

Mäkinen Eija

Oikeusvaltiolliset vaatimukset alueiden- käytön viranomaisrooleille

Maaliskuu 2018

Valtioneuvoston selvitys-
ja tutkimustoiminnan
julkaisusarja 11/2018

KUVAILULEHTI

Julkaisija ja julkaisuaika	Valtioneuvoston kanslia, 7.3.2018		
Tekijät	Mäkinen, Eija		
Julkaisun nimi	Oikeusvaltiolliset vaatimukset alueidenkäytön viranomaisrooleille		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 11/2018		
Asiasanat	maakuntaudistus, alueiden käytön suunnittelu, valvonta, valitusoi- keudet		
Julkaisuaika	Maaliskuu, 2018	Sivuja 39	Kieli suomi

Tiivistelmä

Selvityksessä arvioidaan oikeusvaltiollisista lähtökohdista maakuntaudistuksesta johtuvia viranomaisten roolien muutoksia kaavoituksessa ja muussa alueidenkäytössä.

Maakuntaudistuksen tavoite selkeästä toimivallanjaosta valtion, maakunnan ja valtion välillä toteutuu hyvin kuntien ja maakuntien osalta, mutta valtion rooli muuttuu epäselväksi, jopa heikoksi. Lakiluonnoksen mukaan valtion perinteisiä alueidenkäytön valvontatehtäviä hoitavat pelkästään sektoriviranomaiset omilla toimialoillaan eikä millään taholla ole kokonaisvastuuta laillisuuden ja yleisten intressien turvaamisesta. Myös tehtävienjako valtion sektoriviranomaisten ja maakuntien välillä on monin osin epäselvä.

Oikeusvaltiollisista lähtökohdista tämä on ongelmallista, sillä valtiolla on vastuu laillisuuden ja perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisesta, valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamisesta, kansainvälisten velvoitteiden noudattamisesta ja EU-oikeuden tehokkaasta toteuttamisesta silloinkin, kun tehtävät on lailla annettu itsehallinnollisille maakunnille ja kunnille. Valtion roolin muutos heijastuu myös tuomioistuimiin, kun niiden käsittelyyn tulee valituksia vain eri sektoriviranomaisilta, jolloin niissä käsitellään yhtä intressiä kerrallaan.

Selvityksessä esitetään, että alueidenkäytön yleinen laillisuuden ja yleisten intressien valvontatehtävä annettaisiin uudelle Valtion lupa- ja valvontavirastolle Luovalle. Luovalle kuuluu vastuuta myös muissa alueidenkäyttöön läheisesti liittyvissä asioissa, kuten luonnonsuojelu, rakennusperinnön suojelu ja ympäristönsuojelu.

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2017 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa (tietokayttoon.fi).

Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare & utgivningsdatum	Statsrådets kansli, 7.3.2018		
Författare	Mäkinen, Eija		
Publikationens namn	Rättsstatliga krav på myndighetsroller avseende områdesanvändning		
Publikationsseriens namn och nummer	Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 11/2018		
Nyckelord	landskapsreform, planering av områdesanvändning, övervakning, besvär rätt		
Utgivningsdatum	Mars, 2018	Sidantal 39	Språk Finska

Sammandrag

I utredningen utvärderas från rättsstatliga utgångspunkter ändringar som landskapsreformen ger upphov till i myndigheternas roller vid planläggning och annan områdesanvändning.

Landskapsreformens mål om en tydlig uppdelning av befogenheterna mellan staten, landskapet och kommunen uppnås väl för kommunernas och landskapens del men statens roll blir oklar, till och med svag. Enligt lagutkastet sköts statens traditionella tillsynsuppgifter när det gäller områdesanvändning enbart av sektorsmyndigheter inom deras respektive sektorer och ingen aktör har totalansvaret för tryggheten av lagenligheten och de allmänna intressena. Också uppgiftsfördelningen mellan de statliga sektorsmyndigheterna och landskapen är till många delar oklar.

Från rättsstatliga utgångspunkter är detta problematiskt, eftersom staten har ansvar för tryggheten av lagenligheten och de grundläggande och mänskliga rättigheterna, uppnåendet av de nationella målen för områdesanvändningen, iakttagandet av de internationella skyldigheterna och för effektivt genomförande av EU-rätten även när uppgifterna med stöd av lagen har tilldelats självstyrda landskap och kommuner. Ändringen i statens roll återspeglas också på domstolarna, när de endast får klagomål från olika sektorsmyndigheter för behandling. Då behandlar domstolarna endast ett intresse åt gången.

I utredningen föreslås att tillsynsuppgiften avseende områdesanvändningens allmänna lagenlighet och de allmänna intressena tilldelas Statens nya tillstånds- och tillsynsmyndighet Luova. Luova har ansvar också för andra ärenden som är nära besläktade med områdesanvändningen, såsom naturskyddet, skyddet av byggnadsarvet samt miljöskyddet.

Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan för 2017 (tietokayttoon.fi/sv).

De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt

DESCRIPTION

Publisher and release date	Prime Minister's Office, 7.3.2018		
Authors	Mäkinen, Eija		
Title of publication	The rule of law perspective on the authority roles in land use		
Name of series and number of publication	Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 11/2018		
Keywords	Regional government reform, land use planning, legality control, right to appeal		
Release date	March, 2018	Pages 39	Language Finnish

Abstract

The review evaluates the changes of authority roles in planning and land use, which are caused by the regional government reform, from the rule of law perspective.

The objective of the regional government reform to achieve a clear division of jurisdiction between the state, regions, and municipalities is carried out well with regard to the municipalities and regions, but the role of the state becomes vague or even weak. According to the draft law, sector authorities alone in their respective fields have the right to appeal against planning and land use decisions, and there is no single operator that would have overall responsibility for securing legality and the public interests. The division of tasks between the state's sector authorities and regions is also unclear in many points.

This presents a problem from the rule of law point of view, because the state bears the ultimate responsibility for securing legality and basic and human rights, achieving the national land use objectives, following international obligations, and carrying out EU justice effectively even when the tasks are assigned to self-governing regions and municipalities through legislation. The changed role of the state will also reflect on the courts, as appeals are only delivered for processing from various sector authorities. This will result in the processing of one case of interest at a time.

The review proposes that the general assignment for control of legality and public interests be assigned to the new National Supervisory Authority (Luova). Luova will also have responsibility for other matters closely related to land use, such as nature conservation, architectural heritage, and environmental protection.


This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research for 2017 (tietokayttoon.fi/en).

The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.



SISÄLLYS

1. Kysymyksenasettelu	1
2. Alueidenkäytön oikeusvaltiolliset lähtökohdat	2
2.1 Toimiva talo	2
2.2 Selkeä toimivallanjako uudistuksen tavoitteena	2
2.3 Hallinnon lainalaisuus ja perusoikeudet alueidenkäytössä	3
Ympäristöperusoikeus	4
Omaisuuksensuoja	5
Yhdenvertaisuus	6
Oikeusturva ja hyvä hallinto	6
2.4 Oikeusvaltiota rapauttavat tekijät	6
3. Valtion tehtävät alueidenkäytössä	7
3.1 Ympäristöministeriö	7
3.2 Valtion lupa- ja valvontavirasto Luova	10
Luovan valitusoikeus kaavoista	12
Luovan valitusoikeus rakennusjärjestyspäätöksestä	13
Luovan valitusoikeus rakennuksen purkamispäätöksestä	13
Luovan valitusoikeus maisematyöluvista	13
Luovan valitusoikeus rakennus- ja toimenpidelupapäätöksistä	14
Luovan valitusoikeus suunnittelutarveratkaisuista ja poikkeamismenettelyistä	14
3.3 Keskeisten sektoriviranomaisten tehtävät	14
Liikennevirasto	15
Museovirasto	16
4. Maakunnan tehtävät alueidenkäytössä	19
4.1 Maakunnan tehtävät	19
Maakuntakaava	19
Edistämistehtävä	20
Rakennusvalvonnan ja ympäristötoimen siirretyt tehtävät	21
4.2 Maakunta valvojana	21



Maakunnan valitusoikeus kuntien päätöksistä ja rakennusjärjestyksestä	22
Maakunnan valitusoikeus kuntien poikkeamispäätöksistä ja suunnittelutarveratkaisuista	22
Maakunnan valitusoikeus rakennus-, toimenpide tai maisematyöluvista sekä purkamislupapäätöksistä	23
5. Kunnan tehtävät alueidenkäytössä	23
6. Valtionvalvonnasta itsehallinnon vahvistamiseen	25
6.1 Valtionvalvonnan kehitys kohti suurta järjestelmämuutosta	25
6.2 Valvonnan tarpeesta ja katvealueista	29
6.3 Oikeusvaltiolliset vaatimukset ja perustuslakiarviot	31
Lainalaisuuden ja perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoite ja itsehallinto.....	31
Perustuslakiarvioista ja perusoikeuksien turvaamisen haasteista	32
Muutoksen vaikutukset tuomioistuinten ja laillisuusvalvojen tehtäviin	33
7. Johtopäätökset.....	35
7.1 Selkeät toimivallat myös valvontaan	35
7.2 Luovalle tehtäväksi alueidenkäytön laillisuuden valvonta?.....	35
7.3 Selkeä valvontatehtävä ministeriölle?.....	36
7.4 Maakunnat kuntien valvojiksi?	37
7.5 Kunnan jäsenet ja yhdistykset valvojina	37
7.6 Järjestelmämuutoksen vaikutuksia arvioitava.....	37
LÄHTEITÄ JA TAUSTA-AINEISTOJA	40

1. KYSYMYKSENASETTELU

Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, MRL) 1.5.2017 voimaan tulleilla muutoksilla (230/2017) alueidenkäytön toimijoiden tehtävät ja roolit ovat muuttuneet. Maakuntauudistus muuttaa tilannetta edelleen. Tämän selvityksen keskeisinä lähtökohtina ovat jo tapahtuneet ja erityisesti tekeillä olevat maankäyttö- ja rakennuslain muutokset sekä maakuntauudistuksessa valtiolle, maakunnille ja kunnille määritellyt alueidenkäytön tehtävät. Keskeiset selvitettävät kysymykset koskevat toimijoiden rooleja erityisesti lainalaisuuden ja yleisten intressien valvonnan ja edistämisen näkökulmista.

Selvityksessä vastattavaksi tulevat kysymykset ovat seuraavat:

- Miten alueiden käytön edistäminen ja valvonta muuttuu lakiehdotusten mukaan?
- Miten perustuslaki ja perusoikeudet rajaavat valvonnan sääntelyä ja määrittävät viranomaisten vastuita?
- Miten lakiehdotukset määrittelevät tulevan valtio–maakunta -suhteen, valtio–kunta -suhteen, ja maakunta–kunta -suhteen?
- Millainen rooli valtion lupa- ja valvontaviranomaisella (Luova) ja eri sektoriviranomaisilla (muun muassa Museovirasto ja Liikennevirasto) tulee olemaan kuntien ja maakuntien alueidenkäytön suunnittelussa ja suunnittelun valvonnassa?
- Millaisia ongelmia valvonnan muutoksesta ja toimijoiden uusista rooleista voi syntyä? Miten muutokset heijastuvat laillisuusvalvontaan ja tuomioistuimen tehtäviin? Mitä lainsäädännön kehittämistarpeita muutokset aiheuttavat?
- Oikeudellisesta näkökulmasta johtuu, että viranomaisrooleja ja järjestelmän toimitusta arvioidaan erityisesti konflikti- ja ristiriitatilanteissa.

Näitä kysymyksiä tarkastellaan erityisesti kaavoituksessa, mutta tarpeellisessa määrin käsitellään myös suunnittelutarveratkaisuja ja poikkeamismenettelyä. Suomen perustuslain (731/1999) lisäksi tarkastelussa ovat hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) mukainen maakuntalakiehdotus¹ sekä maakuntauudistuksen II vaiheeseen (MAKU II) sisältyvä hallituksen esitysluonnos maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskeva lainsäädännöksi. Maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa ja valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskeva esitysluonnos on lausuntokierroksella saadun palautteen johdosta valmisteltavana, ja se saata- neen hallituksen esityksen muodossa eduskunnan käsittelyyn maaliskuussa 2018. Kokonai- suuteen kuuluu maankäyttö- ja rakennuslain muutosesitys. Selvityksen analyysin lähtökoh- tana on siis tilanne, jossa hallituksen esitystä ei vielä ole viimeistelty lausuntopalautteen jälkeen.

Maakuntauudistusta koskeva hallituksen esitys (HE 15/2017 vp) on tällä hetkellä eduskun- nan käsittelyssä, ja perustuslakivaliokunta on antanut siitä ensimmäisen lausuntonsa (PeVL 26/2017 vp). Perustuslakivaliokunnan uudistukseen kohdistama kritiikki ei koskenut maa- kunnille esitettyjä tehtäviä (Maakuntalakiehdotus 6 §), ja perustuslakivaliokunta katsoi, että maakunnille määrättävät tehtävät ovat kiistatta asioita, joissa poliittisilla päätöksentekijöillä on laaja harkintavalta.

¹ Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskeva lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 15/2017 vp).

Tässä työssä MAKU II -pakettiin kuuluvan maankäyttö- ja rakennuslain analyysissä käytetään voimassa olevasta maankäyttö- ja rakennuslaista lyhennettä MRL ja lakiehdotuksesta MRL-luonnos.

2. ALUEIDENKÄYTÖN OIKEUSVALTIOLLISET LÄHTÖKOHDAT

2.1 Toimiva talo

Perustuslaki (731/1999) määrittelee oikeusvaltiomme keskeiset elementit, joita ovat erityisesti kansanvaltaisuusperiaate ja lainalaisuusperiaate sekä perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen. Tässä selvityksessä oikeusvaltiollisten kriteerien määrittelyssä käytetään hyväksi korkeimman hallinto-oikeuden presidentti emeritus Pekka Hallbergin vertauskuvallista tarkastelua oikeusvaltiosta talon rakentamisena². Hänen hahmottelemansa oikeusvaltiotalo on kaikessa yksinkertaisuudessaan osuva. Talossa (oikeusvaltiossa) on Hallbergin mukaan neljä nurkkaa, joita ovat lainalaisuus, vallanjaon tasapaino, oikeuksien ja velvollisuuksien kunnioittaminen sekä talon toimivuus.

Ensinnäkin lainalaisuuden nurkassa on olennaista lakien hierarkia perustuslaista tavanomaisiin säädöksiin ja lopulta soft law -normeihin. Vallanjaon tasapainoa on puolestaan etsittävä erityisesti lainsäädäntö-, hallitus- ja tuomiovallan suhteista. Tämän työn lähtökohdasta nostetaan esille myös kuntien ja maakuntien itsehallinnon merkitys. Hallberg puhuu myös median roolista vallankäytön vahtikoirana. Kun näkökulma siirtyy Hallbergin sanoin (talon) asukkaisiin, näkökulmaksi nousevat oikeudet ja velvollisuudet sekä erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustuslaki edellyttää, että julkinen valta turvaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen (PeL 22 §). Talon toimivuudella Hallberg viittaa avoimuuteen: Talosta pitää päästä sisään ja ulos. Oikeusvaltiotalolta edellytetään myös toimivia tukirakenteita, joita ovat sosiaalinen pääoma ja arvoperusta (perustuslaki ja perus- ja ihmisoikeudet). Korruptio voidaan nähdä homeauriona, joka rapauttaa taloa ja siten oikeusvaltiota.

Näistä lähtökohdista seuraavassa arvioidaan toimivallanjakoa ja valvontaa maakuntauudistuksessa ja siihen kytkeytyvässä maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksessa.

2.2 Selkeä toimivallanjako uudistuksen tavoitteena

Maakuntahallintoa koskevassa uudistuksessa tavoitellaan selkeää työnjakoa kunnan, maakunnan ja valtion välillä. Hallituksen esityksessä (HE 15/2017 vp s. 42 ja 157) toimivallanjakoa kuvataan siten, että *valtio* vastaa oikeusvaltion ylläpitämisestä ja kehittämisestä, perusoikeuksien turvaamisesta ja arvioinnista, turvallisuustehtävistä, kansainvälisistä ja valtakunnallisista tehtävistä ja yhdenvertaisuuden ja yleisen edun valvonnasta. Tämä tehtävä sopii valtiolle hyvin. Uudistuksessa tätä tehtävää varten perustetaan uusi valtion keskushallinnon viranomaisen Valtion lupa- ja valvontavirasto Luovalla.

Maakunnat vastaavat erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollosta, mutta niille kuuluu myös vastuu pelastustoimesta, ympäristöterveydenhuollosta, alueellisista kehittämistehtävistä ja elinkeinojen edistämisen tehtävistä, *alueiden käytön ohjauksesta ja suunnittelusta*, maakun-

² Hallberg, Pekka: Puheenvuoro oikeusvaltiosta. Kehityskulkuja Suomessa ja ulkomailla. Vaasan yliopiston julkaisuja 64. Vaasa 2013, s. 2–5.

nallisen identiteetin ja kulttuurin edistämisestä sekä maakunnalle lain perusteella annettavista muista alueellisista palveluista. Alueidenkäytössä maakuntien tärkein tehtävä on maakuntakaavoitus, joka siirtyy niille maakuntien liitoilta. (HE 15/2017 vp s. 132.)

Kunnat ovat paikallisen osallistumisen, demokratian, sivistyksen ja elinvoiman yhteisöjä, jotka hoitavat asukkaiden päättämiä itsehallintotehtäviä (yleinen toimiala) ja laissa säädettyjä paikallisia tehtäviä. Kunnat vastaavat edelleen paikallisesta maankäytöstä, rakentamisesta, kaupunkisuunnittelusta ja maapolitiikasta. Ne laativat ja hyväksyvät kuntakohtaiset kaavat, asemakaavat ja yleiskaavat sekä hyväksyvät rakentamisen luvat. (HE 15/2017 vp s. 132.)

Selvityshenkilö Lauri Tarastin raportissa tehtävienjako valtionhallinnon ja maakuntien hallinnon kesken oli samansuuntainen. Sen mukaan valtiolle kuuluisivat valtakunnalliset kysymykset ja valtion kokonaisetua koskevat asiat, maakunnille alueelliset asiat. Asioissa, jotka kuuluvat sekä valtion, että maakunnan toimialaan, työnjako tulisi harkita tehtävä tehtävältä. Lisäksi valtiolle kuuluisivat EU:n asetusten ja direktiivien asettamat velvoitteet ja yleisen edun valtakunnallinen valvonta. Tarastin raportissa maakunnan liittojen ja ELY-keskusten tehtävät ehdotettiin siirrettäväksi maakunnille. Siinä esitettiin myös, että ELY-keskuksille nyt kuuluva valtion edun ja yleisen edun valvonta, mihin luettaisiin myös valitusoikeus, siirtyisi aluehallintovirastoille³. Tarastin mukaan valitusoikeuden käytöstä tulisi säätää laissa. Aluehallintovirastolla olisi oikeus kantaa ja vastata valtion puolesta sekä valvoa tuomioistuimissa ja viranomaisissa valtion etua ja oikeutta kaikissa sen toimialaan kuuluvissa asioissa. Maakuntalakiuudistusta koskevissa hallituksen esitysluonnoksissa aluehallintovirastoja vastaava toimielin on valtion lupa- ja valvontaviranomainen (jäljempänä Luova).

Tarasti edellytti myös, että maakunnan ohjausmallin pitäisi turvata ministeriöille mahdollisuus ohjata tehtävanhoidon lainmukaisuutta, tavoiteltua yhteiskunnallista vaikuttavuutta sekä asiakkaiden tasa-arvoista mahdollisuutta laadukkaisiin ja tarpeita vastaaviin palveluihin. Tehtävien siirto valtiolta maakuntahallinnon vastuulle ei saisi heikentää näiden tavoitteiden saavuttamista. Kuten myöhemmin havaitaan, arvioitavana oleva ehdotus ei kaikilta osin täytä tätä vaatimusta. Ehdotuksessa kuntien ja maakuntien välinen toimivallanjako vaikuttaa kyllä lähtökohdiltaan järkevältä, mutta lakiluonnoksen mukainen valtion rooli alueidenkäytössä herättää kysymyksiä, joita käsitellään jäljempänä.

2.3 Hallinnon lainalaisuus ja perusoikeudet alueidenkäytössä

Lainalaisuusperiaatteen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on lakia tarkoin noudatettava (PeL 2.3 §). Alueidenkäytön päätösten osalta lainalaisuuden noudattaminen tarkoittaa lähinnä maankäyttö- ja rakennuslaissa ja muissa sovellettavissa laeissa, kuten luonnonsuojelulaissa, säänneltyjen menettely- ja sisältövaatimusten noudattamista. Menettelykysymyksiä korostuvat erityisesti vuorovaikutteisuus (MRL 6 § ja 8 luku), osallisuus (MRL 63 §) ja asianosaistahojen kuuleminen. Menettelyihin liittyy myös vaatimus vaikutusten selvittämisestä ja niiden arvioinnista (MRL 9 §). Ne ovat tärkeitä myös kaavan tai muun päätöksen sisällöllisen lainmukaisuuden arvioinnissa (MRL 28, 39 ja 54 §:t).

Maankäyttö- ja rakennuslain voi hyvin sanoa olevan perustuslain perusoikeuksien kyllästämä: lakia säädettäessä on otettu huomioon ja punnittu toisiaan vasten moninaisten perus-

³ Selvityshenkilö Lauri Tarasti: Valtion aluehallinnon ja maakuntahallinnon uudistaminen – lukuun ottamatta sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta. Valtiovarainministeriön julkaisu 3/2016. Raportti on tehty ennen kuin ELY-keskuksen valitusoikeutta rajoittava laki (230/2017) tuli voimaan (1.5.2017) ja ennen kuin sitä koskeva hallituksen esitys (HE 251/2016 vp) annettiin eduskunnalle.

oikeuksien keskinäinen ja usein jännitteinen suhde. Tästä huolimatta perusoikeuksilla on sijaa myös laintulkinnassa⁴.

Hankalia tulkinnallisia kysymyksiä voi nousta esiin, kun tehdään kaavoituspäätöksiä, käsitellään suunnittelutarvealueelle rakentamista tai käsitellään poikkeamishakemuksia, ja ne ovat edessä, mikäli päätöksistä valitetaan tuomioistuimeen. Kunnalla ja maakunnan liitolla on toki laaja harkintavalta muun muassa seuraavissa kysymyksissä. Mitä tarkoittavat lain edellyttämät vuorovaikutus ja osallisuus tai riittävä selvittäminen? Mitä tarkoittaa viihtyisä ja turvallinen ympäristö? Milloin liikenneolot on järjestetty turvallisesti? Mitä tarkoittavat rakennetun ympäristön ja luonnonympäristön vaaliminen ja niihin liittyvät erityiset arvot, joita ei saa hävittää? Entä milloin jonkun elinympäristö heikkenee niin merkityksellisesti, ettei se ole asemakaavan tarkoitus huomioon ottaen enää perusteltua? Mitä tarkoittaa maanomistajalle asetettu kohtuuton rajoitus tai kohtuuton haitta, joka kaavalle asetettavia tavoitteita tai vaatimuksia syrjäyttämättä voidaan asettaa?

Kunnan ja maakunnan liiton harkintavallalla on kuitenkin oikeudelliset rajat, ja kun tuo raja ylitetään, kunnan tai maakunnan liiton päätös kumoutuu. Korkeimman hallinto-oikeuden presidenttien puheissa tämä on ilmaistu usein niin, että korkein hallinto-oikeus ei ryhdy kaavoittajaksi kaavoittajan tilalle vaan kertoo, milloin nuo rajat on ylitetty, milloin kaava on niin huono, että se on lainvastainen. Harkintavallan rajoja on käsitelty mm. Olavi Syrjäsen väitöskirjassa ”Harkintavalta kaavoituksessa ja rakentamisessa”, jossa on hahmoteltu oikeudellisia periaatteita erityisesti ns. kiperiin tilanteisiin⁵.

Perustuslain mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen (PeL 22 §). Tämä velvoite koskee päätöksentekijöinä kuntia ja maakuntia sekä viime kädessä valtiota. Näin ollen huomio pitää kiinnittää ainakin seuraaviin perusoikeuksiin.

