

3.12.2021

H 00102/21

*Ympäristöministeriölle***Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön muuttamisesta**

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus keskittyy tässä lausunnossaan eräisiin muutoksenhaun järjestämisen kannalta merkityksellisiin seikkoihin ja toteaa lausuntopyyntönsä johdosta kunnioittavasti seuraavaa.

*Yleistä*

Vaikka lakiteksti on pitkä, kokonaisuus on lukujaottelultaan ja systematiikaltaan selkeä sekä hyvin hahmotettavissa. Tämä helpottaa kulloinkin kysymyksessä olevien säännösten löytämistä. Eräiden pykäliden sisällössä ja niiden perusteluissa on kuitenkin epäselvyyksiä ja jopa ristiriitaisuuksia jäljempänä esitettävällä tavalla.

*Maakuntakaava*

Maakuntakaavan rooli (18 ja 21 §) muuta suunnittelua ohjaavana kaavana olisi nykyistä rajatumpi. Maakuntakaavassa korostuisi suunnittelun yleispiirteisyys ja kohdentuminen vain merkitykseltään valtakunnallisten tai maakunnallisten asioiden käsittelyyn. Tavoitteena on yksinkertaistaa alueiden käytön suunnittelujärjestelmää ja edistää kaavaprosessin sujuvuutta.

Maakuntakaavan ohjausvaikutuksen ulkopuolelle jäisi sekä valtakunnallisesti että maakunnallisesti merkityksellisiä maankäyttöratkaisuja samoin kuin näiden yhteensovittaminen eri intressien kanssa. Tällaista yhteensovittamista vaativat esimerkiksi tuulivoima, maa-ainesten otto ja kaivostoiminta. Osan maakuntakaavasta ollessa oikeusvaikutukseton sen selvittäminen, mikä osa kaavasta on kussakin tapauksessa oikeusvaikutteista ja mikä oikeusvaikutuksetonta, tulee ilmeisesti olemaan jossain määrin hankalaa ja tulkinnanvaraista. Lisäksi kaavaratkaisun merkitys oikeusvaikuttamattomalta osin jää helposti epäselväksi esimerkiksi kaavasta valittaneille. Ehdotettu muutos ei siten edistä sille asetettuja tavoitteita. Valitustilanteissa ehdotettu maakuntakaavan rajatumpi ohjaustehtävä lisäisi hallinto-oikeuden työtä ja voi johtaa alempitaisoisessa suunnittelussa vaikeuksiin osan valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkityksellisten maankäyttömuotojen jäädessä maakuntakaavan oikeusvaikutteisen ohjauksen ulkopuolelle.

Maankäyttö- ja rakennuslain säännösten mukaisten maakuntakaavojen oikeusvaikutteisuutta koskeva taannehtiva sääntely (367 §) voi aiheuttaa tulkintaongelmia haettaessa muutosta yleis- ja asemakaavojen hyväksymistä koskeviin päätöksiin. Rajanveto oikeusvaikutuksettomasta ja oikeusvaikutteisen osan välillä voi aiheuttaa huomattavia ongelmia erityisesti siksi, että asiaa ei ole otettu huomioon kaavaa laadittaessa. Siirtymäsäännöksestä ei myöskään käy ilmi, miten toimitaan tilanteessa, jossa yleiskaava on laadittu viiden vuoden määräajan puitteissa, mutta hyväksytty mainitun määräajan jälkeen (maakuntakaava tällöin vain osittain oikeusvaikutteinen).

**Postiosoite**

PL 189  
90101 OULU

**Käyntiosoite**

Isokatu 4  
90100 OULU

**Puhelin**

029 56 42800

**Telefax**

029 56 42841

**Sähköposti**

pohjois-suomi.hao@oikeus.fi

## *Rakentamisen luvitus*

Erillisestä toimenpideluvasta luopuminen on hyvä ratkaisu. Ehdotettu rakentamista koskeva lupasääntely, jossa lupatyyppejä on pilkottu osiin, voi kuitenkin olla vaikeasti luvanhakijoiden hahmotettavissa. Hallinto-oikeus esittää pohdittavaksi, riittäisikö yksi rakentamislupa ilman sen jakamista sijoittamis- ja toteuttamislupa.

