

Asia: VN/30449/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi yhdyskuntakehittämislaiksi sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

1 luku Yleiset säännökset

Näkemyksenne luonnoksista yleisiksi säännöksiksi.

-

2 luku Kunnan maapolitiikka

A. Onko mielestänne tarkoituksenmukaista edellyttää laissa, että nimenomaan kunnanvaltuusto päättää maapoliittisen ohjelman hyväksymisestä (7 §:n 1 mom.)?

Ei kantaa asiaan

Perustelut antamallenne vastaukselle.

-

B. Pidätekö tarkoituksenmukaisena sitä, että kunta voisi päättää olla laatimatta maapoliittista ohjelmaa, jos sen laatiminen olisi kunnassa ilmeisen tarpeetonta (7 §:n 4 mom.)?

Ei kantaa asiaan

Perustelut ja täydennykset

-

C. Muut näkemyksenne kunnan maapolitiikkaa koskevista säännösluonnoksista (luku 2).

-

3 Luku Kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten korvaaminen

A. Luonnoksen 10 §:ssä esitetään, että kiinteistönomistajalla säilyisi edelleen voimassa olevaa lainsäädäntöä perusteiltaan vastaava velvollisuus osallistua kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin, ja että osallistuminen toteutettaisiin edelleen ensisijaisesti maankäyttösopimukseen perustuvalla korvauksella ja toissijaisesti kunnan määräämällä kehittämiskorvauksella.

Pidättekö tätä oikeana lähtökohtana lainvalmistelussa?

Ei kantaa asiaan

Perustelut ja täydennykset:

-

B. Luonnoksen 13 §:n mukaan maankäyttösopimuksen nykyisen kaltainen sopimusvapaus säilyisi. Maankäyttösopimuksessa voisi siis kehittämiskorvausta koskevien säännösten rajoittamatta laajemminkin sopia osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista.

Pidättekö ratkaisua oikeana, ottaen huomioon luonnoksessa esitetyt kunnan maapolitiikkaa ohjaavat muut säännökset (luku 2)?

Ei kantaa asiaan

Perustelut ja täydennykset:

-

C. Luonnoksen 17 §:ssä esitetään, että kiinteistönomistajalla olisi jatkossa velvollisuus osallistua kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin myös rakentamislain 57 §:n mukaisen poikkeamisluvan ja 43 a §:n mukaisen puhtaan siirtymän sijoittamisluvan yhteydessä luonnokseen kirjatuin edellytyksin?

Kannatatteko esitettyä säännösluonnosta?

Ei kantaa asiaan

Perustelut ja täydennykset:

-

D. Muita näkemyksiänne kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamista koskevistä säännösluonnoksista (luku 3).

-

4 Luku Kehittämialue

Näkemyksenne kehittämialuetta koskevistä säännösluonnoksista (luku 4).

-

5 Luku Tonttijako

Näkemyksenne tonttijakoa koskevista säännösluonnoksista (luku 5).

-

6 Luku Maan luovuttaminen, lunastaminen ja kaavan toteuttamisesta johtuva korvaus

A. Luonnoksen 48 §:stä on esitetty kaksi vaihtoehtoa lainvoimaiseen asemakaavaan sisältyvän katualueen omistusoikeuden ja hallinnan siirtymisessä kunnalle, jos kunta ja kiinteistönomistaja eivät pääse asiasta sopimukseen.

Vaihtoehtojen erot liittyvät siihen, olisiko menettely aina sama riippumatta siitä, onko kyseessä ensimmäinen asemakaava vai asemakaavan muutos (vaihtoehto 1), vai olisiko menettelyn oltava erilainen silloin, kun alueelle laaditaan ensimmäinen asemakaava (vaihtoehto 2).

Voimassa olevassa lainsäädännössä menettely on erilainen ensimmäisen asemakaavan ja asemakaavan muutoksen yhteydessä.

Kumpaa 48 §:n vaihtoehtoa pidätte parempana?

Ei kantaa asiaan

Perustelut ja täydennykset:

-

B. Muita näkemyksiänne maan luovuttamista, lunastamista ja kaavan toteuttamisesta johtuvaa korvausta koskevista säännösluonnoksista (luku 6).

