Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Prof. Martti Häkkänen

26.10.2022

HE 139/2022 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle rakentamislaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi

1. Esityksen sisällöstä ja tavoitteista

1. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi rakentamislaki. Voimassa olevaa maankäyttö- ja rakentamislakia (132/1999) muutettaisiin kumoamalla siitä rakentamista koskevat luvut ja muuttamalla sen nimike alueidenkäyttölaiksi. Uudistuksen tavoitteena on hallituksen esityksen mukaan lisätä sääntelyn vaikuttavuutta ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi ja siihen sopeutumiseksi, kiertotalouden edistämiseksi sekä rakentamisen päätösten ja tietosisällön valtakunnallisen digitaalisuuden mahdollistamiseksi. Rakentamisen laatua pyritään parantamaan päävastuullisen toteuttajan uusilla säännöksillä. Rakentamisen edellytyksenä olevien lupien rajausta täsmennettäisiin ja lupavelvoitetta supistettaisiin, sekä rakennuslupa ja toimenpidelupa korvattaisiin yhdellä lupamuodolla, rakentamisluvalla.

2. Esityksen valtiosääntöoikeudellinen merkitys

2. Lainuudistus, jossa nykyisestä maankäyttö- ja rakennuslaista (132/1999) irrotetaan erillisiksi laeiksi alueidenkäyttöä ja rakentamista koskevat lait, vaikeuttaa jossain määrin kokonaisuuden valtiosääntöoikeudellista arviota. Selvähköä kuitenkin on, että nyt kyseessä oleva rakentamislaki ei sisällä säännöksiä esimerkiksi kuntien itsehallinnon (PL 121 §) kannalta keskeisestä kaavoitustoimivallasta eli ”kaavoitusmonopolista”, kuten ei maankäytön ja omaisuudensuojan (PL 15 §) kannalta keskeisistä kaavojen oikeusvaikutuksista. Rakentamislailla ei puututa ainakaan keskeisiltä osin nykyiseen maankäyttö- ja rakennuslakiin sisältyviin säännöksiin kuntien ja muiden tahojen mahdollisuudesta lunastaa erilaisia maa-alueita, kuten ei mahdollisuuksiin leikata maan arvonnousua erilaisin maksuin. Nämä jännitteiset säännökset näyttäisivät jäävän pääosin alueidenkäyttölain piiriin.

3. Sen sijaan pykälämäärällä mitattuna nyt käsillä oleva rakentamislaki sisältää nähdäkseni suurimmalta osin sellaista rakentamisen tavanomaista sääntelyä, joka ei *valtiosääntöoikeudelliselta* kannalta muodostu lähtökohdiltaan ongelmalliseksi.

Huomionarvoista on myös se, että useat nykyiseen maankäyttö- ja rakennuslakiin sisältyvät säännökset siirretään *de facto* muuttumattomina rakentamislakiin.

4. Nostan seuraavassa rakentamislain osalta esiin *eräitä* havaintoja erityisesti perustuslain 15 §:ssä sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan ensimmäisessä artiklassa tarkoitetun omaisuudensuojan kannalta. Näiltä osin keskeisiä ovat *ainakin* rakentamislain 46 § (sijoittamisen edellytykset suunnittelutarvealueella) sekä tähän liittyvä perustuslain 6 §:ssä tarkoitetun yhdenvertaisen kohtelun vaatimus (ns. emätilaperiaate), rakentamislain 131 § ja 133 § (yhdyskuntateknisten johtojen sijoittaminen pakkotoimin) sekä kaavoihin sisältyvien mahdollisesti lainvastaisten kaavamääräysten laillisuuskontrollia koskeva sääntely.

