



Ympäristöministeriölle

Viite

Ympäristöministeriön lausuntopyyntö 27.9.2021, VN279/2018

Asia

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön muuttamisesta

Yleistä

Helsingin hallinto-oikeus ottaa lausunnossaan kantaa esitykseen lähinnä siltä osin kuin se vaikuttaa hallinto-oikeuden toimintaan. Lisäksi hallinto-oikeus kiinnittää huomiota joihinkin sellaisiin muutoksiin, joiden voidaan arvioida aiheuttavan merkittäviä uusia tulkintaongelmia, jotka valitusten kautta lisäävät työtä myös hallinto-oikeuksissa sekä pidentävät käsittelyaikoja.

Yleisenä näkökohtana hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että lakiehdotusta kokonaisuutena tarkastellen syntyy vaikutelma, että valmistelussa on käytetty huomattavasti resursseja nykytilan analyysiin ja liian vähän aikaa uusien ja muuttuvien säännösten kirjoittamiseen. Tämän johdosta uuden lain systemaattisen kokonaisuuden ja muutosten vaikutusten hahmottaminen eri toimijoiden kannalta on osin vaikeaa tai jopa mahdotonta.

Lausunnon kirjoittamista vaikeuttaa tästä näkökulmasta erityisesti se, että pelkkien pykälien ja niiden perusteluiden valossa on paikoin vaikea etukäteen arvioida niiden merkitystä käytännössä. Esimerkkinä tällaisesta epäselväksi jäävästä sääntelystä voidaan mainita haitankorvauksia koskevat uudet pykälät, joiden tosiasiallista merkitystä on vaikea ennakoida.

Paikoin pykäläkohtaiset perustelut ilmentävät tyystin erilaista näkemystä sääntelyn ajattelusta merkityksestä kuin mitä pykälän sanamuodosta voisi päätellä. Esimerkki tällaisesta ristiriidasta on erityisharkinta-alueen sijoittamisluvan lupaedellytykset, joiden osalta on vaikea nähdä perusteluissa korostettua eroa nykyisiin suunnittelutarveratkaisua koskeviin lupaedellytyksiin nähden. Ääri-esimerkki perusteluiden ja pykälien välisestä ristiriidasta on kuitenkin jäljempänä lähemmin tarkasteltu oikaisuvaatimusmenettelyn poistaminen, jonka todellinen vaikutus lienee monessa tapauksessa päinvastainen ajateltuun lupamenettelyn nopeuttamistavoitteeseen nähden.

Eräiltä osin esityksen ongelmana on, että valmistelun alkuvaiheessa on ilmeisesti tavoiteltu kunnianhimoista sisällöllistä muutosta nykytilaan, mutta lopullinen ehdotus vastaa kuitenkin olennaisin osin nykyistä sääntelyä sillä erolla, että esitykseen on jätetty monimutkaisia menettelysäännöksiä, joiden käytännön merkitys vaikuttaa vähäiseltä. Esimerkkinä tällaisesta voidaan mainita maanomistajan aloiteoikeutta koskeva sääntely, jonka on vaikea nähdä tuovan olennaista muutosta vakiintuneeseen oikeustilaan. Kun harkintavalta

kaavoituksen käynnistämisen ja kaavan sisällön suhteen näyttäisi edelleen jäävän kunnalle, voivat uudet menettelysäännökset luoda aineelliseen sääntelyyn perustumattomia odotuksia maanomistajissa ja siten aiheuttaa turhia oikeusprosesseja.

Kaiken edellä lausutun perusteella vaikuttaakin ilmeiseltä, että esitystä voidaan pitää niin pykälien kuin perusteluidenkin osalta huomattavan keskeneräisenä ja merkittävää jatkovalmistelua vaativana.

Vuorovaikutus

Esityksen tavoitteena on parantaa myös osallisten osallistumismahdollisuuksia. Kaava-asioissa vuorovaikutusta koskevat valitusperusteet ovat hyvin yleisiä. Hallinto-oikeus toteaa, ettei itse lakitekstissä ole määritelty sitä, mikä on aloitusvaiheessa sellainen ”vaikutuksiltaan vähäinen asemakaava”, jota 65 §:n mukaiset osallistumis- ja arviointisuunnitelmat eivät koske. Lisäksi lain 66 §:n mukaan mahdollisuus mielipiteen esittämiseen kaavan valmisteluvaiheessa ei olisi tarpeen, jos kaavalla ”ei ole todennäköisesti merkittäviä vaikutuksia ja kaavan tarkoituksen ja merkityksen kannalta riittävä mahdollisuus osallistumiseen ja vaikuttamiseen voitaisiin turvata kaavan aloitusvaiheessa sekä asettamalla kaavaehdotus julkisesti nähtäville”. Erityisen merkillepantavaa on, että esityksen ja sen perustelujen (s. 308) mukaan 66 §:n 2 momentin mahdollistama suoraviivaisempaa kaavoitusmenettelyä, jossa mahdollisuutta mielipiteen esittämiseen ei ole tarpeen varata, voitaisiin soveltaa myös muissa kuin 65 §:ssä tarkoitetuissa vähäisissä kaavamuutoksissa.

Hallinto-oikeus toteaa, että vaikuttamismahdollisuus aloitusvaiheessa sekä mahdollisuus jättää nähtävillä olovaiheessa muistutus (joka tulee esityksen mukaan sekin jättää kunnalle ennen nähtävänä oloajan päättymistä), ei korvaa kaavan valmisteluvaihetta koskevaa vuorovaikutuspuutetta. Esityksessä valittu sääntelytapa on esityksen tavoitteen vastainen ja on omiaan johtamaan perustuslain 20 §:n 2 momentissa ja 21 §:ssä säädettyjen ympäristöperusoikeuden sekä menettelyllisen oikeusturvan vaarantumiseen. Muutokset tulevat siten todennäköisesti lisäämään valituksia ja vuorovaikutuksesta esitettyjen valitusperusteiden esittämistä sekä lisäämään hallinto-oikeuksien työmäärää, millä on vaikutusta myös käsittelyaikojen pidentymiseen.

Kaavojen laadulliset vaatimukset

Lakiehdotuksen perusteella jää epäselväksi, onko muutoksilla (sisältövaatimuksista laatuvaatimukseen ja vaatimusten huomioon ottamisesta erityisen huomion kiinnittämiseen) tarkoitettu olevan vaikutusta soveltamiskäytäntöön ja mihin suuntaan tämän esimerkiksi vaatimusten sitovuuden tai kaavojen lainmukaisuuden osalta on tarkoitettu käytäntöä muuttavan.

Maakuntakaava

Muutos maakuntakaavan sisällössä ja erityisesti sen oikeusvaikutuksissa olisi erittäin merkittävä nykytilanteeseen nähden. Muutoksen vaikutusten merkittävyyden arviointia vaikeuttaa se, että hallituksen esityksen perustelut ovat näiltä osin niukat. Hallituksen esityksen sivulla 276 asiaa käsitellään ainoas-

taan puolen sivun verran. Vaikuttaa kuitenkin selvältä, että muutos tulee aiheuttamaan huomattavia tulkintavaikeuksia hallinto-oikeusprosessissa sekä arvioitaessa maakuntakaavan 20 §:ssä säädettyjen laadullisten vaatimusten täyttymistä maakuntakaavan hyväksymispäätöstä koskevien valitusten yhteydessä, että maakuntakaavan ohjausvaikutusta kuntakaavoista tehtävien valitusten yhteydessä. Rajanveto maakuntakaavan oikeusvaikutteisen ja muun sisällön välillä tulee olemaan vaikeaa, koska kysymys ei ole toisistaan irrallisista asioista. Koska laadullisten vaatimusten arviointi käytännön tasolla perustuu muutoksesta huolimatta ainakin osin myös oikeusvaikutuksettomana osoitettavien alueiden maankäyttöön, muutos ei välttämättä juurikaan vaikuta kokonaisuuden arvioinnin edellytyksenä olevien selvitysten määrään tai yksityiskohtaisuuteen. Muutos ei näin ollen hallinto-oikeuden käsityksen mukaan toteuta alun perin tavoitteena ollutta niin sanottua lentokorkeuden nostoa, jolle voimassa oleva sääntely ei tälläkään hetkellä aseta estettä.

