OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
LsN Heini Färkkilä

26.10.2022

Eduskunnan ympäristövaliokunnalle

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

Eduskunnan ympäristövaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki uusi rakentamislaki ja kumottavaksi voimassa olevasta maankäyttö- ja rakentamislaista rakentamista koskevat luvut. Samalla lain nimike muutettaisiin alueidenkäyttölaiksi. Esityksessä ehdotetaan lisäksi muutettavaksi eräitä muita siihen liittyviä lakeja

Esitys on lähetetty myös eduskunnan perustuslakivaliokuntaan. Useat oikeusministeriön huomiot esityksestä ovat valtiosääntöoikeudellisia, ja ne tulevat käsitellyiksi aikanaan perustuslakivaliokunnassa ja sen antamassa lausunnossa, minkä vuoksi niitä ei tässä lausunnossa tarkemmin käsitellä. Oikeusministeriö esittää kunnioittavasti lausuntonaan seuraavan.

Yleisiä huomioita esityksestä ja sen valmistelusta

Oikeusministeriö on antanut kaavoitus- ja rakentamislakia koskevasta esitysluonnoksesta laajan lausunnon 21.12.2021. Jatkovalmistelussa lakiehdotuksesta irrotettiin omaksi kokonaisuudekseen nyt käsiteltävänä oleva rakentamislaki, josta oli järjestetty kuulemistilaisuus. Varsinaista lausuntokierrosta ei oltu järjestetty. Esitysehdotus on ollut tarkastettava oikeusministeriön laintarkastuksessa, mutta sen keskeneräisyyden vuoksi tavanomaista laintarkastusta ei ole ollut mahdollista tehdä. Tästä syystä oikeusministeriön huomiot esityksestä ovat melko moninaisia ja osin säädösteknisiä. Esitystä on kuitenkin arvioitu ainoastaan lausunnossa mainituilta osin.

Oikeusministeriö kiinnitti kaavoitus- ja rakentamislaista annetussa lausunnossaan huomiota sääntelyn vaikeaselkoisuuteen. Myös nyt käsiteltävänä olevan rakentamislakiehdotuksen sääntely on monin paikoin yksityiskohtaista, kasuistista sekä vaikeaselkoista. Osa säännöksistä vaikuttaisi kuuluvan pikemminkin alemmalle säädöstasolle. Voidaan pitää epätarkoituksenmukaisena, että laissa säädettäisiin yksityiskohtaisesti esimerkiksi rakennuksen käyttö- ja huolto-ohjeen sisällöstä, toimijoiden työkokemuksen pituudesta, pöytäkirjaan tehtävistä merkinnöistä tai hakemuksen tarkasta sisällöstä. Toisaalta säännöskohtaisissa perusteluissa monin paikoin tode-

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

taan seikkoja, jotka eivät ilmene säädöstekstistä, mikä voi aiheuttaa soveltamisongelmia. Lakiehdotukseen on myös osin kopioitu säännöksiä vanhasta ja vanhanaikaisesta maankäyttö- ja rakentamislaista.

Oikeusministeriö esitti valmisteluvaiheessa antamassaan lausunnossa runsaasti huomioita erityisesti luonnoksen suhteeseen perustuslakiin sekä hallinnon yleislakeihin (erit. menettely, muutoksenhaku). Esityksen säätämisjärjestysperustelut ovat edelleen huomattavan vaikeaselkoiset niiden sisältäessä lähinnä nykytilan, voimassaolevan lain säännösten ja niitä koskevien esitöiden sekä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön selostamista, ei ehdotettujen säännösten perustuslainmukaisuuden arviointia, minkä vuoksi säännösten perustuslainmukaisuudesta on monin paikoin haastava vakuuttua.

Muuhun lainsäädäntöön tehtävät muutokset

Oikeusministeriö on lausuntokierroksella kiinnittänyt huomiota muussa lainsäädännössä oleviin viittauksiin voimassa olevaan maankäyttö- ja rakennuslakiin. Oikeusministeriö toteaa, että esimerkiksi hallinto-oikeuslain 12 a §:ssä viitataan nimenomaisesti maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 18 luvussa tarkoitettuun lupa-asiaan tai 23 luvussa tarkoitettuun poikkeuksen myöntämiseen. Tällaisia lukukohtaisia kuten myös pykäläkohtaisia viittauksia maankäyttö- ja rakennuslakiin on melko runsaasti muuallakin lainsäädännössä. Lausunnossa todettiin, että ensisijaisesti kaikki tällaiset viittaukset tulisi päivittää tässä samassa yhteydessä. Joka tapauksessa on varmistuttava siitä, että voimaan jäävät viittaukset ja voimaantulosäännökset ovat yksiselitteisiä.

Esitykseen sisältyy ehdotukset 19 muun lain muuttamiseksi, mutta esitys on näiltä osin puutteellinen. Finlex-tietokannan mukaan voimassaolevia lakeja, joissa viitataan maankäyttö- ja rakennuslakiin, on kaikkiaan 55 kappaletta. Osa lakeihin sisältyvistä viittauksista maankäyttö- ja rakennuslakiin ovat viittauksia lain lukuihin, yksittäisiin pykäliin tai maankäyttö- ja rakennuslain mukaisiin ratkaisuihin. Jos asiasisällössä ei tapahdu muutosta, vaan ainoa muutos olisi lain nimen muuttaminen maankäyttö- ja rakennuslaista alueidenkäyttölaiksi, ei lainmuutosta tässä tilanteessa voida pitää välttämättömänä. Siltä osin kuin viittaukset kohdistuvat maankäyttö- ja rakennuslain säännöksiin, jotka uudistuksen yhteydessä esitetään siirrettäväksi uuteen rakentamislakiin tai joiden asiasisältö muuttuu, tulee näitä koskevat muutokset muuhun lainsäädäntöön tehdä ennen hallituksen esitykseen sisältyvien lakien voimaantuloa. Oikeusministeriö pitää tästä aiheutuvaa oikeustilan epäselvyyttä ongelmallisena ja katsoo, että esitystä tulisi tältä osin täydentää ennen ehdotetun sääntelyn hyväksymistä. Jos muutokset on tarkoitus tehdä jonkin toisen esityksen yhteydessä, huomautukset ovat tältä osin aiheettomia. Asia ei kuitenkaan ilmene lakiehdotuksen perusteluista (luku 11 Suhde muuhun lainsäädäntöön, esityksen sivut 288-289). Oikeusministeriön selvityksen mukaan muutostarpeita sisältyy tämän lausunnon liitteeksi kerättyihin säännöksiin.

1. LAKIEHDOTUS (RAKENTAMISLAKI)

Seuraavassa esitetään säännöskohtaisia huomioita luvuittain noudattaen rakentamislakiin omaksuttua järjestystä.

Rakentamisen luvanvaraisuus ja edellytykset (5 luku)

Kunta voisi 57 §:n nojalla erityisestä syystä myöntää luvan poiketa alueidenkäyttölaissa säädetystä tai sen nojalla annetusta ja tässä laissa säädetystä tai sen nojalla annetusta säännöksestä, määräyksestä, kiellosta tai muusta rajoituksesta. Vaikka poikkeamislupaa on pyritty säännöksessä rajaamaan, vaikuttaa se jättävän ongelmallisen laajan harkintavallan kunnalle sekä siitä, mitä nämä erityiset syyt ovat, että siitä, mistä kaikista rakentamislain ja alueidenkäyttölain säännöksistä ja määräyksistä ym. on mahdollista poiketa. Säännöstä tulisi pyrkiä täsmentämään. Lisäksi lainsäädäntöteknisesti ei voida pitää kovin selkeänä sitä, että rakentamislaissa säädettäisiin näin laajasta mahdollisuudesta poiketa toisen lain (alueidenkäyttölaki) säännöksistä ja sen nojalla annetuista säännöksistä, määräyksistä, kielloista jne.

Lain määritelmäsäännös (2 §) vaikuttaa erikoiselta sen sisältäessä vain tiettyjä määritelmiä. Pykälässä määriteltäisiin esimerkiksi ulkopuolinen tarkastus, mutta ei asiantuntijatarkastusta tai erityistarkastusta. Määritelmä rakennuskohteesta ja rakennuksesta sekä rakennuksen elinkaaresta on laissa, mutta ei esimerkiksi määritelmää rakennushankkeesta, jota käytetään runsaasti 6 luvussa.

