Ari Ekroos
OTT, talousoikeuden professori
18.10.2022

Ympäristövaliokunnalle

LAUSUNTO

Hallituksen esitys eduskunnalle rakentamislaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi,

HE 139/2022 vp

1. Yleistä

Hallituksen esitys käsittää ehdotuksen uudeksi rakentamislaiksi sekä maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) muutoksiksi siten, että lain nimi muuttuisi alueidenkäyttölaiksi. Lisäksi tehtäisiin muuhun lainsäädäntöön muutoksia, jotka johtuvat rakentamislaista. Eduskunnassa on samanaikaisesti vireillä hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä ja maankäyttö- rakennuslain muuttamisesta (HE 140/2022 vp). Tässä lausunnossa huomioita kiinnitetään lähinnä rakennuslakiehdotukseen lähinnä siltä osin kuin se poikkeaa voimassa olevasta lainsäädännöstä. Tarkastelussa huomion kohteena ovat lähinnä eräät yksityiskohdat, eikä kysymys ole koko lakiehdotuksen analyysistä.

Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksesta luovuttaessa linjattiin, että rakentamista koskeva sääntely erotettaisiin lainsäädäntökokonaisuudesta ja siitä säädettäisiin omassa laissaan. Puhtaasti oikeudellisesta näkökulmasta ratkaisu on suhteellisen ongelmaton, kun lainsäädäntöä on joka tapauksessa noudatettava, mutta luonnollisesti alueidenkäytöllä sääntelyineen on edelleen kiinteä liityntä rakentamisen sääntelyyn. Kansainvälisesti tarkastellen ratkaisua ei voida pitää tavattomana. Esimerkiksi Tankassa rakentamisesta ja kaavoituksesta on säädetty eri laeissa. Kun rakentamisen sääntelyssä kyse on rakennustekniikkaan liittyvistä kysymyksistä, on liityntä alueidenkäyttöön vähemmän kiinteä, mutta kun rakentamisen sijoittumisen sallittavuuden osalta kaavoituksella ja muilla alueidenkäyttöratkaisuilla ja yleisemmin kuntien maankäyttöpolitiikalla on äärimmäisen tärkeä merkitys harkinnassa.

Lainsäädännön kokonaisuudistamisen epäonnistumiseen on lukuisa joukko erilaisia syitä. Merkittävänä taustatekijänä oli uudistamisprosessin organisoiminen lukuisine erillisine valmistelu orgaaneineen (työryhmä, 5 jaostoa, foorumi ja parlamentaarinen ryhmä) siten, että eri tahoilla ei ollut riittävää mahdollisuutta sitoutua kokonaisuuteen. Lisäksi valmisteluorganisaatiossa korostetussa asemassa olivat valtion virkamiehet. Monet yksityiset ja julkisvallankin intressitahot jäivät valmistelun ulkokehälle tai jopa sen ulkopuolelle. Maankäyttöön ja rakentamiseen liittyy hyvin monia erilaisia intressejä, joiden yhteensovittaminen myös lainsäädäntöä valmisteltaessa on äärimmäisen tärkeää.

Rakentamisen sääntelyn uudistamisen kannalta hallituksen esityksessä tuodaan merkittävimpinä esiin siirtyminen yhteen rakentamislupaan, luvanhakukynnyksen nostaminen, vähähiilisyyssääntely, tietomallin edellyttäminen sekä myöhemmin tarkemmin säänneltävät pätevyyskysymykset. Hyvin yleisestä tasolta tarkastellen merkittävintä lienee vähähiilisyyssääntely. Siirtyminen yhteen lupaan on hyvä uudistus, kun ei ole tarpeen miettiä kumpaa lupaa hanke edellyttäisi silloin, kun kyse ei ole selvästi rakennuksen rakentamisesta, mutta siihen voi liittyä

myös oikeudellisia ongelmia. Näitä kysymyksiä tarkastellaan jäljempänä. Pätevyysvaatimussääntelyn uudistamisen on tervetullut, kun sen johdosta rakennusvalvontaviranomaisen työtaakkaan tulee jonkinmoinen helpotus.

