

Eduskunnan ympäristövaliokunnalle

Eduskunnan ympäristövaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä (HE 101/2024 vp) eduskunnalle laiksi rakentamislain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Hallituksen esityksen käsittelyyn on yhdistetty myös lakialoitteet LA 20/2024 vp ja 21/2024 vp.

Rajaan lausuntoni koskemaan vain valitusoikeuksia.

Hallituksen esityksellä muutetaan viranomaisten, yhdistysten ja kuntalaisten valitusoikeuksia jäljempänä esitettävällä tavalla. Muutokset koskevat rakentamislupaa (179 §), puhtaan siirtymän sijoittamislupaa (179 a §), toteuttamislupaa (181 §), purkamislupaa (182 §) ja maisematyölupaa (183 §). Lakialoitteessa muutettavaksi esitetty valitusoikeus koskee poikkeamislupia ja rakentamista suunnittelutarvealueelle (180 §).

179 § Valitusoikeus rakentamisluvasta

Valitusoikeus rakentamisluvasta asemakaava-alueella ja asemakaava-alueen ulkopuolella sijaitsevaan sellaiseen rakennuspaikkaan kohdistuvasta rakentamisluvasta, johon ei sovelleta suunnittelutarvealuetta koskevia säännöksiä, sekä erillisellä päätöksellä ratkaistavasta sijoittamisluvasta näillä alueilla on:

- 1) viereisen tai vastapäätä olevan kiinteistön tai muun alueen omistajalla ja haltijalla;
- 2) sellaisen kiinteistön tai muun alueen omistajalla ja haltijalla, jonka rakentamiseen tai muuhun käyttämiseen päätös voi olennaisesti vaikuttaa;
- 3) sillä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa;
- 4) kunnalla;
- 5) naapurikunnalla, jonka maankäytön suunnitteluun päätös vaikuttaa;
- 6) museoviranomaisella, jos päätös koskee valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittävää suojeltua rakennuskohdetta.

Valitusoikeus on lisäksi toimialueellaan sellaisella rekisteröidyllä yhteisöllä, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun edistäminen, jos rakentamislupa koskee rakennusta hankkeessa, johon sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettua lakia.

Jos rakentamisluvan mukainen rakentaminen merkitsee purkamislupaa edellyttävän valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittävän rakennuksen purkamista, valitusoikeus rakentamisluvasta on myös elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella.

Ensinnä on todettava, että valitusoikeus säilyy erikseen määritellyillä asianosaisilla (1 mom. 1-3 kohdat), mikä perustuslain oikeusturvaa koskevan säännöksen (20 §) mukaan onkin välttämätöntä. Valitusoikeus on myös kunnalla ja naapurikunnalla, jonka maankäytön suunnitteluun päätös vaikuttaa.

Yhdistysten valitusoikeus

Rakentamislaisissa rekisteröidyllä yhteisöllä, jonka toimialaan kuuluu kulttuuriperinnön vaaliminen tai rakennetun ympäristön laatuun vaikuttaminen on valitusoikeus, jos rakentaminen merkitsee purkamislupaa edellyttävän, kaavan tai lain nojalla suojellun tai muun historiallisesti tai rakennustaiteellisesti merkittävän rakennuksen purkamista. Valitusoikeus otettiin tuon sisältöisenä rakentamislakiin, koska rakentamislupaa ja purkamislupaa koskeva sääntely haluttiin yhdenmukaistaa. Oli pidetty ongelmallisena sitä, että maankäyttö- ja rakennuslaissa kunnan jäsenellä ei ole valitusoikeutta rakentamisluvasta, vaikka se tarkoittaisi rakennuksen purkamista, mutta erillisestä purkamisluvasta valitusoikeus on. Tämä oli johtanut siihen, että purkamisen mahdollistavaa rakennuslupaa saatettiin hakea purkamisluvan sijaan myös sellaisissa tilanteissa, joissa ei ole tarkoituskaan rakentaa uutta rakennusta. Koska kunnan jäsenen valitusoikeuden poistamista pidettiin kuitenkin ongelmallisena purkamislupia koskien, muutosta kompensoitiin sillä, että valitusoikeus annettiin tässä mainituille yhdistyksille yhdenmukaisesti sekä rakentamisluvasta että purkamisluvasta (HE 139/2023 vp) . Nyt voimassa olevassa maankäyttö- ja rakennuslaissa yhdistyksillä ei ole laisinkaan valitusoikeutta rakennusluvasta ja muutosta selittää mainittu tilanne.

