

5.3.2024

2/03.01.00/2024

Paula Mäenpää, Minna Mättö

Ympäristöministeriö

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi rakentamislain muuttamisesta

Yleiset kommentit lain muuttamisesta

Kuntaliitto kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä rakentamislain muuttamiseksi.

1.1.2025 voimaan tulevaan rakentamislakiin esitetään merkittäviä muutoksia, joilla on vaikutuksia myös valmisteilla oleviin asetuksiin. Rakentamislakiin esitetyt korjaukset hyväksytään todennäköisesti aikaisintaan marraskuussa, jonka jälkeen suunnittelijoilla olisi tieto, miten rakentamislupaa tulisi 1.1.2025 alkaen hakea. Kuntien rakennusvalvontaviranomaisilla olisi aikaa muutama viikko tehdä ohjelmistomuutokset tietojärjestelmiinsä. Kuntaliitto katsoo, että rakentamislain aikataulu ei ole mahdollinen ja lain voimaatuloa tulee siirtää kahdella vuodella, vuoteen 1.1.2027.

Rakentamislaki edellyttää kuntien tietojärjestelmien kokonaisvaltaista uudistamista. Kuntaliitto on huolissaan kunnille vuosille 2024–26 suunnatun rahoituksen riittävydestä suhteessa rakentamislain aiheuttamiin digivelvoitteisiin ja kehitystarpeisiin.

Kuntien rakennusvalvontaviranomaistyötä voidaan pitää laadukkaana. Rakennusvalvonta viranomaiset valvovat rakentamisen minimitasoa. Nyt lausunolla olevat rakentamislakiin esitetyt muutokset ovat merkittäviä rakennusvalvontatyön kannalta. Ehdotuksen vaikutuksia ei ole arvioitu ja uhkana on, että laadukkaan rakennusvalvontatyön edellytykset heikkenevät. Kuntaliitto katsoo, että osa esitetyistä muutoksista ovat ongelmallisia. Ne kasvattavat kuntien hallinnollista taakkaa ja kuluja, sekä johtavat joustamattomuuteen. Kuntaliitto esittää perustelut pykäläkohtaisesti.



Pykäläkohtaiset kommentit

17 § Rakennusjärjestys

Pykälään on esitetty lisättäväksi uusi momentti, jonka mukaan rakennusjärjestyksen määräyksellä ei voida muuttaa, mitä 42 §:n 1 momentissa on säädetty uuden rakennuskohteen luvanvaraisuudesta. Pykäläkohtaisten perustelujen mukaan rakennusjärjestyksellä ei voida määrätä 42.1 §:n mukaisista asioista lupakynnystä tiukentavasti, vaikka rakennushankkeella katsottaisiin olevan vähäistä merkittävämpää vaikutusta alueiden käyttöön, kaupunkikuvaan, maisemaan, kulttuuriperintöön tai ympäristönäkökohtiin, rakentaminen edellyttäisi viranomaisvalvontaa olennaisten teknisten vaatimusten toteutumisen varmistamiseksi tai rakennusvalvonnan olisi tarpeen valvoa rakennuskohteen rakentamista yleisen edun kannalta.

Rakennusjärjestys on kunnille tärkeä rakentamisen ohjauksen väline. Rakennusjärjestyksessä tulee olla mahdollisuus määrätä myös rakentamislailta luvanvaraisuudesta vapautettujen rakentamishankkeiden toteutuksesta ja ympäristöön sopivuudesta.

Maankäyttö- ja rakennuslain aikana laadituissa kaavoissa ei ole huomioitu esim. mastojen ja katoksien rakentamisen edellytyksiä. Luvanvaraisuudesta vapautetut alle 30 metriä korkeat mastot ja alle 50 m² katokset eivät saa johtaa kaavojen uusimistarpeeseen. Kaavojen uusiminen olisi huomattava hallinnollisen taakan kasvu. Rakennusjärjestyksessä tulee olla mahdollisuus määrätä mm. katoksien määrästä ja koosta, sekä mastojen korkeudesta.

Rakentamisluvasta vapauttaminen ei tarkoita kaikesta ohjauksesta vapauttamista. Esimerkiksi talousrakennusten lukumäärää rakennuspaikalla on voitava rajoittaa kaavassa tai rakennusjärjestyksessä. Tällainen rajoitus ei tarkoita rakentamisluvantarpeeseen puuttumista. Ainoastaan se tarkoittaa sitä, että jos halutaan rakentaa kaavan tai rakennusjärjestyksen rakentamista ohjaavien määräysten vastaisesti, tarvitaan kunnan hyväksyntä poikkeamiseen. Poikkeamista koskevan päätöksen nimeäminen poikkeamisluvaksi ei Kuntaliiton käsityksen mukaan ole muuttanut tilannetta.

38 § Rakennuksen vähähiilisyys

Rakentamishankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava, että uusi rakennus suunnitellaan ja rakennetaan sen käyttötarkoituksen edellyttämällä tavalla vähähiiliseksi. Vaatimus vähähiilisyyden osoittamisesta ei koske laajennushankkeita, mikä rajaa pois vaiheittain toteutettavien rakentamishankkeiden myöhemmät laajennukset. Määräystä vähähiilisyyden osoittamisesta on tarpeen

)
 täsmentää koskemaan myös laajennuksia, kun laajennuksella on vähäistä suurempaa merkitystä.

Vaatus ilmastoselvityksen laatimisesta ei esityksen mukaan koskisi niitä rakennushankkeita, joille ei ole tulossa raja-arvoa vaatimusta. Muutos keventää kuntien rakennusvalvontaviranomaisten hallinnollista taakkaa.

Ilmastoselvityksen laatijalle ei ole esitetty pätevyysvaatimusta, mikä tulee vaikuttamaan laskennan oikeellisuuteen ja laatuun. Rakennusvalvontaviranomaiset voivat joutua edellyttämään ulkopuolista tarkastusta laskennan oikeellisuuden varmistamiseksi, jos edellytetyn raja-arvon saavuttaminen on tarpeen varmistaa.

39 § Rakennuksen elinkaariominaisuudet

Materiaaliselosteen laatimistarve on rajattu koskemaan uusia rakennuksia, jolle on laadittava 38 §:n tarkoittama ilmastoselvitys. Vaatimuksen tulisi koskea myös laajennuslupia. Katso kohta 38 §.

Materiaaliselosteen tietosisältövaatimus on määritelty luonnoksessa pääpiirustustasolle. Lupakäsittelyssä tarvittavat materiaalitiedot säilyvät nykyisellä maankäyttö- ja rakennuslain edellyttämällä tietotasolla.

Rakennuksessa käytetyt todelliset materiaali- ja tuotetiedot tarvitaan käyttö- ja huoltokirjaan. Toteutuneella tiedolla on tosiasiallista hyötyä hankkeeseen ryhtyvälle.

42 § Rakentamislupa

Luonnoksessa esitetään muutosta yleisörakennelmien luvanvaraisuuteen. Luvanvaraisuudesta esitetään rajattavaksi pois tilapäiset tapahtumarakenteet. Perusteluissa todetaan, että tilapäisyydellä tarkoitettaisiin joitakin viikkoja paikallaan pysytettäviä tapahtumarakenteita. Kuntien rakennusjärjestyksissä on voitu vapauttaa luvanvaraisuudesta 2–4 kuukautta paikoillaan pysytettäväksi tarkoitettuja yleisöteltat. Kun huomioidaan kuntien vakiintuneet käytännöt, perusteluissa esitettyä aikamäärää voidaan pitää liian lyhyenä. Turvallisuuden näkökulmasta tilapäisten tapahtumarakenteiden luvanvaraisuutta tulisi harkita toisin. Tilapäisten tapahtumarakenteiden rajaaminen pois luvanvaraisuudesta voi aiheuttaa merkittävän turvallisuusriskin. Kuntien rakennusvalvontaviranomaiset vahvistavat usein tapahtumarakenteille maksimihenkilömääriä, mikä ei enää olisi mahdollista. Toisaalta lain perusteella ravintolaterasseille, joita käyttää vähintään viisi luonnollista henkilöä, tulisi hakea rakentamislupaa. Näin matala lupakynnys lisää huomattavasti hallinnollista taakkaa rakennusvalvonnoissa nykykäytäntöihin verrattuna.

