

Riku Tapio

VALTAKUNNALLISTEN ALUEIDENKÄYTTÖTAVOITTEIDEN
OIKEUDELLINEN MERKITYS PERUSOIKEUKSIEN KANNALTA

Pro gradu – tutkielma

Julkisoikeus

2018

Lapin yliopisto, yhteiskuntatieteiden tiedekunta

Työn nimi: Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden oikeudellinen merkitys perusoikeuksien kannalta

Tekijä: Riku Tapio

Koulutusohjelma/oppiaine: Julkisoikeus

Työn laji: Pro gradu – työ _x_ Sivulaudaturtyö__ Lisensiaatintyö__

Sivumäärä: XV + 95

Vuosi: 2018

Tiivistelmä: Tutkielman tavoitteena on selvittää alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään kuuluvien valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden oikeudellista merkitystä ympäristönkäyttöön liittyvien perusoikeuksien kannalta. Lisäksi tutkielmassa selvitetään valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden säädösperustaan liittyviä perustuslaillisia ongelmia.

Tutkielmalle asetetut tavoitteet edellyttävät perehtymistä valtiosääntö-, hallinto- ja ympäristöoikeuden kysymyksiin ja niiden kontekstiin. Tavoitteena on analysoida lainopillisen tutkimuksen sekä oikeuspoliittisen- ja vertailevan tutkimuksen näkökulmasta käsin alueidenkäytön suunnittelun ja perusoikeuksien välistä tematiikkaa.

Tutkimustulosten perusteella valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla on oikeudellista merkitystä ympäristönkäyttöön liittyvien perusoikeuksien kannalta. Tutkielman tulosten mukaan kaavajärjestelmään kuuluvien valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden oikeusvaikutuksia ei ole riittävästi huomioitu perusoikeuksien näkökulmasta käsin. Tulosten mukaan lainsäädäntöä on kehitettävä lakitasoisuusvaatimus huomioiden, kun kysymys on perusoikeuksien perustuslaillisen suojan toteutumisesta alueidenkäytön suunnitteluprosesseissa.

Avainsanat: Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, perusoikeudet, lainoppi

Muita tietoja:

Suostun tutkielman luovuttamiseen kirjastossa käytettäväksi _x_

University of Lapland, faculty of social science

Name of the paper: Juridical meaning of national district usage regarding fundamental rights

Author: Riku Tapio

Study program: Public law

Type of the paper: Master's thesis

Page number: XV + 95

Year: 2018

Abstract: The aim of this research is to find out the juridical meaning regarding the usage of environmental fundamental rights in district usage of national planning system. In addition in this research other aim is to find out conflicts with constitutional law in edict base of national district usage objectives.

The aims set in this research require knowledge in government regulation law, governmental law and environmental law. In this research the thematic between planning of district usage and constitutional law is analysed using points of view of juridical research as well as juridical politics research and comparing research.

According this research national district usage objectives have juridical meaning regarding constitutional law of environmental usage. According my research juridical rights of national district usage objectives belonging in plan system have not been taken into account from point of constitutional rights. From these results it is safe to say that legislation has to be improved so that it take juridical quality requirements into account when the laws are dealing with planning of district usage so that fundamental rights come true.

Keywords: National district usage objectives, fundamental rights, study of law

Other information:

I allow my paper to be used in library of University of Lapland.

Sisällys

Sisällys	III
Lähdeluettelo.....	V
Lyhenteet.....	XIV
1. Johdanto	1
1.1. Tutkimusaiheen lähtökohdista.....	1
1.2 Aihepiiriin liittyvä aiempi tutkimus	3
1.3 Tutkimustehtävä ja oikeudellisen tutkimuksen lähestymistavat	5
1.3.1. Tutkielman tavoitteet.....	5
1.3.2. Tutkimustehtävä	7
1.3.3 Oikeudellisen tutkimuksen lähestymistavat.....	9
1.3.4 Tutkimuksen toteuttaminen ja rajaaminen.....	11
1.4 Keskeiset käsitteet.....	13
1.4.1 Alueiden käytön suunnittelujärjestelmä.....	13
1.4.2 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet	14
1.5 Tutkimuksen rakenne	15
2. Alueiden käytön suunnittelua ohjaava normisto	16
2.1 Lähtökohtia sääntelyn uudistamiseen.....	16
2.2 Suunnittelujärjestelmää koskeva sääntely ja ohjaus	17
2.3 Ympäristönkäyttöön liittyvä perusoikeussäännöstö.....	19
2.4 Suunnittelujärjestelmää vahvistava perusoikeussäännöstö	23
2.4.1 Perustuslain säätämismenettelystä.....	23
2.4.2 Perustuslainmukaisuus valvonnan kohteena.....	24
2.4.3 Perusoikeussäännösten laillisuusvalvonta	27
2.5 Perusoikeuksien kansainvälinen ulottuvuus	29
2.5.1 Lähtökohtia valtiosääntökehitykseen.....	29
2.5.2 Euroopan ympäristösäännökset osaksi valtiosääntöä.....	32
2.5.3 Ympäristöajattelun kehitysnäkymistä osana valtiosääntöä Euroopan unionissa ...	35
2.6 Oikeusturvajärjestelmä ja hyvän hallinnon perusteet	36
2.6.1 Oikeusturvajärjestelmän yleisiä piirteitä.....	36
2.6.2 Hyvä hallinto oikeusturvan toteuttajana	38

2.6.3 Oikeusturvaa jälkikäteisestä oikeussuojasta	40
2.6.4 Julkinen valta ja perusoikeussuojan turvaaminen	44
2.6.5 Oikeusturva eurooppalaisessa hallintomenettelyssä	45
3. Ympäristönkäyttöön liittyvien perusoikeuksien merkitys alueidenkäytön suunnittelussa	47
3.1 Uuden perustuslain mukaiset ympäristönkäyttöön liittyvät perusoikeudet	47
3.1.1 Yhdenvertaisuussäännöksen merkityksestä	47
3.1.2 Omaisuudensuoja alueidenkäytön suunnittelussa	51
3.1.3 Yhteinen vastuu ympäristöstä.....	56
3.1.4 Oikeusturva perusoikeutena	59
3.2 Perusoikeuksien perustuslaillinen suoja	62
4. Alueidenkäytön suunnittelun tulkintaan liittyvää tarkastelua	64
4.1 Suunnittelujärjestelmän ohjaus- ja oikeusvaikutuksista.....	64
4.2 Valtakunnallisiin tavoitteisiin kohdistuvista odotuksista	70
4.3 Valtakunnallisiin tavoitteisiin liittyvä oikeudellinen sääntely	72
4.4 Valtakunnallisia tavoitteita määrittelevä lainsäädäntö	73
4.4.1 Valtakunnallinen merkitys.....	73
4.4.2 Valtakunnallisten tavoitteiden valmistelu ja oikeusturvan toteutuminen	74
4.4.3 Tavoitteiden toteuttaminen ja niiden edistäminen	76
4.5 Perusoikeuksien tulkinta alueidenkäytön suunnittelussa	78
4.5.1 Perusoikeuksien rajoitukset	78
4.5.2 Perusoikeuksien tulkintakäytäntö alueidenkäytön suunnittelussa.....	80
4.5.3 Valtakunnallisesti merkittävien rakennettujen kulttuuriympäristöjen vaikutukset perusoikeuksien toteutumiseen.....	81
4.5.4 Valtakunnallisesti arvokkaat maisema-alueet ja perusoikeuksien perustuslaillinen suoja	84
4.5.5 Perusoikeuksien tulkintakäytäntö Euroopan unionissa	89
4.6. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden perustuslaillinen vaikutus yksilöiden oikeuksiin.....	91
5. Pohdintaa ja johtopäätökset.....	93

Lähdeluettelo

KIRJALLISUUS

Aarnio, Aulis: Mitä lainoppi on? Helsinki 1978.

Aarnio, Aulis: Laintulkinnan teoria. Juva 1989.

Aarnio, Aulis: Oikeustiede. Jurisprudentia. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen vuosikirja. Jyväskylä 1997.

Ekroos, Ari – Majamaa, Vesa: Maankäyttö- ja rakennuslaki. Porvoo 2015.

Halila, Leena: Oikeustiede. Jyväskylä 2006.

Hallberg, Pekka – Haapanala, Auvo – Ranta, Hannu – Koljonen, Ritva: Maankäyttö- ja rakennuslaki. Helsinki 2006.

Hautamäki, Veli-Pekka: Perustuslain auktoritatiivinen tulkinta - Oikeusvertaileva tutkimus perustuslain tulkinnan auktoritatiivisista instituutioista ja niiden käyttämästä argumentaatiosta Suomessa ja Norjassa. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 232. Helsinki 2002.

Hiden, Mikael – Saraviita, Ilkka: Valtiosääntöoikeuden pääpiirteet. Jyväskylä 1994.

Hirvonen, Kalervo: Opas rakentamisen poikkeamishakemusten käsittelyyn, Raportteja 58/2016. Helsinki 2016.

Hollo, Erkki: Ympäristöoikeus. Helsinki 1991.

Hollo, Erkki: Maankäyttö- ja vesioikeus. Helsinki 2006.

Hollo, Erkki: Oikeus ja ympäristö. Porvoo 2012.

Hovila, Ilari: Kunnan maapolitiikka: Oikeudelliset ohjauskeinot. Tampere 2013.

Husa, Jaakko – Mutanen, Anu – Pohjolainen, Teuvo: Kirjoitetaan juridiikkaa. Saarijärvi 2001.

Husa, Jaakko: Non Liqueur? Vallanjako, perusoikeudet, systematisointi – Oikeuden ja politiikan välisiä rajankäyntejä. Vammala 2004.

Husa, Jaakko: Oikeusvertailu. Viro 2013.

Husa, Jaakko – Pohjolainen, Teuvo: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Helsinki 2014.

Häyhä, Juha: Minun metodini. Porvoo 1997.

Jyränki Antero: Uusi perustuslakimme. Jyväskylä 2000.

Jyränki, Antero – Husa, Jaakko: Valtiosääntöoikeus. Helsinki 2012.

Jääskeläinen, Lauri – Syrjänen Olavi: Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksineen. Tampere 2000.

Jääskeläinen, Lauri – Syrjänen, Olavi: Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksineen. 3., uusittu painos. Hämeenlinna 2010.

Jääskeläinen, Lauri – Syrjänen, Olavi: Maankäyttö- ja rakennuslaki. Riika 2014.

Kultalahti, Jukka: Omaisuuden suoja ympäristönsuojelussa. Jyväskylä 1990.

Kuusiniemi, Kari: Ympäristölupa. Helsinki 1995.

Länsineva, Pekka: Perusoikeudet ja varallisuussuhteet. Jyväskylä 2002.

Mäenpää, Olli: Eurooppalainen hallinto-oikeus. Helsinki 2001.

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. Helsinki 2003.

Mäenpää, Olli: Oikeus hyvään hallintoon. Helsinki 2011.

Mäenpää, Olli: Eurooppalainen hallinto-oikeus. Hämeenlinna 2011.

Mäkinen, Kaisa: Maankäyttö- ja rakennuslaki perusteluineen. Helsinki 2005.

Nieminen, Liisa: Perusoikeudet EU:ssa. Jyväskylä 2001.

Raitio, Juha: Euroopan unionin oikeus. Helsinki 2016.

Saraviita, Ilkka: Perusoikeusuudistus. Rovaniemi 1997.

Saraviita, Ilkka: Suomen perusoikeusjärjestelmä. Rovaniemi 1998.

Saraviita, Ilkka: Perustuslaki 2000. Helsinki 2000.

Saraviita, Ilkka: Hallintolaki ja hallintolainkäyttölaki hallinto-oikeudellisten oikeustapausten ratkaisemisessa. Rovaniemi 2004.

Saraviita, Ilkka: Perustuslaki. Hämeenlinna 2011.

Siltala, Raimo: Johdatus oikeusteoriaan. Helsinki 2001.

Siltala, Raimo: Oikeudellinen tulkintateoria. Jyväskylä 2004.

Syrjänen, Olavi: Harkintavalta kaavoituksessa ja rakentamisessa, Rakennustieto Oy. Tampere 1999.

Tuori, Kaarlo: Julkisoikeuden perusteet. Vammala 2000.

Tuori, Kaarlo: Oikeuden ratio ja voluntas. Helsinki 2007.

Viljanen, Veli-Pekka: Perustuslaki ja laintulkinta. Lakimies 1990.

Wiberg, Matti: Perustuslakihaasteet. Helsinki 2010

VIRALLISLÄHTEET

Eduskunnan asiakirjoja

Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi (EV 262/1998 vp.)

Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta (EV 365/2010 vp.)

Eduskunnan kirjelmä valtioneuvoston selonteosta, valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista (EK 23/2000 vp.)

Hallintovaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä rakennuslainsäädännön uudistamiseksi (HaVL 21/1998 vp.)

Lakivaliokunnan lausunto n:o 5 perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (LaVL 5/1994 vp.)

Lakivaliokunnan lausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi (LaVL 9/1998 vp.)

Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (PeVM 25/1994 vp.)

Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 10 hallituksen esityksestä uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi (PeVM 10/1998 vp.)

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi

rakennuslainsäädännön uudistamiseksi (PeVL 38/1998 vp.)

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi ympäristösuojelulain 18 ja 103 §:n muuttamisesta (PeVL 44/2010 vp.)

Ympäristövaliokunnan lausunto perustuslakivaliokunnalle (YmVL 2/1994 vp.)

Ympäristövaliokunnan lausunto ministeriön selvityksestä (YmVL 11/2000 vp.)

Ympäristövaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi rakennuslainsäädännön uudistamiseksi (YmVM 6/1998 vp.)

Ympäristövaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta (YmVM 2/2015 vp.)

Hallituksen esityksiä eduskunnalle

Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslain perusoikeussäännösten muuttamisesta (HE 309/1993 vp.)

Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi (HE 1/1998 vp.)

Hallituksen esitys Eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi (HE 101/1998 vp.)

Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta (HE 72/2002 vp.)

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

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta sekä kevennettyjen rakentamis- ja kaavamääräysten kokeilusta annetun lain 3 §:n kumoamisesta (HE 148/2015 vp.)

Ministeriöiden ja viranomaisten asiakirjoja ja julkaisuja

Oikeusministeriö: Hallituksen esitysten laatimisohteet. Helsinki 2004.

Oikeusministeriö: Lainlaatijan EU-opas. Helsinki 2012.

Ympäristöministeriö: Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000 – sarja, Opas 1
Kaavamerkinnät. Helsinki 2000.

Ympäristöministeriö: Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000 – sarja, Opas 6
Maakuntakaavan sisältö ja esitystapa. Helsinki 2002.

Ympäristöministeriö: Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000 – sarja, Opas 13
Yleiskaavan sisältö ja esitystapa. Helsinki 2002.

Ympäristöministeriö: Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden soveltaminen
kaavoituksessa. Helsinki 2003.

Ympäristöministeriö: Selvitys valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden
tarkistamisesta, MINS 3/2008 vp.

Ympäristöministeriö: Kulttuuriympäristö maakuntakaavoituksessa, Suomen
ympäristö 28/2011. Helsinki 2011.

Ympäristöministeriö: Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden seurantar ryhmän
arvioita ja toimenpide-ehtotuksia, Suomen ympäristö 13/2012. Helsinki 2012.

Ympäristöministeriön raportteja: Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet
kaavoitusprosessin osana, YMrä 23/2009. Helsinki 2009.

Ympäristöministeriön raportteja: Omaisuudensuojan ja oikeusturvan
kehittämistarpeet ympäristölainsäädännössä, YMrä 13/2011. Helsinki 2011.

Ympäristöministeriön raportteja: Valtion viranomaiset valtakunnallisten

alueidenkäyttötavoitteiden toteuttajina, YMrä 20/2011. Helsinki 2011.

Ympäristöministeriön raportteja: Katsauksia maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuteen, YMrä 4/2012. Helsinki 2012.

Ympäristöministeriön raportteja: Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuus, YMrä 15/2013, Helsinki 2013.

Ympäristöministeriön raportteja: Selvitys alueidenkäytön suunnittelun ja ohjauksen voimavaroista, YMrä 22/2013. Helsinki 2013.

Ympäristöministeriön raportteja: Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet korkeimman hallinto-oikeuden kaavaratkaisuissa, YMrä 27/2013. Helsinki 2013.

Ympäristöministeriön raportteja: Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta, Suomen ympäristö 1/2014. Helsinki 2014.

Ympäristöministeriön raportteja: Maakuntakaavojen vahvistusmenettelyn vaihtoehdot, YMrä 1/2015, Helsinki 2015.

Ympäristöministeriön raporttiluonnos: Yhteenveto valtakunnallisesti arvokkaiden maisema-alueiden päivitysinventoinnista annetuista lausunnoista ja kannanotoista. Helsinki 2017.

Ympäristöministeriön raportteja: Valtakunnallisesti arvokkaiden maisema-alueiden päivitysinventoinnista annetut lausunnot ja kannanotot, YMrä 14/2018. Helsinki 2018.

Valtioneuvoston päätöksiä

Valtioneuvoston selonteko valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista, VNS 2/2000 vp.

Valtioneuvoston tarkistamispäätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista, 13.11.2008.

Valtioneuvoston päätös valtakunnallisesti merkittävien rakennettujen kulttuuriympäristöjen vuoden 1993 inventoinnin korvaamisesta vuonna 2009 valmistuneella tarkistuksella, 22.12.2009.

Valtioneuvoston asettamispäätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista, 17.3.2016.

Työryhmämietintöjä

Maisema-aluetyöryhmän mietintö 1 66/1992

Perustuslain seurantatyöryhmän mietintö, Työryhmämietintö 2002:7

Perustuslain seurantatyöryhmän mietinnön liite, Työryhmämietintö 2002:8

Perustuslain tarkistamiskomitean mietintö, 2010.

OIKEUSTAPAUKSET

Korkein hallinto-oikeus KHO 59/2001

Korkein hallinto-oikeus KHO 20.1.2005 T 91

Korkein hallinto-oikeus KHO 10.3.2015 T 515

Korkein hallinto-oikeus KHO 175/2016

MUUT

Museoviraston rakennushistorian osaston julkaisu, Helsinki 1993.

Pro Agria Etelä-Suomi ry - Etelä-Suomen maa- ja kotitalousnaiset: Opas arvokkaiden maisema-alueiden maankäytön suunnitteluun. Hämeenlinna 2016.

Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelma, Ratkaisujen Suomi. Helsinki 2015.

Talous ja yhteiskunta – lehti 2/2014.

www.ymp.fi, Ympäristöministeriön tiedote 15.1.2016.

Ympäristöministeriö, Museovirasto ja Suomen kuntaliitto: Muistio valtakunnallisesti merkittävien rakennettujen kulttuuriympäristöjen huomioon ottamisesta kaavoituksessa ja lupamenettelyssä. Helsinki 2009.

Ympäristöministeriö: Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuusarviointi, maaseudun ja kylien suunnittelu, Matti Laition esitelmä. Salo 2014.

Ympäristöministeriö: Valtakunnallisesti arvokkaiden maisema-alueiden päivitysinventointi, taustamuistio 11.11.2015.

Ympäristöministeriön kuulemispyyntö valtakunnallisesti arvokkaiden maisema-alueiden päivitysinventoinnista, 11.1.2016.

Lyhenteet

AKSU	Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä
ELY	Elinkeino, -liikenne- ja ympäristökeskus
EU	Euroopan unioni
EYVL	Euroopan unionin perusoikeuskirja
EY	Euroopan yhteisö
HE	Hallituksen esitys
HELO	Hallituksen esityksen laatimisohejet
HL	Hallintolaki (434/2003)
HLL	Hallintolainkäyttölaki (586/1996)
HM	Suomen Hallitusmuoto (94/1919)
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KL	Kuntalaki (410/2015)
LaVL	Lakivaliokunnan lausunto
LARS	Laki rakennusperinnön suojelemisesta (498/2010)
LSL	Luonnonsuojelulaki (1096/1996)
LunL	Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (603/1977)
MAL	Maa-ainelaki (555/1981)
ML	Metsälaki (1093/1996)
MINS	Ministeriön selvitys
MRA	Maankäyttö- ja rakennusasetus (895/1999)
MRL	Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)

PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
RKY	Valtakunnallisesti merkittävät rakennetut kulttuuriympäristöt
RL	Rakennuslaki (370/1958)
SopS	Valtiosopimus
TSS	Taloudelliset -, sosiaaliset - ja sivistykselliset oikeudet
VAT	Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet
vp	Valtiopäivät
YK	Yhdistyneet kansakunnat
YMr	Ympäristöministeriönraportti

1. Johdanto

1.1. Tutkimusaiheen lähtökohdista

Ympäristön huomioiminen ja samalla sen hyödyntäminen, lienee yksi vaikeimmista yhteen sovitettavista asioista. Yhä useammin joudumme arvioimaan, miten löydämme tasapainon ympäristön ja luonnon hyödyntämiselle suhteessa ympäristön sietokykyyn. Kehittyneen yhteiskunnan tunnusmerkkinä voidaan pitää sitä, että ihmisen ja häntä ympäröivän elinympäristön keskinäinen suhde on stabiili. Tämän tasapainotilan saavuttamiseksi tarvitaan toimenpiteitä, kuten lainsäädäntöä, yhteisesti hyväksytyjä periaatteita sekä näkemystä siitä, että ongelma on todellinen.¹

Ympäristölainsäädännön voidaan katsoa syntyneen yhteiskuntasuunnittelun myötä ja sen katsotaan edustavan arvopohjaa, missä huolehditaan muun muassa ympäristön ja luonnon monimuotoisuudesta ja sen sietokyvystä. Samalla korostetaan ihmisen oikeutta hyvään elämään sekä oikeutta ajaa omaa etuaan.² Perusoikeus, kuten omaisuudensuoja ja toisaalta ympäristönsuojelu, mihin myös alueidenkäytön suunnittelukin voidaan rinnastaa, muodostavat hyvistä tavoitteista huolimatta keskinäisen jännitteen.³

Alueidenkäyttöä koskevan suunnittelun ohjausvaikutus perustuu maankäyttö- ja rakennuslakiin (MRL 132 / 1999), minkä mukaan alueidenkäytön suunnittelussa otetaan huomioon moniportaisen kaavajärjestelmän tavoitteet ja oikeudelliset lähtökohdat. Suunnittelussa edetään valtakunnallisista tavoitteista yleispiirteisiin aluevarauksiin ja siitä edelleen yksityiskohtaisiin kaavoihin.⁴ Kaavajärjestelmän mukaan toiminta tapahtuu valtakunnallisella, maakunnallisella ja kunnallisella tasolla. Hallituksen esityksessä (HE 101/1998) rakennuslainsäädännön uudistamiseksi lähdettiin siitä, että tavoitteena on säätää kullakin tasolla niistä

¹ Kultalahti 1990, 1 -2.

² Jääskeläinen ja Syrjänen 2014, 45 -47.

³ Kultalahti 1990, 9.

⁴ Jääskeläinen ja Syrjänen 2014, 95.

asioista, jotka kyseessä olevalle tasolle kuuluvat ja missä se on tehokkaan ohjausvaikutuksen kannalta järkevää.⁵

Uudistuksen lähtökohtana oli, että uudessa lainsäädännössä määriteltäisiin ne alueiden käyttöön liittyvät ominaisuudet, joiden perusteella voidaan tutkia asian valtakunnallista vaikuttavuutta⁶. Valtioneuvosto päätti vuoden 2000 marraskuussa valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista. Päätöksen mukaan valtakunnallista ulottuvuutta nähtiin alueidenkäyttöä koskevissa asioissa, jotka voitiin jakaa sisällön perusteella kuuteen ryhmään, eli

- toimiva aluerakenne
- eheytyvä yhdyskuntarakenne ja elinympäristön laatu
- kulttuuri- ja luonnonperintö, virkistyskäyttö ja luonnonvarat
- toimivat yhdysverkostot ja energiahuolto
- Helsingin seudun erityiskysymykset
- luonto- ja kulttuuriympäristöinä erityiset aluekokonaisuudet⁷

Itsenäisyytemme alusta lähtien Suomen Hallitusmuoto (HM 94/1919) on ollut yksi keskeisin ja tärkein perustuslakimme neljän perustuslain muodostamasta kokonaisuudesta. Osana valtiosääntökehitystä perusoikeuksia koskevat säännökset uudistettiin 1.8.1995 alkaen uudessa perustuslaissa (PL 969/1995).⁸ Perusoikeusuudistuksen edelleen jatkuessa nuo säännökset ehdotettiin hallituksen esityksen (HE 1/1998) mukaan siirrettäväksi sellaisinaan uuden perustuslain 2 lukuun, mitä myös perustuslakivaliokunta kannatti omassa mietinnössään⁹.

Perusoikeuksiin lukeutuvat ympäristönkäyttöön liittyvät perusoikeudet ovat siten osa perustuslaillista kokonaisuutta, mistä muodostuu kansallisen oikeusjärjestyksemme kivijalka. Perustuslakimme (PL 731/1999) mukaan julkisen vallan on suojeltava ja edistettävä yksilöille kuuluvia perusoikeuksia. Perusoikeussäännökset, jotka koskettavat ympäristönkäyttöä ja vaikuttavat tutkielman kannalta mielenkiintoisilta, ovat yhdenvertaisuusperiaate (6§), omaisuuden suoja (15§), vastuu ympäristöstä (20§) sekä hallinnon ja lainkäytön oikeusturvatakeet (21§). Lisäksi alueidenkäytön

⁵ Mäkinen 2005, 94 -95.

⁶ Mäkinen 2005, 119.

⁷ Suomen ympäristö 1/2014, 18.

⁸ Saraviita 2000, 1 -2.

⁹ PeVM 10/1998 vp. 12.

kannalta relevantteja perusoikeuksia ovat osallistumiseen, vuorovaikutukseen ja perusoikeuksien toteutumiseen liittyvät perustuslain pykälät (2§ ja 22§).¹⁰

Lainsäädännön tavoitteena on, että vastuu monimuotoisesta luonnosta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu jokaiselle. Vahvistamalla ympäristön merkitystä suhteessa sen käyttöön, esimerkkinä maaomaisuuden hyödyntäminen, on syntynyt tilanne, jossa niiden keskinäistä vaikuttavuutta ja painoarvoa joudutaan arvioimaan keskenään. Perusoikeuksien yhteensovittamisessa ja niiden keskinäistä painoarvoa mitattaessa, on tarvittu perustuslakivaliokunnan tulkintaa ja oikeuskäytäntöjen tuomaa linjausta.¹¹

Tutkimusaiheeseen liittyvä tematiikka korostuu tämän päivän Suomessa ja muuallakin niin sanotuissa kehittyvissä yhteiskunnissa, koska yhteinen ja laaja kansalaisnäkemys haluaa säilyttää luonnon osana inhimillistä arvopohjaa, kehittämistavoitteista huolimatta. Toisaalta on kyettävä ottamaan kantaa siihen, voidaanko ympäristönkäyttöön liittyviä perusoikeuksia rajoittaa ja normittaa perusoikeussäännöksistä huolimatta tai niiden vastaisesti.¹²

1.2 Aihepiiriin liittyvä aiempi tutkimus

Ympäristönkäyttöön liittyvien perusoikeuksien ja alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään kuuluvien valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden välistä problematiikkaa on selvitetty jonkin verran maankäyttö- ja rakennuslain voimassa olon aikana. Oikeustieteellinen, ympäristöoikeudellinen ja valtiosääntöoikeudellinen tutkimustyö kyseisestä aiheesta on saanut osakseen yllättävän vähän huomiota. Aihetta sivuavaa tutkimusta on tehty jossain määrin väitöskirjojen, pro gradu -tutkielmien ja opinnäytetöiden muodossa. Tutkimusaiheeseen liittyvää tieteellistä kirjallisuutta on melko hyvin saatavilla, mitä tutkielmassa tullaan myös hyödyntämään.¹³

¹⁰ Jääskeläinen ja Syrjänen 2014, 58.

¹¹ Jääskeläinen ja Syrjänen 2014, 58- 59.

¹² Hollo 2012, 113.

¹³ Kultalahti 1990, 16- 17.

Oikeusdogmaattisesta näkökulmasta käsin tutkimusaihetta on lähestynyt muun muassa Jukka Kultalahti, joka tutkimuksessaan *Omaisuuksensuojelun ympäristönsuojelussa* käsitteli omaisuudensuojan ja ympäristönsuojelulainsäädännön välistä ristiriitaa¹⁴. Valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta käsin aihealuetta on käsitellyt myös Pekka Länsineva väitöskirjassaan *Perusoikeudet ja varallisuussuhteet*. Länsineva korostaa perusoikeustutkimuksen merkitystä ja toteaa siihen liittyvälle tutkimukselle olevan kysyntää jatkossakin.¹⁵

Ilari Hovila on omassa tutkimuksessaan selvittänyt kuntien maankäyttöä säätelevää lainsäädäntöä väitöskirjassaan *Kunnan maapolitiikka: Oikeudelliset ohjauskeinot*. Hovilan mukaan kunnan maapolitiikassa on havaittavissa maanomistajuuteen liittyviä intressitavoitteita ja toisaalta yleistä etua puolustavia yhteiskunnallisia pyrkimyksiä.¹⁶ Olavi Syrjänen puolestaan käsittelee omassa väitöskirjassaan *Harkintavalta kaavoituksessa ja rakentamisessa* monipuolisesti harkintavallan käyttöä oikeuskäytännössä. Syrjäsen mukaan alueidenkäytön suunnittelussa on nähtävissä ristiriitaa ympäristönkäyttöön liittyvissä asioissa, kun arvioidaan maanomistajien ja yleisen edun välistä tavoiteasettelua.¹⁷

Aihetta sivuavia pro gradu-tutkielmia on tehty jonkin verran, mutta tässä tutkielmassa omaksuttu näkökulma on aiemmissa tutkielmissa jäänyt pääsääntöisesti käsittelemättä. Tutkielman tarpeellisuus on näin ollen perusteltua, varsinkin kun maankäyttö- ja rakennuslakiin kohdistuu jälleen enenemässä määrin voimakkaita muutostarpeita. Lainsäädännön muutoksista johtuvaa merkitystä tutkimusaiheeseen liittyen, tullaan arvioimaan tutkielman myöhemmässä vaiheessa.

Tutkimusaihe on nähtävä tärkeänä myös siksi, koska siinä on nähtävissä tieteellistä ja yhteiskunnallista merkitystä. Tieteellisessä mielessä ympäristöoikeudellinen näkökulma on nähtävä uutena oikeuden alana, missä tavoitteena on etsiä ihmisen ja ympäristön välistä tasapainoa¹⁸. Yhteiskunnallinen ja toisaalta valtiosääntöoikeudellinen merkitys ilmenee perusoikeusjärjestelmän toimivuuden ja

¹⁴ Kultalahti 1990, 71 -72.

¹⁵ Länsineva 2002, 276.

¹⁶ Hovila 2013, 5.

¹⁷ Syrjänen 1999, 309.

¹⁸ Hollo 2012, 223.

kehittyneen oikeuskäytännön arvioinnissa sekä säädösten vaikutusten havainnoinnissa¹⁹.

Tutkielman kannalta on tärkeää, että siinä voidaan arvioida myös eri selvitysten antamaa informaatiota tutkimusaiheeseen liittyen. Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL 132/1999) toimivuutta on seurattu useiden eri selvitysten perusteella koko sen voimassa olon aikana. Selvityksiä ja arviointeja tehtiin vuosina 2001 ja 2002 sekä laajemmin vuoden 2005 aikana. Perusteellinen kokonaisarviointi tehtiin Jyrki Kataisen johtaman hallituksen hallitusohjelman mukaisesti ja selvitys valmistui vuoden 2014 aikana.²⁰ Selvityksissä on arvioitu myös valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden oikeusvaikutuksia, niiden vaikutusta kaavoituksen eri vaiheisiin sekä soveltamiseen liittyviä ongelmia²¹.

1.3 Tutkimustehtävä ja oikeudellisen tutkimuksen lähestymistavat

1.3.1. Tutkielman tavoitteet

Tutkielman tavoitteena on selvittää alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään kuuluvien valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden oikeudellista merkitystä ympäristönkäyttöön liittyvien perusoikeuksien kannalta. Kysymys on viime kädessä siitä, tulkitaanko lainsäädäntöä perusoikeusmyönteisesti, jotta yhteiskunnallinen oikeudenmukaisuus yksilön oikeusaseman näkökulmasta käsin voisi toteutua²². Yksilön oikeusturvan ja toimintavapauden kannalta on haluttu korostaa ja turvata tiettyjä oikeuksia, kuten omaisuuden suoja osana perusoikeussäännöksiä²³. Tavoitteena on siis selvittää, missä kulkee yksilön perustuslaillisen suojan raja alueidenkäytön suunnittelussa. Hyvän hallinnon merkitys, yhdenvertaisuuden toteutuminen sekä hallinto-oikeutta koskettavat muut yleiset oikeusperiaatteet ovat myös tarkastelun kohteena.²⁴

¹⁹ Hiden ja Saraviita 1994, 1.

²⁰ Laitio, ympäristöministeriö 2014, MAL- seminaari, Salo 22.5.2014.

²¹ YMrä 15/2013, 57 -61.

²² Jääskeläinen ja Syrjänen 2014, 58.

²³ Hiden ja Saraviita 1994, 271.

²⁴ Jääskeläinen ja Syrjänen 2014, 60 -61.

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan suunnittelujärjestelmään kuuluvia alueidenkäytön suunnitteluvälineitä ovat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, maakuntakaava, yleiskaava, asemakaava sekä suunnittelutarveratkaisut ja poikkeamispäätökset²⁵. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumisen kannalta huomio kiinnittyy maakuntakaavojen ohjaavuuteen ja etenkin tarpeellisten yleiskaavojen laatimiseen. Tavoitteiden vaikuttavuuden lisäämiseksi myös valtion viranomaisten tulisi toiminnassaan ottaa ne huomioon kattavammin ja systemaattisemmin.²⁶ Tutkielmassa on tarkoitus myös selvittää, miten lainsäädännössä asetetut ohjauskeinot ovat toimineet yksilön oikeusturvan kannalta.

Lisäksi tutkielmassa pyritään nostamaan esille ja selvittämään valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden säädösperustaan liittyviä ongelmia. Tutkielman kannalta tavoitteiden asema normihierarkiassa on syytä arvioida, koska perustuslain 80 §:n mukaan yksilön oikeuksia koskevista perusteista on säädettävä lailla. Koska alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä valtioneuvoston hyväksymille valtakunnallisille alueidenkäyttötavoitteille on asetettu oikeusvaikutuksia, mitkä voivat vaikuttaa yksilöiden oikeuksiin esimerkiksi lupaharkinnassa, on perusteltua arvioida tätä problematiikkaa.²⁷ Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja niiden oikeusvaikutukset heijastuvat myös Suomen kansainväliseen toimintaan ja muun muassa erilaiset sopimukset ovat lähentäneet Suomen ja muiden maiden alueidenkäytön suunnittelua koskevia linjauksia²⁸. Muuttuvien tekijöiden vaikutuksesta suunnittelujärjestelmään kuuluvien tavoitteiden tarkistaminen koettiin tärkeäksi myös ympäristöministeriön taholla²⁹.

