

## Lausunto rakentamislain muutosehdotuksista

Raaseporin kaupunki haluaa kiinnittää ympäristöministeriön huomiota seuraaviin näkökohtiin luonnoksessa hallituksen esitykseksi rakentamislain muuttamisesta (jäljempänä Luonnos).

### Uusi 68 a §

Luonnoksessa esitetään, että lakiin lisättäisiin uusi 68 a §, jossa säädettäisiin kolmen kuukauden määräajasta rakentamislupahakemuksen ratkaisemiselle sekä viivästyksen seuraamuksista. Ehdotettu säännös kuuluu seuraavasti:

#### 68 a §

#### ***Määräaika rakentamislupahakemuksen käsittelylle ja seuraamukset määräajan laiminlyömisestä***

*Rakennusvalvontaviranomaisen on ratkaistava rakentamislupahakemus kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun rakentamislupahakemus liitteineen on vastaanotettu rakennusvalvonnassa.*

*Lupahakemuksen käsittelyn viivästyisestä on kunnan palautettava rakennuslupamaksusta 20 prosenttia kultakin viivästyksen viikolta, ellei viivästys ole aiheutunut hakijasta. Palautusta on vaadittava viimeistään kuukauden kuluessa loppukatselmuksen toimittamisesta. Kunta voi taksassa päättää tätä suuremmasta seuraamuksesta.*

*Kunnan on korvattava rakentamisluvan hakijalle viivästyksestä aiheutunut vahinko noudattaen, mitä vahingonkorvauslaissa (412/1974) säädetään.*

*Tarkempia säännöksiä määräajan laskemisesta voidaan antaa ympäristöministeriön asetuksella.*

#### Määräajan laskeminen

Säännöksen sanamuoto sisältää epäselvyyksiä ja tulkinnallisuutta, varsinkin määräajan laskemisesta. Säännöstekstin mukaan määräajan laskeminen alkaa siitä, kun **lupahakemus liitteineen** on vastaanotettu rakennusvalvonnassa. Luonnoksen taustatiedoissa (s. 4) todetaan, että määräajan laskeminen alkaisi siitä, kun lupahakemus on **täydellinen** ja päättyisi siihen, kun lupapäätös on tehty. Luonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa kyseisen säännöksen kohdalla (s. 47–48) todetaan, että määräaika alkaisi kulua, kun kaikki **pakolliset liitteet** on toimitettu rakennusvalvontaan. Epäselvissä tilanteissa hakija toteaisi, milloin **tarvittavat liitteet** on toimitettu ja määräajan laskenta alkaa. (Lihavoinnit tässä.)

Tulkinnanvaraisuutta ja epäselvyyttä lisää se, että Luonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi myös lain 61 §:ää, jossa säädetään rakentamislupahakemuksesta. Alkuperäisen säännöksen mukaan rakentamislupahakemukseen on liitettävä rakennuskohteesta ja sen laajuudesta riippuen säännöksen 1 momentin 1-10 mukaiset liitteet. Muutosesityksen mukaan hakijan olisi aina toimitettava ainoastaan uudistetun säännöksen 1 momentin 1-3 kohtien mukaiset liitteet. Näiden lisäksi rakennusvalvonta voisi perustellusta syystä vaatia toimitettavaksi 2 momentin 1-7 kohtien mukaiset liitteet sekä 3 momentin mukaan vaatia täydentämään 1 ja 2 momentin mukaisia liitteitä tai toimittamaan muun asian ratkaisemisen kannalta olennaisen selvityksen.

Muutokset 61 §:n sisällössä lisäävät siis omalta osaltaan epäselvyyttä määräajan alkamisen ajankohdasta. Voidaanko muita kuin ehdotetun 61 §:n 1 momentin mukaisia liitteitä ylipäätään tulkita pakollisiksi liitteiksi – varsinkin kun 68 a §:n perustelujen mukaan hakija on se taho, joka määrittää, milloin tarvittavat liitteet on toimitettu? Tuleeko asia siis tulkita niin, että pakolliset liitteet on toimitettu ja määräajan kulumisen alkaa silloin, kun hakija on toimittanut 61 §:n 1 momentin mukaiset liitteet, jos ne ovat hänen näkemyksensä mukaan ainoat tarvittavat – vaikka hän olisi

jättänyt toimittamatta viranomaisen perustellusti vaatimat 2 momentin mukaiset lisäliitteet ja 3 momentin mukaiset täydennykset?

