

Täysistunto

Tiistai 10.11.2015 klo 13.59—20.53

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

Lähetekeskustelu

Toinen varapuhemies Paula Risikko: Lähetekeskustelua varten esitellään päiväjärjestyksen 16. asia. Puhemiesneuvosto ehdottaa, että asia lähetetään ympäristövaliokuntaan.

Keskustelu

20.24 **Satu Hassi vihr:** Arvoisa puhemies! Kun katsoo tätä lakiesitystä ja lukee sen taustaineistoa ja perusteluja, herää kysymys: miksi tällainen esitys on tehty? Siis siitä, että maakuntakaavoista ja kuntien yhteisistä yleiskaavoista poistetaan ministeriön vahvistus. Onko tarve käytännöllinen vai pikemminkin ideologinen? Hallitus perustelee ehdotustaan asialla, jota kaikki kannattavat, eli byrokratian purkamisella. Mutta tosiasiaa maakuntakaavojen vahvistusmenettelyyn liittyvä byrokratia on ollut hyvin pientä. Vuosittain on ollut keskimäärin neljä kaavaa, joita tämä vahvistusmenettely on koskenut. Seurantatutkimuksen mukaan kaavojen vahvistus on toiminut hyvin. Ministeriön vahvistus on taannut maakuntakaavojen hyvän tason ja yhdenmukaisuuden koko valtakunnassa, sen että ne noudattavat voimassa olevia lakeja ja myös valtakunnallisesti säädettyjä alueidenkäyttötavoitteita. Valtansa ministeriö on käyttänyt varsin maltillisesti. Silloin kun asioista on korkeimpaan hallinto-oikeuteen asti kiistelty, ympäristöministeriön kanta on voittanut 30 tapauksessa 36:sta. Ministeriön raportin mukaan maakuntien liittojen kaavoittajista 80 prosenttia pitäisi vahvistusmenettelyn voimassa. Jos vahvistuksesta luovutaan, ministeriön ja ely-keskusten pitäisi vastaavasti paljon nykyistä enemmän kaavoitusprosessin aikana konsultoida ja neuvoa maakuntaliittoja.

Pidän erittäin huonona ajatuksena sitä, että maakuntaliitot voisivat päättää sellaisiakin hankkeita, jotka ovat tähän mennessä lainvastaisina tulleet karsituiksi. Tästä voisi tulla huonompaa ympäristöä ja myös huonompaa yhdyskuntarakennetta. Yksi tyypillinen tällainen esimerkki ovat isot kauppakeskukset kaukana asutuskeskuksista.

Hallituksen esityksessä viitataan ympäristöministeriön alkuvuodesta julkaisemaan Auvo Haapanalan selvitykseen maakuntakaavojen vahvistusmenettelyn vaihtoehtoista, jossa Haapanala ei kuitenkaan kannata tätä vahvistusmenettelyä luopumista. Selvityksen mukaan on ilmeistä, että valitusten määrä lisääntyisi, jos laillisuusvalvonta siirtyisi pois ministeriöltä. Myös valitusten käsittelyajat voisivat pidentyä, jos käsittelijänä olisi ministeriön sijasta hallinto-oikeus.

Arvoisa puhemies! Otan vielä yhden ajankohtaisen esimerkin, jonka kohdalla tämä menettelyn muutos saattaisi olla hyvinkin merkittävä. Se on Lapin liiton esittämä, viime joulukuussa julkaisema ehdotus Rovaniemen ja Itä-Lapin maakuntakaavaksi. Tähän kaavaeh-

