

Olli Mäenpää

6.11.2024

Ympäristövaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi rakentamislain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 101/2024 vp) – Lakialoitteet LA 20/2024 vp ja LA 21/2024 vp

Lupamenettelyn sujuvoittaminen

Hallituksen esityksen keskeisenä tavoitteena on sujuvoittaa rakentamiseen liittyviä hallinnollisia menettelyjä keventämällä hallinnollista taakkaa ja edistämällä viivytyksetöntä käsittelyä. Tämä tavoite on myös lakialoitteella 20/2024 vp. Ehdotuksia tämän tavoitteen toteuttamiseksi voidaan pääosin pitää perusteltuina ja asianmukaisina.

Määräaika rakentamislupahakemuksen käsittelylle ja seuraamukset määräajan laiminlyömisestä (68 a §)

Lisättäväksi ehdotetun 68 a §:n mukaan rakennusvalvontaviranomaisella olisi velvollisuus ratkaista rakentamislupahakemus kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun hakemus liitteineen on pantu vireille rakennusvalvonnassa ja liitteet mahdollistavat hakemuksen käsittelyn. Sääntelyn voidaan katsoa konkretisoivan perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaiselle kuuluvaa oikeutta saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Hallintolain 23 §:n 1 momentissa vastaava oikeus on muotoiltu viranomaisen yleiseksi velvollisuudeksi käsitellä asia ilman aiheetonta viivytystä.” Myös kunnan viranhaltijalla on viranhaltijalain 17 §:n 1 momenttiin perustuva velvollisuus suorittaa tehtävänsä viivytyksettä.

Hallintomenettelyä peruslakina sääntelevään hallintolakiin ei sisälly käsittelyn määräaika määrittelevää sääntelyä. Sen sijaan tällaisia käsittelyn määräaikoja sisältyy jonkin verran muuhun lainsäädäntöön. Niillä määritellään muun muassa julkisuuslakiin perustuvan tietopyynnön käsittelyn enimmäisaikaa ja hoitotakuun toteuttamista. Myös EU-oikeuden toimeenpanoon kohdistuu määräaikasääntelyä, joka määräytyy EU-lainsäädännön mukaan. Nyt ehdotettua kolmen kuukauden määräaika voidaan pitää viivytyksettömän käsittelyn vaatimuksen kannalta perusteltuna. Sen ei myöskään voitane katsoa olennaisesti heikentävän jokaiselle perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan kuuluvaa oikeutta saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti eli ottaen huomioon käsiteltävän asian erityispiirteet.

Seuraamuksena määräajan noudattamisen laiminlyönnistä olisi ehdotuksen mukaan kunnan oma-aloitteinen velvollisuus palauttaa rakentamislupamaksusta 20

prosenttia kultakin viivästyksen kuukaudelta, jollei viivästys ole aiheutunut hakijasta. Käsittelyn viivästyksistä aiheutuvaa seuraamusta voidaan sinänsä pitää hakijan kannalta myönteisenä, joskaan se ei välttämättä muodostuisi erityisen vahvaksi tehosteeksi määräajan noudattamiselle. Tärkeänä voidaan pitää myös sitä, että hakijasta aiheutunut viivästyminen ei aiheuttaisi palauttamisvelvollisuutta.

Valitusoikeuden rajoittaminen

Rakentamislain 179, 181 ja 182 §:n muutosehdotusten mukaan rajoitettaisiin ELY-keskuksen ja museoviranomaisen valitusoikeutta. Ehdotuksen mukainen ELY-keskuksen valitusoikeus vastaisi maankäyttö- ja rakennuslain 192 §:n mukaista valitusoikeutta, joten rajoitusta ei voida pitää erityisen merkittävänä. Museoviranomaisella olisi valitusoikeus vain, jos päätös koskee valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittävää suojeltua rakennuskohdetta. Myös tätä rajausta voidaan pitää maltillisena, eikä se vaikuttaisi yksityisen oikeusturvaa heikentävästi.

Rakentamislain 179 ja 182 §:n muutosehdotusten mukaan valitusoikeutta ei enää olisi myöskään sellaisella rekisteröidyllä yhteisöllä, jonka toimialaan kuuluu kulttuuriperinnön vaaliminen tai rakennetun ympäristön laatuun vaikuttaminen. Ehdotettu rajoitus kaventaisi rakentamislain soveltamiseen kohdistuvaa tuomioistuINVALVONTAA siltä osin kuin valvonnan kohteena on kulttuuriperinnön vaalimisen ja rakennetun ympäristön laatuun vaikuttavan päätöksenteon lainmukaisuus. Näiltä osin se voisi lisäksi heikentää näiden näkökohtien huomioon ottamista lain soveltamisessa, jos siihen ei enää voida kohdistaa tuomioistuimen toteuttamaa laillisuusvalvontaa.

