

**Maanomistajan oikeuksien rajoitukset Puolustusvoimien
käyttöön varatulla alueella**

Lapin yliopisto
Oikeustieteiden tiedekunta
Ympäristöoikeus
Pro gradu -tutkielma
Syksy 2021
Juuso Nikkinen

Lapin yliopisto

Tiedekunta: Oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Maanomistajan oikeuksien rajoitukset Puolustusvoimien käyttöön varatulla alueella

Tekijä/-t: Juuso Nikkinen

Koulutusohjelma/oppiaine: Ympäristöoikeus

Työn laji: Pro gradu -tutkielma/Maisteritutkielma X Lisensiaatintutkimus__

Sivumäärä, liitteiden lukumäärä: IX + 65 s.

Vuosi: 2021

Tiivistelmä:

Puolustusvoimien harjoitus- ja ampuma-alueita on Suomessa merkittävä määrä. Alueita on etelästä pohjoiseen koko valtakunnan alueella sekä merialueilla, kun otetaan huomioon kaikki puolustushaarat (maa-, meri- ja ilmavoimat sekä rajavartiolaitos). Vuonna 2003 tehdyn selvityksen mukaan puolustushallinnon käytössä oli 320 000 hehtaaria maata, joka on noin 1 % Suomen kokonaispinta-alasta. Harjoitus- ja ampuma-alueiden naapurikiinteistöjen maanomistajat voivat olla yksityisiä henkilöitä, yrityksiä, tai muita oikeushenkilöitä.

Naapurikiinteistöllä tapahtuva sotilastoiminta voi luonnollisesti aiheuttaa monenlaista harmia arkipäiväisissä asioissa, kuten teiden kulumista raskailla ajoneuvoilla tapahtuvan ajon seurauksena, meluhaittoja, tai kotieläinten häiriintymistä. Haittojen merkittävyys maanomistajalle vain korostuu tilanteessa, jossa koko yksityinen maa-alue sijaitsee harjoitus- ja ampuma-alueen sisällä. Puolustusvoimien alue voidaan kaavoittaa yhtä lailla niin valtion, kuin yksityisenkin maanomistajan maille. Tutkielman tarkoituksena on selvittää maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) maanomistajalle tarjoamien (maan)omistajanoikeuksien käytön rajoituksia kiinteistön ollessa kaavoituksessa osoitettu kaavamerkinnällä EP Puolustusvoimien alueeksi.

EP-alueita on kaikissa kaavamuodoissa, eli niitä löytyy niin maakunta-, yleis-, kuin asemakaavoista. Tutkimusintressi on pilkottu kahteen pienempään osa-alueeseen. 1) Puolustusvoimien alueet Itä-Lapin maakuntakaavassa (2014) sekä Rovaniemen ja Itä-Lapin maakuntakaavassa (2021) ja Puolustusvoimien alueiden vaikutukset maanomistajille näiden maakuntakaavojen vaikutusalueilla. 2) Puolustusvoimilta vaadittava näyttö alueen tarpeellisuudesta, eli ”näyttökynnys” jonkin alueen määrittämiseksi Puolustusvoimien alueeksi.

Tutkielman metodi on oikeusdogmatiikka. EP-alueeksi määrittäminen on aina arvopunnintaa. Tällainen arvopunninta on ominaista ympäristöoikeudelle. Vastakkaisia arvoja voidaan havaita olevan ainakin omistusoikeus ja maanpuolustus. Välillisesti maanpuolustuksesta voidaan johtaa jokaiselle kuuluva turvallisuus, joka on omistusoikeuden tavoin perustuslain tasoisesti suojattu perusoikeus.

Avainsanat: ympäristöoikeus, puolustusvoimat, omistusoikeus, rakennusoikeus, oikeustiede

X Tutkielma ei sisällä muita kuin tekijän/tekijöiden omia henkilötietoja.

SISÄLLYS

LÄHTEET	IV
LYHENTEET	VIII
KUVIOT, KUVAT JA KARTAT	IX
1. JOHDANTO	1
1.1 Taustaa EP-alueista ja tutkimuskysymys.....	1
1.2 Tutkimusmenetelmä.....	4
1.3 Tutkielman sijoittuminen ympäristöoikeuteen	6
2. OMISTUSOIKEUS JA PERUSOIKEUDET	9
2.1 (Maan)omistusoikeus	9
2.2 Omistusoikeuden kohde, esine.....	12
2.3 Perusoikeudet.....	13
2.4 Omaisuuden suoja.....	15
2.5 Perusoikeuksien rajoittaminen.....	17
2.6 Lakivaraus ja lunastus.....	20
2.7 MRL 33 § mukainen rakentamisrajoitus.....	23
2.8 Perusrakentamisoikeus.....	26
3. MAANKÄYTÖN SUUNNITTELU.....	31
3.1 Pääpiirteet	31
3.2 Kaavoitus	32
3.2.1 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet.....	35
3.2.2 Maakunnan suunnittelu.....	38
3.2.3 Yleiskaava.....	41
3.2.4 Asemakaava	43
3.3 Aluevaraukset	44
3.4 Maanomistajien etukäteinen osallistuminen	45
4. EP-ALUE ERÄÄSSÄ TAPAUKSESSA	50
4.1 Itä-Lapin maakuntakaava.....	50
4.2 Rovaniemen ja Itä-Lapin maakuntakaava.....	53
4.3 Rovajärven harjoitus- ja ampuma-alue	54
4.4 EP-alueen vaikutukset maanomistajille	55
4.5 Puolustusvoimien ”näyttökynnys” alueen tarpeellisuudesta	56
5. LOPUKSI.....	62

LÄHTEET

KIRJALLISUUS

Aarnio, Aulis: Luentoja lainopillisen tutkimuksen teoriasta. Helsinki 2011.

Ekroos, Ari: Ympäristönkäytön suunnittelu, s. 135–288 teoksessa Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Kuusiniemi, Kari – Vihervuori, Pekka, Ympäristöoikeuden pääpiirteet. 2. uudistettu painos. Sanoma Pro Helsinki 2012.

Ekroos, Ari: Ympäristönkäytön suunnittelu, s. 385–662. teoksessa Kuusiniemi, Kari (toim.), Ympäristöoikeus. 2. uudistettu painos. Sanoma Pro Helsinki 2013.

Ekroos, Ari – Majamaa, Vesa: Maankäyttö- ja rakennuslaki. 4. uudistettu laitos. Edita 2018.

Heinilä, Aleks – Wähä, Susanna: Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet korkeimman hallinto-oikeuden kaavaratkaisuissa, ympäristöministeriön raportteja 27/2013.

Hirvonen, Ari: Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki 2011.

Hovila, Ilari: Kunnan maapolitiikan oikeudelliset ohjauskeinot. Teoksessa Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja, s. 131–198. Joensuu 2009.

Husa, Jaakko – Jyränki, Antero: Valtiosääntöoikeus. 2. uudistettu painos. Kauppakamari Helsinki 2021.

Husa, Jaakko – Mutanen, Anu – Pohjolainen, Teuvo: Kirjoitetaan juridiikkaa. 2. uudistettu painos. Talentum Helsinki 2008.

Hyvönen, Veikko O: Kaavoitus- ja rakentamisoikeus. Gummerus Jyväskylä 1988.

Häkkänen, Martti: Rakennusoikeuden sääntely. Suomalainen lakimiesyhdistys Helsinki 2016.

Jääskeläinen, Lauri – Syrjänen, Olavi: Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksineen. Rakennustieto Helsinki 2010.

Kartio, Leena – Tammi-Salminen, Eva: Esineet ja omaisuus, s. 745–775, sekä Omistusoikeus, s. 801–833 teoksessa Saarnilehto, Ari (toim.), Varallisuusoikeus. Sanoma Pro Helsinki 2012.

Koljonen, Ritva: 5. luku. Yleiskaava, s. 259–343, sekä 7. luku. Asemakaava s. 344–456. Teoksessa Hallberg, Pekka – Haapanala, Auvo – Koljonen, Ritva – Ranta, Hannu – Reinikainen, Jukka, Maankäyttö- ja rakennuslaki. 4. uudistettu painos. Alma Talent Helsinki 2020.

- Kotka, Mikael – Hovila, Ilari – Hovila, Maarit:* Ympäristöperusoikeuden ja omaisuuden suo-
jan yhteensovittaminen konkurssipesän julkisoikeudellisessa ympäristövas-
tuussa. Edilex 23/2021.
- Kuusiniemi, Kari:* Ympäristöoikeus oikeudenalana, s. 3–29 teoksessa Ekroos, Ari –
Kumpula, Anne – Kuusiniemi, Kari – Vihervuori, Pekka, Ympäristöoikeuden
pääpiirteet, 2. uudistettu painos. Sanoma Pro Helsinki 2012.
- Kuusiniemi, Kari – Peltomaa, Hannu:* Lunastuslainsäädäntö ja korvausjärjestelmä. Edita
Helsinki 2000.
- Laaksonen, Kalevi:* Kiinteän omaisuuden perustuslainsuoja. Lakimiesliiton kustannus
Helsinki 1998.
- Määttä, Tapio:* Maanomistusoikeus. Tutkimus omistusoikeusparadigmoista
maaomaisuuden käytön ympäristöoikeudellisen sääntelyn näkökulmasta. Hel-
sinki Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja 1999.
- Määttä, Tapio:* Zittingin omistusoikeusanalyysin hyödynnettävyydestä maanomistusoikeu-
den käytön tutkimuksessa. Lakimies 1/2000. s. 3–27.
- Paldanius, Jari – Tallskog, Lasse:* Valtion viranomaiset valtakunnallisten alueidenkäyttö
tavoitteiden toteuttajina. Suomen ympäristö. Ympäristöministeriö Edita Prima
Helsinki 2013
- Ranta, Hannu:* 4. luku. Maakunnan suunnittelu, s. 161–258. Teoksessa Hallberg, Pekka –
Haapanala, Auvo – Koljonen, Ritva – Ranta, Hannu – Reinikainen, Jukka,
Maankäyttö- ja rakennuslaki. 4. uudistettu pai-nos. Alma Talent Helsinki
2020.
- Saraviita, Ilkka:* Suomalainen perusoikeusjärjestelmä. Helsinki Talentum Oy 2005.
- Tolonen, Juha:* Varallisuus-oikeus ja talousjärjestys, s. 41–55 teoksessa Saarnilehto, Ari
(toim.), Varallisuus-oikeus. Sanoma Pro Helsinki 2012.
- Zitting, Simo – Rautiala, Martti:* esineoikeuden oppikirja, yleinen osa. Lakimiesliiton
kustannus Helsinki 1982.

MAANKÄYTTÖ- JA RAKENNUSLAIN OPPAAT

Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000. Opas 1, Kaavamerkinnot. Haapanala, Auvo – Laine, Ritva – Pitkäranta, Harri – Raatikainen Elina – Salmi, Ritva-Liisa – Sippola-Alho, Tanja. Ympäristöministeriö, Oy Edita Ab. Helsinki 2000.

Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000. Opas 7, Maakuntakaavan oikeusvaikutukset. Haapanala, Auvo – Mikkonen, Paavo – Reinikäinen, Jukka. Ympäristöministeriö, Edita Publishing Oy. Helsinki 2002.

Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000. Opas 8, Osallistuminen ja vaikutusten arviointi maakuntakaavoituksessa. Heikkonen, Mauri – Irjala, Antti. Ympäristöministeriö, Edita Publishing Oy. Helsinki 2002.

VIRALLISLÄHTEET

HALLITUKSEN ESITYKSET JA EDUSKUNNAN VASTAUKSET

EV 268/2018 vp. Eduskunnan vastaus – HE 253/2018 vp. Hallituksen esitys kansallisen turvallisuuden huomioon ottamista alueiden käytössä ja kiinteistönomistuksissa koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

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

HE 253/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kansallisen turvallisuuden huomioon ottamista alueiden käytössä ja kiinteistönomistuksissa koskevaksi lainsäädännöksi.

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNNOT JA -MIETINNÖT

PeVL 45/1996 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto – HE 241/1996 vp.

PeVL 38/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto – HE 101/1998 vp. Hallituksen esitys rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.

PeVL 57/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto – HE 253/2018 vp. Hallituksen esitys kansallisen turvallisuuden huomioon ottamista alueiden käytössä ja kiinteistönomistuksissa koskevaksi lainsäädännöksi.

PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö – HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

MAAKUNTAKAAVAT JA VALTAKUNNALLISET ALUEIDENKÄYTTÖTAVOITTEET

Itä-Lapin maakuntakaavakartta, Lapin liitto 2014.

Itä-Lapin maakuntakaavaselostus, Lapin liitto 2014.

Rovaniemen ja Itä-Lapin maakuntakaavakartta, Lapin liitto 2021.

Rovaniemen ja Itä-Lapin maakuntakaavaselostus, Lapin liitto 2021.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet 14.12.2017.

MUUT LÄHTEET

Lapin eteläisten osien tuulivoimaselvitys Rovaniemi – Itä-Lappi, Lapin liitto 2012.

Ympäristöministeriön raportti

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

INTERNET-LÄHTEET

John Locke-tietosivu: <https://iep.utm.edu/locke/#SH4b>, vierailtu 16.7.2021

Maavoimien verkkosivut Rovajärven harjoitus- ja ampuma-alueesta: maavoimat.fi/harjoitustoiminta, vierailtu 13.8.2021.

Kaleva 29.5.2013. <https://www.kaleva.fi/maanomistajat-vaativat-selvitysta-rovajarven-ammun/1788471>, vierailtu 3.9.2021.

LYHENTEET

EV	eduskunnan vastaus
HAO	hallinto-oikeus
HE	hallituksen esitys
HO	hovioikeus
IEP	Internet Encyclopaedia of Philosophy
KHO	korkein hallinto-oikeus
KKO	korkein oikeus
Laki PV:stä	laki puolustusvoimista 551/2007
Lunastuslaki	laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta 603/1977
MRA	maankäyttö- ja rakennusasetus 895/1999
MRL	maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999
PeL	Suomen perustuslaki 731/1999
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	perustuslakivaliokunnan mietintö
PV	Puolustusvoimat
RL	rikoslaki 39/1889
VAT	Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet
vp	valtiopäivät
YM	ympäristöministeriö

KUVIOT, KUVAT JA KARTAT

KUVIOT

Kuvio 1. Suomen kaavoitusjärjestelmän hierarkia. s. 32.

KUVAT

Kuva 1. EP-alueen merkintä kaavoituksessa. s. 42.

KARTAT

Kartta 1. Itä-Lapin maakuntakaava. s. 47.

Kartta 2. Itä-Lapin maakuntakaavaan sisältyvä EP-alue. s. 48.

1. JOHDANTO

1.1 Taustaa EP-alueista ja tutkimuskysymys

Puolustusvoimien harjoitus- ja ampuma-alueita on Suomessa merkittävä määrä. Alueita on etelästä pohjoiseen koko valtakunnan alueella sekä merialueilla, kun otetaan huomioon kaikki puolustushaarat (maa-, meri- ja ilmavoimat sekä rajavartiolaitos). Vuonna 2003 tehdyn selvityksen mukaan puolustushallinnon käytössä oli 320 000 hehtaaria maata, joka on noin 1 % Suomen kokonaispinta-alasta.¹ Harjoitusalueilla on toimintaa vaihtelevasti. Osalla alueista toimintaa on useimpina päivinä vuodesta, kun taas osan käyttö rajoittuu joihinkin vuosittaisiin isompiin harjoituksiin. Puolustusvoimien toiminta ja harjoitukset tapahtuvat pääsääntöisesti Metsähallitukselta vuokratuilla valtion maa-alueilla,² mutta harjoitus- ja ampuma-alueita sijaitsee myös yksityisten maanomistajien mailla.

Harjoitus- ja ampuma-alueiden naapurikiinteistöjen maanomistajat voivat olla yksityisiä henkilöitä, yrityksiä, tai muita oikeushenkilöitä. Naapurikiinteistöllä tapahtuva sotilastoiminta voi luonnollisesti aiheuttaa monenlaista harmia arkipäiväisissä asioissa, kuten teiden kulumista raskailla ajoneuvoilla tapahtuvan ajon seurauksena, meluhaittoja, tai kotieläinten häiriintymistä. Haittojen merkittävyys maanomistajalle vain korostuu tilanteessa, jossa koko yksityinen maa-alue sijaitsee harjoitus- ja ampuma-alueen sisällä. Puolustusvoimien alue voidaan kaavoittaa yhtä lailla niin valtion, kuin yksityisenkin maanomistajan maille. Tämän tutkielman tarkoituksena on selvittää *maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) maanomistajalle tarjoamien (maan)omistajanoikeuksien käytön rajoituksia kiinteistön ollessa kaavoituksessa osoitettu kaavamerkinnällä EP Puolustusvoimien alueeksi*.³ EP-alueita on kaikissa kaavamuodoissa, eli niitä löytyy niin maakunta-, yleis-, kuin asemakaavoista.

¹ Paldanius – Tallskog 2013, s. 40.

² HE 253/2018 vp. s. 10.

³ Ympäristöministeriön asetus maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa kaavoissa käytettävistä merkinnöistä, annettu 31.3.2000, liite 1, s. 5.

Pilkon tutkimuskysymyksen edelleen kahteen pienempään osa-alueeseen. Nimitän näitä osa-alueita apukysymyksiksi.

1. Apukysymys: Puolustusvoimien alueet Itä-Lapin maakuntakaavassa (2014) sekä Rovaniemen ja Itä-Lapin maakuntakaavassa (2021) ja Puolustusvoimien alueiden vaikutukset maanomistajille näiden maakuntakaavojen vaikutusalueilla.
2. Apukysymys: Puolustusvoimilta vaadittava *näyttö alueen tarpeellisuudesta*, eli ”näyttökynnys” jonkin alueen määrittelemiseksi Puolustusvoimien alueeksi.

Kaavoitus Suomessa voidaan nähdä hierarkkisenä järjestelmänä. Ylhäältä alaspäin, ja yleisemmästä yksityiskohtaisempaan kaavatasot ovat: (valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet), maakuntakaava, yleiskaava ja asemakaava. Kaavojen hierarkia ilmenee siten, että hierarkiassa ylempänä olevaa kaavaa koskevassa sääntelyssä määrätään vaikutuksesta alempiin, ja toisaalta alempia koskevassa sääntelyssä määrätään hierarkiassa ylempänä olevien kaavojen vaikutuksesta alempiin. Esimerkkinä maakuntakaavan vaikutusta yleiskaavaan koskeva MRL 32 §, jonka mukaan maakuntakaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa yleiskaavaa. Samasta vaikutuksesta MRL 39 §, jonka mukaan yleiskaavaa laadittaessa on maakuntakaava otettava huomioon siten kuin siitä edellä säädetään. Lainkohdista ensimmäinen sijaitsee MRL 4 luvussa ja jälkimmäinen MRL 5 luvussa. Neljännessä luvussa on säännelty maakuntakaavaa koskevista kysymyksistä, ja viidennessä luvussa yleiskaavaa koskevista kysymyksistä. Tästä esimerkistä ilmenee hyvin se periaate, että hierarkkinen järjestys kaavojen välillä on tuotu esiin sekä ylempää, että alemmaa kaavaa koskevassa sääntelyssä.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (VAT) ovat MRL 3 luvussa säänneltyjä valtioneuvoston päättämiä ”yläperiaatteita” ja tavoitteita, jotka valtion viranomaisten on toiminnassaan otettava huomioon, sekä edistettävä niiden toteutumista kaikessa toiminnassaan. Merkittävä väylä näiden tavoitteiden toteuttamisessa on kaavoitus. Edellä esitellyssä kaavojen hierarkiassa VAT ovat maakuntakaavaa ylempänä, ja maakunnan suunnittelussa ne onkin lakisääteisesti otettava huomioon (MRL 25 § 2 mom.). Edellisen kerran VAT on päivitetty vuonna 2017 annetulla valtioneuvoston päätöksellä.⁴ Tuo päätös korvasi aiemmat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet vuodelta 2000, sekä niiden tarkistuksen vuodelta 2008. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet suodattuvat maakuntakaavan kautta yleiskaavaan ja aina edelleen asemakaavaan asti. VAT tulee ottaa huomioon myös kaavoittamattomilla alueille.

⁴ Valtioneuvoston päätös YM/2017/81.

Nykyisessä VAT todetaan, että ”Puolustusvoimien toiminnoille on luonteenomaista se, että niiden vaikutukset ulottuvat käytössä olevien alueiden ulkopuolelle.”⁵ Tämän asian esiintuominen valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa ikään kuin suodattaa alueiden käyttöä koskevaan päätöksentekoon sellaista näkökulmaa, jonka mukaan EP-alueen naapurikiinteistön maanomistajalle voi aiheutua jonkinasteista haittaa tai muuta vaikutusta sotilasalueella tapahtuvasta Puolustusvoimille luonteenomaisesta toiminnasta. Edelleen VAT mainitaan, että yhtenä valtakunnallisena alueidenkäyttötavoitteena on turvata maanpuolustukselle ja rajavalvonnalle riittävät alueelliset kehittämisedellytykset ja toimintamahdollisuudet.⁶

MRL 33 § on säädetty rakentamisrajoituksesta. Alkuperäisen lainkohdan mukaan maakuntakaavassa virkistys- tai suojelualueeksi taikka liikenteen tai teknisen huollon verkostoja tai alueita varten osoitetulla alueella on voimassa rakentamista koskeva rajoitus. Lainmuutoksella (467/2019), joka tuli voimaan 1.1.2020, suoraan lain nojalla voimassa oleva rakentamisrajoitus laajennettiin koskemaan edellisten lisäksi Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen tarkoituksiin osoitettua aluetta, eli EP-aluetta. Tämä on selkeä osoitus valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden suodattumisesta yksittäiseen rakennuslupa-asiaan, ja sitä kautta maanomistajalle kuuluvien oikeuksien rajoitukseen rakentamisrajoituksen kautta.

Suomen perustuslain (731/1999) 15 § ja MRL valmistelun aikana voimassa olleen Suomen Hallitusmuodon (94/1919) 12 § ensimmäisen momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Toisen momentin mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttää korvausta vastaan säädetään lailla. Nykyisessä perustuslaissa tämä lainkohta on otsikoitu: *omaisuuden suoja*. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa maankäyttö- ja rakennuslakiehdotuksesta erotetaan kolmen tyyppisiä säännöksiä, jotka ovat merkittäviä omaisuudensuojan kannalta. Näitä ovat säännökset luovutusvelvollisuudesta ja lunastusoikeudesta sekä omaisuuden käyttörajoitusta merkitsevät säännökset. Edelleen perustuslakivaliokunta toteaa, että kaikkiin kaavoihin ja rakennusjärjestyksiin voi sisältyä omaisuudensuojan kannalta huomiionarvoisia määräyksiä.⁷ EP-alueen vaikutusten voidaankin havaita olevan osittain vastakkaisia. Toisaalta VAT edellyttää ottamaan huomioon yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden tarpeet, erityisesti maanpuolustuksen ja rajavalvonnan tarpeet, ja turvaamaan näille riittävät

⁵ VAT 2017, s. 7.

⁶ VAT 2017, s. 7.

⁷ PeVL 38/1998 vp s. 3.

alueelliset kehittämisedellytykset ja toimintamahdollisuudet.⁸ Toisaalta taas jo perustuslain sääntely edellyttää, että jokaisen omaisuus on turvattu.

Lakimuutoksella 467/2019 MRL:iin tuotiin myös uusi 4 a §. Tuo uusi lainkohta lisää alueidenkäytön suunnittelussa huomioon otettavan näkökulman vanhojen 1 § ja 5 § tavoitesääntösten rinnalle. Uudessa lainkohdassa edellytetään alueidenkäytössä turvattavan maanpuolustuksen, rajaturvallisuuden ja rajavalvonnan, väestönsuojelun sekä huoltovarmuuden edellyttämät kehittämistarpeet ja varmistettavan, ettei niistä vastaavien tahojen toimintamahdollisuuksia heikennetä. EP-alueella sijaitsevan maanomistajan oikeuksien rajoittamiseen on siis lainsäädännöllä säädetty työkaluja kaavoittajan ja maakunnan suunnittelijan käyttöön. Näitä työkaluja käytettäessä maanomistajan yksi perusoikeus, omistusoikeus, on helposti ristiriidassa valtion kokonaisturvallisuuteen tähtäävien toimenpiteiden kanssa. Tutkielman tarkoituksena onkin selvittää omistusoikeuden rajoittamisen edellytykset maaomaisuuden kontekstissa, sekä selvittää konkreettiset maanomistajalle EP-alueesta aiheutuvat omistusoikeuden rajoitukset. Tämän selvittämiseksi tutkielmassa on perehdyttävä syvällisesti omistusoikeuteen, sekä tärkeään välineeseen alueiden käytön suunnittelussa, kaavoitukseen ja erityisesti sen yhteen osa-alueeseen: maakuntakaavoitukseen.

1.2 Tutkimusmenetelmä

Tutkimusmenetelmänä, eli tutkimusmetodina tutkielmassa käytetään lainoppia. Lainoppi, joka yleisesti tunnetaan myös nimellä oikeusdogmatiikka, on ylivoimaisesti vanhin ja yleismaailmallisesti merkittävin oikeustieteen tutkimusaloista.⁹ Jo vanhastaan oikeusdogmatikalle on asetettu kaksi tehtävää, jotka ovat 1) voimassa olevien säädösten tulkinta ja 2) niiden systematisointi.¹⁰ Aulis Aarnion mukaan kaikissa tieteissä on vastattavana kolme peruskysymystä. Nämä kysymykset ovat 1) mikä on tutkimuksen kohde, 2) mitä tuosta kohteesta voidaan tietää ja 3) millä menetelmällä tietoa hankitaan? Seuraavassa avaan vastauksia näihin kolmeen Aarnion kysymykseen.

1) Luonnontieteiden kohteena on reaalisesti olemassa oleva todellisuus. Lainopin kohteena on edellä mainitusti voimassa olevien säädösten, eli oikeusnormien¹¹ tulkinta ja

⁸ VAT 2017, s. 7.

⁹ Hirvonen 2011, s. 21.

¹⁰ Aarnio 2011, s.6.

