

6.11.2024

Eduskunnan ympäristövaliokunnalle

Martti Häkkänen
Maankäyttö- ja kiinteistöoikeuden professori
OTT, TkT, KTM

*HE 101/2024 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rakentamislain muuttamisesta
ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi*

1. Lähtökohdat ja yleisarvio

1. Hallituksen esityksellä HE 101/2024 vp esitetään eräitä muutoksia eduskunnan jo 1.3.2023 hyväksymään ja 1.1.2025 voimaan tulevaan rakentamislakiin (751/2023). Hallituksen esitystä on yleiskeskusteluissa nimitetty rakentamislain ”korjaussarjaksi”.
2. Ehdotusten tavoitteena on hallituksen esityksen (s. 6) mukaan korjata rakentamislakia pääministeri Orpon hallitusohjelmataavoitteiden mukaisesti niin, että hallinnollinen taakka kevenee, byrokratia vähenee, valitusoikeus selkeytyy ja päävastuullisen toteuttajan vastuu täsmentyy. Lisäksi lakiin määritellään rakentamislupien käsittelyaikatakuu.
3. Lakiesitys sisältää kymmenkunta keskeistä sisällöllistä muutosesitystä (s. 16–19). Lisäksi esitys sisältää erinäisiä tekniluontoisempia muutosesityksiä.
4. Ennen yksityiskohtaisten ehdotusten käsittelyä totean, että esitys on nähdäkseni yleisesti ottaen hallituksen esityksessä asetettuja tavoitteita edistävä ja sikäli perusteltu.

2. Yksittäiset ehdotukset ja niiden arviointi

5. Käsittelen seuraavassa lakiesityksen kymmentä keskeistä muutosesitystä siinä järjestyksessä kuin ne on hallituksen esityksessään esitetty.
6. **(1) Rakennusten vähähiilisyys ja elinkaariominaisuudet.** Esityksellä ehdotetaan ilmastot selvityksen ja materiaaliselosteen laatimisvelvoitteen soveltamisalan supistamista. Näitä ei tarvitsi ehdotetun sääntelyn mukaan enää laatia pientalojen osalta, eikä laajamittaisesti korjattavien rakennusten osalta. Velvoite ei koskisi myöskään muita muutostöitä ja laajennuksia. Samalla materiaaliseloste muuttuisi rakennustuoteselostukseksi. (s. 16)
7. Näiltä osin ehdotetut muutokset epäilemättä edistävät hallituksen esityksessä tavoitteeksi asetettuja pyrkimyksiä hallinnollisen taakan ja byrokratian vähentämiseksi.

8. Lisäksi ilmastaselvityksen laatimisvelvoitetta (RL 38 §) muutettaisiin niin, että sitä ei tarvitsisi esittää rakennuslupaa haettaessa, vaan vasta loppukatselmusta varten hankkeen valmistuttua. Tätä muutosta on perusteltu muun muassa seuraavasti: ”Ilmastaselvityksen laatiminen vasta hankkeen valmistuttua olisi perusteltua siitä syystä, että loppukatselmusvaiheessa olisi käytettävissä tarkat tiedot rakennuksessa käytettävistä materiaalien määristä ja laadusta sekä hankkeessa käytettyjen tuotteiden hiilijalanjäljistä.” (s. 54)
9. Huomionarvoista on se hallituksen esityksessä todettu, että ilmastaselvitystä käytetään arvioitaessa ehdotetun RL 38 a §:n mukaisen hiilijalanjäljen raja-arvon alittumista. (s. 59) Näin ollen ainakin periaatteessa se, alittuuko raja-arvo ja voidaanko rakennus hyväksyä loppukatselmuksessa käyttöön otettavaksi, ratkeaa lopullisesti vasta rakennuksen valmistuttua. Tähän sääntelytapaan voi liittyä oikeudellisia ongelmia siinä tapauksessa, että ilmastaselvitys osoittaisi raja-arvon ylittävän tavalla, joka edellyttäisi jo valmistuneeseen rakennukseen ja/tai rakennuspaikkaan tehtäviä merkittäviä jälkikäteisiä muutoksia.
10. Hallituksen esityksessä (s. 59) onkin kuvattu asianmukaisesti sitä, että vaikka ilmastaselvitys tuleekin esittää vasta loppukatselmusta varten, on hiilijalanjäljen RL 38 a §:n mukainen raja-arvo pyrittävä niin rakennusvalvonnan kuin hankkeen toteuttajan kannalta ottamaan huomioon jo suunnittelu- ja rakentamisvaiheessa. Sääntelyssä tai ainakin perusteluissa olisi syytä ottaa selkeämmin kantaa siihen, miten sellaisissa tilanteissa menetellään, joissa raja-arvon ylitys todetaan kaikesta huolimatta vasta loppukatselmuksessa, ja kyse on sellaisesta ylityksestä, joka edellyttäisi jo valmiiksi rakennetun rakennuksen ja/tai rakennuspaikan jälkikäteistä korjaamista tai muuttamista raja-arvon alittamiseksi.¹
11. **(2) Rakentamislupahakemuksen tiedot ja digitaalisuus.** Yhtenä muutoksena rakennuslupahakemuksen hallinnollista taakkaa vähennettäisiin rajaamalla (supistamalla) siihen sisällytettäväksi edellytettävien tietojen määrää ja laatua. Lisäksi tiettyjen tietojen edellyttämisen edellytykseksi säädettäisiin perustellun syyn vaatimus. Muutokset tehtäisiin RL 61 §:n säännökseen. Uudessa säännöksessä eriytettäisiin RL 61 § 1 momentin kohdat 1–3, jotka tulisi lähtökohtaisesti aina – rakennuskohteesta ja sen laajuudesta riippuen – liittää rakennuslupahakemuksen. Sen sijaan uuteen RL 61 § 2 momenttiin siirrettäisiin

¹ RL 59 §:llä ja siihen nyt esitetyllä selvennyksellä sinänsä todetaan, että ns. vähäinen poikkeaminen mm. hiilijalanjäljen raja-arvoista voitaisiin myöntää myös loppukatselmusvaiheessa (ks. s. 67–68).

pääpiirteittäin nykyisen RL 61 §:n kohdat 3–8 ja 10 kuitenkin siten, että ilmastaselvitys putoaa listalta pois ja materiaaliseloste muuttuu nimeltään rakennustuoteluetteloksi.