Nykyisin voimassa olevassa maankäyttö- ja rakennuslaissa käytettyjä ja vakiintuneita termejä (esim. suunnittelutarveratkaisu) on korvattu uusilla termeillä. Tämä näyttää johtaneen vaikeaselkoiseen kieleen (esim. 329 § : ”Valitusoikeus rakentamisluvasta asemakaava-alueella sekä asemakaava-alueen ulkopuolella sijaitsevaan sellaiseen rakennuspaikkaan kohdistuvasta rakentamisluvasta, johon ei sovelleta erityisharkinta-aluetta koskevia säännöksiä, on...” ) ja pitkiin pykälien otsikoihin (330 §: ”Valitusoikeus poikkeamisluvasta sekä rakentamisluvasta, johon sovelletaan erityisharkinta-aluetta koskevia säännöksiä”).

### *Sijoittamisluvan edellytykset erityisharkinta-alueella (212 §)*

Pykälää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu merkittävän muutoksen olevan sen, että oikeudellisten edellytysten lisäksi käytettävissä olisi myös tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Luonnosta koskevassa lausuntopyynnössä on puolestaan todettu, että lupaharkinnassa oltaisiin palaamassa oikeusharkinnasta tarkoituksenmukaisuusharkintaan.

Tältä osin hallinto-oikeus toteaa, että lupaa ei voida myöntää, elleivät luvan myöntämisen oikeudelliset edellytykset täyty. Ensin tarkastellaan oikeudellisten edellytysten täyttymistä ja vasta sen jälkeen voidaan käyttää tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Näin on hallinto-oikeuden käsityksen mukaan laadittu myös luonnokseen sisältyvä pykäläehdotus. Epäselväksi jää, mitä tarkoitetaan lausuntopyynnössä todetulla palaamisella oikeusharkinnasta tarkoituksenmukaisuusharkintaan.

### *Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten valitusoikeus*

ELY-keskusten valvontatehtävää ehdotetaan laajennettavaksi. Aikaisempien kokemusten perusteella ELY-keskukset ovat käyttäneet valitusoikeuttaan harkitusti. Tästä on osoituksena valitusten melko vähäinen määrä ja se, että ELY-keskusten valitukset ovat tavanomaista useammin menestyneet hallinto-oikeudessa. Nykyisen sääntelyn voimassa ollessa se, mistä ELY-keskukset ovat voineet valittaa, on ollut jokseenkin tulkinnanvaraista. Hallinto-oikeus näkee ELY-keskusten ehdotetun valitusoikeuden nykyistä tilannetta selkeyttävänä ja tarpeellisena.

### *Asemakaavan laatimisaioite*

Nykyisin kuntalaisen kaava-aloite käsitellään kuntalain mukaisena aloitteena. Maanomistajan ollessa aloitteen tekijänä oman maansa osalta kunnan päätös on valituskelpoinen, ja siitä voidaan valittaa hallinto-oikeuteen kunnallisvalituksin. Muun kuntalaisen kuin maanomistajan osalta aloitteeseen annettu päätös ei ole valituskelpoinen. Lakiesityksen 49 §:ssä ei ole erottelua maanomistajan ja muun kuntalaisen välillä. Epäselväksi jää myös se, valitetaanko annetusta päätöksestä hallintovalitusta vai kunnallisvalitusta koskevien säännösten mukaisesti. Pykälää tulisi täsmentää, ja hallinto-oikeus esittää harkittavaksi, pitäisikö maanomistajan valitusoikeudesta säätää erillisellä pykälällä samoin kuin esimerkiksi tonttijakosuunnitelman osalta (326 §).