¹¹ Oikeusnormissa on erotettava toisistaan normilause ja normi. Normilause on kielellinen ilmaisu, joka antaa informaatiota normista, kun taas normi on lainsäätäjän tahto. Ks. Aarnio 2011, s.40.

systematisointi. Oikeusnormia ei voi luonnontieteiden kohteiden tavoin haistaa eikä maistaa. Tutkimuskohteena onkin normin sisältö. 2) Uskomusta oikeusnormin sisällöstä ei voida luonnontieteiden tutkimuskohteiden tavoin verrata mihinkään reaalitodellisuuden kohteeseen, jolloin saataisiin varmuus siitä, oliko tutkimuksen alussa vallinnut uskomus totta. Koska totuutta ei voida luonnontieteiden tavoin selvittää esimerkiksi kokeellisin menetelmin, ratkaisevaksi tekijäksi nousee Aarnion mukaan varmuus. Lainopin harjoittaja voi esittää kannanottojaan enemmän tai vähemmän varmasti, ja lainopin tehtävä on tuottaa mahdollisimman varmaa informaatiota oikeusnormin sisällöstä. 3) Lainopin menetelmänä tutkitun tiedon tuottamisessa on kontrolloitu oikeudellinen argumentaatio. Kontrolloinnilla viitataan siihen, että käsitteitä tulee käyttää niiden oikeudellisen merkityksen mukaisesti, ja argumentoinnilla siihen, että tuottaessaan oikeudellista tutkimusta, lainopin kannanottojen varmuuden ”mittarina” on kannanottojen taustalta löytyvä argumentointi.¹²

Lainopin tutkimuskohteena on normien maailma. Lainopin tuottama tieto on luonteeltaan normatiivista tietoa, eli tieteellistä tietoa oikeusnormeista. Lainoppi tutkii sitä, mikä on voimassa olevaa oikeutta ja mikä merkitys laista ja muista oikeuslähteistä löytyvällä materiaalilla on.¹³ Lainopin metodiseen tieto-taitoon kuuluu oikeuslähdeoppi, joka määrittää sen oikeudellisen materiaalin, jota lainopilla tulkitaan ja/tai systematisoidaan. Auktoriteetilähteet, eli virallislähteet saavat tukea niiden taustalla olevista instituutioista. Ne ovat joko oikeusjärjestelmän tuottamia lähteitä, tai sen sellaisiksi virallisesti hyväksymiä ja tunnustamia lähteitä.¹⁴ Tässä tutkielmassa virallislähteitä edustavat erityisesti maakuntakaavat selostuksineen. Maakuntakaavat ovat oikeusjärjestelmän hyväksymiä virallislähteitä, joten niiden tulkinta ja systematisointityö on luonteeltaan lainoppia. Vaikka maakuntakaavoja käsittelevä osio lähentyy metodiltaan empiiristä tutkimusta havainnoidessaan olemassa olevan maailman todellisuutta, pitäydyn silti siinäkin lainopin metodissa. Perusteena tälle on juuri se, että tulkitsen siinä oikeuslähdeä, eli maakuntakaavaa ja sen selostusta.

Oikeusdogmatiikan ohella erityisesti omistusoikeutta koskevassa jaksossa tutkimusmetodin voi havaita lähentelevän oikeushistoriallista tutkimusmetodia. Peruste tälle lyhyelle metodin liudentumiselle jonnekin kahden metodin välimaastoon on se, että omistusoikeutta ei ole suomalaisessa lainsäädännössä määritelty, eikä viimeaikaisessa oikeustieteellisessä tutkimuksessa ole tietääkseni pohdittu omistusoikeuden syvimpiä olemuksia. Tämä tutkimus on

¹² Aarnio 2011, s. 18–22.

¹³ Hirvonen 2011, s. 22–23.

¹⁴ Hirvonen 2011, s. 41–42.

tehty jo aiemmin 60- ja 70-luvuilla ja tähän työhön perehtymiseen soveltuva metodi on oikeushistoriallinen.

Oikeushistoria tutkii oikeusnormien tai oikeudellisen ajattelun kehitystä, sekä toisaalta oikeushistoria tarkastelee kehitystä, joka on johtanut tiettyjen voimassa olevien oikeudellisten sääntöjen syntyyn.¹⁵ Tämä tutkimusmenetelmä on käyttökelpoinen arvioitaessa nykyäänkin vaikuttavan omistusoikeusajattelun kehitystä ja lähtökohtia. Jo aikanaan kehitetty omistusoikeuskäsitys on pohjana myös nykyään voimassa olevassa sääntelyssä, esimerkiksi PeL 15§ *jokaisen omaisuus on turvattu*. Syy sille, ettei metodin voi sanoa olevan puhtaasti oikeushistoriallinen on se, että jo menneinä vuosikymmeninä (vanhan hallitusmuodon voimassa ollessa) tehty omistusoikeutta koskeva tutkimus on edelleen ajankohtaista. Kyse ei ole ”puhtaasta” oikeushistoriasta, jossa tutkittaisiin jo kumottuja säädöksiä, vaan perehdyn vanhempaan tutkimukseen, joka kuitenkin on yhä edelleen pääosin täysin ajankohtaista. Ajankoh-taisuutta kuitenkin hieman nakertaa arvoympäristön muutos, joka on täysin ymmärrettävää jopa 40-vuotta vanhan tutkimuksen ollessa kyseessä. Omistusoikeutta koskevaan tutkimukseen perehtyessä täytyykin pitää mielessä juuri tämä arvoympäristön muutos, kuitenkin huomioiden se, että jopa perustuslakivaliokunta perustelee kannanottojaan osittain tällä huomattavankin vanhalla 60-luvulta peräisin olevalla tutkimuksella. Vanhan hallitusmuodon kumon-neen perustuslain esitöissä mainitaankin, että perusoikeuksia (erityisesti omistusoikeutta) koskevat perustelut ja kannanotot ovat sellaisenaan voimassa myös uuden perustuslain tulkinnassa.

1.3 Tutkielman sijoittuminen ympäristöoikeuteen

Ympäristöoikeus on nykyisin vakiintunut itsenäinen oikeudenala, jonka historia on maa- ja vesioikeudessa.¹⁶ Ympäristöoikeudessa tarkastelun kohteena on fyysinen ympäristö, joka voidaan jakaa elolliseen ja elottomaan.¹⁷ Usein ympäristöoikeus saattaa herättää ajatuksia ehdottomasta luonnonsuojelusta. Tällaiset ajatukset ovat osittain totta, sillä ympäristöoikeu-den *lähtökohtana* voidaan pitää tavoitetta ympäristön suojelemisesta. Todellisuudessa ympäristöoikeuden tavoitteet eivät kuitenkaan viittaa pelkästään ympäristöetuja suosivien tul-kintojen tavoitteluun, vaan ympäristöoikeuden tehtävänä on (myös) suhteuttaa lain asettamat

¹⁵ Husa – Mutanen – Pohjolainen 2008, s. 21.

¹⁶ Ympäristöoikeuden pääpiirteet 2012, alkusanat.

¹⁷ Kuusiniemi 2012, s. 3.

suojelutavoitteet pyrkimyksiin käyttää luonnonvaroja, muuttaa ympäristöä tai kuormittaa ympäristöä erilaisin hankkein. Ympäristöoikeuden voidaankin havaita hyvin usein olevan konfliktioikeutta.¹⁸ Konfliktien syntymisen taustalla on ympäristöoikeudelle leimallisesti erilaisten arvojen punninta. Arvot ovat sekä henkilösuhteista, että myös ajasta riippuvaisia. Ympäristöoikeudellisen lainsäädännön tavoitteena ja tehtävänä on sovittaa erilaiset arvot yhteen; ratkaista konflikteja.

Maa on resurssi, josta vallitsee niukkuutta. Maata ei missään tilanteessa voi riittää tarpeeksi kaikille tarvitsijoille. Maan jakaminen sitä tarvitseville vaatii siis oikeudellista sääntelyä, jolla ratkaistaan maan jakamiseen ja maanomistusoikeuteen liittyviä konflikteja. Tällaista sääntelyä edustaa Suomessa maankäyttö- ja rakennuslakiin perustuva alueidenkäytön suunnittelu, eli kaavoitus. Alueidenkäytön suunnittelu luetaan ympäristöoikeuteen kuuluvaan ympäristönkäytön suunnitteluun.¹⁹

Varallisuus oikeus on perinteinen oikeustieteen osa-alue, johon luetaan kuuluvaksi esineoikeus. Esineoikeuden mielenkiinto kohdistuu (muun ohella) tämänkin tutkielman kannalta erityisen merkitykselliseen omistusoikeuteen ja sen ulottuvuuksiin. Esineoikeudellisten ongelmien perustyyppit pysyvät samana, vaikka omistusoikeuden kohteena olisikin maaomaisuus perinteisemmän irtaimen esineen sijaan.²⁰ Omistusoikeus on perinteisesti siis varallisuus oikeus -nimisen oikeudenalan tutkimuskohde.

Valtiosääntöoikeus on oikeustieteen osa-alue, jonka tutkimuskohteena voidaan pitää valtiosääntönormiston ympärille kehitettyä systemaattista kokonaisuutta.²¹ Systemaattisella kokonaisuudella viitataan valtiosääntöön (PeL) perinteisessä mielessä, mutta myös tämän tulkintaan ja soveltamiskäytäntöön. Valtiosääntöoikeuden kenties tärkein oikeuslähde on perustuslaki, mutta valtiosääntöisiä oikeuslähteitä ovat myös alemmanasteiset säädökset, joilla täsmennetään ja konkretisoidaan perustuslain säännöksiä.²² Perustuslain toinen luku käsittelee perusoikeuksia. Perusoikeuksia ja niiden kehittymistä koskeva tutkimus on perinteisesti luettu osaksi valtiosääntöoikeudellista tutkimusta.²³ Omistusoikeus voidaan nähdä paitsi varallisuus oikeuden, niin myös valtiosääntöoikeuden tutkimuskohteena. Liityntä valtiosääntöoikeuteen johtuu pitkälti siitä, että omistusoikeuden ulottuvuutta määrittävänä

¹⁸ Kuusiniemi 2012, s. 8.

¹⁹ Kuusiniemi 2012, s. 10.

²⁰ Tolonen 2012, s. 43. Jaottelusta irtaimiin ja kiinteisiin esineisiin ks. jakso 2.2.

²¹ Husa – Jyränki 2021, s. 77.

²² Husa – Jyränki 2021, s. 79.

²³ Husa – Jyränki 2021, s. 141.

tekijänä voidaan pitää omaisuuden suojaa. Omaisuuden suoja on yksi perusoikeuksista. Perusoikeuksien rajoittamisedellytysten tutkimus on valtiosääntöoikeudellista tutkimusta.

Vaikka pohdin tässä tutkielmassa omistusoikeutta ja erityisesti sen rajoittamista syvällisestikin, niin tutkimuksellinen mielenkiintoni kohdistuu kuitenkin erityisesti MRL mukaiseen maankäytön suunnitteluun, jonka seurauksena omistajan omistusoikeutta mahdollisesti rajoitetaan. Tutkielman pääpaino on eräässä maankäytön suunnittelun muodossa, rajoitetun maa-alueen määrittelemisessä Puolustusvoimien alueeksi ja tällaisen suunnittelun/määrittelyn vaikutuksissa yksityiseen maanomistajaan, jonka maa-alue ”sattuu” sijaitsemaan alueella, joka määritellään Puolustusvoimien alueeksi (EP-alue). Maanomistajan omistusoikeus on ikään kuin oikeus, johon vaikutetaan ympäristöoikeudellisella maankäytön suunnittelulla. Maankäytön suunnittelun sääntelyn päänormisto löytyy maankäyttö- ja rakennuslaista. MRL:iin perehtyminen oikeustieteellisissä opinnoissa tapahtuu ympäristöoikeuden opintojaksolla. Näin ollen tutkielman pääpaino on mielestäni niin voimakkaasti ympäristöoikeudessa varallisuus oikeuden ja valtiosääntöoikeuden sijaan, että tutkielman sijoittuminen ympäristöoikeus -nimiseen oikeustieteelliseen oppiaineeseen on tämän vuoksi jokseenkin selvää.

2. OMISTUSOIKEUS JA PERUSOIKEUDET

2.1 (Maan)omistusoikeus

Jo varhaisen valistusfilosofian aikakaudella englantilainen filosofi John Locke (1632–1704)²⁴ pohti omistusoikeutta. Pohdinnoissaan Locke kiinnitti huomiota omistusoikeuden ulottuvuuksiin ja sen syntymisen edellytyksiin. Locken ajatuksissa keskeistä on omistusoikeuden kaksijakoisuus: omistusoikeus luonnontilassa ja omistusoikeus yhteiskuntasopimuksen jälkeisenä ilmiönä. Luonnontilassa omistusoikeus syntyy työn kautta, eli kun löydän viinirypäleitä, nuo viinirypäleet kuuluvat minulle. Yhteiskuntasopimuksen ja rahan keksimisen jälkeen omistusoikeus voi syntyä myös muiden saantojen kuin valtauksen, kuten vaihdannan kautta.

John Locke oli sitä mieltä, että omistusoikeus ei edes luonnontilassa voi olla täysin rajoittamatonta. Luonnontilaista omistusoikeutta rajoittaa riittävyys- ja pilaantumattomuuden periaate. Riittävyysperiaatteen mukaan voin ottaa (vallata) löytämiäni viinirypäleitä vain sen verran, että muille on jäljellä riittävästi yhtä hyvää. Pilaantumattomuuden periaatteen mukaan voin ottaa viinirypäleitä vain sen määrän, minkä pystyn käyttämään ennen rypäleiden pilaantumista. Yhteiskuntasopimuksen jälkeisessä ajassa puolestaan yhteiskunnan luonnollinen tehtävä on omaisuuden sääntely laeilla.²⁵ Mielestäni Locken ajatukset kuvaavat hyvin sitä tosiasiaa, että omistusoikeus ei koskaan voi olla täysin rajoittamatonta, eikä tällaiseen tule edes pyrkiä.²⁶

Perinteisessä esineoikeudellisessa mielessä omistusoikeus on määritelty jokseenkin seuraavasti; omistusoikeus on täydellinen, jakamaton, toiset poissulkeva yksinoikeus omistettavaan kohteeseen eli esineeseen. Tällainen määritelmä on vanhastaan ollut Suomessa ja muissa Pohjoismaissa vallitseva dogmi, joka on saanut vaikutteensa erityisesti Saksan oikeudesta.²⁷ Perinteistä määritelmää tarkemmin pohtiessaan huomaa sen käytännöllisen mahdottomuuden kuvata reaalimaailman omistustilanteita. Määritelmä sopisi, mikäli

²⁴ IEP, Locke.

²⁵ Määttä 1999, s. 136.

²⁶ Peruste Locken ajatusten esiintuomiseen tässä yhteydessä on se, että Lockeä yleisesti pidetään liberalismiin isänä, ja liberalismiin voidaan ainakin joissain yhteyksissä ajatella kuuluvan jopa täysin rajoittamaton omistusoikeus. Ks. Määttä 1999, s. 135–136, sekä IEP, Locke.

²⁷ Zitting – Rautiala 1982, s. 203. Ks. myös Kartio – Tammi-Salminen 2012, s. 801.

luonnonoikeudellinen omistusoikeus olisi yhteiskuntasopimuksen jälkeen kodifioitu positiiviseksi oikeudeksi. Sotien jälkeisessä Suomessa oikeustieteellinen tutkimus ja kirjallisuus on alkanut muotoamaan omistusoikeuden käsitettä uudelleen. Tavoitteena ei ole ollut luoda omistusoikeus -nimiselle käsitteelle tarkkarajaista sanakirjatyypistä määritelmää, vaan pikemminkin tutkia, mitä tuon sateenvarjokäsitteeksikin ymmärrettävän termin alle mahdollisesti kuuluu.

Suomalaisen omistusoikeuskäsityksen kehittämisessä uraauurtavana oikeustieteilijänä toimi Simo Zitting (1915–2012). Zittingin muotoilema omistusoikeus ei ole rajatonta, vaan hän myöntää, että omistusoikeutta tosiasiallisesti rajoitetaan eri tilanteissa yksityisen tai julkisen intressin vuoksi.²⁸ Kun omistusoikeutta rajoitetaan, sen voidaan ajatella pienenevän kuten ilmapallon sitä puristettaessa, ja kun rajoitus lakkaa, palaa omistusoikeus takaisin alkuperäiseen muotoonsa, kuten ilmapallo puristuksen lakatessa. Tätä kutsutaan omistusoikeuden kimmoisuudeksi, eli elastisuudeksi.²⁹ Myöhemmässä tutkimuksessa ajatus omistusoikeuden elastisuudesta on kuitenkin huomattu todellisuutta vastaamattomaksi. Mikäli omistusoikeus olisi elastista, tulisi olla jokin alkuperäinen, tietylaajuinen omistusoikeus, joka rajoitusten poistuttua palaa alkuperäiseen kokoonsa. Tämähän tarkoittaisi, että omistusoikeus on luonnonoikeudellinen ilmiö, jota väliaikaisesti muotoillaan erinäisillä positiivisen oikeuden säännöillä uudestaan.³⁰ Elastisuutta huomioimatta Zittingin muotoilema esineoikeudellinen omistusoikeus on edelleen erittäin käyttökelpoinen, myös tämän tutkielman kannalta.

Zittingiläinen teoria erottaa omistusoikeudessa kaksi puolta, (1) oikeuden sisällön ja (2) oikeussuojan.

1. *Omistusoikeuden sisällön* piiriin luetaan oikeus tosiasiallisesti käyttää esinettä ja toisaalta valta oikeudellisesti määrätä, eli disponoida esineestä. Tosiasiallinen käyttö on omaisuuden fyysistä käyttämistä, kuten vaikkapa autolla ajamista. Tähän omaisuuden tosiasialliseen käyttöön perustuu omaisuuden arvo tuotantovälineenä: autostaan

²⁸ Zitting – Rautiala 1982, s. 207.

²⁹ Zitting – Rautiala 1982, s. 207. Ks. myös Husa – Jyränki 2021, s. 173, jossa myöskin suhtaudutaan kriittisesti perusoikeuden (siis myös omistusoikeuden) lähtökohtaiseen olemukseen rajoittamattomana ”kun väite yksittäisen perusoikeuden rajoittumisesta esimerkiksi lainsäätäjän toimin esitetään, takana voi olla oletus, että jokaisella perusoikeudella on jokin ideaalinen, ehdoton ja täysimääräinen sisältö. Perusoikeus toteutuisi ehdottomana, jollei rajoittavia säädöksiä anneta. Oletusta on lähestyttävä kriittisesti. Yksilön vapaus taataan enintään niin pitkälle kuin se ei rajoita muiden vapautta. Perusoikeuden suhteellisuus painottuu lisää, kun ymmärretään, että perustuslakiin otettu perusoikeusluettelo sisältää arvoja, joiden ei voi ajatella toteutuvan yhtä aikaa täytenä ja kaikkien ihmisten osalta. Yhden perusoikeuden täysi toteutuminen yhden ihmisen tai ihmisryhmän osalta voi loukata toisen ihmisen tai toisten ihmisten samaa tai toista perusoikeutta.”

³⁰ Ks. Määttä 1999.

voi tehdä taksin ja näin saada tuloja autosta – omistettu auto on tuotantoväline, jonka tuotto kuuluu omistajalle. Oikeudelliseen disponointivaltaan perustuu omaisuuden arvo vaihdanta- ja luotto-objektina. Omistaja on kelpuutettu myymään, lahjoittamaan, testamenttaamaan tai muuten luovuttamaan (omistus)oikeutensa. Oikeudellisen disponointivallan osa-alueelta maaomaisuuden osalta merkittävä ulottuvuus on oikeus pantata esine ja käyttää sitä velan vakuutena.³¹ Maaomaisuutta käytetään yleisesti lainan vakuutena.

2. *Omistajan oikeussuoja* voidaan jakaa staattiseen ja dynaamiseen ulottuvuuteen. Staattinen ulottuvuus (jota kutsutaan myös varsinaiseksi oikeussuojaksi, sekä omistajan hallintavallaksi) käsittää omistajan suojan yleistä sivullistahoa vastaan oikeudenloukkaustilanteissa. Staattista suojaa omistaja saa omistajankanteiden³² avulla. Dynaaminen suoja aktivoituu oikeuksien kollisiotilanteessa. Tällainen kollisiotilanne voi syntyä esimerkiksi luovutuksen ollessa tehoton luovuttajan ulosmittausvelkojia vastaan. Tällöin kollisio syntyy takautuvassa sivullissuhteessa.³³

Huomattavaa on, että edellä käsitellään pelkästään omistajalle kuuluvia *oikeuksia*. Todellisuudessa omistajalle kuitenkin epäilemättä kuuluu myös useita *velvollisuuksia* (jopa positiivisia toimimisvelvoitteita) ja erityisesti maaomaisuuden osalta näitä velvollisuuksia/velvoitteita voi olla paljonkin.³⁴ Nykyaikaisen, modernin pohjoismaisen oikeustieteen käsitysten mukaisen omistusoikeuden voidaankin havaita olevan joukko oikeuksia/oikeutuksia ja velvollisuuksia/velvoitteita. Englanninkielisessä kirjallisuudessa tätä on kutsuttu osuvalla nimityksellä ”a bundle of rights”. Tapio Määttä mukaan ”omistusoikeus ymmärretään määrätyn tyyppisen, sisällöltään vaihtelevan ja eri momenteista muodostuvan oikeusaseman yhteisnimitykseksi.”³⁵

Tällainen omistajalle kuuluvien oikeuksien ja velvollisuuksien summan muodostama omistusoikeus on mm. Määttä tutkimuksessa nimetty *analyttis – funktionaaliseksi omistusoikeuskäsitykseksi*.³⁶ Mielestäni analyttis – funktionaalinen omistusoikeuskäsitys on erittäin käyttökelpoinen ajatusmalli myös tässä tutkielmassa. Perinteisemmän, puhtaan

³¹ Laaksonen 1998 s. 52.

³² Hallintakanne, kieltokanne, ennallistamiskanne.

³³ Zitting – Rautiala 1982, s. 208–210.

³⁴ Määttä 1999, s. 215. Maanomistusoikeuden kannalta merkittävä velvoite on maanomistajan sietämisvelvollisuus ulkopuolisten käyttämälle *jokamiehen oikeudelle*.

³⁵ Määttä 1999, s. 215.

³⁶ Määttä 1999, s. 216.

esineoikeudellisen positiivisen oikeuden ajatusmalli omistusoikeudesta omistajalle kuuluvana, lähtökohtaisesti rajoittamattomana oikeutena ei sovi yhteen reaalityodellisuuden kanssa, jossa erilaisten arvojen ja päämäärien yhteensovittaminen on jatkuvaa ja tämän vuoksi omistusoikeutta eri tavoin rajoitetaan. Tutkielman valossa kilpailevia yhteiskunnallisia arvoja voidaan havaita olevan ainakin omistusoikeus, (perustuslain tasoisine omaisuuden suojineen) ja jokaiselle kuuluva turvallisuus, (joka myös on viimekädessä turvattu perustuslain tasolla) jonka toteuttamista Puolustusvoimat omalta osaltaan on turvaamassa. Kun lähtökohdaksi omistusoikeuteen otetaan analyttis – funktionaalinen omistusoikeuskäsitys, hyväksytään se, että omistusoikeutta on tarpeen rajoittaa yhteiskunnallisten intressien, kuten turvallisuuden vuoksi.

Mikäli pysyttäisiin rajoittamattomassa omistusoikeudessa, argumentaatio kaventuisi liian yksinkertaiseen joko – tai ajatukseen. Ympäristöoikeudellisissa kysymyksissä on pikemminkin kyse sekä – että tyypisistä logiikasta. Maanomistusoikeutta samanaikaisesti *sekä* suojataan, *että* rajoitetaan eri intressien vuoksi.³⁷ Yleisimmin rajoitusten taustalla voi olla luonto- ja ympäristöarvot itsessään, mutta myös Puolustusvoimien alueeksi kaavoituksessa määrittelemisen. Tällaiseen reaalityodellisuutta vastaavaan intressien yhteensovittamiseen analyttis – funktionaalinen omistusoikeuskäsitys on käyttökelpoinen työkalu.

2.2 Omistusoikeuden kohde, esine

Omistusoikeuden kohteena voivat perinteisessä oikeudellisessa mielessä olla esineet. Esineellä on juridisessa kielenkäytössä tarkoitettu rajoitettua aineellista kappaletta, joka voi olla ihmisen oikeudellisen vallan alainen. Tässä merkityksessä esineinä on vanhastaan pidetty nimenomaan yksilöllisesti määriteltyjä, eli yksilöityjä aineellisia kohteita.³⁸ Sellaiset rajoittamattomat luonnon kappaleet, kuten avoin meri, ilmakehässä oleva ilma ja vapaana oleva kaasu eivät ole esineitä, eli ne eivät voi olla omistusoikeuden kohteena. Kuitenkin rajoitettu määrä esim. järven vettä tai suljetussa tilassa oleva kaasu muodostavat esineen ja näin ollen niistä tulee omistusoikeuden kohteeksi kelpaavia.³⁹ Aineettomat esineet, kuten immateriaalioikeus tai nykyään yleiset kryptovaluutat, eivät ole esineitä sanan perinteisessä

³⁷ Määttä 2000, s. 6.

³⁸ Zitting – Rautiala 1982, s. 15. Ks. myös Kartio – Tammi-Salminen 2012, s. 745.

³⁹ Zitting – Rautiala 1982, s. 15.

merkityksessä. Kuitenkin on kiistatta selvää, että myös tällaiset omaisuuserät voivat olla omistusoikeuden kohteena.⁴⁰

Edellä kuvatut esineet ovat helposti yhdistettävissä omaisuuslajiksi nimeltään irtaimet esineet. Irtaimet esineet tulevat jo nimityksessä tehokkaasti määritellyksi. Irtaimia esineitä ovat esineet, jotka ovat irrallisia ja näin ollen yleensä siirrettävissä. Tällaisia ovat esimerkiksi taulut, huonekalut ja taideteokset. Irtainten esineiden lisäksi on olemassa kiinteitä esineitä. Jako irtaimiin ja kiinteisiin esineisiin onkin yleisesti hyväksytty esineiden perusjako.⁴¹ Tämän jaon perustana on eroavaisuus juuri esineiden siirrettävyydessä. Kiinteät esineet ovat nimensä mukaisesti kiinteitä omaisuuskohteita, jotka eivät ole siirrettävissä. Tällainen kiinteä, siirtokelvoton omaisuuskohte on kiinteistö⁴². Jako irtaimiin ja kiinteisiin esineisiin vaikuttaa reaalityodellisuuden lisäksi esinettä koskevaan sääntelyyn. Irtaimia ja kiinteitä esineitä säännellään eri oikeussäännöin. Irtaimen ja kiinteän omaisuuden ero kuitenkin todellisuudessa tyypistyy hyvin helposti hahmotettavaksi kokonaisuudeksi; kiinteitä esineitä ovat kiinteistöt, irtaimia kaikki muut esineet.⁴³ Tämän tutkielman kannalta mielenkiinto kohdistuu erityisesti kiinteiden esineiden omistajalle kuuluvien oikeuksien rajoituksiin.