Lupamenettely (6 luku)

Kuulemisvelvoitteesta poikkeaminen luvan hakijan esittämän selvityksen perusteella (63 §, 64 §, 65 §)

Lain 65 §:n 2 momentissa sekä 64 §:n 3 momentissa ja 63 §:n 4 momentissa säädettäisiin, että ”luvan hakija voi liittää hakemukseensa luotettavan selvityksen siitä, että naapurit tai osa naapureista ovat tietoisia hankkeen kannalta merkittävistä asiakirjoista ja tiedoista sekä selvityksen heidän mahdollisesta kannastaan hankkeeseen. Kunnan ei ole tarpeen järjestää kuulemista siltä osin kuin hakija on esittänyt selvityksen naapurien kuulemisesta.”

Valmisteluvaiheessa antamassa lausunnossaan oikeusministeriö korosti naapureiden kuulemista koskevien säännösten arvioimista perustuslain 21 ja 124 §:n kannalta.

Säännöksessä on kyse perustuslain 21 §:n ja 124 §:n kannalta merkityksellisestä säännöksestä. Perustuslakivaliokunnan arvion mukaan (PeVL 5/2005 vp) hakijan suorittama kuuleminen ei voi korvata kunnan järjestämää virallista kuulemista. Hakijaa eivät sido hallintolain velvoitteet, eikä ole takeita, että kuultavat saavat tietoonsa kaikki hankkeeseen liittyvät suunnitelmat ja asiakirjat. Muun kuin viranomaisen suorittama kuuleminen ei siten täytä perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaisia hyvän hallinnon takeita.

Oikeusministeriö pitää välttämättömänä poistaa molemmista säännöksistä virkkeen viimeinen kappale ja nojautua näiltä osin hallintolain kuulemisesta poikkeamista koskeviin säännöksiin. Edelleen on korostettava, että luvan hakijan toimittama selvitys on otettava huomioon ainoastaan esitettynä selvityksenä, eikä kyse ole viranomaiselle kuuluvan kuulemismenettelyn suorittamisesta.

Kuulemisesta poikkeamisesta säädettäisiin myös 63 §:n 3 momentissa ja 64 §:n 2 momentissa. (Jos luvan hakija on pyytänyt sijoittamislupaa, kunnan on kuultava naapureita uudelleen rakentamislupahakemuksen yhteydessä vain, jos rakentamisluvassa esitetty suunnitteluratkaisu poikkeaa sijoittamislupahakemusvaiheessa esitetystä tavalla, joka vaikuttaa naapureiden mahdollisuuteen käyttää omia rakennuspaikkojaan tai jos rakennuksen muodosta, massoittelusta, julkisivuista tai rakennuksen käytöstä naapureille aiheutuvista vaikutuksista on esitetty sellaista

tietoa, jota ei ole ollut käytettävissä sijoittamislupahakemuksesta kuultaessa.) Vaikuttaa siltä, että näiltäkin osin tarvetta erityissääntelylle ei olisi, vaan tässä kohdin olisi mahdollista nojautua voimassaolevaan yleislainsäädäntöön (mm. kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta). Mikäli kuitenkin katsotaan, että kuulemisesta poikkeavaa sääntelyä rakentamislakiin on välttämätöntä ottaa, tulee tällainen perustuslain 21 §:stä poikkeava sääntely perustella asianmukaisesti esityksen säätämisjärjestysperusteluissa. Tällaista perustelua ei ole esitetty.

Kuulutusmenettely (70 §)

Lupaviranomaisen olisi annettava lupapäätös tiedoksi julkisella kuulutuksella. Julkisesta kuulutuksesta säädetään hallintolain (434/2003) 62 a §:ssä. Pykälässä lisäksi säädettäisiin ”Sen lisäksi, mitä mainitussa pykälässä säädetään kuulutuksen sisällöstä, lupapäätöstä koskevassa kuulutuksessa on mainittava myös päätöstä koskeva valitusaika.

Hallintolain 62 a §:n 3 momentin mukaan kuulutuksesta on käytävä ilmi, mitä asia koskee. Jos kyse on lupapäätöksen tiedoksiannosta, kuulutus koskee ilmiselvästi myös päätöstä koskevaa valitusaikaa. Valitusajan lisäksi esimerkiksi se, mitä valituksen tulee sisältää ja minne se tulee toimittaa, ilmenevät muutoksenhakuohjauksesta, joka hallintolain mukaan on päätökseen liitettävä ja siten kuulutettava. Ehdotettu HL 62 a §:n 3 momenttia täydentävä säännös tulisi yleislain kanssa päällekkäisenä sekä vastakkaispäätelmiä mahdollisesti aiheuttavana poistaa. Säännös voi johtaa pahimmillaan tulkintaan siitä, ettei kuulutuksessa tulisi ilmaista esimerkiksi sitä, mihin valitus tulee toimittaa. Tällaisena se on omiaan aiheuttamaan vastakkaispäätelmiä ja tulkintaongelmia muissa kuulutusta koskevassa sääntelyssä (vrt. myös lakiehdotuksen 185 §:n 1 momentti, jossa vastaavaa säännöstä kuin 70 §:n 1 momentissa ei ole). Vastaava huomio koskee myös 20. lakiehdotuksen 11 §:ää. Lisäksi 20. lakiehdotuksen 11 §:n 2 momentissa virheellisesti säädetään kuulutuksessa tiedottamisesta. Kuulutus on tiedoksiantomenettelyä, eikä sitä tule sekoittaa tiedottamiseen. Säännöstä on täsmennettävä ja oikaistava.

Edelleen 70 §:n 2 momentissa säädettäisiin päätöksen toimittamisesta tietyille tahoille. Momentin viimeisen virkkeen mukaan ”vastaanottajan on ilmoitettava tiedoksisaannista muille allekirjoittajille.” Momentin ensimmäiset kaksi virkettä viittaavat tiedottamiseen mutta kolmas virke tiedoksiantoon. Momenttia on välttämätöntä täsmentää siten, että siitä ilmenee selkeästi, onko kyse tiedoksiannosta (johon kytkeytyy merkittäviä oikeusvaikutuksia) vai tiedottamisesta (joka poikkeaa tiedoksiannosta).

Lupa- ja valvontamaksu (79 §)

Lupa- ja valvontamaksua koskevan 79 §:n mukaan, jos tarkastus- tai valvontatehtävät johtuvat luvattomasta tai luvan vastaisesta rakentamisesta taikka siitä, että luvanhakija tai toimintaan velvollinen on laiminlyönyt hänelle kuuluvan tehtävän, maksu voidaan periä korotettuna ottaen huomioon suoritetuista toimista kunnalle aiheutuneet kulut. Säännöksen perusteella vaikuttaa siltä, että tällaisessa tilanteessa irtaannutaan kustannusperusteisuudesta. Korotuksen suuruutta ei myöskään rajoitettaisi säännöksessä. Tämän tyyppinen sääntely voi muodostua luonteeltaan rangaistusluonteiseksi seuraamukseksi. Asiassa olisi syytä varmistua tällaisen korotetun maksun luonteesta sekä säätää siitä asianmukaisella tarkkuudella. Perusteluissa todetaan, että kyse ei olisi rangaistusluontoisesta seuraamuksesta, vaan kunnan olisi saatava kustannukset täysimääräisesti perityiksi. Pykälää on täsmennettävä perusteluita vastaavasti.

Kelpoisuusvaatimukset (7 luku)

Lain 7 luvussa säädettäisiin rakentamisen kelpoisuusvaatimuksista. Sääntely on hyvin raskasta, yksityiskohtaista eikä oikeasta säädöstasosta ole kaikilta osin mahdollista vakuuttua.

Rakennusvalvontaviranomainen voisi 85 §:n mukaan perustellusta syystä arvioida, riittävätkö ilmoitetun suunnittelijan tosiasialliset ajankäytölliset voimavarat tehtävän suorittamiseen tai onko henkilö aikaisemmassa suunnittelutehtävässä edeltäneiden kahden vuoden aikana osoittanut kyvyttömyytensä samanlaiseen tehtävään. Vaativassa, erittäin vaativassa ja poikkeuksellisen vaativassa tehtävässä rakennusvalvontaviranomainen voi lisäksi ottaa huomioon hankkeen erityispiirteet arvioidessaan suunnittelijan kelpoisuutta tehtävään. Vastaava säännös olisi myös 89 §:ssä työnjohtajan osalta.

