HE 251/2016 vp.

Ympäristölakimies Pasi Kallio
Suomen luonnonsuojeluliitto ry
YmV 9.12.2016

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

Yleisiä huomioita

Annettu hallituksen esitys on nykymuodossaan alueiden käytön suunnittelujärjestelmän, kansalaisten osallistumisen sekä ympäristön näkökulmasta hyvin ongelmallinen. Muutosesitykset heikentäisivät merkittävällä tavalla yleisten etujen huomioon ottamista, valtion kaavaohjausta ja -valvontaa, päätöksenteon asiantuntijuutta ja ympäristön tilaa. Hallituksen esitys on myös lainsäädäntöteknisesti ongelmallinen. Tämän lausunnon lopussa on lisäksi linkki esitysluonnoksesta 31.8.2016 antamaamme lausuntoon, jossa näitä kysymyksiä on käsitelty yksityiskohtaisemmin.

Mikäli hallituksen esitys toteutetaan, siihen tulisi tehdä ainakin seuraavat korjaukset:

1) ELY-keskusten toimivaksi todettuun ohjaus- ja valvontatoimivaltaan ei tule tehdä esitettyjä heikennyksiä
2) Maisematyölupaa koskeva sääntely pidetään ennallaan ja
3) Vähittäiskaupan sääntelyä ei tule keventää nykyisestä.

1) Kaavojen laillisuusvalvonta ja aluehallintouudistus

Aluehallintouudistuksen myötä ELY-keskusten alueiden käyttöä koskevat tehtävät siirtyvät pääosin maakunnille 1.1.2019. Tällöin valtion, maakuntien ja kuntien väliset viranomaissuhteet muuttuvat monin tavoin, mikä vaikuttaa merkittävällä tavalla myös maankäytön suunnittelun lähtökohtiin. Tästä syystä lakiesityksen ELY-keskuksia ja kaavavalvontaa koskevat osat pitäisi siirtää käynnissä olevan aluehallintouudistuksen valmistumisen jälkeiseen aikaan.

Sujuva ja vastuullinen maankäytön suunnittelu on kaikkien etu, mutta sen edellytyksenä on myös toimiva laadunvarmistus. Tämä on yleisellä tasolla koko oikeudellisen järjestelmän ja maankäytön suunnittelun peruslähtökohta, josta ei tule tinkiä. Hallituksen esityksessä yleisen edun valvontaan liittyvät näkökohdat ovat kuitenkin jääneet huomioimatta. Tämä on erittäin vakava puute, sillä yleisen edun valvonta on julkisen vallan keskeinen tehtävä sekä yksi oikeus- ja hyvinvointivaltion kulmakivistä. Maankäytön suunnittelussa yleinen etu edellyttää sitä, että valtion ympäristöviranomainen kykenee valvomaan kaavoituksen oikeudellista, ekologista ja sosiaalista kestävyyttä ja laatua, viime kädessä valitusoikeuttaan käyttämällä.

ELY-keskusten on tehdyissä selvityksissä todettu ohjaavan kaavoitusta tehokkaasti ja valittavan maltillisesti, mutta menestyksekkäästi. Tässä valossa hallituksen esitys ELY-keskusten ohjaustehtävien ja valitusoikeuden merkittävästä rajaamisesta on vailla todellisia perusteita. Myös hallituksen esitykseen sisältyvän vaikutusarvion mukaan ELY-keskusten roolin väheneminen *saattaa johtaa puutteellisiin menettelyihin ja ratkaisuihin, jotka eivät kestä muutoksenhakua* , mikä voi aiheuttaa kaavoituksen viivästymistä (s. 28). Lisäksi hallituksen esityksessä todetaan, että ELY-keskusten valvontatehtävän ja valitusoikeuden rajaaminen *korostaa muiden viranomaisten, järjestöjen ja kansalaisten roolia päätösten seuraamisessa*" (s. 31).

Valtion oikeudellista laillisuusvalvontaa ei kuitenkaan voi siirtää yksin järjestöille ja kansalaisille. Tämä on jo yleisten oikeusvaltion periaatteiden sekä perustuslain näkökulmasta erittäin kyseenalaista. Järjestöillä ja kansalaisilla ei myöskään ole resursseja tätä "tehtäväänsä" hoitaa, koska niiden toiminta perustuu pääosin vapaaehtoisuuteen. Lisäksi on otettava huomioon, että valituslupamenettely on ympäristöasioissa laajenemassa ja valitusmaksut ovat nousseet, joten kansalaisilla ja järjestöillä ei ole edes tosiasiallista mahdollisuutta seurata ja valvoa päätöksentekoa. Hallituksen esitys on siten kestämättömällä pohjalla.

