

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 38/1998 vp**

**Hallituksen esitys rakennuslainsäädännön
uudistamiseksi**

Ympäristövaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 15 päivänä syyskuuta 1998 lähettäessään hallituksen esityksen rakennuslainsäädännön uudistamiseksi (HE 101/1998 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi ympäristövaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto ympäristövaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Auvo Haapanala ja hallitussihteeri Jyrki Hurmeranta, ympäristöministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori (emeritus) Antero Jyränki
- oikeustieteen lisensiaatti Kalevi Laaksonen
- professori Vesa Majamaa
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori
- oikeustieteen tohtori, dosentti Pekka Vihervuori
- professori Veli-Pekka Viljanen..

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan toteutettavaksi rakennuslainsäädännön kokonaisuudistus. Vuoden 1958 rakennuslaki siihen tehtyine lukuisine muutoksineen korvattaisiin uudella maankäyttö- ja rakennuslailla. Samalla tehtäisiin vähäisempiä muutoksia 23 muuhun lakiin.

Maankäyttö- ja rakennuslaki ja siihen liittyvät lainmuutokset ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1.1.2000.

Esityksen varsin yksityiskohtaisissa sääätämisyjärjestysperusteluissa mainitaan, että lakiehdotusten käsittelyjärjestystä koskevassa arvioinnissa on merkitystä hallitusmuodon säännöksillä ihmisten yhdenvertaisuudesta (5 §), omaisuuden suojasta (12 §) sekä oikeudesta terveelliseen ympäristöön ja oikeudesta vaikuttaa eli-

n ympäristöä koskevaan päätöksentekoon (14 a §). Perustelujen mukaan lähempää säätämisyjärjestystarkastelua vaativat maankäyttö- ja rakennuslakiehdotuksen säännökset suunnittelutarvealueesta (16 §), asemakaavan ajanmukaisuuden arvioinnista (60 ja 61 §), yleiskaavan ja asemakaavan laatimisen aikaisista kielloista (38 ja 53 §), korvattavasta katualueesta (104 §), maan lunastamisesta (96—100 §), lunastus- ja korvausvelvollisuudesta (101 §) sekä kehittämisalueista (15 luku). Sääätämisyjärjestysperusteluissa päädytään siihen, että maankäyttö- ja rakennuslakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Asiaan vaikuttavien uusien hallitusmuodon säännösten vähäisen soveltamiskäytännön vuoksi hallitus on kuitenkin

esittänyt, että ehdotettujen lakien säätämisyjärjestys saatetaan perustuslakivaliokunnan tutkittavaksi.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Hallitusmuodon 14 a §:n merkitys

Hallitusmuodon 14 a §:n 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Pykälän 2 momentin perusteella julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Hallitusmuodon 14 a §:n 1 momentin todettiin asianomaisessa hallituksen esityksessä olevan luonteeltaan lähinnä julistuksenomainen säännös (HE 309/1993 vp, s. 66/I). Tuossa esityksessä myös haluttiin korostaa sitä, että ympäristönsuojelu edellyttää laaja-alaista yhteistyötä eri tahojen kesken. Perustuslakivaliokunta katsoi säännöksen olevan tarkoitettu koskemaan kaikkien vastuuta (PeVM 25/1994 vp, s. 10/I). Tämän taustalla oli valiokunnan mielestä ajatus siitä, että momenttiin liittyy erityisen vahvasti luonnon itseisarvon ja tulevien sukupolvien oikeuksien ulottuvuus. Pykälän 2 momentin katsottiin mainitussa esityksessä (s. 66/II) vaikuttavan ensisijaisesti lainsäätäjän ja muiden norminantajien toimintaan. Säännöksen myös sanottiin (s. 67/I) merkitsevän perustuslaillista toimeksiantoa ympäristölainsäädännön kehittämiseksi siten, että ihmisten vaikutusmahdollisuuksia omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon laajennetaan.

Ehdotettu maankäyttö- ja rakennuslaki on monelta osin merkityksellinen hallitusmuodon 14 a §:n 2 momentissa säädetyn julkisen vallan turvaamisvelvollisuuden kannalta. Laki sääntelisi alueiden käyttöä ja rakentamista, millä on oleellinen merkitys sille, täyttääkö elinympäristö perustuslain vaatimukset. Lakiehdotuksen ta-

voitteet (erityisesti 1, 5 ja 12 §) ovat hyvin linjassa hallitusmuodon sisältämän terveellistä ympäristöä koskevan toimeksiannon kanssa. Hallitusmuodon ilmentämä ympäristönsuojelutavoite tulee selvästi esille myös kaavojen sisältövaatimuksissa (28, 39 ja 54 §).