Ehdotettujen säännösten osalta jää epäselväksi se, milloin viranomainen käyttää kuvattua harkintavaltaa arvioida suunnittelijan tai työnjohtajan muita kuin todistuksesta ilmeneviä ominaisuuksia. Säännöksen valossa jää myös hyvin epäselväksi, miten viranomainen arvioi henkilön tosiasiallisia ajankäytöllisiä voimavaroja. Säännös on myös epäselvä sen osalta, mikä on seuraus, jos henkilö on aiemmassa suunnittelutehtävässä edeltäneen kahden vuoden aikana osoittanut kyvyttömyytensä samanlaiseen tehtävään. Tällaista kyvykkyyden arviointia tai ajankäytöllisiä voimavaroja ei myöskään olisi säädetty osaksi kelpoisuusvaatimuksia, minkä vuoksi jää epäselväksi, voiko viranomainen näillä perusteilla todeta, ettei henkilö täytä kelpoisuusvaatimuksia.

Edelleen 90 §:n 2 momentin mukaan ”jos rakennusvalvontaviranomainen toteaa, ettei sille ilmoitettu vastaava työnjohtaja tai eritysalan työnjohtaja ole kelpoinen toimimaan tehtävässään, on rakentamishankkeeseen ryhtyvän asetettava häneen (huom. ylimääräinen e-kirjain) sijaansa kelpoinen ja edellytykset täyttävä työnjohtaja. Epäselväksi jää, minkä vuoksi vastaavaa säännöstä ei ole myös suunnittelijan osalta. Sääntely ei näiltä osin vaikuta loogiselta.

Perusteluissa todetaan, että kelpoisuuden toteaminen pohjautuisi ympäristöministeriön valtuuttaman toimijan antamaan todistukseen (s. 211). Laissa tulisi säännösperusteisesti selkeästi viitata toimijoiden kelpoisuuden toteamista koskevaan lainsäädäntöön.

Perusteluissa todetaan lisäksi ”Rakennusvalvontaviranomaisen olisi tehtävä pyydettäessä päätös suunnittelijan kelpoisuudesta toimia suunnittelutehtävässä.” (s. 212). Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva perusteltu päätös. Tästä oikeudesta ei ole mahdollista poiketa perustelulausumin. Tällainen esityksen perusteluissa oleva toteamus on harhaanjohtava, eikä vastaa sitä, mitä ehdotetaan säädettäväksi, saati perustuslakia. On lisäksi huomioitava, että 85 ja 89 §:n mukaan rakennusvalvontaviranomaisen päätöksessä arvioitaisiin henkilön edeltäneen kahden vuoden aikana osoitettua kyvykkyyttä sekä ”tosiasiallisia ajankäytöllisiä voimavaroja”. On keskeistä, että henkilöllä on mahdollisuus saattaa tällaiset arvioinnit, joilla voi olla merkittäviä vaikutuksia hänen työllistymiseensä seuraaviin hankkeisiin, tuomioistuimen arvioitavaksi.

Rakentamisen vastuut (8 luku)

Rakentamisen vastuista säädettäisiin rakentamislain 8 luvussa. Ehdotetun sääntelyn taustalla on hallitusohjelmakirjaus, jonka mukaan maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä parannetaan rakentamisen laatua ja valvontaa sekä selkeytetään vastuita. Lakiehdotuksen 8 luku sisältäisi säännökset rakennushankkeeseen ryhtyvän (91 §), pääsuunnittelijan (92 §), rakennussuunnittelijan (93 §), erityissuunnittelijan (94 §), päävastuullisen toteuttajan (95 §) ja vastaavan työnjohtajan velvollisuuksista (96 §).

Vastuusääntelyn näkökulmasta keskeiset säännökset sisältyvät päävastuullisen toteuttajan velvollisuuksia koskevaan 95 §:ään. Nykyiseen maankäyttö- ja rakennuslakiin ei vastaavaa sääntelyä sisälly. Ehdotetun 95 §:n 1 momentin mukaan rakentamishankkeeseen ryhtyvä voi nimetä rakennuskohteen toteutusta varten päävastuullisen toteuttajan. Jos päävastuullista toteuttajaa ei nimetä, vastaa rakentamishankkeeseen ryhtyvä itse päävastuullisen toteuttajan tehtävistä. Rakentamishankkeella olisi siis aina päävastuullinen toteuttaja, mutta tämä voisi olla myös rakentamishankkeeseen ryhtyvä. Tällöin rakentamishankkeeseen ryhtyvän tulisi lakiehdotuksen 95 §:n 2 momentin mukaan huolehtia rakentamislupaa edellyttävän rakennuskohteen toteuttamisesta suunnitelmien, rakennuskohteen toteuttamista koskevien säännösten, rakentamisluvan ja hyvän rakennustavan mukaisesti. Edelleen rakentamishankkeeseen ryhtyvä vastaisi toteutuksen kokonaisuudesta ja laadusta.

Toteutusvastuun sisältöä valottavien perusteluiden (s. 217) mukaan toteutusvastuu tarkoittaisi ”käytännössä koordinointi- ja yhteensovitusvastuuta työmaalla tapahtuvasta toiminnasta vastaavasti kuin pääsuunnittelijalla on vastuu suunnitelmien yhteensopivuudesta”. Säännöksen sanamuoto viittaa kuitenkin pikemminkin kokonaisvaltaiseen vastuuseen hankkeen toteuttamisesta lain ja alemmanasteisen sääntelyn mukaisesti. Epäselväksi jää, mitä ehdotettu sääntely tarkoittaisi vastuun aineellisen sisällön ja sen jakautumisen osalta esimerkiksi suhteessa rakennusvalvontaan.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan ehdotetulla sääntelyllä ei puututa osapuolten sopimusoikeudelliseen tai muuhun lainsäädäntöön perustuvaan vastuuseen rakentamisen virheistä tai viivästyksestä. Vastuusääntelyllä on huomattava merkitys rakennustoiminnan kannalta, ja tätä koskevan oikeustilan tulisi olla selkeä. Asia tulisi todeta valiokunnan mietinnössä.

Rakennusvalvonnan järjestäminen (9 luku)

Lain 100 §:ssä säädettäisiin, että kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä on yleisen edun kannalta valvoa kaavoituksen noudattamista, tässä laissa tarkoitettua rakennustoimintaa sekä osaltaan huolehtia, että rakentamisessa noudatetaan, mitä alueidenkäyttölaissa tai sen nojalla ja tässä laissa tai sen nojalla säädetään tai määrätään.

Säännös merkitsisi sitä, että rakentamislaissa säädettäisiin toisen lain säännösten tai sen nojalla annettujen säädösten ja määräysten valvonnasta. Niiltä osin kuin 100 §:ssä viitataan alueidenkäyttölain noudattamisen valvontaan, säännöksen suhde alueidenkäyttölain valvontaa koskeviin säännöksiin jää epäselväksi (esim. MRL 103 d §, jota ei esityksessä ehdoteta kumottavaksi). Säännöstä olisi asianmukaista täsmentää siten, että rakentamislain 100 §:n suhde alueidenkäyttölain valvontaa koskeviin säännöksiin on selvä.

Ehdotetun 101 §:n tarve ja tarkoitus yksityiskohtaisuudessaan jäävät epäselviksi. Vaikuttaa siltä, että 102 §:n soveltamiseksi ko. säännös ei ole tarpeellinen. Luvussa on runsaasti hyvin yksityiskohtaista ja kasuistista sääntelyä (101 § lisäksi esim. 103 §).

Rakennustyön suoritus (10 luku)

Naapurin alueen käyttäminen

Säännös naapurin kuulemisesta ennen naapurin alueen käyttämistä koskevan päätöksen tekemistä on tarpeeton. Tällainen velvollisuus kuulla seuraa jo perustuslain 21 §:stä sekä hallintolaista. Säännös 106 §:stä tulisi mahdollisia vastakkaispäätelmiä aiheuttavana poistaa. (Vastaava huomio koskee myös mm. 135 §:n 1 momenttia.) Lisäksi säännös mahdollistaa naapurin alueen

käyttämisen rakennustyön tai *muun toimenpiteen tekemiseksi.* Säännösperusteisesti tätä muuta toimenpidettä olisi asianmukaista täsmentää (esim. rakentamiseen liittyvän tms.). Säännöskohtaisissa perusteluissa säännöstä ei näiltä osin ole lainkaan perusteltu.