Pöytäkirjan asiakohta PTK 61/2015 vp

dotukseen sisältyy tiettyjen tahojen Lapissa jo vuosikymmenien ajan ajama Vuotoksen allas, tällä kertaa Kemihaaran monikäyttöaltaan nimellä. Tätä hanketta on soudettu ja huovattu eri tavoin vuosikymmenien ajan. 80-luvun alussa silloinen Sorsan hallitus päätti, että nyt se allashanke haudataan lopullisesti, mutta vajaata kymmentä vuotta myöhemmin silloinen Ahon hallitus päätti kaivaa Vuotoksen altaan koipussista ja Kemijoki Oy pani allashankkeen vireille. Oikeusprosessi kesti kymmenkunta vuotta ja päättyi siihen, että korkein hallinto-oikeus vuonna 2002 kumosi altaan vesiluvan todeten, että allas olisi vesilain vastainen suurten ja laajalle ulottuvien haitallisten ympäristövaikutusten vuoksi. Sen jälkeen Kemihaaran suot on myös liitetty EU:n Natura 2000 -suojelualueverkostoon. Toisin sanoen tämä allashanke on jo moneen kertaan todettu sekä kansallisen että EU-lainsäädännön vastaiseksi, mutta siitä huolimatta Lapin liitto esittää sitä Rovaniemen ja Itä-Lapin maakuntakaavaan. Olisi todella nurinkurista, jos ministeriöllä ei olisi esimerkiksi tällaisiin hankkeisiin mitään sananvaltaa.

Päätöksentekoa maakuntakaavoista voidaan varmasti sujuvoittaa ja varmasti voidaan löytää siihen fiksumpiakin tapoja esimerkiksi vähentämällä ministeriöiden lausuntoja. Ja voidaan myös määrätä kaava lainvoimaiseksi siltä osin kuin siitä ei ole valitettu.

20.29 Hanna Halmeenpää vihr: Arvoisa rouva puhemies! Maakuntakaavat sisältävät usein maankäytön suunnitelmia, joilla on hyvin laajojakin yhteiskunnallisia ulottuvuuksia, ei vain kyseiseen maakuntaan ja sen alueen ihmisiin, elinkeinoelämään ja ympäristöön vaan valtakunnallisiin suuriin linjauksiin, kun vaikkapa puhutaan energiapolitiikasta, liikenteestä, juuri mainituista kauppakeskusten sijoittumisista tai kaivostoiminnasta, joiinkin esimerkkeinä mainitakseni. Kyllä tässä nyt on vakavasti syytä epäillä, että tämän lakiesitysmuutoksen myötä ylimaakunnallisten ympäristövaikutusten ja eri hankkeiden yhteisvaikutusten huomioiminen ja lainmukaisuuden arvioiminen voivat maankäyttö- ja rakennuslain nykymuotoisesta kaavojen vahvistusmenettelystä luovuttaessa heiketä aivan radikaalisti. Myös kuntien yhteisillä yleiskaavoilla voi olla vaikutuksia, joita on perusteltua tarkastella valtakunnallisesta perspektiivistä, kuten nykylainsäädännön mukaan tapahtuukin.

Edustaja Hassi edellä viittasi lakiesityksen yleisperusteluihin, joissa todetaan, että maakuntakaavojen vahvistamismenettelyn vaihtoehtoja on tarkasteltu selvitysmies Haapanalan laatimassa selvityksessä. Erikoista on, että selvitysmiehen tekemiä johtopäätöksiä ei lakiesitystä tehtäessä ole oikein huomioitu. Vaihtoehtoina nimittäin selvitysmies esitti seuraavaa: nykymuotoisen vahvistusmenettelyn säilyttäminen sellaisenaan tai kehitetyssä muodossa laissa määritelty vahvistusmenettelyn korvaava menettely, jolla valtio voisi puuttua maakuntakaavoihin, jotka on laadittu ja hyväksytty vastoin lain säännöksiä, sekä vahvistusmenettelystä luopuminen sellaisenaan.

