

Ympäristövaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta (HE 114/2015 vp): Asia on saapunut ympäristövaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- ympäristöneuvos Susanna Wähä, ympäristöministeriö
- hallintoneuvos Riitta Mutikainen, korkein hallinto-oikeus
- maakuntajohtaja Mika Riipi, Lapin liitto
- johtaja Ritva Laine, Suomen Kuntaliitto
- erityisasiantuntija Tapani Veistola, Suomen luonnonsuojeluliitto ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi maankäyttö- ja rakennuslakia siten, että maakuntakaavoja ja kuntien yhteisiä yleiskaavoja ei tarvitsi enää saattaa ympäristöministeriön vahvistettavaksi.

Esityksen tarkoituksena on korostaa maakunnan liittojen itsehallinnollista roolia maankäytön suunnittelussa sekä lyhentää maakuntakaavoitukseen ja kuntien yhteiseen yleiskaavoitukseen liittyvää päätös- ja muutoksenhakuprosessia. Tavoitteena on selkiyttää kaavan laatimiseen liittyvää toimivallanjakoa yleispiirteisessä suunnittelussa valtion ja maakuntien välillä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2016.

Valiokunnan mietintö YmVM 2/2015 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana.

Hallituksen esityksen mukaisilla muutoksilla pyritään toteuttamaan kahta päätavoitetta: viranomaisyhteistyön kehittämistä ja toimivallanjaon selkiyttämistä yleispiirteisessä suunnittelussa valtion ja maakuntien välillä sekä tähän liittyvän päätös- ja muutoksenhakumenettelyn keston lyhentämistä.

Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuusarvioinnin johtopäätöksenä on todettu, että maakuntakaavojen laatiminen on ollut aktiivista ja maakuntakaavoitus on alueellisen ja sisällöllisen kattavuuden näkökulmasta pääosin täyttänyt sille asetetun tehtävän. Maakuntakaavojen vahvistusmenettelyn keskeiseksi ongelmaksi on kuitenkin koettu se, että se pidentää jo muutoinkin pitkää kaavaprosessia. Vahvistusmenettelyn koetaan myös voivan syrjäyttää kunnalliseen demokratiaan perustuvan maakunnallisen päätöksenteon. Erityisesti selvitysten ja vaikutusarviointien riittävyyden ja oikean kohdentamisen varmistamisessa, selvitystarpeiden oikea-aikaisessa määrittelyssä ja selvitysaineiston selkeydessä on koettu kehittämisen tarvetta.¹

Esityksessä ehdotetaan maankäyttö- ja rakennuslain muuttamista siten, että maakuntakaavoja ja kuntien yhteisiä yleiskaavoja ei tarvitsisi enää saattaa ympäristöministeriön vahvistettavaksi. Valiokunta katsoo, että vahvistusmenettelyn poistaminen nopeuttaa kaavaprosessia. Tätäkin olennaisempaan voidaan pitää muutoksen merkitystä vuorovaikutusprosessin painottamiseksi nykyistä aikaisempaan suunnitteluvaiheeseen. Tehokkaan vuorovaikutuksen tavoitteena on pidetty keskeisten viranomais- ja muiden osallistajien aktiivista mukanaoloa alusta alkaen ja siten maankäytön ristiriitojen nykyistä tehokkaampaa ratkaisemista jo kaavoitusprosessin kuluessa.

Käytännössä tavoitteena on toteuttaa tämä siten, että maakunnan liitto vastaa maakuntakaavaprosessista kokonaisuutena. Maakunnan liiton tehtävänä on huolehtia myös eri ministeriöiden ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kesken neuvottelun järjestämisestä kaavan laadintaan liittyvien valtakunnallisten ja muiden keskeisten tavoitteiden toteutukseksi. Näin esimerkiksi ministeriöt voivat jo kaavoituksen alkuvaiheessa tuoda esille näkemyksensä valtakunnallisista näkökohdista. Valiokunta toteaa, että vahvistusmenettelystä luopuminen ja siihen liittyvä valitusten käsittelyn siirtäminen ympäristöministeriöltä hallinto-oikeuteen todennäköisesti parantaa ministeriön mahdollisuuksia tuoda nykyistä vahvemmin esille omat näkemyksensä neuvotteluissa, kun sen ei tarvitse ottaa huomioon mahdollisia valitusten käsittelyyn tai vahvistusmenettelyyn kohdistuvia jääviysepäilyjä. Ministeriön roolia sekä valitusten käsittelijänä että kaavan vahvistajana on pidetty ongelmallisena.

