

Tampereen kaupungin asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi rakentamislain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 101/2024 vp)

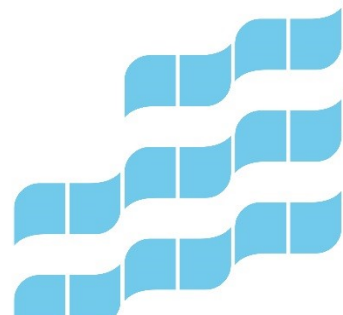
Keskeiset huomiot lakiehdotuksesta

Eduskunnan hyväksymä rakentamislaki tulee voimaan 1.1.2025 ja hallitusohjelmasta johtuen lakia ollaan muuttamassa yhteensä 17 pykälän osalta siten, että myös muutokset tulevat voimaan 1.1.2025. Osa esitetyistä muutoksista on rakennuslakia selkeyttäviä, osa puolestaan vaikuttaa erittäin suuresti varsinkin rakennusvalvonnan toimintaan. Eduskunnan hyväksymän lain muuttaminen ennen sen voimaantuloa näin mittavassa määrin on poikkeuksellista.

Olennaisimmat muutokset tässä lausuttavassa luonnoksessa liittyvät rakennusjärjestyksen määräyksiin, rakentamisluvan käsittelyaikatakuuseen, lupa-asiakirjojen vähimmäisvaatimuksiin, rakennuksen vähähiilisyystavoitteisiin sekä purkamisluvan edellytyksiin. Näin suurissa muutoksissa vaikutuksen arvioinnin tulisi olla kattavaa, jotta voidaan todentaa, ettei tavoitteena oleva toiminnan sujuvoittaminen johda resurssien kohdentamiseen asioihin, jotka eivät edistä lupaprosessien nopeutumista ja sujuvoita lupakäsittelyä.

Tampereen kaupunki katsoo, että esitetty menettely, jossa rakennusvalvontojen tulisi käsitellä sekä pääpiirustukset että suunnitelmamalli, ei tue rakentamislain korjaussarjan tavoitetta hallinnollisen taakan ja byrokratian kevenemisestä, eikä sujuvoita rakennuslupaprosessia. Lailla tulisi edellyttää hakijalta pääpiirustusten ja suunnitelmamallin yhdenmukaisuutta, jolloin rakennusvalvontojen toiminnassa voitaisiin hyödyntää suunnitelmamallien koneluettavuutta ja automaatiota ilman, että samassa yhteydessä on tarpeen tarkastella myös dokumenttimuotoisia pääpiirustuksia.

Tampereen kaupungin näkemyksen mukaan lakiehdotusta tulee kehittää siten, että lakiehdotuksen sisältämät muutokset mahdollistaisivat toiminnan todellisen tehostamisen ainakin niissä kunnissa, joissa siihen on edellytykset. Lainsäädännön kehittäminen ei saa toimia esteenä toiminnan sujuvoittamiselle ja kuormittaa rakennuslupaprosessia uusilla tehtävillä. Lisäksi lakiehdotusta tulisi muuttaa siten, että 61 § ja 71 § sekä osittain 69 § (suunnitelmamallin ja koneluettavan tiedon toimittamisen osalta) tulisivat voimaan samanaikaisesti.



Tampereen kaupunki haluaa lisäksi korostaa, että rakentamislaki on budjettilaki. Valtion tulisi varata riittävät resurssit erityisesti digimuutosten nopeaan toteuttamiseen ja varmistaa kunnille riittävä rahoitus muutosten toteuttamiseen.

Pykäläkohtaisia ja lain voimaantuloon liittyviä huomioita

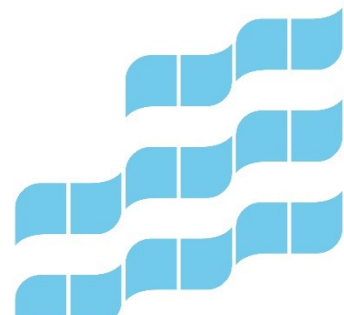
17 § Rakennusjärjestys

Rakennusjärjestystä koskevaan pykälään on tehty merkittäviä muutoksia vuoden alussa lausunnoilla olleen luonnoksen jälkeen, eikä Tampereen kaupunki pidä kaikkia muutoksia oikeansuuntaisina.

Pykälän ensimmäisessä momentissa todetaan, että ”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. Rakennusjärjestyksen määräykset eivät saa olla kiinteistönomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle kohtuuttomia.”

Todettakoon selvyuden vuoksi, että Tampereen kaupunki ei vastusta rakentamislain 42 §:n 1 momentin kohdissa 1–8 mainituille uudisrakennuskohteille osoitettua yksiselitteistä luvanvaraisuuden rajaa eikä myöskään tahdo uudisrakennuskohteiden luvanvaraisuuden kynnyksestä rakennusjärjestyksellään toisin määrätä. Siksi Tampereen kaupunki pitää kursivilla korostettua kohtaa hyvänä täsmennyksenä.