Lakiehdotuksessa valitusoikeus rajattaisiin toimialallaan sellaisiin yhdistyksiin, joiden tarkoituksena on ympäristön-, terveyden—tai luonnonsuojelun edistäminen ja näilläkin olisi valitusoikeus vain, jos rakentamislupa koskee rakennusta hankkeessa, johon sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenettelyä. Sääntely irtoaa näin edellä mainitusta kehityksestä ja on epäjohdonmukainen, ainakin perustelujen puuttuessa.

Viranomaisten valitusoikeus

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella (ELY-keskus) on rakentamislain mukaan valitusoikeus rakentamisluvasta, jos rakentaminen merkitsee purkamislupaa edellyttävän, kaavan tai lain nojalla suojellun taikka muun historiallisesti tai rakennustaiteellisesti arvokkaan rakennuksen purkamista. Nyt kyseessä olevassa lakiehdotuksessa ELY-keskuksen valitusoikeutta rajataan siten, että se koskee vain valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittävän rakennukseen purkamista. Perusteluissa tässä viitataan palaamiseen maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen tilanteeseen (MRL 192 §). Myös museoviranomaisen valitusoikeus rajoitetaan, vieläpä suppeammaksi kuin ELY-keskuksen valitusoikeus, koska se koskee valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittävää *suojehtua* rakennuskohdetta. Tätäkään rajoitusta ei enemmälti perustella.

Arvio muutoksista

Nähdäkseni on perusteltua, että valitusoikeudet erityyppisissä lupa-asioissa poikkeavat toisistaan. Sitä ilmentää perinteisestikin se, että rakentamislupaa koskevat valitusoikeudet ovat suppeampia kuin kaava-asioissa, suunnittelutarvepäätöksissä ja poikkeamispäätöksissä.

Perusteltua on myös, että kulttuuristen tai historiallisten arvojen varmistaminen otetaan huomioon valitusoikeuksien sääntelyssä, kuten on tehty ELY-keskuksen ja museoviranomaisen valitusoikeuksien määrittelyssä. Valitusoikeuksien rajoittaminen valtakunnallisiin ja maakunnallisiin arvoihin on jäänyt kuitenkin perustelematta. Paikallisten kulttuuri- ja historia-arvojen valvominen jäisi vain kunnalle, joka mahdollisesti voisi valittaa oman kuntansa rakennusvalvontaviranomaisen päätöksestä (eräissä tapauksissa naapurikunnalle) tai vaihtoehtoisesti asianosaisille (kohdat 1-3), jotka tyyppillisesti kuitenkin yleensä valittavat vain omassa intressissään.

Yhdistysten valitusoikeus on tässä yhteydessä epä johdonmukainen edellä kuvatuista sääntelyn historiaan liittyvistä syistä.

179 a § Valitusoikeus puhtaan siirtymän sijoittamislupasta

Valitusoikeus puhtaan siirtymän sijoittamislupasta on:

- 1) viereisen tai vastapäätä olevan kiinteistön tai muun alueen omistajalla ja haltijalla;
- 2) sellaisen kiinteistön tai muun alueen omistajalla ja haltijalla, jonka rakentamiseen tai muuhun käyttämiseen päätös voi olennaisesti vaikuttaa;
- 3) sillä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa;
- 4) kunnalla;
- 5) naapurikunnalla, jonka maankäytön suunnitteluun päätös vaikuttaa;
- 6) elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella;
- 7) muulla kuin 4–6 kohdassa tarkoitettulla viranomaisella toimialaansa kuuluvissa asioissa.

Valitusoikeus on lisäksi toimialueellaan sellaisella rekisteröidyllä yhteisöllä, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun edistäminen.

Puhtaan siirtymän sijoittamislupaa koskevista päätöksistä valitusoikeus on jossain määrin laajempi kuin rakentamisluvista, mikä on perusteltua. Valitusoikeus on perinteisesti rakennuslainsäädännössä määritellyllä tavalla asianosaisilla (1-3 kohdat) ja kunnalla sekä tietyin edellytyksin naapurikunnilla. Valitusoikeus ei kuitenkaan ole yhtä laaja kuin kaavoissa, joissa valitusoikeus on myös kunnan jäsenellä.

