

8.7.2025

EOAK/2994/2025

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamiehen sijainen Jari Råman

Esittelijä: Esittelijäneuvos Susanna Wähä

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE UUDEKSI ALUEIDENKÄYTTÖLAIKSI

1 TAVOITTEET

Ympäristöministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kirjallista lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi uudeksi alueidenkäyttölaki.

En ole ottanut kantaa esitysluonnoksen säännöksiin yksityiskohtaisesti. Esitän lausuntonani huomioita vain keskeisiin merkittävimpiin muutoksiin ottamatta kantaa yksittäisten säännösten sisältöön.

Esityksen mukaan tavoitteena on uudistaa alueidenkäyttöä koskevat säännökset pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman tavoitteiden toteuttamiseksi. Esityksen tavoitteena on myös, että alueidenkäyttöä koskevia säännöksiä uudistettaessa otetaan huomioon alueidenkäytön suunnittelun tulevaisuuden haasteista, muuttuvasta toimintaympäristöstä sekä aluehallinnon rakenteiden muutoksista aiheutuvat kehittämistarpeet. Lisäksi uudistuksen tavoitteena on selkeyttää ja sujuvoittaa alueidenkäyttöä koskevia säännöksiä ja tehdä niihin tarvittavat lakitekniset ja kielelliset korjaukset.

Totean, että uuden rakentamislain säätämisen myötä alueidenkäyttölakiin maankäyttö- ja rakennuslaista jääneet säännökset eivät muodosta selkeää ja johdonmukaista kokonaisuutta, mistä syystä ainakin lain kodifiointi on välttämätöntä. Sen sijaan hallitusohjelma taikka maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudesta aiemmin erotettu rakentamislaki eivät perustele taikka edellytä yhden kaavoitusta ja rakentamista koskevan sääntelyn eriyttämistä neljäksi eri laiksi.

Kiinnitän ministeriön huomiota siihen, että lainvalmistelun kehittämisessä on päädytty lisäämään sääntelyä, niin säädösteknisesti kuin sisällöllisestikin sääntelyn yhtenäistämisen ja keventämisen sijaan. Aiemmin samaan lakiin kuuluvien säännösten käsittely eri laeissa asettaa erityisiä haasteita sääntelyn yhtenäisyydelle ja selkeydelle, kun sääntelyn kohdetahojen ja soveltajien osalta ei ole lähtökohtaisesti esitetty muutosta tai edes tavoiteltu muutosta.

2 SUUNNITTELUJÄRJESTELMÄN MUUTOKSET

Suomalaiselle maankäytön suunnittelujärjestelmälle on ollut vuosikymmeniä tunnusomaista tarkentuvan suunnittelun periaate. Siihen liittyy yhtäältä yleispiirteisemmän suunnitelman ohjausvaikutus yksityiskohtaisempaan suunnitelmaan ja toisaalta kuntien ja maakuntien mahdollisuus perustuslain 121 §:n mukaisesti itsehallintonsa nojalla päättää maankäytön suunnittelun sisällöstä ja etenemisestä myös ilman tiedossa olevia hankkeita. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tehtävänä on ollut välittää valtakunnalliset alueidenkäytön suunnittelun intressit erityisesti maakuntakaavoituksessa huomioon otettaviksi.

Ennakollisen ja tarkentuvan suunnittelun vahvuuksina on eittämättä voinut pitää sitä, että kaavoitus on aikaan ja paikkaan sidottua, jossa suunnittelun etenemisessä ja sisällössä on voinut, ja on ollut velvollisuus ottaa huomioon maankäyttöön liittyvät alueelliset erityisominaisuudet. Lisäksi tarkentuva suunnittelu on mahdollistanut sen, että kaikkea mikä asemakaavaa laadittaessa on olennaista, ei ole tullut selvittää yleis- tai maakuntakaavavaiheessa.

Maankäyttö- ja rakennuslain säätämisen myötä jokaisen kaavalajin oma tehtävä, tarkoitus ja oikeusvaikutukset ovat täsmentyneet hallintotuomioistuimien ratkaisukäytäntöjen perusteella myös kuluneen 25 vuoden aikana. Nähdäkseni esitetyt muutokset merkitsevät sitä, että nykyinen oikeuskäytäntö menettää ainakin osittain merkityksensä ja muutoksenhakuprosesseissa joudutaan arvioimaan uusien säännösten merkitystä ja sisältöä vuosien ajan.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskevaan 18 §:ään on esitysluonnoksessa lisätty maininta kansallisesta turvallisuudesta ja huoltovarmuudesta. Lisäksi nykyisessä laissa mainittu ekologinen kestävyys on korvattu ilmastonmuutoksen hillinnällä ja siihen sopeutumisella, luonnon monimuotoisuudella ja luonnonvarojen kestäväällä käytöllä. Momentissa ei nykyisestä laista poiketen mainittaisi enää erikseen aluerakenteen taloudellisuutta, koska perustelujen mukaan taloudellisuusnäkökohdat ovat joka tapauksessa kiinteä osa aluerakennetta.