Erityisesti lakiehdotuksen 6 §, 8 luvun säännökset kaavoitusmenettelystä ja vuorovaikutuksesta sekä 25 luvun muutoksenhakusäännökset liittyvät vaikutusmahdollisuuksiin elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon. Hallitusmuodon tätä koskevan perustuslaillisen toimeksiannon kanssa on linjassa pyrkimys lisätä suunnitteluprosessin avoimuutta ja vuorovaikutteisuutta (HE 101/1998 vp, s. 38 ja 39). Ratkaisevaksi kuitenkin muodostuu, kuinka todellisia yksilön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet ovat käytännössä. On syytä tähdentää sitä, että asianomaisten uusien säännösten toimivuutta seurataan ja tarvittaessa ryhdytään lisätoimiin vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi.

Hallitusmuodon 14 a §:n 2 momentin kannalta on tärkeää, että muutoksenhakuoikeus säilyy ehdotuksen mukaan laajana. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen esityksen perusteluista ilmenevään käsitykseen (HE 101/1998 vp, s. 62), että lain tavoitesäännökset eivät voisi olla yksittäistä kaavaa koskevan päätöksen muutoksenhaun perusteena. Tämän rajauksen ei tarvitse sinänsä olla käytännössä ongelmallinen, koska kaavan sisältövaatimukset voidaan nähdä alueiden käytön suunnittelua koskevien tavoitteiden (5 §) täsmennyksinä ja koska tällaiset sisältövaatimukset voisivat olla pohjana muutoksenhauille kaavan sisällöllisen lainvastaisuuden perusteella. Valiokunta pitää joka tapauksessa periaatteessa kyseenalaisena rajata muutoksenhakuperusteita tähän tapaan pelkästään esityksen perusteluissa.

Valiokunta on aikaisemmin luonnonsuojelulainsäädännön uudistamisen yhteydessä käsitellyt hallitusmuodon 14 a §:n ja 12 §:n omaisuusensuojasäännösten välistä suhdetta. Valiokunta luonnehti (PeVL 21/1996 vp, s. 2/I) niiden suhdetta sellaiseksi, "että ensiksikään 14 a § ei perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita ja että se ei toiseksi muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa maanomistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita. Toisaalta saman perusoikeussäännösten osina niillä kummallakin voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin nyt käsillä olevan kaltaisessa yhteydessä, jossa muun muassa pyritään ihmisen ja luonnon välistä tasapainoa kestävästi edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin."

Omaisuuksensuojan vaikuttavat ehdotukset

Valtiosääntöoikeudellisen arvion lähtökohdat

Omaisuuksensuojaa koskeva hallitusmuodon 12 § on säännöksenä kaksiosainen: 1 momenttiin ("Jokaisen omaisuus on turvattu.") sisältyy omaisuusensuojan yleislauseke, jonka perusteella arvioidaan muun muassa omistajan käyttövapauden erilaisten rajoitusten sallittavuutta, ja 2 momentti ("Omaisuuksensuojan pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla.") koskee pakkolunastustilanteita. Perusoikeus uudistuksen tarkoituksena oli säilyttää omaisuusensuojan aikaisempi tulkintakäytäntö.

Pykälän 2 momenttiin sisältyy pakkolunastustilanteita koskeva yksilöity (kvalifioitu) lakivara, joka sisältää yleisen tarpeen ja täyden korvauksen vaatimukset. Sen sijaan omaisuusensuojan käyttörajoitusten osalta ei ole vastaavanlaista lakivarausta. Tältä osin valtiosääntöoikeudellinen arviointi jää perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten varaan. Niitä valiokunta on käsitellyt kootusti mietinnössään perusoikeus uudistuksesta (PeVM 25/1994 vp, s. 4—5).

Hallitusmuodon 12 §:n eri momenttien väliin suhteeseen liittyy se, että tämä perustuslainkohta ei sanamuotonsa mukaan aseta korvausvaatimusta muihin kuin 2 momentin pakkolunastustilanteisiin. Pykälän 1 momentista ei sen

sijaan johdu vaatimusta korvata omistajalle mitä tahansa käyttörajoitusta.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on täyden korvauksen vaatimus kuitenkin eräitä kertoja ulotettu omaisuusensuojan käyttörajoitustilanteisiin. Tällöin käyttörajoitusta on pidetty niin merkittävänä, että se on tosiasiallisilta vaikutuksiltaan rinnastettu pakkolunastukseen (esim. PeVL 8/1986 vp). Muunlaisissa tilanteissa omaisuusensuojan käyttörajoituksen korvaaminen on valtiosääntöoikeudellisesti luonnehdittavissa yhdeksi sääntelyn sallittavuuden kokonaisarviointiin vaikuttavaksi osatekijäksi, joka otetaan huomioon selvitettyä, meneekö käyttöoikeuden rajoitus omaisuusensuojan kannalta pidemmälle kuin tavallisella lailla on mahdollista säätää.

