

Valtiovarainministeriölle

Lausuntopyyntönnö 10.12.2014
VM093:00/2013

LUONNOS HALLITUKSEN ESITYKSEKSI METROPOLIHALLINTOA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI

Valtiovarainministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausunnon otsikossa mainitusta esitysluonnoksesta. Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan.

1. Valtiosääntöoikeudellista arviointia

Esityksen lähtökohdista

Esitysluonnoksen mukaan metropolihallinto olisi oikeudelliselta muodoltaan julkisoikeusoikeudellinen yhteisö, johon sovelletaan kuntalain säännöksiä kuntayhtymästä ja metropolihallinnosta annetun lain erityissäännöksiä. Merkittävä poikkeama kuntalain säännöksistä olisi metropolivaltuuston valitseminen välittömillä vaaleilla. Valittu malli rinnastuu näiltä osin Kainuun maakunnan hallintokokeiluun.

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan, että esitystä on näiden seikkojen vuoksi arvioitava perustuslain 121 §:n 4 momentin kanalta ja viitataan eduskunnan perustuslakivaliokunnan aikaisempiin lausuntoihin Kainuun maakunnan hallintokokeilusta. Perustuslain 121 §:n 4 momentin lähtökohtana on, että itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla voidaan säätää lailla.

Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että perustuslakivaliokunta arvioi aikanaan Kainuun alueellista itsehallintokokeilua keskeisesti myös kunnan asukkaille perustuslain 121 §:ssä turvattua itsehallinnon kan-

H:\LAUSUNTO\HE metropolihallinto VM 05022015.docx

nalta ja piti sitä lähtökohtaisesti varsin ongelmallisena kunnallisen itsehallinnon keskeisten periaatteiden kannalta (PeVL 65/2002 vp, s. 2-3). Valiokunnan lausunto Kainuun hallintokokeilusta on jossain määrin vaikeasti tulkittavissa, mutta sen lähtökohtana näyttäisi olevan, ettei perustuslain 121 §:n 4 momentti sellaisenaan salli puututtavan kunnalliseen itsehallintoon siirtämällä kunnilta laajasti tehtäviä alueelliselle itsehallinnolle, jonka perustuslaki sinänsä tunnistaa, ja ettei Kainuun hallintomallia kuntayhtymämalliin vahvasti perustuneena julkisoikeudellisena yhteisönä pidetty ”puhtaasti” perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettuna alueellisena itsehallintona. Valiokunta perusteli Kainuun hallintokokeilun hyväksyttävyyttä erityisillä, maakunnan vaikeaan taloudelliseen ja sosiaaliseen tilanteeseen liittyvillä syillä.

Metropolihallinnon osalta on kyse merkittävästi suppeammasta tehtävien siirrosta kunnallisesta itsehallinnosta alueellisen itsehallinnon piiriin, joten asetelma on kunnallisen itsehallinnon kannalta ongelmattomampi kuin Kainuun kokeilussa. Metropolihallinnon pakollisten tehtävien taloudelliset vaikutukset kunnille jäisivät myös melko rajallisiksi. Metropolihallinnon perustamiselle ja tehtävien siirrolle on osoitettavissa painavia perusteita, ja nämä olisikin syytä nimenomaisesti todeta esityksen säätämisperusteluissa.

Säätämisperusteluissa on myös paikallaan arvioida esitystä kokonaisuutena perustuslain 6 §:ssä turvatuksen yhdenvertaisuuden kannalta (kuten em. perustuslakivaliokunnan lausunnossa). Nyt luonnoksessa asia on esillä vain vaali- ja osallistumisoikeuksien kannalta, ja näiltäkin osin perustelut kulkevat hieman vinoon. Kyse on siitä, että metropolihallinto asettaa metropolialueen asukkaat erilaiseen asemaan muuhun maahan nähden, mutta erilaiselle kohtelulle on osoitettavissa hyväksyttävät perusteet eikä tämä kokonaisuutena merkitse olennaista muutosta alueen asukkaiden asemaan (vrt. PeVL 65/2002 vp, s. 4/I). Esimerkiksi metropolihallinnon ylläpidosta aiheutuvat taloudelliset rasitteet jäävät alueen asukkaiden kannalta vähäisiksi.