)

Luvanvaraisuuden rajaksi säädetty viiden henkilön käyttöraja on liian alhainen. Henkilömäärää tulisi säätää huomattavasti suuremmaksi eri käyttötapaukset huomioiden. Koska yhteen henkilömäärään perustuvaa rajausta ei voida pitää toimivana, tulisi kokoontumistilaa koskeva luvanvaraisuus määrätä rakennusjärjestyksessä.

Kuntaliitto pitää hyvänä, että lakiluonnoksen perustelujen mukaan rakennusjärjestyksessä voitaisiin määrätä korjaus- ja muutostöistä, kuten huoneistojärjestelyistä. Lakiluonnoksen perusteella jää kuitenkin edelleen epäselväksi, voisiko rakennusjärjestyksessä määrätä rakennuksen korjaus- ja muutostöiden luvanvaraisuudesta.

Lakiehdotukseen esitetään lisättäväksi seuraava muutos:

Asuinrakennuksien lisäksi rakentamislupaa tulee edellyttää myös majoitusrakennuksen rakentamiseen. Pienet alle 30 m² majoitusrakennukset eivät edellytä rakentamislupaa, vaikka rakennuksia sijoitettaisiin useita kymmeniä kaavassa majoitustoimintaan osoitetulle alueelle. Useiden majoitusrakennuksien yhteisvaikutukset ovat merkittäviä. Majoitusrakennuksiin liittyy myös useita turvallisuuskysymyksiä, joiden ennalta varmistaminen rakentamisluvalla ei rakentamislain nykymuodossa olisi mahdollista. Majoitusrakennusten loppukatselmuksissa on havaittu puutteita sähkö- ja paloturvallisuuteen liittyen. Rakennuksiin liittyy erityinen turvallisuusriski, koska majoittuja ei ole rakennuksen omistaja.

Luvanvaraisuuden ja kiinteistöverotuksen rajaa on esitetty kiinteistöverouudistuksessa samaksi. Jos alle 30 m² majoitusrakennuksista ei enää maksettaisi kiinteistövero, johtaisi se mittaviin kiinteistöveron menetyksiin, joilla olisi suuri merkitys kuntatalouteen. Edellä mainituista turvallisuusriskeistä ja kuntatalousvaikutuksista johtuen majoitusrakennukset tulee määrätä rakentamislupaa edellyttäväksi koosta riippumatta.

43 a § Sijoittamislupa puhtaan siirtymän teollisuushankkeelle

Pykälässä esitetty puhtaan siirtymän sijoittamislupamenettely tarkoittaisi ympäristövaikutuksiltaan merkittävien teollisuushankkeiden siirtämistä pois asemakaavoituksen piiristä. Jatkossa muun kuin tuuli- tai aurinkovoimaan perustuvan uusiutuvan energian tuotantolaitoksen voisi mahdollistaa sijoittamisluvalla.

Lakiehdotuksessa tulisi selventää, että mahdollinen rakentamisluvalla säädetty käsittelyaika ei koske tätä erityistä sijoittamislupaa. Sijoittamisluvan vaikutukset on selvitettävä noudattaen alueidenkäyttölain 9 §:n mukaan (vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa). Tarvittavien selvitysten

)

laatimiseen tai täydentämiseen kuluva aika voi pidentää puhtaan siirtymän hankkeen rakentamisluvan käsittelyä huomattavasti tavanomaiseen lupakäsittelyyn verrattuna.

Säännösehdotuksen perusteluissa mainitaan, että ”puhtaan siirtymän sijoittamisluvan ratkaisisi yhden luukun palvelusta poiketen kuitenkin aina kunta.” Itse säännösluonnoksessa asia on kuitenkin esitetty passiivimuodossa: ”voidaan tehdä sijoittamisluvalla.” Säännöstä tulee selventää niin, että päätöstoimivalta asiassa kuuluu kunnalle, jolloin kunta voi hallintosäännössään määrittellä päätöstoimivallan tarkoituksenmukaisella tavalla.

Puhtaan siirtymän sijoittamisluvan edellytykset vaihtelevat sen mukaan, miten hanke sijoittuu suhteessa voimassa oleviin ja kaavoituskatsauksessa mainittuihin kaavoihin. Asemakaava-alueella sijoittamisluvan edellytyksenä on, että hanke on voimassa olevan asemakaavan mukainen (RakL 44 §). Asemakaava-alueella puolestaan edellytyksenä on, että otetaan huomioon maakuntakaavasta tai yleiskaavasta johtuvat rajoitukset (RakL 45 §). Suunnittelutarvealueella on lisäksi katsottava, ettei olennaisesti vaikeuteta kaavoituskatsauksessa mainitun kaavan laatimista (RakL 46 §). Lakiehdotuksessa tulisi täsmentää, että elleivät kaavoitusta koskevat edellytykset täyty, sijoittamisluvan rinnalle tarvitaan poikkeamislupa.

Kun puhtaan siirtymän hankkeen sijoittuminen ratkaistaan kaavan sijaan erityisellä sijoittamisluvalla, siihen liittyvät kuulemismenettely ja muutoksenhaku vaihtelevat hankkeen sijaintipaikan ja tarvittavien lupien, eivät niinkään hankkeen vaikutusten mukaan, mitä voi pitää ongelmallisena kuntalaisten ja luvanhakijoiden yhdenvertaisen kohtelun kannalta.

Kaiken kaikkiaan lakiehdotuksessa tulisi selventää, että menettelyn soveltaminen on kunnan harkinnassa, mitä ilmentää säännösehdotuksen sanamuotoilu ”voidaan”. Kunnan on voitava tarpeen vaatiessa edellyttää myös kaavan laadintaa. Hankkeesta riippuen sillä voi olla huomattavia vaikutuksia hankkeen välittömän sijaintialueen ulkopuolelle, jolloin jo vaikutusten arviointi edellyttää laajempaa vuorovaikutusta ja tiedottamista, kuin mitä rakentamislupamenettelyyn sisältyy.

Puhtaan siirtymän lupa on uusi lupatyypin ja edellyttää uuden lupatyypin digitaalisen käsittelyprosessin kehittämistä kunnan rakennusvalvonnan sähköiseen asiointipalveluun sekä taustajärjestelmään. Toimeenpanon kustannukset ja aikataulu tulee arvioida huolellisesti ja järjestää kunnille rahoitusta toteutuksiin sekä kohtuullinen siirtymäaika. On huomioitava, että uuden lupatyypin käsittelyprosessin kehittäminen kaikkiin tarvittaviin kuntien järjestelmiin (asiointipalvelut ja rekisterit) vie minimissään arviolta 1.5 vuotta

)

testauksineen ennen kuin digitaalinen prosessi voidaan ottaa käyttöön kaikissa Suomen kunnissa.

