



Ympäristöministeriö
PL 35
00023 Valtioneuvosto
kirjaamo@ym.fi

LAUSUNTO

7.12.2021

Dnro 491 /2021

Asia: Paliskuntain yhdistyksen lausunto

KAAVOITUS- JA RAKENTAMISLAKI

Ympäristöministeriö pyytää lausuntoja luonnoksesta hallituksen esitykseksi, joka koskee uutta kaavoitus- ja rakentamislakia. Uudella kaavoitus- ja rakentamislakilla on tarkoitus korvata voimassa oleva maankäyttö- ja rakennuslaki. Lausuntopyyntö koskee myös samassa yhteydessä esitetyjä muutoksia eräisiin muihin lakeihin.

Poronhoito ja alueidenkäytön suunnittelu

Poronhoito on merkittävä ja pitkän historian omaava maankäyttömuoto koko poronhoitoalueella. Poronhoito on poronhoitoalueella keskeinen osa alueen elinkeinoelämää, kuten lihan ja muiden tuotteiden ja palveluiden tuottamista, jalostamista ja jatkuvasti kasvavaa matkailutoimintaa. Poronhoito on laajojen, yhtenäisten ja rauhallisten maa-alueiden tarvitsijana erittäin altis muun maankäytön vaikutuksille. Muu maankäyttö on kuluneiden vuosikymmenten aikana aiheuttanut huomattavia muutoksia porolaitumilla, mikä heijastuu porojen hyvinvointiin, poronhoidon alueiden käytön mahdollisuuksiin ja kannattavuuteen sekä poronhoidon sopeutumiskykyyn ilmastonmuutoksen muuttaessa olosuhteita. Poronhoidon ja muun maankäytön yhteensovittamisen tarve alueiden käytön suunnittelussa on suuri.

Poronhoito-oikeus eli porojen vapaa laidunnusoikeus on ikaikainen nautintaoikeus, joka on poronhoitolakilla (PHL 848/1990) turvattu erityinen oikeus (3 §): ”Poronhoitoa saadaan tässä laissa säädetyin rajoituksin harjoittaa poronhoitoalueella maan omistus- tai hallintaoikeudesta riippumatta.” Valtion maita koskee PHL 53 §:n mukaan neuvotteluvollisuus suunnitelmissa, jotka vaikuttavat olennaisesti poronhoidon harjoittamiseen. Erityisesti poronhoitoa varten tarkoitettulla alueella olevaa valtion maata ei PHL 2.2 §:n mukaisesti saa käyttää sillä tavoin, että siitä aiheutuu huomattavaa haittaa poronhoidolle. Poronhoitolaki ei turvaa poronhoidon edellytyksiä maankäytön suunnittelussa kokonaisvaltaisesti, sillä kielto aiheuttaa huomattavaa haittaa koskee vain 20 pohjoisimman paliskunnan valtion maita. Viranomaisten neuvotteluvollisuus koskee niin ikään valtion maita, kun etenkin poronhoitoalueen eteläosissa suurin osa paliskuntien alueista on yksityismailla. Poronhoitolaki ei suoraan ota kantaa maankäytön suunnitteluun tai poronhoidon huomioon ottamiseen siinä. Siksi poronhoidon huomioon ottaminen KRL-uudistuksessa on äärimmäisen tärkeää.

Poronhoito on olennainen, elävä osa koko Suomen kulttuuriperintöä. Se on erityisen tärkeä osa alkupe räiskansa saamelaisten kulttuuria. Suomi on sitoutunut suojelemaan kulttuuriperintöään maisema- ja kulttuuriympäristön suojelua koskevien kansainvälisten sopimusten kautta sekä suojelemaan alkuperäis- ja perinteisen elämäntavan omaavien paikallisväestöjen perinnetietoa Biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen (artikla 8j) kautta. Poronhoitoalueella tapahtuva oikeudenmukainen alueiden käytön suunnittelu on elinkeinon ja kulttuuriperinnön jatkuvuuden kannalta keskeinen kysymys. Poronhoidon huomioon ottaminen alueidenkäytön suunnittelussa edistää luonnon monimuotoisuuden säilyttämistä ja poronhoidon kestävästä laidunten käytöstä.