Samalla Tampereen kaupunki kuitenkin toteaa, että huolimatta siitä, tarvitseeko jokin rakennuskohde lupaa vai ei, tulisi kunnalla säilyä oikeus antaa rakennusjärjestyksessään yleisluontoisia määräyksiä rakennuskohteiden rakentamistavasta, sijoittamisesta sekä ympäristöön sopeutumisesta. Rakennusjärjestys on ollut kunnille jo pitkään tärkeä rakentamisen ohjauksen väline ja kuntien rakennusjärjestyksissä on perinteisesti ohjattu myös sellaista rakentamista, joka ei edellytä lupaa. Kantaa on voitu rakennusjärjestyksissä ottaa esimerkiksi siihen, miten luvanvaraisuudesta vapautetut pihamaan rakennelmat tulee sijoittaa suhteessa naapuriin (naapurin yhtäläisten rakentamisoikeuksien takaamiseksi ja naapuririitojen välttämiseksi), ja miten ne tulee sopeuttaa ympäristöön tai maisemaan siten, etteivät ne rumenna ympäristöä yleisen edun vastaisesti. Pykälän 2 momenttiin lausuntoajan jälkeen tehtyjen muutosten myötä määräysten antaminen ei kuitenkaan enää olisi mahdollista minkään muiden kuin lupaa vaativien, rakennuksen määritelmän täyttävien rakennuskohteiden osalta. Määräyksiä ei voisi jatkossa antaa enää lainkaan luvanvaraisuudesta vapautettujen rakennuskohteiden rakentamistavasta, sijoittamisesta tai ympäristöön sopeutumisesta, mutta ei myöskään luvanvaraisten (yli 50 neliömetrin suuruisten) katosten, luvanvaraisten (yli 2 neliömetrin suuruisten) valaistujen mainosnäyttöjen tai esimerkiksi luvanvaraisten erityistä toimintaa varten rakennettavien alueiden rakentamistavasta, sijoittamisesta ja sopeuttamisesta ympäristöön, koska ne eivät täytä rakennuksen määritelmää. Sama koskisi myös esim. energiakaivojen rakentamistapaa ja sijoittamista.



Edellä mainitun vuoksi Tampereen kaupunki katsoo, että 17 pykälän 2 momentin kohdista 1-3 tulisi poistaa kokonaan sanat ”rakentamislupaa edellyttävän”. Lisäksi Tampereen kaupunki esittää, että saman pykälän 2 momentin kohtia 2 ja 3 muutetaan siten, että käsitteen ”rakennus” sijasta käytetään käsitettä ”rakennuskohde”.

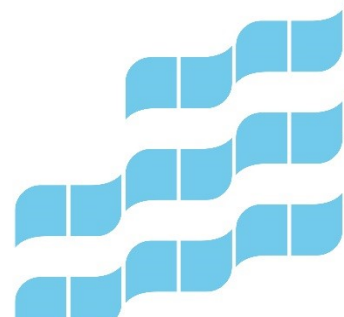
Yhtenä perusteluna käsitteen muuttamiselle voidaan pitää sitä, että sijoittamisen edellytyksiä koskeissa rakentamislain pykälissä 44–46 on käytetty käsitettä rakennuskohde käsitteen rakennus sijasta. Esimerkiksi 44 § 1 mom. kohdan 2 mukaisesti sijoittamisen edellytyksenä asemakaava-alueella on, että ”rakennuskohde soveltuu rakennettuun ympäristöön ja maisemaan sekä täyttää kauneuden, korkeatasoisen arkkitehtuurin tai sopusuhtaisuuden vaatimukset.” Lain mukaan siis myös luvanvaraisten katosten, mainosnäyttöjen ja erityistä toimintaa varten rakennettavien alueiden tulee täyttää tietyt ympäristöön sopeutumisen vaatimukset, minkä vuoksi Tampere ei näe tarvetta rajata niitä erikseen rakennusjärjestyksen sääntelykentän ulkopuolelle.

Lisäksi Tampereen kaupunki esittää, että mikäli lainsäätäjä on tarkoittanut, että rakennusjärjestyksessä voidaan antaa määräyksiä myös korjaus- ja muutostöiden luvanvaraisuuteen liittyen, tulee korjausrakentamista koskevaan rakentamislain 42 pykälän 3 momenttiin tehdä vastaava kirjaus kuin uudisrakentamista koskevassa 42 pykälän 2 momentissa on. Tampereen kaupunki pitäisi hyvänä ajatuksena sitä, että kunta voisi rakennusjärjestyksessään vapauttaa luvanvaraisuudesta sellaiset korjaus- ja muutostyöt, joita voidaan pitää vähäisinä.

Lopuksi Tampereen kaupunki toteaa, että se pitää hyvänä 17 pykälän 2 momentin kohtaan 5 tehtyä täsmennystä, jonka mukaan rakennusjärjestyksen määräykset voivat koskea paloturvallisuuteen liittyvää etäisyyttä naapurin rajasta.

Rakentamislain rakennusjärjestyspykälää koskevan uuden lakialoitteen (LA 20/2024 vp) osalta Tampereen kaupunki toteaa vielä erikseen, että se pitää hyvänä esitystä kunnan harkintavallan vahvistamisesta valmistelutyössä sekä kunnan selvitysvelvollisuuksien selkiyttämisestä ja keventämisestä rakennusjärjestyksen laatimisen yhteydessä. Tampereen kaupunki yhtyy lakialoitteen tekijöiden näkemykseen siitä, että rakennusjärjestys on tarkoitettu lähtökohtaisesti kunnan normikokoelmaksi.

Lakialoitteessa esitetään myös, että kunta voisi määrätä rakennusjärjestyksessään sivuasunnon rakentamisesta rakennuspaikalle. Tampere näkee kannatettava mahdollisuutena esimerkiksi eri sukupolvien asumisratkaisujen helpottamisen samalla rakennuspaikalla. Eri elämäntilanteissa olevien perheenjäsenten yhdessä asumisen tukeminen on paitsi yksilöiden myös yhteiskunnan kannalta kannatettava tavoite. Sivasuntojen rakentamismahdollisuutta koskevalla periaatteellisella päätöksellä rakennusjärjestyksessä saattaa olla kuitenkin merkittäviä vaikutuksia kunnan suunnitelmallisen maankäytön kehittämiseen sekä vesihuollon toteuttamiseen. Sivasunnon lohkomista omaksi kiinteistöksi ei voida loputtomiin estää, minkä takia sivasuntoja toteuttamalla saattaa syntyä hyvinkin tiiviitä alueita. Tampereen kaupungin näkemyksen mukaan sivasunnon



toteuttaminen kaksiasuntoiseen asuinrakennukseen tukee tavoitetta hyvin, mutta ei aiheuta ennakoimattomia vaikutuksia suunnitelmalliselle kunnan kehittämiselle.

