



§ 211

Kaupunkiympäristölautakunnan lausunto kaupunginhallitukselle valtuutettu Katri Penttisen ym. valtuustoaloitteesta koskien täsmennystä hallintosääntöön, kaavoitusperiaatteista päätettävä valtuustossa

HEL 2023-014563 T 00 00 03

Lausunto

Kaupunkiympäristölautakunta päätti panna asian pöydälle.

Käsittely

Kaupunkiympäristölautakunta päätti yksimielisesti panna asian pöydälle Katri Penttisen ehdotuksesta.

Esittelijä

kaupunkiympäristön toimialajohtaja
Ville Lehmuskoski

Lisätiedot

Rikhard Manninen, maankäyttöjohtaja, puhelin: 09 310 37160
rikhard.manninen(a)hel.fi
Marja Piimies, asemakaavapäällikkö, puhelin: 09 310 37329
marja.piimies(a)hel.fi
Pasi Rajala, yleiskaavapäällikkö, puhelin: 09 310 20417
pasi.rajala(a)hel.fi
Tuomas Hakala, yksikön päällikkö, puhelin: 09 310 37205
tuomas.hakala(a)hel.fi
Tuuli Nikulin, lakimies, puhelin: 09 310 24652
tuuli.nikulin(a)hel.fi

Liitteet

1 Valtuustoaloite 15.11.2023 Penttinen Katri Täsmennys hallintosääntöön

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Lausuntoehdotus

Kaupunkiympäristölautakunta antaa kaupunginhallitukselle seuraavan lausunnon:

Valtuustoaloitteessa esitetään, että hallintosääntöä täsmennettäisiin toimivallan osalta siten, että merkittäviä kaavoituksen suunnitteluperiaatteita koskevat päätökset tehtäisiin kaupunginvaltuustossa.



Kaupunkiympäristölautakunta toteaa, että sen tulee voida päättää alueiden suunnitteluperiaatteista osana yleis- ja asemakaavoituksen sekä liikenne- ja katusuunnittelun valmistelua eikä hallintosääntöä tältä osin tarvitse muuttaa. Kaupunkiympäristölautakunta on toimialalautakunta, joka huolehtii kaupunkiympäristön toimialan mukaisista tehtävistä, joihin kuuluu mm. kaupunkiympäristön suunnittelusta huolehtiminen.

Keskeisten maankäytön prosessien pitkittämisen sijaan tulisi tarkastella mahdollisuuksia niiden sujuvoittamiseksi niin valmistelun kuin päätöksenteonkin osalta. Valtuustoaloitteen mukainen muutos pidentäisi merkittävästi suunnitteluprosessien kestoa ja lisäisi tarpeettomasti tarvittavan valmistelutyön määrää.

Helsingin kaupungin hallintosäännön 16 luvun 1 §:n 2 momentin kohdan 1 mukaan kaupunkiympäristölautakunta päättää yleis- ja asemakaavoituksen, liikenne- ja katusuunnittelun sekä muun maankäytön ohjauksesta. Hallintosäännön 16 luvun 1 §:n 1 momentin kohtien 2 ja 3 mukaan kaupunkiympäristölautakunta hyväksyy myös tietyt kriteerit täyttävät muut kuin vaikutukseltaan merkittävät asemakaavat ja niiden muutokset. Toimivallan siirtäminen valtuustolta lautakunnalle tietyt kriteerit täyttävissä asemakaavoissa ja asemakaavamuutoksissa on ollut tarkoituksenmukaista kaavaprosessin keventämiseksi ja sujuvoittamiseksi. Vaikutuksiltaan merkittävät yleiskaavat, asemakaavat ja niiden muutokset hyväksytään kuitenkin aina valtuustossa.

Helsingin kaupungin hallintosäännön 16 luvun 1 §:n 2 momentin kohdan 1 perusteella lautakunnalle kuuluvan maankäytön ohjauksen yleistoimivallan mukaisesti kaupunkiympäristölautakunnassa käsitellään monenlaisia suunnittelua ohjaavia asiakirjoja kuten suunnitteluperiaatteita, kaavarunkoja, visioita ja kehittämissperiaatteita. Nämä ns. väli- ja suunnitelmat, jotka sijoittuvat yleiskaavataso ja asemakaavataso väliin, eivät ole juridisesti sitovia maankäytön suunnitelmia. Niillä tulkitaan ja tarkennetaan valtuuston hyväksymän yleiskaavan määräyksiä ja tavoitteita ja tätä kautta tulevan asemakaavoituksen reunaehdotuksia asukasvuorovaikutuksen, viranomaisyhteistyön ja lautakunnan poliittisen ohjauksen avulla. Kaupunkiympäristölautakunnan rooli on toteuttaa valtuuston hyväksymää yleiskaavaa.