2.3 Perusoikeudet

Suomen perustuslain (731/1999) toisessa luvussa säädetään perusoikeuksista. Perusoikeudet sisältyivät jo perustuslakia edeltäneeseen, nykyisellä perustuslailla kumottuun Suomen hallitusmuotoon (94/1919). Vanhassa hallitusmuodossa ei kuitenkaan perusoikeuksia vastaavista oikeuksista käytetty nimitystä perusoikeudet, vaan perusoikeuskäsite tuli lakiin vasta vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa. Aikana ennen TSS-oikeuksia⁴⁴ (vuoden 1919 hallitusmuoto alkuperäisenä) perusoikeudet ymmärrettiin lainsäätäjään kohdistuviksi kielloiksi puuttua tavallisella lailla yksityisen kansalaisen perustuslain tasolla vahvistettuihin ja siten erityisen pysyviin oikeuksiin. Tällaiset kiellot eivät kuitenkaan olleet ehdottomia, vaan esim. omaisuuden suojaa pystyttiin voimakkaan yhteiskunnallisen tarpeen vaatiessa rajoittamaan

⁴⁰ Zitting – Rautiala 1982, s. 15.

⁴¹ Kartio – Tammi-Salminen 2012, s. 748.

⁴² Kiinteistö tarkoittaa kiinteistörekisteriin merkittävää maa- tai vesialueen omistuksen yksikköä.

⁴³ Zitting – Rautiala 1982, s. 20.

⁴⁴ Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset-oikeudet. Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus 6/1976.

säättämällä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä poikkeus tietystä perusoikeussäännöstä.⁴⁵ Nykyaikaiset perusoikeudet voidaan määritellä perustuslaissa säädetyiksi yksilöille ja myös heidän muodostamilleen yhteisöille vahvistetuiksi oikeuksiksi.⁴⁶ Toinen tapa määritellä perusoikeudet on määritellä ne yksilöille perustuslaissa taatuiksi perusarvoiksi, joiden on määrä vaikuttaa yksilön hyväksi julkisen toiminnan eri lohkoilla ja sitä kautta säteillä koko yhteiskuntaan, myös yksityisten ihmisten oloihin.⁴⁷

Vaikka perustuslaissa ei oikeuksien tapaan luetteloida yksilölle kuuluvia perusvelvollisuuksia, niin epäilemättä oikeusjärjestys näitä kuitenkin yksilöille asettaa. Tärkein yksilön velvollisuuksista, velvollisuus alistua oikeusjärjestykseen, jää kokonaan mainitsematta. Tämä alistuminen (status passivus) oletetaan järjestelmän perustaksi ilman erillistä asiasta mainitsemistakin.⁴⁸ Status passivus on se järjestelmän lähtökohta, joka osaltaan mahdollistaa myös perusoikeuksien, kuten omistusoikeuden, rajoittamisen. Perusoikeuden rajoitukset ovat osa oikeusjärjestelmää ja yksilön velvollisuus on alistua oikeusjärjestykseen.

Perustuslainsäännösten abstraktiotaso on yleensä erityisen korkea. Tämän korkean abstraktiotason vuoksi PeL säännöksiin liittyy usein tavallista enemmän tulkinnanvaraa.⁴⁹ Kun perusoikeudet määritellään perusarvoiksi, jotka säteilevät koko yhteiskuntaan on niiden tulkinnalla usein läheinen yhteys yhteiskunnallisia arvoja koskevaan keskusteluun ja myös politiikan todellisuuteen.⁵⁰ Yhteiskunnalliset arvot vaihtelevat aikojen mukaan. Jollain ajanhetkellä hyväksyttynä pidettävä perusoikeuden (omistusoikeuden) rajoitus voi toisella ajanhetkellä ollakin täysin poissuljettu ajatus ja päinvastoin.

PeL 106 § määrittää, että mikäli tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle. Tämä perustuslaille etusijan antava säännös nostaa perustuslain tavallisen lain yläpuolelle normikollisiotilanteessa. PeL etusija on ”koeponnistettu” myös oikeuskäytännössä, kun KKO ratkaisussa 2004:26 suojasi omaisuutta tavallista lakia vastaan soveltamalla PeL 106 §:ää. Vaikka PeL 15 § mukaista omaisuudensuojaa olisi

⁴⁵ Saraviita 2005, s. 11.

⁴⁶ Saraviita 2005, s. 12.

⁴⁷ Husa – Jyränki 2021, s. 141–142.

⁴⁸ Husa – Jyränki 2021, s. 146.

⁴⁹ Husa – Jyränki 2021, s. 86.

⁵⁰ Husa – Jyränki 2021, s. 86.

siis rajoitettu lain säännöksellä, on jälkikäteinen tuomioistuinkontrolli mahdollista juuri 106 § perusteella.

2.4 Omaisuuden suoja

Perustuslain 15 § - Omaisuuden suoja

Jokaisen omaisuus on turvattu.

Omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla.

Perustuslain 15 §:ssä säädetään omaisuuden suojasta. Pykälä on otsikoitu ”Omaisuuden suoja” ja kaikessa yksinkertaisuudessaan ensimmäisessä momentissa todetaan, että *jokaisen omaisuus on turvattu*. Otsikolla itsessään ei ole oikeuslähteen asemaa, vaan otsikko on kirjoitettu ainoastaan helpottamaan tekstiin tutustumista ja antamaan tietoa siitä millaisia asioita tekstissä käsitellään.⁵¹ Omistusoikeus on klassinen vapausoikeus, joka kuului jo alkuperäiseen vuoden 1919 hallitusmuotoon.⁵² Omaisuuden suojaa nimenomaisesti toteuttavia, vahvistavia tai muuten konkretisoivia säädöksiä ei ole.⁵³

Yleisesti PeL 15 § sisältö on kuvattavissa siten, että perustuslaki suojaakin yksityisen omaisuuden ottamiselta, kuin monenlaisilta omaisuuden käyttörajoituksiltakin.⁵⁴ Huomattavaa on, että omaisuuden suoja vaikuttaa erityisesti vertikaalisuhteessa, eli suhteessa yksityisen henkilön (joskus myös oikeushenkilön) ja julkisen vallan välillä. Syynä tähän on se, että horisontaalisuhteessa (yksityinen – yksityinen) puuttuminen toisten omaisuuteen on kiellettyä kriminalisoinnein, esim. RL 28:1 §, jossa säädetään varkaudesta tuomittavaksi se, joka anastaa toisen hallusta irtainta omaisuutta.⁵⁵

Sanamuodon mukainen tulkinta on lähtökohta perustuslain säännösten tulkinnassa.⁵⁶ PeL 15 § ensimmäisen momentin ensimmäinen sana on *jokaisen*. Tämä on ko. perusoikeuden

⁵¹ Husa – Jyränki 2021, s. 87.

⁵² Saraviita 2005, s. 62.

⁵³ Saraviita 2005, s. 239. Ks. Saraviita 2005, s. 238, jossa todetaan, että muita perusoikeuksia, kuten PeL 7.3 § henkilökohtaisen koskemattomuuden ulottuvuuksia määrittelevää sääntelyä löytyy mm. poliisilaisissa, pakkokeinolaissa, oikeudenkäymiskaareissa ja rikoslaisissa, sekä Saraviita 2005, s. 76.

⁵⁴ Husa – Jyränki 2005, s. 201.

⁵⁵ Saraviita 2005, s. 20.

⁵⁶ Husa – Jyränki 2021, s. 86.

henkilöllistä ulottuvuutta määrittävä tekijä. Lähtökohtaisesti *jokainen* tulee tässä yhteydessä ymmärtää sanan yleiskielisessä merkityksessä jokaiseksi Suomen valtion oikeudenkäyttöpiirissä olevaksi henkilöksi kansalaisuuteen katsomatta.⁵⁷ Merkittävää henkilöllisessä ulottuvuudessa on kuitenkin erottelu luonnollisiin- ja oikeushenkilöihin. Historiallisessa mielessä perusoikeudet on tarkoitettu fyysisille henkilöille. Useat nykyisetkin perusoikeudet on kirjoitettu siten, etteivät ne voi koskea oikeushenkilöitä.⁵⁸ Oikeushenkilöiden rajaaminen perusoikeussuojan ulkopuolelle on ymmärrettävää useiden perusoikeuksien kohdalla. Olisi perin kummallista, jos oikeushenkilölle vaadittaisiin PeL 11 § nojalla vapautta harjoittaa halumaansa uskontoa, tai väitettäisiin, että oikeushenkilön oikeutta henkilökohtaiseen vapautteen (PeL 7 §) on loukattu.

Omaisuuksensuoja on kuitenkin poikkeus tästä pääsäännöstä ja omaisuudensuojaa onkin usein tulkittu niin, että myös oikeushenkilöllä voi olla oikeus omaisuudensuojaan. Perustuslakivaliokunta on kehittänyt teorian siitä, että kun kajotaan jonkin yhteisön omaisuudensuojan alaiseen varallisuuteen, kajotaan todellisuudessa myös oikeushenkilön taustalta löytyvän luonnollisen henkilön omaisuudensuojan alaiseen varallisuuteen.⁵⁹ Perustuslakivaliokunta on ottanut kysymykseen kantaa seuraavasti: ”mitä etäämpänä oikeushenkilö on yksilöistä ja vastaavasti mitä vähäisempiä ja välillisempiä ovat toimenpiteiden vaikutukset yksilöiden konkreettisiin taloudellisiin etuihin, sitä epätodennäköisemmin voivat oikeushenkilöön kohdistuvat toimenpiteet olla ristiriidassa perustuslaissa turvatun yksilöiden omaisuudensuojan kanssa.”⁶⁰ Tästä voidaan päätellä, että mitä pienemmästä oikeushenkilöstä on kysymys ja mitä välittömämmin oikeushenkilön omistajat osallistuvat yhtiön toimintoihin, sitä todennäköisemmin omaisuudensuoja ulottuu tällaisten yhtiöiden toimintaan kohdistuvaan lainsäädäntöön. Sen sijaan suurten pörssiyhtiöiden osakkeenomistajat, joille osakkuus on pääasiassa sijoituskohde, eivät olet tällaisen suojauksen piirissä yhtiön kautta.⁶¹ Eriasia on, että myös pörssiyhtiöiden osakkeet ovat omistajansa henkilökohtaisen omaisuudensuojan piirissä.

PeL 15 § ensimmäisen momentin toinen sana *omaisuus* on suojan kohdetta määrittävä tekijä. Edellä omistusoikeuden kohdetta käsittelevässä osiossa on käsitelty esineoikeudellisia periaatteita omaisuuskäsityksen taustalla. PeL omaisuudensuojan omaisuus -käsite onkin

⁵⁷ Husa – Jyränki 2021, s. 156.

⁵⁸ Saraviita 2005, s. 168.

⁵⁹ Saraviita 2005, s. 169, sekä Husa – Jyränki 2021, s. 160.

⁶⁰ PeVL 45/1996 vp. s. 2.

⁶¹ Saraviita 2005, s. 170.

ymmärrettävä laajassa merkityksessä. Omaisuudella tarkoitetaan varallisuusarvoisia etuja, joihin laajimpana (ja merkittävimpanä) kuuluu omistusoikeus. Omistusoikeus käsittää periaatteessa kaikki ne oikeudet, jotka eivät jollain erityisellä perusteella kuulu jollekin muulle kuin omistajalle tai ole omistusoikeudesta erotetut. Mikäli omistusoikeuteen kuuluvia oikeuksia rajoitetaan esim. käyttöoikeuden rajoituksin, puututaan samalla perustuslain turvaamaan omaisuuteen, vaikka omistusoikeuden kohteena oleva esine sinänsä säilyisikin koskemattomana haltijallaan.⁶² Näin ollen maanomistajalle aiheutuvat käyttörajoitukset puuttuvat perustuslain turvaamaan omaisuuteen, vaikka maanomistusoikeus säilyisi omistajalla ja maa-alue sinällään täysin koskemattomana.

Ensimmäisen momentin viimeinen sana *turvattu* on ehkä kyseisen lainkohdan abstraktein ilmaus. Tätä abstraktiutta ei kuitenkaan kannata liikaa säikähtää, vaan tukeutua jo aiemmin esitettyyn määritelmään siitä, että perustuslaki suojaa niin yksityisen omaisuuden ottamiselta, kuin monenlaisilta omaisuuden käyttörajoituksiltakin.⁶³ Omaisuuden suoja koskevan säännöksen *turvattu* -sanalla viitataan siis erityisesti vertikaalisuhteessa ilmenevään kieltoon perustuslain vastaisesti puuttua PeL tasolla suojattuihin omistajalle kuuluviin varallisuusarvoisiin etuihin.

2.5 Perusoikeuksien rajoittaminen

Perusoikeudet eivät ainakaan yleisesti voi olla siten ehdottomia, ettei niitä saisi missään olosuhteissa eikä missään laajuudessa rajoittaa. Perusoikeusturvan kannalta on toisaalta tärkeää, että rajoitukset kyetään pitämään mahdollisimman vähäisinä.⁶⁴ Osa perusoikeuksista on kirjoitettu perustuslakiin näennäisesti ehdottomina. Tällainen on myös omaisuuden suoja koskeva PeL 15 § ensimmäinen momentti. Tosiasiallisesti ehdottomia ovat vain kielloiksi muotoillut perusoikeudet. Kysymys näennäisesti ehdottomien perusoikeuksien rajoittamisesta ratkaistaan perusoikeuksia koskevien yleisten oppien mukaisesti.⁶⁵

⁶² HE 309/1993 vp. s. 63. Ks. myös Husa – Jyränki 2021, s. 201.

⁶³ Husa – Jyränki 2021, s. 201.

⁶⁴ HE 309/1993 vp. s. 29.

⁶⁵ PeVM 25/1994 vp. s. 4.

”Yleisiä oppeja” perustuslakivaliokunta ei ole kirjoittanut auki, mutta sen sijaan PeV on koostanut yleiset, ehdottomiksi kirjoitettujen perusoikeuksien rajoittamista koskevat vaatimukset:

1. Perusoikeuksien rajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin. Tähän liittyy kielto delegoida perusoikeuksien rajoittamista koskevaa toimivaltaa lakia alemmalle säädöstuolle.⁶⁶
2. Rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määritettyjä. Rajoitusten olennaisen sisällön tulee ilmetä laista.⁶⁷
 - Täsmällisyyttä arvioidaan suomen kielen semantiikan säännöin.⁶⁸
3. Rajoitusperusteiden tulee olla hyväksyttäviä. Rajoittamisen tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima.⁶⁹
4. Tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta.⁷⁰
 - Tällaista perusoikeuden ”ydinsisältöä” ei voi lukea perustuslain tekstistä, vaan se on arvosidonnainen seikka. Perusoikeuden ydinsisällön määrittely on ajankohtaista silloin, kun valiokunnan arvioitavaksi tulee lakiehdotus, jolla tahdotaan rajoittaa sellaista perusoikeutta, johon vastaavia rajoituksia ei aikaisemmin ole säädetty.⁷¹
5. Rajoitusten on oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Jokin perusoikeuden rajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään.⁷²
6. Perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelystä.⁷³

⁶⁶ PeVM 25/1994 vp. s. 5.

⁶⁷ PeVM 25/1994 vp. s. 5.

⁶⁸ Saraviita 2005, s. 211.

⁶⁹ PeVM 25/1994 vp. s. 5.

⁷⁰ PeVM 25/1994 vp. s. 5.

⁷¹ Saraviita 2005, s. 213. Näin myös Kotka – Hovila, M – Hovila, I 2021, s. 25. Jossa todetaan, että ydinalueen koskemattomuudella on enemmän periaatteellista kuin käytännöllistä merkitystä. Laaksonen määrittelee omaisuudensuojan ydinaluetta: ”omaisuudensuojan ytimeen kuuluu tietty varmuus sen pysyvyydestä ja olemassaolosta eikä omaisuudensuoja saa näyttää ulospäin nimelliseltä eikä olla sisällöltään tyhjä.” Laaksonen 1998, s. 247.

⁷² PeVM 25/1994 vp. s. 5.

⁷³ PeVM 25/1994 vp. s. 5.

7. Rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.⁷⁴

Tästä luettelosta havaitaan, että PeV kehittelemät rajoituskriteerit ovat hyvin avoimia ja tulkinnanvaraisia. Listan kriteerit onkin valiokunnan mietinnössä mainittu esimerkeiksi.⁷⁵ Hallituksen esityksessä mainitaan oikeustieteen kehittämä testi, jonka mukaan omistusoikeuden rajoituksista voidaan säätää tavallisella lailla, jos rajoitukset eivät loukkaa omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttämiseen.⁷⁶ Tämä testi/periaate on Laaksohen mukaan kokoava taustaperiaate arvioitaessa omistusoikeuden rajoitusten perustuslain mukaisuutta.⁷⁷ Omaisuuden normaali, kohtuullinen ja järkevä käyttö tulkintaperiaatteena on jatkuvan muutoksen kohteena ja uusi tulkintakäytäntö voi poiketa nykyisestä, kunhan vanha tulkintatraditio otetaan huomioon.⁷⁸

Näennäisesti ehdottomaksi kirjoitettujen perusoikeuksien, kuten omaisuuden suojan, rajoittaminen on siis mahdollista tavallisenkin lain säännöksin. Tällaisen rajoittamisen tulee kuitenkin täyttää tietyt ehdot. Ehtoja ei ole kirjoitettu mihinkään auki, vaan lainsäätäjän on arvioitava ehtojen täyttymistä kulloisessakin lainsäädäntötilanteessa. Tilanteet ovat aika- ja arvosidonnaisia ja jonakin hetkenä sallittuna pidetty rajoitus voi toisena hetkenä olla kielletty. Tärkeänä omaisuudensuojan rajoituksen sallittavuuden arvioijana lainsäädäntövaiheessa toimii perustuslakivaliokunta, joka tukeutuu ratkaisussaan mm. omiin vanhoihin ratkaisuihinsa. Perustuslakivaliokunnan jäsenetkin ovat vain ihmisiä, joten ratkaisuun vaikuttavat ratkaisuhetken poliittiset- ja muut arvot. Mikäli perustuslain vastaisena pidettävä perusoikeuden rajoitus ”lipsahtaa” lainsäädäntökoneiston läpi, voi tuomioistuin vielä PeL 106 § nojalla jättää ko. lainkohdan soveltamatta ja soveltaa tapaukseen perustuslain säännösten sijaan. Tämä on eräänlainen viimekätinen ”varoventtiili” varmistamassa perusoikeuksien toteutumista, sillä Suomessa ei ole erillistä perustuslakituomioistuinta kuten joissain muissa maissa.

⁷⁴ PeVM 25/1994 vp. s. 5.

⁷⁵ PeVM 25/1994 vp. s. 5.

⁷⁶ HE 309/1993 vp. s. 63.

⁷⁷ Laaksonen 1998, s. 251.

⁷⁸ Laaksonen 1998, s. 252–253.

2.6 Lakivaraus ja lunastus

PeL 15.2 mom. omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla.

Lakivaraus edellä olevassa lainkohdassa tarkoittaa sitä, että lakia alemman asteisella sääntelyllä, kuten asetuksella ei omaisuuteen voida puuttua.⁷⁹ Toisaalta lakivaraus antaa lainsäätäjälle mahdollisuuden puuttua omaisuuden suojaan suoraan PeL antamalla valtuudella. Tällaista lakivarausta voidaan kutsua *kvalifioiduksi lakivaraukseksi*.⁸⁰ Huomionarvoista on, että salliessaan perusoikeuteen puuttumisen *lailla*, kvalifioitu lakivaraus tässä tapauksessa *ex contrario* nimenomaan kieltää puuttumisen lakia alemman asteisella sääntelyllä.⁸¹

Yleisestä erityisempään⁸² omaisuudensuojan rajoittamista PeL 15.2 sallimalla tavalla sääntelevät lait (tämän tutkielman valossa):

- Maankäyttö ja rakennuslain 99 § 2 mom.:

Asianomainen ministeriö voi antaa kaavan toteuttavalle viranomaiselle oikeuden lunastaa maakuntakaavaan otetun alueen tai sen *käyttöoikeuden supistamisen* (kurs. tässä), jos se on tarpeellista maakuntakaavan toteuttamiseksi valtion tarpeita varten.

- Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (603/1977) (lunastuslaki), sekä
- Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi (468/2019) (lunastuslaki kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi).

Lunastuslain 3 § mukaan lunastamalla voidaan:

1. hankkia kiinteää omaisuutta taikka pysyvä tai määräaikainen erityinen oikeus
2. rajoittaa pysyvästi tai määräajaksi oikeutta käyttää tai vallita kiinteää omaisuutta taikka erityistä oikeutta
3. lakkauttaa erityinen oikeus.

⁷⁹ Laaksonen 1998, s. 249.

⁸⁰ Husa – Jyränki 2021, s. 175.

⁸¹ Saraviita 2005, s. 193.

⁸² *Huom. Lex specialis derogat legi generali*. Yleinen oikeustieteen periaate, jonka mukaan erityislaki syrjäyttää yleisemmän ristiriitatilanteessa.

Huomattavaa on, että *lunastus* tarkoittaa siis muutakin kuin varsinaista maanomistusoikeuden hankkimista, joka yleisesti epäilemättä ymmärretään lunastukseksi. Lunastaminen tarkoittaa myös erityisen oikeuden hankkimista, sekä oikeutta pysyvästi tai määräajaksi rajoittaa oikeutta käyttää tai vallita kiinteää omaisuutta. Ilman lunastusmahdollisuutta erinäisten yleiseltä kannalta tarpeellisten hankkeiden toteuttaminen olisi käytännössä mahdotonta.⁸³

Lunastuslain 4 § 3 mom. säädetään, että erityisistä lunastusperusteista on voimassa, mitä erikseen on säädetty. Eräs tällainen erityislaki on laki omaisuuden lunastuksesta puolustus- tarkoituksiin (1301/1996),⁸⁴ joka nyttemmin on kumottu jo edellä mainitulla lunastuslailla kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi. Hallituksen esityksessä lunastuslaiksi kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi todetaan, että valtaosin Puolustusvoimat on hankkinut tarvitsemansa alueet vapaaehtoisilla kaupoilla.⁸⁵ Edelleen esityksessä todetaan, että lunastusmahdollisuus on käytettävissä vain, jos kiinteistön hankkiminen valtiolle ei onnistu vapaaehtoisin kaupun.⁸⁶

PeL takaamasta omaisuuden suojasta riippumatta sallittu pakkolunastus edellyttää, että lunastus tapahtuu *yleiseen tarpeeseen*. Lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi annetun lain 1 § säädetään, että ko. lakia

sovelletaan kiinteän omaisuuden lunastukseen maanpuolustuksen, alueellisen koskemattomuuden, sisäisen turvallisuuden, valtion johtamisen, rajaturvallisuuden, rajavalvonnan, huoltovarmuuden, yhteiskunnan kannalta välttämättömän infrastruktuurin toiminnan varmistamisen tai muun näihin rinnastettavissa olevan yhteiskunnallisen edun turvaamiseksi.

Tämä säännös konkretisoi yleisen tarpeen vaatimusta aineellisin säännöksin.⁸⁷ Myös lunastuslain 4 § 1 mom. säädetään, että lunastaa saadaan, kun yleinen tarve sitä vaatii, eikä lunastuksen tarkoitusta voida yhtä sopivasti saavuttaa jollain muulla tavalla. Lunastuksesta yksityiselle edulle koitua haitta ei myöskään saa olla suurempi kuin yleiselle edulle saatava hyöty.

Yleisen tarpeen lisäksi PeL omaisuuden suojaa koskeva kvalifioitu lakivaraus edellyttää, että pakkolunastuksesta on lain mukaan annettava *täysi korvaus*. Näin lunastuslaki kansallisen

⁸³ Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 30.

⁸⁴ HE 253/2018 vp. s. 6.

⁸⁵ HE 253/2018 vp. s. 7.

⁸⁶ HE 253/2018 vp. s. 34.

⁸⁷ HE 253/2018 vp. s. 46.

turvallisuuden varmistamiseksi tekeekin: 4 § mukaan *lunastettavasta omaisuudesta on määrättävä omaisuuden korkeinta käypää hintaa vastaava täysi korvaus*. Lunastettavan kohteen arvoa määritettäessä arvioidaan kauppaa-arvomenetelmää käyttäen vertailutietona kauppahintarekisteristä samalla paikkakunnalla samankaltaisista kiinteistökaupoista saatuja hintoja.⁸⁸

Kolmas PeL asettama ehto omaisuuden pakkolunastukselle on vaatimus pakkolunastuksen *säätämistä lailla*. Lailla tässä yhteydessä tarkoitetaan tavallista, normaalissa lainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltyä eduskuntalakia.⁸⁹ Tällaisia lakeja ovat sekä lunastuslaki, lunastuslaki kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi, että myös MRL. Omaisuuden käytönrajoitukseen liittyen sääntelyltä edellytetään laintasoisuutta.⁹⁰

PeL 15 § 2 mom. asetetut lunastuksen kriteerit täyttävät niin sanottua pakkolunastuksen neliosaista rekvisiittaa. Kvalifioitu lakivaraus sisältää ehdot yleisestä tarpeesta, täydestä korvauksesta ja lailla säätämisen edellytyksestä. Neljäs kriteeri on *luvanvaraisuus*. Tämä kriteeri ei johdu suoraa PeL sääntelystä. Käytännössä yleisen tarpeen olemassaolo tutkitaan lunastuslupamenettelyssä, joka on ehtona sille, että lunastukselle voidaan myöntää lunastuslupa.⁹¹ Tilanteessa, jossa Puolustusvoimat hankkii lunastuksen kautta maanomistusoikeuden tai maankäyttöoikeuden yksityisen omistuksessa olevaan maaomaisuuteen, täyttyy kaikki pakkolunastuksen neliosaisen rekvisiittan kriteerit. Mikäli nämä kriteerit eivät täytyisi, täytyisi lunastukseen käyttää vaikeutettua lainsäätämisyjärjestystä.⁹²

Lunastus kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi sallii kaikenlaisen maaomaisuuden lunastuksen. Lunastuksen kohde voi olla rakennettu tai rakentamaton tontti tai muu maa-alue, kuten metsätalousmaa.⁹³ Tämä lain sallima lunastuksen kohteen monimuotoisuus voi olla yksittäiselle maanomistajalle raskas, sillä lain nojalla voidaan lunastaa jopa kiinteistöjä, joilla sijaitsee rakennuksia, joita käytetään asuin- tai virkistyskäytössä. Hallituksen esityksessä todetaan, että ampuma- tai harjoitusalueen perustamis- tai laajentamistilanteissa saattaa olla tarpeen lunastaa useita hankkeen vaikutuspiirissä olevia kiinteistöjä valtiolle, joten lunastus saattaa kohdistua suureenkin henkilöpiiriin.⁹⁴

⁸⁸ HE 253/2018 vp. s. 34.