Yhteisön valitusoikeuden rajoitusta voidaan pitää varsin merkittävänä ja epäsuotavana myös perustuslain 20 §:n mukaan jokaiselle kuuluvan ympäristövastuun toteuttamisedellytysten kannalta. Kuten lakialoitteessa 21/2024 vp tuodaan esiin, myös eurooppaoikeudelliset vaatimukset, mukaan lukien Århusin yleissopimus, edellyttävät ympäristöllisten muutoksenhakumahdollisuuksien turvaamista sellaisissa hankkeissa, joilla voi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia. Ehdotettu rajoitus heikentäisi ongelmallisella tavalla jokaisella kuuluvaa mahdollisuutta vaikuttaa merkitykselle tavalla elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Rajoitukselle esitetyt perustelut eivät vaikuta niin painavilta, että niiden perusteella voitaisiin sivuuttaa mainitut perustuslailliset ja eurooppaoikeudelliset näkökohdat.

Toimivallan siirtäminen kunnan monijäseniseltä rakennusvalvontaviranomaiselta viranhaltijalle

Ympäristövaliokunta on pyytänyt lausuntoa myös siitä, mahdollistaako rakentamislain (751/2023) 99 § yhdessä kuntalain toimivallan delegointia koskevan sääntelyn kanssa toimivallan delegoinnin kunnan monijäseniseltä toimielimeltä viranhaltijoille. Kysymystä arvioidaan seuraavassa erikseen rakentamislain ja kuntalain sisältämän sääntelyn kannalta.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Viranomaisen toimivallan tulee siten perustua lakiin, ja viranomaisen pitää itse

käyttää toimivaltaansa. Yleisenä oikeudellisena lähtökohtana on lisäksi, että viranomainen ei saa siirtää tai muuten luovuttaa lakiin perustuvaa toimivaltaansa. Poikkeaminen tästä kiellosta on mahdollista vain rajoitetusti. Se edellyttää nimenomaista siihen valtuuttavaa lain säännöstä, jossa toimivallan siirtäminen määritellään ja rajataan riittävän täsmällisesti (ks. myös PeVL 14/2008 vp).

Rakentamislain sisältämä sääntely

Rakentamislain 99 § koskee otsikkonsa mukaan kunnan rakennusvalvontaviranomaista. Säännös kuuluu seuraavasti:

”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.”

Rakentamislain 99 §:n mukaan toimivalta rakennusvalvonnan viranomaistehtävien hoitamiseen kuuluu kunnan rakennusvalvontaviranomaiselle. Rakentamislain 99 § ei sisällä säännöstä, jonka mukaan kunnan rakennusvalvontaviranomainen voisi siirtää sille laissa säädettyä toimivaltaa viranhaltijalle tai muulle taholle. Hallintopakkoa koskevan asian siirtokielto ei määrittele tällaista siirtotoimivaltaa. Rakentamislaki ei myöskään sisällä säännöstä, joka oikeuttaisi valtuuston siirtämään rakennusvalvontaviranomaiselle lain mukaan kuuluvaa toimivaltaa viranhaltijalle.

Rakentamislain 99 § sisältää lisäksi viittaussäännöksen, jonka mukaan kuntalaissa säädetään viranomaisen toimivallan siirrosta osana kuntien yhteistoimintaa. Säännös koskee vain kuntien yhteistoimintaan perustuvaa toimivallan siirtoa. Informatiivisena viittaussäännöksenä se ei itsenäisesti määrittele oikeutta toimivallan siirtämiseen.

Kuntalain sisältämä sääntely

Kuntalain 2 §:n 1 momentin perusteella kuntalakia sovelletaan kunnan hallinnon ja talouden järjestämiseen, jollei lailla toisin säädetä. Kuntalaki on siten kunnan hallinnon järjestämisestä koskeva yleislaki, josta voidaan poiketa säätämällä siitä toisin lailla. Kuntalakia sovelletaan myös kunnan rakennusvalvontaviranomaisen toiminnassa, ellei esimerkiksi rakentamislaille tai muulla lailla toisin säädetä.