3. Sijoittamisen (=rakentamisen) edellytykset suunnittelutarvealueella

3.1 Rakentamislain 46 § (sijoittamisen edellytykset)

5. Perustuslakivaliokunta on katsonut kaavoituksen ja rakennusjärjestyksen ohjaukset olevan luonteeltaan ” - - pikemmin nykyaikaisessa yhteiskunnassa välttämätöntä omaisuudenkäytön sääntelyä kuin sen varsinaista rajoittamista.” Perustuslakivaliokunta on niin ikään katsonut, että erilaiset kaavoihin liittyvät rakentamiskiellot sekä rakentamis- ja toimenpiderajoitukset ovat valtiosääntöoikeudellisessa arviossa omaisuuteen sisältyvän käyttöoikeuden *rajoituksia*.[1] Niitä siis arvioidaan lähtökohtaisesti perusoikeuksien yleisten rajoittamisedellytysten kautta. Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin jättää valtioille ihmisoikeussopimuksen omaisuudensuojaa koskevassa oikeuskäytännössään varsin laajan liikkumavaran (harkintamarginaalin) erityisesti kaupunkisuunnittelun ja kaavoituspolitiikan osalta.

6. Erityisesti omaisuudensuojaa koskeva perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö sekä ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö on nähdäkseni asianmukaisesti esitetty hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa (s. 294–298). **Minulla**

[1] PeVL 38/1998 vp s. 4–6.

ei ole niihin sisällöllisesti sinänsä lisättävää tai huomautettavaa, vaikka ehkä joitain seikkoja olisin saattanut ilmaista tai painottaa hieman eri tavalla.

7. Perustuslain 15 §:n omaisuudensuojan kannalta rakentamislain 46 §:n säännös on keskeinen, koska siinä säädettyjen edellytysten kautta määräytyy kiinteistön omistajan mahdollisuus käyttää maataan rakentamiseen asemakaavoittamattomilla ns. rakentamispainealueilla eli suunnittelutarvealueilla (MRL 16 §, alueidenkäyttölaki 16 §). Ehdotettu säännös vastaa sääntelyfunktioltaan nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:ssä säädettyjä rakennusluvan erityisiä edellytyksiä suunnittelutarvealueilla. Säännöstä on kuitenkin ehdotettu *eräin* osin muutettavaksi. Sijoittamisen (=rakentamisen) edellytyksenä ei ole nykyisen MRL 137.1 § 1 kohdan mukaisesti se, että rakentaminen ” - - ei aiheuta haittaa asemakaavoitukselle, yleiskaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle.”. Rakentamislain 46.1 § 1 kohdan mukaan edellytyksenä on, että rakentaminen ”- - ei olennaisesti vaikeuta kunnan kaavoituskatsauksen mukaista yleis- tai asemakaavan laatimista.”.[2]

8. Uusi **kaavoituskatsaukseen** kytketty sääntely vahvistaa nähdäkseni kunnan mahdollisuuksia päättää rakentamismahdollisuuksien sallimisesta sijoittamisratkaisuin (nyk. suunnittelutarveratkaisuin) myös niissä tapauksissa, joissa nykyisen käytännön mukaan ns. asemakaavoituskynnyksen on oikeuskäytännössä katsottu estävän rakentamisen ennen alueen asemakaavoittamista. Nykyinen oikeustila ja siitä johtuvat omaisuudensuojajännitteet ns. pysyväisluontoisten rakentamisrajoitusten osalta on asianmukaisesti kuvattu hallituksen esityksessä.[3] Samalla uudistus tarkoittaa kiinteistön käyttömahdollisuuksien laajentumista ilman suoraan lain tulkinnasta johtuvaa estettä silloin, kun kunta haluaa ohjata rakentamista sijoittamislupapäätöksin. Mielestäni uusi sääntely edistää samalla omaisuudensuojan (PL 15 §) ja kuntien asukkaiden itsehallinnollisen aseman kohentumista (PL 121 §).

[2] Muutoksen tavoitteita on kuvattu 46 §:ää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa nähdäkseni varsin havainnollisesti. Ks. HE 139/2022 vp s. 181–183.
[3] Ks. HE 139/2022 vp s. 291 ja s. 296. Määräämättömäksi ajaksi muodostuvien ja korvauksettomien omaisuuden käyttörajoitusten on todettu olevan omaisuudensuojan kannalta ongelmallisia niin perustuslakivaliokunnan lausunnossa koskien nykyistä maankäyttö- ja rakentamislakia (ks. PeVL 38/1998 vp s. 6) samoin kuin ihmisoikeustuomioistuimen omaisuudensuojaa koskevassa oikeuskäytännössä, joka on kuvattu asianmukaisesti rakentamislakiesityksessä (s. 297).