Tutkielmalle asetetut tavoitteet edellyttävät perehtymistä valtiosääntö-, hallinto- ja ympäristöoikeuden kysymyksiin ja niiden kontekstiin. Tutkimustyössä esille tuleviin ongelmiin pyritään löytämään vastauksia ja eri näkökulmia hyödyntämällä eri tutkimusmetodeja. Tutkimustyö edellyttää perehtymistä lainopilliseen tutkimukseen sekä oikeuspoliittiseen ja valtiosääntöoikeudelliseen tutkimukseen. Kansallisen tarkastelun lisäksi selvitetään vertailevan tutkimuksen avulla hieman laajempaa

²⁵ Suomen ympäristö 1/2014, 16.

²⁶ Suomen ympäristö 1/2014, 18.

²⁷ Suomen ympäristö 1/2014, 215.

²⁸ Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 26.5.2000, 108 -109.

²⁹ MINS 3/2008 vp. 1 -6.

analyysia joidenkin EU – jäsenvaltioiden alueidenkäyttöä koskevista valtakunnallisista ohjauskeinoista ja niiden vaikutuksista perusoikeuksiin.³⁰

1.3.2. Tutkimustehtävä

Tutkielmassa oikeudellisen tiedon tarve liittyy siihen kysymykseen, mitä tavoitteita oikeusnormien eli tässä tapauksessa perustuslain ja maankäyttö- ja rakennuslain toivotaan edistävän. Oikeudellisen tiedon tarve ja sen merkitys tässä tutkielmassa voi näyttäytyä eri valossa vaikkapa lakia tulkitsevalle viranhaltijalle tai oikeuksiaan puolustavalle maanomistajalle.³¹

Kysymys siitä, miten valtakunnallisesti merkittävät alueidenkäyttöä koskevat tavoitteet voivat vaikuttaa yksilötasolla esimerkiksi maanomistajan perusoikeuksien toteutumiseen, on mielenkiintoinen. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet tulee ottaa huomioon sekä kaavoituksessa että valtion viranomaistoiminnassa³². Tutkielman tutkimustehtävänä on selvittää perusoikeuksien antaman suojan sisältö, kun toteutetaan valtakunnallisia alueidenkäyttösuunnitelmia. Lisäksi on syytä arvioida toteutettujen alueidenkäyttösuunnitelmien vaikutuksia lainsäädännön antamaan suojaan.³³ Lukuisten selvitysten, oikeuskäytäntöjen, lähdekirjallisuuden, lain esitöiden ja tämän tutkielman odotettavissa olevien tutkimustulosten perusteella oletukseni on, että perusoikeuksien toteutumisessa on ongelmia. Olkoon tämä tutkielman hypoteesi.

Tutkielmassa kysymysten asettelu ja niihin vastausten löytäminen edellyttää perehtymistä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden soveltamiseen liittyviin ongelmiin. Kysymys on myös siitä löytyykö ristiriitoja muiden tavoitteiden kanssa ja onko tavoitteiden suhteen olemassa tulkintavaihtoehtoja?³⁴ Ympäristöministeriön toimeksiannosta tehty AKSU 2012 -selvitys alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuudesta liittyy maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden arviointiin.

³⁰ Kultalahti 1990, 67.

³¹ Häyhä 1997, 15 -16.

³² YMrä 15/2013, 57.

³³ Halila 2006, 101.

³⁴ YMrä 15/2013, 62.

Arviointiin liittyen ympäristöministeriö on toteuttanut useita tutkimus- ja selvityshankkeita, joiden tuloksia tullaan hyödyntämään tutkielmassa.³⁵

Tutkielman kautta pyritään selvittämään myös hyvän hallinnon merkitystä tutkimusaiheen kannalta. Perustuslain 21 § määrittelee niin sanotut menettelylliset perusoikeudet, joista tämän tutkielman kannalta ovat relevantteja käsittelyn julkisuus, kuulluksi tuleminen, oikeus perusteltuun päätökseen ja muutoksenhakuoikeus. Perustuslain 2 § puolestaan takaa osallistumisen ja vaikuttamismahdollisuuden yhteiskunnan ja elinympäristön kehittämiseen. Samalla kysymys on oikeudesta osallistua näitä asioita koskevaan päätöksentekoon.³⁶ Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan (PeVL 38/1998 vp.) huomiota siihen, että hallituksen esityksessä (HE 101/1998 vp.) säännökset kaavoitusmenettelystä ja vuorovaikutuksesta sekä muutoksenhausta ovat tulkittavissa elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon.³⁷ Perusoikeuksien toteutumisen arvioimiseksi perustuslain ja maankäyttö- ja rakennuslain väliset rajapinnat ovat siten erityisen tarkastelun kohteena.

Tutkielmassa tullaan myös selvittämään ja arvioimaan valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden normihierarkkista tasoa. Maankäyttö- ja rakennuslakia säädettäessä eduskunnan perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota lain sääntelytapaan perusoikeuksien näkökulmasta käsin. Perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella voidaan arvioida ympäristölainsäädännön ja perustuslain välisen problematiikan olevan olemassa. Tämän perusteella on syytä selvittää, onko perustuslailliset vaatimukset huomioitu riittävästi ja onko syntynyt tarve kehittää täsmällisempää lainsäädäntöä lakitasoisuusvaatimus huomioiden?³⁸

Edellä mainittuihin pohdintoihin perustuen tutkielman kysymyksenasettelussa on päädytty etsimään vastauksia seuraaviin kysymyksiin;

- Mikä on perustuslaissa määriteltyjen ympäristönkäyttöön liittyvien perusoikeuksien suojan sisältö valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamisessa?

³⁵ YMrä 15/2013, rakennusneuvos Aila Korpivaaran esipuhe.

³⁶ Mäenpää 2011, 2 -4.

³⁷ Mäkinen 2005, 203.

³⁸ YMrä 4 /2012, 20.

- Miten kyseessä olevat perusoikeudet tulisi voimassa olevan säädännön mukaan ottaa huomioon alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden osalta?

Lisäksi tutkimustehtävään kuuluvana osakysymyksenä tarkastellaan valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden normihierarkkista tasoa selvittämällä laintasoisuusvaatimusten oikeutusta.

- Miten perustuslain mukaiset perusoikeudet tulisi lainsäädännöllisin keinoin turvata alueidenkäytön suunnittelussa?

1.3.3 Oikeudellisen tutkimuksen lähestymistavat

Oikeudellisen tutkimuksen peruslähtökohta perustuu oikeudellisen tiedon tarpeeseen. Lainsäädäntötyön myötävaikutuksella syntyneet ja asetetut oikeusnormit ovat oikeusjärjestyksemme kivijalka. Oikeusnormeilla määrätty tavoitteet, kuten oikeudet ja velvollisuudet herättävät oikeusnormien sisältöä koskevan tiedon tarpeen ja oikeutta koskevalla tiedolla oletetaan olevan jatkuvaa kysyntää.³⁹

Oikeusnormien välittämän tiedon tunnistamiseksi oikeustieteellisen tutkimuksen lähestymistavalla on merkitystä. Tutkielman kannalta oikeusdogmaattinen eli lainopillinen lähestymistapa on perusteltua ja tärkein, koska tavoitteena on etsiä tutkimuskysymyksiin vaikuttaville normeille merkityssisältöä. Tavoitteena on löytää vastaus kysymykseen, mikä on voimassa olevan lainsäädännön kanta tutkimusongelmaan.⁴⁰

Lainopillisen tutkimuksen luonteeseen kuuluu oikeudenalaan liittyvän säännösten täsmällinen, mutta silti yleispiirteinen hallinta⁴¹. Oikeussäännösten systematisointi on merkittävänä osana lainopillisen tutkimuksen perustehtäväkenttää. Näin ollen systematisoinnin kautta voidaan kehittää käsittekokonaisuutta, jonka pohjalta oikeudellinen ajattelu, kuten tulkinta toimii.⁴² Oikeudellista systematisointia

³⁹ Häyhä 1997, 15- 16.

⁴⁰ Kultalahti 1990, 75.

⁴¹ Aarnio 1978, 74.

⁴² Aarnio 1989, 288.

voidaankin pitää eräänlaisena tulkintana lainsäädännössä asetetusta kokonaisuudesta⁴³.

Lainopillisen lähestymistavan lisäksi tutkielmassa hyödynnetään myös muita ja perusteltuja oikeustutkimuksen lähestymistapoja, turvautumalla oikeuspoliittiseen ja oikeusvertailevaan tutkimukseen. Tutkielman tavoiteasettelu selvittää yksilöitä ja omistajia koskevan kohtelun ja perusoikeuksiin kuuluvan oikeusturvan parantamistarpeita, joihin lainsäädännöllisin keinoin voidaan vaikuttaa. Tiedon tarve kohdistuu ikään kuin tulevaisuuden muutostekijöihin ja selvitystulosten pohjalta voidaan arvioida myös oikeuspoliittisia eli de lege ferenda – teemoja. Koska tutkielma sivuaa perusoikeuksien ja alueidenkäytön suunnittelun välistä problematiikkaa nimenomaan taloudellisesta näkökulmasta käsin, oikeusvertaileva lähestymistapa on perusteltua ylikansallisen perspektiivin hahmottamiseksi.⁴⁴ Oikeusvertailua on pidettävä oikeustieteellisen tutkimuksen yhtenä painopistealueena, mutta yhä enemmän myös lainvalmistelussa tarvittavan argumentaation lähteenä⁴⁵.

Lähestymistavan lisäksi oikeustieteellisessä tutkimuksessa eri oikeudenalojen jaottelulla on oma vaikutuksensa erilaisten tutkimusongelmien selvittämisessä. Oikeudenaloista julkisoikeus, joka voidaan perustellusti lukea myös tutkielman viitekehykseen, voidaan edelleen jaotella valtiosääntö- ja hallinto-oikeuden tutkimusaloihin.⁴⁶

Valtiosääntöoikeudellisessa lähestymistavassa on tärkeässä roolissa perustuslakisäädösten tutkimus, minkä vuoksi tutkielmassa huomioidaan tämä näkökulma. Silti valtiosääntöoikeuden rinnalla tehtävää politiikan tutkimusta, eli politologiaa ei voida pitää perusteltuna lähestymistapana tässä tutkielmassa.⁴⁷ Hallinto-oikeudellista lähestymistapaa voidaan pitää osittain perusteltuna, koska hallinto julkisen vallan käyttäjänä tulkitsee ja huomioi säännösten perusoikeusmyönteisyyttä, mikä myös on tutkielmassa arvioinnin kohteena⁴⁸.

⁴³ Siltala 2004, 482.

⁴⁴ Kultalahti 1990, 100 - 101.

⁴⁵ Husa 2013, 13.

⁴⁶ Husa, Mutanen ja Pohjolainen 2001, 9.

⁴⁷ Hiden ja Saraviita 1994, 12 -14.

⁴⁸ Tuori 2000, 69.

1.3.4 Tutkimuksen toteuttaminen ja rajaaminen

Tutkielmassa hyödynnetään edellä mainittuja oikeudellisen tutkimuksen lähestymistapoja. Lainopillisessa tutkimuksessa olennaisena asiana on voimassa olevan oikeuden sisällön selvittäminen käsittelyssä olevassa oikeudellisessa ongelmassa.⁴⁹ Lainopin perinteisiä tehtäviä pohtiessaan Aarnio päätyi olettamukseen, että oikeudellisen tutkimuksen laajempi määrittely edellyttää oikeussäännösten systematisoinnin lisäksi myös niiden toiminnan tarkastelua. Säännösten ja lainsäädännön laadintaan liittyvät arvioinnit ovat osaltaan tukemassa näitä edellytyksiä.⁵⁰

Aarnion arvioinnin perusteella voidaan todeta, että tutkielman lähestymistavat ja tutkimusmenetelmät ovat perusteltuja. Lainopillinen ja oikeuspoliittinen tarkastelu täydennettynä vertailevalla tutkimuksella on riittävä kosketuspinta syventyä tutkimusaiheeseen ja siihen liittyvien kysymysten analysointiin. Lainopilliset ja oikeuspoliittiset menetelmät vastaavat kansalliseen tiedonintressiin, mutta sen syvällisempi ymmärtäminen edellyttää myös vertailevaa tutkimusta.⁵¹

Tutkielma on rajattu koskemaan alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään kuuluvien valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ohjaus- ja oikeusvaikutusten ja perustuslaissa säädettyjen ympäristönkäyttöön liittyvien perusoikeuksien välistä problematiikkaa. Kysymys on yksilöllisten oikeuksien ja yhteisöllisten tavoitteiden yhteensovittamisesta, missä arvioidaan perusoikeuksien, kuten esimerkiksi omistusoikeuden suoja suhteessa hyvän asuin ympäristön vaateisiin.⁵²

Tutkielmassa pyritään selvittämään erityisesti valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tulkintaan, soveltamiseen tai niiden keskinäiseen yhteensovittamiseen liittyviä ongelmia perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta käsin⁵³. Tutkielman kannalta merkityksellisiä tutkimuskohteita ovat tulkintatilanteet,

⁴⁹ Husa, Mutanen ja Pohjolainen 2001, 13.

⁵⁰ Aarnio 1978, 52 -53.

⁵¹ Husa 2013, 30 -31.

⁵² Siltala 2001, 64.

⁵³ YMrä 15/2013, 68.

joissa ympäristönkäyttöön liittyvien perusoikeuksien voidaan katsoa jääneen toteutumatta joko osittain tai kokonaan⁵⁴.

Tutkielmassa analysoidaan yksilöiden ja omistajien (maa-alueet, rakennukset ja muu omaisuus) osalta sitä, miten toteutuu perustuslaissa säädelty oikeudenmukainen kohtelu ja riittävä oikeusturva alueidenkäytön suunnittelussa ja sen toteuttamisessa. Tämä näkökulma on perusteltua, koska alueidenkäyttöä koskevilla ratkaisuilla voi olla merkittäviä taloudellisia ja oikeusasemaan liittyviä vaikutuksia maanomistajille tai muille oikeuden haltijoille.⁵⁵

Toisaalta yleinen etu tai valtakunnallinen intressi, kuten valtakunnallisesti merkittävän maisema-alueen tai rakennetun kulttuuriympäristön turvaaminen alueidenkäytön suunnittelussa, sisältää merkittäviä yhteiskunnallisia arvoja ja vaikutuksia. Julkisoikeudellinen sääntely, mikä korostaa yleistä tai julkista etua, on siten ainakin osittain ristiriidassa yksityisoikeutta koskevien näkökohtien kanssa. Tätä julkisoikeudellisten ja yksityisoikeudellisten käsitteiden välistä vuoropuhelua tutkielmassa tullaan avaamaan ja siihen perehtymään.⁵⁶

Tutkielman keskiössä on nimenomaan alueidenkäytön suunnitteluun liittyvät asiat ja niitä koskevat oikeudelliset säädökset sekä säädösten tulkinta. Rakentamiseen kohdistuvat kysymykset ja muut osa-alueet, jotka liittyvät alueiden käytön suunnittelujärjestelmään on jätetty tarkastelun ulkopuolelle, koska maankäyttö- ja rakennuslain eri säännökset muodostavat niin laajan kokonaisuuden, että tässä tutkielmassa ei ole mahdollista eikä syytä paneutua niihin.

Normien osalta tarkastelussa ovat lähinnä maankäyttö- ja rakennuslaki ja maankäyttö- ja rakennusasetus (MRA 895/1999) niiltä osin, missä säädetään valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista. Perustuslaissa olevat ympäristönkäyttöä koskevat perusoikeuspykälät ovat luonnollisesti oleellinen osa normistoa, jota tutkimustyössä tullaan analysoimaan ja systematisoimaan. Erityinen mielenkiinto kohdistuu myös perusoikeuksia käsittelevien pykälien keskinäiseen suhteeseen ja siihen, miten ihmisen ja ympäristön välinen stabiilitetti on saavutettavissa

⁵⁴ Kultalahti 1990, 59.

⁵⁵ Saraviita 2011, 225- 229.

⁵⁶ Tuori 2000, 7.

lainsäädännön keinoin⁵⁷. Oma mielenkiintonsa on myös sillä tosiseikalla, että perusoikeuskäsitys on muuttunut vuosien saatossa⁵⁸.

1.4 Keskeiset käsitteet

1.4.1 Alueiden käytön suunnittelujärjestelmä

Rakennuslainsäädännön uudistamisen yhteydessä hallituksen esityksen mukaan maankäyttö- ja rakennuslain 4 §:ssä kuvataan alueiden käytön suunnittelujärjestelmää yleisellä tasolla. Ajatus oli tuoda esiin eri kaavatasot eli maakuntakaava, yleiskaava ja asemakaava sekä todeta valtioneuvoston mahdollisuudesta ohjata kaavoitusta myös valtakunnallisilla tavoitteilla. Lisäksi nähtiin tarpeelliseksi mainita kuntien mahdollisuudesta laatia yhteisiä yleiskaavoja osana kaavajärjestelmää.⁵⁹

Suunnittelujärjestelmän eli toiselta nimeltään kaavajärjestelmän oikeusperusta perustuu siihen, että yleispiirteisestä suunnittelusta edetään yksityiskohtaisempaan suunnitteluun. Kaavaprosessissa pinta-alaltaan suurempi ja vaikutuksiltaan merkittävämpi kaava-alue, kuten maakunnallinen kaava ohjaa maakunnan sisällä tapahtuvaa kuntakaavoitusta. Näin ollen kunnan tulee ottaa huomioon maakuntakaavan ohjausvaikutus ja käytännössä maakuntakaavassa esitetyt aluevaraukset ja määräykset toteutuvat kuntakaavoituksen myötä. Kaavajärjestelmän kehittämistyön kulmakivenä voidaan pitää eri kaavamuotojen rooleja, joissa selkeästi on nähtävissä niiden tehtävät ja keskinäinen suhde ja riippuvuus toisiinsa.⁶⁰

Alueiden käytön suunnittelujärjestelmää koskeva säännös on merkitykseltään välillisesti velvoittava. Pykälän tiedottavasta luonteesta huolimatta, siinä kuvataan eri kaavatasojen tehtävät ja niiden ohjaus- ja oikeusvaikutukset. Tämän seurauksena maankäyttö- ja rakennuslain 4 §:n velvoite ei mahdollista poiketa säännöksen sisällöstä.⁶¹ Esimerkkinä roolien merkityksestä olkoon asemakaavaan perustuvan

⁵⁷ Saraviita 2011, 276 -277.

⁵⁸ Länsineva 2002, 35.

⁵⁹ Mäkinen 2005, 114.

⁶⁰ Hallberg, Haapanala, Ranta ja Koljonen 2006, 36.

⁶¹ Ekroos ja Majamaa 2015, 36.

katusuunnitelman hylkääminen Korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) päätöksellä siltä osin, kun katusuunnitelma ulottui asemakaava-alueen ulkopuolelle⁶².

1.4.2 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden (VAT) oikeusvaikutukset ovat alueiden käytön suunnittelujärjestelmän toimivuuden kannalta kaikkein oleellisin seikka. Maankäyttö- ja rakennuslain 24 § määrittelee missä tilanteessa ja kenen toimesta edistetään niiden toteuttamista. Valtioneuvoston päätöksessä valtakunnalliset tavoitteet ovat alueidenkäyttöä ohjaavien oikeusvaikutusten mukaan jaettu yleis- ja erityistavoitteisiin. Yleistavoitteet ovat luonteeltaan periaatteellisia linjauksia ja niiden huomioon ottaminen havaitaan valtion viranomaisten toiminnassa sekä maakunta- ja yleiskaavoissa. Erityistavoitteet ovat puolestaan alueidenkäyttöä ja sen suunnittelua koskevia velvoitteita.⁶³

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat valtioneuvoston päätöksen perusteella katsottu tarpeellisiksi nimenomaan valtion näkökulmasta käsin. Tavoitteet ovat näin ollen otettava huomioon alueidenkäytön suunnittelussa kaikkialla Suomessa. Niiden voidaan katsoa edustavan valtioneuvoston näkemystä valtakunnallisesti merkittävistä alueidenkäyttökysymyksistä. Tavoitteiden avulla varaudutaan merkittäviin hankkeisiin ja suunnitelmiin, mutta niiden ratkaisemiseen ei oteta sinänsä kantaa. Valtakunnalliset tavoitteet tulevat siis huomioon otetuiksi maakuntien ja kuntien suunnittelu- ja kaavaprosesseissa sekä valtion viranomaisten tekemän ohjaus- ja neuvontatyön kautta.⁶⁴

Lainvalmisteluaineiston ja säädetyin lain perusteella on todettavissa, että valtioneuvosto tekee päätöksen valtakunnallista alueidenkäyttötavoitteista yleisistunnossaan⁶⁵. Yleisistunnossa ratkaistaan asiat, joita voidaan pitää periaatteellisesti tärkeinä ja laajakantoisina. Valtioneuvoston päätöksenteosta säädetään perustuslain 67 §:ssä ja ratkaisuvallan järjestämisen perusteista on säädetty

⁶² KHO:n päätös 515/2015.

⁶³ YMra 23/2009, 7.

⁶⁴ Jääskeläinen ja Syrjänen 2014, 227.

⁶⁵ Hallberg, Haapanala, Ranta ja Koljonen 2006, 96.

erikseen laissa (Laki valtioneuvostosta 175/2003).⁶⁶ Valtakunnallisten tavoitteiden tietynlaista pysyvyyttä on korostettu niitä koskevan muutoksenhaun rajoittamisella. Rajoittamisen seurauksena valtioneuvoston päätöksen lainvastaisuus on säädännön perusteella ainoa hyväksyttävä syy muutoksenhakuun.⁶⁷

1.5 Tutkimuksen rakenne

Toisessa luvussa esitellään tutkielman aihepiiriä koskeva lainsäädännöllinen viitekehys sekä perusoikeuksien ja oikeusturvajärjestelmän keskinäistä tematiikkaa. Luvussa kuvataan alueiden käytön suunnittelua koskevaa sääntelyä ja ympäristönkäyttöön liittyviä perusoikeuksia. Tarkastelun kohteena ovat myös perustuslain ja hyvän hallinnon merkitys perusoikeuksien perustuslaillisen suojan kannalta.

Kolmannessa luvussa käsitellään valittuja tutkimusmetodeja hyödyntäen perusoikeuksien merkitystä alueiden käytön suunnittelussa. Luvussa hahmotellaan tutkimusongelmaan liittyviä periaatteellisia ja kontekstiin vaikuttavia näkökulmia perusoikeuksien ja alueidenkäytön suunnittelun yhteensovittamisessa. Neljännessä luvussa käydään läpi alueiden käytön suunnittelun ja perusoikeuksien välistä tematiikkaa. Luvussa tarkastellaan perusoikeuksien tulkintaa alueiden käytön suunnittelussa.

Viidennessä luvussa pohditaan, miten tutkielman tulokset vastasivat tutkimukselle asetettuja tavoitteita ja mitä ne kertovat tutkimushypoteesista. Pohdintaluvussa näkyy tutkijan itsenäistä ajattelua ja tulosten vaikuttavuutta tarkastellaan myös kriittisestä näkökulmasta käsin. Luvussa kuvataan myös tutkijan tekemät johtopäätökset tutkimusaiheesta. Lopuksi hahmotellaan tutkielmassa esille tulevien tulosten perusteella mahdollisia jatkotutkimusaiheita ja aihealuetta koskevia kehittämisenäkymiä.

⁶⁶ Saraviita 2011, 572.

⁶⁷ Ekroos ja Majamaa 2015, 127.

2. Alueiden käytön suunnittelua ohjaava normisto

2.1 Lähtökohtia sääntelyn uudistamiseen

Rakennuslainsäädäntöön ei kuulunut sääntelyä valtakunnallisesta alueiden käytön ohjauksesta, mikä olisi heijastunut kuntatason ratkaisuihin ja suunnitelmiin. Sitä vastoin ohjausvälineinä olivat muun muassa valtakunnalliset luonnonsuojelua koskevat ohjelmat tai eri viranomaisten suunnitelmat, jotka sisältyivät seutukaavoituksen ohjausvaikutuksiin.⁶⁸ Tämä tulkittiin lainsäädännön heikkoutena ja uudelleenarviointiin nähtiin olevan vahvat perusteet⁶⁹. Uudelleen arvioinnin pohjalta syntyi maankäyttö- ja rakennuslaki, mikä painotti alueidenkäytössä suunnitelmallisuutta ja kokonaisvaltaista otetta⁷⁰.

Uuden lainsäädännön myötä voitiin todeta, että sääntelyn luonne myös muuttui. Tavoitteeksi asetettiin prosessi, minkä pohjalta syntyisi hyvä kaava, missä voitiin yhteen sovittaa eri osapuolten näkemykset. Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä nähtiin siten merkittävässä roolissa kaavoitusta koskevassa kehittämistyössä.⁷¹

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään kuuluvana osatekijänä, valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet koetaan merkittävänä ohjauskeinona alueiden käyttöä koskevissa päätöksissä. Tavoitteiden avulla halutaan edistää lain yleisen tavoitteen perusteella kestävän kehityksen periaatteiden toteutumista. Alue- ja yhdyskuntarakenteen ohjaaminen edellä mainittuja periaatteita noudattaen on tuonut uuden mahdollisuuden turvata valtakunnallisten hankkeiden ja alueidenkäyttöä koskevien ratkaisujen toteuttamisen.⁷²

Ympäristön käyttöä koskevat perusoikeudet ovat alueiden käytön suunnittelun kasvavasta roolista johtuen yhä enemmän oikeudellisten arvioiden kohteena. Maankäyttö- ja rakennuslaki sekä perustuslaki ovat niiltä osin, jotka liittyvät tutkimuksen kontekstiin, vaikuttamassa myös toisiaan koskeviin tulkintoihin.⁷³

⁶⁸ Mäkinen 2005, 73.

⁶⁹ Hallberg, Haapanala, Ranta ja Koljonen 2006, 3.

⁷⁰ Jääskeläinen ja Syrjänen 2014, 51 -52.

⁷¹ HE 101/1998 vp. 35.

⁷² HE 101/1998 vp. 68.

⁷³ Saraviita 2011, 229.

2.2 Suunnittelujärjestelmää koskeva sääntely ja ohjaus

Euroopan Unionin (EU) jäsenenä ja kansainväliseen yhteisöön kuulvana oikeusvaltiona Suomi on sitoutunut toimimaan ja edistämään alueiden käytön suunnittelussa normijärjestelmää, mihin kuuluvat ylikansalliset ja kansalliset säädökset. Lisäksi erilaiset sitoumukset, sopimukset ja yhteisesti hyväksytyt periaatteet luovat lainsäädännöllisen kehyksen, minkä pohjalta rakentuu kyseessä olevaan tematiikkaan liittyvä oikeusjärjestyksemme.⁷⁴

Ylikansallisen normiston vaikutus alueiden käytön suunnitteluun jää vähäiseksi, koska Euroopan unionissa kaavoitusasiat ratkaistaan kansallisilla päätöksillä. Toisaalta maankäyttöratkaisuilla on vaikutusta EU:n hyväksymien tavoitteiden toteuttamisessa ja varsinkin silloin, jos jäsenmaiden on sovitettava yhteen näkemyksiään esimerkiksi liikenteen kehittämisestä tai liikennettä ohjaavista ratkaisuista. Alueiden käytön suunnittelussa on huomioitava myös EU:n antamien direktiivien, erilaisten ohjelmien ja sitoumusten vaikutus maankäytön suunnitteluun ja sitä koskevaan normistoon.⁷⁵

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja Suomen hyväksymät kansainväliset sopimukset kuuluvat siihen kokonaisuuteen, jolla on merkitystä alueidenkäytön suunnittelussa. Sopimuskulttuurin piiriin kuuluvat muun muassa seuraavat sopimukset: Maailman kulttuuri- ja luonnonperinnön suojelua koskeva yleissopimus (SopS 19 / 1987), Euroopan rakennustaiteellisen perinnön suojelua koskeva sopimus (SopS 10 / 1992), Ilmaston muutosta koskeva puitesopimus (SopS 61/1994), Biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus (SopS 78/1994) sekä Euroopan maisemasopimus (SopS 13- 14/2006).⁷⁶

Kansallisen lainsäädännön muodostavat maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL) sekä maankäyttö- ja rakennusasetus (MRA). Maankäyttö - ja rakennuslain mukainen suunnittelujärjestelmä muodostuu maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteista ja eri suunnittelutasoja koskevista tehtävistä, sisältövaatimuksista ja oikeusvaikutuksista.⁷⁷

⁷⁴ Hollo 1991, 38 -39.

⁷⁵ Jääskeläinen ja Syrjänen 2014, 56 -57.

⁷⁶ Ekroos ja Majamaa 2015, 124 -125.

⁷⁷ Jääskeläinen ja Syrjänen 2014, 96 -97.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden valmisteluun liittyvää säädäntöä on kirjattu maankäyttö- ja rakennusasetuksen pykälään 7⁷⁸.

Alueiden käytön suunnittelua koskevan päätöksenteon perusta nojautuu sääntelyn joustavaan luonteeseen, osapuolten yhteistoimintaan ja kehittämisaspektiin. Yhteiskunnallisen kehittämisen ja ympäristöpolitiikan toteuttamisen kannalta suunnittelua koskeva normisto on nähtävä välineenä, jonka avulla voidaan yhteen sovittaa rakentamiseen, luonnonvarojen käyttöön sekä luonnon ja kulttuuriympäristön vaalimiseen liittyviä asioita.⁷⁹ Alueiden käytön suunnitteluun liittyy ennen kaikkea taloudellisia ja sosiaalisia intressejä, maanomistajiin kohdistuvia oikeusvaikutuksia ja kunnille osoitettua harkintavaltaa. Suunnittelua koskevan sääntelyn merkitys on korostunut, kun tavoitteeksi on asetettu eri intressitahojen välisen tasapainon löytäminen.⁸⁰

Maankäyttö- ja rakennuslain voidaan perustellusti sanoa olevan läheisessä vuorovaikutuksessa myös muun lainsäädännön kanssa. Hollon mukaan alueiden käytön suunnittelujärjestelmän ohjausvaikutusta voidaan kuvata yleispäteväksi. Käytännössä tämä tarkoittaa, että maankäytöllisissä ratkaisuissa on otettava huomioon muun muassa luonnonvarojen hyödyntäminen tai luontoarvojen säilyttäminen. Alueiden käytön suunnittelu on siten eri käyttötarpeiden ja periaatteiden edistämistä ja noudattamista. Hollon mukaan tämä ”moninaiskäytön periaate” kuvaa alueiden käytön suunnittelun merkitystä tämän päivän yhteiskunnassa. Kysymys ei rajoitu pelkästään kansallisiin toimintoihin, vaan kehitys on nähtävissä laajemmin. Suunnittelua ohjaavan normiston tulee täyttää myös siihen kohdistuvat sisällölliset ja suunnitteluprosessin menettelyyn liittyvät odotukset. Tältä osin on perusteltua tunnistaa ja tunnustaa myös perusoikeusjärjestelmän merkitys alueiden käytön suunnittelussa.⁸¹

Tutkimustehtävästä johtuen maankäyttö- ja rakennuslaista tarkastellaan ensisijaisesti lain yleisiä tavoitteita (1 §), alueiden käytön suunnittelun tavoitteita (5 §), valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita (22 §, 23 § ja 24 §) sekä eri kaavatasoja koskevia sisältövaatimuksia (28 §, 39 §, 54 § ja 57 §). Maankäyttö- ja

⁷⁸ Jääskeläinen ja Syrjänen 2014, 976.

⁷⁹ Jääskeläinen ja Syrjänen 2010, 49 -50.

⁸⁰ Jääskeläinen ja Syrjänen 2000, 39.

⁸¹ Hollo 2006, 43 -44.

rakennusasetuksen tavoitteiden valmistelua koskeva säädös (7 §) on niin ikään arvioinnin kohteena.

2.3 Ympäristönkäyttöön liittyvä perusoikeussäännöstö

Yleisesti ottaen perusoikeusuudistusta koskevaan lainsäädäntötyöhön on ollut poliittista ja muuta yhteiskunnalliseen kehittämiseen liittyvää tahtotilaa ja tarvetta aina 1970 luvun alusta alkaen. Perusoikeusjärjestelmän vahvistamiseksi ja lainsäädännön uudistamiseksi asetettiin useita selvitystyöryhmiä ja komiteoita. Valtiosääntökomiteat muun muassa lähtivät kannanotoissaan (komiteamietinnöt 1974:27 ja 1975:88) siitä, että perusoikeusturvan parantamiseksi tarvittiin toimenpiteitä ja samalla perusoikeuksien alaa tulisi laajentaa. Lisäksi yleinen näkemys tuki linjausta, minkä mukaan taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet piti saattaa perustuslaillisen suojan piiriin. Uutena oikeudenalana myös ympäristö haluttiin osaksi perusoikeusjärjestelmää. Uudistuksen myötä koettiin tarvetta laatia viranomaisia sitovia normeja, joihin kansalaiset voisivat turvautua tilanteissa, missä perusoikeudet nähtiin uhattuina.⁸² Perusoikeuksien vahvistumisen ja normien sitovuuden myötä yksilöiden oikeusaseman toivottiin parantuvan merkittävästi⁸³.

Perusoikeuksia koskeva uudistamistyö ei 1970 -luvulla aloitetuista ja lukuisista selvityksistä huolimatta edennyt odotusten mukaisesti, vaikka uudistustarve nimenomaan laajempaan ratkaisuun tunnistettiin laajasti yhteiskunnallisessa keskustelussa. Perusoikeusjärjestelmän uudistamistyön uudelleen käynnistämiseksi perustuslakivaliokunta tuki aiempien osauudistusten sijaan kokonaisuudistukseen tähtäävää prosessia, missä lisättäisiin muun muassa kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia.⁸⁴

Tavoitteeksi asetettiin uusi yhtenäinen perustuslaki, mikä tulisi voimaan vuoden 2000 alussa. Käytännön selvitystyön tekijäksi asetettu Perustuslaki 2000 – työryhmä esittikin mietinnössään, että yhtenäinen perustuslaki on perusteltua muuttuneessa

⁸² HE 309/1993 vp. 36.

⁸³ Husa 2004, 106.