Rahoitusperiaatteen toteutuminen

Metropolihallinnosta annettavan lain 19 §:n mukaan metropolihallinnolle maksettaisiin valtionavustusta. Pykälän 3 momentin mukaan 2 momentin 2-4 kohdissa tarkoitettu valtionavustus voi kattaa kaikki toiminnasta aiheutuvat kustannukset. Säännösehdoituksella on pyritty ottamaan huomioon perustuslain 121 §:n edellyttämän rahoitusperiaatteen toteutuminen, mutta sääntely jää tältä osin vajavaiseksi.

Lähtökohtaisesti kunnallisen itsehallinnon lakisääteisten, pakollisten tehtävien valtion rahoitusosuudesta säädetään valtionosuuslainsäädännöllä, jossa turvataan säännösperusteisesti tietty rahoitus tehtävien hoitamiseen. Nyt ehdotettu malli on kuitenkin rakennettu harkinnanvaraisen val-

tionavustusjärjestelmän varaan eikä ehdotettu 3 momentti turvaa valtion rahoitusosuuden määrää lain tasolla juuri mitenkään ("...voi kattaa..."). Myöskään lakiehdotuksen 17 §:n säännökset metropolisopimuksesta ja sen merkityksestä rahoituksessa eivät turvaa valtionavustuksen riittävää määrää.

Lisäksi 19 §:n 2 momentti edellyttää vielä tarkistamista, sillä se jättää epäselväksi, mikä rahoitus maksetaan metropolihallinnolle ja mikä kunnille ("Metropolihallinnolle maksetaan valtionavustusta: ... 2) kunnille uusien lakisääteisten tehtävien hoitamiseen ..."). Vai maksetaanko valtionavustus kokonaisuudessaan metropolihallinnolle, mikä sinänsä poikkeaisi aikaisemmasta kuntien pakollisesta yhteistoiminnasta, jossa valtionosuudet maksetaan kunnille?

Perusteluissa tulisi myös selventää, mitä momentin 2 ja 3 kohdassa ylipäänsä tarkoitetaan kuntien uusilla lakisääteisillä tehtävillä ja metropolihallinnolle valtiolta siirrettyillä tehtävillä. Nyt perustelut vain toistavat säännöstekstejä eivätkä avaa niiden sisältöä. Lukijan on työlästä selvittää näiden lainkohtien täsmällistä sisältöä esityksen lukuisista lakiehdotuksista ja useaan kohtaan hajautuvista perusteluista.

Metropolikaavan oikeusvaikutukset

Maankäyttö- ja rakennuslain 34 i §:n 3 momentin mukaan metropolikaavassa voitaisiin määrätä, että metropolikaava korvaa alueella voimassa olevan, kunnan päätösvaltaan kuuluvan yleiskaavan, jos yleiskaava on ilmeisessä ristiriidassa metropolikaavan kanssa. Ehdotusta ei ole arvioitu esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa kunnallisen itsehallinnon kannalta, mutta näin tulisi oikeusministeriön mielestä tehdä.

Metropolivaltuuston toimivalta päättää metropolikaavasta on keskeistä koko metropolihallinnon perustamisen ja sen tavoitteiden kannalta. Oikeusministeriön mielestä on painavia perusteita sille, että metropolivaltuusto, joka valitaan välittömällä vaaleilla, voi kaavapäätöksellään ohittaa kunnan kaavoitustoimivallan yleiskaavan osalta. Jollei näin voisi tapahtua, asettuisi kansanvaltaisen metropolihallinnon muodostamisen tarve maankäytön suunnittelun osalta kysymyksenalaiseksi. Yksittäisellä kunnalla on muutoksenhakumahdollisuus metropolikaavapäätöksestä. Ehdotettu maankäyttö- ja rakennuslain 34 i §:n 3 momentti ei oikeusministeriön mielestä muodostu ongelmalliseksi perustuslain 121 §:n kannalta.

Metropolikaavalle ja siihen liittyville kuntien velvoitteille ei muutoinkaan näyttäisi muodostuvan esteitä kunnallisen itsehallinnon perustuslain suojasta ottaen huomioon sen, että metropolikaavan toteuttamiseksi tarpeellisista kuntien toimenpiteistä sovittaisiin metropolisopimuksessa maankäyttö- ja rakennuslain 34 g §:n mukaisesti.

