

Asia: VN/279/2018

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Huomioita alueidenkäytön kokonaisuudesta (erityisesti luvut 1-16, 37-40)

Luonnon monimuotoisuuden, ilmastonmuutoksen hillinnän ja kestävyys tavoitteet

Ilmastonmuutoksen hillintää ja luonnon monimuotoisuuden turvaamista koskevat säännökset olisivat laissa osaksi uusia. Kyseessä ovat lähtökohtaisesti erittäin merkitykselliset säännökset siitä, miten perustuslain 20 §:ssä säädettyä ympäristöperusoikeutta toteutettaisiin. Perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Saman perustuslain pykälän 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöön koskevaan päätöksentekoon. Ehdotetut säännökset toteuttaisivat näin jokaisen vastuuta luonnosta ja sen monimuotoisuudesta sekä erityisesti myös julkisen vallan ympäristöperusoikeutta koskevaa edistämismääräystä.

Perustuslain 20 §:ssä säädetty ympäristövastuu on moniulotteinen ja sisältää useita eri osia ja oikeuksia. Säännös ei sen perusteluiden mukaan liity vain tällä hetkellä elävien ihmisten oikeuksiin tässä ajassa, vaan siihen kuuluu myös luonnon itseisarvon ja tulevien sukupolvien oikeuksien ulottuvuus (HE 309/1993 vp, s. 66). Perustuslain säännöksessä mainitut terveellisen ympäristön ja luonnon monimuotoisuuden käsitteet saavat sisältönsä perustuslain 20 §:n esitöistä ja perustuslakivaliokunnan käytännöstä. Niiden turvaamiseen kuuluvat paitsi aktiiviset toimenpiteet elinkelpoisen ympäristön säilyttämisestä ja luonnolle suotuisista toimista, myös pidättyminen ympäristön vahingoittamisesta (HE 309/1993 vp, s. 66). Kestävä kehitys on puolestaan kansainvälisesti tunnustettu ympäristöpolitiikan ja kansainvälisen ympäristöoikeuden lähtökohta, jonka keskeisenä sisältönä on biologisen monimuotoisuuden ja ekosysteemien toimivuuden säilyttäminen sekä ihmisen taloudellisen ja aineellisen toiminnan sopeuttaminen pitkällä aikavälillä luonnon kestävyys. Kestävä kehitys on mainittu esimerkiksi Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 3 artiklassa yhtenä unionin tavoitteena.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään viitannut ympäristöperusoikeuden suojaavan tulevia sukupolvia esimerkiksi energiatehokkuuden parantamiseen ja ilmastonmuutoksen hillintään tähtäävällä lainsäädännöllä (esim. PeVL 26/2020 vp, PeVL 14/2004 vp). Kestävän kehityksen tavoitteiden oikeudellinen painoarvo on korostunut entisestään muun muassa YK:n vuonna 2015 hyväksymän kestävän kehityksen toimintaohjelman ja Pariisin ilmastosopimuksen myötä (SopS 76/2016, saatettu voimaan lailla 926/2016). Ilmastonmuutoksen hillintä, resurssitehokkuus, kiertotalous ja hiilineutraalisuus ovat varsinkin Euroopan unionin lainsäädännössä ja muussa kansallisessa lainsäädännössä säädettyjä tavoitteita ja niissä säänneltyjä asioita. Lähtökohtaisesti ilmastonmuutoksen hillinnän, hiilineutraalisuuden ja resurssitehokkuuden sekä luonnon monimuotoisuuden turvaamisen tavoitteiden huomiointi kaavoitus- ja rakentamislaisissa on perusteltua perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuden toteuttamisen näkökulmasta.

Kaavoitus- ja rakentamislakiin ehdotetut säännökset ovat kuitenkin huomattavan avoimia. Esimerkiksi kestävyyttä ei ole kaavoitus- ja rakentamislain yhteydessä pyritty juurikaan määrittelemään. Esityksessä on pyritty perustelemaan ympäristöoikeudelliselle sääntelylle ominaista periaatteiden ja joustavien normien kautta tapahtuvaa sääntelytapaa. Perustuslakivaliokunnan käytännössä todetaan ympäristölainsäädännölle olevan tyypillistä sekä joustavat normit että huomattavan osan yksityiskohtaisesta sääntelystä jäämisen lakia alemmanasteisiin säädöksiin ja kaava-, rakennus- ja jätehuoltomääräyksiin (ks. esim. PeVL 24/2021 vp, kohdat 4 ja 5; PeVL 10/2014 vp, PeVL 58/2010 vp, s. 3/I, PeVL 11/1999 vp, s. 2/I).