43 b § Rakennusluvan Rakentamisluvan myöntäminen ennen tonttijaon laatimista ja tontin lohkomista

Esitysluonnoksessa käytetään käsitettä rakennuslupa, vaikka kysymyksessä on rakentamislupa.

Esitys mahdollistaa menettelyjen sujuvoittamisen kunnan viranomaisten niin harkitessa.

56 § Purkamisluvan edellytykset

Kuntaliiton käsityksen mukaan kolmas momentti olisi poikkeus suhteessa toisessa momentissa esitettyyn. On epäselvää, onko todellakin tarkoitettu, että kolmas momentti mahdollistaa sellaisen arvoja omaavan rakennuksen purkamisen, jonka suojelukysymys on epäselvä, kun yksikin momentin luetelokohdista täyttyy.

Pykälän 4 momentissa kunnanvaltuusto tulee muuttaa kunnaksi. Kunnalla tulee olla mahdollisuus päättää, mikä taho kunnassa on päätösvaltainen asiassa.

On myös syytä kehittää purkamisluvan prosessia niin, että huolehditaan siitä, että purettu rakennus merkitään rakennusrekisterissä puretuksi ja rakennus poistuu kunnan pohjakartoilta ja jatkossa myös Ryhti-tietovarannoista ja edelleen muiden viranomaisten tietovarannoista (Verohallinto, Maanmittauslaitos, Tilastokeskus jne.). DVV:n rekisteriin on jäänyt lukuisia purettuja rakennuksia, sillä kunnalla ei ole ollut mahdollisuutta poistaa DVV:n rekisterissä olevia rakennuksia. Nämä virheet tai epäselvyydet ovat kertaantuneet myös Maanmittauslaitoksen kartta-aineistoihin sekä Verohallinnon järjestelmiin ja aiheuttaneet jokavuotista, turhaa lisätyötä Verohallinnolle ja kunnille.

61 § Rakentamislupahakemus

Säädökseen lisätty viittaus pääpiirustustasoisesta suunnitelmamallista täsmentää sen vaatimustasoa.

Tietomallien hyödyntäminen lupakäsittelyssä edellyttää tarkastusohjelmia. Tarkastusohjelmien käyttöönotto edellyttää, että tietomallit laadintaan yleisten tietomallivaatimusten mukaisesti. Valtion tulee päivittää yleiset tietomallivaatimukset (YTV) tarvittavilta osin. Kuntia ei voida edellyttää määrittelemään kunta- tai hankekohtaisia ohjeita tietomallien sisältövaatimuksista.

)

Kaikille yhteisten selainpohjaisten tarkastusohjelmien kehittämiseen ja niiden käyttöönottoon tulee saada valtion tukea. Tietomallien tarkastusohjelmat tuovat nopeutta ja sujuvuutta lupakäsittelyyn, pelkkä tietomallin toimittaminen ei sitä tee.

Muut esitetyt muutokset lisäävät merkittävästi kuntien rakennusvalvontojen hallinnollista taakkaa. Viranomaisen on lupakäsittelyn yhteydessä perusteltava, mihin lakiin tai määräykseen edellytetty selvitys tai tietovaatimus perustuu. Ehdotusta ei voida hyväksyä esitetystä muodosta.

Rakentamislain 61 § pykälää koskevan muutoksen perusteluissa ei mainita perusteluvollisuutta, mutta se käytännössä seuraa ehdotetusta 68 a §:stä ja perusteluissa esitetystä viranomaisen näyttötaakasta. Dokumentoitava perusteluvollisuus lisää viranomaisen hallinnollista taakkaa, joka vaikuttaa myös viranomaisen rakentamislupa-asioiden käsittelemiseen käytettävissä olevaan aikaan. Lähtökohtana tulisikin edelleen olla, että viranomaisen vaatiessa jotain lisäselvitystä, siihen on lähtökohtaisesti perusteltu syy, joka liittyy luvanmyöntämisen edellytyksiin. Luonnollisesti luvanhakijan niin edellyttäessä viranomaisen on kerrottava perustelut esitetuille vaatimuksille.

Rakentamista koskevat säännökset eivät useinkaan ole tarkkarajaisia. Suureen osaan säätelyä sisältyy määräyksiä, joissa edellytetään riittävää määrää tai laatua. Riittävä on määritelmänä haasteellinen ja mm. tästä syystä kunnat ovat käyttäneet paljon työaikaan yhtenäisten TOPTEN- tulkintojen luomiseen käsittelyn sujuvoittamiseksi. Esityksen mukaan hankkeen rakentamislupakäsittelyssä on hyväksyttävä hakijan esittämä ratkaisu, ellei se ole selkeästi säännöksen vastainen. Esityksen myötä TOPTEN- tulkintakorttien asema muuttuisi ja rakennustarkastajilta vaadittaisiin yhä yksityiskohtaisempaa osaamista.

Ehdotettu muutos voi myös tarkoittaa, että lupakäsittelyssä yksilöidyn seikan määräystenmukaisuuden osoittaminen siirtyy aloituskokoukseen tai työmaavaiheeseen, mikä voi osaltaan hidastaa rakennustöiden aloittamista ja etenemistä.

Maankäyttö- ja rakennuslaki velvoittaa lupakäsittelyssä ennakkopainotteisuuteen, jossa rakentamisen edellytykset, kuten turvallisuus ja terveellisyys, varmistetaan jo rakennusluvan yhteydessä. Menettely on ollut selkeä ja tällöin myös rakennuskustannukset ovat arvioitavissa jo lupavaiheessa. Muutos voi johtaa siihen, että jatkossa puutteet tulevat esille myöhemmässä vaiheessa lupakäsittelyn jälkeen. Rakennusvalvontaviranomaisen on lain perusteella puututtava havaitsemiinsa virheisiin. Tarkistettavien asioiden siirtymisen työmaavaiheeseen voi johtaa ei-toivottuihin lisäkustannuksiin.

62 § Sijoittamislupahakemus

Kuntaliitto muistuttaa, että sijoittamislupaprosessin toteutus digitaalisessa toimintaympäristössä on arvioitava huolellisesti.

68 a § Määräaika rakentamislupahakemuksen käsittelylle ja seuraamukset määräajan laiminlyömisestä

Kuntaliitto pitää kannatettavana tavoitetta sujuvoittaa rakentamislupaprosesseja ja lyhentää ylipitkiä käsittelyaikoja. Kuntaliitto huomauttaa, että pääsääntöisesti rakentamisen lupien käsittelyajat ovat nykyisellään varsin kohtuullisia rakennusasioiden laatuun ja laajuuteen nähden. Yleisimmin lupaprosessin venymisen syynä on hakemuksen heikko laatu (esim. sähköinen luvan-haku on madaltanut kynnystä toimittaa keskeneräisiä asiakirjoja), haettujen poikkeamisten suuri määrä, virantäytön haasteista johtuvat poikkeustilanteet ja lupa-asioiden sesonkiruuhkat.

Kuntaliitto toteaa, että ehdotettu kategorinen sitova käsittelyaika ja sanktioluontoinen seuraamus määräajan laiminlyömisestä ovat esitettyssä muodossa hyvin ongelmallisia.