Mainittua maankäyttö- ja rakennuslain 34 i §:n 3 momenttia on arvioitava myös perustuslain 15 §:ssä turvatus omaisuuden suojan kannalta. Jos metropolikaavan määräys koskee rakennusluvan perusteena olevaa yleiskaavaa, se poistaisi yleiskaavaan perustuvan rakennusoikeuden. Tällaiseen metropolikaavan määräykseen ei liittyisi ehdotuksen mukaan korvausvelvollisuutta maanomistajalle. Tämä voi muodostua ongelmalliseksi maanomistajan omaisuuden suojan kannalta ottaen huomioon myös sen, että maankäyttö- ja rakennuslain 101 §:n säännökset lunastus- ja korvausvelvollisuudesta koskisivat ehdotuksen mukaan metropolikaavaa vain siltä osin kuin on kyse 34 j §:ssä tarkoitettusta rakentamisrajoitusta koskevasta määräyksestä.

Perustuslakivaliokunta on maankäyttö- ja rakennuslaista antamassaan lausunnossa korostanut lunastus- ja korvausvelvollisuutta koskevien 101 §:n säännösten tärkeyttä aineellisen omaisuuden suojan kannalta. Lisäksi valiokunta piti omaisuuden suojan kannalta merkittävänä sitä, että maankäyttö- ja rakennuslain 33 ja 43 §:n mukaiseen ehdolliseen rakentamisrajoitukseen maakuntakaava- ja yleiskaava-alueella liittyy oikeus rakennusluvan saamiseen, jos luvan epäämisestä aiheutuisi hakijalle huomattavaa haittaa, eikä kunta tai muu asianomainen julkisyhteisö lunasta aluetta tai suorita haitasta kohtuullista korvausta. (PeVL 38/1998 vp, s. 5-6). Metropolikaavan osalta ei ehdoteta vastaavia säännöksiä.

Metropolikaavan osalta maanomistajan asema jäisi siten heikomman suojan varaan kuin muissa yleispiirteisissä kaavoissa. Asetelmaa korjaa jossain määrin ehdotetun 34 d §:n 6 momentti, jonka mukaan metropolikaava ei saa aiheuttaa maanomistajalle tai muulle oikeudenhaltijalle kohtuutonta haittaa. Avoimeksi kuitenkin jää, onko tämä riittävää ottaen huomioon sen, että maankäyttö- ja rakennuslaissa on samanlaiset säännökset maakuntakaavan ja yleiskaavan sisältövaatimusten osalta (28 ja 39 §).

Muut metropolikaavaan liittyvät omaisuuden käyttöoikeuden rajoitukset eivät oikeusministeriön mielestä näyttäisi muodostuvan ongelmallisiksi omaisuuden suojan kannalta. Ehdotettujen rajoitusten taustalla on vahva intressi metropolialueen maankäytön kokonaisvaltaiseen suunnitteluun. Tällaisella painavalla perusteella on myös yhteys perustuslain 20 §:n säännöksiin.

Metropolialue olisi kokonaisuudessaan maankäyttö- ja rakentamislain 16 §:ssä tarkoitettua suunnittelutarvealuetta. Tämä näyttäisi merkitsevän, ottaen huomioon ehdotetun 137 a §:n säännökset, sitä, että metropolihallinnolle siirtyisi toimivaltaa kaikissa alueen rakentamislupa-asioissa rakentamisen edellytysten arvioinnissa. Epäselväksi jää, onko näin tosiasiasa tarkoitettu, sillä perusteluissa puhutaan metropolihallinnon toimivallasta vain asemakaavojen ulkopuolisella metropolikaava-alueella (s. 103/I).

Muuta

Metropolihallinnosta annettavan lain 15 §:n mukaan kansanäänestysaloitetta koskeva ikäraja eroaisi äänestysoikeutta koskevasta ikärajasta, mikä poikkeaa nykyisestä, näiltä osin yhdenmukaisiin ikärajoihin perustuvasta demokraattisten oikeuksien sääntelystä. Ehdotusta voidaan pitää tältä osin epäjohdonmukaisena, mutta aloiteoikeuden ikärajan laskemiselle ei sinänsä ole perustuslain 14 §:stä johtuvaa estettä.

2. Kielelliset oikeudet ja niiden toteutuminen metropolihallinnossa

Ehdotetulla metropolihallinnon alueella, Lohja ja Porvoo pois lukien, asui noin 81 000 ruotsinkielistä, joka on noin 28 % koko maan ruotsinkielisestä väestöstä ja noin 6 % alueen väestöstä. Jos Porvoo ja Lohja liittyvät metropolihallintoon, ruotsinkielisten määrä on 98 000.