Pidän kansallista turvallisuutta ja huoltovarmuutta koskevien näkökohtien sisällyttämistä valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin tarpeellisenä sekä perustuslain 2 ja 20 §:ien näkökulmasta perusteltuina.

Kiinnitän huomiota siihen, että ennen vuoden 2017 valtioneuvoston päätöstä valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa oli sekä yleistavoitteet että erityistavoitteet, joissa hanketasoinen alueidenkäyttöintressien esittäminen tarkoitti maakunnan ja kunnan velvollisuutta ottaa huomioon ja edistää tavoitteiden toteuttamista, mutta myös valtion sitoutumista tavoitteiden toteuttamiseen.

Perustuslain 121 §:n turvaamaa kuntien itsehallinnollista roolia kaavoituksessa horjuttamatta olisi mahdollista ottaa lakiin myös säännökset valtakunnallisten tavoitteiden sisällöstä nykyistä selkeämmin ja yksilöidymmin. Samalla tulisi nykyistä selkeämmin ja yksilöidymmin säätää valtakunnallisten tavoitteiden sisällöstä ja konkretisoida sitä, mikä on valtion tahtotila eri tavoitteiden kohdalla ja mitä kaavatasoa tavoitteet on tarkoitettu koskemaan ottaen huomioon maakuntakaavan oikeusvaikutuksia koskevat muutosehdotukset.

Konkretisoinnilla olisi merkitystä myös tavoitteiden toteuttamisen seurannan ja vaikuttavuuden kannalta sekä esimerkiksi siinä, miten hallintotuomioistuimissa voidaan tulkita VATeiden huomioon ottamisen lainmukaisuutta.

Edellä esitettyyn viitaten esitetystä muodossa esitysluonnoksessa valtioneuvostolle ehdotettu 104 §:n määräyksen antomahdollisuus valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamiseksi määräaika- ja uhkasakkomenettelyineen ei ole toteuttamiskelpoinen.

Maakuntakaava

Esitysluonnoksessa on haluttu muuttaa maakuntakaavan roolia. Esitysluonnoksen mukaan voimassa olevaan lakiin verrattuna maakuntakaavan tehtäviin ei enää kuuluisi yhdyskuntarakenteen periaatteiden esittäminen. Tämä johtuu maakuntakaavan tehtävän rajaamisesta maakunnallisesti tai valtakunnallisesti merkittäviin alueidenkäytön kysymyksiin.

Esitysluonnoksessa valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskevan 18 §:n perustelujen mukaan alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämiskäytännöillä on kuitenkin usein huomattavan suuria vaikutuksia pykälän 2 momentin 3 kohdassa tarkoitettuun ilmastomuutoksen hillintään muun muassa liikkumistarpeen, liikenteen määrän ja kulkumuotojakauman taikka ympäristövaikutusten kannalta keskeisten toimintojen, kuten teollisuuden ja energiatuotannon sijoittumisen kautta.

Kiinnitän huomiota siihen, että yhdyskuntarakenteen ohjauskysymysten rajaaminen ylikunnallisen suunnitteluinstrumentin ulkopuolelle voi heikentää maakuntakaavoituksessa esitettävän aluerakenteen ja kuntien yhdyskuntarakenteen ohjausten välistä suhdetta tavalla, joka voi vaikuttaa ensisijaisesti seudullisen näkökulman puutteellisuuteen tai heikentää seudullisten alueidenkäyttökysymysten huomioon ottamista yleisesti suunnittelussa.