Käsittelyajan vaikutuksia kuntiin, kuntien rakennusvalvontatyöhön, muiden asianosaisten asemaan kuin luvanhakijan asemaan sekä muiden viranomaisien toimintaan ei ole arvioitu ehdotuksessa. Ehdotus esitettyssä muodossa aiheuttaisi suuria haasteita rakennusvalvonnoille tilanteessa, jossa rakentamislain kokonaisuudistuksen valmistelutyö on käynnissä ja uuden lain vaatimat prosessi ja järjestelmämuutokset työnalla. Rakentamislain kokonaisvai- kutuksia kuntiin ja kuntien rakennusvalvontatyöhön ei kyetä tässä vaiheessa edes arvioimaan, kun lakia täsmentäviä asetuksia ei ole. Sanktiosta säättäminen olisi poikkeuksellista ja edellyttäisi hyvin perusteellisia ja tarkkoja selvi- tyksiä. Viipymisasioiden käsittely veisi lisää kuntien niukkoja resursseja ja poistaisi jouston. Sitova käsittelymääräaika tarkoittaisi henkilöstön määrän ja palkkatason kasvamista kunnissa. Vaikka kunnan viranomaisen olisi mahdol- lista palkata uutta henkilöstöä, päteviä hakijoita avoimiin paikkoihin on vaikea saada.

Huomioita viranomaistoiminnan näkökulmasta

Kolmen kuukauden käsittelyaika on liian lyhyt. Luonnosehdotus ei huomioi kunnallisen päätöksenteon ominaispiirteitä.

Monien kunnallisten lupa-asioiden, erityisesti rakentamisen lupa-asioiden, käsittelyajat täydellisen lupahakemuksen vastaanottamisesta ovat jo nykyi- sellään pääsääntöisesti kohtuullisia. Lupa-asioiden päätöksentekoa

)
viivästyttää usein se, että hakemus jätetään vireille puutteellisin tiedoin. Hallintolaki sinänsä mahdollistaa lupa-asian vireillepanon puutteellisin hakemusasiakirjoin. Vaikka lupahakemuksessa olisivat kaikki tarvittavat liitteet, niiden tulee myös olla sisällöltään asianmukaisia. Vaillinaista lupahakemusta ei ole mahdollista käsitellä, vaan hakemuksen tulee olla kokonaisuutena valmis, jotta sen sisällöllinen käsittely voidaan aloittaa.

Käsittelyajalle ei ole olemassa tarkkaa määritelmää, joten sitä ei ole mahdollista laskea eikä myöskään automatisoida. Epäselvyys käsittelyajan laskennasta johtaa huomattavaan hallinnollisen taakan kasvuun. Käsittelytilan tiedot tulisi kirjata jokaisen rakentamislupahakemuksen osalta jatkuvasti ja tarkasti viranomaisen järjestelmään mahdollista myöhempää selvitystarvetta varten. Vuonna 2020 myönnettyjen lupien määrä oli 34 571. Vaikka lupamäärä tulisi vähenemään, lupatilanteen kirjaamista voidaan pitää merkittävänä lisätyönä, joka hidastuttaisi lupakäsittelyä. Lausuntojen kiirehtiminen ei tule olla rakennusvalvontaviranomaisen tehtävä. Lakiluonnoksesta ei myöskään käy selkeästi ilmi, mikä vaikutus luonnonsuojeluun ja ympäristövaikutusten arviointiin liittyvillä menettelyillä olisi lupa-asian käsittelyajan laskemiseen: kulluttavatko ne käsittelyaikaa vai eivät.

Aikataulupaineen takia lupakäsittelyssä ei olisi enää mahdollista tarkastella hanketta kokonaisvaltaisesti, vaan määräystenmukaisuuden arviointi siirtyisi osin työmaavaiheeseen. Tämä aiheuttaisi viivytyksiä rakennustöiden aloittamiseen ja jopa mahdollisia lisäkustannuksia, jos suunnittelija ei olisi ottanut kaikkia lain vaatimuksia huomioon. Jousto poistuisi ja mm. vähäisiä poikkeamia ei enää välttämättä hyväksyttäisi. Käsittelyajaksi määritellyn kolmen kuukauden määräajan lähestyessä voisi tulla eteen tilanteita, joissa päätös olisi tehtävä kielteisenä mahdollisen korvausuhan takia, jos päätöksen myöntämisen edellytykset eivät täyttyisi. Tämä olisi kaikille osapuolille merkittävä lisätyö. Laissa määrätty käsittelyaika pahentaisi huomattavasti kevään luparuuhkia, ja kunnat joutuisivat perustamaan lisävirkoja ruuhkahuipun ja suhdanteiden mukaan, eikä vuotuisen kokonaislupamäärän perusteella. Rakennustarkastajat koulutetaan rakennusvalvonnoissa, ja vie aikaa ennen kuin itsenäiseen työskentelyyn on edellytyksiä. Tekninen toimi kärsii vakavasta osajapulasta. Kunnat ovat ennen rakentamisalan taantumaa kärsineet vakavasta osajapulasta, joka tulee pahenemaan eläköitymisten myötä, kun rakentaminen jälleen normalisoituu.

Ehdotus johtaa merkittävään hallinnollisen taakan kasvuun ja huomattaviin lisäkustannuksiin. Sujuvuus ja jousto poistuvat, sitä vastoin kulut ja työmäärä kasvavat.

Rakentamisluvan käsittelyajalla on merkitystä rakentamishankkeen aikataulutusta suunniteltaessa. Hankkeeseen ryhtyvälle on tärkeää tietää, milloin

20)

hän saa rakentamisluvan, ei niinkään se meneekö lupakäsittelyyn 90 päivää vai 120. Tätä tietotarvetta voidaan ratkaista muilla paremmin toimivilla tavoilla kuin ehdotetulla käsittelyajalla.

Ehdotettu malli on hyvin ongelmallinen. Näin suuri muutos ilman vaikutuksen arviointeja ei ole mahdollinen.

Huomioita juridisesta näkökulmasta

Erityisen määräaika koskevan sääntelyn ottaminen rakentamislakiin, joka on hallintolakiin nähden erityislaki, on tarpeetonta. Viranomaisella on perustuslain 21 §:n ja hallintolain 23 §:n mukaan velvollisuus käsitellä asia ilman aiheetonta viivytystä. Voimassa olevan hallintolain 23 a §:n mukaan viranomaisen on määriteltävä toimialansa keskeisissä asiaryhmissä odotettavissa oleva käsittelyaika sellaisille hallintopäätöksellä ratkaistaville asioille, jotka voivat tulla vireille vain asianosaisen aloitteesta.

Yhden kategorisen sitovan määräajan määrittäminen ei käytännössä ole mahdollista rakentamislupa-asioille, koska hankkeet ovat hyvin vaihtelevia. Pienen rakennelman lupakäsittelyyn kolme kuukautta on pitkä aika. Teollisuuslaitoksen lupakäsittelyyn kolme kuukautta on riittämätön. Rakentamisen luvissa ei ole kyse ns. massaluvista. Viranomaisen on voitava käsitellä lupaasiat hankkeen laadun ja laajuuden edellyttämällä tavalla, jotta hankkeen kaavan mukaisuudesta ja muiden laissa säädettyjen lupaedellytysten täyttymisestä voidaan asianmukaisesti ja lain edellyttämällä tavalla varmistua. Määräaikasääntely on myös ongelmallinen valvontaviranomaisen riippumattomuuden näkökulmasta ja voisi tehdä lakisääteiset valvontatehtävät tyhjäksi poistamalla niiden hoitamisen tosiasialliset edellytykset. Lupa-asioiden käsittelyaika ei voida määrättömästi lyhentää ilman, että viranomaistoiminnalle asettavat keskeiset vaatimukset, kuten vaatimukset asian selvittämisestä (mm. hankkeen terveellisyyteen, turvallisuuteen, kaavanmukaisuuteen, sopeutumiseen kaupunkikuvaan/ympäristöön), osallisten kuulemisesta ja muiden viranomaisten kuulemisesta kärsivät.