12. Uutta olisi se, että ehdotetun RL 61 § 2 momentin liitteitä voitaisiin edellyttää liitettäväksi rakentamislupahakemukseen vain, jos rakennusvalvontaviranomainen katsoo **perustellun syyn** sitä edellyttävän. Lisäksi 3 momentissa säädettäisiin, että rakennusvalvontaviranomainen voisi edellyttää liitteitä toimitettavaksi vain **perustellusta syystä**.
13. Sääntelyllä nähdäkseni rajataan sääntelyn tavoitteeksi asetetulla tavalla rakentamisluvan käsittelyyn liittyvää hallinnollista taakkaa, kun suoraan laissa edellytettyjen liitteiden määrä vähenee. Toisaalta tässä joudutaan tasapainoilemaan sen kanssa, että lupahakemukseen on kuitenkin liitettävä sikäli riittävät tiedot, että rakennusvalvontaviranomainen kykenee niiden pohjalta arvioimaan rakennushankkeen määräysten yms. mukaisuuden.
14. Säännöksen soveltamisen kannalta keskeiseksi näyttäisi muodostuvan se, mitä RL 61 § 2 ja 3 momenteissa tarkoitettulla ”perustellulla syyllä” konkreettisesti tarkoitetaan. Jos perusteltua syytä tulkitaan niin, että kaikki jo nykysääntelyssä edellytetyt liitteet tulee joka tapauksessa liittää lupahakemukseen, jää säännösuudistus melko vaikutuksettomaksi. Näiltä osin hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 69) on nähdäkseni avattu – periaatteelliseltakin kannalta – hyvin perustellun syyn merkityssisältöä.
15. Digitaalisuuden osalta minulla ei ole erityistä lausuttavaa.
16. **(3) Rakentamisen luvanvaraisuus ja suhde rakennusjärjestykseen.** Rakentamisluvan suhdetta rakennusjärjestykseen (RL 17 §) selvennettäisiin siten, että rakennusjärjestyksellä ei voida muuttaa rakentamislain 42.1 §:ssä tarkoitettua luvanvaraisuuden rajaa. Samalla näitä koskevan sääntelyn sisältävän RL 17 §:n 2 momentin kirjoitusasu muutettaisiin luettelomaiseksi ja täsmällisemmäksi. Lisäksi rakentamislain 42.1 §:n 4 kohtaa muutettaisiin siten, että yleisörakennelmaan luvanvaraisuus ei koskisi tapahtumarakenteita.
17. Ylipäänsä mahdollisuutta poiketa RL 42.1 §:ssä *lain* tasolla määritellystä lupakynnyksestä *hallinnollisella* rakennusjärjestyksen määräyksellä voidaan pitää selvästi ongelmallisena. Näiltä osin ehdotettu muutos on lainsäädännön selkeyden kannalta perusteltu.

18. **(4) Puhtaan siirtymän sijoittamislupa.** Hallituksen esityksessä esitetään täysin uuden tyyppisen puhtaan siirtymän sijoittamisluvan sisällyttämistä rakentamislakiin. Sijoittamisluvasta olisi säädetty RL 43 a §:ssä ja sen myöntämisen edellytyksistä RL 46 a §:ssä. Lisäksi RL 63 a §:ssä säädettäisiin kuulemisesta ja tiedottamisesta, 75 a §:ssä vaikutusten arvioinnista ja 179 a §:ssä valitusoikeuksista tämän erityisen lupatyypin osalta.
19. Ehdotetun RL 43 a § 2 momentin kohdissa 1–6 olisi lueteltu tyhjentävästi hankkeet, jotka sijoittamisluvalla voitaisiin mahdollistaa. Keskeinen rajanveto olisi se, että aurinko- ja tuulivoimahankkeet eivät näihin sisältyisi (RL 43 a.2 § 1 kohta). (s. 61)
20. Maankäyttö- ja rakennuslain (tulevan rakentamislain ja alueidenkäyttölain) järjestelmän kannalta kyse olisi sikäli periaatteellisesti uuden tyyppisestä sääntelyinstrumentista, että luparatkaisulla voitaisiin ohittaa sijoittamisaluetta koskeva kaavaratkaisu. Ehdotetun RL 46 a §:n perusteluissa (s. 65) todetaan, että puhtaan siirtymän sijoittamisluvalla tavoiteltavan hankkeen ei tarvitse olla yleis- tai asemakaavan mukaan sallittua, eikä kaavasta tarvitse myöntää poikkeamista, vaan kysymys on kaavoituksen ohittamisesta. Muutoinhan MRL:n järjestelmän pääsääntönä on, että luparatkaisulla mahdollistettavan maankäytön tulee olla kaavassa jollakin tavalla sallittua, tai se ei ainakaan saa olla kiellettyä.
21. Vaikka kysymys olisikin järjestelmätasolla tarkasteltuna uuden tyyppisestä ja poikkeuksellisesta sääntelystä, se epäilemättä – ainakin periaatteessa – toteuttaa lakiesityksen tavoitteena olevaa sujuvoittamista, kun aikaa vievä kaavoitusprosessi voidaan ohittaa.
22. Toisaalta sijoittamisluvan edellytykset on ehdotettu säänneltäväksi siten, että kunnalla on luvan myöntävänä viranomaisena harkintavaltaa luvan myöntämiseen suhteen, eikä kyseessä olisi sikäli luvanhakijan subjektiivisluontoinen oikeus luvan saamiseen. Tämä johtuu nähdäkseni RL 43 a §:n sanamuodoista, joiden mukaan kunta ”voi” myöntää luvan (ks. säännöstekstin kohta ” - - edellytysten tarkastelu voidaan tehdä sijoittamisluvalla - - ”). Asiaa ei ole aivan näillä sanoin hallituksen esityksessä todettu (ks. s. 62), mutta käytettyjen sanamuotojen vakiintuneen tulkinnan mukaan tätä lienee tarkoitettu.
23. Toisin sanoen, vaikka sijoittamisluvan RL 46 a §:ssä säädetty edellytykset täyttyisivät, kunnalla olisi kuitenkin harkintavaltaa sijoittamisluvan myöntämisen suhteen. Lupaa ei