43 b § Rakennusluvan myöntäminen ennen tonttijaon laatimista ja tontin lohkomista

Uudistus mahdollistaa jouston rakennushankkeiden etenemiselle. On kuitenkin tärkeää, että samanaikaisesti huolehditaan kiinteistöjärjestelmän selkeydestä ja kiinteistörekisterin luotettavuudesta. Pykälän mahdollistama menettelytavan tulisi säilyä edelleen poikkeuksena ja kunnan harkintavallassa. Tonttijaon ja lohkomisen puute voi etenkin tiiviissä kaupunkirakenteessa aiheuttaa ongelmia mm. Rakennuspaikan tarkan sijainnin määrittämisessä, rakennuspaikan hallinto-oikeuden varmistamisessa tai lakisääteisten kulkuyhteyksien järjestämisessä tontille.

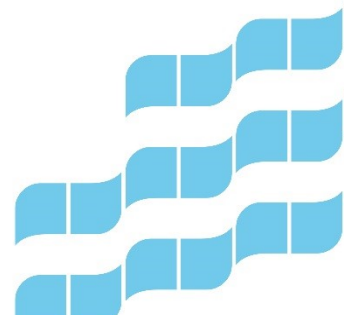
Kohdassa tulisikin tuoda selvälle esille, että pääsääntöisesti rakentamislupa myönnetään vasta tonttijaon laatimisen ja tontin lohkomisen jälkeen, mutta perustellusta syystä kunta voi toimia toisin. Samoin vaikutustenarviointia olisi syytä täydentää. Esitysluonnoksessa vaikutusten arviointi on rajautunut kolmea suurta kaupunkia koskevan kokeilulain positiivisiin vaikutuksiin. Menettelytavan riskit olisi myös syytä tuoda esiin ja arvioida, millaisia vaikutuksia toimintatavan ulottamisesta koko maahan aiheutuu.

43 a § Puhtaan siirtymän sijoittamislupa

Puhtaan siirtymän sijoittamislupaan liittyen lakikokonaisuutta on täydennetty merkittävästi ja nyt esitetyssä muodossa omina pykälinään säädettäisiin puhtaan siirtymän sijoittamislupan edellytyksistä 46 a §, kuulemisesta ja tiedottamisesta 63 a §, lausunnosta 67 a §, vaikutusten arvioinnista 75 a § ja valitusoikeudesta 179 a §. Tampereen kaupunki pitää täydennyksiä tarpeellisina ja hyvänä viestinä yksityiselle hankekehitykselle, että lupaprosessin sujuvuuden lisääminen sallimalla hankkeiden toteuttaminen ilman asianmukaista kaavaa ei vähennä tarvetta arvioida hankkeen vaikutuksia sekä tiedottamista osallisille. Sijoittamislupa, erityisesti puhtaan siirtymän sijoittamislupa, tulee soveltaa jatkossa nykykäytännön mukaista kahden vuoden voimassa olon määräaikaa. Muussa tapauksessa sijoittaminen tulee ratkaista kaavalla.

61 § Rakentamislupahakemus

Lakiehdotuksen 61 § perustelut nojaavat vahvasti suunnitelmamallien hyödyntämisen luomiin rakentamislupaprosessin sujuvoitumisen mahdollisuuksiin. Sujuvoitumista odotetaan tulevaisuudessa mm. rakentamisen edellytysten koneellisesta tarkistamisesta, sekä voimassa olevien rakentamismääräysten ja kaavan vaatimustenmukaisuuden koneellisesta tarkastamisesta. Myös lakiehdotuksen luvussa 4.2.3. *Vaikutukset viranomaisten toimintaan* kappaleessa 4.2.3.5 *Rakentaminen* mainitaan, että lakimuutos luo edellytykset ”siirtymiseen tietomallipohjaisten suunnitelmien käsittelyyn myös lupakäsittelyssä, kun kunta niin päättää. Käyttöönoton ja siirtymävaiheen jälkeen tietomallipohjainen käsittely kuitenkin sujuvoittaisi viranomaistyötä ja vähentäisi manuaalista viranomaistyötä.” Rakennussuunnittelijan näkökulmasta 61§:ssä on todettu,



että suunnitelmamallin pääpiirustustasoisuudella pyritään siihen, että suunnittelijoiden tekemistä rakennussuunnitelmista voitaisiin viedä tarvittavat otteet sekä mallimuotoon että pääpiirustuksiksi, eikä erillistä prosessia mallien ja pääpiirustusten tuottamiseen tarvittaisi.

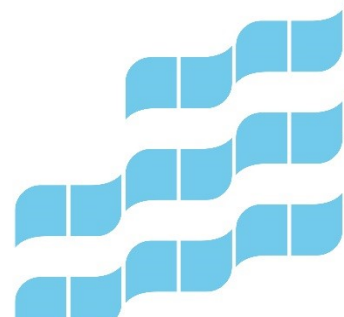
Edellä mainituista, tietomallien hyödyntämistä koskevista perusteista huolimatta lakiehdotuksen 61:n perusteluissa on edelleen linjattu, että *”jos pääpiirustukset ja suunnitelmamalli poikkeaisivat toisistaan, pääpiirustusten tiedot ovat ensisijaisia ja hierarkiassa mallin edellä.”* Tampereen kaupunki katsoo, että linjaus on vahvassa ristiriidassa lakiehdotuksen useissa kohdissa esiin tuodun ajatuksen kanssa, jonka mukaan viranmaisen lupaprosessissa voitaisiin jatkossa nojata lupahakemuksen yhteydessä toimitettuihin suunnitelmatietomalleihin ja niiden käsittelyssä hyödynnettäviin automaattitarkistuksiin.