Kyselyjen perusteella (Kielibarometri 2012) kielelliset oikeudet toteutuvat vaihtelevasti alueen kaksikielisissä kunnissa, ja niiden toteutuminen on riippuvaista ruotsinkielisten suhteellisesta osuudesta. Toisin sanoen omakielisten palveluiden saatavuus ja taso on yhteydessä kielen käyttäjien suhteelliseen osuuteen, ei niinkään määrään. Hallinnolliset ratkaisut, joissa vähemmistökielisten suhteellinen määrä alueella vähenee, heikentävät lähtökohtaisesti omakielisten palveluiden saatavuutta. Metropolihallinnon muodostaminen ja tehtävien siirtäminen kunnista metropolihallinnolle heikentävät pidemmällä aikavälillä ruotsinkielisiä palveluja, jos asiaan ei kiinnitetä huomiota.

Esitysluonnoksessa onkin todettu, että jos olosuhteet sitä edellyttävät, julkisen vallan on ryhdyttävä erityistoimenpiteisiin kansalliskieliin liittyvien sivistyksellisten tai yhteiskunnallisten tarpeiden turvaamiseksi. Lisäksi todetaan, että kuntayhtymää muodostettaessa on käytännön tasolla huolehdittava siitä, että kaksikielisten kuntien asukkaiden mahdollisuudet saada palveluja omalla äidinkielellään eivät heikkene sen vuoksi, että tehtäviä siirretään kunnilta kuntayhtymälle. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että lakiehdotukseen ei ole sisällytetty säännöstä, joka varmistaisi kielellisten oikeuksien toteutumisen edistämisen ja palvelutason säilymisen.

Kunnallisten palveluiden osalta koetaan, että teknisellä sektorilla on huonoimmat valmiudet tarjota palveluja ruotsin kielellä (Kielibarometri 2012). Ehdotuksessa ei kuitenkaan ole millään tavalla pyritty korjaamaan tätä epäkohtaa.

Ehdotuksen mukaan Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymän (HSL) tehtävät siirtyvät metropolihallinnon hoidettaviksi. Oikeusministeriö pitää kiinnettävänä sitä, että esitysluonnoksessa on kiinnitetty huomiota siihen, että joukkoliikenteen suunnittelussa on otettava huomioon ruotsinkielisten

koulujen ja päiväkotien sijainnit sekä sellaiset palvelupisteet, joissa ruotsinkielisten palveluiden saatavuus on taattu. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin erityistä huomiota joukkoliikenteen käyttäjien turvallisuuteen, johon kuuluu tiedon saaminen poikkeustilanteista omalla kielellä sekä oikeus turvalliseen koulumatkaan, johon puolestaan liittyy olennaisesti kuljettajan kyky kommunikoida ymmärrettävästi kuljetettavan lapsen kanssa.

Esityksessä on arvioitu, että maakuntakaavoitukseen liittyvien tehtävien siirtäminen Uudenmaan liitolta metropolihallinnolle metropolialueen osalta olisi huomattava muutos ja että ehdotetut säännökset vaikuttavat merkittävästi Uudenmaan liiton rooliin alueidenkäytön ohjauksessa. Ehdotettujen muutosten johdosta Uudenmaan liiton henkilöstöstä merkittävä osa siirtyisi metropolihallintoon, ja liiton rooli muuttuisi nykytilaan verrattuna paljon. Metropolihallinnon ulkopuolelle jäisivät ehdotuksen mukaan kaikki ne kaksikieliset kunnat, joissa ruotsinkieli on enemmistökielenä. Metropolihallinto jakaa käytännössä Uudenmaan ruotsinkielisen väestön kahteen hallinnolliseen alueeseen metropolihallinnolle siirtyvien tehtävien osalta. Lähtökohtaisesti tällaiset muutokset heikentävät kielellisten oikeuksien toteutumista. Oikeusministeriö pitää puutteena sitä, että merkitykselliseksi arvioitua tehtävien siirtoa maakuntaliitolta kuntayhtymälle ei ole arvioitu kielellisten oikeuksien näkökulmasta.

Siihen nähden, että työryhmän tehtävänä oli myös arvioida ruotsinkielisten palveluiden turvaamista, organisoimista ja kehittämistä metropolialueella, on ehdotus kielellisten oikeuksien osalta puutteellinen.

