



Ympäristöministeriö
kirjaamo.ym@ymparisto.fi
maaret.stenstrom@ymparisto.fi

LAUSUNTO

12.2.2015

Dnro 100/2015

Asia: Paliskuntain yhdistyksen lausunto maakuntakaavojen vahvistusmenettelyä koskevasta selvityksestä

Viite: Lausuntopyyntö YM9/5511/2014

MAAKUNTAKAAVOJEN VAHVISTUSMENETTELYÄ KOSKEVA SELVITYS

Lakisääteinen vahvistusmenettely, joilla valtio voi puuttua vastoin lain säädöksiä laadittuihin ja hyväksyttyihin maakuntakaavoihin, on välttämätön.

Nykyisellään ympäristöministeriön on jätettävä maakuntakaava vahvistamatta, jollei kaava täytä MRL:n (132/1999) 28 §:n sisältövaatimuksia tai on muutoin lainvastainen (MRL 31 §). Vahvistusmenettelyssä on siis kyse päätöksen sisällön ja menettelyn lainmukaisuuden tutkimisesta ja valvonnasta. Tätä menettelyä ei tule missään tapauksessa poistaa, eikä ministeriön valvontamahdollisuutta ja -oikeutta tule heikentää. Kaavat laatii maakunnan liitto, jossa paikallispoliittiset voimasuhteet voivat viimekädessä vaikuttaa ratkaisevasti päätöksiin. Kuntien valitsemien edustajien tavoitteet ja päätökset eivät aina noudata lainsäädännön asettamia reunaehtoja. Lainmukaisuuden varmistamiseksi ja valvomiseksi on näin ollen välttämättä oltava neutraali viranomaiskanava.

Kaavojen valmisteluvaiheessa viranomaisyhteistyötä tulisi kehittää edelleen siten, että ratkaisut ongelmakysymyksiin tulisivat riittävän monipuolisesti huomioiduiksi. Näin voitaisiin selkeyttää ja perustella kaavoitusratkaisuja kansalaisille ja toimijatahoille, joita kaavoitus kulloinkin välittömimmin koskee. Perustelujen myötä voitaisiin mahdollisesti vähentää valitusten mittavaa määrää.

Maakuntakaavoituksen ongelmat poronhoitoalueella

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden on arvioitu toimivan periaatteellisella tasolla laissa tarkoitetulla tavalla. VAT:n tarkoituksen voidaan katsoa aidosti toteutuvan vain silloin, kun kaavoitus toimii asianmukaisesti. Poronhoitoalueella näin ei kaikin osin tapahdu.



Poronhoito on merkittävä ja pitkän historian omaava maankäyttömuoto koko poronhoitoalueella. Poronhoito-oikeus ja siihen kiinteästi kuuluva vapaa laidunnusoikeus on ikiaikainen nautintaoikeus, joka on suoraan lailla turvattu erityinen oikeus. (PHL 848/1990.) Poronhoitolain lisäksi valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa (VAT) tunnustetaan poronhoidon erityisasema ja edellytetään, että poronhoitoalueella on turvattava poronhoidon alueidenkäyttölliset edellytykset. Maakuntakaavaa laadittaessa on huolehdittava valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta ja edistettävä niiden toteuttamista (MRL, 24.2 §). Velvoite koskee oikeudellisesti kaikkea kaavoitusta. Maakuntakaavan sisältövaatimuksissa (MRL 28 §) edellytetään kiinnitettävän erityisesti huomiota muun muassa maakunnan elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin sekä maiseman, luonnonarvojen ja kulttuuriperinnön vaalimiseen. Poronhoito on poronhoitoalueella keskeinen osa alueen elinkeinoelämää ja laajojen maa-alueiden käyttäjänä altis muun maankäytön vaikutuksille. Lisäksi poronhoito on poronhoitoalueella alueen keskeisintä kulttuuriperintöä. Poronhoitoalueella tapahtuva maankäytön suunnittelu on siis elinkeinon ja kulttuuriperinnön jatkuvuuden kannalta äärimmäisen keskeinen kysymys. Poronhoito tulee huomioida koko poronhoitoalueen maakuntakaavoituksessa asianmukaisin kaavamerkinnöin.