Joustaville ja avoimille normeille perustuvalla sääntelymallilla on kuitenkin rajansa, jotka johtuvat oikeusvarmuuden ja siihen kuuluvan ennakoitavuuden sekä julkisen päätöksenteon kansanvaltaisen perustan vaatimuksista perustuslain 2 §:n 3 momentissa sekä perusoikeuksien tasapainoisen toteuttamisen yleisestä vaatimuksesta eri perusoikeuksien välisessä punninnassa sekä kunkin perusoikeuden rajoittamista koskevien perusoikeuksien yleisten ja perusoikeuskohtaisten erityisten rajoitusedellytysten johdosta. Nähdäkseni olisi pyrittävä ilmastonmuutoksen hillintää ja luonnon monimuotoisuuden turvaamista kaavoitus- ja rakentamislain kautta tapahtuvaa säädösohjausta ja näiden ympäristöperusoikeuden osa-alueiden maankäytön suunnittelun ja kaavoituksen kautta tapahtuvan oikeusvaikutteisen ohjauksen osalta täsmentämään jonkin verran tarkkarajaisemmaksi ja täsmällisemmäksi. Tämä koskee erityisesti oikeusvaikutteisten kaavojen ja niille asetettujen odotusten osalta siten, että myös kunnallisen kaavoituksen laillisuusvalvonnassa on selvää, miltä osin kyse on oikeudellisista ja siten laillisuuskontrolliin kuuluvista vaatimuksista, joilla voidaan rajoittaa myös maanomistajan lähtökohtaista käyttövapautta omaisuuteensa.

Säätämisyjärjestysperusteluissa on tältä osin tarkemmin tarkasteltava myös ympäristöperusoikeuden suhdetta ja tasapainoa suhteessa omaisuuden suojaan, elinkeinovapautteen sekä oikeusvaltioperiaatteeseen kuuluvaan oikeusvarmuuteen ja oikeusturvaan samoin kuin kunnan asukkaiden itsehallintoon. Lisäksi on tarpeen esityksen perusteluissa hahmottaa tarkemmin näiden uusien säännösten suhdetta uudistuvaan luonnonsuojelulakiin sekä Euroopan unionin ympäristölainsäädäntöön ja ilmastosääntelyyn sekä siitä kansalliselle oikeudelle tuleviin vaatimuksiin.

Samalla tavoin periaatteellisesti erittäin merkittävä sääntelykokonaisuus koskee viherrakennetta ja sen ohjausta maakuntakaavassa ja muussa kaavoituksessa. Ratkaisua olisi tarpeen tarkastella kootusti ympäristöperusoikeuden yhteydessä mutta myös omaisuuden suojan tarkastelun yhteydessä. Luonnon monimuotoisuus säädetään perustuslain 20 §:n 1 momentissa osaksi jokaiselle kuuluvaa ympäristövastuuta. Perinteisesti luonnon monimuotoisuutta on suojattu luonnonsuojelulain säännöksiin sekä erällä lajiensuojelua ja kansainvälistä kauppaa koskevin säännöksiin. Kaavoitus- ja rakentamislaki toisi tähän lisää välineitä. Tällöin on tarpeen tarkastella sääntelyn kokonaisuutta myös suhteessa luonnonsuojelulakiin sekä eri perusoikeuksien toteutumista ja tasapainoa samoin kuin eri yksilöiden asemaan kohdistuvien vaikutusten oikeasuhtaisuutta tässä kokonaisuudessa.

ELY-keskuksen rooli ja yleisen edun valvonta (2 luku, 10 §)

Esityksen mukaan (HE s. 109) ELY-keskuksen valvontatehtävää kaavoituksessa ja muussa alueiden käytössä ehdotetaan laajennettavaksi. ELY-keskuksen olisi jatkossa valvottava, että kaavoituksessa ja muussa alueiden käytössä otetaan huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja noudatetaan tämän lain säännöksiä. Tämä palauttaisi ELY-keskuksen tehtävät valvonnan osalta lähelle ennen vuoden 2017 lakimuutosta vallinnutta tilannetta. Kuntien kaavoituksen ohjaustehtävää ELY-keskuksille ei esitetä, mikä olisi selkeä ero 1.5.2017 edeltävään tilanteeseen. Rakentamisen osalta valvontatehtävä poistettaisiin kokonaan. Valvonta koskisi KRL 10 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan (HE s. 266) siis kaavojen, kaupunkiseutusuunnitelman ja rakennusjärjestyksen laadintaa sekä niiden valmistelumenettelyyn liittyviä vuorovaikutusta ja vaikutusten arviointia koskevia säännöksiä. Valvonta kattaisi myös tämän lain mukaisia lupamenettelyjä koskevat säännökset siltä osin kuin ELY-keskukselle on lupia koskevista päätöksistä säädetty valitusoikeus.

Perustelujen mukaan (HE s. 213 ja 575) ELY-keskusten valvontavelvoitteen laajentuminen tukisi osaltaan kuntalaisten ja muiden osallisten perusoikeuksien toteutumista. Tärkeitä perusoikeuksia tässä yhteydessä ovat ainakin ympäristöperusoikeus (PL 20 §), yhdenvertaisuus (PL 6 §) sekä oikeusturva (PL 21 §). Ehdotettu muutos vahvistaisi ympäristöperusoikeuteen liittyvien näkökohtien huomioon ottamista myös sellaisissa tilanteissa, joihin ei liity valtakunnallisia tai merkittäviä maakunnallisia vaikutuksia. Tällainen tilanne on esimerkiksi melulle altistuvien uusien alueiden suunnittelu. Myös oikeusturvan kannalta valvovan viranomaisen vahvistuva rooli turvaisi yksilön oikeutta saada yhdenvertainen ja lainmukainen kohtelu. ELY-keskuksen valvontatehtävän laajentamisella ei katsota olevan vaikutusta kuntien asemaan ja itsehallintoon kaava-asioissa. Valvontatehtävään ei – toisin kuin ennen 2017 tehtyä muutosta – kytkeytyisi kuntien kaavoituksen ohjaustehtävää. ELY-keskuksen valvontatehtävä olisi pelkästään kuntien alueidenkäyttöä koskevien päätösten lainmukaisuuden valvontaa, eikä siihen sisältyisi kaavojen tai muiden päätösten sisällön tarkoituksenmukaisuuden harkintaa.