On sinänsä erittäin kannatettavaa, että kunnilla olisi jatkossa mahdollisuus sujuvoittaa toimintaansa hyödyntämällä suunnitelmatietomalleista tehtäviä automaattitarkastuksia. Lainsäädännön tulisi kuitenkin tukea tietomallien automaattitarkastuksien hyödyntämistä myös siten, ettei se asettaisi nykyisen muotoisia pääpiirustuksia ensisijaiseksi sujuvoittamisen mahdollistaviin tietomalleihin nähden.

Tampereen kaupungin näkemys on, että lakiehdotusta tulisi muuttaa siten, että siinä yksiselitteisesti edellytettäisiin rakentamislupahakemuksen yhteydessä toimitettavien pääpiirustusten ja suunnitelmamallin (tai muiden koneluettavien tietojen) keskinäistä yhdenmukaisuutta. Tällöin rakennusvalvontojen toiminnassa todella voitaisiin hyödyntää suunnitelmamallien koneluettavuutta ilman, että samassa yhteydessä on tarpeen tarkastella mahdollisten eroavuuksien toteamiseksi myös laissa ensisijaisiksi määriteltyjä dokumenttimuotoisia pääpiirustuksia.

Tampereen kaupunki huomauttaa, että Rakentamislain muuttamista koskevan edellisen lausuntokierroksen lausuntoyhteenvedon mukaan myös urakoitsijapuolelta on nostettu esiin, että pääpiirustusten ensisijaisuus suhteessa tietomalliin on ongelmallista, ja että esitetty pääpiirustusten ensisijaisuus ei tue vanhoista käytännöistä luopumista eikä edistä muutosta kohti tietomallien hyödyntämistä (Lähde: Lausuntoyhteenvedo luonnoksesta rakentamislain muuttamisesta. Ympäristöministeriön muistio 19.4.2024, VN/34558/2023).

Lisäksi Tampereen kaupunki kiinnittää huomiota siihen, että 61§:n perustelutekstissä mainittu *”Jos kunnalla olisi valmiudet luotettavasti lukea tiedot suunnitelmamallin kolmiulotteisesta suunnitelmasta, rakentamishankkeeseen ryhtyvän ei tarvitsisi toimittaa kuntaan erillistä koneluettavaa tiedostoa vaadittavista tiedoista”* on ristiriidassa 61§ varsinaisen säädöstekstin kanssa. Perusteluteksti antaa vaikutelman, että ellei kunnalla olisi valmiutta lukea tietoja suunnitelmamallista, luvan hakijan tulisi toimittaa joka tapauksessa tiedot myös ”muussa koneluettavassa” muodossa, vaikka hän olisi toimittanut kuntaan myös suunnitelmamallin. Varsinaisen säädöksen mukaan luvan hakija voisi kuitenkin valita sen, toimittaako hän suunnitelmamallin vai tiedot muussa koneluettavassa muodossa; molempia ei edellytetä



toimitettavaksi. Tampereen kaupunki katsoo, että lakiehdotuksen perusteluteksti ja säädökset eivät saisi ohjata vastakkaisiin suuntiin, ja että joko kyseistä säädöstä tai sen perustelutekstiä tulee selkeyttää siten, että siitä käy selkeästi ilmi, voidaanko luvan hakijalta edellyttää sekä tietomallia että muuta koneluettavaa tietoa, vaiko ainoastaan jompaakumpaa tietomuotoa.

71 § Rakennuksen toteumamalli

Lakiehdotuksen mukaan *”Rakentamishankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava, että suunnittelija päivittää suunnitelmiin rakennustöiden toteutuksen mukaiset muutokset ja rakennuksen suunnitelmamalleina tai muutoin koneluettavassa muodossa olevat pääpiirustustasoiset rakennussuunnitelmat pääpiirustustasoa vastaavaksi toteumamalliksi sekä erityissuunnitelmat vastaamaan toteutettua rakennusta. (...)”*

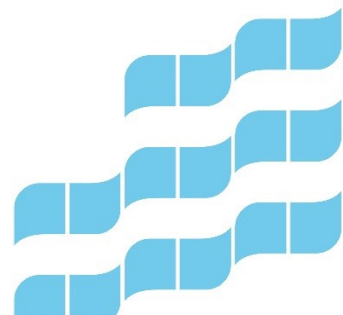
Lakiehdotus on muotoiltu epäselvästi siltä osin, koskeeko suunnitelmien päivittäminen toteumamallimuotoiseksi vain niitä tapauksia, joissa rakennuksesta on laadittu suunnitelmamalli, vai että tulisiko rakennuslupavaiheessa muussa koneluettavassa muodossa toimitetut tiedot toteuman osalta kuitenkin esittää myös toteumamallina (ifc), vai riittääkö ainoastaan lupavaiheessa muussa koneluettavassa muodossa toimitettujen (suunnitelma)tietojen päivittäminen toteutuneen mukaiseksi. Tampereen kaupunki katsoo, että lakiehdotusta tulisi tältä osin selkeyttää.

Pykälässä säädettäisiin vastuita tietojen toteutuneen mukaiseksi päivittämisen velvollisuudesta. Pykälä ei kuitenkaan velvoita mitään osapuolta toimittamaan näitä tietoja kunnan rakennusvalvontaan, toisin kuin 61§:ssä rakentamislupahakemuksen ja siihen liittyvien tietojen osalta tai 69 §:ssä erityissuunnitelmien osalta velvoitetaan. Tampereen kaupunki katsoo, että velvoite toteumatietojen toimittamisesta kunnan rakennusvalvontaviranomaiselle pitäisi säätää vastaavasti 71 §:ssä.