Ympäristöperusoikeus

Vastuu luonnosta, sen monimuotoisuudesta ja ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu ympäristöperusoikeuden (PeL 20.1 §) mukaan kaikille, mutta julkisella vallalla on 2 momentin perusteella vielä erityinen vastuu turvata terveellinen ympäristö ja lisäksi jokaisen mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Ympäristöperusoikeuteen liitetty jaetun vastuun periaate edellyttää yhteistyötä eri toimijoiden kesken. Yhteistyöhön on tarpeen kytkeä eri viranomaiset, yksilöt, yritykset ja järjestöt. Tämä puolestaan edellyttää tiedonsaantia ympäristön tilasta sekä päätöksenteosta ja sen eri vaiheista⁶. Tämä periaate näkyy monella tavalla maankäyttö- ja rakennuslaissa. Esimerkiksi alueidenkäytön tavoitteena on vuorovaikutteinen suunnittelu (MRL 5 §), mikä tarkentuu kaavoja koskevissa menettelysäännöksissä (MRL 62 §), osallistumis- ja arviointisuunnitelmaa koskevassa säännöksessä (MRL 63 §) ja viranomaisneuvottelua koskevissa säännöksissä (MRL 66 §). Tiedottaminen puolestaan näkyy kaavoitusmenettelyä koskevissa säännöksissä mm. kaavan nähtävänä pitämisenä (MRL 65 §) ja kaavan hyväksymisestä ilmoittamisena (MRL 67 §). Lainsäätäjälle asetettu velvoite turvata, että jokaisella on mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon, näkyy siten osallistumisoikeuksissa ja vuorovaikutteisuuksissa, ja niiden takeena ovat tärkeitä myös valitusoikeudet. Osallistumis- ja valitusoikeuksien sekä vuorovaikutteisyyden suhde ympäristöperusoikeuteen kuvaa niiden tärkeää asemaa päätöksenteossa.

⁴ Ks. Heiniö Aleks: Oikeus rakentaa. Tutkimus suunnittelutarveratkaisu ja poikkeamispäätöksenteosta maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisu A-sarja 337. Helsinki 2017, s. 73 ja 127–128.

⁵ Syrjänen, Olavi: Harkintavalta kaavoituksessa ja rakentamisessa (1999). Tampere s. 259.

⁶ Viljanen, Jukka–Heiskanen, Heta–Raskulla, Siina–Koivurova, Timo–Heinämäki, Leena: Miten ympäristöperusoikeus toteutuu? Ympäristöministeriö, Tampereen yliopisto ja Pohjoisen ympäristö- ja vähemmistöoikeuden instituutti. Tampere 2014, s. 9 ja 32–34.

Terveellisuuden laaja arviointi sisältää myös viihtyisyyden. Esimerkiksi asemakaavan sisältövaatimuksissa (MRL 54 §) ilmenee, että asemakaava on laadittava siten, että luodaan edellytykset terveelliselle, turvalliselle ja viihtyisälle elinympäristölle, palvelujen alueelliselle saatavuudelle ja liikenteen järjestämiselle. Näiden kaikkien voidaan katsoa tämentävän terveellisen ympäristön edistämisen vaatimusta. Yhtenä esimerkkinä terveellisyshaitoista ovat meluhaitat. Lisäksi edellytetään, että rakennettua ympäristöä ja luonnonympäristöä vaalitaan eikä niihin liittyviä erityisiä arvoja hävitetä.

Terveelliseen ympäristöön ja samalla vastuuseen luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä liittyvät myös velvoite turvata riittävästi puistoja tai muita lähivirkistykseen soveltuvia alueita. Ympäristöperusoikeus on siten sisältövaatimusten taustalla, mikä pitää ottaa huomioon, jos niitä muutetaan. MRL-luonnoksella ei kuitenkaan mainittavasti muuteta kaavojen sisältövaatimuksia tai menettelyjä koskevia säännöksiä. Koska MRL-luonnoksen mukaisella mallilla kuitenkin muutetaan lainalaisuudesta ja perusoikeuksien turvaamisesta vastaavien viranomaisten toimivalta- ja vastuusuhteita, on muutosta syytä arvioida tästäkin näkökulmasta.

Ympäristöperusoikeuden toteutumista arvioivassa tutkimuksessa kiinnitetään huomio siihen, että ympäristöperusoikeudella on yhteyksiä myös perus- ja ihmisoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen, kun tarkastellaan suojeltavia intressejä. Jos esimerkiksi valvonnassa laiminlyödään ympäristöintressien suojeleminen, kysymys voi olla myös perustuslain 7 §:n 1 momentista (Oikeus elämään, oikeus henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen). Tutkimuksessa nostetaan esille myös perustuslain 19 §:n 3 momentissa mainittu julkisen vallan velvollisuus edistää väestön terveyttä ja viitataan ilmansaasteisiin ja kemikaaleille herkistymiseen. Nämä molemmat esimerkit tulevat esille myös alueidenkäytössä toimintojen sijoittamisen kysymyksinä⁷.

Omaisuuksensuoja

Maankäytön sääntelyssä tärkeä perusoikeus on myös omaisuudensuoja (PeL 5 §), jonka mukaan jokaisen omaisuus on turvattu ja omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla. Esimerkiksi asemakaavan sisältövaatimuksissa tämä näkyy siten, että ”asemakaavalla ei saa aiheuttaa kenenkään elinympäristön laadun sellaista merkityksellistä heikkenemistä, joka ei ole perusteltua asemakaavan tarkoitus huomioon ottaen. Asemakaavalla ei myöskään saa asettaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle sellaista kohtuutonta rajoitusta tai aiheuttaa sellaista kohtuutonta haittaa, joka kaavalle asetettavia tavoitteita tai vaatimuksia syrjäyttämättä voidaan välttää”(MRL 54.3§). Mainittu säännös koskee asemakaavaa, mutta siinä ilmenevästä periaatteesta ilmenee hyvin, ettei maankäytössä omaisuudensuojaakaan voida arvioida vain yhden tahon oikeutena, koska maankäyttöratkaisuilla vaikutetaan moniin tahoihin ja myös maanomistajien edut voivat olla ristiriidassa toistensa kanssa.

Osallistumis- ja valitusoikeuksien sekä vuorovaikutteisuuden suhde ympäristöperusoikeuteen kuvaa niiden tärkeää asemaa päätöksenteossa. Säännös kuvaa myös yleisen edun ensisijaisuutta. MRL-luonnoksella ei muuteta maankäyttö- ja rakennuslakia tavalla, jota pitäisi arvioida omaisuudensuojan näkökulmasta.

⁷ Viljanen–Heiskanen–Raskulla–Koivuova–Heinämäki 2014.

Yhdenvertaisuus

Yhdenvertaisuus (PeL 6 §) aktualisoituu usein käytännön soveltamistilanteissa ja maanomistajien yhdenvertaisuuden kysymyksenä. Yhdenvertaisuusperiaatetta on pidettävä oikeusvaltion ideaan sisältyvänä olennaisena rakenneperiaatteena. Yhdenvertaisuusperiaate edellyttää samanlaista kohtelua. Siten se rajoittaa viranomaisten harkintavaltaa ja suojaa mielivallalta.⁸

Yhdenvertaisuuden arviointi maankäytön ja rakentamisen alalla on kuitenkin haasteellista, kun arvioitavana on samanlaisuuden kriteeristö maankäyttö- ja rakennuslain systematiikan kokonaisuudessa. Tähän on kiinnitetty huomio myös tuoreissa väitöskirjoissa.⁹ Luvanhakijoita pitää kohdella yhdenvertaisesti, mutta yhdenvertaisuuden arvioimiseksi tarvitaan usein myös ajallista tarkastelua. Viranomaisten käytännössä hahmotetuilla periaatteilla on voitu luoda apuvälineitä yhdenvertaisuuden soveltamiseen. Tällainen on esimerkiksi rakennusoikeyden määrittelyssä käytetty emätilaperiaate.

Yhdenvertaisuuden toteutumisen valvontaa ei varmaankaan ole perusteltua jättää vain maanomistajien ja naapureitten vastuun varaan. Yksittäisen maanomistajan saattaa olla mahdotonta arvioida yhdenvertaisuuden toteutumista kunnan päätöksenteossa, tietynlaisessa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen sääntelyn kokonaisuudessa. Naapurin rakentamishankkeen vaikutuksia oman kiinteistön myöhempiin rakentamismahdollisuuksiin voi olla vaikea arvioida, ja toisaalta naapurisuhteissa valittaminenkin voi olla kiusallista. Valtion viranomaisen valitusoikeus saattaa tällaisissa tilanteissa olla asianosaisen ainoa turva.¹⁰

Oikeusturva ja hyvä hallinto

Maankäyttö- ja rakennuslaki takaa eri tahoille laajat osallistumisoikeudet, jotka poikkeavat asialaaduittain. Monissa asioissa osallistumisen takeena ovat myös laajat valitusoikeudet. Niinpä kuntalaisilla, kansalaisjärjestöillä ja toimivaltaisilla viranomaisilla on usein valitusoikeus. Tämän selvityksen kohteena ovat viranomaisten vastuut, valvonta ja valitusoikeudet, ei jokaisen oikeus saada oma asiansa tuomioistuinkäsittelyyn (PeL 21 §), joten asiaa ei tarkastella yksilön näkökulmasta. On kuitenkin todettava, että valvova viranomainen voi myös vahvistaa yksilön oikeutta saada yhdenvertainen ja muutenkin lainmukainen kohtelu. Viranomaisten valitusoikeutta voidaan pitää myös laissa säädetyn hyvän hallinnon ja lainalaisuuden takeena.

Viranomaisen velvollisuus turvata perusoikeuksien toteutuminen kiteytyy siten terveelliseen ja viihtyisään ympäristöön, ihmisten osallistumisoikeuksiin, oikeusturvan ja hyvän hallinnon toteutumiseen sekä erityisesti vielä yhdenvertaisuuden toteutumiseen ja omaisuuden suojaan ja sen toteutumiseen erilaisissa relaatioissa. Alueidenkäytön päätöksenteolla on siten selvä perusoikeuskytkentä, mikä on otettava huomioon sääntelymallissa.

2.4 Oikeusvaltiota rapauttavat tekijät

Kansainvälisissä vertailuissa, joissa on mitattu hyvää hallintoa, perusoikeuksien ja lainalaisuuden noudattamista sekä korruptiota, Suomi on muiden pohjoismaiden kanssa sijoittunut

⁸ Heinilä 2017 s.120.

⁹ Heinilä 2017 s. 160 ja Häkkänen, Martti: Rakennusoikeyden sääntely. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisu. A-sarja N:o 334. Helsinki 2016 s. 193–201.

¹⁰ Häkkänen (2017 s. 237) kiinnittää huomion siihen, että jos ei ELY-keskus eikä kukaan muukaan valita, voimaan voi jäädä lainvastainen kaava, mikä viittaa oikeusvarmuuden kannalta häilyvyyteen.

kärkijoukkoon hyvän hallinnon ja vähäisen korruption maana¹¹. Nyt tehtävä hallintorakenteen ja hallinnon toimintatapojen muutos on Suomen historiassa ainutlaatuisen suuri. Samanaikaisesti muutetaan valvontajärjestelmää lakkauttamalla valtion aluehallinto ja perustetaan uusi valtakunnallinen virasto, jonka toimivalta alueidenkäytössä on rajattu vain ympäristön-, luonnon- ja rakennusperinnön suojeluun, perustetaan uusi itsehallinnollinen hallinnon taso ja muutetaan kaikkien viranomaisten tehtäviä ja toimivaltuuksia. Jos koskaan, niin nyt, on kiinnitettävä huomio hyvän hallinnon periaatteen turvaamiseen ja painotettava julkisen vallan vastuuta perusoikeuksien ja hyvän hallinnon turvaamisesta.

Pekka Hallberg kirjoittaa kirjassaan ”Puheenvuoro oikeusvaltiossa” korruptiosta oikeusvaltiota rapauttavana tekijänä, homevauriona. Kaavoitus ja rakentaminen on erilaisissa selvietyksissä ja tutkimuksissa luettu korruptioherkäksi alaksi¹², jolla myös muunlaiset huonon hallinnon lieveilmiöt ovat mahdollisia. Hyvä hallinto on säilyttämisen arvoinen. Sen säilyttämisen edellytyksiin on kiinnitettävä riittävä huomio erityisesti nyt, kun tehdään suuria muutoksia hallinnon rakenteisiin ja puututaan viranomaisten toimivaltuuksiin. Hallinnon rakenneratkaisuilla ja hallinnollisella valvonnalla ei huonoa hallintoa voida estää, mutta suuret muutokset voivat luoda mahdollisuuksia huonon hallinnon ilmiöille. Siksi on kysyttävä, miten järjestelmä turvaa lainalaisuuden ja perusoikeuksien toteutumisen.

Laissa säädetty ihanteellinen toimintamalli edellyttää avoimuutta, vuorovaikutusta ja neuvotteluja eri osapuolien välillä sekä erilaisten intressien tasapuolista huomioon ottamista päätöksenteossa. Oikeudellisesta näkökulmasta on kysyttävä, miten valittu malli vastaa tähän haasteeseen, kun ihanne ei jostain syystä toteudu.

3. VALTION TEHTÄVÄT ALUEIDENKÄYTÖSSÄ

Maakuntauudistuksen II-vaiheen lakipakettiin kuuluvan MRL-luonnoksen mukaan alueidenkäytön toimivaltaisia viranomaisia ovat asianomainen ministeriö (MRL 18 §), maakunnat (MRL-luonnos 19 §) ja kunnat (20 § ja 21 §). Valtion uudella lupa- ja valvontaviranomaisella (Luova) ei ole alueidenkäytössä toimivaltaa.¹³ Luovasta ei siis tehdä ELY-keskusten perillistä alueidenkäytössä, vaikka sille siirretäänkin joitakin muita ELY-keskuksissa hoidettuja ympäristötehtäviä. Maakuntauudistuksen II-vaiheessa ympäristöministeriön toimialalla ehdotetaan muutoksia 26 lakiin. Näistä alueidenkäytön kannalta keskeisimpiä ovat luonnonsuojelulaki (1096/1996), laki rakennusperinnön suojelusta (498/2010§) ja ympäristönsuojelulaki (527/2014), joihin ehdotetaan Luovalle roolia toimivaltaisena viranomaisena.

Alueidenkäytössä toimivaltaisia ministeriöistä ovat ainakin ympäristöministeriö, kulttuuri- ja rakennusperintöä sekä muinaismuistoja koskevissa asioissa opetus- ja kulttuuriministeriö sekä liikennekysymyksissä liikenne- ja viestintäministeriö. Ministeriötason tehtävistä seuraavassa keskitytään vain ympäristöministeriön tehtäviin.

3.1 Ympäristöministeriö

Ympäristöministeriön tehtävänä on alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen yleinen kehittäminen ja ohjaus (MRL 17 §). Valvonta poistettiin ministeriön tehtävistä, kun maakun-

¹¹ Ks. World justice project 2015. http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/roli_2015_0.pdf.

¹² Salminen, Ari –Mäntyselä, Venla: Epäeettisestä tuomittavaan: korruptio ja hyvä veli -verkotot Suomessa. Vaasan yliopiston julkaisuja, selvityksiä ja raportteja 182. Vaasa 2013, s. 30, 32 ja 38 ja Salminen & Viinamäki 2017 s. 17, 24, 54. Ks. myös Salminen, Ari –Viinamäki, Olli-Pekka: Piilokorruptio Suomessa. Mitä kansalaiset kertovat 2017. Vaasan yliopiston raportteja 3. Vaasa 2017. URL: http://www.uva.fi/materiaali/pdf/isbn_978-952-476-740-8.pdf.

¹³ Luova tosin mainitaan muutamassa kohtaa, jossa on liityntä sen jossain muussa laissa mainittuihin tehtäviin. Näin MRL-luonnos 127 §, 133 §, 192 §.

takaavojen vahvistusmenettelystä vuonna 2016 luovuttiin (MRL 28/2016). Ympäristöministeriön tehtävänä on esimerkiksi seurata alueiden käytön ja rakennetun ympäristön tilaa ja kehitystä, järjestää seuranta ja ylläpitää tarpeellisia tietojärjestelmiä.

Konkreettinen ja tärkeä ympäristöministeriölle kuuluva alueidenkäytön tehtävä on valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden laatiminen, mitä työtä tehdään vuorovaikutuksessa muiden ministeriöiden, maakuntien ja niiden viranomaisten ja tahojen kanssa, joita asia koskee (MRL 23 §). Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet määrittelevät yleisiä intressejä, joiden on tarkoitus tulla huomioon otetuiksi maakuntien ja kuntien kaavoituksessa sekä valtion viranomaisten toiminnassa. Ne toimivat myös ennako-ohjauksen apuna, edistävät kansainvälisten sopimusten täytäntöönpanoa ja luovat edellytyksiä valtakunnallisten hankkeiden toteuttamiselle.

Tavoitteiden huomioon ottaminen ilmaistaan maankäyttö- ja rakennuslaissa seuraavasti. Tavoitteet on otettava huomioon maakunnan suunnittelussa ja muussakin kuntien alueiden käytön suunnittelussa siten, että edistetään niiden toteuttamista (MRL 24 §). Maakunnan suunnittelussa valtakunnalliset tavoitteet sovitetaan yhteen alueiden käyttöön liittyvien maakunnallisten ja paikallisten tavoitteiden kanssa (MRL-luonnos 25.2 §). Myös valtion viranomaisten tulee toiminnassaan ottaa huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, edistää niiden toteuttamista ja arvioida toimenpiteidensä vaikutuksia aluerakenteen ja alueiden käytön kannalta (MRL 24 §).

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet on uudistettu valtioneuvoston 14.12.2017 hyväksymällä päätöksellä, ja uudistetut tavoitteet tulevat voimaan 1.4.2018. Ympäristövaliokunta arvioi niitä koskevassa lausunnossaan 20.10.2017, että uudistus voi lisätä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vaikuttavuutta, kun tavoitteiden määrä vähenee huomattavasti ja ne ovat aikaisempaa täsmällisempiä ja selkeämpiä myös rakenteellisen muutoksen johdosta, kun yleis- ja erityistavoitteista luovutaan. Valiokunta pitää tärkeänä, että valtion viranomaisten näkemykset valtakunnallisista tavoitteista välittyvät tehokkaalla tavalla tulevan maakuntahallinnon päätöksentekoon.¹⁴

Ympäristöministeriön tehtävissä tapahtui merkittävä muutos, kun maakunnan liittojen velvollisuus alistaa maakuntakaava ja kuntien velvollisuus alistaa yhteinen yleiskaava ministeriön vahvistettavaksi poistettiin maankäyttö- ja rakennuslaista vuonna 2016 (MRL, 28/2016). Muutoksen tavoitteena oli, että valtakunnalliset intressit suodattuisivat maakuntakaavoihin ja kuntien kaavoihin hyvin toimivan vuorovaikutteisen menettelyn avulla. Maakunnan liitot koordinoisivat menettelyä ja kutsuisivat eri ministeriöt neuvotteluihin. Näin korostettiin ympäristöministeriön tehtävän luonnetta hallinnonalan yleisenä kehittäjänä ja ohjaajana ilman hierarkkista hallinnollista ohjausta ja laillisuusvalvontaa (HE 114/2015 vp). Muutosta tehtäessä ELY-keskuksilla oli vielä rooli kuntien ja maakuntien kaavoituksen laillisuusvalvojana, mutta 1.5.2017 voimaan tulleella lailla (230/2017) niiden toimivalta rajattiin vaikutuksiltaan valtakunnallisten ja merkittävien maakunnallisten intressien valvomiseen.

Maakuntakaavoituksen vahvistusmenettelyn vaihtoehtoja selvittänyt Auvo Haapanala ehdotti raportissaan, että vahvistusmenettely korvattaisiin tarkastusmenettelyllä. Siinä ympäristöministeriöllä olisi tietyin laissa säädetyin edellytyksin oikeus ottaa valtakunnallisten tavoitteiden kannalta merkittävä tai ongelmallinen maakuntakaava tarkastettavaksi ja näin turvata tavoitteiden toteutuminen.¹⁵ Tämän kaltainen menettely on yleisesti kaavoituksessa voi-

¹⁴ Ympäristövaliokunnan lausunto valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden uudistamisesta YMV 28/2017 O49/2017 vp.

¹⁵ Haapanala, Auvo: Maakuntakaavoituksen vahvistusmenettelyn vaihtoehdot. Ympäristöministeriön raportteja 1/2015.

massa mm. Ruotsissa, missä lääninhallituksella on valta kumota kaava tietyillä perusteilla.¹⁶ Ehdotusta ei kuitenkaan hyväksytty.

Maakuntakaavan vahvistamismenettelyn poistamista koskevan lakimuutoksen (28/2016) lausunnonantajat kiinnittivät huomion siihen, että valtakunnallisten intressien valvonta jäi käytännössä vain ELY-keskuksille ja ministeriön valitusoikeus jäi epäselväksi, koska valvontatehtävä poistui. Ainakin korkeimman hallinto-oikeuden ehdotuksesta antama lausunto tukee ministeriön valitusoikeutta. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan ”vahvistusmenettelyn poistuminen merkitsee maakuntakaavojen sisällön ja menettelyn laillisuuden kattavasta valvonnasta luopumista, joka saattaa lisätä jonkin verran valitusten määrää ja uusia mahdollisia valitustahoja, kuten ministeriöt”. Huomion arvoista on myös se, että kaavan hyväksymispäätös on annettava tiedoksi niille ministeriöille, joita kaava koskee (MRL 95 §). Oikeuskäytäntöä ministeriöiden valitusoikeudesta ei kuitenkaan vielä muutoksen jälkeen ole. Ministeriöille ei määritelty erikseen valitusoikeutta, mikä selvyuden vuoksi olisi ollut tarpeen.¹⁷

Kun nyt maakuntaudistukseen liittyvässä muutoksessa ELY-keskukset lakkautetaan eikä niiden valitusoikeutta siirretä sellaisenaan Luovalle, on aiheellista selvittää, millä keinoilla ministeriö voi ristiriitatilanteessa toteuttaa valtakunnalliset tavoitteet ja turvata kansainväliset velvoitteensa.

Ministeriö vaikuttaa valtakunnallisten tavoitteiden toteutumiseen toki etenkin maakuntakaavan laatimista koskevissa viranomaisneuvotteluissa (MRL 66 §), joihin se on kutsuttava, jos kaavassa käsitellään kyseisen ministeriön toimialaan kuuluvia valtakunnallisesti merkittäviä asioita. Muissa kaavoissa, joissa käsitellään vaikutukseltaan valtakunnallisia tai merkittäviä maakunnallisia asioita tai jotka ovat valtion viranomaisen toteuttamisvelvoitteiden kannalta tärkeitä, kuntien neuvotteluelvoite koskee maakuntia ja niitä viranomaisia, joiden toimialaa asia koskee. Maakuntaudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevassa hallituksen esitysluonnoksessa näitä muita viranomaisia ei laisinkaan avata. Ei ole selvää, että ministeriö olisi luettava näihin muihin viranomaisiin, koska lakiehdotuksen 1 momentissa ministeriöt on mainittu erikseen muiden viranomaisten ohella. Muutos lakiin on tehty yksinkertaisesti vain poistamalla säännöksestä ELY-keskukset. Nykyisin voimassa olevassa laissa ministeriötä ei ole tässä pykälässä tarvinnut mainita, koska neuvotteluihin on tullut kutsua ELY-keskus, joka on voinut koordinoida ja edustaa valtion intressejä. Tässä näkyy selvästi, mikä merkitys valtion aluehallinnon lakkaamisella on. Toimijoiden kannalta on kovin epäselvää, mikä tuo muu viranomainen milloinkin on. On myös epätodennäköistä, että tehtäviin annettaisiin riittävät resurssit, jos toimivaltaisia viranomaisia ei ole edes määritelty. Huomion arvoista on myös se, että kuntien neuvotteluelvoitetta rajattiin jo aiemmin (230/2017, ks. myös HE 251/2016 vp) siten, ettei se enää koske maankäytön, luonnonarvojen tai kulttuuriympäristön kannalta merkittäviä kaavoja.

