

LAUSUNTO

Maakuntien liitot ovat pyytäneet allekirjoittanutta arvioimaan maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, MRL) mukaisen ylikunnallisen maankäytön ohjauksen roolia ja tehtäviä lain suunnittelujärjestelmän ja sille asetettujen tavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta sekä arvioimaan kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön kokonaisuudistuksen säännösluonnosten perusteella sitä, kuinka säännösluonnokset ylikunnallisen maankäytön suunnittelun osalta vaikuttaisivat suunnittelujärjestelmän kokonaisuuteen ja sen ja kokonaisuudistuksen tavoitteiden ja vaatimusten toteutumiseen. Lausunnossa tarkastellaan erityisesti kokonaisuudistuksessa kaavailtua ylikunnallisen maankäytön suunnittelun oikeusvaikutusten karsimista. Esitän toimeksiannosta kunnioittavasti jäljempänä esitetyn.

Kuopiossa 31.1.2021,

Alexi Heinilä

Ympäristöoikeuden yliopistonlehtori, OTT
Itä-Suomen yliopisto

Ylikunnallinen maankäytön suunnittelu ja maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus

Sisällysluettelo

Ylikunnallinen maankäytön suunnittelu ja maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus	1
1. Johdanto ja kysymyksenasettelu	3
2. Maankäyttö- ja rakennuslain päätöksentekojärjestelmä ja ylikunnallinen maankäytön suunnittelu.....	5
2.1 Maankäytön suunnittelun normi- ja päätöksentekojärjestelmä.....	5
2.2 Ylikunnalliset suunnitteluinstrumentit: intressien konkretisointia ja yhteensovittamista.....	9
2.3 Ylikunnallisen maankäytön ohjauksen viimeaikainen kehitys	21
3. Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus	23
3.1 Hallitusohjelma ja uudistuksen tavoitteet	23
3.2 Ylikunnallista maankäytön suunnittelua koskevat säännösehdotukset ja niiden oikeudellinen arviointi	28
4. Yhteenveto ja johtopäätökset.....	40

1. Johdanto ja kysymyksenasettelu

Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus on käynnissä, ja aikataulullisena tavoitteena on saada valmiiksi hallituksen esitys uudeksi maankäyttö- ja rakennuslaiksi vuoden 2021 loppuun mennessä. Uudistusprosessissa on maankäytön suunnittelujärjestelmän osalta ollut esillä osin suurempiakin uusia avauksia suunnittelujärjestelmän suhteen, mutta tällä hetkellä näyttäisi siltä, että suunnitteluinstrumenttien osalta järjestelmä olisi pintapuolisesti tarkasteltuna säilymässä paljolti aiemman kaltaisena.¹ Tämän hetkissä alueidenkäytön suunnittelua koskevissa säännösluonnoksissa järjestelmään oltaisiin kuitenkin erityisesti suunnitelmien oikeusvaikutusten osalta tekemässä muutoksia, jotka tulisivat merkitsemään huomattavia muutoksia kokonaisuuden kannalta.

Keskeisen viitekehysten suunnittelujärjestelmän uudistamiselle muodostavat globaalit, toisiinsa moninaisin vuorovaikutussuhtein kytköksissä olevat megatrendit. Kuten koronapandemia on hyvin kouriintuntuvasti osoittanut, elämme globaalissa, moninaisten vaikutusyhteyksien maailmassa.² Ilmastonmuutos, biodiversiteetin köyhtyminen ja luonnonvarojen niukkuus, joiden taustalla on ihmisen toiminta, ovat tekijöitä, jotka parhaan käytettävissä olevan tutkimustiedon mukaan muodostavat keskeiset tulevaisuuden haasteet. Nämä ympäristöongelmat vaikuttavat myös koronapandemian kaltaisten tapahtumien taustalla.³ Tällaisten ”viheliäisten ongelmien” välisten *kytkösten*, moninaisten ja monimutkaistenkin vuorovaikutussuhteiden, vuoksi näitä kysymyksiä ei voida tehokkaasti käsitellä erillisinä kysymyksinä, vaan vuorovaikutussuhteiden vuoksi niitä olisi tarkasteltava yhdessä. Maankäytön suunnittelu on maassamme ainoana, kokonaisvaltaisena ympäristönkäytön suunnittelun oikeusvaikutteisena välineenä keskeisessä asemassa tässä tehtävässä.⁴

¹ Ks. uudistuksen alkuvaiheessa esillä olleista vaihtoehdoista esim. Ekroos, Ari – Katajamäki, Hannu – Kinnunen, Helena – Lehtovuori, Panu – Staffans, Aija: Maankäytön ja rakentamisen ohjauksen uudistaminen. Ympäristöministeriön raportteja 7/2018, Ympäristöministeriö 2018, s. 33–50.

² Ks. esim. Ekroos ym. 2018, s. 13, jossa todetaan, että ” [t]ulevaisuutta luonnehtivat kansainvälisten ja kansallisten vaikutusyhteyksien lisääntymisestä ja vyyhtiytymisestä seuraavat yllätykset. On osattava reagoida, tuli mitä tuli.”

³ Ks. esim. United Nations Environment Programme and International Livestock Research Institute: Preventing the Next Pandemic: Zoonotic diseases and how to break the chain of transmission. UNEP & ILRI 2020, esim. s. 15–19, 29–31.

⁴ Ks. esim. Heinilä, Aleks: Maankäytön suunnittelu ja turvallisuus. Oikeustiede – Jurisprudentia LII, Suomalaisen lakimiesyhdistyksen vuosikirja 2019, s. 5–102, esim. s. 9–15, 19–21, 24–31 ja passim.. Nämä eivät suinkaan ole ainoita, tiiviisti kytköksissä olevia megatrendejä, vaan muita maankäytön suunnittelun kannalta merkityksellisiä megatrendejä – joiden seurausta yllä mainitut ympäristöongelmat osin paljolti ovat – ovat esimerkiksi

Sektoroituneeseen ja soveltamisalaltaan (ja samalla myös näkökulmaltaan) rajoittuneeseen sääntelyyn perustuvalla ohjauksella on tyypillisesti ongelmia tunnistaa kytkösten merkitys ja käsitellä kokonaisvaikutuksia. Kun vain tietyt kysymykset määritellään kuuluvaksi oikeudellisen tarkastelun piiriin tietyssä menettelyssä, sulkee tämä samalla muut kysymykset ulkopuolelle vaikka ne kokonaisuuden tai keskinäisten kytkösten kannalta voisivat olla hyvinkin merkityksellisiä.⁵

Tässä tarkastellaan sitä, millaisia ovat maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, MRL) mukaisen ylikunnallisen maankäytön ohjauksen tehtävät ja merkitys lain suunnittelujärjestelmän ja sille asetettujen tavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta. Tarkastelussa kiinnitetään huomiota järjestelmän rakenteeseen ja sen yleiseen kykyyn toteuttaa sille asetettuja tavoitteita, ylikunnallisen maankäytön ohjauksen tehtäviin ja myös suunnittelujärjestelmässä ylikunnallisen ohjauksen osalta jo tapahtuneisiin muutoksiin. Tähän viitekehykseen nojaten arvioidaan käytettävissä olevien säännösluonnosten perusteella sitä, millaisia vaikutuksia ylikunnalliseen maankäytön suunnitteluun kaavailuilla muutoksilla olisi suunnittelujärjestelmän kokonaisuuden ja sille asetettavien vaatimusten ja tavoitteiden toteutumisen kannalta. Nämä vaatimukset ja tavoitteet ovat paikannettavissa sekä nykyjärjestelmästä että kokonaisuudistukselle asetetuista julkilausutuista tavoitteista.

Erityisesti tarkastellaan kaavailtua ylikunnallisen maankäytön suunnittelun oikeusvaikutusten karsimista, jolla voidaan arvioida olevan suunnittelujärjestelmän kokonaisuuden kannalta useammanlaisia vaikutuksia. Seuraavassa pyritään siis vastaamaan kysymykseen, mitä esitetyt muutokset merkitsisivät suunnittelujärjestelmän kokonaisuuden ja sille asetettavien tavoitteiden näkökulmasta. Menetelmä on ensisijaisesti lainopillinen, ja arvioinnin viitekehyksenä on kaavoitus- ja rakentamisoikeuden järjestelmä ja tälle järjestelmälle ja sen kokonaisuudistukselle asetettavat vaatimukset ja tavoitteet.⁶

väestönkasvu, kaupungistuminen, elintason kasvu ja digitalisaatio. Ks. edellä mainitun lisäksi esim. Ekroos ym. 2018, s. 13, 16–17.

⁵ Ks. ongelmista esim. aiemman ympäristönsuojelulainsäädännön soveltamista koskenut KHO 2005:27. Nykyisen sääntelyn onnistuneisuudesta vastaavan kysymyksen osalta ks. Schnider, Valentina: Luonnonarvojen huomioon ottaminen turvetuotantoalueen sijoittamisessa ympäristönsuojelulain 13 §:n mukaan, Ympäristöjuriidikka 1/2018 s. 7–34, ja Herranen, Noora: Luonnonarvojen huomioon ottaminen turvetuotannon sijoittamisessa, Ympäristöjuriidikka 1/2018 s. 7–34. Ks. sektoroituneesta sääntelystä yleisemmin myös esim. Heinilä, Aleksi: Lumenvarastoinnin ympäristöoikeudellinen ohjaus, Edilex Publishing Oy 2020, s. 60–61.

⁶ Lainopilla tarkoitetaan tässä niin teoreettista kuin tulkintalainoppiakin; ks. käsitteistä ja niiden kohtalonyhteydestä esim. Heinilä, Aleksi: Oikeus rakentaa. Tutkimus suunnittelutarveratkaisu- ja poikkeamispäätöksenteosta maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä. Suomalainen lakimiesyhdistys 2017, s. 4–10.

2. Maankäyttö- ja rakennuslain päätöksentekojärjestelmä ja ylikunnallinen maankäytön suunnittelu

2.1 Maankäytön suunnittelun normi- ja päätöksentekojärjestelmä

MRL:n järjestelmä ja siihen sisältyvä maankäytön suunnittelujärjestelmä on monenlaisten, osin keskenään kilpailevien yleisten ja yksityisten intressien kyllästävä. Näiden intressien huomioon ottaminen on pyritty järjestämään maankäyttö- ja rakennuslain säännösten kautta, mutta joustava aineellinen sääntely jättää poikkeuksellisen paljon sijaa muun ohella niiden keskinäisten painoarvojen punninnalle yksittäisiä kaava- ja muita päätöksiä tehtäessä.⁷ Maankäyttö- ja rakennuslain sääntely ja sen nojalla tapahtuva päätöksenteko voidaankin mieltää jännitteiseksi kentäksi, jossa vaikuttavat yhtäältä erilaiset yhteiskunnallisesti tärkeinä pidetyt intressit ja tavoitteet (*yleiset edut*, jotka eivät ole sidoksissa vain määrättyjen yksilöiden taikka ryhmien intressiin), maanomistajien ja muiden yksityisten tahojen (ryhmien ja yksilöiden) intressit ja (perus)oikeudet ja toisaalta kuntien tietynasteinen oikeus päättää maankäytöstään (niin kutsuttu kaavamonopoli⁸) ja määritellä tässä roolissa lähtökohtaisesti lain asettamissa puitteissa vapaasti sen, minkälaisia intressejä yksittäisillä kaavoilla kulloinkin pyritään edistämään.⁹ Tämä merkitsee sitä, että esimerkiksi tietyt kaavojen sisältövaatimuksista ilmi käyvät yleiset edut ovat vain yksi osa MRL:n moninaista intressikenttää. Yleisten etujen kanssa kaavapäätöksenteossa kilpailevat erilaiset muut, suuremman taikka pienemmän joukon intressit ja myös kilpailevat yleiset edut. Kaavojen sisältövaatimukset (ja muun ohella kaavoituksessa sovellettavat perusoikeusnormit) suojaavat lisäksi myös yksityisiä intressejä ja oikeuksia. Silloin kun intressit ovat keskenään jännitteisiä tai ristiriitaisia – ja ne tyypillisesti ovat – jäävät välilliset, pidemmän aikavälin enemmän taikka vähemmän aineettomilta vaikuttavat kysymykset usein alisteisiksi lyhyen aikavälin taloudellisille hyödyille.¹⁰

⁷ Näin esim. Kuusiniemi, Kari: Biodiversiteetin suojelu ja oikeusjärjestyksen ristiriidat. Oikeustiede – Jurisprudentia XXXIV, Suomalaisen lakimiesyhdistyksen vuosikirja 2001, s. 155–306, s. 170.

⁸ Ks. kaavoitusmonopolista käsitteenä Häkkänen 2016, s. 111–118, joka toisaalta (mp.) varoittaa tämän käsitteen potentiaalisesta harhaanjohtavuudesta siinä suhteessa, että se ei esimerkiksi ilmaise kaavoituksen olevan myös kuntien lakisääteinen tehtävä ja MRL:ssa säädettyjen edellytysten täytyessä myös velvollisuus.

⁹ Ks. yleisistä ja yksityisistä eduista oikeudellisina jäsenyskriteereinä ja ympäristöä koskevasta päätöksenteosta yleisemmin Heinilä 2017, s. 37–75.

¹⁰ Ks. esim. Kuusiniemi 2001, s. 188, joka mainitussa artikkelissaan korostaa myös sitä, että ympäristötavoitteet kuten biodiversiteetin suojelu jäävät usein alakynteeseen myös suhteessa yksilöiden oikeuksia turvaamaan tarkoitettuihin oikeudellisiin rakenteisiin. Ks. myös esim. Mäkinen, Eija: Tarvitaanko kuntien kaavoituksen viranomaisvalvontaa? Ympäristöjuridiikka 3–4/2007, s. 22–48, s. 25. Maankäytön suunnittelua koskevan paikallisen päätöksenteon osalta esim. Heinilä 2017, s. 164–165 ja siinä viitattu. Myös Rannila, Päivi: Relationality of the Law: On the Legal Collisions in the Finnish Planning and Land Use Practices. Journal of

Erilaisia oikeudellisia rakenteita siis välttämättä tarvitaan turvaamaan muun ohella erilaisten yleisten etujen (mutta myös yksilöiden oikeuksien) huomioon ottaminen päätöksenteossa.¹¹ MRL:n järjestelmässä näiden intressien huomioon ottaminen on oikeudellisesti järjestetty paljolti kaavojen sisältövaatimusten kautta.¹² Sisältövaatimusten asettamisessa puiteissa kaavoituksesta vastaavat tahot voivat lähtökohtaisesti vapaasti päättää kaavojen sisällöstä.

Kunnan kaavamopolin, lain tavoitteena olevien yleisten etujen ja yksityisten oikeuksien välillä siis vallitsee *keskinäisjännite*, jota MRL:n säännöksillä pyritään hallitsemaan.¹³ Tämä järjestelmä ei kuitenkaan ole, paljolti edellä kuvatuista piirteistään johtuen, välttämättä erityisen tehokas toteuttamaan yksittäisiä yleisiä etuja. Muun ohella *Kuusiniemi* on todennut kaavoituksella toteutettavan keskenään osaksi ristiriitaisia käyttö- ja suojelupyrkimyksiä, minkä vuoksi lopulta hyväksyttävä kaavaratkaisu saattaa jonkin intressin kannalta olla epätydyttävä. Väljät sisältövaatimukset sallivat maankäytöllisten intressien painottamisen monilla eri tavoilla. Kuusiniemen mukaan kaavojen laatimissäännöissä ei juurikaan anneta millekään intressille selkeää minimisuojaustasoa tai nimenomaisesti määriteltyä tavoitetasoa.¹⁴ Näin lainsäätäjän yhteiskunnallisesti tärkeänä pitämien tavoitteiden toteutuminen voi olla puutteellista.¹⁵

Yleisten etujen toteuttamisen keinoja rajoittavat toisaalta myös yksityisten oikeusjärjestyksen, muun ohella MRL:n suojaamat oikeudet, joiden turvaamiseen tähtääviin oikeudellisiin rakenteisiin nähden erilaisten, esimerkiksi ympäristöön liittyvien yleisten etujen toteuttaminen

Planning Education and Research. Online publication ahead of print 29.6.2018. (<https://doi.org/10.1177/0739456X18785443>), passim. on tunnistanut jännitteen valtakunnan tason lainsäädännön ja paikallisen, tähän lainsäädäntöön perustuvan päätöksenteon välillä.

¹¹ Ks. MRL:n tavoitteista laajemmin Heinilä 2017, s. 169–180.

¹² Ks. esim. HE 101/1998 vp, hallituksen esitys eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi, s. 62. Erilaisia intressejä ja oikeuksia maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa päätöksenteossa turvaavat oikeudelliset rakenteet eivät siis kuitenkaan rajoitu maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmään, vaan oikeudellisia vaatimuksia maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen päätöksentekoon kohdistuu myös esimerkiksi perusoikeuksista ja hallinto-oikeudellisesta sääntelystä käsin. Ks. esim. Heinilä 2017, esim. s. 11, 83.

¹³ Ks. Heinilä 2017, s. 432.

¹⁴ Kuusniemi 2001, s. 187–188; ks. myös Pölönen, Ismo: Kaivokset kaavoissa – kunnan harkintavalta yleiskaavoituksessa kaivostoiminnan ohjauksen näkökulmasta. Oikeus 1/2016, s. 70–91. 2016, s. 70.

¹⁵ Esim. luonnon monimuotoisuuteen liittyen Kuusiniemi (2001, s. 188) on kirjoittanut: ”[m]aankäyttö- ja rakennuslain tavoite, alueiden käytön suunnittelun yleiset tavoitteet ja kaavojen laatimissäännöt velvoittavat kaavoittajaa kiinnittämään asianmukaista huomiota luontoarvoihin ja mahdollistavat luontoarvojen voimakkaankin painottamisen suhteessa muihin alueidenkäyttötavoitteisiin ja -intresseihin. Mutta kääntäen: monien kovien tavoitteiden joukossa muut kuin selvästi alueellisesti kohdennetut ja huomattavan arvokkaat luontoarvot saattavat laillisesti jäädä heikoille.”

näyttäytyy usein jännitteisenä.¹⁶ Kaavoituksella järjestetäänkin myös oikeudellisia suhteita. Kaavoilla muodostuu esimerkiksi rakennusoikeuksia ja mahdollisuuksia sijoittaa erilaisia toimintoja kaavoissa osoitetuilla tavoin joko suoraan kaavojen nojalla taikka niihin perustuvien, MRL:n taikka muun lainsäädännön mukaisten päätösten nojalla. Kaavat – ja niiden kautta yleiset ja yksityiset edut ja oikeudet – toteutuvat nimenomaan *oikeusvaikutustensa* kautta, jotka voivat kohdistua joko viranomaisiin taikka maanomistajiin.

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset kaavat toteutuvat ensinnäkin MRL:n oman, alueiden ja rakennusten suunnittelua, rakentamista ja käyttöä ohjaavan päätöksentekojärjestelmän puitteissa (ks. MRL 2 §). Yleispiirteiset kaavat ohjaavat alemmanasteista kaavoitusta MRL:n järjestelmän sisällä (*ohjausvaikutus*), ja yksityiskohtaisempaa kaavoitusta kohti edettäessä kaavat enenevässä määrin MRL:n ohjausjärjestelmän piiriin kuuluvia rakentamis- ja muita toimenpiteitä koskevia rajoituksia (maanomistajiin kohdistuvat ehdolliset tai ehdottomat *rakentamisrajoitukset*). Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ja maakuntakaavojen osalta yksityiskohtaisempaan suunnitteluun kohdistuva ohjausvaikutus on niiden keskeinen vaikutusmekanismi.