Valitusoikeus olisi myös ELY-keskuksella ja lisäksi muulla viranomaisella toimialaansa kuuluvissa asioissa. Tällaisia muita viranomaisia voivat hankkeesta riippuen olla esimerkiksi museoviranomaiset tai liikenneviranomaiset.

Valitusoikeus olisi myös toimialueellaan sellaiselle rekisteröidyllä yhteisöllä, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- ja luonnonsuojelun edistäminen. YVA-direktiivi velvoittaa kaikkia EU-jäsenvaltioita varaamaan YVA-direktiivin soveltamisalassa olevissa päätöksentekomenettelyissä muutoksenhakuoikeuden yleisölle, jota asia koskee ja joiden etua asia riittävästi koskee, perustellaan esityksessä.

Arvio muutoksista

Sijoittamislupa on uusi instrumentti, jolla pykälässä mainittujen hankkeiden osalta voidaan ohittaa kaavoitus. Siinä mm. alueidenkäyttölinen tarkastelu tapahtuu lupamenettelyssä. Hankkeet voivat olla vaikutuksiltaan merkittäviä (43 a §:n 2 momentin kohdat 1-6). Lupamenettelyllä ei kuitenkaan voida ratkaista alueen laajempaa maankäyttöä eikä yhteensovittaa kaavoituksen tapaan erilaisia ristiriitaisia intressejä oikeudellisesti sitovalla tavalla. Kun tätä laaja-alaisempaa intressipunnintaa ei ole tehty eikä varsinkaan voida ratkaista oikeudellisesti sitovalla tavalla, monenlaiset ympäristöön heijastuvat vaikutukset jäävät lupavaiheessa auki ja epämääräisiksi. Tämä vaikuttaa luonnollisesti alueen lähialueen maanomistajien oikeuksiin, mutta myös laajemmin kuntalaisiin. Tästä näkökulmasta valtiusoikeuden määräytyminen 1 momentin 1-6 kohtien mukaan siten, että valittamaan oikeutettuja ovat asianosaiset ja viranomaiset toimialoillaan, on perusteltu.

Kunnan jäsenen valitusoikeuden puuttuminen, kun otetaan huomioon, että lupa voi ohittaa kaavoituksen, on kuitenkin selvästi jännitteinen ja ongelmallinen kunnallisen itsehallinnon kannalta. Kunnan jäsenen valitusoikeutta on pidetty tärkeänä juuri merkittävässä asiassa. Esimerkiksi kun kunnan jäsenen valitusoikeus poistettiin vähäisissä asemakaavamuutoksissa, perustuslakivaliokunta katsoi sen mahdolliseksi nimenomaan vähäisyys- perusteella sekä osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien kuitenkin jäädessä voimaa (PeVL 38/1998 vp s.2/II).

Ehdotuksen 63 a §:ssä säädetään vireilletulosta ilmoittamisesta ja asianosaisten kuulemisesta. Myös kunnan jäsenellä ja osallisella on säännöksen mukaan oikeus esittää mielipiteensä, jos hankkeeseen sovelletaan YVA-menettelyä. Kunnan jäsenen ja muiden osallisten oikeudet osallistua eivät kuitenkaan vastaa kaavoituksessa noudatettavaa menettelyä.

Arvio

Kunnan jäsenen valitusoikeuksien puuttuminen sijoittamislupasäätelystä, jolla kaavoitus ohittaen ja nopeuttamiseen pyrkien ratkaistaan merkittävien hankkeiden sijoittumisia, on ongelmallista kunnallisen itsehallinnon kannalta. Mikäli hanke ratkaistaan kaavoituksella, valitusoikeus on kunnan jäsenellä. Säätely ei ole tältä osin johdonmukaista ja voi siirtää asioiden ratkaisemista kaavoituksen puolelta lupamenettelyyn, silloinkin kun kaavan laatiminen olisi järkevämpää maankäytöllisten intressien punninnan ratkaisemiseksi oikeudellisesti sitovalla tavalla.

181 § Valitusoikeus toteuttamisluvasta

Valitusoikeus erillisellä päätöksellä ratkaistavasta toteuttamisluvasta on:

- 1) viereisen tai vastapäätä olevan kiinteistön tai muun alueen omistajalla ja haltijalla;
- 2) sellaisen kiinteistön tai muun alueen omistajalla ja haltijalla, jonka rakentamiseen tai muuhun käyttämiseen päätös voi olennaisesti vaikuttaa;
- 3) sillä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa;
- 4) kunnalla;
- 5) museoviranomaisella, jos päätös koskee valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittävää suojeltua rakennuskohdetta.