⁸⁴ PeVM 16/1994 vp. 2.

tilanteessa. Uuteen perustuslakiin esitettiin otettavaksi perusoikeusjärjestelmää koskevat säädökset, eli perusoikeudet (luku 2), lainsäädäntö (luku 6) ja laillisuusvalvonta (luku 10).⁸⁵

Alkuun pääsystä prosessia edistettiin valtioneuvoston toimesta vuoden 1996 tammikuussa, jolloin asetettiin Perustuslaki 2000 – komitea. Toimeksiannon perusteella komitean suorittamasta selvitystyöstä odotettiin tuloksena perustuslakia, mikä olisi selkeä, johdonmukainen ja ymmärrettävä. Komitean perustelut tuli kirjatuksi pääosiltaan hallituksen esitykseen ja näin saatiin uudet askelmerkit Suomen tulevalle ja uudistetulle perustuslaille.⁸⁶

Perusoikeusjärjestelmän syntyvaiheet ja kehityksen kulku itsenäisyyden ajan alkuajoilta 2000 -luvulle saakka kertoo aikamatkasta, missä jokainen muutos oli tiukan harkinnan tulos. Uutta perustuslakia tehtiinkin laajan valmistelutyön- ja aineiston pohjalta, mutta harkiten. Perusoikeuskulttuurin eri vaiheet kertovat osaltaan perusoikeusajattelun muutoksista ja tietynlaisesta murroksesta, mihin on pitänyt vastata lainsäädäntöä muutamalla.⁸⁷

Uudistuksen myötä perusoikeudet tulivat myös entistä enemmän velvoittaviksi. Merkittävä vaikutus oli Suomen liittymisellä Euroopan Neuvostoon, mikä vaikutti siihen, että perusoikeudet huomioitiin entistä enemmän käytännön hallintotoimissa. Voimassa oleva perustuslaki tunnustetaan siitä, että perusoikeudet ovat suoraan sovellettavia ja sitovia. Säädösten vaikutukset koskettavat lainsäätäjää, tuomioistuimia sekä eriasteisia hallintoviranomaisia. Peruslain merkityksen voidaan siten todeta muuttuneen ja kasvaneen.⁸⁸

Yleisesti ottaen perusoikeudet edustavat tietyn laista pysyvyyttä suomalaisessa oikeusjärjestyksessä. Niiden katsotaan toimivan ikään kuin suojaa antavana elementteinä yksilöiden ja julkisen vallan välisessä suhteessa. Normijärjestelmän ylintä tasoa edustavalla perustuslailla suojatut perusoikeudet ovat erityisessä

⁸⁵ HE 1/1998 vp. 65.

⁸⁶ Saraviita 2011, 4 -5.

⁸⁷ Länsineva 2002, 36.

⁸⁸ Perustuslain seurantatyöryhmä, Työryhmämietinnöt 2002:7, 4 ja 2002:8, 84.

asemassa myös muutostilanteissa. Perusoikeuksien suoma oikeutta ei tämän mukaan voida kaventaa tai poistaa muuten kuin samalla tasolla olevan säädännön kautta.⁸⁹

Perusoikeudet voidaan katsoa olevan yhteiskunnallisen kehityksen ohjaajia ja yksilöiden oikeusaseman turvaajia. Perustuslain uudistusten myötä kehitys on johtanut siihen, että perusoikeusjärjestelmän piiriin on tullut uusia aihealueita, kuten taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia (TSS -oikeudet). Nykyinen perustuslaki tuli voimaan 1.1.2000 ja ennen perustuslain uudistamista, hallitusmuodon aiemmat perusoikeussäännökset olivat pääsääntöisesti vahvistamassa lähinnä vapausoikeuksia ja yhdenvertaisuutta korostavia ominaisuuksia. Ympäristönkäytön näkökulmasta käsin katsottuna, omaisuudensuojaa koskeva oikeudellinen säädös oli tuolloin merkittävässä roolissa. Oikeuskäytännön perusteella on havaittavissa, että omaisuutta koskevat tulkinnat mahdollistavat ”omaisuuden normaalin, kohtuullisen ja järkevän hyväksikäytön”.⁹⁰

Ympäristönkäyttöön liittyvät perusoikeudet ovat ikään kuin tunnusmerkkeinä kehityksestä, missä ympäristön merkitystä halutaan korostaa perustuslaillisella suojalla. Tämän perusteella voidaan todeta, että julkisen vallan perustuslaillinen velvollisuus on pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön ja mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon.⁹¹

Tutkielman kannalta ympäristönkäyttöön liittyvät perusoikeudet kuuluvat siihen kokonaisuuteen, joille on haluttu säätää niin sanottu korotettu muodollinen lainvoima. Tällä tarkoitetaan sitä, että perusoikeuksien muuttamiseen tai kumoamiseen tarvitaan niin sanottu perustuslain säätämisyjärjestys, eli käytännössä muutosten hyväksyntä edellyttää eduskunnassa määräenemmistöä.⁹²

Tutkielmassa analysoidaan yksilön oikeusturvan ja toimintamahdollisuuksien toteutumista alueiden käytön suunnittelussa ympäristönkäyttöön liittyvien perusoikeuksien näkökulmasta käsin. Siksi on perusteltua käsitellä perusoikeussäännösten luonnetta ja vaikuttavuutta yksilön oikeusaseman kannalta. Perustuslaissa säädellyt oikeudet ja velvollisuudet ovat lähtökohtaisesti yksilön oikeusaseman ja oikeusturvan kivijalka, mutta yksilön oikeuksien suojaamisessa oma

⁸⁹ Hiden ja Saraviita 1994, 275.

⁹⁰ Syrjänen 1999, 107.

⁹¹ HE 309/1993 vp. 20.

⁹² Saraviita 2000, 349.

merkityksensä on myös kansainvälisillä sitoumuksilla ja hyväksytyillä sopimuksilla.⁹³

Nykyisen ja voimassa olevan perusoikeussäännösten sisältö vahvistettiin jo vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa ja säännös siirtyi lähes sellaisenaan uuteen perustuslakiin, joka tuli voimaan vuoden 2000 alusta⁹⁴. Tutkielman aihealueeseen liittyvillä perusoikeuksilla halutaan turvata ihmisten yhdenvertaisuus, jokaisen omaisuus, kaikille kuuluva vastuu ympäristöstä ja jokaisen oikeus terveelliseen ympäristöön. Lisäksi jokaiselle halutaan turvata oikeus myös vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Oikeusturvan kannalta relevantteina tosiseikkoina voidaan pitää oikeutta tulla kuulluksi, oikeutta saada perusteltu päätös, oikeutta hakea muutosta sekä oikeutta hyvään hallintoon.⁹⁵ Kontekstiin liittyen on perusteltua hahmottaa myös perustuslakeihin liittyvää säätämisympäristystä, perustuslainmukaisuuden valvontaa koskevia kysymyksiä sekä perustuslain etusijaisuutta.

Perusoikeusuudistusten myötä ympäristön merkitys perusoikeuksiin kuuluvana elementtinä on korostunut. Lainsäädännön tavoitteena voidaan pitää ympäristön suojelua myös laajemmassa merkityksessä, kuten sen puhtautta, terveellisyttä ja monimuotoisuutta. Oikeus ympäristöön on käsitteenä saanut ensimmäiset askelmerkkinsä kansainvälisestä yhteistyöstä, kuten Tukholman ympäristökokouksesta vuonna 1972 ja edelleen kaksikymmentä vuotta myöhemmin YK:n Rio de Janeiron ympäristö ja kehityskonferenssin tahtotilasta. Saavutetun yhteisymmärryksen tuloksena voitiin todeta, että ihminen on merkittävässä roolissa pyrittäessä kestäväan kehitykseen. Samalla muodostui käsitys siitä, että nykyisten ja myös tulevien sukupolvien suhde omaan ympäristöön otetaan oikeudenmukaisesti huomioon.⁹⁶

Tutkielmalle asetettujen tavoitteiden perusteella perusoikeussäännösten kannalta keskeinen ja merkittävä oikeudellinen vaikuttavuus syntyy hyväksyttävistä perusoikeuksien rajoittamisedellytyksistä. Hyväksyttäviä rajoittamista koskevia vaatimuksia ovat muun muassa rajoitusten ja niiden sisällön hyväksyminen lailla.

⁹³ Hiden ja Saraviita 1994, 271.

⁹⁴ Saraviita 2011, 115.

⁹⁵ Saraviita 2011, 146 -281.

⁹⁶ HE 309/1993 vp, 20 -21.

Rajoitusten tulee olla myös tarkkaan määriteltyjä ja rajoitusten yhteydessä on huolehdittava oikeusturvaan liittyvistä kysymyksistä.⁹⁷

Tässä tutkielmassa perusoikeuksista juuri omaisuuden suoja on merkittävässä roolissa sen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden vuoksi. Omaisuuden suojan merkitys on tunnistettavissa esimerkiksi omaisuuden käyttörajoitusten yhteydessä tai pakkolunastus tilanteissa.⁹⁸

2.4 Suunnittelujärjestelmää vahvistava perusoikeussäännöstö

2.4.1 Perustuslain säätämismenettelystä

Perustuslailla turvattujen perusoikeuksien merkityksen hahmottamiseksi on syytä tarkastella asiaa myös valtiosäännön näkökulmasta käsin. Normihierarkian mukaisesti perustuslait ohjaavat muuta lainsäädäntöä ja niiden pysyvyyttä on haluttu tietoisesti korostaa. Oikeuskirjallisuudessa esiintyy usein määritelmä ”korotettu muodollinen lainvoima”, mikä kuvastaa perustuslakien vahvaa asemaa. Käytännössä valtiosääntöön liittyvät muutostekijät pyritään ratkaisemaan poliittisen tahtotilan myötävaikutuksella ja tavoitteena on ollut etsiä laajaa poliittista yksituumaisuutta mahdollisten muutostarpeiden selvittämiseksi. Näin perustuslakien tietynlainen pysyvyyden sääntö on tullut yleisesti hyväksytyksi yhteiskunnassamme. Tämä ilmenee hyvin myös perustuslakivaliokunnan kriittisistä arvioista perustuslakien muuttamiseksi.⁹⁹

Perustuslain vahvasta legitimitetistä huolimatta Suomen perustuslaissa ei ole säännöksiä, joiden muuttaminen olisi ehdottomasti kiellettyä tai rajoitettua. Muutospaineiden hallitsemiseksi perustuslain säätämismenettelystä on tehty ikään kuin yhteiskuntaa suojeleva ratkaisu eli perustuslain säätäminen ja muuttaminen edellyttää niin sanottua vaikeutettua säätämisyjärjestystä. Kysymykseen tulee silloin

⁹⁷ PeVM 25/1994 vp, 4 -5.

⁹⁸ Hiden ja Saraviita 1994, 278.

⁹⁹ Saraviita 2011, 609 -610.

vaatimukset määräenemmistöstä eduskunnan käsittelyn yhteydessä ja käsittelyiden lukumäärästä, unohtamatta kansanäänestyksen merkitystä ja luonnetta.¹⁰⁰

Perustuslain säätämismenettely pohjautuu perusteelliseen arviointiin eli kynnys ainakin suurempien muutosten toteuttamiseksi on nostettu korkealle. Säädöksen säätäminen, muuttaminen tai kumoaminen pitää näin ollen tulla hyväksytyksi kaksilla valtiopäivillä siten, että asian eteenpäin viemiseksi riittää ensimmäisillä valtiopäivillä yksinkertainen enemmistö annetuista äänistä. Vaalien jälkeisillä valtiopäivillä hyväksyntä edellyttää kahden kolmasosan enemmistöä eduskunnassa. Käsittelyiden välissä käytävät vaalit mahdollistavat siten myös kansalaisten osallistumisen perustuslain muutostarpeista käytävään debattiin, ainakin teoriassa. Säätämismenettelyn joustavuudesta kertonee muutosehdotuksen käsitteleminen niin sanotussa ”kiireellisessä järjestyksessä”. Eduskunnan pitää tällöin ilmaista hyväksyntä lakiehdotuksen kiireelliseksi julistamiseksi viiden kuudesosan äänten enemmistöllä. Julistuksen jälkeen ehdotus tarvitsee kahden kolmasosan tuen tullakseen hyväksytyksi.¹⁰¹

Edellä mainitun perusteella on todettava, että perustuslain 73 § on takaamassa valtiosäännön pysyvyydelle asetettuja tavoitteita, mutta samalla se mahdollistaa tarvittavat muutokset edellyttäen laajaa yksituumaisuutta suomalaiselta parlamenttijärjestelmältä. Valtiosääntöön kohdistuvista muuttamiskeinoista poikkeuslakimenettely on suomalaiseen järjestelmään kuuluva elementti, jonka merkitystä tutkielman näkökulmasta käsin ei ole syytä lähteä arvioimaan.¹⁰²

2.4.2 Perustuslainmukaisuus valvonnan kohteena

Suomen perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmä on saanut omat ominaispiirteensä ajalta, jolloin itsenäistyminen oli vielä edessäpäin. Kokemukset Venäjän vallan aikaisesta järjestelmästä, jossa ylin tuomioistuin vastasi lakien perustuslainmukaisuudesta, vahvistivat käsitystä, jonka mukaan valvontavaltaa ei pidä antaa oikeuslaitokselle. Vuosien saatossa valtiosääntökeskustelussa on kuitenkin ollut vahvasti esillä toimintamalli, missä oikeuslaitokselle oltiin asettamassa

¹⁰⁰ Tuori 2000, 15 -16.

¹⁰¹ Tuori 2000, 16.

¹⁰² Saraviita 2011, 615.

valvontatehtävää, ainakin jossain määrin. Keskustelujen ohessa oikeuslaitoksen asemaa valvontaan osallistuvana toimijana korostettiin myös valtiosääntöä koskevassa oikeuskirjallisuudessa aina 1970 – luvulle saakka. Käytännössä yleinen käsitys tuki ratkaisua, jossa eduskunta haluttiin nähdä joka tapauksessa perustuslainmukaisuuden ylimpänä valvojana.¹⁰³

Muista maista poiketen Suomessa lakien perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmää voidaan hyvällä syyllä pitää parlamentaarisenä ja siten myös demokraattisena. Kansan valitsemassa eduskunnassa katsotaan olevan riittävästi uskottavuutta, jotta perustuslainmukaisuuden valvonta voidaan säilyttää käytännössä eduskunnan perustuslakivaliokunnalle.¹⁰⁴ Tätä näkemystä on tukemassa myös vakiintunut toimintamalli, jonka mukaan eduskuntakäsittelyssä olevien perustuslaki- ja ihmisoikeusasioiden osalta perustuslakivaliokunnan lausuntoja on pidettävä sitovina ja velvoittavina¹⁰⁵. Kysymys on viime kädessä demokraattisen oikeusvaltion toimivuuden kannalta keskeisistä tunnusmerkeistä eli ”kansanvallan periaatteista ja perusoikeuksista”¹⁰⁶.

Perustuslakivaliokunnalla on siten perustuslain 74 §:n mukaisesti niin sanottu suvereeniasema perustuslain vartijana, minkä vuoksi siitä on tullut perustuslain tulkitsijana auktoritatiivinen toimija. Auktoriteetin oikeutus kumpuaa lähinnä eduskunnan asemasta ja kansanedustuksellisen demokratian perusajatuksesta eli konteksti kansanvaltaan on selvästi havaittavissa. Perustuslakivaliokunnalle uskottu valvontavalta on osaltaan vaikuttanut siihen, että Suomessa on haluttu pääsääntöisesti, tai juuri siitä syystä, pysyttäytyä niin sanotussa ennakkollisessa perustuslainmukaisuusvalvonnassa.¹⁰⁷

Lainsäädännön mukaan perustuslakivaliokunta valvoo lausuntojensa kautta lakien oikeaa säätämisyjärjestystä eli ennakolta vaikuttaa säännöksiin perustuslainmukaisuuteen. Samalla perustuslakivaliokunnalle on säilytetty ihmisoikeussopimusten ja lainsäädännön yhteensopivuuden valvonta eli sitä kautta

¹⁰³ Saraviita 1998, 138.

¹⁰⁴ HE 1/1998 vp. 51.

¹⁰⁵ PeVM 10/1998 vp. 23.

¹⁰⁶ Tuori 2000, 48.

¹⁰⁷ Wiberg 2010, 77 -80.

kansainvälisten sitoumusten täytäntöönpano konkretisoituu jo lainsäädäntöprosessin aikana.¹⁰⁸

Perusoikeuskeskustelun kriittisenä pisteenä voidaan pitää sitä, kuinka ehdottomana perustuslakivaliokunnan valta-asema nähdään perustuslainmukaisuuden valvonnassa. Perusteet tälle argumentoinnille löytyvät itse asiassa lainsäädännöstä, jonka mukaan perusoikeuksien valvontavastuu kohdistuu lainsäädäntöön, mutta myös säädännön soveltamiseen. Perustuslain 22 § edellyttää julkisen vallan toimijoita lähtökohtaisesti turvaamaan perusoikeuksien ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumisen. Tämän lisäksi säädännöstä löytyy valvontaan liittyviä tehtäviä myös eduskunnan puhemiehelle, eduskunnan oikeusasiamiehelle, valtioneuvoston oikeuskanslerille sekä tuomioistuimille.¹⁰⁹

Vaihtoehtona pelkästään lakien säätämisvaiheessa tapahtuvalle ennakkovalvonnalle on nostettu esiin tuomioistuinten valvontavalta. Perustuslainuudistuksen yhteydessä osana lainvalmisteluprosessia, hallituksen esityksessä analysoitiin myös ennakkovalvonnan kautta tapahtuvaa valvontaa. Ennakkovalvonnan riskeinä nähtiin, että lakien perustuslainmukaisuutta ei täysin varmasti voida taata, koska soveltamistilanteisiin vaikuttavat tekijät ovat niin moninaiset. Lainsäädäntöhistorian sanamuodoista ja vakiintuneesta tulkinnasta johtuen johtopäätös kuitenkin oli, että tuomioistuimilla tai muilla eduskunnan ulkopuolisilla orgaaneilla ei ole ”oikeutta tutkia lain perustuslainmukaisuutta eikä oikeutta yksittäistapauksessa jättää soveltamatta lakia sillä perusteella, että se on ristiriidassa perustuslain kanssa”.¹¹⁰

Perustuslainmukaisuuteen liittyvän valvonnan osalta haasteina on tuotu esiin myös lausuntomenettelyn objektiivisuus ja asiantuntijoiden kuulemisjärjestelmän järjestyminen. Vakiintuneen käytännön mukaan perustuslakivaliokunta muodostaa oman käsityksensä lakien perustuslainmukaisuudesta oikeusharkintaan ja asiantuntijoiden tuottamaan valtiosääntöoikeudelliseen faktaan. Asiantuntijoiden katsotaan takaavan osaltaan valiokunnan työskentelyn legitimitetin ja puolueettomuuden, vaikka perustuslakivaliokunnan kokoonpano määräytyy puolueiden eduskuntavaaleissa

¹⁰⁸ Saraviita 2011, 626.

¹⁰⁹ Länsineva 2002, 68.

¹¹⁰ HE 1/1998 vp. 51 -52.

saaman kannatuksen suhteessa.¹¹¹ Lisäksi valvonnan kohdistaminen pelkästään lainsäätämisyjärjestyksen valintaan on nähtävä liian pelkistettynä toimintamallina¹¹².

Oikeuskirjallisuuteen ja lainvalmisteluaineistoon perustuen ja niissä esiin tulevien rajapintojen moninaisuudesta johtuen on todettava, että vakiintuneen toimintamallin uudistamisesta olisi aiheellista käydä vähintäänkin periaatteellista oikeuspoliittista keskustelua. Eri argumentaatioista huolimatta, tämän hetkisen käsityksen mukaan demokratian ydinsanoma yhdistettynä vallanjakoperiaatteisiin tukee lainsäätäjän subjektiivista oikeutta perustuslainmukaisuuden valvontaan.¹¹³

2.4.3 Perusoikeussäännösten laillisuusvalvonta

Suomessa perustuslakia koskevan laillisuusvalvonnan voidaan sanoa noudattavan lain kirjaimen pilkuntarkkaa analysointia. Laillisuusvalvonta on järjestetty monella eri tasolla ja siinä on selvästi piirteitä laillisuustakeita korostavasta tematiikasta. Oikeussuojajärjestelmän toteuttaminen on katsottu parhaaksi toteuttaa perusoikeussäädännön avulla. Perustuslain muutosprosessien aikana ennestään vahvaa laillisuusvalvontaa on lisätty niin sanotulla etusijajärjestelmällä.¹¹⁴

Normivalvontaan liittyvät säännökset tulivat voimaan uuden perustuslain myötä ja oikeuslaitokselle syntyi samalla velvoittavana toimenpiteenä antaa etusija perustuslaille, jos muun lain soveltamisessa olisi ilmeinen ristiriita perustuslakiin nähden. Lisäksi uudistetussa perustuslaissa otettiin huomioon säännös ”kiellosta soveltaa perustuslain tai lain kanssa ristiriidassa olevia lakia alemman asteisia säännöksiä”.¹¹⁵ Tämä perustuslain 107 §:ää koskeva näkökulma on perusteltua, koska lakia alemman asteisia säännöksiä, kuten asetuksia koskevat valvontamekanismit ovat rajalliset¹¹⁶.

Perustuslain 106 §:n mukaan kysymys on viimekädessä kansallisen perusoikeusjärjestelmän statuksen tunnistamisesta ja samalla tuomioistuimille on

¹¹¹ Wiberg 2010, 80 -81.

¹¹² Tuori 2000, 44.

¹¹³ Tuori 2007, 271.

¹¹⁴ Saraviita 2011, 906.

¹¹⁵ HE 1/1998 vp. 162.

¹¹⁶ Saraviita 2011, 924.

tarjoutunut mahdollisuus soveltaa perustuslakia ja EU-lainsäädäntöä ikään kuin samalla oikeutuksella. Perustuslain etusijaa koskevan säädännön valmisteluvaiheessa heräsi erilaisia näkemyksiä siitä, miten tuomioistuimien oikeustapauskohtainen harkinta laintulkinnan perustuslaillisuudesta voisi turvata lainsäädännön ja EU-oikeuden yhteensopivuuden. Tämä kävi ilmi myös lakivaliokunnan perustuslakivaliokunnalle antamaan lausuntoon liitetystä eriävistä mielipiteistä.¹¹⁷

Käsitteenä laillisuusvalvonta vahvistaa oikeusvaltiolle kuuluvia ominaisuuksia, kuten lakien tarkkaa noudattamista kaikessa julkisessa toiminnassa. Julkinen toiminta viittaa viranomaistoimintaan, joka saa toimivaltuudet lainsäädännön kautta. Laillisuusvalvontaa suoritetaan monella eri tasolla ja monen toimijan toimesta. Perustuslakivaliokunnan ja tuomioistuinten ohella niin sanotut ”ylimmät laillisuusvalvojat” eli valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies harjoittavat laillisuusvalvontaa perustuslaissa säädetyin valtuuksin.¹¹⁸

Perustuslain 108 §:n mukaan oikeuskanslerin tehtävä on valvoa muun muassa perusoikeuksien toteutumista. Oikeuskanslerin toimivaltuudet ovat laajat ja käytännössä se tarkoittaa valvontaa ja ohjausta oikeudellisissa kysymyksissä. Lisäksi oikeuskansleri arvioi ylimpien valtioelinten virkatoimien lainmukaisuutta. Laillisuusvalvontajärjestelmän mukaisesti perustuslakivaliokunnalla on mahdollisuus seurata oikeuskanslerin toimintaa ja kontrolloida sitä.¹¹⁹

Oikeuskanslerin rinnalla toimivalle eduskunnan oikeusasiamiehelle on perustuslain myötä annettu laajat toimintamahdollisuudet valvoa julkisen vallan toimintaa ja sen lainmukaisuutta. Korotettu syytesuoja ja viranhoidon turvattu asema korostavat laillisuusvalvojen merkitystä suomalaisessa perusoikeusjärjestelmässä.¹²⁰ Eduskunnan oikeusasiamies profiloituu useimmiten perusoikeuksien valvojaksi, mihin perustuslain 109 § velvoittaa¹²¹. Tutkielman aihepiirin osalta on todettava, että laillisuusvalvonnan toimivuudella on suuri merkitys perusoikeuksien toteutumisen kannalta.

¹¹⁷ LaVL 9/1998 vp. 8 -10.

¹¹⁸ Jyränki ja Husa 2012, 333 -334.

¹¹⁹ Saraviita 2011, 924 -926.

¹²⁰ Jyränki ja Husa 2012, 337.

¹²¹ Saraviita 2011, 932.

2.5 Perusoikeuksien kansainvälinen ulottuvuus

2.5.1 Lähtökohtia valtiosääntökehitykseen

Kansalliset rajat ylittävänä tiedonhankintamuotona oikeusvertailua voidaan pitää perusteltuna myös tässä tutkielmassa. Suomalaisen valtiosääntöoikeuden sisältämät perusoikeudet ja niiden toteuttamiseen tai turvaamiseen liittyvät kansalliset ratkaisut voivat saada uusia ulottuvuuksia ja tulkintakäytänteitä oikeusvertailun myötä. Vertailevan tutkimuksen kautta pyritään hahmottamaan perusoikeuksiin liittyviä eroja ja yhtäläisyyksiä Euroopan valtioiden välillä. Perusoikeuksia koskevan vertailun lisäksi tutkielman myöhemmässä vaiheessa pyritään tuottamaan tiedollista lisäarvoa alueidenkäyttöä koskevan lainsäädännön osalta myös kansainvälisestä näkökulmasta käsin.¹²²

Perustuslain merkitys ja tehtävät ovat kuvainnollisesti katsoen yhteiskunnallisen kehityksen kulmakivi. Perustuslakien vaikuttavuus ulottuu laajalle, mutta erityisesti niiden arvo ja pysyvyys ovat mitattavissa niin sanotuissa demokraattisissa yhteiskuntajärjestelmissä. Tunnistettavia ominaispiirteitä näissä yhteiskunnissa ovat perustuslailla säädettyt asiat, kuten itsenäisen valtion asema ja yhteiskuntarakenne sekä yksilöitä koskevat perusoikeudet ja oikeusaseman perusteet.¹²³

Tutkielman kannalta mielenkiinto kohdistuu lähinnä Euroopan unioniin (EU) kuuluvien jäsenvaltioiden valtiosääntökehitykseen, ympäristösäännösten kehittymiseen sekä valtiosääntöä koskeviin kehitysnäkymiin. Tulevan kehityksen kontekstiin voidaan katsoa kuuluvan myös jäsenvaltioiden eriasteinen aktiivisuus yhdentymiskehitykseen sekä toisistaan poikkeava ja erilainen suhtautuminen integraation syventymiseen, jolla on oma vaikutuksensa myös perusoikeuksien toteutumiseen. Suomen jäsenyys Euroopan unionissa antaa tietenkin oman leimansa vertailevan tutkimuksen lähtökohdaksi.¹²⁴

Nykyisten EU:n jäsenmaiden valtiosäännön syntysanat saivat perustansa jo 1700-luvulla. Varsinaisesti perustuslakisäätely lähti Euroopassa liikkeelle kuitenkin vasta 1800-luvulla ja silloinkin vain muutamissa valtioissa. Yksilöitä koskevat

¹²² Husa 2013, 42 -43.

¹²³ HE 1/1998 vp. 5.

¹²⁴ PeVM 10/1998 vp. 6.

tasavertaisuus vaatimukset ja kansalaisten oikeusturvaa perään kuuluttavat julistukset huomioitiin kuitenkin jo Ranskan vallankumouksen yhteydessä vuonna 1789. Maailmansodat muuttivat Eurooppaa melkoisesti ja niissä muutosvaiheissa syntyi tarve uudistaa ja muuttaa useimpien valtioiden valtiosääntöjä. Eurooppalaisen valtiosääntökehityksen yhteisenä tekijänä ja muutosten liikkeelle panevana voidaan siten tunnistaa yhteiskuntia koskettavat murrosvaiheet omine ilmiöineen. Valtiosääntöjen erot löytyvät toisaalta siitä, korostuvatko yhteiskuntarakenteeseen liittyvät säädökset perusoikeuksien kustannuksella tai päinvastoin.¹²⁵

Selvästi eniten eurooppalaiseen valtiosääntökehitykseen on vaikuttanut Euroopan yhdentymiskehitys. Euroopan yhteisön (EY) perustaminen Rooman sopimuksella vuonna 1957 laittoi liikkeelle prosessin, jonka päämäärä on vieläkin saavuttamatta. Perussopimusta on sittemmin täydennetty useita kertoja, mutta tärkein tekijä yhdentymiskehityksen kannalta on ollut Maastrichtin sopimus vuodelta 1992, joka käytännössä tarkoitti Euroopan unionin perustamista.¹²⁶

Kansalliset perusoikeusjärjestelmät kokivat melkoisen muutoksen Euroopan unionin perustamisen myötä ja muutokset koskivat yhtä lailla kaikkia perustamisvaiheessa unioniin liittyneitä jäsenvaltioita, kuin myös myöhemmin liittyviä kansakuntia. Suomen osalta muutokset näkyivät liittymissopimuksen tultua voimaan vuonna 1994. Perustamissopimukset muutoksineen ja näistä johdetut asetukset ja direktiivit tulivat jäsenvaltioissa sovellettavaksi liittymisen myötä välittömästi.¹²⁷

Unionijäsenyydestä huolimatta lainsäädännöllinen itsenäisyys ei kuitenkaan kokonaan kadonnut, koska lähtökohtaisesti eurooppalaiset perusoikeussäännökset olivat oikeuskulttuuriltaan samansuuntaisia. Lisäksi Euroopan valtiot olivat laajasti sitoutuneet kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.¹²⁸ Ihmisoikeussopimukset kuuluvat kansainvälisen oikeuden piiriin ja niiden voimaansaattaminen edellyttää kansallisia ratkaisuja. Suomessa on sovellettu perusoikeusmyönteistä tulkintaa myös ihmisoikeussopimusten osalta eli oikeusnormien hierarkiassa kansallinen oikeusjärjestys on alisteinen kansainväliselle oikeudelle.¹²⁹

¹²⁵ HE 1/1998 vp. 15 -17.

¹²⁶ Jyränki 2000, 77 -78.

¹²⁷ Saraviita 1997, 19 -20.

¹²⁸ Saraviita 1997, 21.

¹²⁹ Saraviita 2000, 15.

Yhtäläisyyksistä huolimatta myös eroavaisuuksia esiintyi jäsenvaltioiden kesken. Tämä oli havaittavissa muun muassa siitä, miten Euroopan unionin jäsenyys oli otettu huomioon kansallisissa perustuslainsäädännöissä. Yhdentymiskehityksen prosessin luonteesta riippumatta valtiosääntöoikeudellisesti suurin mielenkiinto on kohdistunut toimivallan siirron säätelyyn kansallisissa perustuslaeissa. Siinä missä Espanja ja Tanska ovat jättäneet mainitsematta perustuslaissaan integraatiota koskevat asiat, Ranska ja Saksa ovat puolestaan sisällyttäneet omiin säännöksiinsä Euroopan Unionia koskevaa tematiikkaa. Perustuslainsäädännöissä on havaittavissa myös eroavaisuuksia, kun tarkastelussa on osallistuminen ylipäättänsä eurooppalaiseen yhteistyöhön.¹³⁰

Jäsenvaltioiden valtiosääntökehityksen seurauksena on edellä mainitun toimivallan siirron ohella löydettävissä säännöksiä kansallisesta päätöksenteosta, jotka koskevat Euroopan unionia. Näistä mainittakoon kansallisten parlamenttien oikeudesta Euroopan unionia koskevaan tiedonsaantiin sekä oikeudesta osallistua EU:ta koskevien asioiden valmisteluun.¹³¹ Jäsenvaltioiden perustuslainsäädännössä on joka tapauksessa vaihtelevuutta, olipa kyse toimivallan siirrosta, EU:n jäsenyyden kirjaamisesta valtiosääntöön tai kansallisen toimivallan jaosta Euroopan unionia koskevissa asioissa¹³².

Valtiosääntökehityksen myötä yksi mielenkiintoisin aihealue on ollut perusoikeuksien suhde Euroopan yhteisön oikeuteen (EY-oikeus). Jäsenvaltioita tämä yhteisöoikeus velvoittaa liittymissopimusten perusteella eli myös Suomen osalta veloitteet ovat olleet voimassa Euroopan unioniin liittymisestä lähtien. Perusoikeussäännökset ovat osa kansallista perustuslakia ja edustavat oikeusjärjestelmämme ylintä tasoa. Näin ollen perustuslainmukaisuuden valvontaan on kiinnitetty erityistä huomiota. Hierarkkisesta järjestelmästä johtuen perustuslain vastaisia säännöksiä ei siten voida hyväksyä, rikkomatta lainsäätämisyjärjestykselle asetettuja vaatimuksia.¹³³

EY-oikeuden vaikutuksista jäsenvaltioiden valtiosääntöihin ja perustuslakeihin kiistellään aika ajoin erilaisissa foorumeissa. Kiistanalaisin kohta näyttäisi koskevan

¹³⁰ HE 1/1998 vp. 18.

¹³¹ HE 1/1998 vp. 19.

¹³² Perustuslain tarkistamiskomitean mietintö 2010, 40.

¹³³ Saraviita 2000, 114.

perustamissopimusten suhdetta kansallisiin valtiosääntöihin. Erityisen vaikeana kysymyksenä on pidettävä jäsenvaltioille esitettyä vaatimusta EY-oikeuden etusijaisuudesta suhteessa kansallisiin perustuslakeihin. Yhteisöoikeus on nähtävä paitsi kansallista lainsäädäntöä rajoittavana tekijänä, mutta myös välittömän sovellettavuuden, oikeusvaikutusten sekä ensisijaisuus periaatteen perusteella mahdollisten ristiriitatilanteiden voittajana.¹³⁴

Suomi ei sinänsä poikkea muista eurooppalaisista kumppaneistaan perusoikeuksia koskeissa asioissa. Yhdentymisen myötä Euroopan oikeusjärjestelmien yhtenäistämiseksi on asetettu selkeät askelmerkit. Sääntelyn yhdenmukaistamisella on tähdätty selvästi jäsenvaltioita sitouttavaan toimintamalliin.¹³⁵ Euroopan yhdentymiskehityksen vaikutuksesta jäsenvaltioiden valtiosääntöjen voidaan sanoa eurooppalaistuneen, mikä käytännössä on tarkoittanut valtiosääntöjen avautumista kansainvälisille teemoille. Ympäristöasioiden ja alueiden käytön suunnittelun yhdyspinnat edustavat näitä uusia teemoja. Vuosien saatossa tällä kehityksellä on ollut oma merkityksensä myös siihen, että kansallisen ja eurooppalaistuneen säädännön keskinäinen kilpailuasetelma on lieventynyt. Oikeusjärjestelmien yhteensovittaminen on implementoitu niiden lukuisten sopimusten, direktiivien ja asetusten hengen mukaisesti, jotka ovat määritelleet Euroopan yhdentymiskehityksen reunaehdot.¹³⁶

2.5.2 Euroopan ympäristösäännökset osaksi valtiosääntöä

Euroopassa saavutettiin merkittävä edistysaskel perusoikeuksien kannalta, kun Euroopan unionin tasolla olemassa olevista perusoikeuksista saatiin laadittua kokonaisuus, jossa nämä oikeudet oli ensimmäistä kertaa määritelty ja kuvattu laajasti sekä ymmärrettävästi. Perusoikeuskirjaksi nimetty asiakirja julkaistiin jo vuonna 2000 jäsenvaltioiden hallitusten välisessä konferenssissa Nizzassa. Aluksi perusoikeuskirjalla oli julistuksen omainen asema, mutta lähes kymmenen vuotta myöhemmin jäsenvaltioiden välillä päästiin ratkaisuun, joka teki perusoikeuskirjasta oikeudellisesti sitovan. Lissabonin sopimus vuodelta 2009 oli siten yksi merkkipaalu

¹³⁴ Hautamäki 2002, 117 -118.