Edellä kuvattujen, MRL:n järjestelmän sisäisten vaikutusten ohella kaavoilla on kuitenkin oikeusvaikutuksia myös *muun lainsäädännön* mukaisessa päätöksenteossa. Tämä vaikutus voi olla merkittäväkin, joskin se edellyttää MRL 3 §:n mukaisesti erityistä sektorilain säännöstä. Tyypillisesti kaavojen osalta on säädetty huomioonottamisvelvollisuudesta muun lain mukaisessa päätöksenteossa. Esimerkiksi ympäristönsuojelulain (527/2014, YSL) 12 §:n mukaan luvanvaraista, ilmoituksenvaraista tai rekisteröitävää toimintaa ei saa sijoittaa asemakaavan vastaisesti ja alueella, jolla on voimassa maakuntakaava tai oikeusvaikutteinen yleiskaava, on katsottava, ettei toiminnan sijoittaminen vaikeuta alueen käyttämistä kaavassa varattuun tarkoitukseen. Vesilain (587/2011, VL) 3:5:ssa puolestaan säädetään, että lupa-asiaa ratkaistaessa on otettava huomioon asemakaava, ja lisäksi on otettava huomioon, mitä maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetään maakuntakaavan ja yleiskaavan oikeusvaikutuksista. Kun MRL:n suunnittelujärjestelmään tehdään muutoksia, on siten tunnistettava myös näiden muutosten vaikutukset sektorilainsäädäntöön.

MRL:n mukaisten kaavojen vaikutuksia viranomaisten päätöksentekoon on lisäksi tavoiteltu myös niin kutsutun suunnitteluinstrumenttien *viranomaisvaikutuksen* välityksellä. Esimerkiksi yleiskaavojen osalta on MRL 42.2 §:ssa säädetty, että viranomaisten on suunnitellessaan alueiden käyttöä koskevia toimenpiteitä ja päättäessään niiden toteuttamisesta katsottava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta yleiskaavan toteutumista. Maakuntakaavan viranomaisvaikutusta koskien MRL 32.2 §:ssa on puolestaan säädetty, että viranomaisten on suunnitellessaan alueiden käyttöä koskevia toimenpiteitä ja päättäessään niiden toteuttamisesta otettava maakuntakaava huomioon, pyrittävä edistämään kaavan toteuttamista ja katsottava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta kaavan toteuttamista. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden osalta viranomaisvaikutus kohdistuu pelkästään valtion viranomaisiin (MRL 24.1 §) Viranomaisvaikutus kuitenkin osoittautuu lähemmässä tarkastelussa oikeudelliselta merkitykseltään kuitenkin jossain määrin epämääräiseksi ja heikoksi mekanismiksi

¹⁶ Heinilä 2019, s. 39 ja siinä viitattu. Erityisesti ympäristöoikeudellisessa sääntelyssä ja sen soveltamisessa on paljolti kyse näiden näkökulmien yhteensovittamisesta. Nämä näkökulmat ovat tasapainotettavissa, vaikka niiden välillä käydäänkin tietynlaista kamppailua ja oikeudessa yleisten etujen toteuttamiseen tähtäävät yhteiskunnalliset tavoitteet saatetaan joskus nähdä alisteisina yksilöiden oikeuksille ja oikeudelliset rakenteet perinteisesti painottavat näitä oikeuksia tavoitteiden sijaan; Kuusiniemi 2001, s. 39.

MRL:n mukaisten maankäytön suunnitelmien huomioon ottamisen edistämiseksi muun lain mukaisessa päätöksenteossa.¹⁷

Samalla kun kaavojen sisältövaatimukset mahdollistavat lain puitteissakin hyvin monenlaiset ratkaisut, kaavojen sisältövaatimusten luonne keskenään jännitteisinä punnintanormeina tekee yksittäistapauksissa myös tyypillisesti hyvin vaikeaksi sen arvioimisen, milloin kaava on laadittu näiden aineellisten vaatimusten mukaan ja milloin niitä ei ole (esimerkiksi tiettyyn tärkeään yhteiskunnalliseen tavoitteeseen toteuttamiseen pyrkivän sisältövaatimuksen osalta) noudatettu.¹⁸ Kunnan laaja poliittinen harkintavalta, jonka rajat osaltaan määrittelee edellä kuvatun kaltainen, asettamansa minimivaatimustason osalta enemmän taikka vähemmän epämääräinen aineellinen sääntely, merkitsee samalla sitä, että lain tavoitteiden toteutuminen jää väistämättä kuntien harkintaan.¹⁹ Kun tätä asetelmaa tarkastellaan esimerkiksi sellaisten globaalien kysymysten kuin ilmastonmuutoksen ja biodiversiteettikadon näkökulmasta, joiden torjumisessa MRL:n suunnittelujärjestelmä on tärkeä väline ja joiden ehkäisyyn maamme on sekä EU:n jäsenenä että muutoin kansainvälisesti sitoutunut, tilanne näyttää väistämättä jossain määrin ongelmallisena.²⁰

Taustoitukseksi on nostettava esiin vielä eräs käytännön maankäytön suunnittelun piirre, joka liittyy järjestelmän toimivuuteen ympäristönkäytön ohjauksena. Täytäntöönpanovajetta liittyy sääntelyn muuntumisessa tosiasiallisiksi toimenpiteiksi näet myös sitä kautta, ettei ole

¹⁷ Ks. viranomaisvaikutuksesta ja MRL:n vaikutuksesta muun lain mukaiseen päätöksentekoon Heinilä 2019, s. 45–51.

¹⁸ Ks. esim. Jääskeläinen, Lauri – Syrjänen, Olavi – Hurmeranta, Jyrki – Wähä, Susanna: Maankäyttö- ja rakennuslaki, Rakennustieto 2018, s. 102, jossa todetaan suppeampien ja yleispiirteisempien sisältövaatimusten lisäävän kuntatason harkintavaltaa, mutta tekevän harkintavallan käytön oikeellisuuden arvioinnin muutoksenhaussa aiempaa vaikeammaksi. Teoksessa Ekroos, Ari – Majamaa, Vesa: Maankäyttö- ja rakennuslaki. Edita lakitieto 2018, s. 199, todetaan, että ”sisältövaatimusten arviointi eli kaavan lainmukaisuuden arviointi on oikeudellista harkintaa, vaikka sisältövaatimussäännökset sinänsä sisältävätkin erittäin joustavia ja jopa osittain ristiriitaisia velvoitteita.” Nämä vaatimukset muotoavat keskeisiltä osin kaavapäätökselle asetettavat oikeudelliset edellytykset, joiden täytyessä kunta voi vapaasti määritellä (kuitenkin myös muun ohella hallinto-oikeudellisten oikeusperiaatteiden asettamissa rajoissa), minkä sisältöisen asiaratkaisun tekee; ks. myös Heinilä 2017, s. 114.

¹⁹ Tämän suuntaisesti esim. Jääskeläinen ym. 2018, s. 54–55. Lainsäädäntömuutosten perusteluissa, joissa kuntien valtaa ja vapautta on lisätty, on puhuttu kuntien *vastuun* lisäämisestä; ks. esim. HE 251/2016 vp, hallituksen esitys eduskunnalle maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta, s. 23, jossa esitettyjen muutosten tavoitteeksi mainitaan lisätä kuntien vastuuta alueidenkäytön suunnittelussa. On kysyttävä, millaista tämä vastuu on luonteeltaan, jos vastuusta halutaan puhua, sillä oikeudellista vastuuta se ei ole. Moraalinen vastuu vallasta ja vapaudesta toki seuraa. Mahdollisesta jälkikäteisestä paheksunnasta esimerkiksi joidenkin kymmenien vuosien kuluttua (joka lienee yksi mahdollinen aikajänne, jolla maankäytön suunnittelun vaikutuksia kokonaisuutena olisi mahdollista arvioida) tuskin kuitenkaan on hyötyä esimerkiksi ilmastonmuutoksen ja biodiversiteettikadon hillitsemisessä.

²⁰ Ks. maankäytön suunnittelun suhteesta ilmastonmuutokseen ja biodiversiteettikatoon Heinilä 2019, s. 60–69. Kuten edellä on tuotu esiin, nämä eivät ole seikkoja, jotka tyypillisesti olisivat maankäytön suunnitteluun ryhtymisen ensisijainen syy ja jotka kaavoituksessa ovat ensisijainen edistettävä intressi. Esim. Kuusiniemi (2001, s. 190) tuo esiin, kuinka ”aktiivinen maankäyttö on omiaan kohentamaan kunnan taloudellista asemaa, joten lienee käytännössä poissuljettua, että kuntakaavoituksessa jätettäisiin runsaasti hyödyntämiskelpoisia alueita käyttämättä vain luonnon monimuotoisuuden säilyttämiseksi”.

itsestään selvää, että kaavoja, ja nimenomaan kuntakaavoja, välttämättä laadittaisiin aina silloin kun maankäytön ohjaustarve sitä edellyttäisi.²¹ Esimerkiksi *Hollon* mukaan kehitykselle on ollut ominaista lähes jatkuvasti se, että kaavoitus kaavahierarkian kannalta ei ole toteutunut ajoissa niin, että yleispiirteisiä kaavoja olisi saatu valmiiksi ohjaamaan yksityiskohtaista kaavoitusta eikä toisaalta yksityiskohtainenkaan kaavoitus ole tullut ajoissa kattamaan sellaisia alueita, joihin kohdistuu rakentamis- ja muita kehittämispaineita. On siis kyse kaavoitustarpeen ja kaavoituksen toteutumisen epätasapainosta.²² Kaavojen sisällön määrittelyn lisäksi myös kaavojen laatimiseen ryhtyminen on tosiasiallisesti hyvin selvästi kaavoituksesta vastaavan tahon harkinnassa, vaikka sisältövaatimusten tapaan myös kaavoituksen käynnistämisen osalta on MRL:ssä säädetty siitä, milloin kaavan laatimiseen tai muuttamiseen tulee ryhtyä. Myös nämä säännökset ovat kuitenkin huomattavan joustavia.²³ Suunnitteluvuoroitusten toteutumista voidaan pitää hyvin keskeisenä maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteiden toteutumisen kannalta (oli kyse sitten yleisten etujen, yksityisten oikeuksien kuin menettelyllisten osallistumistavoitteidenkin toteutumisesta), mutta tästä huolimatta näyttää siltä, että kaavoitus varsin usein on maankäytön ohjaustarpeita jäljessä.²⁴ Suunnitteluvuoroitusten täyttämiseksi maankäyttö- ja rakennuslaki sisältää omat menettelynsä, mutta niiden käyttö on jäänyt hyvin vähäiseksi.²⁵

2.2 Ylikunnalliset suunnitteluinstrumentit: intressien konkretisointia ja yhteensovittamista

Edellä kuvatun kaltaisessa sääntely- ja päätöksentekoviitekehyksessä tarvitaan *välittäviä rakenteita*, mikäli halutaan huolehtia lain tavoitteiden saavuttamisesta. Tällaisia ovat nykyisessä suunnittelujärjestelmässä keskeisesti valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja

²¹ Ks. täytäntöönpanovajeesta Kallio, Pasi: Suotuisa suojelutaso. Oy Edita Ab 2001, s. 89–91.

²² Hollo, Erkki J.: Maankäyttö- ja vesioikeus. Talentum Oyj 2006, s. 143.

²³ Ks. esim. Pölonen, Ismo – Malin, Kimmo: Yleiskaavoitus metsäalueiden käytön ohjauksessa. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2011, s. 121–184. Itä-Suomen yliopiston LYY-instituutti ja oikeustieteiden laitos 2011, s. 131.

²⁴ Yhtenä indikaattorina tästä voidaan pitää sitä, että niin aiemman rakennuslain (370/1958, RakL) kuin nykyisen MRL:nkin aikana on rakennettu huomattavassa määrin kaavoituksen yksittäisen hankkeen osalta korvaavilla luparatkaisuilla (nykyisin MRL 137 §:n mukaisilla suunnittelutarveratkaisulla ja MRL 171 §:n mukaisilla poikkeamispäätöksillä). Kaavojen tarpeen mukaiseen laadintaan ja ajantasaisuuteen liittyvät ongelmat on nyttemmin tunnustettu myös lain tasolla, kun MRL 42.4 §:ään sisällytettiin vuonna 2017 säännökset yleiskaavan ohjausvaikutuksen sivuuttamisesta tilanteessa, jossa yleiskaava on *ilmeisen vanhentunut*. Laki sisältää näin yhtäältä velvoitteen pitää yleiskaava ajan tasalla, mutta toisaalta myös säännökset koskien yleiskaavan ilmeistä vanhentuneisuutta. Tästä yleiskaavan vanhentuneisuudesta ei myöskään seuraa velvoitteita, vaan mahdollisuus sivuuttaa yleiskaavan ohjausvaikutus tällaisessa tilanteessa.

²⁵ Ks. kaavoituksen tarpeen ilmaisevista suunnitteluvuoroituksesta ja niihin liittyvistä kysymyksistä Heinilä 2017, s. 181–186.

maakuntakaavat, joista jälkimmäiset muuntavat lainsäädännön ja valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kielellisiä kirjauksia osin jo konkreettisten aluevarausten muotoon. Maakuntakaavoituksella kuitenkin samalla myös *yhteensovitetaan* erilaisia maankäytön suunnittelulle asetettuja vaatimuksia ja eri maankäyttöintressejä (jotka voivat olla valtakunnallisia, seudullisia tai paikallisia) siten, että luodaan puitteet kestäväälle maankäytölle yksittäistä kuntaa laajemmassa tarkastelussa.²⁶ Näitä ylikunnallisen maankäytön suunnittelun tehtäviä tarkastellaan tässä jaksossa.

Maankäyttö- ja rakennuslain suunnittelujärjestelmän on kuvattu perustuvan *tarkentuvan suunnittelun* periaatteelle. Tarkentuva suunnittelu kiinnittyy paljolti kaavahierarkian mukaiseen kaavojen ohjausvaikutukseen eli siihen, että ylemmänasteiset instrumentit ovat ”ohjeena” alemmanasteisia kaavoja laadittaessa.²⁷ Käsitteen toinen yhtä tärkeä elementti on se, että maankäyttösuunnitelmat täsmentyvät sitä mukaa kuin edetään yleispiirteisestä suunnittelusta yksityiskohtaiseen.²⁸ Ylemmänasteiset suunnitelmat muodostavat muun ohella valtakunnallisista intresseistä johtuvia puitteita alemmanasteisille suunnitelmille, mutta jättävät samalla tilaa paikallisempien intressien toteuttamiselle yksityiskohtaisemmissa suunnitelmissa samoin kuin enemmän tai vähemmän myös sille, minkälaisin ratkaisuin valtakunnalliset intressit toteutetaan.

MRL 3 luvun mukaisten valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden pyrkimyksenä onkin edistää lain 1 §:n yleisen tavoitteen mukaisesti kestävä kehityksen periaatteiden toteutumista alue- ja yhdyskuntarakennetta sekä muuta alueiden käyttöä koskevissa päätöksissä. Niiden on lain esitöiden mukaan niin ikään turvattava kansainvälisten sopimusten täytäntöönpano ja parannettava mahdollisuuksia vaikuttaa niiden sisältöön. Valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla turvataan myös valtakunnallisten hankkeiden ja alueidenkäyttöratkaisujen tarkoituksenmukainen toteuttaminen.²⁹ Tämän tehtävän mukaisesti tavoitteet voivat MRL 22.2 §:n mukaan koskea asioita, joilla on 1) aluerakenteen, alueiden

²⁶ Ks. esim. HE 101/1998 vp, jossa todetaan, että maakunnan suunnittelussa valtakunnalliset tavoitteet täsmennetään alueiden käytön periaatteiksi ja aluevarauksiksi sekä sovitetaan yhteen maakunnallisten ja paikallisten tavoitteiden kanssa.

²⁷ Ks. esim. Jääskeläinen ym. 2018, s. 323.

²⁸ Ks. Jääskeläinen ym. 2018, s. 29, 373.

²⁹ HE 101/1998 vp, s. 68. Ks. tämän MRL:n säätämisen myötä osaksi suunnittelujärjestelmää tulleen valtakunnallisen tason instrumentin taustoista Hallberg, Pekka – Haapanala, Auvo – Koljonen, Ritva – Ranta, Hannu – Reinikainen, Jukka: Maankäyttö- ja rakennuslaki. Alma Talent Oy 2020, s. 134–137, jonka mukaan valtakunnallisen tason maankäytön suunnittelu sisältyi jo 1970- ja 80-lukujen (toteutumattomiin) ehdotuksiin lainsäädännön kokonaisuudistuksiksi.

käytön taikka liikenne- tai energiaverkon kannalta kansainvälinen tai laajempi kuin maakunnallinen merkitys; 2) merkittävä vaikutus kansalliseen kulttuuri- tai luonnonperintöön; tai 3) valtakunnallisesti merkittävä vaikutus ekologiseen kestävyYTEEN, aluerakenteen taloudellisuuteen tai merkittävien ympäristöhaittojen välttämiseen. MRL 22.3 §:n mukaisesti niillä pyritään konkretisoimaan lain tavoitteita, ja niiden tehtävänä on nimenomaan välittää kansainvälisiä, valtakunnallisia ja myös yksittäistä maakuntaa laajempia intressejä niin maakunta- kuin kuntakaavoitukseenkin.³⁰ Lain tavoitteenasettelun ja tavoitteiden toteutumisen kannalta niillä on merkitys nimenomaan *tavoitesäännöksiä ja sisältövaatimuksia konkretisoivan roolinsa* kautta.³¹ Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet eivät laajenna kaavojen sisältövaatimusten alaa eivätkä luo uusia oikeudellisia perusvaatimuksia kaavoitukselle.³² Näin esimerkiksi yksittäisen kaavan sisällön lainmukaisuutta arvioitaessa ratkaisun on perustuttava viime kädessä kaavan sisältövaatimukseen.³³

MRL 24.2 §:n mukaisesti niin maakunnan suunnittelussa kuin muussakin alueiden käytön suunnittelussa on huolehdittava valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta siten, että edistetään niiden toteuttamista. Poiketen tavanomaisesta tarkentuvan suunnittelun ajatukselle perustuvasta kaavahierarkiasta, valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet eivät siis ohjaa yksinomaan maakuntakaavoitusta, vaan vaikuttavat tilanteesta riippuen kaikkeen maankäytön suunnitteluun. Maakuntakaavoitus on kuitenkin keskeinen väline valtakunnallisten tavoitteiden toteuttamisessa.³⁴

Myös valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat kaavojen sisältövaatimusten tapaan kokonaisuus, joka sisältää suhteessa toisiinsa jännitteisiäkin elementtejä. Yhteistä kaavojen sisältövaatimuksille ja valtakunnallisille alueidenkäyttötavoitteille on myös se, että ne ovat molemmat sanallisesti ilmaistuja, lähtökohtaisesti yleisiä ja koko maata koskevia abstrakteja normeja.³⁵ Maakuntakaavoituksessa nämä abstraktit normit konkretisoidaan tiettyjä alueita

³⁰ Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vaikutus ulottuu kuitenkin myös poikkeamis- ja suunnittelutarveratkaisua koskevaan päätöksentekoon, ks. esim. Heinilä 2017, s. 309.

³¹ Ks. esim. Heinilä, Aleksu – Wähä, Susanna: Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet korkeimman hallinto-oikeuden kaavaratkaisuissa. Ympäristöministeriön raportteja 27/2013 passim., valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista yleisesti s. 6–7.

³² Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista 14.12.2017, s. 3.

³³ Ks. KHO 2012:67.

³⁴ Ks. HE 101/1998 vp, s. 70, Hallberg ym. 2020, s. 148–149.