2. Eräitä huomioita rakentamislakiehdotuksesta

2.1 Yleinen velvollisuus - tavoitteet

Ehdotuksen mukaan rakentamislakiin ei tulisi lainkaan yleistä tavoitesäännöstä, jossa yleisesti tuotaisiin esiin tavoitteet. Lakiin ei myöskään tulisi erityistä tavoitesäännöstä, vaan sen 5 §:ssä säädettäisiin rakentamisen ohjauksen lähtökohdista velvoittavana oikeusnormina. Voimassa olevassa laissa yleinen tavoitesäännös on lain 1 §:ssä ja rakentamista koskevista erityisistä tavoitteista säädetään 12 §:ssä.

Vaikka voimassa olevan lain 12 § ei olekaan velvoittava, se kuitenkin ilmaisee tavoitteet kaikkia toimijoita koskien. 5 §:n kaltainen velvoittava aineellisoikeudellinen säännös ei tosiasiassa välttämättä juurikaan poikkeaisi vaikuttavuudeltaan 12 §:n kaltaisesta tavoitesäännöksestä, kun velvollisuudet ilmaistaan suhteellisen abstraktilla tavalla. Osittain 5 §:n säännös pitää sisällään päällekkäistä sääntelyä lupaharkintaa koskien (mm. terveellisyys, turvallisuus, viihtyisyys sekä ympäristöön sopeutuminen, 1 ja kohdat). Ilmastonmuutoksen hillinnän suhteen säännösehdotus on merkittävä, kun siinä yleisellä tasolla tuodaan esiin velvollisuus (3 kohta). Säännös ei ilmastonäkökulmasta ole kuitenkaan kattava, kun siitä puuttuu velvollisuus ottaa rakentamisessa huomioon mahdollisuudet varautua ja sopeutua käynnissä olevaan ilmaston muuttumiseen ja siitä rakennuksille aiheutuviin riskeihin. Tässä suhteessa lakiehdotuksen täydentäminen olisi ilmeisen tarpeen, vaikka ilmastonmuutoksen riskeihin voidaankin varautua muun ohessa yksityiskohtaisella teknisellä sääntelyllä.

Ehdotuksen 5 §:n sanamuotoa olisi myös mahdollista selkeyttää siten, että siinä selkeämmin tuotaisiin esiin yksityisten tahojen velvollisuus, sillä säännösehdotuksessa rinnastukset eivät tätä kovin hyvin ilmennä. Tämä voitaisiin tehdä esimerkiksi niin, että säännöksessä viranomaisen neuvonta, ohjaus ja valvonta tuotaisiin korostetusti esiin omassa momentissaan (esim. ”viranomaisten on erityisesti neuvonnassaan, ohjauksessaan ja valvonnassaan edistettävä 1 momentissa säädettyjä velvollisuuksia”) ja 1 momentissa velvollisuus kohdistettaisiin selkeästi kaikkiin toimijoihin.

Rakentamislainsäädännön perinne on sääntelyn tarkkuustason osalta sellainen, että ministeriön asetukset (Suomen rakentamismääräyskokoelma, ehdotuksen 6 §) ja pari valtioneuvoston asetusta sisältävät teknisen normiston, jota käytännössä on noudatettava rakentamista koskien. Laissa on siis vain varsin yleisellä tasolla säädetty velvollisuuksista. Muusta ympäristölainsäädännöstä poikkeavaa on myös se, että ympäristöministeriöllä on oikeus antaa asetuksia, kun muualla ympäristölainsäädännössä asetuksenantovalta on lähes poikkeuksetta valtioneuvostolla.