¹³⁵ Kuusiniemi 1995, 405 -406.

¹³⁶ Wiberg (toim.) 2010, Janne Salmisen artikkeli, 64 -65.

eurooppalaisen perusoikeusjärjestelmän kehitysvaiheessa.¹³⁷ Perusoikeuskirjan oikeudellisen merkityksen määrittämiseen käytetty pitkä ajanjakso ja hyväksymiseen liittyvä prosessi kuvasivat kuitenkin hyvin jäsenvaltioiden erilaista suhtautumista yhteisen järjestelmän tarpeellisuudesta¹³⁸.

Perusoikeudet ja Euroopan ihmisoikeusjärjestelmän sisältämät ihmisoikeudet käsitteinä eroavat toisistaan. Perusoikeudet ovat ymmärrettävissä kansallisena ilmauksena ja ihmisoikeudet puolestaan rinnastetaan kansainväliseen kontekstiin. Varsinkin Suomessa erilaisuus on nähty synnyttävän poikkeavia oikeusvaikutuksia. Siinä missä kansallisella tasolla perusoikeudet on turvattu perustuslaissa, Euroopan ihmisoikeussopimus on meillä Suomessa voimaan saatettu poikkeuslailla, jolta puuttuu perustuslaillinen asema ja tietynlainen pysyvyys. Tämä näkyy laajemmin myös siinä, että ihmisoikeussopimuksen sisältöä tulkitaan sopimusvaltioissa tapahtuvan oikeudellisen ja yhteiskunnallisen kehityksen mukaan, mikä kuvastaa määräysten joustavuutta.¹³⁹

Ympäristösäännösten kehittyminen osaksi eurooppalaista valtiosääntöperinnettä edellytti siis yhteistä tahtotilaa, jonka seurauksena EU:n perusoikeuskirjaan sisällytettiin ympäristöä koskevia oikeuksia ja velvollisuuksia. Tämä yhteinen näkemys on todettu perusoikeuskirjan 37 artiklassa. Artiklan mukaan ympäristönsuojelua koskevassa kokonaisuudessa kiinnitetään huomiota ympäristönsuojelun tasokkuuteen, ympäristön laadun varmistamiseen, läpäisyperiaatteeseen ja kestävään kehitykseen.¹⁴⁰

Ympäristösäännösten varsinaiseksi läpimurroksi voidaan nimetä vuonna 1993 solmittu Maastrichtin unionisopimus, jossa tunnistettiin ja tunnustettiin yhteisen ympäristöpolitiikan olemassaolo. Sopimisosapuolten välille syntyi kuitenkin tulkinta erimielisyyksiä ympäristöarvojen merkityksestä vertailtaessa sitä talouspolitiikan asettamiin tavoitteisiin ja toimenpiteisiin. Eroavaisuuksista huolimatta yhteinen näkemys löytyi ja Amsterdamin sopimus vuodelta 1999 korosti yhteisten ympäristösäännösten ohella myös kansallisia ratkaisuja ympäristöä koskevien

¹³⁷ Nieminen (toim.) 2001, Ora Meres-Wuoren artikkeli, 458 -461.

¹³⁸ Jyränki 2000, 282.

¹³⁹ Jyränki ja Husa 2012, 377 -378.

¹⁴⁰ Nieminen (toim.) 2001, Tapio Määtän artikkeli, 265.

säädösten laidinnassa. Samalla varmistettiin, että odotukset ympäristönsuojelua koskevan artiklan tavoitteiden osalta voisivat täyttyä.¹⁴¹

Euroopan unionin ympäristösäännösten, EY:n tuomioistuimen omaksuman oikeuskäytännön sekä kansainvälisten sopimusten vaikutuksesta, kansallisen oikeuden tulkinnassa on ollut havaittavissa muutoksia jäsenvaltioissa. Kansallinen oikeuskäytäntö ja oikeusjärjestys ovat muutosten seurauksena altistuneet kansainväliselle tapaoikeudelle ja oikeusperiaatteille. Lisäksi kansallista oikeudenkäyttöä muuttavana tekijänä voidaan katsoa olevan EU:n jäsenvaltioiden keskinäiset ohjelmat ja sopimukset. Valtioiden rajat ylittävät liikennejärjestelmät ja alueidenkäyttöä koskevat yhteiset tavoitteet esimerkkeinä mainitakseni, tukevat osaltaan EU:n tavoitteiden toteuttamisessa.¹⁴²

Ympäristönkäyttöön liittyvien perusoikeuksien kannalta kansallisessa lainsäädännössä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa on toisistaan poikkeavia näkökulmia. Siinä missä Suomen perustuslain 15 § on turvaamassa jokaisen omaisuutta, ihmisoikeussopimuksen omaisuudensuojaa koskevassa artiklassa korostuu valtioiden oikeus säädellä omaisuuden käyttöä.¹⁴³ Valtiosääntöoikeuden kannalta ristiriitaisuus säädösten välillä on merkki unionioikeuden ja kansallisen oikeuden välisestä ristiriitatilanteesta. Kysymys on siitä, miten EU:n jäsenvaltiot haluavat nähdä unionioikeuden ohjausvaikutukset kansallisella tasolla. Suomessa unionioikeuden etusijaisuuden kyseenalaistaminen ilmenee muun muassa perustuslakivaliokunnan lausunnosta, joka koski EU:n peruskirjan 53 artiklaa. Perustuslakivaliokunta lähti siitä, että EU:n perusoikeudet ovat sovellettavissa kansallisella tasolla, mikäli molempien perusoikeussäännösten sisällössä oli löydettävissä yhtäläisyyksiä.¹⁴⁴

Ympäristöoikeuden näkökulmasta käsin katsottuna EU:n oikeusjärjestelmä, joka tuottaa jäsenvaltioita sitovia artikloja, direktiivejä, regulaatioita tai sopimusten kautta tulevia sitoumuksia, ei ole ongelmattonta. Jäsenvaltioiden tulkinnat kustakin annetusta tai sovitusta asiasta voivat näyttäytyä hyvinkin erilaisina. Viime kädessä kysymys on siitä, kenelle kuuluu puhevalta jäsenvaltioiden ympäristöasioissa, jotka

¹⁴¹ Nieminen (toim.) 2001, Tapio Määtän artikkeli, 267 -268.

¹⁴² Syrjänen 1999, 102 -105.

¹⁴³ Länsineva 2002, 168.

¹⁴⁴ Jyränki ja Husa 2012, 385.

koskettavat ehkä eniten kansallisia intressejä. Miten voidaan ottaa huomioon esimerkiksi kansainvälisten ympäristöjärjestöjen mielipiteet, kun asianosaisten asema vaihtelee jäsenvaltioiden kesken?¹⁴⁵ Joka tapauksessa ympäristöpolitiikan lisääntyvästä merkityksestä EU:n sisällä on nähtävissä merkkejä, jotka viestivät ympäristösäädöksiä koskevien ohjausmekanismien kasvavaa koordinoitavuutta¹⁴⁶.

2.5.3 Ympäristöajattelun kehitysnäkymistä osana valtiosääntöä Euroopan unionissa

Euroopan unionin jäsenvaltioiden valtiosääntöjen yhä ympäristömyönteisemmästä kehityksestä sekä ympäristön ja luonnon kasvavasta merkityksestä ihmisten hyvinvoinnin rakentamisessa, on muodostunut oletama, että ympäristön laadun parantamiseen halutaan panostaa. Olettama perustuu siihen, että Euroopassa vaikuttavat perusoikeusmekanismit kykenevät suojaamaan meille kaikille tärkeää ympäristöä. Ympäristösääntelyllä voidaan näin ollen todeta olevan laillisuus pohjaa, jonka perusteella korostuvat yksilöiden oikeudet ja vastuut sekä vaikuttamismahdollisuudet ympäristöä koskevissa asioissa. Määttä on pohdinnoissaan päätenyt siihen, että ympäristö sisältyy EY-oikeuteen ja argumentoi näkemyksiään kattavasti. Yhteiset ympäristöperusoikeudet osana valtiosääntöperinnettä, ympäristöarvojen vahvistuminen ja niiden huomioiminen EY-oikeuden oikeuskäytännöissä sekä ympäristönsuojelua koskevat yhteiset päämäärät ovat Määttän perustelut tulkinnalleen.¹⁴⁷

EU:n harjoittamalle ympäristöpolitiikalle ja sen edistämiseksi on haettu vahvoja ja perusteltuja perusteita. Yhteisillä tavoitteilla on haluttu vähentää saasteiden vaikutuksia, maatalouden ympäristöä kuormittavia tekijöitä sekä uusien uhkakuvien, kuten ilmaston lämpenemisestä johtuvien haittojen seuraamuksia. Yhteisen ympäristöpolitiikan heikkoutena on kuitenkin sen käytännön toteuttaminen, johtuen jäsenvaltioiden erilaisista painotuksista ja toimintatavoista. Ympäristönormien kansallisissa soveltamisohjeissa löytyy eroavaisuuksia ja riippuen jäsenvaltioiden aktiivisuudesta, toiset voivat kokemustensa kautta vaikuttaa myös säädösten

¹⁴⁵ Hollo 2012, 233 -234.

¹⁴⁶ Hollo 2012, 244.

¹⁴⁷ Nieminen (toim.) 2001, ympäristöoikeuden ma. professori Tapio Määttän artikkeli, 312 -316.

sisältöön.¹⁴⁸ EU:n ympäristöpolitiikka näyttäytyy näennäisen yhteneväisenä, mutta todellisuudessa ympäristön kannalta vakuuttavan oikeusjärjestelmän kehittämisessä ollaan alkuvaiheessa¹⁴⁹.

Toimintaympäristömuutokset, kuten kaupungistuminen, väestön kasvu sekä ilmastonmuutokset johtavat siihen, että niin Euroopassa kuin muuallakin maailmassa on haettava ympäristöystävällisempiä ratkaisuja ongelmien lievittämiseksi. Tämä edellyttäisi myös ympäristöajattelun ulottamista kansalliseen ja kansainväliseen valtiosääntökehitykseen. Valtiosääntöuudistukset lähtevät liikkeelle kuitenkin muista argumentaatioista, kuten kansalaisten osallistumisoikeuksista tai valtioelinten toimivaltasuhteista.¹⁵⁰

2.6 Oikeusturvajärjestelmä ja hyvän hallinnon perusteet

2.6.1 Oikeusturvajärjestelmän yleisiä piirteitä

Suomi kuuluu niiden oikeusvaltioiden joukkoon, joissa oikeusturvajärjestelmän tehtävänä on turvata yksilön oikeusasema ja samalla edistää yksilön oikeusturvaan kohdistuvien odotusten toteutumista. Lisäksi yksilöiden oikeussuojan takaamiseksi ja perusoikeuksien turvaamiseksi, oikeusturvajärjestelmä on varmistamassa julkishallintoon kohdistuvasta velvollisuudesta eli lain noudattamisesta.¹⁵¹

Perustuslain 2 pykälän perusteella voidaan tulla siihen johtopäätökseen, että oikeusturvajärjestelmämme olemassaolo kilpistyy sekä kansanvaltaiseen yhteiskuntajärjestykseen että oikeusvaltioperiaatteen syvimpään olemukseen. Kyseessä olevaan säädökseen on sisällytetty kansalaisten itseoikeutettu asema vallankäyttäjinä, eduskunnan rooli lainsäätäjänä sekä kansalaisten yhdenvertaisuutta korostava aspekti. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että julkisen vallan käytön tulee perustua toimivaltaan, joka tulee lain kautta. Suomessa oikeusturvajärjestelmän ja valtiosäännön pysyvyys on sidoksissa normijärjestelmämme toimivuuteen eli perustuslain asemaan ja sen vaikutukseen eduskunnan lainsäädäntötyöhön. Jyränki

¹⁴⁸ Talous ja yhteiskunta – lehti 2/2014, professori Markku Ollikaisen artikkeli, 44 -47.

¹⁴⁹ Nieminen (toim.) 2001, ympäristöoikeuden ma. professori Tapio Määtän artikkeli, 322.

¹⁵⁰ HE 1/1998 vp. 19 -21.

¹⁵¹ Mäenpää 2011, 99.

pitää kyseistä perustuslaillisuutta oikeusvaltiolle kuuluvana tunnuspiirteenä ja järjestelmän tuottamana tuloksena.¹⁵²

Julkisoikeudellista ja yksityisoikeudellista sääntelyä koskevasta keskinäisestä intressiristiriidasta johtuen, yksityisen edun ja yleisen edun välinen problematiikka on nähtävissä julkisen vallan käytön kontekstissa. Puhuttaessa julkisoikeudellisesta vallankäytöstä ja sen suhteesta yksilöiden asemaan, oikeusturvajärjestelmämme kautta on syntynyt oletama kansalaisten ja muiden yksityisten toimijoiden oikeutetusta oikeusturvasta.¹⁵³

Oikeusturvaa voidaan pitää siis yhtenä merkittävänä perusoikeutena, jonka ulottuvuutta leimaavat yksilölliset oikeudet ja toisaalta yleiset oikeusperiaatteet. Perusoikeussäännöksiin kuuluvia ja oikeusturvaan liittyviä tavoitteita ja periaatteita, kuten yhdenvertaisuutta tai yhteistä vastuuta ympäristöstä on tavoitteellisuudestaan huolimatta pidettävä sääntöhakuisena. Länsineva on tutkimuksessaan päätenyt siihen, että yksityisen ja julkisen edun yhteensovittamisessa oikeusperiaatteilla on merkityksellisempi asema oikeudellisessa arvioinnissa.¹⁵⁴

Toisaalta Länsineva tuo esille näkemyksensä, jonka mukaan oikeussäännöt ja oikeusperiaatteet täydentävät toisiaan ja mahdollistavat siten arvioida oikeusturvan toteutumista eri näkökulmista käsin. Oikeusturva osana perusoikeusjärjestelmää voidaan tämän perusteella nähdä yksilöiden ja julkisen tahon välisenä yhdyspintana, jossa pohdittavana on kansalaisten asemaan ja oikeusturvaan vaikuttavia ilmiöitä ja tekijöitä.¹⁵⁵

Tutkielman aihepiirin kannalta tärkeä tematiikka, johon oikeusturvajärjestelmän analysointi mahdollistaa erilaisia tarkastelukulmia, liittyy yksilön eli kansalaisen asemaan ja oikeussuojaan. Perusoikeuksiin rinnastettava oikeusturvajärjestelmä on yksilöiden näkökulmasta käsin takuu sille, että kansanvaltainen valtiojärjestys tunnustaa yksilön oikeudet. Muuttuvasta toimintaympäristöstä ja yhteiskunnallisesta kehityksestä johtuen lainsäätäjä on pakotettu huomioimaan kansalaisten asemaan vaikuttavat muutokset. Tämä näkyy perustuslain uudistamiseen liittyvässä

¹⁵² Jyränki 2000, 67 -68.

¹⁵³ Tuori 2000, 7 -8.

¹⁵⁴ Länsineva 2002, 92 -95.

¹⁵⁵ Länsineva 2002, 98 -99.

valmisteluprosessissa, jossa kansalaisten uusiin vaikuttamismahdollisuuksiin, kuten aloiteoikeuteen on kiinnitetty huomiota.¹⁵⁶

2.6.2 Hyvä hallinto oikeusturvan toteuttajana

Oikeuspoliittisesta näkökulmasta käsin katsottuna tässä tutkielmassa on perusteltua analysoida hyvän hallinnon merkitystä yksilöiden, kuten esimerkiksi maanomistajan kannalta. Yksilöön tai oikeudenomistajaan kohdistuva oikeudenmukainen kohtelu ja oikeusturvan toteutuminen kuvaavat niitä oikeudellisia perusteita, joista hyvä hallinto koostuu. Kysymys on paitsi hallintoasian käsittelyyn liittyvästä tematiikasta, mutta myös hallintoviranomaisen työskentelymetodeista tai toimintaa ohjaavista arvoista. Mäenpään mukaan perustuslain 21 § velvoittaa hyvää hallintoa edistämään oikeudenmukaisen oikeusturvamenettelyn ja asianmukaisen käsittelyn toteutumista. Hallinnon lainalaisuuden ylläpitoa ja perustuslaillista asemaa vahvistaa kansallisen lainsäädännön lisäksi eurooppalainen oikeusturva, jonka perusteet on kirjattu EU:n perusoikeuskirjaan.¹⁵⁷

Viranomaistoiminnan laadulliset perusteet ja menettelyjä koskevat velvoitteet muodostavat hallintolain (HL 434/2003) keskeisen sisällön. Puuttumatta sen enempää tässä tutkielmassa hallintolain syvempää olemukseen, on kuitenkin todettava, että säädäntö luo viitekehyksen hyvän hallinnon tunnistamiseksi. Huomio kiinnittyy silloin oikeusperiaatteisiin, toiminnan tuloksellisuuteen, palveluiden laatuun ja toimijoiden väliseen yhteistyöhön.¹⁵⁸ Hyvän hallinnon kontekstiin voidaan Mäenpään mukaan laskea kuuluvan erityisesti myös edellä mainitut oikeusperiaatteet, jotka edellyttävät yhdenvertaista kohtelua, lakiin perustuvaa toimivaltaa ja toimenpiteiden objektiivisuutta. Lisäksi viranomaisilta edellytetään toimenpiteitä oikeusjärjestyksen toteutumisesta ja vallankäytön suhteellisuudesta.¹⁵⁹

Käytännössä viranomaisella, olipa hän kaavoittaja, rakennusvalvonnan viranhaltija tai viranomaisena toimivan toimielimen luottamushenkilö, on suuri vastuu perusoikeuksiin kuuluvan yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumisesta.

¹⁵⁶ Perustuslain tarkistamiskomitean mietintö 2010, 85.

¹⁵⁷ Mäenpää 2003, 13 -14.

¹⁵⁸ Mäenpää 2011, 28 -29.

¹⁵⁹ Mäenpää 2011, 58 -59.

Perusoikeussäännös edellyttää, että lakia soveltaessaan viranomainen pidättäytyy toimenpiteistä, jotka voidaan tulkita perusoikeusjärjestelmän vastaiseksi. Tasapuolinen kohtelu merkitsee siis sitä, että hallinnossa asioiville annetaan takeet yhdenvertaisesta mahdollisuudesta ja oikeudesta saada asiansa hoidetuksi. Erityisesti tämä korostuu silloin, kun viranomainen käyttää harkintavaltaa oikeudenomistajan tai asianomaisen oikeusasemaan kohdistuvassa tilanteessa. Perustellusta syystä, kuten lainsäädännön muutoksesta tai muuttuneesta oikeuskäytännöstä johtuen yhdenvertaisuus periaatteen toteuttaminen voi saada uusia ulottuvuuksia.¹⁶⁰

Oikeusturvajärjestelmän toteutumisen kannalta hyvän hallinnon keskeinen ja erityinen ominaispiirre on hallintomenettelyyn liittyvä tematiikka. Perustuslaissa tunnistetut ja tunnustetut oikeusturvatakeet ovat hyvin merkittävässä asemassa, kun kyse on yksilöiden oikeusturvasta. Riittävän oikeusturvan toteuttaminen edellyttää säädöksistä tulevien oikeuksien ja velvollisuuksien ohella myös varmistusta siitä, että asianosaisille voidaan antaa takeet perustuslain 21 §:n edellyttämässä asioissa. Asianosaisen kannalta oikeussuojaa koskevat odotukset kohdistuvat siihen, että häntä koskevassa asiassa, asian käsittely tapahtuu viipymättä ja asianmukaisesti. Kuulluksi tuleminen, perustellun päätöksen saaminen sekä muutoksenhakuoikeuden turvaaminen ovat tutkielman kontekstiin liittyviä aiheita, joita myös aluesuunnittelussa ja kaavoituksessa tullaan edellyttämään.¹⁶¹

Kysymys on siten hallintolainkäyttölain (HLL 586/1996) soveltamisesta ja sen tulkinnasta julkisoikeudellisessa prosessissa, kuten tutkielman aihepiiriin kuuluvassa alueidenkäytön suunnittelussa ja sitä koskevassa päätöksenteossa. Hallintomenettelyyn liittyvä oikeusturva voidaankin nähdä ”ennakollisena oikeussuojana”, jossa keskeistä on varmistaa hallinnon toimenpiteiden ja harkintavallan käytön oikeellisuus sekä laatu.¹⁶²

¹⁶⁰ HE 72/2002 vp. 59.

¹⁶¹ Tuori 2000, 78 -79.

¹⁶² Husa ja Pohjolainen 2014, 263 -264.

2.6.3 Oikeusturvaa jälkikäteisestä oikeussuojasta

Yksilön oikeusturvan kannalta on oleellisen tärkeää, että asianosaisilla on oikeus saada häntä koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi¹⁶³. Perustuslain takaama muutoksenhakuoikeus on niin sanotusti jälkikäteen vaikuttava oikeusturvajärjestelmään kuuluva menettely ja samalla kaikkein keskeisin oikeusturvakeino kansallisessa ja kansainvälisessä toimintakentässä. Muutoksenhaun ohella oikeusturvaa on saatavissa oikaisuvaatimuksen, oikaisumenettelyn, yleisen laillisuusvalvonnan ja virkavastuun toteuttamisen muodossa.¹⁶⁴

Hallintoasiassa annettuun päätökseen voidaan hakea muutosta valittamalla ja valituksen jättämiseksi onkin edellytyksenä, että asia on kokonaisuudessaan ratkaistu. Oikeusturvajärjestelmässämme on ominaisuuksiltaan kaksi erilaista valitustyyppiä eli hallintovalitus ja kunnallisvalitus. Valitusoikeus ja valitusperusteet ovat ne tekijät, jotka erottavat nämä muutoksenhakumenetelmät toisistaan.¹⁶⁵

Eroavaisuus on nähtävissä myös siinä säädännössä, jossa määritellään kyseisen muutoksenhakumenetelmän käytöstä. Siinä missä hallintolainkäyttölaki määrittelee hallintovalitukseen liittyvää prosessointia, kuntalaki (KL 410/2015) ohjaa kunnallisvalitusta.¹⁶⁶

Hallintovalitukseen ovat oikeutettuja asianosaiset, joihin kyseessä oleva päätös tai ratkaisu kohdistuu. Lisäksi säädökset antavat valitusoikeuden niille, joiden oikeutta, velvollisuutta tai etuutta tehty ratkaisu koskee. Oikeus tehdä kunnallisvalitus on sidottuna kunnan jäsenyyteen eli valitusoikeus on ulotettu asianosaisten lisäksi periaatteessa kaikille kunnan asukkaille. Kuntalain 3 §:n mukaan kunnan asukkaaksi katsotaan henkilö, jonka kotikunta kyseinen kunta on. Lisäksi kunnan asukas on kuntaa kotipaikkanaan pitävä yhteisö ja säätiö sekä kunnassa kiinteää omaisuutta omistava tai hallitseva oikeushenkilö. Muutoksenhakukelpoisuudessa on myös toisistaan poikkeavia määritelmiä. Asianosaisten ja kunnan asukkaiden lisäksi valitusoikeus on myönnetty myös viranomaisille silloin kun yleisen edun tai kunnan edun voidaan katsoa tulleen uhatuksi tai loukatuksi. Yleisen edun valvonta liittyy

¹⁶³ Jyränki ja Husa 2012, 433.

¹⁶⁴ Mäenpää 2011, 208 -209.

¹⁶⁵ Husa ja Pohjolainen 2014, 270 -271.

¹⁶⁶ Tuori 2000, 90.

pääsääntöisesti ympäristön suojeluun ja alueidenkäytön suunnitteluun sekä julkisoikeudellisen ja yksityisoikeudellisen intressien rajapintaan.¹⁶⁷

Pohdittaessa aikanaan rakennuslain kokonaisuudistusta, valmisteluaineiston perusteella kaavoitusta koskevassa muutoksenhakujärjestelmässä päädyttiin siihen loppu tulemaan, että valitus tehtäisiin suoraan tuomioistuimeen. Uusi linjaus perustui siihen, että kuntatason kaavoissa luovuttiin niin sanotusta vahvistusmenettelystä. Maakuntakaavan ja kuntien yhteisen yleiskaavan osalta vahvistusmenettely säilytettiin ja käytännössä valitus osoitettiin edelleen siltä osin kaavan vahvistajalle eli ympäristöministeriölle. Molemmissa tapauksissa jatkovalitus voitiin osoittaa jatkossakin korkeimpaan hallinto-oikeuteen (KHO). Uudesta linjauksesta huolimatta yleisen edun valvonnalle haluttiin säilyttää tietynlainen status.¹⁶⁸

Myöhemmin tapahtuneissa lainsäädäntöuudistuksissa vahvistusmenettelystä on luovuttu kokonaan ja uudistusten myötä valitukset ovat tulleet tuomioistuinten ratkaistavaksi¹⁶⁹. Maankäyttö- ja rakennuslain muutokseen liittyvän lainvalmisteluaineiston perusteella uudistus näytti herättävän pohdintaa muutoksen vaikutuksista nimenomaan valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ohjausvaikutukseen kaavajärjestelmässä. Ympäristövaliokunnan mietinnöstä selviää, että uudistus kirvoitti myös vastareaktioita. Asiasta käydyn poliittisen debatin perusteella ja Korkeimman hallinto-oikeuden näkemysten mukaan, muutoksessa nähtiin ongelmia.¹⁷⁰

Asiassa haettiin ratkaisua myös selvitystyön kautta, jonka perusteella päädyttiin esittämään, että maakuntakaavojen vahvistusmenettelystä luovutaan. Korvaavana järjestelmänä esitettiin, että ympäristöministeriöllä olisi jonkinlainen otto-oikeus, mikäli maakuntakaava ei huomioisi valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita.¹⁷¹ Pääministeri Sipilän hallitusohjelman kirjausten mukaisesti vahvistusmenettelystä kuitenkin luovuttiin ja perusteluna oli maakuntakaavaa koskevan prosessin nopeuttaminen¹⁷².

¹⁶⁷ Husa ja Pohjolainen 2014, 270 -272.

¹⁶⁸ HE 101/1998 vp. 119 -120.

¹⁶⁹ HE 114/2015 vp. 10.

¹⁷⁰ YmVM 2/2015 vp. 2 -6.

¹⁷¹ YMra 1/2015, 63.

¹⁷² HE 114/2015 vp. 3.

Muutoksenhakujärjestelmään kuuluva spesifinen piirre on valitusoikeuden ja sen vastakohtana eli valituskiellon välinen problematiikka. Arvioitaessa maanomistajan ja yleisen edun välistä intressiristiriitaa, yhdenvertaisuusperiaatteen toteutuminen on kyseenalaista tietyissä tapauksissa. Valitusoikeus tai valituskielto realisoituu käytännössä alueidenkäytön suunnitteluprosessissa, jossa oikeudenomistajina nimenomaan maanomistajat voivat olla keskenään erilaisessa asemassa. Maanomistajan oikeusturvan kannalta negatiivisena ja yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisena toimenä on pidettävä tilannetta, missä hallinto-oikeuden päätöksellä kumotaan kaava kokonaan tai joltain osin. Tällöin maanomistaja voi menettää kaavassa hyväksytyä rakennusoikeutta ja silti valituskiellon vaikutuksesta valitus jää tutkimatta KHO:ssa. Toisaalta perustuslain 6 § 1 momentin yhdenvertaisuusvaatimuksen vastaisesti, hallinto-oikeudessa rakennusoikeuden lisäystä vaatineen valitus otetaan käsittelyyn KHO:ssa.¹⁷³

Selitys edellä mainitulle käytänteelle on maankäyttö- ja rakennuslain 191 §:n 4 momentin sisältö eli ”muilla kuin kunnalla ei ole oikeutta hakea muutosta hallinto-oikeuden päätökseen, jolla hallinto-oikeus on kumonnut kunnan viranomaisen tekemän kaavan tai rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevan päätöksen”. Kyseinen lainsäädäntö valituskieltoineen on ilmeisen ristiriidassa perustuslain ja Euroopan Neuvoston ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan kanssa. Säädöksen muuttamiseksi ja oikeudenomistajien oikeusturvan parantamiseksi on esitetty toimenpiteitä KHO:n ja myös oikeustieteellisessä tutkimuksessa menestyneiden oikeusoppineiden toimesta.¹⁷⁴

Ylipäätään ympäristölainsäädännön osalta, johon kaavoitusta koskevat säädökset myös kuuluvat, on oikeudenomistajien oikeusturvan parantamiseksi syytä selvittää valitusoikeuden lainmukaisuus eli kenellä on oikeus esittää vaatimuksia etujensa turvaamisessa¹⁷⁵. Muutoksenhakujärjestelmän kontekstiin kuuluvat myös lainsäädännöstä tulevat muotomääräykset, kuten valitusajan kesto ja sen oikeudellinen merkitys¹⁷⁶.

¹⁷³ YMra 13/2011, 8.

¹⁷⁴ YMra 13/2011, 9.

¹⁷⁵ Kuusiniemi 1995, 215.

¹⁷⁶ Husa ja Pohjolainen 2014, 273.

Valitusoikeuden ohella myös valitusperusteet poikkeavat toisistaan hallintovalituksen ja kunnallisvalituksen osalta. Hallintovalituksen valitusperusteet ovat joko päätösten laillisuuden kyseenalaistaminen tai niin sanottu tarkoituksenmukaisuusperiaate. Valtioneuvoston ja ministeriön päätösten pysyvyyttä on haluttu tukea siten, että ainoastaan lainvastaisuus voi olla valitusperusteena hyväksyttävissä. Valitusperusteita hallintovalitusten osalta voisi kuvata joltain osin velvoittavaksi, jossa toimivallan käyttö on sidottu tiettyyn tarkoitukseen. Kunnallisvalituksen valitusperusteet nojaavat vankasti lainsäädännön antamiin kehyksiin eli valituksen ainoa hyväksyttävä peruste on laillisuuden turvaaminen. Kuntalain 90 §:n 2 momentin mukaan hyväksyttäviä valitusperusteita ovat menettelyvirhe, toimivaltavirhe tai päätöksen sisältövirhe.¹⁷⁷

Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittyminen muutoksenhakumenettelyn ohessa on edesauttanut oikeusturvaodotusten entistä parempaa toteutumista. Alkujaan oikaisuvaatimusmenettely antoi hallintopäätöksistä vastaavien viranomaisten tarkastella tekemiään ratkaisuja niin sanotun itseoikaisumenettelyn avulla. Kyse oli ennen kaikkea hallinnon toiminnasta aiheutuvien ratkaisujen uudelleen arviointia ja havaittujen virheiden korjaamista. Kehitys johti siihen, että oikaisuvaatimus alettiin nähdä kevyempänä ratkaisuna kuin varsinainen valitusmenettely asian uudelleenkäsittelyn toteuttamiseksi. Tapahtunut muutos oli myös yksilöiden oikeusturvan kannalta myönteistä. Päätöksentekoprosessiin saatiin näin uudelleenkäsittelyn kautta mahdollisuus hyödyntää tehokkaammin muun muassa päätöksentekijöiden erityisasiantuntemusta ja analysoivaa perehtymistä oikeusturvaan liittyvien ongelmakohtien ratkaisemiseksi.¹⁷⁸

Oikaisuvaatimusmenettely mahdollistaa hallintopäätöksen oikaisun, mikäli päätöstä ei voida pitää lainmukaisena. Oikaisuvaatimus edellyttää nähdäkseni toimivaltaiselta toimijalta perehtymistä vaatimukseen, jotta vaatimuksen tekijä voi olettaa saavansa perustuslain takaaman oikeusturvan asiassaan. Hallintopäätös voi oikaisuvaatimuksen johdosta muuttua, tulla kumotuksi tai jäädä voimaan. Oikaisuvaatimuksen tehneelle on ainoastaan varattu mahdollisuus valittaa, mikäli

¹⁷⁷ Husa ja Pohjolainen 2014, 272.

¹⁷⁸ Halila 2006, artikkeli Suomalaisen lakimiesyhdistyksen vuosikirjasta, 65 -67.

oikaisu ei tuo muutosta aiempaan ratkaisuun.¹⁷⁹ Voimaan jääneen hallintopäätöksen valitusperusteeksi edellytetään lainvastaisuutta eli esimerkiksi menettelyvirhettä¹⁸⁰.

2.6.4 Julkinen valta ja perusoikeussuojan turvaaminen

Perusoikeusuudistuksen myötä kansalliseksi tavoitteeksi ja toiminnan keskiöön asetettiin perusoikeusjärjestelmämme ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten yhteensovittaminen. Samalla julkinen valta veloitettiin edistämään ja turvaamaan perusoikeuksien toteutumista, mikä on ollut todettavissa myös viranomaistyöhön liittyvissä odotuksissa.¹⁸¹ Käsitteenä julkinen valta on ymmärrettävä julkisoikeudellisena toimijana, joka perustuslain 22 §:n mukaisesti on veloitettu luopumaan perustuslain vastaisista toimista, kuten perusoikeuksien rajoittamisesta väärin perustein. Tämän lisäksi velvoite koskee myös perusoikeuksia suojelevan toimintatavan puolustamista. Lähtökohtaisesti veloitteet koskevat siis kaikkia hallinnon tasoja ja julkisyhteisön toimijoita, joten oikeusturvan kannalta kyse on merkittävästä yhteiskunnallisesta asiasta.¹⁸²

Perusoikeuksien suojaamisvelvollisuuden säilyttäminen julkiselle vallalle on luonnollinen jatkumo oikeusvaltion syvimmälle olemukselle. Silti lainsäädännössä on aukkoja, joiden perustuslaillinen tarkastelu saattaa johtaa säädösten uudelleen arviointiin tai lainvalmistelun peruuntumiseen. Kysymyksessä on aihealue, joka jakaa mielipiteitä. Viime kädessä lain soveltaminen nostaa esiin perustuslaillisia ja oikeusturvan kehittämistarpeiden näkökulmasta käsin juridisia näkökulmia. Oman näkemyksensä asiaa on tuonut muun muassa Länsineva, joka omassa tutkimuksessaan päätyi siihen, että lainvalmisteluaineistossa, kuten hallituksen esityksissä pitäisi olla mahdollisuus selvittää esitysten perusoikeusvaikutukset.¹⁸³

Kun otetaan huomioon lainvalmisteluun kohdistuvat laatimisohteet (HELO) ja perustuslakivaliokunnan rooli lainsäädäntöprosessin perustuslainmukaisuuden valvojana, Länsinevan näkemys ei ole riidaton. Lainvalmistelun laatimisohteiden

¹⁷⁹ Mäenpää 2011, 216 -218.