Valitusoikeus pysyy entisellään pykälässä eriteltyjen asianosaisten ja kunnan osalta. Museoviraston valitusoikeutta rajoitetaan valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittäviin suojeltuihin rakennuksiin. Tältä osin muutos on samansuuntainen rakentamislupa- sisältyvien rajoitusten kanssa. Valitusoikeutta on siis rajoitettu koskemaan vain valtakunnallisia ja maakunnallisia kohteita. Paikallisesti tärkeät, lain tai kaavan nojalla suojellut rakennuskohteet jäävät lain ulkopuolelle.

182 § Valitusoikeus purkamisluvasta

Valitusoikeus purkamisluvasta on:

- 1) viereisen tai vastapäätä olevan kiinteistön tai muun alueen omistajalla ja haltijalla;
- 2) sellaisen kiinteistön tai muun alueen omistajalla ja haltijalla, jonka rakentamiseen tai muuhun käyttämiseen päätös voi olennaisesti vaikuttaa;
- 3) sillä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa;
- 4) kunnalla.

Valitusoikeus rakennuksen purkamista koskevasta päätöksestä on myös elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella sekä museoviranomaisella, jos rakennus on valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittävä.

Valitusoikeus on määritelty asianosaisille (1-3 kohdat) , kunnalle ja viranomaisista ELY-keskukselle sekä museoviranomaiselle, jos rakennus on valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittävä. Näin ollen valitusoikeus kaventaa näiden viranomaisten valitusoikeuden rakentamislakiin verrattuna siten, että se koskee vain valtakunnallisesti ja maakunnallisesti merkittäviä rakennushankkeita. Tässä palataan maankäyttö- ja rakennuslain aikaiseen tilanteeseen, mutta muutosta ei perustella.

Sen lisäksi valitusoikeus poistetaan yhdistyksiltä, kun se rakentamislaisissa kuului sellaisille rekisteröidyille yhteisöille, joiden toimialaan kuuluu kulttuuriperinnön vaaliminen ja rakennetun ympäristön laatuun vaikuttaminen. Kuten aiemmin rakentamislupaa koskevassa kohdassa olen todennut, yhdistysten valitusoikeus otettiin rakentamislakiin kompensoimaan kunnan jäsenen valitusoikeuden poistamista.

Arvio muutoksista

Purkamislupaa koskevien valitusoikeuksien rajaamista on pidettävä merkittävänä. Lakiehdotuksessa valitusoikeutta ei anneta kunnan jäsenille eikä yhdistyksille, vaikka rakentamislakia säädettäessä kunnan jäsenen valitusoikeuden poistaminen edellytti valitusoikeuden antamista yhdistyksille. Kun lisäksi viranomaisten valitusoikeudet rajataan valtakunnallisiin ja maakunnallisiin arvokkaisiin kohteisiin, voidaan laissa säädettyjen arvojen valvontaoikeuksia pitää heikkona ja tällä on merkitystä hallinnon lainalaisuuden toteutumiseen.

Paikallisesti arvokkaiden rakennusten purkamisesta voisi valittaa vain kohdealueen kunta, joka siten valittaisi oman kuntansa rakennusvalvontaviranomaisen päätöksestä. Asianosaiset voivat myös valitusperusteina käyttää näitä arvoja, joskin asianosaiset valittavat tyypillisesti omassa intressissään eikä yleisten intressien valvontaa voi jättää vain asianosaisille.

183 § Valitusoikeus maisematyöluvasta

Valitusoikeus maisematyöluvasta on:

- 1) sillä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa;
- 2) kunnan jäsenellä;
- 3) kunnalla;
- 4) naapurikunnalla, jonka alueidenkäytön suunnitteluun päätös vaikuttaa;
- 5) muulla viranomaisella toimialaansa kuuluvissa asioissa.

Jos maisematyöluvalla toteutetaan lainvoimaista asema- tai yleiskaavaa, valitusoikeus maisematyöluvasta on:

- 1) viereisen tai vastapäätä olevan kiinteistön tai muun alueen omistajalla ja haltijalla;
- 2) sillä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa.