³⁵ Näin esim. Hovila, Ilari: Valtakunnansuunnittelun kehittäminen suurhankkeiden kaavoitukseen. Oikeus 2016, 92–112, s. 93, jossa kirjoitetaan: ”Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet – – pyrkivät kuitenkin tuomaan maankäytön suunnittelujärjestelmään maakuntatasoa laajemman perspektiivin. Ongelmana on

koskeviksi merkinnöiksi ja määräyksiksi. Kun yleisissä normeissa ei ole ympäristöoikeudelliselle sääntelylle tyypilliseen tapaan mahdollista määrittellä sisältövaatimusten – eli erilaisten huomioon otettavien intressien – keskinäistä suhdetta, tämä yhteensovittaminen ja mahdollinen tapauskohtainen priorisointi tapahtuu yleispiirteisimmällä tasolla maakuntakaavoituksen yhteydessä.³⁶

Esimerkiksi vuosikirjaratkaisussa KHO 2016:14 oli kyse keskenään jännitteisten valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden konkretisointi- ja yhteensovittamispyrkimyksestä maakuntakaavassa. Käsiteltävänä olleessa maakuntakaavassa oli osoitettu itä - länsi-suuntaisesti peräkkäin yhdeksän tuulivoimaloiden aluetta Kymenlaakson rannikkoalueelle. Kaavaselostuksen mukaan kullekin tuulivoimaloiden alueelle oli arvioitu voitavan sijoittaa 5 - 26 voimalaa. Kymenlaakson rannikkoalue oli Suomen tärkein arktisten suurikokoisten lintulajien ja suurikokoisten petolintujen muuttoreittien keskittymäalue.

Asiaan soveltuvien silloisten tavoitteiden kulttuuri- ja luonnonperintöä, virkistyskäyttöä ja luonnonvaroja koskevien erityistavoitteiden mukaan alueidenkäytössä oli varmistettava, että valtakunnallisesti merkittävät kulttuuriympäristöjen ja luonnonperinnön arvot säilyvät. Viranomaisten laatimat valtakunnalliset inventoinnit otettiin huomioon alueidenkäytön suunnittelun lähtökohtina. Maakuntakaavoituksessa oli osoitettava valtakunnallisesti merkittävät kulttuuriympäristöt ja maisemat. Näillä alueilla alueidenkäytön oli sovelluttava niiden historialliseen kehitykseen. Toimivia yhteysverkostoja ja energiahuoltoa koskevien erityistavoitteiden mukaan taas maakuntakaavoituksessa oli osoitettava tuulivoiman hyödyntämiseen parhaiten soveltuvat alueet. Tuulivoimalat oli sijoitettava ensisijaisesti keskitetysti useamman voimalan yksiköihin.³⁷

KHO totesi, että vaikka maakuntakaavan tarkoitus yleispiirteisenä maankäytön suunnitteluvälineenä ei yleensä edellytä, että maakuntakaavassa osoitetun maankäytön sopivuus tulisi yksityiskohtaisesti ratkaista maakuntakaavavaiheessa, puheena olevaa maakuntakaavaa hyväksyttäessä ja vahvistettaessa oli kuitenkin voitava varmistua siitä, että lintujen päämuuttoreiteille tai välittömästi niiden läheisyyteen osoitettavien tuulivoimaloiden toteuttamisesta ei aiheudu sellaisia yhteisvaikutuksia, jotka estäisivät kaavassa Kymenlaakson rannikkoalueelle tarkoitetun tuulivoimaratkaisun toteuttamisen.

Yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa oli KHO:n mukaan sinänsä löydettävissä toteuttamistapoja, joilla linnustovaikutuksia voitiin lieventää. Kun kuitenkin otettiin huomioon maakuntakaavan tehtävä tuulivoimarakentamisen kokonaisuuden ohjaamisessa ja nyt kysymyksessä olevan alueen sijoittuminen osin valtakunnallisesti

alueidenkäyttötavoitteiden korkea abstraktiotaso ja epämääräisyys. Ne eivät sisällä kartta-aineistoa tai yksityiskohtaisia sijoittamislinjauksia, minkä vuoksi oikeudellisesti sitova ohjausvaikutus jää melko heikoksi.”

Aiemmissa valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa oli myös tiettyjä alueellisesti rajattuja, kuten yksinomaan Helsingin seutua koskevia tavoitteita. Ks. Helsingin seutua koskeneiden tavoitteiden soveltamisesta esim. jäljempänä käsitelty KHO 2012:67, joka on esimerkki myös siitä, kuinka täsmällisesti muotoillut normit ovat omiaan ohjaamaan päätöksentekoa väljiä ilmaisuja tehokkaammin. Ks. normien joustavuudesta esim. Heinilä 2017, s. 97, laajemmin s. 97–106.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat toistaiseksi olleet sanallisia. Hallituksen esityksessä (HE 101/1998 vp, s. 69) on kuitenkin viitattu myös mahdollisuuteen käyttää tarvittaessa kartallisia tai muita esitystapoja.

³⁶ Ks. Heinilä 2017, s. 37–41.

³⁷ Ennen nykyisiä valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita tavoitteet oli jaettu yleis- ja erityistavoitteisiin. Yleistavoitteet olivat vain yleispiirteistä kaavoitusta koskevia periaatteellisia linjauksia, erityistavoitteet olivat velvoittavampia ja niiden osalta kunkin tavoitteen sanamuoto määritteli viime kädessä sen, mille suunnittelun tasoille kukin tavoite ulotti vaikutuksensa. Ks. tästä esim. Heinilä – Wähä 2013, s. 6.

merkittäville arktisten lintulajien ja suurikokoisten petolintulajien päämuuttoreiteille tai niiden välittömään läheisyyteen, kaavan toteuttamisen yhteisvaikutusten selvittämistä ei ollut voitu jättää pelkästään tai suurimmilta osiltaan yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa tehtäväksi. Maakuntakaavan merkitystä tuulivoimarakentamisen yhteisvaikutusten hallinnassa korosti myös se, että keinot suuruusluokaltaan maakunnallista kokoluokkaa olevien rannikon suuntaisesti sijoittuvien tuulivoima-alueiden linnustovaikutusten vähentämiseksi olivat jatkosuunnittelussa varsin rajalliset erityisesti niiden alueiden osalta, joilla voimaloita ei alueiden koon tai muodon vuoksi ollut mahdollista sijoittaa muuttolinjojen suuntaisesti.

Edellä lausuttu huomioon ottaen korkein hallinto-oikeus katsoi, että tuulivoimarakentamisen yhteisvaikutuksia koskevien selvitysten ja vaikutusten arviointien puuttuessa ei ollut mahdollista arvioida sitä, olivatko valituksen kohteena olevat tuulivoimaloiden alueiden aluevaraukset asianmukaisesti sovitettavissa yhteen luonnonarvojen vaalimiseen liittyvien alueidenkäyttötavoitteiden ja kaavan sisältövaatimusten kanssa. Tämän vuoksi ja kun maakuntakaavan tarkoittaman tuulivoimarakentamisen yhteisvaikutukset eivät voineet tulla yksittäisen tuulivoima-alueen yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa riittävästi arvioituksi, maakuntakaava ei ollut perustunut maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n mukaisiin riittäviin selvityksiin ja vaikutusten arviointiin.

Koska maakuntakaavoituksessa tyypillisesti esitetään ratkaisuja tarkentuvan suunnittelun periaatteen mukaisesti yleispiirteisellä tasolla, ovat myös näitä ratkaisuja koskevat selvitykset KHO:nkin toteamalla tavalla tyypillisesti yleispiirteisiä ja tarkemmassa maankäytön suunnittelussa täydentyviä. Kuitenkin tässä tapauksessa KHO totesi, että kaavan yhteydessä tehdyt selvitykset eivät olleet valtakunnallisten alueidenkäyttöintressien yhteensovittamisratkaisun tekemiseksi riittäviä.³⁸

Ratkaisu kuvaa myös tarkentuvan suunnittelun mukaista maakuntakaavan roolia maakunnallista kokoluokkaa olevien kysymysten ratkaisemisessa: tällainen maankäyttö ja tässä tapauksessa myös sen yhteisvaikutukset ovat ylikunnallisessa maankäytön suunnittelussa käsiteltäviä kysymyksiä. Vastaavanlaisen maankäytön käsitteleminen yksinomaan kuntakohtaisissa maankäytön suunnitelmissa tekisi yhteisvaikutusten hallinnan vähintäänkin vaikeaksi.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden sisällöllisen luonteen ohella niiden joustavuus on kuitenkin myös tarkentuvaan suunnitteluun liittyvää ja koskee myös niiden huomioonottamisvelvollisuutta muussa maankäytön suunnittelussa. Tämä joustavuus liittyy maankäytön suunnittelun, erityisesti maakuntakaavoituksen, eritasoisia intressejä yhteensovittavaan tehtävään. Lain esitöissä on valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ohjausvaikutusta koskevan säännöksen osalta todettu, että MRL 24.2 §:n sanamuoto mahdollistaa valtakunnallisten ja muiden tavoitteiden yhteen sovittamisen kannalta tarvittavan joustavuuden, mutta edellyttää huolehdittavan siitä, että valtakunnallisten tavoitteiden

³⁸ Vrt. tässä suhteessa myös tuulivoimaa maakuntakaavoituksessa Suomenlahdella käsitelty KHO 2020:53, jossa KHO muun ohella totesi maakuntakaavan olevan maankäytön suunnittelujärjestelmän yleispiirteisin kaavataso, eikä maakuntakaavan tarkoitus yleispiirteisenä maankäytön suunnitteluvälineenä lähtökohtaisesti edellyttä, että maakuntakaavassa osoitetun maankäytön sopivuus tulisi yksityiskohtaisesti ratkaista maakuntakaavassa. Tuulivoimarakentamista ohjaavassa maakuntakaavassa on kuitenkin kiinnitettävä huomiota sellaisiin maakunnan alueelle osoitetuista tuulivoima-alueista aiheutuviin yhteisvaikutuksiin, joiden selvittämistä tai lieventämiskeinoja ei ole mahdollista jättää yksittäisen tuulivoima-alueen suunnittelussa ratkaistavaksi.

toteuttamista edistetään.³⁹ Valtakunnan tason tavoitteiden konkretisointi ja niiden yhteensovittaminen muiden tavoitteiden kanssa tapahtuvat siis samanaikaisesti ja rinnakkain.

Vastaavasti MRL 25.4 §:n mukaisesti maakuntakaavan tehtävänä on esittää alueiden käytön ja yhdyskuntarakenteen periaatteet ja osoittaa maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia alueita. Aluevarauksia osoitetaan säännöksen mukaan 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. Säännöksen perustelujen mukaan lainkohta korostaa maakuntakaavan keskeistä asemaa valtakunnallisten tavoitteiden yksilöinnissä ja konkretisoinnissa alueiden käytön maakunnallisiksi periaatteiksi ja aluevarauksiksi.⁴⁰ Siitä käy samalla ilmi, kuinka maakuntakaavoitus tuo valtakunnallisten tavoitteiden ohien myös maakunnan ja useamman kuin yhden kunnan laajuiset alueidenkäyttökysymykset. Näiden yhteensovittaminen on maakuntakaavan keskeinen tehtävä.⁴¹

Kyse on siis paitsi valtakunnallisten intressien alueellisesta konkretisoinnista ja välittämisestä kunnalliseen päätöksentekoon, myös samalla eri intressien välisten jännitteiden – jotka voivat olla edellä kuvatun ratkaisun tapaan valtakunnallisten tavoitteiden välisiä taikka valtakunnallisten ja paikallisempien tavoitteiden välisiä – hallinnasta siten, että alemmille suunnittelun tasoille kuitenkin jää tilaa ratkaista niille kuuluvat kysymykset. Näin myös maakuntakaava on ohjausvaikutukseltaan joustava. MRL 32.1 §:n perusteluissa maakuntakaavan alemmanasteiseen suunnitteluun kohdistuvasta ohjausvaikutuksesta todetaan, että maakuntakaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa yleiskaavaa ja asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi, ja sanonta ”on ohjeena” kuvaa maakuntakaavan yleispiirteistä luonnetta ja sallii kaavajärjestelmän tarkoituksenmukaisen toimivuuden kannalta tarpeellisen joustavuuden. Maakuntakaavan yleispiirteinen luonne onkin säännöksen perustelujen mukaan otettava huomioon kaavan

³⁹ HE 101/1998 vp, s. 70.

⁴⁰ HE 101/1998 vp, s. 70; Hallberg ym. 2020, s. 141.

⁴¹ MRL 25.4 §:n ohella yhteensovittaminen määritellään keskeiseksi tehtäväksi myös (maakuntakaavoituksen ohella maakuntasuunnitelmaa ja alueellista kehittämissuunnitelmaa koskevassa) MRL 25.2 §:ssä, jonka mukaan maakunnan suunnittelussa otetaan huomioon valtakunnalliset tavoitteet sovittaen ne yhteen alueiden käyttöön liittyvien maakunnallisten ja paikallisten tavoitteiden kanssa.

ohjausvaikutuksia koskevan säännöksen soveltamisessa.⁴² Edelleen ohjausvaikutuksesta on todettu myös esimerkiksi seuraavaa:

Maakuntakaavan oleminen ohjeena kaavaa laadittaessa tai muutettaessa ei merkitse, että kaavaa olisi aina välttämätöntä noudattaa sellaisenaan. Tämä johtuu osaksi jo siitä, että yksityiskohtaisemmat kaavat perustuvat tarkempaan tutkimukseen ja suunnitteluun, joka voi osoittaa maakuntakaavassa tarkoitetun tuloksen olevan saavutettavissa siitä jossakin määrin poikkeavalla kaavaratkaisulla. Lisäksi kunnalle kuuluva kaavallinen harkintavalta antaa mahdollisuuden pidemmällekin menevään poikkeamiseen maakuntakaavaratkaisusta, jos poikkeaminen voidaan pätevästi perustella, eikä se johda maakuntakaavan perusteena olevien seudullisten tai valtakunnallisten tavoitteiden heikentymiseen. Tässä suhteessa on usein tärkeä merkitys sillä, esitetäänkö maakuntakaavasta poikettaessa riittävän konkreettinen selvitys näiden tavoitteiden saavuttamisesta toisella hyväksyttävällä tavalla.⁴³

Olennaista on siten se, että esim. valtakunnan tason tavoitteet saavutetaan niitä heikentämättä eikä välttämättä se, että ne saavutetaan täsmälleen sillä tavoin kuin maakuntakaavassa on osoitettu. On kuitenkin pystyttävä konkreettisiin selvityksiin osoittamaan, että samassa kaavassa osoitettavalla vaihtoehtoisella ratkaisulla nämä tavoitteet saavutetaan (vähintään) yhtä hyvin. Toki mahdollisten vaihtoehtoisten ratkaisujen määrä riippuu paljolti myös käsiteltävästä kysymyksestä; jotkin ratkaisut ovat tiukemmin paikkaan sidottuja kuin toiset. Maakuntakaavaratkaisusta poikkeamista ei toisaalta ole katsottu mahdolliseksi silloin, kun kyse on maakuntakaavan keskeisistä periaatteista poikkeamisesta. Näihin keskeisiin periaatteisiin on katsottu kuuluviksi erityisesti maakuntakaavassa esitetyt valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden konkretisoinnit.⁴⁴

Kullakin suunnittelujärjestelmän tasolla pyritään siis käsittelemään nimenomaan kyseiselle tasolle kuuluvia kysymyksiä (joiden määrittelyyn tietenkin liittyy enemmän taikka vähemmän tulkinnanvaraisuutta ja samalla mahdollisia näkemuseroja) ja jättämään muut kysymykset yksityiskohtaisemmilla tasoilla käsiteltäviksi. Näin järjestelmän toimivuudelle muodostaa ongelman myös se, mikäli ylikunnalliset ohjausvälineet asettavat liian yksityiskohtaisia reunaehtoja kuntakaavoitukselle jolloin sille jäävä tila muodostuu liian ahtaaksi. Tämä onkin nähty yhdeksi MRL:n mukaisen maakuntakaavoituksen ongelmista siitä huolimatta, että lakia

⁴² Ks. Ympäristöministeriö: Maakuntakaavan oikeusvaikutukset. Ympäristöministeriö 2002, s. 39–40, jossa myös erotetaan tarkentuvaan suunnitteluun perustuva maakuntakaavan täsmentyminen kaavan joustavuudesta. Kyse onkin kahdesta eri asiasta, koska maakuntakaavan puiteissa pysyvä ratkaisu ei edellytä joustamista kaavan ratkaisusta poikkeamisen mielessä. Sinänsä sekin on rajatapauksissa tulkintakysymys, milloin kaavan puiteissa pysyvästä ratkaisusta siirrytään ohjausvaikutuksen joustavuuden rajoissa pysyvään hyväksyttävään poikkeamiseen kaavasta.

⁴³ Hallberg ym. 2020, s. 228.

⁴⁴ Ympäristöministeriö 2002, s. 40.

säädettäessä nimenomaisena tavoitteena oli, että maakuntakaavoitus keskittyisi vain ja ainoastaan ylikunnallisiin kysymyksiin ja muuttaa tältä osin suuntaa rakennuslain aikaiseen seutukaavoituskäytäntöön verrattuna.⁴⁵ Oikeudellisesti, kuten edellä on todettu, maakuntakaavoitus on kuitenkin lähtökohtaisesti varsin joustava väline. Mahdollinen maakuntakaavoituksen liiallinen yksityiskohtaisuus ei lienekään ensisijaisesti sääntelyä vaan kaavoituskäytäntöjä koskeva kysymys. Itse maakuntakaavoituksessa tehtävien ratkaisujen ohella ongelmana voi olla myös maakuntakaavojen tulkinta alemmanasteisen kaavoituksen yhteydessä.

Toisaalta yhtä lailla myös maakuntakaavoituksen liiallinen mahdollistavuus – toisin sanoen sen asettamien puitteiden liiallinen väljyys – on niin ikään todettu ongelmaksi lain tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta. Vuoden 2013 MRL:n toimivuusarvioinnissa todettiin, että

[v]aikka maakuntakaavoituksen tulee jättää kuntakaavoitukselle riittävästi liikkumavaraa paikallisia tarpeita varten, on 3–10 -kertaiseen väestö- ja työpaikkakasvun ylimitoitukseen perustuva maakuntakaavoitus yhdyskuntarakenteen eheyttämistä koskevien tavoitteiden kannalta ongelmallista. MRL:n mukaisesti on mahdollista laatia ohjausvaikutukseltaan hyvin eritasoisia maakuntakaavoja. Kysymys onkin ennen muuta siitä, miten olemassa olevien säännöksiä mahdollisuuksia halutaan tosiasiallisesti hyödyntää esimerkiksi kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen ohjauksessa. Tästä näkökulmasta oleellisinta on maakunnalliseen poliittiseen päätöksentekoon liittyvä ongelmallisuus, joka usein johtaa siihen, että kaavat mahdollistavat seudullisesta näkökulmasta keskenään ristiriitaistenkin alueidenkäyttöraatkaisujen toteuttamisen.⁴⁶

Nämä edellä kuvatut näkemykset maakuntakaavoituksen liiallisesta puuttumisesta kuntien liikkumavaraan ja toisaalta liialliseen sallivuuteen suhteessa lain tavoitteisiin kuvaavat hyvin maakuntakaavoituksen keskeistä tehtävää eritasoisten intressien yhteensovittamisessa ja samalla maakuntakaavoituksen merkitystä osana suunnittelujärjestelmää. Lienee väistämätöntä, että ylemmänasteisen suunnitelman ohjausvaikutuksesta seuraava suunnittelun vapausasteiden rajoittaminen nähdään tapauskohtaisesti enemmän taikka vähemmän kielteisenä asiana silloin, kun sitä tarkastellaan tämän ohjauksen kohteena olevan tahon näkökulmasta. Tälle on kuitenkin lainsäädännölle asetetuista yhteiskunnallisista tavoitteista johtuvat painavat perusteet; vapauden rajoittaminen on toisesta näkökulmasta yleisten etujen

⁴⁵ Ks. esim. Ympäristöministeriö 2014, s. 24, 217; HE 101/1998 vp, s. 30, 37, 70. Samassa arvioinnissa (s. 17, 24) tunnustetaan myös eri suunnitteluinstrumenttien tietynlainen heijastusvaikutus toisiinsa ja se, että esimerkiksi yleiskaavoituksen puutteet voivat johtaa siihen, että maakuntakaavoihin sisällytetään asioita jotka tulisi ratkaista kuntatasolla.