¹⁸⁰ Saraviita 2004, 72.

¹⁸¹ Tuori 2000, 27.

¹⁸² Jyränki ja Husa 2012, 392 -393.

¹⁸³ Länsineva 2002, 101.

mukaan hallituksen esityksen (HE) ja perustuslain välinen tilanne kirjoitetaan auki sekä arvioidaan lakiehdotuksen säätämisyjärjestys perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella.¹⁸⁴ Onko tästä tulkittavissa, että perustuslainmukaisuus on näin ollen turvattu lainsäädäntöprosessin aikana, huomioiden lakiehdotuksen ja sen pohjalta syntyneen ja voimaantulleen lain koko elinkaari?

2.6.5 Oikeusturva eurooppalaisessa hallintomenettelyssä

Euroopan unionin (EU) oikeusturvan kehittämisessä yhteisiksi tavoitteiksi ovat nousseet oikeusvaltioiden tunnusmerkit, kuten hyvä hallinto ja hallintomenettelyjen oikeudellinen perusta. Eurooppalainen oikeusturva hallintoasioissa on nähtävissä Euroopan unionin perusoikeuskirjan (EYVL) sisällössä, jossa korostuvat oikeusturvajärjestelmää kuvaavat säädökset. Oikeusturvaa koskeva tahtotila on kirjoitettu perusoikeuskirjan 41 artiklaan, jonka mukaan ”jokaisella on oikeus siihen, että unionin toimielimet ja laitokset käsittelevät hänen asiansa puolueettomasti, oikeudenmukaisesti ja kohtuullisessa ajassa”. Oikeussuojan varmistamiseksi on laadittu ”hyvän hallintotavan säännöstö”, jossa kiinnitetään huomiota kansalaisten asemaan suhteessa hallintoon sekä julkista valtaa käyttävien toimijoiden velvollisuuksiin edistää hyvän hallinnon tematiikkaa. Euroopan unionissa hyvään hallintoon katsotaan kuuluvan ”avoimuus, osallistuminen, vastuunalaisuus, tehokkuus ja johdonmukaisuus”.¹⁸⁵

Yhteisistä tavoitteista huolimatta, valtioiden välillä on hallintoa koskevan säädännön osalta melkoisia poikkeavuuksia toisistaan. Yleisesti voidaan todeta, että oikeusturvajärjestelmää ja sen kehittämistä koskeva normisto on tullut jäsenvaltioissa voimaan eri aikoina. Siinä missä Espanjassa hallintoa koskevan lainsäädännön uudistamistyö käynnistyi jo vuonna 1889, useissa valtioissa vastaava kehitys on ollut nähtävissä vasta 1980 – luvun jälkeen. Lainsäädännön uudistaminen on jatkuvaa prosessointia myös tältä osin, sillä esimerkiksi Ranskassa kansalaisten oikeuksista

¹⁸⁴ Oikeusministeriön julkaisu 2004:4, 23.

¹⁸⁵ HE 72/2002 vp. 19 -20.

viranomaistoiminnassa säädettiin vasta vuonna 2000. Jäsenvaltioiden välillä näyttää löytyvän eroja myös hallintoasioiden oikeussuojaa käsittävästä sisällöstä.¹⁸⁶

Eurooppalaisen oikeusturvajärjestelmän soveltaminen ja toimeenpaneminen ovat viimekädessä kansallisen päätösvallan ilmentymä. Kansalliset tuomioistuimet ja jäsenvaltioiden julkista valtaa käyttävät viranomaiset vastaavat EU-oikeuden toteuttamisesta. Oikeusturvan toteuttamiselle on asetettu tavoitteeksi saada aikaan lainmukainen ratkaisu, joka tukee yhdenmukaista EU-oikeuden toteutumista ja sen lainmukaisuutta.¹⁸⁷ Näin olleen hallinnolta voidaan edellyttää myös korvauksia, mikäli hallinnollisilla toimenpiteillä ja päätöksillä on aiheutettu haittaa tai vahinkoa asianosaisille¹⁸⁸.

Kansallisen oikeusturvan vaikutus EU-oikeuden soveltamiseen on asia, jota tullaan arvioimaan yhteisen oikeusturvajärjestelmän kehittämisessä. Kansallisten oikeusjärjestelmien eurooppalaistuminen ja eurooppalaisen oikeusjärjestelmän kehitys kohti yhtenäisempää toimintamallia, vie oman aikansa ja vaatii toteutuakseen yhtenäisempää lainsäädäntöä.¹⁸⁹

¹⁸⁶ HE 72/2002 vp. 23 -28.

¹⁸⁷ Mäenpää 2011, 404 -405.

¹⁸⁸ Mäenpää 2001, 283.

¹⁸⁹ Raitio 2016, 183.

3. Ympäristönkäyttöön liittyvien perusoikeuksien merkitys alueidenkäytön suunnittelussa

3.1 Uuden perustuslain mukaiset ympäristönkäyttöön liittyvät perusoikeudet

3.1.1 Yhdenvertaisuussäännöksen merkityksestä

Tutkielman kannalta perustuslain yhdenvertaisuussäännös on relevanttia nimenomaan 6 §:n 1 ja 2 momenttien osalta. Perustuslain 6 §:n 1 momenttiin kuuluu yleinen yhdenvertaisuuslauseke, joka määrittelee ihmisten yhdenvertaisuuden lain edessä¹⁹⁰. Yhdenvertaisuusoikeuksien kautta on haluttu siten turvata jokaiselle oikeus tasavertaiseen kohteluun¹⁹¹. Säädöksen olemassa olon oikeutusta perusteltiin vuoden 1919 hallitusmuodon pohjalta siten, että sen tuli estää syrjivät hallintopäätökset. Tällä haluttiin ohjata viranomaisia ja tuomareita toimimaan puolueettomasti ja samalla ottamaan huomioon objektiivisuus tehtäviään suorittaessaan. Vuosien saatossa säännöksen merkitys on muuttunut ja 1970-luvun aikana omaksutun uuden tulkinnan myötä yhdenvertaisuussäännös nähtiin lainsäädäntövaltaa ohjaavana ja sitovana tekijänä. Merkityksen muuttuminen on näkynyt käytännössä perustuslakivaliokunnan tulkinnoissa lainvalmistelutyön yhteydessä.¹⁹²

Yhdenvertaisuussäännöksiä koskeviin muutoksiin ovat muuttuneiden tulkintamuotojen ohella vaikuttaneet myös kansainvälisten perusoikeussäännösten kehityslinjat, kuten lisääntynyt tietoisuus uusista näkökulmista myös ympäristön osalta. Yhteiskunnassa vallitsevat arvot ja arvostukset osoittavat osaltaan yhdenvertaisuussäännösten muuttuneesta ja monessa suhteessa kasvavasta merkityksestä Suomen perusoikeusjärjestelmässä.¹⁹³

Yhdenvertaisuussäännöstä voidaan verrata myös yhdenvertaisuusperiaatteeseen, mikä rajoittaa harkintavallan käyttöä tuomioistuinten ja muiden viranomaisten toiminnassa. Saraviita kiteyttää asian siten, että samanlaisissa tapauksissa pitää edellyttää samanlaista kohtelua.¹⁹⁴ Perinteinen tulkinta yhdenvertaisuudesta on

¹⁹⁰ HE 1/1998 vp, 78.

¹⁹¹ Husa ja Pohjolainen 2014, 187.

¹⁹² Saraviita 2011, 146 -147.

¹⁹³ Saraviita 1997, 22 -23.

¹⁹⁴ Saraviita 1998, 182.

merkinnyt pääasiassa vaatimusta yhdenvertaisuudesta lain soveltamisessa. Kysymys on myös periaatteellinen, sillä sen mukaan viranomaisella on mahdollisuus soveltaa lakia pidättäytymällä tekemästä muita eroja kuin lainsäätjä sallii.¹⁹⁵

Lainvalmisteluaineiston mukaan yhdenvertaisuussäännöksen osalta käytiin keskustelua ja pohdintaa myös siitä, koskeeko säännös myös viranomaistoimintaa. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan "yhdenvertaisuus lain edessä" tarkoittaa tuomioistuinten ja muiden lakia soveltavien viranomaisten toiminnan ohella myös yleisempää julkisen vallan käyttöä.¹⁹⁶ Yhdenvertaisuussäännöksen sitovuudesta voidaan siis todeta, että julkisen vallan on toiminnassaan edistettävä yhdenvertaisuutta poistamalla säännöksen toteutumista estävät tilanteet ja vallitseviin olosuhteisiin negatiivisesti vaikuttavat tekijät¹⁹⁷.

Lainsäätäjään kohdistuvat odotukset, kuten oikeudenmukaisuuden edistäminen yhteiskunnassa, mihin perustuslain 1 § 2 momentti velvoittaa, perustuu perustuslain 6 §:n 2 momenttiin. Säännöksen mukaan syrjivä lainsäädäntö on perustuslain vastaista ja tarkoitus on estää näin perustuslain kanssa ristiriidassa olevan lainsäädännön syntyminen.¹⁹⁸ Saraviidan viittaus ns. positiiviseen erityiskohteluun, mihin perustuslain 6 §:n 1 momentti antaa mahdollisuuden, on tutkielman kannalta mielenkiintoinen. Tämän perusteella voidaan todeta, että alueidenkäytön suunnittelussa ei pääsääntöisesti voida osoittaa jotain tiettyä kohderyhmää, jolle voitaisiin tosiasiallisen yhdenvertaisuuden saavuttamiseksi osoittaa asemaa tai olosuhteita parantavia toimenpiteitä.

Poikkeuksiakin toki löytyy, mistä esimerkkinä mainittakoon poikkeamislupamenettelyyn liittyvä harkintavallan käyttö. Viranomaisten tekemän harkinnan ja toteutuneen oikeuskäytännön pohjalta on ollut havaittavissa, että esimerkiksi saunarakennukselle on hyväksytty tavanomaisen lomarakennuspaikan saunaa suurempi kerrosala tai kerrosluku, kun hakijana on ollut jokin yhteisö yksityishenkilön sijaan. Yhteisön jäsenten yhteiskäyttöön tulevaa saunaa on siten pidetty hyväksyttynä perusteena suuremmalle rakennusoikeudelle. Toteutuneen

¹⁹⁵ HE 309/1993 vp. 42.

¹⁹⁶ PeVM 25/1994 vp. 7.

¹⁹⁷ Husa ja Pohjolainen 2014, 192.

¹⁹⁸ Saraviita 2011, 148.

käytännön perusteella on voitu todeta, että kyseessä oleva poikkeaminen ei vaaranna vaatimusta maanomistajien tasapuolisesta kohtelusta.¹⁹⁹

Toisaalta yhteiskuntakehityksen edellyttämä säätely voi perustuslain 6 §:n 2 momentin perusteella näyttäytyä loogiselta, kun hyväksyttävä peruste voi mahdollistaa poikkeuksen säätelyn tarkoituksena²⁰⁰. Perusoikeuksiin kuuluva syrjintäkielto ja yhdenvertaisuussäännös eivät tee tästä poikkeusta, mikä on todettavissa esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lausunnosta (PeVL 44/2010 vp.). Hallituksen esityksestä laiksi ympäristösuojelulain 18 ja 103 §:n muuttamisesta (HE 179/2010 vp.), valiokunta totesi lausunnossaan, että ikärajojen asettamista ei ole syytä pitää perustuslain kannalta ongelmallisena, kunhan sille on esitetty hyväksyttävä peruste.²⁰¹

Voimassa olevan perustuslain säännöksen 6 §:n 2 momentin perusteella on muotoutunut tulkinta, että hyväksyttävän perusteen nojalla lainsäätäjän harkintavaltaa on entisestään lisätty tarvittavan säätelyn toteuttamiseksi yhdenvertaisuusvaatimuksen kustannuksella. Harkintavallan lisääntyessä perustuslakivaliokunnan lausunnoissa todetaan, että 6 §:n 2 momentin vaatimukset hyväksyttävistä perusteista on oltava todettavissa.²⁰²

Hyväksyttävä peruste voi olla esimerkiksi yhteiskuntaa uhkaavan energiakriisin torjumiseksi tarvittavien säädösten laadinta. Siten valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin kuuluva ”toimivat yhdysverkot ja energiahuolto” voidaan katsoa edellyttävän suunnittelujärjestelmän mukaista alueidenkäytön suunnittelua ja siten myös yhdenvertaisuussäännöksen uudelleen arviointia. Yhdenvertaisuussäädöksen merkitystä on syytä analysoida ja arvioida myös alueidenkäytön suunnittelun näkökulmasta käsin. Suunnittelujärjestelmän ohjaus- ja oikeusvaikutukset ulottuvat valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista aina poikkeamislupamenettelyyn asti.²⁰³

Alueidenkäytön suunnittelulle asetettujen valtakunnallisten tavoitteiden ja yhdenvertaisuussäädöksen yhteensovittamisen hahmottamiseksi, on tarpeen arvioida

¹⁹⁹ Hirvonen 2016, 82.

²⁰⁰ Saraviita 2011, 146.

²⁰¹ PeVL 44/2010 vp. 6.

²⁰² Saraviita 2011, 147 -149.

²⁰³ Jääskeläinen ja Syrjänen 2014, 101.

maanomistajien tasapuolisen kohtelun merkitystä esimerkiksi rantarakentamisessa. Maankäyttö- ja rakennuslain soveltamisessa on otettava huomioon, että rantarakentamiseen liittyvissä kaavoitus- ja poikkeamismenettelyissä vaatimus maanomistajien tasapuolisesta kohtelusta edellyttää arvioimaan yhdenvertaisuussäännöksen ja syrjintäkiellon toteutumista. Käytännössä kysymys on siitä, että poikkeamislupamenettelyssä toimitaan, kuten perustuslaki edellyttää. Asian voi kiteyttää siten, että samassa asemassa olevia poikkeamisluvan hakijoita kohdellaan yhdenmukaisella tavalla.²⁰⁴

Kaavoitus, suunnittelutarveratkaisu ja poikkeamislupamenettely edellyttävät kukin yhdenvertaisuussäädöksen huomioimista joka tilanteessa, mutta erikoisesti tämä korostuu silloin, kun arvioitavaksi otetaan myös taloudelliset vaikutukset. Maanomistajien tasapuolisen kohtelun vaatimus ja taloudellisten intressien korostuminen ovat nähtävissä ennen kaikkea kaavoituksessa tai lupamenettelyssä saatujen rakennusoikeuksien määrässä rakennuspaikasta riippumatta. Ranta-alueita koskee myös maankäyttö- ja rakennuslain 73 §:n 1 momentin vaatimus riittävästä ja yhtenäisistä rakentamattomista alueista. Käytännössä maanomistajien kaikkea rakennustarpeita ei voida toteuttaa, ellei rikota sekä maankäyttö- ja rakennuslakia, että perustuslain yhdenvertaisuussäännöksiä.²⁰⁵

Yhdenvertaisuussäännöksen edellyttämän tasapuolisen kohtelun vaatimus on todettavissa ja arvioitavissa ns. emätilakohtaisesti. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan emätiloiksi voidaan katsoa tilat, jotka ovat syntyneet kiinteistönmuodostamisketjussa joko rakennuslain (RL 370/1958) voimaantulon tai saman lain rantakaavasäännösten (626/1969) voimaantulon ajankohdan mukaan. Kaavoitusta tai poikkeamismenettelyä koskevassa emätilatarkastelussa määritetään rantaviivan pituus sekä huomioidaan ranta-alueen olosuhteet, rakentamisen laatu ja tiheys sekä tapahtunut kiinteistönmuodostus. Asian ratkaisemiseen liittyvien seikkojen riittävä selvittäminen edistää yhdenvertaisuussäännöksen toteutumista, mihin viranomaisia velvoittaa myös hyvän hallinnon periaatteet.²⁰⁶

Yhdenvertaisuussäädäntö ja hallinnon oikeusperiaatteet tavoittelevat molemmat lähtökohtaisesti tasapuolisuutta, puolueettomuutta ja oikeusjärjestykseen kuuluvia

²⁰⁴ Hirvonen 2016, 81 -82.

²⁰⁵ Hirvonen 2016, 83.

²⁰⁶ Hirvonen 2016, 83 -84.

erityisiä ominaispiirteitä. Erityisenä ominaispiirteenä voidaan mainita hallintolain (HL 434/2003) 6 §:n säädäntö, minkä mukaan hallinnossa asioivia on kohdeltava tasapuolisesti.²⁰⁷

Tasapuoliseen kohteluun liittyen tutkielman lähdeaineiston ohella oikeuskäytännön tarjoama evidenssi eli näyttö puoltaa näkemystä siitä, että yhdenvertaisuusperiaatetta sovelletaan maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa alueidenkäytön suunnittelussa. Kaavajärjestelmän ohjausvaikutuksen seurauksena ja osittain myös harkintavaltaan liittyen voidaan kuitenkin todeta, että yhdenvertaisuus voi olla mukana kaavan sisältöharkinnassa, kuten Korkein hallinto-oikeus (KHO 2005:5) totesi ratkaisussaan.²⁰⁸

Kyseisessä tapauksessa kaavaa koskevassa valituksessa haluttiin vastaus siihen, jakaantuiko rakennusoikeus tasapuolisesti maanomistajien välillä asemakaavaa laadittaessa. Korkein hallinto-oikeus totesi perusteluissaan, että alueella voimassa oleva yleiskaava on alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän mukaisesti ohjannut asemakaavan laatimista. Toisaalta yleiskaavassa on osoitettu aluevarauksia rakentamista ja virkistysalueita varten. Valituksen tehneen maanomistajan omistamille maille oli osoitettu pääasiassa aluevarauksia virkistysalueiksi. Ratkaisussaan KHO lähti siis siitä, että kaavassa oli valituksessa tarkoitetuilta osin hyväksyttävät maankäytölliset perusteet puoltaa erisuuruisten rakennusoikeuksien osoittamisen maanomistajille. Täten kaavaratkaisulla ei syrjäytetty vaatimusta maanomistajien yhdenvertaisesta huomioimisesta.²⁰⁹

3.1.2 Omaisuudensuoja alueidenkäytön suunnittelussa

Perusoikeuksista juuri omaisuuden suoja on ollut pitkään säänneltyä niin sanotuissa korkean oikeuskulttuurin valtioissa, kuten Suomessa. Perusoikeuden aseman omaisuudensuoja sai kuitenkin vasta vuoden 1919 hallitusmuodossa. Omaisuudensuojaa koskevat rajat ja tulkintaperiaatteet ovat syntyneet perustuslakivaliokunnan omaksumien päätösten perusteella. Omaisuudensuojaa käsitteleville tulkinnoille on ollut kuvaavaa niiden pysyvyys ja yhteiskunnallinen

²⁰⁷ HE 72/2002 vp. 59.

²⁰⁸ KHO 2005:5 T 91.

²⁰⁹ KHO 2005:5 T 91.

merkityksellisyys. Vakiintuneet tulkinnat joutuivat joka tapauksessa uudelleen arvioinnin kohteeksi muun muassa yhteiskunnassa tapahtuneiden muutosten vuoksi 1980- ja 1990 luvuilla. Muutosten seurauksena tulkintoja esimerkiksi maaomaisuudesta ja omaisuuden käyttöä rajoittavista säännöksistä arvioitiin uudelta pohjalta.²¹⁰

Suomessa omaksuttua omaisuudensuojasäännöksen tulkintakäytäntöä voidaan pitää poikkeuksellisen laajana. Perustuslakia koskevista uudistuksista huolimatta tulkintakäytäntöön ei ole muodostunut muuttamisen pakkoa, vaan pikemminkin tarkoitus on ollut voimassa pitää vanha tulkintakäytäntö. Kuten edellä viitattiin, tulkintakäytännön muuttumiseen voi vaikuttaa yhteiskunnassa tapahtuneet toimintaympäristöön liittyvät muutokset. Toisaalta muutokset erilaisiin tulkintoihin voivat olla seurausta omaisuudensuojasäännökseen liittyvästä, perusoikeuksien sisältöä koskevista uusista linjauksista. Esimerkkinä tämän tyyppisestä uudesta näkökulmasta mainittakoon perustuslain 20 §:n merkitys harkittaessa omaisuuden käyttörajoitusten hyväksyttävyyttä.²¹¹

Omaisuuden suojaa koskeva perustuslain 15 § on tutkielman kannalta yksi keskeisin ympäristönkäyttöön liittyvä perustuslain säännös. Säännöksen 1 momentin mukaan ”jokaisen omaisuus on turvattu”. Perustuslain uudistamisen yhteydessä omaisuuden suojaa koskevan yleislausekkeen sisältöä muutettiin siten, että omaisuuden turvaaminen ei edellytä vielä aikaisemmin mukana ollutta kirjausta ”lain mukaan”. Tästä huolimatta omaisuuteen liittyvistä muutoksista, kuten sen käytön rajoittamisesta voidaan päätätä vain lain nojalla.²¹²

Keskustelu siitä kenen omaisuuden suojusta perustuslain säännöksessä on viime kädessä kysymys, on relevanttia myös yhteiskunnallisen vuoropuhelun kannalta. Yleisesti on ajateltu, että kysymys on yksityisomaisuuden suojaamisen tarpeesta ja säännöksen sisältöä on pidetty keskeisenä markkinatalousjärjestelmään kuuluvana periaatteena.²¹³ Omaisuudensuojan ulottamista julkisoikeudelliseen omaisuuteen ei ole nähty tarpeelliseksi missään vaiheessa perustuslainsäädännön olemassa olon aikana, mutta muutoksilta ei ole myöskään säästynyt yksityisomaisuutta koskeva

²¹⁰ Saraviita 2000, 152.

²¹¹ Jyränki 2000, 308 -309.

²¹² HE 309/1993 vp, 62.

²¹³ Husa ja Pohjolainen 2014, 194.

omaisuudensuoja. Vuoden 1995 perusoikeuksia koskevaa uudistusta ja sen seurauksena perustuslakivaliokunnan omaksumia uusia tulkintasääntöjä voidaankin pitää osaltaan omaisuudensuojaa heikentävinä tekijöinä.²¹⁴

Vuosien saatossa keskustelussa on ilmennyt myös poliittista debattia, mikä ei kuitenkaan ole tässä tutkimuksessa oleellinen seikka. Joka tapauksessa myös perusoikeuksiin liittyvässä lainsäädäntötyössä on havaittavissa eri poliittisia näkökulmia. Kysymys on myös siitä, nähdäänkö tarvetta muuttaa vakiintuneen ja merkityksellisen aseman saavuttaneita omaisuudensuojasäännöksiä. Ristiriitaa on aiheuttanut näkemuserot ympäristöoikeuksien ja omaisuudensuojan välillä, mikä on ollut havaittavissa myös eduskunnan valiokuntatyöskentelyssä. Näkemuserot ovat johtuneet omaisuuden käyttöä koskevien rajoitusten mahdollisesta toteuttamisesta.²¹⁵

Lähdeaineiston perusteella perustuslainsuojaa nauttiva omaisuus on määritelty hyvinkin heterogeeniseksi ja osittain myös kirjavaksi. Oikeuskirjallisuudessa omaisuuden suojan on katsottu käsittävän ainakin kiinteän ja irtaimen omaisuuden, erilaiset oikeudet, kuten käyttö- tai hallintaoikeudet sekä immateriaalioikeudet. Tämän lisäksi perustuslain suojaa on jossain määrin katsottu olevan oikeudella käyttäjä omistamaansa omaisuutta haluamallaan tavalla.²¹⁶

Onko omaisuutta, joka jää omaisuuden suojan ulottumattomiin? Lähdeaineiston perusteella on, sillä omaisuudensuoja koskee pääasiassa vain laillisesti hankittua omaisuutta. Jokamiehen oikeus, saavutetut edut tai mahdollisesti tulevaisuudessa tuleva omaisuus jäävät niin ikään omaisuuden suojan ulkopuolelle. Tutkielman kannalta mielenkiinto ja analyttinen tutkimusote kohdistuvat omaisuuteen, joka alueidenkäytön suunnittelussa on suunnittelun tai toimenpiteen kohteena.²¹⁷

Oleellista tutkielman tavoiteasettelun ja tutkimuskysymysten kannalta kuitenkin on, miten omaisuuteen ja sen käyttöoikeuteen puututaan alueidenkäytön suunnittelussa ja onko puuttuminen perustuslain vastaista? Omaisuuden käyttörajoitusta koskevat lainsäädännön tulkinnat ja varsinkin perustuslakivaliokunnan aiheesta antamat lausunnot sekä osaltaan myös syntynyt oikeuskäytäntö antavat kaiken kaikkiaan moniselitteisen kuvan käyttörajoituksiin johtavista syistä. Tästä huolimatta valtaosa

²¹⁴ Saraviita 2011, 225 -226.

²¹⁵ YmVL 2/1994 vp. 3.

²¹⁶ Saraviita 2011, 226.

²¹⁷ Kultalahti 1990, 172 -173.

omaisuudensuojan rajoituksista toteutetaan nimenomaan käyttörajoituksina. Tutkimusaiheesta johtuen käyttörajoitusten suhdetta varallisuus oikeudellisiin sopimuksiin tai muihin sopimussuhteisiin ei tutkielmassa tulla tarkastelemaan.²¹⁸

Omaisuu densuojaan kohdistuvista tulkinnoista mielenkiintoisin on lailla säätämisen vaatimus. Jos omaisuudensuojaan puututaan, perusteet rajoituksille on tultava siten lain kautta. Edelleen yleisten tulkintasääntöjen mukaan rajoitusten pitää täyttää muun muassa täsmällisyyden, tarkkarajaisuuden ja yleisen hyväksyttävyyden määritelmät. Kun hyväksyttäviin perusteluihin lisätään vielä vaatimukset suhteellisuudesta eli saavutetaanko perustuslain turvaaman omaisuudensuojan rajoittamisella yhteiskunnallisen intressin toteutuminen, ollaan tutkimuskysymysten kannalta merkittävässä tilanteessa. Omaisuuden käyttörajoitusten toteuttamiseksi perusoikeusuudistuksen yhteydessä on nostettu esiin vaatimukset myös riittävästä oikeusturvasta ja kansainvälisten sopimusten edellyttämien velvoitteiden täyttämistä.²¹⁹

Perustuslakiuudistuksen yhteydessä käydyn keskustelun perusteella käyttörajoituksia koskeva lailla säätämisen vaatimus koettiin joidenkin taholta liian ehdottomana. Huolta kannettiin lähinnä siitä, että edellä mainittu vaatimus olisi saattanut vaikeuttaa tai ainakin hidastaa ympäristölainsäädännön kehittämistä.²²⁰ Perustuslain uudistamisen myötä luontoa ja ympäristöä koskevat säännökset ja niiden yhdyspinta omaisuudensuojaan on ollut perustuslaillisen arvioinnin kohteena yhä useammin. Perustuslakivaliokunnan arvioinnin perusteella on ollut todettavissa, että omaisuudensuojan ja esimerkiksi alueidenkäytön suunnittelun yhteydessä asetettujen käyttörajoitusten välinen ristiriita edellyttäisi muun muassa maanomistajien oikeusaseman tutkimista.²²¹

Omaisuu densuojasäännöksen osalta on ollut havaittavissa arviointeja siitä, kuinka joustavasti lainsäädäntöä voidaan tulkita ja missä yhteydessä joustavuuden määrää voidaan pitää kohtuullisena. Omistajien oikeutta päättää omaisuutensa käyttämisestä on rajattu lainsäädännössä esimerkiksi ympäristön, merkittävän maisema-alueen tai kulttuuriympäristön suojaamiseksi säädettyjen lakien yhteydessä.

²¹⁸ Saraviita 2011, 226 -227.

²¹⁹ Saraviita 2011, 228.

²²⁰ PeVM 25/1994 vp. 16.

²²¹ Saraviita 2011, 229.

Perustuslainmukaisuutta valvova perustuslakivaliokunta on pohdinnoissaan joutunut arvioimaan, miten omaisuuden käyttörajoitukset voidaan perustella, jotta edellä mainitut täsmällisyys, suhteellisuus ja muut määritelmät täyttyvät.²²²

Esimerkkinä omaisuudensuoja vs. ympäristösäännös pohdinnasta voisi mainita merkittävän maisema-alueen huomioimisen maakuntakaavassa, joka vastaa pääasiassa myös valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamisesta myös muiden kaavatasojen osalta. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan maakuntakaavaa laadittaessa on kiinnitettävä huomiota muun muassa maiseman ja kulttuuriympäristön hoitoon ja niiden säilyttämiseen.²²³

Maakuntakaavan kaavamääräyksellä voidaan rajoittaa omaisuudenkäyttöä esimerkiksi rajaamalla metsien käsittelyä tai muuta maisemaa muuttavaa toimenpidettä arvokkaalla maisema-alueella. Kysymys siitä, onko kyse yhteiskunnallisesti tärkeästä ja välttämättömästä omaisuudenkäyttöä koskevasta sääntelystä kuin sen varsinaisesta rajoittamisesta, edellyttää tarkempaa analysointia. Suomessa kuten muissakin niin sanotuissa kehittyneissä maissa, missä luonto- ja ympäristöarvot ovat vakiinnuttaneet asemansa myös lainsäädännössä, omaisuudensuojan soveltamisessa on tärkeää arvioida ja harkita tilanteita, missä säännöstä voidaan soveltaa.²²⁴

Länsinevan pohdinta sääntelyn ja rajoittamisen yhdys- tai rajapinnoista osoittaa sen, että perustuslain 15 §:n 1 momentin tulkintaan ovat vaikuttamassa monet tosiseikat, puhumattakaan harkinnan osuudesta. Lainsäädäntöön liittyvää soveltamista on todettavissa myös omaisuudensuojaa koskevassa niin sanotussa pakkolunastuspykälässä. Perustuslain 15 §:ssä on omaisuuden turvaamisen lisäksi säädetty myös pakkolunastuksesta ja niistä ehdoista, jotka antavat siihen lainsäädännössä tarkoitetun legitiimin. Pakkolunastus käsitteenä kuulostaa kovalta ja ehdottomalta, vaikka lainsäädännössä on raamitettu edellytykset sen käyttöönotolle.²²⁵

Perustuslakivaliokunnassa pakkolunastusasioiden perustuslaillinen arviointi on joka tapauksessa jäänyt vähemmälle, koska pakkolunastusmenettelystä ja siihen liittyvistä

²²² Saraviita 1997, 29 -30.

²²³ Pro agria Etelä-Suomi ry ja Etelä-Suomen maa- ja kotitalousnaiset 2016, 14 -16.

²²⁴ Länsineva 2002, 243 -244.

²²⁵ Saraviita 2011, 225.

korvauksista on säädetty pysyvästi voimassa olevassa laissa kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (LunL 603/1977)²²⁶.

Jukka Kultalahti on omassa tutkimuksessaan todennut kirjallisuuslähteisiin viitaten, että pakkolunastus on toimenpiteenä perustuslainvastainen ”muuhun kuin yleiseen tarpeeseen ja täyttää korvausta vastaan”²²⁷. Käytännössä lakiin perustuva pakkolunastus tarkoittaa, että omistaja menettää omistusoikeuden pakkolunastuksen kohteeksi joutuneeseen omaisuuteen eikä siten voi määrätä omaisuudestaan, kuten aiemmin. Lainsäätäjän mukaan tästä ei pidä aiheutua omistajalle taloudellisia menetyksiä eli täysi korvaus korkeimpaan käypään hintaan olisi kompensoimassa pakkolunastuksen myötä tulleita vaikutuksia. Perustuslain 15 § 2 momentti ei määrittele omaisuutta, mitä pakkolunastus voisi koskea. Niin ikään määrittelemättä on myös pakkolunastussäännöstön ulottaminen yksilöiden lisäksi myös oikeushenkilöihin, mitä voidaan pitää puutteena ja kansainvälisten sopimusten hengen vastaisena. Todettakoon tässä, että Suomi on osaltaan sitoutunut oikeushenkilöiden oikeuteen ”nauttia rauhassa omaisuudestaan”²²⁸.

”Yleisen tarpeen” olemassaolon tulkinnat ovat vaihdelleet paitsi käsitteiden perusteella, mutta myös sisällön osalta. Kirjallisuudessa esiintyvien käsitteiden ”yleisen tarpeen” ja ”yleisen edun” eroavaisuuksista ei ole havaittavissa juurikaan analysointia, mutta sen sijaan lainsäädännössä edellytyksenä mainitun ”yleisen tarpeen” olemassaolon arvioijaksi on määritelty hallintoviranomainen. Tutkielman kannalta relevantteja ”yleisen tarpeen” tematiikkaan kuuluvia asioita ovat muun muassa kaavoitus, liikennejärjestelyt, energiahuolto ja kulttuurihistorialliset arvot.²²⁹

3.1.3 Yhteinen vastuu ympäristöstä

Ympäristönkäyttöön liittyvistä perusoikeuksista perustuslain 20 § poikkeaa paitsi kirjoitustavaltaan, mutta myös sisällöltään muista perusoikeussäännöksistä. Eduskunnan hyväksymän perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan ”Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille”.

²²⁶ Saraviita 2011, 231.

²²⁷ Kultalahti 1990, 173 -174.

²²⁸ Saraviita 2011, 229 -232.

²²⁹ Saraviita 1998, 233.