Lakiin ehdotetaan otettavaksi uusi 2 momentti, joka koskee lainvoimaisen asemakaavan tai yleiskaavan toteuttamista. Tällöin valitusoikeus olisi vain viereisen tai vastapäätä olevan kiinteistön tai muun alueen omistajalla ja haltijalla ja sillä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa.

Arvio muutoksista

Muutos tarkoittaisi sitä, että valitusoikeus rajautuu 2 momentin tapauksissa merkittävästi. Näissä tilanteissa kunnan jäsenellä ei olisi lainkaan valitusoikeutta eikä myöskään viranomaisella toimialueellaan. Tarkoituksena lienee sujuvoittamistavoitteen mukaan edellyttää, että valitus tehdään jo kaavoitusprosessissa eikä ns. samasta asiasta voisi valittaa toista kertaa. Tällainen perustelu on sinänsä hyväksyttävä.

Kun säännöksen tavoitteita ja perusteluja ei ole avattu, on vaikea ymmärtää säännöksen logiikkaa. Mikä on 2 momentin suhde maisematyölupaa koskevan 53 §:n 2 momenttiin, jossa säädetään, ettei lupaa ylipäänsä tarvita, kun kysymys on yleis- tai asemakaavan toteuttamiseksi tarpeellisten töiden suorittamisesta. Jos näissä tarkoitetaan samaa asiaa, ei liene mahdollista säätää valitusoikeudesta.

Muutenkaan aina ei ole selvää, milloin kysymys on asemakaavan tai yleiskaavan toteuttamisesta. Tulkintaa jouduttaneen hakemaan paitsi asemakaavasta/yleiskaavasta ja niiden määräyksistä myös toimenpiteen luonteesta ja maisematyölupaa koskevista edellytyksistä käsin. Valitusoikeuden ei tulisi olla näin suuressa määrin tulkinnalle avoin.

Lain muutoksen tavoitteen ollessa valitusoikeuksien selkeyttäminen, sääntely ei tätä toteuta.

VALITUSOIKEUTTA KOSKEVA LAKIALOITE 21/2024

Hallituksen esitykseen 101/2024 ei sisälly muutoksia lain 180 §:ään, joka koskee valitusoikeuksia poikkeamisluvasta ja suunnittelutarvealueelle rakentamisesta. Nykymuodossaan rakentamislain 180 § kuuluu seuraavasti.

180 § Valitusoikeus poikkeamisluvasta sekä rakentamisluvasta suunnittelutarvealueelle sijoittuvan rakennuspaikan osalta

Valitusoikeus poikkeamisluvasta sekä rakentamisluvasta, johon sovelletaan suunnittelutarvealuetta koskevia säännöksiä, on:

- 1) viereisen tai vastapäätä olevan kiinteistön tai muun alueen omistajalla ja haltijalla;
- 2) sellaisen kiinteistön tai muun alueen omistajalla ja haltijalla, jonka rakentamiseen tai muuhun käyttämiseen päätös voi olennaisesti vaikuttaa;
- 3) sillä, jonka asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin hanke voi huomattavasti vaikuttaa;
- 4) sillä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa;
- 5) kunnalla;
- 6) naapurikunnalla, jonka maankäytön suunnitteluun päätös vaikuttaa;

- 7) *toimialueellaan sellaisella rekisteröidyllä yhteisöllä, jonka toimialaan kuuluu luonnon- tai ympäristönsuojelun edistäminen tai kulttuuriperinnön vaaliminen taikka elinympäristön laatuun muutoin vaikuttaminen;*
- 8) muulla viranomaisella toimialaansa kuuluvissa asioissa.

Lakialoitteessa (LA 21/2024 vp) esitetään rakentamislain 180 §:n muuttamista siten, että kohdassa 7 mainittujen yhdistysten valitusoikeutta koskeva kohta poistettaisiin ja korvattaisiin uudella 2 momentilla, jonka mukaan yhdistyksen valitusoikeus koskisi vain hankkeita, joihin sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenettelyä. Yhdistyksellä tässä tarkoitettaneen edellä 7 kohdassa määriteltyä yhdistystä.

Lakialoitteen tarkoituksena on sujuvoittaa erityisesti pientalojen rakentamista. Valitusten sanotaan aiheuttaneen kohtuutonta haittaa ja viivästyistä hankkeiden asianosaisille. Aloitteiden tekijöiden mukaan valitukset ovat usein kohdistuneet pientalohankkeisiin ja siten, että valitusperusteet ovat yhdyskuntasuunnitteluun kytkeytyviä.

