

Asia: VN/30449/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi yhdyskuntakehittämislainsäädännön ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

1 luku Yleiset säännökset

Näkemyksenne luonnoksista yleisiksi säännöksiksi.

Suomen Asianajajat kiittää mahdollisuudesta lausua yhdyskuntakehittämislainsäädännön ja eräistä siihen liittyvistä laeista.

Yhtenä Suomen Asianajajien sääntömääräisenä tehtävänä on seurata oikeuskehitystä maassa ja lausuntoja antamalla sekä aloitteita tekemällä tarjota kokemuksensa yhteiskunnan käytettäväksi. Suomen Asianajajien oikeuspoliittisen työn lähtökohta on oikeusvaltion turvaaminen. Lausunnoissaan Suomen Asianajajat pyrkii painottamaan oikeusvaltioperiaatteen toteutumiseen, oikeusturvaan sekä oikeuden saavutettavuuteen, perus- ja ihmisoikeuksien sekä asianajajakunnan itsenäisyyden ja riippumattomuuden turvaamiseen liittyviä näkökulmia.

Suomen Asianajajat esittää lausuntonaan seuraavaa.

Ympäristöministeriö on laatinut luonnoksen hallituksen esitykseksi, jolla säädettäisiin uusi yhdyskuntakehittämislaki. Esityksen tavoitteena on muun muassa selkeyttää maankäytösopimuksia koskevaa lainsäädäntöä sekä päivittää kunnossapitolainsäädäntö vastaamaan nykyisiä tarpeita. Suomen Asianajajat pitää lakiuudistuksen tavoitteita lähtökohtaisesti kannatettavina ja maankäyttö- ja rakentamislain korvaavan lainsäädäntökokonaisuuden kehittämistä tarpeellisena.

Suomen Asianajajat toteaa, että ehdotettu sääntely on paikoin tulkinnanvaraista ja sisältää oikeusvarmuuteen, ennakoitavuuteen ja yhdenvertaisuuteen liittyviä epäselvyyksiä, joihin Suomen Asianajajat pyytää kiinnittämään huomiota lainsäädännön jatkovalmistelussa

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. Pidätkö 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).

Esitysluonnoksen mukaan kunnalla tulisi olla maapoliittinen ohjelma, jossa määritellään maapolitiikan tavoitteet ja keinot sekä selostetaan keinojen käytön edellytykset ja periaatteet. Kunta voisi kuitenkin valtuuston päätöksellä luopua ohjelman laatimisesta, jos se olisi kunnassa ilmeisen tarpeetonta (HE-luonnos s. 89, 91).

Suomen Asianajajat kiinnittää huomiota siihen, ettei esitys ota kantaa maapoliittisen ohjelman oikeudelliseen velvoittavuuteen. Suomen Asianajajat pitää ongelmallisena, ettei esitysluonnos selkeytä tätä oikeustilaa ja ehdottaa sääntelyn jatkovalmistelussa kiinnittämään huomiota siihen, että sääntelyssä selvennettäisiin kunnan velvollisuutta noudattaa maapoliittista ohjelmaansa muussa päätöksenteossa. Jos maapoliittinen ohjelma veloitetaan laadittavaksi, mutta sen oikeudellinen velvoittavuus jää epäselväksi, vaarana on, että ohjelma tosiasiansa vain muodollistaa nykyisen epäselvän käytännön ilman, että se lisäisi oikeusvarmuutta tai yhdenvertaisuutta. Epäselväksi jää esimerkiksi se, millaisia oikeusvaikutuksia ohjelmalla on tilanteissa, joissa kunta poikkeaa ohjelmasta yksittäistapauksessa.

Muilta osin Suomen Asianajajat pitää esitettyä maapoliittisen ohjelman laatimisvelvoitetta tervetulleena keinona lisätä kunnassa sovellettavien linjausten läpinäkyvyyttä.

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.

Pidätkö tätä oikeana lähtökohtana lainvalmistelussa?

En

Perustelut ja täydennykset:

Kiinteistönomistajan velvollisuus osallistua kunnalle aiheutuviin kustannuksiin

Esityksessä osallistumisvastuu määritellään kiinteistönomistajan velvollisuudeksi osallistua kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin, kun asemakaavasta aiheutuu merkittävää hyötyä. Ensisijainen osallistumisvastuun toteuttamistapa on sopiminen. Jos sopimusta ei synny, kunta voi määrätä kehittämiskorvauksen (HE-luonnos s. 93).