ELY-keskusten roolin vahvistumiseen puolueettomana ja yleistä etua valvovana viranomaisena esitetyllä tavalla ei näyttäisi liittyvän erityistä ongelmaa perusoikeuksien tai myöskään kunnan asukkaiden itsehallinnon kannalta. Lähtökohtaisesti rajatumpi valtion viranomaisen valvontatehtävä ja valitusoikeus on kovin yleisluonteista valvontaa perustellumpi. On tärkeää huolehtia siitä, että ELY-keskusten valvottavaksi tulevat lain säännökset ovat riittävän täsmällisiä, että ELY-keskusten ja sitä kautta myös tuomioistuinten valvonta on laillisuusvalvontaa. Perustuslain 2 §:n mukaisesti runsasta yhteiskunnallista harkintavaltaa koskevat ratkaisut taas tulee tehdä kansanvaltaisella vastuulla eli joko asukkaiden itsehallintoon perustuvissa kunnissa tai eduskunnalle parlamentarisessa vastuussa olevassa valtioneuvostossa tai sen ministeriössä taikka sitten säätämällä asiasta riittävän tarkkarajaisesti ja täsmällisesti eduskunnan hyväksymällä lailla.

Huomioita kaavojen toteuttamisen kokonaisuudesta (erityisesti luvut 1, 17-24, 37-40)

Lunastaminen (23 luku) ja haitankorvaukset (24 luku)

Lakiesityksen mukaan tavoitteena on säilyttää lunastamisen perusteet kutakuinkin nykyisen kaltaisina, mutta tarkentaa niitä sisällöllisesti lainalaisuuden periaatteen vuoksi. Tavoitteena on kuitenkin luopua katujen toteuttamista koskevasta ja poikkeuslakiin (369/1958) perustuvasta ilmaisuovutusjärjestelmästä, koska se on perustuslain omaisuudensuojasäännöksen vastainen. Katualueiden ilmaisuovutusmenettelyn poistumisen arvioidaan edistävän Euroopan ihmisoikeussopimuksen turvaamien ihmisoikeuksien toteutumista ja edistettäisiin perustuslain 15 §:n omaisuudensuojan toteutumista tarkentamalla lunastusperusteita. Ilmaisuovutusvelvollisuus muuttuisi yleisten alueiden lunastusmenettelyksi. Voimassa oleva asemakaava vastaisi tällöin lunastuslupaa. Julkisyhteisö voi toimeenpanna lunastamisen haluamanaan ajankohtana jättämällä sitä koskevan hakemuksen Maanmittauslaitokseen. Tältä osin ehdotuksia voidaan pitää perustuslain 15 §:ssä säädetyn omaisuudensuojan kannalta myönteisinä.

Esityksessä ehdotetaan, että kaavaluonnoksesta ja -ehdotuksesta olisi ilmoitettava tiedoksisaannin tehostamiseksi tietyissä osallistumisen vaiheissa kirjeitse tai sähköisesti alueen maan-omistajille (354 §). Velvollisuus olisi voimassa, jos kaava-alueelle osoitetaan sellainen kaavamerkintä tai -määräys, joka synnyttää kaavan voimaantullessa lunastusperusteen tai joka voi olennaisesti rajoittaa alueen käyttämistä yksityiseen toimintaan. Tällaisen kaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä olisi ilmoitettava omistajalle vastaavasti. Lunastuslupamenettelyyn ehdotetaan lisättäväksi mahdollisuus saada kohtuullinen korvaus asiamiespalkkiosta. Tämä tehtäisiin viittaamalla lunastuslain lunastustoimitusvaihetta koskevaan vastaavaan säännökseen.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan haitankorvaussäännösten säilyttämistä peruseriaatteiltaan nykyisen kaltaisina kuitenkin siten, että järjestelmän soveltamisala ehdotetaan vaikutusperusteiseksi. Korvausjärjestelmän ehdotetaan ulottuvan soveltamisalaltaan rajoitetusti myös väliaikaisten maankäytön rajoitusten aiheuttamiin menetyksiin nykyistä laajemmin.

Lakiesityksen 23 luvun 168 §:ssä säädetään lunastuslain soveltamisesta lunastuslupa-asian ratkaisemisen, käsittelyyn ja toimeenpanoon. Haitankorvauksia koskevassa 24 luvussa sovelletaan 177 §:n mukaan lunastuslakia, ehdotetussa laissa tarkoitetun taloudellisen hyödyn ja menetyksen arvioimiseen.

Oikeusministeriössä on käynnissä lunastuslain kokonaisuudistus (VN/882/2018), jonka keskeisenä tarkoituksena on turvata lunastettavan omaisuuden haltijan asemaa ja osaltaan varmistaa perustuslaissa turvattun täyden korvauksen vaatimuksen toteuttaminen. Tuossa uudistuksessa lunastuskorvauksen määrittämisen perusteita muutettaisiin siten, että lunastettavasta omaisuudesta tulisi määrätä käyvän hinnan sijasta sen markkina-arvoa vastaava täysi korvaus (jolla ei lunastuslakiesityksen mukaan aiheutuisi muutosta vallitsevaan arviointikäytäntöön) ja lunastuskorvaukselle esitetään 15 prosentin kiinteä korotus.