2.2 Määritelmistä

Ehdotuksen 2 §:ään on otettu eräitä määritelmiä. Ehdotuksen 2 luvussa on kuitenkin suuri joukko muita määritelmiä. Esille nouseekin kysymys siitä, olisiko määritelmiä ollut mahdollista ottaa 2 §:ään laajemminkin ainakin silloin, kun määritelmä ei ole kiinteässä suhteessa jossakin säännöksessä asetettavaan velvollisuuteen. Sinänsä määritelmät varsin hyviä ja tarpeellisia.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa ei säädetä nimenomaisesti rakennusoikeudesta, vaikka rakennusoikeus on monessa suhteessa keskeinen käsite alalla. On positiivista, että ehdotukseen tällainen säännös on otettu (7 §) ja sen mukaan rakennusoikeus voidaan ilmaista sekä neliö- että kuutiometreinä. Lisäksi rakennusoikeus voidaan myöntää eri käyttötarkoituksiin. On kuitenkin jossakin määrin yllättävää, että rakennusoikeudesta säädettäisiin rakentamislaissa, eikä alueidenkäyttölaissa, kun rakennusoikeus perustuu siihen ja sen mukaiseen kaavoitukseen.

2.3 Rakennusjärjestyksestä

Rakennusjärjestystä koskevaan sääntelyyn ei eräitä sanamuotojen tarkistuksia lukuun ottamatta ehdoteta muutoksia. Seikat, joista rakennusjärjestykseen voidaan sisällyttää määräyksiä, on säännelty varsin yleisesti (ehdotuksen 17 §:n 3 momentti). Maankäyttö- ja rakennuslakia säädettäessä nousi perustuslakivaliokunnan lausunnossa esille kysymys täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta sekä perusoikeusrajoitusten laintasoisuudesta (PeVL 38/1988, s. 3-4). Sama problematiikka koski kaavoja. Tuolloin sääntelyn katsottiin olevan mahdollista mm. pitkäaikainen sääntelytraditio huomioon ottaen. Edellä mainittu muistaen olisi voinut perusteltua edelleen kehittää sääntelyä voimassa olevan perustuslain tulkintakäytännön valossa aiempaa täsmällisemmäksi.

2.4 Vähähiilisyyssääntely

Rakentamislakiehdotuksen 38 § sisältää säännöksen rakennuksen vähähiilisyydestä, jonka mukaan rakennus on suunniteltava ja rakennettava vähähiiliseksi. Sen pääsäännön mukaan on ensin tehtävä ilmastoselvitys, jossa rakennuksen hiilijalanjälki ja hiilikädenjälki esitetään. Uuden rakennuksen hiilijalanjälki ei saisi ylittää käyttötarkoitusluokittain säädettyä raja-arvoa.

Ilmastoselvitystä tehtäessä hiilijalanjäljen ja hiilikädenjäljen arvioinnin on katettava rakennuksen elinkaari (38 §:n 2 momentti). Tässä arvioinnissa on käytettävä rakennuksen vähähiilisyyden arviointimenetelmää sekä kansallisen päästötietokannan tietoja tai muita arviointimenetelmän mukaisia ympäristöominaisuustietoja. Arviointimenetelmästä sisällöstä annettaisiin ympäristöministeriön asetus (38 §:n 4 momentti). Ympäristöministeriön luonnoksesta rakennuksen ilmastoselvityksestä (30.9.2022) on pyydetty lausuntoja. Luonnoksessa vähähiilisyyden arvioinnin perusteita koskee 1 §:n 3 momentti, jossa on 10-kohtainen luettelo sisällöstä. Lisäksi luonnoksen 5 §:ssä säädetään, että ”arvioinnin on perustuttava joko kansallisen päästötietokannan hiilijalan- ja hiilikädenjäljen tietoihin tai yleisesti hyväksyttyä yhtenäistä menetelmää käyttäen määritettyihin ympäristöominaisuustietoihin”. Arvioinnin on niin ikään pohjauduttava arviointihetkellä käytössä olevaan tuotanto-, kierrätys- tai energiateknologiaan sekä arviointihetkellä tiedossa oleviin muutoksiin, jotka tulevaisuudessa koskevat energiaa tai rakennus- ja purkujätteiden käsittelyä. Hiilijalanjäljen osalta arvioinnin merkittävin säännös on asetusluonnoksen 6 §, joka muun ohessa sisältää yhteenlaskusäännön (jalanjälki=valmistus+vaihdot+jätteenkäsittely+loppusijoitus+kuljetukset+työmaa+käyttöenergia).

Kun arviointia koskevat säännökset ovat lakitasolla lähinnä yleisiä mainintoja ja kysymys on kuitenkin merkittävästi jonkun velvollisuutta koskeva, voidaan kysyä, olisiko mahdollista sisällyttää lakitasolle jonkin verran täsmällisempää sääntelyä. Jonkin verran täsmällisempi sääntely olisi varsin helposti toteutettavissa siten, että nyt asetusluonnoksen sisältyvää sääntelyä otettaisiin lakitasolle esimerkiksi siten, että asetusluonnoksen 1 §:n 3 momentti, 5 §:n sisältöä ja 6

§:n yhteenlaskusääntö olisivat lakitasolla ja asetuksessa täsmennettäisiin näitä. Ehdotetun kaltaisena asetuksenantovaltuuden perusta näyttää ainakin jonkin verran liian avoimelta.

Hiilijalanjäljen raja-arvoista säädettäisiin myöhemmin valtioneuvoston asetuksella. Kun käytössä ei ole ainakaan helppotajuista aineistoa raja-arvojen tasosta ja suhteessa voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti toteutuneeseen rakennuskantaan, on ei ole helppoa arvioida raja-arvosääntelyn vaikuttavuutta. Tämän tyyppisen sääntelyn eräänä riskinä on se, että jos kunnianhimoa ei aseteta ”oikealle” tasolle, vaikuttavuus jää vaatimattomaksi. Jos kysymystä tarkastelisi pelkästään ilmastonäkökulmasta, tulisi raja-arvon olla sellainen, että se voisi merkittävästi ohjata rakentamista. Hiilijalanjäljen raja-arvon tason suhteen sääntely jää avoimeksi. Erittäin tärkeää olisi, voitaisiinko sen määrittämisen suhteen esittää lakitasolla sanallisesti kriteerejä tai esimerkiksi viittaamalla ilmastolain mukaisiin tavoitteisiin ja suunnitelmiin.

Rakentamisen hiilijalanjäljen suhteen lainsäädäntöön erittäin merkittävä puute sen vuoksi, että kaavoituksen osalta ei ole erityistä sääntelyä ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi. Tämän johdosta kaavoitus voi edelleen tuottaa sellaisia rakennuspaikkoja, joiden rakentamiskelpoiseksi saattaminen (paalutus, stabilointi, louhiminen, kaivaminen jne.) voi tuottaa erittäin suuren ”hiilijalanjäljen”. Ehdotettu sääntely koskee näet vain itse rakennusta.

Ehdotuksen 39 §:ään, joka koskee rakennuksen elinkaariominaisuuksia, liittyy samoja kysymyksenasetteluja kuin edellä tarkasteltuun vähähiilisyyssääntelyyn.

2.5 Rakentamisluvan tarve

Lakiehdotuksen 42 §:ssä on säännös rakentamisen luvantarpeesta. Sen myötä luvanhakukynnys näyttäisi nousevan merkittävästi. Säännösehdotus näyttää sinänsä selvältä, mutta yleisesti tarkasteltuna se poikkeaa merkittävästi muun ympäristölainsäädännön luvantarvesääntelystä. Esimerkiksi ympäristönsuojelulaissa luvantarpeesta säädetään yksityiskohtaisesti lain liitteessä. Muutos on rakennuslainsäädännön kannaltakin merkittävä, kun nykyisellään laissa säädetään luvantarpeesta erilaisten toimenpiteiden osalta laissa. Tosiasiassa ilmeisesti monet näennäisesti luvanhakukynnyksen ulkopuolelle jäävät toiminnot tulevat luettelon kaatosäännöksen (ehdotuksen 42 §:n 1 momentin 8 kohta) nojalla vaikutusperusteisesti luvanvaraisiksi. Lisäksi erityisesti 42 §:n 2 voi edellyttää rakentamislupaa hyvin monilta toiminnoilta (rakennuskohteilta). Säännöksen tunnusmerkistö on erittäin avoin siten, että kynnys voisi olla erittäin alhaalla. Säännösehdotuksen suhteen esille nousee myös velvollisuuden täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta.