Menettely muuttuu siten ennakoivaan ja nykyistä vuorovaikutteisempaan suuntaan. Maakuntien liitot voivat kehittää yleispiirteistä suunnittelua suuntaan, joka parhaiten palvelee maakunnan erityispiirteitä ja alueiden erityisominaisuuksia. Valiokunta korostaa, että muutos edellyttää kaiken

¹ Maakuntakaavojen vahvistusmenettelyn vaihtoehdot, Auvo Haapanala. Ympäristöministeriön raportteja 1/2015.

Valiokunnan mietintö YmVM 2/2015 vp

kaikkiaan uusien toimintatapojen omaksumista. Vahvistusmenettelyn poistuminen korostaa maakunnan vastuuta maakuntakaavan sisällön ja menettelyn laillisuuden varmistamisesta. Valiokunta korostaa, että muutos ei vaikuta kaavan sisältövaatimuksiin.

Jatkossa valtion yleinen alueidenkäytön ohjaus, neuvonta ja vuorovaikutus keskittyvät alueidenkäytön suunnittelussa valtakunnallisesti merkittäviin näkökohtiin. Näitä näkökohtia koskee keskeisesti valtioneuvoston periaatepäätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista. Tavoitteet konkretisoituvat maakuntien suunnittelussa sekä valtion eri viranomaisten toiminnassa. Valiokunta painottaa, että vahvistusmenettelyn eli jälkivalvonnan poistuminen korostaa maakuntakaavoituksessa maakuntien vastuuta maankäyttö- ja rakennuslain 24 §:n mukaisesti huolehtia valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta ja edistämisestä. Valiokunta korostaa myös, että yhteistyön rooli on keskeinen kehitettäessä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden sisältöä, huomioon ottamista ja edistämistä. Ympäristöministeriö huolehtii edelleen maankäyttö- ja rakennuslain 23 §:n nojalla valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden valmistelusta yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa.

Valiokunta toteaa lisäksi, että vireillä oleva itsehallintoalueuudistus vaikuttaa hallituksen esityksessä esitettyjen maankäytön suunnittelutehtävien järjestämiseen, sillä itsehallintoalueille osoitetaan ehdotuksen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon lisäksi muun muassa maakuntien liittojen tehtävät ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten alueellisen kehittämisen tehtävät.

Valiokunta toteaa vielä, että vahvistusmenettelyn poistuessa poistuu myös peruste nykyiselle poikkeukselliselle muutoksenhakutielle ja ensiasteen muutoksenhaku siirtyy hallinto-oikeuksiin. Hallinto-oikeuksien työmäärä tulee väistämättä kasvamaan, kun nyt ministeriössä tehty valitusten käsittely siirtyy niihin. Maakuntakaavoista tehtäviä valituksia ei ole määrällisesti paljon, mutta ne ovat usein laajoja ja vaativat monipuolista asiantuntemusta. Valiokunta korostaa, että hallinto-oikeuksien resursseista tulee huolehtia valitusten joutuisan käsittelyn turvaamiseksi.

Valiokunta korostaa lopuksi, että nykyisessä tilanteessa on keskeistä varmistaa maakuntakaavojen vahvistusmenettelyyn tähän asti käytetyn työpanoksen tehokas käyttö.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Ympäristövaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 114/2015 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Helsingissä 2.12.2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Satu Hassi vihr
varapuheenjohtaja Silvia Modig vas

Valiokunnan mietintö YmVM 2/2015 vp

jäsen Anders Adlercreutz r (osittain)
jäsen Tiina Elovaara ps
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Pauli Kiuru kok
jäsen Hanna Kosonen kesk
jäsen Rami Lehto ps
jäsen Eeva-Maria Maijala kesk
jäsen Kai Mykkänen kok
jäsen Riitta Myller sd (osittain)
jäsen Martti Mölsä ps (osittain)
jäsen Nasima Razmyar sd
jäsen Saara-Sofia Sirén kok
jäsen Katja Taimela sd
jäsen Ari Torniainen kesk
varajäsen Sanna Marin sd (osittain)
varajäsen Arto Pirttilahti kesk (osittain)

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos

Valiokunnan mietintö YmVM 2/2015 vp

Vastalause 1

Perustelut

Hallituksen esityksessä HE 114/2015 vp maankäyttö- ja rakennuslakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että maakuntakaavoja ja kuntien yhteisiä yleiskaavoja ei enää tarvitsisi saattaa ympäristöministeriön vahvistettavaksi. Hallitus perustelee ehdotustaan byrokratian purkamisella.