siis olisi ilmeisestikään pakko myöntää. Sijoittamislupaharkinnan luonne onkin nähdäkseni lähempänä RL 57 §:ssä säädetyn poikkeamisharkinnan rakennetta tarkoituksenmukaisuusharkintana kuin RL 44 § tai 45 §:ssä säädettyä sijoittamisharkinnan oikeusharkintaista rakennetta, vaikka viimeksi mainittuihin on hallituksen esityksessä viitattu (s. 62).

24. Yksittäisenä säännösteknisenä havaintona kiinnitän huomiota siihen, että nyt RL 43 a § 1 momentti sisältää lupaharkintaa ohjaavan ilmaisun ”voidaan tehdä”, vaikka luvan myöntämisen edellytyksistä muutoin olisi säädetty RL 46 a §:ssä. Säännössystemaattisesti voisi olla selkeämpää säätää RL 43 a §:ssä vain sijoittamisluvan määritelmästä/soveltamisalasta ja sisällyttää RL 46 a §:ään luvan myöntämisedellytykset kokonaisuudessaan. Silloin ilmaisu ”voidaan tehdä” olisi nähdäkseni perustellumpaa sisällyttää RL 46 a §:n säännökseen. Asiasisällöllisesti tämä ei muuttaisi kuitenkaan sääntelyn ehdotettua sisältöä.
25. Tätä puhtaan siirtymän sijoittamisluvan lupaharkinnan rakennetta oikeusharkinnan ja ns. tarkoituksenmukaisuusharkinnan välillä voisi RL 46 a §:n perusteluissa selkeyttää.
26. Lähtökohdiltaan puhtaan siirtymän sijoittamislupa olisi siis hallituksen esityksessä asetettujen sujuvoittamistavoitteiden mukainen. Toisaalta kun kyse on mahdollisuudesta ohittaa kaavoitus ja ilmeisesti nimenomainen olemassa oleva kaavaratkaisukin, asettaa tämä vaatimuksia lupatyypin menettely- ja valitusoikeussäännöksille. Nähdäkseni kyse on myös perustuslaista ja Suomea sitovista kansainvälistä velvoitteista johtuvista vaatimuksista. Näiltä osin ehdotus sisältää uudet säännökset kuulemisesta ja tiedottamisesta (RL 63 a §), vaikutusten arvioinnista (RL 75 a §) sekä valitusoikeuksista (RL 179 a §).
27. Kuulemista ja tiedottamista (RL 63 a §) koskeva sääntely näyttäisi noudattavan pitkälti rakentamisluvan, poikkeamisluvan ja maisematyöluvan vastaavia säännöksiä. (s. 71) Valitusoikeuksia (RL 179 a §) koskeva sääntely pohjautuu rakentamislupaa, poikkeamislupaa ja suunnittelutarvealuetta koskevan sijoittamisluvan sääntelymalliin. (s.76)
28. Ehdotetussa 63 a §:ssä säännelty kuuleminen ja tiedottamisvelvoitteet sekä mielipiteen ilmaisumahdollisuus on laaja käsittäen kunnan jäsenet sellaisissa hankkeissa, joihin sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettua lakia. Kunnan jäsenellä ei kuitenkaan olisi valitusoikeutta RL 179 a §:n mukaan. Yksityiskohtana voidaan kiinnittää huomiota siihen, että RL 179 a §:n säännöstekstin mukaan (s. 122) valitusoikeus olisi ELY-keskuksella ilman mitään erityistä edellytystä. Puolestaan RL 179 a §:n

yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 76) todetaan, että ELY-keskuksella olisi valitusoikeus **vain toimialaansa kuuluvissa asioissa**.

29. Tämä säännöstekstin ja perusteluiden välinen jonkinasteinen ristiriita ELY-keskuksen valitusoikeuden osalta tulisi korjata vastaamaan sitä mitä tahdotaan säätää.
30. Vaikutusten arviointia koskevat velvoitteet (RL 75 a §) puolestaan pohjautuvat alueidenkäyttölain 9 §:n kaavan vaikutusten arviointia koskevaan sääntelyyn. Tämä lienee perusteltua, kun sijoittamisluvalla voidaan ohittaa voimassa oleva kaavaratkaisu.
31. Kiinnitän lopuksi vielä huomiota RL 43 a § 3 momentissa ehdotettuun vaatimukseen, jonka mukaan ”Puhtaan siirtymän sijoittamisluvalla ei saa aiheuttaa kenenkään elinympäristön laadun sellaista merkityksellistä heikkenemistä, joka ei ole perusteltua puhtaan siirtymän sijoittamisluvan tarkoitus huomioon ottaen. Puhtaan siirtymän sijoittamisluvalla ei myöskään maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle sellaista kohtuutonta rajoitusta tai aiheuttaa sellaista kohtuutonta haittaa, joka puhtaan siirtymän sijoittamislualle asetettavia tavoitteita tai vaatimuksia syrjäyttämättä voidaan välttää.” Kuten hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, vaatimus perustuu pitkälti alueidenkäyttölain asemakaavan sisältövaatimuksia koskevaan 54 §:n säännökseen (s. 62).
32. Kaiken kaikkiaan puhtaan siirtymän sijoittamislupa on uutena sääntelyinstrumenttina epäilemättä joustavuutta lisäävä ja siten asetettujen tavoitteiden mukainen. Sitä voidaan luonnehtia myöntämisedellytyksineen, menettelyineen ja valitusoikeuksineen tietynlaiseksi kaavoituksen ja luparatkaisun sekoitukseksi, välimalliksi tai yhdistelmäksi. Toisaalta epäilyksiä voidaan kohdistaa siihen, ovatko luvan myöntämisedellytykset RL 43 a § ja RL 46 a §:ssä säännelty kuitenkin siinä määrin avoimesti, että tosiasiaissa lain vaatimusten täyttävän sijoittamislupapäätöksen tekeminen voi muodostua hankalaksi.²
33. **(5) Rakentamisluvan myöntäminen ennen tonttijaon laatimista ja tontin lohkomista.** RL 43 b §:llä säädettäisiin, että rakentamislupa voitaisiin myöntää ennen tonttijaon