Kun perustelujen mukaan esimerkiksi 95 % urheilukentistä vaatii nykyisin luvan, voidaan kysyä miksi näitä ei säädettäisi luvanhakuvelvollisiksi. Vastaavia toimintoja, jotka käytännön kautta tullevat luvitetuiksi, lienee monia muitakin. Sääntelyn tullessa yleisemmäksi, on luonnollisesti riskinä, että oikeuskäytäntö kuitenkin todellisuudessa ohjautuu voimassa olevan lain mukaiseksi. Lisäksi varsinkin lain soveltamisen alkutaipaleella tulee jonkin verran aiempaa enemmän muutoksenhakua juuri luvanvaraisuuteen liittyen.

Kun kunnilla on ehdotuksen 42 §:n 2 momentin mukaisten toimintojen osalta mahdollisuus vapauttaa niitä luvanhakuvelvollisuudesta rakennusjärjestyksellä, johtaa tämä kuntakohtaiseen harkintaan ja luettelointiin erilaisista toiminnoista. Säännös on kuitenkin erittäin tarpeellinen.

Kun pienet rakennukset (alle 30 m2) jäisivät 42 §:n 1 momentin mukaisesti kynnyksen alapuolelle, tullee käytännössä hankaluuksia esimerkiksi rakennusoikeuden käytön suhteen. Kun kyse on kuitenkin rakennuksista, voisiko erilaisten tiedontarpeiden täyttämiseksi säätää

nimenomaisesti velvollisuudesta noudattaa rakennusoikeutta. Tätäkin mielekkäämpi voisi olla jokin julkinen rekisteri, johon tulisi tällaiset ”luvattomat” rakennukset tulisi rekisteröidä ja laiminlyönnistä olisi hallinnollinen seuraamusuhka.

Lakiteknisesti ehdotettu 42 § on aivan liian pitkä. Säännös olisi mahdollista ”katkaista” siten, että 3 momentti olisi omana pykälänään (”korjaus- ja muutostyöt”).

2.6 Luvanmyöntämisedellytyksistä

Lakiehdotuksen 43 §:ssä säädettäisiin yleisesti rakennusluvan myöntämisestä. Siinä on tehty erottelu sijoittamisen (alueidenkäytölliset edellytykset) edellytyksiin ja toteuttamisen (tekniset vaatimukset) edellytyksiin on nykykäytäntöä vastaava, vaikka voimassa olevassa laissa tätä erottelua ei näin selkeästi ole tehty. Säännös mahdollistaa selkeästi sijoittamisen edellytyksistä päättämisen erillään teknistä vaatimuksista ja tätä voidaan pitää onnistuneena ratkaisuna. Vaikka voimassa oleva lainsäädäntökin mahdollistaa vastaavan. Merkille pantavaa on, että sijoittamisratkaisusta päätösvaltaisen viranomaisen määrittää kunta hallintosäännössään.

Lakiehdotuksen 44 §:n mukaiset sijoittamisen edellytykset asemakaava-alueella vastaavat käytännössä voimassa olevaa sääntelyä. 2 kohdassa tuodaan kauneuden ja sopusuhtaisuuden lisäksi soveltumisen osalta uutena vaihtoehtona korkeatasoinen arkkitehtuuri. Säännös ei juurikaan muuttane nykykäytäntöä, eikä se merkittävästi voine vaikuttaa esteettiseen vaatimustasoon käytännössä.

Lakiehdotuksen 45 §:n mukaan asemakaava-alueiden ulkopuolisilla alueilla rakennuspaikan vähimmäiskooksi tulisi 1000 m2 voimassa olevan lain 2000 m2:n sijaan. Kun rakennusjärjestyksessä voidaan edelleen edellyttää tätä suurempaa rakennuspaikan kokoa, muutosta ei voitane pitää kovin merkittävänä.

Suunnittelutarvealueiden osalta 46 § sisältää muutoksen nykysääntelyyn nähden, kun sijoittamisen edellytykseksi ehdotetaan, että rakentaminen ei saisi olennaisesti vaikeuttaa kunnan kaavoituskatsauksen mukaista yleis- tai asemakaavan laatimista. Säännös johtanee toisaalta siihen, että kuntien on jossakin määrin nykyistä laajemmin tuotava kaavoituskatsauksessa esille vireillä olevat kaavat. Kun kuntien velvollisuutena ei ole tehdä kaavoituksen aloittamisesta nimenomaista päätöstä, ei aina ole täysin selvää, milloin kaavan laatiminen on vireillä. Käytännössä säännösmuutos tuskin johtaa merkittävästi rakentamiseen asemakaava-alueiden ulkopuolella, kun kunnalla säilyy edelleen hyvin joustaviin normeihin perustuva harkintavalta sijoittumisen sallittavuutta koskien. Säännöksestä itsestään ei käy selkeästi ilmi, että päätöksen tekevänä viranomaisena voisi olla muukin kuin kunnan rakennusvalvontaviranomainen (2 momentin osalta kysymys on kuitenkin selvä). Muutoin 46 §:n mukaiset sijoittumisen edellytykset vastaavat voimassa olevaa sääntelyä.

Lakiehdotuksen 49, 50, 51 §:ssä säädettäisiin maakuntaavoihin ja yleiskaavoihin liittyvistä rakentamisrajoituksista sekä yleiskaavan käyttämisestä rakentamisen perusteena, jotka ovat osa kaavojen oikeusvaikutuksia. Voimassa olevassa laissa säännökset on säädetty kaavoitusta koskevissa säännöksissä. Sisällöltään säännöksen vastaavat voimassa olevaa eli oikeuksien ja velvollisuuksien näkökulmasta erottamisen kaavoitussääntelystä on merkityksetöntä. Rakentamisen sallittavuuden käytännössä ehdolliset rakentamisrajoitukset eivät ole olleet siinä mielessä merkittävässä roolissa, että niiden nojalla toisaalta korvauskynnys ei ole ylittynyt, eivätkä ne ole merkittävästi vaikuttaneet kunnan harkintavaltaan rakentamisen sallittavuuden suhteen.

Kunnat näet voivat halutessaan tehokkaasti evätä rakentamisen suunnittelutarvealuesääntelyn nojalla.

Ehdotuksen 78 §:ään, joka koskee aloittamisoikeutta, sisältyy erityinen valituskieltosäännös, joka rajoittaa muutoksenhakua korkeimpaan hallinto-oikeuteen hallinto-oikeuden päätöksestä. Säännös liittyy kiinteästi asiayhteyteen ja voidaan pitää tässä suhteessa perusteltuna, vaikka yleensä muutoksenhakua koskeva sääntely sisällytetään lakeihin omassa luvussaan kokonaisuutena.

2.7 Tietomallivelvollisuudesta ja tietojärjestelmästä

Rakennuksen tietomallimuotoisesta suunnitelmasta ehdotetaan yleissäännöstä (60 §). Säännös alkaa kahdella määritelmällä (suunnitelmamalli ja toteumamalli) ja ne voisivat olla myös määritelmäsäännöksessä (2 §). Velvollisuudesta toimittaa ”mallit” rakennusvalvontaviranomaiselle säädetään 60 §:n 3 momentissa. Ympäristöministerille ehdotetaan lisäksi asetuksenantovaltuutta. Sääntelyn perusteluissa on hyvin kuvattu sen hyötyjä ja tarpeellisuutta. Toteumamalli, josta säädettäisiin vähän tarkemmin 71 §:ssä, on tärkeä uudistus pidemmällä aikajänteellä, mutta sen tarkkuustason ei tulisi johtaa hyötyihin suhteutettuna liian suureen hallinnolliseen taakkaan.

