

Lausunto

4.3.2024

VN/34558/2023
VN/34558/2023-OM-59

Ympäristöministeriö

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi rakentamislain ja siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Ympäristöministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi rakentamislain ja siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Esitysluonnoksessa ehdotetaan tehtäväksi muutoksia rakentamislakiin (751/2023), alueidenkäyttölakiin (132/1999), ympäristönsuojelulakiin (527/2014) ja lakiin viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain 7 §:n muuttamisesta (768/2023). Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan.

Laki rakentamislain muuttamisesta**17 §**

Rakentamislain 17 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 5 momentti, jonka mukaan ”Rakennusjärjestyksen määräyksellä ei voida muuttaa, mitä 42 §:n 1 momentissa on säädetty uuden rakennuskohteen luvanvaraisuudesta.” Koska kunnallisella rakennusjärjestyksellä ei ole mahdollista poiketa mainitun lainkohdan nojalla määräytyvästä luvan tarpeesta, on ehdotettu 5 momentti tarpeeton ja tulee poistaa.

38 §

Ehdotetussa rakentamislain 38 §:ssä säädetään rakentamishankkeeseen ryhtyvän velvollisuudesta arvioida rakennuksen hiilijalanjälki ja hiilikädenjälki ja suunnitella ja rakentaa rakennus vähähiiliseksi (1-2 mom.) ja rakennuksen hiilijalanjäljen raja-arvojen määräytymisestä (3-5 mom.). Sääntelyn ymmärrettävyyden kannalta olisi selkeämpää erottaa nämä omiksi pykälikseen.

43 a §

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 43 a §, jossa säädettäisiin puhtaan siirtymän teollisuushankkeen alueidenkäyttöisten edellytysten tarkastelusta. Ehdotetun 1 momentin mukaan tarkastelu voitaisiin tehdä sijoittamisluvalla ilman asemakaavaa tai yleiskaavaa, jossa on määrätty sen käyttämisestä rakentamisluvan myöntämisen perusteena. Saman pykälän 5 momentin mukaan sijoittamisluvan edellytyksistä säädetään rakentamislain 44, 45 ja 46 §:ssä. Rakentamislain 44 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan sijoittamisen edellytyksenä asemakaava-alueella on, että rakentamishanke on voimassa olevan asemakaavan mukainen. Ehdotetun 43 a §:n muotoilun perusteella jää epäselväksi, tarkoittaanko muotoilulla alueita, joilla ei ole asema- tai yleiskaavaa, vaiko myös sellaista asema- tai yleiskaava-aluetta, jonka aluevaraus ja kaavamääräys ei sanotun teollisuushankkeen sijoittumista mahdollistaisi.

Ehdotettu 5 momentti sisältää naapureita, alueen maanomistajia ja erityisen oikeuden haltijoita sekä laajemminkin alueen asukkaiden oikeuksia turvaavan monipuolisen normiston, jonka käytännön soveltaminen voi osoittautua hyvinkin haasteelliseksi ja edellyttää hyvinkin seikkaperäistä selvitystä

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

hankkeen vaikutuksista. Jatkovalmistelussa tulee varmistaa niiden tahojen kuuleminen sijoittamislupahakemuksesta, joiden oikeuksia sanotulla 5 momentilla turvataan.

56 §

Purkamisluvan edellytyksiä koskevaa 56 §:n sääntelyä ehdotetaan täsmennettäväksi. Ehdotetussa säännöksessä huomio kiinnittyy purkumateriaalin uudelleenkäytön tai kierrätyksen vaatimukseen luvan myöntämisen edellytyksinä. Oikeusministeriö pitää materiaalin uudelleen käytön ja kierrätyksen sääntelemistä kannatettavana, mutta jatkovalmistelussa tulisi harkita sanotun vaatimuksen asettamista yleiseksi vaatimukseksi.

Pykälään lisättäisiin erillinen sääntely liittyen asemakaavalla suojellun rakennuksen purkamisluvan myöntämiseen, jolloin toimivaltainen taho olisi kunnanvaltuusto. Säännöskohtaisissa perusteluissa ei erikseen todeta, miksi päätösvalta asiassa osoitettaisiin kunnanvaltuustolle. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että rakentamislain sääntelyssä käytetään valtaosin kuntaa tai kunnan rakennusvalvontaviranomaisesta toimivaltaisena tahona, poikkeuksena 19 §:n 1 momentti, jonka mukaan rakennusjärjestyksen hyväksyy kunnanvaltuusto. Sääntelyn perusteluja olisi syytä tarkentaa siltä osin, minkä vuoksi toimivaltainen taho olisi tarkoitukseenmukaista osoittaa kunnanvaltuustolle, eikä kunnalle tai kunnan rakennusvalvontaviranomaiselle.

68 a §

Pykälän 2 momentin mukaan lupahakemuksen käsittelyn viivästyminen olisi kunnan palautettava rakennuslupamaksusta 20 prosenttia kultakin viivästysten viikolta, ellei viivästys olisi aiheutunut hakijasta. Palautusta olisi vaadittava viimeistään kuukauden kuluessa loppukatselmuksen toimittamisesta. Kunta voisi taksassa päättää tätä suuremmasta seuraamuksesta. Oikeusministeriö toteaa, että rakennuslupamaksun palauttaminen ainoastaan rakentamisluvan hakijan erillisestä vaatimuksesta vaikuttaa erikoiselta. Perustellumpaa on, että viranomaisen selvittäisi asian ja sen laiminlyöntitilanteessa oma-aloitteisesti huolehtisi, että rakennuslupamaksua palautetaan. Myös hallintomenettelyn kannalta vaikuttaisi sujuvammalta, että viranomaisen oma-aloitteisesti huolehtisi maksun palautuksesta.

Ehdotetun 68 a §:n 3 momentin mukaan ”kunnan on korvattava rakentamisluvan hakijalle viivästyksestä aiheutunut vahinko noudattaen, mitä vahingonkorvauslaissa (412/1974) säädetään.” Tarkoituksena on ilmeisesti ollut sisällyttää lakiin informatiivinen viittaus julkisyhteisön korvausvastuusta vahingosta, joka on aiheutettu julkista valtaa käytettäessä. Informatiivisia viittauksia yleislainsäädäntöön tulisi lähtökohtaisesti välttää, mutta niitä voidaan tarvittaessa sisällyttää lakiin. Ehdotettu säännös on kuitenkin kirjoitettu tavalla, jota voidaan pitää myös materiaalisena viittauksena. Tämä herättää kysymyksen ehdotetun säännöksen suhteesta vahingonkorvauslain säännöksiin esimerkiksi vastuun kannavoinnin osalta. Säännösehdotus tulee poistaa jatkovalmistelussa tai kirjoittaa se muotoon, josta selkeästi ilmenee sen informatiivinen luonne.

95 §

Esitysluonnoksen tavoitteita koskevassa jaksossa todetaan, että päävastuullisen toteuttajan vastuuta täsmennetään (HE-luonnoksen s. 12). Esityksestä ei ilmene, missä suhteessa nykyinen sääntely on epäselvää ja mitä ongelmia ehdotetuilla muutoksilla pyritään ratkaisemaan. Oikeusministeriön huomioiden ovatkin sen johdosta alustavia ja niitä on mahdollisesti esityksen jatkovalmistelun kuluessa tarpeen tarkentaa.

Teknisesti oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnos sisältää kaksi toisistaan eroavaa versiota pykälän 3 momentista. Varsinaisen lakiluonnoksen mukaan (s. 64) päävastuullisen toteuttajan on koordinoitava sopimuksessa sovitulla tavalla rakentamislupaa edellyttävän rakennuskohteen toteuttaminen suunnitelmien, rakennuskohteen toteuttamista koskevien säännösten, rakentamisluvan ja hyvän rakennustavan mukaisesti. Päävastuullisen toteuttajan on vastattava toteutuksen kokonaisuudesta ja laadusta oman suorituksensa, käyttämiensä aliorakointijoiden ja yhteistyökumppanien osalta. Sitä vastoin rinnakkaisteksteihin sisältyvän lakiluonnoksen mukaan (s. 77 ja 78) päävastuullinen toteuttaja ei vastaa alihankkijan suorituksesta.

