

Asia: VN/34558/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi rakentamislain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

1. Kommentteja rakentamislain muutoksista

Ympäristöministeriö on pyytänyt lausuntoani luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi rakentamislain ja siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Esityksessä ehdotetaan ilmastaselvitystä koskevien säännösten muuttamista, rakennusjärjestyksen suhteen rakentamislupa selventämistä, uuden puhtaan siirtymän teollisuutta koskevan sijoittamisluvan lisäämistä sekä mahdollisuutta myöntää rakentamislupa ennen tonttijaon laatimista ja tontin lohkomista. Lisäksi esityksellä selvennettäisiin purkamisluvan edellytyksiä. Rakentamislupahakemusten käsittelylle ehdotetaan säädettäväksi määräaika sekä

seuraamukset määräajan laiminlyömisestä. Valitusoikeuksiin esitetään joitakin rajoituksia. Rakentamislakiin tehtäisiin myös muita lakitekniisiä korjauksia.

Totean lausuntonani seuraavaa:

Yleisiä huomioita

Lakien säätämiseen liittyy merkittävästi yhteiskunnallista ja yhteiskuntapoliittista harkintavaltaa, jonka käyttö kuuluu demokraattisesti valitulle ja vastuunalaiselle lainsäätäjälle, ja jossa lainvalmistelu sekä siihen sisältyvät politiikkavalinnat kuuluvat eduskunnan enemmistön luottamusta nauttivalle hallitukselle. Monet esityksistä ovat selkeästi yhteiskunnallisen harkinnan piirissä. Merkittävässä uudistuksessa on oikeusvarmuuden sekä velvoitteiden kohtuullisen kannalta tärkeää myöskin, että uusissa laeissa havaitut korjaustarpeet korjataan lakiesityksillä mahdollisimman ripeästi. Tuottavuuden kehityksen ja kansantalouden kasvun kannalta on myös erittäin perusteltua, että investointihankkeet voidaan toteuttaa ripeästi ja esimerkiksi lupakäsittelyt eivät tarpeettomalla tavalla aiheuta viivästyksiä. Nämä seikat puoltavat ehdotettavia uudistuksia.

Rakentamislain säätäminen on laaja-alainen uudistus, joka toteutettiin viime vaalikauden lopulla esityksen laajuuteen nähden esityksen viimeistelyn ja eduskuntakäsittelyn osalta suhteellisen nopeassa aikataulussa lisäbudjettilakina. Rakentamisen kaltaisessa pitkäjänteistä suunnittelua edellyttävässä toiminnassa korostuvat lainsäädännön laadun ja selkeyden vaatimukset sekä se, että lainsäädäntö olisi mahdollisimman ennakoitavaa ja pysyvää. Rakentamislain sääntelyssä on tärkeää kiinnittää tähän huomiota.

Oikeuskansleri kiinnitti lausunnossaan rakentamislakiin johtaneen hallituksen esityksen luonnoksesta huomiota muutamiin seikkoihin, jotka ovat edelleen ajankohtaisia (OKV/2639/21/2021). Lausunnossa tuotiin esille rakentamislain säännösten merkittävä avoimuus, mikä voi aiheuttaa ongelmia ennakoitavuuden ja oikeusvarmuuden kannalta.

Rakennusten ilmastaselvitysten osalta huomiota kiinnitettiin selvitysten kustannuksiin ja kustannustaakan oikeudenmukaiseen jakautumiseen sekä eri selvitysten käytännön toteutettavuuteen. Eri vaatimusten ja niiden aiheuttamien kustannusten oikeasuhtaisuuteen ja kohtuullisuuteen olisi rakentamislain sääntelyssä perusteltua kiinnittää systemaattisesti huomiota. Tämä koskee myös digitalisaatiota ja tietomalleja koskevia vaatimuksia.

Lausunnossa todettiin mm. seuraavaa (s. 8): ”Laillisuusvalvonnassa tehtyjen havaintojen mukaan rakennusvalvonnan voimavaroja voi kuluu varsin runsaastikin neuvontaan ja ohjaukseen sekä esityksen perusteluissakin mainittujen naapurien välisten riitaisuuksien selvittämiseen. Oikeuskanslerin käsiteltäviksi tulevissa kanteluissa on varsin usein kyse siitä, että rakennusvalvontaa vaaditaan puuttumaan luvanvastaiseen rakentamiseen tai suunnitelmia vastaamattomiin toimenpiteisiin. Tähän nähden olisi esityksen jatkovalmistelussa perusteltua arvioida lupakynnyksen nostamisen vaikutuksia mahdollisesti lisääntyvään

jälkivalvontatarpeeseen, joka on rakennusvalvonnalle usein työlästä ja aikaa vievää. Lupakynnyksen nouseminen voi myös johtaa tarpeisiin lisätä viranomaisten neuvontaa ja ohjausta, jotta voitaisiin välttyä lisääntyviltä hallintopakotoimenpiteiltä. Lupakynnyksen osalta onkin syytä vielä arvioida esitystä lupakynnyksen ennakoitavuuden ja hyvän hallintoon kuuluvan sujuvan käsittelyprosessin sekä tarpeettomien riitojen välttämisen näkökulmista. Sinänsä luvan