Ympäristöministeriöllä on kyllä perinteisesti ollut muitakin keinoja vaikuttaa kuntien alueidenkäyttöön kuin vahvistusmenettely, mutta näitä keinoja on käytetty äärimmäisen harvoin. Ministeriöllä on tiettyjen edellytysten vallitessa oikeus antaa kunnalle määräys rakennusjärjestyksen, yleiskaavojen tai asemakaavan laatimisesta tai niiden pitämisestä ajan tasalla (MRL 177 §). Jatkossa myös maakunnalle voidaan antaa määräys maakuntakaavan laatimiseen tai pitämiseen ajan tasalla (MRL-luonnos 177 §). Määräyksen laiminlyönti voi johtaa uhkasakon asettamiseen. Määräys ei kuitenkaan voi koskea kaavan sisältöä.

¹⁶ Mäkinen, Eija: Kunnallisvalituksesta hallintovalitukseen kaavoituksessa. Hallitusohjelman edellyttämä selvitystyö. Ympäristöministeriön raportteja 10/2016 s. 14.

¹⁷ Juuri näin tehtiin alueellisten ympäristökeskusten osalta, kun niiden vahvistamisvalta poistettiin maankäyttö- ja rakennuslain säätämisen myötä.

Vastaavasti ympäristöministeriö voi antaa määräyksen valtakunnallisen alueidenkäyttötavoitteen toteuttamiseksi maakunnalle tai kunnalle, mikäli edellytysten luominen tietyille alueen käytölle on valtakunnallisen alueidenkäyttötavoitteen toteuttamiseksi yleisen edun kannalta erittäin tärkeää eikä maakuntakaavassa tai yleis- tai asemakaavassa ole osoitettu tarpeellista ratkaisua (MRL-luonnos 178 §). Hallituksen esityksessä (HE 101/1998 vp s. 117) säännöstä pidetään tarpeellisena, jotta yleisen edun kannalta välttämättömät maankäyttöratkaisut voidaan toteuttaa silloin, kun niistä ei maakuntakaavassa tai kunnan kaavoituksessa ole löydetty ratkaisua. Tätä pidettiin tarpeellisena myös siksi, että Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten toteuttaminen maankäyttöratkaisuissa voidaan varmistaa. Laissa ei kuitenkaan ole säädetty ministeriölle tältä osin oikeutta uhkasakon asettamiseen, mikä saattaa johtua siitä, että ristiriitatilanteet on aiemmin voitu hoitaa maakuntakaavan alustuksen menettelyssä ja muiden kaavojen osalta ELY-keskuksen valituksella tuomioistuimeen. Pelkästään ELY-keskuksen valituksen uhka on voinut ennakkollisesti ratkaista tilanteen. Valitusoikeudet tulisivatkin määrittellä laissa selkeästi. Sääntely kaipaa tältä osin täsmentämistä.

MRL-luonnoksessa millekään ministeriölle ei ole erikseen määritelty oikeutta hakea muutosta maakuntien tai kuntien kaavapäätöksiin, rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskeviin päätöksiin eikä muihinkaan alueidenkäyttöpäätöksiin. Maankäyttö- ja rakennuslain 191 §:n muutoksessa ja 193 §:ssä valitusoikeus on kuitenkin muotoiltu siten, että viranomaisilla on toimialaansa kuuluvissa asioissa oikeus valittaa, ja tähän ympäristöministeriön valitusoikeus voi perustua.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamiseen on oltava riittävän selvät ja tehokkaat keinot myös ristiriitatilanteita varten. Lakiehdotus jättää tältä osin toivomisen varaa, mikä johtuu alueidenkäyttöä koskevan aluehallinnon lakkaamisesta ja toimivaltojen epäselvyyksistä ministeriöiden ja jäljempänä käsiteltävän valtion lupa- ja valvontaviranomaisen välillä. Valtiolla on vastuita valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ja kansainvälisten sopimusten, myös EU-oikeuden, velvoitteiden toteuttamisessa. Ympäristöministeriön osalta voi tosin todeta, että sillä on luonnonsuojelulain 6 §:n mukaan luonnon- ja maisemansuojelun ylin ohjaus- ja valvontatehtävä ja tältä osin Luova toimii tarvittaessa valvojana. Kaikki velvoitteet eivät kuitenkaan tyhjenny luonnonsuojeluun.

Mahdollista on, että hallituksen ehdottama sääntelymalli epäselvyydestään huolimatta antaa valitusoikeuden ministeriöille niiden toimialoilla. Minkään ministeriön tehtävänä ei kuitenkaan ole koordinaatiotehtävä eikä yleinen laillisuuden valvonta. Alueidenkäytössä toimivallat pirstoutuvat eri tahoille, mikä ei muussa hallinnon uudistamisessa näytä olevan tavoitteena.

3.2 Valtion lupa- ja valvontavirasto Luova

Lailla Valtion lupa- ja valvontavirastosta on tarkoitus muodostaa uusi valtion hallintoviranomainen, joka toimii alueellisesti. Kyseessä on valtion keskusvirasto, jolla on alueellinen toimivalta. Virasto on valtioneuvoston alainen ja niiden ministeriöiden yhteinen virasto, joiden toimialaan kuuluvia tehtäviä se hoitaa (1 §).

Luovan tehtävän määrittelyssä näkyy kuntien, maakuntien ja valtion välillä tavoiteltu toimivallanjako. Virasto turvaa perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumista ja valvoo yleistä etua hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä. Viraston keskeistä tehtävää ja uutta toimintatapaa kuvataan hallituksen esityksessä. Virastoa pidetään laillisuusvalvontaa merkittävästi kokoavana toimijana, puolueettomana oikeusvaltion ylläpitäjänä. Viraston tehtävissä on usein perusoikeusliityntä: tehtävät kytkeytyvät esimerkiksi perustuslain 6 §:ssä säädettyyn yhdenvertaisuuden turvaamiseen tai vaikkapa 20 §:ssä säädet-

tyyn vastuuseen ympäristöstä. Virastolle kuuluu myös yleisen edun valvontaan kuuluvia tehtäviä. Tavoitteena on vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden lisäämiseksi muuttaa valvonnan toimintakulttuuria entistä ennakoivampaan, vuorovaikutteisempaan ja riskiperusteisempaan suuntaan. Tällä tavalla pyritään ehkäisemään lainvastaista toimintaa ja puuttumaan viipymättä uhkatilanteisiin.

Lakiehdotusluonnoksen 4 §:n mukaan Luova hoitaa sille erikseen säädettyjä tehtäviä seuraavilla tehtävälajoilla: 1) sosiaali- ja terveysala; 2) opetus- ja kulttuuritoimi; 3) ympäristötehtävät; 4) työsuojeluhallinto. Lisäksi virasto hoitaa muita erikseen säädettyjä oikeusturva- ja valvontatehtäviä, ja sen tehtävänä on maistraattien ohjaus, valvonta ja kehittäminen.

Ympäristötehtävät kuuluvat hallituksen esitysluonnoksessa Luovan tehtäviin, mutta virasto vastaisi tehtävistä ja niihin sisältyvästä yleisen edun valvonnasta vain sen mukaan kuin lailla erikseen säädetään. Näin ollen Luovalle kuuluvat vain ne ympäristötehtävät, jotka sille aineellisessa lainsäädännössä määritellään.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan ympäristötehtävät koostuvat aluehallintovirastoissa ja ELY-keskuksissa hoidetuista ympäristönsuojelulain, vesilain, jätelain, luonnonsuojelulain, ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain sekä eräiden muiden ympäristösäädösten mukaisista tehtävistä. Kaavoituksen, rakennusjärjestysten, poikkeamislupien ja suunnittelutarveratkaisujen valvonta eivät yleisesti ottaen kuulu sen toimialaan. Luovalla on kuitenkin tehtäviä, joilla on läheinen yhteys kaavoitukseen, kuten rakennus- ja luonnonsuojelun lupa- ja valvontatehtäviä, ja ympäristönsuojelulla ja kaavoituksella on läheinen yhteys toisiinsa esimerkiksi toimintojen sijoittamisen kohdalla (Ympäristönsuojelulaki 527/2014, YSL 11–12 §).

Luonnonsuojelulain (1096/1996) muutosta koskevan lakiluonnoksen 6 §:n mukaisesti Luovalle siirtyy ELY-keskuksilta vastuu luonnon- ja maisemansuojelun edistämisestä ja valvonnasta alueellaan. Tässä ilmenee siten selkeä valvontatehtävä, jolloin Luovalla on tähän liittyen velvollisuuksia, jotka ilmenevät aineellisesta lainsäädännöstä. Luovalle siirtyy ELY-keskuksilta vastuu suurimmasta osasta luonnonsuojelulain mukaisista päätöksistä. Ne koskevat ainakin Natura 2000 -alueita (LSL 68 §), luonnonsuojeluohjelmia (LSL 9 §), luonnonsuojelualueita yksityismailla (LSL 24 §), lajien ja luontotyyppien suojelua (esim. LSL 47 § ja 49 §), maisema-alueita (LSL 34 §), luontovahinkoja sekä näihin liittyviä poikkeamista ja pakokokeinoja koskevia lupia ja päätöksiä (LSL 57 ja 57 a §). Tämän lisäksi Luovalle siirtyvät luonnonsuojelutarkoituksessa valtiolle hankittavia alueita koskevat päätökset ja luonnonsuojelualueiden merkitseminen.

Luovasta tulee luonnonsuojelun osalta yleisen edun valvoja, mihin liittyy muun muassa lausuntojen antaminen hankkeista ja suunnitelmista, jotka saattavat vaikuttaa luonnonsuojelulla suojeltuihin alueisiin. Monilla Luovalle siirtyvillä tehtävillä on selkeä yhteys maakuntien ja kuntien kaavoitukseen sekä laajemminkin alueidenkäyttöön ja rakentamiseen. Näillä tehtävillä voi myös olla yhteys EU:n yhteisölainsäädännön toimeenpanoon ja muihin kansainvälisiin sopimuksiin.

Luovalle säädetty luonnonsuojelun valvontatehtävä on tärkeä, ja valvonta tulisi käytännössä voida toteuttaa myös kaikessa kaavoituksessa sekä suunnittelutarve- ja poikkeamispäätöksenteossa. Siksi Luovan tehtävät tulisi siltäkin osin määritellä selkeästi.

Rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain (498/2010) mukaan rakennusperinnön säilyttämistä edistävät ja valvovat nykyisin ELY-keskukset ja Museovirasto. Rakennussuojelu toteutetaan käytännössä asemakaava-alueella pääsääntöisesti asemakaavalla ja muilta

osin rakennusperinnön suojelemisesta annettuun lakiin perustuvalla ELY-keskuksen päätöksellä. ELY-keskukselle laissa annetut valtuudet siirtyvät Luovalle. (4 §, 5 §, 6 §, 9 §, 18 § 19 § ja 21 §). Rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain 2 § (lain soveltamisala) määrittää Luovan toimialaa ja tehtäviä ja vaikuttaa siihen, minkä tyyppisissä asioissa Luova on kutsuttava viranomaisneuvotteluihin ja mistä asioista sillä voi olla valitusoikeus. Tulkintaerimielisyyksien välttämiseksi olisi syytä määritellä Luovan tehtävä edistää ja valvoa rakennusperintöä myös Luovaa koskevassa laissa, kuten esimerkiksi Suomen Arkkitehtiliitto ja Kuntaliitto lakiluonnoksesta antamissaan lausunnoissaan totesivat.

Tämän selvityksen kannalta tärkeä havainto on, että Luovalla on luonnonsuojelulain perusteella (LSL 63 §) nimenomainen valitusoikeus esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesta luvan myöntämisestä tai suunnitelman hyväksymisestä koskevasta päätöksestä sillä perusteella, että päätös on luonnonsuojelulain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastainen. Koska luonnonsuojelun edistämistehtävä kuuluu myös maakunnalle ja kunnalle, korostuu yhteistyön, vuorovaikutuksen, avoimuuden ja tiedonsaannin merkitys.

Luovan valitusoikeus kaavoista

ELY-keskusten alueidenkäytön edistämistehtävä on lakiehdotuksissa annettu maakunnalle eikä ELY-keskusten valvontatehtävää ole tarkoitus antaa sellaisenaan Luovalle. Ehdotuksen myötä valtion viranomaisen mahdollisuus hakea muutosta kaavapäätöksiin riippuu sen toimialasta (MRL-luonnos 191 §). Tästä seuraa, että Luovalla on oikeus hakea muutosta vain niissä kysymyksissä, jotka liittyvät sen toimialaan, mutta viraston toimialaa koskeva sääntely ei vaikuta tämä periaatteellinen näkökulma huomioon ottaen erityisen selvältä. Luovalla voi olla valitusoikeus esimerkiksi rakennusperinnön suojelua koskevissa asioissa, kun kaavassa päätetään merkittävistä rakennussuojelukysymyksistä. Luovan valitusoikeus on kuitenkin jossain määrin epäselvä, koska rakennusperinnön suojelusta annetussa laissa sille annettu tehtävä edistää ja valvoa rakennettua ympäristöä kytkeytyy vain tuon lain soveltamisalaan, eivätkä rakennusperintölain ja maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen asemakaavasuojelun suhteet ole suinkaan selkeät (2 §).

Luovalle siirtyy ELY-keskuksilta luonnonsuojelulain 63 §:ssä mainittu valitusoikeus, ja sen perusteella se voi valittaa kaavasta sillä perusteella, että kaava ei täytä luonnonsuojelulain mukaista luontointressiä.

Maakuntakaavan viranomaisneuvotteluja koskevan MRL 66.1 §:n ja MRL-luonnoksen mukaan viranomaisen, jonka toimialaan kuuluvia *valtakunnallisesti merkittäviä asioita* käsitellään maakuntakaavassa, on kutsuttava viranomaisneuvotteluihin. Luovan osalta tällaisia kysymyksiä voisivat olla luonnonsuojeluintressit tai rakennetun ympäristön suojelemista koskevat kysymykset. Huomion arvoista kuitenkin on, että säännöksessä puhutaan vain valtakunnallisista, ei maakunnallisista asioista.

Kun käsitellään *muuta kaavaa*, joka koskee *valtakunnallisia tai merkittäviä maakunnallisia* asioita tai asioita, joka on valtion toteuttamisvelvoitteiden kannalta tärkeä (MRL 66.2 §), Luova olisi niin ikään kutsuttava neuvotteluihin. Rakennussuojelu- ja luonnonsuojeluintressit voivat olla valtakunnallisesti ja maakunnallisesti merkittäviä asioita, ja joskus ne ovat merkittävyyttä myös valtion toteuttamisvelvoitteiden kannalta.

Koska valtion viranomaisen tulisi vaikuttaa kaavapäätöksentekoon nimenomaan ennakkollisesti, toimivaltaista viranomaista tai käsiteltävän asian valtakunnallista tai maakunnallista merkittävyyttä ei pitäisi tulkita suppeasti, jotta välttyään jälkikäteiseltä valituksin tapahtuvalta

valvonnalta. Edellä kuvattu hallituksen ehdottama sääntelymalli johtaa kuitenkin tulkinnanvaraisiin tilanteisiin.

Luovan valitusoikeus rakennusjärjestyspäätöksestä

Luovalla ei maankäyttö- ja rakennuslain perusteella ole yleistä oikeutta valittaa rakennusjärjestyksen (MRL 14 §) hyväksymispäätöksestä (MRL 191 §, lakiluonnos), koska valitusoikeus riippuu sen toimialasta, mutta sillä voi olla valitusoikeus suoraan luonnonsuojelulain perusteella. Rakennusjärjestyksessä voidaan hyvinkin määrätä asioista, jotka yksittäistapauksessa liittyvät Luovan toimialaan. Kunta voi voimassa olevan lain mukaan muun muassa ELY-keskusta kuultuaan osoittaa rakennusjärjestyksessä ranta-alueet, joilla ei ole voimassa suunnittelutarvetta. Tälle on edellytyksenä se, että alueella ei ole sen sijainnin vuoksi odotettavissa suunnittelua edellyttävää rakentamista eikä alueella ole erityisiä luonnon- ja maisema-arvoja tai virkistyskäytön tarpeita (72 §). Ainakin luonnonarvot ja maisema-arvot liittyvät Luovan tehtäviin. Lakiluonnoksen mukaan tällaisen rakennusjärjestyksen käsittelyssä ei edellytetä ELY-keskuksen tilalle tulevan Luovan kuulemista. Luonnoksessa lain muutos on tehty yksinkertaisesti vain jättämällä ELY-keskus pois säännöksestä. Tämä viittaa siihen, että Luovan roolia erityisten luonnonarvojen vaalijana ei ole otettu huomioon ja asia tulisi selventää.

Rakennusjärjestystä valmisteltaessa on soveltuvin osin noudatettava, mitä 62 §:ssä säädetään vuorovaikutuksesta kaavoituksessa, joten neuvotteluihin on kutsuttava viranomaiset, joiden toimialaa rakennusjärjestyksen sisältö koskee. Näin ollen ainakin luonnonsuojeluun kiinnittyvät kysymykset voivat edellyttää Luovan kutsumista neuvotteluun.

Rakennusjärjestyksellä voi olla merkitystä myös esimerkiksi muinaismuistojen kannalta. Muinaismuistolaisissa (295/1963) on Museoviraston ohella annettu toimivaltaa myös ELY-keskukselle (8 § ja 11 §), mutta MAKU II -lakipakettiin ei ainakaan vielä tällä hetkellä kuulu muinaismuistolaki lainkaan. Sitä koskevaa muutosehdotusta ei siis ole käytössä tätä kirjoitettaessa. Muinaismuistolain osalta Luovan toimivalta on vielä määrittelemättä, mutta sille voi tulla tätä koskevaa toimivaltaa.

Luovan valitusoikeus rakennuksen purkamispäätöksestä

Luovalla on valitusoikeus purkamislupasta silloin, kun rakennus on valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittävä, ja rakennusluvastakin, jos rakennusluvain mukainen rakentaminen merkitsee purkamislupaa edellyttävän valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittävän rakennuksen purkamista (MRL-luonnos 192 §). Tältä osin valitusoikeus siirtyy ELY-keskuksilta Luovalle ja se ilmaistaan selvästi. Luovalle on annettava tieto rakennuksen purkamisesta, jos purkaminen voi merkitä historiallisesti tai rakennustaiteellisesti arvokkaan rakennuksen tai kaupunkikuvan tai rakennetun ympäristön turmeltumista. (MRL 127 §). Tässä tiedoksiantovelvollisuus kytketään selvästi kaavan sisältövaatimuksiin.

Luovan valitusoikeus maisematyöluvista

ELY-keskusten valitusoikeus maisematyöluvista poistettiin 1.5.2017 voimaan tulleella lainmuutoksella (230/2017, ks. HE 251/2016 vp). Tämän kanssa yhdenmukaisesti Luovalle ei MRL-luonnoksessa anneta valitusoikeutta maisematyöluvista. Maisematyölupiin voi kuitenkin kytkeytyä luonnonsuojelulain edellyttämiä velvoitteita, joiden edistäminen ja valvonta on Luovan tehtävä. Luonnonsuojelulain 63 §:n mukaan Luovalla on tuolloin valitusoikeus. Sääntely on siten tältä osin epälooginen, vaikka vastaakin vallitsevaa tilaa. Luonnonsuojelu-

lain mukainen valvonta ja yleisen edun valvominen näissä asioissa on käytännössä mahdollista, tai ainakin perin hankalaa, jos kunnat eivät miellä neuvottelu- tai kuulemisvelvoitetta asiassa tai Luova ei saa päätöksistä edes tietoa. Olisi johdonmukaista, että Luovalle annettaisiin näissä asioissa nimenomainen valitusoikeus maankäyttö- ja rakennuslaissa.

Luovan valitusoikeus rakennus- ja toimenpidelupapäätöksistä

Luovalla ei ole oikeutta valittaa rakennusluvista eikä toimenpideluvista maankäyttö- ja rakennuslain nojalla (MRL 192 §), mutta valitusoikeus voi perustua luonnonsuojelulakiin. Tiedoksisaannista ei kuitenkaan ole säädetty mitään. Tältä osin valitusoikeus voisi olla Valtion lupa- ja valvontavirastolla, koska sille kuuluvat mm. luonnonsuojelulain, vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaiset valvonta-asiat.

Luovan valitusoikeus suunnittelutarveratkaisuista ja poikkeamismenettelyistä

Rakennusluvan myöntämiselle suunnittelutarvealueella on asetettu erityisiä edellytyksiä ja niillä voi olla kytkentä Luovan toimialaan. Rakentaminen ei esimerkiksi saa vaikeuttaa erityisten luonnon- tai kulttuuriympäristön arvojen säilyttämistä eikä virkistystarpeiden turvaamista. Erityiset luonnon- ja kulttuuriympäristön arvot liittyvät Luovan tehtäviin. Rakentaminen ei myöskään saa aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia. Myös poikkeamismenettely voi koskea moninaisia maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia edellytyksiä, joista ainakin osa voi liittyä Luovan toimialaan. Maankäyttö- ja rakennuslain mukainen valitusoikeus kytkeytyy ainoastaan niihin asioihin, jotka koskevat Luovan toimialaa, mutta luonnonsuojelulaki antaa oikeuden valittaa luonnonsuojeluintressin perusteella.

Suunnittelutarvealueelle haettua rakennuslupaa tai muuta suunnittelutarveasiaa ratkaistaessa on MRL-luonnoksen mukaan kuultava valtion viranomaisia, jos asia koskee merkittävästi niiden toimialaa (173 § ja MRL 137 §). Luovalla saattaa olla tällainen rooli joissakin tilanteissa. Sääntelyn väljyydestä johtuu, että päätöksentekijän voi olla hankala arvioida, missä tilanteessa kuuleminen on tarpeen.

Suunnittelutarveratkaisua ei lain mukaan tarvitse antaa tiedoksi Luovalle (MRL-lakiluonnos 174 §) vaan ainoastaan maakunnalle ja niille, jotka ovat sitä erikseen pyytäneet. Vaikuttaa siltä, että lakiluonnoksessa ei ole huomioitu mahdollista Luovan valitusoikeutta tässä kohtaa, vaan ajatuksena on, että suunnittelutarveratkaisut koskisivat vain maakunnan intressejä. Voimassa olevassa laissa päätökset on pitänyt antaa tiedoksi ELY-keskukselle. Vastaava velvoite on syytä säilyttää, koska Luovalla voi hyvin asiayhteydestä riippuen olla toimialaansa perustuva valitusoikeus, eikä se voi käyttää tuota valitusoikeuttaan, joka sillä lainsäädännön mukaan on (MRL 193 §), jos se ei saa päätöstä tiedoksi. Tarkoituksenmukaista ei myöskään ole, että mahdollisen menettelyvirheen vuoksi jouduttaisiin testaamaan ylimääräistä muutoksenhakua (Hallintolainkäyttölaki, HLL 586/1996, 59 ja 63 §:t).

3.3 Keskeisten sektoriviranomaisten tehtävät

Tämän selvityksen kannalta keskeisimpiä keskusvirastoja ovat Liikennevirasto ja Museovirasto, joiden tehtäviä tarkastellaan seuraavassa. Valtion lupa- ja valvontaviranomainen Luova on monialainen virasto, mutta erityisesti sen liittymäkohdat alueidenkäyttöön tekevät siitäkin sektoriviranomaisen. Luovaa on kuitenkin käsitelty tässä selvityksessä erikseen.

Liikennevirasto

Liikennevirastoa ja sen tehtäviä käsitellään seuraavassa käyttäen hyväksi Liikennevirastosta annettua lakia (862/2009), siihen ehdotettuja muutoksia sekä viraston toimialaa koskevia alueidenkäyttöön liittyviä lakeja, kuten maantielakia (503/2005) ja sitä koskevaa hallituksen muutosesitystä, jonka lausuntoaika päättyi 4.9.2017. Maantielain muutoksella toteutetaan maakuntalain 6 §:n 1 momentin 14 kohdassa tarkoitettujen liikennettä ja tienpitoa koskevien tehtävien siirto valtiolta maakunnille sekä siirretään tehtäviä ELY-keskuksista Liikennevirastoon. Valtio olisi edelleen maanteiden omistaja. Maantielain nimike ehdotetaan muutettavaksi laiksi liikennejärjestelmästä ja maanteistä.

