

Asia: VN/26856/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle uudeksi alueidenkäyttölaki

Lausunnonantajan lausunto. Lausuntopalautteen käsittelyn helpottamiseksi ympäristöministeriö pyytää, että lausunto jaotellaan lausuntopyynnössä ilmoitettujen väliotsikoiden mukaisesti.

Kommentit luvusta 1 Yleiset säännökset

-

Kommentit luvusta 2 Viranomaisten tehtävät

-

Kommentit luvusta 3 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

-

Kommentit luvusta 4 Maakuntakaava

-

Kommentit luvusta 5 Yleiskaava

-

Kommentit luvusta 6 Asemakaava

-

Kommentit luvusta 7 Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset säännökset

-

Kommentit luvusta 8 Tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

-

Kommentit luvusta 9 Aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

-

Kommentit luvusta 10 Ranta-alueita koskevat erityiset säännökset

-

Kommentit luvusta 11 Kaavoitusmenettely ja vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

-

Kommentit luvusta 12 Asemakaavan ja yleiskaavan laatimisaloite ja asemakaavan ja yleiskaavan laatiminen yhteistyössä

-

Kommentit luvusta 13 Merialuesuunnittelu

-

Kommentit luvusta 14 Kansallinen kaupunkipuisto

-

Kommentit luvusta 15 Valtion rajat ylittävät ympäristövaikutukset

-

Kommentit luvusta 16 Pakkokeinot ja seuraamukset

-

Kommentit luvusta 17 Kaavan ja muun päätöksen tiedoksianto koskevat säännökset

-

Kommentit luvusta 18 Muutoksenhaku

Esityksessä ehdotetaan (alueidenkäyttölaki 114 §), että kunnan jäsenten valitusoikeutta rajoitettaisiin sellaisten asemakaavojen osalta, jotka laaditaan voimassa olevan yleiskaavan alueelle yleiskaavan ohjausvaikutuksesta poikkeamatta. Valitusoikeus mainittujen asemakaavojen osalta olisi vain asianosaisilla muiden kunnan jäsenten menettäessä kuntalakiin perustuvan valitusoikeutensa. Lisäksi kaikkien asemakaavojen osalta yhdistyksille säädettäisiin valitusoikeutensa säilyttämiseksi

velvoite tehdä asemakaavaehdotuksesta muistutus eräitä laissa mainittuja tilanteita lukuun ottamatta.

Helsingin hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että esityksellä ei sujuvoitettaisi tuomioistuinprosessia, vaan esityksessä todetuin tavoin muutos lisäisi hallinto-oikeuden työmäärää ja pidentäisi tuomioistuinkäsittelyä, kun ennen valituksen varsinaisen asiasisällön käsittelyä tulisi tapauskohtaisesti ratkaista valittajan asianosaisuus tai yhdistyksen oikeus valituksen tekemiseen.

Asianosaisuuden käsitettä kaavavalituksissa ei ole aiemmin ollut tarpeen juurikaan pohtia, kun pääosa kaavavalituksista on koskenut muita kuin vaikutuksiltaan vähäisiä asemakaavoja. Lisäksi pelkästään valitusoikeuden ratkaisemiseksi jouduttaisiin arvioimaan usein tulkinnanvaraista kysymystä siitä, onko hyväksytty asemakaava yleiskaavan ohjausvaikutuksen mukainen. Tämä arviointi koskisi ilmeisesti asemakaavaa kokonaisuudessaan riippumatta siitä, miltä osin ja millä perusteella asemakaavasta on valitettu. Esitetty muutos lisäisi siis merkittävästi hallintotuomioistuinten työmäärää valituksia käsiteltäessä, mutta toisaalta sen vaikutus valitusten määrään olisi vähäinen, kun esityksessäkin todetusti suurin osa asemakaavavalituksista on nykyisinkin asianosaisten tekemiä. Koska sekä kaava-asian asianosaisuus että yleiskaavan ohjausvaikutuksen mukaisuus ovat edellä kuvatusti tulkinnanvaraisia kysymyksiä, oletettavaa on, että myös korkeimpaan hallinto-oikeuteen ohjautuu yhä enemmän nimenomaan valitusoikeutta koskevia valituslupahakemuksia. Mikäli korkein hallinto-oikeus arvioi valitusoikeutta toisin kuin hallinto-oikeus, kaavan voimaantulo saattaa viivästyä merkittävästikin.