9. Nähdäkseni tämä ehdotettu uudenlainen sääntely ei ole ristiriidassa PL 20 §:ssä tarkoitetun ympäristövastuun kanssa, koska valitusoikeus sijoittamisluvasta (RL 180 §) määräytyy nykyistä MRL 193 § säännöstä vastaavasti varsin laajana.

3.2 Ns. emätilaperiaatteen suhde rakentamislain 46 §:ään

10. Kiinnitän perustuslakivaliokunnan huomiota hallituksen esityksessä (s. 291) viitattuun niin sanottuun emätilaperiaatteeseen. Periaatteen sisältöä ei ole hallituksen esityksessä laajemmin avattu, mutta sillä on olemassa varsin pitkä historia ja vakiintunut sisältö. Periaatteesta ei ole olemassa säännöksiä lain tasolla, mutta sitä sovelletaan käytännössä lakiin rinnastuvalla tavalla (ehdottomuudella) arvioitaessa maanomistajien tasapuolista kohtelua perustuslain 6 §:n kannalta rakennusoikeuden muodostamisessa ja mitoittamisessa. Emätilaperiaatteen sisältönä on palauttaa säänneltävän alueen kiinteistöjaotus 1950-/1960-luvuilla vallinneeseen kiinteistöjaotukseen ja laskea näin muodostuvien kiinteistöjen *pinta-alojen* mukaisesti se, että kukin saa pinta-alaansa vastaavan määrään rakennusoikeutta.

11. Menemättä periaatteen sisältöön tarkemmin totean, että sen noudattamiseen liittyy tiettyjä valtiosääntöoikeudellisia jännitteitä, jos ei suoranaisia ongelmia. Periaatteen soveltamisella pyritään sinänsä toteuttamaan PL 6 §:ssä tarkoitettua yhdenvertaisen kohtelun vaatimusta eli sillä on institutionaalinen kiinnekohta olemassa. Sen sisältö on kuitenkin luotu vakiintuneessa hallinto- ja oikeuskäytännössä. Alun perin periaate on kehitetty *ranta*rakennusoikeuden mitoittamiseen, mutta nykyisin periaatteen soveltamisala on laajentunut hallinto- ja oikeuskäytännössä myös ns. kuivalle maalle rakennettaessa. Maankäyttö- ja rakennuslaki ei näiltä osin sisällä itsenäistä hallinto- tai perustuslakiin nähden *erillistä* yhdenvertaisuussäännöstä[4].

12. Valtiosääntöoikeudellinen jännite kohdistuu siihen, että vaikka rakentamisella suunnittelutarvealueelle nykyisen MRL 137 §:n mukaan ei olisi suoranaista oikeudellista estettä, suunnittelutarve(=rakennuslupa)hakemus on saattanut kuitenkin

[4] Vain MRL 91 a.2 § sisältää yhdenvertaisuussäännöksen, mutta sitä ei sovelleta rakentamisen lupiin tai kaavoitukseen, vaan ainoastaan maanomistajan *taloudellisiin osallistumis- eli maksuvelvoitteisiin* silloin, kun rakennusoikeutta muodostetaan kiinteistölle asemakaavoituksella.

tulla käytännössä hylätyksi emätilaperiaatteen vastaisena. Tällöin, hiukan karrikoiden, siis MRL 137 §:ssä eli *laissa* säädetyt edellytykset rakentamiselle suunnittelutarvealueella olisivat olemassa, mutta hakemus on kuitenkin hylätty *hallinto- ja oikeuskäytännössä* muodostuneen emätilaperiaatteen vastaisena. Emätilaperiaatteella pyritään toki toteuttamaan PL 6 §:ssä säädettyä yhdenvertaisen kohtelun vaatimusta, mutta on varsin ongelmallista, jos ja kun emätilaperiaatteen institutionaalinen tuki pitää hakea *perustuslain* tasolta sovellettaessa rakentamiselle nimenomaisesti maankäyttö- ja rakennuslaissa säädettyjä *lain* tasoisia edellytyksiä.

