

Päivämäärä  
Dnro

15.8.2016  
H 256/2016

Ympäristöministeriölle

Viite: Ympäristöministeriön lausuntopyyntö 22.6.2016, Dnro YM019:00/2015

## LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI MAANKÄYTTÖ- JA RAKENUSLAIN MUUTTAMISESTA

Esitysluonnoksessa 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. Korkein hallinto-oikeus esittää pyydettyä lausuntonaan seuraavaa:

### *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 joustavoittamisissa tilanteissa, 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. *Korkein hallinto-oikeus toteaa, että uudistuksia tehtäessä on kiinnitettävä huomiota kaavamuotojen keskinäisten suhteiden 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.*

#### *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 suunnittelu- tarveratkaisua.

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.

#### *Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten valvontatehtävien ja valitusoikeuden rajaaminen*

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

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten valitusoikeuden rajoittaminen heikentäisi mahdollisuuksia varmistaa myös tulevaisuudessa, että lakia sovelletaan kunnissa yhdenmukaisesti. Kuten hallituksen esitysluonnoksen kohdassa 2 esitetystä nykytilannekuvauksesta ilmenee, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tekemien valitusten määrä on pysynyt maltillisena koko maankäyttö- ja rakennuslain voimassaoloajan. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten 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 osana hallinnon lainalaisuusvalvontaa.*

Esitysluonnoksen mukaan maankäyttö- ja rakennuslain 193 §:stä poistettaisiin 7 kohta, jossa nykyisin säädetään valitusoikeus elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle pykälässä tarkoitetuista päätöksistä. Perustelujen (s. 35) mukaan ”elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen rajoittamaton valitusoikeus poistuisi ja valitusoikeus rajattaisiin ainoastaan sen toimialaan kuuluviin asioihin.” Perustelusta saa sen vaikutelman, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset nykytilanteessa voisivat käyttää valitusoikeuttaan toimialaansa kuulumattomissa asioissa. Tarkoitus kuitenkin olisi, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella jatkossakin olisi muiden viranomaisten tapaan valitusoikeus

toimialaansa kuuluu 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, korkein hallinto-oikeus ei pidä kannatettavana ehdotettua muutosta, jonka valossa jäisi tapauskohtaisesti tulkittavaksi ja suorastaan epäselväksi, onko elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella valitusoikeus tietyssä tapauksessa. Korkein hallinto-oikeus ei liioin pidä onnistuneena 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 merkittävydestä ja se ratkaisisi, tutkitaanko valitus. Tätä ei voida pitää hyvänä lainsäädäntönä.

Mikäli elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten 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.

Lausunnon ovat valmistelleet hallintoneuvokset Kari Kuusiniemi ja Hannu Ranta sekä oikeussihteeri Petri Hellstén. Sitä on käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnossa 15.8.2016.

Presidentti



Pekka Vihervuori

Kansliapäällikkö



Päivi Pietarinen