² Olennaistahan sujuvoittamisen kannalta lienee se, että puhtaan siirtymän sijoittamislupa tarjoaisi säännösten valossa aineellisoikeudellisesti riittävän ennakoitavan menettelyn, lopputuloksen ja luvan lainvoimaistumisen jälkeen riittävän pysyvyyden verrattuna esimerkiksi asemaavan tai sen muutoksen laadintaan.

laatimista ja tontin lohkomista. Rakentamisluvassa olisi tällöin määrättävä, ettei rakennusta saa ottaa käyttöön ennen kuin tontti on merkitty kiinteistörekisteriin. Muutoksella laajennettaisiin eräiden kuntien osalta kevennettyjen rakentamis- ja kaavamääräysten ko-keilusta annetun lain (1257/2010) 5 §:ssä tarkoitettu sääntely koskemaan kaikkia kuntia.

34. Ehdotus voidaan nähdä sujuvuutta lisäävänä. Totean kuitenkin seuraavaa.
35. Säännöksessä käytetyn sanamuodon ”voitaisiin myöntää” voidaan MRL:n vakiintuneen terminologian valossa katsoa sisältävän kunnalle lupaviranomaisena jätettyä tarkoituk-
senmukaisuusharkintaa. Kunta voisi siis edelleen jättää luvan myöntämättä, jos tonttija-
koa ei olisi laadittu ja tonttia muodostettu sekä merkitty kiinteistörekisteriin. Kyse olisi
siis poikkeussääntelystä suhteessa nykyisen MRL 81.2 §:n (tulevan AKL:n vastaavan
säännöksen) pääsääntöihin. Soveltamiskäytäntö tulee aikanaan osoittamaan, tuleeko RL
43 b §:ssä tarkoitettu poikkeus muodostumaan *tosiasialliseksi* pääsäännöksi.
36. Nykyisen MRL 81.2 §:n sääntelyn laajempaan tarkoituksena on ollut varmistaa asema-
kaava-alueella omistuksen kohteena olevan tontin riippumattomuus naapuritonteista eli
se, että tontti muodostaa itsenäisen rakentamis-, vaihdanta-, omistus- ja vakuuskelpoisen
yksikön. Ideaali toteutuu, kun tontti muodostetaan ja merkitään kiinteistörekisteriin. Tällä
varmistetaan esimerkiksi se, että asemakaavan ja tonttijaon mukainen käyttöyksikkö kuu-
luu samalle omistajalle. Tällöin voidaan välttää esimerkiksi se, että kaavan mukaiseen
tonttiin kuuluvaa aluetta pirstoutuisi naapurin omistaman rekisterikiinteistön alueelle sillä
tavoin, että naapurilla ei ole intressiä kaavan mukaisen maankäytön toteuttamiseen.³
37. Ennen kuin kiinteistö voidaan lohkoa ja merkitä tonttina kiinteistörekisteriin (=muodos-
taa tonttijaon mukaiseksi tontiksi), voidaan käytännössä joutua tekemään esimerkiksi ton-
tinosan lunastuksia sekä järjestelemään kiinteistöihin kohdistuvia rasiteoikeuksia, muita
käyttöoikeuksia ja mahdollisia kiinnityksiä. Tapauskohtaisesti prosessi voi olla joko yk-
sinkertainen tai todella vaativa. Jotain prosessin oikeudellisesta monitahoisuudesta kertoo
se, että siitä on aikanaan laadittu kokonainen oikeustieteellinen väitöskirja⁴. Kiinteistöre-
kisteriin merkitseminen toimenpiteenä on lähinnä tämän prosessin lopputulos.

³ Ks. esim. Häkkänen, Martti: Rakennusoikeuden sääntely, Helsinki 2016, s. 415.

⁴ Ks. Pietilä, Jorma: Tonttirekisterikiinteistön muodostaminen Suomen voimassa olevan oikeuden mu-
kaan, Helsinki 1969.