Alun perin säännöstä pidettiin ”julistuksenomaisena” ja sen vaikuttavuus ja laillisuus toteutuisi silloisen tulkinnan mukaan ainoastaan osana muuta lainsäädäntöä. Tähän tulkintaan ja arviointiin vaikutti osaltaan se, että aiemmin perustuslainsäädännössä ei tunnustettu eikä myöskään tunnustettu ympäristöön, luontoon ja kulttuuriperintöön liittyviä arvoja.²³⁰

Lainvalmistelun yhteydessä ympäristövaliokunta esitti lausunnossaan perustuslakivaliokunnalle, että vaikka 1 momentti vaikutti olevan julistuksenomainen, on kuitenkin tärkeää, että tällainen säännös sisältyy hallitusmuotoomme. Ympäristövaliokunta perusteli näkemystään sillä, että lainsäätäjän tahtotilan mukaisesti perustuslain tasolla tulee korostaa luonnon ja ympäristön suojelemisen tärkeyttä.²³¹ Perustuslakivaliokunta yhtyi ympäristövaliokunnan kannanottoon, mikä osoitti kyseessä olevan linjauksen edustavan laajasti hyväksytyä näkemystä lainsäädännöstä vastaavien keskuudessa. Tämä on ollut nähtävissä myös siinä, että kyseessä olevan perustuslain pykälän sisältöä ei ole muutettu perustuslakia koskevien uudistusten yhteydessä (ks. HE 309/1993 vp, s. 66- 67 ja Pe VM 25/1994 vp, s. 9-10).²³²

Prosessinkulku luonnon, ympäristön ja kulttuuriperinnön perusoikeusstatukseen voidaan katsoa lähteneen liikkeelle kansainvälisen dialogin ja siitä seuranneiden päätösten seurauksena. Tie kansainvälisesti hyväksytyksi oikeudeksi on kestänyt useita vuosikymmeniä. Ympäristöasioiden aiempaa suurempi yhteiskunnallinen merkitys ja syntyneen ilmiön omaksuminen osaksi kehittynyttä yhteiskuntajärjestelmää, yksinkertaisesti tunnusti kaikkien oikeuden ympäristöön. Samalla luotiin toimintamalli, joka antoi viitekehyksen kestäväen kehityksen periaatteille.²³³

Osittain kansainvälisen myötätuulen kannattamana, ympäristöasioiden merkityksen kasvu alkoi vähitellen näkyä myös Suomessa 1980-luvulta lähtien. Perustuslakiuudistuksen yhteydessä syntyi yleisesti hyväksyty näkemys siitä, että ympäristöarvot pitää ottaa entistä enempi huomioon perusoikeustulkinnassa. Uuden linjauksen mukaisesti tavoiteltiin tilannetta, jossa perustuslaki sisältäisi säännöksiä

²³⁰ Saraviita 2011, 275 -277.

²³¹ YmVL 2/1994 vp. 1.

²³² HE 1/1998 vp. 80.

²³³ HE 309/1993 vp. 20.

oikeudesta ympäristöön, sen käyttöön ja suojeluun. Ympäristöön ja luontoon liittyvät arvot nähtiin entistä merkityksellisempänä yhteiskunnallisena tavoitteena. Muiden perusoikeuksien toteutuminen oli yleisen käsityksen mukaan jossain määrin riippuvainen elinkelpoisesta ympäristöstä. Muutos aiempaan näkyi etenkin siinä, että luontoa, ympäristöä ja kulttuuriperintöä koskevat perusoikeudet katsottiin koskettavan myös tulevia sukupolvia.²³⁴

Perusoikeusuudistuksessa perustuslain 20 § sai velvoittavan ja vastuuta korostavan tunnuspiirteen. Pykälässä korostuu kollektiivinen vastuu monimuotoisesta luonnosta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä. Lisäksi 20 §:n 2 momentti asettaa julkiselle vallalle velvollisuuden taata kaikille oikeuden terveelliseen ympäristöön sekä vaikutusmahdollisuuden elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Vastuunkantajiksi lainsäätäjä on katsonut julkisen vallan lisäksi myös luonnolliset henkilöt sekä oikeushenkilöt. Vastuunkantajien velvollisuudet kohdistuvat elollisen luonnon lisäksi elottomaan luonnonympäristöön sekä kulttuuriympäristöön. Viime kädessä säännöksen kautta voidaan estää luontoa vahingoittavat toiminnot tai edistää ja säilyttää ympäristön kestävyys parantavia toimenpiteitä kestävä kehityksen periaatteiden mukaisesti.²³⁵

Terveellinen ympäristö on julkista valtaa velvoittavana käsitteenä ja perusoikeuksiin kuuluvana normina kuitenkin lievempi ja ohjeistuksen omainen säännös. Siihen liitetään useasti ympäristön viihtyisyyskijöitä korostavia vaatimuksia sekä sairastumisriskien minimoimista. Kysymys on viimekädessä elinvoimaisesta ja viihtyisästä ympäristöstä, josta julkisen vallan on vastattava.²³⁶

Osallistumisoikeus elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon perustuu perustuslailliseen toimeksiantoon, jossa ympäristölainsäädäntöä kehitetään avoimen yhteiskunnan ihanteiden suuntaan. Todettakoon, että alueidenkäytön suunnittelua koskeva lainsäädäntö (MRL) on huomioinut perustuslaissa esitetyt vaatimukset osallistavasta toimintamallista.²³⁷

Perustuslain 20 §:n ja omaisuudensuojan väliset suhteet ovat oikeuskulttuurin kannalta mielenkiintoisia. Ympäristöasioiden korostuneen luonteen vuoksi niiden

²³⁴ HE 309/1993 vp. 20 ja Saraviita 2011, 275 -277.

²³⁵ Husa ja Pohjolainen 2014, 207.

²³⁶ Saraviita 2011, 278.

²³⁷ Husa ja Pohjolainen 2014, 208.

vaikutus omaisuudensuojaan on kasvamassa. Maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisen myötä tavoitteena on ollut painottaa elinympäristön laatua ja korostaa yleistä etua. Yleisen edun merkitys on nähtävissä myös perustuslain 20 §:n sisällöstä, jossa korostuvat sanat ”kaikille” ja ”jokaiselle”. Omaisuudensuojan yhteydessä on korostettu sisällön muuttumattomuutta sekä tulkintakäytännön pysyvyyttä. Siitä huolimatta omaisuuden normaali, kohtuullinen ja järkevä hyväksikäyttö on ollut yhä useammin kriittisen tarkastelun ja arvioinnin kohteena, olipa kysymys kaavoittamisesta tai muusta alueiden käytön järjestämiseen liittyvästä asiasta.²³⁸

3.1.4 Oikeusturva perusoikeutena

Käsitteenä oikeusturva on tullut suomalaisen perusoikeusperheeseen vasta vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen myötä ja kansainvälisen kehityksen tuloksena. Euroopan neuvoston ihmisoikeusjärjestelmään liittyneet valtiot, kuten Suomi saattoivat ihmisoikeusyleissopimuksen nojalla ryhtyä kehittämään ja takaamaan oikeusturvaan liittyviä säännöksiä kansalaistensa oikeuspoliittisen aseman turvaamiseksi. Ihmisoikeusyleissopimukseen liittyttäessä muodostuivat askelmerkit hallinto-oikeudelliseen orientaatioon, mitä voidaan pitää merkittävänä edistysaskeleena suomalaisessa oikeusturvajärjestelmässä.²³⁹

Perustuslain 21 § sisältää toisaalta hyvän hallinnon edellytykset, mutta säännökseen on kirjoitettu myös oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille asetettuja vaatimuksia. Säännöksen valmistelun yhteydessä esitetty sisältö hallinnon ja lainkäytön yhdistämisestä samaan viranomaistyöhön koettiin osittain myös ristiriitaisena. Perusoikeusuudistuksesta perustuslakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa lakivaliokunta näki tässä ongelmana muun muassa sen, että asiaan liittyvä tematiikka ei olisi riittävän selkeä.²⁴⁰ Saamastaan lausunnosta huolimatta perustuslakivaliokunta lähti siitä, että tuomioistuinten riippumattomuus ei muodostu ongelmaksi, vaikka säädöksessä tuomioistuinten erillistä asemaa ei erikseen otettu huomioon²⁴¹.

²³⁸ Jääskeläinen ja Syrjänen 2014, 59.

²³⁹ Saraviita 2011, 281.

²⁴⁰ LaVL 5/1994 vp. 5.

²⁴¹ PeVM 25/1994 vp. 11.

Voimassa olevassa oikeusturvasäädöksessä lainsäätäjä on edellyttänyt kaikille asianosaisille oikeutta saada asiassaan hyväksyttävä ja viivytyksetön käsittely. Lisäksi säädännössä korostuvat tuomioistuinten toimivaltakysymykset sekä oikeudenkäyntiin ja hyvään hallintoon liittyvä turva. Käytännössä ongelmana ei ole ollut saada asiaansa tuomioistuimen tai muun lainkäyttöelimen käsiteltäväksi, vaan käsittelyaikojen venyminen on ollut horjuttamassa oikeusturvan toteutumista lainsäätäjän edellyttämällä tasolla ja tavalla.²⁴²

Hallinnon näkökulmasta käsin oikeusturvan tehtävänä on turvata yksilön oikeusasema sekä toimia oikeusturvajärjestelmän toimivuuden hyväksi. Lisäksi oikeusturvaan kohdistuu odotuksia julkisen vallan osalta siten, että varmistetaan toiminnan lainmukaisuus. Mäenpää kiteyttää oikeusturvan tehtävät hallinnossa yksilön oikeusturvan toteutumiseen, lainmukaiseen hallintoon sekä hyvän hallinnon tunnistamiseen.²⁴³

Hyvä hallinto pitää sisällään eri toimijatahojen, kuten julkisen vallan ja aihealueeseen liittyvien osallisten oikeuksien turvaamisen. Hyvä hallinto tunnistetaan viranomaistoiminnan avoimuudesta, palvelualttiudesta ja asiallisesta suhtautumisesta yksilöiden, yritysten tai yhteisöjen oikeuksien ja etujen toteutumiseen. Perusoikeussäännöksissä mainittuja hyvään hallintoon kuuluvia tunnusmerkkejä ovat muun muassa muutoksenhakuoikeus, oikeus tulla kuulluksi ja oikeus saada perusteltu päätös.²⁴⁴ Edellä mainittuja perusoikeuksia osana hyvää hallintoa käsitellään ja analysoidaan tutkielmassa myöhemmin.

Tutkielman kannalta oikeusturvaan liittyvistä odotuksista ovat relevantteja ennen kaikkea kansalaisten yhdenvertaisuus lain edessä sekä kansalaisiin kohdistuvan mielivallan tai lainvastaisen toiminnan estäminen. Aarnio yhdistää oikeusturvaodotusten toteutumisen seuraaviin teemoihin eli oikeuksien loukkaamattomuuteen, ratkaisujen ja päätösten lainmukaisuuteen sekä olemassa oleviin moraalikäsitelmiin.²⁴⁵

Oikeusturvatarpeet voivat siis syntyä julkishallinnon, kuten maakunnan tai kunnan hallinnollisesta sääntelystä. Kaavaratkaisullaan maakunta tai kunta voi käyttää

²⁴² Husa ja Pohjolainen 2014, 159 -160.

²⁴³ Mäenpää 2011, 10.

²⁴⁴ Husa ja Pohjolainen 2014, 160.

²⁴⁵ Aarnio 1997, 186 -187.

julkista valtaa, jonka kohteeksi joutunut maanomistaja voi tarvita oikeusturvakeinoja, joilla ratkaisua voidaan yrittää muuttaa päätösten jälkeen. Oikeussuojakeinot, kuten oikaisu ja muutoksenhaku mahdollistavat siten vallankäytön kohteeksi joutuneelle perustuslaissa taattua oikeusturvaa.²⁴⁶

Maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n 4 momentissa edellytetään, että maanomistajaan tai muuhun oikeuden haltijaan ei voi kohdistaa maakuntakaavaratkaisulla kohtuutonta haittaa. Kaavaratkaisu on osaltaan julkista vallan käyttöä, joten sitä voidaan pitää hallinnollisena sääntelynä. Pohdittaessa Aarnion esille nostamaa oikeuksien loukkaamattomuuden periaatetta, käytän esimerkkinä Päijät-Hämeen maakuntakaavan yhteydessä sovellettuja valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita. Niiden mukaan alueidenkäytön suunnittelussa on huomioitava ekologisesti merkittävät ja virkistyskäyttöön soveltuvat yhtenäiset luonnonalueet. Kaavaprosessin aikana tehtyjen selvitysten mukaan oli perusteita osoittaa erään tilan pinta-alasta kolmannes virkistysalueeksi ja samalla päättää rakentamisrajoituksen ulottamisesta kyseessä olevalle alueelle. Maanomistajien muutoksenhaku ei tuottanut tulosta, koska Korkein hallinto-oikeus katsoi, että ratkaisu ei tuonut kohtuutonta haittaa maanomistajille.²⁴⁷

Edellä esitetty pohdinta oikeuskäytännössä harjoitettuun tulkintaan käyttöoikeusrajoitusten perustuslaillisista rajoista osoittaa, miten laaja-alaisesta ja vaikeastakin asiasta on kysymys. Kultalahti on omassa tutkimuksessaan tuonut esille sen, että oikeuskirjallisuus pitää ”oman omaisuuden normaalia, kohtuullista ja järkevää käyttöä” perustuslain suojaa nauttivana totuutena. Oikeuskäytäntö osoittaa toisaalta sen, että omaisuuden käyttöoikeuksien suoja ei ole kattavuudestaan huolimatta täysin ehdoton ja ainoa totuus. Kysymys on lähinnä siitä, kuinka perusoikeusmyönteisesti oikeusturvaodotuksiin vastataan. Tässä on yksi alueidenkäytön suunnittelua koskeva dilemma eli valitsemisen vaikeus perustuslaissa säädetyn oikeusturvan ja yleisen edun välillä.²⁴⁸

Oikeusturvaan liittyvä muutoksenhakuoikeus on niin ikään vaikeasti tulkittava asia. Esimerkkinä tulkinnan problematiikasta olkoon Vuosaaren sataman osalta tehty valtioneuvoston päätös, jonka mukaan satamaa koskevilla valtakunnallisilla

²⁴⁶ Mäenpää 2011, 11.

²⁴⁷ YMrä 27/2013, 14 -15.

²⁴⁸ Kultalahti 1990, 180.

alueidenkäyttötavoitteilla ei ratkaistu sataman rakentamista, vaan kyse oli aluevarauksesta sataman mahdollisesta toteuttamisesta. KHO osoitti ratkaisullaan, että hallintolainkäyttölain (HLL 586/1996) 6 §:ssä taikka luonnonsuojelulain (LSL 1096/1996) 61 §:n 3 momentissa tarkoitettua valitusoikeutta ei valittajilla ollut, koska päätös ei vaikuttanut valittajien omistamien kiinteistöjen käyttämiseen taikka muutenkaan koskettanut välittömästi ”heidän oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun”.²⁴⁹

3.2 Perusoikeuksien perustuslaillinen suoja

Ympäristönkäytön oikeudellisina tunnusmerkkeinä ja ominaisuuksina pidetään yleensä määritelmiä omistusoikeudesta ja siihen liittyvistä käyttörajoituksista. Ympäristönkäytön lainsäädännölliseen kehityskulkuun on aina liittynyt oikeudellisia konflikteja ja jossain määrin myös vastakkainasettelua. Ongelmia on ollut nähtävissä myös lainsäädännön epämääräisyydessä, mikä on ollut havaittavissa tulkintaa koskevien erimielisyyksien kirjavuudessa.²⁵⁰

Omistusoikeuteen ja omaisuudensuojaan liittyvät erityispiirteet ovat olleet perusoikeusjärjestelmässä keskeisessä asemassa. Länsineva on päätenyt omassa tutkimuksessaan siihen, että omaisuudensuoja on estänyt muiden perusoikeuksien tulkintakäytäntöjen kehittymisen, koska sillä on ollut hallitseva asema muihin nähden. Länsineva on hakenut tukea käsityksilleen muista tutkimuksista, tulkintakäytännöistä ja oikeuskirjallisuudesta viitatessaan omiin arvioihinsa.²⁵¹

Perusoikeusalaan koskevat muutokset ovat todennäköisesti muuttaneet omaisuudensuojan suhdetta muihin perusoikeuksiin, mutta kiistämättä sillä on edelleen merkittävä asema muihin nähden. Tämä on selitettävissä myös sillä, että omaisuudensuojan ja muiden perusoikeuksien tietynlainen riippuvuus toisistaan on havaittavissa erityyppisissä päätöksentekotilanteissa. Esimerkkinä mainittakoon maatalouselinkeinon harjoittamiseen liittyvät alueidenkäytön suunnittelutarpeet ja omaisuudensuojan välinen yhteys. Alueidenkäytön suunnittelu voidaan siten tulkita perustuslain suojaa nauttivan omaisuudensuojan statuksen vahvistamisena. Siten

²⁴⁹ KHO 59/2001.

²⁵⁰ Hollo 2012, 115.

²⁵¹ Länsineva 2002, 43.

omaisuutta koskevalla oikeudellisella ratkaisulla, kuten kaavamääräyksellä, joka mahdollistaa maataloutta tukevan rakentamisen (MT- alue, missä on kielletty muu kuin maa- ja metsätalouteen liittyvä rakentaminen), voi olla täten merkitystä elinkeinon harjoittamisen kannalta.²⁵²

Olipa kysymys mistä tahansa ympäristönkäytön perusoikeudesta, keskinäinen vuoropuhelu on todettavissa perusoikeusuudistuksen myötä tapahtuneessa perusoikeusluettelon laajentumisessa²⁵³. Yhdenvertaisuus, omaisuuden suoja, vastuu ympäristöstä, oikeusturva ja perusoikeuksien turvaaminen muodostavat kokonaisuuden, missä jokainen niistä on yksi perusoikeus muiden joukossa. Tästä osoituksena voidaan pitää eri perusoikeuksia koskevien tulkintojen entistä tasaisempaa jakaumaa perustuslakivaliokunnan tehtäväkentässä.²⁵⁴

²⁵² Länsineva 2002, 235.

²⁵³ Länsineva 2002, 57.

²⁵⁴ Länsineva 2002, 70.

4. Alueidenkäytön suunnittelun tulkintaan liittyvää tarkastelua

4.1 Suunnittelujärjestelmän ohjaus- ja oikeusvaikutuksista

Suunnittelujärjestelmän myötä voidaan myös kaavoituksen luonteen todeta muuttuneen, koska maankäyttö- ja rakennuslaissa korostuu vuorovaikutteinen suunnittelu ja eri intressien yhteensovittaminen. Tällä on myös taloudelliset ja oikeudelliset vaikutukset esimerkiksi kaavoitettavan alueen maanomistajien ja myös muiden tahojen kannalta.²⁵⁵

Suunnittelujärjestelmän tehtävänä on maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetyn mukaisesti edesauttaa suunnittelun kohteena olevan kaava-alueen hyödyntämistä ja käyttämistä eri käyttötarkoituksiin, kuten rakennusmaaksi maanomistajalle tai aluevarauksina virkistys- ja viheralueiksi. Kaavajärjestelmä muodostaa vaikutuskanavan eri toimijoille yhteen sovittaa näkemyksensä ja tavoitteensa, jolloin kaava mahdollistaa maan käyttämisen suunnitelmissa esitetyille vaihtoehdoille. Suunnitelmallisuus kuvaa parhaiten kaavajärjestelmän toteuttamistapaa eli sen avulla voidaan ratkaista maan käytön edellytykset siten, että huomioidaan alueiden käytön suunnittelulle asetetut reunaehdot. Suunnittelujärjestelmään kuuluvat eri kaavatasot ovat lähtökohdiltaan aluevaraussuunnitelmia, joiden on oltava riittävän tarkkoja sisällön suhteen, jotta niihin sisältyvät oikeusvaikutukset voisivat realisoitua.²⁵⁶

Suunnittelujärjestelmän luonteeseen kuuluu eri tasojen porrastus ja aikaisemmasta lainsäädännöstä poiketen alueiden käytön suunnittelua ohjaa kestävä kehityksen periaatteet. Uuden järjestelmän toivotaan antavan mahdollisuuden järjestää maankäyttö siten, että huomioidaan ekologiset, taloudelliset, sosiaaliset ja kulttuurilliset näkökulmat entistä paremmin. Suunnittelujärjestelmän voidaan katsoa edustavan tulevaisuuteen suuntautuvaa suunnittelua, mikä tarvitsee toteutuakseen maankäyttö- ja rakennuslain asettamia tavoitteita sekä eri kaavamuodoille asetettujen sisältövaatimusten täyttymistä.²⁵⁷

Kaavajärjestelmän kokonaiskuvan hahmottamiseksi on tarpeen kuvata eri kaavatasojen tehtävät alueiden käytön suunnittelujärjestelmässä. Lainsäädännössä

²⁵⁵ Jääskeläinen ja Syrjänen 2014, 153.

²⁵⁶ Jääskeläinen ja Syrjänen 2014, 153 -154.

²⁵⁷ Syrjänen 1999, 280.

asetetut kaavojen sisältövaatimukset luovat toiminnallisen kehyksen kaavojen tehtäväkentässä. Maakuntakaavaa koskevat sisältövaatimukset on säädetty maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n mukaisesti. Hallituksen esityksessä rakennuslainsäädännön uudistamiseksi korostettiin sitä, että pykälässä säädettäisiin maakuntakaavan sisältöä koskevista oikeudellisista edellytyksistä ja vaatimuksista. Säädännön mukaan ne perustuvat lain yleiseen tavoitteeseen kestävästä kehityksestä sekä alueiden käytön suunnittelua koskeviin tavoitteisiin. Keskeinen maakuntakaavoitusta koskeva vaatimus ja toiminnallinen lähtökohta eli valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioiminen maakunnallisessa suunnittelussa, on luonnollisesti mukana pykälässä.²⁵⁸

Maakuntakaavoitukselle löytyy lainsäädännön perusteella lukuisa määrä asioita, joihin kyseisellä kaavatasolla on kiinnitettävä huomiota. Maakuntakaavassa korostuvat muun muassa maakuntaa koskevat alue- ja yhdyskuntarakenteet, liikenteen ja teknisen huollon edellytysten turvaaminen ja elinkeinoelämän toimintamahdollisuudet. Kestävän kehityksen periaatteita noudattaen kiinnitetään huomiota myös ekologisen kestävyteen, maisema- ja luontoarvoihin sekä kulttuuriympäristön huomioimiseen.²⁵⁹

Maakuntakaavoitus on osaltaan varmistamassa, että kulttuuriympäristön kannalta valtakunnallisesti tärkeäksi tunnistettujen rakennettujen kulttuuriympäristöjen, maisema-alueiden ja luonnonperinnön arvot säilyvät. Viranomaisten laatimat valtakunnalliset inventoinnit ovat olleet täydentämässä valtakunnallisesti merkittäviin kulttuuriympäristöihin ja maisemiin liittyvää tietopohjaa, mitä voidaan hyödyntää alueidenkäytön suunnittelussa. Maakuntakaavoituksessa osoitetaan siis valtakunnallisesti merkittävät kulttuuriympäristöt ja maisemat. Tavoitteena on, että alueidenkäytön suunnittelussa otetaan huomioon suunnittelualueen historiallinen kehitys.²⁶⁰

Suunnittelujärjestelmässä maakunnan suunnittelun voidaan ajatella kuuluvan valtakunnallisen ja kunnallisen suunnittelutason välimaastoon. Tämän perusteella maakunnan suunnittelulla voidaan katsoa olevan erityinen tehtävä eri tavoitteiden ja suunnitelmien yhteensovittamiseksi. Maakunnan suunnittelu vastaa maakunnallisten

²⁵⁸ Mäkinen 2005, 121.

²⁵⁹ Syrjänen 1999, 123.

²⁶⁰ Suomen ympäristö 28/2011, 14.

alueidenkäyttötavoitteiden tavoiteasettelusta ja ohjausvaikutuksista muuhun suunnitteluun, ottamalla huomioon paikallisen, alueellisen ja valtakunnallisen näkökulman. Suunnittelujärjestelmän kautta maakuntakaavoitus voi merkittävästi vaikuttaa maakunnan kehitystä koskeviin tavoitteisiin ja toisaalta edistää valtakunnallisten tavoitteiden toteutumista kuntakaavoituksen yhteydessä.²⁶¹

Alueiden käytön suunnittelujärjestelmän mukaan kunnat laativat ja hyväksyvät kuntien yleiskaavat ja asemakaavat. Rakennuslainsäädännön uudistamisen yhteydessä hallituksen esityksessä korostettiin yleiskaavan sisältövaatimuksia. Yleiskaavoitusta koskevista sisältövaatimuksista säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 39 §:n mukaisesti ja säädännön perusteella yleiskaavan laatimiselle on asetettu tietyt vähimmäisvaatimukset, jotka tulee täyttyä. Yleiskaavan laadinnan tai muuttamisen yhteydessä tärkein ohjaava vaikutus tulee maakuntakaavan kautta. Maakuntakaavan ohjausvaikutuksesta johtuen yleiskaavan laadintaprosessissa ovat myös mukana maankäyttö- ja rakennuslain 1 §:n edellyttämät yleiset tavoitteet ja 5 §:n alueiden käytön suunnittelun tavoitteet. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet on huomioitava yleiskaavoituksessa asetettujen tavoitteiden perusteella ja prosessia sitovana elementtinä on myös tavoitteiden edistämiselvoite.²⁶²

Yleiskaavoitusta koskevien sisältövaatimusten ohella oma merkityksensä on myös tapauskohtaisella suunnittelun tarpeella ja kaavan ohjausvaikutukselle asetettavilla tavoitteilla. Yleiskaavallista suunnittelutarvetta voivat synnyttää valtakunnalliset tai maakunnalliset odotukset, seudulliset maankäyttötarpeet, säilytettävät arvot, liikenneverkkoa koskevat ongelmat tai erityiskysymykset, kuten teollisuusalueen uusiokäyttö. Yleiskaavoituksen moniselitteisyyttä kuvaa se, että yleiskaavan ohjausvaikutus voidaan ulottaa alueille, joille ei tulla laatimaan asemakaavaa. Esimerkkeinä näistä erityisalueista mainittakoon maaseudun maisema-alueet, kyläalueet ja ranta-alueet, jotka ovat useimmiten pelkästään yleiskaavan ohjausvaikutusten piirissä. Suunnittelujärjestelmään kuuluvan logiikan perusteella

²⁶¹ Ympäristöministeriö, Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000 – sarja, Opas 6 Maakuntakaavan sisältö ja esitystapa, 20.

²⁶² Mäkinen 2005, 124.

yleiskaavoituksen avulla ohjataan asemakaavoitusta tai voidaan arvioida voimassaolevan asemakaavan uudistamistarpeita.²⁶³

Kaavajärjestelmän viimeisen kaavatason eli asemakaavan sisältövaatimukset tulevat maankäyttö- ja rakennuslain säädännössä 54 §:n perusteella. Asemakaavan laadintaa ohjaavat yleispiirteiset alueiden käytön suunnitteluelementit eli kaikki muut suunnittelujärjestelmän tasot omine ohjausvaikutuksineen. Asemakaavoituksessa lähtökohtana ovat juuri eri tasoissa syntyneet yleispiirteiset maankäytölliset ratkaisut, joista poikkeaminen on rajoitettua. Asemakaava, jota monesti kutsutaan detaljikaavaksi, ikään kun täsmentää yleispiirteisissä kaavoissa tehtyjä valintoja. Asemakaavoitusta koskevia erityisvaatimuksia ovat muun muassa terveellinen, turvallinen ja viihtyisä elinympäristö. Lisäksi asemakaavoitusprosessissa on huomioitava palveluiden saatavuus, liikenteelliset järjestelyt, rakennetun kulttuuriympäristön ja luonnonympäristön erityiset ominaisuudet sekä lähivirkistysalueet. Tutkielman kannalta mielenkiintoinen asemakaavoitusta koskeva vaatimus on niin sanottu kohtuuttomien rajoitusten kielto. Asemakaava ei siten saa rajoittaa kohtuuttomasti maanomistajan tai muun oikeuden haltijan oikeutta hyödyntää omistamaansa maa-aluetta.²⁶⁴

Maankäyttö- ja rakennuslain myötä alueiden käytön suunnittelussa tähdätään kokonaisvaltaisiin ratkaisuihin. Eri suunnittelutasojen välisen ohjausvaikutuksen huomioiminen ja tavoitteiden edistämiselvöllisyydestä kiinni pitäminen luovat puitteet lain edellyttämälle suunnittelulle. Kaavoituksesta on rakennuslainuudistamisen myötä tullut yhteiskunnallisen kehittämistyön ja ympäristöpolitiikan toteuttaja. Tavoitteena on siten yhdyskuntarakenne, missä esimerkiksi tarvittavilla palvelukokonaisuuksilla on merkittävä osuus hyvinvointiyhteiskunnan rakentamisessa.²⁶⁵

Suunnittelujärjestelmän ohjaus- ja oikeusvaikutusten arvioinnissa on hyvä muistaa, että alueidenkäytön suunnittelussa, kuten kaavoituksessa varataan erityyppisiin käyttötarkoituksiin osa-alueita suunnittelun kohteena olevista maa-alueista. Kaavoituksessa ja muissa alueidenkäytön suunnittelun välineissä, kuten

²⁶³ Ympäristöministeriö, Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000-sarja, Opas 13 Yleiskaavan sisältö ja esitystavat, 19 -20.

²⁶⁴ Mäkinen 2005, 128.

²⁶⁵ Jääskeläinen ja Syrjänen 2014, 154 -155.

poikkeamislupamenettelyssä pyritään yhteen sovittamaan ja ottamaan huomioon keskenään erityyppiset käyttötarpeet. Aluevarauksilla voidaan sulkea pois alueelle soveltumattomien hankkeiden sijoittumisvaihtoehdot ja ratkaisut, jotka voivat haitata ”kaavoitusta, kaavan toteuttamista tai alueiden käytön muuta järjestämistä”.²⁶⁶

Kaavoissa käyttötarkoitusta kuvataan aluevarausmerkinnöin, joista esimerkkeinä mainittakoon maakuntakaavojen osalta muinaismuistoalue (SM), energiahuollonalue (EN) ja virkistysalue (V). Tutkielman näkökulmasta käsin katsottuna yleiskaavan kaavamerkinnöistä voidaan esimerkkeinä mainita luonnonsuojelualue (SR) ja matkailupalvelujen alue (RM). Asemakaavoituksessa käytetään esimerkiksi kaavamerkintää rakennussuojelualue (SR), kun kysymyksessä on esimerkiksi jälleenrakennuskaudelle tyypillisten asuintalojen kokonaisuus tai valtakunnallisesti merkittävä rakennettu kulttuuriympäristö.²⁶⁷

Varsinaisten kaavatasojen lisäksi ja suunnittelemattoman yhdyskuntakehityksen epäkohtien tai ongelmien estämiseksi, lainsäädännöstä on löydettävissä ratkaisu, jolla pyritään vastaamaan suunnittelutarpeeseen kaavoittamattomilla alueilla. Kysymys on tällöin taaja-asutuksen ja haja-asutusalueen välisistä alueista, joihin kohdistuu tavanomaista suurempi rakentamisen paine. Tyypillisesti nämä alueet löytyvät nopeasti kasvavista asuinalueista taajamien reunoilta.²⁶⁸

Maankäyttö- ja rakennuslain 16 § määrittelee tarkemmin suunnittelutarvealueen käsitteenä sekä ne alueidenkäytölliset tapaukset, milloin voidaan edellyttää ”tavanomaista lupamenettelyä laajempaa harkintaa”. Rakentamisharkintaa rajoittavana tekijänä ja lainsäädännön edellyttämänä toimenpiteenä erityisharkinta on suotavaa alueille, joissa rakentamispaine kohdistuu esimerkiksi kulttuurimaisemaan tai rakennettuun kulttuuriympäristöön. Ylipäätänsä lainsäädäntö ja oikeuskäytäntö ovat osaltaan olleet edellyttämässä, että kaava-alueiden ulkopuolella on syytä selvittää ja arvioida rakennuspaikkaan kohdistuvat vaatimukset, kuten maankäyttö- ja rakennuslain 116 § edellyttää.²⁶⁹

Maankäyttö- ja rakennuslain lainvalmistelussa kiinnitettiin huomiota myös tilanteisiin, joissa oli tarve poiketa joko kaavamääräyksistä, rakennusoikeuksista tai

²⁶⁶ Kuusiniemi 1995, 364 -365.

²⁶⁷ Ympäristöministeriön Opas 1 Kaavamerkinnät 2000, 13 -58.

²⁶⁸ Syrjänen 1999, 129 -130.

²⁶⁹ HE 101/1998 vp. 41.

rakennusten käyttötarkoituksen muutoksista. Uudistuneeseen lakiin sisältyi poikkeamista koskevat säännökset, kuten säädökset poikkeamisvallasta (171 §), poikkeamisen edellytyksistä (172 §) sekä poikkeamismenettelyistä (173 §).²⁷⁰ Poikkeaminen kuten suunnittelutarveratkaisukin nähtiin kaavoitusta nopeampana keinona säädellä rakentamista edellä kuvatuilla erityisalueilla tai erityistapauksissa. Suunnittelujärjestelmän oikeusvaikutukset ulottuvat myös suunnittelutarveratkaisuun ja poikkeamismenettelyyn, joten yhteyspinta perusoikeuksiin on sen myötä todettavissa. Poikkeamismenettely on lisääntyneen rantarakentamisen ohessa tullut yhä merkityksellisemmäksi alueiden käytön suunnittelun välineeksi.²⁷¹

Keväällä 2017 maankäyttö- ja rakennuslakiin tulleiden muutosten seurauksena poikkeamisvalta on siirtynyt kokonaan kunnille, mutta poikkeamisen edellytykset ja poikkeamismenettelyt ovat pysyneet alkuperäisessä muodossaan. Toimivaltamuutoksista huolimatta valtionhallinnolla on suunnittelujärjestelmän oikeusvaikutusten perusteella mahdollisuus kyseenalaistaa muun muassa perusoikeuksien kanssa ristiriidassa olevat poikkeamispäätökset muutoksenhaun kautta.²⁷²

Lain muutoksella tähdättiin poikkeamistoimivallan selkeyttämiseen ja ennen muuta rakentamismahdollisuuksien helpottamiseen. Toimivaltakysymys näyttäytyy joka tapauksessa muutoksenhakuoikeudesta huolimatta haasteelliselta perusoikeuksien kannalta. Päätösvallan siirtäminen kunnille pelättiin johtavan erilaisiin tulkintoihin poikkeamisen edellytyksistä. Lakimuutoksesta annetuissa lausunnoissa kannettiin huolta muun muassa siitä, että kuntien resurssit ja osaaminen ovat rajallisia lainmukaisten ratkaisujen tekemiseen. Lisäksi lainsäädännön uudistamisessa otettiin huomioon, että muutoksenhakuoikeutta haluttiin rajoittaa ELY-keskusten osalta. Ainakin yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumisessa ja yleisen edun turvaamisessa nähtiin näiltä osin puutteita.²⁷³

²⁷⁰ HE 101/1998 vp. 114 -116.

²⁷¹ Syrjänen 1999, 140 -141.

²⁷² HE 148/2015 vp. 14

²⁷³ HE 148/2015 vp. 13 -15.