⁴⁶ Ympäristöministeriö 2014, s. 28. Maakuntakaavat ovat siis perimmiltään kuntien yhdessä laatimia, maakunnan kuntien lakisäätöinä (laki alueiden kehittämisestä ja rakennerrahastotoiminnan hallinnoinnista 7/2014) kuntayhtyminä.

toteuttamista. Onkin tunnistettava se edellä kuvattu kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön kannalta merkityksellinen seikka, etteivät kaavamonopolia käyttävien kuntien tavoitteet ole välttämättä yksittäistapauksissa yhteneväiset lainsäädännön yleisiin etuihin liittyvien tavoitteiden kanssa. Esimerkiksi lain esityöt ja edellä viitatus toimivuusarvioinnin havainnot viittaavat varsin selvästi siihen, että riittävä ylikunnallisen tason maankäytön suunnittelua voidaan pitää suoranaisten edellytyksenä sille, että lain tavoitteet kyetään saavuttamaan.

Ylikunnallisen suunnittelun merkitystä lain tavoitteiden saavuttamisessa voidaan tarkastella esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisun KHO 2012:67 kautta. On tosin huomattava, että ratkaisua tehtäessä olivat voimassa aiemmat, vuonna 2008 tarkistetut valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet.⁴⁷

Ratkaisussa KHO 2012:67 oli osayleiskaavalla osoitettu noin 19 000 asukkaan asuinalue Espoon kaupungin Hista - Siikajärvi - Nupuri-alueelle. Osayleiskaavaan oli merkitty ohjeellisena päärata, ja kaavaselostuksen mukaan alueen joukkoliikenne pohjautui Espoon - Vihdin - Lohjan radan sekä rantaradan hyödyntämiseen.

Osayleiskaavan kattama alue oli maakuntakaavassa pääosin valkoista aluetta, ja alueelle oli osoitettu taajamarakenteen laajenemissuunta nuolimerkinnällä. Maakuntakaavassa oli nuolimerkinnällä osoitettu alueet, joilla maakuntakaavassa taajamatoimintojen alueiksi osoitettujen alueiden ulkopuolella on tarvetta kuntarajat ylittävän yhdyskuntarakenteen laajenemisen selvittämiseen ja suunnitteluun. Nuolimerkintään liittyvän suunnittelumääräyksen mukaan taajamarakenteen laajenemisen suunnittelussa oli otettava huomioon yhdyskuntarakenteelliset ja liikenteelliset edellytykset uusien rakentamisalueiden toteuttamiselle, viher- ja virkistysyhteyksien jatkuvuus sekä alueen luonnon ja maiseman ominaispiirteet. Alueen eteläosaan oli maakuntakaavassa osoitettu katkoviiamerkinnällä ohjeellinen linjaus Espoon - Vihdin - Lohjan rataa varten. Maakuntakaavan selostuksessa oli todettu, että Espoon - Vihdin - Lohjan rataan tukeutuvien laajenemissuuntien maankäytön suunnittelussa on tärkeää kytkeä rakennettavien alueiden kaavoitus ja toteuttaminen sekä liikennejärjestelmän suunnittelu ja uuden ratayhteyden rakentaminen tiiviisti toisiinsa.

Helsingin seudun erityiskysymyksiä koskevien valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaan alueidenkäytön suunnittelussa merkittävä rakentaminen tuli sijoittaa joukkoliikenteen, erityisesti raideliikenteen palvelualueelle. Alueidenkäytön mitoituksella tuli parantaa joukkoliikenteen toimintaedellytyksiä ja hyödyntämismahdollisuuksia. Alueidenkäytössä tuli ehkäistä olemassa olevasta yhdyskuntarakenteesta irrallista hajakentämistä. Uusien asuin-, työpaikka- ja palvelutoimintojen alueiden käyttöönotto ja jo olevien alueiden huomattava täydennysrakentaminen tuli ajoittaa siten, että mahdollisuudet joukkoliikenteen hyödyntämiseen varmistetaan.

KHO:n ratkaisun perustelujen mukaan MRL 39.2 §:n sisältövaatimukset edellyttivät, että yleiskaavaa laadittaessa otetaan huomioon mahdollisuudet joukkoliikenteen tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen. Joukkoliikenteen tarkoituksenmukaista järjestämistä Histan - Siikajärven - Nupurin alueella arvioitaessa oli tullut ottaa huomioon kaavan valmisteluaineistoon kuuluvat selvitykset, maakuntakaava ja sen selostuksesta ilmenevät taajamarakenteen laajenemista koskevat seudulliset tavoitteet,

⁴⁷ Vuoden 2017 valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden uudistamisen merkitystä tarkastellaan seuraavassa jaksossa.

sekä valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista ilmenevät Helsingin seudun erityistavoitteet. Kaikki edellä mainitut huomioon otettavat seikat puolsivat ratkaisua, jossa alueen joukkoliikenne tukeutuu niin sanotun Länsiradan raideliikenteeseen.

Asiakirjojen perusteella Espoon - Vihdin - Lohjan radan toteutumisen ajankohdasta ei ollut varmuutta, eikä kaupunginvaltuuston hyväksymään osayleiskaavaan ollut sisällytetty alueiden käyttöönottoon tai toteuttamiseen liittyviä ajoitusmääräyksiä, joilla olisi voitu varmistaa alueen rakentamisen ja raideyhteyden toteutumisen samanaikaisuus.

Kun otettiin huomioon erityisesti osayleiskaavalla suunnitellun alueen laajuus ja sijainti erillään muusta taajamarakenteesta, kaavaa laadittaessa ei ollut otettu huomioon joukkoliikenteen tarkoituksenmukaista järjestämistä. Osayleiskaavan kattaman alueen suunnittelu tuli toteuttaa maakuntakaavatasolta alkaen siten, että joukkoliikenteen edellytykset turvataan Helsingin seudun erityiskysymyksiä koskevien valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden edellyttämällä tavalla. Mainittua tavoitetta ei voitu jättää toteutettavaksi alueen asemakaavoituksessa, vaan se oli otettava huomioon osayleiskaavan sisältövaatimusten tulkinnassa ja siten myös yleiskaavaa laadittaessa.

Ratkaisu kuvaa tarkentuvaa suunnittelua eri tasoisten suunnittelukysymysten käsittelyyn soveltuvien suunnitteluinstrumenttien osalta ja siitä käy samoin ilmi, kuinka (tuolloiset) valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja edelleen maakuntakaava konkretisoivat lain sisältövaatimuksia.⁴⁸ Sisältövaatimuksissa edellytettiin ottamaan kaavaa laadittaessa huomioon muun ohella yhdyskuntarakenteen toimivuus, taloudellisuus ja ekologinen kestävyys ja mahdollisuudet liikenteen, erityisesti joukkoliikenteen tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen ympäristön, luonnonvarojen ja talouden kannalta kestäväällä tavalla.⁴⁹ Tuolloiset valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet konkretisoivat yleiskaavan aiemmin kuvatulla tavoin hyvin avoimia ja varsin vaikeasti tulkittavia sisältövaatimuksia ja maakuntakaava konkretisoi edelleen näitä valtakunnallisia ja ylikunnallisia intressejä muuntamalla ne nimenomaisiksi, paikkaan sidotuiksi kaavamerkinnöiksi ja määräyksiksi.⁵⁰ Ratkaisu toimii myös esimerkkinä siitä, kuinka kunnan tavoitteet eivät olleet tässä tapauksessa yhtenevät lainsäädännön ja niitä konkretisoivien seudullisten tavoitteiden kanssa, kun kunta ilmeisesti olisi ollut valmis toteuttamaan alueen ennen kestävien joukkoliikenneyhteyksien toteuttamista.⁵¹ Sinänsä reilun kymmenen tuhannen autoilevan veronmaksajan asuinalue irralleen olevasta yhdyskuntarakenteesta ilman tosiasiallisia kestäviä joukkoliikenneratkaisuja (kuin

⁴⁸ Tämä konkretisointi siis tapahtuu sisältövaatimuksia koskevien säännösten puitteissa, KHO totesi ratkaisussaan, että yleiskaavan sisällön lainmukaisuutta arvioitaessa ratkaisun on perustuttava viime kädessä maankäyttö- ja rakennuslain 39 §:ssä säädettyihin yleiskaavan sisältövaatimuksiin.

⁴⁹ KHO totesi ratkaisunsa perusteluissa myös, että näiden yleiskaavan sisältövaatimusten täyttyminen on pystyttävä toteamaan yleiskaavan pohjana olevien selvitysten ja yleiskaavaratkaisun pohjalta, eikä se voi jäädä alemmanasteisella kaavatasolla ratkaistavaksi.

⁵⁰ Kysymyksessä olevalle alueelle oltiin laatimassa vaihemaakuntakaavaa, mikä voitiin KHO:n mukaan ottaa asiassa tosiasiaselvityksenä huomioon, mutta yleiskaavaratkaisun lainmukaisuus suhteessa maakuntakaavaan oli arvioitava voimassa olevan maakuntakaavan pohjalta.

⁵¹ Ilman valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ja maakuntakaavan ja sen yhteydessä tehtyjen selvitysten tukea tämä olisi myös ollut huomattavasti ongelmallisempi kysymys oikeudellisesti ratkaistavaksi.

mahdollisesti ehkä parinkymmenen vuoden päästä suunnitelman hyväksymisestä) ei kaupungin näkökulmasta välttämättä näyttäytykään huonona suunnitelmana; seudullisesta ja valtakunnallisten lainsäädännön tavoitteiden näkökulmasta se sellainen kuitenkin oli.

Toisaalta tarkentuva suunnittelu ja yleispiirteinen kaavoitus luovat myös perustan maanomistajien ja muiden yksityisten tahojen perustelluille odotuksille, joita tulisi suojata.⁵² Maakuntakaava toteuttaa osaltaan myös tätä tehtävää, kuten esimerkiksi vuosikirjaratkaisussa KHO 2016:183, jossa kunta oli osoittamassa yleiskaavassa alueelle maankäyttöä, joka ei korkeimman hallinto-oikeuden mukaan ollut kuitenkaan yhteensovitettavissa alueen maakuntakaavan mukaisen maankäytön kanssa:

Yleiskaavassa oli osoitettu noin viiden hehtaarin suuruinen energiahuollon alue (EN) maantien varteen ja olemassa olevan asutuksen läheisyyteen. Kaavamääräyksen mukaan EN-alueelle voitiin sijoittaa energiatuotantotoimintoja, jotka rekisteröidään ympäristönsuojelun tietojärjestelmään. EN-aluetta koskevan suunnitteluohjeen mukaan alueen käyttö oli suunniteltava siten, etteivät valtioneuvoston päätöksen mukaiset melutason ohjearvot ylity viereisillä alueilla. EN-alue rajautui itä-, etelä- ja länsipuolella kaavassa osoitettuihin suojaviheraluevyöhykkeisiin (EV). EN-alueen itäpuolelle noin 100 metrin päähän oli yleiskaavassa osoitettu pientalovaltainen asuntoalue (AP). EN-alueen eteläpuolelle lähimmillään noin 100 metrin päähän oli yleiskaavassa osoitettu laajahko asuntoaluereservi (A/res).

Alue sijaitsi maakuntakaavassa osoitetulla taajamatoimintojen alueella (A). Maakuntakaavan merkinnällä (A) oli osoitettu asumisen ja muiden taajamatoimintojen alueita. Merkintä sisälsi kaupan, palvelujen ja hallinnon ja työpaikkatoimintojen alueita sekä pieneköjä ympäristöhäiriöitä aiheuttamattoman teollisuuden alueita.

Yleiskaavan selostuksen mukaan EN-alueelle oli suunniteltu sijoittaa 10 MW:n lämpövoimala sekä sen polttoaineena käytettävän puhtaan puuhakkeen valmistaminen ja varastointi. Lisäksi EN-alueelle oli tarkoitus sijoittaa toiminnan mahdollisesti laajentuessa myös toinen haketta polttava 10 MW:n lämpövoimala. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että EN-alueen lainmukaisuutta oli arvioitava alueelle suunnitellun toimintakokonaisuuden perusteella.

Kaava-asiakirjojen perusteella EN-alueelle suunnitellun toiminnan ympäristövaikutukset rinnastuivat ympäristöhäiriötä aiheuttavaan teollisuustoimintaan. Yleiskaavan suunnitteluohjeella ei voitu sitovasti ohjata alueen tulevaa suunnittelua eikä sille voitu antaa ratkaisevaa merkitystä arvioitaessa yleiskaavan lainmukaisuutta. EN-alueen kaavamääräystä, jonka mukaan alueella harjoitettava energiatuotantotoiminta oli rekisteröitävä, oli pidettävä oikeusvaikutuksiltaan tulkinnanvaraisena. Kaava-asiakirjoissa olevien selvitysten perusteella ei voitu päätellä, että alueelle suunniteltu toiminta voitaisiin järjestää siten, ettei toiminnasta aiheutuisi lähialueille melu- ja pölyhaittaa. Maakuntakaava ei ollut EN-alueen osalta ollut riittävästi ohjeena yleiskaavaa laadittaessa.

Aiemmin viitattiin siihen, että kaavoitus ei aina toteudu maankäytön ohjaustarpeen edellyttämällä tavalla silloin, kun tämä tarve ilmenee. Tässä suhteessa on huomionarvoista, että

⁵² Ks. Jääskeläinen ym., s. 67, jossa (s. 52) viitataan myös kaavojen laadintaa koskevien joustavien säännösten ja laajan harkintavallan ongelmallisuutta maanomistajien aseman ja oikeusturvan kannalta.

ohjaustarve ja siten kaavan laatimistarve voi aiheutua tarkentuvan suunnittelun periaatteen mukaisesti paitsi kunnan suunnitteluun kuuluvista tarpeista, myös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista ja maakuntakaavasta.⁵³ Näin ylikunnalliset maankäytön suunnittelun instrumentit *konkretisoivat myös kaavojen laatimisvelvollisuutta koskevia säännöksiä*, jotka siis ovat MRL:n järjestelmän toimivuuden ja sen (sekä sisällöllisten että menettelyllisten) tavoitteiden saavuttamisen – samoin kuin myös esimerkiksi maanomistajien oikeuksien ja oikeusturvan – kannalta olennaisen tärkeitä säännöksiä.⁵⁴ Tämän konkretisointitehtävän tarpeellisuutta korostaa se, että maankäytön ohjaustarpeiden mukaisen maankäytön suunnittelun toteutuminen on ollut järjestelmän toiminnan ja sen tavoitteiden saavuttamisen kannalta keskeinen haaste. Esimerkiksi valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden osalta on MRL:n toimivuusarvioinnissa todettu, että niiden tarkoitus toteutuu vain siinä tilanteessa, että muu kaavoitus toimii asianmukaisesti.⁵⁵ Mikäli ylikunnallinen maankäytön suunnittelu on tavalla tai toisella vaillinaista, se ei myöskään kykene konkretisoimaan itsessään hyvin tulkinnanvaraisia kaavoitusvelvollisuuden määrittäviä säännöksiä esimerkiksi eri alueidenkäyttöintressien yhteensovittamistarpeita osoittamalla, sen enempää kuin esimerkiksi valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteitakaan.

Ylikunnallisen maankäytön suunnittelun instrumenttien tehtävänä on siis yhtäältä lain asettamien, erityisesti tärkeisiin maankäyttöön liittyviin yhteiskunnallisiin tavoitteisiin liittyvien vaatimusten konkretisointi, ja toisaalta erilaisten ja eritasoisten alueidenkäyttöintressien yhteensovittaminen. Jollei näitä tehtäviä tehdä tai ne tehdään epätäydellisesti, on epävarmaa, kuinka lainsäädännölle asetetut tavoitteet kokonaisuutena voivat toteutua. Alueidenkäyttökysymyksiä, jotka edellyttävät ylikunnallista tarkastelua ja koordinoitua on huomattava määrä. Koordinoinnin puute puolestaan johtaa helposti (ellei automaattisesti) osaoptimointiin, erityisesti kun maankäytöllä on kiinteä liityntänsä myös kuntien väliseen kilpailuun. On jokseenkin selvää, ettei esimerkiksi vapaamuotoisella kuntayhteistyöllä päästä likimainkaan samaan tulokseen kuin maakuntakaavoituksella; kuntayhteistyö oikeusvaikutteisessa kaavoituksessa on osoittautunut käytännössä varsin vaikeaksi (lähinnä yksittäisiä kaupunkiseutuja ja maankäyttöprojekteja lukuunottamatta). Esimerkiksi voidaan nostaa MRL 46 a §:n mukainen pääkaupunkiseudun yleiskaava, jonka

⁵³ Jääskeläinen ym., s. 329.

⁵⁴ Ks. myös Ympäristöministeriö: Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013, Suomen ympäristö 1/2014, s. 217.

⁵⁵ Ympäristöministeriö 2014, s. 217.

lähtökohtainen laatimisvelvollisuus on sisältynyt lakiin jo kauan, mutta kaavaa ei ole laadittu. Edellä kuvatuin perustein tarvitaan selvästi rakenteita, jotka oikeusvaikutteisesti tarkastelevat maankäytön suunnittelun kannalta merkityksellisiä kysymyksiä kuntayksiköitä laajempina kokonaisuuksina.

2.3 Ylikunnallisen maankäytön ohjauksen viimeaikainen kehitys

Huolimatta siitä, että valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet tulivat suomalaisen kaavoitus- ja rakentamisoikeuteen uutena instrumenttina MRL:n säätämisen myötä vuosituhannen vaihteessa, on kehityksen suunta pidemmälläkin aikajänteellä ollut selvä: kuntien rooli maankäytön suunnittelussa on jatkuvasti kasvanut ja valtion rooli vastaavasti vähentynyt. Tätä kehitystä tapahtui jo rakennuslain aikana, ja se on jatkunut myös maankäyttö- ja rakennuslain voimassaollessa. Merkittävä taitekohta tässä suhteessa oli kuitenkin MRL:n säätäminen, joka merkitsi muun ohella kuntakaavojen vahvistusmenettelystä luopumista.⁵⁶ Muutokset ovat merkinneet kuntien kaavamonopolin vahvistumista.⁵⁷

Maankäytön suunnittelujärjestelmään on ylikunnallisen maankäytön ohjauksen osalta tehty viime vuosienkin kuluessa varsin merkittäviä muutoksia. Yksi näistä oli maakuntakaavojen ja kuntien yhteisten yleiskaavojen vahvistamisen poistuminen 1.2.2016 alkaen.⁵⁸ Tämä on merkinnyt sitä, että valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ja maakuntakaavojen väliseen suhteeseen ei enää sisälly systemaattista kontrollia valtion viranomaisen (ympäristöministeriö) toimesta.⁵⁹ Merkittävimpänä muutoksena voidaan kuitenkin pitää valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden uudistusta. Valtioneuvoston päätöksellä 14.12.2017 uudistetut valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat aiempaa olennaisesti suppeammat, abstraktimmat ja avoimemmat. Vaikka niissä sinänsä käsitellään paljolti samoja kysymyksiä kuin aiemmin, tavoitteiden määrä on vähentynyt ja niiden muotoilut ovat huomattavan abstrakteja. Kun tavoitteiden tehtäväksi on edellä kuvatulla tavoin määritelty konkretisoida lain tavoitteita ja sisältövaatimuksia ja tukea ja edistää lain yleisten ja alueiden

⁵⁶ Ks. HE 101/1998 vp, s. 39.