3. Laki vesilain 3 luvun 5 §:n muuttamisesta

Vesilain 3 luvun 5 §:ään, joka koskee kaavojen huomioon ottamista vesilain mukaisessa lupaharkinnassa, esitetään tehtäväksi metropolikaavan käyttöönottoamisesta johtuva lisäys. Metropolikaavan oikeusvaikutukset rinnastuisivat tässä suhteessa asemakaavaan, eli metropolikaava ohjaisi lupaharkintaa sitovammin kuin yleiskaava ja maakuntakaava. Vesilain mukaisen lupaharkinnan ydin säilyisi kuitenkin ennallaan, ts. hankkeen kaavanmukaisuus ei johtaisi luvan myöntämiseen siinä tilanteessa, että luvan myöntämisedellytykset eivät muutoin täyttyisi.

4. Laki maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta

Suunnittelutarvealue ja -harkinta (16 § ja 137 a §)

Voimassaolevan MRL 16 §:n mukaan suunnittelutarvealueella tarkoitetaan aluetta, jonka käyttöön liittyvien tarpeiden tyydyttämiseksi on syytä ryhtyä erityisiin toimenpiteisiin, kuten teiden, vesijohdon tai viemärin rakentamiseen taikka vapaa-alueiden järjestämiseen. Suunnittelutarvealuetta koskevia säännöksiä sovelletaan myös sellaiseen rakentamiseen, joka ympäris-

tövaikutusten merkittävyyden vuoksi edellyttää tavanomaista lupamenettelyä laajempaa harkintaa. Kunta voi osoittaa oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa tai rakennusjärjestyksessä suunnittelutarvealueeksi myös alueen, jolla sen sijainnin vuoksi on odotettavissa suunnittelua edellyttävää yhdyskuntakehitystä tai jolla erityisten ympäristöarvojen tai ympäristöhaittojen vuoksi on tarpeen suunnitella maankäyttöä.

Suunnittelutarvesääntely lähtee siten liikkeelle nimenomaan suunnittelun tarpeesta, mutta lakiehdotuksen 16 §:n 4 momentin mukaan metropolialue olisi välittömästi lain säännöksen perusteella kokonaisuudessaan suunnittelutarvealuetta.

Oikeusministeriö ei ota kantaa suunnittelutarvealueen laajuuden tai rajoituksen tarkoituksenmukaisuuteen, mutta kiinnittää huomiota suunnittelutarvealuetta koskevaan voimassaolevaan ja ehdotettuun sääntelyyn.

Suunnittelutarvealueen rakennuslupaharkinnan erityisiä edellytyksiä koskevaa sääntelyä (voimassaoleva MRL 137 § sekä ehdotettu uusi 137 a §) sovellettaisiin koko metropolialueella. Voimassaolevan MRL 137 §:n mukaan rakentamisen erityisinä edellytyksinä suunnittelutarvealueella on, että rakentaminen 1) ei aiheuta haittaa kaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle; 2) ei aiheuta haitallista yhdyskuntakehitystä; ja 3) on sopivaa maisemalliselta kannalta eikä vaikeuta erityisten luonnon- tai kulttuuriympäristön arvojen säilyttämistä eikä virkistystarpeiden turvaamista. Rakentaminen suunnittelutarvealueella ei myöskään saa johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia.

Esityksen 137 a §:n mukaan rakennuslupa suunnittelutarvealueella, joka on metropolialuetta, voitaisiin myöntää *erityisestä syystä*. Luvan myöntämisedellytykset tutkisi rakennuslupamenettelystä erillisessä menettelyssä metropolihallinto, joka voisi hylätä hakemuksen, vaikka MRL 137 §:n mukaiset erityiset edellytykset täyttyisivät.

MRL 137 § turvaa varsin laajasti niitä maankäytön järjestämisen tavoitteita, joita varten suunnittelutarvesääntely on luotu. Samalla se jättää viranomaiselle verraten laajan harkintavallan rakentamistoiminnan sallittavuuden suhteen. Tähän nähden jää epäselväksi, mitä ehdotettu MRL 137 a § toisi lisää sallittavuusharkinnan aineelliseen sisältöön. Lisäksi uuden erillisen menettelyn käyttöönotto näyttäisi olevan ristiriidassa yleisempien hallinnon kehittämispyrkimysten ja menettelyiden vähentämistavoitteen kanssa.