4.2 Valtakunnallisiin tavoitteisiin kohdistuvista odotuksista

Valtakunnallisten tavoitteiden merkityksestä ja vaikuttavuudesta kertoo se tapa, millä uudistuvaa lainsäädäntöä haluttiin edistää. Eduskunnalle varattiin mahdollisuus keskustella tavoitteista ja ottaa kantaa aihealueisiin, joita tavoitteet koskettivat, ennen kuin ne hyväksyttiin. Eduskunta pääsi keskustelemaan tavoitteista valtioneuvoston annettua selonteon eduskunnalle valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista toukokuun 26. päivänä vuonna 2000. Päätös valtakunnallisista tavoitteista tehtiin 30.11.2000, mutta päätöksen voimaantulo siirtyi korkeimmalle hallinto-oikeudelle tehdyn valituksen johdosta.²⁷⁴ Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet nähtiin tuolloin niin merkittävänä alueidenkäytön suunnittelun kannalta, että käsitellessään ympäristövaliokunnan mietintöä, eduskunta yhtyi valiokunnan näkemykseen valtakunnallisten tavoitteiden merkityksellisyydestä.²⁷⁵

Yhteiskuntaa koskettavat muutokset ovat vaikuttaneet alueidenkäyttöä ja kaavoitusta koskeviin valtakunnallisiin ohjausmekanismeihin. Toimintaympäristömuutosten ohella valtakunnallisten tavoitteiden tarkistamiseen on antanut aihetta myös kansainväliset sitoumukset, kuten varautuminen ilmastonmuutoksen aiheuttamien ongelmien vähentämiseen. Lisäksi tavoitteiden tarkistamistarvetta ja tarkistusten sisältöä on perusteltu lainsäädäntöprosessin ja maankäyttö- ja rakennuslain voimassaolon aikana eduskunnan, valtioneuvoston, eduskunnan ympäristövaliokunnan sekä ympäristöministeriön toimeksiannosta tehtyjen eri selvitysten toimesta.²⁷⁶

Eduskunta on edellyttänyt, että valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet pitäisi saada parlamentaariseen ohjaukseen²⁷⁷. Valtioneuvosto on omilla päätöksillään lähtenyt siitä, että ympäristöministeriö seuraa ja ohjaa valtakunnallisia tavoitteita koskevien päätösten toimeenpanoa²⁷⁸. Ympäristövaliokunta on puolestaan kiinnittänyt huomiota tavoitteisiin liittyvän sääntelyn yleisluonteisiin piirteisiin ja tavoiteasetteluun, sillä lainsäädäntö mahdollistaa valtioneuvoston päätöksellä sitoa muuta kaavoitusta²⁷⁹. Ympäristöministeriön selvityksistä mainittakoon esimerkkinä Suomen ympäristö

²⁷⁴ Hallberg, Haapanala, Ranta ja Koljonen 2006, 96- 99.

²⁷⁵ EK 23/2000 vp. 1.

²⁷⁶ Jääskeläinen ja Syrjänen 2014, 234.

²⁷⁷ EV 365/2010 vp.

²⁷⁸ Suomen ympäristö 13/2012, 3.

²⁷⁹ YmVM 6/1998 vp. 12.

julkaisusarjaan kuuluva Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden seurantaryhmän arvioita ja toimenpide-ehdotuksia (Suomen ympäristö 13/2012). Julkaisun mukaan valtakunnallisia tavoitteita pitää selkiyttää ja keskittyä vain tärkeimpiin valtakunnallista ohjausta vaativiin tavoitteisiin²⁸⁰.

Kaikesta päätellen yhteisenä tavoitteena on ollut päivittää alueidenkäyttötavoitteet vastaamaan muuttuneita tilanteita. Tämän tahtotilan saavuttamiseksi valtioneuvosto päätti tarkistaa tavoitteet sisällön osalta marraskuussa 2008. Tavoitteiden oikeusperusta ja oikeusvaikutukset pysyivät kuitenkin vuoden 2000 päätösten mukaisina.²⁸¹

Valtioneuvoston aiempiin linjauksiin perustuen, ympäristöministeriö on aloittanut valmistelun valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden (VAT) uudistamiseksi. Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuusarvioinnin ja Juha Sipilän hallitusohjelman tavoiteasettelun mukaisesti, valtioneuvosto päätti tarkistetuista tavoitteista kevään 2017 aikana.²⁸² Hallitusohjelman kirjauksella haluttiin täsmentää valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ohjausvallan muuttamista kuntien maankäyttövallan ja -vastuun lisäämiseksi²⁸³.

Valtioneuvosto on lisäksi päättänyt, että Museoviraston laatima inventointi Valtakunnallisesti merkittävät rakennetut kulttuuriympäristöt (RKY 2009) korvasi valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa mainitun vuoden 1993 inventoinnin²⁸⁴. Rakennetun kulttuuriympäristön ohella myös valtakunnallisesti arvokkaat maisema-alueet ovat olleet inventointien osalta päivitettävänä. Valtioneuvoston periaatepäätöksellä vuonna 1995 muodostetut arvokkaat maisema-alueet on tarkoitus arvioida uudelleen. Vuosina 2010- 2015 toteutetun päivitysinventoinnin tuloksena on saatu selvitys, minkä perusteella on muodostunut ehdotus uusista merkittävistä maisema-alueista.²⁸⁵ Ympäristöministeriö on osaltaan toteuttanut vuoden 2016 alussa kuulemisen valtakunnallisesti arvokkaista maisema-alueista, jotka

²⁸⁰ Suomen ympäristö 13/2012, 34.

²⁸¹ Valtioneuvoston tarkistamispäätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista, 13.11.2008.

²⁸² Valtioneuvoston asettamispäätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista, 17.3.2016.

²⁸³ Sipilän hallitusohjelma 29.5.2015, liite 4, 11.

²⁸⁴ Valtioneuvoston tarkistamispäätös vuoden 1993 inventoinnin korvaamisesta, RKY 2009 22.12.2009.

²⁸⁵ YMrä 14/2018, 10.

päivitysinventointien tuloksena on sisällytetty uuteen ehdotukseen²⁸⁶. Toteutetun kuulemisen tuloksista ja niiden vaikutuksista tutkimuskysymyksiin, tullaan esittämään tutkielman myöhemmässä vaiheessa.

Valtakunnallisiin tavoitteisiin kohdistuvista odotuksista päätellen voidaan todeta, että alueiden käytön suunnittelujärjestelmä ja siihen kuuluvat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet muodostavat yhdessä ympäristönkäyttöön liittyvien perusoikeuksien kanssa tärkeän kokonaisuuden. Tutkielman teoreettista taustaa pohdittaessa on perusteltua arvioida alueidenkäytön suunnittelua oikeustieteellisestä näkökulmasta käsin.²⁸⁷

4.3 Valtakunnallisiin tavoitteisiin liittyvä oikeudellinen sääntely

Valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin, kuten maankäytön suunnitteluun liittyy olennaisesti oikeudellista sääntelyä. Säädäntöä tarvitaan, koska alueidenkäytön suunnittelun katsotaan synnyttävän ainakin teoriassa intressiristiriitaisuuksia ja ”taloudellisen suunnittelun sekä alueellisen kehittämisen” vuoropuhelua. Alueidenkäytön suunnittelulla on oikeustieteellisenä kysymyksenä merkitystä nimenomaan silloin, kun siihen voidaan katsoa kuuluvan oikeusvaikutuksia. Käytännössä tämä tarkoittaa kaavoituksen, suunnittelutarveratkaisun tai poikkeamislupapäätöksen hyväksymistä ja tehdyn päätöksen saamista lainvoimaiseksi.²⁸⁸

Suunnittelujärjestelmän kautta ohjataan paitsi maankäytöllisiä tavoitteita, mutta myös ympäristön laadulla, maisemaan vaikuttavilla tekijöillä ja alueiden käytön muulla järjestämisellä on siinä oma merkityksensä. Yhdyspinta perusoikeuksiin syntyy, kun oikeusvaikutukset ovat rajaamassa esimerkiksi omaisuudensuojan antamaa turvaa omaisuuden käytön suhteen.²⁸⁹

Suunnittelujärjestelmän ja sen myötä valtakunnallisten tavoitteiden oikeudellinen merkitys korostuu nimenomaan alueiden käyttöä koskevan suunnittelun kautta.

²⁸⁶ Ympäristöministeriön kuulemispyyntö valtakunnallisesti arvokkaiden maisema-alueiden päivitysinventoinnista, 11.1.2016.

²⁸⁷ Kultalahti 1990, 7.

²⁸⁸ Hollo 2012, 193 -195.

²⁸⁹ Hollo 2012, 198.

Yhtenä merkittävänä tunnusmerkkinä ja kontekstiin kuuluvana oikeudellisena seikkana suunnittelujärjestelmän oikeusvaikutuksista voidaan mainita rakentamiseen kohdistuvat vaikutukset. Rakentamisoikeuden määrällä on suora vaikutus suunnittelukohteen, kuten kaavoitettavan alueen taloudelliseen arvoon. Perusoikeuksien toteutumisen kannalta taloudellinen vaikutus on sitäkin suurempi, jos kaavoituksen tuloksena rakentamisoikeutta rajataan tai sitä ei myönnetä ollenkaan.²⁹⁰

Maankäyttö- ja rakennuslaissa rakentamisen ohjaukseen on kiinnitetty huomiota ja eri suunnittelutasoilla on oikeudellisen sääntelyn kautta spesifinen ohjaustehtävä rakentamisen osalta. Rakentamisen edellytykset voidaan määritellä asemakaavalla, jolloin rakentaminen on oikeutettua, mutta rakentaminen pitää toteuttaa kaavamääräysten mukaisesti. Rakennusluvan myöntämisperusteena on käytettävissä myös yleiskaavoitus, suunnittelutarveratkaisu ja poikkeamislupa. Määräaikaisena ratkaisuna kunnat voivat rakennusjärjestyksissään osoittaa alueita, joissa rakentaminen ei edellytä kaavan laatimista. Oikeudellisen sääntelyn keskeinen viesti suunnittelutasosta riippumatta on, ettei ”rakentaminen saa johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia.” Selvennyksenä todettakoon, että suunnittelutasojen kautta määritellään rakentamiseen liittyvät edellytykset, mutta varsinainen lupamenettely perustuu rakennuslupaharkintaan.²⁹¹

4.4 Valtakunnallisia tavoitteita määrittelevä lainsäädäntö

4.4.1 Valtakunnallinen merkitys

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden oikeusvaikutusten ja vaikuttavuuden kannalta on oleellista, miten määritellään valtakunnallinen merkitys. Maankäyttö- ja rakennuslakia koskevan lainvalmisteaineiston mukaan valtakunnallisuus koskettaa asioita, joilla on ”kansainvälistä tai laajempaa kuin maakunnallista merkitystä”. Maankäyttö- ja rakennuslain 22 §:n 2 momentissa lainsäädäntö toteaa, että valtakunnallinen määritelmä on sovitettavissa moniin asioihin. Kysymys on siten

²⁹⁰ Jääskeläinen ja Syrjänen 2014, 100.

²⁹¹ Jääskeläinen ja Syrjänen 2014, 101 -102.

ominaisuuksista, joiden perusteella valinta voidaan tehdä. Valtakunnalliseen kontekstiin kuuluvat säädännön perusteella ”aluerakenteen, alueiden käytön taikka liikenne- tai energiaverkon kannalta kansainvälinen tai laajempi kuin maakunnallinen merkitys”. Lisäksi tavoitteilla katsotaan olevan ”merkittävä vaikutus kansalliseen kulttuuri- tai luonnonperintöön taikka valtakunnallisesti merkittävä vaikutus ekologiseen kestävyYTEEN, aluerakenteen taloudellisuuteen tai merkittävien ympäristöhaittojen välttämiseen”.²⁹²

Kansainvälisen merkityksen voidaan nähdä olevan sidoksissa Euroopan unionin päättämiin ratkaisuihin ja niiden kansallisiin soveltamistilanteisiin tai täytäntöönpanoon. Laajempi kuin maakunnallinen merkitys puolestaan viittaa kansallisiin asiayhteyksiin, joiden alueidenkäytöllinen vaikuttavuus ulottuu joko useamman maakunnan alueelle tai käsittäen koko valtakunnan. Kansallista kulttuuri- ja luonnonperintöä koskevat alueidenkäyttöratkaisut sijoittuvat useimmiten valtakunnallisesti tärkeille maisema-alueille. Maisemakokonaisuuksien ja toisaalta valtakunnallisesti merkittävien kulttuuriympäristöjen katsotaan lainsäädännön perusteella muodostavan maankäytön suunnittelun näkökulmasta käsin erityisiä haasteita. Merkittävyyden puolesta vähemmälle huomiolle eivät jää myöskään toimenpiteet, joilla vaikutetaan kestäväen kehityksen periaatteiden mukaisesti ekologiseen aluesuunnitteluun.²⁹³

Valtakunnallisista tavoitteista päätetään valtioneuvoston yleisistunnossa. Maankäyttö- ja rakennuslain 22 §:n merkitys liittyy siihen valtuutukseen, minkä valtioneuvosto on saanut päättäessään valtakunnallista tavoitteista. Valtuutus on rajattu koskemaan vain maankäyttö- ja rakennuslaissa mainittuja asiakokonaisuuksia. Rajattua valtuutusta on pidettävä yleisen hyväksyttävyyden kannalta hyvänä ratkaisuna suunnittelujärjestelmän oikeusvaikutusten kannalta.²⁹⁴

4.4.2 Valtakunnallisten tavoitteiden valmistelu ja oikeusturvan toteutuminen

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden valmistelun osalta on todettava, että keskeisenä kysymyksenä ja tavoiteltavana pyrkimyksenä oli korostaa yhteistyötä ja

²⁹² HE 101/1998 vp. 68.

²⁹³ Ekroos ja Majamaa 2015, 129 -131.

²⁹⁴ Ekroos ja Majamaa 2015, 128.

vuorovaikutusta. Yhteistyövelvoite koskee tavoitteita valmistelevan ministeriön ja muiden tahojen välistä toimintaa. Lain valmisteluaineisto määrittelee muiksi tahoiksi muun muassa muut ministeriöt, maakuntien liitot ja muut viranomaiset ja tahot, jotka voidaan katsoa osallisiksi asian suhteen. Lisäksi pykälän ulkopuolelta yhteistyö- ja vuorovaikutustahoiksi nähtiin kunnat, valtion viranomaiset, elinkeinopolitiikasta vastaavat toimijat sekä muut keskeiset intressitahot.²⁹⁵

Maankäyttö- ja rakennuslain 23 §:n säädös valtakunnallisten tavoitteiden valmistelusta on siten melko lailla yleisellä tasolla. Kun yhteistyö- ja vuorovaikutusvelvoitetta ei tarkemmin määritellä esimerkiksi maanomistajien osalta, voi syntyä ristiriitatilanne perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Viittaus valtioneuvoston asetukseen tavoitteiden tarkemmasta valmistelusta, ei täysin täytä odotuksia perusoikeuksien rajoittamista koskevan säädännön tasosta. Pohdittavaksi tällöin tulee oikeusturvan toteutuminen esimerkiksi kuulemisen osalta, mihin viittasi myös perustuslakivaliokunta mietinnössään. Sen mukaan perusoikeuksien, kuten osallistumisoikeuden rajoituksista on päätettävä eduskunnan säätämään lain perusteella ja toimivallan delegointi lakia alemmalle säädöstasolle on kielletty²⁹⁶.

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 7 §:n mukaan valmistelun järjestelyissä tulee mahdollistaa julkinen keskustelu ja vuorovaikutus. Onko tämä määritelmä riittävä eri osapuolten oikeusturvan toteutumisen kannalta, on aiheellinen kysymys. Asetuksen perusteella ehdotettavista valtakunnallisista tavoitteista halutaan kuulla edellä mainittuja viranomaistahoja ja keskeisiä valtakunnallisia järjestöjä. Tämän perusteella voidaan olettaa, että omaisuudensuojaa ja yhdenvertaisuutta koskevan säädännön kanssa, asiassa on ilmeinen ristiriita. Valtiosääntöoikeuden näkökulmasta käsin maanomistajien oikeusturvan huomioiminen hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti olisi siten perusteltua²⁹⁷. Oleellinen seikka osallistumisen ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumisen kannalta on se, saavutetaanko tavoitteeksi asetetut yksilön oikeusturvakysymykset käytännössä ja onko vaikuttaminen todellista ja realistista²⁹⁸.

²⁹⁵ HE 101/1998 vp. 69.

²⁹⁶ PeVM 25/1994 vp. 5.

²⁹⁷ PeVL 38/1998 vp. 6.

²⁹⁸ HaVL 21/1998 vp. 4.

Tavoitteiden valmisteluun liittyvää vuorovaikutusta on toisaalta lainsäädännön kautta pyritty voimakkaasti myös lisäämään, ikään kuin kansalaisyhteiskunnan nimissä. Läpinäkyvyys, avoimuus ja vuorovaikutteinen viestintä on nostettu valmistelun keskipisteeksi.²⁹⁹ Lisäksi valmistelussa on haluttu korostaa mahdollisuutta arvioida suunnittelujärjestelmän vaikutuksia alueidenkäyttöisiin ratkaisuihin mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Tavoitteeksi asetettu avoin keskustelukulttuuri ja osapuolten sitouttaminen kulloisenkin prosessin läpivientiin, on kuvattu osana kaavoituksen arviointisuunnitelmaa.³⁰⁰

Vertailun vuoksi todettakoon, että alueidenkäyttöä koskevissa suunnitelmissa ja ratkaisuisa on vuorovaikutteisia toimintamalleja kehitetty myös kansainvälisillä foorumeilla. Euroopan unionin toimesta on annettu YVA – direktiivi, joka määrittelee ympäristövaikutusten arviointimenettelystä ympäristöön vaikuttavissa hankkeissa. Tavoitteena on, että alueiden käyttöä koskevia suunnitelmia ja eri toteuttamismalleja arvioidaan etupainotteisesti. Direktiivi painottaa myös kaavoitusmenettelyyn liittyviä yhteistyö- ja vuorovaikutusmenettelyjä. Direktiivin ohjausvaikutus kansalliseen lainsäädäntöön on otettu huomioon soveltavin osin maankäyttö- ja rakennuslain säännöksissä. Kansainvälinen ja avoimempi ulottuvuus alueidenkäytön suunnittelussa on nähtävissä siten myös Suomessa. Tämä eurooppalainen visio on tunnistettavissa kansalaisten osallistumismahdollisuuksien parantumisen kautta.³⁰¹

4.4.3 Tavoitteiden toteuttaminen ja niiden edistäminen

Maankäyttö- ja rakennuslain 24 § on laadittu sisällöltään ennen kaikkea valtion viranomaisia velvoittavaksi säädännöksi. Tavoitteiden oikeusvaikutukset ovat sidottu alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuuteen sekä niihin velvoitteisiin, jotka on asetettu valtion viranomaisille. Velvoitteiden korostunut asema on seurausta yleisen edun valvonnasta, jonka katsotaan kuuluvan valtion viranomaisten toimivaltaan. MRL:N 24 §:ää pidetään toisaalta joustavana, mutta velvoittava

²⁹⁹ Ekroos ja Majamaa 2015, 142.

³⁰⁰ HE 101/1998 vp. 37.

³⁰¹ HE 101/1998 vp. 29 ja 57.

säännös ei kuitenkaan mahdollista viranomaisia toimimasta tavoitteiden vastaisesti.³⁰²

Lainsäädännön valmistelun mukaan viranomaisille säilytetään valtakunnallisten tavoitteiden huomioiminen omassa toiminnassaan sekä velvoite edistää niiden vaikuttavuutta. Tämän lisäksi valtion viranomaisten tulee arvioida aluerakenteeseen kohdistuvia toimintojaan. Edelleen maankäyttö- ja rakennuslain 24 §:n 2 momentti edellyttää tavoitteiden toteuttamista maakuntatason alueidenkäytöllisissä kysymyksissä. Kuten aiemmin on todettu, suunnittelujärjestelmän toimivuutta ja valtakunnallisten tavoitteiden osuutta koko kaavoitusprosessissa velvoittavat säädökset ovat hyvin perusteltuja. Maakuntakaava on se instrumentti, jolla valtakunnalliset tavoitteet saadaan oikeusvaikutuksineen jalkautettua aina kuntakaavoihin saakka. Suunnittelujärjestelmän oikeusvaikutukset eivät siten vapauta myöskään kuntatasoa valtakunnallisia tavoitteita koskevista edistämistehtävistä.³⁰³

Valtakunnallisten tavoitteiden oikeusvaikutukset ja lainsäädännön asettamat viranomaisiin kohdistuvat velvoitteet edellyttävät alueidenkäytön suunnitteluun ja ohjaukseen voimavaroja. Kysymys on valtion ja kuntien viranomaisten resursseista, osaamisesta ja koulutusmahdollisuuksista alati muuttuvissa toimintaympäristöä koskevissa muutoksissa. Kuntien käytettävissä olevat resurssit on sopeutettu usein miten kuntien taloudelliseen tilanteeseen, mikä on johtanut resurssien vähentymiseen viime vuosina.³⁰⁴

Valtion viranomaisten vaikuttamismahdollisuudet alueidenkäytöllisiin ratkaisuihin ovat moninaiset ja edellyttävät myös voimavaroja, jotta lainsäädännön velvoitteet voisivat täytyä. Keinovalikoimasta löytyvät esimerkiksi kaavoitusprosessiin kuuluvat ennakkoneuvottelut, edistämistehtävät ja lausunnot.³⁰⁵

Eri selvitysten perusteella valtion viranomaisten, maakuntien liittojen ja kuntien alueidenkäytön tehtävissä olevien henkilöiden määrä on ollut laskeva. Eniten poistumaa on ollut valtion puolella, lähinnä eläkkeelle siirtymisten johdosta tai valtion tuottavuusohjelmalle asetettujen tavoitteiden vuoksi. Tutkimustulokset

³⁰² Ekroos ja Majamaa 2015, 144.

³⁰³ HE 101/1998 vp. 69 -70.

³⁰⁴ HE 101/1998 vp. 34.

³⁰⁵ YMrä 20/2011, 14 -15.

resurssien riittävydestä selviytyä lainsäädännön edellyttämällä tavalla ja hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti, näyttivät myös alenevaa kehityskulkua. Resurssit nähtiin yleisesti ottaen liian vähäisiksi.³⁰⁶ Käytettävissä olevilla henkilöstöresursseilla on suuri merkitys suunnittelujärjestelmän oikeus- ja ohjausvaikutusten kannalta. Tämän johdosta on perusteltua, että kyseistä tematiikkaa arvioidaan tässä tutkielmassa.

4.5 Perusoikeuksien tulkinta alueidenkäytön suunnittelussa

4.5.1 Perusoikeuksien rajoitukset

Perustuslailla turvattujen perusoikeuksien oikeusvaikutusten ymmärtämiseksi on hyvä pysähtyä arvioimaan ja analysoimaan perustuslaillisen suojan syvintä olemusta. Tutkielmassa on aiemmin käsitelty peruslakien säätämisyjärjestystä, perustuslainmukaisuuden valvontaa sekä perustuslain ja muun lainsäädännön keskinäistä suhdetta. Oikeustieteellisessä mielessä perustuslain merkitys korostuu, koska valtiosääntömme on saanut vahvistuksensa perustuslain kautta. Perustuslakia voidaankin hyvällä syyllä pitää oikeusjärjestelmämme kulmakivenä, jonka hyväksyttävyyys perustuu saavutettuun kansalliseen yhteisymmärrykseen. Perustuslaki käsitteenä ja sen tehtävien ymmärtäminen nousee keskeiseen asemaan, kun perustuslain oikeudellinen vaikutus on tulkinnan kohteena. Perusoikeuksien hyväksyttävät rajoittamisedellytykset ja niiden soveltaminen alueidenkäytön suunnittelussa on haasteellista, mikäli perustuslakimyönteisyydestä pidetään kiinni.³⁰⁷

Perusoikeuksien rajoittaminen edellyttää yleisesti hyväksytyjä laillisuusperiaatteita. Oleellista niissä on lailla säätämisen vaatimus ja säännökseltä edellytetään myös täsmällistä ilmaisua. Käytännössä perusoikeuksien rajoittamisen osalta on poissuljettu rajoitusten sisällön alistaminen esimerkiksi viranomaisen käyttämään

³⁰⁶ YMrä 22/2013, 38 -39.

³⁰⁷ Jyräki 2000, 38 -44.

harkintaan. Perusoikeuksien rajoittamiseen liittyy merkittävänä tekijänä yleisen edun hyväksyttävyyys tai erityislainsäädännön sisältövaatimukset.³⁰⁸

Perusoikeudet ja varsinkaan ympäristönkäyttöön liittyvät perusoikeudet eivät sinänsä ole rajoitusten ulottumattomissa. Lähtökohtaisesti perusoikeuksien rajoittamiset eivät ole perustuslakimyönteisen näkökulman kannalta suotavia. Tämä näkökulma on perusteltavissa, koska rajoitusten määrä olisi kyettävä pitämään myös alhaisena.³⁰⁹

Perusoikeuksien rajoittamiseksi on tarvittu linjaus, jonka sisällöstä on vastannut perustuslakivaliokunta. Perustuslakivaliokunta on ohjeistanut vahvistamallaan säännöillä ne periaatteet, joilla perusoikeuksien rajoittamista voidaan oikeudellisesti perustella. Tulkintasäännöt pitävät sisällään muun muassa perustuslainmukaisuuden valvonnan, oikeusturvan toteuttamisen ja kansainvälisten sitoumusten toteutumisen. Vahvistetuista rajoitus- ja tulkintasäännöistä huolimatta ympäristönkäyttöön liittyvien perusoikeuksien ja ympäristölainsäädännön välinen jännite ei ole poistunut.³¹⁰

Perusoikeuksien laillisuus pohjaa voidaan kuvata vahvaksi, koska perusoikeussäännöksiin on sisällytetty lainsäädännöstä vastaaville ”edistämismelitteet”³¹¹. Perusoikeuksien esittämistavat ja kirjoitetut sisällöt vaihtelevat, riippuen siitä, onko tarkoitus säätää säännöksistä ehdottomia vai ”väljempää”. Säännöksiin sisältyvillä rajoituslausekkeilla eli lakivarauksilla perusoikeuksien rajoittaminen tavallisella lailla on mahdollista. Toisaalta lainsäätäjän harkintavaltaa on haluttu tietoisesti rajoittaa.³¹²

Saraviita kiteyttää lakivarauksella toteutetun omaisuudenturvan rajoittamisen ”lakitasoiseen sääntelyyn, tunnistettuun tarpeeseen ja täysimääräiseen korvaukseen”. Ehdottoman perusoikeussäännöksen vastakohtaan muodostavat sääntelyvaraukset, joilla täydennetään tavallisen lainsäädännön oikeudellista viestiä. Näin syntynyt kokonaisuus täsmentää perusoikeuksien varsinaisen sisällön.³¹³

³⁰⁸ Tuori 2000, 36.

³⁰⁹ HE 309/1993 vp. 29.

³¹⁰ Saraviita 2011, 135 -141.

³¹¹ Saraviita 2011, 142.

³¹² PeVM 25/1994 vp. 5.

³¹³ Saraviita 2011, 144 -145.

Tutkielman kontekstiin kuuluvana seikkana on perusteltua tarkastella alueidenkäytön suunnittelun seurauksena syntyviä rajoituksia ja kieltoja, joilla on vaikutusta perustuslaillisen suojan toteutumiseen. Kaavoitusprosessin kuluessa maankäytöllisiä rajoituksia ovat muun muassa rakennuskielto ja toimenpiderajoitus. Kaavajärjestelmään kuuluvien eri kaavamuotojen osalta voidaan todeta, että kielloilla on tarkoituksena estää kaavan vastainen rakentaminen. Tällöin käytetään termiä ”suhteellinen rakentamiskiello”, joka esimerkiksi maakuntakaavan laatimisvaiheessa voi tarkoittaa useamman vuoden viipymää kaavassa tarkoitettun aluevarauksen hyödyntämiseksi muuhun käyttötarkoitukseen. Omaisuutta koskevan perustuslaillisen suojan merkitys ei tällöin toteudu lainsäätäjän edellyttämällä tavalla.³¹⁴

Edellä mainitun kaavan laatimisvaiheen aikana laaditut rajoitukset eivät sinänsä poista tarvetta ulottaa rajoituksia myös hyväksytyihin kaavoihin. Hyväksytyin kaavan oikeusvaikutukset ovat tunnistettavissa kaavan voimassaoloajan ja rajoitusten kautta vaikutetaan muun muassa rakentamisoikeuteen, velvollisuuteen noudattaa kaavaa sekä lunastusoikeuden syntymiseen. Rajoituksilla pyritään siten hillitsemään haitallista maankäyttöä ja toisaalta aktivoimaan kaavan mukaista toimintaa. Voimassa olevan kaavan oikeusvaikutuksilla voidaan katsoa olevan suora vaikutus perustuslaillisen suojan toteutumiseen omaisuuden käytön näkökulmasta käsin.³¹⁵

4.5.2 Perusoikeuksien tulkintakäytäntö alueidenkäytön suunnittelussa

Tutkielman kannalta on ollut syytä selvittää ja systematisoida ympäristönkäyttöön liittyvien perusoikeuksien ja maankäyttö- ja rakennuslain säännösten keskinäistä vuoropuhelua alueidenkäytöllisissä ratkaisuissa. Kontekstiin liittyvän lainsäädännön avaamisella, perusoikeuksien perustuslaillisen suojan määrittämisellä ja oikeusturvajärjestelmän havainnollistamisella on pyritty luomaan perusteita tutkimusaiheen analysointiin. Jatkumona tälle kehitykselle, tavoitteena on tuoda esille tulkintakäytännön kautta vastauksia tutkimuskysymyksiin.

Tulkintakäytännön merkityksestä ja roolista on todettava, että keskeistä tulkintaprosessissa on perustella tulkinnan kautta saatu johtopäätös. Kysymys on

³¹⁴ Hollo 2006, 109 -111.

³¹⁵ Hollo 2006, 114.

Hautamäen mukaan tulkinnan oikeuttamisesta eli hyväksyttävän ratkaisun aikaansaamisesta.³¹⁶ Tässä tutkielmassa perustuslailla turvattujen perusoikeuksien tulkinnassa tulee kysymykseen lähinnä tutkimustilanteet, joissa oikeussääntöjen epäselvyys tai useamman perusoikeuden keskinäinen suhde on tarkastelun kohteena³¹⁷.

Alueidenkäytön suunnittelussa suunnittelujärjestelmään kuuluvien valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden soveltamisessa ja käytännön toteuttamisessa on havaittavissa lukuisia eri variaatioita. Usein miten valtakunnallisten tavoitteiden oikeusvaikutukset kohdistuvat omaisuudensuojan käyttörajoitusten hyväksyttävyyteen, yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumiseen sekä oikeusturvakysymyksiin. Yhteinen vastuu ympäristöstä ja yleisen edun merkitys siinä yhteydessä, ovat osaltaan luoneet tulkintakäytännön kannalta pohdittavaa. Seuraavissa alaluvuissa tuodaan esille teemoja ja tapauksia, joissa perusoikeuksien toteutumisesta alueidenkäytön suunnittelussa, voidaan luoda tieteellisen tutkimuksen tapaan päätelmiä.

4.5.3 Valtakunnallisesti merkittävien rakennettujen kulttuuriympäristöjen vaikutukset perusoikeuksien toteutumiseen

Maankäyttö- ja rakennuslaissa on säännökset valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden oikeusvaikutuksista, joiden perusteella on määritelty valtakunnallisesti merkittävien rakennettujen kulttuuriympäristöjen (RKY) oikeudellinen status. Kulttuuriympäristöä koskevien valtakunnallisten tavoitteiden oikeusvaikutukset ovat sitovia kaikissa suunnittelujärjestelmän eri tasoissa ja velvoittavat myös viranomaisia edistämään niiden huomioimista maankäytön suunnittelussa.³¹⁸

Valtakunnallisesti merkittävät rakennetut kulttuuriympäristöt ovat Museoviraston laatima valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkoittama inventointi, jonka perusteella valituksi tulleet kohteet tulivat voimaan ensimmäisen kerran vuonna

³¹⁶ Hautamäki 2002, 52 -53.

³¹⁷ Hautamäki 2002, 58 -59.

³¹⁸ Ympäristöministeriön, Museoviraston ja Suomen kuntaliiton muistio valtakunnallisesti merkittävien rakennettujen kulttuuriympäristöjen huomioon ottamisesta kaavoituksessa ja lupamenettelyssä, 23.12.2009, 1 -2.

1993. Valtioneuvosto päätti valtakunnallisesti merkittävien rakennettujen kulttuuriympäristöjen vuoden 1993 inventoinnin korvaamisesta joulukuussa 2009. Uudet kohteet tulivat voimaan rakennetun kulttuuriympäristön osalta vuoden 2010 alusta alkaen.³¹⁹

Valtakunnallisesti arvokkaaksi kohteeksi pääsy on edellyttänyt tiettyjen ehtojen täyttymistä ja valintakriteerien merkitys on tässä kohdin ollut suuri. Valintaan on vaikuttanut paitsi kohteen alueelliset kulttuuriominaisuudet, kuin myös arvottamisen perusteella tehty valinta. Arvottamismenetelmän kehittymisen osalta on aluksi luotettu asiantuntijaverkoston, kuten Museoviraston ja maakuntamuseoiden osaamistasoon. Tällöin arvottamisessa otettiin huomioon kohteen historiaan ja esteettisyyteen liittyvät seikat. Myöhemmin valintaan liittyviksi perusteiksi ovat muodostuneet tavoitteet, jotka kohdistuivat rakennuskantaa ja maisemaa säilyttäviin muuttujiin. Arvottamismenetelmien kirjavuuteen on siten vaikuttanut myös yleisen mielenkiinnon kohdistuminen tiettyyn tekijään, kuten kohteen harvinaisuuteen tai edustavuuteen. Noudatetut arvottamisperusteet ovat lähtökohtaisesti syntyneet turvaamaan rakennusten ja maisema-alueiden säilymistä. Sen sijaan arvottamis pohdinnoissa vähemmälle osalle ovat jääneet kohteisiin liittyvät taloudelliset tai toiminnalliset vaikutukset, jotka realisoituvat esimerkiksi kohteiden omistajiin.³²⁰

Perusoikeuksien toteutumisen kannalta tutkielman mielenkiinto kohdistuu rakennettua kulttuuriympäristöä koskevien investointien valmisteluun. Vuoden 1993 inventoinnin valmistelutyöt ja niiden tarkistamiset vuonna 1990 suoritettiin samankaltaisella menetelmällä. Tarkistamisen yhteydessä inventoinnin valmistuttua toteutettiin lausuntokierros, joka suunnattiin kunnille, maakuntien liitoille, alueellisille valtion viranomaisille ja maakuntamuseoille. Lisäksi Museovirasto kuuli eri ministeriöitä ja muita viranomaisia tiedotus- ja keskustelutilaisuuksissa. Valmistelun avoimuudesta ja oikeusturvan edellyttämistä menetelmistä järjestettiin lausuntokierros muille ministeriöille. Lausunnoissaan ministeriöt päätyivät valtaosaltaan siihen loppu tulemaan, että valmistelu täytti vaadittavat edellytykset. Maa- ja metsätalousministeriön huomio kiinteistöjä ja rakennuksia omistavien

³¹⁹ Valtioneuvoston päätös vuoden 1993 inventoinnin korvaamisesta, 22.12.2009, 1.