⁸⁹ Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 31.

⁹⁰ Suomen ympäristö 1/2014, s. 213.

⁹¹ Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 31.

⁹² Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 31.

⁹³ HE 253/2018 vp. s. 35.

⁹⁴ HE 253/2018 vp. s. 63.

2.7 MRL 33 § mukainen rakentamisrajoitus

Maankäyttö- ja rakennuslain 33 § asettaa rakentamisrajoituksen maakuntakaavassa tiettyihin tarkoituksiin osoitetuilla alueilla. Tällainen rajoitus tunnettiin jo rakennuslain järjestelmässä (RakL 27 §). Alkuperäisen MRL 33 § mukaan maakuntakaavassa virkistys- tai suojelualueeksi taikka liikenteen tai teknisen huollon verkostoja tai alueita varten osoitetulla alueella on voimassa rakentamista koskeva rajoitus. Kuitenkin jo MRL johtaneessa hallituksen esityksessä todetaan, että maakunnan liitto voi maakuntakaavaa laadittaessa ratkaista rakentamisrajoituksen ulottuvuuden toisinkin laajentamalla tai supistamalla sitä tarpeen mukaan.⁹⁵

Lakimuutoksella 467/2019 rakentamisrajoitusta koskevaa MRL 33 § 1 mom. muutettiin siten, että rakentamisrajoitus laajennettiin automaattisesti koskemaan aiempien alueiden lisäksi myös Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen tarkoituksiin osoitettua aluetta (EP-alue).

MRL 33 § mukaan alueella, jolla rakentamisrajoitus on voimassa, ei lupaa rakennuksen rakentamiseen saa myöntää siten, että vaikeutetaan maakuntakaavan toteutumista. Lupa on kuitenkin myönnettävä, jos maakuntakaavasta johtuvasta luvan epäämisestä aiheutuisi hakijalle huomattavaa haittaa, eikä julkisyhteisö lunasta aluetta tai suorita haitasta kohtuullista korvausta. Tätä rakentamisrajoitusta kutsutaan *ehdolliseksi rakentamisrajoitukseksi*. Ehdollisuutta kuvastavat lainkohdassa kerrotut edellytykset: aiheuttaako rakentaminen maakuntakaavan toteutumisen vaikeutumista, aiheutuuko rakennusluvan epäämisestä hakijalle huomattavaa haittaa ja mikäli huomattavaa haittaa aiheutuu, korvataanko haitta tai lunastetaanko alue julkisyhteisön toimesta.⁹⁶ Kääntäen ehdollisuudesta seuraa siis se, että mikäli rakentaminen ei vaikeuta kaavan toteuttamista, rakentaminen on sallittua. Samoin jos hakijalle aiheutuu huomattavaa haittaa, on rakennuslupa myönnettävä. Mikäli lupaa kuitenkaan ei huomattavan haitan ollessa kyseessä myönnetä, tulee julkisyhteisön suorittaa haitasta korvaus, taikka lunastaa alue.⁹⁷

MRL 2000 -julkaisusarjan oppaassa 7 *Maakuntakaavan oikeusvaikutukset*, todetaan rakentamisrajoituksesta mm. seuraavaa:

⁹⁵ HE 101/1998 vp. s. 72.

⁹⁶ Ekroos – Majamaa 2018, s. 176.

⁹⁷ Ekroos – Majamaa 2018, s. 177.

[Maakunta-] kaavan tullessa voimaan rakentamisrajoitus tulee voimaan näillä alueilla automaattisesti, ellei rakentamisrajoituksen aluetta nimenomaisesti ole kaavamääräyksellä supistettu tai laajennettu. Kyseessä on siten eräänlainen rakennusrajoitusolettama, ellei kaavasta muuta ilmene.

Tällaisesta maakuntakaavasta aiheutuvasta automaattisesta rakentamisrajoituksesta on helppoa huomata, että se on erittäin merkittävästi maanomistajan omistusoikeuteen rajoittavasti vaikuttava seikka, joka vähintäänkin kolkuttelee omaisuuden suojan rajoja. Rakentamisrajoitus onkin käytännön kannalta tärkein yksittäiseen maanomistajaan kohdistuva *maakuntakaavan välitön oikeusvaikutus*.⁹⁸ Huomattavaa on, että rakentamisrajoitus koskee säännöksen sanamuodon mukaan kuitenkin vain rakennuksen rakentamista.⁹⁹

Omaisuuden suojan merkittävästä rajoituksesta huolimatta perustuslakivaliokunta on katsonut alkuperäisen MRL 33 § rakentamisrajoituksen olevan sopusoinnussa tuolloin voimassa olleen hallitusmuodon omaisuudensuojasäännösten kanssa.¹⁰⁰ Rakentamisrajoituksen laajennukseen koskemaan myös EP-alueita johtaneessa hallituksen esityksessä viitataan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössään (PeVM 25/1994 vp. s. 4–5) asettamiin perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin, jotka on tuotu jo aiemmin esiin jaksossa 2.5.

Hallituksen esityksessä MRL 33 § alueellisen laajennuksen suhteesta PeL 21 § omaisuuden suojaan todetaan seuraavaa:

1. Maanpuolustusta on pidettävä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä ja painavana yhteiskunnallisena tarpeena.¹⁰¹
2. Ehdotettu rajoitus perustuisi laintasoiseen säännökseen.¹⁰²
3. Sääntelyn oikeasuhtaisuutta turvaisivat MRL maanomistajaa suojaavat kohtuullisuusäännökset.¹⁰³
4. Maanomistajan kannalta kohtuuttomiin rajoituksiin on kytketty julkisyhteisön lunastusvelvollisuus.¹⁰⁴

⁹⁸ Ekroos – Majamaa 2018, s. 175.

⁹⁹ Ranta 2020, s. 246.

¹⁰⁰ PeVL 38/1998 vp. s. 5–6.

¹⁰¹ HE 253/2018 vp. s. 62

¹⁰² HE 253/2018 vp. s. 62

¹⁰³ HE 253/2018 vp. s. 62

¹⁰⁴ HE 253/2018 vp. s. 62

5. Kaava-asian käsittelyn yhteydessä alueen omistaja voi lausua käsityksensä määräyksen sisällöstä ja kaavaratkaisuun voidaan hakea valittamalla muutosta.¹⁰⁵

Lainsäätäjä viittaa näillä perusteluillaan perustuslakivaliokunnan luomiin¹⁰⁶ yleisiin perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin (1. painava yhteiskunnallinen tarve, 2. eduskunnan säätämä laki, 3. rajoituksen tulee olla suhteellisuusvaatimuksen mukainen, 4. rajoitus ei saa olla kohtuuton ja 5. rajoituksen kohteella tulee olla tarvittavat oikeussuojakeinot käytettävissään).

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa MRL 33 § 1 mom. rakentamisrajoituksen alueelliseen laajennukseen johtaneesta hallituksen esityksestä todetaan seuraavaa: ”Hallituksen esityksessä on varsin laajat ja asianmukaiset säätämistäjärjestysperustelut. Perustuslakivaliokunta tarkastelee seuraavassa vain kiinteistöhankintojen luvanvaraisuutta koskevaa lakiehdotusta”.¹⁰⁷ Perustuslakivaliokunta ei siis ota kantaa MRL 33 § rakentamisrajoituksen alueelliseen laajennukseen, eikä edes viittaa aiempiin lausuntoihinsa ko. kysymyksen osalta, vaan tyytyy epäsuorasti toteamaan, että hallituksen esityksessä niihin on jo viitattu.

Mielestäni tällainen maanomistajan omistusoikeuteen merkittävästi puuttuva lakiehdotus olisi ansainnut ainakin perustuslakivaliokunnalta syvällisempää pohdintaa tai edes viittausta omiin aiempiin lausuntoihinsa. Toisaalta valiokunnan vaikeneminen kuvastaa hyvin jo aiemmin mainittua omaisuuden suojan (ja sen rajoittamisen) historiallista ulottuvuutta, johon kuuluu, että omaisuuden suojan rajoittamisen edellytykset on jossain määrin lyöty lukkoon jo viime vuosituhaten oikeustieteellisessä tutkimuksessa, johon myös perustuslakivaliokunta on aiemmissa lausunnoissaan tukeutunut. Nyt kyseessä olevassa tapauksessa perustuslakivaliokunta tyytyy siihen, että hallituksen esityksessä viitataan perustuslakivaliokunnan 1990-luvulla kehittämiin perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin ja toteaa itse tämän viittauksen olevan ”laaja ja asianmukainen säätämistäjärjestysperustelu.”

Perustuslakivaliokunta olisi voinut kirjoittaa auki arvopunnintansa, jossa otetaan kantaa siihen, onko maanpuolustus painavampi arvo kuin omaisuuden suoja. Erityisesti kysymys on uskoakseni ajankohtainen muualla kuin rajavyöhykkeillä. Rajavyöhykkeen merkitys maanpuolustukselle on helpompi sisäistää kuin tilanne, jossa EP-alue sijaitsee syvällä sisämaassa ja aluetta käytetään (ainakin näennäisesti) pääasiassa ampuma- ja harjoitusalueena varusmiesten koulutukseen. Tällaisen sisämaan alueen maanomistajan voi olla vaikeaa hyväksyä

¹⁰⁵ HE 253/2018 vp. s. 62.

¹⁰⁶ PeVM 25/1994 vp. s. 4–5

¹⁰⁷ PeVL 57/2018 vp. s. 2.

maakuntakaavasta johtuva rakentamisrajoitus. Olisikin hyvä, kun hallituksen esityksessä tuotaisiin laajoja ja kattavia perusteluja juuri tällaisia tilanteita silmällä pitäen.

Eduskunta hyväksyi lakiehdotuksen ja se tuli voimaan 1.1.2020. Eduskunta kuitenkin edellytti, että puolustusministeriö antaa puolustusvaliokunnalle selvityksen vuoden 2021 loppuun mennessä uuden sääntelyn toimivuudesta kansallisen turvallisuuden huomioimisessa alueiden käytössä ja kiinteistöomistuksissa.¹⁰⁸ Tätä kirjoittaessa tuota selvitystä ei ole vielä saatavilla.

MRL 33 § 1 mom. nojalla voimassa oleva rakentamisrajoitus on maanomistajan omistusoikeutta erittäin merkittävästi rajoittava elementti. Maanomistaja, jonka maa-alue kaavoitetaan maakuntakaavoituksessa EP-alueeksi, kärsii tästä rakentamisrajoituksesta ja tosiasiallinen maankäyttö voi muuttua käytännössä epämieliseksi. Kompensaationa rakennusluvan epäamisestä maanomistaja toki saa rahallisen korvauksen, jonka tulee täyden korvauksen periaatteen mukaisesti olla omaisuuden korkeinta käypää hintaa vastaava täysi korvaus. Lainsäätäjän mukaan MRL 33 § on perusoikeuksien yleisten rajoittamisedellytysten puitteissa sallittuna pidetty, ja maanomistajan tulee sietää rakentamisrajoitusta tai alistua pakkolunastusmenettelyyn, jossa hän saa rahallisen korvauksen rakentamisrajoituksesta.

2.8 Perusrakentamisoikeus

Perusrakentamisoikeus (tai perusrakennusoikeus) on monimerkityksinen termi, jota ei ole määritelty lakitekstissä.¹⁰⁹ Perusrakentamisoikeudesta on käyty keskustelua yleisesti omaisuuden suojan yhteydessä ja pääpiirteittäin sillä onkin tarkoitettu omaisuuden suojaan sisältyvää sellaista maanomistajan tietynasteista vähimmäismahdollisuutta käyttää maataan rakentamiseen, jota julkinen valta ei korvauksetta voi rajoittaa.¹¹⁰ Perusrakentamisoikeudellinen keskustelu on kytkeytynyt perustuslaillisen omaisuuden suojan sisältöön sekä maanomistajan valtiosääntöoikeudelliseen asemaan.¹¹¹ Tapio Määtän mukaan perusrakentamisoikeudesta käyty keskustelu on osin oikeuspoliittisia päämääriä palvelevaa keskustelua omaisuuden suojan sisällöstä.¹¹² Pääosin perusrakentamisoikeutta koskeva keskustelu on

¹⁰⁸ EV 268/2018 vp. s. 1.

¹⁰⁹ Hyvönen 1988, s. 60.

¹¹⁰ Häkkänen 2016, s. 20.

¹¹¹ Hovila 2009, s. 178.

¹¹² Määttä 1999, s. 274.

käyty jo 1960–1990-luvuilla oikeustieteilijöiden kesken,¹¹³ mutta osin sitä on jatkettu ympäristöoikeudellisessa väitöskirjatutkimuksessa myös viime aikoina. Suurimmaksi osaksi nykyaikainen keskustelu on kuitenkin tyytynyt kokoamaan ja vetämään yhteen vanhemman keskustelun hedelmiä.

Perusrakentamisoikeuden sisällöstä ja jopa sen olemassaolosta on esitetty hyvin erisuuntaisia mielipiteitä. Veikko O. Hyvönen on tutkimuksessaan kannattanut perusrakennusoikeuden olemassaoloa toteamalla mm. että ”perusrakentamisoikeus on oikeus rakentamiskelpoisen maan tavanomaiseen, kohtuulliseen ja järkevään hyväksi käyttämiseen rakentamistarkoitukseen.”¹¹⁴ Hyvösen mukaan perusrakentamisoikeus kuvaa niiden säännösten kokonaisuutta, jotka liittyvät maanomistajan perustuslain omaisuudensuojaa nauttivaan rakentamisvapauteen. Myös Kalevi Laaksonen on kannattanut perusrakentamisoikeuden olemassaoloa vertaamalla sitä jokamiehenoikeuteen. Laaksonen mukaan perusrakentamisoikeus on valtiosääntöoikeudellinen apukäsite, ja sen vuoksi siitä ei ole mainintaa lakitekstissä. Perusrakentamisoikeus on faktisesti tunnustettu ja olemassa samalla tavalla kuin jokamiehenoikeudet, joista ei myöskään ole mainintaa kirjoitetussa laissa.¹¹⁵ Laaksonen arvioi MRL voimaantulon kynnyksellä tehdyssä tutkimuksessaan, että ”yhdessä muiden säännösten kanssa (tuleva MRL sääntely) näyttäisi siltä, että perusrakentamisoikeuden käyttömahdollisuudet tultaisiin supistamaan minimiin.”¹¹⁶ Laaksonen ei siis kiistä perusrakentamisoikeuden olemassaoloa tulevaisuudessakaan, vaan ainoastaan toteaa, että tuleva MRL supistaa sen käyttöalan minimiin.

Niin edelleen MRL voimaantulon kynnyksellä julkaistussa Tapio Määtän tutkimuksessa otetaan kantaa perusrakennusoikeuden sisältöön ja olemassaoloon. Määttä toteaa, että valtiosääntöoikeudessa tai perustuslakivaliokunnan käytännössä omaisuudensuojasta ei ole katsottu seuraavan erityistä suojaa perusrakentamisoikeudelle.¹¹⁷ Määtän mukaan valtiosääntöoikeudellisessa kirjallisuudessa perusrakentamisoikeuden käsitteeseen ei juurikaan viitata, ja silloinkin kun viitataan, näkökulma on lähinnä koko ajatuksen kyseenalaistaminen.¹¹⁸ Myöskään rakennuslain uudistuksen yhteydessä (uudistus rakennuslaista MRL:ksi) ei otettu kantaa perusrakennusoikeuteen.¹¹⁹ Yhteenvetona Määttä toteaa, että ei ole perusteltua

¹¹³ Häkkänen 2016, s. 20.

¹¹⁴ Hyvönen 1988, s. 60.

¹¹⁵ Laaksonen 1998, s. 204–205.

¹¹⁶ Laaksonen 1998, s. 205, viite 298.

¹¹⁷ Määttä 1999, s. 274.

¹¹⁸ Määttä 1999, s. 274, viite 123.

¹¹⁹ Määttä 1999, s. 275.

käyttää käsitettä perusrakentamisoikeus kuvaamaan maaomaisuuden omistajan oikeudellista asemaa. Myös omaisuudensuojan näkökulmasta ajatus perusrakentamisoikeudesta erityistä suojaa nauttivana käyttömahdollisuutena on vailla perusteita.¹²⁰

Tuoreemmassa tutkimuksessa perusrakentamisoikeuteen ovat ottaneet kantaa ainakin Martti Häkkänen sekä Ilari Hovila. Häkkänen toteaa, että ”sikäli kuin tutkimuksen perusteella voidaan voimassa olevan oikeuden kannaksi esittää tietynasteisen ”vähimmäiskäyttömahdollisuuden” olemassaolo, voidaan tätä toki nimittää *niin haluttaessa* ”perusrakennusoikeudeksi.””¹²¹ Häkkänen kuitenkin huomauttaa, että käsite näin muodostettaessa perustuu normien analysointiin, ei omistusoikeuden olemukseen.¹²² Häkkäsen kanta vaikuttaakin olevan se, että mikäli oikeuslähteistä on löydettävissä jokin maanomistajalle kuuluva vähimmäiskäyttömahdollisuus, voidaan tätä mahdollisuutta nimittää esim. perusrakennusoikeudeksi. Tällöin käsite perustuisi voimassa olevien normien tulkintaan ja analysointiin. Häkkänen ei kuitenkaan ota kantaa siihen, onko tällaisia normeja (ja niiden myötä perusrakennusoikeutta) hänen mielestään olemassa vai ei. Hovila toteaa yhteenvedonomaaisesti, että perusrakennusoikeuden merkitys on vähentynyt, mutta samaan aikaan maanomistajan oikeusturva on parantunut MRL järjestelmään siirryttäessä.¹²³

Epäilemättä ajatus luonnonoikeusmaisesta perusrakentamisoikeudesta, joka kuuluu maanomistusoikeuteen elimellisenä osana, on nykyajan maailmassa vaikeasti perusteltavissa oleva. Mikäli perusrakennusoikeus nähtäisiin omaisuudensuojan osana, olisi se suoraan perustuslain nojalla suojattua. Maanomistajalla olisi lähtökohtainen oikeus rakentaa omistamalleen maa-alueelle, ja rakentamisen rajoittaminen olisi poikkeus sääntöön. Jos perusrakentamisoikeus nähtäisiin Laaksosen kuvailemana jokamiehenoikeuden tapaisena faktisesti tunnustettuna valtiosääntöoikeudellisena apukäsitteenä, niin miten maanomistaja voisi vedota tähän oikeuteensa tuomioistuimessa? Perusrakennusoikeutta (kuten jokamiehenoikeuksiakaan) ei ole mainittu lakitekstissä. Maanomistajan epäilemättä olisi vaikeaa päästä tuomioistuimessa oikeuksiinsa vetoamalla perusrakentamisoikeuteen.

Määttä toteaa siitä, että valtiosääntöoikeudellinen omaisuudensuoja ei anna erityistä suojaa hajaluontoiselle rakentamiselle¹²⁴, pitää epäilemättä paikkaansa. Mikäli perusrakentamisoikeus ajateltaisiin osaksi omaisuudensuojaa, niin tällöin tosiasiallisesti laajennettaisiin

¹²⁰ Määttä 1999, s. 276–279.

¹²¹ Häkkänen 2016, s. 20.

¹²² Häkkänen 2016, s. 20, viite 11.

¹²³ Hovila 2009, s. 179.

¹²⁴ Määttä 1999, s. 279.

omaisuudensuoja koskemaan hyvinkin ”pikkutarkkaa” rakentamisen sääntelyä tietuentyyppeillä maa-alueilla.

Ylimpien oikeusasteiden ratkaisukäytäntö perusrakentamisoikeuden osalta on ollut jossain määrin ristiriitaista. KKO:n ratkaisussa 2014:103 oli kyse tapauksesta, jossa kiinteistöstä oli aiemmin erotettu lohkomalla kolme määräalaa vapaa-ajan rakennuspaikoiksi. Sittenkin maanomistaja olisi halunnut lohkoa määräalan rakennuspaikaksi siten, että kiinteistölle koko tilan alueelle myönnetyllä rakennusluvalla rakennettu talousrakennus kuului määräalaan. Kaupunki vastusti tätä jälkimmäistä lohkomista. Myös KKO asettui kaupungin kannalle ja katsoi, ettei lohkomiselle ollut edellytyksiä. Ratkaisun perusteluissa KKO tosin lausuu, että lohkiinteistö muodostaa rakentamiskelpoisen kiinteistön, jolla on niin sanottu perusrakennusoikeus.¹²⁵ Tässä tapauksessa ylin oikeusaste asettui perusrakennusoikeuden olemassaolon kannalle.

Vuotta myöhemmin KHO antoi kaksi perättäistä ratkaisua, KHO 2015:914 ja KHO 2015:915, joiden perusteluissa todetaan identtisesti että ”osaltaan rakennuslain (370/1958) 123 d §:ään perustunut perusrakennusoikeuskin poistettiin muutettaessa mainittua säännöstä 1.1.1997 lukien (1097/1996).”¹²⁶ Näillä ratkaisuilla KHO lausuu vastaansanomattomasti julki sen, että vanhan lain aikana tällainen perusrakennusoikeus on voinut olla vahvemmin olemassa, mutta rakennuslain muutoksen jälkeen (ja myös MRL aikakaudella) perusrakennusoikeus on poistettu lainsäädännöstä.

Tämän tutkielman valossa on mielestäni jotakuinkin selvää, että maanomistukseen ei kuulu elimellisenä osana perusrakentamisoikeutta. Valtion- ja maakuntien tasoisella alueidenkäytön suunnittelulla voidaan saattaa alueita sellaisten käyttötarkoitusten piiriin, jotka voivat tosiasiallisesti rajoittaa yksityisen maanomistajan maanomistusoikeutta, ja yksi tällainen rajoitusten muoto voi olla rakentamisen tosiasiallinen estyminen. Tällaisia tilanteita varten maanomistajalla on oikeus saada tavanomaisen, kohtuullisen ja järkevän hyväksi käyttämisen estymisen johdosta täysi korvaus lunastusmenettelyn kautta. Tällä en kuitenkaan halua kiistää sitä, etteikö erinäisten maanomistajalle kuuluvien oikeuksien summaa voitaisi tarvittaessa nimittää perusrakentamisoikeudeksi, mikäli tiettyjä oikeuksia halutaan niputtaa jonkin yläkäsitteen alle. Tällä käsitteellä ei kuitenkaan voi olla itsenäistä merkitystä esim. tuomioistuimissa, vaan kyse on enemmänkin erinäisten ”oikeuksien kimpun” helpommasta

¹²⁵ KKO 2014:103, perustelut, kohta 15.

¹²⁶ KHO 2015:914, KHO 2015:915

hahmottamisesta, kuten on tilanne myös jokamiehenoikeuksien kohdalla. En edellisellä kiistä jokamiehenoikeuksien olemassaoloa, vaan ainoastaan tuon esiin sen, että jokamiehen-oikeus -käsitteenä niputtaa useita oikeuksia ja velvollisuuksia kätevästi yhteen tavalla, josta on helppoa olla yhtä mieltä. Myös oikeuskäytäntö tukee näkemystäni todetessaan suoraan, että perusrakennusoikeus on poistettu lainsäädännöstä.

3. MAANKÄYTÖN SUUNNITTELU

3.1 Pääpiirteet

Laajassa merkityksessä ympäristönkäytön suunnittelulla voidaan tarkoittaa kaikkea ympäristönkäyttöön liittyvää ennakkollista toimintaa. Näkökulma ympäristönkäytön suunnitteluun voi olla taloudellinen, toiminnallinen tai fyysistä ympäristöä koskeva. Tämän tutkielman kannalta ympäristönkäytön suunnittelu ymmärretään rajoitetusti koskemaan fyysisen ympäristön suunnittelua. Fyysisen ympäristön suunnittelua voidaan kutsua maankäytön- tai alueidenkäytön suunnitteluksi.¹²⁷ Edelleen täsmennettäessä tutkielman näkökulmaa, voidaan sanoa sen keskittyvän MRL mukaiseen kaavoitukseen. Maankäytön suunnittelu voidaan ymmärtää suppeammaksi kuin alueidenkäytön suunnittelu siten, että kaavoitus kuuluu juuri maankäytön suunnittelun alle.¹²⁸

Suomalainen ympäristönkäytön suunnittelu voidaan jakaa MRL mukaiseen yleiseen alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään, ja toisaalta erityiseen ympäristön suunnitteluun, joka perustuu esim. luonnonsuojelulain (1096/1996), metsälain (1093/1996) tai jätelain (646/2011) sääntelyyn.¹²⁹ Tämän tutkielman näkökulma on edellä kuvatun tavoin MRL säännellyssä yleisessä alueidenkäytön suunnittelussa. Tarkemmin alueidenkäytön suunnittelussa, ja edelleen tarkentaen maankäytön suunnittelussa, eli kaavoituksessa.

Maankäyttö- ja rakennuslain ensimmäisessä luvussa on varsin kattavasti tuotu esiin ne tavoitteet, joihin MRL mukaisella suunnittelulla pyritään. MRL 1 § mukaan lain yleinen tavoite on:

järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävää kehitystä.

Koko yleisiä säännöksiä sisältävä ensimmäinen luku on keskeinen lain soveltamisen kannalta. Kyseisessä luvussa määritellään lain tarkoitus, keskeiset tavoitteet ja keinot

¹²⁷ Ekroos 2013, s. 387.

¹²⁸ Ekroos 2013, s. 387.

¹²⁹ Ekroos 2013, s. 387.

tavoitteiden saavuttamiseksi.¹³⁰ Tavoitesäännöksen keskeinen merkitys lain soveltamisessa liittyy ympäristöoikeudellisten pulmien arvosidonnaisuuteen. Arvojen välisessä punninnassa apua tulkintaan voidaan hakea MRL tavoitteista. Maankäytön suunnittelussa erisuuntaisia arvoja joudutaan sovittamaan yhteen. Myös tässä punninnassa voidaan johdatusta hakea MRL tavoitteista. Maankäytön suunnittelulla ohjataan alueiden käyttöä ja mikäli toimenpide tai käyttö on suunnitelman vastainen, se voidaan kieltää tai siihen ei anneta lupaa. Kun maankäytön suunnittelussa osoitetaan eri toimintojen aluevaraukset, kuten EP-alue Puolustusvoimille, tässä osoittamisessa päätöstä koskevalla harkinnalla on keskeinen merkitys.¹³¹ Harkintaa ohjaavina MRL tavoitesäännökset ovat tärkeässä roolissa.