Tulisikin arvioida, olisiko lakimuutos toteutettavissa hallinnon yleisten periaatteiden puitteissa ja olisiko se mm. perustuslain 6 §:n (yhdenvertaisuus), 20 §:n (vastuu ympäristöstä) ja 21 §:n (oikeusturva) sekä 121 §:n (kunnallinen itsehallinto) mukainen. Rakentamisen lupa-asioissa on kysymys asioista, joissa on luvan hakijan intressin lisäksi muitakin intressejä sekä intressitahoja, jotka viranomaisen tulee asiaa ratkaistaessa huomioida. Lupa-asiaa valmisteltaessa ja ratkaistaessa on huomioitava kaikki nämä näkökohdat perustuslain hyvän hallinnon takeet turvaavalla tavalla, kuten perustuslain oikeusturväsäännös edellyttää. Lisäksi on huomioitava, että rakentamislain mukaisesti useissa lupa-asioissa päättäjä on kunta tai kunnan

20)

rakennusvalvontaviranomainen, joka jatkossakin olisi kunnan luottamushenkilöistä koostuva monijäseninen toimielin. Tähän nähden Kuntaliiton mielestä lakiluonnoksen tarkastelu on vaillinaisen määräaikaikäsityksen osalta, kun siinä on huomiota kiinnitetty lähinnä luvanhakijan asemaan. Kuntaliitto katsoo, että ehdotus rajoittaa kuntien mahdollisuuksia järjestää hallintonsa tarkoituksenmukaisella tavalla.

Kansallisessa ympäristölainsäädännössä on suhtauduttu pidättyvästi määräaikaikäntelyyn lupa-asioissa. Myöskään hallintolakiin ei ole katsottu asianmukaiseksi ottaa käsittelymääräaikaa koskevaa sääntelyä. Hallintolain muuttamisen yhteydessä on aiemmin todettu, että “kaavamainen käsittelyaika voi muodostua oikeusturvan kannalta ongelmalliseksi esimerkiksi laajavaikutteisissa hallintoasioissa, joiden ratkaiseminen edellyttää useiden tahojen kuulemista ja monitahoisten selvitysten hankkimista. Jos tällaisessa asiassa olisi annettava päätös ennen kuin riittävä selvitys on mahdollista saada, menettely saattaisi vaarantaa oikeusturvan toteutumista.” EU-lainsäädännöstä seuraa eräiden hankkeiden “luvituskokonaisuudelle” ja eräiden pienempien uusiutuvan energian hankkeille käsittelymääräaikoja. Näiden johdosta ei kuitenkaan ole perusteltua tehdä nykyistä kansallista järjestelmää merkittävällä tavalla muuttavia laajempia ratkaisuja.

Sanktion säätäminen viranomaiselle on hyvin poikkeuksellinen ehdotus kansallisessa ympäristölainsäädännössä. Lakiluonnoksen mukaan lupamaksua alennettaisiin suoraan lain nojalla asian käsittelyn viivästyessä. Yleisesti voidaan pitää ongelmallisena ehdotukseen sisältyvää sanktiota koskevaa sääntelyä. Kuntalain mukaan kunnan palveluista perittävien maksujen yleisistä perusteista päättäminen kuuluu kunnanvaltuustolle eikä tästä säännöstä ole perusteita poiketa rakentamislaisissa. Lupamaksujen osalta on huomioitava, että rakennusvalvontatoimen on tarkoitus olla täyskätteistä. Ellei maksunalennussanktioita oteta jollain tavalla huomioon maksuja määriteltäessä, ei täysikatteisuutta saavuteta ja viranomaistoimintaa joudutaan kattamaan verovaroin. Kansallisessa lainsäädännössä asian käsittelyn viivästyessä hyvitykset koskevat lähinnä tilanteita, joissa esimerkiksi on kyse yksityishenkilön oikeudelliseen asemaan keskeisellä tavalla vaikuttavasta käsittelystä (esim. oikeudenkäynnin viivästyminen, eläkkeen viivästyminen, potilasvahinkokorvauksen viivästyminen). Rakentamislupa-asioita ei voida rinnastaa edellä mainitun tyyppisiin asioihin.

Sitovasta käsittelymääräajasta säätämisestä seuraa, että viivästyksestä aiheutunut vahinko voi tulla kunnan korvattavaksi. Vahingonkorvauslain mukaan taloudellinen vahinko, joka ei ole yhteydessä henkilö- tai esinevahinkoon, tulee korvattavaksi mm., kun vahinko on aiheutettu julkista valtaa käytettäessä. Vahingonkorvauslain mukaan julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin johdosta

20)

aiheutuneen vahingon. Tällä hetkellä voimassa oleva vahingonkorvauslaki (Vahkl 3:2.2) rajoittaa julkisyhteisön korvausvastuuta tilanteisiin, joissa toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu. Vahingonkorvauslakia on kuitenkin tarkoitus muuttaa, eikä rakentamislakiin ehdotettujen muutosten vaikutuksia ole tältä osin vielä mahdollista asianmukaisesti arvioida. Joka tapauksessa pykäläluonnokseen sisältyvä viittaus vahingonkorvauslakiin on tarpeeton. Lainkirjoittajan oppaassa todetaan: ”Pidättyvyys poikkeamisessa yleislaista koskee myös vahingonkorvauslaista poikkeamista ja, jos vahingonkorvauslaista ei säänneltävässä asiassa poiketa, lakiin ei lähtökohtaisesti viitata lainkaan.”

Lakiluonnoksessa ehdotettu rakennusvalvontaviranomaisen ”prosessinomistajan vastuu” on lisäksi ongelmallinen siitä näkökulmasta, että rakennusvalvontaviranomainen usein tarvitsee muiden viranomaisten lausuntoja tai vastaavia selvityksiä lupa-asian asianmukaiseksi selvittämiseksi, mutta rakennusvalvonta ei pysty toista viranomaista sitovasti määräämään käsittelyä varten välttämättömän lausunnon antamisaikaa. Hallintolain 31 §:n mukaan viranomaisella on asian selvittämismääräysvelvollisuus. Säännöksen mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Ei ole asianmukaista, että kunta joutuisi korvausvastuuseen toisen viranomaisen käsittelyviiveistä odottaessaan lausuntoja eikä toisaalta sekään ole asianmukaista, että tällaisen tarpeellisen selvityksen puuttuessa lupaviranomainen olisi mahdollisesti pakotettu tekemään hylkäävän päätöksen hakemukseen.

Kuntaliitto on lisäksi kiinnittänyt huomiota myös siihen, että säännösluonnoksen perustelujen mukaan viranomaisella olisi näyttötaakka siitä, että asian käsittelyn viivästyminen ei ole johtunut viranomaisen toiminnasta.

Käsittelyajan tilalle esitetään ennakkoneuvottelua ja tavoitteellista päätösajankohtaa

Kuntaliitto esittää tutkittavaksi mallia suunnittelun ennakkoneuvottelusta, jossa voitaisiin käydä läpi lupakäsittelyn eteneminen ja määritellä sille aikatauluarvio. Ennakkoneuvottelumenettelyä voitaisiin soveltaa silloin, kun hakija haluaa saada tarkemman aikatauluarvion asiansa käsittelystä ja sitä pyytää. Neuvottelussa rakentamishankkeeseen ryhtyvä esittelisi hankkeen rakennusvalvontaviranomaiselle ennen rakentamisluvan jättämistä. Esittelyssä todettaisiin hankkeen laajuus, vaativuus ja rakentamisaikakauteen liittyvät kysymykset. Saamiensa tietojen perusteella rakennusvalvontaviranomaisen olisi mahdollista arvioida luvan edellyttämät liitteet ja tarvittavat lausunnot sekä muut selvitykset. Näiden tietojen perusteella viranomaisen olisi mahdollista määritellä tapauskohtaisesti, milloin päätös lupa-asiaa olisi odotettavissa

20)

(*tavoitteellinen päätösajankohta*). Myös hankkeeseen ryhtyvän on sitouduttava toimittamaan lupakäsittelyyn tarvittava aineisto. Pienten vähäisiksi luokiteltavien hankkeiden osalta ei käsittelyaikaa tarvita. Niiden käsittelyajat ovat jo nyt muutamia päiviä, siitä kun tarvittavat tiedot on toimitettu.