Muutoksella on tarkoitus selkeyttää valtion ja maakunnan välistä toimivallanjakoa liikenne- ja tienpitotehtävissä. Liikennevirasto ohjaa tällä hetkellä voimassa olevan lain mukaan valtion aluehallinnon tienpidosta vastaavaa ELY-keskusta, joka puolestaan on edustanut valtiota neuvotteluissa maakunnan liittojen ja kuntien kanssa. ELY-keskus on ollut erilaisten intressien yhteen sovittaja mutta samalla myös tienpitoviranomainen. Muutoksella on vaikutusta Liikenneviraston resurssitarpeisiin, koska jatkossa nimenomaan Liikenneviraston on kyettävä käymään vuoropuhelua ja edustamaan valtiota muun muassa kuntien ja maakuntien kaavoitukseen liittyen. (HE-luonnos s. 32) Maakuntien ja kuntien kaavat ohjaavat sitovalla tavalla tiensuunnittelua ja tiehankkeiden toteutusta, mikä korostaa tien omistajan vastuuta huolehtia sen edustamien intressien huomioon ottamisesta maakuntien ja kuntien alueidenkäytössä.

Lakia Liikennevirastosta ehdotetaan MAKU II -lakupaketissa muutettavaksi siten, että Liikenneviraston tulee vastata tienpidon ohjauksesta, yhteistyöstä ja sopimusjärjestelyistä *maakuntien kanssa* sekä vastata myös liikennetietoa koskevasta yhteistyöstä ja sopimusjärjestelyistä maakuntien kanssa. Sen tulee osallistua liikenteen ja maankäytön yhteensovittamiseen. Liikenteen ja maankäytön yhteensovittamistehtävää ei ole rajattu johonkin tiettyyn kaavamuotoon.

Kaavoituksen ja rakentamisen lupien sujuvoittamista koskevasta maankäyttö- ja rakennuslain muutoksesta (230/2017) (ns. KARALUSU-hanke) antamassaan lausunnossa (6.9.2016) Liikennevirasto ehdotti, että ELY-keskuksen valitusoikeuden rajausta harkittaisiin uudelleen. Liikennevirasto katsoi, että valitusoikeuden poistamisesta voi olla merkittävää haittaa, sillä ELY-keskuksen tehtävä on tienpitoviranomaisena varmistaa liikennejärjestelmän toimivuus sekä eri liikennemuotojen sujuvat yhteydet eri alueidenkäytössä ja muutenkin varmistaa liikenteen ja muun maankäytön sujuvuus. ELY-keskusten roolin muutoksen myötä liikenteestä vastaavien muiden viranomaisten on seurattava kaavoitusta aktiivisesti ja varattava tähän riittävät resurssit.

Konkreettisine valvontatarpeina Liikennevirasto nosti esille monia tuolloin ehdotettuja ja sittemmin toteutettuja muutoksia, joilla oli liikenteellisiä kytkentöjä. Yleiskaavan ohjausvaikutuksen lieventäminen (MRL 42 § 4 mom), kun yleiskaava on ilmeisen vanhentunut, saattaa Liikenneviraston mukaan johtaa liian väljään säännöksen käyttöön siten, ettei liikenteellisiä vaikutuksia osata tunnistaa. Myös MRL 44 §:n muutos, joka koski yleiskaavan käyttöä rakennusluvan perusteena, voi olla merkityksellinen liikenneturvallisuuden kannalta. Alueellisen suunnittelutarvealueratkaisun yhteydessä voidaan Liikenneviraston mielestä aiheuttaa ongelmia maantien liikenneturvallisuudelle ja liikenteelle esimerkiksi silloin, kun MRL 137 a §:n mukainen alueellinen ratkaisu kytkeytyy suoraan tai välillisesti maantiehen.

Liikennevirasto esittikin KARALUSU-hanketta koskevassa lausunnossaan, että yleistä etua valvovan viranomaisen valitusoikeus pitäisi laittaa selvästi lakiin myös rakennus- ja toimenpidelupapäätöksistä. Näin ei kuitenkaan tehty.

Maakuntaudistus muuttaa asetelmia, koska Liikennevirasto on aiemmin tehnyt yhteistyötä tienpidossa toisen valtion viranomaisen kanssa (HE-luonnos maantielain (503/2005) muuttamiseksi). Uudistuksen myötä yhteistyötä tehdään itsehallinnollisen maakunnan kanssa, uusin ja entistä byrokraattisemmin keinoin. Vaikka henkilöstö ja kenties entiset toimintatavatkin siirtyvät ELY-keskuksista maakuntiin, viranomaisten väliset suhteet määräytyvät uudella tavalla, kun yhtenä toimijana on poliittisesti johdettu itsehallinnollinen maakunta.

Liikenneviraston valitusoikeus kaavoista

Maankäyttö- ja rakennuslain 191 §:n mukaan valitusoikeus kaavasta on viranomaisella toimialaansa kuuluvissa asioissa. Tienpitäjänä ja väylien omistajana Liikennevirastolla näyttäisi olevan valitusoikeus kaavoista. Näin ollen se pitäisi kutsua kaavoja koskeviin viranomaisneuvotteluihin, kun kaavoissa ovat esillä tärkeät liikenteelliset kysymykset.

Liikenneviraston valitusoikeus poikkeamispäätöksistä ja suunnittelutarveratkaisuista

Maankäyttö- ja rakennuslain 193 §:n mukaan viranomaisella on näissä asioissa valitusoikeus toimialaansa kuuluvissa asioissa. Liikennevirastolla olisi valitusoikeus esimerkiksi silloin, kun päätökset johtavat huonoihin liittymäjärjestelyihin ja siten vaarantavat liikenneturvallisuutta. Näissä kysymyksissä Liikennevirastolta on pyydettävä lausunto (MRL 137a § ja 173). Liikennevirasto voi tällöin pyytää, että se saa päätöksen tiedokseen (MRL 137 a § ja 174 §). Tiedonkulku maakunnan sisällä ja yhteistyö maakuntien tienpitotehtäviä hoitavien kanssa on tältä osin tärkeää, koska kaikissa tilanteissa päätös on annettava tiedoksi maakunnalle (MRL 174 §), mutta ei välttämättä Liikennevirastolle, ellei se ole huomannut sitä pyytää. Nykyisen lain mukaan päätös annetaan tiedoksi ELY-keskukselle, ja uudistuksessa maakuntia on tältä osin pidetty niiden perillisenä. Tämä osaltaan osoittaa, ettei toimivallan jako maakuntien ja Liikenneviraston välillä ole täysin selkeä.

Liikenneviraston valitusoikeus rakennus- ja toimenpideluvasta

Maankäyttö- ja rakennuslain 192 §:n mukaan viranomaisella ei ole toimialallaankaan valitusoikeutta rakennus- ja toimenpideluvasta, joten Liikennevirastolla ei tällä perusteella ole oikeutta valittaa. Vanhasta oikeuskäytännöstä kuitenkin ilmenee, että tarvetta liikenneturvallisuu den perusteella valittamiseen on kuitenkin ollut, mikä on voinut johtua vaikkapa häiritsevistä mainoslaitteista (ks. esim. KHO 122: 2016)¹⁸.

Museovirasto

Museoviraston tehtävä on huolehtia kulttuuriperinnön suojelusta (Laki Museovirastosta 1 §, 282/2004). Se toimii kulttuuriperinnön ja -ympäristön suojelusta vastaavana asiantuntijaviranomaisena ja vastaa muinaisjäännösten ja, jollei asia kuulu muun viranomaisen toimialaan, kulttuuriympäristön hoidosta ja valvonnasta (Laki Museovirastosta 2 §:n 3 kohta).

Rakennusperinnön suojelun yleinen kehittäminen ja ohjaus kuuluvat ympäristöministeriölle ja rakennusperinnön säilymisen edistäminen ja valvominen taas Museovirastolle ja Valtion lupa- ja valvontavirastolle. Museovirasto toimii asiantuntijana rakennusperinnön säilyttämi-

¹⁸ Tässä tapauksessa valittajana oli ELY-keskus. Maakuntaudistuksessa ELY-keskukset lakkautetaan, ja jatkossa sen tehtävät kuuluisivat tältä osin luontevasti Liikennevirastolle.

seen liittyvissä kysymyksissä. Saamelaista rakennusperintöä koskevissa asioissa asiantuntijana Museoviraston kanssa toimii saamelaismuseo Siida. (Rakennusperinnön suojelusta annettu laki, 4 §).

Museoviraston roolissa korostuu asiantuntijuus, kun taas Luovalla on nimenomaisesti toimivaltaa esimerkiksi vaarantamiskiellon (Laki rakennusperinnön suojelusta, 6 §) antamisessa.

Asiantuntijaviranomaisena Museovirasto valmistee kulttuuriperinnön ja -ympäristön suojelua koskevia ohjeita, suojeluohjelmia, rakennusten suojeluesityksiä ja osallistuu suojelun valvontaan. Museovirasto on tehnyt kulttuuriympäristön kehittämisessä yhteistyötä muun muassa nykyisten ELY-keskusten, maakuntamuseoiden ja alueellisten taidemuseoiden kanssa. Uudeksi yhteistyökumppaniksi maakuntaudistuksessa tulevat maakunnat.

Rakennusperinnön suojelua koskevien asioiden lisäksi Museovirastolla on selkeä tehtävä vastata myös muinaisjäännösten ja kulttuuriympäristön hoidosta ja valvonnasta. Näillä tehtävillä on yhteys kaavoitukseen ja laajemminkin rakentamiseen (HE 3/2004 vp). Niinpä Museovirasto on osallistunut maankäytön suunnitteluun antamalla lausuntoja kulttuuriympäristön huomioon ottamisesta ja käymällä neuvotteluja kuntien, rakennuttajien ja maankäytön suunnittelijoiden kanssa.

Museovirasto ylläpitää muinaisjäännöksistä rekisteriä, ja tätä tietoaainestoa tarvitaan mm. maankäytön suunnittelussa. Muinaismuistoista säädetään muinaismuistolaisissa (295/1963). Siinä on toimivaltaa annettu myös ELY-keskuksille, joten siltä osin muinaismuistolakia muutettaneen, vaikka muutosehdotusta ei vielä ole MAKU II -lakipaketissa.

Museoviraston valitusoikeus kaavoista

Museovirastolla on voimassa olevan lainsäädännön mukaan katsottu olevan valitusoikeus kaavaa koskevasta päätöksestä (esim. KHO 2016:59). Tämä valitusoikeus perustuu MRL 191 §:n kohtaan, jossa valitusoikeus on viranomaisella toimialaansa kuuluvissa asioissa.

Museoviraston valitusoikeus rakennuksen purkamispäätöksistä

Rakennuksen purkamiselle on haettava lupa MRL 127 §:n edellyttämässä tilanteissa. Jos rakennuksen tai sen osan purkaminen voi merkitä historiallisesti tai rakennustaiteellisesti arvokkaan rakennuksen taikka kaupunkikuvan tai rakennetun ympäristön turmeltumista, kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tulee maankäyttö- ja rakennusasetuksen 67 §:n mukaan 14 päivän kuluessa purkamisilmoituksen tai purkamiseen johtavan rakennuslupahakemuksen saatuaan tiedottaa siitä kunnanhallitukselle ja ELY-keskukselle. Uuden lakiluonnoksen 127 §:n mukaan ilmoitus on tehtävä kunnanhallitukselle ja Luovalle.

Voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 192 §:n mukaan valitusoikeus rakennuksen purkamista koskevasta päätöksestä on ELY-keskuksella silloin, kun rakennus on valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittävä. Jos rakennusluvun mukainen rakentaminen merkitsee purkamislupaa edellyttävän valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittävän rakennuksen purkamista, valitusoikeus rakennusluvasta on niin ikään ELY-keskuksella. (230/2017). Museovirastolla tai maakuntamuseolla ei ole tuon lainkohdan nojalla oikeutta valittaa rakennuksen purkamislupaa koskevasta päätöksestä. Valitusoikeus on säädetty ELY-keskukselle, jonka tehtäviin muun muassa kulttuuriympäristön suojelu, mainitulla tavalla rajaten, kuuluu, ja tämän on katsottu tarkoittavan sitä, ettei valitusoikeutta ole Museovirastolla. Uuden lakiehdotuksen (MRL-luonnos 127 §) mukaan ELY-keskuksen tehtävät siirtyvät Luovalle ja MRL 192 §:ssä valitusoikeuskin mainitulla tavalla rajoitettuna siirtyy LUOVALLE.

Koska aiemman oikeuskäytännön mukaan Museovirastolla ei ole katsottu olevan valitusoikeutta silloin, kun valitusoikeus on erityislaissa määritelty tietyille viranomaiselle (KHO 2006:96), Museoviraston valitusoikeutta ei voitane johtaa myöskään hallintolainkäyttölain 6 §:n 2 momentista. Hallintolainkäyttölain 6 §:n mukaan viranomaisella on valitusoikeus, jos valitusoikeus on viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi tarpeen.¹⁹ Kun näin on, Museoviraston ja Luovan välinen yhteistyö on tärkeää. Luovalla tulee olla riittävät resurssit ja selkeästi määritelty tehtävä näistä tehtävistä huolehtimiseen, mihin on kiinnitettävä riittävä huomio kun ELY-keskusten henkilöstö jaetaan maakuntien ja Luovan välillä.

Museoviraston valitusoikeus poikkeamispäätöksistä ja suunnittelutarveratkaisuista

Maankäyttö- ja rakennuslain 193 §:n 7 ja 8 kohdan mukaan valitusoikeus näistä päätöksistä oli ennen vuonna 2017 tehtyä lainmuutosta (230/2017) ELY-keskuksella ja lisäksi muulla viranomaisella toimialaansa kuuluvissa tehtävissä. Nykyisin voimassa olevan lain mukaan valitusoikeus on vain viranomaisella toimialaansa kuuluvissa asioissa.

Museovirastolla, tai sen ja maakuntamuseon välillä tehdyn sopimuksen perusteella museola, saattaa olla intressi valittaa poikkeamispäätöksistä ja suunnittelutarveratkaisuista esimerkiksi muinaismuistoihin perustuvien intressien vuoksi. Valitusoikeus Museovirastolla tai maakuntamuseolla on silloin, kun nämä intressit liittyvät niiden tehtäviin.

Poikkeuslupien osalta asia on määräytynyt näin jo rakennuslain aikana, mm. seuraavassa korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä (Ks. KHO 2000 taltio 431):

Ympäristökeskus oli myöntänyt poikkeusluvan lomarakennuksen rakentamiseen ilman rantakaavaa runsaan kahden hehtaarin suuruiseen kulttuurihistoriallisesti merkittävään saareen, jossa sijaitsi muinaismuistolaissa tarkoitettu kiinteä muinaisjäännös sekä tunnetun kirjailijan hauta ja sotahistoriallisia jäänteitä. Maakuntamuseolla oli oikeus valittaa poikkeusluvasta, kun otettiin huomioon museovirastolain ja -asetuksen mukaan museovirastolle kuuluvat tehtävät sekä museoviraston ja asianomaisen maakuntamuseon keskinäisen sopimuksen perusteella maakuntamuseon hoidettavaksi erikseen sovitut, muun ohella kulttuuriperinnön ja -ympäristön suojelua koskevat valtiolle kuuluvat museoalan tehtävät. Äänestys 4–1.

Mainittu päätös on koskenut rakennuslain (RakL132 § 1 mom.) aikaista tilannetta, ja valitusoikeus on määräytynyt siksi hallintolainkäyttölain 6 § 2 momentin mukaan.

Voimassa olevan poikkeamismenettelyä koskevan MRL:n 173 §:n mukaan kunnan on ennen poikkeamista koskevan asian ratkaisemista tarvittaessa pyydettävä ELY-keskuksen, muun valtion viranomaisen ja maakunnan liiton lausunto, jos poikkeaminen koskee merkittävästi niiden toimialaa. Uudessa lakiluonnoksessa lausuntoa on pyydettävä valtion viranomaiselta ja maakunnalta, jos poikkeaminen koskee merkittävästi niiden toimialaa, jolloin kyse voi olla myös Museovirastosta. Sama velvoite, siten kirjoitettuna, että se koskee ”asianomaista viranomaista” on olemassa aina, kun poikkeaminen koskee rakennussuojelun kannalta merkittävää kohdetta tai aluetta. Hallituksen esitysluonnoksessa asianomaisia viranomaisia ei luetella, vaan kirjoitetaan seuraavaa: ”Asianomainen viranomainen kussakin tapauksessa riippuu siitä, mitä momentin 1–3 kohdassa tarkoitetuista asioista poikkeaminen koskee. Asianomainen viranomainen on kussakin asiassa toimivaltainen viranomainen.

¹⁹ Erityissäätelyn ja hallintolainkäyttölain 6 §:n 2 momentin välisestä suhteesta ks. Mäntylä, Niina: Luonnon edustajien puhevalta. Acta Wasaensis. Vaasa 2010, s. 252–254.

Tapauksesta riippuen se voi olla esimerkiksi Valtion lupa- ja valvontavirasto, muu valtion viranomainen tai maakunta.” Näin ollen asiaan jää paljon tulkinnanvaraa.

Museovirasto on lausunnossaan edellisestä MRL:n muutoksesta (230/2017) kiinnittänyt huomion siihen, että suunnittelutarveratkaisujen yhteydessä kunnat eivät tavallisesti edellytä vaikuttavuus selvityksiä eivätkä museoviranomaisten lausuntoja. Tällöin ratkaisuilla voi olla merkittäviä haitallisia vaikutuksia arkeologisen kulttuuriperinnön säilymiseen sekä muiden kulttuuriperintökohteiden ja maiseman muutoksiin.

Lakiehdotuksen mukainen velvoite antaa poikkeamispäätös tiedoksi on niukka: se sisältää maakunnan ja ne, jotka ovat sitä erikseen pyytäneet (MRL 174 §). Tähän kiinnittivät lausuntopalautteessa huomion useat lausunnon antajat. Tiedoksianto pitäisikin kytkeä poikkeamisen kohteen perusteella aina kulloinkin toimivaltaiselle viranomaiselle, Luovan ohella myös Museovirastolle.

4. MAAKUNNAN TEHTÄVÄT ALUEIDENKÄYTÖSSÄ

4.1 Maakunnan tehtävät

Maakuntalakiehdotuksen 6 § määrittelee maakunnan tehtävät alueidenkäytössä. Keskeisin niistä on maakunnan suunnittelu ja erityisesti maakuntakaavoitus (11 kohta), joka siirtyy maakunnille maakunnan liitoilta. Tarkemmin tehtävistä säädetään maankäyttö- ja rakennuslaissa. Tehtävistä voi todeta seuraavaa.

Maakunnalle kuuluu maakuntakaavan laatiminen, maakunnan suunnittelu ja merialuesuunnittelu (MRL-lakiluonnos 19 §). Sille kuuluu myös kuntien alueidenkäytön suunnittelun ja rakennusvalvontatoimen järjestämisen edistäminen, mutta ei valvontaa (MRL-lakiluonnos 19.2 §). Maakunnalle ei siten siirretä ELY-keskuksen nykyistä veloitetta valvoa, että kaavoituksessa, rakentamisessa ja muussa alueidenkäytössä otetaan huomioon vaikutuksiltaan valtakunnalliset ja merkittävät maakunnalliset asiat.

Maakunnan on huolehdittava alueiden käytön, alue- ja yhdyskuntarakenteen, rakennetun ympäristön sekä kulttuuri- ja luonnonympäristön tilan ja kehityksen seurannasta alueellaan ja toimitettava seurantatiedot ympäristöministeriölle (MRL-luonnos 199 §).

ELY-keskusten liikennetoimialan tehtävät siirtyvät pääasiassa maakuntien vastuulle ja hoidettavaksi. Nämä tehtävät koskevat erityisesti liikennejärjestelmän toimivuutta, alueellista tienpitoa sekä liikennepalveluiden järjestämistä ja suunnittelua, ja niistä säädetään maantielaisissa (503/2005), johon on esitetty tehtäväksi tarvittavat muutokset. Liikenneviraston tehtäviä käsiteltäessä on todettu Liikenneviraston ja maakuntien välisen yhteistyön tärkeys. Ei myöskään ole täysin selvää, kuuluuko maakunnillekin valvontatehtävä alueidenkäytössä liikenneintressin osalta. Koska maakunnat ovat itsehallinnollisia toimijoita eivätkä valtionhallinnon organisaatioita, Liikenneviraston ohjaussuhteet siihen eivät ole samanlaisia kuin ELY-keskuksiin eikä toimivallan käyttökään voi jakaantua samalla tavalla ilman selvää lakiperustaa.

Maakuntakaava

Maakuntakaavalla on oikeusvaikutuksia (MRL 32 § ja 33 §). Viranomaisten on suunnitellensa alueiden käyttöä koskevia toimenpiteitä ja päättäessään niiden toteuttamisesta otetta-

va maakuntakaava huomioon, pyrittävä edistämään sen toteuttamista ja katsottava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta maakuntakaavan toteuttamista. Uudistusta koskevassa lakiluonnoksessa näitä oikeusvaikutuksia muutetaan siten, että edellä mainittu edistämistehtävä ehdotetaan poistettavaksi. Myös sisältövaatimuksiin tehdään eräitä tarkennuksia (MRL 28 §). Uutena sisältövaatimuksena on kohtaan 3 tehty lisäys, jonka mukaan maakuntakaavaa laadittaessa on kiinnitettävä huomio liikennejärjestelmän toimivuuteen. Kulttuuriperintö ja luonnon monimuotoisuuden edistämismuutokset näkyvät maakuntakaavan sisältövaatimuksissa (MRL 28 §:n 3 momentin 6 kohta).

Itsehallinnolliset maakunnat eivät ole virkahierarkkisesti kuntien yläpuolella, ja niiden suhde kuntiin perustuu lakiin. Maakuntien itsehallinto on alueellista. Tämä näkyy muutoksena myös maakuntakaavoituksessa. Maakuntakaavoitus ei jatkossa ole kuntayhtymien, vaan itsehallinnollisen maakunnan tehtävä. Kunnilla ei ole suoraa edustusta maakuntavaltuustoissa, vaan maakuntavaltuuston kokoonpanon määrittävät alueelliset vaalit. Muutos voi olla merkittävä. Maakunta, jonka toimijat valitaan alueellisilla vaaleilla, toimii alueellisen edun näkökulmasta, vaikka onkin veloitettu edistämään kuntien alueidenkäyttöä. Vaikka kuntia kuullaan yhteistyöryhmissä, maakuntakaavoitus eriytyy kuntien kaavoituksesta ja myös kuntakohtaisista toiveista.

Uudistuksessa kuntien ja maakuntien yhteistyön huomioon ottaminen näkyy veloitteessa asettaa maakunnan ja alueen kuntien yhteistyöryhmä (27 §). Maakuntakaava on maakuntatason näkökulmia määrittävä kaava, ja tämän tason kaavoitukseen pitää voida välittää myös valtakunnallisia alueidenkäytön tavoitteita.

Edistämistehtävä

Yhdeksi maakunnan tehtäväksi on maakuntalakiehdotuksessa (6.1 § 12 kohta) määritelty kuntien alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämisen edistäminen. MRL 19 §:ssä toistetaan tuo edistämistehtävä ja rakennustoimen järjestäminen määritellään rakennusvalvontatoimen järjestämiseksi. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan edistämistehtävä tarkoittaa lähinnä asiantuntija-avun antamista ja ajankohtaiskoulutusta sekä osallistumista ennakkolliseen viranomaisyhteistyöhön ja kaavoitustoimen kehittämishankkeisiin, mikä vastaa nykyistä ELY-keskukselle säädettyä toimivaltaa. Edistämistehtävän yhteydessä ei nimenomaisesti mainita oikeudellista asiantuntija-apua. Sitä kuitenkin toivotaan uusilta maakunnilta. Alueidenkäytön suunnittelu ja maakuntauudistus -hankkeen (AAMU-hanke) yhteydessä toteutetussa kyselyssä kuntien, maakuntien ja valtion viranomaisilta kysyttiin näemyksiä siitä, miten toivottavina ja todennäköisinä toimijat pitivät hankkeessa maakunnille hahmoteltuja erilaisia rooleja. Kyselyssä kaikkein toivotuimmaksi maakunnan rooliksi osoitautui nimenomaan tulkitsijan ja koordinoijan rooli, jonka toimintatavat kuvattiin kyselyssä seuraavasti: maakunta edistää kuntien alueiden käytön suunnittelua pitämällä tiiviisti yhteyttä alueensa kuntiin ja antamalla näille aktiivisesti asiantuntija-apua valtakunnallisiin tavoitteisiin liittyen sekä oikeudellista apua kaavoituksen menettely- ja sisältövaatimuksiin liittyen.