Kun lunastuslain kokonaisuudistuksella on selvä linkitys kaavoitus- ja rakentamislakiehdotukseen, olisi aiheellista jatkovalmistelussa tarkemmin arvioida näiden keskinäistä suhdetta kuntien pidemmän aikavälin maankäytön suunnitteluun, jolla puolestaan voi olla moninaisia vaikutuksia mm. kuntien maapoliittiseen käyttäytymiseen ja sitä kautta esimerkiksi yhdyskuntarakentamiseen ja välillisesti ilmastonmuutoksen hillitsemiseen, joka on yksi kaavoitus- ja rakentamislain sääntelyn vaikuttavuuden tavoite. Viime kädessä näillä kaikilla yhteen kietoutuneilla muutoksilla on yhteys perustuslain 20 §:n ympäristövastuusäännökseen.

Perustuslain 20 §:n säännös on oikeudellisesti merkityksellinen ja sen soveltamisessa korostuu eri perusoikeuksien ja erityisesti omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden tasapaino. Perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeussäännös ei perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita eikä se myöskään muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa maanomistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita. Perusoikeussäännösten osina niillä kummallakin voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin sen kaltaisessa yhteydessä, jossa pyritään ihmisen ja ympäristön välistä tasapainoa edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin (esim. PeVL 26/2020 vp, PeVL 55/2018 vp, s. 3, PeVL 10/2014 vp, s. 4/II, PeVL 20/2010 vp, s. 2/II, PeVL 6/2010 vp, s. 2/II). Perustuslakivaliokunta on omaisuuden käyttörajoituksia koskevassa hyväksyttävyy- ja oikeasuhtaisuusarvioinnissa antanut erityistä painoa perustuslain 20 §:ään kiinnittyville perusteille (esim. PeVL 55/2018 vp, s. 4, PeVL 10/2014 vp, s. 4/II, PeVL 36/2013 vp, s. 2/I ja PeVL 6/2010 vp, s. 3/I). Omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden tasapainottamistarpeen riittämätön huomioon ottaminen on myös voinut muodostua sääntämistarpeeksi vaikuttavaksi seikaksi (PeVL 69/2018 vp, s. 5).

Perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeussäännös tarkoittaa sen soveltamiskäytännön valossa myös ylisukupolvi- vastuunottamista myös ihmisen rakentamasta ympäristöstä, joka toteutuu perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan muun lainsäädännön tuella ja välityksellä. Ainakin jatkovalmistelussa tulisi perustella, miksi valmistelussa ei ole erityisesti nähty riippuvuussuhdetta lunastuslain uudistukseen.

Huomioita rakentamisen kokonaisuudesta (erityisesti luvut 1, 25-36, 37-40)

Rakennuksen terveellisyys (26 luku, 199 §)

Ehdotukseen sinänsä ei ole huomauttamista. Kaavoitus- ja rakentamislaita on tarpeen ilmetä perusvaatimukset kattavasti siten, että se ottaa huomioon myös nykyiseen terveydensuojelulakiin perustuvan sääntelyn siten, että rakennetun ympäristön terveyttä säädetään kokonaisuutena. Tältäkin osin kyse on perustuslain 20 §:n mukaisen oikeuden terveelliseen ympäristöön toteuttamisesta.

Tuon lisäksi osaksi koronaviruspandemiaan ja osaksi oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan muihin havaintoihin liittyen esille sen, että rakennetun ympäristön terveellisyyden ohjauksen tulee kattaa myös rakennuksissa oleskelevista ihmisistä rakennuksen tai muun rakennetun tilan tavanomaisessa käyttötarkoituksessa johtuvien mikrobiologisten terveysriskien hallinnan. Konkreettisesti esimerkiksi koronaepidemian yhteydessä on kiinnitetty säädösperusteisesti tilapäisillä säännöksillä huomiota liike- ja palvelutilojen riittävän väljyyden mahdollistamiseen tartuntojen välttämiseksi. Samoin aerosoli- ja ilmajälitteisten tartuntatautiin osalta myös ilmaston ratkaisulla voi olla huomattavakin merkitys mikrobiologisten riskien torjunnalle. Kyse ei siis ole rakennuksesta ja rakenteista itsestään johtuvista riskeistä, vaan toisista ihmisistä taikka tilassa olevista eläimistä johtuvista riskeistä, joiden ennaltaehkäisyyn ja torjuntaan kuitenkin rakennus-ten rakenteellisilla ja teknisillä ratkaisulla voidaan merkittävästikin vaikuttaa. Nämäkin ratkaisut ovat perustuslaissa tarkoitettuna oikeuden terveelliseen ympäristöön toteuttamista. Kaavoitus- ja rakennuslain tulisikin antaa yleislainsäädännöllinen perusta myös näiden rakennusten ja niiden osien terveydellisiin vaatimuksiin kohdistuvalle sääntelylle.