Yleiskaavan ja asemakaavan yhteiskäsittely

Ehdotetusta 34 §:stä tai sen perusteluista ei yksiselitteisesti ilmene, että asemakaavan laadintaa ohjaavana kaavana on ilmeisesti tarkoitettu pitää samanaikaisesti laadittavaa uutta yleiskaavaa. Perusteluja olisi tältä osin syytä selkeyttää, koska yleiskaavan ohjausvaikutuksen vastaisuus toistuu valitusperusteena lähes kaikissa asemakaavavalituksissa ja muutosta vastustava taho ymmärrettävästi peilaa muutosta nimenomaan kaavaa laadittaessa voimassa olleeseen yleiskaavaan, ei uuteen yleiskaavaan. Erityisen tulkinnanvaraiseksi muodostuu tilanne, jossa hyväksymispäätöksestä valitetaan vain osittain, ja valitus kohdistuu vain hyväksytyyn yleiskaavaan. Mikäli hallinto-oikeus katsoo yleiskaavan olevan lainvastainen ja vailla oikeusvoimaa, jää epäselväksi, onko tarkoitettu, että kumotun yleiskaavan mukainen asemakaava kuitenkin voisi jäädä voimaan, vaikka se olisi aiemman ja siis alueelle voimaan jäävän yleiskaavan ohjausvaikutuksen vastainen? Asiaan liittyvä tulkinnanvaraisuus ja oikeusturvaongelmat tulisi selvittää ja ratkaista jatkovalmistelussa. Käytännössä sama ongelma voi syntyä myös tilanteessa, jossa yleisen alueen suunnitelma hyväksytään asemakaavan kanssa yhteismenettelyssä.

Asemakaavan laatimisaloite

Pykälän perusteluissa olisi hyvä tuoda esille, ettei kunnalla edelleenkään olisi velvollisuutta hyväksyä kaavoitusaloitetta. Virheellinen käsitys muutoksen merkityksestä luo virheellisiä odotuksia ja lisää valituserkkyyttä.

Ilmastonmuutoksen hillintää koskevat uudentyyppiset säännökset

Esitetyt uudet tavoitesäännökset lisäävät suurella todennäköisyydellä kaavapäätöksistä tehtäviä valituksia. Kun hallinto-oikeus voi toimivaltansa puitteissa kuitenkin arvioida vain sitä, onko kaavaratkaisu valituksessa esitetyillä perusteilla lainvastainen, kaavapäätös ei voi tulla kumotuksi yksin tavoitesäännöksiin perustuvan valituksen johdosta. Se, että lainmukaisuuden arviointi myös näiden uusien (tavoite)säännösten osalta voi perustua vain kaavan sisältöä koskeviin oikeudellisiin vaatimuksiin, tulisi mahdollisimman yksikäsitteisesti ilmetä esityksen perusteluista.

Yleisen alueen laatuvaatimukset ja suunnittelu (107 §) sekä suunnitelman laatiminen yhteismenettelyssä (112 §)

Se, että valituslaji (hallintovalitus tai kunnallisvalitus) ratkeaa sen mukaan, missä yhteydessä hallintopäätös hyväksytään, on teknisenä ratkaisuna sinänsä mahdollinen. Kun tämä systeeminvastainen ratkaisu kuitenkin vaikuttaisi paitsi valittamaan oikeutettujen piiriin myös valitusperusteiden tutkimisen laajuuteen, ratkaisun vaikutukset ja siihen mahdollisesti liittyvät oikeusturvaongelmat tulisi käsitellä ja ratkaista jatkovalmistelussa.

Väliaikainen rakennus (188 §)

Lain 208 §:n perusteluissa todetaan muun ohella, että kunnalle säädettäisiin mahdollisuus edellyttää rakentamislupaa pysyvän rakennuskohteen lisäksi myös väliaikaiselle rakennuskohteelle. Kun pysyvän ja väliaikaisen rakennuskohteen lupaedellytysten on tarkoitettu poikkeavan toisistaan, väliaikaista ”rakennusta” koskevasta säännöksestä tulisi ilmetä yksiselitteisesti, milloin väliaikainen rakennus edellyttää rakentamislupaa ja millä edellytyksillä väliaikaiselle rakennukselle voidaan myöntää lupa. Yksiselitteisen määrittelyn tarvetta korostaa paitsi se, että rakennelman pysyttämisen määräaika on jatkettu viidestä vuodesta 10 vuoteen, myös se, että yleisenä tavoitteena on parantaa rakennushankkeeseen ryhtyvän mahdollisuutta ennakoida luvan tarvetta. Tulkinanvaraisuus voi vaarantaa paitsi hankkeen toteuttajan myös hankkeen vaikutuspiirissä olevien oikeusturvaa.