Suomen Asianajajat kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnos kuvaa osallistumisvastuun kiinteistönomistajan velvollisuutena, mutta kehittämiskorvauksen määrääminen on samalla kunnan harkintavallan alainen toimi. Jos kunta ei harkintansa mukaan päättä määrätä kehittämiskorvausta, kiinteistönomistajan velvollisuus jää käytännössä vailla tosiasiallista vaikutusta. Suomen Asianajajat esittää harkittavaksi, voidaanko osallistumisvastuuta tällaisessa tilanteessa tosiasiallisesti pitää lain ehdotetussa sanamuodossa kuvatulla tavalla velvollisuutena, jos sen toteutuminen on viime kädessä kunnan vapaaehtoisen päätöksenteon varassa.

Suomen Asianajajat pitää tätä asetelmaa oikeudellisesti epäjohdonmukaisena ja katsoo, että esitysluonnoksessa olisi syytä selkeämmin ottaa kantaa siihen, että maanomistajan korvausvelvollisuus koskee tilanteita, jolloin kunta määrää maksun.

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)?

Kyllä, mutta sopimusvapautta pitäisi rajoittaa nykyistä enemmän

Perustelut ja täydennykset:

Maankäyttösopimukseen liittyy rakenteellinen jännite, jota ei ole onnistuttu poistamaan vuosikymmenten aikana, ei silloin, kun maankäyttö- ja rakennuslakiin lisättiin sopimuksia koskeva 12 a luku, eikä se esitetyssä muodossa poistu myöskään yhdyskuntakehittämislakiuudistuksenkaan yhteydessä.

Kunnalla on kaavoitusmonopoli eli yksinoikeus laatia ja hyväksyä aluettaan koskevat kaavat, ja tämä valta-asema asettaa yksityisen maanomistajan lähtökohtaisesti epäsymmetriseen neuvotteluasetelmaan. Yleisesti tunnustetaan, että kaavoituksen suunnitteluratkaisu ja rakennusoikeuden määrä eivät saa perustua kunnan saamaan korvaukseen, eli kunta ei saa myydä

rakennusoikeutta rahalla. Toisaalta käytännössä yksityisen maalla kaavoitus ei ehkä lainkaan etene ilman maankäyttösopimusta, joten maanomistajalle tilanne voi näyttäytyä juuri tällaisena.

Esitysluonnoksessa on tunnistettu maankäyttösopimukseen liittyviä ongelmallisia tekijöitä, mutta säädösluonnokset ja niiden perustelut jättävät edelleen maankäyttösopimuksissa vallitsevan sopimisvapauden rajat kovin epäselviksi. Epäselvä sopimisen ala tuo tarpeetonta epävarmuutta sekä kunnille että maanomistajille ja altistaa tehtävät maankäyttösopimukset sekä niihin liittyvän kaavoituksen valituksille. Perusteluissa esiintyvät viittaukset aikaisemman sopimiskäytännön jatkamiseen ovat omiaan hämärtämään sitä, miltä osin käytäntöä on tarkoitus muuttaa. Säädöstekstiin tuotava maininta yhdenvertaisuuden vaatimuksesta ei selvennä asiaa tilanteessa, jossa yhdenvertaisuuden vaatimus sisältyy jo entuudestaan voimassa olevaan lainsäädäntöön.

Säätelyn kokonaisuus, muun muassa osallistumisvastuun käsitteellä operointi, vaikuttaa keinoitekoiselta tavalta jakaa maanomistajalta tosiasiallisesti edellytettävän korvauksen määrä yhtäältä sellaiseen osuuteen, jonka määrä ei saa ylittää yhdyskuntarakentamisen kustannuksina (osallistumisvastuu) ja toisaalta sellaiseen muuhun korvaukseen, jonka maanomistaja suostuu olosuhteissa vapaaehtoisesti maksamaan. Kun otetaan huomioon se aikaisemmin esiin tuotu ongelma, että kaavoituksen eteneminen on usein käytännössä riippuvainen maankäyttösopimuksen syntymisestä, saattaa maanomistajan vapaaehtoisuus rajoittua ota tai jätä -valintaan. Tämä käytännössä tekee kehittämiskorvauksen määräämistä koskevien säännösten soveltamisalasta kapean, kun useimmiten kiinteistönomistajan ”osallistumisvastuu” toteutuu rajoittamattomana maankäyttömaksuna eikä kehittämiskorvauksena.

Suomen Asianajajat katsoo, että mikäli maankäyttösopimukseen perustuvaa järjestelmää halutaan jatkaa, tulisi sopimisen rajoja säännellä tarkemmin. Erityisesti tämä koskee maankäyttökorvauksen ylärajaa ja myös maankäyttökorvauksen määrän tiukempaa sitomista todellisiin kustannuksiin.

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?