Maankäyttö- ja rakennuslakiehdotuksessa voidaan erottaa kolmen tyyppisiä säännöksiä, jotka ovat merkittäviä omaisuusensuojan kannalta: säännökset luovutusvelvollisuudesta ja lunastusoikeudesta sekä omaisuusensuojan käyttörajoitusta merkitsevät säännökset. Valtiosääntöoikeudellisessä arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota myös siihen, että lakiehdotuksen yhtenä olennaisena sisältönä on voimassa olevan lain tavoin säätää erilaisista kaavamuodoista ja niiden oikeusvaikutuksista sekä kunnan rakennusjärjestyksestä. Kaikkiin kaavoihin ja rakennusjärjestyksiin voi sisältyä omaisuusensuojan kannalta huomionarvoisia määräyksiä. Tältä osin voidaan taustaksi viitata siihen, että perustuslakivaliokunta on melko äskettäin arvioinut — tekemättä valtiosääntöoikeudellisia huomautuksia — rantojen kaavoitusvelvollisuutta koskevia säännöksiä, jotka nyt asiallisesti ottaen samantyyppisiä ovat lakiehdotuksen 10 luvussa (PeVL 21/1996 vp).

Kaavat ja rakennusjärjestys sääntelykeinoina

Perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta kaavoitusta ja rakennusjärjestystä koskevan sääntelyn tärkeimmät kysymykset koskevat vaatimusta perusoikeusrajoitusten laintasuudesta sekä rajoitusten täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Rajoitusperusteiden hyväksyttävyyden osalta voidaan yleisesti todeta kaa-

voitusinstituution taustalla olevan sellaisia yhdyskuntasuunnitteluun ja myös hallitusmuodon 14 a §:ään liittyviä seikkoja, jotka ilmentävät perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä pidettäviä tärkeitä yhteiskunnallisia intressejä. Lisäksi kaavoihin ja rakennusjärjestyksiin sisältyvät määräykset ovat merkittäviltä osiltaan pikemminkin nykyaikaisessa yhteiskunnassa välttämätöntä omaisuuden käytön sääntelyä kuin sen varsinaista rajoittamista. Ehdotetut säännökset eivät tältä osin ole ongelmallisia myöskään perusoikeusrajoitusten suhteellisuusvaatimuksen kannalta. Suhteellisuusperiaate sitoo myös kaavojen ja rakennusjärjestyksen laadintaa ja sen loukkaaminen voi olla muutoksenhaun peruste. Muutoksenhakumahdollisuus kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymispäätökseen on järjestetty 25 luvussa tavalla, joka on asianmukainen yksilön oikeusturvan kannalta niin hallitusmuodon 12 §:n kuin 16 §:nkin valossa.

Eri kaavojen ja rakennusjärjestyksen sääntelyala ei säädöstekstin perusteella muodostu kovin tarkkarajaiseksi, koska sääntely perustuu kauttaaltaan varsin yleisluonteisiin, usein joustavia ilmaisuja sisältäviin säännöksiin. Ehdotusten arvioinnissa on ilmeisen välttämätöntä ottaa huomioon säänneltävän asian erityisluonne ja siihen kytkeytyvä pitkäaikainen sääntelytraditio, jossa lakia alemmanasteisella sääntelyllä eli kaavojen ja rakennusjärjestysten määräyksillä on perinteisesti ollut huomattava asema. Tämä liittyy yhdyskuntasuunnittelun luonteeseen, jossa on välttämätöntä antaa merkitystä paikallisille oloille. Ehdotusten arvioinnissa ei voi sivuuttaa sitä, että kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymispäätös on saatettavissa riippumattoman tuomioistuimen tutkittavaksi ja että sääntelyssä käytettävien joustavien normien sisältö vaikiintuu viime kädessä oikeuskäytännössä, erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden tulkintakäytännön perusteella. Tällaiset näkökohdat oikeuttavat valiokunnan käsityksen mukaan sen, että kaavoja ja rakennusjärjestyksiä koskevat säännökset laissa jäävät jonkin verran sitä tasoa yleisluonteisemmiksi, jota perusoikeuksia koskevan sääntelyn tarkkuudelta on etenkin perusoikeusuudistuksen jälkeen vaadittu.

Sääntelyn täsmällisyyden arvioimiseksi tulee kiinnittää huomiota ehdotettuihin säännöksiin sallituista kaavamääräyksistä ja rakennusjärjestyksessä annettavista määräyksistä. Kaavamääräysten sisältö on kuvattu asianomaisissa säännöksissä (30, 41 ja 57 §) viittaamalla yleisesti kyseisen kaavan tarkoitukseen ja kaavan sisältövaatimukseen. Valiokunnan käsityksen mukaan tällainen sääntely on hyväksyttävissä täsmällisyysvaatimuksen näkökulmasta. Rakennusjärjestyksessä annettavista määräyksistä on esimerkkiluettelo 14 §:n 3 momentissa. Valiokunta pitää valtiosääntöoikeudellisista syistä asianmukaisena, että tämä luettelo kirjoitetaan sanamuodoltaan periaatteessa tyhjentyväksi (esim.: " ... määräykset voivat koskea voivat koskea (*poist.*) rakennuspaikkaa, ... suunnittelutarvealueen määrittelemistä *sekä muita niihin rinnastettavia paikallisia rakentamista koskevia määräyksiä* .") Tällöin luettelo toimii oikeudellisena arviointipohjana sille, voidaanko jostakin asiasta ylipäätään antaa määräyksiä rakennusjärjestyksessä.