MRL 1 § yleisiä tavoitteita täydentävä säännös on MRL 5 § säännös alueiden käytön suunnittelun tavoitteista. Ko. säännöksen mukaan alueiden käytön suunnittelun tavoitteena on vuorovaikutteiseen suunnitteluun ja riittävään vaikutusten arviointiin perustuen edistää mm. turvallisen, terveellisen, viihtyisän, sosiaalisesti toimivan ja eri väestöryhmien, kuten lasten, vanhusten ja vammaisten, tarpeet tyydyttävän elin- ja toimintaympäristön luomista. Molemmat tavoitesäännökset, niin MRL 1 § yleissäännös, kuin MRL 5 § alueiden käytön tavoitesäännös, tulee ottaa huomioon maankäytön suunnittelussa, eli kaavoituksessa.

Rakennuslainsäädännössä on jo 1900-luvun alkupuoliskolta alkaen käytetty laajaan harkintavallan käyttöön johtanutta avointa ja joustavaa kirjoitustapaa. Sama tapa jatkuu myös tämän päivän MRL sääntelyssä. MRL sääntely painottaa suunnittelun kokonaisprosessin merkitystä ja vuorovaikutteista suunnittelua, jonka edetessä neuvottelujärjestelmän ja vuorovaikutuksen avulla syntyy eri intressien yhtensovittamisen lopputuloksena kaavaratkaisu.¹³²

3.2 Kaavoitus

Maankäytön suunnittelujärjestelmä rakentuu Suomessa ylhäältä alaspäin siten, että ylimmällä tasolla ovat alemman tasoista suunnittelua ohjaavat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Seuraava suunnittelutaso on maakunta. Maakunnan tasolla alueidenkäytön suunnittelun väline on maakuntakaava, jolla pyritään ohjaamaan yleispiirteisesti alueidenkäyttöä maakunnassa. Seuraavalla suunnittelutasolla siirrytään kunnalliseen suunnitteluun. Kuntatasolla suunnittelun muotoja on kaksi, yleiskaava ja asemakaava. Yleiskaava on yleispiirteinen

¹³⁰ Jääskeläinen – Syrjänen 2010, s. 102.

¹³¹ Jääskeläinen – Syrjänen 2010, s. 42.

¹³² Jääskeläinen – Syrjänen 2010, s. 47.

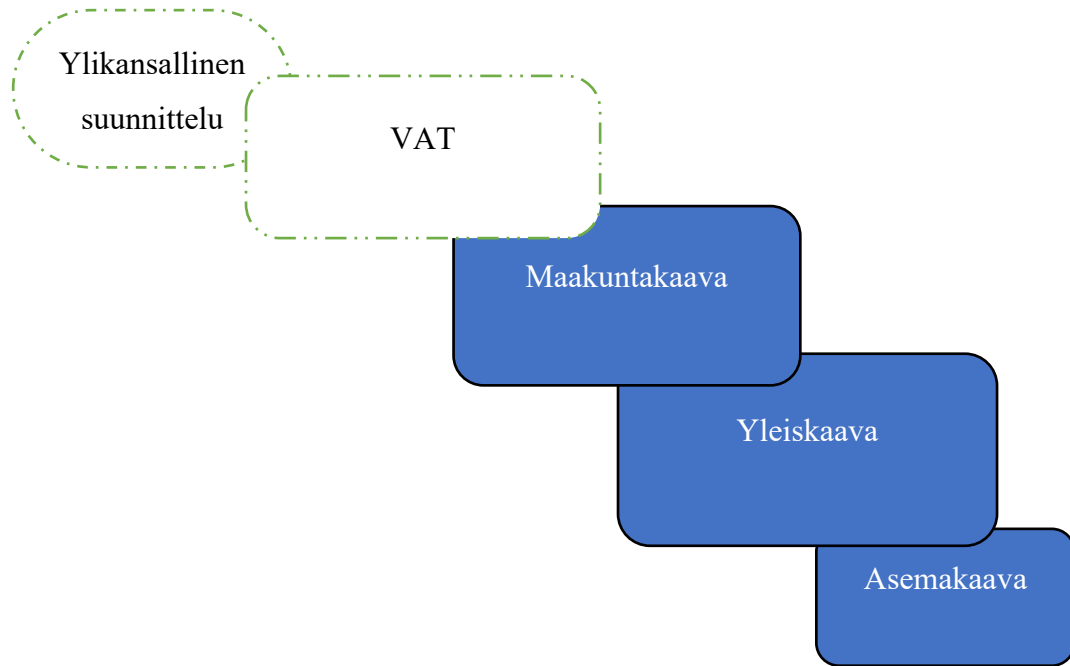
maankäytön suunnitelma tietyllä alueella ja asemakaava on yksityiskohtaisemmin maankäyttöä ohjaava suunnitelma.¹³³ Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän yleiskuvaus löytyy MRL 4 §, jonka mukaan:

Kunnan alueiden käytön järjestämiseksi ja ohjaamiseksi laaditaan yleiskaavoja ja asemakaavoja. Yleiskaavassa osoitetaan alueiden käytön pääpiirteet kunnassa. Asemakaavassa osoitetaan kunnan osa-alueen käytön ja rakentamisen järjestäminen. Maakuntakaava sisältää yleispiirteisen suunnitelman alueiden käytöstä maakunnassa tai sen osa-alueella. Valtioneuvosto voi hyväksyä alueiden käyttöä ja aluerakennetta koskevia valtakunnallisia tavoitteita.

Erityinen huomattava seikka on se, että vaikka valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet yleensä mainitaan alueidenkäytön suunnittelun ylimmäksi tasoksi, todellisuudessa niitäkin hierarkkisesti ylempänä on ylikansallista ympäristönkäytön suunnittelun sääntelyä. Ylikansallisen tason suunnittelu tulee voimakkaasti esiin eräillä ympäristönkäytön sektoreilla. Tällainen on esim. alueittain merkityksellinen Natura 2000 -verkosto. Tämän verkoston vaikutuksista säännellään mm. luonnonsuojelulain 10-luvussa. Natura 2000 on ylikansallista sääntelyä, joka vaikuttaa voimakkaastikin maanomistajan oikeuksiin.¹³⁴

¹³³ Ekroos 2013, s. 397. Samoin Suomen ympäristö 1/2014, s. 16.

¹³⁴ Ekroos 2013, s. 412.



Kuvio 1. Kaavoitus Suomessa on hierarkkinen järjestelmä, jossa ylempi ohjaa sisällöllisesti alempaa. Kuvion siniset laatikot ovat varsinaisia kaavoja, jotka esitetään kartalla. Valkoiset ovat yleispiirteisempiä suunnitelmia, jotka usein esitetään karttojen sijaan sanallisesti.

Lakimuutoksella 467/2019 Maankäyttö- ja rakennuslakiin lisättiin uusi 4 a §. Kyseinen lainkohta on otsikoitu *Kansallinen turvallisuus alueidenkäytössä* ja siinä säädetään:

alueidenkäytön suunnittelussa on turvattava maanpuolustuksen, rajaturvallisuuden ja rajavalvonnan – edellyttämät kehittämistarpeet ja varmistettava, ettei niistä vastaavien tahojen toimintamahdollisuuksia heikennetä.

Kyseistä lainmuutosta koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että tämä pykälä on tarkoitettu otettavaksi huomioon kaikessa kaavoituksessa.¹³⁵ Pykälän tarkoituksena on korostaa tarvetta ennakkollisesti ottaa huomioon kaavoituksessa kansallisen turvallisuuden turvaamiseen tarvittavien alueiden kehittämismahdollisuudet, sekä estää alueidenkäytöllä pykälässä mainittujen toimintamahdollisuuksien heikentäminen. Lainkohta velvoittaa kaavoitusviranomaista selvittämään MRL 9 § mukaisesti yhteistyössä asianomaisten erityisviranomaisten kanssa laadittavan kaavan vaikutukset kansalliseen turvallisuuteen.¹³⁶ Edelleen HE:ssä todetaan, että MRL 4 a § sääntely on kattavampaa ja sitovampaa kuin VAT sisältyvä

¹³⁵ HE 253/2018 vp. s. 45.

¹³⁶ HE 253/2018 vp. s. 45.

kokonaisturvallisuutta koskeva tavoite.¹³⁷ Lainmuutoksella on tuotu kaikkiin kaavahierarkian tasoihin vaikuttava kaavoitusviranomaista velvoittava säännös. Sen lisäksi, että kaavoitusviranomaisen on huomioitava MRL 1 § ja 5 § mukaiset yleiset- ja alueiden käytön suunnittelun tavoitteet, on sen varmistettava myös MRL 4 a § velvoittamien seikkojen turvaaminen alueidenkäytön suunnittelussa.

3.2.1 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Vanhan rakennuslain kumonneella maankäyttö- ja rakennuslailla tuotiin täysin uuden tyyppinen instrumentti valtakunnan tasoiseen alueidenkäytön suunnitteluun ja ohjaukseen. Tämä instrumentti on MRL 3 luvussa säädelty *valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet*.¹³⁸ Valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla valtioneuvosto MRL 22 § 1 mom. mukaisesti linjaa valtakunnallisesti merkittäviä alueidenkäytön kysymyksiä, jotka on tarpeen ottaa huomioon kaikessa alueiden käytössä ja suunnittelussa ympäri Suomea.¹³⁹ MRL 22 § 2 mom. otetaan kantaa siihen, että annettaessa valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita on otettava huomioon jo edellä mainitut alueidenkäytön suunnittelun yleiset ja erityiset tavoitteet (MRL 1 §, 4a §, 5 §).¹⁴⁰

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat nimensä mukaisesti valtion näkökulmasta tarpeelliseksi katsottuja tavoitteita, jotka MRL 24 § mukaisesti on otettava huomioon valtion viranomaisten toiminnassa, maakunnan suunnittelussa ja myös suoraan kuntien yleis- ja asemakaavoituksessa. VAT keskeinen tehtävä on varmistaa valtakunnallisesti merkittävien asioiden toteutuminen maakuntien suunnittelussa, kuntakaavoituksessa ja valtion viranomaisten toiminnassa. Maakuntakaavassa tavoitteet saavat maakunnallisen ja seudullisen tulkinnan ja ratkaisun ja vastaavasti yleiskaavassa tavoitteet sovitetaan osaksi kunnan alueidenkäytön yleispiirteistä järjestämistä. Valtion viranomaisen valvoo alustusmenettelyssä, että VAT on otettu huomioon ja että maakuntakaavan sisältövaatimukset on maakuntakaavassa

¹³⁷ HE 253/2018 vp. s. 32. Ks. VAT 2017, s. 7: ”Otetaan huomioon yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden tarpeet, erityisesti maanpuolustuksen ja rajavalvonnan tarpeet ja turvataan niille riittävät alueelliset kehittämisedellytykset ja toimintamahdollisuudet.”

¹³⁸ Ekroos 2013, s. 412.

¹³⁹ Suomen ympäristö 1/2014, s. 18.

¹⁴⁰ Heinilä – Wähä 2013, s. 5.

täytetty.¹⁴¹ Valtakunnallisilla alueidenkäytön tavoitteilla linjataan maamme alueidenkäyttöä pitkälle tulevaisuuteen.¹⁴²

MRL 23 §: ”Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet valmistellaan ympäristöministeriössä yhteistyössä niiden muiden ministeriöiden, maakuntien liittojen ja muiden viranomaisten ja tahojen kanssa, joita asia koskee.” Valmistelu tapahtuu siis ministeriössä virkatyönä.¹⁴³ Yleinen poliittinen tilanne omalta osaltaan toki vaikuttaa päätöksen hetkellä tärkeinä pidettyihin arvoihin, ja siten myös VAT muodostumiseen. Ympäristöoikeus on erisuuntaisten arvojen yhteensovittamista. MRL 198 § mukaan valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista annetaan julkipanon jälkeen.

Varsinaisesti valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet konkretisoituvat hierarkkisesti alemman asteisessa alueidenkäytön suunnittelussa. VAT ovat sanallisia, ja ne on tarkoitettu konkretisoituvaksi esimerkiksi eri maankäyttömuotoja koskeviksi varauksiksi, kuten EP-alueeksi, maakunta- ja kuntatason kaavoissa. Kiinteimmin VAT on yhteydessä maakuntakaavoitukseen.¹⁴⁴

Ensimmäiset VAT valtioneuvosto antoi 30.11.2000 ja niitä tarkistettiin valtioneuvoston päätöksellä 13.11.2008. 14.12.2017 valtioneuvosto korvasi vanhat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet päätöksellään uusista valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista. Vuoden 2017 VAT ovat edelleen voimassa.¹⁴⁵ VAT ensimmäiset kaksi lukua ovat yleisten tavoitteiden taustalla vaikuttavien arvojen ja lähtökohtien julkituomista. Lähtökohtia ja tausta-arvoja ovat vähähiilinen yhteiskunta,¹⁴⁶ luonnon monimuotoisuus ja kulttuuriympäristön kestävä käyttö,¹⁴⁷ elinkeinojen uudistumisen mahdollistaminen esim. digitalisoinnilla¹⁴⁸ ja kaupungistumisen luomien mahdollisuuksien ja haasteiden tunnistaminen.¹⁴⁹ Jokaisessa yksittäisessä tavoitteessa on vielä erikseen tuotu esiin juuri kyseisen tavoitteen taustalla vaikuttava tausta ja tuon tavoitteen tarpeellisuus.

¹⁴¹ Jääskeläinen – Syrjänen 2010, s. 190.

¹⁴² Jääskeläinen – Syrjänen 2010, s. 191, VAT s. 1.

¹⁴³ Ks. myös Ekroos – Majamaa 2018, s. 118.

¹⁴⁴ Heinilä – Wähä 2013, s. 5.

¹⁴⁵ VAT 2017, s. 1.

¹⁴⁶ VAT 2017, s. 1.

¹⁴⁷ VAT 2017, s. 1.

¹⁴⁸ VAT 2017, s. 2.

¹⁴⁹ VAT 2017, s. 2.

Luvussa kolme ovat varsinaiset alueidenkäyttötavoitteet, joita ovat:

- toimivat yhdyskunnat ja kestävä liikkuminen (3.1),
- tehokas liikennejärjestelmä (3.2),
- terveellinen ja turvallinen elinympäristö (3.3),
- elinvoimainen luonto- ja kulttuuriympäristö sekä luonnonvarat (3.4),
- uusiutumiskykyinen energiahuolto (3.5).¹⁵⁰

Luvussa neljä arvioidaan em. tavoitteiden keskeisiä vaikutuksia, ja luvussa viisi arvioidaan tavoitteiden oikeusvaikutuksia.

Tämän tutkielman kannalta suurin mielenkiinto kohdistuu tavoitteeseen 3.3 *Terveellinen ja turvallinen elinympäristö*. Kyseisen tavoitteen *tausta* -osiossa sanotaan, että ”kestävän alueidenkäytön yhtenä tehtävänä on ennalta ehkäistä merkittäviä terveys- ja ympäristöhaittoja. Se on välttämätöntä myös talouden kannalta.”¹⁵¹ Uhkiksi mainitaan mm. ilmaston lämpeneminen, sademäärien muutokset, tulvat, sekä sään ääri-ilmiöiden lisääntyminen. Ilmastonmuutokseen liittyvien uhkien lisäksi mainitaan mm. ulkomelu ja tärinä.

Näiden ilmastoon ja ympäristöön liittyvien uhkien ohella tuodaan esiin myös Suomen kokonaisturvallisuus:

Suomen kokonaisturvallisuuden kannalta on keskeistä varmistaa yhteiskunnan toimintakyky ja edistää kansalaisten turvallisuutta ja hyvinvointia. Alueidenkäytössä on tarpeen varmistaa valtakunnan kokonaisturvallisuuden edellytykset, kuten maanpuolustuksen, rajavalvonnan, pelastustoimen ja huoltovarmuuden tarpeet. Puolustusvoimien toiminnoille on luonteenomaista se, että niiden vaikutukset ulottuvat käytössä olevien alueiden ulkopuolelle. Toimintaedellytysten turvaamiseksi alueidenkäytössä onkin tarpeen kiinnittää erityistä huomiota niihin alueidenkäytön rajoitteisiin, joita puolustusvoimien ja rajavalvonnan toiminnasta ja kehittämisestä aiheutuu.¹⁵²

Tämä tausta-ajatus on mielestäni luonteeltaan velvoittava. Tätä velvoittavuutta kuvaa käytetty sanavalinta: alueidenkäytössä *on tarpeen* varmistaa... Kaavanlaatijalla on siis velvollisuus varmistaa valtakunnan kokonaisturvallisuuden tarpeiden toteutuminen. Taustoituksessa todetaan myös PV:n toiminnoille olevan luonteenomaista se, että niiden vaikutukset

¹⁵⁰ VAT 2017, s. 5–9.

¹⁵¹ VAT 2017, s. 6.

¹⁵² VAT 2017, s. 7.

ulottuvat käytössä olevien alueiden ulkopuolelle. Nähdäkseni tämä asettaa valtakunnan tasoisella sääntelyllä haitan kärsijöille velvollisuuden jossain määrin sietää Puolustusvoimien toiminnasta aiheutuvia haittoja.

Koska valtion viranomaisten tulee MRL mukaan ottaa VAT kaikessa toiminnassa huomioon, asettaa VAT seuraavan velvoitteen kaikille valtion viranomaisille: ”Otetaan huomioon yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden tarpeet, erityisesti maanpuolustuksen ja rajavalvonnan tarpeet ja turvataan niille riittävät alueelliset kehittämisedellytykset ja toimintamahdollisuudet.”¹⁵³ Kaavoittajan valtion viranomaisena tulee siis ottaa huomioon maanpuolustuksen ja rajavalvonnan tarpeet ja turvata niille riittävät alueelliset kehittämisedellytykset ja toimintamahdollisuudet. Tärkeä työkalu tämän velvoittavan tavoitteen toteuttamisessa on maakunta-kaava, joka edelleen velvoittaa kuntatasoista päätöksentekoa mm. kaavoituksen osalta.

Huomionarvoista on se, että valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa tehdään selväksi, ettei niillä ole välittömiä oikeudellisia vaikutuksia yksittäisen rakennusluvan, poikkeamisluvan tai suunnittelutarveratkaisun myöntämisedellytyksiin. Vaikutukset yksittäiseen rakennushankkeeseen ja maankäyttöön muutoinkin välittyvät (kunnallisen) kaavoituksen kautta.

154

3.2.2 Maakunnan suunnittelu

Suhteessa maakunnan suunnitteluun edellä esitellyt VAT ovat velvoittavia, sillä maakunnan suunnittelussa (valtakunnalliset) tavoitteet täsmennetään alueiden käyttöä koskeviksi periaatteiksi ja aluevarauksiksi. Maakunnan suunnittelussa tavoitteet myös sovitetaan yhteen maakunnallisten ja osittain myös paikallisten tavoitteiden kanssa.¹⁵⁵ Vuoden 2017 VAT tämä täsmennetään erittäin selvästi toteamalla, että maakunnan suunnittelussa VAT täsmennetään maakunnallisiksi alueidenkäytön ratkaisuksi ja sovitetaan yhteen maakunnallisten ja paikallisten tavoitteiden kanssa.¹⁵⁶ MRL 24 § 2 mom. mukaan maakunnan suunnittelussa ja muussa alueiden käytön suunnittelussa on huolehdittava valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta siten, että edistetään niiden toteuttamista.

¹⁵³ VAT 2017, s. 7.

¹⁵⁴ VAT 2017, s. 10.

¹⁵⁵ Ekroos – Majamaa 2018, s. 121.

¹⁵⁶ VAT 2017, s. 10.

Maakunnan suunnittelusta säädetään MRL neljännessä luvussa. MRL 25 § ensimmäisen momentin mukaan maakunnan suunnitteluun kuuluvat *maakuntasuunnitelma*, muuta alueiden käytön suunnittelua ohjaava *maakuntakaava* ja *alueellinen kehittämisohjelma*. Kaksi ensimmäistä on MRL mukaista suunnittelua, sillä alueellisesta kehittämisohjelmasta säädetään laissa alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista (7/2014). MRL 25 § 4 mom. mukaan maakuntakaavassa esitetään alueiden käytön ja yhdyskuntarakenteen periaatteet ja osoitetaan maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia alueita. *Aluevarauksia* osoitetaan vain siltä osin ja sillä tarkkuudella kuin alueiden käyttöä koskevien valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden kannalta taikka useamman kuin yhden kunnan alueiden käytön yhteen sovittamiseksi on tarpeen. Aluevaraus on mm. Puolustusvoimien alueeksi osoitettu EP-alue.

Tämän tutkielman kannalta oleellisin maakunnan tasoinen alueidenkäytön suunnittelun työkalu on maakuntakaava. Maakuntakaavassa yksilöidään ja konkretisoidaan valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet maakunnallisiksi periaatteiksi ja aluevarauksiksi. Maakuntakaava on korostuneesti yleispiirteistä alueiden käytön suunnittelua. Yleinen tarkoitus on, että maakuntakaava ei tarpeettomasti rajoita kuntakaavoitukseen kuuluvia ratkaisuja. Usein tämä tarkoittaa sitä, että maakuntakaavaan alueiden käyttömuodot ja sijoittuminen määritellään riittävän väljästi.¹⁵⁷ Maakuntakaavan kaavamerkinnot koostuvat kolmentyyppisistä merkinnöistä. Ensinnäkin maakuntakaavoissa osoitetaan alueiden käytön kehittämisperiaatteet. Toiseksi osoitetaan ympäristökokonaisuudet ja alueiden erityisominaisuudet ja kolmanneksi maakuntakaavassa osoitetaan aluevarauksia.¹⁵⁸

MRL 26 § mukaan maakuntakaavan laatimisesta ja muusta maakunnan suunnittelusta huolehtii kuntayhtymä (*maakunnan liitto*), jossa alueen kuntien on oltava jäseninä. Maakunnan liiton jäsenyys on kunnille pakollista, eli ne eivät voi erota maakunnan liitosta tai vaihtaa maakunnan liiton jäsenyyttä. Maakuntakaavan laatiminen ja muu maakunnan suunnittelu on maakunnan liiton tehtävistä tärkeimpiä.¹⁵⁹ Maakuntakaavan laatiminen tapahtuu siis kuntien yhteistyönä maakunnan liitto -nimisen kuntayhtymän kautta. Maakuntia Suomessa on 18 ja lisäksi Ahvenanmaan maakunta. Maakuntaa laajempien muutostarpeiden ja myös VAT arvioimiseksi maakuntien liitot ovat edelleen muodostaneet vapaaehtoisia suuralueittaisia

¹⁵⁷ Ekroos – Majamaa 2018, s. 132.

¹⁵⁸ Jääskeläinen – Syrjänen 2010, s. 221.

¹⁵⁹ Ekroos – Majamaa 2018, s. 134.

yhteistyöelimiä; Etelä-Suomen, Länsi-Suomen, Itä-Suomen ja Pohjois-Suomen maakuntien liitot ovat muodostaneet neljä allianssia.¹⁶⁰

MRL 27 § asettaa maakunnan liitolle velvollisuuden tarpeellisesta maakuntakaavan laatimisesta ja sen pitämisestä ajan tasalla, sekä sen kehittamisestä. Toisaalta MRL 27 § antaa oikeuden laatia maakuntakaava vaiheittain tai osa-alueittain. Maakuntakaava voidaan siis laatia maakunnan maantieteelliselle osa-alueelle tai siten, että laadittava maakuntakaava käsittää tietyn asiakokonaisuuden, jonka osalta kehitystä pyritään ohjaamaan maakunnallisesti. Oikeusvaikutusten kannalta ei ole merkitystä onko kaava laadittu koko maakunnan alueelle, vai pelkästään tietylle alueelle. Oikeudelliselta luonteeltaan kaikki em. ovat maakuntakaavoja.¹⁶¹

MRL 28 § säädetään niistä oikeudellisista tekijöistä, jotka on maakuntakaavaa laadittaessa otettava huomioon ja mitkä vaatimukset maakuntakaavan tulee täyttää, että se olisi lainmukainen.¹⁶² Lainkohdassa on pitkäkö luettelo asioista, joihin on kiinnitettävä huomiota kaavaa laadittaessa. Tämän tutkielman kannalta mielenkiintoinen on erityisesti 4 momentin maininta siitä, että kaavaa laadittaessa on pidettävä silmällä sitä, ettei maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle aiheudu kohtuutonta haittaa. Maakuntakaavasta voi aiheutua kohtuutonta haittaa lähinnä silloin, kun maanomistajan maista suuri osa joutuu maakuntakaavasta johtuen tosiasialliseen toimenpidekieltoon.¹⁶³ Tosiasiallisesti maanomistajan oikeutta erittäin merkittävästi rajoittava tekijä on edellä 2. luvussa käsitelty MRL 33 §, jonka nojalla mm. PV:n tarkoituksiin osoitetulla alueella (EP-alue) on voimassa rakentamista koskeva rajoitus, jonka aluetta voidaan kaavassa erityisellä määräyksellä laajentaa tai supistaa. EP-alueeksi määrittelemisestä siis aiheutuu maanomistajalle erittäin merkittävää haittaa suoraa lain nojalla.

MRL 29 § mukaisesti maakuntakaava esitetään kartalla ja kaavaan kuuluvat myös kaava-merkinnät ja -määräykset. Maakuntakaava muodostuu siis sellaisesta kartasta tai kartoista, joista alueiden käytön ohjaustarve huomioon ottaen, tarkoituksenmukaisella tavalla ilmenevät kaavaan sisältyvät alueiden käytön periaatteet, tarpeelliset alueet ja kaavan muu sisältö.

¹⁶⁰ Jääskeläinen – Syrjänen 2010, s. 225.

¹⁶¹ Ekroos – Majamaa 2018, s. 136.

¹⁶² Jääskeläinen – Syrjänen 2010, s. 227.

¹⁶³ Jääskeläinen – Syrjänen 2010, s. 240.

(MRA 9 § 1 mom.). YM suosittelee maakuntakaavan esittämistä mittakaavassa 1:100 000–1:250 000, erityisen harvaan asutuilla alueilla voidaan käyttää 1:400 000.¹⁶⁴

3.2.3 Yleiskaava

Kunnan tasoisen alueidenkäytön suunnittelun ylintä tasoa edustaa yleiskaava. Yleiskaavasta säädetään MRL 5 luvussa ja kuntien yhteisestä yleiskaavasta MRL 6 luvussa. Pääsääntö yleiskaavojen osalta on *oikeusvaikutteinen* yleiskaava.¹⁶⁵ Yleiskaava on maankäyttösuunnitelma, jolla osoitetaan alueiden käytön pääpiirteet kunnassa.¹⁶⁶ Tämä tuodaan esiin MRL 35 §:ssä, jonka mukaan yleiskaavan tarkoituksena on kunnan tai sen osan yhdyskuntarakenteen ja maankäytön yleispiirteinen ohjaaminen sekä toimintojen yhteen sovittaminen.