Metropolikaavan laatiminen ja hyväksyminen (34 b §)

Pykälän 3 momentin mukaan ympäristöministeriön tulee asettaa yhteinen toimielin ohjaamaan metropolikaavan laatimista. Toimielimessä tulee metropolihallinnon lisäksi olla edustettuina ainakin ympäristöministeriön sekä liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalat. Toimielimen tarkempi ko-

koonpano, tehtävät ja toiminta jäisivät osapuolten sopimisen varaan. Tämä ei sinänsä olisi ongelmallista perustuslain 119 §:n 2 momentin tai 121 §:n kannalta ottaen huomioon sen, että toimielimelle ei ole osoitettu varsinaista päätösvaltaa metropolikaavasta, vaan se on luonteeltaan eräänlainen yhteistoiminta- ja valmisteluelin. Toimielimen tehtävät ja toiminta jäävät esityksessä kuitenkin melko epämääräisiksi ottaen huomioon sen, että MRL 66 §:ssä säädetään erikseen vielä metropolikaavaa koskevista viranomaisneuvotteluista.

Rakennuskielto metropolikaavan laatimisen turvaamiseksi (34 c §)

MRL 34 c §:ssä säädettäisiin rakennuskiellosta metropolikaavaa laadittaessa. Metropolihallinto voisi määrätä alueelle, jolle on päätetty laatia metropolikaava tai muuttaa sitä, enintään viiden vuoden mittaisen rakennuskiellon alueelle. Määräaikaa voitaisiin pidentää enintään viidellä vuodella. Vastaavankaltainen menettely on nykyisessä MRL 39 §:ssä, joka nojalla kunta voi määrätä rakennuskiellon yleiskaavan laatimisen turvaamiseksi. Rakennuskielto voi maksimissaan olla 15 vuoden mittainen. Kunta voi niin ikään määrätä asemakaavan laatimisen turvaamiseksi rakennuskiellon, jonka pituus voi olla enintään kahdeksan vuotta.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään (esim. PeVL 38/1998 vp) katsonut kaavan laatimista turvaavat rakennuskiellot sinänsä hyväksyttäviksi, mutta kiinnittänyt huomiota niiden mahdollisesti pitkään keston. Tämän vuoksi kiellon voimassaoloajan jatkamisen tarpeellisuus on aina tapauskohtaisesti harkittava. Metropolikaavaan liittyvä rakentamiskielloa voidaan pitää sinänsä hyväksyttävänä, mutta tämä korostaa mainitun tapauskohtaisen harkinnan merkitystä.

Metropolikaavan oikeusvaikutukset muuhun suunnitteluun ja viranomais-toimintaan (34 i §)

MRL 34 i §:n 1-2 momentin mukaan "metropolikaava ja sen toteuttamista koskevat määräykset on otettava huomioon ja metropolikaavan toteuttamista edistettävä laadittaessa ja muutettaessa yleiskaavaa ja asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi. Viranomaisten on muutoinkin suunnitellessaan alueiden käyttöä koskevia toimenpiteitä ja päättäessään niiden toteuttamisesta otettava metropolikaava ja sen toteuttamista koskevat määräykset huomioon, edistettävä kaavan toteuttamista ja katsottava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta kaavan toteuttamista."

Metropolikaava poikkeaisi monessa suhteessa nykyisen kaavajärjestelmän mukaisista kaavoista. Laajuudeltaan ja tarkkuustasoltaan metropolikaava vastaisi ilmeisesti lähinnä maakuntakaavaa, mutta alemmanasteista maankäytön suunnittelua sekä muuta lupaharkintaa koskevan ohjausvaikutuksen sitovuudeltaan ("on otettava huomioon") lähinnä asemakaavaa. Sittovamman ohjausvaikutuksen antaminen lienee sinänsä mahdollista, mutta

metropolikaavan yleisyyden aste saattaa varsinkin muussa lupaharkinnassa aiheuttaa tulkinnallisia kysymyksiä kaavan sisällöstä.

MRL 34 i §:n 3 momentin mukaan metropolikaavassa voidaan määrätä, että metropolikaava korvaa yleiskaavan, jos alueella voimassa oleva yleiskaava on ilmeisessä ristiriidassa metropolikaavan kanssa. Voimassaoleva kaavajärjestelmä ei tunne tämänkaltaista menettelyä, joka mahdollistaa puuttumisen kunnallisen maankäytön suunnittelun perusteisiin.

