

Alueidenkäytön sääntelyn ajankohtaiset oikeudelliset haasteet

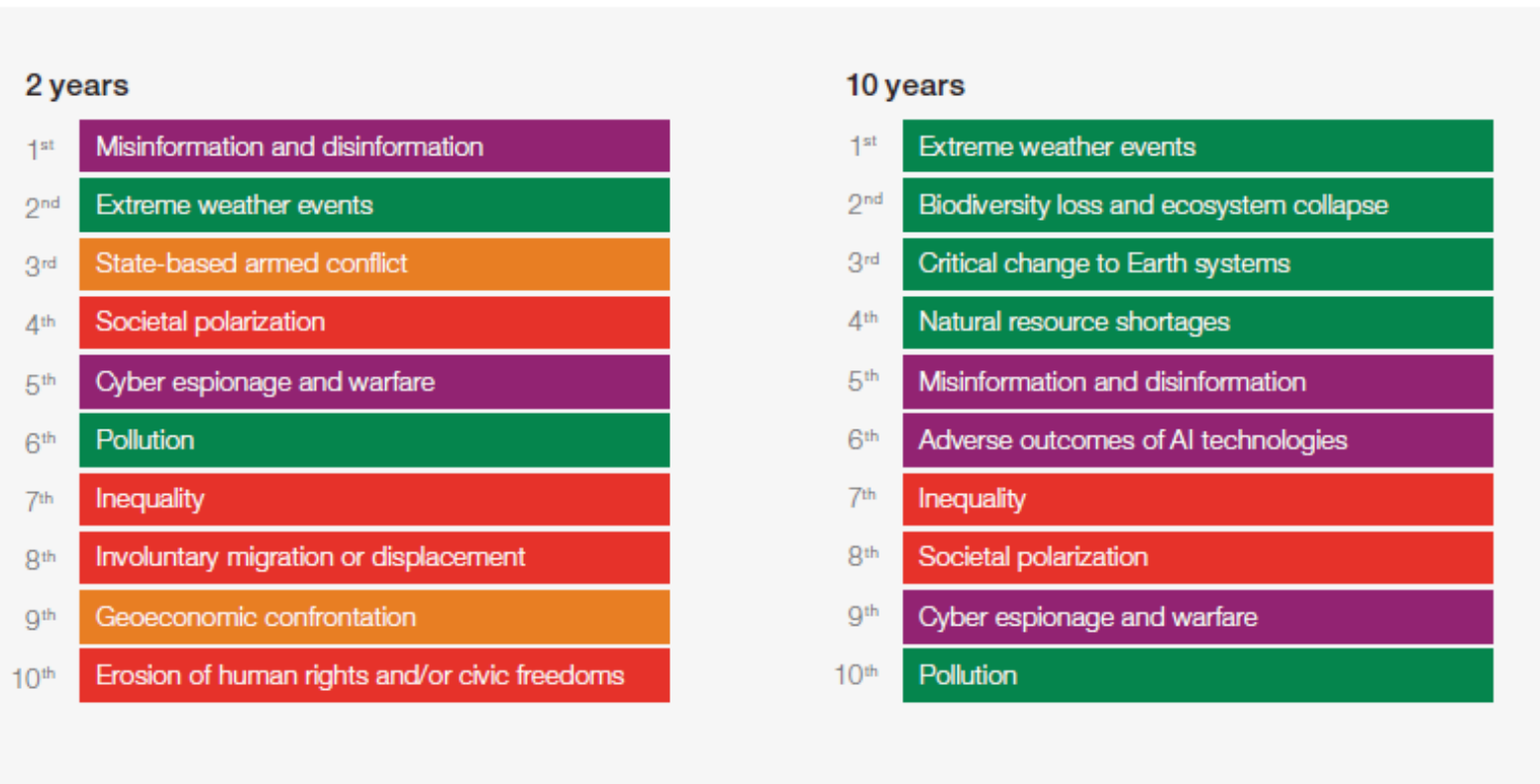
Suomen ympäristöoikeustieteen seuran ajankohtaispäivä 4.9.2025

Aleksi Heinilä | aleksi.heinila@utu.fi

Muistutukseksi: WEF Global Risks Report 2025*

Global risks ranked by severity over the short and long term

"Please estimate the likely impact (severity) of the following risks over a 2-year and 10-year period."