Ilmastaselvitys ja rakennuksen vähähiilisyys (26 luku, 206 §)

Ehdotettu sääntely on ympäristöperusoikeuden sekä siihen kuuluvan kestävän resurssien käytön ja ilmastonmuutoksen hillinnän kannalta lähtökohtaisesti perusteltu. Esityksen vaikutusarvioinnissa ja perusteluissa on kuitenkin vielä selvästi yksityiskohtaisemmin tarkasteltava sitä, että ehdotus on käytännön rakentamisessa ehdotetussa aikataulussa toteutettavissa ja rakennuttajat ja rakentajat saavat riittävästi tässä tarvittavaa asiantuntijapalvelua eri puolilla maata. Samoin kustannusvaikutuksia ja niiden kohdentumista sekä kustannustenjaon oikeudenmukaisuutta ja oikeasuhtaisuutta koskevaa tarkastelua on tarpeen tarkentaa.

Lupakynnyksen nostaminen (27 luku, 208 §)

Esityksen mukaan (HE s. 117-118) lupajärjestelmää selkeytettäisiin yhdistämällä rakennuslupa ja toimenpidelupa rakentamisluvaksi. Täsmällisillä, lähinnä koon kautta määritellyillä kriteereillä säädetäisiin kaikissa tilanteissa rakentamislupaa edellyttävät uudet rakennuskohteet.

Asuinrakennus vaatisi aina rakentamisluvan. Joustava, viime kädessä viranomaisvalvonnan tai yleisen edun tarpeen kautta sisältönsä saava oikeusohje mahdollistaisi myös muilta uusilta rakennus-kohteilta edellytettäväksi rakentamisluvan. Kunnalla olisi kuitenkin rakennusjärjestyksessä mahdollisuus vapauttaa näitä muita kuin täsmällisesti määriteltyjä uudiskohteita rakentamisluvasta, jos hanketta voidaan pitää vähäisenä. Korjaamiseen tarvittaisiin tietyissä tilanteissa, kuten rakennuksen tai sen osan olennaista käyttötarkoitusta muutettaessa sekä suojeltua tai arvokasta rakennusta merkittävästi korjattaessa, aina rakentamislupa. Rakentamislupa tarvittaisiin myös korjaamiseen, joka kohdistuu rakennuskohteen olennaisiin ominaispiirteisiin. Korjaamisen luvanvaraisuuden sääntelyyn jäisi tarvittavassa määrin joustoa, koska korjausrakentaminen on sisällöltään uudisrakentamista vaihtelevampaa ja monimuotoisempaa. Verrattuna nykyiseen, lupakynnys kaiken kaikkiaan nousisi. Viranomaisen voimavaroja voitaisiin esityksen mukaan suunnata paremmin yleisen edun kannalta merkityksellisiin hankkeisiin ja luoda näin mahdollisuuksia muun muassa viranomaisen antamaan hyödylliseen neuvontaan ja ennako-ohjaukseen.

Esityksen vaikutuksista (HE s.164-165) todetaan muun ohessa, että lupakynnyksen nosto vähentäisi jonkin verran lupamääriä ja pienentäisi viranomaisen lupamaksutuloja. Rakentamisen lupakäsittelyssä tarvittavien tietojen käsitteleminen tietomallimuotoisena vähentäisi lupakäsittelyyn liittyvää manuaalista rutiiniväilyä ja vähentäisi lupakäsittelyn hallinnollista taakkaa viranomaisille. Rakennetun ympäristön tietojärjestelmä yhdessä tietomallipohjaisen lupakäsittelyn kanssa vähentäisi viranomaisten tiedonvälitykseen ja tiedonsiirtoon liittyviä tehtäviä, kun rakentamisen lupatiedot ja lupakäsittelyssä käytetyt tiedot siirtyisivät merkittävältä osin automaattisesti rajapintojen avulla rakennetun ympäristön tietojärjestelmään. Tämä säästäisi esityksessä esitetyn arvion mukaan viranomaistyötä ja mahdollistaisi viranomaisresurssien suuntaamiseen ohjaukseen ja neuvontaan, millä voisi olla rakennetun ympäristön laatua merkittävästi parantava vaikutus.

Rakennusvalvonnan hoidettavaksi kuuluu myös muita kuin lupahallintoon ja rakennustyönaikaiseen valvontaan kuuluvia tehtäviä, kuten lakisääteistä neuvontaa ja ohjausta, arkistointia ja tietojen välittämistä valtion rekistereihin, rakennetun ympäristön valvontaa sekä naapurien välisten riitaisuuksien selvittämistä.

Laillisuusvalvonnassa tehtyjen havaintojen mukaan rakennusvalvonnan voimavaroja voi kulua varsin runsaastikin neuvontaan ja ohjaukseen sekä esityksen perusteluissakin mainittujen naapurien välisten riitaisuuksien selvittämiseen. Oikeuskanslerin käsiteltäviksi tulevissa kanteluissa on varsin usein kyse siitä, että rakennusvalvontaa vaaditaan puuttumaan luvanvastaiseen rakentamiseen tai suunnitelmia vastaamattomiin toimenpiteisiin. Tähän nähden olisi esityksen jatkovalmistelussa perusteltua arvioida lupakynnyksen nostamisen vaikutuksia mahdollisesti lisääntyvään jälkivalvontatarpeeseen, joka on rakennusvalvonnalle usein työlästä ja aikaa vievää. Lupakynnyksen nouseminen voi myös johtaa tarpeisiin lisätä viranomaisten neuvontaa ja ohjausta, jotta voitaisiin välttyä lisääntyviltä hallintopakotoimenpiteiltä. Lupakynnyksen osalta onkin syytä vielä arvioida esitystä lupakynnyksen ennakoitavuuden ja hyvän hallintoon kuuluvan sujuvan käsittelyprosessin sekä tarpeettomien riitojen välttämisen näkökulmista.