38. Nykyisellä MRL 81.2 §:llä asemakaavan, tonttijaon ja kiinteistöjaotuksen vastaavuus on tahdottu varmistaa **ennen** rakennuslupan myöntämistä. Nyt ehdotetulla RL 43 b §:llä varmistus tapahtuisi vasta **rakennushankkeen valmistuttua** rakentamislupaan otettavalla ehdolla, jonka mukaan rakennusta ei saa ottaa käyttöön ennen kuin rakentamisen kohteena oleva kiinteistö on merkitty tonttina kiinteistörekisteriin. Rakentaminen voitaisiin siis käytännössä saattaa valmiiksi ennen kiinteistönmuodostusprosessin valmistumista.
39. Nähdäkseni RL 43 b §:n säännöstekstissä tai säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa edellä todetut sääntelyn taustalla olevat näkökohdat voisi tunnistaa selkeämmin. Jos säännöksessä tarkoitettu poikkeaminen MRL 81.2 §:n vaatimuksista myönnetään liian suoraviivaisesti, voi tästä aiheutua ongelmia ja viiveitä rakennusprosessin loppupäässä, jos tontinmuodostusprosessi kaikkine vaiheineen esimerkiksi tontinosan lunastuksiin liittyvien valitusten takia joka tapauksessa viivästyttää jo valmistuneen rakennuksen käyttöönottoa. RL 43 b §:n mukaisessa lupaharkinnassa voisikin olla perusteltua ohjata ottamaan huomioon lupahakemuksen kohdealueen kiinteistörakenteen kulloisetkin erityispiirteet.
40. Yksityiskohtana kiinnitän huomiota siihen, että RL 43 b §:ssä veloitetaan ottamaan rakennuslupa määräys siitä, ettei rakennusta saa ottaa käyttöön ennen kuin tontti on merkitty kiinteistörekisteriin. Jos vaatimuksesta tahdotaan pitää kiinni, niin niitä tapauksia varten, joissa määräys syystä tai toisesta jäisi ottamatta lupaan, voisi olla tarpeen pohtia sitä, pitäisikö vaatimuksesta kuitenkin säätää suoraan lain tasolla lupamääräyksen sijaan.
41. Ehdotettu RL 43 b § on siis sinänsä sujuvoittamistavoitteiden mukainen ehdotus, mutta edellä todetut havainnot ja sääntelyn taustalla olevat seikat on tiedostettava.⁵
42. **(6) Purkamisluvan edellytykset.** Esityksessä ehdotettaisiin muutoksia RL 56 §:ssä säädettyihin purkamisluvan edellytyksiin. RL 56 § 1 momentissa säädettäisiin ensinnäkin, että rakennusvalvontaviranomainen myöntää luvan rakennuksen purkamiseen.

⁵ Huomionarvoista on myös se, että nykyisen MRL 11 luvun tonttijakoa koskevat säännökset ovat valmistelussa tällä hetkellä ympäristöministeriön asettamassa MRL-työn osatyöryhmässä. Tulevan (1.1.2025 lukien) AKL:n ja RL:n välisen systematiikan ja selkeyden kannalta on ehkä jossain määrin epätoivottava lopputulos se, että tonttijakoon ja tontinmuodostukseen liittyvät MRL 81.2 §:n (tulevan AKL:n sama säännös) edellytykset rakentamisluvan myöntämiselle säädetään eri säädöksessä – AKL:ssa – kuin rakentamislainsäädännössä, jossa muutoin on säädetty rakentamisluvan myöntämisedellytyksistä asemakaava-alueella.

43. Toiseksi purkamisen edellytykset kytkettäisiin RL 56 § 2 momentissa säädettyyn vaatimukseen, jonka mukaan purkaminen on mahdollista, jos asema-, yleis- tai maakunta-kaava (riippuen siitä, mikä näistä alueella on voimassa) on iältään alle 13 vuotta, eikä purkaminen aiheuta haittaa tulevalle kaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämisellä eikä vaikuta rakennetun ympäristönsuojelusta koskevien tavoitteiden saavuttamista.⁶
44. Ehdotetun rakentamislain 56 § 3 momentissa säädettäisiin edellytyksistä, joiden nojalla muun kuin suojellun rakennuksen saa purkaa aina, jos purkaminen johtaa purkumateriaalien uudelleenkäyttöön tai kierrätykseen. Näiltä osin ehdotetaan uuden tyyppisiä purkamisen edellytyksiä siitä, että (1) rakennus sijaitsee kunnassa, jossa rakennukset ovat menettäneet suurimman osan arvostaan, (2) rakennukselle ei ole enää osoitettavissa käyttötarkoitusta sekä (3) rakennuksen kunto ja korjausmahdollisuudet ovat huonot.
45. Ehdotetun rakentamislain 56 § 4 momentissa annettaisiin kunnalle tarkoituksenmukaisuusharkintaan (säännöksen sanamuoto ”Kunta voi myöntää - -”) perustuva mahdollisuus myöntää purkamislupa asemakaavalla suojellun rakennuksen purkamiseen momentin kohdissa 1–4 säädettyjen erityisten edellytysten kaikkien täytyessä samanaikaisesti. Purkaminen edellyttää, että (1) rakennus on ollut kunnan tai kuntaomisteisen yhtiön omistuksessa vähintään kymmenen vuotta, (2) rakennus ei ole teknisesti, toiminnallisesti ja taloudellisesti korjattavissa, (3) purkaminen johtaa purkumateriaalin uudelleenkäyttöön tai kierrätykseen ja (4) rakennus ei ole valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittävä.
46. Varsinkin tätä RL 56.4 §:llä luotavaa uudentyyppistä suojellun rakennuksen purkamisen mahdollistavaa purkamislupaa voidaan nimittää eräänlaiseksi ”purkamispoikkeamisluvaksi”. Näin on siksi, että sillä mahdollistettaisiin poikkeaminen asemakaavan suojelumääräyksestä ilman asemakaavan muuttamista tai RL 57 §:ssä tarkoitettua varsinasta poikkeamislupaa, joita muutoin säännönmukaisesti edellytetään purkamiselta.

⁶ Ilmeisestikin 13 vuoden määräaika on asetettu tarkoituksella samanmittaiseksi kuin on säädetty ns. asemakaavan ajanmukaisuuden arvioinnissa (MRL 60 §). Toisaalta on huomattava, että MRL 60 §:n mukainen ajanmukaisuuden arviointi koskee vain asemakaavojen ajanmukaisuutta, kun ehdotetussa RL 56.2 §:ssä 13 vuoden määräaika tulisi koskemaan asemakaavojen lisäksi yleis- ja maakuntakaavojakin.