Maakuntakaavoitus on tärkein lähtökohta valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamisessa. Maakuntakaavoissa konkretisoidaan VAT alueidenkäytön ratkaisuksi, jotka sovitetaan yhteen maakunnallisten ja paikallisten tavoitteiden kanssa. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet koskevat nimenomaisesti maakuntatason kaavoitusta, maakunnan kehittämistä ja suunnittelua. Maakuntakaavat ohjaavat edelleen kuntien kaavoitusta ja muuta viranomaistoimintaa.

Maakuntakaavojen vahvistusmenettely on keskeinen osa VAT:n toteutumisen kannalta. VAT:lla on suuri merkitys sekä sisältöä koskevissa KHO:n ratkaisukäytännöissä, että kaavaa varten laadittavien selvitysten ja vaikutusarvioiden riittävyttä arvioitaessa. VAT:n täsmällinen muotoilu edistää tavoitteiden tehokkaampaa toteutumista kaavoituksessa ja kaavojen lainmukaisuuden arvioinnissa.

Poronhoitoalueen osalta VAT:n tavoitteista keskeisin on lause ”Poronhoitoalueella on turvattava poronhoidon alueidenkäyttölliset edellytykset.”

Vaikka poron laidunnusoikeus koskettaa tietyin rajoituksin koko poronhoitoaluetta (PHL 3 §), on kaavoituksessa tarkoituksenmukaista ja tarpeellista käyttää erilaisia keinoja huomioida poronhoito poronhoitoalueella aluevarauksin, kaavamerkinnöin ja kaavamääräyksin. Poronhoidon tarpeisiin tulee erikseen merkitä alueita, jotka ovat poronhoidolle ratkaisevan tärkeitä. Tällaisia ovat esimerkiksi eri vuodenaikoina keskeisimmät laidunalueet, paliskuntien toiminnalliset aitapaikka-alueet sekä keskeisimmät porojen kulku- ja kuljetusreitit. Kaavamääräyksellä voidaan esimerkiksi huolehtia porojen kulkureitin säilymisestä rakennettavan alueen läpi.

Poronhoito on poronhoitoalueen maakunnissa elinkeino, joka aiheuttaa luonteensa vuoksi erityisiä tarpeita alueidenkäytön suunnittelulle. Maakuntakaavassa poronhoitoon liittyvät aluevaraukset sekä merkinnät ja määräykset ovat yleensä yleispiirteisiä. Niillä on kuitenkin merkitystä alueelle kohdistuvien



usein ristiriitaisten tavoitteiden yhteensovittamisessa. Merkinnät voivat olla myös tarkemmin yksilöityjä etenkin sellaisilla alueilla, joille maakuntakaavaa tarkempaa kaavaa ei ole odotettavissa.

MRL:n säätämisen ja muun lainsäädäntökehityksen myötä kaavoituksen merkitys lainsäädännön mukaisessa päätöksenteossa on kasvanut. VAT, maakuntakaava ja muu kaavoitus on huomioitava muun muassa maantielain (503/2005) ja ratalain (110/2007) mukaisissa maanteiden ja ratojen suunnittelussa. Sekä maanteiden että raideliikenteen suunnittelussa poronhoidon huomiointi poronhoitoalueella on äärimmäisen tärkeää, sillä se vaikuttaa ratkaisevasti liikennevahinkojen määrään ja näin liikenneturvallisuuteen.

