

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 53/2002 vp**

Hallituksen esitys laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta

Ympäristövaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 1 päivänä lokakuuta 2002 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta (HE 167/2002 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi ympäristövaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto ympäristövaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Auvo Haapanala, ympäristöministeriö
- lainsäädäntöneuvos Marja Ekroos, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Kaarlo Tuori
- oikeustieteen tohtori Pekka Vihervuori.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
- oikeustieteen tohtori Kalevi Laaksonen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi maankäyttö- ja rakennuslakia luomalla järjestelmä, jossa kaavasta merkittävää hyötyä saavat maanomistajat osallistuvat kunnalle aiheutuviin asemakaavan toteuttamiskustannuksiin. Kustannuksiin osallistumisesta sovitaan ensisijaisesti maankäyttösopimuksin, mutta kunnalla on toissijaisesti mahdollisuus periä kustannukset kunnallisena julkisoikeudellisena maksuna.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.7.2003.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa tarkastellaan maanomistajan velvollisuutta osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin ja maankäyttösopimuksia perustuslain omaisuusuojojaa, yhdenvertaisuutta ja vastuuta ympäristöstä koskevien perusoikeussäännösten kannalta. Lisäksi käsitellään perustuslain 80 §:n 1 momenttia ja 121 §:n 3 momenttia. Esityksessä katsotaan, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä mutta siitä on kuitenkin suotavaa hankkia perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Maankäyttösopimukset

Nykyiseen maankäyttö- ja rakennuslakiin sisältyy 11 § maankäyttösopimuksista. Perustuslaki-valiokunta luonnehti aikanaan säännöksen olevan sopusoinnussa silloisen oikeuskäytännön kanssa, koska maankäyttösopimus ei nimenomaisen maininnan mukaan syrjäytä kaavoitukselle laissa asetettuja tavoitteita ja sisältövaatimuksia (PeVL 38/1998 vp, s. 8/I). Ehdotetun uuden 91 b §:n 1 momentissa säädetään nimenomaisesti, että maankäyttösopimuksissa ei voida sitovasti sopia kaavojen sisällöstä. Sitova sopimus voidaan 2 momentin mukaisesti tehdä vasta sitten, kun kaavaluonnos tai -ehdotus on ollut julkisesti nähtävillä.

Pykälän 1 momentti on säännös, joka rajoittaa maankäyttösopimuksen vaikutuksia kaavojen asiasisältöä koskevaan kunnalliseen harkintaan. Sopimuksen mahdolliset menettelyvaikutukset muodostavat tärkeän kysymyksen perustuslain 20 §:n 2 momentin sen säännöksen kannalta, jonka mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon. Tämän perustuslainsäännöksen kannalta 91 b §:n 2 momentti voisi olla ongelmallinen, jollei säännöstä tulkita niin, että sopimuksen sitovuus voi seurata vasta nähtävänäoloajan päätyttyä. Asianmukaisinta on, että sopimus voidaan tehdä sitovasti aikaisintaan sen jälkeen, kun kunnan perustellut kannanotot kaavaehdotuksesta tehtyihin muistutuksiin on esitetty. Ehdotuksen sanamuodon tarkistamista on aihetta harkita.

Kehittämiskorvaus

Yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin on 91 a §:n perusteella velvollinen osallistumaan asemakaavoitettavan alueen maanomistaja, jolle aiheutuu asemakaavasta merkittävää hyötyä. Lakiehdotuksessa näyttää jäävän avoimeksi, missä määrin edellytyksellä "merkittävä hyöty" voi olla itsenäistä merkitystä esimer-

kiksi 91 c §:n 4 momentissa ja 91 e §:n 1 momentissa oleviin rajauksiin verrattuna. Asia on syytä täsmentää.

Kustannuksiin osallistumisesta voidaan sopia maankäyttösopimuksella, mikä onkin ensisijainen tapa. Jos asiasta ei sovita, kunta voi 91 c §:n nojalla periä maanomistajalta erityistä kehittämiskorvausta. Se muodostuu lähtökohtaisesti tontille asemakaavassa osoitetusta rakennusoikeuden, rakennusoikeuden lisäyksen tai käyttömahdollisuuden muutoksesta johtuvaan tontin arvonnousuun suhteutetun osuuden kaavaalueen rakentamista palvelevan yhdyskuntarakentamisen arvioiduista kustannuksista.

