

Lausunto

21.12.2021

VN/279/2018
VN/279/2018-OM-195

Ympäristöministeriö

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle kaavoitus- ja rakentamislaki sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Ympäristöministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Luonnoksessa ehdotetaan kumottavaksi voimassaoleva maankäyttö- ja rakennuslaki ja säädettävä uusi kaavoitus- ja rakentamislaki. Esitysluonnoksessa on todettu, että toimintaympäristössä tapahtuneet merkittävät muutokset maankäyttö- ja rakennuslain voimassa olon aikana ja tulevaisuuden kehitys haastaa uusiin toimiin. Tällaisia ilmiöitä ovat mm. ilmasto- ja energiakysymykset, aluerakenteen erilaistuminen, kaupungistuminen, liikkumisen murros, digitalisaatio ja muutokset hallintorakenteissa. Maankäyttö- ja rakentamislain uudistus perustuu myös hallitusohjelmakirjaukseen, jonka mukaan maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä parannetaan myös rakentamisen laatua ja valvontaa sekä selkeytetään vastuita. Oikeusministeriö on osallistunut maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen valmisteluun.

Koska oikeusministeriöllä ei ole käytännössä roolia kaavoitus- ja rakentamisasioissa eikä tätä koskevaa substanssiasiantuntemusta, tässä lausunnossa esitetyt huomiot koskevat ehdotettua sääntelyä yleisemmällä tasolla. Ehdotettu sääntely on monin paikoin hyvin yksityiskohtaista ja teknistä sekä vaikeaselkoista. Esitysluonnos vaikuttaa myös monilta osin keskeneräiseltä, mikä osaltaan vaikeuttaa sen ymmärtämistä. Oikeusministeriö on tarkastellut esitysluonnosta vain lausunnossa käsitellyin osin. Huomiot koskevat 1. lakiehdotusta (laki kaavoitus- ja rakentamislaki), ellei toisin ole todettu.

Ehdotetusta sääntelystä ja sääntelytekniikasta yleisesti

Uuteen maankäyttö- ja rakentamislain korvaavaan kaavoitus- ja rakentamislakiin ehdotetaan otettavaksi 400 pykälää valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista eri kaavoihin, rakentamisen tekniisiin vaatimuksiin ja rakennusten kunnossapitoon. Ehdotettu sääntely muodostaa hyvin laajan, ja asiaan vihkiytymättömälle vaikeasti hahmottuvan kokonaisuuden, sekä sääntelytekniikan että lakiehdotuksen sisältämien hyvin erilaisten toimintojen ja eri tasoisen sääntelyn vuoksi. Esimerkiksi rakentamista koskevien säännösten erottaminen omaksi kokonaisuudekseen saattaisi edesauttaa sääntelykokonaisuuksien sekä osallisten, menettelyjen ja muutoksenhaun kokonaisuutta.

Säättämisjärjestysperusteluissa on todettu, että ”esityksessä ehdotetaan perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetyn oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti nykyistä tarkkarajaisempia ja täsmällisempiä säännöksiä viranomaisen toimivallan lakitasoisesta säättämisestä ja toimivallan käyttämisen oikeudellisista rajoista. Koska ehdotettu laki koskee laaja-alaisesti luonnollisia henkilöitä, on otettu huomioon lain selkeyden vaatimus ja tavoite välttää turhan monimutkaista tai vaikeaselkoista sääntelyä.” Oikeusministeriö yhtyy siihen, että sääntelyn selkeys ja täsmällisyys ovat tässä sääntely-yhteydessä merkityksellisiä esitetyn lisäksi myös esimerkiksi PL 14 §:ssä (osallistumisoikeudet) ja 20 §:ssä (ympäristöperusoikeus) säädettyjen oikeuksien turvaamiseksi.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 25
00023 Valtioneuvosto

Eteläesplanadi 10
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 1606 7730
+358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi
oikeusministerio.fi

Kuitenkaan sääntelylle asetettu tavoite ei vaikuta täysin toteutuneen luonnoksessa. Uusiin säännöksiin on otettu mallia voimassa olevista säännöksistä. Kuten esityksessä todetaan, maankäyttö- ja rakennuslakiin on sen voimassaolon aikana tehty lukuisia muutoksia. Muutosten vaikutuksesta lain selkeys on heikentynyt. Erityisesti lakiin lisätyt, soveltamisalaltaan kapea-alaiset uudet luvut, paikoin hyvinkin yksityiskohtainen ja kasuistinen sääntely sekä monimutkaisiksi käyneet menettelyyn ja muutoksenhakuun liittyvät säännökset vaikeuttavat sääntelyn kokonaisuuden hahmottamista. Ehdotettu sääntely on merkitys- ja tarkkuustasolta vaihtelevaa, siinä vaikuttaa olevan tarpeetonta toistoa ja päällekkäisyyttä ja asioita on säännelty keskenään hyvin erilaisella tarkkuustasolla sekä ilmeisesti myös tahattomasti toisistaan poiketen. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan hajanaisen lain kirjoittaminen ehjäksi kokonaisuudeksi ei ole kaikilta osin onnistunut, vaikka kyse on ollut kokonaisuudistuksesta.

Lakiin ehdotetaan tehtäväksi myös eräitä terminologisia muutoksia kuten rakentamislupa (ent. rakennuslupa) ja tonttijakosuunnitelma (tonttijako) tai kaavan laadulliset vaatimukset (ent. sisältövaatimukset). Lukuisat terminologiset muutokset eivät kaikilta osin vaikuta tarpeellisilta tai sääntelyä selkeyttäviltä.

Huomioita esityksen suhteesta perustuslakiin ja säättämisyjärjestysperusteluista

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä useiden perusoikeuksien sekä perustuslain muiden säännösten valossa (Nämä tunnistettu s. 551). Maankäyttö- ja rakennuslakia koskevista hallituksen esityksistä perustuslakivaliokunta on lausunut muutaman kerran (PeVL 38/1998 vp, PeVL 53/2002 vp, PeVL 33/2006 vp, PeVL 33/2008 vp, PeVL 11/2014 vp). Voimassaolevaa maankäyttö- ja rakennuslakia ei kuitenkaan ole systemaattisesti kokonaisuutena arvioitu voimassaolevan perustuslain kannalta sen säätämisaikakohdasta johtuen.

Yleisenä huomiona, jatkovalmistelussa tulisi täsmentää ja tiivistää säätämisyjärjestysperusteluja merkittävästi, jotta kyseisestä osiosta ilmenisi ehdotettujen säännösten suhde perustuslakiin. Luonnoksesta tätä on vaikea hahmottaa, sillä osiossa selostetaan melko yleispiirteisesti niin voimassaolevaa lainsäädäntöä, nykytilaa kuin muuta aihepiiriin liittyvää lainsäädäntöä. Kaiken kaikkiaan säätämisyjärjestysperusteluja on täsmennettävä, jotta niistä ilmenisi nimenomaisesti arvio siitä, millä perusteella ehdotetun sääntelyn katsotaan olevan perustuslainmukaista. Se, että tietty säännös on jo voimassaolevassa laissa, ei sellaisenaan ole riittävä perustelu ehdotettaessa kokonaisuudistusta. Kuten maankäytösopimuksia koskevassa arviossa onkin asianmukaisesti todettu ” Viimeistään lain kokonaisuudistuksessa on yleensä tarpeen käydä läpi lain vanhojenkin säännösten perustuslainmukaisuus (ks. PeVL 27/2018 vp, s. 4 ja PeVL 22/2020 vp, s. 7).”

Seuraavassa arvioidaan eräitä perustuslain kannalta merkityksellisiä kysymyksiä yleisemmällä tasolla, minkä jälkeen lausunnossa esitetään tarkempia säännöskohtaisempia huomioita.

Ympäristöperusoikeus

Luonnoksessa todetaan, että lakiin lisättäisiin pykälä ilmastonmuutoksen hillinnästä ja siihen sopeutumisesta kaavoituksessa ja rakentamisessa. Luonnon monimuotoisuuden huomioon ottamista kaavoituksessa tiukennettaisiin. Lisäksi useammassa ehdotetussa säännöksessä pyrittäisiin ottamaan huomioon ympäristöön ja ilmastonmuutokseen liittyvät kysymykset.

Säätämisyjärjestysperusteluissa tulisi pyrkiä tekemään paremmin selkoa ehdotettujen säännösten suhteesta perustuslain 20 §:ään ja perustella se, miten ehdotetut muutokset turvaavat PL 20 §:ssä turvatun oikeuden toteutumista, ei ainoastaan selostaa kyseisen säännöksen sisältöä (ks. esim. PeVL 55/2018 vp) tai arvioida PL 20 §:ää ainoastaan suhteessa haitankorvaussäännöksiin ja lunastuksiin. Vastaavasti vaikutusarviointia koskeva osuus vaikuttaa kaipaavan näiltä osin täsmentämistä. Jo 2018 antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta on todennut, että ”Perustuslakivaliokunta on omaisuuden käyttörajoituksia koskevassa hyväksyttävyyden- ja oikeasuhtaisuusarvioinnissaan antanut uudemmassa käytännössään erityistä painoa perustuslain 20 §:ään kiinnittyville perusteille (esim. PeVL 10/2014 vp, PeVL 36/2013 vp ja PeVL 6/2010 vp).” Huomiota on lisäksi syytä kiinnittää siihen, että s. 569 viitatu perustuslakivaliokunnan lausunnot PL 20 §:n ja luonnonsuojelulainsäädännön sekä rakennuslainsäädännön uudistamisen yhteydessä ovat vuosilta 1996 ja 1998 eli ajalta ennen PL 20 §:n voimaantuloa.

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Perustuslain 124 §:ää koskevaa arviointia tulee jatkovalmistelussa täydentää (julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle). Laissa säädettäisiin voimassaolevaa maankäyttö- ja rakennuslakia tai siihen liittyvää soveltamiskäytäntöä vastaavasti yksityisten toiminnasta kaavojen valmisteluvaiheessa. Näiden säännösten suhteesta PL 124 §:ään tulee tehdä selkoa.

Sääntämisyjärjestysperusteluissa on nimenomaisesti todettu, että ”esimerkiksi kaavoituksessa käytetään merkittävää julkisen vallan käyttöä.” PL 124 § ei mahdollista merkittävän julkisen vallan käytön siirtämistä viranomaiskoneiston ulkopuolelle.

Lain 55 §:ssä säädettäisiin kiinteistönomistajan oikeudesta huolehtia ranta-asemakaavaa koskevan ehdotuksen laatimisesta omistamalleen ranta-alueelle. Esityksessä on perusteltava säännöksen suhde PL 124 §:ään, kun viranomaispääatöksen valmistelun on vakiintuneesti katsottu olevan julkisen hallintotehtävän hoitamista. Säännös on nykyisessä MRL:ssa mutta sitä ei ole tuossa yhteydessä arvioitu perustuslain kannalta. Lisäksi sääntämisyjärjestysperusteluissa on samalla sivulla todettu, että kaavoituksessa käytetään merkittävää julkista valtaa. Perusteluissa on todettu, että ”ranta-asemakaava on, eräänlaisena rantojen suunnittelutarpeeseen liittyvänä poikkeuksena, tarpeellinen maanomistaja-aloitteinen kaavalaji.” Tässä yhteydessä tulisi tehdä selkoa siitä, minkä vuoksi on perustuslain mukaista ja perusteltua säätää yksityiselle toimivalta huolehtia ehdotuksen laatimisesta (vs. ehdotettu menettely, jossa kunnan jäsenellä on oikeus tehdä kunnalle perusteltu aloite asemakaavan laatimiseksi).

Vastaavasti naapureiden kuulemista koskevat säännökset (224-226 §) olisi syytä arvioida asianmukaisesti PL:n kannalta. Samaisissa säännöksissä naapureiden kuuleminen säädettäisiin lähtökohtaisesti kunnan tehtäväksi. Edelleen sääntämisyjärjestysperusteluissa on todettu, että naapureiden kuuleminen turvaa perustuslaissa turvattua osallistumisen oikeutta. Sinänsä on asianmukaista, että kyseinen menettely nostetaan asetuksen tasolta lain tasolle, mutta esitystä on arvioitava PL:n kannalta jatkovalmistelussa ja perusteltava, että kuulemisvelvoitteen täyttämisen siirtäminen yksityisille toimijoille ei ole ristiriidassa PL 124 §:n kanssa. Saattaa olla, että asianmukaisempi vaihtoehto olisi muotoilla säännös selkeämmin siten, että kyse ei ole viranomaiselle kuuluvan tehtävän hoitamisesta, vaan vireillepanon yhteydessä esitettävästä selvityksestä, jonka luotettavuuden viranomaisen arvioi hallintolakia noudattaen. Lisäksi samaisessa 224 §:ssä säädettäisiin, että luvan hakijan on tiedotettava lupahakemuksen vireilläolosta rakennuspaikalla. Tämän osalta viitataan edellä kuulemisesta todettuun.

Sinänsä asianmukaisena PL 124 §:n kannalta voidaan pitää sitä, että osa sen kannalta epäselvistä MRL:iin sisältyvistä säännöksistä ehdotetaan jätettäväksi ottamatta uuteen lakiin (s. 593).

Perustuslain 124 §:n kannalta merkityksellistä sääntelyä ovat myös mm. asiantuntijatarkastuksia, ulkopuolisia tarkastajia, serfitioituja katsastajia ja todistuksen myöntäjiä koskeva sääntely (mm. 278 §). Sääntämisyjärjestysperustelujen 124 §:ää koskevaa jaksoa on merkittävästi täydennettävä. Se on epäselvä, eikä siitä ilmene, ehdotettujen säännösten suhde PL 124 §:ään. Tässä yhteydessä ei ole tarpeen selostaa PL 124 §:n asettamia reunaehtoja sääntelylle, vaan jatkovalmistelussa tulisi huomioida mm. Lainkirjoittajan opas, osio 10).

