

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 33/2006 vp**

**Hallituksen esitys maankäyttö- ja rakennuslain  
muuttamisesta**

*Ympäristövaliokunnalle*

**JOHDANTO**

***Vireilletulo***

Eduskunta on 13 päivänä kesäkuuta 2006 lähettäessään hallituksen esityksen maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta (HE 81/2006 vp) valmistelevalle ympäristövaliokunnalle samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto ympäristövaliokunnalle.

***Asiantuntijat***

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Helena Korhonen ja rakennusneuvos Matti Vatiilo, ympäristöministeriö
- lainsäädäntöneuvos Eija Siitari-Vanne, oikeusministeriö
- presidentti Pekka Hallberg, korkein hallinto-oikeus
- professori Ari Ekroos
- professori Mikael Hidén
- professori Olli Mäenpää
- professori Veli-Pekka Viljanen.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan maankäyttö- ja rakennuslakia muutettavaksi. Sen mukaan asemakaavan hyväksymistä koskevaan hallinto-oikeuden päätökseen ei enää saa hakea muutosta, jos asia on jo ratkaistu lainvoiman saaneessa oikeusvaikeudessa yleiskaavassa. Samoin hallinto-oikeuden päätökseen rakennuslupaa tai katusuunnitelmaa koskevassa asiassa ei saa hakea muutosta, jos asia on ratkaistu asemakaavassa. Lisäksi rakennuslupaa, toimenpidelupaa tai katusuunnitelmaa koskevissa ratkaisuisa, joissa valituksen kohteena ollut ratkaisua ei ole hallinto-oikeudessa muutettu, saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain valitusluvan perusteella. Myös kunnan jäsenten valitusoikeutta ehdotetaan rajattavaksi vaikutukseltaan vähäisissä

asemakaavan muutoksissa niihin, joiden oikeuksiin, velvollisuuksiin tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan ensi tilassa sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

Esityksen säätämisympäristöperusteluissa arvioidaan sääntelyä lähinnä perustuslain 21 §:n mukaisen oikeusturvan kannalta. Toisaalta sillä todetaan olevan merkitystä myös perustuslain 15 §:n mukaisen omaisuuden suojaan ja perustuslain 121 §:n mukaisen kunnallisen itsehallinnon kannalta samoin kuin perustuslain 20 §:ssä mainitun ympäristöperusoikeuden kannalta. Esityksen mukaan lakiehdotus voitaneen käsitellä tavallisen lain säätämisympäristöperusteluissa. Suotavana

pidetään kuitenkin, että asiasta pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Valituksen luvanvaraisuus*

Lakiehdotuksen 190 §:n 3 momenttiin sisältyy valituslupajärjestelmä. Rakennuslupaa, toimenpidelupaa ja katusuunnitelmaa koskevassa asiassa hallinto-oikeuden päätökseen, jolla ei ole muutettu valituksen kohteena ollutta viranomaisen päätöstä, saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Arvioitaessa ehdotusta perustuslain 21 §:n 1 momentin kannalta, on todettava, ettei sääntely rajoita oikeutta saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Valitusoikeutta hallinto-oikeuteen ei rajoiteta. Sen sijaan ehdotus rajoittaa jatkovalitusoikeutta eli perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaista oikeutta hakea muutosta, joka tulee turvata lailla. Tämän säännöksen ei kuitenkaan ole katsottu estävän säätämästä lailla vähäisiä poikkeuksia luetelluista oikeusturvan takeista, kunhan poikkeukset eivät muuta kyseisen oikeusturvatakeen asemaa pääsääntönä eivätkä yksittäisessä tapauksessa vaaranna yksilön oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin (HE 309/1993 vp, s. 74/II).

Ehdotettua valituslupajärjestelmää on arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusperiaatteiden valossa. Menettely luultavasti vähentäisi korkeimpaan hallinto-oikeuteen käsiteltäväksi tulevien asioiden määrää ja merkitsisi siten rakennuslupaa, toimenpidelupaa ja katusuunnitelmaa koskevien asioiden vireilläolon lyhentymistä. Tätä käsittelyn joutuisuutta puoltaa perustuslain 21 §:n 1 momentin mukainen jokaisen oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä (PeVL 2/2006 vp, s. 2). Asioiden nopea käsittely edistää välillisesti myös perustuslain 19 §:n 4 momentin mukaista jokaisen

oikeutta asuntoon. Lakiehdotuksen tavoitteet siinänsä ovat hyväksyttäviä.