Ehdotuksen 72 ja 73 §:t koskevat tietojen julkaisemista rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä. Pidemmällä aikajänteellä tietojärjestelmään liittyy merkittäviä hyötyjä myös ympäristöalan tuottavuuden näkökulmasta. Kun järjestelmää nyt vasta nostetaan pystyyn on perusteltua kysyä, onko tarpeen aivan kaikista säännöksen edellyttämistä julkaistava tiedot. Ministeriöllä on asetuksenantovaltuuden myötä mahdollisuus kehittää järjestelmää tarpeiden mukaisesti edelleen. Erityisesti kansalaisten tiedonsaannin näkökulmasta järjestelmän tulisi olla sellainen, että siitä voisi saada tietoa laaja-alalaisesti ympäristöä muuttavista hankkeista (kaavoitus ja kaikki ympäristöluvat) varhaisessa vaiheessa. Järjestelmän tulisi olla myös kansalaisen osalta räätälöitävissä esimerkiksi etäisyyden ja hankkeen laadun suhteen.

2.8 Velvollisuuksista ja vastuusta

Ehdotuksen 8 luvun otsikko on vastuu. Luku sisältää kuitenkin vain yhden nimenomaisen vastuusäännöksen eli 95 §:n, jossa säädetään päävastuullisen toimijan toteutusvastuusta. Muu sääntely koskee lähinnä eri tahojen huolehtimisvelvollisuuksia. Lisäksi ehdotuksen 98 § sisältää yleisen myötävaikutusvelvollisuutta koskevan säännöksen. Huolehtimisvelvollisuussääntely ja myötävaikutusvelvollisuussäännös ovat periaatteellisesti tärkeitä, vaikka niiden vaikuttavuus on tavallaan välillinen.

Päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuu ehdotuksen 95 §:ssä on hyvin yleinen. Merkittävää on se, että kyse on julkisoikeudellisesta vastuusta. Yksityisoikeudellisesti on mahdollista ja tarpeellistakin sopia vastuista erikseen. On myös huomattava, että julkisoikeudellisessa suhteessa olevan vastuun siirtäminen ei itse vastuun osalta ole mahdollista, vaikka voidaan sopia taloudellisista kysymyksistä yksityisoikeudellisesti. Yleisesti jäänee epäselväksi, voidaanko sääntelyllä huomattavasti vaikuttaa rakentamisen laatuun. Huomion arvoista on myös se, että ei hankkeeseen ryhtyvän ei tarvitse nimetä päävastuullista toteuttajaa, jolloin tämä itse on tässä vastuussa sen lisäksi, että tällä on ehdotuksen 91 §:n mukainen huolehtimisvelvollisuus.

3. Lopuksi

Rakentamislakiehdotuksessa ei ole puututtu moniin voimassa lain jo varsin pitkän lainsäädäntöhistorian omaaviin säännöksiin. Esimerkiksi rasitesääntelyyn (maankäyttö- ja rakennuslain 158-160 §:t) ei ole tulossa muutoksia, eikä johtojen sijoittamista (maankäyttö- ja rakennuslain 161 §) koskevia säännöksiä uudisteta. Jossakin vaiheessa näidenkin tarkastelu yhdessä muun niitä koskevan sääntelyn kanssa olisi tarpeen.

Vaikka rakentamislakiehdotuksessa on tavallaan kyse kokonaisuudistuksesta, on koko järjestelmä voimassa olevaa sääntelyä vastaava. Tämä on täysin ymmärrettävää, kun järjestelmä sen perusteet ovat muotoutuneet pitkän ajan kuluessa. Vaikka joissakin maissa järjestelmä on erilainen esimerkiksi viranomaisen roolin suhteen, ei Suomessa ole nähty tarpeelliseksi muuttaa järjestelmän kulmakiviä, vaikka sen vaikuttavuudesta rakentamisen laatuun keskustellaan jatkuvasti.

Keravalla 18.10.2022

Ari Ekroos
Talousoikeuden professori
Oikeustieteen tohtori