Yleiskaavan päätarkoituksena on kunnan alueidenkäyttötavoitteiden osoittaminen. Nämä tavoitteet konkreettisesti toteutuvat yleiskaavan pohjalta laadittavassa asemakaavassa, jonka laatimista yleiskaava ohjaa.¹⁶⁷ Yleiskaavan tärkeä tehtävä on kunnallisen yhdyskuntarakenteen ja maankäytön yleispiirteinen ohjaaminen, sekä erilaisten toimintojen yhteensovittaminen. Yleiskaavassa esitetyt periaatteet ohjaavat yksityiskohtaista kaavoitusta, rakentamista ja muuta maankäyttöä.¹⁶⁸ Kuten maakuntakaava voidaan laatia osa-alueittain, myös yleiskaava voidaan laatia koskemaan joko kunnan koko aluetta, vaiheittain jotain aluetta, taikka osittain jotain tiettyä osa-aluetta, tai toimintoa. Useimmiten yleiskaava laaditaan koskemaan jotakin kunnan osa-aluetta. Yleisesti tällaista mainitun kaltaista yleiskaavoitusta voidaan kutsua osayleiskaavoitukseksi.¹⁶⁹

Kunnalla ei ole ehdotonta velvollisuutta laatia yleiskaavaa, sillä MRL 36 § mukaan kunnan tulee huolehtia *tarpeellisesta* yleiskaavan laatimisesta. Laatimistarvekynnyksen ylittyminen on riippuvainen alueidenkäytön ohjaustarpeesta. Yleiskaavan hyväksyminen kuuluu MRL 37 § nojalla kunnanvaltuustolle, eikä millään muulla toimielimellä voi milloinkaan olla kompetenssia hyväksyä yleiskaavaa.¹⁷⁰

¹⁶⁴ Jääskeläinen – Syrjänen 2010, s. 242.

¹⁶⁵ Ekroos – Majamaa 2018, s. 184. Myös Koljonen 2020, s. 335.

¹⁶⁶ Koljonen 2020, s. 261.

¹⁶⁷ Koljonen 2020, s. 262.

¹⁶⁸ Ekroos 2012, s. 171.

¹⁶⁹ Ekroos 2012, s. 172.

¹⁷⁰ Ekroos 2012, s. 172.

Yleiskaavassa on maakuntakaava otettava huomioon (MRL 39 § 1. mom.). Maakuntakaavalliset ratkaisut ovat siten pohjana laadittaessa yleiskaavaa. Tämän maakuntakaavan ohjausvaikutuksen avulla VAT suodattuvat maakuntakaavan kautta kunnalliseen alueiden käytön suunnitteluun.¹⁷¹ Kun nykyisissä VAT edellytetään maanpuolustukselle turvattavan riittävät alueelliset kehittämisedellytykset ja toimintamahdollisuudet,¹⁷² sekä maakuntakaavoissa on todella osoitettu EP-aluevarauksia (jotka siis sitovat kunnallista alueidenkäytön suunnittelua mm. yleiskaavoitusta), suodattuu valtioneuvoston tahtotila maanpuolustuksen tarpeitten turvaamisesta aina maakuntakaavan kautta kunnalliseen päätöksentekoon yleiskaavoituksessa. Mikäli maakuntakaavassa on osoitettu PV:n käyttöön EP-alue, tulee kunnan ottaa tämä huomioon yleiskaavoituksessaan, eikä kunta voi kovinkaan merkittävästi poiketa maakuntakaavan aluevarauksesta.

Yleiskaavaan kuuluvat kaavakartta, kaavamerkinnot ja -määräykset. Yleiskaavaan liittyy myös selostus, jossa esitetään kaavan tavoitteiden, eri vaihtoehtojen ja niiden vaikutusten sekä ratkaisujen perusteiden arvioimiseksi tarpeelliset tiedot siten kuin asetuksella tarkemmin säädetään (MRL 40 §). Huomionarvoista on, että yleiskaavakartta, -merkinnot ja -määräykset ovat se osa, jolla on oikeusvaikutuksia. Yleiskaavan selostuksella ei ole suoranaisia oikeusvaikutuksia.¹⁷³ Vaikka pääsääntönä edellä mainitusti on oikeusvaikutteinen yleiskaava, on kunnalla MRL 45 § mukaisesti mahdollisuus laatia oikeusvaikutukseton yleiskaava. Oikeusvaikutuksettomalla yleiskaavalla ei ole esim. asemakaavoitusta tai muuta maankäyttöä ohjaavaa vaikutusta. Kunta voi siis asemakaavoituksessa vapaasti poiketa oikeusvaikutuksettomasta yleiskaavasta.¹⁷⁴

¹⁷¹ Ekroos 2012, s. 173.

¹⁷² VAT 2017, s. 7.

¹⁷³ Ekroos 2012, s. 176.

¹⁷⁴ Ekroos – Majamaa 2018, s. 239–240.

3.2.4 Asemakaava

Kunnallisen tason alueidenkäytön suunnittelun alinta ja yksityiskohtaisinta suunnittelua edustaa maankäyttö- ja rakennuslain 7 luvussa säädelty asemakaavoitus. Asemakaava on kunnan *yksityiskohtaista* järjestämistä, rakentamista ja kehittämistä koskeva suunnitelma.¹⁷⁵ Useimmiten asemakaavalla suunnitellaan tietyn alueen maankäyttö nimenomaan rakentamista varten. Asemakaavalla kuitenkin on mahdollista ohjata myös muuta maankäyttöä kuin rakentamista. Asemakaavoituksen tarkoituksena on ratkaista yksityiskohtaisesti maankäyttöä koskevat kysymykset siten, että aluetta on asemakaavoituksen jälkeen mahdollista käyttää rakentamiseen ja muihin tarkoituksiin.¹⁷⁶ Asemakaava laaditaan koskemaan tiettyä rajattua aluetta kunnassa ja tämä onkin merkittävä erottava tekijä rakennusjärjestykseen. Myös rakennusjärjestys sääntelee rakentamisen järjestämistä kunnassa, mutta se on yleisluontoinen ja voimassa koko kunnan alueella. Asemakaava taas koskee vain tiettyä rajattua aluetta.¹⁷⁷ Ristiriitatilanteessa asemakaava sekä oikeusvaikutteinen yleiskaava ohittavat rakennusjärjestyksen määräykset. (MRL 14 § 4. mom.).

Kuten maakunta- ja yleiskaava, myös asemakaava voidaan laatia vaiheittain (MRL 50 § 2. mom.). Asemakaava muodostuu kartalle piirretystä maankäyttösuunnitelmasta, kaavamerkintöjen sanallisista selityksistä sekä asemakaavakartalle kirjoitetuista kaavamääräyksistä. Asemakaavankin liittyy selostus, mutta selostus ei ole asemakaavan osa, eikä asemakaavan noudattamisvelvollisuus koske kaavaselostusta.¹⁷⁸ Yleiskaavasta poikkeavasti asemakaavan hyväksymistä koskeva päätösvalta voidaan siirtää kunnanvaltuustolta kunnanhallitukselle tai lautakunnalle (MRL 52 §).

Asemakaavaa laadittaessa on maakuntakaava ja oikeusvaikutteinen yleiskaava otettava huomioon (MRL 54 § 1. mom.). Näiden ylempien kaavatasojen kautta VAT välittyy myös asemakaavoitukseen, kuten yleiskaavaankin. Maakuntakaavassa ja yleiskaavassa tehty EP-aluevaraus on siis otettava huomioon myös asemaakaavaa laadittaessa, eikä siitä voida kunnan omalla päätöksellä poiketa. Asemakaava voikin olla yksi niistä väylistä, joiden kautta hyvin kaukana yksittäisestä maanomistajasta tehty päätös vaikuttaa merkittävästikin maanomistajan oikeuksiin.

¹⁷⁵ Ekroos – Majamaa 2018, s. 253

¹⁷⁶ Ekroos 2013, s. 497.

¹⁷⁷ Koljonen 2020, s. 344.

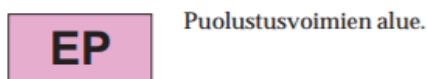
¹⁷⁸ Koljonen 2020, s. 345.

3.3 Aluevaraukset

Aluevaraukset ovat kaavoittajan työkalupakista löytyviä keinoja erilaisten alueidenkäytön tarpeiden osoittamiseksi kaavassa. Kun jokin alue on esim. maakuntakaavassa osoitettu jokikin aluevaraus -alueeksi, tulee kunnantasoisessa alueidenkäytön suunnittelussa kunnioittaa tätä aluevarausta ja merkitä aluevaraus myös yleis- ja asemakaavoitukseen. Kaavamerkinnoistä on MRL 206 § 2. mom. nojalla annettu ympäristöministeriön asetus MRL mukaisissa kaavoissa käytettävistä merkinnöistä, kaavamerkintäasetus (342/2000). Asetuksen 1 § mukaan MRL nojalla laadittavissa maakunta-, yleis- ja asemakaavoissa käytetään ko. asetuksen liitteen mukaisia merkintöjä. Asetuksen ja liitteen perusteella on laadittu ympäristöministeriön ohje Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000-julkaisusarjaan. Kyseinen opas on MRL opas 1 *Kaavamerkinnät*. Varsinaisia aluevarausmerkintöjä ovat oppaan mukaan seuraavat:

Taajamatoimintojen alue (A), asuntovaltainen alue (AA), keskustatoimintojen alue (C), palvelujen alue (P), työpaikka-alue (TP), teollisuus- ja varastoalue (T), ympäristövaikutuksiltaan merkittävien teollisuustoimintojen alue (TT), teollisuus- ja varastoalue, jolla on tai jolle saa sijoittaa merkittävän, vaarallisia kemikaaleja valmistavan tai varastoivan laitoksen (T/kem), virkistysalue (V), loma- ja matkailualue (R), lomiasuntoalue (RA), matkailupalvelujen alue (RM), liikennealue (L), maaliikenteen alue (LM), lentoliikenteen alue (LL), satama-alue (LS), erityisalue (E), yhdyskuntateknisen huollon alue (ET), energihuollon alue (EN), jätteidenkäsittelyalue (EJ), maa-ainesten ottoalue (EO), kaivosalue (EK), **puolustusvoimien alue (EP)**, suojelualue (S), luonnonsuojelualue (SL), muinaismuistoalue (SM), maa- ja metsätalousvaltainen alue (M), maa- ja metsätalousalue (MT), maa- ja metsätalousvaltainen alue, jolla on erityistä ulkoilun ohjaamistarvetta (MU), maa- ja metsätalousvaltainen alue, jolla on erityisiä ympäristöarvoja (MY), sekä vesialue (W).

Listattuna ohjeessa on 31 kpl erityyppisiä aluevarauksia. Tämän tutkielman kannalta mielenkiinto kohdistuu erityisalueisiin luettavaan EP-merkintään. EP-merkinnällä osoitetaan Puolustusvoimien alue. Jäljempänä luvussa 4 tarkastellaan EP-aluevarausta konkreettisessa tapauksessa Itä-Lapin maakuntakaavassa.



Kuva 1. EP-aluevarauksen merkintä MRL Opas 1:ssä.

3.4 Maanomistajien etukäteinen osallistuminen

Suomen perustuslain 2 § mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen, sekä 20 § mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon. Maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä tätä perustuslaintasoista tavoitetta konkretisoivat useat säännökset.

MRL 1 § mukaan lain yleisenä tavoitteena on turvata jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun, suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, sekä avoin tiedottaminen käsiteltävinä olevissa asioissa. Vuorovaikutus ja kaavan vaikutusten arviointi ovat kaavoituksen keskeisiä elementtejä. Tavoitteena kaavoituksessa on prosessi, johon alueiden käytön suunnittelijoiden lisäksi hallinnon muiden alojen asiantuntijat sekä esim. elinkeinoelämän edustajat, asukkaat ja maanomistajat tuovat oman panoksensa ja näkemyksensä.¹⁷⁹ 1 § yleistä tavoitetta täsmennetään MRL 6 §, jonka mukaan kaavaa valmisteltaessa tulee olla vuorovaikutuksessa niiden henkilöiden ja yhteisöjen kanssa, joiden oloihin tai etuihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa. Lisäksi lainkohta edellyttää kaavaa valmistelevien viranomaisten tiedottavan kaavoituksesta sillä tavoin, että niillä, joita asia koskee, on mahdollisuus seurata kaavoitusta ja vaikuttaa siihen.

Maakuntakaavoitusprosessi alkaa työohjelman sekä osallistumis- ja arviointisuunnitelman laatimisella. Tässä yhteydessä määritellään alustavasti kaavan vaikutusalue. Vaikutusalueen määrittely on tarpeellista erityisesti *osallisten* määrittelyä varten.¹⁸⁰ Maankäyttö- ja rakennuslaki määrittelee osallisuuden kohtalaisen laajasti. Osallisia ovat MRL 62 § mukaan alueen maanomistajat ja ne, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa, sekä ne viranomaiset ja yhteisöt, joiden toimialaa suunnittelussa käsitellään. Tarkkaa rajaa osallisten ja muiden välille on vaikeaa vetää, ja siksi osalliset onkin parempi rajata liian väljästi kuin liian ahtaasti. Kaava-alueella asuvat ja kaava-alueen maanomistajat ovat kuitenkin aina osallisia.¹⁸¹

Osallisten määrittely on merkityksellistä sen vuoksi, että MRL antaa osallisille tiedonsaantia, osallistumista ja vaikuttamista koskevia oikeuksia. Osallisille tulee ilmoittaa kaavoituksen vireille tulosta sekä järjestää mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun, arvioida sen

¹⁷⁹ MRL opas 8, s. 8.

¹⁸⁰ MRL opas 8, s. 14.

¹⁸¹ MRL opas 8, s. 28.

vaikutuksia ja lausua kaavasta mielipiteensä kirjallisesti tai suullisesti kaavan valmistelun aikana.¹⁸²

Myös maankäyttö- ja rakennusasetus edellyttää yhteistyötä maakuntakaavaa laadittaessa. MRA 8 § mukaan maakunnan liiton on maakuntakaavaa laadittaessa oltava tarpeellisessa määrin yhteistyössä asianomaisten kuntien, valtion viranomaisten ja muiden maakuntakaavoituksen kannalta keskeisten tahojen kanssa (osalliset).

Maakuntakaavoituksessa käsitellään niin laajoja alueita ja osallisia on niin paljon, että laaja osallistuminen ja riittävä vuorovaikutus edellyttävät julkisten tiedotusvälineiden käyttöä.¹⁸³ Nykypäivänä toimiva menetelmä tiedottamiseen on tietenkin internet. MRL 63 § mukaan kaavoituksen vireilletulosta tulee ilmoittaa sillä tavoin, että osallisilla on mahdollisuus saada tietoja kaavoituksen lähtökohdista, suunnitellusta aikataulusta sekä osallistumis- ja arviointimenettelystä. Ilmoittaminen on järjestettävä kaavan tarkoituksen ja merkityksen kannalta sopivalla tavalla. Kun osallisilla on tieto kaavoituksen vireilletulosta ja menettelyn etenemisestä, voivat he osallistua ja jättää mielipiteitään jo kaavoituksen alkuvaiheesta asti, jolloin mahdollisuudet vaikuttaa kaavan sisältöön ovat parhaat.¹⁸⁴

Osalliseksi määrittelyyn ei liity suoraa valitusoikeutta kaavasta.¹⁸⁵ Kaava-asioissa valitusoikeuden osalta pääsääntö on kuntalain (410/2015) 137 §, jonka mukaan valitusoikeus on asianosaisella ja kunnan jäsenellä.¹⁸⁶ MRL 191 § laajentaa valitusoikeutettujen piiriä mm. maakunnan liitolle ja kunnalle, joiden alueella kaavassa osoitetulla maankäytöllä on vaikutuksia. Kumpikaan lainkohta ei anna valitusoikeutta osallisuuden perusteella, mutta kuntalaki antaa valitusoikeuden asianosaisuuden perusteella. Kuntalain mukaan asianosainen on se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa, sekä kunnan jäsen. Tällaisen vaikutuksen tulee olla siis välitön, eikä välillinen vaikutus saa aikaan asianosaisasemaa.¹⁸⁷

Maakuntakaavassa PV:n alueeksi määritellyn alueen maanomistajalle maakuntakaavalla on välittömiä vaikutuksia maanomistajan oikeuteen. Näin ollen maanomistaja on kuntalain

¹⁸² MRL opas 8, s. 28.

¹⁸³ MRL opas 8, s. 32.

¹⁸⁴ MRL opas 8, s. 35.

¹⁸⁵ MRL opas 8, s. 28.

¹⁸⁶ Ekroos – Majamaa 2018, s. 948.

¹⁸⁷ Ekroos – Majamaa 2018, s. 948.

mukainen asianosainen ja tälle kuuluu valitusoikeus kaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä.

MRL 188 § mukaan kaavan hyväksymistä koskevaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Kaavavalituksissa noudatetaan yleistä 30 päivän valitusaikaa.¹⁸⁸ Valitusaika alkaa kulua kuntalain 140 § mukaisesta tiedoksisaantipäivästä, jonka mukaan kunnan jäsenen katsotaan saaneen päätöksestä tiedon seitsemän päivän kuluttua siitä, kun pöytäkirja on nähtävänä yleisessä tietoverkossa.

Maanomistaja on siis osallinen maakuntakaavoituksessa, ja osallisuusaseman vuoksi tällä on oikeus saada tietoa kaavoitusmenettelyn vireilletulosta ja etenemisestä, sekä osallistua menettelyyn lakisääteisesti. Tässä vaiheessa maanomistajan on ehdottomasti kannattavaa tuoda esiin näkemyksensä PV:n alueeksi määrittelemisen vaikutuksista omaan oikeuteensa. Mikäli maakuntakaava etenee prosessin läpi ja tulee hyväksytyksi, ja maanomistaja edelleen kokee, että kaava on oikeudenvastainen, voi hän tehdä hyväksymistä koskevasta päätöksestä valituksen hallinto-oikeuteen ja tarvittaessa edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen, mikäli KHO myöntää valitusluvan.

Etukäteisen osallistumisen kannalta erityisen keskeinen säännös on jo edellä mainittujen MRL 1 § ja MRL 6 § lisäksi MRL 62 §. 62 § konkretisoi osallisten ja kaavoittajan välistä vuorovaikutussuhdetta. Lainkohdan mukaan kaavoitusmenettely tulee järjestää ja suunnittelun lähtökohdista, tavoitteista ja mahdollisista vaihtoehtoista kaavaa valmisteltaessa tiedottaa niin, että alueen maanomistajilla ja niillä, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa, sekä viranomaisilla ja yhteisöillä, joiden toimialaa suunnittelussa käsitellään (osallinen), on mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun, arvioida kaavoituksen vaikutuksia ja lausua kirjallisesti tai suullisesti mielipiteensä asiasta.

Tällainen vuorovaikutteinen suunnittelukulttuuri on MRL:n mukaisessa kaavoitusmenettelyssä keskeisessä asemassa. MRL 62 § nimenomaan konkretisoi MRL 6 § säännöstä.¹⁸⁹ Myös MRL koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että 62 § on säännös, joka säätää velvollisuudesta järjestää kaavoitusmenettely vuorovaikutusta tukevalla tavalla ja tiedottaa suunnitelman lähtökohdista ja tavoitteista sekä mahdollisista vaihtoehtoista. Maakunnan liitto (tai muu kaavoittaja) saa voi valita vuorovaikutuksen tavan ja tiedottamisen parhaaksi

¹⁸⁸ Ekroos – Majamaa 2018, s. 923.

¹⁸⁹ Ekroos 2018, s. 327.

katsomallaan tavalla, kuitenkin sillä tavoin, että osallisilla on tosiasialliset mahdollisuudet arvioida hankkeen merkitystä ja vaikutuksia ja esittää mielipiteensä asiassa.¹⁹⁰

Huomionarvoista on, että osallisille on varattava mahdollisuus *mielipiteensä* ilmaisemiseen. Osallinen ei siis voi antaa kaavoittajaa velvoittavia käskyjä tai kieltoja kaavoittaa maa-alueen tiettyyn tarkoitukseen, vaan maanomistaja voi ainoastaan esittää mielipiteensä. Hallituksen esityksessä todetaan, että kaavan laatimiseen liittyy usein erilaisten näkemysten yhteensovittamista. Tämän vuoksi vuorovaikutus ei aina voi johtaa kaikkien esitettyjen mielipiteiden huomioonottamiseen.¹⁹¹

Oikeuskäytännöstä ei ainakaan ylimpien oikeusasteiden osalta ole löydettävissä tapauksia, joissa EP-alueeksi määrittämisestä olisi julkaistu ratkaisuja. Analogisesti soveltaen samankaltaisuutta EP-alueisiin voidaan kuitenkin löytää esim. KHO:n tapauksesta 2011:54. Tuossa tapauksessa kaupunginvaltuusto oli hyväksynyt merkittävää uutta asuin-aluetta koskevan osayleiskaavan. Valittajien kaksi tilaa oli osayleiskaavassa osoitettu pääosin virkistysalueeksi (V) ja tilojen alueella sijaitseva lampi ja sen ympäristö luonnonsuojelualueeksi (SL). Yhtenä perusteena valitukselle oli ollut se, että MRL 62 § mukainen vuorovaikutus ei ole kaavoitusprosessin kuluessa toteutunut lain edellyttämällä tavalla.

Helsingin hallinto-oikeus on tapausta koskevassa ratkaisussaan tuonut esiin sen, että kuntalain mukainen valitusperuste on se, että päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, tai päätös on muuten lainvastainen. Valittajien mukaan juuri vuorovaikutuksen puuttuminen aiheuttaisi sen, että päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä tai on muuten lainvastainen. Helsingin hallinto-oikeus kuitenkin toteaa, että asiakirjojen mukaan osayleiskaavasta käyty vuorovaikutteinen keskustelu on ollut monipuolista ja näin ollen noudatettu kaavoitusmenettely täyttää MRL edellyttämät vuorovaikutusta koskevat vaatimukset, eikä kaavamuutoksen valmistelussa ole ilmennyt valituksissa väitettyjä virheitä tai puutteita. Se seikka, etteivät esitetyt mielipiteet ja annetut muistutukset ole johtaneet kaavaehdotuksen muuttamiseen, ei tee menettelyä lainvastaiseksi. Kaavoittajan on kuitenkin pystyttävä perustelemaan osallisten mielipiteiden huomioon ottaminen tai huomiotta jättäminen. Mielipiteen esittäjän on saatava tietää nämä perusteet kaavaselostuksesta. KHO on tässä mainituilta kohdin päättänyt ratkaisussaan samaan kuin Helsingin hallinto-oikeus.

¹⁹⁰ HE 101/1998 vp. s. 83.

¹⁹¹ HE 101/1998 vp. s. 83.

Turun HAO:n 15.4.2008 08/0114/1 ratkaisussa todetaan, että ”koska maankäyttö- ja rakennuslain edellyttämälle vuorovaikutukselle ei näin ollen ole uudessa kaavoitusmenettelyssä varattu lainkaan mahdollisuuksia, kaupunginvaltuuston kaavamutoksen hyväksymistä koskeva päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä ja on siten lainvastainen.”

Näistä ratkaisuista voidaan päätellä, että jotta kaavoitusmenettelyä pidetään MRL mukaisena ja 62 § asettamaa velvollisuutta vuorovaikutteisuuden on noudatettu, tulee kaavoittajan todella antaa perusteltu ratkaisu osallisen esittämään mielipiteeseen. Osallisen tulee voida saada selko kaavoittajan ratkaisusta kaavaselostuksesta. Kaavaselostuksesta tulee siis löytyä kaavoittajan perustelut mielipiteen hylkäämiseen tai hyväksymiseen. Mikäli kaavoittaja ei anna tällaista perusteltua ratkaisua, menettelyn voidaan katsoa olevan lainvastainen ja vaarana on, että kaavan katsotaan syntyneen virheellisessä järjestyksessä. Mikäli maanomistaja siis saa osallisasemansa vuoksi tietää, että hänen maalleen ollaan kaavoittamassa PV:n harjoitus- ja ampuma-aluetta, maanomistajan on ehdottoman kannattavaa käyttää mahdollisuuttaan etukäteiseen vaikuttamiseen ja antaa mielipiteensä kaavoittajalle tiedoksi. Tämän jälkeen kaavoittajan on lain nojalla otettava kantaa maanomistajan mielipiteeseen ja tuotava tämä kannanotto perusteluna ilmi myös kaavaselostuksessa.

4. EP-ALUE ERÄÄSSÄ TAPAUKSESSA

4.1 Itä-Lapin maakuntakaava

Itä-Lapin maakuntakaava-alue käsittää Kemijärven kaupungin, sekä Pelkosenniemen, Posion, Sallan ja Savukosken kunnat.¹⁹² Ympäristöministeriö vahvisti Itä-Lapin maakuntakaavan päätöksellä YM2/5222/2003 ja kaava tuli kokonaisuudessaan voimaan 26.10.2004. Kaavaan kuuluu Itä-Lapin maakuntakaavakartta, sekä Itä-Lapin maakuntakaavaselostus. Ympäristöministeriön päätöksestä käy ilmi, että maakuntakaava on pyritty tekemään 20–30 vuoden tähtäimellä, ja että maakuntakaavaa on tarkoitus tarkistaa noin 5–10 vuoden välein.