Sinänsä luvan tarpeen yhtenäinen määrittely täsmällisillä kriteereillä ja kuntien välisten käytäntöjen yhtenäistäminen ovat hyvän hallintomenettelyn ja perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta myönteisiä tavoitteita.

Tavanomaisen tasoinen ja vaativan tasoinen rakennusvalvonta (31 luku Rakennusvalvonnan järjestäminen, 263-264 §)

Esityksen mukaan kunta järjestäisi rakennusvalvontatoimen joko tavanomaiseen tai vaativaan tasoon. Rakennusvalvontaviranomainen olisi tavanomainen niiden olennaisten teknisten vaatimusten osalta, joiden erityisosaamista kunnan palveluksessa olevalla henkilöstöllä ei olisi. Vaativan tasoinen rakennusvalvonta olisi yksikkönä, jos sen viranhaltijoiden asiantuntemus kattaa rakennussuunnittelun, rakennesuunnittelun ja talotekniikan vaativan suunnittelutehtävän edellyttämän pätevyyden. Tavanomaisen tason rakennusvalvontaviranomainen voisi ostaa yhden tai useamman olennaisen teknisen vaatimuksen osalta erityisosaamista vaativan tasoiselta rakennusvalvontaviranomaiselta. Rakentamisluvan ratkaiseminen jäisi esityksen mukaan kuitenkin aina peruskuntaan riippumatta siitä, onko rakennushanke tavanomaisen vai vaativan tasoinen. Valtioneuvoston asetuksella annettaisiin tarkempia säännöksiä rakennushankkeen vaativuudesta (HE s. 119).

Niissä harvoin eteen tulevissa tilanteissa, joissa tavanomaisen tason rakennusvalvonnan kunnassa luvitettavaksi tulisi rakennusteknisesti vaativamman tasoinen hanke, hankkisi kunta sopimusteitse tarvittavaa lisäosaamista toisesta kunnasta. Toisaalta tavanomaiseen tasoon rakennusvalvontansa organisoinut kunta voisi myydä ajoittaista ylimääräistä rakennusvalvonnan kapasiteettiansa muille kunnille esimerkiksi lomitusapuna (HE s. 165).

Siltä osin kuin tavanomaista tasoa vaativammassa rakentamishankkeissa tulisi turvata rakentamisen olennaisten teknisten vaatimusten täyttyminen viranomaista tyydyttävällä tavalla hankkimalla osaamista yli kuntarajojen, olisi esitetty järjestely esityksen mukaan omiaan edistämään yhtenäisiä määräystulkintoja. Järjestely mahdollistaisi osaamisen keskittämistä ja erikoistumista viranomaisten keskuudessa. Maan laajuisella erikoistumisella voitaisiin saada tarpeen ilmaan-tuessa kaikkien kuntien käyttöön parasta saatavilla olevaa viranomaisosaamista (HE s. 220).

Säätämisyjärjestysperusteluissa (HE s. 575) todetaan muun ohessa, että on tärkeää säilyttää rakentamisen sijoittumisen harkinta kokonaisuudessaan peruskunnan määräysvallassa. Kunnilla on kuitenkin mahdollisuus kuntalain (410/2015) 8 luvun mahdollistamalla tavalla sopia vapaaehtoisesti kuntien julkisoikeudellisesta yhteistoiminnasta. Kunnat voivat perustaa esimerkiksi yhteisiä virkoja (kuntalain 53 §).

Sopimusperusteisesti järjestetty rakennuslupamenettely tavanomaisen ja vaativan tasoisena herättää kysymyksiä virkavastuun kohdentumisen näkökulmasta. Jatkovalmistelussa tulisi pohtia ja

arvioida, kuka viranhaltija vastaa virkavastuullisesti luvan valmistelusta ja mahdollisesti päättämisestä, mikäli kunta on ostanut asiantuntemusta toiselta kunnalta. Esityksessä tulisi arvioida myös em. kuntalain 53 §:ssä tarkoitetun kuntien yhteisen viran soveltamisala rakennusvalvonnassa.

Digitalisaatiota koskevat ehdotukset (16 luvun 86-92 §; 28 luvun 232-234; 34 luvun 303 §)

Esitys sisältää erittäin kunnianhimoisia digitalisaatiota koskevia tavoitteita. Niiden osalta on olennaisen tärkeää noudattaa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2007/2/EY Euroopan yhteisön paikkatietoinfrastruktuurin (INSPIRE) perustamisesta eli INSPIRE-direktiivin ja avoimen datan direktiivin (EU) 2019/1024 mukaisia periaatteita ja vaatimuksia sekä sovittaa sääntely yhteen tiedonhallintalain sääntelyn kanssa. Käytännössä tärkeää myös koneluettavan ja avoimien rajapintojen kautta standardoidussa muodossa välitettävän tiedon tosiasiallinen saatavuus tässä muodossa ja rakennetun ympäristön tietojärjestelmäkokonaisuuden riittävä valmiusaste. Käytännössä on useasta eri asiayhteydestä havaintoja siitä, että lainsäädäntöuudistusten yhteydessä tavoiteltuja tietojärjestelmäkokonaisuuksia ei ole pystytty toteuttamaan laissa säädetyssä aikataulussa. Aikataulun ja tavoitteenasettelun realistisuuteen ja riittäviin siirtymäsäännöksiin on siten samoin kiinnitettävä huomiota.