Lain voimaantulo sekä 197 § Tietojen toimittamista rakennetun ympäristön tietojärjestelmään koskeva siirtymäsäännös

Pykälän 197 § mukaan *”Kunnan on ryhdyttävä toimittamaan 72 ja 73 §:ssä tarkoitetut tiedot rakennetun ympäristön tietojärjestelmään viimeistään 1 päivänä tammikuuta 2029”*. Pykälän perustelutekstissä esitetyn tarkennuksen mukaan *”kunnan olisi toimitettava kaikki **rakentamislain voimaantulon jälkeen syntyneet**, lain 72 ja 73 §:n mukaiset, tiedot rakennetun ympäristön tietojärjestelmään viimeistään pykälässä mainittuna ajankohtana.”*

Rakentamislaki tulee voimaan 1.1.2025 ja pykälän 197 § vaatimuksen mukaan kunnan tulisi toimittaa tämän jälkeen syntyneet lain 72 ja 73 §:n mukaiset tiedot Ryhti-järjestelmään taannehtivasti. Siirtymäsäännös jättää kuitenkin kokonaan huomiotta sen, että lain 61§ ja sen mukaiset vaatimukset rakennuslupahakemuksesta, suunnitelmatietomallin tai muun koneluettavan tiedon toimittamisesta astuisivat lakiehdotuksen mukaan voimaan vasta 1.1.2026. Kunnille siis alkaisi kertyä Ryhti-järjestelmään vaaditun mukaista tietoa vuoden 2026 alussa, mutta sen takautuvaa toimittamista

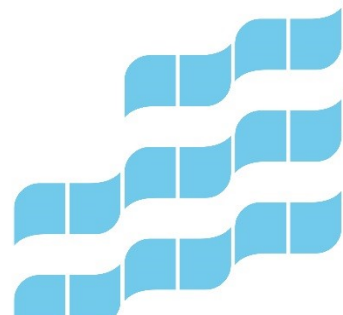


Ryhti-järjestelmään edellytettäisiin kuitenkin jo 1.1.2025 alkaen kertyneiden tietojen osalta. Tampereen kaupunki katsoo, että takautuva tiedon toimitusvelvollisuus voi koskea vain niitä tietoja, jotka ovat kertyneet kuntaan 61 § voimaantulon jälkeen ja 61 § edellyttämässä Ryhti-yhteensopivassa tietomuodossa; ja että 197 §:n siirtymäsäännöstä koskeva perustelutekstin tulisi näin ollen viitata 61§ pykälän voimaantuloon.

Lisäksi Tampereen kaupunki katsoo, että 61§ voimaantulo 1.1.2026 on liian aikainen ajankohta kyseisen pykälän voimaantuloajankohdaksi. Tätä lausuntoa kirjoitettaessa lokakuussa 2024 asetukset tietomallien toimittamisesta (ifc) ja rakennuslupapäätösten tietomallista (raklu) eivät ole käyneet edes lausunnoilla, eikä kunnilla tai ohjelmistotoimittajilla ole vielä tietoa niiden lopullisesta sisällöstä. Järjestelmäkehitys ei edellä mainitusta syystä ole voinut edetä vielä kovin pitkälle. Osaltaan järjestelmäkehityksen etenemiseen ovat vaikuttaneet myös YM:n kielteiset rahoituspäätökset. Vaikka tietomallin vahvistuminen ja em. asetusten sisältö saataisiin tietoon vuoden 2025 alkupuolella, ja vaikka tulevat rahoituspäätökset budjettilakien edellyttämistä pakollisista järjestelmämuutoksista olisivat myönteisiä, on hyvin epävarmaa, että riittävä järjestelmävalmius vaadittujen uudentyyppisten rakentamisen tietojen käsittelyyn, tuottamiseen ja tallentamiseen saataisiin kattavasti toteutettua kaikkien Suomen kuntien käyttämiin järjestelmiin vuoden 2026 alkuun mennessä. Tästä syystä Tampereen kaupunki katsoo, että pykälän 61§ voimaantulon tulisi olla vasta 1.1.2027.

Rakennuslupahakemuksen yhteydessä toimitettavasta suunnitelmamallista tai sitä vastaavista koneluettavista tiedoista säädetään 61 §:ssä. Pykälässä 71§ puolestaan määrätään rakentamishankkeeseen ryhtyvän vastuulle huolehtia, että rakennuksen ”suunnittelija päivittää suunnitelmiin rakennustöiden toteutuksen mukaiset muutokset ja rakennuksen suunnitelmamalleina tai muutoin koneluettavassa muodossa olevat pääpiirustustasoiset rakennussuunnitelmat pääpiirustustasoa vastaavaksi toteumamalliksi sekä erityissuunnitelmat vastaamaan toteutettua rakennusta.” Lakiehdotuksen mukaan (suunnitelmamalliin perustuvan) 71 § mukainen hankkeeseen ryhtyvän velvollisuus toteumamallin ja toteutuneen mukaisten erityissuunnitelmien toimittamiseen tulisi voimaan vuotta aiemmin, kuin hankkeeseen ryhtyvän 61 § mukainen velvollisuus mallimuotoisten suunnitelmatietojen toimittamiseen. Tämä ei ole mielekästä rakennuslupaprosessin minkään osapuolen kannalta.

Vastaavasti erityissuunnitelmien toimittamista koskevan pykälän 69 § velvoite suunnitelmamallin tai koneluettavien tietojen toimittamisesta tulisi sitoa pykälän 61 § voimaantuloon. Tietomallien (tai koneluettavien tietojen) toimitusvelvollisuus alkaisi tällöin loogisesti rakennussuunnitelman suunnitelmamallista ja jatkuisi rakentamisen aikana erityissuunnitelmien suunnitelmamalliin ja lopulta rakennus- ja erityissuunnitelmien toteumamalleihin. Nykyinen hallituksen esitys on sekava tietomallien ja koneluettavien tietojen toimitus- ja päivitysvelvollisuuksien osalta.



