Tuomas Ojanen

27.10.2022

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Keskeinen sisältö

1. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi rakentamislaki. Voimassa olevaa maankäyttö- ja rakennuslakia muutettaisiin kumoamalla siitä rakentamista koskevat luvut ja muuttamalla sen nimike alueidenkäyttölaiksi. Uudella rakentamislailla parannettaisiin sääntelyn vaikuttavuutta erityisesti ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi ja siihen sopeutumiseksi, kiertotalouden edistämiseksi sekä rakentamisen päätösten ja tietosisällön valtakunnallisen digitaalisuuden mahdollistamiseksi. Päävastuullisen toteuttajan vastuuta koskevilla uusilla säännöksillä tähdättäisiin rakentamishankkeen laadukkaaseen toteutukseen.
2. Rakentamista varten tarvittavien lupien rajausta täsmennettäisiin ja lupavelvoitetta supistettaisiin. Rakennuslupa ja toimenpidelupa korvattaisiin yhdellä lupamuodolla, rakentamisluvalla. Lupaa edellyttävien rakentamishankkeiden kynnystä nostettaisiin. Rakentamislupavaiheessa laadittaisiin ilmastoselvitys rakennuksen vähähiilisyydestä käyttäen hyväksi rakennuksen vähähiilisyyden arviointimenetelmää ja kansallista päästötietokantaa. Kiertotaloutta edistettäisiin korostamalla rakennukselta vaadittavia elinkaariominaisuuksia. Rakennus- ja purkumateriaalien hyödyntämistä vahvistettaisiin purkumateriaali- ja rakennusjäteselvityksellä. Valtakunnallisen rakennetun ympäristön digitaalisen tietojärjestelmän aikaansaamiseksi lupaprosessi perustuisi tietomalleihin.

Arvion lähtökohdat

3. Kuten esitykseen sisältyvistä varsin laajoista säätämisjärjestysperusteluista jaksossa 12 (s. 288-306) ilmenee, ehdotetulla sääntelyllä on useita kytkentöjä moniin perustuslain perusoikeussäännöksiin ja muihin säännöksiin. Perustuslakikytkennät ovat kuitenkin merkitykseltään vaihtelevia.
4. Valitettavasti esityksen säätämisjärjestysperustelujen sinänsä verraten laaja tarkastelu ehdotettavan sääntelyn suhteesta perustuslakiin on kuitenkin mekaanisesti perustuslain säännösten numerojärjestyksessä, joka ei kunnolla tuo esiin ehdotetun sääntelyn eriasteista ja vaihtelevaa merkitystä perustuslain kannalta. Nyt valitun tarkastelutavan sijasta olisi voinut olla selvempää ja informatiivisempaa tarkastella ehdotettua sääntelyä teema- tai asiakohtaisesti kootusti kaikkien kulloinkin merkityksellisten perustuslain säännösten ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kannalta.
5. Esimerkiksi perusoikeuksien kannalta esityksen keskeisissä ehdotuksissa ja tavoitteissa on kuitenkin ensisijaisesti monelta osin kyse perustuslain 20 §:ssä

säädetyn ympäristövastuun toteuttamisesta. Lisäksi ehdotettu sääntely on perusoikeuksien näkökulmasta erityisen merkityksellistä perustuslain 15 §:n omaisuudensuojasäännöksen sekä oikeusturvasta ja hyvästä hallinnosta säätävän perustuslain 21 §:n kannalta.

6. Kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista on puolestaan korostettava ehdotetun sääntelyn merkitystä erityisesti vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen ja tällöin etenkin sen 9 artiklan esteettömyyttä ja saavutettavuutta koskevien määräysten ja niiden sopijavaltioille asettamien negatiivisten ja positiivisten velvoitteiden kannalta. Esteettömyys ja saavutettavuus on vammaisyleissopimuksen läpileikkaava periaate, jota yhdenvertaisuuslain (1325/2014) syrjinnän kiellot osaltaan konkretisoivat. Vammaisyleissopimusta valvova komitea on 9 artiklaa (Esteettömyys ja saavutettavuus) koskevassa yleiskommentissaan linjannut tarkemmin, mitä 9 artiklan esteettömyyden ja saavutettavuuden vaatimukset tarkoittavat muun muassa rakentamisen osalta (*General Comment* No. 2 (2004) – Article 9: Accessibility", CRPD/C/GC/2). Tässä yhteydessä on huomautettava siitä, että esteettömyys- ja saavutettavuusvaatimusten huomioiminen ei edistä vain vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumista; myös esimerkiksi ikääntyneet henkilöt pystyvät toimimaan kotonaan itsenäisesti pidempään, jos rakennus ja sen ympäristö ovat suunniteltu ja toteutettu esteettömiksi. Lisäksi erityistä merkitystä voi olla vammaisyleissopimuksen 4 artiklan 3 kappaleen neuvottelu- ja osallistamisvaatimusta koskevilla määräyksillä.
7. Ehdotetun sääntelyn perustuslaillisen arvioinnin yhtenä lähtökohtana on, että ehdotettuun sääntelyyn sisältyy verraten runsaasti sellaista sääntelyä, joka on voimassa olevasta maankäyttö- ja rakentamislaista, joka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 38/1998 vp), samoin kuin myös monet ao. lain muutokset 2000- ja 2010 -luvuilla (PePeVL 53/2002 vp, PeVL 33/2006 vp, PeVL 33/2008 vp ja PeVL 11/2014 vp). Samoin eräät muut esityksessä muutettaviksi ehdotettavat lait, kuten laki rakennusperinnön suojelemisesta (10. lakiehdotus), on joko säädetty tai niitä muutettu perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (ks. esim. PeVL 38/2020 vp).
8. Ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtana on lisäksi huomioitava ympäristölainsäädännön erityispiirteet, kuten varsinkin se, että sääntelyalalla lain säännökset eivät kieliasunsa puolesta useinkaan ole, eivätkä edes voi olla, tarkkarajaisia ja täsmällisiä. Sitä vastoin esimerkiksi erilaisista luvanmyöntämisedellytyksistä säätävät säännökset ovat tyypillisesti verraten avoimia ja väljiä – "joustavia". Ne jättävät tarkoituksella lupaviranomaiselle mahdollisuuden ottaa huomioon eri hanketyyppien tapauskohtaiset erityispiirteet. Yksi ympäristösääntelyn ominaispiirre niin ikään on, että sääntelyn on usein tarpeen olla varsin yksityiskohtaista ja teknisluonteista, jolloin huomattava osa yksityiskohtaisesta sääntelystä jää lakia alemmanasteisiin säädöksiin (ks. esim. PeVL 38/2020 vp, PeVL 10/2014 vp, s. 3/I, PeVL 58/2010 vp, s. 3/I ja PeVL 11/1999 vp, s. 2/I). Esimerkiksi toimialoittain ja toiminnoittain vaihtelevista velvoitteista säätäminen asetuksen tasolla voi olla ympäristölainsäädännön yhteydessä perusteltua, koska muutoin sääntely lain tasolla muodostuisi tarpeettoman yksityiskohtaiseksi ja tapauksittaiseksi" (PeVL 1/2013 vp, s. 2/II ja

PeVL 58/2010 vp, s. 3/I). Tosin valtuudet eivät voi tällöinkään muun muassa velvoitteiden perusteiden osalta jäädä täysin avoimiksi (PeVL 58/2010 vp, s. 3/I). Lisäksi valiokunta on jäte- ja muun ympäristölainsäädännönkin yhteydessä muistuttanut, että perustuslain säännökset rajoittavat joka tapauksessa suoraan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä, eikä asetuksella siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä lain alaan kuuluvista asioista (ks. esim. PeVL 38/2020 vp, PeVL 1/2004 vp, s. 2/I ja PeVL 44/2010 vp, s. 4/II).