Ranta-asemakaavassa voidaan erityisellä määräyksellä lakiehdotuksen 75 §:n 2 momentin perusteella osoittaa yleisiä tarpeita varten tarvittavien yleisten alueiden toteuttaminen kiinteistönomistajan tehtäväksi. Esityksen perustelujen mukaan tällaisen alueen, kuten yleisen uimarannan tai venevalkaman toteuttaminen kuuluu pääsääntöisesti kunnalle tai valtiolle. Mahdollisuuksiin määrätä alueen toteuttaminen kiinteistönomistajalle vaikuttavat lisäksi 54 §:n yleissäännökset omistajan suojasta kohtuutonta rajoitusta ja häirtää vastaan. Ehdotuksen tarkoituksena on saadun selvityksen mukaan tehdä mahdolliseksi se, että yleisen alueen toteuttamisvastuu voidaan siirtää maanomistajalle tälle kaavasta koituvan hyödyn vastapainona. Valiokunta pitää tarpeellisena tämän kiinteistönomistajan aseman kannalta keskeisen edellytyksen ilmaistamista lakitekstissä.

Kaavoihin liittyvät rakentamiskiellot sekä rakentamis- ja toimenpiderajoitukset

Maankäyttö- ja rakentamislakiehdotukseen sisältyy useita säännöksiä kaavoitukseen kytkey-

tyivistä kielloista ja rajoituksista, jotka ovat valtiösääntöoikeudelliselta luonteeltaan omaisuuden käyttöoikeuden rajoituksia.

Maakuntakaavaan liittyvä rakentamisrajoitus koskee 33 §:n 1 momentin mukaan virkistys- ja suojelualueita sekä teknisen huollon verkostoja tai alueita varten osoitettuja alueita. Rakentamisrajoituksen aluetta voidaan kaavassa erityisellä määräyksellä laajentaa tai supistaa. Rakentamisrajoitus ei 2 momentin perusteella ole ehdoton. Maakunnan liitto voi 3 momentin nojalla päättää kaavan laatimis- ja vahvistamisvaiheessa määräaikaisesta, enintään kaksi vuotta kestävästä rakentamisrajoituksesta. Ministeriö voi erityisestä syystä pidentää tätä aikaa enintään kahdella vuodella.

Kunta voi 38 §:n 1 momentin mukaan päättää yleiskaavan laatimisen tai muuttamisen johdosta alueelle rakennuskiellon ja toimenpiderajoituksen (ks. myös 140 §). Ne ovat 2 momentin nojalla voimassa enintään viisi vuotta, minkä jälkeen aikaa voidaan pidentää kunnan päätöksellä viidellä vuodella ja sen jälkeen alueellisen ympäristökeskuksen päätöksellä vielä viidellä vuodella. Tällaisen rakennuskiellon ja toimenpiderajoituksen enimmäisaika on näin ollen viisitoista vuotta. Säännökset asemakaavan laatimisen ja muuttamisen aikaisesta rakennuskiellosta ja siihen lain perusteella liittyvästä toimenpiderajoituksesta ovat 53 §:n 1 momentissa (ks. myös 140 §). Kunnan päättämä rakennuskielto on voimassa enintään kaksi vuotta, mutta kunta voi pidentää sitä kaksi vuotta kerrallaan. Kaava-alueen laajentamiseksi määrätty rakennuskielto voi kuitenkin kestää enintään kahdeksan vuotta.

Voimassa olevaan yleiskaavaan ja asemakaavaan liittyvistä rakentamis- ja toimenpiderajoituksista säädetään 43 sekä 58 ja 128 §:ssä. Yleiskaavaan kytkeytyvä rakentamisrajoitus on 43 §:n 1 momentin perusteella lähtökohtaisesti ehdollinen. Rajoitusta voidaan kuitenkin tiukentaa kaavamääräyksellä (2 mom.), minkä lisäksi kaavassa on mahdollista määrätä erityinen, enintään viisi vuotta kestävä määräaikainen rakentamisrajoitus (3 mom.). Asemakaavaan liittyy 58 §:n 1 momentin mukaan se rakentamisrajoitus, että rakennusta ei saa rakentaa vastoin ase-

makaavaa. Tällaisella alueella on lisäksi voimassa 128 §:n mukainen toimenpiderajoitus, jonka mukaan maisemaa muuttavaa toimenpidettä ei saa suorittaa ilman lupaa. Asemakaavassa voidaan lisäksi 58 §:n 4 momentin perusteella kieltää enintään kolmen vuoden ajaksi uuden rakennuksen rakentaminen, jos se on tarpeen kaavan toteuttamisen ajoittamiseksi. Kunta saa erityisestä syystä pidentää tätä kieltoaikaa enintään kolme vuotta kerrallaan. Myös asemakaavan ajanmukaisuuden arvioimiseen kytkeytyy 60 ja 61 §:n nojalla rajoituksia.