Poronhoito on erityislainsäädännön antaman oikeuden kautta alueiden käyttäjä, jolla on erityisiä tarpeita. Poronhoito on poronhoitoalueella ylikunnallinen ja ylimaakunnallinen alueiden käytön muoto, sillä paliskuntien rajat eivät noudattele kuntien rajoja, vaan ne voivat sijaita useamman kunnan alueella. Poronhoito on siten oleellinen osa maakunnan oloista johtuvia erityisiä tarpeita, jotka on otettava huomioon maakuntakaavoituksessa (MRL 28 §). Alueiden käytön suunnittelun laatu on poronhoidon näkökulmasta mennyt hyvin eteenpäin viime vuosina. Syynä ovat olleet tiedon lisääntyminen, vuorovaikutuksen ja osallistamisen, vaikutusten arvioinnin sekä sopivien aineistojen ja työkalujen kehittäminen. Tämä on nähtävissä erityisesti maakuntakaavoituksen ja maakuntien kaavoittajien työn tuloksena. Työtä on tehty kiittävästi ja pitkäjänteisesti kaikissa poronhoitoalueen maakuntaliitoissa (Lappi, Pohjois-Pohjanmaa ja Kainuu).

Maakuntakaavaa koskevat ehdotukset

Hallituksen esityksen mukaan maakuntakaavojen merkitys heikentyisi uudistuksessa oleellisesti nykyisestä. Esitysluonnoksen mukaan maakuntakaavan oikeusvaikutukset muuhun suunnitteluun ja viranomaistoimintaan poistettaisiin muilta kaavamerkinnöiltä kuin maakunnan aluerakennetta, valtakunnallista ja maakunnallista liikennejärjestelmää ja -verkkoa sekä maakunnan viherrakennetta koskevilta kehittämisperiaateilta.

Maakuntakaavat ovat poronhoitoalueella olleet erittäin hyvä maakunnan alueidenkäytöllisten tarpeiden yhteensovittaja. Maakuntakaavojen erityspiirteinä poronhoitoalueella ovat laajat kaava-alueet, ja niissä yhteensovittavia asioita ovat eritoten maakunnallisesti tärkeät maankäyttömuodot, kuten poronhoito, metsätalous, matkailu ja kaivostoiminta sekä saamelaiden kotiseutualueella saamelaiskulttuuriin liittyvät maankäytön tarpeet. Nämä kaikki ovat poronhoitoalueella ylikunnallisia, eli maakunnallisella tasolla kaavallisesti ratkaistavia asioita: siitä ovat esimerkkinä monen kunnan alueelle sijoittuvat laajat kaivos-hankkeet, matkailukeskukset, tuulivoimahankkeet ja erityisesti poronhoidon alueiden käytölliset tarpeet. Niitä ei voi ratkaista tulevaisuudessakaan kuntakaavoilla, koska kunnilla ei ole toimivaltaa toisten kuntien alueilla.

Paliskunnan poronhoidon toiminta on yhtenäinen kokonaisuus ja maankäytön lisääntyminen tai muutos yhdessä osassa paliskuntaa vaikuttaa sen koko toimintaan. Ylikunnallisena suunnittelun välineenä maakuntakaava on käytännössä ainoa kaavataso, jolla poronhoito voidaan ottaa huomioon suunnittelussa ja arvioida suunnittelun vaikutukset koko paliskunnan kattavalla tasolla. Maakuntakaavalla pystytään siten vaikuttamaan paliskunnan alueen suunnitteluun kokonaisvaltaisesti. Monesti maakuntakaava on myöskin ainoa kaavataso, joka koskettaa kokonaista paliskuntaa, koska alueen kunnat ovat laajoja ja maaseutumaisia, eikä niille laadita kuntia kattavia yleiskaavoja. Pohjoisessa Suomessa kuntakaavojen laatiminen kokonaisten kuntien alueille olisi jo yksin resurssien riittävyyden näkökulmasta mahdotonta (selvitysten laajuus). Tämäkin puoltaa maakuntakaavan tärkeyttä maakunnallisesti erityisten tarpeiden maankäytön suunnittelun välineenä.

Esityksen mukaan maakuntakaavan rooli muuta suunnittelua ohjaavana kaavana olisi nykyistä rajatumpi. Paliskuntain yhdistys katsoo, että on välttämätöntä, että maakuntakaavan jatkossakin ohjaa oikeusvaikutteisesti alempiasteista suunnittelua muissakin kuin aluerakennetta, viherrakennetta ja liikennejärjestelmiä koskevissa asioissa. On aivan välttämätöntä, että alempiasteisessa suunnittelussa edelleen



edellytetään poronhoidon alueidenkäytön turvaamista ylemmän tason maankäytön suunnittelun kautta, koska mikään erityislainsäädäntö ei sitä muuten edellytä. Ohjauksen poisjääminen oikeusvaikutusten kaventuessa merkitsisi aivan olennaista poronhoidon alueidenkäyttötarpeiden huomioon ottamisen heikennystä. Kuntakaavoissa poronhoidon huomioon ottamisen taso valitettavasti vaihtelee kuntien omien intressien ja päätöksentekijöiden arvomaailman mukaan.

Poronhoitoalueen maakuntakaavoja on tehty hyvällä yhteistyöllä ja laajapohjaisessa vuorovaikutuksessa kuntien ja muiden asianosaisten kesken. Miten tämän kävisi jatkossa, jos oikeusvaikutteisuus poistuisi muiden kuin aluerakenteen, viherrakenteen ja liikennejärjestelmien osalta? Osallistettaisiinko muita asianosaisia lainkaan? Ainakin prosessiin osallistumisen mielekkyys tulisi kärsimään, kun kaavalla ei enää olisi samanlaista vaikutusta alemman asteen suunnitteluun. Tämä ei edistäisi KRL-uudistuksen tavoitetta kansalaisten mahdollisuuksien parantamisesta osallistua omaa elinympäristönsä koskevaan suunnitteluun.

Kaavoitus- ja rakentamislaisissa maakuntakaavan oikeusvaikutus tulee määritellä niin, että maakunnan erityispiirteistä johtuvat asiat, kuten pohjoisessa Suomessa poronhoidon alueidenkäytölliset toiminta- ja kehittämisedellytykset otetaan kaavaan oikeusvaikutteisina (21 §). Myös kaavamääräyksiä tulee voida antaa laajemmin kuin 18 § 2 momentin osalta (23 §), eli koko 18 §:än viitaten.

Paliskuntain yhdistys ei ole esitetyn maakuntakaavasääntelyn kannalla. Myös muihin maakunnan erityispiirteistä johtuviin asioihin ja elinkeinojen edistämiseen tulee kytkeä laissa oikeusvaikutus.

Toteutuessaan ehdotus lakkauttaisi taannehtivasti, siirtymäajan jälkeen elinkeinojen harjoittamisen turvaamiseksi ja useiden alueidenkäyttömuotojen suunnittelun ohjaamiseksi kaavaan osoitetuista kaavamerkintöistä ja -määräyksistä. Tämä on kestävämpi. Maakuntakaavat on laadittu sopimuksiksi alueiden käytöstä kaavan kattamalla alueella. Elinkeinoja koskevat merkinnät ja määräykset tulee säilyttää oikeusvaikutteisina ja jatkossakin laatia maakuntakaavoja, joissa niitä annetaan.

Muita huomioita

Saamelaisten kotiseutualuetta koskeva perinteisten elinkeinojen heikentämiskielto kaavoituksessa (8 §) on kannatettava ja perusteltu.

Kaavan valmisteluvaiheen osallistuminen (66 §) jää epäselväksi ja mahdollisesti ohueksi. Kaavan valmisteluvaiheen kuuleminen on erittäin tärkeä vaihe kaavan osallisuuden, vuorovaikutuksen, vaikutusten arvioinnin ja haittojen minimoimisen näkökulmasta. Sitä ei saa heikentää nykyisestä.

Koko poronhoitoaluetta koskevan erityisen oikeuden, eli poronhoito-oikeuden säilymisen turvaaminen ja poronhoidon alueidenkäytöllisten toiminta- ja kehittämisedellytysten turvaaminen kaavoituksessa tulee lisätä KRL:n koko poronhoitoaluetta koskien.

Esitämme YM:lle poronhoitolain 53 §:n mukaisia neuvotteluita KRL-uudistuksesta.



PALISKUNTAIN YHDISTYS

Anne Ollila

Anne Ollila
toiminnanjohtaja

ma/ao