Maakunnalle kuuluu maakuntalakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin 13 kohdan mukaan myös luonnon monimuotoisuuden suojelun edistäminen. Luonnon- ja maisemansuojelun edistäminen todetaan myös luonnonsuojelulain 6 §:ssä maakunnan tehtäväksi. Luonnon- ja maisemansuojelun ylin ohjaus ja valvonta kuuluvat ympäristöministeriölle. Valtion lupa- ja valvontaviraston eli Luovan tehtävänä on edistää ja valvoa luonnon- ja maisemansuojelua alueellaan. Tältä osin voi todeta, että raja maakunnan ja Luovan tehtävien välillä saattaa olla osin epäselvä. Näitä asioita hoitanut henkilöstökin jakaantuu maakuntaan ja Luovaan. Selkeä rajalinja menee kuitenkin siinä, että valvontatehtävä kuuluu Luovalle (LSL 6 §).

Maakuntalakiehdotuksen (6 §:n 1 momentin 13 kohta) mukaan myös kulttuuriympäristön hoito kuuluu maakunnalle sen alueella. Tehtävällä on läheinen yhteys alueiden käyttöön ja rakentamisen ohjaukseen.

Kaikkia alueidenkäyttöratkaisuja kuuluu arvioida kulttuuriympäristön kannalta. Maakunta-kaavoissa on huomioitava maiseman ja kulttuuriperinnön vaaliminen. Maakuntakaavaa laadittaessa on kiinnitettävä erityisesti huomiota maiseman, luonnonarvojen ja kulttuuriperinnön vaalimiseen (28 §). Yleiskaavaa laadittaessa on otettava huomioon rakennetun ympäristön, maiseman ja luonnonarvojen vaaliminen (39 §), ja asemakaavan osalta asia ilmaistaan siten, että rakennettua ympäristöä ja luonnonympäristöä tulee vaalia eikä niihin liittyviä erityisiä arvoja saa hävittää (54 §). Laadittaessa yleiskaavaa tai asemakaavaa ranta-alueelle on otettava huomioon vielä mm. maisema-arvot. Harkittaessa rakennusluvan erityisiä edellytyksiä suunnittelutarvealueelle on katsottava, että rakentaminen on sopivaa maisemalliselta kannalta eikä vaikeuta erityisten luonnon- tai kulttuuriympäristön arvojen säilyttämistä eikä virkistystarpeiden turvaamista.

Maakuntalakiehdotuksessa luonnon- ja maisemasuojelun, kulttuuriarvojen ja rakennetun ympäristön arviointi kuuluu lähtökohtaisesti maakunnalle itselleen sen tehdessä kaavapäätöksiä. Edistämistehtävä edellyttää maakunnalta kuitenkin yhteistyötä muiden asiassa toimivaltaisten viranomaisten, kuten Luovan ja maakuntamuseon ja Museoviraston kanssa. Maakunnan tulee edistää luonnon, maiseman ja kulttuuriperinnön arvojen toteutumista myös kunnissa.

Maakunnan tulee huolehtia myös maakunnan suunnittelun edellyttämästä kulttuuriympäristön tilan ja kehityksen seurannasta alueellaan. Lisäksi se osallistuu monin tavoin rakennus- ja maisemainventointeihin, maisemanhoitoon ja kulttuuriympäristöohjelmien tekoon yhteistyössä muiden tahojen kanssa.

Kunnille lähtökohtaisesti kuuluvan rakennusvalvonnan osalta maakunnan rooliin kuuluu edistämistehtävä, eli asiantuntija-avun antaminen, ajankohtaiskoulutuksen järjestäminen sekä muun muassa rakennusvalvontojen yhteistyö- ja kehittämishankkeisiin osallistuminen.

Rakennusvalvonnan ja ympäristötoimen siirretyt tehtävät

Maakuntalakiehdotuksen mukaan maakunta voi kaikkien alueensa kuntien kanssa tekemällä sopimuksella ottaa hoitaakseen (maakuntalakiehdotus 6 §:n 2 momentti) kuntien rakennusvalvonnan ja ympäristötoimen järjestämisen tehtävät, joiden hoitamiseen kunnat ovat osoittaneet maakunnalle rahoituksen (4 kohta). Tämä ehdotus sai lausunnoissa pääosin myönteisen palautteen. Kuntaliitto ja eräät kunnat pitivät vaatimusta maakuntien ja kaikkien kuntien yhteisestä sopimuksesta liiallisena. Korkein hallinto-oikeus totesi, että maakuntalakiehdotukseen ei sisälly mitään sääntelyehdotusta siltä osin, mitä edellytyksiä tehtävien siirrolle tulisi asettaa esimerkiksi maakunnan käytettävissä olevien voimavarojen ja asiantuntemuksen tai toimipisteiden sijoittumisen osalta. KHO ehdotti lailla varmistettavan, että rakennus- ja ympäristövalvonnan viranomaistehtävistä huolehtisi myös maakunnissa monijäseninen toimielin eikä yksittäinen viranhaltija.

4.2 Maakunta valvojana

Maakunta on viranomainen, jonka julkisen vallan käytön tulee perustua vain lakiin, ja sen tulee kaikessa toiminnassaan noudattaa tarkoin lakia (PeL 2.3 §), joten se vastaa toimintansa lainmukaisuudesta. Sama koskee kuntia. Lakiluonnoksella ei ehdoteta maakunnalle kun-

tien toiminnan lainmukaisuuden valvontatehtävää. Hallituksen esityksessä maakuntalaiksi todetaan nimenomaan, että ELY-keskusten tehtävänä olevaa kuntien kaavoitus- ja rakennustoimen kattavaa oikeudellista valvontaa ei ehdoteta siirrettäväksi maakuntiin (HE 15/2017 vp s. 316). Kuten edellä on havaittu, tätä valvontatehtävää ei ole annettu myöskään Luovan, ympäristöministeriön eikä minkään sektoriviranomaisenkaan tehtäväksi. Se ei siis kuulu kenellekään.

Maakunnan valitusoikeus kuntien päätöksistä ja rakennusjärjestyksestä

Maakunnan liitolla on nykyisin valitusoikeus kuntien kaavaratkaisuista ja rakennusjärjestyksestä, jos kaavaratkaisulla on vaikutuksia sen alueella (MRL 191 §). MRL-luonnoksessa maakunnalla olisi muutoksenhakuoikeus kuntien kaavaratkaisuihin samoilla perusteilla (MRL 191§). Kuntaliitto esittää lausunnossaan, että maakuntien valitusoikeus pitäisi rajata maakuntakaavan vastaisuuteen. Kuntaliiton mukaan säännöksen ”väljä muotoilu voi mahdollistaa tulkinnan maakunnan kattavasta valitusoikeudesta kuntien em. päätöksistä, kun nykytilanteessa valitusoikeus rajoittuu maakunnan liiton tehtävään eli siihen, noudattaako kunnan päätös maakuntakaavaa”. Samaa toistetaan monissa kuntien lausunnoissa. Tampereen, Espoon, Turun ja Kaarinan kaupungit katsoivat, että maakunnan valitusoikeus tulee rajata vain seikkoihin, joilla on merkittävää valtakunnallista tai maakunnallista merkitystä.

Uudistuksen jälkeen maakunnilla olisi siis valitusoikeus kuntien kaavoista ja rakennusjärjestyksestä, ellei sitä lakiluonnoksesta annettujen lausuntojen perusteella rajoiteta. Tällöin valitusoikeus määräytyisi kuitenkin sen mukaan, onko maakunnalla toimialansa perusteella oikeus valittaa, joten muutos olisi vain nimellinen. Maakuntien liitot eivät tietävästi ole käyttäneet valitusoikeuttaan laisinkaan, minkä vuoksi huoli maakunnan valitusoikeudesta tuntuu liioitellulta. Toisaalta tilanne selittynee sillä, että maakuntien liittojen päätöksentekijät ovat olleet selvästi kuntien edustajia, jolloin valitusoikeuden käyttäminen on saatettu kokea kiusalliseksi, eikä ristiriitatilanteissa ole ollut välttämättä tarvetta valittaa, jos valittajana on toiminut ELY-keskus. Maakuntauudistuksen myötä nämä roolit muuttuvat.

Maakunnan valitusoikeus kuntien poikkeamispäätöksistä ja suunnittelutarveratkaisuista

Maankäyttö- ja rakennuslain 193 §:n perusteella maakunnalla ei näyttäisi lähtökohtaisesti olevan valitusoikeutta kuntien poikkeamispäätöksistä ja suunnittelutarveratkaisuista. Valitusoikeus olisi mahdollinen vain, jos asia kuuluisi maakunnan toimialaan. Poikkeamispäätöksen tai suunnittelutarveratkaisun vaikutus maakuntakaavaan ja maakuntakaavan vastaisuus saattaisi siten joissakin harvinaisissa tilanteissa olla valitusoikeuden perusta. Osana vesitalouden tehtäviä maakunnille siirtyvät yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaiset tulvariskien hallinnan, patoturvallisuuden ja vesihuollon turvaamisen tehtävät. Epäselvää on sekin, voisiko tästä tehtävästä johtaa valitusoikeuden.

Pirkanmaan ELY-keskuksen lausunnossa esitetään, että maakunnan valitusoikeus mainitaisiin MRL 193 §:ssä sillä perusteella, että päätös vaikuttaa maankäytön suunnitteluun maakunnallisella tai valtakunnallisella tasolla. Keski-Suomen liiton mukaan jää epäselväksi, onko maakunnalla toimivaltaansa kuuluvissa asioissa muutoksenhakuoikeus kuntien poikkeamispäätöksistä.

Maakunnan valitusoikeus rakennus-, toimenpide tai maisematyöluvista sekä purkamislupapäätöksistä

Maakunnalle ei ole annettu valitusoikeutta näistä asioista, eikä näitä lupia ja päätöksiä koskevassa MRL-luonnoksen kohdassa mainita mitään toimivaltaisen viranomaisen valitusoikeudesta. Esimerkiksi rakennuksen purkamisluvasta on valitusoikeus vain Luovalla, vaikka kysymys olisi maakunnallisesti merkittävästä rakennuksesta. Etelä- Savon maakuntaliitto totesikin lausunnossaan myös maakunnalla olevan arvokkaiden rakennusten arvojen edistämässä intressi mm. maakuntakaavassa arvoitettavien ja osoitettavien maakunnallisten rakennuskohteiden kautta, joten pykälän toista momenttia tulisi muuttaa siten, että valitusoikeus asiassa on myös maakunnalla. Tulva-alueelle rakentaminen saattaa niin ikään olla maakunnan intressissä, koska sille kuuluu tulvasuojelu.

5. KUNNAN TEHTÄVÄT ALUEIDENKÄYTÖSSÄ

Maakuntaudistus ei juuri muuta kunnan ensisijaisia tehtäviä alueidenkäytössä. Kunnan on edelleen huolehdittava alueiden käytön suunnittelusta, rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta alueellaan sekä harjoitettava maapolitiikkaa. Näihin tärkeisiin tehtäviin kunnalla on oltava riittävät voimavarat ja asiantuntemus (MRL 20 §). Valtuustot hyväksyvät yleiskaavat (37 §) ja yleensä asemakaavatkin, mutta asemakaavojen osalta valtuuston päätösvalta voidaan kunnan johtosäännössä siirtää kunnanhallitukselle tai lautakunnalle (47 §). Kaavojen valmistelun yhteydessä on järjestettävä viranomaisneuvotteluja. Epäselvyys neuvotteluihin kutsuttavista tahoista sekä valtion viranomaisten asiantuntemuksen hajautuminen Luovaan ja maakuntaan voi toisaalta hankaloittaa yhteistyötä.

Kuntien yhteinen yleiskaava voidaan nykyisin antaa maakunnan liiton, tehtävään soveltuvan muun kuntayhtymän tai kuntien muun yhteisen toimielimen tehtäväksi (MRL 47 §). Maanomistaja voi huolehtia ranta-asemakaavaa koskevan ehdotuksen laatimisesta omistamalleen ranta-alueelle, mutta ranta-asemakaavan hyväksyy kunta (MRL 74 §). Maankäyttö- ja rakennuslain muutosluonnoksessa yhteisen yleiskaavan laatiminen ja hyväksyminen voidaan antaa tehtävään soveltuvan kuntayhtymän tai kuntien muun yhteisen toimielimen tehtäväksi (47 §), mutta ei maakunnalle. Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus totesi tältä osin lausunnossaan, ettei asiaa ole hallituksen esityksessä perusteltu. Yhteisen yleiskaavan laatiminen ja hyväksyminen soveltuvat ELY-keskuksen mukaan kuitenkin hyvin maakunnan tehtäviin, mikäli kunnat niin haluavat. Syynä hallituksen esityksen rajaukseen saattaa kuitenkin olla yleiskaavan rooli kuntakaavana ja maakunnan rooli kunnista itsenäisenä viranomaisena, kun taas vanhastaan maakuntien liitoissa kyse on ollut kuntien yhteistyöstä. Toisaalta kuntien rakennusvalvonta voidaan siirtää maakunnalle, jos kaikki maakunnan kunnat siihen suostuvat.

Kunnille on vuonna 2016 siirretty alueidenkäytön päätösvalta poikkeamismenettelyssä (MRL 196/2016 171 § ja 172 §). Poikkeamispäätöstä ratkaistessa on nykyisin voimassa olevan lain mukaan tarvittaessa pyydettävä ELY-keskuksen, muun valtion viranomaisen ja maakunnan liiton lausunto, jos poikkeaminen koskee merkittävästi niiden toimialaa. Jos poikkeaminen vaikuttaa merkittävästi naapurikunnan maankäyttöön, kunnan on pyydettävä myös naapurikunnan lausunto. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen lausunto on lisäksi aina pyydettävä, kun poikkeaminen koskee luonnonsuojelun kannalta merkittävää aluetta, rakennusuojelun kannalta merkittävää kohdetta tai aluetta tai maakuntakaavassa virkistys-, suojelu- tai liikennealueeksi varattua aluetta. MRL-luonnoksen mukaan lausuntoa on tarvittaessa pyydettävä valtion viranomaiselta ja maakunnalta, jos poikkeaminen koskee

merkittävästi niiden toimialaa. Lisäksi lausuntoa on pyydetty asianomaiselta viranomaiselta, jos asia koskee luonnonsuojelun kannalta merkittävää aluetta, rakennussuojelun kannalta merkittävää kohdetta tai aluetta; tai maakuntakaavassa virkistys-, suojelu- tai liikennealueeksi varattua aluetta. Tällainen toimivaltainen valtion viranomainen lienee yleensä Luova, ministeriö tai Liikennevirasto. Kunnille kulloisenkin toimivaltaisen viranomaisen määrittely voi olla haasteellista, ja selkeys tässä asiassa olisi perusteltua.

Kunnat päättävät myös luvan myöntämisestä suunnittelutarvealueilla, lisäksi ne myöntävät rakennusluvut ja rakennuksen purkamisluvat. Rakennusvalvonnan viranomaistehtäviä varten tulee kunnassa olla rakennusvalvontaviranomainen, jona ei voi toimia kunnanhallitus. Kuten aiemmin on todettu, rakennusvalvonta voidaan maakunnan kaikkien kuntien kanssa tehtävällä sopimuksella siirtää maakunnan toimivaltaan. Kuntien ja niiden itsehallinnon kannalta maakuntakaavoituksen siirtyminen kuntayhtymistä itsenäisiin maakuntiin on ehkä suurin muutos. Nykyiset maakuntien liitot ovat kuntayhtymiä eli kuntien yhteistyöelimä, tulevat maakunnat erillisiä itsehallintoalueita. Se merkitsee, että kuntien ja kuntayhtymien tehtäviä siirretään niiltä toiselle itsehallintoalueelle. Perustuslakivaliokunnan lausunnoissa on usein käsitelty tehtävien siirron edellytyksiä ja määritelty siirron edellytyksiä. Perustuslakivaliokunnan mukaan tehtäviä voidaan siirtää kunnilta pois lailla, jos siihen on hyvät perustelut eikä se tee kunnallista itsehallintoa merkityksettömäksi. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysasioiden siirrolle kunnilta maakuntiin on katsottu olevan perus- ja ihmisoikeuksien kannalta hyväksyttävät perusteet. Sosiaali- ja terveysasioiden siirtoa puolsi muun muassa se, että uudella itsehallintoalueella toimitetaan vaalit, jolloin kansanvaltakin toteutuu. Lausunnossa viitattiin myös siihen, että kunnille jää muita merkittäviä tehtäviä, ja siinä viitattiin kaavoitukseen tuollaisena tehtävänä. (PeVL 26/2017, ks. myös PeVL 22/2006, PeVL 67/2014 ja). Kunnille jää nyt kyllä niiden hoitama kuntakaavoitus, mutta maakuntakaavoitus siirtyy. Perustuslakivaliokunta ei nimenomaisesti käsitellyt maakuntakaavoituksen siirtämistä maakunnille. Valiokunnan lausunnossa tosin yleisesti todettiin, että maakunnan tehtävien määrittely on asia, joka kiistatta kuuluu lainsäätäjän poliittiseen harkintavaltaan.

Asia olisi kuitenkin ansainnut tarkemman arvioinnin sekä puoltavien että vastaan puhuvien argumenttien avaamisen. Maakuntakaavoitusta maakunnan tehtävänä voidaan toki puoltaa sillä, että maakuntakaavan kautta suodattuvat valtakunnalliset ja alueelliset tarpeet, mutta täysin irti kuntien kaavoituksesta ei maakuntakaavoitus voi kuntien itsehallinto huomioon ottaen olla. Tätä on hallituksen esityksessä yritetty kompensoida maakuntakaavoitusta varten perustettavalla maakunnan ja kuntien yhteistyöryhmällä (MRL 27 §).

Muutoksen jälkeen kuntakaavojen laillisuuden valvonta ei kuulu millekään nimetylle valtion viranomaiselle, ei siis maakunnallekaan. Valtion viranomaisten valitusoikeudet ovat vain sektoriperusteisia, silloin kun niitä on. Tämä merkitsee sitä, että kuntien vastuu alueidenkäytön menettelyjen ja sisältöjen laillisuudesta korostuu ja oikeudellisia rajoja on pohdittava tarkkaan, muun muassa oikeuskäytäntöä seuraamalla ja panostamalla koulutukseen entistä enemmän. Lisäksi kunnille olisi aiheellista järjestää asiassa oikeudellista neuvontaa.

Kunnilla on varsin laaja oikeus valittaa maakuntakaavasta, toisen kunnan kaavasta, rakennusjärjestyksestä, maisematyöluvasta, rakennuksen purkamisluvasta, poikkeamis päätöksestä ja suunnittelutarveratkaisusta, jos se on naapurikunta tai hanke vaikuttaa sen maankäyttöön.

Kunta on alueidenkäytön tärkein toimija, eikä maakuntaudistus tätä muuta sen omalla toimivaltaluueella suuntaan eikä toiseen. Kunta valmistelee kaavat ja päätökset, selvittää niiden vaikutukset lain edellyttämällä tavalla sekä noudattaa kaavojen ja päätöksenteon

oikeudellisia vaatimuksia. Sen kuuluu myös edistää alueellaan luonnon- ja maisemansuojelua. Kaavoitusmenettelyjen tulee edelleen tapahtua vuorovaikutuksessa eri tahojen kanssa.

6. VALTIONVALVONNASTA ITSEHALLINNON VAHVISTAMISEEN

6.1 Valtionvalvonnan kehitys kohti suurta järjestelmämuutosta

Rakennuslainsäädännön historiaa tarkastelemalla selviää, että kuntien valtaa kaavoituksessa ja alueidenkäytössä on vuosien saatossa vahvistettu, ja nykyisin kaavoitusvalta on kunnissa. Kaavojen alistusmenettely ja kaikenlainen valtion päätösvalta on, valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita lukuun ottamatta, jäänyt historiaan. Vuosien varrella kaupunkien ja kuntien on pitänyt alistaa kaavat ensin sisäasiainministeriön ja lääninhallituksen, sitten ympäristöministeriön ja alueellisen ympäristökeskuksen vahvistettaviksi.

Suuri järjestelmämuutos alkoi maankäyttö- ja rakennuslain säätämällä. Siinä alueidenkäytön valtionvalvontaa muutettiin merkittäväällä tavalla. Hallinnollisesta valtionvalvonnasta, joka perustui kaavojen vahvistamisvaltaan ja siinä yhteydessä valitusten käsittelyyn, siirryttiin malliin, jossa kuntakaavoja ei enää alisteta valtion vahvistettavaksi, vaan valtion tehtävä on valvoa ja ristiriitatilanteissa pyytää kuntaa oikaisemaan kaavaa ja/tai valittaa kaavasta tuomioistuimeen. Valta-asetelma muuttui ja kuntien itsehallintoa vahvistettiin: Rakennuslain aikana kuntien piti valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, mikäli valtion viranomainen jätti kaavan vahvistamatta. Kun maakuntakaavojen ja kuntien yhteisten yleiskaavojen alistamisesta ympäristöministeriön vahvistettavaksi luovuttiin (MRL 28/2016, ks. HE 114/2015 vp), ei lakimuutoksessa määritelty valitusoikeutta nimenomaisesti entiselle vahvistus- ja valitusviranomaiselle (ympäristöministeriölle), kuten kuntien kaavoitusta koskevissa muutoksissa oli tehty. Se, miten alistusmenettelyssä hoidetut ongelmatilanteet jatkossa ratkaistaisiin, oli kuitenkin syytä selvittää.²⁰

Toteutunut järjestelmämuutos on kääntänyt asetelman pääläelleen. Valtio ei enää käytä hallinnollista vahvistusvaltaa, mutta äärimmäisessä tilanteessa valtio voi käyttää sille annettua valitusoikeutta vaatimustensa perälautana lainalaisuuden ja yleisten intressien turvaamiseksi. Tämä Suomen malli, jossa valtion viranomaisen on jo ensiasteessa valitettava tuomioistuimeen, koska valtio ei voi käyttää hallinnollista valtaa vahvistus- tai tarkastamisvaltuuksilla, näyttää poikkeavan muissa maissa omaksutuista. Esimerkiksi Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa valtio vaikuttaa jo prosessin aikaisilla hallinnollisilla keinoilla. Suomessa tehdyt muutokset korostavat valitusoikeuden merkitystä.

Alistusmenettelyyn on ollut perusteensa. Sillä pyrittiin turvaamaan kaavoituksen laillisuus sekä yleisten ja yksityisten intressien lainmukainen painotus kaikissa maan voimavaroiltaan heterogeenisissa kunnissa. Vaikka teoreettisesti alistusmenettelyssä voitiin puuttua myös tarkoituksenmukaisuuskysymyksiin, käytännössä valvonta kiinnittyi nimenomaan laillisuuteen.²¹ Maankäyttö- ja rakennuslakia säädettäessä vahvistettiin merkittävästi kuntien päätösvaltaa ja painotettiin valtion viranomaisten asiantuntijaroolia ja suunnittelun vuorovaikutteisia menettelyjä, joiden avulla ristiriitoja ajateltiin voitavan ehkäistä ennakkollisesti.

²⁰ Ks. Auvo Haapanala: Maakuntakaavoituksen vahvistusmenettelyn vaihtoehdot. Ympäristöministeriön raportteja 1/2015.