Mikäli kuitenkin ilmeisistä ongelmista huolimatta haluttaisiin säätää käsittelymääräajasta, tulisi ensin selvittää, millaisiksi käsittelyajat rakentamislain myötä muodostuvat ja ratkaisisiko ajateltu käsittelymääräaika säännös koetuja haasteita vai voitaisiinko asia ratkaista muulla tavalla. Lisäksi tulisi asianmukaisesti arvioida ehdotuksen vaikutukset kattaen muutkin näkökohdat kuin luvanhakijan näkökulma. Ehdotuksen suhde yleislainsäädäntöön ja perustuslakiin sekä mahdolliset heijastusvaikutukset muuhun erityislainsäädäntöön ja muiden viranomaisten toimintaan tulee arvioida. Lakiin kirjattua kategorista määräaikaa parempi ratkaisu olisi, että kukin kunta/viranomainen veloitetaan itsenäisesti määrittelemään rakentamisluvan käsittelyaika.

69 § Erityissuunnitelman toimittaminen

Ehdotus vähentää kuntiin toimitettavan erityissuunnitelmien määrää, mikä osaltaan keventää arkistointivelvoitetta. Arkistointiin liittyvät kysymykset ovat edelleen epäselviä.

Rakennusvalvonta esitetään muutettavaksi rakennusvalvontaviranomaiseksi.

82 § Suunnittelutehtävän vaativuusluokat

Kuntaliitto muistuttaa, että säädösten 82 §:n ja 86 §:n perusteella annettavien asetusten tulee olla valmiit ennen rakentamislain voimaantuloa.

86 § Rakennustyön johtotehtävien vaativuusluokat

Kuntaliitto muistuttaa, että säädösten 82 §:n ja 86 §:n perusteella annettavien asetusten tulee olla valmiit ennen rakentamislain voimaantuloa.

95 § Päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuu

Kuntaliitto katsoo, että on epäselvää, tuoko päävastuullinen toteuttaja lisäarvoa rakentamishankkeelle vai onko kyseessä vain hallinnollista taakkaa kasvattava lisätyö.

Vastaus ilmastaselvitystä koskevaan kysymykseen:

B) Perustamistavalla on oleellinen merkitys rakentamisen hiilijalanjälkeen, eikä sitä ole perusteltua jättää pois ilmastaselvityksen laskemista.

20)

Perustamistavan vaikutus hiilijalanjälkeen tulee huomioida laskennoissa siten, ettei se vaikuta raja-arvoon ja sitä kautta vaikeuta jo kaavoitettujen alueiden rakentamista.

Kuntaliitto esittää lakiehdotukseen sisällytettäväksi korjauksia seuraaviin rakentamislain säännöksiin:

24 § Määräys rakennusjärjestyksen täytäntöönpanosta ennen hyväksymispäätöksen lainvoimaisuutta

Rakennusjärjestys pitäisi olla mahdollista määrätä tulemaan voimaan erikseen (ei siis vain hyväksymispäätöksen yhteydessä). Kuntaliitto ehdottaa, että tältä osin rakentamislain 24 §:ään lisätään uusi momentti tai lisätään uusi pykälä esimerkiksi seuraavalla tavalla (vastaisi MRL 201 §:ssä kuntakaavoista säädettyä):

24 § Rakennusjärjestyksen täytäntöönpanosta ennen hyväksymispäätöksen lainvoimaisuutta

Kunta voi valitusajan kuluttua määrätä rakennusjärjestyksen tulemaan voimaan ennen kuin se on saanut lainvoiman siltä osalta, johon valitusten ei voida katsoa kohdistuvan. Kunnan on annettava päätös viivytyksettä tiedoksi valittajille ja muutoksenhakuviranomaiselle. Muutoksenhakuviranomainen voi kieltää päätöksen täytäntöönpanon.

43 § Rakentamisluvan myöntäminen

Suunnittelutarvealueen sijoittamislupa-asian päätöstoimivalta rakentamislaisissa tulee säätää kunnalle.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa rakennusluvasta päättää rakennusvalvontaviranomainen asemakaava-alueella ja asemakaava-alueen ulkopuolella, kun alue ei ole suunnittelutarvealuetta. Suunnittelutarveharkinnan päättävän tahon määrittely puolestaan kuuluu kunnalle (MRL 137 § 5 mom: ”Edellä 1 momentissa säädettyjen edellytysten olemassaolon ratkaisee rakennuslupamennettelyn yhteydessä tai erillisessä menettelyssä kunnan päättämä viranomainen”). Rakentamislain mukaan jatkossa suunnittelutarvealueella edellytykset harkitsee rakennusvalvontaviranomainen, ellei luvanhakija ole pyytänyt sijoittamisen edellytysten harkintaa erikseen, jolloin päätöksen tekeminen on säädetty kunnalle. Käytännössä siis hakijan toiveet määrittävät sen, mikä taho kunnassa voi tehdä alueidenkäytöllisesti merkittävää harkintaa. Kuntaliitto pitää tätä erittäin ongelmallisena. Kun kyseessä on alueidenkäytöllinen harkinta, joka kytkeytyy merkittäväällä tavalla kunnan kaavoittamiseen ja

20)

yhdyskuntarakenteen kehittämiseen, tulee kunnan voida määritellä, mikä taho kunnassa tekee kyseisen harkinnan.

Kuntaliitto painottaa, että päätöksentekovaltaista tahoja ei tule määritellä kunnan puolesta, saati tehdä asiaa riippuvaiseksi kunkin hakijan kulloisestakin toiveesta. Sääntely rajoittaa kunnan mahdollisuuksia järjestää hallintonsa asianmukaisesti kunnan kehittämisen ja talouden kannalta merkittävässä asiassa.

Kunnan on voitava päättää kunnassa päätöksentekevä taho itse, vastaavasti kuin nykyisinkin (MRL 137 §).

57 § Poikkeamislupa

Rakentamislain poikkeamispykälään eduskuntakäsittelyssä tehty muutos mahdollistaa rakennuksen käyttötarkoituksen muuttamisen asumiseen asemakaavasta riippumatta. Tällä oli ilmeisesti tarkoitus helpottaa keskustojen toimistorakennusten muuttamista sujuvasti asuinkäyttöön, mutta rakentamislaisissa nyt olevassa muodossaan se mahdollistaa myös nykyisillä yritysalueilla ja sekoittuneilla alueilla sijaitsevien rakennusten käyttötarkoituksen muutoksen vaarantaen alueen nykyisten yritysten toimintaedellytyksiä. Asumisen läheisyys voi tiukentaa yritysten ympäristöluvan ehtoja ja joissain tapauksissa estää ympäristöluvan saamisen kokonaan.