-

7 luku Muutoksenhaku

Näkemyksenne muutoksenhakua koskevista säännösluonnoksista (luku 7).

Esitys sisältää useita säännöksiä, jotka koskevat hallintopäätöksiin, sopimuksiin ja suunnitelmiin liittyvää muutoksenhakua. Esityksen mukaan muutoksenhaku yhdyskuntakehittämislain mukaisista päätöksistä noudattaisi joko lakia oikeudenkäynnistä hallintoasioissa tai kuntalakia asian luonteen mukaan.

Maapoliittinen ohjelma on kunnanvaltuuston hyväksymä strateginen asiakirja, joka linjaa kaupungin tai kunnan maapoliittiset toimet, kuten maanhankinnan ja luovutuksen periaatteet.

Voimassa olevassa oikeuskäytännössä kunnanvaltuuston hyväksymiä strategia- ja ohjelma-asiakirjoja ei ole lähtökohtaisesti pidetty valituskelpoisina, koska niihin ei ole katsottu liittyvän perustuslain 21 §:ssä edellytetyjä välittömiä oikeusvaikutuksia, jos ne eivät

oikeudellisesti sitovalla tavalla ohjaa viranomaisten päätöksentekoa tai vaikuta välittömästi yksilöiden oikeusasemaan. Korkein hallinto-oikeus on muun muassa ratkaisussaan KHO:2021:24 todennut, että maapoliittiseen ohjelmaan sisältyviä lausumia on pidetty oikeudelliselta luonteeltaan ohjeina, tavoitteina tai suosituksina.

Esityksessä ehdotetaan, että maapoliittisen ohjelman hyväksymistä ja tarkistamista koskevat valtuuston päätökset olisivat kuntalain mukaisesti muutoksenhakukelpoisia. Kiinnitän huomiota siihen, että sääätämisyjärjestysperusteluissa ei kuitenkaan riittävän täsmällisesti kuvata maapoliittisen ohjelman oikeudellista luonnetta eikä arvioida, millä tavoin ohjelman mahdollinen oikeudellinen sitovuus eroaisi voimassa olevassa oikeuskäytännössä omaksutusta lähtökohdasta. Jatkovalmistelussa tähän on vielä kiinnitettävä huomiota.

Kiinnitän lisäksi huomiota tonttijakoa koskeviin tiedoksianto- ja muutoksenhakusäännöksiin. Esityksessä ehdotetaan, että tonttijakopäätös annetaan asianosaisille tiedoksi tavallisena tiedoksiantona ja tarvittaessa yleistiedoksiantona. Sääntely voi aiheuttaa epäselvyyksiä päätöksen lainvoimaisuuden ajankohdan ja valitusajan alkamisen arvioinnissa, erityisesti tilanteissa, joissa kaikkia mahdollisia asianosaisia ei ole etukäteen tunnistettavissa. Tonttijaon hyväksymisen osalta muutoksenhaku määräytyisi sen mukaan, hyväksyttäisiinkö tonttijako osana asemakaavaa vai erillisenä. Kaavoja koskevissa päätöksissä on muutoksenhakukeinona käytössä kunnallisvalitus, joten osana asemakaavaa hyväksytyyn tonttijakoon haettaisiin muutosta kunnallisvalituksella päätöksestä, jolla on hyväksytty sekä asemakaava että tonttijako. Erillisenä hyväksytyyn tonttijakoon haettaisiin muutosta hallintovalituksella yhdyskuntakehittämislain säännöksen perusteella.

Oikeusturvan ja oikeusvarmuuden näkökulmasta olisi perusteltua arvioida, ovatko muutoksenhakusäännökset riittävän selkeitä ja turvaavatko ehdotetut säännökset riittävällä tavalla asianosaisten tosiasiallisen mahdollisuuden käyttää muutoksenhakuoikeuttaan.

8 Luku Erinäisiä säännöksiä

Näkemyksenne luonnoksista erinäisiksi säännöksiksi (luku 8).

9 Luku Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Näkemyksenne luonnoksista voimaantulo- siirtymäsäännöksiksi (luku 9).