### *Muutoksenhaku*

Lakiehdotuksen 263 §:n mukaan rakennusvalvontaviranomaisen toimivalta voidaan siirtää viranhaltijalle tietyissä asioissa. Epäselväksi jää viranhaltijan edellä mainituissa asioissa tekemien päätösten osalta se seikka, noudatetaanko niiden osalta oikaisuvaatimusmenettelyä vai valitetaanko viranhaltijapäätöksestä suoraan hallinto-oikeuteen. Kaavoitus- ja rakentamislain yksityiskohtaisten perustelujen mukaan (s. 444, 231 §) kaavoitus- ja rakentamislaki ei sisältäisi oikaisuvaatimusmenettelyä, eikä

lakiehdotukseen sisälly nykyisen lain mukaista yleissäännöstä oikaisuvaatimuksesta (MRL 187 §). Kuitenkin eräissä lakiehdotuksen pykälissä on edelleen säädetty oikaisuvaatimusmenettelystä tai mainitaan oikaisuvaatimus (esim. §:t 131, 134, 263). Lakiehdotus on muutoksenhaun osalta tulkinanvarainen. Epäselväksi jää esimerkiksi se, miten muutosta haetaan viranhaltijan tekemään rakentamislupapäätökseen.

Ehdotetussa lakitekstissä on pykälät 334 a ja 334 b. Pykälät eivät ole mitenkään alisteisia pykälälle 334. Hallinto-oikeus ehdottaa, että ensiksi mainituille annetaan omat pykälänumeronsa ja pykälänumerointia loppulakitekstien osalta korjataan tämän mukaisesti. Pykälään 334 on jäänyt viittaus jo kumottuun hallintolainkäyttölakiin. Tämän vuoksi pykälän 1 momenttiin on myös jäänyt turha maininta jatkovalituksen luvanvaraisuudesta ja 2 momenttiin viittaus viranomaisen valitusoikeudesta. Nämä kohdat on mahdollista korvata viittaamalla 1 momentissa muutoksenhausta hallinto-asioissa annetun lain mukaiseen muutoksenhakuun.

Pykälän 347 mukaan kaavaa, rakennusjärjestystä ja kaupunkiseutusuunnitelmaa koskeva hallinto-oikeuden päätös annetaan nykyisestä poiketen noudattaen kuulutusmenettelyä. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa mainitaan vain kaava-asiat, vaikka pykälässä viitataan lakiehdotuksen 322 §:n 1 momenttiin, jossa on säädetty muutoksenhausta muuhunkin kuin kaavaa koskevaan päätökseen. Lisäksi lakiesityksen perusteella jää epäselväksi, annetaanko myös hallinto-oikeuden lupa-asiaa koskeva päätös julkisella kuulutuksella tai nykyisen lain mukaisesti julkipanon jälkeen. Lakiesitystä on täsmennettävä tältä osin.

#### *Täytäntöönpano ennen päätöksen lainvoimaisuutta*

Ehdotuksessa on aikaisemmasta poiketen jätetty pois maininta siitä, että muutoksenhakutuomioistuimien voi keskeyttää täytäntöönpanon niissä tilanteissa, joissa päätös voidaan määrätä täytäntöön pantavaksi ennen lainvoimaisuutta. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 123 §:n nojalla hallintotuomioistuimella on mahdollisuus keskeyttää päätöksen täytäntöönpano. Hallinto-oikeusprosessi on kuitenkin monelle valittajalle vieras. Tähän nähden olisi hyvä mainita asiasta myös ehdotetussa laissa, vaikka vain yhdessä asian kokoavassa pykälässä.

#### *Asuntorakentamisen ja elinkeinoelämän toimintaedellytysten kannalta tai muutoin yhteiskunnallisesti merkittäväksi katsottavaa asemakaavaa koskeva valitus olisi käsiteltävä kiireellisenä (322 §) ja hallinto-oikeuksien resurssit*

Säännöstä on täsmennetty siten, että myös elinkeinoelämän toimintaedellytysten kannalta tärkeä asemakaava katsottaisiin yhteiskunnallisesti merkittäväksi. Tämä on perusteltua, mutta hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että jo nykyisellään lukumääräisesti suurin osa hallintotuomioistuinten käsiteltävistä asioista on kiireellisiksi säädettyjä. Pelkkä kiireelliseksi säätäminen ei tosiasiasa riitä takaamaan ripeää käsittelyä. Jotta asuinrakentamisen tai elinkeinotoiminnan kannalta tai muutoin yhteiskunnallisesti merkittävät asemakaavat saataisiin käsiteltyä kohtuullisessa ajassa, tulee kiinnittää huomiota myös hallintotuomioistuinten resursseihin.