Selvityksen johtopäätöksenä ehdotettiin, että nykyinen vahvistusmenettely tulisi korvata menettelyllä, jossa ympäristöministeriöllä jatkossakin olisi laissa säädettyin edellytyksin oikeus ottaa valtakunnallisten tavoitteiden kannalta merkittävä tai ongelmallinen maakuntakaava tarkasteltavaksi. Kuulimme juuri äsken hyvin kuvaavan, pitkäaikaisen esimerkin siitä, mitä voisi tapahtua, ellei ympäristöministeriö tätä lainvalvontaa maakuntakaavojen vahvistamisroolissaan tekisi.

Näistä syistä johtuen, arvoisa puhemies, en ole lainkaan vakuuttunut siitä, että lakiesitys kokonaisuutena olisi hyvä, vaan olisin toivonut nykyisen maakuntakaavojen vahvistusme-

Pöytäkirjan asiakohta PTK 61/2015 vp

nettelyn säilyvän tai edes selvitysmiehen suositusten mukaisen vaihtoehdon esittämistä hallitukselta.

20.32 Ari Torniainen kesk: Arvoisa rouva puhemies! Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi maankäyttö- ja rakennuslakia siten, että maakuntakaavoja ja kuntien yhteisiä yleiskaavoja ei tarvitse enää saattaa ympäristöministeriön vahvistettavaksi. Esityksellä pyritään myös lyhentämään maakuntakaavoituksen päätösprosessia. Monien maakuntakaavojen ja vaihemaakuntakaavojen käsittely sekä vahvistaminen onkin viime aikoina kestänyt aivan liian kauan ympäristöministeriössä.

Tämä hallituksen esitys on hallitusohjelman mukainen toimenpide. Esitys nopeuttaa maakuntakaavoitukseen ja kuntien yhteiseen yleiskaavoitukseen liittyvää päätöksentekoa ja muutoksenhakua. Tämä siis myös vähentää byrokratiaa. Tämä hallituksen esitys lisää maakuntien ja kuntien vastuuta kaavoituksessa, ja tosiasia on, että tiedetäänhän siellä parhaiten, miten aluetta halutaan kehittää ja mitkä ovat alueen tarpeet.

Hallituksen esitys lisää myös tarvetta viranomaisten väliseen vuorovaikutteiseen yhteistyöhön kaavoja laadittaessa, ja jatkossa ministeriötä kyllä kuullaan kaavoitusprosessin aikana. Tällä hallituksen esityksellä saadaan aikaan myös säästöjä hallinnossa ja niukkoja resursseja voidaan suunnata paremmin.

Tämä maakuntakaavojen vahvistamisesta luopuminen on ensimmäinen hallituksen esitykseksi päätyntä kaavoitusasia. Seuraavaksi eduskunnan käsittelyyn on tulossa nyt lausuntokierroksella oleva poikkeamisvallan siirto ely-keskuksista kunnille. Nämä ovat hyvää alku siirtämään päätöksentekoa lähemmäs kunnallista ja myös maakunnallista päätöksentekoa.

20.34 Timo V. Korhonen kesk: Arvoisa puhemies! Maakuntakaavoituksella kaiken kaikkiaan on keskeinen tehtävä maankäytön seudullisessa ohjaamisessa ja valtakunnallisten ja maakunnallisten tavoitteitten konkretisoinnissa. Maakuntakaavoituksen sujuvuus ja joutuisuus luo pohjan koko kaavajärjestelmän toimivuudelle ja kaavahierarkian toteutumiselle. Maakuntakaavassa tehtävät sisällölliset ratkaisut vaikuttavat mahdollisuuksiin ohjata seudullista maankäyttöä kestäväällä tavalla, ja onnistuneet valinnat maankäytössä edellyttävät kaavalta hyvää valmisteluprosessia, jossa sekä selvitykset että suunnittelu on kohdennettu ja rajattu oikein. Myös vuorovaikutuksen kaiken kaikkiaan tulee toimia hyvin eri osapuolten välillä.