Ympäristöministeriön suorittama maakuntakaavojen vahvistaminen on laillisuusvalvontaa: valvotaan kaavan laillisuutta ja valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumista. Kaavojen vahvistamismenettely on toiminut hyvin, ja siihen liittyvä byrokratia on ollut pientä. Ministeriö on käsitellyt vuosittain keskimäärin neljä vahvistusmenettelyn alaista kaavaa.

Ympäristöministeriön maakuntakaavojen vahvistus on taannut sen, että kaavat ovat hyväntasoisia, laillisia, alueidenkäyttötavoitteiden mukaisia ja yhdenmukaisia koko maassa. Valtaansa ministeriö on käyttänyt varsin maltillisesti. Ympäristöministeriön kaavoihin tekemistä 36 muutoksesta 30 on pysynyt voimassa korkeimman hallinto-oikeuden käsittelyssä. Myös kaavoittajat ovat olleet tyytyväisiä: ympäristöministeriön raportin mukaan maakuntien liittojen kaavoittajista 80 prosenttia pitäisi vahvistusmenettelyn voimassa.

Jos ministeriön vahvistuksesta luovutaan, uhkana on kaavoituksen laadun ja ympäristön tilan heikkeneminen. Maakunnan liitot voivat itse päättää sellaisistakin hankkeista, jotka on karsittu tähän asti vahvistusmenettelyssä laittomina. Karsitut hankkeet ovat tyypillisesti olleet voimakkaasti ympäristöön vaikuttavia: liikenne-, yhdyskuntarakenne- ja luonnonvarojen käyttö -hankkeita. Vahvistusmenettelystä luopuminen ei vähentäisi merkittävästi viranomaisten työmäärää, sillä ministeriön ja ELY-keskusten pitäisi konsultoida ja neuvoa maakuntaliittoja vastaavasti paljon nykyistä enemmän kaavoitusprosessin aikana.

Auvo Haapanala toteaa ympäristöministeriölle tekemässään selvityksessä "Maakuntakaavojen vahvistusmenettelyn vaihtoehdot" (YMra 1/2015), ettei kannata vahvistusmenettelyä luopumista. Selvityksen mukaan on ilmeistä, että laillisuusvalvonnan siirtyminen pois ympäristöministeriöltä muille toimijoille lisäisi valitusten määrää. Valitusten käsittelyajat ympäristöministeriössä ja hallintotuomioistuimessa viittaavat siihen, että valitusten käsittelyajat eivät lyhenisi, jos valitukset siirrettäisiin hallinto-oikeuksiin. Ympäristöministeriö tuntee maakunnat ja niiden kaavoituksen vanhastaan. Sitä vastoin hallinto-oikeudet eivät tunne maakuntakaavoitusta, koska ne eivät ole sitä koskaan käsitelleet.

Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan vahvistusmenettelyn poistuminen merkitsisi myös maakuntakaavojen sisällön ja menettelyn laillisuuden kattavasta valvonnasta luopumista (KHO:n lausunto hallituksen esityksestä ympäristöministeriölle). Vaikka maakuntakaavasta olisi mahdollisuus valittaa hallinto-oikeuteen, korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota hallinto-oikeuden toimivallan rajoihin. Tuomioistuin voi kaavan hyväksymispäätöksestä tehdyn valituksen johdosta ottaa kantaa vain kaavan lainmukaisuuteen ja vain niillä perusteilla, jotka on esitetty valituksessa. Jos lain tai valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vastaisesta kaavasta ei valiteta tai

Valiokunnan mietintö YmVM 2/2015 vp

valittajalla ei ole tarpeeksi asiantuntemusta, että hän osaisi esittää oikeat perustelut, kaava saa lainvoiman.

Hallituksen ehdotus liittyy kokonaisuuteen, jonka muut osat ovat vielä auki. Maakunnista tulee itsehallinnollisia sosiaali- ja terveysalueita. Siitä, miten niiden johtoelimet valitaan, ei ole vielä selvyyttä. Maakunnille saattaa siirtyä muitakin tehtäviä, joista ei ole vielä olemassa edes hallituksen periaatepäätöstä, ainakaan julkisuuteen kerrottua. Ei myöskään ole tiedossa, siirtyykö itsehallinnollisille maakunnille ELY-keskusten ja aluehallintoviranomaisten tehtäviä ja jääkö aluetasolle ylipäänsä valvovia valtion ympäristöviranomaisia, joiden kanssa maakuntapäätäjät voisivat keskustella kaavaa valmistellessaan.