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

Nämä asiat ovat edelleen ajankohtaisia. Uuden rakentamislain osalta olisikin arvioitava vielä kokonaisuutena, kuinka hyvin uudistukset selkeyttävät rakennusvalvontaviranomaisten roolia ja miten ne vaikuttavat viranomaisten työmääriin sekä toisaalta eri osapuolten oikeudelliseen asemaan ja hyvän hallinnon toteutumiseen. Rakennuslupa-asioiden ruuhkautuminen näyttää laillisuusvalvontakäytännön perusteella olevan ongelma (ks. esim.

OKV/1669/10/2022, OKV/2192/10/2021).

Rakentamislupahakemuksen käsittelylle asetettava määräaika ja laiminlyönnin seuraukset

Rakentamislakiin ehdotettavassa uudessa 68 a §:ssä esitetään 3 kk määräaika rakentamislupahakemuksen käsittelemiselle ja määräajan laiminlyönnin seurauksia. Lupakäsittelyiden jouduttamiselle on hyväksyttäviä ja painavia perusteita. Nämä pitäisi pääsääntöisesti toteuttaa keinoilla, jotka eivät rajaudu vain yhden lain alaan. Tällöin ensisijaisempi kuin vahingonkorvausvelvollisuus viivästyksistä olisi esimerkiksi ilmoituksenvaraisuuden alan laajentaminen, jolloin viranomaisen päätöksenteolle asetetun määräajan ylittyminen tarkoittaisi sitä, että toiminta katsottaisiin sallituksi ilmoituksen mukaisena. Se, että hakemuksen käsittelemättä jättäminen määräajassa voi johtaa kunnan vahingonkorvausvelvollisuuteen, olisi epätyypillinen sääntelyratkaisu

oikeusjärjestyksessämme. Esimerkiksi oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetussa laissa (362/2009) on säännelty kiinteämääräiset hyvitysmäärät oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä. Ehdotetussa 68 a §:ssä säädettäisiin seuraamuksina käsittelyn viivästymisestä sekä käsittelymaksun alentamisesta että tämän lisäksi vahingonkorvausvelvollisuudesta viivästystapauksissa. Kun kenelläkään ei ole subjektiivista oikeutta rakentaa, saattaisi viivästymisestä aiheutuneen vahingon arvioiminen osoittautua käytännössä ongelmalliseksi. Myös siihen tulisi kiinnittää esityksessä asianmukaista huomiota,

että mahdolliset vahingonkorvauskanteet käsitellään yleisissä tuomioistuimissa.

Ehdotetun 68 a §:n perustelujen mukaan (s. 48) täydennyspyynnöt eivät pysäytä määräajan kulumista, elleivät pyynnöt ole olennaisia lupahakemuksen käsittelyn jatkamisen kannalta. Säännöksessä ei kuitenkaan sanota mitään täydennyspyyntöjen vaikutuksesta käsittelyajan laskemiseen, joten tämä on täysin perustelulausuman varassa. Lisäksi lähtökohtaisesti kai voidaan ajatella, että viranomainen pyytää vain hakemuksen käsittelyn kannalta olennaisia

täydennyksiä. Kun rakentamislupahakemuksen käsittelemiselle asetettaisiin sitova määräaika ja sen laiminlyönti voisi johtaa kunnan vahingonkorvausvelvollisuuteen hakijaa kohtaan, olisi täydentämisen vaikutuksesta määräaikaan tarpeen säätää lain tasolla.

Esityksen säätämisyjärjestysperustelut

Luonnoksen säätämisyjärjestysperustelut ovat jääneet puutteellisiksi. Säätämisyjärjestysperusteluissa ei ole arvioitu ollenkaan kunnan vahingonkorvausvastuuta

rakentamislupahakemuksen käsittelyn viivästymisestä eikä määräaikojen laskemiseen liittyvää asetuksenantovaltuutta tai muitakaan ehdotettuja asetuksenantovaltuuksia (82 ja 86 §). Säätämisyjärjestysperustelujen kohdat 10.1, 10.2, ja 10.3 eivät tunnu liittyvän tai liittyvät vain löyhästi nyt tehtäväksi ehdotettuihin muutoksiin sääntelyssä. Säätämisyjärjestysperusteluiden kohta 10.4 oikeusturvasta samoin kuin valitusoikeuksien kaventamisen yksityiskohtaiset

perustelut ovat luonteeltaan ehdotettavat muutokset toteavia, mutta niissä ei ole avattu syitä valitusoikeuden kaventamiselle eikä arvioitu oikeusturvan rajoittamisen hyväksyttävyyttä tältä osin. Sääntämisyjärjestysperusteluista puuttuu lisäksi kannanotto sääntämisyjärjestykseen.