Rakennustyön keskeyttäminen

Rakennusvalvontaviranomaisen on 108 §:n 3 momentin mukaan keskeytettävä rakennustyö, kunnes hankkeeseen ryhtyvä on ilmoittanut uuden työnjohtajan, jos ilmoitettu työnjohtaja ei täytä edellä määriteltyjä ehtoja tai edellytyksiä tai tämä eroaa tehtävästä. Säännösperusteisesti on epäselvää, viitataanko ehdoilla ja edellytyksillä 7 luvussa tarkoitettuihin kelpoisuusvaatimuksiin. Kun otetaan huomioon, että säännöksellä perustetaan toimivalta keskeyttää rakennustyö, tulisi säännösperusteisesti olla selvää, mitä nämä ehdot ja edellytykset ovat. Luvun aiemmissa säännöksissä näitä ei mainita. Suhde kelpoisuusvaatimuksiin (7 luku) on myös epäselvä. Säännöksen perustelut ovat näiltä osin puutteelliset. Säännöstä tulisi tarkentaa.

Katselmukset ja tarkastukset

Ehdotetut säännökset pysyväisluonteiseen asumiseen käytettyihin tiloihin ulottuvista katselmuksista ja tarkastuksista ovat merkityksellisiä perustuslain 10 §:n 3 momentin kannalta.

Lakiehdotuksen 112 §:n 2 momentin mukaan katselmus voidaan toimittaa pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa vain, jos se on välttämätöntä katselmuksen kohteena olevan asian selvittämiseksi. Perusteluissa todetaan (s. 229), että siltä osin kuin kohdetta ei vielä ole otettu pysyväisluonteiseen asumiskäyttöön, ei tarvetta kotirauhan turvaamiseen ole. Säännöksessä kuitenkin on huomioitu, että katselmus voitaisiin ulottaa kohteeseen, joka on pysyväisluonteisessa asumisessa.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa tarkastuksia ja katselmuksia on selostettu perustuslain 10 §:n 3 momentin näkökulmasta. Säätämisjärjestysperusteluissa viitataan esitykseen HE 147/2013 vp, jossa todettiin, että sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta pidettiin hallituksen esityksessä merkityksellisenä, että katselmukset ja tarkastukset voivat kohdistua vain luvanvaraisen rakennustyön kohteena oleviin tiloihin ja että tarkastuksen toimittamisajankohta on rajattu rakennustyövaiheeseen sekä loppukatselmukseen. Tällaista PL 10.3 §:ään kiinnittyvää arviointia nyt ehdotettavasta sääntelystä ei esityksessä ole tehty. Esityksessä ei ole perusteltu sitä, onko 112 ja 113 §:ssä kyse PL 10.3 §:ssä tarkoitetusta kotirauhan piiriin ulottuvasta toimenpiteestä ja jos on, miten ehdotetun sääntelyn katsotaan täyttävän PL 10.3 §:n edellytykset (välttämätöntä perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi).

Säännöksestä (112 §:n 2 mom.) ei myöskään lainkaan ilmene perusteluissa viitattu seikka siitä, että katselmus voisi kohdistua vain luvanvaraisen rakennustyön kohteena oleviin tiloihin rajautuen rakennustyövaiheeseen ja loppukatselmukseen. Vastaavat huomiot koskevat myös 113 §:n 2 momenttia, joka koskee tarkastuksia pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviin tiloihin, sekä 122 ja 123 §:ää, joissa säädetään loppukatselmuksesta. Säännöksistä puuttuu myös vaatimus tarkastuksen välttämättömyydestä sen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi. Sääntelyn yhdenmukaisuudesta PL 10.3 §:n kanssa on vaikea esityksen perusteella vakuuttua. Perustuslakivaliokunta arvioinee tarkastus- ja katselmussääntelyä suhteessa perustuslain 10 §:n 3 momenttiin, minkä vuoksi tässä tarkempaa arviointia ei tehdä.

Yksityiskohtana todettakoon, että 113 §:n 3 momentissa viitataan virheelliseen hallintolain pykälään (39 § koskee tarkastuksia).

Edelleen luvussa säädettäisiin asiantuntijatarkastuksesta (114 §) sekä ulkopuolisesta tarkastuksesta (115 §). Muiden kuin viranomaisten tekemiä tarkastuksia ei esityksessä ole arvioitu PL 10.3 §:n ja PL 124 §:n kannalta. Viranomainen voisi 116 §:n mukaan vaatia erityismenettelyä, jossa tehdään 114 tai 115 §:ssä tarkoitettu muun kuin viranomaisen suorittama tarkastus rakennuksen korjaus- tai muutostyössä. Kyse voisi siten ilmeisesti olla myös pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyistä tiloista. Perustuslain 124 §:stä johtuvista syistä muu kuin viranomainen ei voi tehdä tarkastusta pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviin tiloihin (esim. PeVL 40/2002 vp ja PeVL 46/2001 vp). Ehdotetun sääntelyn perustuslainmukaisuudesta näiltä osin ei ole tehty selkoa.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on tunnistettu, että asiantuntijatarkastuksessa, ulkopuolisessa tarkastuksessa ja erityistarkastuksessa on kyse PL 124 §:ssä tarkoitetusta tilanteesta. Säätämisjärjestysperusteluissa ei kuitenkaan ole tehty selkoa siitä, että ehdotettu sääntely on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Jos kyse on PL 124 §:ssä tarkoitetusta julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, laissa on säädettävä näiden henkilöiden virkavastuusta (ks. esim. PeVL 47/2021 vp). Tällaista säännöstä ei lakiehdotuksessa ole.

Velvollisuudesta antaa kirjallinen päätös sekä päätöksen sisällöstä säädettäisiin 115 §:n 3 momentissa. Säännös on osin päällekkäinen hallintolain kanssa mutta myös puutteellinen päätöksen sisällön osalta. Säännös tulee hallintolain kanssa päällekkäisenä ja ristiriitaisena poistaa. Myös 116 §:n 3 momentista tulisi poistaa hallintolain kanssa päällekkäinen sääntely.

Muita huomioita

117 § mahdollistaisi lupapäätöksessä hyväksytyistä suunnitelmista poikkeamisen. Edellytyksenä olisi muun muassa, ettei poikkeaminen vaikuta naapurien asemaan. Epäselväksi jää, miksei säännöksessä huomioida yleisesti asianosaisia (vrt. lakiehdotuksen valitusoikeutta koskevat säännökset).

122 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan rakennustyön tarkistusasiakirjaan on tehty 106 §:ssä edellytetyt merkinnät. Lain 106 §:ssä kuitenkin säädettäisiin naapurin alueen käyttämisestä. Pykäläviittaus vaikuttaa olevan virheellinen.

Rakennetun ympäristön hoito (13 luku)

Viranomaisen olisi 144 §:n mukaan velvoitettava rakentamishankkeeseen ryhtyvä määräajassa saattamaan työ loppuun tai ryhtymään muihin toimenpiteisiin, jollei rakentamishankkeeseen ryhtyvä ole saanut aloitettua rakennustyötä tai muuta toimenpidettä valmiiksi kymmenen vuoden kuluessa luvan myöntämisestä. Säännös ei ole kielellisesti onnistunut (”tai muuta toimenpidettä valmiiksi”). Lisäksi säännöksestä ei selkeästi ilmene perusteluissa esitetty seikka, että kyse olisi kerran jo aloitetusta rakennustyöstä. Pykälää ja perusteluja tulisi yhdenmukaistaa. Pykälä nykyisessä muotoilussa koskee myös tilanteita, joissa rakennusluvan saanut ei ole ryhtynyt lainkaan rakennustöihin (vrt. 77 § luvan voimassaolosta).

Pakkokeinot ja seuraamukset (14 luku)

Uhkasakko

Lakiehdotuksen 147 §:n 1 momentti on ilmeisesti kopioitu aiemmasta lainsäädännöstä. Kokonaisuudistuksen yhteydessä säännöksen sanamuodot olisi syytä päivittää (mm. käsite *niskoittelija*). Pykälässä säädettäisiin lisäksi, että (ilmeisesti) rakennusvalvontaviranomainen voi tehostaa kieltoa tai määräystä uhkasakkolain mukaisin toimenpitein. Perusteluissa mahdollisuus käyttää uhkasakkoa on liitetty 6, 8, 10, 12 ja 13 luvun mukaisiin asioihin. Säännöksen perusteella jää epäselväksi, onko uhkasakkolain toimenpiteet tarkoitettu rajattavaksi vain perusteluissa ja 1 momentissa listattuihin säännöksiin. Lisäksi 1 momentin viittaus ei vaikuta täysin oikealta, esimerkiksi 6 luku koskee lupamenettelyä.