²¹ Erilaisista kuntien kokemuksista tältä osin Prusi, Tuija: Kuntien itsehallinnollinen asema kaavoituksessa. Acta Universitatis Tamperensis 1840. Tampere 2013 ja siinä mainitut ympäristöministeriön toimesta tehdyt selvitykset.

Edelleen vuonna 2017 ELY-keskusten rooli muutettiin (230/2017) niin sanotun konsultoivan roolin mukaiseksi ja ELY-keskusten valitusoikeutta rajoitettiin.²² Tämän muutoksen myötä kaikkien viranomaisten valitusoikeus määräytyy niiden toimialan perusteella eli viranomaisen voi valittaa kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevasta päätöksestä omaan toimialaansa kuuluvissa asioissa, eikä ELY-keskuksella ole enää laissa erikseen määriteltyä valitusoikeutta. (MRL 191 §). Samassa yhteydessä ELY-keskuksen toimiala määriteltiin uudella tavalla. Sille aiemmin kuulunut velvoite valvoa alueidenkäytön lainalaisuutta rajattiin vaikutuksiltaan valtakunnallisiin ja merkittäviin maakunnallisiin asioihin (MRL 18 §).

Samassa lakimuutoksessa kuntien yleiskaavoja ja detaljikaavoja koskeva neuvotteluveto rajattiin koskemaan vain valtakunnallisia ja merkittäviä maakunnallisia asioita sekä valtion viranomaisen toteuttamisvelvollisuuden kannalta tärkeitä asioita. Lakimuutos tuli voimaan 1.5.2017, eikä sen vaikutuksia ole vielä arvioitu. ELY-keskusten kaavajuristipäivillä Turussa lokakuussa 2017 kävi ilmi, että muutos näkyy ainakin siten, että ELY-keskusten toimesta valituksia ei enää ole tehty tilanteissa, joissa aiemmin olisi valitettu lainvastaisuusperusteella. Tapauksissa on ollut kyse esimerkiksi sellaisesta rantarakentamisen mitoituksesta, minkä ELY-keskus on katsonut vaarantavan maanomistajien tasapuolisen kohtelun²³.

Nykyään ELY-keskuksella on kuitenkin edelleen oikeus valittaa myös maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesta luvan myöntämisestä tai suunnitelman hyväksymisestä koskevasta päätöksestä sillä perusteella, että päätös on luonnonsuojelulain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastainen. (LSL 63 §). ELY-keskuksella on siis oikeus valittaa luonnonsuojelulain nojalla esimerkiksi kaavapäätöksestä, jos se on luonnonsuojelulain vastainen.

Valtion sektoriviranomaisten kritiikki vuonna 2017 voimaan tullutta MRL:n muutosta (230/2017) kohtaan oli ankaraa. Esimerkiksi Museoviraston lausunnossa (31.08.2016 MV/6/03.00.00/2016) todetaan, että ELY-keskuksilla on ollut tärkeä tehtävä niin kulttuuriperinnön ja -maiseman arvojen turvaajana kuin laajemmin kaavoituskäytännön valtakunnallisen yhtenäisyyden edistäjänä. Museovirasto arveli, että ELY-keskusten ohjaustehtävän poistamisella voi olla negatiivisia vaikutuksia kulttuuriympäristöön ja sen säilymiseen valtakunnallisella tasolla. Uudistuksella valtion mahdollisuus puuttua kuntakaavoitukseen tilanteissa, joissa kaavoitus voi olla ilmeisen lainvastaista mutta kyseessä ei ole valtakunnallisesti taikka maakunnallisesti merkittävä asia, heikkenee merkittävästi. Museovirasto katsoi tällä uudistuksella vastuun kaavoituksen laillisuusvalvonnasta siirtyvän käytännössä vain kansalaisille ja järjestöille. Se esittikin, että valitusoikeuden säilyttämistä vielä harkittaisiin ja valitusten kohdentaminen MRL:n toimivuuden kannalta keskeisiin asioihin pyrittäisiin hoitamaan kehittämällä ELY-keskusten hallinnollista ohjaamista.

Liikennevirasto kiinnitti lausunnossaan (6.9.2016 LIVI4108/00.03.03.2016) huomiota siihen, että liikenneasioissa ELY-keskukset ovat tienpitoviranomaisia. Alueidenkäytön ohjaustehtävän ja laillisuusvalvonnan poistaminen ja edistämistehtävän korostaminen ovat merkittäviä muutoksia. Liikenneviraston mielestä ELY-keskuksen kaavatehtävän valvonnan poistamista tulisi vielä harkita. ELY-keskusten alueidenkäytön ohjaus- ja valvontatehtävä on mahdollistanut turvallisten ja hyvien ratkaisujen valinnan. ELY-keskuksen tehtävien muutos tarkoittaa sitä, että muiden liikenteestä vastaavien ja muiden viranomaisten on seurattava kaavoitusta entistä tiiviimmin sekä varattava tähän riittävät resurssit.

Myös korkein hallinto-oikeus ja hallinto-oikeudet vastustivat ELY-keskusten valitusoikeuden rajoittamista. Korkeimman hallinto-oikeuden lausunnon mukaan (15.8.2016 H256/2016)

²² Kerkkänen, Anu: Muistio ELY-keskusten roolin muuttaminen konsultoivaksi maankäyttö- ja rakentamisasioissa Ympäristöministeriö 3.2.2016

²³ ELY-keskusten kaavajuristipäivät Turussa 25.10.2017.

malli vaikuttaa tuomioistuimen ja muun laillisuusvalvonnan rooleihin. Ensinnäkin ELY-keskusten valitusoikeuden rajoittaminen heikentäisi mahdollisuuksia varmistaa myös tulevaisuudessa, että lakia sovelletaan kunnissa yhdenmukaisesti. KHO totesi, että ELY-keskusten valitukset ovat pääosin perustuneet asiantuntevaan harkintaan ja menestyneet tuomioistuimissa hyvin. Lisäksi korkein hallinto-oikeus painotti, että viranomaisten valitusoikeus kuuluu hallintoprosessin keskeisiin perusrakenteisiin ja se turvaa erisuuntaisten yhteiskunnallisten intressien toteutumisen osana hallinnon lainalaisuusvalvontaa. KHO ei myöskään voinut kannattaa ehdotusta, jossa viranomaisen valitusoikeus jäisi tapauskohtaisesti tulkittavaksi ja suorastaan epäselväksi.

MRL:n uudistuksella oli myös puoltajia. Etenkin Kuntaliitto lausunnossaan (Dnro 1187/03/2016, 8.12.2016) ja monet kunnat puolsivat uudistusta. Rakennusteollisuus RT ry puolestaan katsoi lausunnossaan 6.9.2016, ettei muutos ollut valitusoikeuden rajaamisen osalta riittävä. Rakennusteollisuuden mukaan muutos oli epäselvä ja tulkinnanvarainen ja johtaa siihen, että valitusviranomaisessa jouduttaisiin tutkimaan jokaisessa tapauksessa ensin, onko kysymys ”merkittävästä maakunnallisesta asiasta” vai ei, ja vasta sen jälkeen voitaisiin ratkaista valituksen tutkiminen. Rakennusteollisuus esitti valitusoikeuden poistamista kokonaan. Toisaalta rakennusteollisuus totesi, että valitusoikeus tulisi kaikissa asioissa rajata vain valtakunnallisesti merkittäviin asioihin, ja valitusoikeus tai sen rajaaminen tulisi kirjata lakiin selkeästi tulkintaongelmien välttämiseksi.

Korkein hallinto-oikeus ja Rakennusteollisuus pitivät kumpikin sääntelymallia valitusoikeuden kannalta epäselvänä ja ehdottivat selkeyden parantamista. Valitusoikeuden tarpeen osalta lausunnot ovat selvästi eri mieltä. Se on ymmärrettävää, koska korkein hallinto-oikeus katsoo asiaa riippumattomana tuomioistuimena ja oikeusvaltion ylläpitäjänä se tarkastelee asiaa lainalaisuuden noudattamisen lähtökohdista, ja Rakennusteollisuus tarkastelee asiaa oman toimialansa lähtökohdista, lähinnä hankkeiden edistämisen näkökulmasta.

Maakuntauudistuksessa ELY-keskusten nykyistä maankäyttö- ja rakennuslakiin perustuva valitusoikeutta ei siirretä millekään organisaatiolle. ELY-keskusten tehtäviä koskeva maankäyttö- ja rakennuslain 18 §, johon valitusoikeudet perustuvat, esitetään kumottavaksi, Luonnonsuojelulakiin kuitenkin jää valtion viranomaiselle oikeus valittaa luonnonsuojelulain vastaisuuden perusteella (LSL 63 §), ja tämä valitusoikeus kuuluu Luovalle. Huoli maankäyttö- ja rakennuslakiin perustuvan valvonnan ja siihen kytketyn valitusoikeuden poistamisesta näkyy MRL-luonnoksesta ja sen 18 §:stä annetussa lausuntopalautteessa.

Kriittisesti uudistukseen tältä osin suhtautuivat ELY-keskukset, maakuntien liitoista Pohjois-Pohjanmaan, Etelä-Pohjanmaan, Pirkanmaan ja Etelä-Karjalan liitot, Museovirasto, Maanmittauslaitos, Suomen luonnonsuojeluliitto ja Asianajajaliitto. Lausunnoista on ympäristöministeriössä 3.7.2017 tehty muistio, josta ilmenee seuraavaa.

- ELY-keskukset arvostelivat kaavoituksen ja rakentamisen valvonnasta luopumista ja sitä koskevan vaikutusarvioinnin riittämättömyyttä. Pirkanmaan, Varsinais-Suomen, Uudenmaan, Pohjanmaan, Pohjois-Pohjanmaan, Etelä-Pohjanmaan, Lapin, Etelä-Savon, Pohjois-Savon ja Kainuun ELY-keskukset totesivat, ettei valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden valvominen kokonaisuutena kuuluisi uudistuksen jälkeen enää minkään viranomaisen vastuulle.
- Museovirasto totesi, ettei alueidenkäytön kokonaisuutta muutoksen jälkeen valvota keskitetysti missään, mikä on omiaan johtamaan sektori- ja aluekohtaisten erojen syntymiseen kaavoitusratkaisuihin. Museovirasto esitti edelleen tutkittavaksi, olisiko syytä säätää kuntakaavoituksen oikeudellisen valvonnan tehtäviä maakunnalle.

- Maanmittauslaitos arvosteli ELY-keskusten tavoin kaavoituksen ja rakentamisen valvonnasta luopumista ja sitä koskevan vaikutusarvioinnin riittämättömyyttä. Myös se totesi, ettei valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden valvominen kokonaisuutena kuuluisi minkään viranomaisen vastuulle.
- Pohjois-Pohjanmaan ja Pirkanmaan liitot katsoivat, ettei maankäytön suunnittelun kattavaa oikeudellista valvontaa tule jättää pois lainsäädännöstä. Ne totesivat maankäytön suunnittelun edellyttävän kokonaisvaltaista arviointia, joka ei ole esityksen mukaan minkään sektoriviranomaisen toimivallassa. Etelä-Pohjanmaan liitto piti ongelmallisena, ettei valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden valvominen kokonaisuutena jatkossa kuuluisi minkään viranomaisen vastuulle.
- Etelä-Karjalan liitto katsoi, että mikäli ELY-keskusten kuntien alueiden käytön suunnittelua ja rakennustoimen järjestämistä koskeva ohjaustehtävä poistetaan kokonaan, maakunnan ja kuntien kaavoitusyhteistyötä tulee tiivistää muilla keinoin, jotta maakuntakaavan ja kuntien kaavoituksen tiivis yhteys ja samansuuntainen valmistelu varmistetaan.
- Tervon kunta oli huolissaan, kuinka varmistetaan riittävä ohjaus ja ennaltaehkäisevä vaikuttaminen, kun mm. ympäristöministeriön kannalta keskeinen toimiala on jämmässä kuntiin.
- Suomen luonnonsuojeluliiton mielestä muutos on perusteeton. Se katsoi, että kuntien kaavapäätösten valvonta tulee järjestää maakunnan tai Valtion lupa- ja valvontaviranomaisen lakisääteiseksi tehtäväksi. Ehdotus ei ole kansalaisten tai ympäristön näkökulmasta tasapuolinen, sillä muutos heikentää merkittäväällä tavalla yleisten (ympäristö-) etujen huomioon ottamista, kaavan valmistelun ja päätöksenteon asian tuntijuutta sekä erityisesti päätösten laillisuusvalvontaa. Laillisuusvalvonnan heikentyessä valtaa siirtyy tosiasiasa yleiseltä edulta yksityisille, valtiolta kunnille ja kansalaisilta yrityksille. Käytännössä valvonnan lakkauttaminen johtaa siihen, että vastuu päätösten valvonnasta jää yhä laajemmin kansalaisille ja järjestöille. Ympäristön näkökulmasta maankäytön suunnittelun merkitys ympäristöllisenä ohjauskeinona tulee jatkuvasti korostumaan, jolloin olisi ensiarvoisen tärkeää huolehtia siitä, että myös valtiolla on riittävät välineet alueiden käytön ohjaamiseen ja päätöksenteon valvontaan.
- Suomen Asianajajaliitto katsoi, ettei hallituksen esityksen luku 2.3.8. (kuntien alueidenkäytön suunnittelun ja rakennusvalvonnan järjestämisen edistäminen) anna vastausta siihen, miten valvontaoikeus vaikutuksiltaan valtakunnallisissa ja merkittävässä maakunnallisissa asioissa varmistetaan ja järjestetään jatkossa. Asianajajaliiton mukaan asiaan tulisi kiinnittää vielä huomiota jatkovalmistelussa.

Myönteisesti uudistukseen suhtautuivat Suomen Kuntaliitto, eräät suuret kaupungit ja Hollolan kunta.

- Suomen Kuntaliitto piti hyvänä suuntauksena, että ELY-keskusten lakkauttamisen myötä niiden kuntakaavoitukseen ja kuntien rakennusvalvontatoimeen liittyvät tehtävät siirretään maakuntiin konsultoivan roolin mukaisena ja että niihin liittyvä valtion viranomaisen valvontatehtävä lakkautetaan.
- Tampereen, Espoon ja Vaasan kaupungit ja Hollolan kunta kannattivat MRL 18 §:n kumoamista.

Myönteisesti uudistukseen suhtautuivat myös Rakennusteollisuus RT ry, Suomen Kiinteistöliitto ja MTK.

- Rakennusteollisuus RT ry katsoi ELY-keskusten viivästyttäneen ja jopa estäneen elinkeinoelämän hankkeita. Se piti tärkeänä, että uusi järjestelmä nimenomaan edis-

tää elinkeinoelämän hankkeita, sen sijaan, että hankkeita estetään. Suomen Kiinteistöliitto piti lakiehdotusta erittäin hyvänä siltä osin, kun ehdotetaan ELY-keskusten lakkauttamista ja niille kuuluneiden kuntakaavoitukseen ja kuntien rakennusvalvontatoimeen liittyvien tehtävien siirtoa maakuntiin. Erittäin tärkeänä Kiinteistöliitto piti sitä, että maakuntien tehtävä rajautuu vain konsultoivaan rooliin. MTK piti päätösvallan siirtymistä ELY-keskuksilta kunnille hyvänä asiana. Sen mukaan maakunnan roolin tulee olla konsultoiva.

AAMU-hankkeessa on kartoitettu pilottialueilla osallistujien näkemyksiä uusista viranomaisrooleista ja viranomaisten yhteistyöstä.²⁴ Sitä varten järjestettiin keskustelutilaisuuksia, joissa oli mukana maakuntien liittojen ja ELY-keskusten edustajia sekä kuntien suunnitteluasiantuntijoita ja -päälliköitä. Tilaisuuksissa käydyissä keskusteluissa katsottiin, että keskeisenä haasteena muutoksessa tulee olemaan ELY-keskuksissa olevan osaamisen siirtyminen ja korvaaminen. Nykyisin ELY-keskusten katsottiin tuovan prosessiosaamista kuntiin, jolloin voidaan välttää päätösten mahdollinen kaatuminen muotovirheisiin. Kunnat ovat voineet tähän asti käyttää ELY-keskusten laajaa asiantuntemusta hyödykseen. Tällä hetkellä erilaisia näkökulmia sovitetaan toisiinsa ja valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin ELY-keskuksen sisällä esimerkiksi lausunnon laatimisen yhteydessä, mistä on ollut hyötyä ja apua.²⁵

6.2 Valvonnan tarpeesta ja katvealueista

Ympäristöministeriö ja Suomen Kuntaliitto ovat selvittäneet maankäytön ristiriitatilanteita eri tavoin, ja asiasta on tehty selvityksiä ja tutkimuksia.²⁶ Tuija Prusin tarkastelee väitöskirjassaan kunnallisen itsehallinnon asemaa kaavoituksessa ja kartoittaa myös toimijoiden käsityksiä kunnallisen itsehallinnon asemasta kaavoituksessa.²⁷ Kaavavalitukset ja muut alueiden käyttöä koskevat valitukset ja niissä menestyminen ei luonnollisesti anna kokonaisvaltaista kuvaa maankäyttöpäätöksiin liittyvistä oikeudellisista ongelmista. Selviä suuntaviivoja niistä kuitenkin löytyy. Ainakin valituksia tehdään vain vähän, keskimäärin noin 10 %:sta asemakaavapäätöksistä valitetaan hallinto-oikeuksiin ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi päättyy noin 3 % asemakaavapäätöksistä. ELY-keskukset ovat olleet tutkimuksen mukaan valittajina 4,1 %:ssa kaikista valituksista ja muut viranomaiset, kuten esim. Museovirasto ja Liikennevirasto ja Metsähallitus, noin 1,2 %:ssa. ELY-keskusten valituksista hyväksyttiin hallinto-oikeudessa 80 %. Parhaiten ELY-keskukset menestyivät yleis- ja rantayleiskaavavalituksissa, joista hyväksyttiin jopa 95 % (YM 19/2013 s. 23). Muiden viranomaisten kuin ELY-keskusten valituksista hyväksyttiin 63 %.

Yleisin menettelyllinen ja menestynyt valitusperuste näyttää olevan selvitysten riittämättömyys.²⁸ Valituksen menestyminen sisältökysymyksissä tarkoittaa usein, ettei riittävää painoarvoa ole annettu maakunta- tai yleiskaavalle eikä aina valtakunnallisille alueidenkäyttötavoitteillekaan. Ranta-alueiden kaavoissa maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun loukkaaminen näyttää toimivan usein kaavan kumoamisen perusteena.²⁹

²⁴ Hankkeessa on 4 pilottialuetta, joita ovat Pohjois-Pohjanmaa, Pohjois-Savo, Varsinais-Suomi sekä Kymenlaakso.

²⁵ Rekola – Päivinen – Kervinen – Oinonen – Rehunen – Reinikainen - Riipinen 2017: Katsaus alueidenkäytön toimijoiden roolien ja yhteistyön nykytilaan - Alueidenkäytön suunnittelu ja maakuntaudistus (AAMU) hankkeen nykytilakatsaus.

²⁶ Heikki Holopainen, Kimmo Huttunen, Kimmo Malin ja Hanna Partinen. Muutoksenhaku maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa. Tarkastelussa kaavat, suunnittelutarveratkaisut ja poikkeamispäätökset sekä valituslupa-asiat. Ympäristöministeriön raportteja 19/2013; Wähä, Susanna: Hallinto-oikeuksien asemakaavaratkaisujen kumoutumisperusteet 2001–2005. Ympäristöministeriön raportteja 18/2006, Helsinki 2006 sekä Kimmo Malini tutkimuksessa Muutoksenhaku kaava-asioissa. Hallintotuomioistuimet 2003–2006. Ympäristöministeriön raportteja 9/2008. Ks. myös Mäkinen, Eija: Kunnallisvalitus – Kiusantekoa vai tarpeellista valvontaa ja oikeusturvaa. Edita Prima Oy, Helsinki 2010.

²⁷ Prusi, Tuija: Kuntien itsehallinnollinen asema kaavoituksessa. Acta Universitatis Tamperensis 1840. Tampere 2013.

²⁸ Mäkinen 2016.

²⁹ Heikki Holopainen, Kimmo Huttunen, Kimmo Malin ja Hanna Partinen. Ympäristöministeriön raportteja 19/2013, s. 28.

Korkein hallinto-oikeus on tiedotteessaan 12.1.2016 käsitellyt viranomaisten valitusoikeutta ja todennut, että viranomaisten valituksia on vain vähän ja niissä tulee usein esiin merkittäviä oikeuskysymyksiä, joissa on tarvetta lainsoveltamisen ohjaamiseen.³⁰ Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan viranomaisten valitusoikeudella on paikkansa lainsoveltamisen ohjaamisessa.

Kaavan kumoutuminen selvittämiselvöllisyyden vuoksi kertoo, ettei viranomaisneuvotteiluista huolimatta selvittämisen tarpeesta ole päästy neuvotteluissa yksimielisyyteen ja valitus on toiminut eräänlaisena perälautana. Selvittämisellä on suuri merkitys sille, että kaavan sisältövaatimuksia voidaan arvioida, ja siksi menettely ja sisältö liittyvät toinen toisiinsa.³¹

Konkreettisenä valvontatarvetta osoittavana asiana voi nostaa esille rantarakentamisen. Rantarakentamisen mitoitus on tärkeä erityisesti maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun ja luonto- ja virkistystarpeiden turvaamiseksi. Yhdenvertaisuus on tärkeä oikeusvaltiollinen vaatimus, jonka toteuttamista ei tulisi jättää vain naapureiden tehtäväksi. Naapureiden ei voida myöskään aina olettaa tuntevan yksittäisen luvan tai kaavapäätöksen vaikutuksia maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudessa heidän omiin mahdollisuuksiinsa saada vastaava rakentamisoikeus eikä sitä, toimiiko päätöksenteko asiassa laillisesti.

ELY-keskusten rantayleiskaavoja koskevista valituksista on hyväksytty peräti 95 prosenttia. Myös suunnittelutarvealuetta koskevat ELY-keskusten valitukset ovat menestyneet hyvin. ELY-keskusten tekemistä myönteisiä suunnittelutarveratkaisuja koskevista valituksista 72 % on hyväksytty. Eniten suunnittelutarveratkaisuja kumotaan maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun, liian tehokkaan rakentamisen tai rakennuspaineen vuoksi.³² Ongelma ei siten ole valitusoikeuden käytössä vaan ensiasteen päätöksenteossa, mikä korostaa oikeudellisen osaamisen, ohjauksen ja neuvonnan merkitystä.

Maakuntauudistus tarkoittaa sitä, että kuntien päätösten laillisuutta voivat valituksin valvoa, päätöksestä riippuen, joskus sektoriviranomaiset, kuntalaiset, hankkeen toteuttajat ja kilpailijat, tai kulttuuri- ja ympäristöjärjestöt.

On kuitenkin huomattava, että aina, kun hanketta viedään eteenpäin, ei vielä ole asukkaita, eikä välttämättä naapureitakaan, joilla olisi intressi valvoa hanketta. Kaikkialla maassa ei myöskään ole aktiivisia järjestöjä, jotka valvoisivat tärkeitä intressejä. Tällaisissakin tapauksissa saatetaan tehdä pitkälle vaikuttavia ratkaisuja. Liikenneviraston tulisi valvoa liikenneturvallisuutta, mutta onko sillä resursseja toimia lukuisten kuntien ja maakuntien alueella ja miten se pysyy ajan tasalla siitä, mitä sadoissa kunnissa tapahtuu? On jossain määrin epäselvää, olisiko maakunnalla valvontatehtävä liikenneasioissakin ja miten se ristiriitatilanteissa mieltää roolinsa, kun sen tehtävänä on edistää kuntien alueidenkäyttöä. Sääntely kaipaisi tältä osin täsmentämistä, ja kuntien ja maakuntien koulutuskin on tarpeen. Entä kuka huolehtii melun, tärinän ja ilmanlaadun huomioon ottamisesta alueidenkäytössä, jos näitä ei riittävästi oteta huomioon kunnissa? Entä räjähtämisvaaraa ja muita riskejä aiheuttavien vaarallisten toimintojen sijoittamisesta? Mikään valtion viranomaistaho ei valvo sitä, että erilaisia laissa lueteltuja eri suuntiin vieviä intressejä sovitetaan yhteen lain tarkoittamalla tavalla. Mikään valtion viranomainen ei valvo yleisesti lainalaisuutta. Eri intressien yhteensovittaminen lainmukaisella tavalla jää kokonaan päätöksentekijän oman vastuun varaan, ja siihen on vain luotettava.