Saamelaisten oikeudet

Yleistä

Ehdotettu kaavoitus- ja rakentamislaki on tärkeä saamelaisten oikeuksien toteutumisen kannalta, ja on perusteltua, että siihen sisällytetään erillinen säännös saamelaisten oikeuksista sekä saamelaiskulttuurin heikentämiskielto. Muun muassa saamelaiskulttuurin heikentämiskieltoon kytkeytyy myös tarve arvioida vaikutuksia saamelaiskulttuurin kannalta. Oikeusministeriö pitää myös perusteltuna, että saamelaisten oikeuksia, mukaan lukien ja saamelaisten osallistumisoikeuksia, turvataan kaavoitusprosessissa ja rakentamisen lupamenettelyssä. Lisäksi oikeusministeriö pitää perusteltuna, että saamelaiskäräjille annetaan ehdotuksessa mainituissa tilanteissa valitusoikeus kaavan, kaupunkiseutusuunnitelman ja rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevasta päätöksestä ottaen huomioon niiden mahdollinen vaikutus saamelaisten oikeuksien toteutumiseen.

Ehdotettua saamelaisten oikeuksia koskevaa kokonaisuutta voidaan pitää myönteisenä ja merkittävänä saamelaisten oikeuksien kannalta. On myös myönteistä, että asiaa on valmisteltu ja siitä on neuvoteltu saamelaiskäräjien kanssa.

Ehdotettu 8 § saamelaisten oikeuksista

Ehdotetussa kaavoitus- ja rakentamislain 8 §:ssä säädetään saamelaisten oikeuksista seuraavaa: ”Suunniteltaessa alueidenkäyttöä, joka sijoittuu tai jolla on vaikutuksia saamelaisten kotiseutualueelle, on kiinnitettävä erityistä huomiota saamelaisten oikeuteen ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan ja harjoittaa perinteisiä elinkeinojaan. Kaavalla, joka sijoittuu tai jolla on vaikutuksia saamelaisten kotiseutualueelle, ei saa vähäistä suuremmassa määrin heikentää saamelaisten oikeutta ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan ja harjoittaa perinteisiä elinkeinojaan.”

Oikeusministeriö kannattaa ehdotettua 8 §:ää saamelaisten oikeuksista, joka edistää saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Oikeusministeriössä on vireillä saamelaiskäräjistä annetun lain muutos. Lain muutosta valmistelleen toimikunnan laatimassa esitysluonnoksessa esitetään saamelaiskäräjälain neuvotteluvelvoitetta koskevaa 9 §:ää muutettavaksi yhteistoiminta- ja suunnitteluvelvoitteeksi. Lisäksi esitetään lisättäväksi lakiin uusi 9 a § saamelaisten oikeuksien huomioimisesta viranomaisten ja muiden julkisia hallintotehtäviä hoitavien toiminnassa sekä uusi 9 b § menettelystä yhteistoiminnassa ja neuvotteluissa. Ehdotettu kaavoitus- ja rakentamislain säännös ns. saamelaiskulttuurin heikentämiskiellosta olisi jossain määrin tiukempi kuin saamelaiskäräjälakia koskevassa mietinnössä ehdotettua säännöstä heikentämiskiellosta (9 a §:n 2 mom.), jolloin kaavoitus- ja rakentamislain 8 §:ssä säädetty tiukempi säännös tulisi sovellettavaksi 8 §:ssä tarkoitetussa alueidenkäytön suunnittelussa. Sen lisäksi tulisi myös alueiden käytön suunnittelussa sovellettavaksi saamelaiskäräjälakiin ehdotettuja 9, 9 a ja 9 b säännöksiä.

Saamelaiskäräjälakiin ehdotettu uusi heikentämiskielto olisi luonteeltaan yleissäännös, joka koskisi laajasti eri elämänalueita. Ehdotuksen tarkoituksena on varmistaa tietyn standardin toteutuminen niissäkin asioissa, joissa ei ole erikseen säädetty saamelaisten oikeuksista, ja näin varmistaa saamelaisten oikeuksien toteutumista. Jatkossakin, vaikka esitetty uudistus saamelaiskäräjälakiin toteutuisi, olisi mahdollista säätää erikseen ja täsmällisemmin saamelaisten oikeuksien edistämisestä eri yhteyksissä ja tätä voidaan pitää perusteltuna kysymyksissä, joilla on erityistä merkitystä saamelaisten kannalta. Kaavoitusta ja maankäyttöä voidaan hyvin ilmeisesti pitää tällaisena kysymyksenä.

Ehdotetut saamelaisten osallistumisoikeuteen ja valitusoikeuteen liittyvät säännökset

Oikeusministeriö kannattaa ehdotettuja saamelaisten osallistumisoikeutta ja valitusoikeutta koskevia säännöksiä (16 §, 64 §, 74 -76 § sekä 323 §:n 2 momentti). Esimerkiksi ehdotettu 64 § edistää saamelaisten näkökantojen esille tuomista kaavaprosessissa sekä valmisteltavana olevan kaavan saamelaisiin kohdistuvien vaikutusten tunnistamista.

Vaikutusten arviointi (71 §:n 2 momentti)

Oikeusministeriö pitää saamelaisten oikeuksien toteutumisen kannalta tärkeänä, että valmisteltavana olevan kaavan tai sen vaikutusten ulottuessa saamelaisten kotiseutualueelle arvioidaan mahdolliset vaikutukset saamelaisten kulttuuriin ja perinteisiin elinkeinoihin sekä heidän oikeuteensa harjoittaa niitä.

Edellä mainitun saamelaiskäräjälakimietinnön ehdotetussa 9 a §:n 3 momentissa säädetään seuraavaa vaikutusten arvioinnista: ”Toimenpiteiden mahdollisten haittavaikutusten tunnistamiseksi viranomaisten ja muiden julkisia hallintotehtäviä hoitavien on arvioitava toimenpiteen vaikutuksia saamelaisten oikeudelle ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan mukaan lukien perinteisiä elinkeinojaan. Arvioinnissa on otettava huomioon eri viranomaisten toiminnan ja eri aikoina tehtyjen toimenpiteiden yhteisvaikutukset.”

Kaavoitus- ja rakentamislakiin ehdotettu säännös vaikutusten arvioinnista on linjassa saamelaiskäräjälakia koskevan edellä mainitun esitysluonnoksen vaikutusten arviointia koskevan yleissäännöksen kanssa. Saamelaiskäräjälain ehdotettu 9 a §:n 3 momentti sisältää lisäksi säännöksen kumulatiivisten vaikutusten arvioinnista, mitä tulisi huomioida myös kaavaa laadittaessa.

Sijoittamisluvan edellytykset erityisharkinta-alueella (212 §:n 1 mom. 4 kohta)

Ehdotetun 212 §:n 1 momentin mukaan sijoittamislupa voidaan 52 §:ssä tarkoitetulla erityisharkinta-alueella myöntää edellyttäen, että edellä 211 §:ssä säädetyn lisäksi rakentaminen 4) ei aiheuta saamelaisten kotiseutualueella vähäistä suurempia haitallisia vaikutuksia saamelaisten oikeudelle ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan ja harjoittaa perinteisiä elinkeinojaan.

Edellä on viitattu saamelaiskäräjälakia koskevaan mietintöön, jossa ehdotetaan uutta 9 a §:ää saamelaisten oikeuksien huomioimisesta viranomaisten toiminnassa. Ehdotettu ns. saamelaiskulttuurin heikentämiskielto kaavoitus- ja rakentamislain 212 §:ssä olisi jossain määrin tiukempi kuin saamelaiskäräjälakiin ehdotettu yleissäännös. Oikeusministeriö pitää ehdotettua säännöstä kannatettavana, koska sijoittamisluvalla voi olla erityinen merkitys saamelaisten oikeuksien toteutumisen kannalta.

Yhdenvertaisuus

Ehdotuksen vaikutuksia yhdenvertaisuuteen ja eri väestöryhmiin on esityksessä arvioitu varsin yleisellä tasolla. Yksityiskohtaisempaa yhdenvertaisuusarviointia on tehty lähinnä suhdetta perustuslakiin koskevassa jaksossa, jossa on keskitytty ennen kaikkea maanomistajien yhdenvertaiseen kohteluun. Esityksessä ei sen sijaan juurikaan eritellä, miten ehdotettujen muutosten arvioidaan vaikuttavan eri väestöryhmiin. Tämä on olennainen osa yhdenvertaisuusvaikutusten arviointia. Esityksen jatkovalmistelussa olisi perusteltua vielä arvioida nykyistä tarkemmin, mihin väestöryhmiin esityksestä aiheutuvien vaikutusten arvioidaan kohdistuvan.

Alueidenkäytön suunnittelun osalta esityksessä todetaan, että esityksellä saattaa olla vaikutuksia yhdenvertaisuuteen, sillä alueidenkäytön suunnittelussa tehtävillä ratkaisulla vaikutetaan eri väestöryhmien mahdollisuuksiin toimia arjessa eli asua, liikkua, saavuttaa ja käyttää palveluja sekä viettää vapaa-aikaa. Esityksessä todetaan, että asuntotuotannon riittävyuden ja monipuolisuuden huomioon ottaminen saattaa lisätä paineita virkistykseen soveltuvien alueiden tai muiden luonto-, maisema- ja kulttuuriympäristöarvoiltaan arvokkaiden alueiden rakentamiseen, millä voisi olla haitallisia vaikutuksia eri väestöryhmien hyvinvointiin. Esityksessä ei kuitenkaan eritellä, mihin väestöryhmiin mahdolliset haitalliset vaikutukset kohdistuvat. Esityksessä niin ikään todetaan, että yleiskaavan ja asemakaavan uusilla liikennejärjestelmän ja liikenteen järjestelyjen toimivuutta, kestävyyttä ja turvallisuutta sekä joukkoliikenteen, kävelyn ja pyöräilyn edellytyksiä koskevilla asemakaavan uusilla laadullisilla vaatimuksilla voidaan edistää eri väestöryhmien yhdenvertaisia mahdollisuuksia liikkua. Esityksessä ei kuitenkaan kuvata, minkä väestöryhmien yhdenvertaisiin mahdollisuuksiin liikkua esityksellä tältä osin vaikutetaan. Tonttijakoa koskevien säännösmuutosten osalta esityksessä todetaan, että sääntely selkeyttäminen on oikeuksia ja velvollisuuksia koskevien säästösten nostaminen lakitasolle edistää jonkin verran yhdenvertaisuutta ja perusoikeuksien toteutumista yleisesti. Esityksessä ei kuitenkaan kuvata, miten ja miksi vaikutus yhdenvertaisuuteen ilmenisi.

Esityksessä on myös säännöksiä, jotka liittyvät esteettömyyteen. Tällaiset säännökset voivat tyypillisesti vaikuttaa muun muassa vammaisiin sekä ikääntyneisiin henkilöihin. Esityksessä todetaan, että esteettömyyden huomioon ottamisen vaatimuksen arvioidaan parantavan erilaisten ihmisten mahdollisuuksia käyttää julkista tilaa ja lisäävän ihmisten erilaisuuden ja monimuotoisuuden huomioon ottamista yhteiskunnassa. Esityksessä olisi perusteltua vielä tarkentaa, mihin väestöryhmiin esteettömyyttä koskevien vaatimusten arvioidaan vaikuttavan.

Maankäyttösopimukset (21 luku) ja maksut

Maankäyttösopimuksia koskevaa sääntelyä ehdotetaan selkeytettäväksi ja täsmennettäväksi ehdotuksessa. Maankäyttösopimuksia koskevaa sääntelyä on myös kattavasti ja muihin osioihin verrattuna poikkeuksellisen analyttisesti arvioitu esityksen säätämisperusteluissa. Arviossa on tunnistettu voimassaolevaan maankäyttösopimuksia koskevaan sääntelyyn liittyviä haasteita perustuslain näkökulmasta sekä suhtauduttu analyttisesti perustuslakivaliokunnan aikaisempiin maankäyttösopimuksia koskeviin lausuntoihin PeVL 38/1998 vp ja PeVL 53/2002 vp), (esim. s. 586 ”Perustuslakivaliokunta ei ole aiemmissa lausunnoissaan arvioinut sopimussääntelyä niin seikkaperäisesti, että nyt esitetyn ja aiempaa vastaavan sopimusvapausääntelyn voitaisiin sinänsä, ilman uutta arviointia, todeta olevan perustuslain vaatimusten mukainen.”). Luonnoksessa esitetyin perusteluin maankäyttösopimuksia koskevia uudistusehdotuksia ja niiden systemaattista oikeudellista arviointia suhteessa perustuslakiin on pidettävä tarpeellisina. Esityksen perusteluissa on myös tehty selkoa ehdotettuihin säännöksiin liittyviin epävarmuuksiin perustuslain kannalta, minkä voidaan nähdä kuuluvan asianmukaiseen lainvalmisteluun.

Ehdotettua sääntelyä voidaan perustuslain näkökulmasta pitää selkeästi nykytilaa parantavana. Sopimuksen suhdetta kunnalle kuuluvan julkisen vallan käyttöön selkeyttäisivät myös säännökset siitä, että maankäyttösopimuksessa ei voida sopia kaavan sisällöstä eikä sitä voida tehdä ennen kuin kaavaluonnos tai –ehdotus on ollut julkisesti nähtävillä. Kuitenkin 140 §:n 3 momentti mahdollistaa kaavoituksen käynnistämisen sopimisen ennen nähtävilläpitoa. Tämän suhde mitättömyyssääntelyyn sekä tosiasiallinen vaikutus jää epäselväksi.