* Global Risks Perception Survey 2024-2025 (GRPS) captures insights from over 900 experts worldwide. The report analyses global risks through three timeframes to support decision-makers in balancing current crises and longer-term priorities.

Ympäristösääntely ja alueidenkäytön suunnittelu osana sitä

- Ympäristösääntelyn keskeinen funktio on **ympäristönäkökohtien suojaaminen** yleisinä etuina samalla, kun sääntely mahdollistaa **ympäristön laajamittaisen hyväksikäytön** (yleisten ja yksityisten intressien nimissä)
- Kansallinen ympäristösääntelymme on **fragmentoitunutta**, ja kussakin sektorilaissa otetaan huomion vain ne seikat jotka aineellisessa sääntelyssä on kulloinkin satuttu mainitsemaan
 - Sivuhuomio: MRL:n sääntelyä sujuvoitetaan säätämällä sen tilalle lopulta neljä uutta lakia
- Samanaikaisesti **nykyiset ympäristöongelmat ovat** toisiinsa ja muihin kysymyksiin **kytkeytyneitä** ja edellyttäisivät **sektorit läpäisevää hallintaa/ratkaisuja**
- ➔ Alueidenkäytön **suunnittelulla sektorit (lähtökohtaisesti) läpäisevänä instrumenttina on huomattava merkitys ja toistaiseksi hyödyntämätön potentiaali**
 - Suunnittelua koskevan sääntelyn uudistus **voisi olla** merkittävä askel ympäristöongelmien vastaamisessa

Ympäristösääntely, osallistuminen ja kansalaisyhteiskunta

- Sääntelyn keskeinen olemassaolon oikeutus on siis yleisten ympäristöetujen suojaaminen ympäristöä eri tavoin käytettäessä
- Kansalaisyhteiskunnalla on merkittävä rooli ympäristöpäätöksenteossa tiedon tuottajana ja sekä **yleisten etujen** että **päätöksenteon lainmukaisuuden** valvonnassa
- Menettelylliset oikeudet ovat näin kiinteästi sidoksissa ympäristölainsäädännön **aineellisten tavoitteiden toteutumiseen**
- Keskeinen osa näitä menettelyllisiä oikeuksia ovat myös **muutoksenhakuoikeudet**

"Kansalaiset ovat ja heidän tulisi jatkossakin olla vihreän siirtymän liikkeellepaneva voima, ja heillä pitäisi olla **keinoja osallistua** aktiivisemmin uusien politiikkojen kehittämiseen ja täytäntöönpanoon. Luottamuksen lisäämiseksi sekä kansallisiin että EU:n hallintoihin on myös tärkeää, että käytössä on **asianmukainen keskinäinen valvontajärjestelmä, jonka avulla voidaan varmistaa, että toimet ja päätökset ovat ympäristölainsäädännön mukaisia**. Ympäristöasioita koskevan muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden noudattamisen varmistaminen sekä Euroopan unionin tuomioistuimessa että unionin tuomioistuinten asemassa olevissa kansallisissa tuomioistuimissa on tärkeä toimenpide Euroopan vihreän kehityksen ohjelman mukaisen **siirtymän tukemiseksi** ja vahvistamaan kansalaisyhteiskunnan roolia **demokraattisen toimintaympäristön vartijana**."

COM(2020) 643 final

Lainsäädännössä käytännöt näyttävät menevän toiseen suuntaan...