Tällaisten rajoitusten taustalla on vahva intressi alueiden suunnitelmallisesta rakentamisesta ja käyttämisestä. Tämä intressi on yhteydessä myös hallitusmuodon 14 a §:n säännöksiin. Rajoituksia on pidettävä vakiintuneena osana rakennuslainsäädännössä käytettyä keinovalikoimaa. Rajoitukset vastaavatkin valtaosin nykyistä lainsäädäntöä. Merkittävää on myös se, että omistajan ja oikeudenhaltijan oikeusturva on kaavoituksessa ja kyseisten rajoituspäätösten yhteydessä järjestetty kattavasti lakiehdotuksen 25 luvussa ja rajoituspäätösten laillisuus voidaan saattaa riippumattoman tuomioistuimen tutkittavaksi.

Aineellisen omaisuuden suojan kannalta ovat tärkeitä 101 §:n säännökset lunastus- ja korvausvelvollisuudesta. Ne koskevat pääosin tilanteita, joissa maa on asemakaavassa tai ehdollista rakentamisrajoitusta tiukentavan määräyksen nojalla yleiskaavassa osoitettu käytettäväksi muuhun tarkoitukseen kuin yksityiseen rakennustoimintaan eikä maanomistaja sen vuoksi voi kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla käyttää hyväkseen aluettaan. Tällöin on kunta tai valtio, jos alue on tarkoitettu tai osoitettu sen tarpeisiin, velvollinen lunastamaan alueen tai suorittamaan haitasta korvauksen. Maisematyöluvan epäämiseen liittyvää lunastus- ja korvausvelvollisuutta koskee 140 §. Omaisuuden suojan kannalta on lisäksi merkittävää, että ehdolliseen rakentamisrajoitukseen maakuntakaava- ja yleiskaava-alueella liittyen on lupa rakentamiseen ehdotuksen perusteella (33 §:n 2 mom. ja 43 §:n 1 mom.) kuitenkin myönnettävä, jos luvan epäämisestä aiheutuisi hakijalle huomattavaa hait-

taa, eikä kunta tai muu asianomainen julkisyhteisö lunasta aluetta tai suorita haitasta kohtuullista korvausta.

Ehdotuksen mukaan 101 §:n lunastus- ja korvausvelvollisuussäännökset voivat koskea maa- ja metsätaloutta varten osoitettua aluetta vain, jos asemakaavassa on asetettu erityisiä rajoituksia alueen käytölle. Lunastus- tai korvausvelvollisuuden edellytyksenä on lisäksi se, että maanomistaja ei rajoituksen vuoksi voi käyttää aluetta kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla. Valiokunnan mielestä rajoitusten sisältöä tulee pyrkiä täsmentämään.

Valiokunnan käsityksen mukaan lakiehdotuksen kyseiset säännökset merkitsevät sitä, että kaavoitukseen liittyvät omaisuuden käyttöoikeuden rajoitukset eivät loukkaa omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön. Käytännössä mahdolliset vaarat omaisuudensuojan toteutumiselle voivat valiokunnan mielestä aiheutua lähinnä kieltojen ja rajoitusten pitkästä kestosta. Niiden määräämiskäsitteeseen sisältyy kuitenkin menettelyllinen tae siitä, että niiden ylläpitämisen jatkamisen aiheellisuus joudutaan aina tapausittain erikseen harkitsemaan. Rajoitusten pitkäaikaisuus saattaisi osoittautua merkittäväksi seikaksi myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 1. lisäpöytäkirjan 1 artiklan omaisuudensuojamääräyksiä sovellettaessa. Asia on valtiosääntöoikeudellisesti huomionarvoinen lisäksi hallitusmuodon 16 §:ssä ilmaistun hyvän hallinnon käsitteen kannalta.

Luovutusvelvollisuus

Lakiehdotuksen 93 §:n nojalla siirtyy asemakaava-alueeseen sisältyvä yleisen tien tiealue korvauksetta kunnan omistukseen kaavan tullessa voimaan. Kunta saa lisäksi 94 §:n mukaan omistukseensa kiinteistötoimituksella katualueen silloin, kun asemakaava hyväksytään alueelle ensimmäisen kerran. Lakiehdotuksen 104 §:n perusteella kunta on velvollinen suorittamaan tällaisesta katualueesta korvausta maanomistajalle ainoastaan siltä osin kuin luovutettavan alueen pinta-ala ylittää 20 prosenttia maanomistajan samalla kaava-alueella omistamasta maasta tai on

suurempi sitä rakennusoikeuden määrää, jonka saa rakentaa hänelle jäävälle maalle kyseisellä kaava-alueella.

Tällaista omaisuuden siirtoa maanomistajalta kunnalle on valtiosääntöoikeudellisena kysymyksenä arvioitava hallitusmuodon 12 §:n 2 momentin nojalla. Lakiehdotus poikkeaa tämän perustuslainkohdan mukaisesta täyden korvauksen vaatimuksesta ja on siten aineellisessa ristiriidassa perustuslain kanssa. Olennaisilta osiltaan vastaavat säännökset ilmaisuovutusvelvollisuudesta ovat kuitenkin jo nykyisessä rakennuslaissa. Ne voitiin säätää tavallisessa laissa vuonna 1958 perustuslainsäätämisyjärjestyksessä annetun lain nojalla; laki alueiden luovuttamisesta asemakaavan toteuttamista varten. Esityksen perustelujen mukaan ilmaisuovutusvelvollisuuden säätäminen tavallisella lailla pohjautuu tässäkin tapauksessa samaan valtuuslakiin.

Valtuuslain mukainen mahdollisuus säätää lailla korvaukseton luovutusvelvollisuus koskee liikenteeseen käytettäviä alueita ja kohdistuu asemakaava-alueeseen sisältyvään yleiseen tien ja kaavassa osoitettuun katualueeseen sekä rakennuskaava-alueella kaavassa osoitettuun liikenneväylään. Valiokunnan käsityksen mukaan lakiehdotuksen 93 ja 94 § eroavat valtuuslaista enintään sillä tavoin, että kysymys on valtiosääntöoikeudellisen ns. aukkoteorian valossa sellaisista kokonaisuuden kannalta epäolennaisista lisäyksistä ja muutoksista, joilla ei muuteta toisenlaiseksi valtuuslailla aikanaan perustuslakipoikkeuksena säädetyn kokonaisuuden luonnetta ja asiallista merkitystä. Valtiosääntöoikeudellisesti keskeinen seikka tämän ohella on, että hallitusmuodon 12 §:n 2 momentti on sanamuodoltaan täysin identtinen hallitusmuodon aiemman 6 §:n 3 momentin kanssa, josta vuoden 1958 valtuuslain on katsottava tarkoittavan poikkeusta. Vuoden 1995 perusoikeusuudistus ei siten tässä suhteessa muuttanut oikeustilaa merkittävästi (ks. toisenlaisesta tilanteesta PeVL 31/1998 vp). Näistä syistä valiokunta katsoo, että lakiehdotuksen 93 ja 94 § sekä jälkimmäiseen säännökseen liittyvä 104 § eivät vuoden 1958 valtuuslain takia vaikuta lain säätämisyjärjestykseen.

Samoja säännösehdotuksia on arvioitava myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 1. lisäpöytäkirjan 1 artiklan kannalta. Sen 1 kappaleen mukaan jokaisella luonnollisella tai oikeushenkilöllä on oikeus nauttia rauhassa omaisuudestaan, eikä keneltäkään saa riistää hänen omaisuuttaan paitsi julkisen edun nimissä ja laissa määrättyjen ehtojen sekä kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on tulkintakäytännössään katsonut kansallistamis- ja pakkolunastustilanteissa lähtökohdaksi jonkinlaisen korvauksen maksamisen. Yksityisen omaisuuden korvaukseton ottaminen voi siten tulla kysymykseen vain erittäin poikkeuksellisesti. Ihmisoikeustuomioistuin on pitänyt sinänsä oikeutettuna ottaa korvausta määrättäessä huomioon se hyöty, joka omistajalle aiheutuu hankkeesta (*Katkaridis ym. v. Kreikka ja Tsomtsos ym. v. Kreikka* 15.11.1996).

Omaisuuden siirtyessä korvauksettomasti lakiehdotuksen 93 §:n perusteella voitaneen ihmisoikeussopimuksen kannalta merkitystä antaa sille seikalle, että kiinteistön omistajalle on jo tielainsäädännön nojalla korvattu alueen luovuttaminen käytettäväksi tietarkoituksiin. Ehdotettuun 94 §:ään katualueen luovutuksesta sen sijaan voi kytkeytyä ihmisoikeussopimuksen tulkinnassa sellainen ongelmallinen asetelma, että katualue siirtyy kunnalle vastoin omistajan tahtoa ja että kaavan toteuttaminen aiheuttaisi hänelle poikkeuksellisesti merkittävää haittaa esimerkiksi omaisuuden arvon alenemisena. Eriyistä korvattavaa vahinkoa koskeva 108 § ei toisaalta välttämättä ulotu kaikkiin tässä mielessä merkityksellisiin tilanteisiin. Asia on mahdollista hoitaa esimerkiksi täydentämällä 104 §:ää säännöksin siitä, että maanomistajalle on kuitenkin pykälän 1 momentin estämättä suoritettava kohtuullinen korvaus luovutetusta katualueesta siltä osin kuin luovuttaminen korvauksetta olisi luovutuksesta hänelle aiheutuvat ja kaavan häneen kohdistuvat kokonaisvaikutukset huomioon ottaen ilmeisen kohtuutonta.

Lunastusoikeus

Säännökset lunastusoikeudesta sisältyvät lakiehdotuksen 13 lukuun (96—100 §). Esityksen perustelujen mukaan lunastusperusteiden asiallinen ala on yleensä säilytetty ennallaan.