Maakuntakaavojen vahvistamisessa ympäristöministeriön vahvistamisenettely on todellisuudessa hidas, eikä se siten edesauta kaavahierarkian toimivuutta ja yhdyskuntien kehittämistä. Myös valitusten käsittelyajat korkeimmassa hallinto-oikeudessa ovat kohtuuttoman pitkiä. Tämä vahvistamisenettely itsessään on vaikuttanut osaltaan siihen, että ennakko-ohjaus ei ole toiminut maakuntaliittojen kannalta hyvin. Onkin tärkeää, että tämä lain esitys toteutuu ja vahvistamisenettelystä kaiken kaikkiaan luovutaan. Hiukan vastaava toimenpide tehtiin aikoja taaksepäin, kun kuntien kaavojen alistamisvelvollisuudesta luovuttiin kokonaan, ja ei sen osalta koitunut minkäänlaisia ongelmia.

Eli tämä lakiesitys kaiken kaikkiaan on järkevä ja ok, mutta samassa yhteydessä on ollut ennakkotietoja myös tämän lakiesityksen jälkeisestä asetuksesta, ja sen osalta on todettava, että sitä on valiokuntakäsittelyssä kyllä syytä tarkentaa, koska siellä on selkeästi nähtävissä nytten vahvistamisenettelyyn tulevasta aivan ylimääräisestä kuulemiskierroksesta.

Pöytäkirjan asiakohta PTK 61/2015 vp

20.37 Nasima Razmyar sd: Arvoisa rouva puhemies! Itse en pidä tätä esitystä niinkään selkeänä ja välttämättä sellaisena, joka edistäisi asiaa; päinvastoin, mitä edustaja Hassi luetteli hyvin ansiokkaasti, nämä ovat myös niitä huolenaiheita, mitä itselläni on. Maakuntakaavoja ei tosiaankaan enää vahvistettaisi ympäristöministeriössä, ja tämä luonnollisesti, ehkä tässä nyt rehellisyyden valossa voi sanoa ääneen, lisää ennen kaikkea maakuntien valtaa. En olisi myöskään niin varma, etteikö tämä lisäisi hallintoa. Itse asiassa mietin kovasti sitä, kuinka paljon tämä tulee kuormittamaan hallinto-oikeuksia, kun muutoksenhaku esimerkiksi siirtyy sinne. Kyllä yhtä lailla minua huolestuttaa myös se, että valtionhallinnollahan ei olisi jatkossa enää osaa eikä arpaa maakuntien maankäytössä. En pidä tätä hyvänä kehityksenä. Tosiaankin tässä aikaisemmin jo tuli mainittua selvitysmiehen ja monen muun asiantuntijan ehdotuksia, joita on myös sivuutettu, ja en pidä sitäkään hyvänä hallintona.

20.38 Satu Hassi vihr: Arvoisa puhemies! Oikeastaan vastauspuheenvuorona edustaja Korhoselle: Olin eduskunnassa silloin, kun maankäyttö- ja rakennuslakia muutettiin sillä tavalla, että siihen asti ollut ympäristöministeriön vahvistus useimmista kaavoista poistettiin.

Tämä ei nyt kuitenkaan ollut ainoa muutos, mikä silloin tehtiin, vaan silloisessa lakimuutoksessa ensinnäkin huomattavasti aikaisempaan lakiin verrattuna täsmennettiin niitä vaatimuksia, mitä on kaavan sisällölle. Ja lisäksi määrättiin silloin aivan uutena tämä menettely, tämä osallistumis- ja vuorovaikutusmenettely, joka on sitten tuonut kunnissa sen, että kuntalaisilla on mahdollisuus jo siinä vaiheessa, kun kaavan perusajatuksia suunnitellaan, osallistua siihen keskusteluun ja ennen kaikkea saada tietää siitä, mitä on vireillä. Sen lisäksi tulivat valtakunnalliset alueiden käyttötavoitteet ohjaamaan kaavojen sisältöä. Ja sitten tällaisena niin kuin laillisuusvalvonnan tavallaan perälautana tuli se, että silloisilla alueellisilla ympäristökeskuksilla, nykyisillä ely-keskuksilla, on valitusoikeus.