Arvioitaessa valituslupajärjestelmän kautta tapahtuvaa oikeusturvaperusoikeuden rajoitusta on suhteellisuusperiaatteen kannalta merkitystä muun muassa asian merkittävyydellä ja laadulla. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että valituslupasääntelyllä on mahdollista vähentää asiaratkaisuun johtavia valituksia korkeimpaan hallinto-oikeuteen sellaisissa asiaryhmissä, joissa korkeinta hallinto-oikeutta edeltäviä muutoksenhakukeinoja voidaan useimmissa tapauksissa pitää oikeusturvan kannalta riittävinä. Tällaisina mainitaan esimerkiksi asiat, joilla on vähän taloudellista merkitystä ja jotka ovat oikeudellisesti melko yksinkertaisia tai joissa oikeuskäytäntö on jo vakiintunut (PeVL 37/2005 vp, s.5). Ehdotuksen mukaisissa lupa-asioissa ja katusuunnitelmissa oikeuskäytäntö saattaa olla vakiintunut, ja ne voivat näyttää oikeudellisesti melko yksinkertaisilta.

Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan kysymyksessä on kattavuudeltaan varsin vähäinen asiaryhmä, mutta sen mukaisia ratkaisuja ei kuitenkaan voida pitää pelkästään teknisinä ja vähämerkityksisinä. Mainittuihin lupiin ja katusuunnitelmiin voi liittyä valittajalle taloudellisesti hyvin merkittäviä ratkaisuja, joilla voi olla suuri vaikutus maanomaisuuden käyttöön ja arvoon. Siten valitusoikeuden rajoittaminen on kytköksissä perustuslain 15 §:n turvaaman omaisuuden suojan toteutumiseen sekä mahdollisuuden vaikuttaa perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaiseen elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon.

Lakiehdotuksen perustelujen mukaan valituslupa koskee vain tilanteita, joissa hallinto-oikeus ei ole muuttanut viranomaisen päätöstä. Käytännössä valituksen luvanvaraisuus vähentäisi korkeimman hallinto-oikeuden työtaakkaa noin 100 asialla. Tuomioistuin ratkaisee vuodes-

sa noin 4 000 asiaa (Korkein hallinto-oikeus. Vuosikertomus 2005, s. 29 ja 33).

Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt valituslupajärjestelmää sinänsä perustuslain 21 §:n vastaisena. Toisaalta valiokunta on huomauttanut sen olevan hallintolainkäytössä poikkeuksellinen järjestely ja tähdentänyt, että lupajärjestelmän laajentamiseen uusiin asiaryhmiin tulee suhtautua pidättyvästi (PeVL 19/2002 vp, s. 3/II, PeVL 4/2004 vp, s. 10/I, PeVL 4/2005 vp, s. 3/I, PeVL 37/2005 vp, s. 4/II). Valiokunnan mielestä Suomen hallinto-oikeudelliseen oikeusturvajärjestelmään pääsääntönä kuuluvasta oikeudesta valittaa korkeimmalle hallinto-oikeudelle ei tule kevyin perustein poiketa (PeVL 19/2002 vp, s. 4/I, PeVL 4/2005 vp, s. 3/I, PeVL 37/2005 vp, s. 4/II).

Ehdotettu lupajärjestelmä kohdistuu asiaryhmältään verrattain suppealle alueelle, jolloin sen vaikutus oikeusturvan toimivuuteen ja joutuisuuteen voi jäädä vähäiseksi. Ympäristövaliokunta voi vielä harkita sen käyttöön oton tarpeellisuutta. Ehdotettu valituslupajärjestelmä ei kuitenkaan ole perustuslain 21 §:n vastainen.