³⁰ <http://www.kho.fi/fi/index/ajankohtaista/tiedotteet/2016/01/viranomaisittatuleevainvahanvalituksiakorkeimpaanhallinto-oikeuteen.html>

³¹ Selvittämiseen liittyvästä problematiikasta kootusti ks. Prusi: 329–34.

³² Heikki Holopainen, Kimmo Huttunen, Kimmo Malin ja Hanna Partinen. Ympäristöministeriön raportteja 19/2013.

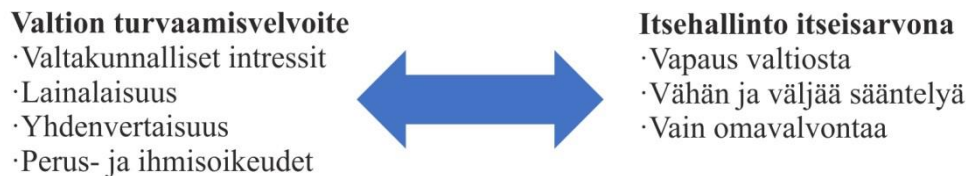
Ympäristöperusoikeuden edellyttämällä tavalla vuorovaikutus on tärkeää. Tässä nyt käsitellyssä olevassa lakiluonnoksessa on tärkeä pyrkimys edistää viranomaisten ja muiden toimijoiden yhteistyötä ja uudenlaisia ohjausmalleja ja pyrkiä välttämään asioiden viemistä tuomioistuimeen. Siitä huolimatta oikeusvaltiollisiin periaatteisiin kuuluu, että viranomaisille on säädetty vastuu ja velvollisuus valvoa lainalaisuutta.

6.3 Oikeusvaltiolliset vaatimukset ja perustuslakiarviot

Lainalaisuuden ja perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoite ja itsehallinto

Maakuntauudistuksen yhteydessä tehtävässä muutoksessa valtion roolin muutos alueidenkäytössä on suuri, vaikka muutoksen juuret ovatkin jo aiemmissa maankäyttö- ja rakennuslain muutoksissa. Nyt on kuitenkin tarpeen kysyä, kuinka pitkälle itsehallinnon vahvistamisen suuntaan voidaan mennä, jotta valtio ei laiminlyö omia velvoitteitaan? Valtion tehtävä on huolehtia lainalaisuudesta, perusoikeuksien turvaamisesta ja kansainvälisistä velvoitteista. Näitä tehtäviä hoitaa monilla aloilla Luova. Sille ei kuitenkaan tule vastuuta alueidenkäytön kokonaisuudesta. Seuraavassa kuvataan asetelmaa ja esitetään, että valtion turvaamisvelvoitteen ja itsehallinnon itseisarvon välille pitäisi löytää tasapaino.

Kaavio 1. Valtion turvaamisvelvoitteen ja itsehallinnon itseisarvon välinen tasapaino



Lakiluonnoksen johtopäätöksenä voi todeta, että tällä lainmuutoksella valtion valta alueidenkäytön kokonaisuasetelmassa lakkaa. Se muuttuu sektoriperusteiseksi ja sattumanvaraiseksi, ja toimivallat ovat monin osin epäselviä. Näyttää siltä, ettei valtiolla ole mahdollisuutta kunnolla toteuttaa sille perustuslaissa ja laissa asetettua velvoitetta huolehtia lainalaisuuden ja perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisesta. Käsiteltävänä olevassa lainmuutoksessa painottuu itsehallinto, tavoite, joka on ollut viime vuosina vallalla ja monin osin myös hyvin perustellusti. Valtion rooli tässä kokonaisuasetelmassa ei kuitenkaan näytä tasapainoiselta vaan varsin heikolta. Se ei kuitenkaan ainakaan ympäristövaliokunnan mukaan ole tavoitteena, koska valiokunta painottaa lausunnossaan esimerkiksi valtakunnallisten alueidenkäyttövelvoitteiden merkitystä³³. Lainalaisuuden sekä perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen ei hallituksen esityksessä ole ollut laajemmin arvioitavana, vaan siinä vain viitataan toimijoiden velvollisuuteen noudattaa lakia, mikä sinänsä on tärkeää.

Valtion tehtävä huolehtia hallinnon lainalaisuuden toteutumisesta ja perusoikeuksien turvaamisesta tarkoittaa sitä, että valtion edellytetään luovan järjestelmän, joka riittävällä varmuudella turvaa maankäyttö- ja rakennuslain säännösten oikean soveltamisen perusoikeusmyönteisellä tavalla. Tämä ei estä sitä, että päätösvalta on kunnissa ja maakunnissa, päinvastoin. Mallin tulee tukea lainmukaista päätöksentekoa ja itsehallinnollista toimintapautta kunnissa ja maakunnissa.

³³ Ympäristövaliokunnan lausunto valtakunnallisten alueidenkäyttövelvoitteiden uudistamisesta YMV. 28/2017 O49/2017 vp, jossa niiden merkitystä painotetaan.

Maankäytön ja rakentamisen alalla valtion on valvottava ja toteutettava myös kansainvälisiä sopimuksia ja erityisesti EU-oikeuden velvoitteita. Euroopan unionin oikeus edellyttää, että valtion viranomaisilla on keinot turvata EU-oikeuden tehokas toteuttaminen silloinkin, kun toimivalta on itsehallinnollisella alueella. Alueidenkäytössä EU-oikeudellisia velvoitteita voi aiheutua vaikkapa ympäristön laatuormeista, kuten melusta, ilman laadusta ja vesistövaikutuksista, ylipäänsä monista direktiiveistä, kuten vaikkapa luontodirektiivistä (92/43/EEC 21.5.1992) ja sen vaikutuksista. Toimivalta voi hyvin olla kunnassa tai maakunnassa, mutta toimivallan antaminen itsehallinnolliselle alueelle ei vapauta valtiota sen omasta velvoitteesta huolehtia, että EU-oikeus toteutetaan tehokkaasti.³⁴

Lainalaisuuden ja perusoikeuksien turvaamiseen liittyvä oikeusvaltiollinen tehtävä on maakuntaudistuksessa määritelty Luovalle sen toimialaan kuuluvissa asioissa. Luovalla on vastuu perusoikeuksien turvaamisesta, myös silloin, kun tehtävä on annettu itsehallinnollisille toimielimille, kuten maakunnalle ja kunnille. Vastuu tarkoittaa valvontaa ja siihen kytkeytyvää mahdollisuutta valvoa yleisiä intressejä ja lain noudattamista tarvittaessa valituksin. Luovan toimialan rajaukset ovat ainakin alueidenkäytön osalta velvoitteiden toteuttamisen kannalta osin ongelmallisia.

Perustuslakiarvioista ja perusoikeuksien turvaamisen haasteista

Hallituksen aikaisempaan ns. KARALUSU-hankkeeseen, jossa muun muassa rajoitettiin ELY-keskuksen valitusoikeutta (230/2017) sisältyi perustuslakiarvio (HE 251/2016 vp), jossa todetaan ELY-keskusten valittavan harvoin ja menestyvän valituksissaan hyvin. Siinä todetaan, että ELY-keskukset toteuttavat osaltaan ympäristöperusoikeuden velvoitteita edistämällä, ohjaamalla ja valvomalla kuntien kaavoitusta, rakentamista ja muuta alueidenkäyttöä siten kuin maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetään. Arviossa päädyttiin kuitenkin siihen, etteivät muutokset heikennä ympäristöperusoikeuden toteutumista, koska perustuslain 20 § velvoittaa yhtä lailla myös kuntia, jotka vastaavat alueiden käytön suunnittelusta sekä rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta alueellaan.

Maakuntaudistuksen lakiluonnoksen yleisperustelujen perustuslakiarviossa on toistettu tämä KARALUSU-hankkeen yhteydessä tehty perustuslakiarvio valitusoikeuksien osalta (HE-luonnos s. 2019). Siinä todetaan, että kaavojen lakisäätteiset sisältövaatimukset eivät muutu, ja että eri sektoriviranomaiset, kuten luonnonsuojelu- tai museoviranomaiset, voivat vaikuttaa ennakkolisessä viranomaisyhteistyössä eikä niiden muutoksenhakuoikeutta rajoiteta.

Havainto kuntien vastuusta on tietenkin totta, mutta perustelu herättää vastaväitteitä. Jos näin katsotaan, kaikenlaista viranomaisten valvontaa voitaisiin perusoikeuden toteutumisen kannalta pitää tarpeettomana, koska viranomaisen on aina turvattava perusoikeudet toiminnassaan. Esimerkiksi nykyisten aluehallintoviraston (AVI) tai Valviran valvonta ei näin ollen olisi tarpeen esimerkiksi sosiaali- ja terveystoimen alalla eikä valvontaa tarvittaisi ylipäänsä millään alalla, onhan viranomaisten aina noudatettava lakia. Ympäristöperusoikeus tai omaisuudensuoja eivät ole perusoikeuksien turvaamisen kannalta toisarvoisia. Sosiaali- ja terveysasiat ovat tärkeitä yksilöitä koskevia asioita, kun taas alueidenkäytön tehtävät suuntautuvat tulevaisuuteen. Niillä luodaan edellytyksiä hyvälle ja toimivalle yhdyskuntarakenteelle, luonnon monimuotoisuudelle sekä terveelliselle ja turvalliselle ympäristölle ja turvataan samalla myös tulevia sukupolvia ympäristöperusoikeuden viitoittamalla tiellä.

³⁴ Tätä ilmentää esimerkiksi Italian ylimmän hallintotuomioistuimen (Consiglio di Stato) pyytämä ennakkoratkaisu asiassa C-301/12. Siinä oli kysymys mm. luontodirektiivin 9 ja 11 artiklojen soveltamisesta tilanteessa, jossa Milan-Malpensen lentokenttäaluetta laajennettiin ja kaavan vaikutukset merkitsivät tarvetta poistaa alue yhteisön tärkeinä pitämien alueiden luettelosta maanomistajan sitä vaatiessa ympäristön huononnettua siten, ettei alue direktiivin 6 artiklan 2–4 kohdan säännösten noudattamisesta huolimatta lopullisesti voinut enää myötävaikuttaa luontotyyppeihin sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojeluun tai Natura 2000 -verkoston aikaansaamiseen. Toimivalta oli Italian lain mukaan aluehallinnolla, mitä pidettiin mahdollisena, mutta tämä ei vapauttanut valtiota sen huolehtimisesta, että direktiiviä sovelletaan kunnolla ja tehokkaasti. Ks. Mäkinen 2016 s. 14.

Hallituksen esityksen perusteluissa (HE 251/2016 vp) todetaan lisäksi, että perusoikeusarvion kannalta merkitystä on myös sillä, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten valvontatehtävät koskisivat edelleen vaikutuksiltaan valtakunnallisia ja merkittäviä maakunnallisia asioita. Nyt kyseessä olevassa maakuntauudistukseen liittyvässä lakimuutoksessa tätä perustelua ei enää ole, koska valvonta poistetaan kokonaan ja vähäinen mahdollisesti jäljelle jäävä valvonta on sektoriperusteista.

ELY-keskuksen valitusoikeuden rajoittamista ei viety perustuslakivaliokuntaan, joten perustuslakivaliokunnan kannanottoa asiaan ei ole saatu. Perustuslain näkökulmasta on syytä huomioida ympäristöasioiden luonne, joka erottaa sen monista muista asioista. Ympäristöasioissa kyse on vahvoista yleisistä intresseistä, lukuisista ristikkäisistä yksityisistä intresseistä, ja päätöksistä, jotka vaikuttavat pitkälle tulevaisuuteen. Viranomaisen valitusoikeutta ympäristömenettelyjen osalta käsiteltiin Lauri Tarasti työryhmän selvityksessä, ja siinä todettiin viranomaisten valitusoikeuden perinne suomalaisessa järjestelmässä sekä sen tärkeys hallinnon lainalaisuuden turvaamisessa.³⁵ Saman voi todeta myös alueidenkäytön muusta päätöksenteosta.

Kaavoituksella luodaan erilaisten hankkeiden toteuttamisedellytyksiä, ja se on tärkeää. Samalla hankkeiden toteuttamiselle on tärkeää, että menettelyt ovat kunnossa, vaikutukset tunnetaan ja ristiriidat ratkaistaan asianmukaisella tavalla. Laillisten rajojen kunnioittaminen, toiminnan valvonta ja avoimuus kaikkiin suuntiin turvaa myös päätöksenteon legitimitettä.

Viranomaisten valitusoikeuden osalta on syytä huomata myös hallintolainkäyttölain 6.2 §, jonka mukaan viranomaisella on valitusoikeus, jos laissa niin säädetään tai jos valitusoikeus on viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi tarpeen. Sillä on läheinen yhteys maankäyttö- ja rakennuslain sääntelymalliin, jossa valitusoikeus monessa kohtaa on määriteltä viranomaiselle sen toimialalla. Ympäristöasioissa viranomaisen muutoksenhakuoikeuden tarpeellisuutta ja sen erillistä sääntelyä ei yleensä ole perustuslakivaliokunnan käytännössä kyseenalaistettu, mikä selittyy ympäristöasioiden luonteella ja viranomaisen valvontatehtävällä yleisen edun valvojana, jotka pikemminkin edellyttävät valvontaa, puuttomiskeinoja ja tarvittaessa valitusoikeuksia.³⁶

Ympäristölaeissa, myös maankäyttö- ja rakennuslaissa, on ollut tarpeen määritellä valvovat viranomaiset, joilla on valitusoikeus. Se on tärkeää, jotta toimivallat ovat selvät. Hallintolainkäyttölain 6 §:n 2 momentti toimii eräänlaisena varaventiilinä silloin, kun valitusoikeuksista ei ole erikseen säädetty.

Muutoksen vaikutukset tuomioistuinten ja laillisuusvalvojen tehtäviin

Vallanjakoperiaatteen mukaan eduskunta säätää lait, hallitus vastaa lakien toimeenpanosta ja riippumattomat tuomioistuimet osaltaan valvovat lainalaisuutta ja antavat oikeussuojaa. Tähän kokonaisuuteen kuuluu myös eduskunnan oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin hoitama hallinnon valvontatehtävä.

Maakuntauudistukseen liittyvässä lakiluonnoksessa määritelty valtion uudenlainen rooli vaikuttaa myös tuomioistuimen ja muun laillisuusvalvonnan rooleihin. Korkein hallinto-oikeus kirjoitti ELY-keskuksen valitusoikeuden rajoittamista koskevasta lakiluonnoksesta antamassaan lausunnossa monista korkeimman hallinto-oikeuden työhön vaikuttavista seikoista. Korkein hallinto-oikeus ensinnäkin totesi, että ELY-keskusten valitusoikeuden rajoittaminen

³⁵ Lauri Tarastin arviointiryhmän raportti Ympäristömenettelyjen sujuvoittaminen. Arvio toteuttamisvaihtoehdoista. 10.3.2015.

³⁶ Viranomaisen valitusoikeuden perusteena perustuslakivaliokunta painottaa perusteluina esimerkiksi oikeudenkäytön yhtenäisyyttä tai asian luonnetta. Näin esim. Ks. PeVL 48/2017 vp, PeVL 15/2011 vp, ja PeVL 58/2006 vp, PeVL 45/2006 vp.

heikentäisi mahdollisuuksia varmistaa myös tulevaisuudessa, että lakia sovelletaan kunnissa yhdenmukaisesti. Lisäksi korkein hallinto-oikeus painotti, että viranomaisten valitusoikeus kuuluu hallintoprosessin keskeisiin perusrakenteisiin ja se turvaa erisuuntaisten yhteiskunnallisten intressien toteutumisen osana hallinnon lainalaisuusvalvontaa. Korkein hallinto-oikeus arvosteli ehdotusta, koska siinä jäi tapauskohtaisesti tulkittavaksi ja suorastaan epäselväksi, onko viranomaisella valitusoikeus tietyssä tapauksessa. Mikäli viranomaisen valitusoikeutta supistettaisiin, pitäisi KHO:n mukaan kiinnittää huomiota valitusoikeuden rajoituksen selkeyteen ja yksiselitteisyyteen. Epäselvyydellä on vaikutusta prosessien pitkittymiseen ja tuomioistuimen työmäärään. Valitusoikeuden määräytymisen epäselvyyteen kiinnitettiin huomio myös muussa lausuntopalautteessa.

Maakuntauudistukseen liittyvässä maankäyttö- ja rakennuslain muutoksessa valitusoikeus on määritelty yleensä viittaamalla toimivaltaiseen viranomaiseen, vaikka viranomaisia koskevissa laeissa niille ei ole säädetty täsmällisesti määriteltyä valvontatehtävää ja/tai valitusoikeutta. Valitusoikeus määräytyy näin ollen viranomaisten toimialan, tehtävien ja vastuiden perustella sektoriperustalta.

Sektoriviranomaisen valitusoikeus on ympäristöasioissa sinänsä tärkeä, mutta kaavoituksessa ja alueidenkäytössä moninaisten intressien yhteensovittamista koskeva näkemys on välttämätön. Päätöksen lainmukaisuuden arviointi edellyttää erilaisten laissa määriteltyjen intressien punnintaa. Ristiriitatilanteissa päätöksentekijästä ulkopuolisen valitukseen oikeutetun asiantuntevan tahon osallisuus prosessissa voi helpottaa myös tuomioistuimen ratkaisutoimintaa, kun kaikki valitukset eivät ole yhden intressin edustajien valituksia.

Laillisuutta ja hyvää hallintoa valvovat myös yleiset laillisuusvalvojat, eli eduskunnan oikeusasiamies ja oikeuskansleri. Lisäksi suomalaisen perinteeseen kuuluu myös ylemmälle tai valvovalle viranomaiselle tehtävä hallintokantelu. Alueidenkäyttöön kohdistuvia kanteluja ovat käsitelleet ELY-keskukset ja aluehallintovirastot (AVI) niille laissa säädetyn valvontatehtävän perusteella. Maakuntauudistuksessa Luovalle ei ole säädetty alueidenkäytön yleistä valvontatehtävää, joten kanteluviranomaisia olisivat vain eduskunnan oikeusasiamies ja oikeuskansleri.

Eduskunnan oikeusasiamies on lausunnossaan nyt käsittelyssä olevasta lakiluonnoksesta todennut, että maakuntauudistuksessa kuntien kaavoituksen ja rakentamisen valvonta näyttäisi lakkaavan. Tämä merkitsee sitä, että ainoa kaavoituksen ja rakentamisen kanteluita tutkiva viranomainen olisi mahdollisesti ylin laillisuusvalvoja. Oikeusasiamiehen mukaan vakiintuneesti ylimmässä laillisuusvalvonnassa on kuitenkin korostettu sitä, että ylimmän laillisuusvalvonnan tulisi kohdistua valvonnan valvontaan eikä ylimmän laillisuusvalvojan tulisi olla ensisijainen ja ainoa viranomainen, joka tutkii kanteluita. Eduskunnan oikeusasiamies ehdottaakin, että sääntelyä täsmennettäisiin siten, että laissa säädettäisiin kattavasti ja yksiselitteisesti viraston toimivallasta tutkia kanteluita. Tällainen viranomainen olisi luontevasti Luova.

Kantelu ylimmälle laillisuusvalvojalle ei myöskään voi olla muutoksenhakuoikeuden korvike. Oikeusasiamies ei voi kumota tai muuttaa päätöstä eikä se samalla tavalla kuin tuomioistuin voi ottaa kantaa sisällöllisten vaatimusten toteutumiseen.³⁷

³⁷ Ks. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2016 s. 314–315.

7. JOHTOPÄÄTÖKSET

7.1 Selkeät toimivallat myös valvontaan

Arvioinnin lähtökohtana olivat maakuntauudistuksen oikeusvaltiolliset vaatimukset, joita oikeudelliselta kannalta tarkasteltuna ovat lainalaisuuden ja perus- ihmisoikeuksien turvaaminen, selkeä toimivallanjako ja järjestelmän toimivuus.

Maakuntauudistuksen tavoitteeksi on asetettu selkeä toimivallanjako kuntien, maakuntien ja valtion välillä. Tässä on monin kohdin onnistuttu. Esimerkiksi Luovan toiminta-ajatuksessa näkyy selvästi sille tavoiteltu tehtävä hallinnon lainalaisuuden ja perusoikeuksien turvaamisessa. Alueidenkäytössä päätösvalta on kunnissa ja maakunta päättää vain maakunnallisista asioista ja osaltaan edistää kuntien toimintaa. Tässä pyritään huomioimaan kunnallinen ja maakunnallinen itsehallinto, ja työnjako näyttää selkeältä.

Toimivallanjaon selkeys kuitenkin rikkoutuu, kun tarkastellaan valtion tehtäviä alueidenkäytössä. Uudistuksessa valtion aluehallinto lakkaa, ja tilalle perustetaan Valtion lupa- ja valvontavirasto Luova, joka on valtion keskusvirasto, vaikka toimiikin alueilla. Luovalla ei ole yleistä toimivaltaa alueidenkäytössä, sen valvonta voi olla vain sektoriperusteista ja siten rajallista. Sektoriperusteisina valvojina toimivat myös muun muassa Museovirasto ja Liikennevirasto. Museoviraston toimivalta kytkeytyy selkeästi sen omaan sektoriperusteiseen intressiin ja tulkintaa on vain siinä, milloin tuo intressi kiinnittyy rakennusperinnön suojelusta annettuun lakiin. Liikenneviraston ja maakunnan keskinäinen suhde liikennekysymyksissä on nyt käytössä olevassa lakiluonnoksessa vielä epäselvä. Tätä suhdetta ei ole käsitelty niin, että olisi otettu riittävästi huomioon maakunnan erillisuus valtiosta ja kunnista sekä maakuntien ja kuntien itsehallinnollinen asema. Laissa tulisi selvästi ilmetä, minkä tahon nimenomaisena tehtävä on valvoa liikenteellisten vaatimusten täyttymistä erityisesti kuntien alueidenkäytön eri tehtävissä. Näiden viranomaistahojen tehtävät tulee määritellä selkeästi laissa, ja niistä tulee käydä ilmi myös muutoksenhakuoikeus.

Lakiluonnoksen alueidenkäytön valvontaa koskevat toimivaltasäännökset ovat osin epäselviä ja sääntelyssä on katvealueita. Toimivaltasäännökset eivät selkeästi määritä, minkä viranomaisen tehtävänä on alueidenkäytön valvonta, mitä valvonta koskee, millä viranomaisilla on valvontavelvollisuus ja siihen liittyen valitusoikeus. Perustuslakivaliokunnan kannanottojen mukaan viranomaisen toimivaltuuksien sääntely on tärkeää oikeusvaltioperiaatteen kannalta (ks. esim. PeVL 51/2006 vp, s. 2). Yleisen intressin valvonnan ja julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ja julkisen vallan käytön tulee aina olla palautettavissa laissa olevaan toimivaltaperusteeseen (HE 1/1998 vp, s. 74/II). Lailla säätämiseen kohdistuu vielä yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta. Näitä periaatteita tulee noudattaa viranomaisten tehtäviä koskevissa säännöksissä, myös muutoksenhakua koskevissa säännöksissä, koska valtion mahdollinen muutoksenhaku kohdistuu itsehallinnollisiin kuntiin ja maakuntiin ja säännöksillä on selkeitä perusoikeuskytkentöjä.