³²⁰ Museoviraston rakennushistorian osaston julkaisu 1993, 17 -19.

tahojen kuulemisesta ei saanut riittävästi huomiota osakseen ja jäi siten toteutumatta.³²¹

Kiinteistöjen ja rakennusten omistajien kuulematta jättämisestä perusteltiin sillä, että inventoinnilla ei ollut suoraan kyseessä oleviin tahoihin kohdistuvia oikeusvaikutuksia. Oikeusvaikutukset syntyvät tuolloin omaksutun tulkinnan mukaan vasta, kun inventoinnin tulokset realisoituvat varsinaisessa kaavoitusprosessissa.³²²

Hyvän hallinnon perusteella kuulemista koskevat menettelyvirheet saattavat johtaa tehtyjen ratkaisujen tai päätösten muuttamiseen ja joskus myös kumoamiseen. Lähtökohtaisesti valtakunnallisesti merkittävälle rakennetulle kulttuuriympäristöalueelle suunnitellut ”muutokset” edellyttävät vähintään viranomaisneuvotteluja. RKY alueelle laaditun katusuunnitelman mukaista toimenpidettä ei olisi Korkeimmalle hallinto-oikeudelle tehdyn valituksen mukaan saanut toteuttaa, koska ELY- keskustaa ja Museovirastoa ei kuultu asiasta. KHO katsoi kuitenkin, että katusuunnitelma ei ole lainvastainen sillä perusteella, että viranomaisia ei kuultu erikseen. Viranomaiset eivät ilmaisseet mielipidettään asiasta nähtävillä olon aikana, mikä tulkittiin kannanotoksi.³²³

Inventoinnin valmistelun yhteydessä suoritettua arvioinnin perusteella päädyttiin siihen, että inventoituihin kohteisiin liittyvät taloudelliset vaikutukset käsitellään kaavoituksen yhteydessä. Käytännössä kaavoituksessa arvioidaan kaavaratkaisun kohtuullisuutta maanomistajien kannalta. Toisaalta inventoitu rakennuskohde saattaa edellyttää rakennussuojelumenettelyä, jolloin selvitetään mahdollisen suojelupäätöksen vaikutukset ”rakennuksen käytön tavanomaiselle tai kohtuullista hyötyä tuottavalle tavalle.”³²⁴ Omaisuuden suojan turvaamisen kannalta esimerkiksi inventoitu kulttuurihistoriallisesti arvokas korttelialue käyttörajoituksineen vaikuttaa suoraan omistajan/omistajien oikeusturvaan. Omaksutun tulkinnan perusteella Jyrängin korostama omaisuuden suoja koskeva perustuslain 15 §:n 1 momentti, jonka mukaan ”jokaisen omaisuus on turvattu”, jäi siten valtioneuvoston ottaman tulkinnan ja harkinnan varaan³²⁵.

³²¹ Valtioneuvoston päätös vuoden 1993 inventoinnin korvaamisesta, 22.12.2009, 1 -2.

³²² Valtioneuvoston päätös vuoden 1993 inventoinnin korvaamisesta, 22.12.2009, 2.

³²³ KHO 175:2016

³²⁴ Valtioneuvoston päätös vuoden 1993 inventoinnin korvaamisesta, 22.12.2009, 3.

³²⁵ Jyränki 2000, 308.

Omaisuuuden suojaan vaikuttavien heikennysten lisäksi kiinteistöjen omistajien riittämätöntä oikeusturvaa inventointien valmistelun aikana ei voida kyseisen tulkinnan perusteella pitää siis perustuslain vastaisena. Voidaanko kyseistä tulkintaa pitää perusoikeusmyönteisenä, on perusteltu kysymys. Kultalahti pohtii tutkimuksessaan tulkinnassa tapahtuneisiin muutoksiin ja päätyy lähdekirjallisuuteen ja perustuslakivaliokunnan tulkintoihin viitaten, että ”uuden” tulkintalinjan merkit ovat olleet nähtävissä jo jonkin aikaa. Tulkintakäytännön muuttumisen syynä Kultalahti näkee ympäristönäkökulman ja ympäristölainsäädännön kasvaneen merkityksen. Omistajan oikeutta käyttää omaisuuttaan ”normaalisti, kohtuullisesti ja järkevästi” ei uuden tilanteen perusteella voida pitää enää itsestään selvänä. Tässä on kysymys myös kahden perusoikeuden välisestä ristiriitatilanteesta, kun omaisuudensuoja ja yhteinen vastuu/oikeus ympäristöstä/ympäristöön ovat agendalla.³²⁶

4.5.4 Valtakunnallisesti arvokkaat maisema-alueet ja perusoikeuksien perustuslaillinen suoja

Maisema-alueita koskeva kansallisromanttinen lähestymistapa on suomalaisten sielunsilmin katsottuna aihealue, johon liittyy jotain arvokasta ja säilytettävää. Siitä huolimatta maisemaa koskeva sääntely on tullut kohtuullisen myöhäisessä vaiheessa osaksi suomalaista lainsäädäntöjärjestelmää. Maisemansuojelun tavoitteita on jouduttu säädännön puuttuessa edistämään korvaavilla lainsäädäntöjärjestelmillä, kuten luonnonsuojelulain avulla. Maisema koostuu luonnonympäristön ja rakennetun ympäristön kokonaisuudesta, johon on voitu vaikuttaa maisemansuojelusääntelyn puutteista huolimatta yhdyskuntasuunnittelun keinoin tai lupajärjestelmien kautta.³²⁷

Kansallisen ja kansainvälisen toimintaympäristöä koskevien muutosten ja yhteiskuntakehityksen seurauksena syntyi laajasti tunnustettu tarve laatia ympäristöä koskevaa säädäntöä. Ympäristölainsäädännön ottaminen osaksi perustuslainsäädäntöä, kuvastaa paitsi tapahtuneen muutoksen vaikuttavuutta, mutta ennen kaikkea ympäristökysymysten merkityksellisyyttä. Muuttuneen tilanteen

³²⁶ Kultalahti 1990, 183 -184.

³²⁷ Hollo 2012, 240 -241.

voidaan sanoa vaikuttaneen moneen ympäristöä koskevaan tematiikkaan, mutta yhteinen vastuu kaikesta siitä, mitä ympäristöasiat koskettaa, lienee tärkein.³²⁸

Alueidenkäytön suunnittelussa siirryttiin kohtuullisen myöhään ottamaan huomioon myös maisemaan liittyvät vaikutukset. Siinä missä rakennettu kulttuuriympäristö on huomattu ottaa osaksi kunkin alueen menetystarinaa, myös maisemaan liittyvät arvot ovat löytäneet oman paikkansa alueellisina vetovoimatekijöinä. Maisema-alueita koskevat maankäyttö- ja rakennuslain säädökset antavat tarvittavan laillisuus pohjan valtion viranomaisille huomioida ne toiminnassaan. Maisema-alueet ovat siten osana valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita ja niiden oikeusperusta muodostuukin sitä kautta. Kuten RKY alueet, myös valtakunnallisesti arvokkaat maisema-alueet vahvistetaan valtioneuvoston periaatepäätöksellä. Ensimmäiset maisema-alueet muodostettiin vuonna 1995 ja kyseessä olevat alueet on inventoitu toistamiseen vuosina 2010- 2014.³²⁹

Maisema-alueita koskevien oikeusvaikutusten kannalta tutkimuksellinen tiedonnälkä kohdistuu muun muassa luonnonvarojen käyttömahdollisuuksiin kyseisillä maisema-alueilla. Kysymys on siitä, miten omaisuutta koskevilla käyttörajoituksilla vaikutetaan maanomistajien omaisuudensuojaan. Maa-ainesten hyödyntämistä pyritään ympäristölainsäädännön kehityksen myötä ohjaamaan kestävä käytön periaatteiden mukaisesti. Maisema-alueiden erityispiirteiden, kuten maiseman ja luonnonarvojen suojelu on huomioitava erityisesti inventoiduilla maisema-alueilla. Valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskevien selvitystarpeiden lisäksi maa-ainesten ottoa säätelee maa-ainelaki (MAL 555/1981). Säädösten perusteella käyttöoikeusrajoituksilla pyritään estämään ”kauniin maisemakuvan turmeltuminen tai luonnon merkittävien kauneusarvojen tai erikoisten luonnonesiintymien tuhoutuminen”. Lisäksi käyttörajoituksia on perusteltu, jos on haluttu estää kaupunki- tai maisemakuvan muuttaminen siten, että heikennetään maisemaan liittyviä arvoja.³³⁰

Maa-ainesten käyttöön oton rajoittamisen lisäksi myös metsätalouden harjoittamista voidaan rajoittaa maisemaa turmelevana toimenpiteenä. Metsätaloutta koskevat

³²⁸ HE 309/1993 vp. 20 -21.

³²⁹ Ympäristöministeriö: Valtakunnallisesti arvokkaiden maisema-alueiden päivitysinventointi, taustamuistio 2015, 3.

³³⁰ Ympäristöministeriö: Valtakunnallisesti arvokkaiden maisema-alueiden päivitysinventointi, taustamuistio 2015, 18.

säädökset löytyvät maankäyttö- ja rakennuslaista sekä metsälaista (ML 1093/1996). Käytännössä metsätalouden harjoittamisen rajoittamiseksi edellytetään maisematyölupamenettelyä tai metsänhoitosuosituksia. Toisaalta metsänomistajille on tarjolla erilaista rahoitusta metsien hoitohankkeisiin. Vapaaehtoinen metsien hoitosuunnitelmien laatiminen on yleistymässä, mikä heijastaa yleisen ilmapiirin myönteistä suhtautumista metsien monipuoliseen hyödyntämiseen.³³¹

Maa-ainesten hyödyntämistä ja metsätalouden harjoittamista rajoittavat toimenpiteet muodostavat omaisuudensuojan kanssa selkeän ristiriitatilanteen. Rajoituksia voidaan siis lainsäädännön turvin säätää merkittävällä maisema-alueilla, vaikka luonnonvaroja jäisi hyödyntämisen jälkeen enemmän kuin tarpeeksi. Pysyvän rajoittamisen myötä voidaan joutua tilanteeseen, missä korvausvelvollisuudet tulevat toimeenpantavaksi.³³² Maisematoimenpiteiden rajoittamiseen on siis tarjolla useita keinoja, kuten toimenpiderajoitukset ja maisematyörajoitus. Sääntelyn seurauksena maisemaa ja ympäristöä suojelevat toiminnot muodostavat ristiriidan perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Toteutuuko perusoikeuksien perustuslaillinen suoja, kun alueidenkäytön suunnitteleminen ja järjestäminen eivät lähtökohtaisesti edellytä luopumista sen hetkisestä maankäytöstä? Kaavoitetulla alueella kysymys on relevantti, kun vallitsevaa olotilaa joudutaan arvioimaan lupamenettelyn yhteydessä.³³³

Luonnonvarojen hyödyntämisen ohella maisema-alueiden inventointia koskeva tiedottaminen sekä asianosaisten kuuleminen ovat tutkielman kannalta tärkeitä kysymyksiä. Kuuleminen järjestettiin inventointien yhteydessä tiedoksiannolla, joka mahdollisti kaikille ilmaista kantansa ehdotettavista maisema-alueista.³³⁴ Kuulemisen ohella järjestettiin lausuntokierros ja annettujen lausuntojen perusteella maisema-alueiden merkitys elinkeinojen sekä kulttuuri- ja luontoarvojen edistäjinä koettiin tärkeäksi. Lisäksi myönteisinä tekijöinä mainittiin alueiden luontoarvojen edistäminen, hanketoiminnan kehittäminen sekä eri intressien yhtensovittaminen.³³⁵

³³¹ Ympäristöministeriö: Valtakunnallisesti arvokkaiden maisema-alueiden päivitysinventointi, taustamuistio 2015, 18.

³³² Hollo 2012, 292 -293.

³³³ Hollo 2006, 121 -123.

³³⁴ Ympäristöministeriö: Valtakunnallisesti arvokkaiden maisema-alueiden päivitysinventointi, taustamuistio 2015, 21.

³³⁵ Ympäristöministeriön raporttiluonnos 2017, 8 -9.

Kriittisen palautteen keskiössä olivat kehittämistoiminnan ja elinkeinomahdollisuuksien rajoittamiset maisema-alueilla. Tutkielman tematiikkaan kuuluvia näkemyksiä edustivat muun muassa kannanotot, joissa haluttiin muuttaa maisema-alueita koskevia rajauksia sekä vähentää päällekkäisyyksiä muiden käyttörajoitteiden kanssa. Samoin kuntien kaavoitusvallasta haluttiin pitää kiinni ja päällekkäisyydet rakennetun kulttuuriympäristökohteiden kanssa koettiin ongelmallisiksi. Lausunnoissa viitattiin myös oikeusturvakysymyksiin, kuten osallistumismahdollisuuksien heikkoon tasoon ympäristöä koskevissa asioissa.³³⁶

Maisema-alueiden päivitysinventointiin kohdistunut yleinen mielenkiinto ja toimenpiteiden näkyvyys yhteiskunnallisessa keskustelussa vaihteli prosessin aikana. Aluksi median kiinnostuksen myötä suurelle yleisölle välittyi myönteinen mielikuva inventoinnin päivittämisestä ja vastaanotto oli hyvä. Tiedonvälityksellä katsottiin olevan suuri vaikutus inventoinnin hyväksyttävyyteen ja toimenpiteiden vaikuttavuuteen. Viestinnän osalta suurimmat epäonnistumiset koettiin etenkin maakunnissa ja maaseudulla asuvien ammatinharjoittajien keskuudessa. Tämä oli havaittavissa myös kasvavana vastustamisena maisema-alueiden inventointeja kohtaan. Erityisesti mielipiteet jakaantuivat maisema-alueiden statuksen merkityksen johdosta sekä inventoitavien ja kriteerit täyttävien maisema-alueiden vaikutuksista elinkeinotoiminnan harjoittamiseen. Maa- ja metsätalouden, kaivannaisteollisuuden, matkailun ja yleisen kehittämistyön kannalta käyttöoikeusrajoitukset ja muut elinkeinotoimintaa rajoittavat tekijät koettiin uhkaavina ammatinharjoittamisen kannalta.³³⁷

Kuuleminen kohdennettiin yleisenä tiedonantona ja lausuntopyyntö inventointikohteista osoitettiin ELY- keskuksille, maakuntaliitoille, kunnille, hallinnolle ja järjestöille. Asianosaiset, kuten maanomistajat eivät saaneet osallistumisprosessissa erityistä kohtelua, mitä voidaan pitää perustuslaillisten oikeuksien kannalta mielenkiintoisena. Yhteenvedona voidaan todeta, että lausunnonantajien rooli ja oma intressi asian suhteen oli nähtävissä lausunnoissa. Lausunnonantajista kunnat, joilla on alueiden käytön suunnittelussa monopoliasema, näkivät muita vastaajia enemmän myönteisiä tai neutraaleja elementtejä inventointien toteuttamisessa. Osittain tämän selittää kuntien suuri määrä

³³⁶ Ympäristöministeriön raportti 14/2018, 18.

³³⁷ Ympäristöministeriön raportti 14/2018, 13 -14.

lausunnonantajien joukossa, mutta toisaalta kunnilla on alueiden käytön suunnittelun ja kehittämistehtävien osalta toimivaltaa ja vastuuta.³³⁸

Valtakunnallisten maisema-alueiden inventoinnin seurauksena ympäristöministeriö esitti 183 kohdetta valtakunnallisesti arvokkaiksi maisema-alueiksi. Ehdotettujen kohteiden joukossa oli olemassa olevassa kohdeluettelossa mukana olevia, mutta inventoinnin myötä joukkoon valittiin ehdolle 59 uutta aluetta. Uusista alueista monet kohteet sijaitsevat Ylä-Lapissa, missä saamelaiskulttuurin ja poronhoidon kannalta merkittävät maisemakokonaisuudet on voitu huomioida aiempaa paremmin. Kuvassa 1 on kuvattuna Muoniossa sijaitseva Toras-Siepin valtakunnallinen maisema-alue ja kohdeluetteloon päässeet maisema-alueet edustavat usein miten eri aikakauden kerroksellisuutta.³³⁹



Kuva 1. Muonion Toras-Siepin valtakunnallisesti merkittävää maisemaa. Ympäristöneuvos Tapio Heikkilän albumi.

Maankäyttö- ja rakennuslakiin sisältyvät valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet edellyttävät, että maisema-alueet merkitään maakuntakaavoihin ohjeeksi alemmanasteiselle kaavoitukselle. MRL siis määrittelee maisema-alueita koskevat oikeusvaikutukset. Maisema-aluetyyppi nähdään kunkin alueen tunnuspiirteisenä ominaisuutena ja valintaperusteena on pidetty juuri näiden kriteerien huomioimista.

³³⁸ Ympäristöministeriön raportti 14/2018, 19.

³³⁹ www.ym.fi, Ympäristöministeriön tiedote 15.1.2016.

Maisema-alueille on mahdollista perustaa luonnonsuojelulain mukaisia maisemanhoitoalueita ja maisemanhoidon toteuttamiseksi tarvitaan myös maatalouden ympäristökorvauksiin liittyviä säädöksiä sekä erilaisia hankerahoituksia.³⁴⁰

Eurooppalaisen maisemayleissopimuksen tavoitteisiin liittyen Euroopan unionin alueella on jäsenvaltioiden vahvat sitoumukset toimia siten, että maisemien arvopohja olisi nähtävissä myös tulevaisuudessa³⁴¹. Sopimuksesta huolimatta maisema-alueiden valintaan vaikuttavia tekijöitä eivät ole olleet maanomistukseen liittyvä omaisuuden ”kohtuullinen ja järkevä käyttö” eikä myöskään maanomistajien oikeusturva.

Arvioinnin perusteella näyttäisi siltä, että maisema-alueita koskevat valintakriteerit eivät täytä hyvän hallinnon edellyttämiä oikeusturvaperiaatteita esimerkiksi kuulemisten osalta. Omaisuudensuoja on oikeusjärjestyksessämme ainutlaatuinen ja osittain myös vaikea juridinen probleema. Analysoitaessa maanomistajan ja yleisen edun välistä rajapintaa, pohdittavaksi tulee omaisuuden käyttörajoitusten ja perusoikeuksien välinen dilemma. Osittain tästä syystä johtuen, ehdotus uusista valtakunnallisista maisema-alue kohteista ei ole saanut vielä valtioneuvoston vahvistusta. Viivästyksessä on kysymys yhteiskunnallisesta debatista sekä poliittisen yhteisymmärryksen ja sisäisen tasapainon hakemisesta, jota ei ole vielä saavutettu pääministeri Sipilän hallituksen sisällä.

4.5.5 Perusoikeuksien tulkintakäytäntö Euroopan unionissa

Euroopan unionin nykyiset jäsenvaltiot ovat olleet monessa suhteessa kehittyneiden yhteiskuntajärjestysten edellä kävijöitä. Yhdistynyttä Kuningaskuntaa eli Iso-Britanniaa lukuun ottamatta useimpien eurooppalaisten valtioiden perustuslakiin sisältyy perusoikeussäännöstö. Ranskan vallankumouksen perustuslaillisen herätyksen innoittamina eurooppalainen perusoikeussäännöstö on korostanut perusoikeuksista muun muassa yhdenvertaisuutta ja omistusoikeutta. Myöhemmässä

³⁴⁰ Maisema-aluetyöryhmän mietintö 1 66/1992, 47 -49.

³⁴¹ Maisema-aluetyöryhmän mietintö 1 66/1992, 105 -107.

vaiheessa perusoikeussäännöksissä korostuivat myös ”taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet”.³⁴²

Perusoikeuksien sisällön suhteen eurooppalaiset perusoikeussäännökset eroavat toisistaan. Tällä on merkitystä myös perusoikeuksien tulkintakäytänteissä. Perustuslainsäädännön perustuslainmukaisuuden valvonnan voidaan katsoa olevan tietyllä tapaa säännösten tulkintakäytäntöä. Perustuslakivaliokunnan etupainotteinen valvonta eroaa niiden valtioiden järjestelmistä, missä tuomioistuimet suorittavat jälkikäteisvalvontaa. Toisaalta toiset valtiot painottavat kansainvälisten sopimusten merkitystä ja Euroopan unionin linjauksia omissa tulkintakäytänteissään. Toisistaan poikkeavia näkökulmia on havaittavissa myös mahdollisuudesta poiketa perustuslainsäädännöistä. Euroopan unionin sisällä Saksan tulkinta on ehkä kaikkein tiukin, koska siellä on kielletty poikkeuslakimenettely.³⁴³

Yhtenäiset perusoikeuksien tulkintakäytännöt edellyttävät Euroopan unionin jäsenvaltioiden perusoikeussäännösten osalta kansallisia ratkaisuja, jotka tähtäävät säännösten sisällön yhtenäistämiseen. Toisaalta Euroopan unionin osittain hajanaiselta näyttävä päätöksentekokulttuuri on osaltaan vaikeuttamassa yhteisten tulkintakäytäntöjen laatimista.

Tulkintakäytänteiden kehittymiseen voi vaikuttaa myös niin sanottu ensisijaisuusperiaate. Sen mukaan EU-tuomioistuimen ennakkoratkaisut ovat vaikuttaneet siten, että kansallisten normien soveltaminen vastoin Euroopan unionin kantaa, on käytännössä poissuljettu. EU-tuomioistuimen harjoittaman oikeuskäytännön ratkaisut ovat tuoneet asiaan viitekehyksen, joka on vahvistettu myös jäsenmaiden yhteisellä julistuksella.³⁴⁴

Jäsenvaltiot vastaavat EU-oikeuden soveltamisesta ja niiltä edellytetään toimenpiteitä, jotta EU-oikeus toteutuu käytännössä. Euroopan unionin jäsenmaita sitoo monella tapaa ensisijaisuusperiaatteen lisäksi myös muita noudatettavaksi tarkoitettuja periaatteita. Yhteistyön odotetaan olevan vilpitöntä eli asetetut velvoitteet pitää täyttää ja toisaalta välittömän oikeusvaikutuksen periaate mahdollistaa ”yksityisille tahoille” mahdollisuuden vedota kansallisella tasolla

³⁴² HE 309/1993 vp. 9.

³⁴³ HE 309/1993 vp. 9 -12.

³⁴⁴ Raitio 2016, 223 -224.

perussopimuksessa määrättyihin linjauksiin. Välittömän oikeusvaikutuksen tematiikkaan kuuluu EU-säännöksen ”selkeys, täsmällisyys ja ehdottomuus.”³⁴⁵

Perustuslainmukaisen tulkinnan rajat liittyvät osittain myös tuomioistuinten ja lainsäätajaorganisaatioiden keskinäiseen vallanjakoon. Tästä huolimatta perustuslainmukaista tulkintaa ei ole käytännössä haluttu luovuttaa esimerkiksi tuomioistuinten toimivaltaan kuuluvaksi asiaksi. Hautamäen ja Viljasen pohdintojen olettamuksena on, että lain tarkoitus pitää näkyä tulkinnan sisällössä.³⁴⁶

4.6. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden perustuslaillinen vaikutus yksilöiden oikeuksiin

Maankäyttö- ja rakennuslain voimassaolon aikana toimintaympäristö muutoksineen on pakottanut lainsäätäjän huomioimaan muuttuneen tilanteen. Yhteiskunnassamme tapahtuneet muutokset, kuten kaupungistuminen, logistiikkaa koskevat kasvupaineet, ympäristöä koskevat muutokset ja uhat ovat edellyttäneet lainsäädännöltä uutta otetta. Kontekstiin kuuluvia kysymyksiä on pyritty selvittämään ja löytämään niihin vastauksia lainsäädännön kautta. Lainsäätäjän on otettava huomioon perustuslaissa säädetyt perusoikeudet, jotka rajaavat merkittävältä osin lainsäätäjän liikkumatilaa säädäntöjä uudistettaessa. Ympäristönkäyttöön liittyvät perusoikeudet, jotka tutkielmassa on aiemmin analysoitu, ovat muodostaneet keskeisimmät velvoitteet maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisessa.³⁴⁷

Valtioneuvoston linjaamana totuutena valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet nähdään osana suunnittelujärjestelmää, tuomassa valtakunnallisen näkökulman maankäyttö- ja rakennuslain soveltamisessa alueiden käytön järjestämiseksi. Suunnittelujärjestelmän kautta valtakunnalliset tavoitteet voivat siten suoraan vaikuttaa yksilöiden oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Aiemmin kuvatuissa tilanteissa, joissa yksilön oikeudet ovat joutuneet arvioitavaksi yleisen edun rinnalla, voidaan puhua perustuslaillisesta ongelmasta.³⁴⁸ Tähän kiinnitti huomiota myös eduskunta vastauksessaan hallituksen esitykseen uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi. Eduskunta

³⁴⁵ Oikeusministeriö: Lainlaatijan EU-opas 2012, 14.

³⁴⁶ Hautamäki 2002, 70 ja Viljanen 1990, 222.

³⁴⁷ SY_1_2014, 213.

³⁴⁸ SY_1_2014, 215.

totesi vastauksessaan, että ”yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan”, on säädettävä lailla.³⁴⁹

Yksilön oikeuksien perusteista on perustuslain 80 §:n mukaan säädettävä lailla. Suunnittelujärjestelmän ohjausvaikutuksen ansiosta valtakunnallisten tavoitteiden oikeusvaikutukset ulottuvat yksilön oikeuksiin kaikilla suunnittelutasoilla, kuten tutkielmassa lainsäädännön systematisointi on osoittanut. Hallituksen esityksessä ongelma on tunnistettu ja lähtökohdaksi on otettu säännös, jonka mukaan ”kaikki yksilön oikeusasemaan vaikuttavat keskeiset säännökset tulisi antaa lailla.”³⁵⁰ Aiheeseen kiinnitti huomiota myös perustuslakivaliokunta mietinnössään lainsäädäntövallan siirtämisestä³⁵¹.

Valtakunnallisten tavoitteiden lainsäädännöllinen asema on ongelmallinen monessakin suhteessa. Jyränki ja Husa analysoivat lainsäädäntövallan delegointiin liittyvää problematiikkaa ja toteavat, että perustuslain 80 § on periaatteellisesti merkittävä laintasoisuus vaatimuksineen.³⁵² Valtakunnallisia tavoitteita koskevaa oikeudellisen aseman arviointia on pidettävä tärkeänä ja tutkimisen arvoisena myös eri toimijoiden toimivaltakysymysten vuoksi. Pohdittavana on eduskunnan, valtion viranomaisten, kuntien ja tuomioistuinten vallanjaon oikeutus. Tästä johtuen on perusteltua ”valtakunnallisten tavoitteiden tarkempi sääntely laissa ja asetuksen tasolla”.³⁵³

³⁴⁹ EV 262/1998 vp. 14.

³⁵⁰ HE 1/1998 vp. 131.

³⁵¹ PeVM 10/1998 vp. 23.

³⁵² Jyränki ja Husa 2012, 249 -250.

³⁵³ SY_1_2014, 215.

5. Pohdintaa ja johtopäätökset

Kiinnostukseni alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuuteen ja siihen kuuluvien eri kaavatasojen oikeusvaikutuksiin, heräsi jo kandiditutkielman yhteydessä. Kasvavaan kiinnostukseen on vaikuttanut myös työtehtäväni Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen alueidenkäyttöyksikössä. Suunnittelujärjestelmään kuuluvana osatekijänä, valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet vaikuttavat lainsäädännössä säädetyn mukaisesti kaikilla tasoilla, joilla voidaan vaikuttaa alueidenkäytön suunnitteluun. Tavoitteille asetetut maankäytön suunnittelua koskevat edistämistehtävät ovat nykyaikaisen yhteiskunnan kehittämisen kannalta hyvin merkittävät. Tutkielman aihepiiriä miettiessä syntyi ajatus ja siten kasvava mielenkiinto avata valtakunnallisten tavoitteiden roolia ja merkitystä. Tähän vaikutti myös meneillään olevat lainsäädännön muutokset ja tarkistamiset.

Valtakunnallisten tavoitteiden syvemmälle menevä analysointi johti pohdiskeluun valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden oikeusvaikutusten ja perustuslaillisten oikeuksien keskinäisestä suhteesta. Julkisoikeutta pääaineena opiskelevana tutkielman laatijana päädyin lainsäädännön kautta etsimään esille nouseviin kysymyksiin vastauksia ja perusteluita mahdolliseen vastakkainasetteluun. Lainsäädännön tulkinta ja systematisointi vaikuttivat siihen, että tutkimusmenetelmäksi valikoitui ensisijaisesti lainoppi.

Lainopillisen lähestymistavan lisäksi tutkielman kontekstiin kuuluvia asioita oli hyvä tarkastella myös oikeuspoliittisen ja oikeusvertailevan tutkimuksen keinoin. Tutkimusmenetelmien valinnassa tärkeäksi seikaksi muodostui lainopillisen tutkimuksen hyödyntäminen tutkielman aihepiiriä avatessa. Oikeuspoliittista ja oikeusvertailevaa metodia käyttämällä saatiin tutkimuskysymyksiin liittyvää aineistoa, jota pyrittiin hyödyntämään tutkimustavoitteiden saavuttamiseksi. Toteuttamistapana käyttämäni metodit olivat osittain teoreettisia ja tutkimuksen saaminen käytännönläheisemmäksi olisi edellyttänyt myös haastatteluun perustuvaa tutkimusta. Haastateltavaksi olisi ollut hyvä pyytää alueidenkäytön asiantuntijoita valtion virastoista ja kunnista. Toisaalta tutkimusmenetelmien kirjavuus olisi voinut heikentää tutkimuksellista otetta ja siten tutkimustavoitteet olisivat jääneet toteutumatta.

Tutkielman aihepiirin käsittelemiseksi syntyi pakostakin tarve kohdistaa tutkimuksellinen tarmokkuus tematiikkaan kuuluvien lainsäädäntöjen sisältöön ja merkitykseen. Maankäyttö- ja rakennuslaki ja Suomen perustuslaki edistämistehtävineen ovat toistensa kaltaisia eli ehdottomia ja selväpiirteisiä. Lainsäädäntöjen keskinäinen yhdyspinta realisoitui tutkielman edetessä kohti tutkimustuloksia. Maankäyttö- ja rakennuslain merkitys alueidenkäytön suunnittelussa on ainutlaatuinen ja lainsäädäntöön kohdistuvat muutospaineet kertovat osaltaan ympäristölainsäädännön kasvaneesta roolista. Normijärjestelmän kivijalkana perustuslaki muodostaa oikeusvaltion lainsäädännöllisen perustan ja stabiliteetin. Näiden normien tulkinnan kautta muodostuivat tutkimuskysymykset ja perustelut saaduille argumentaatioille.

Tutkielmassa asetettuihin kysymyksiin haettiin kosketuspintaa kansainvälisestä vertailusta ja hyvän hallinnon merkityksestä. Koska kysymyksessä oli perustuslaintasoinen ongelmakenttä, perustuslain säätämiseen ja perustuslainmukaiseen tulkintaan oli perusteltua etsiä oikeudellista näkökulmaa. Käytettävissä olevan kirjallisuuden, lainvalmisteluaineiston, oikeuskäytännön ja eri selvitysten hyödyntämisen kautta tutkielman aihepiirin käsittelemiseksi oli riittävän laaja lähdeaineisto, jota on pidettävä tutkimustulosten kannalta hyvänä.

Tutkielman tavoiteasettelu ja käytetyt metodit tuottivat tutkimustuloksen, joka oli yhteiskunnallisesti vaikuttava. Tämän perusteella on todettava, että saavutetun tuloksen myötä tutkimusteoria tuli toteen näytetyksi. Tutkimustulosten mukaan valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden oikeusvaikutuksilla on merkitystä ympäristönkäyttöön liittyviin perusoikeuksiin. Perustuslaillisen suojan raja näyttää menettävän merkitystään alueidenkäytön suunnittelussa nimenomaan valtakunnallisten tavoitteiden ohjausvaikutuksen seurauksena. Ympäristönkäyttöön liittyvien perusoikeuksien kannalta, kuten yhdenvertaisuusperiaatteen, omaisuuden suojan, oikeusturvan ja yhteisen vastuun ympäristöstämme, tutkielma osoitti yhteyden aiemmissa tutkimuksissa saatuihin tuloksiin.

Tutkimustulosta voidaan pitää samansuuntaisena kuin Kultalahden tutkimuksessaan saavuttamia päätelmiä eli perusoikeuksien ja ympäristölainsäädännön välinen ristiriita on ilmeinen. Hovilan ja Syrjäsen omissa tutkimuksissa päädyttiin siihen, että yksilöitä koskevat perusoikeudet ja yleisen edun turvaamistoiminnot ovat toisiaan

pois sulkevia ilmaisuja. Toisena huomiona voidaan todeta, että tutkimustulos vahvistaa tutkielman hypoteesin eli perusoikeudet eivät toteudu kaikilta osin alueidenkäytön suunnittelussa. Tämä on tutkielman mukaan todettavissa perusoikeuksia koskevissa tulkintatilanteissa, joissa omaisuuden käyttörajoituksilla voidaan vaikuttaa perusoikeuksien toteutumiseen.

Tutkielmassa selvitettiin myös valtakunnallisten tavoitteiden normihierarkkista asemaa ja sen merkitystä perusoikeuksien kannalta. Tulosten perusteella valtakunnallisista tavoitteista pitäisi päättää laintasoisella päätöksellä nykyisen valtioneuvoston tekemän päätöksen sijasta. Tätä päätelmää tukee myös kansainvälisestä vertailusta saadut tulokset. Tutkimustulos laintasoisuuden edellytyksistä tukee suoraan perustuslain linjausta. Maankäyttö- ja rakennuslakia on tarkistettu useita kertoja, mutta laintasoisuusvaatimus on jäänyt selvittämättä. Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän uudistamisen suuntaviivat, joita parhaillaan ollaan ympäristöministeriössä valmistelemassa, ovat ottamassa kyseisen asian agendalle. Se osoittaa, että tässä tutkielmassa oli perusteltua pohtia kyseistä asiaa.

Tutkielmassa saavutettujen tulosten hyödyntämiseksi on tarpeen jatkaa kontekstiin kuuluvaa tutkimustyötä. Konkreettinen hyöty tästä tutkielmasta on tulosten analysointi alueidenkäyttöä koskevan lainsäädäntötyön kehittämiseksi. Tulevalla hallituskaudella toteutettava maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus tarvitsee tutkielman tuottamaa selvitystyötä ja sen perusteella saavutettuja tutkimustuloksia. Ympäristölainsäädännön kasvavan merkityksen johdosta ja kansainvälisen ympäristöyhteistyön vahvistumisen seurauksena, tulisi löytää vahvoja argumentteja edistää yleistä etua ja samalla huolehtia kansalaisten perusoikeuksien toteutumisesta. Tähän tavoitteeseen haettiin vastauksia myös tässä tutkielmassa.