Kuntalain 91 § määrittelee erikseen toimivallan siirtämistä. Pykälän 1 momentin mukaan valtuusto voi hallintosäännössä siirtää toimivaltaansa kunnan muille toimielimille sekä luottamushenkilöille ja viranhaltijoille. Valtuusto ei kuitenkaan saa siirtää toimivaltaansa asioissa, joista sen on tässä tai muussa laissa olevan säännöksen mukaan päätettävä. Tällainen laissa säädetty toimivalta valtuustolla on esimerkiksi kaavoitusasioissa, joita koskevaa toimivaltaa valtuusto ei siis saa siirtää.

Kuntalain 91 §:n 2 momentin mukaan valtuusto voi hallintosäännössä antaa kunnan muulle 1 momentissa tarkoitettulle viranomaiselle – esimerkiksi rakennusval-

rontaviranomaiselle – oikeuden siirtää valtuuston sille siirtämää toimivaltaa edelleen. Tämä valtuuston hallintosäännössä määrittelemä siirto-oikeus voi kohdistua vain valtuuston viranomaiselle siirtämään toimivaltaan. Valtuustolla ei sen sijaan kuntalain 91 §:n 2 momentin mukaan ole toimivaltaa antaa rakennusvalvontaviranomaiselle oikeutta siirtää kyseiselle viranomaiselle laissa säädettyä toimivaltaa viranhaltijalle.

Valtuusto voi siirtää sellaista toimivaltaansa, josta ei ole erikseen laissa säädetty kunnan rakennusvalvontaviranomaiselle, ja valtuusto voi oikeuttaa rakennusvalvontaviranomaisen siirtämään edelleen viranhaltijalle tällaista siirtämäänsä valtuuston toimivaltaa. Tämä kuntalain 91 §:n 2 momenttiin perustuva oikeutus ei sen sijaan voi perustaa rakennusvalvontaviranomaiselle toimivaltaa siirtää lain mukaan kyseiselle kunnan viranomaiselle kuuluvaa toimivaltaa viranhaltijalle.

Toimivallan siirtämistä määrittelevän kuntalain 91 §:n säännöksen soveltamisalaa ei voida tulkinnalla laajentaa siitä, miten se on laissa määritelty. Tällaisen laajentavan tulkinnan ja soveltamisen estää se, että julkisen vallan käytön tulee perustuslain mukaan perustua lakiin ja jokaisella on perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan oikeus saada asiansa käsitellyksi lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa.

Perustelulausuma hallituksen esityksessä

Rakentamislain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen perusteluissa todetaan toimivallan siirtämisen oikeudellisten perusteiden kannalta, että ”periaatteessa kaikki rakennusvalvontaviranomaisen ratkaistavaksi säädettyt lupa-asiat voidaan voimassaolevan lain mukaan siirtää kunnan hallintosäännöllä viranhaltijan päätösvaltaan.” (HE 139/2022 vp, s. 220) Perusteluissa esitetty tieto rakennusvalvontaviranomaisen ratkaistavaksi säädettyjen lupa-asioiden siirtomahdollisuudesta voi kuvata muodostuneita hallinnollisia käytäntöjä, mutta ne ovat oikeudellisesti ongelmallisia.

Tulkinta, jonka mukaan valtuuston hallintosäännöllä toteuttama toimivallan siirtäminen voisi koskea myös rakennusvalvontaviranomaisen ratkaistavaksi laissa säädettyjä lupa-asioita, ei saa tukea kuntalain 91 §:n säännöksestä, jonka mukaan hallintosäännöllä voidaan antaa rakennusvalvontaviranomaiselle oikeus siirtää viranhaltijalle ainoastaan valtuuston sille siirtämää valtuuston toimivaltaa. Tällainen toimivallan siirtäminen ei perustu myöskään rakentamislain sisältämään sääntelyyn.

Esityksen perusteluissa selostetun käytännön noudattaminen muodostaisi perusteen viranhaltijapäätöksen kumoamiselle oikaisuvaatimuksen tai valituksen johdosta sillä perusteella, että viranhaltijalle ei ole voitu pätevästi siirtää toimivaltaa, joka lain mukaan kuuluu rakennusvalvontaviranomaiselle. Selostetun käytännön noudattaminen voi siten johtaa viranhaltijapäätöksen pätevyyden ja täytäntöönpanokelpoisuuden kannalta ongelmallisiin tilanteisiin, mikä voisi heikentää tällaisen päätöksen kohteen oikeusturvaa.