On epäselvää, miten ehdotetun sääntelyn on ajateltu toimivan. Jos hankkeessa on päävastuullinen toteuttaja, nykyisääntelyn mukaan hänen velvollisuutensa rakennusvalvontaviranomaiseen määräytyvät lain nojalla, kun taas ehdotuksen mukaan hänellä olisi velvoite koordinoida sopimuksessa sovitulla tavalla rakennuskohteen toteuttaminen vaatimusten mukaisesti. Herää kysymys, ovatko rakennusvalvontaviranomaisen tiedossa rakennushankkeen osapuolten väliset sopimukset ja onko säännös linjassa ehdotetun 4 momentin kanssa, jonka mukaan rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä on valvoa yleisen edun kannalta, että päävastuullinen toteuttaja varmistaa olennaisten teknisten vaatimus-

ten täyttymisen rakennushankkeessa. Lisäksi herää kysymys siitä, kykeneekö rakennusvalvontaviranomainen suorittamaan pykälän mukaisia tehtäviään tilanteessa, jossa hanketta ei toteuteta esim. rakentamismääräyksen mukaisesti alihankkijan suorituksen johdosta, sillä alihankkijat eivät oikeusministeriön käsityksen mukaan ole välttämättä rakennusvalvontaviranomaisen tiedossa.

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi ehdotetun 4 momentin osalta huomiota siihen, että rakennusvalvontaviranomaisen tehtävistä säädetään laissa toisaalla, lain 100 §:ssä. Oikeusministeriö esittää harkittavaksi, että ehdotettu 4 momentin sääntely sijoitettaisiin mainittuun pykälään.

Oikeusministeriö kiinnittää lopuksi huomiota pykälää koskevien säännöskohtaisten perustelujen suhteen siihen, että niissä tulisi rajoittua selvittämään vain niitä pykälän säännöksiä, joita muutetaan. Muilta osin tulisi viitata HE 139/2022 vp säännöskohtaisiin perusteluihin.

Valitusoikeussääntely

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotus (laki rakentamislain muuttamisesta) sisältää useita ehdotuksia valitusoikeussääntelyn muuttamiseksi. Lain 179 §:ssä muutettaisiin sääntelyä valitusoikeudesta rakentamisluvasta. Sellaisella rekisteröidyllä yhteisöllä, jonka toimialaan kuuluu kulttuuriperinnön vaaliminen tai rakennetun ympäristön laatuun vaikuttaminen, ei ehdotetun mukaan vastaisuudessa olisi valitusoikeutta rakentamisluvasta. Museoviranomaisen valitusoikeus rajattaisiin koskemaan valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittävää suojeltua rakennuskohdetta, kun valitusoikeus rakentamislaisissa nyt koskee kaavan tai lain nojalla suojeltua rakennuskohdetta. Myös ELY-keskuksen valitusoikeutta rajattaisiin koskemaan valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittävän rakennuksen purkamista. Pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 52), kuten muuallakaan esitysluonnoksessa ehdotettuja muutoksia ei käsitellä yksityiskohtaisesti ja perusteluita olisikin aiheellista tarkentaa.

Lain 181 §:ssä museoviranomaisen valitusoikeutta toteuttamisluvasta niin ikään rajattaisiin koskemaan valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittävää suojeltua rakennuskohdetta. Lain 182 §:ssä ELY-keskuksen ja museoviranomaisen valitusoikeutta em. tapaan rajattaisiin koskemaan purkamisluvan osalta sellaista rakennusta, joka on valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittävä. Lisäksi 182 §:stä poistettaisiin valitusoikeus sellaiselta rekisteröidyltä yhteisöltä, jonka toimialaan kuuluu kulttuuriperinnön vaaliminen tai rakennetun ympäristön laatuun vaikuttaminen. Mainittujen pykälien osalta ehdotettua sääntelyä ei esitysluonnoksessa perustella ja esityksen perusteluissa tulisikin tuoda esiin syyt sille, miksi sääntelyä olisi tarve muuttaa luonnostellulla tavalla.

Lain 183 §:ään lisättäisiin uusi 2 momentti, jonka mukaan, jos maisematyöluvalla toteutettaisiin lainvoimaista asema- tai yleiskaavaa, valitusoikeus maisematyöluvasta olisi: 1) viereisen tai vastapäätä olevan kiinteistön tai muun alueen omistajalla ja haltijalla; 2) sillä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Lain 183 §:n 1 momentin mukaan valitusoikeus maisematyöluvasta on: 1) sillä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa; 2) kunnan jäsenellä; 3) kunnalla; 4) naapurikunnalla, jonka alueidenkäytön suunnitteluun päätös vaikuttaa; 5) muulla viranomaisella toimialaansa kuuluvissa asioissa.

Säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 52) todetaan, että uuden 2 momentin sääntely koskisi tilannetta, jossa maisemaluvalle toteutetaan lainvoimaista asema- tai yleiskaavaa. Näissä tilanteissa valitusoikeus rajattaisiin viereisen tai vastapäätä olevan kiinteistön tai muun alueen omistajaan ja haltijaan sekä siihen, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa.

Rakentamislain 53 §:ssä säädetään maisematyöluvasta. Pykälän 1 momentin mukaan maisemaa muuttavaa maanrakennustyötä, puiden kaatamista tai muuta näihin verrattavaa toimenpidettä ei saa suorittaa ilman kunnan myöntämää lupaa (toimenpiderajoitus): 1) asemakaava-alueella; 2) ranta-asemakaava-alueella, jos ranta-asemakaavassa niin määrätään; 3) yleiskaava-alueella, jos yleiskaavassa niin määrätään, lukuun ottamatta puiden kaatamista yleiskaavassa maa- ja metsätalousvaltakunnalliseksi alueeksi osoitetulla alueella; 4) alueella, jolla on voimassa alueidenkäyttölain 53 §:ssä tarkoitettu rakennuskielto asemakaavan laatimiseksi tai jolle yleiskaavan laatimista tai muuttamista varten on niin määrätty.

Esitysluonnoksessa ei ole tarkemmin kuvattu kaavailun uuden 183 §:n 2 momentin vaikutusta 183 §:n 1 momenttiin. Uusi 2 momentti vaikuttaisi sanamuotonsa perusteella rajaavan 1 momentissa valitusoikeuden piiriin luettujen tahojen valitusoikeutta merkittävästi. Esimerkiksi kunnan jäsenellä ei vastaisuudessa olisi valitusoikeutta sellaisen maisematyöluvalla osalta, joka toteuttaa lainvoimaista asema- tai yleiskaavaa.

Oikeusministeriön mielestä esityksessä tulisi osana valitusoikeussääntelyn muuttamista tarpeellisesti määrin selostaa myös sitä, miten rakentamislaisissa yleisesti säädetään muutoksenhakuoikeudesta em. hallintopäätöksiin, ja esimerkiksi miten oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) sääntely suoraan takaa muutoksenhakuoikeuden (HOL 7 §:n mukaan hallintopäätökseen

saa hakea muutosta valittamalla se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa ja se, jonka valitusoikeudesta laissa erikseen säädetään).

Esityksessä olisi perusteltua arvioida myös sitä, olisiko ehdotetulla sääntelyllä vaikutusta HOL 7 §:ssä säädetyn viranomaisen valitusoikeuden suhteen (viranomaisen saa hakea muutosta valittamalla myös, jos valittaminen on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi), koska epäselväksi jää esimerkiksi museoviranomaisen kohdalla, miten museoviranomaiselle säädetyn valvontatehtävän hoitamismahdollisuuksiin suhtautuu se, että sillä olisi aiempaa kapeammat mahdollisuudet valittaa suojeltuihin rakennuksiin kohdistuvista päätöksistä.

Esitysluonnoksen suhdetta perustuslakiin ja säättämisjärjestystä koskevassa jaksossa (s. 55-) on kuvattu mm. yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Ehdotettuja valitusoikeuksien muutoksia – niiden kaventaessa vaikutusmahdollisuuksia – tulisi ko. jaksossa yksityiskohtaisemmin peilata suhteessa perustuslain tavoitteisiin. Myös oikeusturvaa koskeva osio jää valitusoikeuksien kaventamista koskevilta osin yleiseksi toteamukseksi, eikä siinä todeta kunnan jäsenen valitusoikeuden poistamista.

Osastopäällikkö, ylijhtaja

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Veli-Pekka Hautamäki

Jakelu

YM Ympäristöministeriö

Tiedoksi

Valtiosihteeri Teija Makkonen
Kansliapäällikkö Pekka Timonen
Lainsäädäntöjohtaja Susanna Siitonen
Ministerin erityisavustaja Maaria Wallin

VN/34558/2023-OM-59

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: