

Yksityisoikeus- ja oikeudenhoito-osasto
Lsn Jari Salila

Eduskunnan ympäristövaliokunnalle

Oikeusministeriön lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi rakentamislain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 101/2024 vp)

Ympäristövaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitussa asiassa. Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi 1.1.2025 voimaan tulevaa rakentamislakia sekä maankäyttö- ja rakentamislakia (alueidenkäyttölaki). Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta annettua lakia, ympäristönsuojelulakia ja viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annettua lakia. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan kunnioittavasti seuraavan.

Yleisiä huomioita

Oikeusministeriö on antanut ehdotuksesta sen valmisteluvaiheessa ympäristöministeriölle lausunnon (4.3.2024 VN/34558/2023-OM-59). Oikeusministeriön tuolloin esittämät huomautukset on otettu pääosin huomioon. Lausuntokierroksen jälkeen hallituksen esitykseen on sisällytetty uusia pykäläitä (46 a §, 63 a §, 67 a §, 71 §, 75 §, 75 a §, 84 §, 93 §, 94 §, 109 §, 110 §, 112 §, 122 §, 179 a §, 197 §).

Valitusoikeussääntely

Esityksessä ehdotetaan valitusoikeuksiin tehtäväksi useita kavennuksia. Näiden perustelut jäävät hallituksen esityksessä hyvin ohuiksi, mitä voidaan pitää epätoivottavana esimerkiksi siitä lähtökohdasta, että perustuslain 20 §:n 2 momentissa säädetään

Postiosoite
Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress

Meritullinkatu 10
00170 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet

kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

julkiselle vallalle pyrkimys turvata jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Lisäksi perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen, ja perustuslain 14 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

Rakentamislakiehdotusta koskevia yksityiskohtaisia huomautuksia

17 §. Pykälän 2 momentin mukaan rakennusjärjestyksessä voidaan antaa paikallisista oloista johtuvia suunnitelmallista ja sopivaa rakentamista, kulttuuri- ja luonnonarvojen huomioon ottamista sekä hyvän elinympäristön toteutumista ja säilyttämistä koskevia määräyksiä, *jotka eivät muuta, mitä 42 §:n 1 momentissa säädetään uuden rakennuskohteen luvanvaraisuudesta*. Asiallisesti ottaen samansisältöinen säännös sisältyi lausuntokierroksella olleeseen ehdotuksen 17 §:ään. Oikeusministeriö esitti jo tuolloin arvionaan edellä korostetun osuuden olevan tarpeeton, koska kunnallisella rakennusjärjestyksellä ei ole mahdollista poiketa mainitun lainkohdan (hankeluettelo) nojalla määräytyvästä luvan tarpeesta. – Sen sijaan kunta voi rakennusjärjestyksellä poiketa vaikutus/valvontaperusteisesta luvanvaraisuudesta rakentamislain 42 §:n 2 momentin nojalla.

43 a § ja 63 a §. Ehdotetussa 43 a §:ssä säädettäisiin puhtaan siirtymän teollisuushankkeen alueidenkäytöllisten edellytysten tarkastelusta. Ehdotetun 1 momentin mukaan tarkastelu voitaisiin tehdä sijoittamisluvalla ilman asemakaavaa tai yleiskaavaa, jossa on määrätty sen käyttämisestä rakentamisluvan myöntämisen perusteena. Ehdotetun 43 a §:n muotoilun perusteella jää epäselväksi, tarkoitetaanko muotoilulla alueita, joilla ei ole asema- tai yleiskaavaa, vaiko myös sellaista asema- tai yleiskaava-aluetta, jonka aluevaraus ja kaavamääräys ei sanotun teollisuushankkeen sijoittumista mahdollistaisi.

Oikeusministeriö toteaa, että kaavoituksella luodaan asianosaisille ja kunnan jäsenille osallistumisen viitekehys, jolla turvataan perustuslain 20 §:n mukaisesti jokaisen oikeutta terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuutta vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Kaavoitusmenettelyn sijaan kunnan tulisi lain 63 a §:n 1 ja 2 momenttien mukaan ilmoittaa puhtaan siirtymän sijoittamislupahakemuksen vireille tulosta ja kuultava naapureita ja niitä, joiden asumiseen, työnteekoon tai muihin oloihin rakentamishanke voi huomattavasti vaikuttaa. Kunnan on lisäksi varattava kunnan jäsenille ja osallisille tilaisuus esittää mielipiteensä lupahakemuksesta, joka koskee rakennusta hankkeessa, johon sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenettelystä

annettua lakia. Perusteluista ei ilmene, mitä muutos tarkoittaisi osallistumisoikeuksien näkökulmasta.

46 a §. Lakiin ehdotetaan sisällytettäväksi uusi 46 a §, jossa säädettäisiin puhtaan siirtymän sijoittamisluvan edellytyksistä. Ehdotetut edellytykset muodostavat hyvin laajan ja monipuolisen harkintakehyksen, kattaen samalla osin myös muun lainsäädännön alaan kuuluvia kysymyksiä. Esityksestä (s. 61) ilmenee sinänsä asianmukaisesti se, että ehdotetulla sijoittamisluvalla ei voida ratkaista edes osaksi ympäristönsuojelulain mukaisia lupaedellytyksiä. Sanottu koskee myös vesilain mukaista lupaa, jos hanke sellaista edellyttää.

Hankkeesta riippuen pykälän 1 momentin 6 kohdan edellytykset saattavat olla ympäristönsuojelulain tai vesilain mukaisen lupaharkinnan ytimessä, ja vaatia hyvinkin seikkaperäisiä selvityksiä hakijalta ja lupaan liitettäviä määräyksiä. Epäselväksi jää, missä määrin näihin seikkoihin voidaan sijoittamislupaharkinnassa ottaa kantaa tai voidaan näiden turvaamiseksi antaa lupamääräyksiä ja mikä näiden määräysten suhde olisi esimerkiksi ympäristönsuojelulain tai vesilain mukaiseen lupaharkintaan tai niiden nojalla annettaviin määräyksiin.

Pykälän 1 momentin 11 kohdassa säädettäisiin vaarallisia kemikaaleja tai räjähteitä valmistavien, käsittelevien tai varastoivien tuotantolaitosten sijoittamisen erityisedellytyksistä. Mainitun lainkohdan suhde lain 43 a §:ään on osin vaikeaselkoinen, koska 43 a § mahdollistaa nimenomaisesti puhtaan siirtymän teollisuushankkeiden sijoittamisen ilman asemakaavaa tai yleiskaavaa, mutta 46 a §:n 11 kohdan mukaan "...tuotantolaitosten sijoittaminen on sopivaa ottaen huomioon sijoituspaikan ympäristön nykyinen ja tuleva alueidenkäyttölain mukaisessa oikeusvaikutteisessa kaavassa osoitettu käyttötarkoitus sekä aluetta mahdollisesti koskevat kaavamääräykset." Tämä on ilmeisesti tarkoitettu ymmärrettäväksi siten, että laitoksen paikan ei tarvitse olla varattu kaavassa, mutta laitoksen ympäristön nykyisen ja tulevan maankäytön tulee olla sellaista, että laitos olisi turvallisesti alueelle sijoitettavissa.

56 §. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi purkamisluvan myöntämisen edellytyksistä, jotka täydentäisivät rakentamislain 55 §:ää. Pykälän 2 ja 3 momenttien kirjoitustapa on sikäli tulkinnanvarainen, että ne olisi mahdollista lukea myös itsenäisiksi purkamisoikeussäännöksiksi, vaikka niissä on kyse viranomaisen purkamislupaharkintaa ohjaavista edellytyksistä.

63 a §. Ehdotetun 63 a §:n 1 momentin mukaan luvan hakija voi liittää hakemukseensa luotettavan selvityksen siitä, että naapurit tai osa naapureista ovat tietoisia hankkeen kannalta merkittävistä asiakirjoista ja tiedoista sekä selvityksen heidän mahdollisesta kannastaan hankkeeseen. Lainkohdasta tai sen perusteluista ei kuitenkaan selkeästi

ilmene, mitä tästä seuraa. Näin kirjoitettuna selvityksen esittämisellä ei kuitenkaan voitane luopua naapureiden ja asianosaisten kuulemista, koska pykälän 1 momentin 1 virke siihen yksiselitteisesti velvoittaa.

Rakennuksen käyttötarkoituksen valvonta

Rakentamislain muuttamiseen liittyvänä asiana oikeusministeriö pitää aiheellisena tuoda tässä yhteydessä myös esille sen, että laissa ei ilmeisesti ole nimenomaista säännöstä, joka kieltäisi rakennuksen tai sen osan käytön muuhun kuin rakennusluvassa nimettyyn tarkoitukseen. Maankäyttö- ja rakennuslain 125 §:n 5 momentti on kumottu lailla 752/2023, joka tulee voimaan 1.1.2025. Kumottua momenttia näyttäisi vastaavan voimaan tulevan rakentamislain 42 §:n 3 momentin 3 kohta, jonka mukaan ”korjaamiseen tarvitaan aina rakentamislupa, jos muutetaan rakennuksen tai sen osan käyttötarkoitusta olennaisesti”. Säännöksessä puhutaan jatkossa vain korjaamisesta, eikä siis siitä, että rakennuksen käyttötarkoitusta muutettaisiin jollain muulla tavalla. Säännöksellä ei ilmeisesti ole tarkoitettu muutettavan nykyistä oikeustilaa (ks. HE 139/2022 vp, s. 174). Joka tapauksessa mainittu rakentamislain säännös ei sanamuotonsa perusteella (korjaamiseen tarvitaan lupa) voine enää soveltua sen arviointiin, onko rakennuksen tietynlainen tosiasiallinen käyttö rakennusluvan mukaista. Tämän lisäksi on epäselvää, mihin viranomaisen toimivalta käyttää hallintopakkoa rakennuksen rakennusluvan vastaisesta käytöstä jatkossa perustuisi. Rakentamislain 147 §:n 1 momentin mukaan ”jos joku ryhtyy toimiin tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastaisesti taikka lyö laimin niihin perustuvan velvollisuutensa, voi kunnan rakennusvalvontaviranomainen 6, 8, 10, 12 ja 13 luvun mukaisissa asioissa velvoittaa niskoittelijan määrääjässä oikaisemaan sen, mitä on tehty tai lyöty laimin”.

Rakentamislain mainitut luvut koskevat rakentamislupaan liittyvää menettelyä (6 luku), rakentamiseen liittyviä vastuita (8 luku), rakennustyön suoritusta (10 luku), rakennuksen käyttöä ja kunnossapitoa (12 luku) sekä rakennetun ympäristön hoitoa (13 luku). Rakentamislain esitöissä ei kuitenkaan ole tarkemmin yksilöity sitä, mitä mainittuihin lukuihin sisältyvää säännöstä tai säännöksiä rakennuksen käyttötarkoituksen vastainen käyttö rikkoo. Tarkoituksena on mahdollisesti se, että kyse olisi rakennuslupamenettelyn laiminlyönnistä (6 luku). Rakennuslupamenettely koskee kuitenkin rakentamishankkeeseen ryhtymistä (ks. esim. rakentamislain 61 §). Rakennuksen tai sen osan rakennusluvan osoittaman käyttötarkoituksen vastaista käyttöä ei voida pitää rakentamishankkeeseen ryhtymisenä.

Näyttää siis siltä, että rakentamislakiin ei sisälly nimenomaista kieltoa käyttää rakennusta sen käyttötarkoituksen vastaisesti. Mikään nimenomainen säännös rakentamislaisissa ei nähtävästi myöskään anna viranomaiselle toimivaltaa puuttua hallintopakolla rakennuksen käyttötarkoituksen vastaiseen käyttöön. Huomioitava on myös, että edellä mainittu maankäyttö- ja rakennuslain säännös ei välttämättä ole ainoa aiheeseen soveltuva säännös, jotka muuttuvat rakentamislain voimaantulon myötä.

Yleisemminkin voidaan todeta, että rakennusvalvontaviranomainen valvoo rakennuksen käyttöä sekä alueidenkäytön että rakennuksen teknisten vaatimusten teknisten vaatimusten näkökulmasta. Nykyisin rakennusvalvontaviranomaisen toimivalta perustuu maankäyttö- ja rakentamislakiin. Ensin mainitusta säädetään kuitenkin jatkossa alueidenkäyttölaissa ja viimeksi mainitusta rakentamislaisissa.

Hallintopakkoa koskevat rakentamislain säännökset koskevat jatkossa vain rakentamislaisissa säädettyjä asioita. Alueidenkäyttöön liittyvää toimivaltaa tuskin voidaan johdattaa rakentamislaisista. Rakennusvalvontaviranomainen voinee siis jatkossa puuttua rakennuksen rakennusluvan vastaiseen käyttöön vain, jos rakennuksen tekniset ominaisuudet eivät vastaa rakennusluvassa merkittyä tarkoitusta. Rakennusvalvontaviranomaisella ei siis ole toimivaltaa puuttua rakennukselle kaavassa merkityn käyttötarkoituksen vastaiseen käyttöön. Kysymyksiä on käsitelty ympäristöministeriölle aiemmin toimitetussa lausunnossa (10.6.2024 VN/17257/2023-OM-172).