Alueidenkäyttölakiehdotus aineellisoikeudellisesti

- Käytännössä entisenkaltaiset tavoitteet (ml. osallistuminen), mutta myös ilmastonmuutoksen hillintä ja sopeutuminen mukana
- Ilmastonmuutos nimenomaisesti mukana myös kaavojen sisältövaatimuksissa (kuten luonnon monimuotoisuuskin); kuntakaavoituksessa kuitenkin vain sopeutuminen
- Suhteet muuhun lainsäädäntöön ennallaan, kaavojen huomioiminen muun lain mukaisessa päätöksenteossa ratkaistaan kussakin erityislaissa omalla tavallaan
- Maakuntakaavoituksen ”lentokorkeus” nousee, kuntakaavoituksessa ja maakuntakaavoituksessa käsiteltävien kysymysten väliin jää tietty aukko
- Tuulivoiman etäisyysvaatimus asutuksesta sysää tuulivoimaa ekologisesti arvokkaille alueille? Sääntely lisää toisaalta maakuntakaavoituksen merkitystä tässä asiassa
- Aurinkoenergiayleiskaavalle säännökset, mutta millaisia lie rakentamislakiin perustuvat lupakäytännöt?

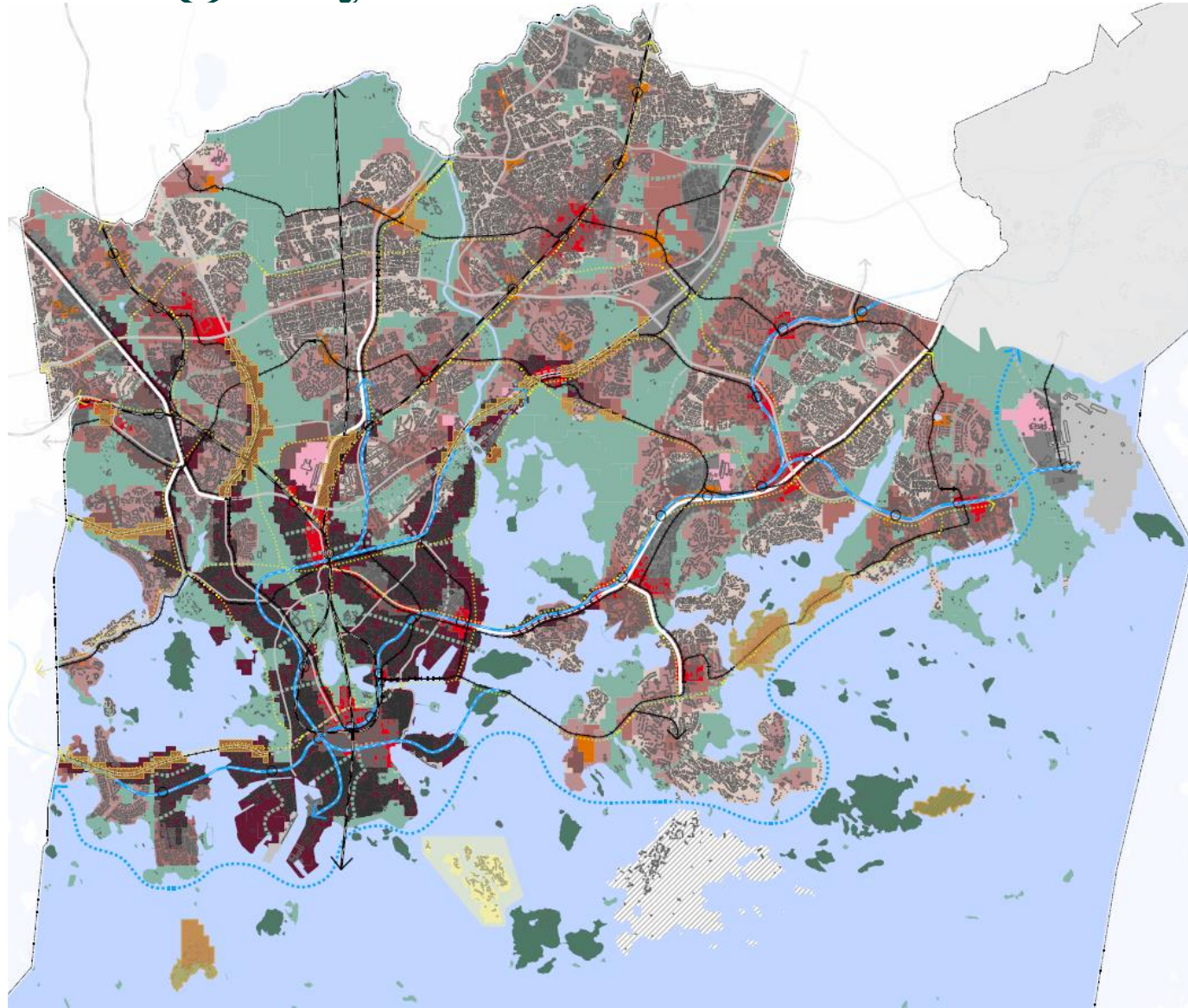
Osallistuminen: valitusoikeus asemakaavasta (luonnoksen 114 §)