Rakennuskohtaisessa tietoaaineistossa saattaa olla tunnistettavia henkilöitä sisältävää aineistoa ainakin joltain osin EU:n yleisen tietosuojasetuksen (EU) 679/2016 perusteella. Lakiesityksessä ja sen säätämisyjärjestysperusteluissa olisikin selvitettävä vielä ehdotetun sääntelyn suhdetta henkilötietojen suojaan sekä eräiden keskeisten yksityisten salaisuuksien suojaan.

Säätämisyjärjestysperusteluista

Ympäristöperusoikeutta koskeva tarkastelu säätämisyjärjestysperusteluissa jää yleispiirteiseksi. Olisi tarpeen käydä konkreettisemmin ja säännöskohtaisesti läpi ympäristöperusoikeuden kannalta olennaista sääntelyä lakiesityksessä. Ympäristöperusoikeuden osalta perustuslakivaliokunnan käytännön perusteella olennaista on myös eri perusoikeuksien tasapaino ja ympäristöperusoikeuden johdosta tehtävän toisen perusoikeuden rajoituksen oikeasuhtaisuus tai päinvastoin toisen perusoikeuden suojaamisen oikeasuhtaisuus suhteessa ympäristöperusoikeuden toteuttamiseen. Tasapainonäkökulman tarkastelu puuttuu vielä säätämisyjärjestysperusteluista.

Säätämisyjärjestysperusteluiden luonnoksessa on yleispiirteinen viittaus Pariisin ilmastopöytäkirjaan. Ilmastopöytäkirjaan perustuva jäsenvaltion kansalliset sitoumukset vaikuttavatkin välillisesti kaavoitus- ja rakentamislakiin ja monet periaatteellisesti uudetkin ratkaisut hallituksen esityksessä toteuttavat ilmastotavoitteita sekä niihin liittyvää, Euroopan unionin oikeuden mukaista kestävä kehityksen oikeudellista tavoitetta ja periaatetta. Ilmastopöytäkirjan vaikutukset toteutuvat erityisesti Euroopan unionin lainsäädännön kautta. Olisikin perusteltua selvästi seikkaperäisemmin käydä läpi esityksen liittyntä Euroopan unionin ilmastolainsäädäntöön ja esimerkiksi kiertotaloutta

koskevaan lainsäädäntöön (jätelainsäädäntö) ja rakentamista ja sen tuotteiden standardointia koskevaan lainsäädäntöön.

Säätämisyjärjestysperusteluissa olisi myös norminantovaltuudet sekä myös kunnallisen rakennusjärjestyksen asema tarpeen käydä seikkaperäisemmin ja nykyisen perustuslakivaliokunnan käytännön valossa lävitse. Ympäristölainsäädännölle on toki tyypillistä, että huomattava osa yksityiskohtaisesta sääntelystä jää lakia alemmanasteisiin säädöksiin (ks. esim. PeVL 24/2021 vp, kohta 4-5, PeVL 10/2014 vp, s. 3/I, PeVL 58/2010 vp, s. 3/I, PeVL 11/1999 vp, s. 2/I). Tämä johtuu pitkälti siitä, että sääntelyn on tarpeen olla varsin yksityiskohtaista ja teknisluonteista. Lisäksi valtuudet ovat tarpeellisia Euroopan unionin varsin runsaan ja yksityiskohtaisen lainsäädännön täytäntöönpanemiseksi (ks. myös PeVL 45/2016 vp, s. 4). Yksityisen oikeuksien ja velvoitteiden perusteet sekä kuntien tehtävät ja velvoitteet eivät voi kuitenkaan perustuslain 80 §:stä ja 121 §:stä johtuen jäädä täysin avoimiksi tai asiallisesti vain asetuksella säädettäviksi. Lisäksi kaavoituksen ohjausvaikutuksissa olennaista on myös ennakoiva oikeusturva siten, että sääntely perustuu kokonaisuutena riittävän ennustettavissa olevaan lainsäädäntöön.

Rahoitusperiaatetta koskevat perustuslain vaatimukset koskevat kunnan asukkaiden itsehallintoa, minkä vuoksi rahoitusperiaatetta ja muita kunnallisen itsehallinnon ulottuvuuksia olisi perusteltua tarkastella säätämisyjärjestysperusteluissa yhtenä kokonaisuutena. Rahoitusperiaatetta olisi tarpeen tarkastella erilaisten ja erikokoisten, eri puolilla maata olevien kuntien toimintaedellytysten ja talouden kannalta, sillä pelkkä yleisen tason tarkastelu ei vielä riitä perustuslakivaliokunnan vakiintuneena pidettävän käytännön perusteella.