⁵⁷ Ks. esim. Häkkänen, Martti: Rakennusoikeuden sääntely. Suomalainen lakimiesyhdistys 2016, s. 114.

⁵⁸ L 28/2016, ks. HE 114/2015 vp, hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.

⁵⁹ Esimerkiksi oikeuskäytännön perusteella tätä systemaattista kontrollia on voitu pitää valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumisen kannalta merkittävänä. Ks. Heinilä – Wähä 2013, s. 51. Vahvistamisen poistamiselle on sinänsä valtiosääntöisiäkin perusteita, ministeriön rooli muutoksenhakuviranomaisena ei ole ongelmaton. Ks. HE 114/2015 vp, s. 4–5.

käytön suunnittelun tavoitteiden saavuttamista, on esitettävä kysymys, täyttävätkö nykymuotoiset tavoitteet tämän tehtävän.

Esimerkiksi voidaan ottaa luonnonvaroja koskevat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Aiemmissa, valtioneuvoston 13.11.2008 hyväksymissä tavoitteissa luonnonvarojen käyttöä koskevat erityistavoitteet oli muotoiltu seuraavasti: ”[m]aakuntakaavoituksessa on otettava huomioon käyttökelpoiset kiviainesvarat sekä niiden kulutus ja kulutustarve pitkällä aikavälillä sekä sovitettava yhteen kiviaineshuolto- ja suojelutarpeet. Kiviainesten ottoon osoitettavien alueiden on perustettava arviointiin, jossa selvitetään alueiden luonto- ja maisema-arvot sekä toisaalta soveltuvuus vesi- ja kiviaineshuoltoon.

Alueidenkäytössä on otettava huomioon pohja- ja pintavesien suojelutarve ja käyttötarpeet. Pohjavesien pilaantumisen ja muuttamisriskejä aiheuttavat laitokset ja toiminnot on sijoitettava riittävän etäälle niistä pohjavesialueista, jotka ovat vedenhankinnan kannalta tärkeitä ja soveltuvat vedenhankintaan.

Maakuntakaavoituksessa on otettava huomioon turvetuotantoon soveltuvat suot ja sovitettava yhteen tuotanto- ja suojelutarpeet. Turpeenottoalueiksi varataan jo ojitettuja tai muuten luonnontilaltaan merkittävästi muuttuneita soita ja käytöstä poistettuja suopeltoja. Turpeenoton vaikutuksia on tarkasteltava valuma-alueittain ja otettava huomioon erityisesti suoluonnon monimuotoisuuden säilyttämisen ja muiden ympäristönäkökohtien sekä taloudellisuuden asettamat vaatimukset.”

Nykyisissä, 14.12.2017 hyväksytyissä tavoitteissa luonnonvarojen käytöstä on edellisiä tavoitteita vastaavilta osin todettu ainoastaan: ”[I]uodaan edellytykset bio- ja kiertotaloudelle sekä edistetään luonnonvarojen kestävää hyödyntämistä.”

Oikeuskäytännön perusteella on aiempien tavoitteiden voimassa ollessa arvioitu, että mitä täsmällisempiä tavoitteet ovat, sitä merkittävämpi on niiden päätöksentekoa ja sen oikeudellista arviointia ohjaava vaikutus.⁶⁰ Tähän nähden on varsin erikoista, että voimassa olevien tavoitteiden selostusosassa korostetaan monin paikoin esimerkiksi sitä, kuinka uudistetut tavoitteet edistävät muun ohella ilmastonmuutoksen aiheuttamiin haasteisiin vastaamista.⁶¹ Tavoitteiden sisällön osalta muutosta suhteessa aiempiin tavoitteisiin on mahdotonta pitää tässäkin suhteessa parannuksena.⁶²

Aiemman, vuoden 2008 valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkistuksen tavoitteena olikin lisätä niiden vaikuttavuutta, mihin pyrittiin muun ohella tavoitteiden sanamuotoja täsmentämällä. Oikeudellisia vaatimuksia on vaikea perustaa hyvin abstrakteihin tavoitteisiin. Kun otetaan huomioon edellä kuvatun kaltainen MRL:n sääntely-ympäristö ja erityisesti nykyisten valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden varsin väljä luonne, nykyisten

⁶⁰ Heinilä – Wähä 2013, s. 53.

⁶¹ Ks. esim. Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista 14.12.2017, s. 2, 5, 6, 8.

⁶² Aiemmissa tavoitteissa oli annettu mm. yhdyskunta- ja palvelurakenteen kannalta merkittävien vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittumiseen liittyen varsin konkreettiset ja myös käytännössä erityisesti maakuntakaavojen vahvistamisen menettelyn kautta selvästi suunnitelmien sisältöön vaikuttavat tavoitteet. Uudistetut tavoitteet eivät vastaavia tavoitteita enää sisällä. Ks. vähittäiskauppaa koskevista aiemmista tavoitteista maakuntakaavojen vahvistamis- ja oikeuskäytännössä Heinilä – Wähä 2013, s. 15–22, 50–53.

tavoitteiden alemmanasteista kaavapäätöksentekoa ohjaava vaikutus ja lisäarvo suhteessa laissa säädettyihin kaavojen sisältövaatimuksiin voidaan arvioida nykyisin varsin vähäiseksi.⁶³ Kun valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden uudistuksesta on kulunut vielä suhteellisen lyhyt aika, ei oikeuskäytännön perusteella ole kuitenkaan vielä tehtävissä johtopäätöksiä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden viimeisimmän muutoksen vaikutuksista.⁶⁴

3. Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus

3.1 Hallitusohjelma ja uudistuksen tavoitteet

Hallitusohjelmassa maankäytön suunnittelujärjestelmän kannalta keskeiseksi tavoitteeksi on määritelty hiilineutraalin yhteiskunnan rakentaminen pienentämällä rakentamisen, maankäytön ja liikenteen hiilijalanjälkeä ja tukemalla kestävästä yhdyskuntarakennetta.⁶⁵ Keskeiseksi keinoksi tämän saavuttamiseksi on määritelty MRL:n kokonaisuudistus, josta hallitusohjelmaan on kirjattu seuraavaa:

[u]udistuksen päätavoitteita ovat hiilineutraali yhteiskunta, luonnon monimuotoisuuden vahvistaminen sekä rakentamisen laadun parantaminen ja digitalisaation edistäminen. Lisäksi on otettava huomioon yhdyskuntarakenteen sosiaalinen ja taloudellinen kestävyys. Kuntien kaavamonopoli ja kaavahierarkia säilytetään, kaavaprosessin sujuvuutta edistetään ja kuntien maapolitiikkaa vahvistetaan. Kaavoitus perustuu kattaviin vaikutusarvioihin. Alueiden käytön laillisuuden valvonta säilyy viranomaistoimintana vähintään nykytasolla.

Ilmastonmuutoksen torjunta otetaan huomioon niin kaavoituksessa, rakentamisessa kuin rakennuskannan ylläpidossa. Yhdyskuntarakenteen tulee tukea ilmastonmuutokseen sopeutumista sekä suosia kävelyä, pyöräilyä ja joukkoliikennettä erityisesti kaupunkiseuduilla. Vaalitaan kulttuuriympäristöjä ja vahvistetaan luonnon monimuotoisuutta myös kaupunkiympäristössä. Parannetaan ihmisten osallistumismahdollisuuksia. Luodaan rakennetun ympäristön valtakunnallinen digitaalinen rekisteri ja tietoaalusta, joihin maankäyttöä ja rakentamista koskevat

⁶³ Esim. Hovilan (2016, s. 93) luonnehdinta valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden korkeasta abstraktiotasosta ja epämääräisyydestä ja tähän liittyvästä ohjausvaikutuksen heikkoudesta koski jo aiempia, selvästi nykyisiä täsmällisempiä tavoitteita.

⁶⁴ Ilmeisesti ainoa julkaistu korkeimman hallinto-oikeuden nykyisiin valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin enemmän liittyvä ratkaisu on ensisijaisesti suunnittelutarpeen olemassaoloa sääntelyn 1.5.2017 voimaantulleiden muutosten nojalla koskeva ratkaisu KHO 2021:15. Asiassa hallinto-oikeus nojasi nykyisiin valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin todetessaan, ettei myönteiselle suunnittelutarveratkaisulle ollut edellytyksiä. Korkein hallinto-oikeus päättyi samaan lopputulokseen, viittaamatta kuitenkaan lainkaan valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin.

⁶⁵ Valtioneuvosto: Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019. Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Valtioneuvosto 2019 (<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-808-3>), s. 48.

päätökset ja prosessit tukeutuvat. Edistetään kunnissa rakentamisen luvissa ja ilmoituksissa yhden luukun periaatetta ja sähköistä asiointia.⁶⁶

Keskeisimpänä sisällöllisenä tavoitteena uudistukselle voidaan siten pitää hiilineutraaliin yhteiskuntaan pyrkimistä ja ilmastonmuutokseen vastaamista yhdyskuntarakenteen sosiaalinen ja taloudellinen kestävyys huomioiden. Ilmastonmuutoksen hillinnän kannalta keskeisin kysymys on yhdyskuntarakenteen kestävyys, johon liittyy liikkumistarpeen vähentäminen muun ohella eri toimintojen saavutettavuutta parantamalla ja kestävien liikennemuotojen osuuden kasvattaminen. Eheä yhdyskuntarakenne luo tälle edellytykset, ja kauaskantoisimmat ratkaisut tehdään sijoitettaessa rakentamista ja toimintoja suhteessa olevaan yhdyskuntarakenteeseen.⁶⁷

Samoin myös luonnon monimuotoisuuden vahvistamisen tavoite on määritelty MRL:n uudistuksen päätavoitteeksi. MRL:n järjestelmällä onkin huomattava, joskin ehkä toistaiseksi ainakin osin hyödyntämätön, potentiaali myös biodiversiteettikadon ehkäisemisessä.⁶⁸ Tämä näkökulma on tiivistetty seuraavasti:

[L]uonnon monimuotoisuuden turvaaminen on pitkällä tähtäimellä edellytys monien muiden tavoitteiden (ekosysteemipalvelut, terveys, viihtyvyys) saavuttamiselle, minkä vuoksi se tulisi ottaa huomioon MRL:n prosesseissa. Käytännössä maankäyttöratkaisuilla on merkittävä vaikutus luonnon monimuotoisuuteen, joten MRL:n tulisi sisältää konkreettisia velvoitteita luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi ja vahvistamiseksi.⁶⁹

Muina hallitusohjelman reunaehtoina suunnittelujärjestelmän uudistukselle on asetettu se, että kuntien kaavamonopoli ja kaavahierarkia on säilytettävä. Samoin edellytetään kaavoituksen perustuvan edelleen kattaviin vaikutusarvioihin ja ihmisten osallistumismahdollisuuksia edellytetään parannettaviksi.⁷⁰

⁶⁶ Valtioneuvosto 2019, s. 49. Hallitusohjelmassa määriteltyjä rakentamisen ohjaukseen liittyviä tavoitteita ja keinoja niiden saavuttamiseksi ei käsitellä tässä yhteydessä.

⁶⁷ Ympäristöministeriö: Ilmastotavoitteita edistävä kaavoitus. Näkökulmia kuntakaavoitukseen. Suomen ympäristö 3/2015, esim. s. 7–9 ja laajemmin passim., Heinilä 2019, s. 60–65 ja siinä viitattu.

⁶⁸ Ks. esim. Heinilä 2019, s. 25–27, 65–69 ja siinä viitattu.

⁶⁹ Saarela, Sanna-Riikka – Turunen, Topi – Saastamoinen, Uula – Raunio, Anne – Ahlroth, Petri – Korpinen, Samuli – Hjerpe, Turo – Kostamo, Kirsi: Luonnon monimuotoisuuden ja vesien- ja merenhoiton tavoitteiden edistäminen maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksessa. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 28/2020, s. 3, jossa todetaan myös, että näitä velvoitteita voitaisiin vahvistaa muun ohella kaavojen laadullisia vaatimuksia tarkentamalla. Tässäkin siis esitetään käsitys, jonka mukaan täsmällisempi sääntely merkitsee sääntelyn tavoitteiden saavuttamisen kannalta tehokkaampaa sääntelyä.

⁷⁰ Erityisesti vaikutusarviointeja ja osallistumista koskien heikennyksiä olisikin huomattavan vaikea tehdä, johtuen näihin liittyvistä ylikansallisista ja perustuslaillisista velvoitteista. Vaikutusarviointien osalta vaatimustason asettaa muun ohella SEA-direktiivi (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista 42/2001/EY), jonka osalta täytäntöönpano on nykyisin osittain toteutettu direktiiviä vastustavasti (ks. maankäyttö- ja rakennusasetus 895/1999 7.2 §, MRA 10.3 §,

Uudistuksen taustalta on toisaalta löydettävissä myös muita kuin nykyisessä hallitusohjelmassa kirjattuja ajatuksia kehityksen suunnasta. Tällaisia on määritelty esimerkiksi ympäristöministeriössä virkatyönä vuonna 2018 valmistellussa keskustelupaperissa, jonka tavoitteena oli tuoda yhteiskunnalliseen keskusteluun ideoita ja näkemyksiä siitä, miten suunnittelujärjestelmää ja rakentamisen ohjausta pitäisi kehittää.⁷¹ Keskustelupaperissa on kirjoitettu muun ohella, että

[s]uunnittelujärjestelmän uudistamisen tulee vastata tulevaisuuden haasteisiin sekä hyödyntää sen tuomia mahdollisuuksia. Toimintaympäristön muutokset korostavat suunnittelun sisällön suuntaamista yhdyskuntien kehittämisessä käytettäväksi ohjaus- ja työvälineeksi siten, että siinä voidaan edistää eri alueiden elinvoimaisuutta, hallita joustavasti muutosta sekä samalla asettaa yhteiskunnassa tärkeiksi nähtyjä reunaehtoja yhdyskuntien kehittämiselle. Kaavajärjestelmän yksinkertaistaminen sekä valmistelun, päätöksenteon ja toimeenpanon prosessien kehittäminen on tärkeä osa lain uudistamista.⁷²

Yhtenä selvänä pyrkimyksenä on siten ollut järjestelmän yksinkertaistaminen ja joustavoittaminen. Tämä lienee ollut yhtenä perusteena myös sille, että ylikunnallisesta kaavallisesta⁷³ suunnittelusta on alun alkaenkin kaavailtu oikeusvaikutuksetonta. Esimerkiksi puheena olevassa paperissa lähtökohdaksi määriteltiin, että ”maakunta- ja kaupunkiseututasolla tehtäviin linjauksiin ei pääsääntöisesti liittyisi välittömiä nykyisten yleispiirteisten kaavojen kaltaisia oikeusvaikutuksia. Oikeusvaikutteisuus voitaisiin kuitenkin liittää osaan suunnitelman sisällöstä, esimerkiksi infrastruktuuria koskeviin ratkaisuihin”.⁷⁴ Maakuntakaavan osalta on myös esitetty, että ”suunnittelu kohdennettaisiin keskeisimpien maakunnallisten alueidenkäyttökysymysten linjaamiseen. Samalla kevennettäisiin oleellisesti suunnittelua kuormittavaa informatiivista sisältöä”.

Ajatus ylikunnallisen kaavoituksen oikeusvaikutuksettomuudesta on esitetty myös kokonaisuudistuksen valmistelua varten laaditussa taustaselvityksessä, jossa erotettiin

MRA 17.3 § ja MRA 25.4 §) mikä herättää kysymyksiä siitä, onko direktiivin vaatimukset kaikilta osin omaksuttu osaksi nykyisiä kaavoituskäytäntöjä. Perustuslaki korostaa useammassakin yhteydessä osallistumismahdollisuuksien turvaamista nimenomaan omaa elinympäristöä koskevissa kysymyksissä; ks. Heinilä 2017, s. 65–67, jossa myös yleisesti hallintoasian riittävän selvittämisen merkityksestä. Myös kunnan kaavoitusmonopolilla on kiinteä yhteytensä perustuslaissa suojattuun kunnalliseen itsehallintoon, ks. esim. Heinilä 2017, s. 182.

⁷¹ Ympäristöministeriö: Keskustelupaperi maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisen suuntaviivoiksi, luonnos 12.4.2018, haettu 20.1.2021 sivulta <https://ym.fi/maankaytto-ja-rakennuslaki>, s. 2.

⁷² Ympäristöministeriö 2018, s. 7–8.

⁷³ Tämä ei siis koske valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita, vaan maakuntakaavoitusta ja kaupunkiseutujen suunnittelua.

⁷⁴ Ympäristöministeriö 2018, s. 2, 9.

oikeusvaikutteinen kuntien maankäytön suunnittelu ”strategisesta” ylikunnallisesta maakunta- ja kaupunkiseututasoon suunnittelusta. Vain kunnat voisivat laatia ”vahvasti velvoittavia” maankäyttösuunnitelmia.⁷⁵ Selvityksessä on kuvattu tällaista tilannetta maakuntakaavatasoon suunnittelun osalta siten, että

[m]aakunta voisi varmistaa valtakunnallisten intressien huomioon ottamista kuntatason yleispiirteisessä maankäytön suunnittelussa sisällyttämällä ne maakunnan laatimaan yleissuunnitelmaan. Jos maakuntatason maankäytön suunnittelulla ei strategisena olisi välittömiä oikeusvaikutuksia, huomioon ottaminen voisi toteutua kuntatason laatimismenettelyn yhteydessä viranomaislausunnoin. Mikäli maankäytön yleisestä valtion viranomaisesta ei muualla laissa säädettäisi, yleisten valtakunnallisten intressien huomioon ottamisen valtionviranomaiskontrolli jäisi puuttumaan. Erityisten intressien (esimerkiksi liikennejärjestelmä, huoltovarmuus, turvallisuus, luonnonsuojelu ja kemikaaliturvallisuus) osalta valtakunnalliset intressit voisivat tulla erityisviranomaisten toimesta järjestetyiksi. Esimerkiksi luonnonsuojelulaki [1096/1996, LSL] sisältää erityisen suunnittelujärjestelmän ja maantielakiin on suunniteltu lisättäväksi erityiset säännökset valtakunnallisesta liikennejärjestelmäsuunnittelusta.⁷⁶

Tosiasiallisesti tämänkaltainen järjestelmä merkitsisi sitä, että näissä strategisissa suunnitelmissa esitettyjen seikkojen huomioon ottaminen olisi vapaaehtoista; viranomaislausuntomenettely kuntakaavoituksen yhteydessä ei tähän toisi muutosta. Kyse ei olisi suunnitelmista joilla olisi laissa säädettyjä oikeusvaikutuksia, joiden kautta suunnitelmien on edellä kuvattu toteutuvan.

Aiemman rakennuslain aikana oli huomattavan yleistä, ettei yleiskaavoja alistettu valtion viranomaisen vahvistettavaksi, mikä oli yleiskaavan pääsääntöisten⁷⁷ lakisääteisten oikeusvaikutusten syntymisen edellytys.⁷⁸ Näitä kaavoja kutsuttiin ensimmäisen asteen yleiskaavoiksi, erotukseksi tavanomaiset oikeusvaikutukset omanneista toisen asteen vahvistetuista, oikeusvaikutteisista yleiskaavoista ja ehdottomia, RakL 31 §:n mukaisia ehdottomia rakentamisrajoituksia sisältäneistä niin sanotuista kolmannen asteen vahvistetuista yleiskaavoista. Oikeusvaikutusten puuttumisesta huolimatta ensimmäisen asteen yleiskaavoilla nähtiin olevan tietynlainen ”itseään toteuttava vaikutus”.⁷⁹ Tällaisen yleiskaavan sanottiin toimivan RakL 28.1 §:n ensimmäisen virkkeen mukaisena kunnan maankäytön suunnittelun perustana huolimatta oikeusvaikutusten puutteesta.⁸⁰ Käytännössä tämä toteutui sitä kautta, että kunnan omille toimielimille ja viranhaltijoille tällainen kaava merkitsi kunnan ylimmän päätösvallan käyttäjän tahdonilmaisua, jolloin kaavalla oli tosiasiallisia vaikutuksia kunnan maankäyttöä koskevaan päätöksentekoon sen kunnan sisäisen auktoriteettiaseman kautta poliittisena

⁷⁵ Ekroos ym. 2018, s. 34.

