

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 33/2008 vp**

**Hallituksen esitys laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta**

*Ympäristövaliokunnalle*

**JOHDANTO**

*Vireilletulo*

Eduskunta on 9 päivänä syyskuuta 2008 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta (HE 102/2008 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi ympäristövaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto ympäristövaliokunnalle.

*Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Helena Korhonen ja ylitarkastaja Katri Nuuja, ympäristöministeriö
- lainsäädäntöneuvos Leena Halila, oikeusministeriö
- korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Pekka Hallberg
- professori Olli Mäenpää
- professori Tuomas Ojanen
- oikeustieteen lisensiaatti Lauri Tarasti.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan maankäyttö- ja rakennuslakiin muutoksia, joilla pyritään sujuvoittamaan kaavoitus- ja lupamenettelyjä ja parantamaan muutoinkin lain toimivuutta sekä osaltaan vaikuttamaan ilmastonmuutoksen hillintään.

Asemakaavoitukseen ehdotetaan otettavaksi valituslupajärjestelmä silloin, kun asemakaava on oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueella. Valituslupajärjestelmän piiriin ehdotetaan otettavaksi myös suunnittelutarveratkaisut ja poikkeamis päätökset. Poikkeamisjärjestelmää ehdotetaan kehitettäväksi mahdollistamalla poikkeaminen alueellisena siten, että se koskee olemassa olevaa rakennuskantaa, sekä tarkistamalla toimivaltaa koskevaa säännöstä.

Kaukolämpöverkkoon liittymisvelvollisuudesta olisi esityksen mukaan mahdollista määrätä asemakaavassa.

Yksityisen maan sisällyttämistä kansallisen kaupunkipuiston alueeseen ehdotetaan helpotettavaksi.

Lisäksi lakiin ehdotetaan muiden lakien muutoksista johtuvia ja eräitä teknisiä tarkistuksia.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan ensi tilassa, mutta viimeistään vuoden 2009 alusta lukien.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa tarkastellaan lähinnä ehdotettua valituslupajärjestelmää suhteessa perustuslain 21 §:ään sekä lisäksi eräitä säännöksiä perustuslain 15 §:ssä taa-tun omaisuuden suojan kannalta. Perustelujen

mukaan ehdotettu laki voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

Lakiehdotus tarkoittaa valituslupajärjestelmän laajentamista valitettaessa hallinto-oikeuden päätöksestä oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueelle hyväksytystä asemakaavasta. Valituslupa tarvittaisiin silloin, kun valitus on jätetty tutkimatta tai valituksen kohteena ollutta viranomaisen päätöstä ei ole valituksen vuoksi muutettu. Myös kunnan viranomaisen suunnittelutarveasiassa tekemät päätökset ja poikkeamis- päätökset ehdotetaan saatettavaksi valituslupajärjestelmän piiriin.

Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 21 §:n 1 momentin kannalta. Sen mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Arvioitaessa ehdotusta perustuslain mainitun säännöksen 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. Perustuslain 21 §:n 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).

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 33/2006 vp, s. 2—3, PeVL 37/2005 vp, s. 4/I, PeVL 4/2005 vp, s. 3/I ja PeVL 4/2004 vp, s. 10/I). Valiokunnan

mielestä Suomen hallinto-oikeudelliseen oikeusturvajärjestelmään pääsääntönä kuuluvas- ta 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).

Ehdotettua valituslupajärjestelmää on arvioi- tava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytys- ten valossa. Menettely luultavasti vähentäisi korkeimpaan hallinto-oikeuteen käsiteltäviksi tulevien asioiden määrää ja merkitsisi siten vali- tuslupamenettelyn piiriin kuuluvien asioiden kokonaisajan vireilläolon lyhentymistä ainakin jossain määrin. Tätä käsittelyn joutuisuuden edistämistarkoitusta puoltaa perustuslain 21 §:n 1 momentin mukainen jokaisen oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä (vrt. PeVL 2/2006 vp, s. 2).

Arvioitaessa valituslupajärjestelmän kautta tapahtuvaa oikeusturvaperusoikeuden rajoitusta on suhteellisuusperiaatteen kannalta merkitystä muun muassa asian merkittävytydellä ja laadul- la. Valituslupasääntelyllä on valiokunnan mie- lestä mahdollista vähentää asiaratkaisuun johta- via valituksia korkeimpaan hallinto-oikeuteen sellaisissa asiaryhmissä, joissa korkeinta hallin- to-oikeutta edeltäviä muutoksenhakukeinoja voidaan useimmissa tapauksissa pitää oikeustur- van kannalta riittävinä (vrt. PeVL 37/2005 vp, s. 5/I).