On huomattava, että kysymys ei ole vain yksittäisen rakennuksen soveltumisesta asuinkäyttöön, vaan myös sen sijainnista, laajemmasta ympäristöstä, liikennejärjestelyistä ja asumisen kannalta tarpeellisten palveluiden saavutettavuudesta. Yritysalueilla myöskään kulkuväyliä, puistoja ja kevyen liikenteen yhteyksiä ei ole suunniteltu viihtyisän ja turvallisen asumisen näkökulmasta, vaan yritysten logistiikan näkökulmasta. Poikkeamisen yhteydessä kunta ei voi velvoittaa maanomistajaa osallistumaan yhdyskuntarakentamisen muuttamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Säännös murentaa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää, heikentää elinympäristön laatua ja aiheuttaa ongelmia maapoliittisten välineiden yhdenvertaisessa käytössä.

Poikkeamispykälän muotoilu on tarkistettava viimeistään alueidenkäyttölain yhteydessä siten, että otetaan huomioon sekä asumisen että elinkeinoelämän kehittämisen tarpeet. Poikkeamisen kautta ei tule vaikeuttaa alueen kiinteistöomistajien mahdollisuuksia kehittää toimintaansa voimassa olevan asemakaavan mahdollistamalla tavalla.

59 § Lupa vähäiseen poikkeamiseen rakentamisluvan yhteydessä

Säännös on epäselvä, koska sen otsikko ja varsinainen pykäläteksti eivät ole yhtenevät. Säännöksessä itsessään ei lue, missä yhteydessä vähäinen poikkeaminen on mahdollinen. On epäselvää, muuttuuko vähäisen poikkeamisen käyttöala nykyiseen MRL:n 175 §:ään verrattuna. Kuntaliitto ehdottaa, että säännöstä tarkistetaan esimerkiksi seuraavasti riippuen tavoitellusta oikeustilasta:

59 § Lupa vähäiseen poikkeamiseen **luvan** yhteydessä

Luvan myöntävä viranomaisen voi noudattaen, mitä 57 §:ssä poikkeamisesta säädetään, myöntää oikeuden poiketa vähäisessä määrin rakentamista koskevasta määräyksestä, kiellosta tai muusta rajoituksesta **luvan yhteydessä**. Rakennuksen teknisiä ja niitä vastaavia ominaisuuksia koskevan vähäisen poikkeamisen edellytyksenä on lisäksi, ettei poikkeaminen vaaranna rakentamiselle asetettujen keskeisten vaatimusten täyttymistä.

65 § Kuuleminen purkamisluvasta

Purkamislupien kuulemisessa poistettiin nykyinen MRL 133 § 1 momentista (ja MRL 130 §:stä) seuraava mahdollisuus harkita kuulemisen tarpeellisuus silloin, kun naapurin kuuleminen olisi ilmeisen tarpeetonta. Muutos laajentaa kuulemistä purkamislupien kohdalla tarpeettomasti ja ainoastaan lisää viranomaisen työmäärää eikä sujuvoita lupamenettelyä. Samalla voidaan huomioida purkamislupa-asioiden päätöstoimivaltaa koskeva kysymys. Kuntaliitto ehdottaa, että rakentamislain 65 §:n 1 momenttia muutetaan seuraavasti:

Rakennusvalvontaviranomaisen, tai milloin kunta päättää purkamisluvasta, kunnan, on ennen purkamislupaa koskevan päätöksen tekemistä kuultava naapureita, ellei kuuleminen ole naapurin edun kannalta ilmeisen tarpeetonta.

70 § Kuulutusmenettely

Rakentamislain 70 §:n mukaan lupaviranomaisen on annettava lupapäätös tiedoksi julkisella kuulutuksella. Hallintolain 62 a §:n mukaan tiedoksianto toimitetaan julkaisemalla kuulutus ja kuulutettava asiakirja yleisessä tietoverkossa viranomaisen verkkosivuilla. Ottaen huomioon, että rakentamislain mukaiset päätökset ovat usein yksityishenkilöitä koskevia ja sisältävät runsaasti erilaisia suunnitelma- ja muita mahdollisesti henkilötietoja sisältäviä asiakirjoja, tulisi rakentamislaisissa määritellä selkeästi, mitä asiakirjoja tai tietoja viranomaisen verkkosivuilla tulisi/saisi julkisen kuulutuksen yhteydessä julkaista. Kuntaliitto ehdottaa, että rakentamislain 70 §:ssä todetaan

20)

esimerkiksi, että kuulutettavat asiakirjat voivat sisältää ainakin tiedot lupapäätöksen kohteena olevan rakennuspaikan osoitteesta ja kiinteistöstä. Lisäksi tulisi selventää, onko tarkoitus, että lupapäätöksen liitteet julkaistaan tietoverkossa vai riittääkö varsinaisen lupapäätöksen julkaiseminen.

72 § Rakennuksen viranomaiskatselmusten tietojen toimittaminen rakennetun ympäristön tietojärjestelmään

On arvioitava, mitä tietoja tarvitaan sekä mitkä ovat tietojen keräämisen hyödyt suhteessa aiheutuviin kustannuksiin. Edelleen on arvioitava, mitä tietoja kunta tarvitsee ja mitä tietoja on tarkoituksenmukaista toimittaa Ryhti-järjestelmään. Uusien tietojen kerääminen, tallentaminen ja välittäminen Ryhti-järjestelmään edellyttää muutoksia kuntien sähköisiin lomakkeisiin, sähköisen asiointipalveluohjelmiston toiminnallisuuksiin, tietovarantoihin ja rajapintoihin. Toimitusvelvoitteita tulisi keventää.

77 § Luvan voimassaolo

Nykyiseen MRL:n 143 §:ään verrattuna säännöksen 1 momentista on poistettu maininta muista toimenpiteistä. On epäselvää, tarkoitetaanko rakennustyöllä myös rakennuksen purkamista ja maisematyöluvan varaisia töitä, koska asiaa ei ole selkeästi ilmaistu. Kuntaliitto ehdottaa 77 § 1 momentin muuttamista esimerkiksi seuraavalla tavalla:

*Jollei rakennustyötä ole aloitettu kolmessa vuodessa tai saatettu loppuun viiden vuoden kuluessa luvan lainvoimaiseksi tulosta, lupa on rauennut. **Muuta toimenpidettä koskeva lupa on rauennut, jollei toimenpidettä ole suoritettu kolmen vuoden kuluessa.** Purkamisluvan voimassaoloaika laskettaessa ei oteta huomioon sitä aikaa, jona alueella on rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain 6 §:n mukainen vaarantamiskielto.*

79 § Lupa- ja valvontamaksu

Lupa- ja valvontamaksuja koskevasta 79 §:stä on poistettu viittaus maksujen perustumisesta kunnan hyväksymään taksaan. Koska rakentamislain perustelujen mukaan maksut perustuisivat kunnan hyväksymään taksaan, ei pykälän muuttamiselle ole nähtävillä perusteita. Nykyiseen MRL 145 §:ään sisältyvä maininta siitä, että maksu voidaan määrätä perittäväksi jo ennalta, on poistettu. Rakentamislain perusteluista on kuitenkin pääteltävissä, että tämänkään suhteen ei olisi tarkoitettu muutosta, joten säännöksen sanamuodon muuttamisen perusteet jäävät epäselviksi. Kuntaliitto katsoo, että 79 §:n 1 momenttia tulee selvytyden vuoksi muuttaa seuraavalla tavalla:

20)

Luvan hakija tai toimenpiteen suorittaja on velvollinen suorittamaan tarkastus- ja valvontatehtävistä sekä muista viranomaistehtävistä kunnalle maksun, jonka perusteet määrätään kunnan hyväksymässä taksassa. Maksu voidaan määrätä perittäväksi jo ennalta. Jos toimenpide jää kokonaan tai osittain suorittamatta, maksu on hakemuksesta perusteettomilta osin palautettava. Jos tarkastus- tai valvontatehtävät johtuvat luvattomasta tai luvan vastaisesta rakentamisesta taikka siitä, että luvanhakija tai toimintaan velvollinen on laiminlyönyt hänelle kuuluvan tehtävän, voidaan periä suoritetuista toimista kunnalle aiheutuneet kulut.