Epäselvyyttä määräajan laskemisessa lisää vielä se, että 3 momentin mukaisten täydennysten pyytäminen ei perustelujen mukaan katkaise määräajan kulumista, elleivät pyynnöt ole olennaisia lupahakemuksen käsittelyn jatkamisen kannalta. Perusteluissa ei oteta kantaa siihen, mikä taho ratkaisee olennaisuuden vaatimuksen. Viranomainen? Vai hakija, kuten yllä?

#### Vastuu määräajan ylittämisestä

Ehdotetun uuden säännöksen perustelujen mukaan kolmen kuukauden määräaika kattaisi kaikki hakemuksen valmistelun toimenpiteet, joissa rakennusvalvonta on prosessin omistaja. Määräaika kattaisi siis yllä mainittujen täydennyspyyntöjen lisäksi muun muassa kaikki lausunnot, sekä kunnan sisäiset että kunnan ulkopuolisilta viranomaisilta pyydyt. Mikäli määräaika ylittyy muusta kuin hakijasta riippuvasta syystä – siis ylitys johtuu esimerkiksi lausunnon viivästyisestä johtuvasta syystä – kunta on korvausvelvollinen.

Rakentamislain 66 ja 67 §:ssä säädetään kunnan velvollisuudesta pyytää lausuntoa rakentamislupahakemuksesta lainkohtien edellyttämässä tilanteissa muun muassa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta, museoviranomaiselta, muulta valtion viranomaiselta, maakunnan liitolta ja naapurikunnalta. Säännösten mukaan lausunto on annettava kuukauden kuluessa lausuntopyynnön saapumisesta. Viivästyisestä ei ole kuitenkaan säädetty lausunnonantajille mitään seuraamusta tai sanktiota vaan mahdolliset seuraamukset koituvat kunnalle. Tämä on täysin kohtuutonta.

Perustelujen mukaan rakennusvalvonnalla on velvollisuus kiirehtiä lausuntoja erityisesti, jos ne ovat pakollisia rakentamisluvan käsittelylle. Toki rakennusvalvonta voi kiirehtiä lausuntoja, mutta koska sillä – tai kunnalla ylipäätään - ei ole toimivaltaa määrätä kunnan ulkopuolisten viranomaisten toiminnasta, ei kiirehtiminen vailla seuraamusuhkaa ole erityisen tehokas keino määräajan saavuttamiseksi.

#### Rakentamislupamaksun palautuksen vaatiminen

Ehdotuksen mukaan lupamaksun palautusta luvan viivästyttyä on vaadittava viimeistään kuukauden kuluessa loppukatselmuksen toimittamisesta.

Rakennustyö on 1.1.2025 voimaan tulevan lain mukaan aloitettava kolmessa vuodessa tai saatettava loppuun viiden vuoden kuluessa luvan lainvoimaiseksi tulosta, muutoin lupa on rauennut. Rakentamisluvan voimassaoloa voi kuitenkin pidentää työn aloittamista varten enintään kahdella vuodella ja työn loppuunsaattamista varten enintään kolmella vuodella kerrallaan. Loppukatselmuksen toimittamista on haettava luvan voimassaoloaikana.

Rakennusvalvonnan kokemuksen mukaan ei ole lainkaan epätavallista, että luvan voimassaololle haetaan jatkoa, jopa useamman kerran. Loppukatselmuksen saatetaan siis suorittaa jopa yli 10 vuotta luvan myöntämisen jälkeen.

Pitkää hakuaikaa palautuksen vaatimiselle perustellaan sillä, että näin mahdollinen kiista viivästyksen syistä ei rasittaisi rakennusaikaista toimintaa eikä yhteistyötä hakijan ja rakennusvalvonnan välillä.

Perusteluja on vaikea ymmärtää. Jos hakemuksen käsittely on viivästynyt, on viivästyksestä ja sen syistä varmasti jo luvan myöntämisen yhteydessä käyty keskusteluja hakijan ja rakennusvalvonnan välillä. Rakennusvalvonnassa työskentelevät viranhaltijat toimivat virkavastuulla ja heidän tulee noudattaa muun lainsäädännön ohella hallintolain määräyksiä hyvän hallinnon perusteista, muun muassa lain 6 §:ssä säädettyjä hallinnon oikeusperiaatteita.