Kuten säätämisperusteluissa vihjataan (s. 589), maankäyttösopimusten kohdalla kyse ei olisi sopimusvapauden tilanteesta: mikäli kiinteistönomistaja ja kunta eivät pääse sopimukseen, on kunnalla toimivalta käyttää yksipuolisesti julkista valtaa ja määrätä maksu tai jättää ko. kiinteistönomistaja asemakaavoituksen ulkopuolelle. Sopimusvapautta ja vapaaehtoisuutta voidaan jopa pitää melko näennäisenä. Kun kyse on julkisen vallan käyttöön liittyvästä sopimuksesta, on tällainen tietty epäsuhta oikeussuhteessa läsnä. Niiltä osin kuin on kyse kunnan yksityisoikeudellisesta sopimustoiminnasta, ei tästä tarvita toimivaltasääntelyä. Myös toimiessaan yksityisoikeudellisen sopimuksen osapuolena kunnan on noudatettava lakia (mm. yhdenvertaisuus).

Sääntelyn selkeyden ja hyväksyttävyyden osalta on keskeistä, että ehdotuksesta ilmenee, onko kyse julkisen vallan käytön sopimisesta ja miltä osin. Kokonaisuutta selkeyttäisi lisäksi se, että perusteluissa tehtäisiin selkoa siitä, onko ehdotettu maankäyttösopimus HL 3 §:ssä tarkoitettu hallintosopimus, jolloin tulee huomioida tätä koskeva sääntely. Perusteluissa kun on todettu, että ”maankäyttösopimus on varallisuus oikeudellinen oikeustoimi, jossa sovitaan monista muistakin kaavojen toteuttamisen asioista kuin maksuista. Maksut, aikataulut, laatuvaatimukset ja muut sopimuksin sovittavat asiat kietoutuvat asioina toisiinsa niin, että on luontevinta sopia maksuista samalla kertaa, kun sopimuksin sovitaan muistakin oikeuksista ja velvollisuuksista kunnan ja rakennuttajakiinteistönomistajan kanssa. Sopimuksissa sovitaan maksun ohella esimerkiksi kehityshankkeen aikatauluista, rakennusten suunnittelusta, rakennettavien asuntojen pinta-aloista ja huoneistojaotuksesta sekä omistus-, hallinta- ja rahoitustavoista (YM 2020:4, s. 28)”.

Ehdotetun 140 §:n valossa jää epäselväksi, minkä vuoksi vain osallistumisvastuuta koskevat sopimusehdot on säädettävä aina julkisiksi, eikä esimerkiksi myös 2 momentissa tarkoitettut asiat. Edelleen oikeusministeriö korostaa, että riippumatta tällaisista kirjauksista, kyseisiin viranomaisen asiakirjoihin sovelletaan julkisuuslakia, jonka lähtökohtana on viranomaisten asiakirjojen julkisuus. Oikeusturvakysymysten arvioinnin osalta luonnoksesta vaikuttaa puuttuvan arviointi muiden kuin sopimuspuolten asemasta sekä oikeusturvakeinoista kunnan tekemään päätökseen ryhtyä tekemään hallintosopimusta.

Ilmeisesti 21 luvussa on tarkoitettu, että mikäli kunta tekisi maankäyttösopimuksen, 142-157 §:ssä säädettyä ei sovellettaisi. Maankäyttösopimuksen suhdetta luvun muihin säännöksiin olisi syytä säännöspäätöksellä täsmentää, jotta laista käy selkeästi ilmi se, mistä seikoista sopimuksella on tarkoitettu poikettavaksi. On todettava, että sopimuksella, joka olisi ensisijainen, tällöin poikettaisiin lukuisista ja luonteeltaan muista kuin teknisistä seikoista (tämän teemaan problematiikasta s. 586-589), mihin tulisi olla selkeä lakiperusta.

Luvun 149–155 §:ssä vaikuttaa olevan hyvin yksityiskohtaista ja yleislain sekä itsensä kanssa päällekkäistä sääntelyä, joka olisi syytä jatkovalmistelussa arvioida. Esimerkiksi vaikuttaa tarpeettomalta säätää erikseen päätöksestä ja maksulipusta.

Lain 156 §:n 2 momentissa säädettäisiin maksun palauttamisesta, jos kunta ei ole 15 vuoden kuluessa toteuttanut tiettyjä toimenpiteitä. Tällaista oikeutta ei kuitenkaan olisi, jos maksusta olisi sovittu. Se, minkä vuoksi tähän on päädytty, ei esityksestä ilmene. Onko kyse siitä, että sopimuksissa sovitaan kustannusten maksamisesta vasta, kun toimenpiteet on suoritettu?

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että hallintoriidan käyttöalaa maankäyttösopimuksia koskevissa riidoissa selkeytetään. Lain 346 §:ssä säädettäisiin, että jos maankäyttösopimus koskee lain 21 luvussa tarkoitettua maankäyttömaksua tai muuta julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta johtuvaa etua, oikeutta tai velvollisuutta, käsitellään tätä koskeva riita hallintotuomioistuimessa hallintoriita-asiana. Kun tarkastellaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 20 §:ää, tällainen aineellinen säännös vaikuttaa tarpeettomalta, vaikka sinänsä se saattaa selkeyttää oikeustilaa.

Muut maksut

Lakiehdotuksen maksusääntely vaikuttaa vaihtelevalta. Esimerkiksi ehdotetussa 102 §:ssä säädettäisiin, että maksu (tonttijakosuunnitelman muuttaminen) voi olla enintään suoritteen omakustannusarvon mukainen siten, että maksu vastaa suoritteen tuottamisesta kunnalle aiheutuvia kokonaiskustannuksia ja että maksun perusteista määrätään tarkemmin kunnan hyväksymässä taksassa. Tarkkuustasoltaan vastaavaa maksusääntelyä ei kuitenkaan ole systemaattisesti muissa maksuja koskevissa säännöksissä ja maksusääntely on vaihtelevaa. Ehdotuksen valossa jää epäselväksi, ovatko erot maksusäännöksissä tarkoituksellisia. Laissa ehdotetaan säädettäväksi myös koroista epäyhteneväisesti sekä eri suuruisista koroista. Myös maksun periminen ennalta vaikuttaa poikkeukselliselta ratkaisulta, joka olisi syytä tarkasti arvioida (240 §).

Lunastaminen (23 luku)

Ehdotetut säännökset pohjautuvat pitkälti nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain 13 luvun säännöksiin, jotka muodostavat merkittävimmän erityisten lunastusperusteiden joukon. Näiden säännösten oikeudellista perustaa ei ole aiemmin arvioitu nykyisen perustuslain ja tulkintojen valossa. Koska kyse on perustuslain 15 §:n pakkolunastusvaraamaan tukeutuvasta, omaisuuden suojan kovaan ytimeen kajoavasta sääntelystä, tulee säännösten valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin kiinnittää erityistä huomiota. Luonnoksessa tämä on kuitenkin jäänyt valitettavan ohueksi.

161 §. Lunastamista koskevat säännökset ehdotetaan sijoitettavaksi pääosin lain 23 lukuun, mutta näiden lisäksi erityisiä lunastusperusteita sisältyy muuallekin lakiin. Esimerkiksi lain 161 §:n mukaan

kunnalla olisi oikeus lunastaa rakentamisvelvoitealue ilman erillistä lunastuslupaa rakentamiselle asetetun määräajan laiminlyönnin perusteella. Valtiosääntöoikeudellisen yleisen tarpeen vaatimuksen on ilmeisesti arvioitu täyttyvän rakentamisen viivästyisestä johtuvasta asemakaavan toteutumisen viivästyisestä. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on pidetty mahdollisena sääntelyä, jonka on yleisemmällä tasolla katsottava toteuttavan yleisen tarpeen vaatimusta, vaikka yksittäistapauksessa yhteys yleisen tarpeen vaatimukseen jäisikin verraten etäiseksi. Asemakaavojen toteuttamisen vaatimuksen voidaan sinänsä katsoa oikeuttavan ehdotetun sääntelyn antamiseen, mutta asiaa olisi aiheellista avata perusteluissa. Säännöksen hyväksyttävyyden kannalta merkityksellisenä voidaan pitää myös pykälän 2 momenttia, jonka mukaan kunnan on pantava lunastustoimitus määräajassa vireille uhalla että oikeus lunastamiseen menetetään. Merkitystä on myös sillä, että rakentamisvelvoitteen täyttäminen kesken lunastusmenettelyn johtaa lunastustoimituksen sikseen jättämiseen.

163 §. Pykälän mukaan asemakaava-alueeseen sisältyvä valtion liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain (503/2005) 4 §:n nojalla omistama maantien tiealue siirtyisi korvauksetta kunnan omistukseen asemakaavaa koskevan päätöksen saadessa lainvoiman. Yleisten teiden alueet on aikanaan lunastettu tieoikeudella, mutta korvaukset on määrätty kuin alue olisi lunastettu omistusoikeudella. Maantielain voimaantulon myötä vanhojen tiealueiden oikeudellinen luonne muuttui tieoikeudesta omistusoikeudeksi. Vaikka ehdotettu järjestely merkitsee puheena olevien alueiden osalta muutosta omistussuhteissa, on järjestelyä pidettävä siinä suhteessa teknisluonteisena, koska tiealueeseen syntyy samalla tienpitäjälle maantielain 58 §:n mukainen tieoikeus.

164 §. Pykälässä säädettäisiin julkisyhteisön oikeudesta lunastaa asemakaavassa yleisiin tarpeisiin osoitettu alue, yleisen rakennuksen rakennuskortteli, korttelin osa, esitontti, tontti tai muu rakennuspaikka, joka on asemakaavassa tarkoitettu kyseisen julkisyhteisön yleisiin tarpeisiin. Vastaavin edellytyksin julkisyhteisö voisi myös lunastaa omaksi tai sille voitaisiin perustaa erityinen oikeus maanalaiseen tilaan tai rajoittaa kiinteistönomistajan oikeutta käyttää kiinteistöään tai erityistä oikeutta. Menettelyyn ei liittyisi erillistä lunastuslupavaihetta, vaan lunastus perustuisi lainvoiman saaneeseen asemakaavaan. Tällöin valtiosääntöoikeudellisen pakkolunastusvarauksen edellytyksenä oleva yleinen tarve ratkaistaisiin käytännössä asemakaavan laatimismenettelyssä. Menettelyä on sinänsä pidettävä perustuslain vaatimusten kannalta mahdollisena, mutta asiaan liittyviin valtiosääntöoikeudellisiin ja oikeusturvanäkökohtiin tulisi kiinnittää perusteluissa laajemmin huomiota. Sanottu koskee myös 165 ja 166 §:ää. Tällainen menettely korostaa asemakaavan laatimismenettelyssä PL 21 §:n asettamia oikeusturvaan ja hyvään hallintoon kuuluvia oikeuksia, kuten kuuleminen, oikeus saada perusteltu päätös, tiedoksianto, muutoksenhaku ja kysymykset täytäntöönpanosta.

165 §. Pykälässä säädettäisiin kunnan oikeudesta lunastaa yleiskaavassa kunnan tai kuntayhtymän yleisiin tarpeisiin osoitettu alue. Toisin kuin 164 §:ssä, lunastuslupa-asian ratkaisisi ympäristöministeriö tapauskohtaisen harkinnan perusteella. Luvan myöntämisen edellytyksenä on, että kaavan toteuttaminen edellyttää alueen hankkimista kunnalle ja että lunastettava alue on sijainniltaan, kooltaan ja rajaukseltaan tarvetta vastaava. Yleiskaavaan sisällytetty aluevaraus rajaa lähtökohtaisesti toisentyyppisten maankäyttömuotojen mahdollisuutta, mitä sinänsä on pidettävä lunastusta puoltavana seikkana. Lunastettavan kohteen ominaisuudet (sijainti ja ulottuvuus) ovat asianmukaisia lunastusta rajoittavia kriteereitä. Tapauskohtaisesti harkittavaksi jäisi, kuinka seikkaperäistä ja konkreettista selvitystä kunnalta tulisi edellyttää tarpeellisuusvaatimuksen täyttymiseksi.

166 §. Pykälässä säädettäisiin kunnan oikeudesta lunastaa alue yhdyskuntakehitystä varten. Lunastus voitaisiin 1 momentin mukaan kohdistaa alueeseen, joka on yleiskaavassa osoitettu asuntorakentamiseen tai siihen liittyvään yhdyskuntarakentamiseen. Lunastettavaan alueeseen voisi sisältyä myös virkistys- ja suojelualueita. Pykälän 2 momentin perustella ympäristöministeriö voisi myöntää kunnalle luvan lunastamalla hankkia kunnan alueella olevan muunkin kuin 1 momentissa tarkoitetun alueen. Ehdotetut säännökset sisältävät yleiseen lunastuslakiin verrattuna täsmällisemmän kriteeristön edellyttäessään yleisen tarpeen ohella yleiskaavassa osoitettua suunnitelmallista yhdyskuntakehitystä sekä kunnan omistuksen tarpeellisuutta. Säännökset olisivat linjassa perustuslakivaliokunnan kannanottojen kanssa, joissa on kiinnitetty huomiota yleisen tarpeen vaatimukseen konkretisointiin.

167 §. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kiinteistönomistajan oikeudesta lunastaa kiinteistönsä alueella oleva rakennus, rakennelma sekä lakkauttaa maahan kohdistuva erityinen oikeus. Perustuslaista ei sinänsä johdu estettä sille, että myös luonnollinen henkilö voi toimia lunastajana. Tällöin huomio kuitenkin kiinnittyy erityisesti yleisen tarpeen vaatimuksen täyttymiseen, koska yksittäisten kansalaisten hankkeiden voidaan hyvin harvoin – jos koskaan – katsoa välittömästi täyttävän yleisen tarpeen vaatimuksen. Tässä tilanteessa lunastus palvelee välittömästi yksityistä intressiä saada alue hyödynnettyä rakentamistoimintaan, edistäen samalla välillisesti yleisemmin

kaavan toteuttamista. Huomionarvoista on, että asian käsittelyyn ei sovellettaisi lunastuslakia, vaan kiinteistönmuodostamislain lunastusta koskevia säännöksiä. Säännöksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin näkökulmasta olisi suotavaa, että perusteluihin sisältyisi arvio kiinteistönmuodostamislain 200 §:n perustuslain edellyttämän täyden korvauksen vaatimuksen mukaisuudesta.