Asemakaavavalituksia ei voida yleensä pitää merkitykseltään vähäisinä. Valiokunta on tämän ehdotuksen yhteydessä kiinnittänyt huomiota siihen, että ehdotettu valituslupajärjestelmä kos- kee vain niitä tapauksia, joissa ei ole sisällöllis-esti muutettu valituksen kohteena ollutta viran- omaisen päätöstä tai joissa valitus on jätetty tut- kimatta. Aineelliselta kannalta painavaa merki- tystä on myös sillä, että ehdotettu järjestelmä koskee vain sellaisia asemakaavoja, jotka koko- naisuudessaan sijoittuvat oikeusvaikutteisen

yleiskaavan alueelle. Tällaisilla alueilla yksilöillä on voimassa olevan lain nojalla ollut valiokunnan käsityksen mukaan hyvät mahdollisuudet vaikuttaa maankäyttöä koskeviin ratkaisuihin jo ennen asemakaavan laatimista. Merkittävimmät ratkaisut tehdäänkin asiallisesti jo tässä vaiheessa. Siksi valiokunta ei kokonaisuutena arvioiden pidä valituslupajärjestelmän käyttöön ottamista tämän kaltaisissa, ennakkolliseen oikeusturvaan painottuvissa, yhteyksissä ongelmallisena perustuslain 21 §:n kannalta.

Valituslupajärjestelmä ulotettaisiin lakiehdotuksella koskemaan myös suunnittelutarveratkaisuja ja poikkeamispäätöksiä. Valittaminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen vaatisi valitusluvan vain, jos hallintoviranomaisen ja hallinto-oikeuden päätökset ovat yhteneväiset tai jos valitus on jätetty tutkimatta. Hallituksen esityksen perusteluista käy ilmi, että tällaisia valituksia saapuu korkeimpaan hallinto-oikeuteen vuosittain merkittävänä pidettävä määrä. Tämän vuoksi näissä asiaryhmissä valituslupajärjestelmän käyttöön ottaminen tullee nopeuttamaan valitusmenettelyä merkittävästikin. Valiokunnalla ei ole huomauttamista ehdotetusta sääntelystä.

Lakiehdotukseen sisältyvän uuden 57 a §:n mukaan asemakaavassa voidaan antaa määräys rakennuksen liittämistä kaukolämpöverkkoon, jos määräys on tarpeen energian tehokkaan ja kestäväen käytön, ilman tavoiteltavan laadun taikka asemakaavan muiden tavoitteiden kannalta. Tällaisen määräyksen antamismahdollisuus on laissa rajattu rakennuksiin, joiden rakennuslupaa haettaessa kaukolämpöverkko on toteutettu siten, että verkkoon liittyminen on mahdollista rakennuspaikan välittömässä läheisyydessä. Pykälään sisältyvät myös erityiset säännökset niistä tilanteista, jolloin liittymismääräystä ei sovelleta.

Valiokunta on aiemmin todennut, että kaavoituksen taustalla on sellaisia yhdyskuntasuunniteluun ja myös perustuslain 20 §:ään liittyviä seikkoja, jotka ilmentävät perustuslain kannalta hyväksyttävänä pidettäviä tärkeitä yhteiskunnallisia intressejä. Lisäksi kaavoihin sisältyvät määräykset ovat merkittävilta osiltaan pikeminkin nykyaikaisessa yhteiskunnassa välttämä-

töntä omaisuuden käytön sääntelyä kuin sen varsinaista rajoittamista (PeVL 38/1998 vp, s. 3—4). Sääntelyllä pyritään energian tehokkaaseen ja kestäväen käyttöön sekä ilman laadun kannalta myönteiseen kehitykseen. Nämä ovat yhteiskunnallisesti painavia ja hyväksyttäviä perusteita ehdotetulle sääntelylle. Liittymisvelvollisuus on edellä mainituin tavoin rajattu vain niihin tapauksiin, joissa liittyminen on mahdollista rakennuspaikan välittömässä läheisyydessä. Kun lisäksi otetaan huomioon laissa säädettävät liittymisvelvollisuutta koskevat poikkeukset, sääntely on myös oikeasuhtaista sillä tavoiteltavaan päämäärään nähden eikä se näin ollen muodostu ongelmalliseksi perustuslain 15 §:n kannalta. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta valiokunta pitää kuitenkin aiheellisena, että se jo pykälässä sanonnallisestikin rajataan perustelujen mukaisesti koskemaan vain lain voimaantulon jälkeen valmistuvia rakennuksia.

Esityksellä uudistetaan myös kansallista kaupunkipuistoa koskevaa sääntelyä. Lakiehdotuksen 68 §:n mukaan puistoon osoitetaan ensi sijassa kunnan, valtion tai muun julkisyhteisön omistuksessa olevia alueita. Muita alueita voidaan puistoon osoittaa omistajan suostumuksella. Suostumusta ei kuitenkaan tarvita, jos puiston perustamispäätöksessä tai hoito- ja käyttösuunnitelmassa ei anneta aluetta koskevia määräyksiä puiston olennaisten arvojen säilyttämiseksi.

Myös tätä ehdotusta on syytä tarkastella perustuslain 15 §:ssä turvatus omaisuudensuojan kannalta. Kansallisen kaupunkipuiston perustamisen tarkoituksena on maankäyttö- ja rakennuslain 68 §:n 1 momentin mukaan kaupunkimaisemaan kuuluvan alueen kulttuuri- tai luonnonmaiseman kauneuden, luonnon monimuotoisuuden, historiallisten ominaispiirteiden tai siihen liittyvien kaupunkikuvallisten, sosiaalisten, virkistysellisten tai muiden erityisten arvojen säilyttäminen ja hoitaminen. Tällaiset tavoitteet ovat omiaan myötävaikuttamaan siihen, että luonnon ja ympäristön monimuotoisuus säilyy perustuslain 20 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla. Sääntelylle on siten painavat yhteiskunnalliset perusteet. Koska vastoin omistajan suos-

tumusta alueelle ei voida antaa myöskään lain 70 §:ssä tarkoitettuja määräyksiä, alueen sisällyttäminen kaupunkipuistoalueeseen ei ole omistajan kannalta myöskään kohtuutonta. Valiokunta on kuitenkin kiinnittänyt huomiota esityksen perusteluihin, joiden mukaan vastoin yksityisen omistajan tahtoa kansallisten kaupunkipuistojen alueisiin on tarkoitus sisällyttää vain rakennettuja kulttuuriympäristöjä, jotka on jo kaavalla suojeltu. Vaikka tämä edellytys on pääteltävissä lain 68 §:n 2 momentista, valiokunta pitää tarpeellisena, että ympäristövaliokunta vielä harkitsee ehdotetun 68 §:n 3 momentin uuden säännöksen selventämistä tältä osin.

#### *Muuta*

Maankäyttö- ja rakennuslain edellisessä muutoksessa rajoitettiin muutoksenhakua valituskielloilla, valituslupajärjestelmällä rakennus- ja toimenpideasioissa sekä rajattiin muiden kuin asianosaisten valitusoikeutta eräissä asemakaa-

vamuutosasioissa. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa on uudistuksen jälkeen ratkaistu vasta muutama valituslupa-asia, joten ei ole vielä arvioitavissa, miten nämä muutokset vaikuttavat kaavoituksen sujumuuteen.

Valituslupajärjestelmä on laajentunut ilman ennakkosuunnitelmaa ja kokonaisarviointia. Valituslupajärjestelmä hallintolupa-asioissa on periaatteellisesti merkityksellinen rajoitus yksilöiden oikeusturvaan, koska hallintovalituksissa on vain kaksiportainen oikeusturvajärjestelmä. Valiokunnan käsityksen mukaan valtioneuvoston olisi syytä selvittää, mitkä ovat ne oikeudelliset periaatteet, joiden pohjalta valituslupajärjestelmää vastaisuudessa tulee kehittää.

#### *Lausunto*

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotus voidaan käsitellä tavalisen lain säätämisyjärjestyksessä.*

Helsingissä 25 päivänä marraskuuta 2008

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Mikaela Nylander /r
vpj.	Jacob Söderman /sd	Tuula Peltonen /sd
jäs.	Tuomo Hänninen /kesk	Veijo Puhjo /vas
	Ulla Karvo /kok	Tapani Tölli /kesk
	Elsi Katainen /kesk	Tuulikki Ukkola /kok
	Esko Kiviranta /kesk	Ilkka Viljanen /kok
	Kari Kärkkäinen /kd	Antti Vuolanne /sd
	Elisabeth Naclér /r	vjäs. Johannes Koskinen /sd.
	Ville Niinistö /vihr (osittain)	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Risto Eerola.