

**LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ
EDUSKUNNALLE RAKENTAMISLAIKSI JA SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI (HE 139/2022 VP)**

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi rakentamislaki. Laissa säädettäisiin rakennusten ja rakennuskohteiden suunnittelusta, rakentamisesta ja käytöstä. Voimassa olevaa maankäyttö- ja rakennuslakia muutettaisiin kumoamalla siitä rakentamista koskevat luvut ja muuttamalla sen nimike alueidenkäyttölaiksi. Uudistuksen tavoitteena on ottaa huomioon alueidenkäytön suunnittelun ja rakentamisen tulevaisuuden haasteista, muuttuvasta toimintaympäristöstä sekä aluehallinnon rakenteiden muutoksista aiheutuvat kehittämistarpeet. Uudistuksella pyritään myös yksinkertaistamaan alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää, kehittämään rakentamisen ohjausjärjestelmää ja selkeyttämään maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia valmistelu-, päätöksenteko- ja toimeenpanotehtäviä. Useisiin muihin alueidenkäyttöön ja rakentamiseen vaikuttaviin lakeihin tehtäisiin lähinnä lakitekniisiä korjauksia. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2024.

Esitykseen sisältyy säätämisyjärjestysjakso, jossa on tuotu esille laaja joukko asiassa olennaisia perustuslain säännöksiä. Jaksossa on todettu ehdotetun sääntelyn koskettavan monia perusoikeuksia (perustuslain 2, 14 ja 20 §:n mukaista ihmisten oikeutta osallistua yhteiskunnalliseen päätöksentekoon, 6 §:ssä säädettyä yhdenvertaisuutta, 7 ja 10 §:n mukaista yksilön itsemääräämisoikeutta ja yksityisyyden suojaa, 15 §:ssä turvattua omaisuudensuojaa, 18 §:n mukaista elinkeinovapautta, 20 §:ssä säädettyä ympäristöperusoikeutta ja 21 §:n mukaista

oikeusturvaa). Lisäksi on viitattu perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaiseen lainalaisuusvaatimukseen, 22 §:ssä asetettuun perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisveloitteeseen, 80 §:ään asetuksen antamisesta ja lainsäädäntövallan siirtämisestä, 121 §:ssä turvattuun kunnan asukkaiden itsehallintoon sekä 124 §:ään hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle.

Arvio

Yleistä säätämisjärjestysperusteluista

Esityksessä on yleisellä tasolla tunnistettu ehdotetun sääntelyn kytkennät edellä mainittuihin asiassa olennaisiin perustuslain säännöksiin. Kuitenkin merkittäväksi ongelmaksi muodostuu se, että esityksessä ei ole suurelta osin tehty varsinaista perustuslainmukaisuuden arviointia. Säättämisjärjestysperustelut koostuvat lähinnä siitä, että perustuslain säännökset on luetteloitu ja niistä on esitetty joitain yleisiä näkökohtia samoin kuin asiassa epäolennaisiakin seikkoja esimerkiksi voimassa olevasta lainsäädännöstä. Säättämisjärjestysperusteluista ei suurelta osin nimenomaisesti ilmene arviota siitä, millä perusteella ehdotetun sääntelyn katsotaan olevan perustuslainmukaista. Nähdäkseni oikeastaan vain henkilötietojen suojaa koskevin osin esitetään ehdotetun sääntelyn riittävän yksityiskohtaista tarkastelua. Samaan tapaan myös ihmisoikeusveloitteisiin kytkeytyvä arviointi on jäänyt puutteelliseksi.

Ehdotetun sääntelyn suhde voimassa olevaan sääntelyyn

Esityksessä on monin kohdin nojaututtu siihen, että ehdotetut säännökset vastaavat voimassa olevan lain, etenkin maankäyttö- ja rakennuslain, säännöksiä (esim. tarkastusoikeudet, kuulemismenettely, rakentamisrajoitukset sekä hallintotehtävien yksityistäminen). Tällainen perustelutapa ei ole valtiosääntöoikeudellisesti riittävä etenkin tilanteessa, jossa ehdotetaan kokonaisuudistusta ja jossa voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain säännösten perustuslainmukaisuutta ei ole systemaattisesti ja kokonaisuutena arvioitu nykyisen perustuslain kannalta.