Systeeminäkökulmasta varsin erikoiselta vaikuttaa myös se, että väliaikaisen rakennuksen rakentaminen voisi lain 188 §:n 2 momentin mukaan poiketa (kaikista) laissa ja sen nojalla annetuista asetuksissa säädettyistä määräyksistä, vaikka perusteluissa kuitenkin yleisenä lähtökohtana todetaan, että vaatimuksia olisi lähtökohtaisesti noudatettava sellaisenkin rakentamisen osalta, joka ei jatkossa edellyttäisi mitään lupaa.

Rakentamisen luvanvaraisuus

Esityksen sivulla 417 todetaan 208 §:n 2 momenttia koskevissa perusteluissa, että ”Kunta voisi rakennusjärjestyksellään täsmentää, milloin kyseisessä kunnassa edellytettäisiin rakentamislupaa tilanteissa, joissa rakentamisella voisi olla vaikutusta alueiden käytölle, kaupunkikuvalle, maisemaan, kulttuuriympäristöön, ympäristönäkökohtiin tai jos rakennuskohteen rakentaminen edellyttäisi viranomaisvalvontaa olennaisten teknisten vaatimusten toteutumisen varmistamiseksi taikka rakennusvalvontaviranomaisella olisi tarve valvoa rakennuskohteen rakentamista yleisen edun kannalta.”

Tavoitteena ilmeisesti on, että kunta ratkaisisi etukäteen rakennusjärjestyksellään, milloin 208 §:n 2 momentissa tarkoitettut muut kuin 1 momentissa tarkoitettut rakennuskohteet edellyttäisivät rakentamislupaa. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että aiemman luvanvaraisuudesta vapauttamisen sijasta rakennusjärjestyksessä jatkossa määriteltäisiin tilanteet/hankkeet, joiden ennalta arvioiden arvioitaisiin edellyttävän lupaa. Ottamatta kantaa siihen, täyttääkö sääntelytekniikka, jossa kuntakohtaisesti määritellään, mikä edellyttää lupaa ja mikä ei, lainsäädännön täsmällisyyttä koskevat vaatimukset, hallinto-oikeus toteaa,

että soveltamiskäytäntö muodostuisi todennäköisesti merkittävästi epäyhtenäisemmäksi kuin se tällä hetkellä on. Tämä johtuu paitsi kuntakohtaisista eroista myös siitä, että rakennusvalvonnan perustana oleva yleinen etu edellyttää lupaharkinnalta viime kädessä aina jonkinasteista tapauskohtaista harkintaa, jota ei voida etukäteen poistaa rakennusjärjestyksen määräyksillä. Epäselväksi jää myös se, miten yksittäisen kunnan rakennusjärjestyksessä tapahtuvalla määrittelyllä ylipäätään voitaisiin pienentää kuntien lupakäytännöissä ilmenneitä eroja verrattuna sääntelyyn, jossa luvan tarve ja edellytykset olisi määritelty mahdollisimman yksiselitteisesti laissa.

Lupapäätöksistä tehtävien valitusten määrien vähentymisestä esitetty arvio on lähtökohtaisesti oikeansuuntainen. Kun väheneminen koskee vain lupakynnyksen alle jääviä vähäisiä hankkeita, liian vähälle huomiolle on jäänyt se, että jälkivalvonnan suhteellinen osuus ja samalla rakennusvalvonta-asioiden määrä hallinto-oikeuksissa tulee yhä enenevässä määrin lisääntymään. Jälkivalvonta on hallinto-oikeuden käsityksen mukaan työläämpää sekä rakennusvalvontaa että hallinto-oikeuksia huomattavasti kuormittavampaa kuin vähäisten hankkeiden luvittaminen ja tässä yhteydessä tapahtuva neuvonta. Tätä kysymystä ja siitä seuraavaa resurssitarvetta ei kuitenkaan ole arvioitu hallituksen esityksessä. Rakentajan kannalta ongelmaksi voi muodostua myös se, että ilman ennakkokontrollia rakennetuille rakennelmille ei välttämättä voida myöntää lupaa myöskään jälkikäteen.

Ehdotetut muutokset eivät edellä todettu huomioon ottaen ainakaan yksisuuntaisesti tue tavoitetta siitä, että hankkeeseen ryhtyvä ennakkollisesti ja ennalta tiedossa olevassa menettelyssä pystyisi varmistumaan, edellyttääkö suunniteltu toimenpide viranomaisten lupaa vai ei.