- Ehkä lakiluonnoksen merkittävin muutos suhteessa nykyiseen on ehdotettu asemakaavaa koskevan **valitusoikeuden rajaus kunnan jäsenten sijasta vain asianosaisiin silloin, kun alueella on voimassa yleiskaava ja kaava laaditaan yleiskaavan ohjausvaikutuksesta poikkeamatta**
- Samanaikaisesti rekisteröityjen paikallisten/alueellisten yhteisöjen valitusoikeuden (toimialaansa kuuluvissa asioissa toimialueellaan) edellytykseksi on pääsäännön mukaan asetettu se, että yhteisö on tehnyt muistutuksen kaavaehdotuksesta

Havaintoja todellisuudesta

- **Selvä valtaosa suomalaisista** asuu kaupunkien asemakaava-alueilla, joiden taustalla on voimassa yleiskaava: **asemakaava on tämän joukon elinympäristöön välittömimmin vaikuttava oikeudellinen instrumentti**
 - Vrt. "vaikutukseltaan vähäinen asemakaava", jonka merkitys on laissa ja perusteluissa tehdyin rajauksin hyvin vähäinen
- Yleiskaava voi lähtökohtaisesti olla tarkkuudeltaan millainen tahansa ja minkä ikäinen tahansa
 - Yleiskaavoissa käsitellään ja ratkaistaan tyypillisesti 1) **eri aikana** 2) **eri kysymyksiä** 3) **eri tarkkuustasolla** kuin asemakaavoituksessa
 - Näiden kaavojen **osallistajat eivät ole sama joukko**, ja siltä osin kuin ovat, he voisivat valittaa yleiskaavoituksen yhteydessä **ainoastaan niistä kysymyksistä jotka yleiskaavassa on ratkaistu**

Esim. Helsingin yleiskaava 2016



Asianosaisuus valitusoikeuden perusteena asemakaavoituksessa

- Esim. KHO 2003:26: kaupunginvaltuuston päätös asemakaavan muuttamisesta siten, että muutoksella mahdollistettiin sen rakennuksen purkaminen, jossa T:n vuokraama liikehuoneisto sijaitsi, ei välittömästi vaikuttanut T:n oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun
- Esim. KHO 2013:85: asunto-osakeyhtiön osakkeenomistajilla ei asianosaisasemaa, kun naapurirakennuksen korottamisen johdosta vastapäätä sijainneen asunto-osakeyhtiön omistaman asuinrakennuksen toisen kerroksen asuinhuoneistojen ikkunoista avautuneet järvinäkymät peittyivät
- Eesitysluonnoksessa sivuutettu kunnallisvalituksen laillisuusvalvontafunktio; valitusoikeus turvaa myös aineellisen oikeuden ja hallinnon lainalaisuuden toteutumista
- Kun valitusoikeus on sidottu valittajan **omaan etuun, jää yleisiin etuihin liittyvien kysymysten lainmukaisuuden tarkastelu enintään satunnaiseksi** (Mäntylä 2011)
 - **Samanaikaisesti** viranomaisten ja myös kansalaisjärjestöjen valitusoikeus **laajentunut** kavennettu jo pidemmän aikaa