Tarkastusoikeus

Lain 148 §:ssä säädettäisiin yleisemmästä kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tarkastusoikeudesta. Tarkastusoikeuden osalta viitataan tässä lausunnossa edellä PL 10.3 §:n osalta todettuun. Tarkastusoikeus pysyväisluonteisiin asumiseen käytettyihin tiloihin on 148 §:n 2 momentissa kytketty tilanteeseen, jossa se on välttämätöntä hengen, terveyden, omaisuuden tai ympäristön suojelemiseksi tai valvontaviranomaisella on perusteltu syy epäillä 140–141 §:ssä tai 142–145 §:ssä tarkoitettua laiminlyöntiä. Osa viitatuista laiminlyönneistä on 152 §:n nojalla sanktioitu sakkoseuraamuksin, mutta osa ei (esim. 141 §).

Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut kotirauhan piiriin ulottuvan toimen olevan hyväksyttävä "rikosten selvittämiseksi", jos toimi sidotaan siihen, että on olemassa konkreettinen ja yksilöity syy epäillä lakia rikotun tai rikottavan. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta valiokunnan lähtökohtana on ollut, ettei kotirauhan suojaan tule puuttua enimmillään sakolla rangaistavien, moitittavuudeltaan vähäisten rikkomusten selvittämiseksi (ks. PeVL 40/2002 vp, s. 2). Ehdotettu säännös ei ole rikosten selvittämistä koskevan perustuslakivaliokunnan PL 10.3 §:ää koskevan lausuntokäytännön kanssa sopusoinnussa.

PL 10.3 § mahdollistaa kotirauhaan puuttumisen myös perusoikeuksien turvaamiseksi. Perustuslakivaliokunnan mukaan esimerkiksi laitteiden ja laitteistojen sähköturvallisuutta voidaan valvoa kotirauhan piiriin ulottuvin tarkastuksin sääntelyllä, josta käyvät riittävän täsmällisesti ilmi ne perusoikeuksien turvaamiseen liittyvät seikat, joiden valvomiseksi tarkastusvaltuudet ovat välttämättömiä ja joiden valvomiseksi tarkastus voidaan toimittaa (esimerkiksi ihmisten elämän ja turvallisuuden suojaaminen) ja joka on täsmennetty koskemaan tilanteita, joissa on konkreettinen ja perusteltu epäily perusoikeuksien vaarantumisesta (PeVL 39/2016 vp, s. 3—6).

Säännöksestä puuttuu myös vaatimus tarkastuksen välttämättömyydestä sen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi. Perustuslakivaliokunta on toistuvasti edellyttänyt toimenpidevaltuuksia koskeviin säännöksiin kirjattavaksi, että esimerkiksi tarkastus asunnossa voidaan toimittaa vain, jos se on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi (ks. esim. PeVL 54/2014 vp, s. 3/I-II ja siinä viitatut lausunnot).

Tarkastusoikeutta koskeva 148 § vaikuttaa liian väljältä PL 10.3 §:n ja sitä koskevan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön näkökulmasta. Asia tullee tarkemmin arvioitavaksi perustuslakivaliokunnassa.

Avustajan käyttäminen

Viranomainen voisi 149 §:n nojalla käyttää 148 §:n mukaista tarkastusta suorittaessaan apunaan muuta kuin viranomaiskoneistoon kuuluvaa henkilöä. Sääntely on merkityksellinen PL 124 §:n kannalta. Sääntely pääpiirteissään täyttää PL 124 §:n asettamat vaatimukset. Pykälän 2 mo-

mentin mukaan avustava henkilö saa mennä pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan vain viranomaisen, viranhaltijan tai virkamiehen kanssa. Lausunnossa PeVL 46/2001 vp valiokunta katsoi, että viranomaiskoneiston ulkopuolisen tahon oikeus avustaa kotirauhan piiriin ulottuvan tarkastuksen toimittamisessa ei ollut vastoin PL 124 §:ää, mutta tällaisen tahon oikeus suorittaa tällainen tarkastus on vastoin PL 124 §:ää. Ehdotettu sääntelyn voidaan katsoa olevan näiltä osin PL 124 §:n kanssa sopusoinnussa. PL 124 § edellyttää, että tehtävän antaminen on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Tällaista arviointia ei 149 §:n osalta ole säätämisjärjestysperusteluissa tehty.

Säännöksen otsikko ei ole onnistunut sen viitatessa pikemminkin asianosaisen käyttämään avustajaan (vrt. HL 12 §) kuin ulkopuolisen henkilön käyttämiseen viranomaisen apuna.

Rangaistussäännökset

Ehdotetun 152 §:n 2 kohdan mukaisesti rangaistavaa olisi tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta jättää toimittamatta 69 §:n tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten mukainen erityissuunnitelma. Ehdotetussa 69 §:ssä säädettäisiin, että rakentamishankkeeseen ryhtyvän tai pääsuunnittelijan on *huolehdittava* siitä, että rakennuskohdetta koskeva erityissuunnitelma ja sitä vastaava suunnitelmamalli tai koneluettavat tiedot toimitetaan rakennusvalvontaviranomaiselle ennen kuin ryhdytään työvaiheeseen, jota suunnitelma koskee. Ehdotettu 69 §:n mukainen velvollisuus koskee siis erityissuunnitelman ym. toimittamisesta huolehtimista eikä toimittamista, miltä osin rangaistussäännöksen sanamuoto ei ole yhtenevä. Tämän vuoksi rangaistavan menettelyn rajaus jää osin epätäsmälliseksi. Sama koskee 152 §:n 7 kohtaa.

Pykälän 5 kohdan mukaisesti rangaistavaa olisi tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta ryhtyä 108 §:ssä tarkoitettuun rakennustyöhön ennen aloittamisilmoituksen tekemistä tai muihin kuin 109 §:ssä tarkoitettuihin ennen rakentamistyön aloittamista sallittuihin toimiin. Säännöskohtaisten perustelujen mukaisesti tarkoitus olisi ilmeisesti säätää rangaistavaksi se, että joku ryhtyy muihin kuin 109 §:ssä tarkoitettuihin, ennen rakentamistyön aloittamista sallittuihin toimiin ilmoittamatta tästä viranomaiselle etukäteen. Jos tämä on säännöksen tarkoitus, sen sanamuotoa tulisi mainituilta osin tarkistaa eli lisätä säännökseen ilmoituksen tekemättä jättämistä koskeva tunnusmerkki myös 109 §:n osalta.

Pykälän 6 kohdan mukaisesti rangaistavaa olisi tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta laiminlyödä 122 §:ssä säädetty velvollisuus järjestää loppukatselmus. Pykälän 6 kohdan sanamuoto jättää jossakin määrin epäselväksi sen, millainen menettely olisi sen nojalla rangaistavaa. Lainkohdassa viitatun 122 §:n 1 momentissa säädettäisiin, että rakennusta tai sen osaa *ei saa ottaa käyttöön* ennen kuin rakennusvalvontaviranomainen on hyväksynyt sen loppukatselmuksessa käyttöön otettavaksi. Kyseisessä säännöksessä säädettäisiin siis kiellosta ottaa rakennus käyttöön eikä velvollisuudesta järjestää loppukatselmus. 122 §:n 3 momentissa puolestaan säädettäisiin, että rakentamishankkeeseen ryhtyvän olisi *haettava loppukatselmuksen toimittamista* myönnetyn luvan voimassaoloaikana. Tässäkään säännöksessä ei siis säädettäisi velvollisuudesta järjestää loppukatselmus vaan velvollisuudesta hakea loppukatselmuksen toimittamista. Myöskään 152 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa ei todeta mitään 6 kohdan mukaisesti rangaistavasta teosta.