Kuntalain 136 §:n mukaan päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, kuten suunnitteluperiaatteita, ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta. Sillä, kuka tai mikä päättävä taho on, ei ole merkitystä sen suhteen voiko päätöksestä valittaa vai ei, vaan merkittävää on itse päätöksen sisältö tai vaikutukset.

Maankäyttö- ja rakennuslaki ei sääntele suunnitteluperiaatteita tai niitä koskevaa menettelyä, eikä näin ollen edellytä kunnilta tällaisten väli-



muodon suunnitelmien tekoa. Aiemmin suunnitteluperiaatteita laadittiin Helsingissä valmistelun osana kokonaisuuden hahmottamiseksi, eikä tätä vaihetta viety lainkaan päätöksentekoon. Suunnitteluperiaatteet on kuitenkin todettu toimivaksi tavaksi ohjata laajempien alueiden mahdollista vaiheittain etenevää asemakaavoitusta valtuuston hyväksymän yleiskaavan määrittämissä puitteissa. Lisäksi niillä on merkitystä kaavoituksen sidosryhmien vuorovaikutuksessa ja yhteisymmärryksen rakentamisessa hankalien suunnittelukysymysten ratkaisemisessa. Käytännössä suunnitteluperiaatteiden vuorovaikutusprosessi Helsingissä toteutetaan nykyisin samaan tapaan kuin kaavojen vuorovaikutus.

Suunnitteluperiaatteilla ei ole oikeudellista sitovuutta eikä niillä näin ollen ole asemakaavaa ohjaavaa oikeusvaikutusta samaan tapaan kuin yleiskaavoilla. Laadittaessa ja muutettaessa asemakaavaa sekä ryhtyessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi ohjeena on kaikissa tapauksissa valtuuston hyväksymä yleiskaava, vaikka alueelle olisi hyväksytty lisäksi suunnitteluperiaatteet. Suunnitteluperiaatteiden hyväksymisen jälkeen laaditaan ja hyväksytään myös rakentamista ohjaava asemakaava. Suunnitteluperiaatteiden hyväksymispäätöksessä on siis kyse aiempaa tarkentavasta suunnitelmasta, joka toteuttaa valtuuston hyväksymää yleiskaavaa ja jota on tarkoitus noudattaa tulevia päätöksiä valmisteltaessa. Välittömiä oikeusvaikutuksia hyväksytyillä periaatteilla ei ole. Näin ollen periaatteiden hyväksymispäätös lähtökohtaisesti koskee vain valmistelua ja sitä koskee kunnallain 136 §:n mukainen valituskielto.

Merkittävät maankäyttöä muuttavat hankkeet edellyttävät monipolvisia suunnittelu- ja päätöksentekoprosesseja, joiden läpivienti vie usein yli kymmenenkin vuotta. Toimivaltaisen toimielimen muuttaminen valtuustoaloitteessa esitetyllä tavalla pidentäisi entisestään prosessien läpimenoaika. Kaavoitus on vuorovaikutteinen prosessi, jota koskee osallisten lakiin perustuvat vuorovaikutus- ja valitusmahdollisuudet. Osalliset voivat antaa mielipiteen kaavasta jo heti valmistelun alussa ja lisäksi jättää muistutuksen kaavaehdotuksesta. Lisäksi kaavan hyväksymispäätöksestä voi tehdä kunnallisvalituksen hallinto-oikeuteen ja edelleen hakea valituslupaa korkeimmasta hallinto-oikeudesta. Hankkeiden toteuttamiseen liittyy usein myös muita suunnittelun ja täytäntöönpanon tasoja, joihin osalliset voivat vaikuttaa tai valittaa päätöksestä, kuten katu- ja puistosuunnitelmat sekä rajatummin rakennusluvut.

Kaupunginhallitus tai pormestari voi ottaa kaupunginhallituksen käsiteltäväksi myös suunnitteluperiaatteita koskevat päätökset. Näin ei ole kuitenkaan koskaan toimittu. Erittäin toimivaksi sen sijaan on osoittautunut kaupunkiympäristölautakunnan käsittelyihin liittynyt joustava käytäntö, jossa kaupunkiympäristötoimialan valmistelijat ovat tarvittaessa käyneet valtuustoryhmissä esittelemässä asiaa.



Helsingin kaupunkistrategia 2021 - 2025:

Helsingin kaupunkistrategian mukaan velvollisuutemme kaupunkilaisia kohtaan on hakea toimintaamme taloudellista tehokkuutta niin, että saamme kaupunkilaisten verovaroilla enemmän hyötyä kaupunkilaisille. Myös toimintatapamme tarvitsevat kehittämistä ja uudistamista.