Ehdotetut säännökset lunastusoikeudesta rakentuvat jossain määrin väljemmän sääntelytekniikan varaan kuin nykyisessä laissa. Säännökset kuitenkin täyttävät hallitusmuodon 12 §:n 2 momentin vaatimuksen lunastamisen toteuttamisesta yleiseen tarpeeseen. Tämän perustuslainkohdan kannalta ei kuitenkaan ole asianmukaista asettaa 100 §:ssä lunastamisen edellytykseksi sitä, että lunastaminen on yleisen tarpeen kannalta "perusteltua". Valiokunnan mielestä tässäkin säännöksessä lunastamisen sallittavuuden tulee välttämättömästi liittyä siihen, että lunastaminen on yleisen tarpeen vaatima toimenpide. Valiokunta huomauttaa yleisesti siitä, että lain lunastussäännöksissä (99 ja 100 §) ei ole aivan asianmukaista pelkäämistään toistaa perustuslaissa säädettyä yleisen tarpeen edellytystä ja näin ikään kuin jättää perustuslain tulkinta tältä osin viranomaisharkinnan varaan. Kyseinen perustuslain edellytys tulisi pyrkiä konkretisoimaan aineellisin säännöksin laissa.

Lunastuskorvauksen määrittämisessä ovat 103 §:n nojalla sovellettavina lunastuslain säännökset, jotka vastaavat täyden korvauksen periaatetta. Tältäkin osin lunastusoikeutta koskeva sääntely täyttää hallitusmuodon 12 §:n 2 momentin vaatimukset.

Kehittämisaalueiden erityisjärjestelyt

Lakiehdotuksen 110 §:n mukaan kunta voi enintään kymmenen vuoden määräajaksi nimetä yhden tai useamman rajatun alueen kunnasta kehittämisaalueeksi, jolla 112 §:n nojalla voidaan päättää toteutettavaksi erinäisiä erityisjärjestelyjä.

Hallitusmuodon 5 §:n säännökset eivät sinänsä estä alueellisia erityistoimenpiteitä. Niillä vain tulee olla sellaiset objektiiviset perusteet, jotka ovat hyväksyttävät perusoikeusjärjestelmän kannalta. Toimenpiteiden on myös oltava asianmukaisessa suhteessa niillä tavoiteltaviin

etuihin, joiden niidenkin täytyy olla hyväksyttävät perusoikeusjärjestelmän kannalta. Toimenpiteet eivät saa merkitä kohtuutonta räsitusnä niiden kohteiksi joutuville tai heidän kohtuutonta suosimistaan muihin verrattuna. Kehittämialueiden perustamisedellytykset 110 §:n 2 ja 3 momentissa ovat sopusoinnussa hallitusmuodon 5 §:stä johtuvien vaatimusten kanssa.

Kehittämialueella voidaan päättää sovellettavaksi erityisjärjestely, jonka mukaan kunnalla on oikeus periä maanomistajalta hyötyyn suhteutettu kohtuullinen kehittämismaksu (112 §:n 3 kohta). Ehdotuksen tarkoituksena on, että kehittämismaksun määrääminen perustuu omistaja- ja toimenpidekohtaiseen harkintaan. Valiokunnan käsityksen mukaan ehdotusta on täsmennettävä tähän suuntaan, jotta käy selväksi, että kysymyksessä ei ole kunnallinen veronluonteinen maksu (ks. PeVM 17/1990 vp).

Muita seikkoja

Lakiehdotuksen 11 § maankäyttösopimuksista on periaatteellisesti merkittävä, sillä se tavallaan tunnustaa kaavoitus sopimukset, joita on usein pidetty oikeudellisesti kyseenalaisina. Tällainen sopimus ei nimenomaisen säännöksen mukaan syrjäytä kaavoitukselle laissa asetettuja tavoitteita ja sisältövaatimuksia, mikä on sopusoinnussa nykyisen oikeuskäytännön kanssa (KHO 1995 A 38 ja 1997:30). Toisaalta näissä sopimuksissa käytetyistä välityslausekkeista johtuu, että sopimukset eivät tule tuomioistuinten harkittaviksi. Ne saattavat käytännössä vaarantaa kunnan kaavoitusharkinnan loukkaamattomuutta. Sopimukseen on yleensä otettu myös määräyksiä korvaussanktioista sen varalta, että kunta ei täytä sopimusvelvoitteitaan. Valiokunnan mielestä tulisi vielä arvioida sen tarkoituksenmukaisuutta, että laissa vain näin yleisluonteisesti tunnustetaan kunnan mahdollisuus toimia yksityisten oikeussubjektien tavoin alueella, jolla sen merkittävänä tehtävänä on julkisen kaavoitusvallan käyttäminen.

Lakiehdotuksen 13 § koskee Suomen rakentamismääräyskokoelmaa, jossa julkaistaan asianomaisen ministeriön antamia täyden-

täviä, rakentamista koskevia yleisiä määräyksiä ja ohjeita. Velvoittavien rakentamismääräysten antaminen ministeriön päätöksellä on sinänsä mahdollista ministeriölle kuuluvan hallinnollisen toimeenpanovallan nojalla. Tällaisella ministeriön määräyksellä voidaan kuitenkin säännellä lähinnä teknisiä, menettelyllisiä ja hallinnollisia seikkoja laissa määriteltyjen yleisten perusteiden rajoissa (PeVL 12/1996 vp ja PeVL 20/1997 vp). Nämä valtiosääntöoikeudelliset näkökohdat on selvyuden vuoksi (vrt. HE 101/1998 vp, s. 65/I) asianmukaista ottaa huomioon myös säädöstekstissä.