Muita huomioita

Vaikutusarvioinnissa ei ole arvioitu vahingonkorvausvelvollisuuden vaikutusta kuntien talouteen. Vaikutuksista viranomaisten toimintaan s. 20 on todettu, että museoviranomaisen toiminta vaikeutuisi valitusoikeuden poistamisen myötä. Missään muualla koko esityksessä ei kuitenkaan ole mitään tarkempaa arviota valitusoikeuden poistamisen vaikutuksesta tai selvitystä siitä, miksi sitä ehdotetaan.

Rakentamislain 95 §:n yksityiskohtaiset perustelut toteutusvastuusta tuovat lisäarvoa tulkintaan, mutta ovat näin esitettyinä hyvinkin vaikeaselkoiset ja ”oikeusteoreettiset”. Perusteluja olisi tältä osin syytä selkeyttää.

Rakentamislain 61 §:n 3 momentin ja 69 §:n 2 momentin ehdotetut muutokset, joiden mukaan rakennusvalvonta voi perustellusta syystä vaatia hakijaa täydentämään hakemusta tai suunnitelmaa, lienevät hallintolain 22 § asiakirjan täydentämisestä huomioon ottaen tarpeetonta sääntelyä. Tarpeetonta ja yleislakien kanssa päällekkäistä sääntely tulisi erityislaeissa välttää.

Lisäksi lakiteknisenä huomiona läpi koko esitysluonnoksen terminologiaan on syytä kiinnittää tarkempaa huomiota. Kun termistä rakennuslupa on luovuttu, ja uutena terminä on rakentamislupa, tulisi perusteluissa ja varsinkin säädöstekstissä (esim. 43 b §, 68 a §) käyttää ajantasaista termiä. Myös käytetyn terminologian yhtenäisyyteen rakentamisluvasta perityn maksun osalta (rakennusvalvontamaksu/rakennuslupamaksu) ja sen yhteensopivuuteen

rakentamisluvan käsitteeseen tulisi kiinnittää huomiota.

Kun esityksen tarkoituksena on tehdä myös lakitekniisiä korjauksia rakentamislakiin, olisi tässä yhteydessä syytä harkita myös aloittamisoikeutta koskevan rakentamislain 78 §:n selkeyttämistä. Pykälän 1 momentin mukaan muutoksenhakutuomioistuimien voi valituksesta kumota määräyksen tai muuttaa sitä tai muutoinkin kieltää lupapäätöksen täytäntöönpanon. Pykälän 3 momentin mukaan aloittamisoikeus voidaan myöntää myös valitusajan kuluessa tai

14 päivää valitusajan päättymisen jälkeen. Kun kuitenkin rakentamislain 178 §:ään lisättiin eduskuntakäsittelyssä oikaisuvaatimusvaihe viranhaltijan päätökseen ennen valittamista hallintotuomioistuimeen, tulisi aloittamisoikeuden sääntelyä selkeyttää suhteessa rakentamislain mukaiseen muutoksenhakutiehen. Lisäksi tässäkin pykälässä tulisi yhtenäistää terminologia siten, että käytettäisiin johdonmukaisesti valittua termiä aloittamisoikeus.

2. Esityksen mukaan Ilmastaselvityksessä tulisi raportoida uuden rakennuksen hiilijalanjälki ja hiilikädenjälki. Asetusvalmistelun helpottamista varten kysymme, tulisiko näkemyksesi mukaan vähähiilisyyssarviointi tehdä rakennukselle sekä rakennuspaikalle (rakennuspaikalla tarkoitetaan mm. rakennuksen perustuksia), vaikka hiilijalanjäljen raja-arvot on suunniteltu koskevan vain rakennusta?

Vastaus:

A: Ilmastaselvityksen tulisi sisältää vain rakennuksen hiilijalanjälki ja hiilikädenjälki

B: Ilmastaselvityksen tulisi sisältää rakennuksen sekä rakennuspaikan hiilijalanjälki ja hiilikädenjälki

-

3. Minkälaisia taloudellisia vaikutuksia arvioit esitetyillä muutoksilla olevan edustamasi tahon kannalta?

-

4. Kommenteja alueidenkäyttölain 57, 188 a ja 197 §:stä

-

5. Kommenteja ympäristönsuojelulain 156 b §:stä

-

6. Kommenteja laista viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympärisövaikutusten arvioinnista annetun lain 7 §:n muuttamisesta

-

Nyholm Elina
Oikeuskanslerinvirasto