Kaupunkistrategian kohdassa vastuullinen talous kestävän kasvun perustana todetaan lisäksi, että käynnistetään sellaisten konkreettisten uudistusten suunnittelu ja toimeenpano, jotka tuovat lisää tehokkuutta, tuottavuutta, taloudellista liikkumavaraa ja voimavaroja kaupungin toimintaan. Haemme kaupungin menoihin liikkumavaraa pyrkimällä entistä kunnianhimoisemmin tehokkuuteen ja parempaan panos-tuotossuhteeseen kaupungin kaikessa omassa toiminnassa ja palvelutuotannossa. Tämä edellyttää hyvää johtamista samoin kuin kaupunkiorganisaation kehittymistä. Hallinnollisten rakenteiden tulee edistää, ei rajoittaa kaupungin tavoitteiden saavuttamista.

Strategian tavoitteiden mukaisesti maankäytön prosessien monimutkaistamisen sijasta tulisi tarkastella mahdollisuuksia prosessien sujuvoittamiseksi niin valmistelun kuin päätöksenteon osalta läpinäkyvyys ja valitusoikeudet huomioiden. Yhtenä tarkasteltavana lähtökohtana tulisi olla eri prosessien osien samanaikainen tai limittäinen edistäminen valmistelussa sekä päätöksenteossa ja valitusprosessien mahdollistaminen samanaikaisesti, jolloin nykyisin pitkälti lineaarisesti etenevä suunnitteluprosessi lyhenisi.

Helsingin tulisi myös pyrkiä vaikuttamaan alueidenkäyttölain valmisteluun siten, että tuleva laki mahdollistaisi kunnille sujuvat ja tarkoituksenmukaiset maankäytön suunnitteluprosessit ja toisi liikkumavaraa siihen, mitkä suunnitteluinstrumentit tai käytännöt soveltuvat kulloiseenkin tilanteeseen. Merkittävät maankäytön ratkaisut voivat lisätä tehokkuutta, tuottavuutta, taloudellista liikkumavaraa ja voimavaroja kaupungin toimintaan ja kaupungin kehitys tulee turvata tältä osin myös tulevaisuudessa.

Esittelijän perustelut

Valtuustoaloite

Valtuutettu Katri Penttinen ja 25 muuta valtuutettua ovat tehneet 15.11.2023 seuraavan valtuustoaloitteen:

"Täsmennys hallintosäntöön

Hallintosäntöä on tulisi täsmentää toimivallan osalta siten, että merkittäviä kaavoituksen suunnitteluperiaatteita koskevat päätökset tehdään



kaupunginvaltuustossa.

Perustelut:

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan asemakaavoista päättää valtuusto. Hallintosäännön 16 luvun 1 §:n mukaan kaupunkiympäristölautakunta päättää yleis- ja asemakaavoituksen, liikenne- ja katusuunnittelun sekä muun maankäytön ohjaamisesta. Pykälän 2 momentissa lautakunnalle on annettu rajattua toimivaltaa muihin kuin vaikutukseltaan merkittäviin asemakaavan muutoksiin.

Kaupunkiympäristölautakunta päättää usein osana asemakaavojen valmistelua suunnitteluperiaatteista. Näillä lautakunnan päätöksillä rajataan suunnitteluvaihtoehtoja pois jatkovalmistelusta ja näin ollen sitoudutaan tiettyihin kaavoitusperiaatteisiin ja -tavoitteisiin. Merkittäville suunnitteluperiaatepäätöksillä käytännössä sitoudutaan myös huomattavaan kaupungin resurssien käyttöön. Päätösvalta resurssien käytöstä kuuluu kaupunginvaltuustolle. Toimivaltaa on tarve täsmentää hallintosäännön epätarkkuuden takia ja erityisesti siitä syystä, että suunnitteluperiaatepäätökset on katsottu olevan valmistelua, mistä ei kuntalain 136 §:n ei voi valittaa."

Lausuntopyyntö

Kaupunginkanslia on pyytänyt kaupunkiympäristölautakuntaa antamaan lausunnon kaupunginhallitukselle 30.4.2024 mennessä.

Esittelijä

kaupunkiympäristön toimialajohtaja
Ville Lehmuskoski

Lisätiedot

Rikhard Manninen, maankäyttöjohtaja, puhelin: 09 310 37160
rikhard.manninen(a)hel.fi
Marja Piimies, asemakaavapäällikkö, puhelin: 09 310 37329
marja.piimies(a)hel.fi
Pasi Rajala, yleiskaavapäällikkö, puhelin: 09 310 20417
pasi.rajala(a)hel.fi
Tuomas Hakala, yksikön päällikkö, puhelin: 09 310 37205
tuomas.hakala(a)hel.fi
Tuuli Nikulin, lakimies, puhelin: 09 310 24652
tuuli.nikulin(a)hel.fi

Liitteet

1 Valtuustoaloite 15.11.2023 Penttinen Katri Täsmennys hallintosääntöön

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano