn ensisijaisena tavoitteena tulisi selkeys, jossa luvanhakijalle on ymmärrettävästi esitettävissä hankkeen edellyttämät lupaprosessit ja hakemusten edellyttämät selvitykset. Yhdessä erityisharkinta-alueen sijoittamislupaa ja poikkeamislupaa koskevan sääntelyn kanssa rakentamisen lupajärjestelmä ei vaikuta selkeytyneen.

Digitaaliset tietosisällöt

Esityksessä ehdotetaan kuntien ja maakuntien liittojen tuottamien rakennetun ympäristön tietojen tietorakenteiden yhtenäistämistä ja tiedon koneluettavuutta sekä prosessien sähköistämistä.

Pidän erityisesti digitaalisiin tietosisältöihin siirtymistä perusteltuna, sillä niin kaavat kuin luparatkaisut ovat sähköisiä. Kiinnitän huomiota siihen, että järjestelmien kuten valtakunnallisen digitaalisen rekisterin ja tietopalustan käyttöön ottamisessa turvataan tietojen käytettävyyden ohella myös tietojen luotettavuus, yhteentoimivuus sekä saatavuus. Tietomallien käyttökelpoisuus myös laillisuusvalvonnan kannalta tulee turvata niin, että esim. kaavaratkaisun osalta on yksilöitävissä nykyistä fyysistä kartta-asiakirjaa vastaavat oikeudellisesti merkittävät seikat, kuten kaavamerkinnot ja -määräykset.

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 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?

-

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?

-

Mäkinen Tiina

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia - Apulaisoikeusasiamies Maija

Sakslin, esittelijänä vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Susanna Wähä