Rakentamisrajoitus ja rakentamisrajoituksen korvattavuus (34 j ja 101 §)

Lakiehdotuksen 34 j §:n mukaan metropolikaavassa virkistys- tai suojelualueeksi taikka liikenteen tai teknisen huollon verkostoja tai alueita varten osoitetulla alueella on voimassa rakentamista koskeva rajoitus. Rakentamisrajoituksen aluetta voidaan kaavassa erityisellä määräyksellä laajentaa tai supistaa. Alueella, jolla rakentamisrajoitus on voimassa, ei saa rakentaa niin, että vaikeutetaan metropolikaavan toteutumista. Rakentamisrajoituksesta johtuvasta lunastus- ja korvausvelvollisuudesta säädetään 101 §:ssä.

Rakentamisrajoitusta koskeva 34 j § sisältää viittaussäännöksen lunastus- ja korvausvelvollisuutta koskevaan 101 §:ään, johon esitetään lisättäväksi uusi 3 momentti. Säännöksen mukaan nykyisten 1-2 momentin säännöksiä sovellettaisiin myös metropolikaavaan. Pykälän 1 momentti sisältää kuitenkin yksinomaan yleiskaavaan ja ranta-asemakaavaan kytkeytyvää sääntelyä. Epäselväksi jää esimerkiksi se, mitä korvausvelvollisuuden laukaisuvassa kohtuullisen hyödyn arvioinnissa tulisi ottaa huomioon.

Eräiden päätösten voimaantulo (200 §)

Pykälän 2 momentin mukaan kaavapäätösten tiedoksi saattaminen perustuisi ehdotuksen mukaan siihen, miten kunnalliset ilmoitukset kunnassa julkaistaan. Eduskunnassa parhaillaan käsiteltävänä olevan kuntalakiehdotuksen 108 §:n (HE 268/2014 vp) mukaan kunnan ilmoitukset saatetaan tiedoksi julkaisemalla ne yleisessä tietoverkossa, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu, sekä tarpeen vaatiessa muulla kunnan päättämällä tavalla. Kuntalaissa irtauduttaisiin siten vanhentuneesta julkisia kuulutuksia koskevasta lainsäädännöstä.

Lain voimaantulo

Voimaantulosäännökseen sisältyvän 2 momentin siirtymäsäännöksen mukaan maakuntakaava olisi voimassa metropolialueella MRL 32 §:n mukaisin maakuntakaavan oikeusvaikutuksin, kunnes se korvataan metropolikaavalla tai kumotaan. Säännös on ilmeisesti tarpeeton, koska mainittu oikeustila seuraisi MRL:n sääntelyjärjestelmästä muutoinkin.

Pykälän 3 momentin mukaan maakuntakaava saisi 10 vuoden kuluttua lain voimaantulosta metropolikaavan oikeusvaikutukset, ellei maakuntakaava ennen tuota ajankohtaa kumottaisi tai korvattaisi metropolikaavalla. Pe-

rusteluiden (s. 99) mukaan "maakuntakaavan oikeusvaikutukset ja ehdotetun metropolikaavan oikeusvaikutukset eivät muutoin eroa toisistaan, joten se ei asettaisi estettä tällaiselle muutokselle 10 vuoden kuluttua voimaantulosta". Säännösehdotukset ja niiden perustelut eivät kuitenkaan tue päätelmää.

Metropolikaavan oikeusvaikutuksia koskevan ehdotetun 34 i §:n mukaan "Metropolikaava ja sen toteuttamista koskevat määräykset on otettava huomioon.", kun taas MRL 32 §:n mukaan "Maakuntakaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa yleiskaavaa ja asemakaavaa...". Ehdotettua lainkohtaa koskevat perustelut (s. 92) ovat yhdenmukaiset tämän kanssa. Ryhtymättä arvioimaan sitä, missä määrin Uudenmaan maakuntakaavat sisältövaatimuksiltaan ja yksityiskohtaisuudeltaan täyttävät maakuntakaavalle asettavat sisältövaatimukset, uudentyyppisten oikeusvaikutusten kytkemistä suunnitelmiin, jotka kenties on laadittu erilaisista lähtökohdista, ei voida pitää asianmukaisena ratkaisuna kunnallisen itsehallinnon ja kansalaisten oikeusturvan näkökulmasta.