47. Yleisarviona voidaan todeta, että ehdotetuilla RL 56 §:n muutoksilla luotaisiin selvästi rakennusten purkamista helpottavia aivan uudentyyppisiä säännöksiä. Samalla on tietysti selvää, että uudet säännökset synnyttävät uudentyyppisiä tulkintakysymyksiä. Näiltä osin tyydyn toteamaan, että tulkintakysymyksiä on avattu esityksen perusteluissa (s. 65–67).
48. Yksittäisenä oikeudellisena kysymyksenä kiinnitän huomiota siihen, minkälaiseksi rakennuksen purkamisluvan myöntämisharkinta muodostuisi eri tilanteissa. Esityksen perusteluissa (s. 65) todetaan yleisesti, että purkamisluvan osalta ” - - kysymyksessä olisi tarkoituksenmukaisuusharkinta.”. Varsinkin RL 56.3 §:ssä tarkoitetun suojellun rakennuksen osalta kyse on säännöstekstinkin valossa tarkoituksenmukaisuusharkinnasta, koska sen mukaan kunta ”voi” myöntää luvan. Luvanhakijan kannalta tarkoituksenmukaisuusharkinta tarkoittaa, että rakennuksen omistajalle ei muodostu subjektiivista (ehdotonta) oikeutta purkamisluvan saamiseen laissa säädettyjen edellytysten täytyessä.
49. Toisaalta RL 56 § 2 ja 3 momenttien edellytysten täytyessä rakennuksen, jota ei ole suojeltu, purkaminen on nähdäkseni säännöstekstien valossa ikään kuin subjektiivinen (ehdoton) oikeus, jos laissa säädetyt edellytykset täyttyvät. Ainakin säännöksen sanamuotojen valossa voi syntyä tällainen kuva. Eli silloin, kun rakennuksen purkaminen edellyttää purkamislupaa, on kunnan rakennusvalvontaviranomaisen myönnettävä purkamislupa, jos laissa säädetyt edellytykset täyttyvät. Kunnalla ei siten näyttäisi olevan näissä tilanteissa tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Puolestaan tilanteissa, joissa purkamislupaa ei ylipäänsä tarvita (ks. RL 55 §, johon ei esitetä nyt muutoksia), eivät edellytykset tule sovellettaviksi. Tällöin rakennuksen purkaminen on nähdäkseni rakennuksen omistajan subjektiivisluontoinen oikeus, eikä lupaharkintaa suoriteta lähtökohtaisesti lainkaan.
50. Säännöstekstissä tai vähintään sen perusteluissa olisi syytä täsmentää se, onko myös muissa RL 56 §:n soveltamistilanteissa kuin sen 3 momentin osalta purkamislupaharkinta luonteeltaan tarkoituksenmukaisuusharkintaa vai ns. oikeusharkintaa. Käänteisesti kysymys on samalla siitä, onko rakennuksen omistajalla subjektiivisluontoinen (ehdoton) oikeus purkamiseen silloin, kun laissa säädetyt edellytykset täyttyvät. Tämä seikka on nähdäkseni lain tulevan soveltamisen ja tulkinnan kannalta varsin olennainen kysymys.

51. **(7) Määräaika rakentamislupahakemuksen käsittelylle ja seuraamukset määräajan laiminlyönnistä.** Uudella RL 68 a §:llä ehdotetaan rakentamislupahakemuksille pääsääntöistä kolmen (3) kuukauden enimmäiskäsittelyaikaa ja kuuden (6) kuukauden enimmäiskäsittelyaikaa poikkeuksellisen vaativiin hankkeisiin ja puhtaan siirtymän sijoittamislupahakemuksille. Määräajan ylittymisen seurauksena olisi (vain) rakentamislupamaksun alentaminen 20 %:lla kultakin alkavalta kuukaudelta. Määräajan laskenta alkaisi (vasta) siitä hetkestä, kun rakentamislupahakemus liitteineen on toimitettu rakennusvalvontaviranomaiselle siinä määrin täydellisenä, että hakemuksen käsittely on mahdollista. Määräajan laskenta päättyisi lupapäätöksen (myönteinen tai kielteinen) antamiseen. (s. 71)
52. Kyseessä olisi täysin uuden tyyppinen sääntely sikäli, että tällä hetkellä lainsäädäntöömme ei sisälly rakentamisen lupien käsittelyä koskevia *nimenomaisia* enimmäismääräaikoja. Kuten hallituksen esityksestä käy ilmi, vastaavan tyyppisiä määräaikäsääntelyitä sisältyy esimerkiksi Ruotsin (s. 30) ja Norjan (s. 31) rakennuslainsäädäntöihin.
53. Kysymys on nähdäkseni rakennusvalvontaviranomaisen toimintaan kohdistuvasta menettelysäännöksestä. Näin on, koska määräajan ylityksestä seuraa ainoastaan alennettu lupamaksu. Määräajan ylitys ei sen sijaan johda ehdotetun sääntelyn mukaan esimerkiksi siihen, että lupa katsottaisiin myönnetyksi. Määräajan ylityksellä ei siten ole aineellisoikeudellisia eli luvanhakijan oikeusasemaa muotoavia vaikutuksia. Sinänsä viimeksi mainitun kaltainenkin sääntely voisi olla mahdollinen, kuten on Norjan lainsäädännössä (s. 31).
54. Määräajan ylityksen seurauksena oleva rakentamislupamaksun alennus voitaneen näkökulman mukaan nähdä sisältävän piirteitä sekä luvan hakijalle suoritettavasta hyvityksestä että viranomaiseen kohdistuvasta sanktiosta tai kannusteesta. Hyvityksenä alennus ei välttämättä ole kovin merkittävä, koska lupamaksut muodostavat hallituksen esityksen mukaan varsin vähäisen osan rakennushankkeen kokonaiskustannuksista (n. 0,5 %, ks. s. 21). Toisaalta kuntien rakennusvalvontojen osalta lupamaksut muodostavat merkittävän osan niiden rahoituspohjasta (s. 22). Sikäli merkittävät määräajan ylitykset todennäköisesti vaikuttaisivat rakennusvalvontojen taloudenpitoon olennaisesti, kun vastaavasti etujen syntyminen luvanhankijoille jakautuisi pieniksi summiksi useille eri tahoille.