Arvio muutoksista

Uusi rakentamislaki muuttaa olennaisella tavalla perinteisen maankäytön suunnittelujärjestelmän systematiikkaa rakennuslain ja maankäyttö- ja rakennuslain ajoista saakka lieventäen merkittävästi suunnitteluvaihtoehtoja suunnittelutarvetta koskevassa sääntelyssä (Ks. Heinilä Lakimies 6/2024 s. 769-776). Kun suunnitteluvaihtoehto kevenee, mm. lievealueiden rakentaminen helpottuu ja luvan myöntämisen edellytysten täyttymisen valvonta on entistä tärkeämpää järjestelmän systematiikan ja lainalaisuuden vuoksi. Suunnittelutarvealueelle rakentamisen tärkeä luvanmyöntämisedellytys on mm. se, ettei rakentaminen johda vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai aiheuta sellaisia merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia, jotka edellyttäisivät asemakaavan laatimista.

Viranomaisten valitusoikeus on tässä kohdassa paikallaan, mutta myös mainituilla yhdistyksillä on niiden rinnalla tärkeä asema, eikä yhdistysten valitusoikeuden rajoittaminen vain niihin hankkeisiin, joissa sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenettelyä, ole perusteltu. Muutos vaatisi vähintäänkin tarkempaa selvittämistä. Erityisesti suunnittelutarvealueilla mainituilla yhdistyksillä voi olla luonnon-, ympäristön- tai kulttuuriympäristön kannalta tietoa, joka ei ole viranomaisten käytettävissä, mutta mikä tulisi päätöksenteossa ottaa huomioon. Perusteltua olisi myös odottaa kokemuksia suunnittelutarvealuetta koskevan sääntelyn toiminnasta ennen tämänkaltaista muutosta.

Muutosehdotus koskee myös poikkeamispäätöksiä, joista säädetään rakentamislain 57 §: ässä. Sen mukaan erityisestä syystä kunta voi myöntää luvan poiketa alueidenkäyttölaissa säädetystä tai sen nojalla annetusta ja rakentamislainsäädäntystä tai sen nojalla annetusta säännöksestä, määräyksestä, kiellosta tai muusta rajoituksesta eli varsinkin moninaisista asiakokonaisuuksista. Säännöksessä on ehdottomia luvan myöntämiskieltoja, kuten ”vaikeuttaa luonnonsuojelun tavoitteiden saavuttamista” tai ”johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai muutoin aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia”. Kun tämä moninaisuus ja kytkeytyminen ympäristöjärjestöjen toimialoihin otetaan huomioon, valitusoikeuden rajausta ei tule tehdä näiltäkään osin ilman yksityiskohtaisempaa selvittämistä ja tarkempia perusteluja.

Yhteenveto arvioista

Edellä on avattu jokainen valitusoikeutta koskeva säännös ja selvennetty muutosta. Jokaisen valitusoikeutta koskevan säännöksen kohdalla on lopuksi arvioitu ehdotettuja muutoksia.

Kootusti voi todeta, että valitusoikeuden sääntelyssä poistetaan eräiltä osin kunnan jäsenen valitusoikeus tai se puuttuu sieltä, mihin se luontevasti kuuluisi, kavennetaan viranomaisten valitusoikeuksia ja kavennetaan tai poistetaan yhdistysten valitusoikeuksia.

Kaikilta osin muutokset eivät ole johdonmukaisia ja eräin osin valitusoikeuksien muutokset ovat merkittäviä, mikä ao. kohdissa on tuotu esiin.

Tavoitteena on yleisellä tasolla ilmaistu tarve sujuvoittaa menettelyjä, vähentää byrokratiaa ja selkeyttää valitusoikeuksia. Tätä tavoitetta sääntelyehdotukset eivät kaikilta osin toteuta. Yksityiskohtaisia perusteluja ei juuri esitetä.