"Kunnallista itsehallintoa eli kunnan omaa päätösvaltaa ja vastuuta haluttiin maankäyttö- ja rakennuslakia säädettäessä vahvistaa. Koska kaikkea julkisen vallan käyttöä pitää kuitenkin myös valvoa, kunnan itsehallinnon vahvistamisen rinnalla vahvistettiin myös ihmisten osallistumisoikeuksia kaavoitukseen ja säilytettiin laajat valitusoikeudet. Tähän liitettiin myös valtion viranomaisten eli ELY-keskusten roolin muutos, kun kaavojen alistamisvelvollisuudesta luovuttiin. Tässä suhteessa maankäyttö- ja rakennuslaki muodosti kokonaisuuden, jossa haettiin tasapainoa kunnallisen itsehallinnon ja valtion valvomien julkisten intressien välillä ja annettiin kuntalaisille ja kansalaisjärjestöille tärkeä rooli kaavoituksen valvonnassa, tarvittaessa valituksinkin."

(Mäkinen 2016)

Ehdotettu rajausta ja perustuslaki

- PL 2.2 §: **Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen.**
 - PL 2.3 §: Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on **noudatettava tarkoin lakia.**
- PL 14.4 §: Julkisen vallan tehtävänä on **edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.**
- PL 20.2 §: **Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.**
- PL 22 §: Julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.
- PL 121.1 §: Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan **asukkaiden itsehallintoon.**
- Kyse siis **valitusoikeuden rajaamisesta asianosaisiin instrumentissa, joka on määrällisesti suomalaisten enemmistön elinympäristöön merkittävimmin vaikuttava**



”esityksen perusteluissa ei vaikuteta riittävästi hahmotetun sitä, kuinka kunnan jäsenen valitusoikeus kuuluu kaavoitukseen liittyvän päätöksentekojärjestelmän keskeisiin perusrakenteisiin. Kunnallisvalitus turvaa erisuuntaisten yhteiskunnallisten intressien punnintaan perustuvan päätöksenteon menettelyllistä ja sisällöllistä lainmukaisuutta. Se sekä ehkäisee ennalta lainvastaisuuksia että mahdollistaa niiden tehokkaan jälkikäteisen laillisuusvalvonnan sekä pakottaa päätöksenteon läpinäkyvyyteen. Sillä on täten myös erottamaton yhteys perusoikeuksien ja kunnan asukkaiden itsehallinnon toteutumiseen samoin kuin korruption ehkäisemiseen.”

(KHO:n lausunto alueidenkäyttölakiluonnoksesta 9.7.2025)

Johtopäätöksiä

- Mikä on kokonaisuutena sen merkitys, että aineellinen sääntely ehkä nimellisesti paremmin huomioi ympäristöllisen monikriisin...
 - Joskin se on vain rikka rokassa muiden huomioon otettavien seikkojen joukossa ja päätöksentekijällä on huomattavan laaja harkintavalta painottaa haluamiaan näkökohtia
- ...jos samalla muun ohella murennetaan yleisen edun ja yleisemmin päätöksenteon laillisuuden valvontaa kaavoituksessa?
 - Viranomaisten ja myös kansalaisjärjestöjen osalta tätä on tehty jo aiemmin, esim. yleisen valvontaviranomaisen valitusoikeus ei useinkaan ulotu kuntalaisten elinympäristöön merkittävästikin vaikuttaviin ratkaisuihin
- Osallistumisoikeuksien kaventamisella on vaikutuksensa myös ympäristösääntelyn tavoitteiden saavuttamisen kannalta...
- ...ja kaavoitukseen kohdistuvan luottamuksen kannalta – ehkä syystäkin?
- Uudistus tulee olemaan koetinkivi ympäristöperusoikeussäännöksen merkityksen kannalta

“limiting judicial review to protection of individual right does not leave much of a role for access to justice and judiciary to play in environmental protection.”

(Jendroška 2020)