5. Muutoksenhaku

1. lakiehdotuksen 13 §:ssä säädettäisiin muutoksenhausta vaaleihin. Pykälän 1 momentissa viitattaisiin vaalilain 8 luvussa kunnallisvaaleista säädettyyn. 2 momentissa säädettäisiin kuitenkin erikseen vaalien uusimisesta, vaikka tästä säädetään vaalilain 8 lukuun sisältyvässä 103 §:n 1 momentissa. Vastaavasti ehdotetun pykälän 3 momentissa säädettäisiin erikseen uusittavien vaalien ajankohdasta, vaikka vastaava säännös on kunnallisvaalien osalta vaalilain 106 §:n 1 momentin 2 kohdassa. Tämän vuoksi saattaisi olla johdonmukaisempaa tehdä metropolihallinnon vaatimat, vaaleja koskevaan muutoksenhakuun liittyvät muutokset suoraan vaalilakiin.

11. lakiehdotuksen 105 §:n 2 momentissa säädettäisiin muutoksenhausta yleis- ja tiesuunnitelman hyväksymispäätökseen ja 12. lakiehdotuksen 92 §:n 2 momentissa yleis- ja ratasuunnitelman hyväksymispäätökseen. Muutoksenhakuun oikeutettuihin lisättäisiin metropolihallinto. Säännöksiin tulisi lisätä maininta siitä, että muutoksenhakuoikeus koskee myös sellaisia päätöksiä, jonka vaikutukset ulottuvat metropolialueelle.

Oikeusministeriö toteaa, että eduskunnassa on vireillä hallituksen esitys eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta HE 230/2014 vp, jossa ehdotetaan muutettavaksi kyseisiä 105 ja 92 §:ää kokonaisuudessaan. Kummankaan pykälän 2 momenttiin ei siinä kuitenkaan ehdoteta muutoksia.

Muutoksenhakusäännöksiä on myös 16. lakiehdotuksen 188-196 §:ssä. Ehdotuksen 190 §:n 1 momentissa säädettäisiin muutoksenhausta mm. metropolihallinnon päätökseen. Kuitenkin ehdotetussa 188 §:n 1 momentissa säädettäisiin muutoksenhausta metropolikaavan hyväksymistä kos-

kevaan päätökseen. Ehdotetun 34 b §:n mukaan metropolikaavan hyväksyy metropolivaltuusto, joka 1. lakiehdotuksen 5 §:n mukaan on metropolihallinnon ylintä päätösvaltaa käyttävä elin. Näin ollen 188 ja 190 §:n sääntely vaikuttaisi päällekkäiseltä siltä osin kuin on kyse metropolikaavan hyväksymisestä. Päällekkäisyyden poistamiseksi tulisi 190 §:stä rajata pois 188 §:ssä tarkoitettu päätös (vastaavasti kuin siinä on nykyisin tehty kunnan viranomaisen osalta).

193 §:ään lisättäisiin säännökset oikeudesta valittaa metropolihallinnon suunnittelutarveratkaisusta sekä metropolihallinnon valitusoikeudesta. Onko siis tarkoitettu, että metropolihallinnolla olisi valitusoikeus kunnan päätöksestä ja päinvastoin? Asiaa voisi avata pykälän perusteluissa. Aina-kaan metropolihallinnolla ei liene muutoksenhakuinnostia omaan päätökseensä.

Oikaisukehotuksen johdosta tehdyn päätöksen vaikutusta valitukseen koskevaan 196 §:ään lisättäisiin uusi momentti, jonka mukaan pykälässä säädetty koskisi vastaavasti metropolikaavan hyväksymispäätöksestä tehtyä oikaisukehotusta. Voimassa olevassa 196 §:n 1 momentissa säädetään ELY-keskuksen valitusoikeudesta kunnan päätöstä koskevassa asiassa. Tämä perustunee siihen, että nykyisen 195 §:n mukaan ELY-keskuksella on oikeus tehdä oikaisukehotus kunnan päätöksestä. Ehdotuksen 195 a §:n mukaan metropolihallinnon osalta sama oikeus on ympäristöministeriöllä sekä liikenneministeriöllä (po. liikenne- ja viestintäministeriö). Ehdotuksessa tulisi selventää, onko valitusoikeus 196 §:n tapauksessa metropolihallinnon osalta ko. ministeriöllä.

Ylijohtaja



Asko Välimaa

Lainsäädäntöneuvos



Tuula Majuri