Pykälän 9 kohdan mukaisesti rangaistavaa olisi tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta laiminlyödä 142 §:ssä säädetty velvollisuus hoitaa ympäristöä. Lakiehdotuksen 142 §:n 1 momentissa säädettäisiin ympäristönhoidosta seuraavasti: Rakennuksen haltijan on pidettävä raken-

nuksen ympäristö rakentamisluvan mukaisessa käytössä ja siistissä kunnossa. Rakennuksen haltija ei saa käyttää tonttia tai rakennuspaikkaa niin, että sen rakentamisluvassa istutettaviksi osoitetut alueet, leikkipaikat tai oleskelualueet taikka muut asumisviihtyisyyteen vaikuttavat alueet supistuvat. Kiinteistön omistajan on huolehdittava, että rakentamisluvassa osoitetut ja hälytysajoneuvoja tai huoltoajoa varten tarkoitetut kulkuyhteydet säilytetään ajokelpoisina.

Edelleen 152 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa viitataan 9 kohdan osalta ainoastaan 142 §:n 1 momentin viimeiseen virkkeeseen eli kiinteistön omistajan velvollisuuteen huolehtia kulkuyhteyksien säilyttämisestä ajokelpoisina. Muilta osin ympäristönhoitoa koskevat velvollisuudet on määritelty 142 §:ssä varsin yleisluontoisesti, minkä vuoksi myös rangaistavuuden ala jää määrittämättä täsmällisesti. Jos rangaistusuhka katsotaan perustelluksi liittää vain kulkuyhteyksien kunnossapitoa koskevan velvollisuuden laiminlyöntiin, 152 §:n 9 kohta olisi asianmukaista muotoilla tältä osin esimerkiksi viittaamalla täsmällisesti siihen nimenomaiseen velvollisuuteen, jonka laiminlyönti olisi rangaistavaa.

Rakennustuotteiden markkinavalvonta (15 luku)

Tiedonsaantioikeus

Tiedonsaantioikeuksia koskevat säännökset vastaavat pääpiirteissään perustuslakivaliokunnan vakiintunutta lausuntokäytäntöä. Ehdotettua 160 §:ää on kuitenkin täsmennettävä vaatimuksella tietyn tarkoituksen kannalta tarpeellisista tiedoista, jos tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi tai jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, vaatimuksella ”tietojen välttämättömyydestä” jonkin tarkoituksen kannalta.

Sisällön tai verkkotunnuksen poistaminen verkkorajapinnalta

Lain 170 §:ssä säädettäisiin sisällön tai verkkotunnuksen poistamisesta verkkorajapinnalta. Perustuslakivaliokunta on käsitellyt samankaltaista sisällön tai verkkotunnuksen poistamista koskevaa sääntelyä lausunnossaan PeVL 6/2019 vp. Tällainen sääntely on merkityksellistä PL 12 §:n kannalta, mutta ehdotusta ei näiltä osin ole säätämisjärjestysperusteluissa lainkaan käsitelty. Myös säännöskohtaiset perustelut ovat hyvin suppeat.

Perusteluissa (s. 259) todetaan, että ”Pykälässä säädettäisiin myös Turvallisuus- ja kemikaalivirastolle mahdollisuudesta määrätä verkkotunnus merkittäväksi viranomaisen nimiin vakavan riskin poistamiseksi. Tämä toimivaltuus olisi viimesijainen ja sitä voitaisiin käyttää ainoastaan vakavan riskin poistamiseksi, mikäli muut pykälässä ehdotetut keinot eivät ole olleet tehokkaita.” Tällainen viimesijaisuus ei kuitenkaan ilmene itse säännöksestä. Säännöstä on oikeasuhtaisuuden vuoksi täsmennettävä.

Edelleen perustuslakivaliokunta lausunnossaan PeVL 6/2019 vp katsoi, että sananvapauden rajoituksen oikeasuhtaisuuden vuoksi on välttämätöntä, että edellytyksiä internetsivuston sulkemiselle tiukennetaan ja että sulkemistoimivaltuuden edellytykset porrastetaan säännösperusteisesti koko internetsivuston sulkemisen viimesijaiseksi keinoksi osoittavalla tavalla. Ehdotetusta 170 §:stä ei vaikuta ilmenevän vastaavankaltainen oikeasuhtaisuutta varmistava porrastus, mitä voidaan pitää vastaavalla tavalla ongelmallisena. Lisäksi valiokunta edellytti verkkosivuston tai sen osan sulkemisen kiinnittämistä vaatimukseen ilmeisestä lainvastaisuudesta. Tällaista vaatimusta ei ehdotetusta säännöksestä ilmene. Epäselväksi jää lisäksi EU-sääntelyn mahdollistama kansallinen liikkumavara näiltä osin. Säännöksen perustuslainmukaisuus tullee tarkemmin arvioitavaksi perustuslakivaliokunnassa.

Kuulemista koskeva hallintolain kanssa päällekkäinen 170 §:n 4 momentti tulisi poistaa.

Hävittämismääräys

Hävittämismääräystä koskevan säännöksen viimein lause (”tai, jos tätä ei katsota tarkoituksenmukaiseksi, määrätä, miten rakennustuotteen suhteen muutoin on meneteltävä)” vaikuttaa sisällöltään liian epämääräiseltä, minkä vuoksi sitä tulisi täsmentää huomioiden vielä se, että kyse on luonteeltaan viimesijaisista ja vakavimmista pakkokeinoista. Lisäksi hävittämismääräystä koskeva kynnys tulisi oikeasuhtaisuusvaatimuksen vuoksi sitoa välttämättömyysvaatimukseen.

Kustannusten korvaaminen

Kustannusten korvaamista koskevan 174 §:n tarpeellisuus suhteessa valtion maksuperustelakiin jää esityksen valossa epäselväksi, ja vaikuttaa siltä, että se tulisi poistaa. Päällekkäistä sääntelyä yleislainsäädännön kanssa tulee välttää.

Muutoksenhaku (16 luku)

Ehdotettu 176 § koskisi muutoksenhakua Turvallisuus- ja kemikaaliviraston päätökseen. Pykälän 2 momentti on muotoilultaan epäselvä sen viitatessa laajasti tämän lain mukaisen päätöksen tehneeseen viranomaiseen. Mikäli tällä tarkoitetaan Turvallisuus- ja kemikaalivirastoa, säännöstä tulee tarkentaa. Muutoin säännöksen paikkaa tulee tarkistaa. Edelleen viranomaisen valitusoikeudesta säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (HOL), minkä vuoksi 2 momentin säännös ei vaikuta tarpeelliselta. (vrt. esimerkiksi s. 261 178 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa todettu).

Ehdotetun 178 §:n mukaan muutosta kunnan viranomaisen muihin kuin 21 ja 177 §:ssä tarkoitettuihin päätöksiin haettaisiin valittamalla hallintotuomioistuimeen noudattaen, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään. Laki ei siten sisältäisi enää oikaisuvaatimusmenettelyä. Nykyisin ”suurin osa lupapäätöksistä tehdään viranhaltijan päätöksellä, jolloin niistä on haettu ensin oikaisua luottamuselimeltä.”, mutta rakentamislaissa ehdotetaan, että oikaisuvaatimusmenettely ei olisi enää käytössä (s. 201). Muutosta ei varsinaisesti perustella. Asiaa ei käsitellä muutoksenhakusäännösten säännöskohtaisissa perusteluissa eikä säätämisjärjestysperusteluissa. Asiaa sivutaan kuulutusmenettelyä koskevissa säännöskohtaisissa perusteluissa s. 201.

Oikeusministeriö on kaavoitus- ja rakentamislakia koskevasta esitysluonnoksesta antamassaan lausunnossa todennut oikaisuvaatimuksesta luopumisesta seuraavaa: ”tarkoituksena yleisesti on, että oikaisuvaatimus olisi muutoksenhaun ensi vaiheena mahdollisimman laajasti ja oikaisuvaatimussääntelyn ulkopuolelle jätetään vain asiat, joihin oikaisuvaatimus ei sovellu (ks. käyttöalasta kokoavasti PeVL 55/2014 vp). Tästä syystä oikeusministeriö suhtautuu muutokseen erittäin pidättyvästi. Erityisesti huomionarvioista on se, että tällaisella muutoksella olisi todennäköisesti vaikutusta myös hallintotuomioistuinten työmäärään. Muutoksen vaikutuksista tulisi tehdä esityksessä asianmukaisesti selkoa. - - Mikäli oikaisuvaatimusmenettelyn käyttöalan on tarkoitus muuttua, tämän muutoksen käsittely PL 21 §:n kannalta olisi perusteltua.” Edelleen lausunnossa korostettiin, että jatkovalmistelussa tulee arvioida, mihin ehdotettuihin päätöstyyppeihin oikaisuvaatimusmenettely sopii/ei sovi. Esityksessä olisi tärkeää avoimesti todeta oikaisuvaatimusmenettelyn käyttöala ja huolellisesti perustella, miksi sen ei katsota johonkin päätöstyyppiin sopivan.