Hallituksen esitys tulee heikentämään kaavojen laadun ja laillisuuden valvontaa. Kun hallitus on ilmoittanut suunnittelevansa myös kaavojen valitusoikeuden rajaamista nykyisestä, kokonaisuutena näiden muutosten vaikutus kaavojen laillisuuden valvontaan voi olla huomattava.

Päätöksentekoa maakuntakaavoista voidaan sujuvoittaa ja nopeuttaa myös ilman ympäristöministeriön vahvistusoikeuden poistamista, esimerkiksi poistamalla muiden ministeriöiden lausuntojen kerääminen ja valtioneuvostokäsittely tai määräämällä kaava lainvoimaiseksi siltä osin kuin siitä ei ole valitettu.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotus hylätään.

Helsingissä 2.12.2015

Satu Hassi vihr
Silvia Modig vas

Valiokunnan mietintö YmVM 2/2015 vp

Vastalause 2

Perustelut

Hallituksen esityksessä HE 114/2015 vp ehdotetaan muutettavaksi maankäyttö- ja rakennuslakia siten, että maakuntakaavojen ja kuntien yhteisiä yleiskaavoja ei tarvitsisi enää saattaa ympäristöministeriön vahvistettavaksi.

Haluamme tuoda esiin, että hallituksen esitykseen sisältyy useita ongelmia, joilla on seurauksia järjestelmän toimivuuteen ja johdonmukaisuuteen eri intressiryhmien näkemysten yhteensovittamisessa. Koska emme saaneet näitä näkemyksiä valiokunnan mietintöön, esitämme ne vastalauseessa.

Keskeinen auki oleva kysymys on, miten valtakunnalliset tavoitteet ja alueiden intressit sovitaan yhteen. Kuka vastaa kaavatyön ohjauksesta, kun ympäristöministeriö poistuu kuvasta? Hallituksen esityksen mukaan ELY-keskusten tehtävänä säilyisi yleinen kuntien kaavoituksen, rakentamisen ja alueidenkäytön valvonta. Mielestämme alueella on säilytettävä edelleen myös vahva alueellinen ohjaus ja valvonta. Se, miten tämä järjestettäisiin tulevaisuudessa, kun aluehallintoa uudistetaan, ei hallituksen esityksestä tai perusteluista käy ilmi.

Uudistuksen yhtenä tavoitteena on, että kaavatyössä mukana olevat pystyisivät nykyistä parempaan yhteistyöhön ja tuloksellisempaan vuorovaikutukseen jo nykyistä aikaisemmassa kaavan valmisteluvaiheessa. Tämä on tärkeä periaate, ja sen toteutumista käytännössä on seurattava tarkoin. Se, miten tähän liittyvä kuuleminen järjestettäisiin, jäisi maakuntaliittojen harkintaan. Tämä asettaa eri alueilla toimivat eriarvoiseen asemaan. Maakuntaliitoille on annettava hallituksen esitystä velvoittavampi yhtenäinen määräys siitä, miten ja missä vaiheessa kuulemiset järjestetään eri ministeriöiden ja elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskuksen välillä, jotta päästäisiin toivottuun tehokkaaseen vuorovaikutusprosessiin eri toimijoiden välillä jo kaavoitustyön alkuvaiheessa.

Hallitusohjelmassa on kirjauksia valitusprosessien rajoittamisesta. Jatkotyössä on huomioitava, että kun maakuntakaavojen vahvistusmenettelystä luovutaan, ei tähän kohtaan enää voida tuoda minkäänlaista valitusmenettelyn rajoittamista.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että hyväksytään yksi lausuma (*Vastalauseen lausumaehdotus*)

Vastalauseen lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että esityksen tavoitteiden toteutumista seurataan erityisesti yleisten ympäristönsuojelutavoitteiden toteutumisen näkökulmasta ja aluehallintouudistuksen ede-

Valiokunnan mietintö YmVM 2/2015 vp

tessä huolehditaan, että alueilla on tehokas kaavoitusta ohjaava ja valvova viranomainen ja että valitusoikeus säilyy riittävän laajana.

Helsingissä 2.12.2015

Katja Taimela sd
Nasima Razmyar sd