Esitysluonnoksen mukaan maakuntakaavan oikeusvaikutuksia koskeva 41 § muuttuisi sanamuodoiltaan olennaisesti voimassa olevaan lakiin verrattuna. Perustelujen mukaan muutosten tarkoitus on selkeyttää maakuntakaavan kuntakaavoitukseen kohdistuvaa ohjausvaikutusta ja toteuttaa jo voimassa olevan lain esitöissä tavoitteeksi asetettua kaavajärjestelmän toimivuuden kannalta tarpeellista maakuntakaavan joustavuutta ja sen yleispiirteisen luonteen mukaista tulkintaa. Perusteluissa on katsottu, että käytännössä voimassa olevan lain sanamuoto ”maakuntakaava on ohjeena” on osoittautunut jossain määrin epäselväksi, ja ”ohjeena olemista” on osin tulkittu tiukemmin kuin mitä sen yleensä ajatellaan tarkoittavan. Esitetty uusi sanamuoto ”maakuntakaava on otettava huomioon yleiskaavaa laadittaessa” tarkoittaisi maakuntakaavan kevyempää ohjausvaikutusta yleiskaavoitukseen kuin miten voimassa olevaa lakia on tulkittu. Lisäksi perusteluissa on katsottu, että muutoksilla mahdollistettaisiin poikkeaminen maakuntakaavasta, jos poikkeamiselle on perusteltu syy.

Kiinnitän huomiota siihen, että toisin kuin perustelutekstistä voi ymmärtää, maakuntakaavan oikeusvaikutukset yksityiskohtaisemman suunnittelun ohjaamiseen ei ole edellyttänyt maakuntakaavaratkaisun tiukkaa noudattamista nykyisinkään. Yleispiirteisenä maankäytön suunnitelmana maakuntakaavassa esitetyt alueidenkäyttöratkaisut voivat aina toteutua usealla eri tavalla, eikä ohjeena oleminen ole myöskään lain sanamuodon perusteella ollut esteenä maakuntakaavasta poikkeavan ratkaisun tekemiselle yleiskaavassa.

Pidän välttämättömänä, että perusteluissa selvitetään korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytäntöön perustuen maakuntakaavan ohjausvaikutuksen juridinen sisältö ja kuvataan, millä tavoin oikeustilaa on tarkoitus oikeuskäytäntö huomioon ottaen muuttaa. Säännöksen sanamuodon muuttaminen vain jo nykyisellään mahdollisten suunnittelutarkkuuden ja -käytäntöjen muuttamiseksi aiheuttaisi tarpeettomasti epävarmuutta koko kaavahierarkiaan ja sen toimivuuteen.

Yleiskaava

Esitysluonnoksen 41 §:n mukaan yleiskaava ja asemakaava voidaan laatia yhtä aikaa ja hyväksyä samalla päätöksellä. Tällöin laadittavana oleva yleiskaava ohjaa asemakaavan laatimista voimassa olevan yleiskaavan sijasta.

Pidän kaavojen yhteiskäsittelyä koskevan säännöksen ottamista lakiin sinänsä perusteltuna, mutta kaavahierarkian kannalta esitetty 41 § tekee esimerkiksi koko kunnan yleiskaavan roolista erikoisen. Säännös mahdollistaisi ilman rajoituksia pienialaisella yleiskaavamuutoksella kokonaisuudesta poikkeamisen, mikä olisi omiaan heikentämään yleiskaavan roolia ohjata laaja-alaisesti kunnan rajojen sisällä alueidenkäyttöä kokonaisuutena.

Säännösehdotuksessa ei ole myöskään huomioitu PL 20 §:ään liittyen yleiskaavoitukseen liittyvien osallistumis- ja vuorovaikutusmenettelyjen merkitystä. Asemakaavoituksen alkaessa osallisten tulisi tietää, mikä kaava on ohjeena asemakaavaa laadittaessa. Osallistumismahdollisuuksien turvaaminen esityksessä jää epäselväksi myös sen vuoksi, ettei esitys sisällä alueidenkäyttölain 62 §:ää vastaavaa säännöstä vuorovaikutuksesta kaavoitusmenettelyssä.

3 VAIKUTUSTEN SELVITTÄMINEN

Esityksen 78 §:n mukaan kaavan on perustettava kaavan todennäköisesti merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämään tarpeelliseen tietoon ja selvityksiin.

Kiinnitän huomiota siihen, että kaavan merkittävät vaikutukset ja nyt esitetty todennäköisesti merkittävät vaikutukset eivät ole sama asia. Merkittävien vaikutusten osalta eri kaavalajeissa on syntynyt maankäyttö- ja rakennuslain ajan hallintotuomioistuimien ratkaisukäytäntöä ja vaikutusten selvittämiselvöllisyyden muutos ehdotetulla tavalla jättää avoimeksi muutoksen tavoitteen ja tarkoituksen selvitysten sisällön, laajuuden ja tarkkuustason osalta. On kuitenkin selvää, että muutos laimentaisi selvityselvöllisyyttä sekä jättäisi riittävyden arvioinnin tapauskohtaisesti viime kädessä hallintotuomioistuimien linjattavaksi.