Merkille pantavaa on, että uudistuksen tarvetta perustelea osaltaan juuri se, että maankäyttö- ja rakennuslaki säädettiin ennen uutta perustuslakia, mikä korostaa samalla tarvetta huolelliselle ja seikkaperäiselle perustuslainmukaisuuden arvioinnille. Esityksessä on tuotu esille, että perustuslakivaliokunta on antanut lausuntoja maankäyttö- ja rakennuslakia koskevista hallituksen esityksistä (PeVL 38/1998 vp, PeVL 53/2002 vp, PeVL 33/2006 vp, PeVL 33/2008 vp, PeVL 11/2014 vp), ja näitä lausuntoja on otettu esityksessä osin huomioon, mutta kokonaisuudessa perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukainen tarkastelu on jäänyt riittämättömäksi. Paikoin säätämisperustelut on myös pohjattu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön ajalta ennen nykyistä perustuslakia ottamatta kattavasti huomioon tulkintojen muutoksia ja niistä muodostuvaa kokonaisuutta.

Sääntelyn täsmällisyys ja tarkkarajaisuus

Tilanteen valtiosääntöoikeudellista ongelmallisuutta ei ole omiaan lieventämään myöskään se, että esitys on laaja ja ehdotettu sääntely monin paikoin merkittävän yksityiskohtaista ja luonteeltaan teknistä sekä sellaisenakin vaikeaselkoista ja hankalasti hahmottuvaa. Esimerkiksi ehdotetut menettelysäännökset ovat monimutkaisia ja sääntelyn yksityiskohtaisuus vaihtelevaa. Esityksessä on mainittu, että sääntelyn selkeys ja täsmällisyys ovat tässä sääntely-yhteydessä merkityksellisiä esimerkiksi perustuslain 14 §:ssä (osallistumisoikeudet) ja 20 §:ssä (ympäristöperusoikeus) säädettyjen oikeuksien turvaamiseksi. Lisäksi on todettu, että esityksessä on otettu huomioon lain selkeyden vaatimus ja tavoite välttää turhan monimutkaista tai vaikeaselkoista sääntelyä. Kuitenkaan esityksessä ei monessa kohtaa ole viety näitä toteamuksia ehdotetun sääntelyn tasolle asti.

Mainittu vaikeuttaa ehdotuksen perustuslainmukaisuuden arvioimista eikä ole yhteensopiva perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaiseen lailla säätämisen vaatimukseen kytkeytyvän tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimuksen kanssa. Nähdäkseni juuri tällaiseen sääntelyyn, joka sisältää runsaan joukon julkisen vallan käyttöä merkitseviä viranomaisten toimivaltuuksia ja joka kohdistuu laajasti ihmisten oikeuksiin, etuihin, velvollisuuksiin ja vastuisiin, olisi syytä kohdistaa erityinen selkeyden ja täsmällisyyden vaatimus.

Asetuksen- ja määräyksenantovaltuudet

Valtiosääntöoikeudelliseksi ongelmaksi muodostuu myös se, että ehdotukseen sisältyy runsaasti asetuksen- ja määräyksenantovaltuuksia. Näitä ei ole kuitenkaan arvioitu johdonmukaisesti ja kattavasti perustuslain 80 §:n asettamien vaatimusten kannalta.

Perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään todennut, että ympäristölainsäädännölle on tyypillistä, että huomattava osa yksityiskohtaisesta sääntelystä jää lakia alemman asteisiin säädöksiin. Tämä johtuu pitkälti siitä, että sääntelyn on tarpeen olla varsin yksityiskohtaista ja teknisluonteista. Lisäksi valtuudet ovat tarpeellisia Euroopan unionin varsin runsaan ja yksityiskohtaisen lainsäädännön täytäntöönpanemiseksi. (Ks. PeVL 24/2021 vp ja siinä mainitut lausunnot.) Yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteet eivät voi kuitenkaan perustuslain 80 §:stä johtuen voi jäädä vain asetuksin tai määräyksiin annettaviksi. Lisäksi esityksessä on kyse kunnille asettavista tehtävistä ja velvoitteista, joista myös tulee säätää täsmällisesti lailla paitsi perustuslain 80 §:stä myös 121 §:n mukaisesta kuntien itsehallinnosta johtuen. Kuntien itsehallintoon nähden esitykseen ei muutoinkaan sisälly riittävän seikkaperäistä perustuslainmukaisuuden arviointia (esim. kunnan eri tehtävät rakennuslupaprosessissa, kunnallisen rakennusjärjestyksen asema ja rahoitusperiaatteen toteutuminen kaikilta osin).