Vähäinen poikkeaminen rakentamisluvan yhteydessä (221 §)

Perusteluiden mukaan vähäistä poikkeamista voitaisiin jatkossa käyttää saman hankkeen osalta kahdessa eri vaiheessa eli niin sijoittamis- kuin toteuttamisluvan yhteydessä. Kun vähäisenä pidettävän poikkeamisen alaa ei ole tarkoitus muuttaa siitä, millaiseksi se on muodostunut oikeuskäytännössä, perusteluissa tulisi selventävästi todeta, että kahden eri päätöksellä myönnetyn vähäisen poikkeamisen yhteisvaikutus ei voi ylittää oikeuskäytännössä muodostunutta vähäisyyden kynnystä.

Erityisharkinta-alue

Erityisharkinta-aluetta koskeva sääntely vastaisi sekä määritelmältään että sijoittamisluvan erityisten edellytysten osalta pitkälti sitä, mitä voimassa olevassa laissa on säädetty rakennusluvan erityisistä edellytyksistä suunnittelutarvealueella. Oikeudellisten edellytysten lisäksi asiaan liittyisi jatkossa myös tarkoituksenmukaisuusharkintaa.

Koska hallintotuomioistuin ei asiaa ratkaistaessa käytä tarkoituksenmukaisuusharkintaa, vaan arvioi oikeudellisten edellytysten täyttymistä, tämän muutoksen merkitys jäänee enimmilläänkin vähäiseksi.

Nykytila ja tavoitteena oleva muutos vallitsevaan tilanteeseen verrattuna on muutoin kuvattu perusteluissa sinänsä ymmärrettävästi, mutta epäselväksi jää,

miten harkinta muuttuisi ratkaisukäytännössä keskeiseksi nousseen asemakaavoituksen lähtökohtaisen ensisijaisuuden ja maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen arvioinnin osalta muutoksen johdosta erilaiseksi, eli miten ja millaisen selvityksen pohjalta alueen muiden maanomistajien rakentamistarpeet ja muu maankäyttö tulee selvittää ja ottaa huomioon yksittäistä kiinteistöä koskevassa ratkaisussa.

Oikaisuvaatimusmenettelystä luopuminen

Esityksessä luovuttaisiin oikaisuvaatimusvaatimusmenettelystä. Oikaisuvaatimusmenettely on ollut nopea tapa korjata selvät virheet hallinnon sisäisenä toimena. Menettelyn johdosta yksinkertaisten virheiden korjaamisen vuoksi ei ole ollut tarvetta käynnistää hallinto-oikeusprosessia. Lisäksi oikaisuvaatimusmenettely on edesauttanut sitä, että hallinto-oikeudella on oman päätöksenteonsa pohjana ollut riittävän laajasti ja yksityiskohtaisesti perusteltu päätös.

Menettelystä luopuminen johtaisi siihen, että osapuolet joutuisivat hakemaan aiempaa useimmin muutosta hallinto-oikeudelta yksinkertaisenkin virheen korjaamiseksi. Ei ole myöskään harvinaista, että viranhaltijavaiheessa päätöksen perustelut ovat puutteelliset. Oikaisuvaatimusmenettelyssä tällaisia puutteita on voitu korjata ilman, että päätös ehkä olisi hallinto-oikeudessa tullut kumota puutteellisesti perusteltuna. Jo yksin hallinto-oikeusmenettelyn hallintomenettelyä raskaamman kuulemismenettelyn johdosta asian käsittely kestäisi hallinto-oikeudessa huomattavasti pidemmän ajan kuin itse oikaisuvaatimusmenettely. Hallinto-oikeus ei myöskään voi myöntää haettua lupaa siinäkään tapauksessa, että valituskäsittelyssä todetaan, että hakemusta ei ole voitu valituksenalaisessa päätöksessä esitetyillä perusteilla hylätä.

