

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).

HE-luonnoksen 42 §:n mukaan tonttijakoa koskeva päätös annetaan asianosaiselle tiedoksi tavallisena tiedoksiantona. Lisäksi päätös on annettava yleistiedoksiantona, jos asianosaisia ei tunneta tai tavoiteta. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan asianosaisia olisivat kaikki, joilla on valitusoikeus tonttijakopäätöksestä. Luonnoksen 66 §:n mukaan valitusoikeus olisi muun ohella tonttijakoalueen ja samassa rakennuskorttelissa sijaitsevien tonttijakoalueeseen rajoittuvien kiinteistöjen omistajilla ja haltijoilla sekä muulla kiinteistön omistajalla ja haltijalla, jos päätös voi olennaisesti vaikuttaa kiinteistön rakentamiseen tai muuhun käyttämiseen. Tältä osin hallinto-oikeus tuo esiin, että päätöksen lainvoimaisuuden selvittämiseen voi liittyä epäselvyyksiä. Lainvoimaisuustodistusta annettaessa olisi nykytilanteesta poikkeavalla tavalla selvitettävä alueen kiinteistöjen omistajat ja haltijat. Sitä, onko myös muilla tahoilla valitusoikeus, ei voida sitovasti etukäteen ratkaista. Siinäkin tapauksessa, että päätös on annettu tiedoksi yleistiedoksiannolla, lainvoimaisuustodistusta ei välttämättä voida antaa, koska HE:n mukaan yleistiedoksiannolla ei voida korvata tunnetuille asianosaisille tiedottamista tavallisena tiedoksiantona.

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).

67 §

HE-luonnoksen mukaan ”sekä ohjelman hyväksymistä että sen tarkistamista koskevat valtuuston päätökset olisivat kuntalain (410/2015) mukaisesti muutoksenhakukelpoisia, millä osaltaan turvattaisiin ohjelman säilymistä sisällöltään ajantasaisena” (s. 90).

Maapoliittisen ohjelman hyväksymistä koskevaa päätöstä ei ole oikeuskäytännössä pidetty valituskelpoisena (KHO 5.5.2017 taltionro 2088), koska ohjelma ei sitovalla tavalla ohjaa maankäyttöä, kaavoitusta tai rakentamista eikä niitä koskevaa päätöksentekoa kunnassa.

Eräät kunnat ovat määränneet hallintosäännössään, että kunnan omaisuuden luovuttamisesta ja vuokraamisesta on päätettävä valtuuston hyväksymien perusteiden mukaisesti. Omaisuuden luovuttamista tai vuokraamista koskevista perusteista on saatettu päättää erillisellä päätöksellä mutta myös asunto- ja maapoliittisissa linjauksissa. Tällaisten hallintosäännössä tarkoitettujen perusteiden hyväksymistä koskevaa valtuuston päätöstä on pidetty valituskelpoisena päätöksenä, koska ne määrittävät alempien viranomaisten toimivaltaa. Jos samalla päätöksellä on hyväksytty periaatteita, jotka eivät oikeudellisesti sitovalla tavalla ohjaa kunnan viranomaisten päätöksentekoa, päätökseen ei siltä osin saa kuntalain 136 §:n mukaan hakea muutosta valittamalla (Hämeenlinnan HaO 6.9.2022 nro H1661/2022). Kunnan viranomaisia oikeudellisesti sitovien määräysten sisällyttäminen maapoliittiseen ohjelmaan tai vastaavaan ohjelmaan ei siten tee ohjelman hyväksymisestä koskevasta päätöksestä valituskelpoista siltä osin kuin se koskee ohjelman muun sisällön hyväksymistä.

HE-luonnoksen perusteluista ei ilmene, miten mahdollisuus hakea muutosta maapoliittisen ohjelman hyväksymistä koskevaan päätökseen turvaisi ohjelman säilymistä sisällöltään ajantasaisena. Ehdotettava laki ei sisältäisi sellaisia vaatimuksia maapoliittisen ohjelman sisällölle, joiden perusteella ohjelman ajantasaisuutta voisi arvioida päätöksen lainmukaisuutta koskevana kysymyksenä. Tällaisen sääntelyn puuttuessa kysymys maapoliittisen ohjelman ajantasaisuudesta voinee tulla arvosteltavaksi vain sellaisten näkökohtien perusteella, jotka jäävät tarkoituksenmukaisuuskysymyksiä tuomioistuimen tutkimisvallan ulkopuolelle.