Esityksessä voidaan katsoa olevan edelleen samat epäselvyydet oikaisuvaatimusmenettelystä luopumisen osalta, eikä asianmukaisia perusteluja näin laajalle oikaisuvaatimusmenettelystä luopumiselle ole esitetty eikä esimerkiksi hallinto-oikeuksien mahdollisesta työmäärän kasvusta ole tehty arviointia.

Edelleen 178 §:ssä säädettäisiin, että lupamaksua ja valvontamaksua koskevaan muutoksenhakuun sovelletaan kuitenkin, mitä lupapäätöksen muutoksenhausta säädetään. Säännöksen tarve jää hyvin epäselväksi ottaen huomioon mitä pykälän edeltävässä virkkeessä säädetään. Vaikuttaa siltä, että säännös tulisi poistaa.

Oikeusministeriö on lisäksi kaavoitus- ja rakentamislakia koskevasta esitysluonnoksesta antamassaan lausunnossa todennut, että valitusoikeudesta säädetään huomattavan yksityiskohtaisesti ja myös jokaisesta päätöstyypistä säätäminen erikseen vaikuttaa siihen, että sääntely on vaikeasti hahmottuva. Kuitenkin myös valitusoikeudesta säädettäisiin monelta osin hallinnon yleislakien sääntelyä laajentavasti ja, kuten todettua, hyvin yksityiskohtaisesti. Esitysluonnoksessa ei kaikilta osin perustella erityissääntelyn tarvetta ja perusteita eikä kuntalain ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaisten valitusoikeuksien riittämättömyyttä mitenkään. Ympäristölainsäädännössä valitusoikeussääntely on tyypillistä, mutta pelkästään oikeustilan pitäminen ennallaan ei ole peruste säätää hallinnon yleislaeista poikkeavasti varsinkaan, kun kyse on hyvin mittavasta kokonaisuudistuksesta.

Lakiehdotuksen 47 §:n mukaan, jos kyläalueella tai muulla maaseutualueella on voimassa yleiskaava, kunta voi tehdä alueellisen päätöksen 46 §:ssä säädettyjen sijoittamisen edellytysten olemassaolosta useamman kuin yhden rakennuspaikan osalta. Alueellista päätöstä tehtäessä noudatetaan asianosaisten ja viranomaisten kuulemisessa sekä päätöksessä ja siitä ilmoittamisessa, mitä 64 ja 185 §:ssä säädetään poikkeamismenettelystä. Pykälän säännöskohtaiset perustelut ovat hyvin puutteelliset. Epäselväksi jää, onko tarkoituksena soveltaa päätökseen myös poikkeamispäätöstä koskevaa 180 §:ää valitusoikeutetuista.

Muutoksenhakua koskevat säännökset lukuun ottamatta kunnan rakentamisjärjestystä (3 luku) sekä aloittamisoikeutta (78 §) on kerätty yhteen lukuun. Sääntelyä selkeyttäisi, mikäli kaikki muutoksenhakusäännökset olisivat 16 luvussa.

Erinäiset säännökset (17 luku)

Eräiden päätösten tiedoksianto (185 §)

Tiedoksiantoa koskevaa säännöstä olisi asianmukaista täsmentää. Viitatussa 21 §:ssä ei varsinaisesti säädetä tietystä asiasta. Lisäksi 2 momentissa olisi aiheellista olla nimenomainen pykäläviittaus. Säännöksen perusteella jää epäselväksi mikä tällaisen ”toimitettava poikkeamislupa hakijalle” säännöksen suhde on tiedoksiantoon, jota pykälän otsikko koskee. Säännöstä on täsmennettävä, jotta siitä selkeästi ilmenee, onko kyse tiedoksiannosta vai jonkinlaisesta muusta tiedottamisesta. Sama koskee 3 momentin asetuksenantovaltuutta.

Poikkeamisluvan hyödyntäminen (187 §)

Hakijan tulisi hyödyntää poikkeamislupa tietyssä määräajassa. Säännöksestä ei käy ilmi, mitä hyödyntämisellä tarkoitetaan tai mikä on seuraus siitä, jollei hyödyntämistä tehdä määräajassa. Säännöstä tulee täsmentää ymmärrettävämmäksi.

Tiedonsaantioikeudet (188 ja 189 §)

Ympäristöministeriöllä ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella olisi 188 §:n mukaan oikeus saada kunnilta, maakuntien liitoilta ja muilta tämän lain mukaisilta viranomaisilta maksutta tämän lain ohjaamisen, seurannan ja kehittämisen kannalta tarpeellisia tietoja. Säännös koskee vain julkisia tietoja. Mikäli tarpeen on myös saada salassapidettäviä tietoja, tulee tästä olla nimenomainen säännös.

Suhde muuhun lainsäädäntöön (191 §)

Lakiehdotuksen 191 §:ssä säädettäisiin lakiehdotuksen suhteesta muuhun lainsäädäntöön. Mainitun kohdan mukaan ”Lupa-asiaa ratkaistaessa ja muuta viranomaispäätöstä tehtäessä on lisäksi noudatettava, mitä muinaismuistolaissa säädetään.” Perusteluiden (s. 266) mukaan pykälä vastaisi osittain sisällöltään maankäyttö- ja rakennuslain 197 §:ää. Maankäyttö- ja rakennuslain 197 §:n 1 momentin mukaan ”Lupa-asiaa ratkaistaessa ja muuta viranomaispäätöstä tehtäessä on lisäksi noudatettava, mitä luonnonsuojelulaissa ja sen nojalla säädetään.” Lainkohdan perusteluiden valossa jää epäselväksi, onko tarkoituksena ollut, että luonnonsuojelulakia – mukaan lukien Euroopan unionin oikeuteen perustuvia luonnonsuojelulain säännöksiä – ei sovellettaisi enää rakentamisen lupa-asioita ratkaistaessa.

Erityiset henkilötietoryhmät

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 155 §:ssä ehdotetaan sääntelyä, jonka 1 momentin 1 virkkeen mukaan Turvallisuus- ja kemikaalivirastolla on oikeus saada valvontaa varten välttämättömät tiedot rakennustuotteen valmistajalta tai tämän valtuuttamalta edustajalta, maahantuojalta, jakelupalvelun tarjoajalta tai jakelijalta. Pykälän 2 momentin mukaan tiedonsaantioikeus koskee myös sellaisia rakennustuotteiden markkinavalvonnan kannalta välttämättömiä tietoja, jotka yksityistä liike- tai ammattitoimintaa, yksityisen taloudellista asemaa tai terveydentilaa koskevina taikka muutoin ovat viranomaisen hallussa ollessaan salassa pidettäviä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) nojalla.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa todetaan, että tiedonsaantioikeuden lähtökohtana on tietojen saajan oikeus käsitellä luovutettavia tietoja. EU:n tietosuoja-asetuksen 6 artiklassa säädetään tietojen käsittelyn oikeusperusteesta. Mainitun artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan henkilötietojen käsittely on lainmukaista, jos se on tarpeen rekisterinpitäjälle kuuluvan lakisääteisen velvoitteen hoitamiseksi (s. 294).

Lisäksi hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 160 §:ssä ehdotetaan sääntelyä, jonka 1 momentin mukaan Turvallisuus- ja kemikaalivirasto voi salassapitosäännösten estämättä luovuttaa valvonnassa saamiaan tietoja yksityisen ja yhteisön taloudellisesta asemasta, liikesalaisuudesta sekä yksityisen henkilökohtaisista oloista [...]. Oikeusministeriön käsityksen mukaan myös edellä mainittu säännös saattaisi mahdollistaa erityisiin henkilötietoryhmiin liittyvien tietojen käsittelyä.

Oikeusministeriö toteaa, että kun ehdotettavan sääntelyn soveltamisalalla on tarkoitus käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, tulee käsittelylle olla tietosuoja-asetuksen 6 artiklan ohella myös jokin 9 artiklan 2 kohdan mukaisista perusteista. Tältä osin on syytä huomata, että osa yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdassa säädetyistä edellytyksistä on suoraan sovellettavia, kun taas osa edellyttää kansallista lainsäädäntöä, jossa tulee säätää asianmukaisista suojatoimista ja toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi (suojatoimet).

