KORKEIN HALLINTO-OIKEUS
HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLEN

OTT, oikeusneuvos Kari Kuusiniemi
13.1.2017

Eduskunnan ympäristövaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI MAANKÄYTTÖ- JA RAKENNUSLAIN MUUTTAMISESTA

Ympäristövaliokunta on kutsunut korkeimman hallinto-oikeuden edustajan kuultavaksi hallituksen esityksestä laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta (HE 251/2016 vp). Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan:

Uudistuksen keskeinen sisältö

Ehdotetut maankäyttö- ja rakennuslain muutokset koskevat muun muassa hajarakentamisen helpottamista ja asemakaavoituksen joustavoittamista, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten roolia kuntien alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksessa sekä vähittäiskaupan suuryksikön sijainnin ohjausta ja pinta-alarajan nostoa.

Yleiskaavan käyttö rakennusluvan perusteena

Esityksessä ehdotetaan yleiskaavan käytön laajentamista rakennusluvan perusteena. Yleiskaavaa olisi jatkossa mahdollista käyttää rakennusluvan perusteena myös sellaisilla alueilla, joilla on merkittävää rakentamispainetta. Esityksessä ehdotetaan myös yleiskaavan asemakaavoitukseen kohdistuvan ohjausvaikutuksen väljentämistä ja joustavoittamista tilanteessa, jossa yleiskaava on ilmeisen vanhentunut.

Maankäyttö- ja rakennuslain kaavajärjestelmää kehitettäessä keskeinen tavoite oli eri kaavamuotojen tehtävien ja keskinäisten suhteiden määrittely niin, että kullakin kaavamuodolla on oma, selkeä roolinsa suunnittelujärjestelmän kokonaisuuden osana (HE 101/1998 vp, s. 37-38). Tässä suunnittelujärjestelmässä yleiskaava keskittyy koko kunnan tai sen laajan osa-alueen maankäytön ratkaisemiseen ja asemakaava taas lähiympäristön suunnitteluun ja rakennushankkeiden kaavalliseen ohjaukseen. Yleiskaavan käyttöä rakennusluvan myöntämisen perusteena ei ole aiemmissa selvityksissä pidetty perusteltuna alueilla, joilla on ilmeistä rakennuspainetta (mm. Maankäyttö- ja rakennuslain vuoden 2013 toimivuusarvioinnin loppuraportti, Suomen Ympäristö 1/2014, s. 34-35). Rajoituksilla on pyritty turvaamaan se, ettei yleiskaavaa käytetä suoraan rakennusluvan myöntämisen välineenä alueilla, joilla rakentamisen määrä ja tehokkuus edellyttävät maankäytön yksityiskohtaista suunnittelua.

Uudistuksia tehtäessä tulee kiinnittää huomiota kaavamuotojen keskinäisen suhteen selkeyteen sekä siihen, että edellytykset yleiskaavan käytölle rakennusluvan perusteena on täsmällisesti määritelty.

Myös yleiskaavan asemakaavoitukseen kohdistuvan ohjausvaikutuksen väljentäminen ja joustavoittaminen tilanteessa, jossa yleiskaava on ilmeisen vanhentunut, merkitsee poikkeamista maankäyttö- ja rakennuslain systematiikasta. Poikkeuksia koskevien säännösten olisi ainakin oltava sisällöltään yksiselitteisiä ja täsmällisiä, mitä vaatimusta lukuisia joustavia oikeuskäsitteitä ja rinnakkaisia tunnusmerkistöjä sisältävä ehdotettu 42 §:n 4 momentti ei hyvin täytä. Kuten esityksessäkin (s. 31) todetaan, muutokseen liittyvät tulkinnat saattavat lisätä asemakaavoihin kohdistuvien valitusten määrää.

Rakennusjärjestyksen määräys vapaa-ajanasunnon käyttötarkoituksen muuttamisesta

Esityksessä maankäyttö- ja rakennuslakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 129 a §, jonka mukaan kunta voisi rakennusjärjestyksessä osoittaa alueet, joilla vapaa-ajanasunnon muuttaminen pysyvään asuinkäyttöön ei edellyttäisi poikkeamispäätöstä tai suunnittelutarveratkaisua.