Oikaisuvaatimusmenettely ennen hallinto-oikeusprosessia on ollut yleinen lähtökohta, jonka mukaisesti muutoksenhakua on johdonmukaisesti kehitetty viimeisen yli kymmenen vuoden ajan. Tälle suuntaukselle on useita painavia perusteita, muun ohella se, että suhteellisen raskas hallinto-oikeusmenettely sopii huonosti yksinkertaisten virheiden korjaamiseen. Olisi siksi erikoista, että tästä vakiintuneesta lähtökohdasta nyt poikettaisiin. Menettely ei myöskään edellä todetuista syistä todennäköisesti johtaisi tavoiteltuun lupaprosessien sujuvoittamiseen ja ajansäästöön. Monissa tapauksessa se johtaisi prosessin kokonaiskeston pitenemiseen.

Muutoksenhakuun liittyviä kysymyksiä

Ehdotuksen 322 §:n mukaan kaavan, kaupunkisuunnitelman ja rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevaan päätökseen haettaisiin muutosta kuntalain mukaisessa järjestyksessä.

Valitusoikeus näistä päätöksistä on ehdotuksen 323 §:n mukaan kuntalain 137 §:n mukaisten tahojen lisäksi muiden ohella ELY-keskuksella. Valitusoikeuden laajuus on siten palautettu sellaiseksi kuin se oli ennen vuoden 2017 muutoksia. ELY-keskuksen valitusoikeuden arviointi on käytännössä osoittautunut juuri sillä tavoin monitulkintaiseksi kuin mitä ennen lainmuutoksen hyväksymistä pelättiin. Huolimatta aihepiiriä käsittelevistä korkeimman hallinto-

oikeuden julkaistuista ratkaisuista valitusoikeuden arviointi on edelleen monesti yksittäisessä tapauksessa haastavaa. Palaaminen pääosin vanhaan sääntelymalliin olisi tältä osin nykytilaa selkeämpi ratkaisu.

Ehdotuksen 323 §:n 2 momentin viimeinen virke, jonka mukaan maakuntakaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä on valitusoikeus tietyillä valtakunnallisilla yhteisöillä, jos valituksessa on kysymys valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vastaisuudesta, on ongelmallinen. Sääntelytapa, jossa valitusperuste määrittää valitusoikeuden, on jo itsessään epäonnistunut ja omiaan aiheuttamaan tarpeettomia tulkintaongelmia valitusoikeuden laajuudesta. Valitusperusteet jäsenyivät harvoin niin yksiselitteisesti tiettyä seikkaa koskevaksi kuin pykälää valmisteltaessa on ehkä ajateltu. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden osalta tämä on erityisen ongelmallista, sillä niihin kohdistuva valitus kohdistuu käytännössä aina laajemminkin kaavan sisältövaatimusten vastaisuuteen. Perusteita ei olekaan käytännössä mahdollista erottaa toisistaan, vaan on todennäköistä, että sääntely ei toimi toivotulla tavalla. Valitusoikeus tulisi määrittää niin, että sitä joko ei ole tai se on, riippumatta valitusperusteista.

Maankäyttö- ja rakennuslain 191 §:n 4 momenttia vastaavaa rajoitusta, jonka mukaan ranta-asemakaavaa lukuun ottamatta hallinto-oikeuden päätöksestä, jolla kaavan hyväksymistä koskeva päätös on kumottu, saa valittaa ainoastaan päätöksen tehnyt kunta tai maakuntaliitto, ei jatkossa olisi. Muutos korjaa maanomistajan oikeusturvaan liittyneen ongelman tilanteessa, jossa hallinto-oikeus on kumonnut kaavan kokonaan tai osittain. Sen sijaan tarpeetonta tulkinnanvaraisuutta saattaa aiheuttaa se, että laissa ei kuitenkaan ole tarkemmin säädetty, miten jatkovalitusoikeus määräytyisi kaava-asiassa, jota koskeva valitus on hallinto-oikeudessa hyväksytty joko kokonaan tai osittain. Tällöin lähtökohtana lienee, että jatkovalituksen hallinto-oikeuden päätöksestä voisivat kumotuilta osin tehdä samat tahot, joilla olisi ollut valitusoikeus kaavan hyväksymispäätöksestäkin eli käytännössä kaikki kunnan jäsenet. Jatkovalistelussa olisi perusteltua pohtia, onko näin tarkoitettu vai olisiko jatkovalituksesta syytä säätää erikseen kaava-asioiden erityispiirteet huomioivalla tavalla.