Esityksen valiokuntakäsittelyssä on syytä varmistua, että erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsitellylle on tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisen oikeusperusteen lisäksi myös 9 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu oikeusperuste ja riittävät suojatoimet.

Asetuksenantovaltuudet

Lakiehdotuksessa on hyvin runsaasti asetuksenantovaltuuksia, joiden suhdetta perustuslain 80 §:ään ei ole ollut mahdollista esityksen laajuuden ja siitä esitettyjen muiden huomioiden vuoksi tarkastella. Keskeistä on, että jokaisen asetuksenantovaltuuden osalta asianmukainen perussääntely löytyy laista ja että säädöstaso on oikea.

Lain 72 ja 73 §:n mukaan ympäristöministeriön asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä rakennetun ympäristön tietojärjestelmässä julkaistavien tietojen sisällöstä. Säännöskohtaisia perusteluja näiltä osin ei käytännössä ole. Hallintovaliokunta on lausunnossaan HaVL 22/2022 vp kiinnittänyt huomiota siihen, että ”ehdotettu asetuksenantovaltuutus näyttää mahdollistavan, että julkaistavien henkilötietojen tietosisällöstä säädettäisiin osin lain tasolla ja täydentävästi valtioneuvoston asetuksella. Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Hallintovaliokunnan saaman selvityksen mukaan tarkoituksena ei ole ollut, että palvelussa julkaistavista henkilötiedoista voidaan säätää osittain valtioneuvoston asetuksella. Tästä syystä hallintovaliokunta esittää, että säännöstä tarkennetaan siten, että lainsäädäntöön ei jää epäselvyyttä henkilötietoihin kohdistuvan sääntelyn säädöstasosta.”

Valiokunnan tulisi varmistua ehdotettujen 72 ja 73 §:ien asetuksenantovaltuuksien osalta siitä, että palvelussa julkaistavien henkilötietojen tietosisällöstä ei säädetä asetuksen tasolla.

2. LAKIEHDOTUS (ALUEIDENKÄYTTÖLAKI)

Voimassaolevan maankäyttö- ja rakennuslain nimike muutettaisiin alueidenkäyttölaiksi ja laista poistettaisiin rakentamislakiin siirretyt säännökset. Selvää on, että lakiteknisesti alueidenkäyttölaki vaatii päivittämistä, kun maankäyttö- ja rakentamislaista kumotaan runsaasti säännöksiä. Rakentamislaki ja alueidenkäyttölaki voivat muodostaa haastavasti hahmottuvan kokonaisuuden, kun rakentamislaissa ehdotetaan säädettäväksi alueidenkäyttölain säännösten noudattamisen valvonnasta ja alueidenkäyttölaissa viitataan rakentamislakiin alueidenkäyttölain säännösten noudattamisen valvonnasta (176 a §: ”Tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamisen valvonnassa noudatetaan, mitä rakentamislain 146 §:ssä säädetään rakennustyön keskeyttämisestä, 147 §:ssä uhkasakosta ja teettämisuhasta, 148 §:ssä tarkastusoikeudesta, 149 §:ssä avustajan käyttämisestä ja 150 §:ssä virka-avusta.”) Esityksen perusteella on myös vaikea ennakoida, miten omaksuttu ratkaisu alueidenkäyttölain ja rakentamislain erillisyydestä ja näiden soveltamisesta yhdessä tulee toimimaan.

Mitä alueidenkäyttölain 176 a §:ssä viitatuista säännöksistä on edellä lausunnossa mainittu, tulisi arvioida myös alueidenkäyttölain kokonaisuudessa (mm. tarkastusoikeus ja avustajan käyttäminen).

Lakiehdotuksen 185 §:ssä on säännös viittauksesta rikoslakiin. Säännös on saman sisältöinen kuin rakentamislain 151 §, mutta sanamuodossa on pieni ero. Alueidenkäyttölakia koskevan lakiehdotuksen 185 §:ään voisi olla asianmukaista lisätä viittaus rikoslain 48 lukuun myös rakennussuojelurikoksen osalta, jolloin säännös olisi seuraavanlainen (lisätty teksti kursiivilla): Ran-

gaistus ympäristön turmelemisesta, törkeästä ympäristön turmelemisesta, ympäristörikkomuksesta ja tuottamuksellisesta ympäristön turmelemisesta säädetään rikoslain (39/1889) 48 luvun 1–4 §:ssä ja rakennussuojelurikoksesta *48 luvun* 6 §:ssä.

Lakiehdotuksen 198 §:ssä säädettäisiin julkipanosta: ”Hallinto-oikeuden päätös 188 §:n 1 momentissa tarkoitetussa asiassa annetaan julkipanon jälkeen. Ympäristöministeriön 177 §:n 1 momentissa ja 178 §:ssä tarkoitettu päätös annetaan samoin julkipanon jälkeen.” Julkipanomenettelystä tulisi pyrkiä luopumaan, sillä julkipanosta ei ole laissa lainkaan nimenomaisia säännöksiä. Vaikuttaa siltä, että kyse olisi pikemminkin kuulutusmenettelystä.

19. LAKIEHDOTUS (LAKI RIKOSLAIN 48 LUVUN 1 JA 6 §:N MUUTTAMISESTA)

Rikoslain 48 luvun 1 ja 6 §:n muuttamista koskevan 19. lakiehdotuksen sisältö on 6 §:n osalta vaikeasti hahmotettavissa. Säännöksen rakenne on mutkikas ja sen perustelut ovat tiiviit, eikä niiden perusteella ole kaikilta osin mahdollista arvioida, miten säännöstä olisi tarkoitus soveltaa. Perusteluissa ei ole selostettu sitä, mitä tarkoitetaan rakentamislain soveltamisalaan kuuluvalla kohteella ja mitä esimerkiksi mahdollisesti rajautuisi säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle huomioiden rakentamislain soveltamisalaa koskevan ko. lain 1 §:n 2 ja 3 momentissa todettu. Myös mainitun tunnusmerkin (”joka kuuluu rakentamislain soveltamisalaan”) merkitys rikoslain 48 luvun 6 §:n 2 kohdan mukaisen rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain osalta jää avoimeksi. Valiokunnan voi olla perusteltua harkita mainittujen säännöksen sisältöä koskevien näkökohtien huomioon ottamista valiokunnan mietinnössä.

Lakiehdotuksen johtolauseessa on virhe rikoslain 48 luvun 6 §:n osalta. Mainittua 6 §:ää on muutettu lailla 1086/2020, eli johtolauseessa viitattu laki 578/1995 ei ole viimeisin, jolla säännöstä on muutettu.

LIITE: Esityksen aiheuttamat välittömät muutostarpeet muuhun lainsäädäntöön

Valtiovarainministeriön hallinnonala
Kiinteistöverolaki (654/1992) 12 a §
Laki verotusmenettelystä (1558/1995) 15 d §

Oikeusministeriön hallinnonala
Vesilaki (587/2011) 4 luvun 8 § ja 5 luvun 9 §
Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (603/1977) 97 §
Hallinto-oikeuslaki (430/1999) 12 a §
Ryhmärakennuttamislaki (190/2015) 3, 17 ja 21 §

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala
Metsälaki (1093/1996) 8 §
Patoturvallisuuslaki (494/2009) 3 §
Laki maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista (1559/2001) 10 d §

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala
Ilmailulaki (864/2014) 79 §
Yksityistielaki (560/2018) 5, 18 ja 30 §

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala
Kaivoslaki (621/2011) 26 §
Laki Euroopan unionin yhteistä etua koskevien energiahankkeiden lupamenettelystä (684/2014) 1 §
Energiatehokkuuslaki (1429/2014) 29 d §
Maakaasumarkkinalaki (587/2017) 18 §

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala
Tupakkalaki (549/2016) 76 §

Ympäristöministeriön hallinnonala
Maa-aineslaki (555/1981) 23 §
Luonnonsuojelulaki (1096/1996) 53 §
Laki kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta (669/1978) 14 §
Ympäristönsuojelulaki (527/2014) 157 ja 157 a §
Laki laajarunkoisten rakennusten rakenteellisen turvallisuuden arvioinnista (300/2015) 1, 2, 4 ja 6 §
Laki rakennuksen energiatodistuksesta (50/2013) 10 §