Vapaa-ajanasuntojen muuttaminen laajamittaisesti pysyvään asuinkäyttöön vaikuttaa merkittävästi kuntien maankäyttöön ja sillä on vaikutuksia myös muun ohella kunnallisten palvelujen järjestämisvelvollisuuteen. Kuntien maankäytön on perustuttava riittävään suunnitteluun, vuorovaikutukseen ja vaikutusten arviointiin. Näin ollen kaavoitusta on pidettävä ensisijaisena keinona sellaisten alueiden osoittamiseen, joilla vapaa-ajan asuntojen muuttaminen pysyvään asuinkäyttöön sallitaan.

ELY-keskuksen valvontatehtävien ja valitusoikeuden rajaaminen

Esityksessä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten valvontatehtävää ehdotetaan rajattavaksi siten, että ELY-keskukset valvoisivat jatkossa kuntien alueidenkäyttöä ja rakentamista vain siltä osin kuin ratkaisuilla on valtakunnallisia tai merkittäviä maakunnallisia vaikutuksia. ELY-keskusten valitusoikeus ehdotetaan rajattavaksi niiden toimialaa koskeviin asioihin kaavojen ja rakennusjärjestysten, suunnittelutarveratkaisujen ja poikkeamispäätösten osalta. Purkamisluvissa valitusoikeus koskisi valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittäviä rakennuksia, ja maisematyölupia koskeva valitusoikeus poistettaisiin.

ELY-keskusten valitusoikeuden rajoittaminen heikentäisi mahdollisuuksia varmistaa myös tulevaisuudessa, että lakia sovelletaan kunnissa yhdenmukaisesti. Kuten hallituksen esityksen yleisperustelujen kohdassa 2.3 esitetystä nykytilanteen arvioinnista ilmenee, ELY-keskuksen tekemien valitusten määrä on pysynyt maltillisena koko maankäyttö- ja rakennuslain voimassaoloajan. Valitukset ovat perustuneet pääosin asiantuntevaan harkintaan ja ne ovat menestyneet tuomioistuimissa hyvin. Lisäksi on yleisesti todettava, että viranomaisten valitusoikeus kuuluu hallintoprosessin keskeisiin perusrakenteisiin ja se turvaa erisuuntaisten yhteiskunnallisten intressien toteutumisen.

Esityksen mukaan maankäyttö- ja rakennuslain 193 §:stä poistettaisiin 7 kohta, jossa nykyisin säädetään valitusoikeus ELY-keskukselle pykälässä tarkoitetuista päätöksistä. Pykälän yksityiskohtaisten perustelujen (s. 48) mukaan ”elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen rajoittamaton valitusoikeus poistuisi ja valitusoikeus rajattaisiin ainoastaan sen toimialaan kuuluviin asioihin.” Perustelusta saa sen vaikutelman, että ELY-keskukset nykytilanteessa voisivat käyttää valitusoikeuttaan toimialaansa kuulumattomissa asioissa. Tarkoitus kuitenkin olisi, että ELY-keskuksella jatkossakin olisi muiden viranomaisten tapaan valitusoikeus toimialaansa kuuluvissa asioissa (uusi 193 §:n 7 kohta), mutta toimiala muiden säännösmuutosten vuoksi olisi nykyistä suppeampi. Kun otetaan huomioon kokemukset elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten valitusoikeuden

käytöstä maankäyttö- ja rakennuslain voimassaoloajalta, ei voida pitää kannatettavana ehdotettua muutosta, jonka mukaan jäisi tapauskohtaisesti tulkittavaksi ja suorastaan epäselväksi, onko ELY-keskuksella valitusoikeus tietyssä tapauksessa. Onnistuneena ei liioin voida pitää ehdotettua 192 §:n 3 momenttia, jonka mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella olisi valitusoikeus rakennuksen purkamista koskevasta päätöksestä silloin, kun rakennus on valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittävä. Valitusoikeuden olemassaolo siis ratkaistaisiin niin, että ensin tutkittaisiin aineellinen kysymys rakennuksen merkittävyydestä ja se ratkaisisi, tutkitaanko valitus. Tätä ei voida pitää hyvänä lainsäädäntönä.

Mikäli ELY-keskusten valitusoikeutta supistetaan, on erityisesti kiinnitettävä huomiota valitusoikeuden rajauksen selkeyteen ja yksiselitteisyyteen. Epäselvyys valitusoikeuden olemassaolosta johtaa helposti prosessien pitkittymiseen palautuspäätöksineen tilanteissa, joissa esimerkiksi hallinto-oikeudella olisi ollut toinen käsitys valitusoikeudesta kuin korkeimmalla hallinto-oikeudella. Tämä lisää myös työmäärää hallintolainkäytössä.