Tällä hetkellä jatkuvan resurssipulan vuoksi maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten kaavojen käsittelyaika on pitkä ainakin Pohjois-Suomen hallinto-oikeudessa eikä vaatimus kiireellisestä käsittelystä tosiasiallisesti toteudu. Uudistuksen vaikutuksia on luonnoksessa käsitelty laajasti eri tahojen näkökulmasta. Lupapäätösten määrän on arvioitu vähenevän, ja ohjaus- ja lupajärjestelmään esitettyjen muutosten on arvioitu vähentävän hallinto-oikeuksiin tehtävien valitusten määrää laskennallisesti noin kymmenen prosenttia. Lupapäätösten määrän lisäksi valitusten määrään ja valitusherkyyteen vaikuttavat kuitenkin monet muutkin seikat, ja niiden vaikutus on usein tehtyjen päätösten määrää merkittävämpi eikä tätä vaikutusta voida laskennallisesti arvioida tai muutoinkaan suoraan ennustaa. Esimerkiksi tuulivoimahankkeet ja kaivoslain mukaiset hankkeet johtavat pääsääntöisesti aina valitukseen hallinto-oikeuteen. Lisäksi hallinto-oikeuksille aiheutuvaan työmäärään vaikuttaa erityisesti valituksen kohteena olevien asioiden laajuus ja laatu, ja nyt kysymyksessä olevassa asiaryhmässä jutut ovat yhteiskunnallisen kehityksen myötä aina vain vaikeutuneet. Pelkkien arvioitujen

lupamäärien perusteella ei voida tehdä luotettavia arvioita esitettyjen muutosten vaikutuksista hallinto-oikeuksien työmäärään ja tarvittaviin resursseihin. On syytä varautua jopa siihen, että uudistuvan sääntelyn myötä tämän asiaryhmän valitusten käsittelyyn hallinto-oikeuksissa tarvittava työmäärä kasvaa.

Asemakaavojen lisäksi myös osa yleiskaavoista on elinkeinoelämän kannalta merkittäviä. Voimakkaasti lisääntynyt tuulivoimarakentaminen näkyy Pohjois-Suomen hallinto-oikeudessa valitusten suurena määränä aina kaavavalituksista rakennus- ja poikkeamislupia koskeviin valituksiin. Suoraan rakentamiseen oikeuttavien tuulivoimayleiskaavojen osalta kiirehtimispyynnöt ovat hyvin yleisiä, mutta niissä toivottua kiireellistä käsittelyä ei ole nykyisten resurssien puitteissa mahdollista toteuttaa.

Vähäisistä asemakaavamuutoksista tehdyt valitukset ovat olleet Pohjois-Suomen hallinto-oikeudessa erittäin harvinaisia. Siltä osin kuin vähäisten asemakaavamuutosten valitusoikeuden rajaaminen vain asianosaisiin poistetaan, Pohjois-Suomen hallinto-oikeus toteaa, että tällä muutoksella ei käytännössä ole hallinto-oikeuden työmäärää vähentävää vaikutusta.

### *Kaupunkiseutusunnitelma*

Kaupunkiseutusunnitelma on oikeusvaikutukseton. Tähän nähden hallinto-oikeus esittää harkittavaksi, onko suunnitelman hyväksyvistä päätöksistä tarpeen myöntää valitusoikeus. Oikeuskäytännön mukaan tämän tyyppisten suunnitelmien hyväksymispäätöksiä on pidetty lähtökohtaisesti valituskelvottomina.

*Tämä lausunto on valmisteltu työryhmässä, johon ovat kuuluneet hallinto-oikeustuomarit Marja-Riitta Tuisku, Anne-Mari Keskitalo ja Renne Pulkkinen.*

Ylituomari

Mikko Pikkujämsä