13. Edellä mainittu valtiosääntöoikeudellinen jännite näyttäisi siirtyvän ainakin olennaisilta osin nyt maankäyttö- ja rakentamislain 137 §:n tulkinnasta uuden rakentamislain 46 §:n tulkintaan, koska emätilaperiaatteen osalta ei lakiehdotuksessa ehdoteta muutoksia. Jos näin on, on siis jatkossakin mahdollista, että tulkintakäytäntö tulee asettumaan sille linjalle, että *hallinto- ja oikeuskäytännössä* muodostunut emätilaperiaate voi rajoittaa rakentamista, vaikka rakentamislain 46 §:ssä säädetyt *lain* tasoiset edellytykset sijoittamiselle (=rakentamiselle) täyttyisivät.

14. Nähdäkseni jännite koskee ainakin perustuslain 80.1 §:ssä säädettyä vaatimusta, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tulee säätää *lain* tasolla. Kysymys on siitä, missä määrin sinänsä *perustuslain* 6 §:ään laajasti ottaen tukeutuvan, mutta *hallinto- ja oikeuskäytännössä* kehittyneen emätilaperiaatteen nojalla voidaan myöntää tai jättää myöntämättä rakentamis*lain* 46 §:ssä säädettyjen edellytysten muutoin vallitessa rakentamislupia (sijoittamispäätöksiä). Asian valtiosääntöoikeudellisessa arviossa on otettava myös huomioon, että toisaalta rakentamisen edellytykset 46 §:ssä on asetettu tasolle, joka on sovitettu yhteen perustuslain omaisuudensuojasta (PL 15 §) johtuvien vaatimusten kanssa.

15. Jätän perustuslakivaliokunnan pohdittavaksi kysymyksen siitä, onko valtiosääntöoikeuden kannalta asianmukaista, että kiinteistön omistajan oikeusasemaan ja siten omaisuuden suojaan (PL 15 §) vaikuttava sijoittamislupa voidaan hylätä **sisällöllisesti** *oikeus- ja hallintokäytännössä* määräytyvän emätilaperiaatteen vastaisena, vaikka rakentamislain 46 §:ssä säädetyt luvan edellytykset täyttyisivät.

16. **Yhdyskuntateknisten johtojen pakkotoiminen sijoittaminen (131 § ja 133 §)**

17. Uuden rakentamislain 131 §:ssä ja 133 §:ssä säädetään mahdollisuudesta sijoittaa yhdyskuntateknisiä johtoja pakkotoimisesti toisen kiinteistölle. Kyseessä on nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain 161 §:ää ja 162 §:ää vastaavista säännöksistä, jotka siirretään osaksi rakentamislakia. Kyseessä on omaisuudensuojan (PL 15 §) kannalta keskeinen sääntely, koska siinä oikeutetaan esimerkiksi sähkö- ja tietoliikenneyhtiöt sekä kunta sijoittamaan erilaisia johtoja, kaapeleita sekä putkia kiinteistölle viimekädessä *ilman kiinteistönomistajan suostumusta* eli pakolla. Säännökset ovat käytännön toiminnan kannalta useasti sovellettuja ja keskeisiä.

18. Säännösten tulkintaan liittyy erinäisiä kiinteistöoikeudellisia epäselvyyksiä ja ongelmia, jotka eivät välttämättä ole valtiosääntöoikeudelliselta kannalta ratkaisevan keskeisiä. Valtiosääntöoikeudelliselta kannalta totean kuitenkin seuraavaa.