Kyllä, mutta muutettuna

Perustelut ja täydennykset:

Maanomistajan korvausvelvoite rakentamislain 57 §:n mukaisen poikkeamisluvan ja 43 a §:n mukaisen puhtaan siirtymän sijoittamisluvan yhteydessä

Esitysluonnoksessa esitetään, että kehittämiskorvaukseen liittyvää sääntelyä sovellettaisiin rajoitetusti myös rakentamislain poikkeamisluvan (57 §) ja puhtaan siirtymän sijoittamisluvan (43 a §) yhteydessä. Osallistumisvelvollisuuden edellytyksenä olisi, että luvan myöntämisestä aiheutuu

kiinteistönomistajalle asemakaavoituksessa tarkoitettuun hyötyyn rinnastettavaa merkittävää hyötyä.

Esityksessä todetaan, että sopiminen olisi tällöin mahdollista ainoastaan kustannuksista. Kunta ja hankkeen toteuttaja voisivat siten tehdä sopimuksen vain yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin osallistumisesta, eikä sopimus voisi sisältää laajempia maankäyttösopimusehtoja (HE-luonnos s. 103).

Suomen Asianajajat kiinnittää huomiota siihen, että rajoitus "ainoastaan kustannuksista sopimiseen" jää esitysluonnoksessa sisällöltään epätasälliseksi. Esitys ei ota riittävän selkeästi kantaa siihen, mitä "kustannuksista sopimisella" tarkoitetaan suhteessa maankäyttösopimuksen laajempaan soveltamisalaan (HE-luonnos s. 103).

Suomen Asianajajat pitää tätä epätasällisyyttä ongelmallisena oikeusvarmuuden kannalta sekä hankkeen toteuttajan että kunnan näkökulmasta. Sopimisen sisältöä koskeva rajoitus jättää tilaa erimielisyyksille siitä, onko yksittäinen sopimusehto sallittu "kustannuksista sopiminen" vai kielletty "laajempi ehto". Suomen Asianajajat esittää harkittavaksi, että jatkovalmistelussa täsmennetään myös ehdotetun lain 17 §:ssä, mistä kustannuksista voidaan tässä yhteydessä sopia tai mitä kustannuksia kunta voi tässä yhteydessä periä, esimerkiksi viittaamalla edellä mainitun luvan perusteella toteutettavan hankkeen kunnalle aiheuttamiin yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin. Tämä selventäisi myös säännöksen soveltamisalaa.

Suomen Asianajajat kiinnittää huomiota myös siihen, että säännökseen, joka koskee poikkeamisluvan yhteydessä määrättävää kehittämiskorvausta, ei sisälly määräystä siitä, että korvausten yhteenlaskettu määrä voi olla enintään kyseistä kaava-aluetta palvelevan yhdyskuntarakentamisen kustannusten kokonaismäärän suuruinen. Tämä on epä johdonmukaista, kun kehittämiskorvausta muutoin perustellaan sillä, että poikkeamispäätös rinnastuu kaavoitukseen. Kunnan ei tulisi voida periä tai sopia sellaisten kustannusten korvaamisesta, mitä kunnalle ei ole tosiasiallisesti aiheutunut.

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

Yhdyskuntarakentamisen kustannusten laskentapohja

Esitysluonnoksen 11 §:n 1 momentin mukaan kaava-aluetta palvelevan yhdyskuntarakentamisen kustannuksina voitaisiin ottaa huomioon kunnalle aiheutuvat sekä kaava-alueella että sen ulkopuolella sijaitsevien, kaava-aluetta merkittävässä määrin palvelevien katujen, puistojen ja muiden yleisten alueiden hankinta-, suunnittelu- ja rakentamiskustannukset. Kustannuksiin lukeutuisivat myös joukkoliikennejärjestelyt sekä kuntien maksamat osuudet valtion toteuttamista liikenneväylyistä siltä osin kuin ne palvelevat kaava-aluetta (HE-luonnos s. 94–95).

Suomen Asianajat kiinnittää huomiota siihen, että kaava-alueen ulkopuolisten kustannusten sisällyttäminen laskentapohjaan on ehdotetulla muotoilulla tulkinnanvaraista ja soveltamisalaltaan potentiaalisesti liian laaja. Ilmaisuuksien "merkittävässä määrin palvelevien" on oikeudellisena kriteerinä epätasallinen, eikä esitysluonnos tarjoa riittäviä arviointiperusteita sen selvittämiseksi, milloin kynnys ylittyy. Lisäksi kustannusten tulisi joka tapauksessa olla kohtuullisia kaavasta saatuun hyötyyn nähden, eikä maanomistajalta perittäviin kustannuksiin tulisi voida sisällyttää laajasti kunnan kustannuksia, jotka eivät riittävän selvästi linkity asemakaavan toteuttamiseen. Kuten esityksessäkin todetaan, laajoja alueita palvelevien rakenteiden kustannusten kohdentaminen on joka tapauksessa hankalaa, vaikka säännös mahdollistaisi niiden huomioimisen (HE-luonnos s. 95).