Perustuslain 124 §:n osalta ehdotusluonnos nojautuu nykyiseen, perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyyn lakiin. Olisi kuitenkin tarpeen nykyisen perustuslakivaliokunnan käytännön valossa arvioida hallintotehtävien ulkoistaminen ja sen tarkoituksenmukaisuus ja muut oikeudelliset edellytykset. Perustuslakivaliokunta on suhteellisen vakiintuneessa käytännössään voimakkaasti korostanut, että julkisen hallintotehtävän säätäminen yksityiselle on perusteltava riittävän seikkaperäisesti myös tehtävän uskomisen tarkoituksenmukaisuuden suhteen, ja perustuslain 124 §:n tarkoittama tarkoituksenmukaisuus on oikeudellinen kysymys (PeVL 33/2021 vp, kpl 4 - 7; PeVL 26/2017 vp, s. 49 ja siinä viitatus lausunnot, ks. myös HE 1/1998 vp, s. 179/II).s . Perustuslakivaliokunnan mukaan tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulee hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin (HE 1/1998 vp, s. 179/II, PeVL 8/2014 vp, s. 3/II, PeVL 16/2016 vp, s. 3). Myös hallintotehtävän luonne on otettava huomioon (HE 1/1998 vp, s. 179/II, ks. esim. PeVL 6/2013 vp, s. 2/II, PeVL 65/2010 vp, s. 2/II, PeVL 57/2010 vp, s. 5/I). Siten tarkoituksenmukaisuusvaatimus voi palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla täytyä helpommin kuin esimerkiksi yksilön tai yhteisön keskeisiä oikeuksia koskevan päätöksenteon kohdalla (HE 1/1998 vp, s. 179/II, ks. myös PeVL 8/2014 vp, s. 4/I).

Kysymyksiä lausunnonantajille

Lakiuudistuksen valmistelun aikana käydyissä keskusteluissa on ollut esillä myös maakuntakaavaa koskeva vaihtoehtoinen malli.

Vaihtoehtoisen mallin oleellisin ero lakiehdotukseen olisi se, että maakuntakaavan oikeusvaikutuksia ei rajattaisi laissa vaan maakuntakaava olisi nykyiseen tapaan kokonaisuudessaan oikeusvaikutteinen. Vaihtoehtoinen malli olisi oikeusvaikutusten osalta pääosin nykyisen lain kaltainen, mutta malli ei kuitenkaan sisältäisi nykyisen lain mukaista maakuntakaavan toteuttamisen edistämisvelvoitetta.

Myös vaihtoehtoisessa mallissa maakuntakaavassa olisi esitettävä aluerakenteen, liikennejärjestelmän ja liikenneverkon sekä viherrakenteen kehittämisen periaatteet, ja lisäksi maakuntakaavassa voitaisiin esittää myös muita maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia asioita. Vaihtoehtoisen mallin mukaan maakuntakaavassa esitettävistä asioista kuitenkin rajattaisiin laissa nimenomaisesti pois yksittäisen kunnan yhdyskuntarakenne. Yksittäisen kunnan yhdyskuntarakenteeseen kuuluvia asioita ei olisi siten mahdollista sisällyttää maakuntakaavaan vaan ne ratkaistaan kuntakaavoituksessa.

Lausunnonantajia pyydetään esittämään näkemyksensä myös vaihtoehtoisesta mallista.

-

Maksuvelvollisuuden alkamisen raja (kerrosneliometriä

-

Kunnalle maksettavan maksun maksimimäärä tontin arvonnoususta (% arvonnoususta)

-

Erityisharkinta-alueen sijoittamisluvan lupaedellytyksissä ollaan palaamassa oikeusharkinnasta rakennuslain aikaiseen tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Miten lupaedellytykset pitäisi kirjoittaa, jotta:

- a. tuomioistuimen kannalta kunnan myöntämä lupa on mahdollista pitää voimassa eikä lupa mene valituksen johdosta nurin oikeudessa automaattisesti esimerkiksi siksi, että luvalla käsitellään vain yhden rakennuspaikan, eikä sitä ympäröivien alueiden tilanne?
- b. kunnan kannalta on mahdollista evätä lupa esimerkiksi siksi, että kyseinen rakentamisen lievealue on suunniteltava kaavoituksellisesti kokonaisuutena?

-

Miten päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuuta koskevan pykälän perustelut pitäisi kirjoittaa, jotta niistä kävisi kyllin selkeästi ilmi, että allianssimallin tai muiden yhteistoiminnallisten toteutusmuotojen käyttäminen on hankkeessa mahdollista?

-

Millaisia ja kuinka suuria taloudellisia vaikutuksia näette päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuun aiheuttavan kuluttajille?

-

Olellaisten teknisten vaatimusten vaatimustasoa ei ole lähtökohtaisesti muutettu kaavoitus- ja rakentamislaisissa lukuun ottamatta luonnonvalon johtamista asuintilaan. Miten asumista ja majoitusta koskevia olennaisia teknisiä vaatimuksia pitäisi mielestänne muuttaa ottaen huomioon kalustettujen asuntojen vuokraus ja Airbnb-toiminta?

-

Millaisia vaikutuksia näette ehdotettujen muutosten aiheuttavan?

-

Räty Anu
Oikeuskanslerinvirasto - Oikeuskansleri