## Ehdotetun sääntelyn vaikutukset

Epäselvyydet määräajan laskemisessa aiheuttavat tulkintaongelmia. Kestää useita vuosia ennen kuin tulkinnan avuksi on saatu oikeuskäytäntöä. Tulkintaongelmat aiheuttavat riittäisiä korvausvaatimuksia, jotka vievät paljon ajallisia ja taloudellisia resursseja sekä rakennusvalvonnalta että hakijoilta, mutta myös oikeuslaitokselta.

Epäselvyydet sääntelyssä ja perusteluissa sekä rakennusvalvonnalle säilytetty vastuu myös muiden toimijoiden aiheuttamista viivästyksistä johtavat siihen, että rakennusvalvontaviranomainen joutuu varmuuden vuoksi tekemään kielteisen päätöksen niissä tapauksissa, kun hakija tai lausunnonantaja ei ole toimittanut sille myöntävän päätöksen tekemiseksi tarvittavia tietoja ajoissa.

Korvausvelvollisuutta ei kunnalla tosin säännöksen mukaan olisi, jos viivästys on aiheutunut hakijasta. Näyttötaakka on rakennusvalvonnalla. Mutta taaskin perusteluissa todetaan, että hakijasta riippuvan syyn tulee olla niin olennainen, että rakennusvalvonta ei **miltään osin** ole voinut jatkaa lupahakemuksen käsittelyä. (Lihavointi tässä.) Vaikka rakennusvalvonta voisi jatkaa hakemuksen käsittelyä joltain osin, ei se kuitenkaan voi ratkaista lupa-asiaa määräajassa, jos hakija ei ole toimittanut asian ratkaisemiseksi välttämättömiä täydennyksiä hakemukseen tai sen liitteisiin. Ainoa tapa välttää korvausvastuu on siis tehdä kielteinen päätös.

Mahdollisuus hakea rakennusvalvontamaksun palautusta jopa yli 10 vuotta luvan myöntämisen jälkeen hankaloittaa ja pitkittää mahdollista korvausprosessia, jossa joudutaan tuolloin käymään läpi ja selvittämään hyvinkin vanhoja tapahtumia.

Ehdotetut muutokset eivät siis näyttäisi johtavan tavoiteltuihin hallinnollisen taakan kevenemiseen ja byrokratian vähenemiseen saatikka asioiden sujuvoittamiseen. Lisäksi ehdotetut muutokset lisäävät huomattavasti resurssien tarvetta usealla taholla. Hakijat joutuvat uusimaan hakemuksensa saatuaan korvausten pelossa tehtyjä kielteisiä päätöksiä. Lausunтовiranomaisilla on oltava valmius lausunnon antamiseen kuukauden sisällä myös silloin, kun suuri osa henkilöstöstä on kesälomalla; tosin – kuten edellä on todettu – vastuun mahdollisesta viivästyksestä kantaa kunta.

Suurin lisäresurssien tarve ehdotetuista muutoksista koituu kuitenkin kuntasektorille. Jo 1.1.2025 voimaan astuvan rakentamislain muutokset vaikuttavat huomattavasti kuntien rakennusvalvontojen resursseihin. Lupaa vaativien rakennushankkeiden määrä vähenee, mikä lisää osaltaan ohjauksen ja neuvonnan tarvetta. Ohjauksen ja neuvonnan tulee hallintolain mukaan olla maksutonta, joten rakennusvalvonnin tulot vähenevät, vaikka työ ei vähene vaan jopa lisääntyy. Jälkivalvonnan tarve tulee myös kasvamaan huomattavasti, sillä kaikki kiinteistönomistajat tuskin sisäistävät ainakaan alkuvuosina lain voimaan tultua sitä tosiasiaa, että rakentamista koskevat määräykset koskevat myös rakennushankkeita, joille ei vaadita lupaa. Rakennusvalvonnoissa tiedetään kokemuksesta, että jälkivalvonta-asiat vaativat usein yhtä rakennushanketta kohti paljon enemmän aikaa ja resursseja kuin lupa-asiat. Lisäksi ne ovat yleensä kaikille osapuolille raskaampia hoitaa kuin lupa-asiat, sillä myös kiinteistönomistajalle on ikävämpää saada ohjausta jo rakennetun kohteen muuttamiselle tai purkamiselle kuin suunnitteilla olevan kohteen rakentamiselle. Jos lakiin tehdään Luonnoksessa ehdotetut muutokset, on odotettavissa myös maksunpalautuksia ja korvauksia koskevia riita-asioita, joiden vaatima lisäresurssien tarve tulee olemaan tuntuva.