Tampereen kaupunki katsoo, että lakiehdotusta tulisi muuttaa siten, että 61 § ja 71 § sekä osittain 69 § (suunnitelmamallin ja koneluettavan tiedon toimittamisen osalta) tulisivat voimaan samanaikaisesti.

Lausunnon täydentäminen

Suomen eduskunnan ympäristövaliokunta lähetti Tampereen kaupungille lausuntopyynnöt 2.10.2024 ja 11.10.2024. Tampereen kaupunki lähetti alkuperäisen asiantuntijalausuntonsa 9.10.2024. Allekirjoittanut tiedusteli 15.10.2024 valiokuntaneuvos Susanna Paakkolalta, voiko Tampereen kaupunki täydentää lausuntoansa myös muilta osin kuin lakialoitteen LA 21/2024 vp osalta ja tähän tiedusteluun vastattiin myöntävästi.

Tampereen kaupungin täydennykset asiantuntijalausuntoon liittyen sekä jo annettuun rakentamislakiin (751/2023) että hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi rakentamislain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 101/2024 vp)

Tampereen kaupunki kokee erityisesti huolta rakennuslupaa edellyttämättömien rakennuskohteiden sijoittamisesta ja etäisyyksistä esim. rantaviivaan ja kiinteistön naapuriin. Lisäksi Tampereen kaupunki katsoo tilanteen toimivallan siirtämisen osalta olevan epäselvä. Tampereen kaupunki katsoo myös säännöksen oikaisuvaatimuksesta viranhaltijan tekemään päätökseen olevan epäonnistunut ja epäselvä.

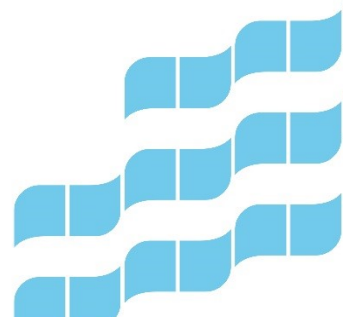
Hallituksen esitys rakentamislain 17 §:n muuttamisesta

Annetun lain (751/2023) 17 § kuuluu seuraavasti.

Kunnassa on oltava rakennusjärjestys. Rakennusjärjestyksen määräykset voivat olla erilaisia kunnan eri alueilla.

Rakennusjärjestyksessä voidaan antaa paikallisista oloista johtuvat suunnitelmallisen ja sopivan rakentamisen, kulttuuri- ja luonnonarvojen huomioon ottamisen sekä hyvän elinympäristön toteutumisen ja säilyttämisen kannalta tarpeelliset määräykset. Rakennusjärjestyksen määräykset eivät saa olla kiinteistönomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle kohtuuttomia.

Rakennusjärjestyksen määräykset voivat koskea rakennuspaikkaa ja muita alueita, rakennuksen kokoa ja sen sijoittamista, rakennuksen sopeuttamista ympäristöön,



rakentamistapaa, istutuksia, aitoja ja muita rakennusta pienempiä rakennuskohteita, rakennetun ympäristön hoitoa, vesihuollon järjestämistä, sekä muita niihin rinnastettavia paikallisia rakentamista koskevia seikkoja.

Säännöksen 2–3 momentteja on tulkittu niin, että ne muun ohessa mahdollistavat rakennusjärjestyksellä rakentamislupaa edellyttämättömien rakennuskohteiden sijainnin ja etäisyyksien määrittämisestä rantaviivasta, kiinteistön rajaviivoista, teistä sekä rakennuskohteiden sopimisesta rakennettuun ympäristöön ja maisemaan sekä rakennuskohteiden korkeusasemasta.

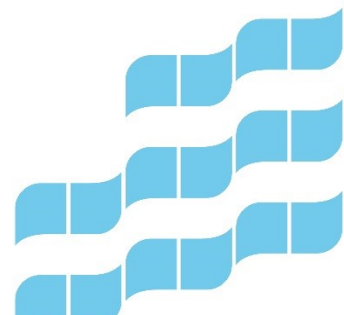
Hallitus esittää rakentamislain 17 §:n 2–3 momentit muutettavaksi seuraavasti.

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. Rakennusjärjestyksen määräykset eivät saa olla kiinteistönomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle kohtuuttomia.

Rakennusjärjestyksen määräykset voivat koskea rakentamisen sekä korjaus- ja muutostöiden osalta:

- 1) 42 §:n 1 momentin mukaista rakentamislupaa edellyttävän rakennuskohteen rakennuspaikkaa ja muita alueita;
- 2) 42 §:n 1 momentin mukaista rakentamislupaa edellyttävän rakennuksen kokoa ja sen sijoittamista;
- 3) 42 §:n 1 momentin mukaista rakentamislupaa edellyttävän rakennuksen sopeuttamista ympäristöön,
- 4) 42 §:n 2 momentin mukaista rakentamislupaa, istutuksia, aitoja ja muita kuin mainitun pykälän 1 momentissa mainittuja rakennuskohteita;
- 5) rakennuskohteiden paloturvallisuuteen liittyvää etäisyyttä naapurin rajasta;
- 6) rakennetun ympäristön hoitoa ja vesihuollon järjestämistä; sekä
- 7) muita 4—6 kohdassa tarkoitettuihin rinnastettavia paikallisia rakentamista koskevia seikkoja. — — — — —

Tampereen kaupunki esittää syvän huolensa 17 §:ää koskevasta muutosehdotuksesta. Säännös mahdollistaisi lupaa edellyttämättömien rakennuskohteiden rakentamisen ilman minkäänlaista rajoitusta tai minimivaatimusta etäisyydestä rantaviivaan, naapurikiinteistöjen rajoihin tai teihin.