⁷⁶ Ekroos ym. 2018, s. 36.

⁷⁷ Tällaisilla kaavoilla oli kuitenkin se oikeusvaikutus (kuten nykyisinkin MRL 45 §:n nojalla), että ne saattoivat toimia lunastuslupan perusteena (nykyisen MRL 99.3 §:n tapaan).

⁷⁸ Esimerkiksi vuonna 1996 on vahvistettuja yleiskaavoja todettu olleen 134 kunnassa yhteensä 245 kappaletta, vahvistamattomia eli yksinomaan valtuuston hyväksymiä 394 kunnassa yhteensä 1185 kappaletta; Kuusiniemi, Kari – Majamaa, Vesa – Vihervuori, Pekka: Maa-, vesi ja ympäristöoikeuden käsikirja, Tietosanoma Oy 1998, s. 92.

⁷⁹ Ks. Hyvönen, Veikko O.: Kaavoitus- ja rakentamisoikeus. Ky Veikko O. Hyvönen & Co, 1988, s. 598–599.

⁸⁰ Ks. Larma, Otto – Hallberg, Pekka – Jatkola, Tapani – Wirilander, Juhani: Rakennuslaki ja -asetus. Neljäs, uudistettu painos. Lakimiesliiton kustannus 1992, s. 155, Hyvönen 1988, s. 598, 604.

ja informatiivisena tahdonilmaisuna.⁸¹ Oikeusvaikutuksettomana ensimmäisen asteen yleiskaava ei kuitenkaan oikeudellisesti ohjannut asemakaavoitusta, joten sen vastaiset ratkaisut olivat oikeudellisesti täysin mahdollisia. RakL 26 §:n 1 ja 3 momenttien kaavahierarkian mukainen seutukaavan ohjausvaikutus jäi tällaisen kaavan alueella voimaan.⁸²

Muun ohella oikeusturvanäkökohdista oikeusvaikutuksettomat suunnitelmat näyttäytyvät ongelmallisina. Yhtäältä niillä ei ole oikeusvaikutuksia, jolloin ne eivät muodollisesti ohjaa päätöksentekoa laissa määritellyin oikeusvaikutuksin (eikä oikeusturvan tarve näin ole välttämättä selvä), mutta niillä siitä huolimatta on ollut merkitystä esimerkiksi niin sanottuna tosiasiaselvityksenä. RakL:n mukaisiin oikeusvaikutuksettomiin yleiskaavoihinkin sinänsä sovellettiin muun ohella sisältövaatimuksia ja niihin oli mahdollista hakea muutosta, joskin eri valitustietä kuin vahvistettaviin yleiskaavoihin. Kuitenkaan johtuen tällaisten kaavojen oikeusvaikutusten puutteesta⁸³ ei ollut aivan selvää, mikä ero oli tällaisella lainvastaiseksi katsotulla kunnan tahdonilmauksella suhteessa sellaiseen oikeusvaikutuksettoman yleiskaavan muodossa tehtyyn tahdonilmaisuun, johon ei oltu haettu muutosta (esim. siksi, ettei sillä ajateltu olevan vaikutusta valittajan oikeusasemaan).⁸⁴

MRL:ia säädettäessä oikeusvaikutuksettomiin yleiskaavoihin omaksuttiinkin varsin selvä kanta. Yleiskaava on edelleenkin MRL 45 §:n mukaisesti mahdollista hyväksyä oikeusvaikutuksettomana, mutta säännöksen perusteluissa todettiin, että oikeusvaikutuksettomuus tarkoittaa tämän lain mukaan enemmän kuin rakennuslain aikana, kun kunnalle on annettu enemmän itsenäistä päätösvaltaa. Näin oikeusvaikutuksettomaan yleiskaavaan vetoaminen ei ole tehokkaasti mahdollista esimerkiksi asemakaavoja laadittaessa tai niitä koskevassa muutoksenhaussa. Oikeusvaikutuksia vailla olevaan yleiskaavaan ei hallituksen esityksen mukaan ole mahdollista tehokkaasti nojautua esimerkiksi rakentamista, toimenpiteitä tai poikkeamista koskevassa päätöksenteossa, eikä muussakaan tämän lain mukaisessa oikeusharkintaisessa päätöksenteossa.⁸⁵

Oikeusvaikutteisen ohjauksen jättäminen yllä mainitussa selvityksessä viitatuilla tavoin sektorilainsäädännön tiettyjen erityissuunnitelmien varaan merkitsisi, ettei kokonaisvaltaista ja eri intressejä yhteensovittavaa ja myös yhteisvaikutukset huomioivaa oikeusvaikutteista suunnittelua ylikunnallisella tasolla tapahtuisi, mikä nimenomaan on aiemmin kuvatulla tavoin maankäytön suunnittelun tehtävä johon myös sektorilainsäädännön kaavojen huomioonottamisvelvollisuudet paljolti nojaavat. Järjestelmä jäisi väistämättä myös aukolliseksi. Seuraavissa jaksoissa käsitellään näitä kysymyksiä kokonaisuudistuksen viimeisimpien käytettävissä olevien, 13.1.2021 päivättyjen alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää koskevien säännösluonnosten ja niiden perusteluiden kautta.

⁸¹ Ks. Larma ym. 1992, s. 155.

⁸² Esim. Larma ym. 1992, s. 155.

⁸³ Oikeusturvanäkökulmasta on kuitenkin tunnistettava siis se seikka, että tällainen kaava voi toimia lunastusluvan perusteena.

⁸⁴ Ks. Hyvönen 1988, s. 604 ja siinä viitattu sekä Larma ym. 1992, s. 151–154, jossa viitataan myös sisältövaatimukseen tuolloinkin kuuluneen kohtuullisuusvaatimuksen arvioinnin haasteisiin kun kyse oli oikeusvaikutuksettoman yleiskaavasta. Kuitenkin myös tällä perusteella oikeusvaikutukseton yleiskaava saatettiin oikeuskäytännössä katsoa lainvastaiseksi, ks. mt. s. 158–159 ja siinä viitattut tuomioistuinratkaisut.

⁸⁵ HE 101/1998 vp, s. 76.

3.2 Ylikunnallista maankäytön suunnittelua koskevat säännösehdotukset ja niiden oikeudellinen arviointi

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää koskevien pykäläluonnosten mukaan ylikunnallinen alueidenkäytön suunnittelu sisältäisi aiempien kahden tason sijaan *kolme instrumenttia*: valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, maakuntakaavan sekä uutena välineenä tietyille kaupunkiseuduille pakollisen ja muille kaupunkiseuduille kuntien sopimuksesta laadittavan kaupunkiseutus suunnitelman. Oikeusvaikutusten osalta valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla olisi käytännössä nykyisenkaltaiset oikeusvaikutukset, maakuntakaavan osalta oikeusvaikutteisuus olisi rajattu tiettyihin, säännöksissä määriteltyihin teemoihin ja kaupunkiseutus suunnitelma olisi kokonaan oikeusvaikutukseton. Olennaisimmat muutokset järjestelmän toiminnassa liittyvät siis selvästi suunnitelmien oikeusvaikutteisuuteen. Oikeusvaikutusten rajaaminen maakuntakaavan osalta tapahtuisi paljolti määritelmäsäännösten ja myös niitä koskevien perustelujen kautta.

Valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskevilta osin järjestelmä olisi siis tarkoitus säilyttää olennaisilta osin nykyisen kaltaisena. Säännösluonnosten mukaan valtioneuvosto voi hyväksyä alueiden käyttöä ja aluerakennetta koskevia valtakunnallisia tavoitteita, joiden tarkoituksena on luonnosten mukaan edistää ja varmistaa alueidenkäytön ja aluerakenteen valtakunnallisten ja kansainvälisten tarpeiden toteuttamista. Tavoitteet voisivat koskea asioita, joilla on: 1) aluerakenteen, alueiden käytön, liikennejärjestelmän, liikenne- ja viestintäyhteyksien tai energiahuollon kannalta kansainvälinen tai valtakunnallinen merkitys; 2) kansainvälisesti tai valtakunnallisesti merkittävä vaikutus kulttuuri- tai luonnonperintöön; tai 3) valtakunnallisesti merkittävä vaikutus ilmastonmuutoksen hillintään tai siihen sopeutumiseen, luonnon monimuotoisuuteen, luonnonvarojen kestäväan käyttöön tai ympäristöhaittojen välttämiseen.⁸⁶ Tavoitteiden tarkoituksena olisi perustelujen mukaan määrittää ja sovittaa yhteen alueidenkäyttöä ja aluerakennetta koskevia valtion eri sektoreiden valtakunnallisia tarpeita sekä edistää niiden toteutumista alueidenkäytön ja sen suunnittelun keinoin. Tavoitteilla olisi mahdollista turvata myös valtakunnallisten hankkeiden ja alueidenkäyttöraatkaisujen toteuttamisedellytykset alueidenkäytössä. Myös tavoitteiden

⁸⁶ Säännösluonnosten määritelmiä, joissa on määritelty myös alueidenkäyttötavoitesäännöksissä mainittu aluerakenne, tarkastellaan jäljempänä maakuntakaavoitusta koskevien säännösten yhteydessä, koska määritelmillä on olennaisesti suurempi merkitys maakuntakaavan oikeusvaikutusten alan kannalta.

oikeusvaikutukset olisivat säilymässä ennallaan. Säännösluonnoksen mukaan kaavoituksessa ja valtion viranomaisten toiminnassa olisi otettava valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet huomioon ja edistettävä niiden toteuttamista.

Kun alueidenkäyttötavoitteet ovat säilymässä paljolti nykyisen kaltaisena, ei säännösluonnosten merkitykseen suunnittelujärjestelmän kokonaisuuden kannalta sisälly itsessään mitään erityisen dramaattista. Jäljempänä on kuitenkin syytä tehdä vertailuja valtakunnallisten tavoitteiden käyttöalasta suhteessa maakuntakaavan oikeusvaikutteiseen alaan.

Lisäksi valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden osalta voidaan tehdä tiettyjä MRL:n soveltamiseen liittyviä huomioita, joista ensimmäinen on se, että *tavoitteiden merkitys osana järjestelmää riippuu niiden sisällöstä*. Osin varsin konkreettisista ja vaikuttavuudeltaan kohtuullisen tehokkaiksi arvioitavista tavoitteista siirryttiin vuoden 2017 uudistuksella tavoitteisiin, jotka olisivat tarkkuustasoltaan perustellummin osaksi kaavojen sisältövaatimuksia kuuluvia normeja, joita ne eivät siis juuri kykene konkretisoimaan. Niiden antaminen on jo lähtökohtaisesti sekä nykyisen lain että luonnosteltujen säännösten mukaan harkinnanvaraista, mutta voidaan kärjistäen sanoa, että ne on paljolti mahdollista jättää myös tosiasiallisesti antamatta, vaikka niitä muodollisesti annettaisiinkin.

Toinen havainto liittyy siihen, että luonnosteltujen säännösten perusteluissakin on esitetty ajatus siitä, että tavoitteilla myös sovitettaisiin yhteen valtakunnallisia intressejä. Kuten aiemmin on sanottu, tähän liittyy rajoitteita valtakunnallisten tavoitteiden yleisyyden, abstraktiuden ja järjestelmäluonteen vuoksi. Sinänsä tavoitteet pystyvät jossain määrin tätä yhteensovittamispyrkimystä yleisellä tasolla toteuttamaan, mikä voidaan havaita esimerkiksi aiemmin referoiduista luonnonvaroja koskevista vuoden 2008 tarkistuksen jälkeisistä erityistavoitteista, joissa määriteltiin kohtuullisen konkreettisesti turvetuotannon ja suoluontoarvojen keskinäistä suhdetta maankäytön suunnittelussa. Tämä siis kuitenkin edellyttäisi tavoitteilta hyvin täsmällistä ja konkreettista sisältöä. Paikkaan sidottu, nimenomaan tiettyä aluetta koskeva, kaikki alueidenkäyttöintressit huomioiva yhteensovittaminen ei kuitenkaan tällä tasolla ole mahdollista.

Maakuntakaavan tarkoituksena olisi säännösluonnosten mukaan puolestaan osoittaa maakunnan tavoiteltu pitkän aikavälin kehitys ja luoda edellytykset maakunnan

alueidenkäytön ja aluerakenteen kestäväälle kehittämiselle. Maakuntakaavassa olisi esitettävä kehittämisen periaatteet koskien:

- 1) maakunnan aluerakennetta;
- 2) valtakunnallista ja maakunnallista liikennejärjestelmää ja -verkkoa sekä
- 3) maakunnan viherrakennetta.

Maakuntakaavassa käsiteltäisiin edellä mainittuja asioita siltä osin ja sillä tarkkuudella kuin alueiden käyttöä koskevien valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden kannalta on tarpeellista.

Luonnoksen mukaan maakuntakaavassa voitaisiin kuitenkin esittää myös muita maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia asioita (siltä osin ja sillä tarkkuudella kuin valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden kannalta on tarpeen). Oikeusvaikutuksia maakuntakaavalla ei kuitenkaan olisi tarkoitettu olevan kuin yllä mainittujen seikkojen osalta.

Säännösluonnoksissa viitataan siihen, että maakuntakaavassa osoitetaan edellä mainittuja seikkoja koskien *kehittämisen periaatteet*. Ilmaisulla on yhteytensä kaavoissa käytettäviin merkintöihin, jotka ympäristöministeriön asetuksessa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa kaavoissa käytettävistä merkinnöistä (1284/2000, KaavamerkintäA) on jaettu maakuntakaavojen osalta nimenomaan *kehittämisperiaatemarkintöihin*, osa-alueiden erityisominaisuuksia ilmaiseviin merkintöihin ja aluevaraus-, viiva- ja kohdemerkintöihin. Kehittämisperiaatemarkinnat ovat kaavamerkinnöistä yleispiirteisimpiä, joko hyvin laajoja ja rajoiltaan likimääräisiä aluerajauksia taikka erilaisia nuolimerkintöjä. KaavamerkintäA:ssa kehittämisperiaatemarkinnoksi on esitetty kehittämisen kohdealuemerkinnät, yhdyskuntarakenteen laajenemissuuntaa tai eheyttämistarvetta koskevat merkinnät, selvitysalue, ohjeellinen tai vaihtoehtoinen tielinjaus sekä erilaiset yhteystarpeet.⁸⁷ Kaavamerkintäasetus on kuitenkin ohjeellinen, se mahdollistaa muidenkin merkintöjen käytön (KaavamerkintäA 1 §).⁸⁸ Kehittämisperiaatemarkinnat eivät näin muodosta mitenkään tarkkarajaista joukkoa kaavamerkintöjä. Olisikin varsin poikkeuksellista, jos lain tasolla rajattaisiin se, minkälaisia kaavamerkintöjä tietyssä kaavamudossa on sallittua käyttää. Asiaa ei myöskään ole käsitelty säännösluonnoksen perusteluissa, joten on arvioitava, että ilmaisulla halutaan korostaa maakuntakaavan yleispiirteisyyttä maakuntakaavan tarkkuustasoa koskevan säännöksen lisäksi. Säännösluonnosten mukaan maakuntakaavassa voitaisiin myös edelleen antaa käytännössä nykyisen kaltaisia suunnittelu-, rakentamis- ja suojelumääräyksiä (joskin vain kaavan tietyille, oikeusvaikutteisille osille).

Maakuntakaavan oikeusvaikutteiset osat määrittävät paljolti säännösluonnosten määritelmien kautta. Määritelmien mukaan *aluerakenteella* tarkoitetaan keskuksia ja niiden välisiä

⁸⁷ Ks. Ympäristöministeriö: Maakuntakaavamerkinnät ja -määräykset. Ympäristöministeriö 2003, s. 38.

⁸⁸ Ks. Ekroos – Majamaa 2018, s. 153.

liikenneyhteyksiä sekä teknisen huollon infrastruktuuria siltä osin kuin niillä on valtakunnallista tai maakunnallista merkitystä. Määritelmä palvelee siis nimenomaan maakuntakaavan käyttöalan määrittelyä. Perusteluissa määritelmä on esitetty hyvin suppeana:

[a]luerakenteeseen kuuluisivat erikokoisten keskusten suhde ajatellen keskustatoimintoja, asutusta ja palveluja. Teknisen huollon infrastruktuuri käsittäisi vesi- ja jätehuollon sekä kiertotalouden kehittämisen. Aluerakenteeseen kuulumisen edellytyksenä olisi, että edellä mainituilla asioilla olisi valtakunnallista tai maakunnallista merkitystä. Aluerakenteeseen ei kuuluisi esimerkiksi yksittäisen kunnan yhdyskuntarakenne eikä myöskään kunnan keskustatoiminta-alueiden ulottuvuuden määrittelyä. Aluerakenne ei käsittäisi energiatuotannon kuten tuulivoimaloiden tai aurinkoenergia alueita, teollisuuden tai muun tuotantotoiminnan alueita eikä luonnonvarojen hyödyntämisen, kuten metsätalouden, turvetuotannon, kaivostoiminnan tai maa-ainesten oton alueita.⁸⁹

Lain sanamuodon mukaan siis aluerakenteeseen kuuluisi teknisen huollon infrastruktuuri, mutta se ei perustelujen mukaan kuitenkaan sisältäisi esimerkiksi energiahuollon alueita ja verkostoja. Perusteluissa onkin nimenomaisesti todettu myös kantaverkon voimalinjojen jäävän maakuntakaavassa osoitettavan aluerakenteen käsitteen ulkopuolelle.

Teknisen huollon alueiden määrittely on tältä osin täysin keinotekoinen. Lienee itsestään selvää, että energiahuolto tosiasiallisesti on osa teknisen huollon infrastruktuuria. Sen merkitys näkyy esimerkiksi valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskevissa säännösluonnoksissa (joiden mukaan tavoitteet voivat koskea muun muassa energiahuollon kannalta valtakunnallista merkitystä omaavia asioita) ja niiden perusteluissa, joissa nimenomaisesti muun ohella aluerakenteen, liikennejärjestelmän, energiahuollon ja muun yhteiskunnan toimivuuden kannalta keskeisten toimintojen turvaamiseen liittyvät kysymykset ja aluetarpeet nostetaan esimerkiksi seikoista, joiden merkitys tai vaikutukset ulottuvat koko maan tai laajemmalle kuin yhden maakunnan alueelle. Voimassa olevan lain järjestelmässä energiahuolto selvästi kuuluu teknisen huollon käsitteen piiriin, ja näiden alueiden merkitystä maakuntakaavoituksessa kuvaa myös se, että teknisen huollon verkostoja tai alueita varten osoitetuilla alueilla on voimassa MRL 33.1 §:n mukainen rakentamisrajoitus. Säännöksessä tarkoitettut rajatut alueet ovat niitä, joilla rajoitus RakL:n mukaisissa seutukaavoissa (joissa rakentamisrajoitus koski kaikkia alueita) oli käytännössä ollut merkityksellisin.⁹⁰

Mikäli teknisen huollon legaalimääritelmä eroaisi edellä kuvatulla tavoin sen vakiintuneesta sisällöstä, olisi tämä ongelma myös osallisten ja osallistumisen näkökulmasta. Osittaisten oikeusvaikutusten maakuntakaavoituksessa osallisten tulisi

⁸⁹ Toisaalla perusteluissa on mainittu, etteivät aluerakenteeseen sisältyisi myöskään puolustusvoimien alueet.