Itä-Lapin maakuntakaava-alue on pinta-alaltaan 21 692 km², joka on 22 % Lapin pinta-alasta. Alueella on n. 23 000 asukasta, mikä on noin 12 % Lapin väestöstä (vuonna 2004).¹⁹³ Itä-Lapin maakuntakaavan alueella sijaitsee osa Rovajärven ampuma-alueesta. Tämä alue on maakuntakaavassa merkitty EP-alueeksi. EP-aluetta on maakuntakaavassa 520 km² (vuonna 2004), joka vastaa noin 2 % maakuntakaavan alueesta. EP-alue jakautuu Kemijärven ja Pelkosenniemen kuntien alueelle siten, että Kemijärvellä on 490 km² ja Pelkosenniemellä 30 km².¹⁹⁴

Itä-Lapin maakuntakaavaan sisältyy Maankäyttö- ja rakennuslain 33 § mukainen rakentamisrajoitus. Kaava on tullut voimaan jo reilusti ennen vuotta 2020, jolloin lakimuutoksella edellä jaksossa 2.7 esitellyn tavoin rakentamisrajoituksen alueellinen ulottuvuus laajennettiin koskemaan automaattisesti myös EP-alueita. Ennen tuota lakimuutostakin vanhaan MRL 33 § sisältyi kohta, jonka mukaan rakentamisrajoituksen aluetta voitiin kaavassa erityisellä määräyksellä laajentaa. Näin Itä-Lapin maakuntakaavassa on menetelty: ”Maankäyttö- ja rakennuslain 33 §:n mukainen rakentamisrajoitus – on laajennettu koskemaan puolustusvoimien alueita (EP)”.¹⁹⁵ Kaavasta tehdyssä maankäyttö- ja rakennusasetuksen 1 § mukaisessa vaikutusten arvioinnissa vaikutukseksi ihmisten elinoloihin ja elinympäristöön EP-alueen vaikutukseksi on merkitty negatiivisena vaikutuksena ”rajoittaa taikka estää

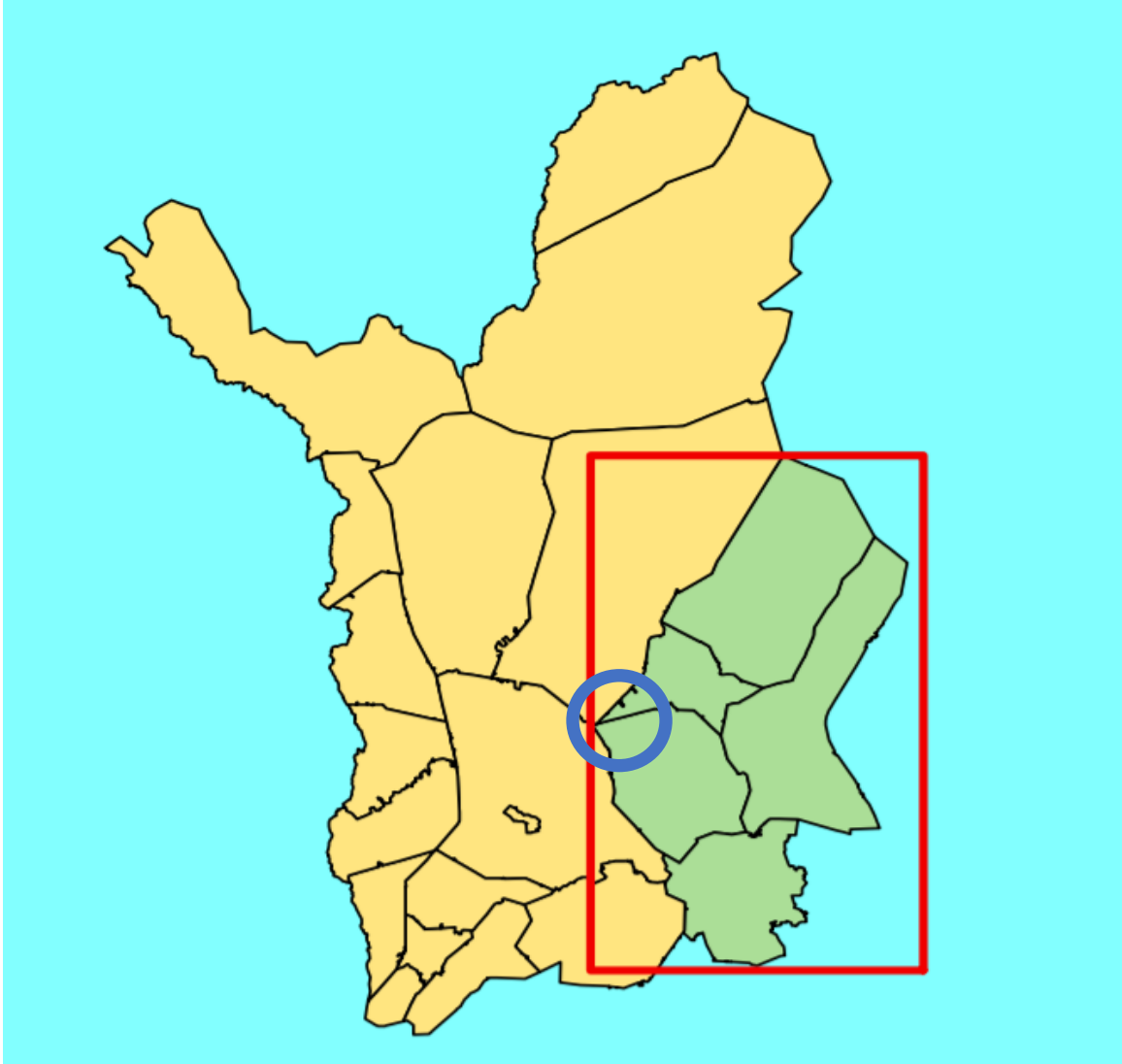
¹⁹² Itä-Lapin maakuntakaavaselostus, s. 35.

¹⁹³ Itä-Lapin maakuntakaavaselostus, s. 36.

¹⁹⁴ Itä-Lapin maakuntakaavaselostus, s. 102.

¹⁹⁵ Itä-Lapin maakuntakaavaselostus, s. 38.

rakentamisen”.¹⁹⁶ Maakuntakaavaselostuksessa todetaan Rovajärven ampuma-alueen olevan valtakunnallisesti erittäin tärkeä, ja sen toiminnan kasvumahdollisuudet tulee turvata.¹⁹⁷

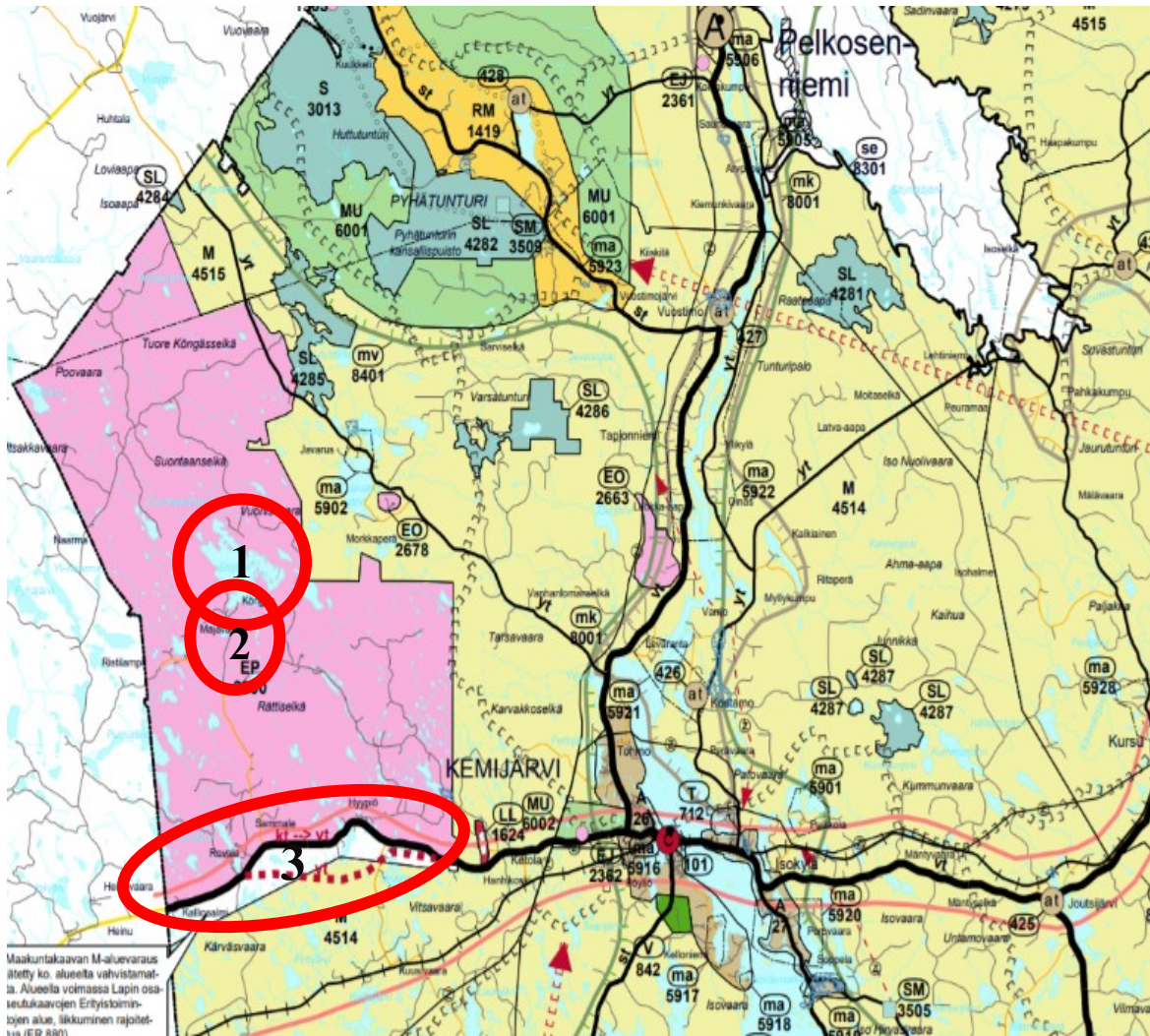


Kartta 1. Vihreä alue on Itä-Lapin maakuntakaavan alue. Kartta 2 on sinisellä ympyrällä rajatun alueen sisältä, tällä alueella sijaitsee myös Itä-Lapin maakuntakaavan EP-alue.¹⁹⁸

¹⁹⁶ Itä-Lapin maakuntakaavaselostus, s. 85.

¹⁹⁷ Itä-Lapin maakuntakaavaselostus, s. 58.

¹⁹⁸ Itä-Lapin maakuntakaavakartta.



Kartta 2. EP-alue Itä-Lapin maakuntakaavakartan länsireunalla.¹⁹⁹ EP-alue on aniliinin punainen alue, jossa myös merkintä EP 2900. EP-alueen eteläreunassa kulkee kantatie 82 Vikajärvi-Kemijärvi. Pääosa alueen yksityisestä maanomistuksesta keskittyy tämän tien eteläpuoliselle alueelle, aivan EP-alueen etelärajan tuntumaan. Yksityistä maanomistusta on lisäksi Enijärven ja Majavajärven alueilla. EP-alue on kokonaisuudessaan Rovajärven ampuma- ja harjoitusalue.

1. Enijärven alue.
2. Majavajärven alue
3. Kantatie 82 eteläpuolinen alue.

¹⁹⁹ Itä-Lapin maakuntakaavakartta.

4.2 Rovaniemen ja Itä-Lapin maakuntakaava

Vuonna 2011 Lapin liiton valtuusto päätti Rovaniemen ja Itä-Lapin maakuntakaavan laatimisesta. Tavoiteaikataulu kaavoituksessa on, että maakuntakaava olisi loppuvuodesta 2022 Lapin liiton valtuustossa hyväksyttävänä. Voimaan tullessaan maakuntakaava kumoaa Rovaniemen ja Itä-Lapin maakuntakaavat, sekä Rovaniemen vaihemaakuntakaavan.²⁰⁰ Tämän tutkielman kannalta huomionarvoista on erityisesti Itä-Lapin maakuntakaavan kumoutuminen. Maakuntakaavaehdotuksen selostuksessa on hyvin seikkaperäisesti kuvattu Rovajärven harjoitus- ja ampuma-alueen nykytilaa (ks. luku 4.3).

Verrattuna voimassa olevaan Itä-Lapin maakuntakaavaan, uudessa kaavaehdotuksessa Puolustusvoimien aluevaraukset on jaettu neljään päätyyppiin. Voimassa olevassa kaavassa kaikki Puolustusvoimien alueet on merkitty EP-alueeksi. Uudessa maakuntakaavassa PV:n aluevarauksia olisi *EP, EP1, EP-2, sekä EAH*.²⁰¹

- Kaavamerkinnällä EP osoitetaan alueet, jotka on varattu PV:n tai rajavartiolaitoksen käyttöön. Näillä alueilla on MRL 33 § mukainen rakentamisrajoitus.²⁰²
- Merkinnällä EP1 osoitetaan sellaisia alueita Rovajärven ampuma- ja harjoitusalueella, joilla on yksityistä maanomistusta ja rakentamista. Tätä merkintää koskee suunnittelumääräys, jonka mukaan alueella olevaa asutusta saa täydentää, rakennuksia peruskorjata, laajentaa ja korvata uudella. Suunniteltaessa alueen käyttöä on puolustusvoimille varattava mahdollisuus lausunnon antamiseen.²⁰³
- Merkinnällä EP-2 osoitetaan Rajavartiolaitoksen ja Tullin alue. Näillä alueilla liikkuminen on rajoitettua.²⁰⁴
- EAH merkinnällä osoitetaan sellaiset PV:n tai rajavartiolaitoksen pysyvässä käytössä olevat tai sellaiseksi suunnitellut ampuma-, harjoitus- ja vastaavat alueet, joilla liikkuminen on rajoitettua. Näillä alueilla on lisäksi MRL 33 § mukainen rakentamisrajoitus.²⁰⁵

Uuden maakuntakaavan maakuntakaavakartasta on havaittavissa, että pääosa Rovajärven alueesta on merkitty EAH-merkinnällä, ja tällä alueella on kaavan voimaan tullessa suoraa

²⁰⁰ Rovaniemen ja Itä-Lapin maakuntakaavaselostus 2021, s. 2.

²⁰¹ Rovaniemen ja Itä-Lapin maakuntakaavaselostus 2021, s. 166.

²⁰² Rovaniemen ja Itä-Lapin maakuntakaavaselostus 2021, s. 166.

²⁰³ Rovaniemen ja Itä-Lapin maakuntakaavaselostus 2021, s. 166.

²⁰⁴ Rovaniemen ja Itä-Lapin maakuntakaavaselostus 2021, s. 166.

²⁰⁵ Rovaniemen ja Itä-Lapin maakuntakaavaselostus 2021, s. 166.

maakuntakaavasta johtuva rakentamisrajoitus. EP1-merkinnällä on osoitettu ainoastaan kantatie 82 eteläpuolinen alue (ks. kartta 2). Tätä aluetta koskeva kaavamääräys sallii olemassa olevien rakennusten peruskorjauksen, laajentamisen ja korvaamisen uudella rakennuksella. Yksityisten maanomistajien maita on kantatie 82 eteläpuolen lisäksi myös pohjoisempana, kahden alueella sijaitsevan järven rannoilla. Näiden maanomistajien kannalta uusi maakuntakaava asettaa täyden MRL 33 § mukaisen rakentamisrajoituksen, sillä alue on kaavoituksessa merkitty EAH-alueeksi. Rakentamisrajoituksen ohella EAH-merkintä tarkoittaa myös liikkumisen rajoittamista alueella.²⁰⁶

4.3 Rovajärven harjoitus- ja ampuma-alue

Rovajärven harjoitusalue on PV:n käytössä olevista harjoitusalueista suurin. Harjoitusalue sijaitsee Rovaniemen, Kemijärven, Sodankylän ja Pelkosenniemen kuntien alueilla. Tällä alueella on voimassa Itä-Lapin (25.11.1994), Rovaniemen (4.12.2001) ja Pohjois-Lapin (28.1.2008)²⁰⁷ maakuntakaavat. Se on Länsi-Euroopan suurin sotilaiden harjoitusalue, ja Puolustusvoimien pääampuma-alue. Rovajärven harjoitusalueen pinta-ala on 1070 km² ja tästä alueesta maalialuetta on noin kolmannes. Rovajärven aluetta käytetään suurimpiin valtakunnallisiin sotaharjoituksiin, joihin voi osallistua jopa 3500 henkilöä. Harjoitusalueen käyttöaste on noin 200 päivää vuodessa, joista ammutapäiviä on keskimäärin 135. Ammutpäivien aikana alueen muu käyttö on kokonaan tai osittain rajoitettu.²⁰⁸ Rovajärven alue on ollut PV:n käytössä jo vuodesta 1949 alkaen.²⁰⁹

Rovajärven harjoitus- ja ampuma-alue on pääosin Metsähallituksen hallinnoimaa valtion maata, josta Metsähallitus on tehnyt Puolustusvoimien kanssa käyttöoikeussopimuksen. Puolustusvoimien toiminnan lisäksi alueella on yksityisten maanomistajien loma- ja asuinrakennuksia, sekä metsätiloja. Pyhä-Kallion paliskunta harjoittaa alueella poronhoitoa. Ampumatoiminnan ulkopuolella alueella on virkistyskäyttöä. Ymmärrettävästi em. toimintojen yhteensovittamisessa on aika ajoin ristiriitoja. Keskeisimmät ristiriidat painottuvat mm.

²⁰⁶ Laki PV:stä 15 § mukaan sotilaallisten syiden tai ulkopuolisten suojaamiseksi vaaroilta voidaan asiattomilta kieltää PV:n käytössä olevalla alueella tai kohteessa liikkuminen. Tämän liikkumisrajoituksen rikkominen on RL 24:3 § mukaan rangaistavaa: joka oikeudettomasti tunkeutuu taikka menee salaa tai toista harhauttaen – puolustusvoimien tai rajavartiolaitoksen käytössä olevalle alueelle, jolla liikkuminen on ao. viranomaisen päätöksellä kielletty, on tuomittava *julkisrauhan rikkomisesta* sakkoon tai vankeuteen enintään 6 kk.

²⁰⁷ Kaarisulkeissa kerrottu maakuntakaavan voimaantuloajankohta.

²⁰⁸ maa-voimat.fi/harjoitustoiminta

²⁰⁹ Rovaniemen ja Itä-Lapin maakuntakaavaselostus 2021, s. 205.

PV:n tarpeeseen käyttää harjoitus- ja ampuma-aluetta täysipainoisesti koko laajuudessaan, paliskunnan tarpeeseen käyttää koko aluetta poronhoitoon, sekä ampumakenttäalueen vaikutusalueella olevien yksityisten maanomistajien tarpeeseen säilyttää ja käyttää omaisuuttaan täysipainoisesti.²¹⁰

Yksityisten maanomistajien kiinteistöjä on Rovajärven alueella n. 6400 ha, joka on noin 5 % Rovajärven harjoitus- ja ampuma-alueen kokonaispinta-alasta. Näiden yksityisten maanomistajien kanssa ei ole tehty sopimuksia maankäytöstä (maankäyttösopimus). Yksityisten maanomistajien omistamat alueet sijaitsevat pääosin kantatie 82 varrella, sekä Enijärvi – Majavajärvi -alueella²¹¹ (ks. kartta 2). Voimassa olevien maakuntakaavojen aluerajausten sisälle kuuluu 36 vakituista asumusta ja 197 loma-asuntoa.²¹² Näiden olemassa olevien rakennusten sijainnista ei ole tietoa.

Rovajärven harjoitus ja ampuma-alue kuuluu 3. logistiikkarykmentin toimialueeseen. 3. logistiikkarykmentti vastaa PV:n lausunnoista kaavoituksesta, rakentamisesta ja alueidenkäytön suunnittelusta omalla toimialueellaan. Pyysin tutkielmaa varten 3. logistiikkarykmentiltä tietoa siitä missä yksityisten maanomistajien kiinteistöt Rovajärvellä sijaitsevat ja miten PV:n toiminta tosiasiallisesti rajoittaa näiden maanomistajien maankäyttöoikeutta. Valitettavasti en saanut vastauksia näihin kysymyksiin, joten tarkkaa tietoa yksityisten kiinteistöjen jakautumisesta alueelle ei ole tätä kirjoittaessa tiedossa.

4.4 EP-alueen vaikutukset maanomistajille

Rovajärven harjoitus- ja ampuma-alueen kaavoittamisesta maakuntakaavoituksessa Puolustusvoimien alueeksi aiheutuu yksityisille maanomistajille erinäistä haittaa. Ensinnäkin jokaisen, siis myös muidenkin kuin maanomistajien, liikkumista sotilasalueilla voidaan rajoittaa. Näin tulevassa Rovaniemen ja Itä-Lapin maakuntakaavassa on meneteltykin, ja suuri osa Rovajärven alueesta on liikkumisrajoituksen alaista EAH-aluetta. Liikkumisrajoituksen vuoksi alueen virkistyskäyttö jokamiehenoikeuksien nojalla kärsii. Liikkumisrajoituksen rikkomisesta voidaan rangaista jopa rikosoikeudellisin seurauksin. Tästä rajoituksesta on haittaa siis sekä valtion-, että yksityisten maanomistajien (virkistys) maankäytölle.

²¹⁰ Rovaniemen ja Itä-Lapin maakuntakaavaselostus 2021, s. 205.

²¹¹ Rovaniemen ja Itä-Lapin maakuntakaavaselostus 2021, s. 206.

²¹² Rovaniemen ja Itä-Lapin maakuntakaavaselostus 2021, s. 206.

Yksityisten maanomistajien kannalta liikkumisrajoitusta merkittävämpi (ainakin taloudellisesti) on rakentamisrajoitus, joka on sekä tulevan, että nykyisen maakuntakaavan nojalla voimassa. Lainsäätäjä on kokenut tämän niin tärkeäksi, että tällainen PV:n alueita koskeva rakentamisrajoitus on lisätty myös MRL 33 § luetteloon, ja tämän lainkohdan nojalla rakentamisrajoitus on automaattisesti voimassa, ellei kaavoittaja päätä erityisestä syystä supistaa rakentamisrajoituksen laajuutta.

Rakentamisrajoitus voi tosiasiallisesti estää maan mielekkään käytön. Esimerkiksi tilanteessa, jossa maa-alueesta ei saada merkittävää metsätaloudellista hyötyä, voisi alueelle olla mielekästä rakentaa ja tätä kautta saada alueesta ainakin käyttöarvoa omistajalle. Rakentamisrajoitus kuitenkin estää tämän rakentamisen, eikä omistaja voi saada rakennuslupaa tällaiselle alueelle. Rakentamisrajoitus voi viedä alueelta kokonaan myös myyntiarvon, sillä myöskään uusi omistaja ei voi rakennuslupaa saada. Oletettavasti näin voimakkaasti rajoitetulla maaomaisuudella ei voi olla myöskään merkittävää vakuusarvoa.

Maanomistajalle näyttääkin jäävän vaihtoehtoiksi joko ainoastaan tyytyä tähän erittäin merkittävästi rajoitettuun omistusoikeuteen, ja käyttää maaomaisuuttaan esimerkiksi virkistyskäyttöön aina harjoitus- ja ampumatoiminnan salliessa, tai suostua lunastusmenettelyyn. Lunastusmenettelynkin osalta kysymykseksi voi nousta omaisuuden korkein käypä hinta, kun omaisuuden myynti vapailla markkinoilla on epäilemättä erityisen haastavaa, ja hintataso tämän vuoksi matala.

4.5 Puolustusvoimien ”näyttökynnys” alueen tarpeellisuudesta

Saadakseen jonkin alueen maakuntakaavoituksessa varatuksi tiettyyn käyttötarkoitukseen, tulee alueen tarvitsijan osoittaa tästä tarpeesta näyttöä. Kutsun tämän näytön määrää tässä yhteydessä ”näyttökynnykseksi”. Tällä termillä en viittaa prosessuaaliseen näyttökynnykseen, vaan kun aluevarausta koskeva näyttökynnys ylittyy, alue voidaan varata sitä pyytäneen tavoittelemaan käyttötarkoitukseen. Eli kun jokin taho tarvitsee alueen omaan käyttöönsä, esim. EP-alueeksi, tuulivoima-alueeksi tai maa-ainesten ottoalueeksi, tulee tämän tarvitsijan osoittaa kaavoittajalle tarpeensa esittämällä siitä näyttöä (selvityksiä, raportteja tms.). Kun näyttöä on kasassa riittävä määrä, voi kaavoittaja varata alueen ko. käyttötarkoitukseen ja kaavan tullessa lainvoimaiseksi, astuvat kaikki tuon aluevarauksen mukaiset oikeusvaikutukset voimaan (esim. rakentamisrajoitus).

Paljon tunteita ja mielipiteitä herättäviä aluevarauksia EP-alueiden lisäksi ovat kokemuksi mukaan ainakin juuri tuulivoimaa koskevat aluevaraukset. Voimassa olevissa VAT todeetaan, että alueidenkäytössä on tarpeen varautua uusiutuvaan energiantuotantoon – tuulivoimapotentiaalin laajamittaiseen hyödyntämiseen.²¹³ Tuulivoimatuotannon lisääminen edellyttää tuulivoimarakentamisen sovittamista ympäröivään maankäyttöön ja haitallisten vaikutusten asianmukaista huomioon ottamista. Tuulivoimaloista aiheutuvia haitallisia vaikutuksia voidaan minimoida ja teknistaloudellista tuotettavuutta parantaa, mikäli tuulivoimalat sijoitetaan suuriin yksiköihin.²¹⁴ Varsinaisena tavoitteenakin mainitaan, että tuulivoimalat sijoitetaan ensisijaisesti keskitetysti usean voimalan yksiköihin ja että suuriin yksiköihin sijoittaminen vähentää niistä aiheutuvia haittavaikutuksia.²¹⁵ Eli jo VAT lausutaan auki se, että tuulivoimaa tulee lisätä, tuulivoimapotentiaalia tulee hyödyntää laajamittaisesti, ja tämä on kannattavinta tehdä sijoittamalla tuulivoimalat keskitetysti usean voimalan yksiköihin.

Katsottaessa jo edellä luvussa 4.2 mainittua Rovaniemen ja Itä-Lapin maakuntakaavaselostusta huomataan, että tuulivoimaa ajatellen on tehty selvityksiä ja sen lisäämiseen on varauduttu.²¹⁶ Maakuntakaavaa varten laadittiin vuonna 2012 erillinen Lapin eteläisten osien tuulivoimaselvitys, joka käsittää Rovaniemen ja Itä-Lapin maakuntakaava-alueen lisäksi Länsi-Lapin maakuntakaava-alueen.²¹⁷ Selvitys on kokonaisuudessaan 177 sivua pitkä, erittäin kattava paketti Lapin eteläisten osien soveltuvuudesta tuulipuistojen sijoitusalueeksi. Selvityksen johdanto-osassa sen tavoitteeksi kerrotaan Lapin eteläisten osien parhaiten tuulivoimatuotantoon soveltuvien alueiden kartoittaminen, alueiden teknisten ja ympäristöön liittyvien edellytysten selvittäminen, kuvausten laatiminen alueista sekä jatkosuunnitteluun suositusten antaminen.²¹⁸

Selvityksessä alueille on annettu pisteytettävät kriteerit, joiden perusteella alueet luokitellaan järjestykseen parhaiten soveltuvimmasta huonoiten soveltuvimpaan. Arvioitavia seikkoja ovat olleet: tuulisuus, maaston suhteellinen korkeusasema, soveltuva maankäyttö, etäisyys verkkoon ja sähköasemiin sekä etäisyys yleisiin ja yksityisiin teihin.²¹⁹ Pisteytettävien kriteerien lisäksi alueille on annettu poissulkevat kriteerit. Näitä ovat olleet suojelualueet, kansainvälisesti ja kansallisesti tärkeät lintualueet, tiedossa olevat uhanalaisten lintulajien

²¹³ VAT 2017, s. 8.

²¹⁴ VAT 2017, s. 9.

²¹⁵ VAT 2017, s. 9–10.

²¹⁶ Rovaniemen ja Itä-Lapin maakuntakaavaselostus 2021, s. 40–41.