Vaikutusten arviointi

A. Luonnoksessa hallituksen esitykseksi on arvioitu alustavasti yhdyskuntakehittämislain vaikutuksia. Vaikutusten arvioinnin parantamiseksi on tärkeää saada palautetta siitä, miltä osin arvioinnissa on puutteita tai arviointi ei ole oikeaan osuvaan.

Millaisena pidätte luonnoksessa esitettyä vaikutusten arviointia kokonaisuutena?

Ei kantaa asiaan

B. Onko jossain vaikutusten arvioinnin osassa erityistä täydentämisen tarvetta?

Ei kantaa asiaan

Jos vastasitte kyllä, olkaa hyvä ja tarkentakaa, mitä osaa tai osia vaikutusten arvioinnista tulisi täydentää tai mitä aihetta koskeva puuttuva arviointi lisätä.

C. Mihin itse näette yhdyskuntakehittämislain keskeisimpien vaikutusten kohdistuvan? Miten kuvailisitte keskeisimpiä vaikutuksia?

Muita näkemyksiä koko luonnoksesta hallituksen esitykseksi

Vapaa sana.

Kunnallinen itsehallinto ja rahoitusperiaate

Yhdyskuntakehittämisseläki kokoaisi ja osin uudistaisi kuntien tehtäviä maapolitiikassa ja kaavojen toteuttamisessa sekä täsmentäisi kuntien toimivaltuuksia ja velvoitteita useilla osaalueilla. Sääntelyllä on merkitystä perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon kannalta.

Kiinnitän huomiota siihen, että esitetty sääntely lisää ja täsmentää kunnille asetettuja velvoitteita erityisesti maapoliittisen ohjelman laatimiseen, ajantasaisena pitämiseen ja seurantaan liittyen. Vaikka esityksessä säädetään mahdollisuudesta olla laatimatta maapoliittista ohjelmaa silloin,

kun se on kunnassa ilmeisen tarpeetonta, useiden lainkohtien soveltaminen kytkeytyy maapoliittisen ohjelman olemassaoloon. Tämä kytkentä voi tosiasiallisesti kaventaa kuntien harkintavaltaa.

Kiinnitän lisäksi huomiota siihen, että säätämisyjärjestysperusteluissa kunnallisen itsehallinnon ja erityisesti rahoitusperiaatteen tarkastelu jää osin yleiselle tasolle. Esityksessä ei ole kattavaa kokonaisarviota velvoitteiden yhteisvaikutuksista kuntien edellytyksiin huolehtia säädetyistä tehtävistä.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on korostettu, että kunnille osoitettavien uusien tai täsmentyvien tehtävien ja velvoitteiden tulee olla oikeassa suhteessa niiden rahoituksellisiin edellytyksiin. Tässä suhteessa katson, että säätämisyjärjestysperusteluja olisi perusteltua täydentää arvioimalla sääntelyn kokonaisvaikutuksia kunnalliseen itsehallintoon ja rahoitusperiaatteen toteutumiseen.

Asetuksenantovaltuudet

Esityksessä ehdotetaan, että ympäristöministeriö voisi asetuksella antaa tarkempia säännöksiä maapoliittisen ohjelman toteutumisen seurannassa esitettävistä tiedoista sekä niiden esittämistavasta. Asetuksenantovaltuus liittyy siten siihen, millaisia tietoja kunnan on seurannassaan koottava ja julkaistava sekä millä tavoin maapoliittisen ohjelman ja sen seurannan on muodostettava yhtenäinen kokonaisuus. Valtuus koskee sekä seurannan sisällöllistä ulottuvuutta että tietojen esittämiseen liittyviä vaatimuksia.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluista ei yksiselitteisesti ilmene, missä määrin valtuus rajoittuu teknisluonteiseen täytäntöönpanosääntelyyn ja missä määrin asetuksella voidaan tosiasiallisesti täsmentää kunnille asetettavia velvoitteita. Säätämisyjärjestysperusteluja olisi perusteltua täydentää siten, että asetuksenantovaltuuden sisältö ja rajat olisivat täsmällisemmin arvioitavissa perustuslain 80 §:n vaatimusten mukaisesti.

Kostama Outi
Oikeuskanslerinvirasto - oikeuskansleri