Tiedoksianto

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan hallinto-oikeuden päätökset lupa- ja kaava-asioissa annetaan julkipanon jälkeen. Kyseessä on ollut näiden asioiden ja aikaisemmin myös eräiden muiden ympäristöliitännäisten asioiden erityispiirre, joka on mahdollistanut päätösten tiedoksiannon ilman todisteellista tiedoksiantoa. Muualla lainsäädännössä tapahtuneiden muutosten jälkeen maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset asiat lienevät ainoa hallinto-oikeuden asiar ryhmä, jossa julkipano on vielä käytössä.

Hallinto-oikeuden päätöksen tiedoksiantoa koskevat säännökset on hallintoprosessilain säätämisen yhteydessä laadittu aiempaa joustavammiksi. HOL 90 §:n pääsäännön mukaan hallintotuomioistuimen päätös tai muu asiakirja annetaan tiedoksi kirjeitse tai sähköisellä viestillä käyttäen tiedoksiannon vastaanottajan tuomioistuimelle tätä tarkoitusta varten ilmoittamaa prosessiosoitetta (tavallinen tiedoksianto). Jos kysymyksessä on kuitenkin velvoittava päätös, se on pykälän mukaan annettava tiedoksi todisteellisesti. Erityislainsäädännössä

ei tästä lähtökohdasta tulisi poiketa ilman arviota siitä, edellyttääkö kyseessä oleva asia yleissääntelystä poikkeavaa ratkaisua.

Esityksen mukaan lupa-asioiden päätöksiä tiedoksi ilmoitetaan järjestyksi jatkossa hallintoprosessilain pääsäännön (HOL 90 §) mukaisesti, koska tiedoksi ilmoitusta koskevaa erityissääntelyä ei ole. Sitä vastoin hallinto-oikeuden päätökset kaava-asioissa annettaisiin tiedoksi kuulutuksella (KRL 347 §).

Hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että kaava-asioissa suhteellisen yksinkertaisesta julkipanomenettelystä siirryttäisiin olennaisesti työläämpään kuulutusmenettelyyn. Kuulutuksen yhteydessä päätös julkaistaisiin hallinto-oikeuden verkkosivuilla. Hallintolain 62 b §:n edellyttää, että vain tiedonsaannin kannalta välttämättömät henkilötiedot julkaistaan. Jokainen henkilötieto on siten käytävä ennen päätöksen antamista läpi ja tarvittaessa peitettävä, minkä lisäksi päätös olisi muutoinkin yksityiskohtaisesti tarkastettava salassapidon näkökulmasta. Kun kaava-asioissa suuri osa valittajista on yksityishenkilöitä, merkitsisi päätösten peittäminen huomattavaa lisätyötä verrattuna aikaisempaan.

Vaikuttaa siltä, että kuulutuksen valinta kaavojen tiedoksi ilmoitukseksi perustuu puutteelliseen analyysiin prosessiasetelmista siinä tilanteessa, että hallinto-oikeuden päätökseen kohdistuu jatkamuutoksenhaku ja ylipäättään virheelliseen käsitykseen siitä oikeussuojan tarpeesta, johon kuulutus vastaa. Kuulutuksen tarkoituksena lienee huolehtia siitä, että kaikki jatkovalituksen tekemiseen oikeutetut tahot tulevat tavoitetuksi siinäkin tapauksessa, että he eivät ole olleet asianosaisia hallinto-oikeusprosessissa.

Tällaisia tilanteita voi kaava-asioissa jatkossa ilmetä silloin, kun kaavan hyväksymistä koskeva päätös kumotaan joko kokonaan tai osittain ja jatkamuutoksenhakua ei tältä osin ole nykyisen lainsäädännön tapaan rajoitettu pääsääntöisesti vain kuntaan. Tällöin kuulutus on ainoa tapa tavoittaa jatkovalituksen tekemiseen potentiaalisesti oikeutetut, eli muun ohella kunnan jäsenet. Tältä osin hallinto-oikeus viittaa edellä kaava-asioiden jatkovalituksista lausumaansa. Jos jatkovalmistelussa päädytään siihen, että hallinto-oikeuden päätöksestä, jolla kaava on kumottu kokonaan tai osittain, voi muiden ohella valittaa kunnan jäsen, on kuulutus tässä tapauksessa tarpeen. Tällöinkään ei ole perusteltua poiketa hallintoprosessilain pääsäännöstä siltä osin kuin valitukset on hylätty. Tilanteessa, jossa valitukset hylätään tai jätetään tutkimatta kokonaisuudessaan, kuulutus ei ole tarpeen, sillä jatkamuutoksenhakuun oikeutettujen piiri rajoittuu niihin, joiden valitus on hylätty hallinto-oikeudessa. Näille tahoille toimitettaisiin joka tapauksessa hallinto-oikeuden päätös, vaikka tiedoksi ilmoitusta meneteltäisiin hallintoprosessilain yleisten säännösten mukaisesti, jolloin valittajat voivat arvioida osaltaan tarpeen jatkamuutoksenhakuun. Kuulutus ei liioin ole tarpeen käsittelyaikojen lyhentämiseksi, toisin kuin julkipano on aikaisemmin ollut suhteessa aiemmin hallintolainkäyttölain pääsääntönä olleeseen todisteelliseen tiedoksi ilmoitukseen. Kuulutus päinvastoin hidastaisi asian käsittelyä hallinto-oikeudessa, sillä aikaa ja henkilöresursseja menisi päätöksen anonymisointiin.