102 § Viranomaisvalvonnan laajuus

On epäselvää, voiko viranomaisen rajata sattumanvaraisen tarkastuksen kohdentumista. Rakentamistyön ja työmaiden laajuus huomioiden on viranomaisen kannalta kohtuutonta, jos tarkastuksen suorittajan tulisi havaita kaikki mahdolliset puutteet ja virheet rakennustyömaalla. Lisäksi viranomaisen on voitava päättää, mihin kohteisiin tarkastukset kohdistetaan. Kuntaliitto pitää sääntelyä viranomaisen kannalta kohtuuttomana ja lisäksi ongelmallisena huomioiden vahingonkorvauslakiin valmistelussa oleva muutos julkisyhteisöjen vahingonkorvausvastuuseen liittyen. Tämän tyyppistä lainsäädäntöä ei olisi tullut esittää ilman perusteellista selvittämistä. Kuntaliitto ehdottaa, että rakentamislain 102 § 1 momenttia muutetaan esimerkiksi seuraavasti:

*Valvontatehtävän laajuutta harkittaessa on otettava huomioon 101 §:ssä tarkoitettu rakentamishankkeen vaativuus. Rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä on sattumanvaraisin tarkastusmenettelyin valvoa, että vastuulliset tahot täyttävät velvollisuutensa. **Viranomaisen päättää sattumanvaraisen tarkastusmenettelyn kohdentamisesta.** Viranomaisen on puututtava tältä osin havaitsemiinsa laiminlyönteihin.*

187 § Poikkeusluvan hyödyntäminen

Säännös on sisällöltään puutteellinen. Nykyisen MRL 174 §:n mukaan kunta määrittää ajan, jonka kuluessa poikkeamispäätöstä vastaavaa rakennuslupaa on haettava. Rakentamislain säännöksen sanamuoto tulisi muotoilla niin, että kunta voi määrätä lyhyemmästäkin poikkeamisluvan voimassaoloajasta. Kuntaliitto ehdottaa, että säännöstä muutetaan esimerkiksi seuraavasti:

187 § Poikkeamisluvan hyödyntäminen

*Hakijan on hyödynnettävä poikkeamislupa kahden vuoden ja alueellinen poikkeamislupa viiden vuoden kuluessa poikkeamisluvan lainvoimaiseksi tulosta. Kunta voi poikkeamisluvassa määrätä ehtoja poikkeamiselle **sekä edellä***

20)

mainittua lyhyemmästä voimassaoloajasta. Poikkeamislupaan sovelletaan, mitä 79 §:ssä säädetään lupa- ja valvontamaksusta.

178 § Muutoksenhaku muuhun viranomaisen päätökseen

Oikaisuvaatimusta koskevaa säännöstä tulee muuttaa. Oikaisuvaatimuksesta säädetyn tulee vastata MRL:n järjestelyä. MRL 187 §:n mukaan päätökseen tyytymättömällä on oikeus saada oikaisuvaatimuksella asia toimivallan siirtäneen viranomaisen käsiteltäväksi. Kuntaliiton näkemyksen mukaan oikaisuvaatimuksen käsittelijän tulee olla jatkossakin toimivallan siirtänyt toimielin. Kuntaliitto katsoo, että rakentamislain 178 §:ää tulee muuttaa seuraavasti:

Viranhaltijan päätökseen asiassa, joka kunnan rakennusvalvontaviranomaiselta tai muulta kunnan viranomaiselta on siirretty hänen ratkaistavakseen, ei saa hakea muutosta valittamalla. Päätökseen tyytymättömällä on oikeus saada asia asianomaisen viranomaisen käsiteltäväksi (oikaisuvaatimus). Oikeus vaatimuksen tekemiseen määräytyy samojen perusteiden mukaan kuin asianomaisen valitusoikeus. Jos rakennusvalvontatehtävä on sopimuksen nojalla annettu toisen kunnan viranhaltijan hoidettavaksi, tämän tekemää hallintopäätöstä koskevan oikaisuvaatimuksen käsittely määräytyy rakentamisen sijaintikunnan tai toimenpiteen suorittamispaikan mukaisesti.

Oikaisuvaatimukseen sovelletaan lisäksi, mitä hallintolaissa (434/2003) säädetään.

Huomioita ja kommentteja lain voimaantuloon ja toimeenpanoon liittyen

Rakentamislaisissa on mm. asetuksenantovaltuudet seuraavissa säännöksissä: Rakennuksen tietomallimuotoinen suunnitelma (RakL 60 §), Rakentamislupahakemus (RakL 61 §), Erytysuunnitelman toimittaminen (RakL 69 §), Rakennuksen viranomaiskatselmusten tietojen toimittaminen rakennetun ympäristön tietojärjestelmään (RakL 72 §), Rakentamisen lupiin liittyvien tietojen toimittaminen rakennetun ympäristön tietojärjestelmään (RakL 73 §). Edellä mainittuja asetuksia ei vielä ole. Ne tulevat määrittelemään kuntien käsittely- ja päätöksenteko-ohjelmistojen tietosisältövaatimuksia 1.1.2025 alkaen. Rakentamislain korjaussarjan tuomat lopulliset muutokset ovat tiedossa juuri ennen vuodenvaihdetta. Kunnilla olisi aikaa muutama viikko toteuttaa rakentamislain edellyttämät muutokset ohjelmistoihinsa, joten Kuntaliitto ei pidä esitettyä digitoteutusten aikataulua mahdollisena. Edellä mainittujen digivaatimusten toteutus valtakunnallisesti kaikissa tarvittavissa ohjelmistoissa vie useamman vuoden, joten rakentamislain voimaantuloa tulee siirtää kahdella vuodella, vuoteen 1.1.2027.

20)

On huomioitava, että kunnan tulee voida tuottaa rakennusvalvonnan palveluja asiakkailleen koko siirtymäkauden ajan. Kunnan tulee kyetä hoitamaan aloitettut hankkeet loppuun nykyisin digitaalisin prosessein ja samanaikaisesti aloittamaan uusia hankkeita uusin vaatimuksin ja määrittelyin. Siirtymä on toteutettava hallitusti. On myös huomioitava, että huomioiden koko kuntakentän kehitystarpeet, pelkästään ohjelmistokehitykseen (valtakunnallisesti kaksi sähköistä asiointipalvelua, viisi rekisteriohjelmistoa) tulee varata minimissään kaksi vuotta. Näin ollen, huomioiden myös uuden lain vaatimusten ja toimintamallien käyttöönoton koulutustarpeet rakentamislain voimaatulon siirtäminen kahdella vuodella on välttämätöntä.

Rakentamislaki, siihen esitetyt muutokset ja lukuisat uudet asetukset laajoine digivaatimuksineen ovat suuri muutos rakennusvalvontatyöhön. Toimeenpano tulee vaatimaan paljon työtä kunnissa, mikä tulee hidastamaan rakennusvalvonnan palveluita, koska resursseja on pakko sitoa myös tietojärjestelmien käyttöönottoon ja kehitykseen.

SUOMEN KUNTALIITTO

Miira Riipinen

Paula Mäenpää

Yhdyskunta ja ympäristö -yksikön johtaja

erityisasiantuntija