19. Vaikka RL 131 §:ssä on ilmeisesti tarkoitus pysyttää MRL 161 §:n asiasisältö muuttumattomana, niin uudessa säännöksessä on nähdäkseni kuitenkin keskeinen muutos. Kyseessä on pakkotoiminen puuttuminen kiinteään omaisuuteen, jolloin toimenpidettä rajoittavat kriteerit ovat keskeisessä asemassa arvioitaessa sääntelyä perustuslain omaisuudensuojan (PL 15 §) kannalta. Uudessa sääntelyssä puuttumisen edellytyksiä – tai ainakin sanamuotoja – näyttäisi muutettavan säännöksen keskeisen virkkeen osalta. Nyt MRL 161 §:n kuuluva kohta ” - - ettei kiinteistölle aiheuteta **tarpeetonta haittaa**.” muutetaan RL 133 §:ssä muotoon ” - - ettei sijoittaminen aiheuta **huomattavaa haittaa** kiinteistön käytölle”. (lihavointi MH)

20. Johtojen sijoittamisoikeudessa ei valtiosääntöoikeudelliselta kannalta ole lähtökohtaisesti kysymys omaisuuden pakkolunastamisesta (PL 15.2 §), koska toimenpiteellä ei siirretä kiinteistöön kohdistuvaa omistusoikeutta. Toimenpiteiden vaikutukset riippuvat kuitenkin paljolti kiinteistön sekä sijoitettavan johdon ja/tai muun rakennelman ominaisuuksista. Vähäisen johdon sijoittaminen laajalle kiinteistölle voi olla vaikutuksiltaan vähäisempi kuin saman johdon sijoittaminen pienelle kiinteistölle. Vaikka tällaisia puuttumisia omaisuuteen arvioidaan

lähtökohtaisesti omaisuudensuojan yleislausekkeen (PL 15.1 §) kautta, ei voida ainakaan täysin sulkea pois sitä mahdollisuutta, että se voisi rinnastua *vaikutuksiltaan* pakkolunastukseen joissakin yksittäisissä soveltamistilanteissa.

21. Haittakynnys (RL 131 § / MRL 161 §) ilmaisee olennaiselta osin sijoittamisoikeuden perustamisen oikeudelliset edellytykset ja siten omaisuuteen puuttumisen rajoitukset. Hallituksen esityksessä ei ole tuotu esille sitä, onko haittakynnyksen ilmaisevan termin muuttamisella muodosta ”**tarpeetonta haittaa**” muotoon ”**huomattavaa haittaa**” tarkoitus madaltaa, kohottaa vai pysyttää samana omaisuuteen puuttumisen edellytyksiä mitä tulee johtojen pakkotoimiseen sijoittamisen[5]. Asiaa ei myöskään ole arvioitu esityksen säätämisjärjestystä koskevassa osiossa[6].

22. Nähdäkseni asian liittyessä omaisuudensuojan (PL 15 §) kannalta olennaiseen säännökseen tämä seikka tulisi tarkistaa ja täsmentää sekä avata hallituksen esityksen perusteluissa mahdollisen muutoksen tavoitteet ja vaikutukset.

4. Kaavamääräysten ja -merkintöjen laillisuuden jälkikäteiskontrolli rakentamisen ja maankäytön lupia käsiteltäessä

23. Kiinnitän perustuslakivaliokunnan huomiota siihen, että rakentamislakiehdotukseen, kuten ei maankäyttö- ja rakennuslakiinkaan, sisälly nimenomaisia säännöksiä siitä, miten on rakentamisen lupia käsiteltäessä arvioitava sellaisia kaavoihin sisältyviä merkintöjä ja määräyksiä, jotka ovat mahdollisesti lain vastaisia. Rakentamislakiehdotuksessa asiaa ei ole käsitelty. Nostan asian tässä esille, koska ongelman käsittely kuuluisi nähdäkseni ensisijaisesti nyt käsiteltävän rakentamislakiehdotuksen, ei alueidenkäyttölain, yhteydessä arvioitavaksi. Näin on siksi, että mahdollinen ongelma tulee esille nimenomaan *rakentamisen lupia* käsiteltäessä.