Kuulutusta koskeva pykälä (KRL 347 §) tulisikin näistä lähtökohdista muotoilla esimerkiksi seuraavasti: ”Valtioneuvoston 16 §:ssä tarkoitettu päätös annetaan tiedoksi julkisella kuulutuksella noudattaen, mitä hallintolain 62 a §:ssä

säädetään. Hallinto-oikeuden päätös 322 §:n 1 momentissa tarkoitettussa asiassa annetaan tiedoksi julkisella kuulutuksella noudattaen, mitä hallintolain 62 a §:ssä säädetään, jos hallinto-oikeus kumoaa valituksenalaisen päätöksen kokonaan tai osittain. Muussa tapauksessa hallinto-oikeuden päätöksen tiedoksiannossa menetellään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 90 §:ssä säädetyllä tavalla.”

Joka tapauksessa hallintotuomioistuinten resurssoinnissa on otettava huomioon kuulutuksesta aiheutuva lisätyö.

Digitalisointi ja tietomallit

Lukuisissa esityksen kohdissa asetetaan toimijoille vaatimuksia erilaisten piirustusten ja suunnitelmien laatimisesta määritellyssä digitaalisessa tietomallipohjaisessa muodossa. Hallinto-oikeus pitää digitalisointikehitystä tervetulleena ja toteaa, että hallinto-oikeuden käytössä olevat tietojärjestelmät lähtökohtaisesti tukevat tällaista digitaalista toimintatapaa. Jatkovalmistelussa on kuitenkin otettava huomioon, että valtaosa digitaalisessa muodossa kunnassa tai muussa viranomaisessa käsiteltävästä rakenteisesta tiedosta on sellaista, että se tulee toimittaa hallinto-oikeuden käyttöön osana valituksenalaisen päätöksen perusteena olevia asiakirjoja. Kunnilla ja muilla viranomaisilla tulee olla kyvykkyys toimittaa hallinto-oikeudelle valituksenalaisen päätöksen perusteena oleva materiaali sellaisessa muodossa, että hallinto-oikeus kykenee sen lukemaan ja toimittamaan tarvittaessa kuulemisen yhteydessä edelleen asiansaisten luettavaksi.

Hallintotuomioistuimilla on pilottikäytössä niin sanottu viranomaisportaali, jonka kautta lähes mitä tahansa tiedostomuotoista dataa on mahdollista siirtää hallinto-oikeuden järjestelmiin. Koska hallintotuomioistuimella ei ole pysyvää arkistointivelvollisuutta viranomaisen päätöksen perusteena olevaan asiakirjaaineistoon, on tuomioistuimella jonkin verran liikkumavaraa siinä, että se voi ottaa vastaan tiedostoja myös muussa kuin arkistointikelpoisessa muodossa.

Tietomallien jatkovalmistelussa on otettava huomioon, että tiedostot on voitava avata yleisesti käytössä olevilla maksuttomilla ohjelmilla, jotka ovat asennettavissa hallintotuomioistuinten käytössä oleville tietokoneille. Tuomioistuin laatii omat päätöksensä tekstiasiakirjana. Jos esimerkiksi asemakaavan merkintöjä kumotaan osittain, kunta tai muu hyväksymispäätöksen tehnyt viranomaislainen on vastuussa näiden muutosten päivittämisestä tietomalliin. Tuomioistuimella itsellään ei tällaista vastuuta voi olla.

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

Ylituomari Ann-Mari Pitkäranta