Valitusoikeuksien kaventaminen liittyy oikeusvaltiollisiin periaatteisiin. Valitusoikeudet turvaavat osaltaan hallinnon lainalaisuutta (PeL 2 §:n 3 momentti) ja takaavat oikeusturvaa (21 §). Yhtäältä on kyse perustuslain (PeL 21 §) ja kansainvälisten sopimusten edellyttämästä oikeusturvasta, varsinkin kun säädellään asianosaisen valitusoikeutta. Viranomaisten valitusoikeus taas on ollut hallintoprosessin perinteisiä rakenteita ja se turvaa hallinnon lainalaisuutta ja eri suuntaisten yleisten ja yksityisten intressien asianmukaista ja lainmukaista punnintaa. Yhdistysten valitusoikeus on kehittynyt perustuslain ja kansainvälisten sopimusten (erityisesti Århusin sopimus) linjaamalla tavalla tukemaan osallistumisoikeuksia. Näistä lähtökohdista valitusoikeuksien muuttaminen tulisi aina perustella hyvin, jotta muutosten oikeusvaltiolliset rajat on mahdollista arvioida.

Viranomaisten valitusoikeus

Tässä esityksessä viranomaisten valitusoikeutta kavennetaan. Muutoksia, joilla nähdäkseni on vaikutusta lainalaisuuden turvaamisessa ovat seuraavat rajoitukset:

-rakentamislupa (179 §) ja purkamislupa (182 §): viranomaisten valitusoikeuden rajoittaminen vain valtakunnallisiin ja maakunnallisiin merkittäviin rakennuksiin, jolloin paikalliset arvot jäävät ilman valvontaa.

Kunnan jäsenen valitusoikeus

Kunnan jäsenen valitusoikeus liittyy kunnalliseen itsehallintoon, minkä vuoksi sen puuttuminen tai poistaminen vaatii erityisiä perusteluja. Tällaisia ei esityksestä juuri löydy.

Kunnallisen itsehallinnon kannalta ja erityisesti kunnan asukkaiden ja kunnan jäsenten osallistumisoikeuksien kannalta seuraavat muutokset ovat ongelmallisia

- Puhtaan siirtymän sijoittamislupa (179 a §), joka ohittaa kaavoituksen, mutta valitusoikeus ei kuulu kunnan jäsenelle.
- Maisematyölupaa koskeva valitusoikeussääntely (183 §) mahdollistaa 1 momentissa kunnan jäsenen valitusoikeuden, mikä on kunnallisen itsehallinnon kannalta tärkeää. Ehdotuksen mukaan 2 momentissa kunnan jäsenellä ei ole valitusoikeutta. Suurin ongelma nähdäkseni on 2 momentin suhde rakentamislain 53 §:ään. Ks. edellä ko. säännöksen arvio.

Yhdistysten valitusoikeus

Yhdistysten valitusoikeutta rajoitetaan tai valitusoikeus poistetaan. Kaventaminen tapahtuu määrittelemällä uudella tavalla yhdistys, jolla valitusoikeus on, tai määrittelemällä hankkeet, joita valitusoikeus koskee vain ympäristövaikutusten arviointimenettelyä edellyttäviksi. Perustelut ovat niukat tai niitä ei ole laisinkaan.

Kun otetaan huomioon perustuslain tavoitteena oleva osallistumisoikeuksien edistämistavoite ja monet osallisuutta koskevat säännökset (PeL 2 § 2 mom., 14 §:n 4 momentti, 20 §) ja vielä kansainvälisten sopimusten, erityisesti Århusin sopimuksen tavoitteet laajahkosta muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ja se, että tiedonsaanti, osallistumisoikeudet ja muutoksenhakuoikeudet liittyvät läheisesti yhteen, valitusoikeuksien mahdollisen rajaamisen ja samalla osallistumisoikeuksien heikentämisen tulisi tapahtua erityistä harkintaa käyttäen ja tarkemmin perustellen.

Yhdistysten valitusoikeus turvaa osaltaan yleisen ympäristöedun lisäksi myös lainalaisuutta.

Valitusoikeuksia koskevat muutokset, jotka näistä lähtökohdista ovat ongelmallisia, ovat seuraavat

- Purkamislupa (182 §): valitusoikeus puuttuu kokonaan
- Lakialoitteen 21/2024 mukainen 180 §:n mukainen sääntely, jossa suunnittelutarvealueita ja poikkeamislupia koskeva yhdistysten valitusoikeus rajoitetaan koskemaan vain hankkeita, joihin sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenettelyä. Tämä vaatii sääntelyalan kohteen yksityiskohtaista selvittämistä.

Hämeenlinnassa 11.11.2024

Eija Mäkinen

julkisoikeuden professori(emerita)

.