#### *Valituskiellot*

Ehdotetut 188 §:n 5 momentin ja 190 §:n 4 momentin mukaiset valituskiellot hallinto-oikeuden päätöksestä koskisivat tilanteita, joissa asia on ratkaistu lainvoimaan saaneessa oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa tai lainvoiman saaneessa asemakaavassa.

Arvioitaessa sääntelyä perustuslain 21 §:n 1 momentin kannalta on kiinnitettävä huomiota siihen, että valittajalla on ollut jo mahdollisuus hakea muutosta yleiskaavan ja asemakaavan hyväksymispäätöksestä. Näissä tapauksissa valittajan oikeusturva ei perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan enää välttämättä vaadi jatkovalitusmahdollisuutta korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Se ei myöskään kavenna osallistumis- ja vuorovaikutusmahdollisuuksia niin, että se oleellisesti rajoittaisi perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaista mahdollisuutta vaikuttaa elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon. Va-

liokunta kiinnittää huomioita kuitenkin siihen, että maininta "siltä osin kuin asia on ratkaistu lainvoiman saaneessa oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa tai asemakaavassa" saattaa aiheuttaa tulkintariitoja, mikä puolestaan lisäisi muutoksenhakua. Näin ehdotuksella ei ehkä saavuteta niitä päämääriä, mihin sillä pyritään — muutoksenhausta johtuvan viiveen vähentämiseen. Ilmaisia on pyrittävä täsmentämään.

Vaikutukseltaan vähäisestä muun asemakaavan kuin ranta-asemakaavan muutoksesta ehdotetaan 191 §:n 3 momentin mukaan valitus-oikeutta vain niille, joiden oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Tämä merkitsee, että kunnan jäsen menettää näissä tapauksissa KuntaL 92 §:ään perustuvan valitusoikeutensa. Sääntelyä on arvioitava paitsi perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaisen kunnan asukkaiden itsehallinnon kannalta myös perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaista elinympäristöä koskevan vaikuttamismahdollisuuden kannalta. Viimeksi mainitun osalta perustuslakivaliokunta on maankäyttö- ja rakennuslakia säädettäessä pitänyt tärkeänä, että muutoksenhakuoikeus säilyy laajana (PeVL 38/1998 vp, s. 2/II).

Valiokunnan mielestä tässä tapauksessa on olennaista, että asianosaisen valitusmahdollisuuteen ei puututa. Mitä tulee kunnan jäsenen vaikutusmahdollisuuksiin, valitusoikeus ei ole ainoa vaikuttamisen keino, sillä suunnittelun eri vaiheissa — kuten maankäyttö- ja rakennuslain 62 §:n sekä maankäyttö- ja rakennusasetuksen 30 §:n tilanteissa — myös kunnan jäsenellä on mahdollisuus lausua suunnittelusta mielipiteensä. Kun lisäksi rajoitus koskee vaikutukseltaan vähäisiä kaavamuutoksia, ei se näyttäisi olevan ristiriidassa perustuslain 20 §:n eikä 121 §:n kanssa. Valiokunta pitää kuitenkin puutteena sitä, että käsite "vaikutukseltaan vähäinen" jää epäselväksi. Tuomioistuimet saattavat joutua tulkitsemaan käsitettä, jolloin uudistuksen oikeusprosesseja lyhentävä vaikutus voi jäädä kyseenalaiseksi. Sääntelyä on tarpeen täsmentää paitsi lakiehdotuksen perusteluissa luetelluilla seikoilla myös muutoin.

**Lausunto**

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotus voidaan käsitellä taval-  
lisen lain säätämisyjärjestyksessä.*

Helsingissä 24 päivänä lokakuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj.	Arja Alho /sd	Markku Rossi /kesk
jäs.	Heidi Hautala /vihr	Simo Rundgren /kesk
	Hannu Hoskonen /kesk	Arto Satonen /kok
	Roger Jansson /r	Seppo Särkiniemi /kesk
	Johannes Koskinen /sd	Astrid Thors /r
	Annika Lapintie /vas	Jan Vapaavuori /kok
	Outi Ojala /vas	vjäs. Toimi Kankaanniemi /kd
	Klaus Pentti /kesk	Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kalevi Laaksonen.