HE-luonnoksessa ei oteta kantaa maapoliittisen ohjelman oikeudelliseen velvoittavuuteen. Ehdotettavat säännökset mahdollistanevat sen, että ohjelman velvoittavuus voisi olla kuntien voimassa olevan lainsäädännön nojalla antamien vastaavien ohjelmien tapaan luonteeltaan poliittista ja toiminnallista sikäli kuin valtuuston toimivallan siirtämistä koskevista hallintosäännön määräyksistä ei muuta johdu. Tähän viittaa myös se, että maapoliittinen ohjelma voitaisiin esitysluonnoksen mukaan hyväksyä osana kunnan strategiaa, joka ei kuntalain esitöiden mukaan ole oikeudellisesti sitova tai valituskelpoinen asiakirja (HE 268/2014 vp, s. 165). Esitysluonnoksesta ei siten ilmene, mihin perustuu käsitys siitä, että ohjelman hyväksymistä ja sen tarkistamista koskevat valtuuston päätökset olisivat ”kuntalain (410/2015) mukaisesti muutoksenhakukelpoisia”. Ehdotettavassa 67 §:ssä määriteltäisiin kuitenkin suoraan tällaiset päätökset valituskelpoiksi. Edellä esitetyn perusteella olisi syytä harkita, onko tällaiselle sääntelyratkaisulle riittäviä perusteita vai tulisiko päätösten valituskelpoisuus jättää ratkaistavaksi kuntalain 136 §:n nojalla.

68 §

KKO:lla ja KHO:lla vaikuttaa olevan eri käsitys maankäytösopimusten luonteesta. KKO pitää niitä yksityisoikeudellisina sopimuksina (KKO 2016:8) ja KHO hallintosopimuksina (KHO 2016:52), joita koskevat erimielisyydet ratkaistaan kuitenkin yleisissä tuomioistuimissa, jos erimielisyydet koskevat

yksityisoikeudellisia sopimusvelvoitteita ja kysymyksiä, jotka eivät koske julkisoikeudellisen lainsäädännön soveltamista. Ehdotettavan 68 §:n perusteluissa (s. 142) todetaan, että riidan osapuolten erisisältöisten vaatimusten ohjaaminen käsiteltäviksi eri tuomioistuinlinjoissa aiheuttaisi osapuolille tarpeettomia kustannuksia ja epäselvyyttä. Hallinto-oikeus ei näe estettä ehdotetulle sääntelylle, mutta esittää harkittavaksi, olisiko tarkoituksenmukaisempaa säätää, että maankäyttösopimusta koskeva riita-asia käsitellään yleisessä tuomioistuimessa, mikä hallinto-oikeuden käsityksen mukaan vastaisi voimassa olevaa oikeutta sellaisena kuin KKO sitä tulkitsee. Yleinen tuomioistuin on nykyäänkin sopimusriitaa käsitellessään velvollinen selvittämään asian ratkaisemisen edellyttämät ennako- ja esikysymykset, vaikka ne koskisivat julkisoikeudellisten säännösten soveltamista tai kuuluisivat muutoin toisen tuomioistuimen tai viranomaisen ratkaistaviksi, jos niihin haettaisiin erikseen ratkaisua (ks. KKO 2006:53, kohta 4). Lisäksi sopimukseen liittyvät julkisoikeudelliset kysymykset on mahdollista saattaa hallintotuomioistuimen ratkaistaviksi valittamalla sopimuksen hyväksymistä koskevasta päätöksestä, kuten esitysluonnoksessakin todetaan.

Hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, ettei HE-luonnoksessa (s. 142) esitetty seuraava tulkinta välttämättä pidä paikkaansa: ”Säännöksessä esitettäisiin ratkaisua, jonka mukaan yksinomaan julkisoikeudellista sopimussisältöä koskevat riita-asiat ratkaistaisiin hallinto-oikeudessa ja yksinomaan yksityisoikeudellista sisältöä koskevat riita-asiat yleisessä tuomioistuimessa. Tämä vastaisi nykyistä oikeustilaa eikä sinänsä edellyttäisi asiasta säätämistä.” (s.142). KHO:n ratkaisussa KHO 2016:52 kuitenkin perusteltiin hakemuksen tutkimatta jättämistä riidanalaisten sopimusvelvoitteiden luonteen lisäksi sillä, ettei hakemuksessa esitetty vaatimus perustunut julkisoikeudelliseen lainsäädäntöön. KHO:n ratkaisussa on siten annettu merkitystä sopimuksen julkis- tai yksityisoikeudellisen sisällön lisäksi myös sille, perustuuko hakemuksessa esitetty vaatimus julkisoikeudelliseen lainsäädäntöön (hallintolakiin tai maankäyttösopimuksia koskeviin säännöksiin) vai muihin näkökohtiin. Ehdotettu ratkaisu voi sinänsä olla tarkoituksenmukainen, mutta on kyseenalaista, vastaako se nykyistä oikeustilaa ainakaan sellaisena kuin KHO on sitä tulkinut.

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 osuua.

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 arvoinnista 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.

-

Hyvärinen Tiina
Hämeenlinnan hallinto-oikeus