Suomen Asianajat esittää, että jatkovalmistelussa täsmennetään, millä edellytyksillä ja millä kriteerein kaava-alueen ulkopuolisia kustannuksia voidaan sisällyttää laskentapohjaan.

Yhdyskuntarakentamisen kustannusten yksilöintivelvoite

Esitysluonnoksen 11 §:n 4 momentissa ehdotetaan kunnalle velvollisuutta yksilöidä kaava-alueella palvelevan yhdyskuntarakentamisen kustannukset ja niiden laskentatapa sekä maankäytösopimusta että kehittämiskorvauspäätöstä valmisteltaessa. Velvoitteen tarkoituksena on, että kunta toisi asianosaisille esiin yksittäisessä tapauksessa kustannusten muodostumisen ja niiden taustalla olevat yhdyskuntarakentamisen toimenpiteet (HE-luonnos s. 98).

Suomen Asianajat pitää yksilöintivelvoitetta sinänsä tarpeellisenä ja kannatettavana avoimuuden ja läpinäkyvyyden näkökulmasta. Velvoite vahvistaa maanomistajan asemaa korvaustilanteissa, ja vastaa osin hallintolain hyvän hallinnon vaatimukseen (HE-luonnos s. 54, 72).

Suomen Asianajat kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että esitysluonnos ei ota riittävästi kantaa siihen, millä tarkkuudella kustannukset on yksilöitävä täyttääkseen säännöksen vaatimukset. Suomen Asianajat esittää harkittavaksi, että jatkovalmistelussa täsmennettäisiin yksilöintivelvoitteen sisältöä ja tasoa. Riittävän täsmällinen sääntely vahvistaa sekä maanomistajien oikeusturvaa että kuntien toiminnan ennakoitavuutta ja yhdenvertaisuutta.

Yhdyskuntarakentamisen kustannusten ajallinen ulottuvuus

Lakiehdotuksessa ehdotetaan, että kustannuksia, jotka ovat syntyneet yli 15 vuotta ennen osallistumisvastuun perusteena olevan asemakaavan hyväksymistä, ei saa ottaa huomioon, ellei kunta osoita tähän erityistä syytä (HE-luonnos s. 97).

Suomen Asianajat kiinnittää huomiota siihen, että 15 vuotta on tässä yhteydessä poikkeuksellisen pitkä ja voi johtaa käytännössä hankaliin soveltamistilanteisiin. Suomen Asianajat esittää harkittavaksi, voidaanko sellaiset kustannukset, jotka ovat syntyneet yli vuosikymmenen ennen asemakaavan hyväksymistä, pitää kyseisestä asemakaavasta johtuviksi kustannuksiksi. Suomen Asianajat esittää harkittavaksi, että 15 vuoden määräaika lyhennettäisiin.

4 Luku Kehittämialue

Näkemyksenne kehittämialuetta koskevista 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).

Maankäyttösopimuksia koskeva riitojen ratkaisu

Esityksen mukaan toimivaltasäännös maankäyttösopimusriidoissa jakautuisi siten, että julkisoikeudellista sopimussisältöä koskeva riita kuuluisi hallintotuomioistuimelle ja yksityisoikeudellista sisältöä koskeva riita yleiselle tuomioistuimelle (HE-luonnos s. 50). Suomen Asianajajat pitää maankäyttösopimusta koskevien riitojen ratkaisua koskevan sääntelyn ehdottamista lähtökohtaisesti myönteisenä. Suomen Asianajajat esittää kuitenkin harkittavaksi jatkovalmistelussa, että samaa maankäyttösopimusta koskevat riidat voitaisiin ratkaista yhdessä menettelyssä, vaikka riitaan liittyisi sekä julkisoikeudellisia että yksityisoikeudellisia elementtejä. Mikäli riidan aihe koskee selkeästi vain yhtä kysymystä, joka on sisällöltään joko julkis- tai yksityisoikeudellinen, Suomen Asianajajat kannustaa ratkaisemaan riidan siinä tuomioistuimessa, jonka erityisasiantuntemukseen asia liittyy. Suomen Asianajajat kuitenkin kehottaa varovaisuuteen sellaisen sääntelyn osalta, joka voi johtaa tuomioistuinten työmäärien lisääntymiseen. Tilanteissa, joissa samaa sopimusta koskee samanaikaisesti usea erimielisyys, riidan kokonaisuuden tehokkaimman ratkaisun kannalta olisi suositeltavaa, että kokonaisuus ratkaistaan kerran yhdessä tuomioistuimessa.

Suomen Asianajajat kehottaakin jatkovalmistelussa harkitsemaan mahdollisuutta yhdistää sekä julkis- että yksityisoikeudelliset riidan aiheet yhdeksi menettelyksi, mikäli niillä on ajallinen yhteys.

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 osuvaa.

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.

-

Enne Heidi
Suomen Asianajajat