Aluehallintouudistuksessa tulee lisäksi varmistaa, että kuntien kaavojen laillisuusvalvontaa hoitaisi edes maakunta. Kesällä 2016 lausunnolla olleessa maakuntalain luonnoksessa tätä tehtävää ei ole kuitenkaan osoitettu kenellekään. Tämä seikka on jatkossa korjattava.

ELY-keskusten ennakkovalvonnan ja valitusoikeuksien heikentäminen yhdessä lupamenettelyiden keventämisen ja osin kokonaan poistamisen kanssa eivät ole tae paremmasta ja joustavammasta sääntelystä. Päinvastoin, pahimmillaan tämä voi johtaa ennakoimattomiin oikeudellisiin epäselvyyksiin kuntien hallinnollisissa menettelyissä ja muutoksenhaussa, mikä murentaa ympäristön ja kansalaisten kannalta toimivaa oikeusturvarakennetta. Tähän on lausunnossaan kiinnittänyt aiemmin huomiota myös korkein hallinto-oikeus. Hallituksen esityksessä ehdotettujen rajoitusten ja heikennysten sijaan lainsäädäntöön tehtävien muutosten tulisi keskittyä kaavoitus- ja lupamenettelyjen yhtenäistämisen ja viranomaisten välisen yhteistyön parantamisen kautta tapahtuvaan prosessien sujuvoittamiseen. Tällöin toimivaa ja tehokasta kaava- ja viranomaistasapainoa ei tarpeettomasti heikennettäisi ja samalla maankäytön suunnittelu tehostuisi ilman ympäristönsuojelun vaarantamista.

2) Maisematyölupien käyttöalan rajaaminen

Esitykseen sisältyy myös kyseenalainen ehdotus maisematyöluvan poistamisesta yleiskaavan M-alueilta. Maisematyölupa on toiminut kunnissa tehokkaana välineenä hallita erityisesti ulkoilu- ja virkistysmetsien metsänhakkuita. Myös hallituksen esitykseen sisältyvässä lainsäädännön nykytilan arvioinnissa todetaan maisematyöluvan olevan tärkeä ohjausväline, jolla valvotaan kaavan ja yleisen edun toteutumista. Maisematyöluvilla on voitu muuttaa esimerkiksi herkkien kohteiden avohakkuita luonto- ja virkistysarvoja paremmin turvaaviksi poimintahakkuiksi. Nyt tämä mahdollisuus esitetään kokonaan poistettavaksi. Onkin todennäköistä, että uudistuksen myötä metsien avohakkuut näillä alueilla lisääntyisivät merkittävästi. Samalla kansalaiset menettäisivät vaikutusmahdollisuutensa virkistysmetsiensä hakkuisiin. Lisäksi ehdotuksen ympäristövaikutukset etenkin metsälajiston osalta olisivat erityisen kielteiset.

3) Kaupan ohjauksen heikentäminen

Hallituksen esitys sisältää myös vähittäiskaupan ohjauskriteerien heikentämistä, esimerkiksi vähittäiskaupan suuryksikön kokorajaa esitetään kaksinkertaistettavaksi. Muutoksella olisi ratkaiseva merkitys suuryksiköiden alueellisen sijoittumisen ohjaamisen näkökulmasta. Tämä ei ole perusteltua, sillä se voi johtaa keskusta-alueiden näivettymiseen ja isojen, kaukana keskusta-alueilta olevien suuryksiköiden lisääntymiseen. Tämä olisi yhdyskuntarakenteen, liikenteen ja ilmaston kannalta kestämätön ratkaisu. Luonnonsuojeluliiton lisäksi myös Suomen Kuntaliitto jätti työryhmässä asiasta eriävän mielipiteen, koska muutos heikentäisi kuntien kaavoituksen ohjausmahdollisuuksia.

Lopuksi

Mikäli hallituksen esitys hyväksytään, sen vaikutuksia yleisen edun turvaamiseen, ympäristöön ja kansalaisten ympäristöoikeuksiin tulee seurata erityisen tarkasti.

Lisätietoja

- ympäristölakimies Pasi Kallio, puhelin 040 671 9555, pasi.kallio@sll.fi
- erityisasiantuntija Tapani Veistola, puhelin 0400 615 530, tapani.veistola@sll.fi

Liite

Suomen luonnonsuojeluliiton lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamiseksi 31.8.2016