No, me tiedämme, että hallitus suunnittelee myöskin tämän ely-keskusten valitusoikeuden poistamista. Pidän sitäkin valitettavana, koska en pidä ollenkaan hyvänä asiana sitä, että kaavojen lainmukaisuus jätetään käytännössä aktiivisten kansalaisten valppauden ja heidän lainopillisen tietämyksensä varaan ja sen varaan, mitä lainopillista apua heillä mahdollisesti kenties on sitten varaa kustantaa avukseen.

20.40 Timo V. Korhonen kesk: Arvoisa puhemies! Tähän edustaja Hassin huomioon viranomaisten valituksista, niin en ainakaan itse henkilökohtaisesti pidä kovin hyvänä hallintokäyttämisenä sitä, että viranomaiset valittavat toisen viranomaisen päätöksistä ja hidastavat sitä kautta muun muassa kaavoitusprosesseja.

Mutta itse asiassa tähän edustaja Razmyarin puheenvuoroon: Hän sanoi jotenkin niin, että hän ei pidä siitä, että maakuntien liittojen valta tässä kaavoitusprosessissa kasvaa. Minä taas puolestani kysyn, että mitä huonoa siinä on, että maakunnat päättävät oman alueensa asioista. Minä ymmärrän sillä tavalla, että kun päätösvaltaa maakunnille ja alueille lisätään, niin tuskin maakunnat tekevät oman alueensa kannalta yhtään sen huonompaa päätöksentekoa kuin ministeriöt tekevät noitten alueitten kannalta.

20.41 Hanna Halmeenpää vihr: Arvoisa puhemies! Tämä on oikeastaan vastauspuheenvuoro edustaja Korhoselle. Se, että todettaisiin, että viranomaiset valittavat toisten viranomaisten tekemistä päätöksistä vain hidastaakseen jotakin prosessia, ei kyllä pidä paik-

Pöytäkirjan asiakohta PTK 61/2015 vp

kaansa. Mutta se kyllä pitää paikkansa, että esimerkiksi omassa kotimaakunnassani, joka sattuu olemaan edustaja Korhosen naapurimaakunta, on kyllä useita esimerkkejä siitä, että aikaisemman alueellisen ympäristökeskuksen tai nykyisen ely-keskuksen tekemistä kaava-valituksista on seurannut se, että valmisteltu kaava on todettu lainvastaiseksi ja kaava on palautettu uudelleenvalmisteluun. Ette kai te, edustaja Korhonen, ole sitä mieltä, mitä jopa olen kuullut joissakin maakunnallisissa elimissä ja kunnissakin joskus käytettävän, että ellei kaavasta valitusajan puitteissa kukaan valita, niin se on lainvoimainen kaikista mahdollisista virheistään ja laillisuuspuutteellisuuksistaan huolimatta?

20.43 Satu Hassi vihr: Arvoisa puhemies! Tuskin tässä salissa kukaan haluaa sinänsä poistaa kunnilta ja maakuntaliitoilta kaavoitusvaltaa. Kysymys onkin siitä, käytetäänkö tätä valtaa sellaisella tavalla, joka vastaa sitä lainsäädäntöä, mitä tämä eduskunta on säätänyt. Mielestäni kaavoitusta koskevan lainsäädännön, myöskin sen sisältöasioiden, pitäisi olla oikeasti sitovia. Jos tällainen viranomaisten laillisuusvalvonta poistetaan, niin herää kysymys, minkä takia me nyt sitten täällä ylipäättänsä kaavoitusta koskevia lakeja säädämme, jos niiden lakien noudattamisen valvonta jätetään pelkästään kansalaisten aktiivisuuden ja asiantuntemuksen varaan.