55. Hallituksen esityksen (s. 51) mukaan kunnat ovat tuoneen lausuntopalautteessaan esille, että määräaika sääntely lisäisi kustannuksia ja sen seurauksena rakennuslupamaksuja jopa 30–45 prosenttia. Vaikka prosentuaalinen muutos olisi suuri, ei se otaksuttavasti kuitenkaan tarkoittaisi yksittäisen luvanhakijan kannalta välttämättä kovin olennaista muutosta otettaessa huomioon se edellä todettu seikka, että lupamaksut muodostavat lähtökohtaisesti usein vain varsin vähäisen osan rakennushankkeen kokonaiskustannuksista. Vastavasti jos maksukorotuksilla lupakäsittelyajat tulisivat määräytymään säädettävien aikarajojen mukaisina, voidaan sääntely nähdä varsin hyvinkin perusteltavissa olevana.
56. Rakennuslupamaksujen osalta on kuitenkin huomattava, että niiden perusteista säädetään RL 79 §:ssä (nykyinen MRL 145 §). Käytännössä kunnat tekevät taksapäätöksen, jossa määritellään perittävien maksujen määrät ja määräytymisperusteet. Sikäli kuin maksutasoja nähdään aiheellisesti jollain tavalla säännellä tarkemmin – mahdollistaa merkittävät korotukset tai rajoittaa korotusmahdollisuuksia – on RL 79 §:n säännös keskeinen.
57. Nähdäkseni RL 68 a §:llä ehdotettu määräaika sääntely on hyvinkin perusteltavissa oleva hallituksen esityksessä asetettuihin tavoitteisiin nähden.
58. **(8) Päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuu.** Päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuuta koskeva rakentamislain 95 §:n säännös ehdotetaan kokonaan kumottavaksi. Tätä vastaavat muutokset tehtäisiin muihin rakentamislain säännöksiin. Huomionarvoista on sinänsä se, että RL 95 §:n säännös on rakentamislakiin sisällytynyt uutuus, jota vastaavaa vastuusäännöstä ei sisälly nykyiseen maankäyttö- ja rakennuslakiin. Kumottavaksi ehdotettavan RL 95 §:n säännöksen on hallituksen esityksen lausuntopalautetta koskevan selvityksen (ks. s. 49) mukaan epäilty aiheuttavan vaikeaselkoisia tulkintakysymyksiä.
59. Olen esitetyistä epäilyistä pitkälti samaa mieltä⁷ ja kumoamiselle on sikäli esityksessä esiintuotujen seikkojen valossa perustelut olemassa.

⁷ Vastuu rakentamisen määräysten mukaisuudesta on monitahoinen ja abstraktikin kokonaisuus. Pääsääntöinen vastuu määräysten noudattamisesta on rakentamiseen osallistuvilla eri tahoilla (RL 8 luku). Samalla rakennusvalvonnan tehtävänä on valvoa määräysten noudattamista yleisemmän intressin – yleisen edun – kannalta (RL 100 §). Vastuun voidaan siis sanoa olevan tietyllä tavalla jaettua. Toisaalta vastuusta voidaan puhua myös jonkin tahon konkreettisen sopimus- tai vahingonkorvausoikeudellisen vastuun merkityksessä esimerkiksi suhteessa tahoihin, joiden etuja jonkin määräyksen noudattamatta jättäminen loukkaa. RL 95 §:n säännös on nähdäkseni tähän kokonaisuuteen nähden perustellusti erilaisia tulkinnallisuuksia

60. Sinänsä on huomattava, että säännöksen kumoaminen ei johda vastuun poistumiseen, vaan ainoastaan siihen, että vastuu tulisi määräytymään pääosin jo nykyisen oikeustilan mukaisesti. Edelleen rakennusvalvonnalla olisi oma vastuunsa (RL 100 §) sekä rakennushankkeen eri toimijoilla RL 8 luvun mukaan määräytyvä vastuunsa suhteessa rakennusvalvontaan. Rakennushankkeen toteuttajan vastuu suhteessa aliurakoitsijoihin ja suunnittelijoihin puolestaan määräytyisi käytännössä heidän keskinäisten sopimussuhteidensa mukaisesti. Kumottavassa RL 95 §:n säännöksessä olisi ollut kysymys nähdäkseni näihin pääsääntöihin nähden uuden tyyppisestä vastuun määräytymisen ”järjestyksestä”.
61. **(9) Valitusoikeudet.** Ehdotuksen mukaan ELY-keskusten valitusoikeuksia ehdotetaan palautettavaksi maankäyttö- ja rakennuslain mukaisiksi. Museovirasto valitusoikeudesta luovuttaisiin lukuun ottamatta valtakunnallisesti ja maakunnallisesti merkittäviä kohteita. Niin ikään luovuttaisiin sellaisten rekisteröityjen yhteisöjen valitusoikeudesta, joiden toimialaan kuuluu kulttuuriperinnön vaaliminen tai rakennetun ympäristön laatuun vaikuttaminen. (s. 19) Valitusoikeussäännöksiin tehtäviä muutoksia on avattu myös – tosin niukalti – hallituksen esityksen säännösten yksityiskohtaisissa perusteluissa (76–77).
62. Ehdotetuilla muutoksilla voidaan vähentää mm. valitusriskiä ja siten epäilemättä nopeuttaa lupaprosesseja. Valinta on näiltä osin yhtäältä poliittinen, mutta toisaalta juuri valitusoikeuksia koskevaan sääntelyyn liittyy erityisiä perustuslaista ja Suomea sitovista kansainvälisoikeudellisista velvoitteista johtuvia vaatimuksia. Ne saattavat rajata lainsäätäjän liikkumavaraa siitä, keille kaikille tahoille valitusoikeus tulisi kulloinkin antaa. Näiltä osin hallituksen esityksen säätämisperusteluissa on avattu sovellettavaa sääntelyä (s. 82–87).⁸ Lisäksi valitusoikeuksien määrittelyssä voi olla *perusteltua* ottaa huomioon ympäristö- ja hallinto-oikeudellisen järjestelmän systematiikkaan ja perusteisiin liittyviä näkökohtia. Ne eivät kuitenkaan sinänsä rajaa ehdottomasti lainsäätäjän poliittista liikkumavaraa perustuslakiin tai kansainvälisiin velvoitteisiin rinnastuvalla tavalla.

synnyttävä. Eräs tulkintakysymys koskee sitä, onko säännöksessä tarkoitettussa vastuussa kysymys vain vastuusta suhteessa rakennusvalvontaan vai ulottaako säännös vaikutuksiaan myös rakentamisen sopimussuhteisiin.