Viimeisten vuosikymmenten aikana esimerkiksi rantoja on haluttu suojella sekä ympäristönsuojelun että rantamaiseman suojelun näkökulmasta. Ehdotus tarkoittaisi paluuta ajassa taaksepäin ja että esimerkiksi 29 neliömetrin kokoisen rakennuksen voisi rakentaa aivan rantaviivaan tai jopa veden päälle. Lisäksi lupaa edellyttämättömiä rakennuskohteita voisi lähes ilman rajoituksia sijoittaa naapurin rajaan kiinni. Tätä ei nähdä tarkoituksenmukaiseksi.

Lupaa edellyttämättömien rakennuskohteiden rakentamista voitaisiin rajoittaa oikeusvaikutteisella kaavalla. On kuitenkin huomattava, että harvaan asutussa Suomessa lienee paljon kaavoittamattomia alueita tai kaavoitettujakin alueita, joissa etäisyyksiä ei ole määrätty tai etäisyyksien osalta on esimerkiksi viittaus kulloinkin voimassa olevaan rakennusjärjestykseen.

Huomattava on myös se, että jos tällainen ”vapaa” rakentaminen sallitaan 1.1.2025 alkaen, menee paljon aikaa, vähintään noin 1–2 vuotta, että sitä ehditään kaavoituksella rajoittamaan. Tällöin ”laillisesti” rakennuttuja rakennuskohteita ei voi kaavamääräyksillä määrätä takautuvasti poistettavaksi.

Edellä esitetyn perusteella Tampereen kaupunki esittää, että rakentamislakiin sisällytetään uusi pykälä, joka kuuluisi seuraavasti:

Rakentamislaki 42 a §

Rakennuslupaa edellyttämättömien rakennuskohteiden etäisyyksistä

Mikäli oikeusvaikutteisessa kaavassa ei toisin määrätä, rakentamislupaa edellyttämättömän rakennuskohteen etäisyys tulee olla:

1) vähintään 15 metriä rantaviivasta

2) vähintään 5 metriä toisen omistamasta tai hallitsemasta maasta sekä vähintään 10 metriä toisen omistamalla tai hallitsemalla maalla sijaitsevasta rakennuksesta.

Etäisyyden on kuitenkin oltava vähintään yhtä suuri, kuin on rakennuskohteen korkeus. Naapurin suostumuksella voi rakentaa lähemmäksi rajaa.

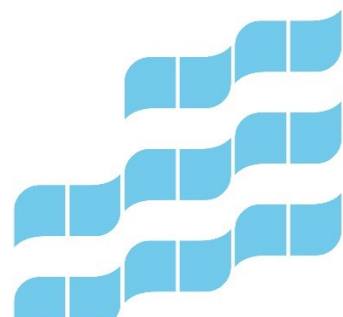
3) vähintään 12 metriä yksityistien tai muun tien keskilinjasta.

Rakennusvalvontaviranomaisen toimivallan siirtämisestä viranhaltijalle

Ottaen huomioon rakentamislain 178 §, lainsäätäjän tarkoituksen on katsottava olevan se, että rakennusvalvontaviranomaisen toimivaltaa voidaan siirtää viranhaltijalle.

Rakentamislaisissa ei kuitenkaan ole aiemmasta maankäyttö- ja rakentamislaisista poiketen selkeätä säännöstä toimivallan siirtämisestä kuntalain mukaan.

Rakentamislain 99 § kuuluu seuraavasti:



Kunnan rakennusvalvontaviranomainen

Rakennusvalvonnan viranomaistehtävistä huolehtii kunnan määräämä lautakunta tai muu monijäseninen toimielin, jona ei kuitenkaan voi toimia kunnanhallitus. Kuntalaissa säädetään viranomaisen toimivallan siirrosta osana kuntien yhteistoimintaa. Hallintopakkoa koskevaa asiaa ei kuitenkaan saa siirtää viranhaltijan ratkaistavaksi.

Voimassa oleva maankäyttö- ja rakennuslain 21 § 4 momentti kuuluu seuraavasti:

Rakennusvalvontaviranomaisen toimivallan siirtämiseen sovelletaan, mitä kuntalaissa (365/1995) säädetään. Hallintopakkoa ja oikaisuvaatimusta koskevaa asiaa ei kuitenkaan saa siirtää viranhaltijan ratkaistavaksi.

Tilanne on aiheuttanut hämmennystä ja epävarmuutta sen suhteen, voiko rakennusvalvontaviranomaisen toimivaltaa siirtää viranhaltijoille ilman nimenomaista, maankäyttö- ja rakennuslain 21 § 4 momenttia vastaavaa säännöstä.

Lainsäätäjän tarkoituksena ei ole voinut olla, että rakennusvalvontaviranomaisen kaikki tehtävät keskitettäisiin toimielimelle. Oikeudellisen epävarmuuden poistamiseksi rakentamislakiin tulisi lisätä selkeä säännös mahdollisuudesta siirtää toimivaltaa viranhaltijalle.

Tampereen kaupunki ehdottaa, että rakentamislain 99 § muutetaan seuraavanlaiseksi:

99 § Kunnan rakennusvalvontaviranomainen

Rakennusvalvonnan viranomaistehtävistä huolehtii kunnan määräämä lautakunta tai muu monijäseninen toimielin, jona ei kuitenkaan voi toimia kunnanhallitus. Kunnan rakennusvalvontaviranomainen voi siirtää toimivaltaansa viranhaltijalle, jollei laissa erikseen toisin säädetä.

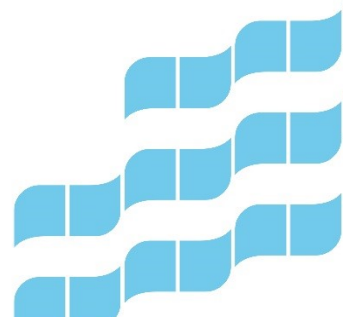
Kuntalaissa säädetään viranomaisen toimivallan siirrosta osana kuntien yhteistoimintaa.

Hallintopakkoa ja oikaisuvaatimusta koskevaa asiaa ei kuitenkaan saa siirtää viranhaltijan ratkaistavaksi.