## Tarvitaanko uusi 68 a §?

Hallintolain 23 §:n mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä ja viranomaisen on esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin.

Vahingonkorvauslain 2 luvun 1 §:n mukaan tahallisesti tai tuottamuksesta toiselle vahingon aiheuttava on velvollinen korvaamaan vahingon.

Lainsäädännössä on siis jo nyt olemassa säännökset, jotka velvoittavat viranomaista – myös rakennusvalvontaa – käsittelemään vireille tulleet asiat ilman aiheetonta viivytystä ja korvaamaan aiheuttamansa vahingon.

Rakennusvalvonnan kokemuksen mukaan luvan myöntäminen kolmen kuukauden sisällä toteutuu jo nykyisellään niissä tapauksissa, joissa hakemukseen ei tarvitse pyytää täydennystä. Pidemmät käsittelyajat johtuvat lähes poikkeuksetta siitä, että tarvittavat täydennykset hakemukseen viipyvät.

### Johtopäätökset

Ensisijaisesti katsomme, että erillinen sääntely lupakäsittelyn määräajasta ja viivästyskorvauksesta on tarpeeton. Mikäli säännös kuitenkin päätetään ottaa rakentamislakiin, tulee sekä säännöksen sanamuotoa että perusteluja tarkentaa.

Säännöksen 1 momenttia tulee selkeyttää siten, että määräaika alkaa kulua siitä, kun hakija on toimittanut rakennusvalvonnalle kaikki 61 §:n 1-3 momentin mukaiset asiakirjat.

Kunnan korvausvelvollisuutta tulee selkeyttää siten, että kunta ei ole velvollinen palauttamaan rakennuslupamaksua eikä korvaamaan mahdollista viivästyksestä aiheutunutta vahinkoa, mikäli viivästys on aiheutunut hakijasta, lausunnonantajasta tai muusta ulkopuolisesta tahosta.

Määräaika rakentamislupamaksun palautuksen hakemiselle tulee muuttaa siten, että palautusta on haettava viimeistään kuukauden kuluessa lupapäätöksen tiedoksisaannista.

### Muutos 17 §:ään

Luonnoksessa esitetään, että 17 §:ään, jossa säädetään rakennusjärjestyksestä, lisättäisiin uusi 5 momentti, joka kuuluu seuraavasti:

*Rakennusjärjestyksen määräyksellä ei voida muuttaa, mitä 42 §:n 1 momentissa on säädetty uuden rakennuskohteen luvanvaraisuudesta.*

Lisäys säännökseen ei sinällään ole ongelmallinen vaan se selkeyttää 42 §:n tulkintaa. Ongelmallista sen sijaan se, että perustelujen (s. 36) mukaan rakennusjärjestyksessä ei voida esimerkiksi rajoittaa talousrakennusten lukumäärää vaan sitä koskevat rajoitukset olisi tarkoituksenmukaista tehdä kaavalla.

Säännösten 17 § tai 42 § sanamuodosta ei käy millään tavalla esille, että rakennusjärjestyksessä ei voisi määrätä talousrakennusten määrästä. Luvanvaraisuus on asia sinänsä, siitä on selkeät määräykset 42 §:ssä ja nyt lisäselkeytyksenä kyseisen säännöksen tulkinnasta ehdotettu uusi momentti. Rakennusjärjestykseen otettavat määräykset ilmenevät puolestaan 17 §:stä. Perusteluihin otettu ”määräys”, että talousrakennusten määrää ei saa rajoittaa rakennusjärjestyksessä, vaikuttaa olevan nk. perusteluilla säätämistä, minkä ei ole katsottu olevan asianmukaista.

Maassamme on edelleen kuntia, joissa on kaavoittamattomia haja-asutusalueita. Kyse on muun muassa resursseista. Mikäli talousrakennusten määrästä voisi määrätä ainoastaan kaavoittamalla, ei rakennusjärjestyksessä, johtaisi se kestävämpään tilanteeseen monessa kunnassa. Määräyksen puuttuminen rakennusjärjestyksessä aiheuttaisi ikäviä yllätyksiä myös kiinteistönomistajille. Monet heistä eivät välttämättä ymmärtäisi, että vaikka alle 30 m<sup>2</sup>:n talousrakennuksen rakentaminen ei edellytä rakentamislupaa, lasketaan se kuitenkin käytettyyn kerrosalaan ja vaikuttaa siten rakennuspaikan jäljellä olevaan rakennusoikeuteen.