Haitankorvaukset (24 luku)

Kaavoitus- ja rakentamislaista johtuvien maankäytön rajoitusten aiheuttamien haittojen korvaamista koskevat säännökset ehdotetaan sisällytettäväksi lain 24 lukuun. Luku sisältäisi muun ohella säännökset kaavasta johtuvasta rajoituksesta metsätaloudelle (170 §) ja muulle toiminnalle (169 §) aiheutuvan haitan korvaamisesta, lunastuksen käyttömahdollisuudesta korvauksen määräämisen sijaan (172 §) ja yleisen alueen toteuttamiseen liittyvän erityisen haitan tai vahingon korvaamisesta (176 §).

Vaikka kaavoitus- ja rakentamislain säännökset velvoittavatkin kiinnittämään huomiota kaavojen ja suojelumääräysten kohtuullisuuden maanomistajan kannalta (lakiehdotuksen 20, 30 ja 39-40 §), maankäytöllisesti toimiva ratkaisu saattaa jossain tilanteissa johtaa maanomistajan kannalta kohtuuttomana pidettävään tilanteeseen. Vaikka kaavasta johtuvat käytörajoitukset eivät olisikaan rinnastettavissa valtiosääntöoikeudelliseen pakkolunastukseen, sääntelyn oikeasuhtaisuuden vaatimuksen sekä yleisen hyväksyttävyyden näkökulmasta korvausmahdollisuutta on pidettävä kustannusvastuuta tasapuolisemmin eri tahojen kesken jakavana ja näin muodin sääntelyä tasapainottavana ratkaisuna. Kaikki kaavasta johtuvat rajoitukset kiinteistönomistajan käyttövapauteen eivät luonnollisestikaan oikeuta korvaukseen.

169 §. Pysyviä rajoituksia koskevan 169 §:n 1 momentin mukaan korvauskynnys asettuisi verraten korkealle (omistaja ei voi käyttää rajoituksenalaista aluetta hyväkseen yksityiseen rakentamistoimintaan tai muuhun kohtuullista taloudellista hyötyä tuottavaan toimintaan). Oikeusministeriöllä ei ole tähän huomauttamista. Ehdotettua 2 momenttia, jolle ei ole vastinetta nykyisessä maankäyttö- ja rakennuslaissa, on pidettävä sinänsä tervetulleena uudistuksena. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen sekä kansallisten tuomioistuinten oikeuskäytännössä on tunnistettu erilaisten ketjutettujen rakentamis- ja toimenpidekieltojen ongelmallisuus omaisuudensuojan näkökulmasta, joihin ehdotetulla säännöksellä pyritään vastaamaan. Perusteluissa on sinänsä pyritty avaamaan tavoiteltua oikeustilaa, mutta korvattavuuden edellytyksenä olevien aikarajojen (5 ja 15 vuotta) perusteet ja yhteys ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöön jää vaillinaiseksi.

170 §. Ehdotettu pykälä sisältäisi metsätaloudelle aiheutuvien haittojen korvaamista koskevat säännökset. Toisin kuin ehdotetussa 169 §:ssä, 170 §:ssä korvattavan haitan kynnyksestä säädettäisiin täsmällisesti (vähintään 3000 euroa tai neljä prosenttia kiinteistönomistajan rajoituksenalaisen metsäkiinteistön markkinakelpoisen puuston arvosta, sen mukaan kumpi laskentaperuste on kiinteistönomistajalle edullisempi). Kynnys vastaisi metsälain 11 §:n 2 momentin kynnysarvoa. Sääntelyn soveltamista silmälläpitäen olisi toivottavaa, että säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa tarkasteltaisiin ilmeisimpiä tulkintaongelmia. Onko esimerkiksi yhteisomistustilanteessa omistajakollektiivia tarkoitus kohdella yhtenä kiinteistönomistajana vai arvioidaanko kynnyksen täyttymistä kunkin osaomistajan osalta erikseen?

172-173 §. Lähtökohtana maanomistajaa kohtaavan edunmenetyksen hyvittämisessä on aiheutuneen haitan korvaaminen, mahdollisuuksien mukaan osapuolten keskinäisen sopimuksen perusteella. Tilannetta, jossa omistaja vaatii alueen lunastamista, ei voida pitää ongelmallisena yleisen tarpeen vaatimuksen kannalta. Sen sijaan lain 173 §:n mukaista tilannetta, jossa lunastaja vaatii lunastuksen laajentamista, tulisi arvioida yleisen tarpeen vaatimuksen kannalta. Ehdotuksen kriteeristö, joka nojautuu jäännösosan käyttömahdollisuuteen sekä kiinteistöjaotuksen toimivuuteen, näyttäisi sinänsä asianmukaiselta. Asiaa tulisi kuitenkin tarkastella säätämisyjärjestysperusteluissa.

174 §. Ehdotuksen mukaan 169 §:ssä tai 170 §:ssä tarkoitettu haitankorvausta koskeva asia voidaan ratkaista lunastustoimituksessa vasta, kun omistaja on hakenut poikkeamista rajoituksesta tai maisematyö-lupaa metsätalouden toimenpiteelle ja hakemus on hylätty. Epäselväksi jää, onko säännöksellä tarkoitettu rajata lunastustoimituksen vireillepano-oikeutta vaiko asian materiaalisen ratkaisun antamista. Asialla on sikäli merkitystä, että tämä saattaa vaikuttaa koronmaksuvelvollisuuden alkamisajankohtaan.

219 §. Pykälän 2 momentin 5 ja 6 kohdat ovat poikkeamisen soveltamisalaa rajaavina säännöksinä sääntelyteknisesti väärässä paikassa, koska mainitussa momentissa säädetään poikkeamisen edellytyksistä.

385 §. Pykälä sisältäisi huomattavan yksityiskohtaisen vanhoja katu- ja rakennuskaavateitä koskevan voimaantulosäännöksen, jonka taustalla on katujen ilmaisuovutusjärjestelmästä

luopuminen sekä nykyisten säännösten vaihteleva soveltamiskäytäntö. Katujen ilmaisuovutusjärjestelmä on perustunut alueiden luovuttamisesta asemakaavan toteuttamista varten annettuun lakiin (369/1958), joka on säädetty perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Laki ehdotetaan tässä yhteydessä kumottavaksi, joka on linjassa perustuslakivaliokunnan poikkeuslakeja koskevan lausuntokäytännön kanssa.

Oikeusministeriö pitää ehdotettua säännöstä tarpeellisena vanhojen katu- ja rakennuskaavateiden aseman selkiinnyttämiseksi ja sisällöltään pääosin kannatettavana. Ehdotetussa säännöksessä huomio kiinnittyy kuitenkin pykälän 2 ja 5 momentteihin, joissa säädetään alueista maksettavista korvauksista. Ehdotetun säännöksen mukaan maanomistajalle maksettavan korvauksen suuruus jää riippumaan siitä, suorittaako kunta maksamatta olevan korvauksen vuoden kuluessa vaiko ei. Säännöksen tarkoituksena on kannustaa kuntia saattamaan keskeneräiset asiat päätökseen. Säännös näyttäisi kuitenkin asettavan kansalaiset keskenään eriarvoiseen asemaan ilman hyväksyttävää ja perusteltua syytä kiinnittyen lähinnä kunnan passiivisuuteen tai aktiivisuuteen. Asiaan ei myöskään ole kiinnitetty säätämisyjärjestysperusteluissa huomiota.

Rakentamis- ja toimenpidekiellot sekä lupasääntely

Esitysluonnoksessa (s. 562) todetaan, että lakiehdotuksessa on useita säännöksiä, joilla puututaan PL 15 §:ssä turvattuun omaisuudensuojaan. Säännösten suhdetta ei kuitenkaan vaikuteta systemaattisesti arvioidun. Perusoikeuksien rajoituksen on täytettävä yleiset rajoitusedellytykset, joihin kuuluvat lailla säätämisen lisäksi mm. täsmällisyys ja tarkkarajaisuus, hyväksyttävyyys, oikeasuhtaisuus ja oikeusturva.

Tällaisia säännöksiä ovat erityisesti rakentamis- ja toimenpidekiellot ja lupasääntely. Edellä on käsitelty lunastuksia koskevaa sääntelyä.

Ehdotetun 22 §:n 1 momentin mukaan maakuntakaavassa viherrakenteen osana suojelualueeksi tai virkistykseen osoitetulle alueelle ja liikenteen verkostoja varten osoitetulle alueelle voitaisiin antaa rakentamista koskeva rajoitus. Rajoituksen edellytykset jäävät ongelmallisen avoimiksi ja harkintavalta hyvin laajaksi. Säännöksestä ei myöskään käy ilmi rajoituksen voimassaoloaika. Myös 3 momentin mukainen alueen käyttämistä koskeva kieltä jää edellytyksiltään liian avoimeksi, kun vielä huomioidaan sen melko pitkä kesto.

Vastaavan kaltainen sääntely on omaksuttu myös yleiskaavaa koskevaan 28 §:ään ja asemakaavaa koskevaan 38 ja 41 §:ään. Kun yleiskaavan laatiminen tai muuttaminen on pantu vireille, kunta voi määrätä alueelle rakennuskiellon ja 215 §:ssä tarkoitetun toimenpiderajoituksen. Rakennuskielto ja toimenpiderajoitus ovat voimassa enintään viisi vuotta. Kaavoituksen keskeneräisyyden vuoksi kunta voi pidentää aikaa enintään viidellä vuodella. Ehdotetun 41 §:n 3 momentin mukaan asemakaavassa voitaisiin enintään kolmen vuoden ajaksi kieltää uuden rakennuksen rakentaminen, jos se kaavan toteuttamisen ajoittamiseksi on tarpeen. Kunta saisi erityisestä syystä pidentää kieltoaikaa enintään kolme vuotta kerrallaan.

Esityksen valossa jää hyvin epäselväksi tällaisen rajoituksen hyväksyttävyyys ja oikeasuhtaisuus, eikä sääntely näyttäydä täsmälliseltä ja tarkkarajaiselta. Säännöksiä tulisi täsmentää siten, että kiellot ja rajoitukset rajataan vain tietyn hyväksyttävän perusteen vuoksi välttämättömään sekä ajaltaan että laajuudeltaan. Ehdotetuissa säännöksissä kunnalle jäävä harkintavalta näyttäytyy poikkeuksellisen avoimena ja laajana. Edellytyksistä on säädettävä täsmällisemmin. Myöskään ainoastaan peruste siitä, että kaavoitusta ei ole saatu valmiiksi, ei tulisi olla peruste kieltojen ja rajoitusten jatkamiselle. Edelleen se, että säännökset vastaavat voimassaolevaa sääntelyä, ei riitä säännösten perusteluiksi.

Myös esimerkiksi rakentamislupaa koskeva sääntely tulisi olla tarpeeksi täsmällistä. Esimerkiksi 208 §:n 2 momentti vaikuttaa jättävän laajan harkintavallan siitä, milloin lupa tarvitaan, ja rakentamista suunnittelevan on vaikea ehdotetun sääntelyn perusteella saada selkoa siitä, milloin tämän tulee hakea lupaa.

Menettely

Luonnoksen perusteluissa on todettu, että ”Esityksessä esitetään useita kunta- ja hallintolakia täydentäviä tai niiden sijaan sovellettavia menettelysäännöksiä. Kun laissa poiketaan hallintolain sääntelystä, on samalla varmistettu, että sääntely täyttää perustuslain 21 §:n oikeusturvavaatimukset. Jos lainvalinnan ohjaamisen vuoksi on ollut tarpeen, on säännöksissä selvennetty informatiivisin viittauksin tai perustelulausumin, onko menettelyssä tarkoitus soveltaa hallintolakia tähän lakiin perustuvien menettelysäännösten lisäksi ja niitä täydentäen (esim. 96, 99, 116, 149, 150, 158 §) vai onko menettelysääntely tietyn menettelykokonaisuuden osalta tarkoitettu tyhjentyväksi.”

Oikeusministeriö painottaa, että keskeiset oikeudenalat on säännelty perustuslakiin nojautuvin, perustuslain mukaisin yleislain, kuten hallintomenettelyn osalta erityisesti hallintolaissa (HL). Lähtökohtana on, että sen lisäksi, että lakiehdotukset laaditaan perustuslain mukaisiksi, ne laaditaan myös yleislakien mukaisiksi. Lähtökohtaisesti yleislaista ei siis poiketa. Yleislakeja kunnioittamalla myös hillitään normitulvaa ja estetään sääntelyn hajautuminen. Yleislakien perustuslainmukaisuuden vuoksi yleislakeihin nojautuminen on lainvalmistelijalle myös turvallista. Yleislaista poikkeamiseen tarvitaan aina erityinen, painava syy, joka esityksessä on perusteltava. (ks. Lainkirjoittajan opas, osio 12.1)

Sinänsä tavoitetta erityislainsäädännön ja hallinnon yleislakien, erityisesti hallintolain, välisen suhteen selkeyttämiseksi on pidettävä perusteltuna. Viittaukset eivät kuitenkaan vaikuta olevan systemaattisia, ne ovat välillä aineellisia ja välillä niihin on viitattu ja välillä ei, mikä johtaa ajatukseen siitä, etteivät ne soveltuisi muutoin. Esimerkiksi käsittelyn viivytyksettömyyden vaatimuksesta säädettäisiin 229 §:ssä aineellisella viittauksella hallintolain 23 §:ään, vaikka jo PL 21 §:n ja HL:n yleisen soveltamisalan vuoksi tämän tulisi koskea kaikkien asioiden käsittelyä. Tai esimerkiksi 279 §:ssä erikseen säädettäisiin siitä, että on annettava perusteltu päätös, vaikka tämä koskee kaikkia hallintopäätöksiä jo PL 21 §:n ja hallintolain nojalla.