⁸ Ks. laajemmin perustuslaista ja kansainvälisistä velvoitteista johtuvista vaatimuksista *kaavoitusta* koskevien valitusoikeuksien osalta Häkkänen, Martti: Mahdollisuudet tarkentaa valitusoikeuden edellytyksiä kaavoituksessa, ympäristöministeriön julkaisuja 2024:30, Helsinki 2024, s. 46–106.

63. Esityksen säätämisyjärjestysperustelut (s. 82–87) ovat siten yleisluontoisia, että niissä on kyllä avattu keskeistä valtiosääntöoikeutta, mutta ei kovinkaan paljon arvioitu juuri sitä, mikä merkitys niillä on nyt esitettyjen valitusoikeuksien rajaamisten kannalta.
64. Kiinnitän lopuksi huomiota yksityiskohtaan. Puhtaan siirtymän sijoittamislupaa koskeva valitusoikeus olisi RL 179 a § 2 momentin mukaan ” - - toimialueellaan sellaisella rekisteröidyllä yhteisöllä, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun edistäminen.”. RL 179 § 3 momentissa vastaavan kaltaisen yhdistyksen valitusoikeus rakentamisluvasta on kuitenkin kytketty siihen, että ” - - rakentamislupa koskee rakennusta hankkeessa, johon sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettua lakia”. Voidaan kysyä lain systematiikan kannalta, miksi RL 179 a §:n 2 momentissa tarkoitettua yhteisön valitusoikeutta ei ole kytketty (rajattu) samalla tavoin vain hankkeisiin, joihin sovelletaan **ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettua lakia**.
65. Valitusoikeuden kytkentä tähän YVA-lakiinhan tarkoittaa sitä, että valitusoikeutta ei synny ”YVA-kynnyksen” alittavien hankkeiden osalta.
66. **(10) Ympäristönsuojelulain muutos.** Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi myös ympäristönsuojelulain (527/2014) 156 b §:n säännöstä. Eräs muutos koskee YSL 156 b §:n 1 kohtaa. Jätevesijärjestelmän ”päivittämisvelvollisuus” on nyt voimassa olevassa sääntelyssä kytketty vesikäymälän rakentamiseen tai sellaiseen vesi- ja viemärilaitteistoja koskevaan korjaus- ja muutostyöhön, jossa järjestelmä uusitaan kokonaan tai korjataan, ja joka on **luvanvarainen** eli edellyttää maankäyttö- ja rakennuslain mukaista lupaa.
67. Ehdotetussa uudessa muodossaan YSL 156 b §:n 1 kohdasta poistettaisiin kytkentä siihen, että kyse olisi hankkeesta, joka edellyttäisi (rakentamislain mukaista) **lupaa**. Perusteluna on esitetty se, että kytkentää lupaan ei voitaisi enää edellyttää, koska 1.1.2025 voimaan tulevan rakentamislain mukaan kyse ei olisi enää luvanvaraisesta toimenpiteestä (s. 19). Toisaalta on todettu, että tässä voi olla jatkossa tulkinnallista liikkumavaraa (s. 79).
68. Lupakytkennästä luopumisen lisäksi YSL 156 b § 1 kohdan sanamuotoja on muutettu siten, että ”päivittämisvelvollisuus” syntyisi järjestelmä~~ä~~ uusittaessa, ei vain järjestelmä

kokonaisuudessaan uusittaessa, kuten nykysääntelyssä. Tätä voidaan tulkinta niinkin, että päivittämisvelvollisuus voi syntyä silloin, kun järjestelmää **vähäisestikään** uusitaan.

69. Säännösmuutoksen taustalla olevat rakentamislain uuteen lupajärjestelmään liittyvät perustelut ovat sinänsä ymmärrettävät. Kiinnitän kuitenkin huomiota siihen, että niin päivitysvelvollisuuden kohteena olevan kiinteistönomistajan kuin viranomaistahonkin näkökulmasta sääntely saattaa johtaa varsin järeisiin taloudellisiin päivitysvelvollisuuksiin vähäistenkin vesi- ja viemärilaitteistoja koskevien korjaus- ja muutostöiden osalta.
70. Kohtuuttomuuksien välttämiseksi ja ennakoitavuuden lisäämiseksi ehdotetun YSL 156 § 1 kohtaan voisikin olla perusteltua harkita sisällytettäväksi jonkinlainen olennaisuuden kriteeri esimerkiksi seuraavasti⁹:

”1) rakennetaan vesikäymälä tai tehdään vesi- ja viemärilaitteistoja koskeva korjaus- ja muutostyö, jossa järjestelmää **olennaisesti** uusitaan tai kokonaisuudessaan korjataan;” (korostus tässä)

⁹ Näin siitähän huolimatta, että säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 85) muutoksen ei ole varsinaisesti katsottu muodostuvan perustuslaillisen omaisuuden suojan (PL 15 §) kannalta ongelmalliseksi.

3. Yhteenveto

71. Nähdäkseni esityksessä ehdotetuilla rakentamislain muutoksilla (”korjauksilla”) voidaan yleisesti ottaen edistää siinä asetettujen tavoitteiden toteutumista.
72. Olen lausunnossani kuitenkin kiinnittänyt huomiota yhtäältä keskeisten muutosesitysten yleisempään viitekehykseen sekä toisaalta tiettyihin yksityiskohtiin.

Helsingissä 6 päivänä marraskuuta 2024



Martti Häkkänen
maankäyttö- ja kiinteistöoikeuden professori
OTT, TkT, KTM

oikeustieteellinen tiedekunta
Turun yliopisto