Lakiehdotuksen 16 §:n 1 ja 2 momentti suunnittelutarvealueesta vastaavat ulottuvuudeltaan pääosin nykyisen lain taaja-asutuksen määrittelyä ja sen tulkintaa. Pykälän 3 momentin nojalla lisäksi kunta voi oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa tai rakennusjärjestyksessä osoittaa suunnittelutarvealueeksi alueen, jolla on sen sijainnin vuoksi odotettavissa suunnittelua edellyttävää yhdyskuntakehitystä tai jolla on erityisten ympäristöarvojen tai -haittojen vuoksi tarpeen suunnitella maankäyttöä. Vaikka alueen osoittaminen suunnittelutarvealueeksi ei 137 §:n takia merkitse rakennuskieltoa, maanomistajalle voi aiheutua tosiasiallisia rajoituksia tavanomaisena pidettävään hajarakentamiseen. Valiokunta pitää tästä syystä asianmukaisena täydentää lakia säännöksin määrääjasta, jonka kuluessa kunnan tulee hoitaa osoittamansa suunnittelutarvealueen suunnittelu.

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että lakiehdotuksen 92 §:n ja 104 §:n 4 momentin ilmaisu "tiestä, jota on vanhastaan käytetty" saattaa osoittautua hankalaksi tulkinnanvaraisuutensa vuoksi. Valiokunta ehdottaakin vielä arvioitavaksi, voidaanko tämä kohta poistaa laista.

Lakiehdotuksen 129 § koskee ilmoitusmenettelyn käyttämistä rakennus- tai toimenpideluvan asemesta. Ilmoitusmenettelyssä ei tehtäisi hallintopäätöstä, minkä vuoksi ehdotus on merkittävä naapureiden ja muiden asianosaisten oikeusturvan kannalta. Tässä mielessä oleellinen kohta on 2 momentti, jonka sanamuoto viittaa rakennusvalvontaviranomaisen toimivaltaisuu-teen

eikä sen velvollisuuteen vaatia lupamenettelyä oikeusturvasyistä. Valiokunnan mielestä sanontaa on tältä osin tarkennettava (esim. ... rakennusvalvontaviranomaisen tulee ... edellyttää ...).

Rakennuttajavalvontaa ja asiantuntijatarkastusta koskevasta 151 §:stä aiheutuu kysymys näiden tarkastusten suhteesta viranomaisvalvontaan. Ehdotuksella ei tarkoiteta valvonnan siirtämistä viranomaiselta yksityiselle, vaan se merkitsee eräänlaista rakennushankkeeseen ryhtyvän omavalvontaa erikseen hyväksytyyn valvontasuunnitelman tai valtuutuksen pohjalta. Valiokunnan käsityksen mukaan lakiin on asianmukaista ottaa selventävä säännös siitä, että tällä tavoin ei supisteta rakennusvalvontaviranomaisen toimenpidemahdollisuuksia eikä vastuuta.

Kaava-asioissa sovelletaan kunnallisvalitusta (188 §). Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että valittajan on kyettävä yksilöimään valituksensa oikeudelliset perusteet ja esitettävä ne jo ensimmäisessä valitusasteessa, sillä uusien valitusperusteiden esittäminen myöhemmässä vaiheessa on vakiintuneesti kiellettyä. Oikeuskäytännössä on päädytty käsitykseen, että myös maanomista-

ja ja muita oikeudenhaltijoita pidetään prosessuaalisesti kunnan jäseninä eikä asianosaisina. Tällaisen rinnastuksen johdonmukainen seuraaminen sulkee pois erilaisia asianosaisille kuuluvia prosessuaalisia oikeuksia. Esimerkiksi asianosaisen pyynnöstä tapahtuvaa suullista käsittelyä koskevaa hallintolainkäyttölain 38 §:ää ei sen 2 momentin perusteella sovelleta maanomistajaan, jos hänen asemansa perustuu kunnan jäsenyyteen. Tilanne ei ole hyväksyttävä hallitusmuodon 16 §:n kannalta. Valiokunta pitää välttämättömänä, että lakiehdotusta selvennetään sopivassa kohdassa saattamalla kaava-alueen maanomistajat valitusmenettelyssä asianosaisiksi.

Lausunto

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Helsingissä 20 päivänä marraskuuta 1998

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Ville Itälä /kok
vpj. Johannes Koskinen /sd
jäs. Tuija Brax /vihr
Juha Korkea-aho /kesk
Valto Koski /sd
Heikki Koskinen /kok
Jorma Kukkonen /sd
Osmo Kurola /kok

Johannes Leppänen /kesk
Jukka Mikkola /sd
Riitta Prusti /sd
Veijo Puhjo /va-r
Maija-Liisa Veteläinen /kesk
vjäs. Jouko Jääskeläinen /skl
Iivo Polvi /vas.