Laissa säädettäisiin myös useammassa kohdin erikseen siitä, että tietyt asiat voidaan valmistella ja käsitellä yhdessä (esim. 97 §). Tällaisten säännösten tarpeellisuus suhteessa HL 25 §:ään jää epäselväksi.

Edelleen esimerkkinä epäselvyydestä suhteessa hallintolakiin on 99 §:n 2 momentti, jossa säädettäisiin, että "Kumoamisessa noudatetaan, mitä hallintolaissa säädetään hallintoasian käsittelystä." Tällaiset aineelliset viittaukset hallintolakiin ovat hyvin haastavia, ja johtavat päätelmään, että HL ei muutoin soveltuisi, eikä muiden asioiden kohdalla ei noudatettaisi HL:a, vaikka KRL:ssa ei säädettäisi menettelyistä tyhjentävästi.

Rakentamisvelvoitteen asettamista koskevaa 158 §:n 2 momenttia on täsmennettävä jatkovalmistelussa. Momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että lainvastainen rakentamisvelvoite raukeaa. Tässä ei kuitenkaan olisi kyse raukeamisesta. Edelleen 158 §:ssä säädettäisiin, että kunnan on ennen rakentamisvelvoitteen asettamista varattava asianosaiselle tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta ja tätä koskeva tiedoksianto voidaan toimittaa tavallisena tiedoksiantona. Muuten menettelyssä noudatettaisiin hallintolakia. Kuulemista ja tiedoksiantoa koskeva säännös on tarpeeton eikä siinä poikettaisi hallintolaista. Tällaiset ehdotetut muotoilut pikemminkin saattavat johtaa väärinymmärryksiin ja soveltamisongelmiin, esimerkiksi, jos ko. tapauksessa pitäisikin käyttää yleistiedoksiantoa, koska asianosaista ei muutoin tavoiteta. Sanamuodosta ei käy ilmi, onko näiltä osin tarkoitettu poikettavaksi.

Kaiken kaikkiaan ehdotettujen säännösten suhdetta erityisesti hallintolakiin ei ole onnistuneesti hahmotettu, mikä voi johtaa hankaluuksiin lain soveltamisessa.

Lisäksi esimerkiksi lupamenettelyä koskeva sääntely (28 luku) tai 11 ja 13 luvun lausuntopyyntöjä koskevat säännökset ovat hyvin yksityiskohtaisia, ja näiden suhde hallinnon yleislakeihin jää epäselväksi. Hallintolain 31 §:n nojalla viranomaisella on selvittämisvelvollisuus, joka voi myös tapauskohtaisesti edellyttää muidenkin tahojen kuulemista. Ilmeisesti 11 ja 13 luvun lausuntopyyntösäännösten osalta ei tästä ole tarkoitettu poikettavan?

Osallistumisoikeudet (11 luku)

Esitysluonnoksessa on selostettu toisaalta perustuslain ja toisaalta EU-sääntelyn ja kansainvälisten sopimusten asettamat velvollisuudet osallistumisoikeuksien turvaamiselle. Näiltä osin oikeusministeriö korostaa, että keskeistä on se, että henkilöille ja toimijoille taataan tosiasiallinen mahdollisuus osallistumisoikeuksien käyttämiseen, mikä vaatii tuekseen tietysti asianmukaista informointia huomioiden niin kielelliset oikeudet kuin vähemmistöjenkin asema. Laissa säädettäisiin esimerkiksi uudesta tietomallista, joka olisi uusi muotovaatimus. Näiltä on varmistuttava siitä, että tällainen tietomalli on saavutettava sillä tavoin, että osallistumisoikeudet voidaan turvata (kuten esim. s. 52 ja 353).

Digitalisaation osalta todetaan, että yhteentoimivien tietorakenteiden käyttöönotto ja koneluettavuus on jäänyt toteutumatta nykyisen lain mahdollistaessa kirjavat menettelytavat sen prosessien ja tietojen hallinnassa. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että julkisen hallinnon tiedonhallinnasta, myös sähköisestä, on yleissääntelyä, joka on välttämätöntä ottaa jatkovalmistelussa huomioon. Näistä seikoista säätämisen erityislaissa niin yleislaista poikkeavasti kuin sitä täsmennävästi tulee olla poikkeuksellista ja hyvin perusteltua.

Ehdotetussa 75 §:ssä säädettäisiin yleiskaavaehdotuksesta pyydettävistä lausunnoista. Pykälän 2 momentin mukaan lausunnon pyytäminen kaavaehdotuksesta ei ole kuitenkaan tarpeen, jos lausunnonantajien näkemykset on kaavan valmisteluvaiheen vuorovaikutuksessa saatu kaavan merkitys ja arvioidut vaikutukset huomioon ottaen riittävällä tavalla, eikä kaavan sisältö ole sen jälkeen olennaisesti muuttunut.

Lainkohdan tavoitteena on perusteluiden (s. 312) mukaan välttää viranomaisyhteistyössä turhia lausuntoja ja päällekkäisiä prosesseja. Tavoite on sinänsä kannatettava. Kaavaehdotusta koskeva lausuntomenettely on kuitenkin keskeinen mekanismi mainitussa viranomaisyhteistyössä sekä viranomaisten aikaisemmin esittämien huomautusten huomioon ottamisen varmistamisessa. Ehdotuksen mukaan tämän punninta jäisi kaavan laatimisesta vastaavalle kunnalle, ei lausunnon laatineelle viranomaiselle. Sanottu koskee myös asemakaavaehdotuksesta pyydettäviä lausuntoja koskevaa 76 §:ää.

Lakiehdotuksessa, erityisesti sen 11 luvussa, on runsaasti säännöksiä vireillä olevien asioiden ja päätösten ilmoittamisesta tai julkistamisesta. Sääntelyä on välttämätöntä tarkastella jatkovalmistelussa systemaattisesti sekä pyrkiä selkeään ja yhdenmukaiseen sääntelyyn. Ehdotettujen säännösten valossa jää monin paikoin epäselväksi, milloin kyse on tiedoksiannosta ja milloin tiedottamisesta. Tätä koskeva sääntely on todella epäjohdonmukaista. Laissa säädettäisiin esimerkiksi: ”julkaisemalla asiaa koskeva ilmoitus internetissä”, ”on oltava kaikkien saatavilla internetissä”, kunnan on ilmoitettava yleisesti asian vireilletulosta ja tämä ilmoitus on annettava tiedoksi yleistiedoksiannolla, ”pidettävä kunnassa julkisesti nähtävänä”, ”julkaistava kunnan verkkosivuilla yleisessä tietoverkossa”, ”on oltava yleisesti saatavilla”, ”tiedotettava internetissä” tai ”asetettava julkisesti nähtäville ja ilmoitettava siitä niin kuin kunnalliset ilmoitukset kunnassa julkaistaan”.

Tällainen sääntely ei ole systemaattista tai asianmukaista, eikä uutta menettelysääntelyä suhteessa kuntalakiin ja hallintolakiin tulisi luoda, ellei tähän ole painavia perusteluita. Esimerkiksi 66-67 §:ssä säädetystä kaavaehdotuksen asettamisesta julkisesti nähtäville ei ole tarkempaa menettelysääntelyä, eikä siitä ilmene menettelyn suhde esimerkiksi julkiseen kuulutukseen tai perustelua siitä, miksei siihen ole mahdollista nojautua. Edelleen suhde julkisuuslain tiedottamista koskevaan sääntelyyn tulisi olla selvä, ja turhaa päällekkäistä sääntelyä tulisi välttää.

Myös muu tiedoksianto koskeva sääntely on monin paikoin epäselvää. Esimerkiksi 69 §:ssä säädettäisiin kaavan hyväksymisestä ilmoittamisesta. Onko kyse nimenomaan ilmoittamisesta eikä tiedoksiannosta? Toisinaan tiedoksiantomenettelystä säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella (115 §), toisinaan uudessa omassa menettelyssä, jonka suhde hallintolakiin on hyvin epäselvä (111 §). Laissa ehdotetaan säädettäväksi myös julkisesta kuulutuksesta, kun vaikuttaa, että kyse on hallintolain tarkoittamasta yleistiedoksiannosta (96 §). Väliillä hallintolain yleistiedoksiantosääntelyyn on aineellinen viittaus (116 §). Yleistiedoksianto- ja kuulutussääntelyä on täsmennettävä jatkovalmistelussa, näiden erot on huomioitava ja ehdotettujen säännösten suhde hallintolakiin ja esimerkiksi sähköisestä asiointista annettuun lakiin on huomioitava. Myös muun tiedoksiantosääntelyn (erit. tavallinen tiedoksianto) osalta on selkeytettävä sääntelyn suhdetta hallintolakiin.

Ehdotetussa 96 §:ssä poikettaisiin perusoikeutena turvatusta oikeudesta tulla kuulluksi ja saada päätös tiedoksi, jos asianosainen on etukäteen kirjallisesti ilmoittanut hyväksyvänsä ehdotuksen. Säännöstä tulisi perustella PL 21 §:n kannalta ja luonnehtia ko. hyväksyntää.

Valvonta, pakkokeinot ja seuraamukset (mm. 32 ja 36 luku)

Ehdotetun 311 §:n 2 ja 3 momenttia määräystä edeltävästä neuvottelusta ja uhkasakosta tulisi täsmentää. Ehdotetun 2 momentin suhde (neuvottelu ja lausunnon pyytäminen) kuulemiseen jää epäselväksi. Tällaista erityistä, poikkeavaa menettelyä ei ole perusteltu. Vastaava huomio koskee myös 312 §:ää. Päätöksen kirjallista muotoa koskeva vaatimus 313 §:ssä vaikuttaa tarpeettomalta.

Uhkasakkoa koskeva viittaus 311 §:ssä vaikuttaa tarpeettomalta, kun 316 §:ssä säädettäisiin yleisesti uhkasakon käytöstä. Viittaus 316 §:n 3 momentissa tulee muuttaa vakiintuneeseen muotoon.

Ehdotettu 316 §:n oikaisua koskeva säännös ja pykälän otsikko ovat harhaanjohtavia (vrt. oikaisuvaatimusmenettely tai 37 luvussa säädettävä oikaisukehotus). Säännöstä tulisi näiltä osin muuttaa. Lisäksi 1 momentin muotoilu erikoisella tavalla jättää avoimeksi kunnan rakennusvalvontavirnaomaisen toimivallan. Edelleen epäselväksi jää, onko ehdotuksessa ollut nimenomaisena tarkoituksena, että ko. säännös määräyksistä soveltuisi ainoastaan säännöksessä mainittuihin viranomaisiin, ei muihin laissa tarkoitettuihin viranomaisiin.

Kotirauhan piirin osalta olisi asianmukaista käyttää käsitettä pysyväisluonteiseen asumiseen tarkoitettut tilat (317 §). Edelleen 276 §:ssä säädetyn katselmuksen ja 277 §:n viranomaistarkastuksen suhdetta toisaalta perustuslain 10 §:ään sekä toisaalta hallintolain katselmusta ja tarkastusta koskeviin säännöksiin (38-39 §) tulee arvioida ja täsmentää. Ehdotetun 278 §:n osalta jää epäselväksi, kenen hakemuksesta tarkastus voitaisiin sallia.

Lain 318 §:ään ehdotettua virka-apusäännöstä tulisi täsmentää (ks. virka-apusääntelystä kootusti HaVL 29/2020 vp).

Muutoksenhaku ja oikaisukehotus (37 luku)

Oikeusministeriön huomioida muutoksenhakua koskevasta luvusta ovat lähinnä lainsäädäntötekniikkaan ja kokonaisuuden systematiikkaan liittyviä. Luvun rakenteeseen ja uusiin säännöksiin on otettu mallia voimassa olevista muutoksenhakusäännöksistä, jotka on esityksessään todettu monimutkaisiksi (s. 12–13) Tosin nimenomaan muutoksenhakua koskevassa luvussa (s. 88–89) nykytilaa ei arvioida. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan säännösten kirjoittaminen ehjäksi kokonaisuudeksi ei ole onnistunut. Jos selkeyttäviä muutoksia on pyritty tekemään, ne ovat jääneet vaatimattomiksi. Luvun säännökset ovat monelta osin päällekkäisiä hallinnon yleislakien kanssa. Kokonaisuudistusta tehtäessä olisi toivottavaa, että kokonaisuuden ymmärrettävyyttä arvioitaisiin myös tältä kannalta.

Kuntalain 133 §:n mukaan oikaisuvaatimusta ja kunnallisvalitusta koskevan 16 luvun säännöksiä sovelletaan oikaisuvaatimuksen tekemiseen ja kunnallisvalitukseen kunnan ja kuntayhtymän viranomaisen päätöksestä, jollei erikseen lailla toisin säädetä. Jos yleislaki ei soveltamisalasäännösten vuoksi tulisi sovellettavaksi ilman viittausta, tarvitaan asiasisältöinen aineellinen viittaus. Esimerkiksi silloin, kun tarkoituksena on, että muutosta kunnallisen viranomaisen päätökseen haetaan hallintovalituksella eikä kunnallisvalituksella, aineellinen viittaus on tarpeen. Informatiivinen, ainoastaan lukijaa auttava viittaus voi olla joissakin tilanteissa perusteltu, jos muutoksenhakutiestä voisi muutoin olla epäselvyyttä. Ehdotuksen 37 luku on rakennettu niin, että kuntalakiin viitataan joissakin pykälissä aineellisesti, mutta myös esim. 334 b §:ssä säädetään aineellinen viittaus HOL:iin (HOL:iin on aineellinen viittaus myös ainakin 328 §:ssä). Kunnallisvalituksen ja hallintovalituksen suhdetta ja soveltamisalaa tämän lain mukaisissa asioissa on vaikea hahmottaa. Tämä liittyy myös myöhemmin käsiteltävään oikaisuvaatimuksen käyttöalaan.