Ympäristöperusoikeus

Esityksen valtiosääntöistä ongelmallisuutta hyvin kuvaavana pidän etenkin sitä, että ehdotetun sääntelyn kannalta erityisen tärkeän perusoikeuden, ympäristöperusoikeuden, osalta on tyydytty vain yleistasoihin toteamuksiin. Esityksessä on tuotu esille se, että perustuslakivaliokunta on omaisuuden käyttörajoituksia koskevassa hyväksyttävyy- ja oikeasuhtaisuusarvioinnissaan antanut uudemmassa käytännössään erityistä painoa perustuslain 20 §:ään kiinnittyville perusteille (ks. PeVL 55/2018 vp ja siinä mainitut lausunnot). Kuitenkaan tämän merkitystä ei ole arvioitu ehdotetun sääntelyn kannalta.

Säännökset ilmastonmuutoksen hillinnästä olisivat laissa osaksi uusia. Kyseessä ovat lähtökohtaisesti erittäin merkitykselliset säännökset siitä, miten perustuslain 20 §:ssä säädettyä

ympäristöperusoikeutta toteutetaan. Esityksessä on tältä osin tyydytty toteamaan, että uusi laki sisältäisi lukuisia säännöksiä ilmastomuutoksen hillinnästä ja että säännökset toteuttavat osaltaan perustuslain ympäristöperusoikeutta ja kohdistuvat alueidenkäytön suunnitteluun ja rakentamiseen.

Esitykseen ei kaikkiaan sisälly seikkaperäistä selontekoa ehdotettujen säännösten suhteesta perustuslain 20 §:ään eikä siitä, miten ehdotetut muutokset kaikinensa turvaavat ympäristöperusoikeuden toteutumista. Ympäristöperusoikeuden suhdetta ehdotetun sääntelyn kannalta muihin olennaisiin perusoikeuksiin (etenkin omaisuuden suojaan, elinkeinovapauteen ja oikeusturvaan) samoin kuin kunnan asukkaiden itsehallintoon ei ole myöskään riittävästi avattu.

Perusoikeusrajoitukset

Lisäksi esimerkiksi esityksen keskeisiin kuuluvat ehdotukset rakentamis- ja toimenpidekielloista, lupasääntelystä sekä suunnittelijoiden, työnjohtajien ja rakennustarkastajien kelpoisuusvaatimuksista jäävät valtiosääntöoikeudellisesti riittämättömän tarkastelun varaan. Esityksessä ei ole juurikaan otettu huomioon sitä, että mainitun kaltaisten perusoikeusrajoitusten on täytettävä perusoikeuksien rajoittamiselle asetetut yleiset ja erityiset rajoitusedellytykset. Näin ollen esityksen valossa epäselväksi jää muun muassa tällaisten perusoikeusrajoitusten hyväksyttävyys ja oikeasuhtaisuus.

Kokonaisarvio

Kokonaisuutena totean, että esityksen perustuslakijaksosta ei ole luettavissa riittäviä perusteita ehdotetun sääntelyn perustuslainmukaisuudesta vakuuttumisen perustaksi. Näin laajasta, vaikeaselkoisesta ja ongelmallisesta kokonaisuudesta kokonaisvaltaisen valtiosääntöarvion antaminen edellyttäisi nähdäkseni asiallisesti koko säätämisperusteluiden uudelleenkirjoittamista.

Edellä esitetyin perustein kiinnitän kaikkiaan vakavaa huomiota hallituksen esitykseen sisältyvään merkittävään puutteellisuuteen ehdotetun sääntelyn perustuslainmukaisuuden arvioinnissa. Pidän tätä hyvin ongelmallisena paitsi hyvän lainvalmistelun näkökulmasta myös siksi, että esitys muodostaa merkittävän ja laajan kokonaisuudistuksen, jolla on useita valtiösääntöoikeudellisia yhtymäkohtia.

Helsingissä 26.10.2022

Anu Mutanen, OTT, tenure track -professori