Perustuslain 121 §:n 3 momentissa säädetään kunnallisesta verosta. Kunnallisista maksuista ei perustuslakiin sen sijaan sisälly säännöksiä. Nämä maksut on ollut tapana jakaa julkisoikeudellisiin ja yksityisoikeudellisiin. Julkisoikeudellinen kunnallinen maksu voi perustua lain säännöksiin, mutta niiden maksettavaksi määräämistä on pidetty mahdollisena myös suoraan kunnallisen itsehallinnon perusteella (vrt. kuntalain 13,2 §). Valtion verojen ja maksujen keskeisenä erona perustuslain 81 §:n kannalta on pidetty maksun vastikkeellisuutta (HE 1/1998 vp, s. 134—135). Jonkin rahasuorituksen maksun luonteen edellytyksenä ei ole täysi kustannusvastaavuus. Mitä suuremmaksi maksu toisaalta muodostuu palvelun tuottamisen kustannuksiin verrattuna, sitä lähempänä on suorituksen pitäminen valtiosääntöisenä verona.

Kehittämiskorvausta määrättäessä huomioon otettavista kustannuksista säädetään 91 d ja 91 e §:ssä. Korvauksen enimmäismääräksi säädetään 91 f §:ssä 60 prosenttia asemakaavasta johtuvasta tontin arvonnoususta. Kehittämiskorvauksen lähtökohtana on vastikkeellisuus, mutta tasoltaan korvaus on sidottu vastikkeellisuudesta riippumattomaan tekijään, tontin arvonnousuun. Kehittämiskorvauksessa on sekamuotoisen rahasuorituksen piirteitä. Ottaen huomioon korvauksen suuruuteen vaikuttavan vastikkeellisuus-lähtökohdan ja sen, ettei julkisilta maksuilta vakiintuneesti vaadita ehdotonta kus-

tannusvastaavuutta, valiokunta pitää kehittämiskorvausta verojen ja maksujen kategorioissa maksuna. Lakiehdotuksen säännökset kehittämiskorvauksesta ovat tässä valossa valtiosääntöoikeudellisesti asianmukaiset.

Muita seikkoja

Kaavanmuutostilanteet. Lakiehdotuksessa jää avoimeksi, otetaanko ja miten myöhemmässä kaavanmuutostilanteessa huomioon kerran maksettu sopimusperusteinen korvaus tai kehittämiskorvaus, esimerkiksi muutoksen merkitessä aiemmin korvatus lisärakennusoikeuden supistamista. Ehdotettu 91 m § koskee pelkästään vielä maksamatta olevan kehittämiskorvauksen jättämistä perimättä. Asia on aiheellista täsmentää jatkossa. Valiokunta huomauttaa 91 b §:ssä ilmaistusta säännöstä, jota vastaavasti maankäytösopimusten ei pitäisi vaikuttaa myöhempinkin arvioihin kaavanmuutoksen tarpeellisuudesta.

Muutoksenhaku. Kehittämiskorvauksen määrittämispäätökseen haetaan 189 a §:n perusteella

muutosta kunnallisvalituksella. Valitusoikeus määräytyy kuitenkin hallintolainkäyttölain mukaisesti eli kuuluu vain asianosaiselle. Kunnallisvalituksen käytöstä valituslajina seuraa, että valitusperusteet on esitettävä yksilöidysti jo valituskirjelmässä, kun taas hallintovalitus on tämän kannalta väljempi. Merkittävää on, että kunnallisvalitus on hallintovalituksesta poiketen ns. kassatorinen muutoksenhakukeino. Tämä tarkoittaa, että valitusaste ei voi valituksen johdosta muuttaa päätöstä, esimerkiksi kehittämiskorvauksen määrää, vaan pelkästään palauttaa asian ensi asteeseen. Kunnallisvalitus johtaa esillä olevassa yhteydessä aiheettoman raskaalta ja hitaalta vaikuttavaan muutoksenhakumenettelyyn. Asiaa on tarpeen arvioida vielä jatkosäätelyssä.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavalisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 11 päivänä joulukuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Paula Kokkonen /kok
vpj. Riitta Prusti /sd
jäs. Gunnar Jansson /r
Jouko Jääskeläinen /kd
Saara Karhu /sd
Marjukka Karttunen /kok
Jouni Lehtimäki /kok

Johannes Leppänen /kesk
Pekka Nousiainen /kesk
Heli Paasio /sd
Pekka Ravi /kok
Markku Rossi /kesk
vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jarmo Vuorinen.