Selvityselvöllisyyteen liittyen pidän epäonnistuneena 78 §:n 3 momenttia, jonka mukaan asemakaavaa laadittaessa olisi arvioitava kaavan todennäköisesti merkittävät vaikutukset rakentamisen kustannuksiin. Esitys ei ota huomioon, että asemakaavaratkaisu voi toteutua lukuisilla eri tavoilla ja eri ajankohtana kuin milloin kaava valmistuu. Yksistään kaavan laatimisajan ja kaavan lainvoimaiseksi tulon aikajänne on useita vuosia, minkä vuoksi kustannusvaikutusten selvittäminen laatimisvaiheessa olisi turhaa ja vaatisi päivittämistä jo ennen kaavan hyväksymistä. Esityksestä ei selviä, mihin tarpeeseen kustannusvaikutukset tulisi selvittää.

4 MUUTOKSENHAKU

Esitysluonnoksessa on ehdotettu, että kunnan jäsenten valitusoikeutta rajoitettaisiin sellaisten asemakaavojen osalta, jotka laaditaan voimassa olevan yleiskaavan alueelle yleiskaavan ohjausvaikutuksesta poikkeamatta. Valitusoikeus näiden asemakaavojen osalta olisi vain asianosaisilla. Kunnan jäsenyyteen perustuva valitusoikeus poistuisi. Esitysluonnoksen mukaan lisäksi kaikkien asemakaavojen osalta yhdistyksille säädettäisiin valitusoikeutensa säilyttämiseksi velvoite tehdä asemakaavaehdotuksesta muistutus eräitä laissa mainittuja tilanteita lukuun ottamatta.

Kiinnitän huomiota siihen, että hallintotuomioistuimet ovat aiempien maankäyttö- ja rakennuslain toimivuutta koskevien selvitysten yhteydessä tuoneet esiin, että valitusoikeuden muutos kunnan jäsenyydestä asianosiasuuteen ei lähtökohtaisesti sujuvoita tuomioistuinprosessia, sillä valitusoikeuden, asianosaisuuden tai yhdistyksen valitusoikeuden selvittäminen, olisi uusi vaihe prosessiin ennen valituksen asiasisällön selvittämistä.

Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuutta koskevissa muutoksenhakuun liittyvissä ympäristöministeriön raporteissa (Wähä 2004, Malin 2008, Holopainen et al. 2013) on laajoihin hallintotuomioistuinten päätösaineistoihin perustuen selvitetty, että 90 % kuntien tekemistä kaavapäätöksistä tulee lainvoimaiseksi ilman muutoksenhakua ja esimerkiksi asemakaavapäätöksistä tehtyihin valituksiin liittyy keskimäärin 1,6 valitusta. Vaikka eri kaavoissa on luonnollisesti eri määriä valituksia, ei asemakaavoihin kohdistu massoittain valituksia, vaikka julkisuudesta on tällaisen kuvan voinut saada.

Osallistumisoikeuksien (PL 14 §, 20 §, 21 § ja 121 §) näkökulmasta kunnan jäsenten valitusoikeuden rajoittamiseen liittyy ongelmia, joita ei voi pitää lain tavoite huomioon ottaen hyväksyttävänä. Kunnallisen itsehallinnon osa on asukkaiden mahdollisuus valvoa demokraattisesti valittujen päätöksentekijöiden toimien lainmukaisuutta esimerkiksi saattamalla päätöksen lainmukaisuus tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Esitettyjen muutosten perusteluissa ei ole hahmotettu, miten otetaan huomioon paikkakunnalle yleiskaavan laatimisen jälkeen muuttaneen valitusoikeus tai miten rajoitus ottaa huomioon yleiskaavojen asemakaavoihin kohdistuvan ohjausvaikutusten erilaisuuden, joka vaihtelee suuresti sen mukaan, onko kyse strategisesta yleiskaavasta vai ns. tavanomaisesta yleispiirteisestä yleiskaavasta.

Ehdotetut muutokset kaventaisivat kuntalaisten mahdollisuutta valvoa omaa elinympäristöä koskevaa päätöksentekoa.

Totean vielä, että valitusoikeutta ei voi myöskään yhdistää juridisesti tulkinnanvaraiseen asemakaavan yleiskaavanmukaisuutta koskevaa edellytykseen.