Poronhoitoalueen maakuntakaavoituksessa ei kaikin osin noudateta lain säännöksiä. Esimerkiksi parhaillaan työn alla olevassa Rovaniemen ja Itä-Lapin maakuntakaavassa Maa- ja metsätalousvaltaiset alueet eli M-alueet muodostavat pinta-alaltaan merkittävän osan. Metsätalous- ja poronhoitovaltaiset alueet (M-1 alueet) on kaavaluonnoksen kartalla sijoitettu pelkästään erityisesti poronhoitoa varten tarkoitettulle alueelle, vaikka näitä alueita on koko poronhoitoalueella. Poronhoitoa ei ole muulla poronhoitoalueella huomioitu kaavamerkinnöissä riittävällä tavalla. Sitä ei kaavamerkintätasolla tunnusteta yhdenvertainseksi elinkeinoksi metsä- ja maatalouden kanssa. Tämä ei ole kestävä tai oikeudenmukainen tapa toimia. Näyttää siis siltä, että Rovaniemen ja Itä-Lapin maakuntakaavassa ohitetaan mielivaltaisesti muun muassa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden (VAT) ja poronhoitolain (848/1990) asettamat poronhoidon huomioimisen velvoitteet. Sama ongelma on toistunut ja näyttää toistuvan useissa poronhoitoalueen maakuntakaavoissa. On korkea aika puuttua tähän epäkohtaan.

Tietoa poronhoidon keskeisistä toiminta-alueista, -rakenteista ja toiminnan laajuudesta on olemassa varsin kattavasti. Maakuntakaavoihin tulee merkitä kunkin paliskunnan poronhoidon kannalta erityisen tärkeät laidun- ja laidunkiertoalueet. On varsin merkittävää, että poronhoidon lakisääteisesti olemassa olevaa erityistä maankäyttöä oikeutta ei ole noteerattu koko poronhoitoalueella kaavamerkintätasolla. Tämän käytännön korjaamiseen on uusissa maakuntakaavoissa syytä ryhtyä mitä pikimmin. Poronhoito on keskeinen osa maankäytön todellisuutta kyseisillä alueilla, eikä poronhoidon näkyminen kaavamerkinnöissä sulje muita maankäyttömuotoja pois.

Ympäristöministeriössä on suunnitteilla valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ajantasaisuuden arviointi ja mahdollinen tarkastaminen vuonna 2015. Paliskuntain yhdistys toteaa, että poronhoidon osalta maankäyttöllisiä poronhoidon harjoittamisen edellytyksiä tulisi tarvittaessa ja mahdollisuuksien mukaan täsmentää, jotta niiden huomiointi maakuntatason kaavoituksessa toteutuisi jatkossa selkeämmin ja yhdenmukaisemmin.

Vahvistusmenettely tulee säilyttää ja viranomaisyhteistyötä kaavavalmistelussa tehostaa

Maakuntakaavan laatii ja hyväksyy maakunnan liitto. Ympäristöministeriön tehtävänä on edistää, ohjata ja valvoa maakuntakaavoitusta (MRL 17 §). Nykyisellään hyväksytty maakuntakaava on saatettava ym-



päristöministeriön vahvistettavaksi (MRL 31 §). Tätä käytäntöä ei tule vahvistusmenettelyä heikentämällä muuttaa. Sen sijaan ympäristöministeriön ohjausta maakuntakaavoituksessa tulee vahvistaa lisäämällä ja tiivistämällä viranomaisten välistä yhteistyötä kaavojen valmisteluvaiheessa.

Paliskuntain yhdistys pitää oikeusturvan kannalta täysin välttämättömänä jonkinlaista laissa määriteltyä vahvistusmenettelyä, jonka perusteella valtio voi puuttua maakuntakaavoihin, jotka on laadittu ja hyväksytty vastoin lain säännöksiä.

Paliskuntain yhdistys katsoo poronhoidon olevan koko poronhoitoalueella niin keskeinen toimija maankäytön suunnitteluun liittyvissä kysymyksissä, että se tulee kutsua mukaan ympäristöministeriössä alkavaan säännösmuutosten valmistelutyöhön.

PALISKUNTAIN YHDISTYS

Anne Ollila
toiminnanjohtaja

sh/ao