⁹⁰ Ekroos – Majamaa 2018, s. 174–175.

joka tapauksessa olemaan huomattavan vaikea hahmottaa, mitä asioita maakuntakaavassa lopulta oikeusvaikutteisesti voidaan käsitellä ja mitä ei, ja miten esimerkiksi sisältövaatimusten edellyttämien seikkojen huomioon ottamisen tulisi kaavaratkaisuissa näkyä. Tämän kaltaiset ratkaisut edellyttäisivät osallisille myös esimerkiksi sen varsin monimutkaista selvittämistä (ja ehkä perustelemistakin), miksi energiahuolto ei MRL:n järjestelmässä ole osa ”teknisen huollon infrastruktuuria”.

Maakuntakaavan oikeusvaikutuksia rajaavista määritelmistä vähiten tulkinnanvaraisia ovat *liikennejärjestelmä ja liikenneverkko*. Liikennejärjestelmällä tarkoitettaisiin kokonaisuutta, joka muodostuu liikenneväylistä ja niiden solmukohdista, eri liikennemuotojen terminaaleista ja muusta liikkumisympäristöstä sekä henkilö- ja tavaraliikenteestä eri muodoissaan; liikenneverkolla puolestaan eri liikenne- ja kuljetusmuotoja palvelevia maanteitä, katuja, yksityisiä teitä, kävelyn ja pyöräliikenteen väyliä, rautateitä, raitioiteitä, metroratoja ja vesiväyliä sekä liikenteen solmukohtia ja terminaaleja mukaan lukien lentoasemat. Maakuntakaavassa siis käsiteltäisiin näitä seikkoja oikeusvaikutteisesti siltä osin kuin käsiteltävät kysymykset olisivat valtakunnallisia ja maakunnallisia.

Yhdyskuntarakenteellisten seikkojen näkökulmasta tarkasteltuna aluerakenteeseen kuuluisivat siis maakuntakaavan tarkoitusta ja sisältöä koskevien säännösten perustelujen mukaan maakunnan erikokoisten keskusten suhde toisiinsa nähden. Määritelmäsäännösten mukaan *yhdyskuntarakenteella* tarkoitettaisiin kaupunkiseudun, kunnan tai kunnan osan sisäistä rakennetta sisältäen väestön ja asumisen, työpaikkojen ja elinkeinojen, palvelujen ja vapaa-ajan alueiden sekä näitä yhdistävien liikenneväylien ja teknisen huollon verkostojen sijoittumisen ja niiden keskinäisen suhteen. Perustelujen mukaan maakunnan aluerakenteeseen ei kuuluisi tämä kunnan, kaupungin tai kaupunkiseudunkaan yhdyskuntarakenne eikä merkitykseltään maakunnallisten vähittäiskaupan suuryksiköiden sijainnin osoittaminen maakuntakaavassa. Aluerakenteeseen ei perustelujen mukaan myöskään kuuluisi kunnan keskustatoiminta-alueen ulottuvuuden määrittelyä.

Perustelujen mukaisesti tulkittuna aluerakenteen käsite, joka lähtökohtaisesti on maakuntakaavoituksen keskeisiä käsiteltäviä kysymyksiä, näyttäisi jäävän huomattavan tyhjäksi käsitteeksi. Kun valtakunnallinen ja maakunnallinen liikennejärjestelmä ja liikenneverkko tulevat osaksi oikeusvaikutteista maakuntakaavoitusta säännöksen toisen kohdan nojalla, jäisi aluerakenteen käsitteen piiriin lähinnä perusteluissa mainittu ”maakunnan erikokoisten keskusten suhde toisiinsa nähden”. Mikäli esimerkiksi kaupunkiseudunkaan yhdyskuntarakenne maakunnallista merkitystä omaavine palvelurakenteineen ei kuuluisi

aluerakenteen käsitteeseen, kyseeseen tulisi ilmeisesti tiukasti perustelujen mukaan tulkittuna lähinnä vain maakunnallista merkitystä omaavien erikokoisten keskusten osoittaminen jonkinlaisin hierarkkisin kohdemerkinnöin, ilman että näiden keskusten yhdyskuntarakenteeseen otettaisiin kaavassa miltään osin kantaa. Tämän on vaikea nähdä omaavan juurikaan kuntakaavoitusta ohjaavaa merkitystä. Tämän lisäksi maakuntakaavassa siis käsiteltäisiin oikeusvaikutteisesti osana ”maakunnan aluerakenteen kehittämisen periaatteita” vain teknisen huollon infrastruktuuri siinä hyvin rajatussa merkityksessä, että siihen kuuluisi ”vesi- ja jätevesihuollon ja kiertotalouden kehittäminen”, konkreettisemmin siis lähinnä maakunnallista merkitystä omaavat vesi- ja jätevesihuoltoverkoston osat ja laitokset, samoin kuin jätehuoltoa ja kierrätystä palvelevat maakunnalliset laitokset. Väheksymättä lainkaan näiden toimintojen merkitystä on kysyttävä, mikä funktio lopulta olisi tällaisella kaavalla, jossa kaikki muut aluerakenteen kannalta merkitykselliset valtakunnalliset ja maakunnalliset kysymykset jäisivät lähtökohtaisesti käsittelemättä oikeusvaikutteisessa kaavassa?

Aluerakenne ei siis perustelujen mukaan myöskään käsittäisi teollisuuden tai muun tuotantotoiminnan alueita eikä luonnonvarojen hyödyntämisen, kuten metsätalouden, turvetuotannon, kaivostoiminnan tai maa-ainesten oton alueita; nämä kysymykset on nimenomaisesti tarkoitettu jätettäväksi oikeusvaikutteisen maakuntakaavoituksen ulkopuolelle. Tuotantotoimintaan voi kuitenkin liittyä merkittäviä aluerakenteellisia ja muita valtakunnallisiakin kysymyksiä, yhtä lailla kuin merkittäviin luonnonvarojen hyödyntämishankkeisiin kuten kaivoksiin. Erityisesti luonnonvarojen hyödyntämisen osalta merkittävää on kuitenkin yhteensovittamistarve muun ohella luontoarvojen kanssa ja tarve ylikunnalliseen tarkasteluun luonnonvarojen taloudellisen ja kestävän hyödyntämisen takaamiseksi. Onkin kuvaavaa, että näistä kysymyksistä toisaalla katsotaan tarpeelliseksi antaa valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita. Näin niiden merkitys myös maakuntakaavoituksen osalta lienee selvä.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat siis kuitenkin lain tapaan yleisiä ja abstrakteja normeja, josta seuraavan yhteensovittamisongelman lisäksi niillä on myös luonnonvarojen hyödyntämistä koskevassa sektorilainsäädännössä hyvin heikko rooli.⁹¹ Kaavoitusta, myös maakuntakaavoitusta, koskien sektorilainsäädäntö sen sijaan jokseenkin säännönmukaisesti

⁹¹ Ks. esim. KHO 2010:32.

sisältää erityiset kaavojen huomioonottamisvelvollisuudet, kuten aiemmin on todettu.⁹² Erityisen tärkeää maakuntakaavan oikeusvaikutteinen ohjaus ja yhteensovittaminen olisi kuitenkin nimenomaan MRL:n järjestelmän puitteissa. Aiemmin käsitellystä vuosikirjaratkaisusta KHO 2016:14 käy ilmi, että valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet kykenivät kyseisessä asiassa lähinnä ilmaisemaan tapauskohtaisesti esiin tulleen yhteensovittamisongelman esim. luonto- ja maisema-arvojen ja tuulivoiman aluetarpeiden kanssa, eivät millään muotoa ratkaisemaan sitä.⁹³

Tämän kaltaiset yhteensovittamistarpeet ovat lisäksi sikälikin huomionarvoisia, että niissä on kyse sekä ilmastonmuutoksen kannalta merkittävästä uusiutuvan energian tuotannosta ja toisaalta luonnon monimuotoisuuden turvaamisesta (ja tarpeesta näiden yhteensovittamiselle), jotka molemmat ovat hallitusohjelman keskeisiä tavoitteita MRL:n uudistukselle (ja ylipäätään merkittäviä yhteiskunnallisia kysymyksiä). Ylikunnallisen tason koordinaation puute on näiden seikkojen ja niihin vaikuttavien tekijöiden tunnistamisen ja huomioimisen osalta ongelmallista. Tämä merkitsisi toiselta puolen todennäköisesti myös merkittävää lisäselvitystaakkaa kuntakaavoitukseen, koska maakuntakaavatason koordinaatio jäisi puuttumaan.⁹⁴

Kolmantena maakuntakaavan oikeusvaikutteisena teemana olisivat kehittämisen periaatteet koskien maakunnan *viherrakennetta*. Viherrakenteella tarkoitetaan säännösluonnosten 3 §:n mukaan pääosin rakentamattomien ja kasvullisten alueiden ja niiden välisten yhteyksien muodostamaa verkostoa, joka kattaa suojelu- ja virkistysalueiden lisäksi vesialueita sekä sellaiset metsätalous- ja peltoalueet, joilla on erityistä merkitystä alueiden kytkeytyneisyyden, ekologisten yhteyksien, luonnon monimuotoisuuden, virkistyksen ja ilmastonmuutoksen

⁹² Maankäyttö- ja rakennuslakia säädettäessä nimenomaisena pyrkimyksenä oli parantaa ja selkeyttää nimenomaan kaavojen merkitystä muun lain mukaisessa päätöksenteossa (vaikka kyse on paljolti nimenomaan sektorilainsäädännön sääntelystä); HE 101/1998 vp, s. 46. Lakien yhteyksien vuoksi ne valinnat, joita maakuntakaavoituksen osalta tehdään suunnitelmien oikeusvaikutuksista, säteilevät myös muuhun ympäristölainsäädäntöön. Kun esimerkiksi luonnonvarojen hyödyntäminen jäisi kokonaan oikeusvaikutteisten maakuntakaavojen ulkopuolelle (ja tällainen hyödyntämistoiminta voi sijoittua alueille, joilla ei muita kaavoja ole), merkitsisi tämä samalla sitä, että maankäytön suunnittelun merkitys luonnonvarojen hyödyntämisestä koskevassa sektorilainsäädännössä maakuntakaavoituksen osalta ja ylipäätäänkin vähenisi. Maakuntakaavojen tulkinta sektorilainsäädännön lupamenettelyissä myös olisi todennäköisesti ongelmallisempaa, kun kaikkia relevantteja kysymyksiä ei olisi kaavoissa käsitelty.

⁹³ Ks. myös KHO 2020:53, jossa niin ikään oli kyse tuulivoiman ja luontoarvojen yleispiirteisestä yhteensovittamisesta.

⁹⁴ Esim. vuonna 2012 tehdyssä kyselytutkimuksessa lähes kaksi kolmesta kyselyyn vastanneesta alueiden käytön asiantuntijasta näki, että yleis- ja asemakaavoissa voitiin keskittyä paikallisesti merkittäviin maankäyttökysymyksiin, koska maakuntakaavoituksessa ratkaistaan laajemmat kysymykset; Ympäristöministeriö 2014, s. 28.

kannalta ja johon liittyvät myös rakennetun ympäristön kasvulliset alueet.⁹⁵ Määritelmän perusteluiden mukaan osaan näistä alueista voisi liittyä erilaisia alueidenkäyttöön liittyviä rajoituksia, mutta viherrakenteeseen voisi kuulua myös sellaisia pääosin rakentamattomia ja kasvullisia alueita, joilla ei tällaisia rajoituksia ole, jos alueilla on erityistä merkitystä esimerkiksi ilmastonmuutokseen sopeutumisen tai virkistyksen kannalta.⁹⁶ Maakuntakaavoissa viherrakenteen kehittämisen periaatteita tarkasteltaisiin maakuntakaavasäännösten perustelujen mukaan kokonaisuutena niin, että muun muassa alueiden kytkeytyneisyys otetaan huomioon suunnittelutason edellyttämällä tavalla.

Viherverkosto onkin monin tavoin yhteiskunnan ja erityisesti maankäytön kannalta olennainen kysymys, jonka toiminnasta huolehtiminen erityisesti biodiversiteettikadon ja ilmastonmuutoksen torjuntaan pyrittäessä on välttämätöntä. Viherverkosto tuottaa huomattavan joukon ihmiselle välttämättömiä niin sanottuja ekosysteemipalveluja, joita ilman esimerkiksi ruoantuotanto olisi mahdotonta.⁹⁷ Ottaen huomioon ihmisen muokkaamien alueiden yhä kasvavan määrän ja sen, että biodiversiteetti oletusarvoisesti vähenee uusien alueiden käyttöönotolla, on otettaessa alueita yhdyskuntarakentamisen piiriin näin ollen huolehdittava siitä, että alueen merkitykselliset luontoarvot ja ekosysteemipalveluiden kannalta tärkeät alueet säilytetään. Kokonaisuudesta voidaan puhua *vihreänä infrastruktuurina*.⁹⁸ Sen käsittely maakunnallisella tasolla (suunnittelun yksityiskohtaisempien tasojen ohella) on välttämätöntä, sillä laajemmista, kunta- ja maakuntarajat ylittävistä viheralueista ja viherkäytävistä on huolehdittava. Maakuntakaavan merkitystä korostaa

⁹⁵ Viherverkostoon liittyen maakuntakaavojen sisältövaatimuksiin ei enää säännösluonnosten mukaan tulisi kuulumaan nykyisen MRL 28.2 §:n kaltaista säännöstä, jonka mukaan LSL 7 ja 77 §:ssä tarkoitettujen luonnonsuojeluohjelmien ja -päätösten sekä 32 §:ssä tarkoitettua maisema-alueita koskevien perustamispäätösten tulee olla ohjeena kaavaa laadittaessa. Säännös siirrettiin osaksi MRL:n sääntelyä suoraan rakennuslaista, ks. HE 101/1998 vp, s. 70–71. Osana viherverkostoa luonnonsuojeluohjelmiin kuuluvilla alueilla epäilemättä olisi tästä huolimatta huomattavaa merkitystä, kun kyse on valtakunnallisista luontoarvoista (ks. LSL 7 §).

⁹⁶ Yksityiskohtaisemmalla tasolla viherrakenteeseen kytkeytyisivät perustelujen mukaan myös rakennetun ympäristön kasvulliset alueet, joita voi olla esimerkiksi katujen ja yleisten alueiden yhteydessä ja pihoiden ja niihin kuuluisivat myös erilaiset viherseinät ja -katot; niitä olisivat luonnollisesti virkistysalueina myös puistot.

⁹⁷ Ks. esim. Heinilä 2019, s. 25–26 ja siinä viitattu, jossa toisaalta todetaan myös se, ettei ympäristöä ole perusteltua tarkastella yksinomaan palveluja tuottavana resurssina.

⁹⁸ Ks. esim. Benedict, Mark A. – McMahon, Edward T., *Green Infrastructure: Linking Landscapes and Communities*. Island Press, Washington DC 2006, s. 1–3. Benedict ja McMahon (mp.) kuvaavat vihreää infrastruktuuria siten, että se on ”interconnected network of natural areas and other open spaces that conserves natural ecosystem values and functions, sustains clean air and water, and provides a wide array of benefits to people and wildlife. Used in this context, green infrastructure is the ecological framework for environmental, social, and economic health – in short, our natural life-support system.”

viherverkostonkin osalta myös se, että yksityiskohtaisempia kaavoja ei välttämättä kaikille alueille laadita.⁹⁹

Perusteluissa tunnistetaan viherrakenteen merkitys luonnon monimuotoisuuden ja ilmastomuutoksen hillinnän ja siihen sopeutumisen kannalta. Edellä kuvatulla tavoin viherrakenteella on kuitenkin tunnistettava myös mainittuja kysymyksiä laajemmat kytkökset ja merkitys elämää ylläpitävänä monimutkaisena joukkona luonnonjärjestelmiä. Nimenomaan nämä moninaiset vuorovaikutussuhteet ja kytkökset puoltaisivatkin kokonaisvaltaista, kaikki alueidenkäyttötavat ja -intressit käsittelevää suunnittelua.

Nämä seikat siis muodostaisivat maakuntakaavan oikeusvaikutteisen kokonaisuuden: maakunnan aluerakenteen äärimmäisen suppeassa ja osin keinotekoisessa merkityksessä, maakunnallisen liikennejärjestelmän ja liikenneverkon sekä maakunnan viherrakenteen. Maakuntakaavataso valtakunnallisten ja maakunnallisten intressien konkretisointi ja yhteensovittaminen muiden maankäyttökysymysten kanssa olisi siis mahdollista näiltä osin, muttei oikeusvaikutteisesti tätä laajemmalti. Näillä rajauksin maakuntakaavan molemmat tehtävät jäisivät väistämättä puutteellisiksi. Vain osa valtakunnallisista tavoitteista voitaisiin konkretisoida ja erityisesti yhteensovittaminen jäisi suurelta osin tekemättä, kun oikeusvaikutteisesti olisi mahdollista käsitellä vain osaa valtakunnallisista ja maakunnallisista alueidenkäyttökysymyksistä.

Säännösluonnokset ja niiden perustelut tuntuvatkin osin lähtevän siitä, että maakuntakaavasta ”puuttumaan” jäävät osat – perusteluissa viitataan esimerkiksi luonnonvarojen hyödyntämiseen liittyviin alueisiin, energiantuotannon alueisiin kantaverkon voimalinjoinen sekä elinkeinotoiminnan, puolustusvoimien ja kulttuuriperinnön alueisiin – edelleen osoitettaisiin kaavoissa oikeusvaikutteisten osien lisäksi. Mitään oikeudellista suhdetta muun ohella alemmanasteiseen kaavoitukseen niillä ei kuitenkaan olisi.¹⁰⁰ Tällaisen käytännön

⁹⁹ Kopperoinen, Leena – Itkonen, Pekka – Rinne, Janne: Suunnittele maakunnalle toimiva viherrakenne. Näkökulma ympäristöpolitiikkaan. SYKE Policy briefs, 4.11.2014, s. 2.

¹⁰⁰ Tästä huolimatta kaavojen sisältövaatimuksia ja myös riittäviä selvityksiä koskevia vaatimuksia olisi sovellettava myös näihin kaavojen oikeusvaikutuksettomiin osiin (vaikka kaavalla ei ole oikeusvaikutuksia, sen on silti perustuttava riittäviin selvityksiin, jotta sisältövaatimusten täytyminen voidaan todeta). Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää koskeviin säännösluonnoksiin ei toistaiseksi sisälly vaikutusten selvittämistä kaavoituksessa koskevia säännöksiä, mutta jo pelkästään yleishallinto-oikeudelliset vaatimukset väistämättä edellyttävät, että alueidenkäyttöä koskevat viranomaisten päätökset perustuvat asian riittävään selvittämiseen. Ilman tietoa tosiasioista ei ole mahdollista soveltaa lakia oikein. Eurooppaoikeudelliset vaatimukset kaavojen kaltaisia viranomaisten suunnitelmia koskien menevät vielä huomattavasti pidemmälle; vaikutusarvioinneilla on

muodostuminen – jonka syynä olisi todennäköisesti yksinomaan se, ettei maakuntakaava vain oikeusvaikutteisilta osin käytännössä kykenisi täyttämään tehtävänsä – merkitsisi sitä, että selvityksiä ja vaikutusarviointeja tehtäisiin edelleen mutta niiden perusteella syntyvällä suunnitelmalla ei olisi näiltä osin oikeudellisia vaikutuksia. Kun koko MRL:n voimassaoloajan ongelmaksi on koettu kaavoihin liittyvä selvitystaakka ja niiden kohdentaminen, ja muun ohella MRL 9 §:n muutoksella 204/2015 nimenomaisesti pyrittiin kohdentamaan kaavaselvityksiä kaavaratkaisun kannalta olennaisiin asioihin, johtaisi oikeusvaikutuksettomien osien käsittely ja selvittäminen jotakuinkin päinvastaiseen tulokseen.¹⁰¹ Selvitysten ja niiden perusteella esitettyjen kaavaratkaisujen tosiasiallinen merkitys vain jäisi näiltä osin täysin epävarmaksi.