24. Kaavoihin voidaan sisällyttää varsin vaihtelevia ja monenlaisia kaavamääräyksiä ja -merkintöjä. Kaavatyypin mukaan ne vaikuttavat eriasteisesti maanomistajan

[5] Ks. RL 131 §:n yksityiskohtaiset perustelut HE 139/2022 vp s. 238–239.
[6] Ks. HE 139/2022 vp s. 294–298.

mahdollisuuteen käyttää maataan. Juridisteknisesti on mahdollista, että kaava merkintöineen ja määräyksineen tulee voimaan ja siten rakentamisen lupia käsiteltäessä noudatettavaksi, vaikka nämä olisivat lainvastaisia. Tämä johtuu yhtäältä siitä, että kaavan lainmukaisuuden arviointi tuomioistuimessa *riippuu* siitä melko *sattumanvaraisesta seikasta*, valittaako joku kaavasta. Toisaalta tämä johtuu myös siitä, että nykyisessä maankäyttö- ja rakennuslaissa kuten ei rakentamislakiehdotuksessakaan tunneta kaavojen lainmukaisuuden *ennakollista yleistä valvontaa*.

25. Määräykset voivat olla esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain (tulevan alueidenkäyttölain) soveltamisalaan kuulumattomia tai niissä voidaan rajoittaa maankäyttöä pidemmälle kuin maankäyttö- ja rakennuslain (tulevavan alueidenkäyttölain) mukaan olisi oikeudellisesti mahdollista. Niin ikään kaavoihin voi sisältyä määräyksiä, jotka ovat ristiriidassa samaa maankäyttötapaa koskevien muihin lakeihin sisältyvien nimenomaisten lain tasoisten säännösten kanssa. Oikeudellisesti ongelmallista tämä on siksi, että *lopputuloksena tulee mahdolliseksi poiketa lain-tasoisesta sääntelystä lakia alemmanasteisen kaavanormin perusteella*.

26. Lainvastaisten kaavamääräysten jälkikäteistä laillisuuskontrollia esimerkiksi PL 107 §:n kannalta vaikeuttaa osaltaan myös se, että oikeuskäytännössä (KHO 1999:3) kaava on pidetty luonteeltaan *hallintopäätöksenä*, ei *säädöksenä*, minkä takia kaavaan mahdollisesti sisältyviä lain vastaisiakaan säännöksiä ei voida rakentamisen lupia myönnettäessä jättää PL 107 §:n nojalla soveltamatta.[7]

27. Rakentamisen lupia myönnettäessä voi siis oikeudellisesti velvoittavasti tulla sovellettavaksi sellaisia kaavamääräyksiä ja -merkintöjä, jotka olisivat tulleet lainvastaisina kumotuiksi, jos niiden laillisuus olisi arvioitu kaavan voimaansaattamisvaiheessa esimerkiksi tuomioistuimessa tai muussa ennakkovalvonnassa.

28. Valtiosääntöoikeudelliselta kannalta mahdollisten lainvastaisen kaavamääräysten soveltaminen rakentamisen lupamenettelyssä on nähdäkseni ongelmallista ainakin PL 2.3 §:ssä säädetyn lakisidonnaisuuden, PL 22 §:ssä säädetyn perus- ja

[7] Ks. Häkkänen, Martti: Rakennusoikeuden sääntely, Helsinki 2016, s. 145–152.

ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteen sekä PL 107 §:ssä säädetyn laillisuusvalvontaan liittyvän lakia alemmanasteisen säädösten soveltamisrajoituksen kannalta.

29. Jätän asian tämän huomion varaan ja perustuslakivaliokunnan pohdittavaksi.

5. Johtopäätös

30. Nähdäkseni hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä riippuen kuitenkin osin siitä, mihin lopputulemiin perustuslakivaliokunta esittämieni havaintojen pohjalta päätyy.

Helsingissä 26 päivänä lokakuuta 2022



Martti Häkkänen
maankäyttö- ja kiinteistöoikeuden professori
oikeustieteen tohtori

oikeustieteellinen tiedekunta
Turun yliopisto