Muutoksenhausta viranhaltijan tekemään päätökseen, rakentamislaki 178 §

Rakentamislain 178 §:n 2.momentin viimeisen lauseen mukaan: ”Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa.”

Säännös on epäselvä ja siitä voi aiheutua erilaisia tulkintoja.



Mikäli säännöksellä tarkoitetaan sitä, että viranhaltija käsittelee itse tekemästään päätöksestä tehdyn oikaisuvaatimuksen ja että oikaisuvaatimusaika on hallintolain tarkoittama 30 päivää, säännöstä ei voi pitää tarkoituksenmukaisena.

Vaikka oikaisuvaatimuksen käsittelyn katsotaan olevan hallintoa, se on kuitenkin hallintovalituksen pakollinen esivaihe. Vasta 30 päivän oikaisuvaatimusajan ja viranhaltijan uudelleen käsittelyn jälkeen asia on mahdollista saattaa tuomioistuimen eli hallinto-oikeuden käsiteltäväksi.

Vaikka kuntalain tarkoittamaa toimielinkäsittelyä ei pidetäkään hallintolainkäyttöön verrattavana tuomioistuintoimintana, menettely herättää luottamusta kansalaisissa. Tampereen kaupungin rakennusvalvonnan kokemuksen mukaan sangen usein oikaisuvaatimuksetekijät tyytyvät toimielimen päätökseen, jolloin päätöksen lainvoimaisuus saavutetaan nopeahkosti. Tämän voi katsoa olevan kaikkien osapuolten kannalta hyvä asia.

Kuntalain oikaisuvaatimusta vastaavan menettelyn tilanteessa ratkaisu oikaisuvaatimukseen tulee nopeammin koska oikaisuvaatimusaika on vain 14 päivää. Oikaisuvaatimukset tulee käsitellä kiireellisenä.

Vaikka päätöksenteko on, poikkeamislupia lukuun ottamatta, sidottua eli laillisuusharkintaa, tätä päätöksentekoa hoitavat kunnalliset viranomaiset. Muuhun kunnallishallintoon ja kunnalliseen päätöksentekoon verrattuna on vieras elementti, että viranhaltijan päätöstä koskeva oikaisuvaatimus ei menisi viranhaltijan yläpuolella olevan viranomaisen, toimielimen käsiteltäväksi.

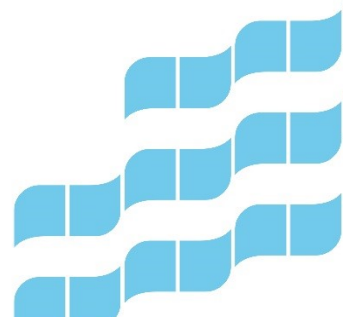
Oikeusturva on kuitenkin korkealla tasolla koska aina on mahdollisuus saattaa asia toimielimen päätöksen jälkeen käsiteltäväksi riippumattoman tuomioistuimen eli hallinto-oikeuden ratkaistavaksi.

Edellä esitetyn perusteella Tampereen kaupunki ehdottaa, että rakentamislain 178 § muutetaan seuraavanlaiseksi:

178 § Muutoksenhaku muuhun viranomaisen päätökseen

Viranhaltijan päätökseen asiassa, joka kunnan rakennusvalvontaviranomaiselta tai muulta kunnan viranomaiselta on siirretty hänen ratkaistavakseen, ei saa hakea muutosta valittamalla. Päätökseen tyytymättömällä on oikeus saada asia asianomaisen viranomaisen käsiteltäväksi (*oikaisuvaatimus*).

Oikaisuvaatimus on tehtävä kirjallisesti 1 momentissa mainitulle viranomaiselle 14 päivän kuluessa päätöksen antamisesta. Oikaisuvaatimukseen sovelletaan lisäksi mitä hallintolaissa (434/2003) säädetään.



Jos rakennusvalvontatehtävä on sopimuksen nojalla annettu toisen kunnan viranhaltijan hoidettavaksi, tämän tekemää hallintopäätöstä koskevan oikaisuvaatimuksen käsittely määräytyy rakentamisen sijaintikunnan tai toimenpiteen suorittamispaikan mukaisesti.

Muutosta kunnan viranomaisen muihin kuin 21 ja 177 §:ssä tarkoitettuihin päätöksiin haetaan valittamalla hallintotuomioistuimeen noudattaen, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään. Lupamaksua ja valvontamaksua koskevaan muutoksenhakuun sovelletaan kuitenkin, mitä lupapäätöksen muutoksenhausta säädetään.

Lakialoitteesta LA 21/2024 vp

Lakialoitteessa esitetään, että valitusoikeus poistetaan rekisteröidyltä yhteisöllä, jonka toimialaan kuuluu luonnon- tai ympäristönsuojelun edistäminen tai kulttuuriperinnön vaaliminen taikka elinympäristön laatuun muutoin vaikuttaminen poikkeamisluvasta ja suunnittelutarvealueelle sijoittuvasta rakentamisluvasta.

Rakentamislupahakemukset, jotka käsittävät suunnittelutarveharkintaa, koskevat muun muassa kaava-alueiden ulkopuolelle sijoittuvia tuulivoimahankkeita ja aurinkovoimakenttiä, jotka eivät edellytä osayleiskaavan laadintaa. Tämän mittakaavan hankkeet eivät myöskään edellytä ympäristölupaa, mutta niillä voi olla vaikutuksia luonnon- ja ympäristönsuojelun edistämisen tai ympäristön laatuun. Vastaavasti poikkeamisia voidaan hakea hyvin laaja-alaisesti eri asioista, joilla voi olla vaikutusta edellä mainittujen arvojen lisäksi kulttuuriympäristöön.

Tampereen Kaupunki

Jukka Lindfors
suunnittelujohtaja