Tämä on hyvin harkiten toteutettua mutta sinänsä tarpeellista, tämä ympäristöministeriön laillisuusvalvonta maakuntakaavojen suhteen. Senhän osoittaa se, että 30 tapauksessa 33:sta ympäristöministeriön kanta on KHO:ssa voittanut. Sama koskee ely-keskusten valitusoikeutta kuntien kaavapäätöksistä, niissähän on myöskin laillisuudesta kysymys. Pääsääntöisesti ely-keskusten valitukset ovat menestyneet, eli myös oikeusasteet ovat todeneet, että niiden harjoittama laillisuusvalvonta on ollut tarpeellista.

20.44 Ari Torniainen kesk: Arvoisa rouva puhemies! Täällä salissa on muutamissa puheenvuoroissa epäilty sitä, että jatkossa valtion ja ympäristöministeriön rooli poistuisi maakuntakaavoituksessa, siinä prosessissa. Se ei pidä paikkansa, sillä edelleen jatkossa ministeriötä kyllä kuullaan kaavoitusprosessin aikana, ja valtion roolin muuttuessa kaavoituksesta ei kuitenkaan poistu valtakunnallisten alueiden käyttötavoitteiden huomioonottamisvelvollisuus, se säilyy siellä edelleen.

Tällä hallituksen esityksellä on tarkoitus, että maakuntien liitot voivat paremmin kehittää yleispiirteistä suunnittelua siihen suuntaan kuin siellä alueella nähdään parhaaksi ja että myöskin ne suunnittelut ja toteutukset palvelevat maakunnan erityispiirteitä ja alueiden erityisominaisuuksia. On ollut tässä viime vuosina tärkeä huomio, että monesti ympäristöministeriössä ei ole pystytty huomioimaan niitä maakuntien erityistarpeita eri puolilla Suomea.

20.45 Timo V. Korhonen kesk: Arvoisa puhemies! Edustaja Torniaisen viimeinenkin puheenvuoro oli erinomainen, ja hän nosti esille niitä ongelmia, mitä tässä kaiken kaikkiaan on.

Minä toistan vielä tuon edustaja Torniaisen puheenvuoron jatkoksi jo aiemmin sanomani, eli maakuntakaavoituksen sujuvuus ja joutuisuus luo pohjan koko kaavajärjestelmän toimivuudelle ja kaavahierarkian toteutumiselle. Siihen, mitä edustaja Halmeenpää tuossa totesi, että en kai usko, että viranomaiset valittavat toistensa päätöksistä hidastaakseen muun muassa näitä kaavaprosesseja, minun on kyllä, edustaja Halmeenpää, pakko todeta, että kyllä minä vakavasti epäilen sitä, että usein myös näin on tapahtunut.

Pöytäkirjan asiakohta PTK 61/2015 vp

20.46 **Hanna Halmeenpää vihr:** Arvoisa rouva puhemies! Huolimatta siitä, että edustaja Korhonen epäilee, että viranomaiset valittavat vain hidastaakseen prosesseja, kyllä kai on syytä kuitenkin huomioida se tosiasia, minkä edustaja Hassi tässä juuri totesi, että suurin osa aikaisempien ympäristökeskusten ja nykyisten ely-keskusten kaavavalituksista on johtanut kaavan laittomaksi toteamiseen eri oikeusasteissa. Ei kai silloin kyse ole hidastamistarkoituksesta vaan siitä tarkoituksesta, että kaavat ja kaavaprosessit olisivat paitsi sujuvia ja nopeita myös lainmukaisia.

20.47 **Timo V. Korhonen kesk:** Arvoisa puhemies! Edustaja Halmeenpää, suurella ystävyydellä: En todellakaan sanonut, että viranomaiset valittavat toisten viranomaisten päätöksistä vain hidastaakseen kaavoitusprosessia. Totesin, että usein näin on minun ymmärtääkseni tapahtunut.

Keskustelu päättyi.

Asia lähetettiin ympäristövaliokuntaan.