Valitusoikeudesta säädetään huomattavan yksityiskohtaisesti ja myös jokaisesta päätöstyyppistä säättäminen erikseen vaikuttaa siihen, että luku on vaikeasti hahmotettava. Parhaimmillaan yksittäistä päätöstyyppiäkin koskien sääntelyä on pelkästään tässä luvussa useassa pykälässä (muutoksenhaku, valitusoikeus, täytäntöönpano). Lisäksi osa sääntelystä on päällekkäistä kuntalain ja HOL:n kanssa. Kokonaisuuden hahmottamista hankaloittaa myös se, että kaikki muutoksenhakusäännökset eivät olisi muutoksenhakua koskevassa luvussa.

Päällekkäisyyksistä ja joistakin systemaattisista, teknisistä seikoista esimerkiksi:

- asianosaisella on yleislakien mukaisesti aina valitusoikeus, eikä tästä tulisi säätää erikseen (HOL 7 §, kuntalain 137 §).
- kunnan jäsenen valitusoikeudesta ei tulisi säätää kunnallisvalituksen alaan kuuluvissa asioissa erikseen (Kuntal 137 §)
- Naapurilla ja sellaisella, johon päätös voi olennaisesti vaikuttaa, on *useasta päätöstyyppistä* valitusoikeus, samoin kuin kunnalla, naapurikunnalla, ELY-keskuksella ja muulla viranomaisella. Voisiko näiden ryhmittelyllä jotenkin toisin, esimerkiksi valitusoikeuden eikä päätöstyyppin mukaan, olla kokonaisuutta selkeyttävää ja tiivistävää vaikutusta? Nykyinen systematiikka perustuu voimassa olevaan MRL:n.
- 334 § on auttamattoman vanhentunut. Siten kuin -viittausta tulisi välttää, valitusluvasta ei tule säätää erikseen, hallintolainkäyttölaki on kumottu, viranomaisen valitusoikeudesta säädetään HOL:ssa.
- pelkästään 37 luvussa viitataan kuntalain 108 §:ään kolme kertaa säännöksissä, jotka kaikki näyttäisivät koskevan kaavan täytäntöönpanokelpoisuutta/voimaantumista.
- luvun otsikko on "Muutoksenhaku ja oikaisukehotus", mutta siinä olisi runsaasti yksityiskohtaisia sääntelyä mm. täytäntöönpanomääräysten antamisesta.
- Täytäntöönpanon osalta yhteys HOL 123 §:ään on perusteluissa hyvin tunnistettu, mutta voisi olla aiheellista myös jatkovalmistelussa arvioida sitä, mikä täytäntöönpanoa koskevien

säännösten suhde on kuntalain 143 §:ään ja miksi se ei soveltuisi tässä laissa säädettyihin kunnallisiin päätöksiin. Perusteluina sitä, että säännös vastaisi voimassa olevaa lakia, ei mm. voimassa olevan kuntalain säätämisaikakohdasta johtuen voida pitää riittävänä.

- 239 §:ssä kyse on omintakeisesta sääntelystä, jossa kyse lienee täytäntöönpanon sallimista koskevasta asiasta. Näiltä osin tulisi pyrkiä yksinkertaistamaan sääntelyä ja nojautumaan yleislakeihin niin pitkälti kuin mahdollista. Hallintolaissa ja HOL:ssa on nimenomaiset säännökset päätöksen täytäntöönpanosta ja sen sallimisesta.

Laki ei sisältäisi enää oikaisuvaatimusmenettelyä kuin yhdessä tapauksessa. Muutosta ei perustella (s. 444). Tarkoituksena yleisesti on, että oikaisuvaatimus olisi muutoksenhaun ensi vaiheena mahdollisimman laajasti ja oikaisuvaatimussääntelyn ulkopuolelle jätetään vain asiat, joihin oikaisuvaatimus ei sovellu (ks. käyttöalasta kokoavasti PeVL 55/2014 vp). Tästä syystä oikeusministeriö suhtautuu muutokseen erittäin pidättyvästi. Erityisesti huomionarvioista on se, että tällaisella muutoksella olisi todennäköisesti vaikutusta myös hallintotuomioistuinten työmäärään. Muutoksen vaikutuksista tulisi tehdä esityksessä asianmukaisesti selkoa.

Erikseen on tarpeen säätää siitä, mihin päätökseen saa vaatia hallintolaissa tarkoitettua oikaisua. Kun muutoksenhaussa puolestaan sovelletaan kuntalain säännöksiä, ei oikaisuvaatimuksesta ole tarpeen säätää erikseen (ks. kuntalain 134 §). Kuntalain oikaisuvaatimussäännökset eivät kuitenkaan tule sovellettaviksi silloin, kun muussa laissa säädetään, että muutosta haetaan kunnallisvalituksella, sillä tällöin muutoksenhaussa tulevat sovellettaviksi vain valitusta koskevat kuntalain säännökset.

Kuten todettua, esityksen muutoksenhakusäännöksissä on päätöskohtaisesti aineellisia viittauksia kuntalakiin, ei viittauksia lainkaan (ainakaan silloin kun säädetään valitusoikeudesta) sekä aineellisia viittauksia HOL:iin. Oikaisuvaatimuksesta säädettäisiin nimenomaisesti vain 134 §:ssä, joka ei sisälly muutoksenhakua koskevaan lukuun. Muutoksenhakua koskevassa luvussa säädetään hyvin yksityiskohtaisesti eri valituslajeista ja toisaalta valitusoikeuksista, mutta esityksen perusteella ei oikeusministeriön käsityksen mukaan ole selvää, tulisiko oikaisuvaatimusmenettely (kuitenkin edelleen, ks. s. 88) sovellettavaksi joissakin asioissa ja jos tulisi, mitä päätöstyyppiä se koskisi. Yksi maininta siitä, että se ei tulisi sovellettavaksi, on 327 §:n perusteluissa (s. 505). Asiaa ei muutoin käsitellä muutoksenhakusäännösten säännöskohtaisissa perusteluissa eikä säätämisyjärjestysperusteluissa.

Ensinnäkin jatkovalmistelussa olisi arvioitava, mihin ehdotettuihin päätöstyyppiin oikaisuvaatimusmenettely sopii/ei sovi. Esityksessä olisi tärkeää avoimesti todeta oikaisuvaatimusmenettelyn käyttöala ja huolellisesti perustella, miksi sen ei katsota johonkin päätöstyyppiin sopivan (ks. ohjeistusta Lainkirjoittajan opas, osio 12.13.2). Sekä lain soveltajalle että hallinnon asiakkaalle tulee olla selvää, miten ja mitä tahoja lähestyen hän voi tarvittaessa hakea oikeusturvaa. On merkityksellistä, että lakiehdotuksen piirissä on runsaasti tavallisten ihmisten tavanomaista elämää.

Viranomaisen oikaisukehotusta kaava-asiassa koskevat säännökset (324–325 §) esitetään säilytettäväksi (s. 504). Oikeusministeriö toteaa, että menettely on Suomen oikeusjärjestelmässä poikkeuksellinen ja sen suhde oikaisuvaatimusmenettelyyn tai esimerkiksi virheen korjaamiseen ei ole yksiselitteinen. Säännös on ajalta ennen nykyistä perustuslakia ja hallintolakia (HE 101/1998 vp, s. 124) eli muun muassa oikaisuvaatimusmenettelyä koskevaa yleissääntelyä. Oikaisukehotuksen paikkaa ja tarvetta nykyisessä oikeusjärjestyksessä olisi syytä arvioida esityksessä tehtyä huolellisemmin.

Kaupunkiseutusuunnitelmalla ei esityksen mukaan olisi oikeusvaikutuksia. Kaupunkiseutusuunnitelman osalta noudatettaisiin [kuitenkin] laissa määritellyjä kaavoituksen osallistavien menettelyjä ja vaikutusten arviointia koskevia vaatimuksia sekä muutoksenhakua koskevia säännöksiä [322 §]. Koska suunnitelmalle ei laissa asetettaisi omia laadullisia vaatimuksia, muutoksenhaku rajautuisi käytännössä menettelytapakysymyksiin. (s. 106). Oikeusministeriö toteaa, että muutoksenhaku tällaisesta oikeusvaikutuksettomasti todetusta suunnitelmasta on poikkeuksellista ja epäselväksi jää, mikä muutoksenhakuintressi siitä silloin voisi olla. Olisi tärkeää pystyä erottelamaan erilaiset suunnitelmat ja erilaiset tavoiteasiakirjat sekä kaavat ja muut oikeusvaikutuksia omaavat päätöstyytit toisistaan ja näiden sisällöt niin päätöksen valituskelpoisuuden kuin valitusoikeudenkin systemaattiseksi hahmottamiseksi. Lisäksi on tärkeää, että laista ilmenee, mitkä näistä muodostavat, miltä osin ja millaisia oikeusvaikutuksia (sitovia vai ei-sitovia).

Ehdotetussa 47 §:ssä säädettäisiin muutoksenhakukiellosta kunnan päätökseen, jolla asemakaavan on todettu olevan ajanmukainen. Oikeusministeriö toteaa, että pykälä on kokonaisuudessaan monimutkainen ja vastaisi lähes täysin voimassa olevaa maankäyttö- ja rakennuslain 60 §:ää, joka

on alkuperäisessä muodossaan. Perustelujen mukaan lähtökohtana on, että kysymys asemakaavan ajanmukaisuudesta kuuluu kunnan harkittavaksi. Tämän vuoksi pykälän 4 momentissa olisi myös säännös, jonka mukaan päätökseen, jolla kunta on todennut asemakaavan olevan ajanmukainen, ei saisi valittamalla hakea muutosta. (s. 296) Perustelu vaikuttaa riittämättömältä, kun otetaan huomioon, että kaikki kaava-asiat kuuluvat kunnan harkittaviksi ja oikeusvaikutuksiansa vuoksi ne ovat valituskelpoisia laajoin valitusoikeuksin. Hallintopäätöksen valituskelpoisuus liittyy oikeusturvan tarpeeseen ja siihen, sisältääkö päätös jonkun oikeutta, etua tai velvollisuutta koskevan asiaratkaisun. Tarpeettomien muutoksenhakukieltojen ottamista lakiin tulee välttää. Oikeusministeriö ei pidä ehdotettua valituskieltoa perusteltuna (ks. myös LAKO 4.2.16).

Muutoksenhaun osalta esityksen säätämisperusteluissa olisi oikeusturvan osalta (PL 21 §, ei 20 §) asianmukaista käsitellä eri valituslajeja oikeusturvakeinoina tässä laissa tarkoitetuissa asioissa sekä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain tuomia muutoksia yleissääntelyyn esimerkiksi viranomaisen valitusoikeuden osalta, koska tämä vaikuttaa myös erityislainsäädännön tarpeeseen. ELY-keskusten valitusoikeutta koskevia muutosehdotuksia on vain sivuttu melko lyhyesti joissakin kohdin esitystä (esim. s. 503). Muita toteuttamiskohtia koskevassa jaksossa kuitenkin asianmukaisesti todetaan, että Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen valvontatehtävän laajentamista koskevan ehdotuksen perustelut liittyvät vahvasti perusoikeuksien toteutumiseen sekä ELY-keskuksen tehtävien kokonaisuuden selkeyteen (s. 226). ELY-keskuksen valitusoikeuden palauttamista on siten pidettävä kannatettavana, kun ELY-keskuksen valvontavelvollisuutta asianmukaiseksi katsottavilla perusteilla samanaikaisesti myös laajennetaan. Valitusoikeutta koskeva muutos noudattaa myös HOL:ssa omaksuttua lähtökohtaa viranomaisen valitusoikeudesta.

Valitusoikeudet kaavoista ja lupapäätöksistä säilyisivät pääosin nykyisen lain mukaisina (s. 570), mutta ne siis osin muuttuisivat. Myös mikäli oikeusvaatimusmenettelyn käyttöalan on tarkoitus muuttua, tämän muutoksen käsittely PL 21 §:n kannalta olisi perusteltua.

Osallistumisoikeuksia käsitellään esityksen säätämisperusteluissa hallintomenettelyn kannalta (kaavoitus ja lupa-asiat) ja aivan lyhyesti oikeusvaltioperiaatetta koskevassa luvussa (s. 552, 558). Kuitenkin myös valitusoikeudesta säädettäisiin monelta osin hallinnon yleislakien sääntelyä laajentavasti ja, kuten todettua, hyvin yksityiskohtaisesti. Esitysluonnoksessa ei kaikilta osin perustella erityissääntelyn tarvetta ja perusteita eikä kuntalain ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaisten valitusoikeuksien riittämättömyyttä mitenkään. Ympäristölainsäädännössä valitusoikeussääntely on tyyppillistä, mutta pelkästään oikeustilan pitäminen ennallaan ei ole peruste säätää hallinnon yleislaeista poikkeavasti varsinkaan, kun kyse on hyvin mittavasta kokonaisuudistuksesta.

Kaavoitus- ja rakentamislain 362 §:ssä säädettäisiin, että jos muualla lainsäädännössä viitataan maankäyttö- ja rakennuslakiin, sen asemesta sovelletaan tätä lakia. Oikeusministeriö toteaa, että esimerkiksi hallinto-oikeuslain 12 a §:ssä viitataan nimenomaisesti maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 18 luvussa tarkoitettuun lupa-asiaan tai 23 luvussa tarkoitettuun poikkeuksen myöntämiseen. Tällaisia lukukohtaisia kuten myös pykäläkohtaisia viittauksia maankäyttö- ja rakennuslakiin on melko runsaasti muuallakin lainsäädännössä. Ensisijaisesti kaikki tällaiset viittaukset tulisi päivittää tässä samassa yhteydessä. Joka tapauksessa on varmistuttava siitä, että voimaan jäävät viittaukset ja voimaantulosäännökset ovat yksiselitteisiä (ks. esimerkkejä LAKO 21.1).