²¹⁷ Rovaniemen ja Itä-Lapin maakuntakaavaselostus 2021, s. 40.

²¹⁸ Lapin eteläisten osien tuulivoimaselvitys 2012, s. 5.

²¹⁹ Lapin eteläisten osien tuulivoimaselvitys 2012, s. 12.

pesäreviirit, valtakunnallisesti arvokkaat maisema-alueet, valtakunnallisesti merkittävät rakennetut kulttuuriympäristöt, muinaismuistot, soveltumaton maankäyttö, sekä asutus (pysyvä ja loma-asutus / taajamat ja yksittäiset rakennukset).²²⁰ Selvityksessä suojaetäisyydeksi asutukseen on asetettu 1000 m yksittäisiin asuinrakennuksiin, sekä 2500 m taajamiin, kyliin ja pienkyliin.²²¹ Mikäli alue siis on ollut näiden suojaetäisyyksien sisällä, on se suljettu pois tuulivoimakäytöstä poissulkevan kriteerin täyttymisen johdosta.

Edellä mainittujen kriteerien pohjalta selvitykseen on otettu kohdealueet jatkosuunnitteluun ja nämä alueet on osoitettu karttaliittein ja sanallisin selityksin. Alueiden soveltuvuutta on arvioitu sanallisella selityksellä jokaisen kriteerin kohdalla. Esimerkkinä Isovaara – Kuusivinsa – Iso Kerovaara, Rovaniemi-Pello-Ylitornio (tarkastelualue 10). Tämän tarkastelualueen osalta vaikutukseksi on mainittu mm. merkittävät vaikutukset ympäröivien järvien rantojen asutukselle ja yksittäisille asumuksille kohteen sisäpuolella. Vaikutukset ilmenevät mm. muutoksina maisemakuvassa. Yleisarvio alueen soveltuvuudesta tuulivoimarakentamiseen on, että alue soveltuu kohtalaisesti, joskin visuaaliset vaikutukset ulottuisivat laajalle alueelle.²²²

Lapin eteläisten osien tuulivoimaselvitys on ollut pohjana laadittaessa Rovaniemen ja Itä-Lapin maakuntakaavaa. Selvityksen pohjalta on laadittu alueet, jotka soveltuvat parhaiten tuulivoimatuotantoon. Nämä alueet on merkitty aluevarauksiksi maakuntakaavakarttaan merkinnöillä *tv*-TUULIVOIMALOIDEN ALUE ja *tvI*-TUULIVOIMAPOTENTIAALINEN ALUE.²²³ Tuulivoimaa koskevien aluevarausten taustalla on ollut siis pitkä ja laaja selvittelytyö ja tämän selvitys on ollut riittävää, jotta se ylittää näyttökynnyksen, jolla maakuntakaavaan voidaan tehdä ko. aluevaraus.

Puolustusvoimien alueita (EP-alue) koskevaa ”näyttöä” löytyy Rovaniemen ja Itä-Lapin maakuntakaavaselostuksesta erittäin niukasti. Selostuksessa todetaan, että Rovajärven alue on Puolustusvoimien suurin ja tärkein ampuma- ja harjoitusalue.²²⁴ Vaihtoehtotarkastelussa tuodaan esiin vaihtoehdot 0+, 1 ja 2. Kaikille näille kolmelle vaihtoehdolle on ominaista se, että ne laajentavat EP-aluetta johonkin suuntaan. Eroavaisuudet löytyvät ilmansuunnasta, johon aluetta laajennetaan. Näiden vaihtoehtojen taustalta löytyvät syyt jäävät täysin mainitsematta selostuksessa. Verrattuna tuulivoimaa koskevaan selvitykseen näyttääkin siltä, että

²²⁰ Lapin eteläisten osien tuulivoimaselvitys 2012, s. 14.

²²¹ Lapin eteläisten osien tuulivoimaselvitys 2012, s. 15.

²²² Lapin eteläisten osien tuulivoimaselvitys 2012, s. 51–52.

²²³ Rovaniemen ja Itä-Lapin maakuntakaavamääräykset ja merkintöjen selitykset 2021, s. 11.

²²⁴ Rovaniemen ja Itä-Lapin maakuntakaavaselostus 2021, s. 16 sekä s. 205.

EP-alueen tarpeellisuutta koskevaa näyttöä ei ole ainakaan julkisista lähteistä saatavilla käytännössä lainkaan.

Väitänkin, että EP-alueita koskeva selvitys ja taustatyö jää helposti liiaksi pimentoon julkisista lähteistä. On epäilemättä tärkeää, että maanpuolustuksen kannalta tärkeät ja merkitykselliset tiedot esim. joukkojen suorituskyvystä ovat salaisia. Mielestäni on kuitenkin pohtimisen arvoinen kysymys, onko tarvetta salata tietoja esim. siitä, miksi jokin järven ranta tarvitaan varusmiesten koulutuskäyttöön. Liialla salaamisella ajaudutaan helposti tilanteeseen, joka näyttäytyy ulkopuolisen silmiin siten, että Puolustusvoimat sanelee maakuntakaavoittajalle tarvitsemansa alueet, ja kaavoittaja toteuttaa Puolustusvoimien esittämät tarpeet maakuntakaavoituksessa ilman, että näyttökynnys alueen tarpeellisuudesta on objektiivisesti arvioiden ylittynyt. Mikäli alueen tarpeellisuus maanpuolustukseen tuotaisiin avoimemmin esiin, toisi tämä avoimuus EP-aluevarauksiin vakuuttavuutta, ja sitä kautta maanomistajien mahdollinen kokemus epäoikeudenmukaisuudesta ei saisi tilaa nostaa päätään.

Oikeuskäytännöstä ei tietääkseni ole löydettävissä tapauksia, joissa olisi riitautettu EP-alueeksi kaavoittamista koskevaa ”näytön” riittävyttä. Tarkastelua on kuitenkin mahdollista tehdä siitä, millaista näyttöä muut aluevaraukset ovat oikeuskäytännön perusteella vaatineet, ja millaista näyttöä EP-alueita koskien on kaavaselostuksesta löydettävissä. Näitä kahta näyttöjen määrää on mahdollista verrata toisiinsa. Vertailtavaksi arvoksi voidaan saada jopa numeerinen arvo, mikäli katsotaan selvitysten lukumäärää aluevarauksen taustalla.

Tapauksessa KHO 2011:54, jossa oli kyseessä tilojen osoittaminen yleiskaavassa virkistysalueeksi (V) ja luonnonsuojelualueeksi (SL) valittajat vaativat mm., että näitä varauksia ei niiden rakennusoikeutta vähentävän vaikutuksen vuoksi tehdä, vaan alueet osoitetaan merkinnällä (A) asuntoalueeksi ja näin ollen rakennusoikeus säilyy määrällisesti suurempana.

Helsingin hallinto-oikeus hyväksyi valittajien vaatimukset, ja kumosi kaupunginvaltuuston (kaavoittaja) päätöksen siltä osin, kuin valittajien omistamat kiinteistöt on yleiskaavassa osoitettu virkistysalueiksi (V) ja luonnonsuojelualueeksi (SL). Hallinto-oikeus perusteli ratkaisuaan mm. sillä, että valittajat saavat kaavoituksesta vähemmän hyötyä, kuin muut alueen maanomistajat. Ratkaisusta valitettiin Korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joka myös otti asian käsiteltäväkseen. KHO kumosi hallinto-oikeuden päätöksen, joten kaavoittajan päätös virkistysalueista (V) ja luonnonsuojelualueista (SL) yleiskaavassa astui voimaan.

Tämän tutkielman kannalta mielenkiintoista on tapauksessa ilmi tulleet yleiskaavan laadintaa varten toimitetut selvitykset. KHO:n ratkaisun perusteluissa luetellaan seuraavat tehdyt

selvitykset: yleiskaava-alueen luontoselvitys ja maankäytön luontovaikutusten arviointi, yleiskaavaehdotus ja maankäyttösuunnitelmaehdotus, vaikutukset virkistysalueisiin ja luonnonympäristöön, vaikutukset maisemaan, rakennettuun ympäristöön, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön, vaikutukset maa- ja kallioperään, teknisen huollon järjestämiseen, terveellisyteen ja turvallisuuteen, yhdyskuntatalouteen, liikenteeseen sekä sosiaalisiin oloihin, vaikutukset elinoloihin, viihtyisyyteen ja palveluihin.²²⁵ Lisäksi ratkaisussa mainitaan, että MRL 9 § mukaan kaavan tulee perustua riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Olennaista eivät ole sinänsä selvitysten ja tutkimusten tulokset luonnontieteellisinä ilmiöinä, vaan se tosiseikka, että tutkimuksia on tehty merkittävä määrä.

Kun katsotaan tässä työssä jo aiemmin esillä olleita Itä-Lapin sekä Rovaniemen ja Itä-Lapin maakuntakaavoja selostuksineen huomataan, että EP-alueeksi määrittelyä ei ole ainakaan näissä kaavoissa edeltänyt yhtä kattavien selvitysten tuottaminen, tai ainakaan tällaisten selvitysten julkittaminen. Itä-Lapin maakuntakaavaselostuksessa todetaan EP-alueista mm., että ”ampuma-alue on valtakunnallisesti erittäin tärkeä, ja sen toiminnan kasvumahdollisuudet tulee turvata.”²²⁶ Lisäksi todetaan, että ”maanpuolustusta ja rajavartiolaitosta koskevia alueidenkäyttöratkaisuja valmisteltaessa on niihin liittyvien tietoturvakysymysten vuoksi pyrittävä kaikilla tasoilla neuvottelemaan erikseen puolustushallinnon edustajien kanssa.”²²⁷

Rovaniemen ja Itä-Lapin maakuntakaavaselostuksessa EP-alueista todetaan, että ”aluetta kehitetään puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen tarpeisiin. Suunniteltaessa alueen käyttöä on puolustusvoimille ja rajavartiolaitokselle varattava mahdollisuus lausunnon antamiseen.”²²⁸ Vaihtoehtotarkastelussa on vaihtoehdot 0+, 1 ja 2, jotka eroavat toisistaan lähinnä siinä, onko jokin pienekkö yksittäinen alue merkitty maakuntakaavassa EP-alueeksi vai ei.²²⁹

Tällainen tukee väitettäni siitä, että EP-alueita koskeva selvitystyö jää pimentoon, eikä tule julkisen yleisön tietoon. EP-alueita koskevat kysymykset ratkaistaan kahdenkeskisissä neuvotteluissa kaavoittajan ja Puolustusvoimien välillä, eikä tutkimusten tai selvitysten tuloksia ole mahdollista tietoturvasyihin vedoten kirjata avoimesti kaavojen selostuksiin.

Maanomistajan onkin erityisen tärkeää käyttää mahdollisuuttaan osallistua kaavoitukseen etukäteisesti, ja jättää mielipiteensä kaavoittajan tietoon. Tällöin kaavoittajan on pakko ottaa

²²⁵ KHO: 2011:54, kaavan vaikutusten selvittäminen, KHO perustelut.

²²⁶ Itä-Lapin maakuntakaavaselostus, s. 58.

²²⁷ Itä-Lapin maakuntakaavaselostus, s. 58.

²²⁸ Rovaniemen ja Itä-Lapin maakuntakaavaselostus, s. 166.

²²⁹ Rovaniemen ja Itä-Lapin maakuntakaavaselostus, s. 206–207.

kantaa mielipiteeseen ja tuoda perusteltu vastauksensa julki kaavaselostuksessa. Mikäli kaavoittaja ei näin toimi, on kyseessä menettelyvirhe ja maanomistajalla on mahdollisuus jaksossa 3.4 esiin tuodun tavoin valittaa kaavoituksesta sillä perusteella, että siinä on tapahtunut menettelyvirhe. Jo aiemmin mainitussa Turun hallinto-oikeuden ratkaisussa kaavoituksen vuorovaikutukselle ei ollut varattu tosiasiallisia mahdollisuuksia, ja näin ollen kaavan hyväksymistä koskeva päätös kumottiin. Tämä olisi myös EP-alueiden maanomistajilla käytössään olevan toimintamahdollisuus, jolla voisi vaikuttaa EP-alueeksi kaavoittamiseen. Kun kaava on hyväksytty ja ”lainvoimainen” maanomistajan on hyvin vaikeaa tehdä muuta kuin alistua EP-alueeseen rakennusrajoituksineen ja tarvittaessa suostuttava alueensa lunastukseen.

Kuten jo aiemmin työssä totesin, ympäristöoikeus on hyvin usein konflikteja yhteensovittajaa konfliktioikeutta.²³⁰ Niin myös tässäkin tapauksessa. Kaavoittajalla on punnittavanaan kaksi merkittävää intressiä, toisaalta maanomistajan omaisuudensuoja ja toisaalta maanpuolustus, joka voidaan lopulta palauttaa jopa jokaiselle kuuluvaan turvallisuuteen perusoikeutena. Kahden perusoikeuden ristiriita siis.

Tutkielman valossa mielenkiintoinen havainto on myös se, että jos maanomistusoikeuteen ei katsota kuuluvan perusrakennusoikeutta, vaan katsotaan, että rakennusoikeus on aina annettua ja sitä annetaan vain tiettyjen edellytysten täytyessä²³¹, niin miksi EP-alueeksi määrittelyyn pitäisi Puolustusvoimilta vaatia kovinkaan kummoista ”näyttöä.” Eikö tilanne ole enemmänkin se, että jollakin tietyllä alueella rakentamisen edellytykset eivät maakunta-kaavan johdosta täyty, ja näin ollen maanomistajan ei tarvitsekaan saada rakennusoikeutta. Ongelma ei mielestäni ole niinkään siinä, etteikö EP-alueesta seuraavaa rakentamisrajoitusta voisi hyväksyä, vaan enemmänkin siinä, että EP-alueeksi määrittelyyn perusteet ja selvitykset tulisi asianmukaisesti ja avoimesti saada yleisön tietoon. Muiden alueiden kuin EP, (esim. tuulivoima, virkistysalue, luonnonsuojelualue) osalta tilanne onkin näin, ja näitä muita alueita koskevat selvitykset ovat yleensä hyvin kattavia ja helposti löydettävissä.

²³⁰ Kuusiniemi 2012, s. 8

²³¹ Määttä 1999, s. 276–279.

5. LOPUKSI

Tämän tutkielman tarkoituksena oli selvittää, minkälaisia rajoituksia EP-aluevarauksesta aiheutuu yksityiselle maanomistajalle, jonka kiinteistö sijaitsee EP-alueen sisällä, sekä perehtyä siihen, millaista näyttöä Puolustusvoimilta vaaditaan, jotta jokin alue kaavoitetaan EP-alueeksi. EP-alueet ovat pääsääntöisesti Metsähallituksen hallinnoimilla valtion mailla, mutta osin EP-alueet ovat myös yksityisten maanomistajien kiinteistöillä. Näitä yksityisten omistamia maa-alueita on pyritty hankkimaan Metsähallitukselle (ja sitä kautta Puolustusvoimille) vapaaehtoisin maakaupoin.²³² Aina vapaaehtoiset maakaupat eivät ole onnistuneet, joten EP-alueilla on edelleen yksityisten omistamia maa-alueita.

Omistusoikeuden, ja erityisesti maanomistusoikeuden rajoituksia on Suomessa tutkittu enimmäkseen 1960- ja 1970-luvuilla. Omistusoikeutta koskevat rajoitukset ovat käytännössä perusoikeustasoisen omaisuudensuojan rajoituksia, joten niitä koskevat yleiset ja erityiset perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Omaisuudensuoja on kirjoitettu näennäisesti ehdottomaksi perusoikeudeksi. Tämä ilmenee sanamuodosta: *jokaisen omaisuus on turvattu*. Perustuslakivaliokunta on kehittänyt yleiset perusoikeuksien rajoittamista koskevat vaatimukset, joita ovat: lailla säätäminen, rajoitusten tarkkarajaisuus, rajoitusperusteen hyväksyttävyys ja painava yhteiskunnallinen tarve, tavallisella lailla perusoikeuden ytimeen ulottuvan rajoituksen kielto, suhteellisuusvaatimuksen mukaisuus, riittävät oikeusturvajärjestelyt sekä vaatimus siitä, että rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomea sitovien kv-ihmisuusvelvoitteiden kanssa.

Näiden yleisten edellytysten lisäksi joihinkin perusoikeuksiin on lakitekstiin lisätty juuri näitä yksittäisiä perusoikeuksia erityisesti koskevia rajoitusedellytyksiä. Näin on toimittu myös omaisuuden suojan kohdalla. Omaisuuden suojaa tarkoittavan PeL 15 § 2 mom. lausutaan, että omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla. Omaisuuden suojaa voidaan siis rajoittaa sekä yleisten edellytysten nojalla, että myös tämän erityisen rajoitusedellytyksen nojalla, jolloin omaisuutta pakkolunastettaessa on oltava yleinen tarve, omistajalle on suoritettava täysi korvaus, eikä tätä voida tehdä lakia alemman asteisella sääntelyllä. EP-aluetta varten voidaan tarvittaessa lunastaa maata

²³² HE 253/2018 vp. s. 7.

MRL:in, lunastuslain ja kansallisen turvallisuuden varmistavan lunastuslain nojalla. Tällöin maa-alue tulee lunastaa omistajaltaan täyttä korvausta vastaan.

EP-alueella on suoraan MRL 33 § nojalla voimassa rakentamisrajoitus. Yksityinen maanomistaja, jonka maa-alue sijaitsee EP-alueen sisällä ei siis saa rakentaa maalleen. MRL 33 § laajennus EP-alueisiin tuli voimaan vuoden 2020 alusta alkaen. Ennen lakimuutostakin maakuntakaavoissa oli asetettu EP-alueita koskevia rakentamisrajoituksia. Mikäli maanomistajalla on jo maallaan rakennettuna rakennuksia, ei niitä kuitenkaan tarvitse purkaa, ja maanomistaja saa tehdä näihin rakennuksiin peruskorjauksia sekä rakentaa tarvittavia talousrakennuksia. Kokonaan uusien rakennusten rakentaminen on kuitenkin kiellettyä. Mikäli maanomistaja hakee rakennuslupaa, tulee julkisyhteisön vaihtoehtoisesti joko lunastaa alue tai suorittaa haitasta kohtuullinen korvaus.

Rakentamisrajoitusta voidaankin pitää ankarimpana maanomistajalle aiheutuvana vaikutuksena EP-alueesta. Muita vaikutuksia ovat mm. yleiset lakisääteiset liikkumisrajoitukset sotilasalueella. Liikkumisrajoituksen todellinen vaikutus kuitenkin epäilemättä vaikuttaa erityisesti virkistyskäyttöön, eikä se ollut tämän tutkielman pääpainona. Juridisten haittojen lisäksi EP-alue todellisuudessa varmasti aiheuttaa maanomistajalle myös arkisempia haittoja, kuten teiden kulumista, melua ja muuta vastaavaa erityisesti sotilastoimintaan liittyvää ongelmaa. Rovajärven harjoitus- ja ampuma-alueen yksityisillä maanomistajilla on ollut mm. tilanne, jossa yksityisten mökkien yli ammuttiin tykistöllä. Puolustusvoimien mukaan tästä ei aiheutunut vaaratilanteita, mutta maanomistajia tilanne ymmärrettävästi vaivasi.²³³ Voidaankin kysyä, kuuluuko yksityisen maanomistajan sietää tilannetta, jossa mökin yli ammutaan raskaalla sotakalustolla.

MRL mukaisen rakentamisrajoituksen kääntöpuolena voidaan esittää kysymys siitä, kuuluuko maanomistajalle ylipäätään luonnonoikeusmainen oikeus rakentaa maalleen. Tällaista oikeutta on kirjallisuudessa kutsuttu perusrakentamisoikeudeksi. Perusrakentamisoikeuden olemassaolon puolesta puhujien mukaan kyseessä on ikään kuin jokamiehenoikeuden kaltainen, lakitekstiin kirjoittamaton, faktisesti tunnustettu oikeus. Sitä on myös pidetty rakentamiskelpoisen maan tavanomaisen, kohtuullisen ja järkevän hyväksi käyttämisen edellytyksenä. Perusrakentamisoikeuden vastustajien mukaan kyse on ennemminkin oikeuspoliittisen keskustelun päämääriä palvelevasta käsitteestä, jota käytetään omaisuuden suojaan liittyvässä keskustelussa. Tätä näkemystä perustellaan mm. sillä, että valtiosääntöoikeudellisessa

²³³ Kaleva 29.5.2013. <https://www.kaleva.fi/maanomistajat-vaativat-selvitysta-rovajarven-ammun/1788471>

kirjallisuudessa (jossa omaisuudensuojaa pääsääntöisesti on tutkittu) perusrakentamisoikeuden käsitteeseen ei juurikaan viitata. Niissäkin tilanteissa, joissa perusrakentamisoikeutta on käsitelty valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta, on näkemys yleisesti ollut koko ajatuksen kyseenalaistaminen.

Nykyaikaisinta näkemystä perusrakentamisoikeudesta edustaa mielestäni se, että mikäli laista on löydettävissä jokin oikeuksien summa, jonka perusteella maanomistajalla voidaan nähdä olevan luonnonoikeudellinen oikeus rakentaa maalleen, voidaan tätä summaa kutsua perusrakentamisoikeudeksi. Tällä hetkellä kuitenkin näyttää siltä, että tällaista oikeuksien summaa ei ole laista löydettävissä, eikä lainsäätäjät ole sitä sinne tarkoittanutkaan. Näin ollen maanomistajalla ei voi olla perusrakentamisoikeutta, vaan rakennusoikeutta annetaan tarvittaessa ja edellytysten täytyessä. EP-alueella olevan rakentamisrajoituksen johdosta edellytykset rakentamiselle eivät voi EP-alueella täytyä, eikä maanomistajalle tarvitse antaa rakennusoikeutta.

Vanhemmassa, puhtaassa esineoikeudellisessa tutkimuksessa tällainen omistajan oikeuksien rajoittaminen olisi voitu nähdä ongelmallisena. Aiemmin omistusoikeus nähtiin omistajalle kuuluvana, lähtökohtaisesti rajoittamattomana oikeutena omistettavaan esineeseen. Myöhemmässä tutkimuksessa on kuitenkin todettu, että omistusoikeus ei voi käytännössä olla rajoittamatonta, vaan sitä joudutaan eri tilanteissa rajoittamaan eri intressien yhteensovittamiseksi. Tällaista nykykäsitysten mukaista omistusoikeutta kutsutaan analyttis – funktionaaliseksi omistusoikeuskäsitykseksi.

Analyttis – funktionaalisen omistusoikeuskäsityksen mukaista omistusoikeutta voidaan rajoittaa kilpailevien arvojen punninnan osoittaessa, että toisen arvon toteuttaminen edellyttää toisen rajoittamista. Tällainen arvopunninta on leimallista ympäristöoikeudellisille kysymyksille, joissa havaitaan usein, että arvoja joudutaan *sekä* rajoittamaan, *että* suojaamaan kilpailevien intressien toteuttamiseksi. Tämän tutkielman valossa kilpailevia arvoja ovat ainakin omaisuudensuoja sekä jokaiselle kuuluva turvallisuus.

Tässä tutkielmassa on tarkasteltu ympäristönkäytön suunnitteluun kuuluvaa maankäytön suunnittelua ja edelleen tarkennettaessa MRL mukaista kaavoitusta. Kaavoitus on Suomessa hierarkkinen järjestelmä, jonka ylintä kartoilla osoitettavaa tasoa edustaa maakuntakaavoitus. Maakuntakaavoitus on ollut taso, johon tämän tutkielman mielenkiinto on kohdistunut. Maakuntakaavoituksessa voidaan osoittaa Puolustusvoimille alueita. MRL asettaa nykyään

tällaisille alueille automaattisen rakentamisrajoituksen, mutta jo ennen MRL automaattista rajoitusta on maakuntakaavoissa voitu asettaa tällainen rakentamista koskeva rajoitus.

MRL järjestelmässä on suuressa roolissa osallistumisen mahdollistaminen. Lain yleisissä tavoitteissa määritetään tavoitteet turvata jokaisen osallistumismahdollisuudet asioiden valmisteluun, suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus sekä avoin tiedottaminen käsiteltävinä olevissa asioissa. Osallistumisen tavoitetta edelleen täsmennetään laissa toteamalla, että kaava valmisteltaessa tulee olla vuorovaikutuksessa niiden henkilöiden ja yhteisöjen kanssa, joiden oloihin tai etuihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa. Alueen määrittelemisen maakuntakaavassa PV:n alueeksi aiheuttaa välittömiä vaikutuksia maanomistajalle, jonka maa-alue sijaitsee PV:n alueen sisällä. Näin ollen maanomistaja on sekä osallinen, että myös asianosainen, jolle kuuluu oikeus sekä osallistua kaavan valmisteluun, että myös valittaa kaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä. Tällainen etukäteinen vaikuttaminen onkin merkittävä keino maanomistajalle pyrkiä etukäteisesti estämään maa-alueensa muodostuminen PV:n alueeksi.

Maakuntakaavoituksessa voidaan tehdä aluevarauksia EP-alueen lisäksi myös esim. tuulivoimaa varten. Tuulivoimaa varten tehtyjen aluevarausten taustalla on pitkälinen ja laaja selvitystyö, jonka tulokset ovat julkisesti saatavilla. Tätä tutkielmaa varten perehdyin Lapin eteläisten osien tuulivoimaselvitykseen. Tuo selvitys on vuodelta 2012, mutta sitä on käytetty pohjana myös uutta Rovaniemen ja Itä-Lapin maakuntakaavaa tehtäessä vuonna 2021, joten käsitykseni mukaan tuo selvitys on edelleen täysin ajankohtainen. Selvityksestä ilmenee, että alueet on kartoitettu perinpohjaisesti, ja asetettu järjestykseen parhaiten soveltuvimmasta huonoiten soveltuvimpaan. Vastaavia selvityksiä EP-alueita koskien ei ole ainaakaan julkisista lähteistä saatavilla. Selvitysten puuttuminen herättääkin kysymyksen siitä, että millaista näyttöä PV:ltä vaaditaan, jotta jokin alue voidaan kaavoittaa EP-alueeksi. Tällaisen näytön puuttuminen voi helposti johtaa tilanteeseen, joka näyttäytyy yleisön silmiin sellaisena, että PV voi sanella tarvitsemansa alueet ja kaavoittaja toteuttaa PV:n tahtotilaa sen kummemmin selvityksiä tai vaihtoehtoja kaipaamatta. Laajat, kattavat ja ennen kaikkea avoimet perustelut EP-alueiden kaavoituksesta epäilemättä kasvattaisivat yleisön luottamusta ja uskoa oikeudenmukaiseen kaavoitukseen, jossa myös yksityisen maanomistajan edut otetaan huomioon.