Erotukseksi RakL:n aikaisista ensimmäisen asteen yleiskaavoista, tällaisten maakuntakaavojen mahdollinen ”itseään toteuttava vaikutus” ei perustuisi edes kaavasta päättäneen tahon auktoriteettiasemaan suhteessa yksityiskohtaiseen alueidenkäyttöä koskevaan päätöksentekoon. Niillä voisi olla jonkinlaista vaikutusta ainoastaan tosiasiaselvityksenä. Maakuntakaavaratkaisujen huomioiminen olisi oikeudellisesti vapaaehtoista, mikä todennäköisesti johtaisi myös siihen, että maakuntakaavoissa esitetty maankäyttö olisi osin ristiriitaista kuntakaavoissa osoitetun maankäytön kanssa. Kaavajärjestelmän selkeyden näkökulmasta, joka on tärkeä seikka myös esimerkiksi osallisten ja osallistumisen näkökulmasta, oikeusvaikutuksettomien kysymysten käsittelyä maakuntakaavoissa tulisi ehkä pikemminkin välttää.

Maakuntakaavan keskeisin tehtävä on nykyisin siis alueiden käytön ja yhdyskuntarakenteen periaatteiden esittäminen ja maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisten alueiden osoittaminen. Maakuntakaavassa yksilöidään ja konkretisoidaan valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet maakunnallisiksi periaatteiksi ja aluevarauksiksi. Maakuntakaavassa myös sovitetaan maakunnalliset ja paikalliset tavoitteet yhteen valtakunnallisten tavoitteiden kanssa.¹⁰² Myös ehdotetussa kaavan tarkoitusta ja sisältöä koskevassa säännöksessä maakuntakaavan tehtäväksi on asetettu osoittaa maakunnan tavoiteltu pitkän aikavälin kehitys ja luoda edellytykset maakunnan alueidenkäytön ja aluerakenteen kestäväälle kehittämiselle.

kiinteä yhteys myös osallistumiseen; ks. esim. Kokko, Kai T.: Ympäristöarviointi – SOVA oikeudellisesta näkökulmasta. Edita Publishing Oy 2007, s. 20–22.

¹⁰¹ Ks. HE 334/2014 vp, hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain sekä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta, esim. s. 1, 11, 14.

¹⁰² HE 101/1998 vp, s. 70, Ekroos – Majamaa 2018, s. 132.

Pykälän perusteluissa viitataan useammassa kohdin siihen, että maakuntakaavassa käsitellään ja ratkaistaan (vain) valtakunnalliset tai maakunnalliset alueidenkäyttökysymykset. Edellä sanotun perusteella voitaneen sanoa, että maakuntakaava hyvin rajallisin oikeusvaikutuksin tuskin pystyy tätä tehtävää täyttämään, eikä se pysty ratkaisemaan valtakunnallisia ja maakunnallisia alueidenkäyttökysymyksiä.

Maakuntakaavan yhteensovittamistehtävään viitataan nimenomaisesti maakuntakaavan laadullisia vaatimuksia (toisin sanoen sisältövaatimuksia) koskevissa säännöksissä. Sisältövaatimuksia koskevat seikat olisi luonnosteltujen sisältövaatimussäännösten mukaan otettava huomioon ja *sovittava yhteen* siinä määrin kuin maakuntakaavan tehtävä yleispiirteisenä suunnitelmana edellyttää. Säännöksen perustelujen mukaan kaavan laadullisten vaatimusten huomioon ottaminen ja yhteen sovittaminen edellyttäisi kaavan laatimiselta tietopohjaa, jonka perusteella voidaan varmistua vaatimusten asianmukaisesta huomioon ottamisesta ja joka mahdollistaa vaatimusten kannalta parhaan yhteen sovitetun kaavaratkaisun. On kuitenkin edellä sanotun perusteella todettava, että tämä yhteensovittamistehtävä on huomattavan vaikea, kun se tapahtuu vain osittaisesti. Esimerkiksi luonnonvarojen kestävä käyttö on maakuntakaavoituksessa seikka, johon kaavaa laadittaessa on ”kiinnitettävä erityistä huomiota”, mutta oikeusvaikutteiseen kaavaan ei voida sisällyttää luonnonvarojen käyttöä koskevia merkintöjä ja määräyksiä. Ne voidaan ottaa huomioon niin, että tällaiset seikat huomioidaan oikeusvaikutteista kaavaa tehtäessä, mutta lopullisesta kaavasta tämä ei käy välttämättä varsinaisesti mitenkään ilmi. Jollei sitten säännönmukaisesti tehdä kaavoja, joissa käsitellään oikeusvaikutteisten osien lisäksi myös ne maankäyttökysymykset, joiden osalta kaava ei ole oikeusvaikutteinen.¹⁰³

Se, että resursseja käytettäisiin tämänkaltaisten suunnitelmien tekoon, joilla ei ole oikeudellista merkitystä, on kuitenkin edellä kuvatuin tavoin ongelmallista monessa suhteessa, eikä vähiten viranomaisten järkevän resurssien käytön näkökulmasta. Julkisen talouden kestävyysvajeen vallitessa ei lainsäädännön tulisi perustua ajatukseen, että samalla resurssimäärällä kuin nykyisin tuotetaan suunnitelmia, joilla on olennaisesti vähemmän vaikuttavuutta lainsäädännön tavoitteiden saavuttamisen kannalta.

Sama huomio liittyy *kaupunkiseutusunnitelmaan* kokonaan uutena ylikunnallisen suunnittelun välineenä. Sitä koskevan säännösluonnoksen mukaan kaupunkiseutusunnitelman tarkoituksena on sovittaa yhteen kaupunkiseudun yhdyskuntarakenteen, liikennejärjestelmän ja viherrakenteen kehittämisen periaatteet. Suunnitelma olisi pakollinen Helsingin, Tampereen, Turun, Oulun, Jyväskylän, Kuopion ja Lahden kaupunkiseuduille, ja kaupunkiseutujen aluerajauksesta säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Kaupunkiseutusunnitelma voitaisiin laatia myös muille kaupunkiseuduille

¹⁰³ Esimerkiksi luonnonvaroja koskevan sisältövaatimuksen perusteluissa on kirjoitettu, että luonnonvarojen kestävä käytön periaatteet koskisivat maa-aineksia, kaivoskivennäisiä, turvetta, vesivarjoja sekä metsiä ja peltoja. Maakuntakaavassa olisi tarpeen kiinnittää huomiota luonnonvarojen hyödyntämisen kestävyteen sekä kiertotalouden kasvuun. Maakuntakaavassa otettaisiin huomioon luonnonvarojen kestävä käytön sekä kiertotalouden maakunnalliset kehittämistarpeet sekä alueen olosuhteet ja ympäristön erityispiirteet. Bio- ja kiertotalouden edellytysten parantamiseksi olisi tarpeen huomioida myös logistiikan toimivuus. Osana luonnonvarojen kestävä käyttöä maakuntakaavoissa olisi tarpeen ottaa huomioon maa- ja metsätalouden kannalta riittävän yhtenäiset alueet.

kaupunkiseudun kuntien yhteisestä sopimuksesta. Perustelujen mukaan kaupunkiseutusuunnitelmaa voitaisiin verrata kaupunkiseuduille laadittuihin rakennemalleihin, kehityskuviin ja muihin suunnitelmiin. Säännösluonnosten mukaan kaupunkiseutusuunnitelmaa laadittaessa noudatettaisiin kaavoitusmenettelyä ja vaikutusten arviointia koskevia säännöksiä. Sisältövaatimuksia tälle suunnitelmalle ei laissa asetettaisi, eikä suunnitelmalla myöskään olisi oikeusvaikutuksia. Näin kaupunkiseutusuunnitelmalla ei olisi mitään oikeudellista suhdetta valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin, maakuntakaavaan eikä myöskään kuntien kaavoitukseen.¹⁰⁴

Lain tasolla kaupunkiseutusuunnitelman sisältöä siis ohjaisi vain yksi virke: suunnitelman tarkoituksena on sovittaa yhteen kaupunkiseudun yhdyskuntarakenteen, liikennejärjestelmän ja viherrakenteen kehittämisen periaatteet. Perusteluissa on toisaalta asetettu varsin paljon toiveita tällaisen suunnitelman sisällölle, samoin kuin sen merkitykselle. Käytännössä tämän suunnitelman merkitys olisi ainoastaan sen oletettavasti varsin rajallisessa itseään toteuttavassa, ei-oikeudellisessa vaikutuksessa. Mikään ei estäisi tekemästä kuntatasolla tällaisesta suunnitelmasta poikkeavia ratkaisuja. Näin eri suunnitelmatasojen ristiriidat olisivat aivan mahdollisia ja jopa todennäköisiä. Tilanne olisi hieman samankaltainen kuin kuntien yhteisen yleiskaavan osalta, jolla ei ole muodollista ohjausvaikutusta juridisesti saman tasoiseen yksittäisen kunnan yleiskaavaan.¹⁰⁵ Näin kuntayleiskaavoilla on saatettu poiketa kaupunkiseuduilla laadituista yhteisistä yleiskaavoista, kunhan kuntayleiskaava on pysynyt maakuntakaavan ohjausvaikutuksen puitteissa. Säännösluonnosten mukaisen maakuntakaavan hyvin niukan ohjausvaikutuksen seurauksena ylikunnallinen ohjaus kaupunkiseuduilla olisi entistä vähäisempää huolimatta suunnittelutasojen määrän lisääntymisestä, mikä ei ole omiaan vähentämään osaoptimointia kuntien välisessä kilpailussa.¹⁰⁶ Kuten edellä on todettu,

¹⁰⁴ Vuosikymmeniä käynnissä ollut kaupungistuminen polarisoi aluerakennetta ja keskittyy nykyisin suurimmille kaupunkiseuduille. Tätä koskevat suunnittelun haasteet on tunnettu jo hyvin pitkään ja ne on tunnistettu koko maankäytön suunnittelun suurimmaksi haasteeksi yhdyskuntarakenteen näkökulmasta. Tähän nähden on varsin erikoista, ettei kaupunkiseutusuunnitelmille ole luonnosteltu minkäänlaista suhdetta muihin suunnittelujärjestelmän instrumentteihin.

¹⁰⁵ Tietenkin yhteisellä yleiskaavalla muutoin on samat oikeusvaikutukset kuin tavanomaisellakin yleiskaavalla (ks. MRL 49 §).

¹⁰⁶ Kuntarajojen on todettu vaikuttaneen monesti hajauttavasti yhdyskuntarakenteeseen. Kuntien kilpailun asukkaista ja työpaikoista on esimerkiksi todettu monella kaupunkiseudulla johtaneen kaupunkiseutujen reunakuntien alhaisen tiheyden alueiden lisääntymiseen ja kasvuun. Lainsäädännön ei ole havaittu vaikuttaneen asiaan, vaan hajaantuminen on jatkunut erityisesti kasvavilla kaupunkiseuduilla. Oinonen, Kari – Vesala, Satu – Ristimäki, Mika: Rakennetun ympäristön kehityspiirteitä. Ympäristöministeriön raportteja 12/2013, s. 46. Voitaneen arvioida, että kuntarajat ovat omiaan tuottamaan huonoja ratkaisuja erityisesti silloin, jos ylikunnallinen maankäytön suunnittelu on ohjausvaikutukseltaan heikko.

lainsäädännölle asetettavien tavoitteiden saavuttamisen kannalta järjestelmämuutoksen vaikutukset olisivat varsin selvästi kielteiset.

Kun kaupunkiseutusuunnitelmalla ei olisi oikeudellista suhdetta muihin suunnitteluvälineisiin ja maakuntakaavan oikeusvaikutteinen osa olisi huomattavan rajoittunut, kuntakaavoitusta ohjaisivat oikeudellisesti paljolti vain lain kaavojen aineellista sisältöä koskevat säännökset sekä valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, joiden merkitys esimerkiksi tällä hetkellä on varsin vähäinen. Aiemmin kuvatulla tavoin pelkkä normiohjaus järjestelmässä, jonka sääntely on väistämättä äärimmäisen avointa ja tulkinnanvaraista ja jonka tehtävänä on yhtensovittaa jännitteisiä maankäyttöintressejä, on lain tavoitteiden saavuttamisen osalta varsin haavoittuvainen.¹⁰⁷ Se myös vähentää entisestään järjestelmän ennakoitavuutta ja lisää oikeudellista epävarmuutta, mikä voi johtaa kaavoihin kohdistuvien muutoksenhakujen lisääntymiseen ja myös entistä suurempaan epävarmuuteen tällaisten prosessien lopputuloksista.

4. Yhteenveto ja johtopäätökset

Lainsäädäntö siis jättää kunnille huomattavan laajan ja tietyiltä osin kokonaan oikeudellisen kontrollin ulkopuolelle jäävän kaavoituksellisen liikkumavaran, mutta samanaikaisesti on olemassa maankäytön suunnittelun kannalta olennaisen tärkeitä valtakunnallisia ja yksittäistä kuntaa laajempia maankäyttöä koskevia intressejä – yksilöiden oikeuksiin ja oikeusturvaan liittyvien näkökohtien ohella – joiden riittävä huomiointi tulisi varmistaa. Näitä seikkoja ei voida jättää kokonaan kilpailemaan kunnallisessa päätöksenteossa huomiosta muiden tapauskohtaisten intressien kanssa. Ylikunnalliset maankäytön suunnittelun instrumentit ovat keskeisiä välineitä, jotka välittävät ja konkretisoivat MRL:n tavoitteita ja vaatimuksia alemmanasteiseen päätöksentekoon. Samalla erityisesti maakuntakaavoituksessa on yhtensovitettu valtakunnallisia tavoitteita yhteen muiden tavoitteiden kanssa. Tämä konkretisointi- ja yhtensovittamistehtävä on tähän saakka kattanut kaikki maankäyttöintressit,

¹⁰⁷ Sinänsä säännösluonnokset sisältävät uusiakin säännöksiä kaavoille asetettavista vaatimuksista. Lain tasolla uutena sisällöllisenä vaatimuksena kaikkia kaavatasoja koskemaan on esitetty säädettäväksi ilmastonmuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista koskevista vaatimuksista, jotka toisaalta ovat ainakin osin käytännössä sisältyneet jo nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmään kaavojen sisältövaatimuksista ja valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista seuraavina vaatimuksina. On kuitenkin selvää, että tämänkaltaisia säännöksiä tarvitaan, erityisesti jos itse maankäytön suunnittelujärjestelmään tehdään yllä kuvattuja heikennyksiä. Säännösten viittaukset esimerkiksi yhdyskuntarakenteen eheyden vahvistamiseen ja resurssitehokkaan yhdyskuntakehityksen tukemiseen ovat kuitenkin varsin abstrakteja ilmauksia ja sellaisina niiden soveltaminen on haastavaa.

ja näiden intressien välisistä yhteyksistä ja vuorovaikutussuhteista johtuen yhteensovittamistehtävää ei voida toteuttaa, mikäli maakuntakaavoituksessa oikeusvaikutteisesti tarkasteltaisiin vain hyvin rajallista joukkoa maankäyttökysymyksiä. Myös nykyisenkaltaiset, hyvin niukat ja yleispiirteiset valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet luovat lain tavoitteiden konkretisoinnin osalta odotuksia kattavan maakuntakaavoituksen suuntaan.

Oikeusvaikutteisen maakuntakaavan ulkopuolelle jäisi säännösluonnosten ja niiden perustelujen perusteella merkittävä määrä myös valtakunnallisia alueidenkäyttökysymyksiä (kuten esimerkiksi energiaverkko, luonnonvarojen kestävä hyödyntäminen ja puolustusvoimien aluetarpeet), joiden jääminen yksinomaan yleisten ja enemmän taikka vähemmän abstraktien sanallisten tavoitteiden varaan on ongelmallista erityisesti paikkaan sidottujen yhteensovittamistarpeiden näkökulmasta. Nämä toiminnot myös sijoittuvat alueille, joille ei välttämättä laadita lainkaan kuntakaavoja. Tällainen tilanne aiheuttaisi paineita kuntakaavoitukselle, jolle kuitenkin ylikunnallinen yhteensovittaminen on monin tavoin ongelmallista. Kunnat, joita tälläkin hetkellä on yli kolmesataa, ovat myös resursseiltaan keskenään äärimmäisen erilaisia.

Luonnostellun järjestelmän myötä *suunnittelun määrä lisääntyisi, mutta sen vaikuttavuus heikkenisi*. Luonnosteltu järjestelmä merkitsisi siis, että tulevaisuudessa laadittaisiin aiempaa enemmän, mutta vaikuttavuudeltaan aiempaa heikompia suunnitelmia. Lain tavoitteenasettelun (kuten hallitusohjelman ilmasto- ja biodiversiteettitavoitteiden) kannalta tällaiselle ratkaisulle on hyvin vaikea keksiä kestäviä perusteluita. Globaalien, kytkeytyneiden ympäristökysymysten myötä tarve ohjaavalle, kokonaisvaltaiselle ylikunnalliselle maankäytön suunnittelulle on vain kasvanut.

Myös resurssinäkökulmasta luonnostellulle ratkaisulle onkin hyvin vaikea löytää perusteluita julkisen talouden kestävyysvajeen vallitessa. Sen, mitä hallinnon eri tasoilla tehdään, tulisi olla mahdollisimman vaikuttavaa ja kustannustehokasta toiminnalle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Ylikunnalliset, oikeusvaikutteiset suunnitteluinstrumentit edistävät useammin eri tavoin lain ja maankäytön suunnittelujärjestelmän tavoitteiden toteutumista, ja konkretisoidessaan ja yhteensovittaessaan intressejä alemmanasteista kaavoitusta ohjaavalla tavalla ne myös ovat omiaan lisäämään ennakoitavuutta muutoin huomattavan haastavassa sääntely-ympäristössä.

Osallisten ja osallistumisen näkökulmasta luonnosteltu järjestelmä olisi monimutkainen, mikä ei edistä hallitusohjelman tavoitetta osallistumismahdollisuuksien parantamisesta. Voidaan toki väittää, että kun suunnitteluinstrumentteja on aiempaa enemmän, osallistumismahdollisuudet muodollisesti paranevat (ja suhteessa siihen, että esimerkiksi erilaisia rakennemalleja on saatettu tehdä vain viranomaisyhteistyönä, ne toki tältä osin paranisivatkin). Tässäkin suhteessa laadun pitäisi kuitenkin mennä määrän edelle. Osallisten olisi luonnostellussa järjestelmässä hyvin vaikea hahmottaa, mitä merkitystä milläkin suunnitelmalla on ja miltä osin. Osallistuminen menettelyihin, joilla ei lopulta ole oikeudellista merkitystä, on omiaan lisäämään turhautumista ja entisestään heikentämään uskoa vaikutusmahdollisuuksiin viranomaisjohtoisissa menettelyissä ja näin näiden menettelyiden legitimizeettiä. Ohjausvaikutusten puuttuessa keskenään ristiriitaiset suunnitelmat eivät auttaisi asiaa. Voidaankin väittää, että luonnosteltu järjestelmä pikemminkin heikentäisi osallistumisen edellytyksiä, eikä tukisi osallistahojen aktiivisuutta olla mukana suunnittelussa. Osallistumisen on kuitenkin nähty parantavan myös suunnittelun laatua.