Lisäksi huomio kiinnittyy ehdotettuun 365 §:ään, jonka mukaan tämän lain voimaan tullessa vireillä oleva asia käsitellään loppuun soveltaen tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä, jollei jäljempänä toisin säädetä. Pykälästä ei ilmene, tarkoitetaanko tällä kyseisessä viranomaisessa vireillä olevien asioiden käsittelemistä loppuun tässä viranomaisessa vai myös muutoksenhakuvaihetta. Kyseisen pykälän ja sen jäljessä esitettyjen hyvin yksityiskohtaisten säännösten yksiselitteisyydestä on vireilläolon osalta varmistuttava jatkovalmistelussa.

Rakentamisen vastuut (30 luku)

Kaavoitus- ja rakentamislain 30 luku sisältäisi monilta osin uutta sääntelyä eri tahojen vastuusta. Rakentamisen vastuuta koskevilla uudistuksilla tähdättäisiin esityksen mukaan virhevastuun nykyistä selkeämpään sääntelyyn. Esityksessä tuodaan esiin, että vastuiden selkeä määrittely on omiaan vähentämään suunnittelun ja toteutuksen virheitä. Ehdotetun sääntelyn taustalla on seuraava hallitusohjelmakirjaus: ”Parannetaan rakentamisen laatua ja valvontaa sekä selkeytetään vastuita erityisesti maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä. Rakentamisen toteutusvastuu säädetään pääurakoitsijalle. Tämä pitää sisällään vastuun rakennusvirheistä ja niiden korjaamisesta.”

Oikeusministeriö pitää sääntelyn tavoitteita tärkeinä ja kannatettavina, mutta katsoo, ettei sääntelyllä ehdotetussa muodossaan kyetä saavuttamaan näitä tavoitteita. Päinvastoin ehdotettu sääntely saattaisi olla omiaan aiheuttamaan oikeudellista epäselvyyttä ja riitaisuuksia sekä nostamaan rakentamisen kustannuksia.

Ehdotettu 254 § sisältäisi säännökset rakennushankkeeseen ryhtyvän huolehtimisvelvollisuudesta. Säännöksen mukaan rakennushankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava siitä, että rakennus suunnitellaan ja rakennetaan rakentamista koskevien säännösten ja määräysten sekä myönnetyn luvan mukaisesti. Säännös vastaisi asiasisällöltään pääosin nykyistä maankäyttö- ja rakennuslain 119 §:ää.

Kaavoitus- ja rakentamislaisissa uutta olisivat sen sijaan luvun säännökset muiden tahojen vastuusta (suhteessa rakennushankkeeseen ryhtyvään, kuten myöhemmin käy ilmi). Ehdotetussa 255 §:ssä säädettäisiin pääsuunnittelijan tehtävistä ja vastuusta, 256 §:ssä rakennussuunnittelijan tehtävistä ja vastuusta ja 257 §:ssä puolestaan erityissuunnittelijan tehtävistä ja vastuusta. Keskeisin vastuusäännös olisi ehdotuksen 258 § päävastuullisen toteuttajan ja sivu-urakoitsijan toteutusvastuusta. Vastuu-aika olisi kaikkien mainittujen säännösten mukaan viisi vuotta. Vastuusääntelyä sisältyisi myös lakiehdotuksen 261 §:ään, jossa säädettäisiin rakennushankkeeseen ryhtyvän nimeämän valvojan roolista ja vastuusta. Vastuu-aika valvojan sopimuksen mukaisten tehtävien täyttämiseksi olisi niin ikään viisi vuotta.

Mainituissa pykälissä ei säädetä siitä, mille taholle edellä luetellut tahot olisivat vastuussa, mitä vastuulla konkreettisesti tarkoitetaan ja mistä vastuu-aika (kaikissa mainituissa säännöksissä siis 5 vuotta) laskettaisiin. Säännösten tarkempi aineellinen sisältö on osin pääteltävissä vastuuajan määritelmästä ja sitä koskevista säännöskohtaisista perusteluista. Ehdotuksen 3 §:n 1 momentin 17 kohdan mukaan vastuuajalla tarkoitettaisiin rakennuskohteen käyttöönottotarkastuksesta alkavaa aikaa, jona aikana ilmenneistä, omaa suoritusta tai omalle vastuulle kuuluvaa suoritusta koskevista virheistä vastuullinen taho on rakennushankkeeseen ryhtyvälle korjausvastuussa tai korvausvastuussa virheen korjauskustannuksista, ellei muussa lainsäädännössä toisin säädetä. Määritelmän säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että vastuu-aika alkaisi kaikkien osapuolten kannalta rakennuskohteen käyttöönottotarkastuksesta, eikä sitä voisi sopimuksella lyhentää. Reklamaatiovelvollisuudesta ei ole mainintaa. Myös mahdollinen oikeus hinnanalennukseen tai vahingonkorvaukseen jää sääntelyn perusteella avoimeksi.

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotettu sääntely on kokonaisuutena hyvin vaikeasti avautuvaa ja keskeneräisen oloista. Erityisesti ehdotettu 258 § päävastuullisen toteuttajan ja sivu-urakoitsijan toteutusvastuusta on hyvin sekava ja rönsyilevä, ja siitä on hankala, jollei mahdotonta, saada otetta. Esimerkiksi 258 §:n 1 momentissa säädetään mm., että päävastuullisen toteuttajan on vastattava rakennushankkeeseen ryhtyvälle omasta suorituksestaan sekä alihankkijoidensa suorituksesta kuin omastaan. Tämän jälkeen 2 momentissa todetaan, että päävastuullisen toteuttajan vastuu ei koske mm. virhettä, joka johtuu päävastuullisesta toteuttajasta riippumattomasta seikasta. Säännöskohtaiset perustelut eivät edesauta sääntelyn hahmottamista. Ne sisältävät ensinnäkin paljon tekstiä, joka ei kuulu säännöskohtaisiin perusteluihin, kuten selostusta sääntelyn tavoitteista ja mahdollisista vaikutuksista, sekä asiaan löyhästi liittyvän muun lainsäädännön mekaanista kuvausta ilman, että muuta sääntelyä kytkettäisiin puheena olevaan pykälään. Säännöskohtaiset perustelut ovat osin myös epätäsmälliset ja epäselvät. Esimerkkinä tästä oikeusministeriö nostaa esiin seuraavan (s. 465): ”Taloteknisten laitteiden takuuajat voivat olla viittä vuotta lyhempiä. Päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuu koskee nimenomaisesti rakentamista työmaalla. Päävastuullinen toteuttaja ei voisi joutua laitevalmistajan antamaa takuuta pidempään vastuuseen laitteen toiminnasta.” Sen lisäksi, että siteerattu teksti vaikuttaisi olevan sisäisesti ristiriitainen, on syytä huomata, että takuu on lisäetu, joka ei poista myyjän lakisääteistä virhevastuuta, joka puolestaan voi olla kestoltaan viittä vuotta pidempikin.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan esityksessä ei ole asianmukaisesti pohdittu myöskään sitä, miten sääntely toimisi yhdessä asuntokauppalain ja toisaalta kuluttajansuojalain (38/1978) 9 lukuun sisältyvän sääntelyn kanssa. Esitysluonnoksen sivulla 464 todetaan: ”Päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuun tarkoituksena olisi nimenomaisesti pyrkimys vaikuttaa toimintaan rakennustyömaalla, ei muuttaa asuntokauppalain tai kuluttajansuojalain säännöksiä virhevastuusta.” Kuitenkin ehdotettu sääntely on pistemäistä virhevastuusääntelyä, jota on tarkoitus soveltaa paitsi kahden elinkeinonharjoittajan välisiin suhteisiin myös elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan välisiin suhteisiin. Olisi tärkeää huolellisesti arvioida, voisiko sääntely synnyttää joitakin osin tulkintaepäselvyyksiä, kun laissa säädettäisiin eri puolilla erilaisista vastuuajoista, jotka rakentuvat hyvin erityyppiselle säännöspohjalle ja joissa käytetään myös eri terminologiaa. Olisi myös pohdittava sitä, voisiko syntyä tilanteita, joissa voisi olla suotuisaa vedota tiettyyn lakiin toisen sijasta. Tämänkaltaisia tilanteita olisi pyrittävä torjumaan ennalta.

Oikeusministeriö pitää myös teknisesti ongelmallisena sitä, että vastuujän määritelämään sisältyisi tosiasiasa vastuukysymysten kannalta aivan keskeistä substanssisäätelyä. Lisäksi vastuujän määritelämään sisältyvän viittauksen ”ellei muussa lainsäädännössä toisin säädetä” tarkoitus jää epäselväksi, eikä se joka tapauksessa sovi määritelmäpykälään. Niin ikään ongelmalliselta vaikuttaa se, että vastuujällä tarkoitetaan rakennuskohteen käyttöönottotarkastuksesta alkavaa aikaa, jona aikana ilmenneistä virheistä vastuullinen taho on vastuussa. Vastuun kaiki tulisi kattaa myös tätä edeltävänä aikana ilmenneet virheet, ja niiden korjaamista taikka niistä aiheutuvien kustannusten korvaamista tulisi olla oikeus vaatia jo ennen rakennuskohteen käyttöönottotarkastusta. Käyttöönottotarkastukseen kytketty aika herättää pohtimaan myös sitä, voiko viivästystilanteita koskevan säätelyn kokonaan sivuuttaa, jos sopimussuhteita ryhdytään sääntelemään. Tyypillisesti viivästys- ja virhevastuusäätely muodostavat kokonaisuuden, ja viivästystilanteet voivat oletettavasti olla hyvin ongelmallisia myös rakentamishankkeissa.

Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että vastuu tarkoittaa vastuujän määritelmän mukaan sitä, että vastuullinen taho on korjausvastuussa tai korvausvastuussa virheen korjauskustannuksista rakennushankkeeseen ryhtyvälle omaa suoritusta tai omalle vastuulle kuuluvaa suoritusta koskevista virheistä. Esimerkiksi valvojan vastuun näkökulmasta säännös on varsin epäselvä: valvojan suoritus itsessään ei ole korjattavissa, koska suorituksen virheellisyys tarkoittanee sitä, että muiden tahojen työn valvonta kohteessa on ollut puutteellista. Mitä valvojan vastuu tällöin käytännössä voisi tarkoittaa ja miten tämä vastuu suhteutuisi luvussa muiden tahojen osalta säädettyyn vastuuseen?

Yhteenvedonomaaisesti voi todeta, että vaikka säätelyn tarkoitus on hyvä, säätely on varsin keskeneräistä ja jäsentymätöntä. Epäselvästi säädetty vastuu herättää huolen siitä, että säätely pikemminkin luo epäselvyyttä kuin vähentää sitä, ja siten tosiasiasa voi hankaloittaa rakennushankkeeseen ryhtyvän asemaa virhetilanteissa. Oikeusministeriö arvioi, ettei kaavoitus- ja rakentamislaki ylipäänsä ole oikea paikka säätää sopimusvastuusta.

Oikeusministeriö katsoo, että vastuusäätelyä olisi muokattava tuntuvasti, jos se ylipäänsä päätettäisiin jättää jossakin muodossa lopulliseen esitykseen. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan tulisikin miettiä muun tyyppisiä ratkaisuja hallitusohjelmakirjauksen toteuttamiseksi.

Rangaistussäännökset

Ympäristörikokset 319 §

Lakiehdotuksen 319 §:ssä on viittaussäännös rikoslain säännöksiin otsikolla Ympäristörikokset. Viittaussäännös tulisi korjata vastaamaan Lainkirjoittajan oppaan ohjetta: ”Rangaistus ympäristön turmelemisesta, törkeästä ympäristön turmelemisesta ja ympäristörikkomuksesta säädetään rikoslain (39/1889) 48 luvun 1-4 §:ssä ja rakennusuojelurikoksesta 48 luvun 6 §:ssä”.

Pykälän otsikko voitaisiin muuttaa muotoon ”Viittaukset rikoslakiin”.

Esityksen perusteluissa ei lausuta esityksen vaikutuksista rikoslain säännöksiin. Lain kokonaisuudistuksen yhteydessä tulisi arvioida sitä, tulevatko mahdollisesti ehdotettavat uudet erityislain velvoitteet myös rangaistaviksi edellä viitattujen rikoslain säännösten perusteella. Rangaistavuuden alaa mahdollisesti laajentavien muutosten tulee käydä perusteluista selkeästi ilmi ja ne tulisi asianmukaisesti esityksessä perustella myös yleisten kriminalisointiperiaatteiden valossa (ks. Lainkirjoittajan opas, jakso 4.2.3).

Lakiehdotuksen 362 §:n 2 momentin mukaan, jos muualla laissa viitataan maankäyttö- ja rakennuslakiin, sen asemesta sovelletaan ehdotettavaa lakia. Esitykseen ei siten ole sisällytetty rikoslain muutosta, jolla muutettaisiin rikoslain 48 luvun 1 §:n 3 momentin ja 48 luvun 6 §:n 1 momentin 1 kohdan viittaukset maankäyttö- ja rakennuslakiin vastaamaan nyt ehdotettavaa uutta lakia ja sen säädöskokoelmanumeroa. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteeseen sisältyvän täsmällisyysvaatimuksen vuoksi rikoslain viittauksiin on kuitenkin yleensä päivitetty uusi laki säädöskokoelmanumeroineen. Erityisen perusteltua tämä on, koska lain nimi nyt esitetyllä tavalla ehdotetaan muutettavaksi.