7.2 Luovalle tehtäväksi alueidenkäytön laillisuuden valvonta?

Valtion lupa- ja valvontaviranomaiselle Luovalle ei lakiehdotuksen mukaan kuulu alueidenkäytön yleinen laillisuusvalvonta. Tätä tehtävää ei määritellä sille laissa Valtion lupa- ja val-

vontavirastosta. Luovan alueidenkäyttöön liittyviä tehtäviä on haettava maankäyttö- ja rakennuslaista, luonnonsuojelulaista, rakennusperinnön suojelua koskevasta laista ja ympäristönsuojelulaista, kenties muistakin.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa Luova mainitaan vain muutamassa kohdassa. Nuo kohdat koskevat historiallisesti tai rakennustaiteellisesti arvokkaan rakennuksen purkamislupahakemuksesta tiedottamista (MRL-luonnos 127 §) ja valitusoikeutta tuollaisen rakennuksen purkamispäätöksestä (MRL-luonnos 192 §). Valtion lupa- ja valvontaviranomaiselta on pyydetty lausunto, jos rakennuslupaa haetaan luonnonsuojelulain mukaiselle valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädettyä luonnonsuojelun kannalta merkittävälle alueelle (MRL-luonnos 133 §). Kunnan on myös poikkeamismenettelyssä pyydetty aina lausunto Luovalta, jos hanke koskee luonnonsuojelun kannalta merkittävää aluetta (MRL 173 §). Näistä säännöksistä ilmenee, että Luova valvoo luonnonsuojeluintressiä sekä lähinnä rakennusperinnön suojelusta annetun lain mukaista suojeluintressiä, ei alueidenkäytön muita intressejä. Ympäristönsuojelulla on yhteys kaavoitukseen ja muuhun alueidenkäyttöön, ja Luovalle kuuluu tuon lain mukainen valvontatehtävä. Epäselvää kuitenkin on, voiko Luovalla tällä perusteella olla asema myös alueidenkäytössä ja jos niin milloin. Luova on alueidenkäytössä sektoriviranomainen, ei intressejä koordinoiva elin.

Luovalla ei siis ole yleistä valitusoikeutta maankäyttö- ja rakennuslain alaisista asiaryhmistä, ei edes ELY-keskuksen rajoitetun valitusoikeuden kaltaista. Koska Luovan tehtävänä ei ole kaavoituksen ja alueidenkäytön yleinen laillisuusvalvonta, se ei valvo kaavoituksessa sisältövaatimusten täyttymistä kokonaisuudessaan eikä esimerkiksi yhdenvertaisuuden toteutumista maankäytössä, kaavoituksessa, suunnittelutarveratkaisuissa tai poikkeamista koskevassa päätöksenteossa, ei myöskään menettelyjen laillisuutta.

Viranomaisten toiminnan sujuvuuden ja ympäristöperusoikeuden hyvän toteuttamisen kannalta on välttämätöntä määritellä myös valtionhallintoon toimivaltainen alueidenkäytön viranomainen, jolloin toimivaltojen selkeys toteutuu koko hallinnossa. Tämä tehtävä voitaisiin antaa Luovalle, joka muillakin toimialoillaan huolehtii lainalaisuuden ja perusoikeuksien turvaamisesta.

7.3 Selkeä valvontatehtävä ministeriölle?

Mikäli Luovan toimivaltaan ei liitetä alueidenkäytön valvontatehtävää eikä sille anneta oikeutta hakea muutosta kuntien ja maakuntien päätöksistä, tulisi valvontatehtävä palauttaa ympäristöministeriön tehtäviin. Tällöin ministeriön tehtäväksi tuli alueidenkäytön suunnittelun ja rakennustoimen yleinen kehittäminen, ohjaus ja valvonta sekä tietenkin myös valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden turvaaminen. Tämä tarkoittaisi paluuta entiseen malliin, jossa ministeriö käsittelisi konkreettisia yksittäisiä asioita, eikä se olisi sopusoinnussa niiden hallinnon kehitystavoitteiden kanssa, joiden mukaan ministeriö vastaa pikemminkin yleisistä linjoista. Tähän asti yksittäiset asiat on voitu poistaa ministeriön vastuulta, koska ministeriöllä on ollut käytössä aluehallinto, jossa ELY-keskukset ovat hoitaneet konkreettista hallinnollista valvontaa. Vaikka ministeriö ei ole voinut puuttua ELY-keskusten yksittäisiin ratkaisuihin, on se voinut ohjeistaa aluehallintoa erilaisilla linjanvedoilla.³⁸ Kun valtion aluehallinto maakuntaudistuksen yhteydessä lakkaa, vaihtoehtoja on kaksi: Luovan toimialaan voidaan lisätä alueidenkäytön ohjaus, edistäminen ja valvonta, tai ministeriön vastuita lisätään.

³⁸ Valtionhallinnon ohjaussuhteesta ja ohjauskeinoista ks Kulla, Heikki: Hierarkiasta verkostoihin. Teoksessa Avoin, tehokas ja riippumaton. Olli Mäenpää 60 vuotta. Helsinki 2010 s.86–88.

Luovan tehtävien laajentaminen tuntuu kuitenkin luontevammalta kuin ministeriön vastuun kasvattaminen. Se olisi linjassa Luovalle muissa ympäristölaeissa annetun roolin kanssa (esim. YSL-luonnos 191 § ja jätelain 24 § ja 138 §:t).

7.4 Maakunnat kuntien valvojiksi?

Lausunnolla olleen lakiluonnoksen mukaan maakunnilla on oikeus hakea muutosta kuntien kaavapäätöksiin, jos hyväksytyn kaavan mukaisella maankäytöllä on vaikutusta sen alueella (MRL 191 §). Maakunnan oikeus valittaa kunnan kaavoista on perusteltua mm. maakunta-kaavan ohjausvaikutuksen vuoksi. Laissa säädetyn kaavahierarkian toteutumista pitää voida valvoa.

Perustuslain kannalta ei liene estettä sille, että alueelliselle itsehallintoalueelle annetaan lailla oikeus valittaa toisen itsehallintoalueen kaavapäätöksistä, varsinkin jos nämä vaikuttavat sen vastuulla oleviin velvoitteisiin. Maakunnat eivät kuitenkaan voi toimia ainoina yleisten intressien valvojina, sillä ne eivät voi edustaa valtion lakisääteisiä intressejä ja niiden omaakin päätöksentekoa maakuntakaavoituksessa tulee voida valvoa. Valtion tulee turvata lainalaisuus ja perusoikeuksien toteutuminen myös maakuntakaavoituksessa.

7.5 Kunnan jäsenet ja yhdistykset valvojina

Suomalainen kunnallisvalitusjärjestelmä takaa sen, että kuntalaiset tai tarkemmin kunnan jäsenet voivat valvoa kuntien toimintaa ja maakuntien jäsenet maakuntien toimintaa, viimekädessä myös valittamalla näiden alueidenkäyttöpäätöksistä. Kunnan jäsenet saavat valittaa kaavoituksesta ja rakennusjärjestyspäätöksistä (MRL 191 §), maisematyöluvista ja rakennuksen purkamisluvista (MRL 192.2 §), mutta eivät poikkeamispäätöksistä tai suunnittelutarveratkaisuista. Maakunnan jäsenet saavat valittaa maakuntakaavasta (MRL - korjattu luonnos 191 §).

Myös rekisteröidyillä paikallisilla tai alueellisilla yhteisöillä on valitusoikeus kaavoista ja rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevista päätöksistä toimialaansa kuuluvissa asioissa toimialueellaan. Maakuntakaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä on valitusoikeus myös valtakunnallisella yhteisöllä, kun kysymys on valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vastaisuudesta (MRL 191.2 §). Poikkeamispäätöksistä ja suunnittelutarveratkaisuista valitusoikeus on toimialueellaan myös sellaisella rekisteröidyllä yhdistyksellä, jonka tarkoituksena on luonnon- tai ympäristönsuojelun tai kulttuuriarvojen suojelun edistäminen taikka elinympäristön laatuun muutoin vaikuttaminen (MRL 193 §).

Valtion *velvoitetta* huolehtia lainalaisuuden ja valtion laissa säädettyjen yleisten intressien toteutumisesta ei kuitenkaan voida siirtää kunnan tai maakunnan jäsenten tai kansalaisjärjestöjen tehtäväksi ja velvollisuudeksi. Kyseessä on julkinen hallintotehtävä (PeL 124 §), jonka hoitaminen kuuluu viranomaisilla. Eri asia on, että kuntalaisilla ja yhdistyksillä voi ja pitääkin olla oikeus käyttää valitusoikeutta.

7.6 Järjestelmämuutoksen vaikutuksia arvioitava

Alueidenkäytön lainalaisuuden valvonnassa on tapahtunut suuri järjestelmämuutos, jonka kehitys alkoi maankäyttö- ja rakennuslain säätämisellä. Siitä lähtien valtion suorittamaa kuntakaavoituksen valvontaa on kevennetty: kuntakaavojen alistusvelvollisuudesta on luo-

vuttu (2000) ja viimeksi myös kuntien yhteisten yleiskaavojen ja maakuntakaavan alistamisvelvollisuudesta (2016). Valtio on voinut valvoa lainalaisuutta ja yleisiä intressejä ristiriitatilanteissa vain valittamalla kuntien päätöksistä hallinto-oikeuteen. Päätösvalta poikkeamisluvista on siirretty kuntiin. ELY-keskusten valitusoikeutta on rajoitettu (230/2017) siten, että niillä on oikeus muutoksenhakuun vain valtakunnallisia ja merkittäviä maakunnallisia asioita koskevissa kysymyksissä. Maakuntaudistuksen yhteydessä tätäkään valitusoikeutta ei ehdoteta siirrettäväksi Luovalle, joka on monialainen ja lähinnä ELY-keskuksia vastaava viranomaisinen.

Alistamismenettelystä luopuminen on ollut suuri periaatteellinen muutos, jonka tarkoituksena oli vahvistaa kuntien itsehallinnollista asemaa. Sen vastinparina, eräänlaisen varaventiilinä, oli kuitenkin valtion viranomaisen (ELY-keskusten) valitusoikeus, jota on jo rajoitettu ja joka nyt MRL-luonnoksella poistetaan kokonaan. Sen jälkeen valitusoikeus on vain sektoriviranomaisilla.

Lakiluonnoksen mukaan yleisen edun valvonta liikenne-, alueidenkäyttö- ja ympäristöasioissa hajoaa monelle taholle. Valvonta muuttuu kokonaan sektoriperusteiseksi, vaikka alueidenkäytössä olennaista on kokonaistarkastelu ja erilaisten näkökulmien yhteensovittaminen. Jotta valtio voi hoitaa sille kuuluvat vastuut, sillä tulisi olla toimielin, joka kantaa kokonaisvastuuta alueidenkäytön laillisuudesta ja yleisistä intresseistä. Tämä tehtävä sopisi hyvin Luovalle, joka valtakunnallisena, mutta alueilla toimivana viranomaisena, voisi luontevasti huolehtia lainalaisuuden ja valtakunnallisten intressien huomioon ottamisesta ristiriitatilanteissa.

Lakiehdotuksen mukaista mallia ei ole ainakaan missään Pohjoismaassa. Kaikissa niissä valtio valvoo kaavoituksen laillisuutta ja valtakunnallisten intressien toteutumista.³⁹ Mallille voi olla vaikea löytää muitakaan kansainvälisiä esimerkkejä, eikä kansainvälisiä vertailuja ole tehty lakiluonnoksen yhteydessä. Kyseessä on suuri järjestelmämuutos, jonka vaikutukset tulisi arvioida hallinnon lainalaisuuden ja perusoikeuksien turvaamisen lähtökohdista. Tätä uutta muutosta tehtäessä ei ole vielä arvioitu 1.5.2017 voimaantulleen lainmuutoksen (230/2017) vaikutuksia. Alustavia tietoja kuitenkin on saatavissa siitä, etteivät ELY-keskukset ole enää valitusoikeuden puuttuessa voineet valittaa niistä kaavoista, joita aiempaan oikeuskäytäntöön perustuen ovat pitäneet lainvastaisina⁴⁰. Koska niiden aikaisemmat valitukset ovat menestyneet hyvin, tilannetta voi pitää huolestuttavana osoituksena siitä, etteivät pelkät neuvottelut ilman perälautana toimivaa valitusoikeutta riitä turvaamaan laillisuutta. Kuten edellä on todettu, maankäyttöratkaisuilla on monesti selkeä kytkeä myös perusoikeuksiin, joten kyse on myös perusoikeuksien turvaamisesta.

Tämän selvityksen alussa käytettiin hyväksi presidentti Pekka Hallbergin hahmottamaa ajattelua oikeusvaltiosta talona. Siihen palataan myös lopuksi. Oikeusvaltion kivijalat ovat hallinnon lainalaisuus, vallanjaon tasapaino, oikeuksien ja velvollisuuksien kunnioittaminen sekä talon toimivuus. Käsiteltävänä oleva lakiluonnos ansaitsee kritiikkiä hallinnon lainalaisuuden ja perusoikeuksien turvaamisen ja vallanjaon tasapainon osalta, eikä talon toimivuuskaan ole taattu. Vallanjaon tasapainossa on kyse lainsäädäntövallan, toimeenpanovaltan ja riippumattomien tuomioistuimien välisistä suhteista, mutta ei pelkästään, vaan myös hallinnon eri tasojen, demokraattisten itsehallintoalueiden ja demokraattisen valtion välisestä tasapainoisesta suhteesta. Valtiolla näyttää lakiluonnoksen perusteella olevan vain heikot mahdollisuudet valvoa valtakunnallisten intressien toteutumista ja lainalaisuuden valvonta ei

³⁹ Ruotsissa valvojana on lääninhallitus, ks. Mäkinen, Eija: Kunnallisvalituksesta hallintovalitukseen. Ympäristöministeriön raportteja 10/2016 s. 12–14; Norjassa maaherra ks. Engelsrud, Gerd-Jahren, Gunnar-Sletnes, Ingun: Kommunalrett. Oppgaver, organisering og kontroll. Cappelen Damm Akademisk. Latvia 2014 s. 413-417 ja Tanskassa valtakunnallisia intressejä koordinoi ja valvoo ympäristöministeri, joka on delegoinut päätösvaltaansa Tanskan Luontovirastolle. Ks. Spatial planning in Denmark, Ministry of the Environment. 2012.

⁴⁰ Tämä kävi ilmi keskusteluissa ELY-keskusten kaavajuristipäivillä Turussa 25.10.2017.

kuulu kenellekään, jollei sääntelyä tarkenneta. Kun sosiaali- ja terveystoimen puolella maakuntahallinnon itsehallintoa on arvosteltu heikoksi, alueidenkäytön puolella vallaton on valtio. Tämäkin on perustuslakikysymys, sillä alueidenkäytössä on kysymys lakisääteisistä tehtävistä.

Talon toimivuus edellyttää lisäksi perus- ja ihmisoikeuksien turvaamista, sosiaalista pääomaa ja luottamusta. Luottamus eri hallinnon toimijoiden, valtion, maakuntien ja kuntien välillä on ensiarvoisen tärkeää, ja myös alueidenkäytössä tulee pyrkiä hyvin toimivaan yhteistyöhön, mikä näyttää olevan tämänkin uudistuksen selkeä julkilausuttu tavoite. Se myös näkyy lakiesityksen perusteluissa, kun siinä kuvataan eri tasojen välisiä vuorovaikutteisia suhteita ja uudenlaista toimintatapaa. Se ei kuitenkaan riitä. On varauduttava myös ristiriitatilanteisiin, ja niitä varten tarvitaan valvontaa ja selkeät toimivallat. On otettava huomioon myös talon mahdolliset homevauriot. Korruptioon viittaavat käytännöt ovat Suomessa harvinaisia, mutta huonon hallinnon ilmiöt hyvä-veli-verkostoineen eivät maankäytössä ole ennenkuulumattomia. Ne eivät poistu valvonnalla, mutta valvottoman toiminta voi tarjota niille kasvualustan.

Tämän selvityksen lähtökohta oli oikeudellinen, joten työssä keskityttiin valvontaan ja sen merkitykseen ristiriitatilanteissa. Viimeaikaiset, vaikkakin perin harvinaiset, esimerkit valtion puuttuvista mahdollisuuksista vaikuttaa kuntien toimintaan, ovat osoitus järjestelmän heikkouksista. Lex Kittilä luotiin vastauksena Kittilän kunnan hallinnollisiin ongelmiin, kun valtiolla ei ollut riittäviä keinoja vaikuttaa lainalaisuuden toteutumiseen kunnan päätöksissä. Ei ole poissuljettua, että samantapaisia tilanteita voisi syntyä myös maankäyttö- ja rakennuslain alaisessa päätöksenteossa. Sääntelymallin pitää huomioida kunnallinen ja maakunnallinen itsehallinto, mutta siinä pitää myös luoda valtiolle toimivat pelisäännöt, joita yleensä ei tarvita, mutta jotka ristiriitatilanteessa ovat käytettävissä. Tässä suhteessa lakiluonnoksessa on vielä parannettavaa.

LÄHTEITÄ JA TAUSTA-AINEISTOJA

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2016. Eduskunnan oikeusasiamies, k 8/2017 vp.

Haapanala, Auvo: Maakuntakaavoituksen vahvistusmenettelyn vaihtoehdot. Ympäristöministeriön raportteja 1/2015.

Hallberg, Pekka: Puheenvuoro oikeusvaltiosta. Kehityskulkuja Suomessa ja ulkomailla. Vaasan yliopiston julkaisuja. 2013.

HaVM 18/1996 vp: Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä Eduskunnalle (HE 110/1996) laiksi kuntalain muuttamisesta.

Hannus, Arno - Hallberg, Pekka - Niemi Anne E: Kuntalaki. Helsinki 2009

Harjula, Heikki - Prättälä, Kari: Kuntalaki - Tausta ja tulkinnat 2015.

HE 3/2004 vp Hallituksen esitys eduskunnalle

HE 1/1998 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

HE 101/1998 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.

HE 334/2014 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain sekä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta.

HE 257/2014 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ympäristönsuojelulain ja maa-aineslain muuttamisesta

HE 114/2015 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.

HE 251/2016 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.

HE 15/2017 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

HE-luonnos maantielain (503/2005) muuttamiseksi. Saatavilla:

<https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/DownloadProposalAttachment?attachmentId=6142>

Heinilä Aleks: Oikeus rakentaa. Tutkimus maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmästä ja ympäristöhallinto-oikeudellisesta päätöksenteosta. Helsinki 2017

Holopainen Heikki - Kimmo Huttunen - Kimmo Malin - Hanna Partinen. Muutoksenhaku maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa. Tarkastelussa kaavat, suunnittelutarveratkaisut ja poikkeamis- päätökset sekä valituslupa-asiat. Ympäristöministeriön raportteja 19 | 2013.

Häkkänen, Martti: Rakennusoikeuden sääntely. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja N:o 334. Helsinki 2016.

KHO 413/2000

KHO 2006:96

KHO 2016:59

KHO 2016:122

Kerkkänen, Anu: Muistio ELY-keskusten roolin muuttaminen konsultoivaksi maankäyttö- ja rakentamisasioissa Ympäristöministeriö 3.2.2016.

Kulla, Heikki: Hierarkiasta verkostoihin. Teoksessa Avoin, tehokas ja riippumaton. Olli Mäenpää 60 vuotta. Helsinki 2010

Mäkinen, Eija: Kunnallisvalitus - Kiusantekoa vai tarpeellista valvontaa ja oikeusturvaa. Helsinki 2010. Ympäristöministeriön raportteja 10 | 2016 51

Mäkinen, Eija: Kunnallisvalituksesta hallintovalitukseen kaavoituksessa. Hallitusohjelman edellyttämä selvitystyö. Ympäristöministeriön raportteja 10/2016

Mäkinen, Eija: Kuntien ja maakuntien valvonta Pohjoismaissa. Lakimies 1/2017

Mäntylä, Niina: Luonnon edustajien puhevalta. Acta Wasaensis. Vaasan yliopisto. Vaasa 2010.

PeVL 48/ 2017 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto

PeVL 22/2006 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto Hallituksen esitys laiksi Kainuun hallintokokeilusta annetun lain muuttamisesta

PeVL 45/2006 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi metsäkeskuksista ja metsätalouden kehittämiskeskuksesta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

PeVL 51/2006 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä puolustusvoimailaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 58/2006 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä lastensuojelulaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 15/2011 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle adoptiota koskevan lainsäädännön uudistamiseksi sekä lasten adoptiota koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen hyväksymiseksi ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta

PeVL 67/2014 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 26/2017 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä HE 15/2017 vp maakunta- ja sote-esitys, hallituksen esityksestä HE 47/2017 vp valinnanvapauslakiesitys, hallituksen esityksestä HE 52/2017 vp tuottajalakiesitys, hallituksen esityksestä HE 57/2017 vp täydentävä rahoituslakiesitys ja hallituksen esityksestä HE 71/2017 vp Ahvenanmaata koskeva esitys.

Prusi Tuija: Kuntien itsehallinnollinen asema kaavoituksessa. Acta Universitatis Tamperensis 1840. Tampere 2013.

Rekola, Aino - Päivinen, Jani - Kervinen, Minttu - Oinonen, Kari - Rehunen, Antti - Reinikainen, Kuisma - Riipinen, Jouko 2017: Katsaus alueidenkäytön toimijoiden roolien ja yhteistyön nykytilaan - Alueidenkäytön suunnittelu ja maakuntauudistus (AAMU) hankkeen nykytilakatsaus.

<http://www.syke.fi/download/noname/%7B1F429C6D-66CB-41B8-8DD0-9E1DE9267A5C%7D/134101>

Salminen, Ari –Mäntysalo, Venla: Epäeettisestä tuomittavaan: korruptio ja hyvä veli -verkostot Suomessa. Vaasan yliopiston julkaisuja, selvityksiä ja raportteja 182. Vaasa 2013

Salminen, Ari – Viinämäki, Olli-Pekka: Piilokorruptio Suomessa. Mitä kansalaiset kertovat 2017. Vaasan yliopiston raportteja 3. Vaasa 2017. Saatavissa: http://www.uva.fi/materiaali/pdf/isbn_978-952-476-740-8.pdf

Syrjänen, Olavi: Harkintavalta kaavoituksessa ja rakentamisessa (1999). Tampere.

Tarasti, Lauri: Valtion aluehallinnon ja maakuntahallinnon uudistaminen - lukuun ottamatta sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamista. Valtiovarainministeriön julkaisuja 3/2016. Saatavissa: <http://vm.fi/documents/10623/306884/Valtion+aluehallinnon+ja+maakuntahallinnon+uudistaminen+-raportti/c18886c3-256f-4733-b0cb-1fb0b1f76db3>.

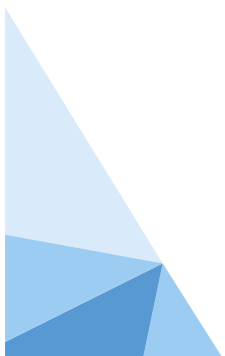
Viljanen, Jukka - Heiskanen, Heta - Raskulla, Siina - Koivurova, Timo - Heinämäki, Leena: Miten ympäristöperusoikeus toteutuu? Tampereen yliopisto ja Pohjoisen ympäristö- ja vähemmistöoikeuden instituutti. Tampere 2014. Saatavilla: <http://um.fi/URN:ISBN:978-951-44-9563-2>

Wähä, Susanna: Hallinto-oikeuksien asemakaavaratkaisujen kumoutumisperusteet 2001-2005. Ympäristöministeriön raportteja 18/2006. Ympäristöministeriö. Alueidenkäytön osasto. Edita Prima Oy. Helsinki 2006.

Ympäristömenettelyjen sujuvoittaminen ja tehostaminen. Arvio toteuttamisvaihtoehdoista. Lauri Taras-
tin työryhmän raportti. 19.3.2015. Saatavissa: [http://www.ym.fi/download/noname/%7B3958E753-
B749-440E-8777-D71DD405BE87%7D/107681](http://www.ym.fi/download/noname/%7B3958E753-B749-440E-8777-D71DD405BE87%7D/107681)

YML 28/2017 O49/2017 vp: Ympäristövaliokunnan lausunto valtakunnallisten alueidenkäyttötavoit-
teiden uudistamisesta.

World justice project 2015. Saatavissa: http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/roli_2015_0.pdf





VALTIONEUVOSTON
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA

tietokayttoon.fi

ISSN 2342-6799 (pdf)
ISBN 978-952-287-514-3 (pdf)