Kunnan jäsenten valitusoikeuden rajoittaminen on erityisen ongelmallista perusoikeuksien toteutumisen kannalta tilanteessa, jossa valittajat eivät ole voineet yleiskaavavaiheessa mitenkään varautua esitettyyn lainmuutokseen ja siihen, että valitusoikeutta asemakaavasta ei enää jatkossa olisi. Yleiskaavat ja niissä ratkaistun alueidenkäytön ohjausvaikutus vaihtelee strategisista ja hyvin yleispiirteisistä, alueelle monia erilaisia toimintoja sallivista yleiskaavoista yksityiskohtaisuudeltaan asemakaavaa lähenteleviin osayleiskaavoihin. Yleiskaavaa hyväksyttäessä alueelle myöhemmin toteutettavat hankkeet ovat yleensä täsmentymättömiä, minkä vuoksi vasta asemakaavavaiheessa tietoon tulleen alueidenkäytön vuoksi valitusoikeuden käyttäminen tulee ajankohtaiseksi. Esityksessä ei vaikuteta tunnistetun tilannetta, jossa alueella on sinänsä voimassa yleiskaava, mutta sen ohjausvaikutus asemakaavalla osoitettavan rakentamisen osalta on vähäinen. Kunnan jäsenten valitusoikeuden rajoittaminen voi mainitussa tilanteessa muodostua perustuslain 14 §:n 4 momentin (osallistumisoikeus), 20 §:n (ympäristöperusoikeus), 21 §:n (oikeusturva) ja 121 §:n 1 momentin (kunnan asukkaiden itsehallinto) vastaiseksi.

Esitetyn alueidenkäyttölain 114 §:n 3 momentin perusteluissa mainittu tavoite ohjata yhteisöt esittämään näkemyksensä jo kaavoitusvaiheessa, jolloin kaavaehdotusta voidaan tarvittaessa vielä muuttaa siten, että valittamisen tarve poistuu, on sinänsä ymmärrettävä. Tähänkin muutokseen ja etenkin 3 momentin 1 ja 2 kohtiin sisältyy kuitenkin tapauskohtaista harkintaa ja tulkinnanvaraisuutta, joka nykytilanteeseen verrattuna lisää hallintotuomioistuinten työmäärää yhdistysten valituksia käsiteltäessä.

Muutoksenhakuun liittyen hallinto-oikeus pitää nykyisen alueidenkäyttölain 191 §:n 4 momentin muita kuin kuntaa koskevan valituskiellon poistamista tilanteessa, jossa hallinto-oikeus on kumonnut kunnan viranomaisen tekemän kaavan hyväksymistä koskevan päätöksen, lähtökohtaisesti perusteltuna esityksessä sivulla 161 kuvatun oikeusturvaongelman poistamiseksi. Esityksen perusteella jää kuitenkin epäselväksi, onko valituskiellon poistamisen vaihtoehtona harkittu jatkovalitusoikeuden rajaamista kumoamistilanteissa vain asianosaisiin, kuten jo ensi vaiheen valitusoikeuden rajaamisen osalta on tietyin edellytyksin esitetty. Hallinto-oikeuden käsityksen

mukaan tätä laajempi valitusoikeus hallinto-oikeuden kumoamasta kaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä ei ole tarpeen edellä tarkoitetun oikeusturvaongelman poistamiseksi.

Mahdollinen kaikkien kuntalaisten valitusoikeus hallinto-oikeuden kumoamasta kaavapäätöksestä ja potentiaalisten valittajien määrä herättää kysymyksen myös siitä, onko hallinto-oikeuden päätöksen tiedoksiannon ajateltu jatkossa tapahtuvan kuntalain 142 §:n mukaisesti, kuten muissakin kunnallisvalitusasioissa menetellään hallinto-oikeuden päätöksien osalta. Mikäli näin on tarkoitettu, tästä olisi tulkintaongelmien välttämiseksi hyvä säätää nimenomaisesti. Nyt esityksessä todetaan hallinto-oikeuden päätösten tiedoksiannon osalta vain, että julkipanomenettelystä luovuttaisiin kokonaan eli sitä ei enää sovellettaisi hallinto-oikeuden päätökseen kaavavalituksesta.

Kommentit luvusta 19 Kaavan ja muun päätöksen tiedoksiantoa j voimaantuloa koskevat säännökset

-

Kommentti luvusta 20 Erinäiset säännökset

-

Kommentit luvusta 21 Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

-

Kommentit alueidenkäyttölain muuttamisesta (liitelaki, nimike muuttuu laiksi kaavojen toteuttamislain)

-

Kommentit rakentamislain muuttamisesta

-

Luonnos uudeksi alueidenkäyttöasetukseksi viimeistellään ja siitä pyydetään lausunnot syksyllä 2025. Jos haluatte jo nyt antaa siitä kommentteja niin voitte tehdä sen tässä.

-

Lausunnon ovat valmistelleet hallinto-oikeustuomarit Jaana Moilanen, Petteri Leppikorpi, Jukka Reinikainen ja Esa Hakkola

Pitkäranta Ann-Mari
Helsingin hallinto-oikeus

Leppikorpi Petteri
Helsingin hallinto-oikeus