Jos esityksen jatkovalmistelussa arvioidaan tarpeita muuttaa rikoslain säännöksiä, oikeusministeriöön tulee olla yhteydessä, ja ministeriö avustaa muutosten tekemisessä. Oikeusministeriöön tulee myös olla yhteydessä hyvissä ajoin ennen rikoslain muuttamista koskevan esittelyluvan pyytämistä.

Rakennusrikkomus 320 §

Lakiehdotuksen 320 §:ssä on asianmukaisesti pyritty täsmentämään rikkomuksena rangaistavat teot. Pykälässä ehdotetaan rikkomussäännöksen kattavan myös törkeän huolimattomuudesta tehdyt teot, kun nykyisen lain rikkomussäännös (185 §) koskee vain tahallisia tekoja. Syyksiluettavuuden muutosta on esityksessä pyritty asianmukaisesti perustelemaan (s. 500), mutta perustelut ovat suhteellisen suppeat. Törkeän huolimattomuuden rangaistavuuden perusteluita saattaisi olla syytä laajentaa esimerkiksi viittaamalla rakentamistoiminnan yhteiskunnalliseen merkittävyyteen ja sen toimijoiden erityiseen huolellisuusvelvollisuuteen lain säännöksistä.

Useisiin rikkomussäännöksessä viitattuihin lain säännöksiin sisältyy asetuksenantovaltuus (125, 230 ja 303 §). Jos tarkoitus on, että myös kyseisten säännösten nojalla annettujen alemman asteisten säännösten rikkominen olisi rangaistavaa, rikkomussäännökseen tulisi sisällyttää myös viittaus niihin. Ks. Lainkirjoittajan opas 12.9.6: Jos lain nojalla annetun alemman tasoisen normiston säännösten rikkominen halutaan säätää rangaistavaksi, ne on mainittava lain rangaistussäännöksessä oppaassa kuvaillulla täsmällisyydellä. Alemman tasoisessa säädöksessä tulee olla (takaisin)viittaus rangaistussäännökseen. (ks. KKO 2015:22, KKO 2008:105, KKO 2000:52, PeVL 9/2018 vp. s.9)).

Oikeusministeriö kuitenkin toteaa, että asetukset usein sisältävät teknisiä määräyksiä, joita ei ole perusteltua säätää rangaistavaksi, vaan kriminalisointien tarpeen arvioinnissa tulee tässäkin suhteessa käyttää harkintaa.

Rikkomussäännöksen eri kohdissa säädettäisiin, että tekijä toimii jonkin pykälän mukaisesti, tai pykälässä tarkoitettulla tavalla, kun tarkoitetaan, että hän rikkoo tai laiminlyö kyseisen pykälän velvoitteen eli itse asiassa toimii vastoin kyseistä pykälää. Pykälän eri kohdat ovat eräin kohdin kapulakielisiä, esim. kohdassa 12: ”harjoittaa häiritsevää tai häiriötä aiheuttavaa ulkovalvontointia 308 §:ssä tarkoitettulla tavalla”, joka voitaisiin kirjoittaa: ”järjestää ulkovalvontoinnin häiritsevällä tai häiriötä aiheuttavalla tavalla vastoin 308 §:ää (tai vastoin 308 §:ssä säädettyä)”.

Myös kohta 6 on epäselvä. Tarkoitus lienee säätää rangaistavaksi ”ryhtyy muihin kuin 273 §:ssä säädettyihin ennen rakentamistyön aloittamista sallittuihin toimiin”.

Kohdassa 13 viitatussa 310 §:ssä ei säädetä rakennuksen hylkäämisestä, vaan rakennuksen hylkäämisen tai tuhoutumisen (esim. tulipalon) jälkeisten velvollisuuksien laiminlyönnistä. Ehdotettu 13 kohta tulisi muuttaa vastaamaan viitatussa 310 §:n sisältöä.

Säännökseen sisältyy toissijaisuuslauseke, jossa ehdollisesti (”jollei ... säädetä ankarampaa rangaistusta”) viitattaisiin erikseen mainittujen rikoslain säännösten ankarampiin rangaistuksiin. Nyt viitatuissa rikoslain säännöksistä on kaikissa säädetty ehdotettua rakennusrikkomusta ankarampi rangaistus. Ehdotettu säännös ei muutoinkaan vastaa vakiintunutta kirjoitustapaa.

Toissijaisuuslausekkeen kirjoittamiseksi olisi kaksi vaihtoehtoa eli viitata yleisesti rikoslain 48 lukuun sen otsikon mukaan ympäristörikoksina: ”on tuomittava, jollei teko ole rangaistava rikoslain 48 luvun 1-4 §:ssä tai 6 §:ssä tarkoitettuna ympäristörikoksena, rakennusrikkomuksesta sakkoon”. Tässä kirjoitustavassa 48 luvun 6 §:n mukaista rakennussuojelurikosta ei erikseen mainittaisi rikosnimikkeinä. Jos viittauksessa haluttaisiin korostaa 6 §:n rakennussuojelurikoksen soveltumista, toinen vaihtoehto olisi luetella kaikki relevantit rikoslain 48 luvun säännökset rikosnimikkeinä eli ”on tuomittava, jollei teko ole rangaistava rikoslain 48 luvun 1-4 §:ssä tarkoitettuna ympäristön turmelemisena, törkeänä ympäristön turmelemisena, ympäristörikkomuksena tai tuottamuksellisena ympäristörikoksena tai 6 §:ssä tarkoitettuna rakennussuojelurikoksena, rakennusrikkomuksesta sakkoon”. Suositeltavasta kirjoitustavasta voisi olla hyvä hankkia laintarkastusyksikön näkemys.

Ehdotetun 320 §:n perusteluissa ei ole lainkaan mainintaa tai perusteluita toissijaisesti sovellettavista säännöksistä. Lainkirjoittajan oppaan 12.9.12 mukaan hallituksen esityksen perusteluissa tulee tuoda esiin ne rikokset, joihin nähden rangaistussäännös on toissijainen. Tältä osin voidaan viitata siihen, mitä edellä on todettu esityksen suhteesta rikoslakiin.

Pykälän 2 momentissa on viittaus siihen, että rangaistus rakennusrikkomuksesta säädetään rikoslain 48 luvun 3 §:ssä. Viittaus on virheellinen, koska kyseisessä 3 §:ssä säädetään rangaistus ympäristörikkomuksesta. Viittaus on myös tarpeeton, koska edeltävässä lakiehdotuksen 319 §:ssä säädettäisiin viittauksista rikoslakiin.

Ilmoitus syytteen nostamiseksi 321 §

Lakiehdotuksen 321 §:n 1 momentissa ehdotetaan, että kunnan rakennusvalvontaviranomaisen olisi rakennustyön keskeyttämistä taikka uhkasakon tai teettämisuhan käyttämistä edellyttävän teon tai laiminlyönnin todettuaan ilmoitettava asiasta poliisille esitutkintaa varten. Pykälän 2 momentissa

säädettäisiin, että ilmoitus voidaan jättää tekemättä, jos tekoa olisi pidettävä vähäisenä, eikä yleisen edun ole katsottava vaativan syytteen nostamista. Pykälä vastaisi nykyisen lain 186 §:ää.

Useissa ympäristösuojelun erityislaeissa on viime vuosina säädetty valvovalle viranomaiselle velvollisuus ilmoittaa rikos tai rikkomus esitutkintaviranomaiselle, esimerkiksi ympäristönsuojelulain 188 §:ssä tai jätelain 136 §:ssä. Kyseisissä säännöksissä ilmoitusvelvollisuutta ei kuitenkaan nyt ehdotetulla tavalla ole sidottu hallinnollisten pakkokeinojen edellytyksiin, vaan epäilyyn rikoksesta tai rikkomuksesta.

Rikosprosessin ja hallintopakon menettelyt ovat jossakin määrin poikkeavat. Rikosprosessi voi johtaa rangaistukseen ilman, että lainvastainen tila korjaantuu. Sen lopputuloksena kuitenkin syyllisyyden tultua näytetyksi on rangaistus. Myös useimmissa hallintopakon käyttötilanteissa kyse on reaktiosta tiettyyn oikeudenvastaiseen tekoon tai laiminlyöntiin. Uhkakakon on kuitenkin katsottu olevan pikemminkin tehoste tai keino, jolla saadaan pakkokeinon kohteena oleva toimimaan viranomaisten määräysten mukaisesti. Hallintopakon ja rikosoikeudellisen järjestelmän on siten katsottu olevan toisistaan erillisiä sekä tavoitteeltaan että sisällöltään. Tähän erillisyyteen ja eri tavoitteisiin perustuu osin myös se, että nebis in idem –periaatteen ei ole lähtökohtaisesti katsottu olevan este käyttäjä sekä hallinnollisia pakkokeinoja että tuomita rikosoikeudellista rangaistusta.

Vaikka nebis in idem –periaate ei sinällään olisi esteenä ilmoittaa hallinnollisen pakkokeinon edellyttämää tekoa tai laiminlyöntiä myös syytteen nostamista varten poliisille, on huomattava, että poliisi käsittelee esitutkinnassa vain rikosasioita ja syyte voidaan nostaa vain rikokseksi tai rikkomukseksi epäilystä teosta. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan ehdotetussa 321 §:n 1 momentissa ilmoitusta syytteen nostamiseksi ei tulisi siten sitoa hallinnollisten pakkokeinojen käytön edellytyksiin, vaan säätää siitä, että kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tulisi ilmoittaa poliisille, jos syntyy epäily lain 319 §:n viitatussa ympäristörikoksesta ja 320 §:ssä säädetystä rakennusrikkomuksesta.

Oikeusministeriö huomauttaa, että perusteluissa viitatussa apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa (20.8.2008 3222/4/06) katsottiin, että ilmoitus olisi tehtävä, jos kyse olisi ilmeisen tahallisesta tai toistuvasta laiminlyönnistä. Ratkaisussa tulkittiin siten nykyisen lain 186 §:ää, mutta siitä ei liene muussa suhteessa luettavissa, että ilmoitus teon syytteesen saattamiseksi tulisi yleisesti kytkeä hallinnollisten pakkokeinojen käytön edellytyksiin.

Ehdotetun 321 §:n 2 momentin maininta vähäisen teon ilmoittamatta jättämisen mahdollisuudesta, jos yleinen etu ei sitä vaadi, vastaa ympäristönsuojelulain 188 §:ää ja jätelain 136 §:ää ja on asiallisesti perusteltu.

Kelpoisuussääntely (29 luku)

Ehdotuksen 29 luvussa säädettäisiin suunnittelijoiden, työnjohtajien ja rakennustarkastajien kelpoisuusvaatimuksista. Ympäristöministeriö on asettanut työryhmän, jonka tehtävänä on kartoittaa rakentamisen pätevyysvaatimusten nykytilaa, mahdollisen muutoksen reunaehtoja ja arvioida mahdollisia vaihtoehtoja sääntelyn kehittämiseksi. Koska kyseisen työryhmän työskentely kiinnittyy vahvasti kelpoisuusvaatimuksia koskevaan lukuun, tässä lausunnossa ei arvioida ehdotettua sääntelyä tarkemmin. Oikeusministeriö toteaa näiltä osin yleisesti, että kelpoisuuksien osalta on tärkeää pyrkiä vaatimusten yksiselitteisyyteen, kelpoisuuden toteavan menettelyn ja eri viranomaisten toimivallan ja tehtävänjaon selkeyteen sekä siitä varmistumiseen, että pätevyyksien ja kelpoisuuksien toteaminen on myös käytännössä yhdenvertaisesti ja ennakoitavasti mahdollista.

Tiedonsaantioikeudet

Lakiehdotuksessa on useampia tiedonsaantioikeuksia koskevia säännöksiä (esim. 92, 352 ja 353 §). Jatkovalmistelussa olisi syytä käydä tiedonsaantioikeuksia koskevat säännökset systemaattisesti läpi ja arvioida, täyttävätkö ne perustuslakivaliokunnan asettamat vakiintuneet rajaukset tiedonsaantioikeuksille (ks. tästä Lainkirjoittajan opas, osio 12.4.6). Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat perustuslakivaliokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta ”tarpeellisiin tietoihin”, jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus ”tietojen välttämättömyydestä” jonkin tarkoituksen kannalta. Tiedonsaantioikeuksista on välttämätöntä ottaa maininta myös säätämisyjärjestysperusteluihin.

Asetuksenantovaltuudet

Lakiehdotuksessa olisi runsaasti asetuksen- ja määräyksenantovaltuuksia. Vaikuttaa siltä, että valmistelussa ei ole ehditty systemaattisesti arvioimaan, mistä asioista tulisi antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella, mitkä ministeriön asetuksella ja mitkä puolestaan

määräyksellä. Jatkovalmistelussa tulisi tarkastella asetuksen- ja määräyksenantovaltuudet kokonaisuudessaan.

Eesitysluonnoksen jatkovalmistelu

Oikeusministeriö pitää tarpeellisena kirjausta perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämisestä. Oikeusministeriö lisäksi muistuttaa toimittamaan lausunnon hyvissä ajoin laintarkastukseen.

Lausunnon laatimiseen ovat oikeusministeriössä osallistuneet seuraavat henkilöt: LsN Heini Färkkilä, LsN Jari Salila (lunastuslainsäädäntö), LsN Anna-Stiina Tarkka (muutoksenhaku), LsN Lena Andersson (rangaistussäännökset), LsN Sofia Aspelund (rakentamisen vastuusääntely) ja nv Yrsa Nyman (saamelaisten oikeudet), ea Jasmiina Jokinen (yhdenvertaisuus).

osastopäällikkö

Johanna Suurpää

lainsäädäntöneuvos

Heini Färkkilä

Jakelu

YM Ympäristöministeriö