Yleisarvio

9. Vaikka esityksen säätämisjärjestysjakson rakennetta voidaan jossain määrin kritisoida edellä selostetulla tavalla, nähdäkseni voidaan kuitenkin sinänsä olennaisessa yhtyä hallituksen esityksen jaksossa 12 esitettyihin käsityksiin ja johtopäätöksiin ehdotetun sääntelyn suhteesta perustuslain perusoikeussäännöksiin ja muihin merkityksellisiin perustuslain säännöksiin, kuten asetuksen antamista ja lainsäädäntövallan siirtämistä koskevaan perustuslain 80 §:ään ja perustuslain 124 §:ään hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle.
10. Ehdotetun sääntelyn keskeisimmät uudistukset ja tavoitteet voimassa olevaan maankäyttö- ja rakennuslakiin verrattuna liittyvät ilmastomuutoksen torjuntaan ja luonnon monimuotoisuuden vahvistamiseen, mikä konkretisoituu 1. lakiehdotuksessa varsinkin rakentamisen ohjauksen lähtökohtia (5 §), rakennuksen energiatehokkuutta (37 §), vähähiilisyyttä (38 §) ja elinkaariominaisuuksia (39 §) sekä purkumateriaali- ja rakennusjäteselvitystä (16 §) koskevina säännösehdotuksina. Vastaavaa ilmastomuutoksen torjuntaan ja luonnon monimuotoisuuden vahvistamiseen liittyvää sääntelyä on kohdittain muissakin lakiehdotuksissa.
11. 1. lakiehdotuksen keskeiset, ilmastomuutoksen torjuntaan ja luonnon monimuotoisuuden turvaamiseen liittyvät tavoitteet ja niitä toteuttavat säännösehdotukset ovat erityisen merkityksellisiä vastuusta ympäristöstä säätävän perustuslain 20 §:n kannalta, koska ehdotettava rakentamislaki jo nimikkeensä mukaan säätäisi rakentamista, jolla on keskeinen merkitys sille, täyttääkö elinympäristö perustuslain 20 §:n 1 ja 2 momenttien vaatimukset.
12. Tällä tavoin 1. lakiehdotus toteuttaisi perustuslain 20 §:n ja 22 §:n normikokonaisuudesta lainsäätäjään kohdistuvaa velvoitetta ja vastuuta luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä, samoin kuin 20 §:n 2 momentin terveellistä ympäristöä koskevaa toimeksiantoa.
13. Lisäksi esimerkiksi lakiehdotuksen 16 luvun muutoksenhakusäännökset toteuttavat perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaista julkisen vallan velvollisuutta pyrkiä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.
14. Perustuslain 20 §:n toteutumisen turvaamisen kannalta on myös erittäin perusteltua, että valitusoikeus esimerkiksi rakentamisluvasta olisi 179 §:n mukaan myös viranomaisilla, kuten elinkeino- , liikenne- ja ympäristökeskuksella. *Vi*ranomaisten valitusoikeus turvaa ympäristönäkökohtien huomioimista ja

yhteensovittamista yhteiskunnallisiin intresseihin osana rakentamisen laillisuusvalvontaa.

15. Ehdotetun sääntelyn mahdollisuuksia täysimääräisesti toteuttaa perustuslain 20 §:ään liittyviä keskeisiä tavoitteita heikentää kuitenkin se, että esitykseen ei sisälly maankäytön eli käytännössä kaavoitusta koskevan lainsäädännön vastaavanlaista kokonaisuudistusta ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi ja siihen sopeutumiseksi, vaikka maankäytön kaava- ja säädösohjauksella on vielä rakentamista koskevaa säädösohjausta merkittävämpi vaikutus ilmastomuutoksen torjunnan ja luonnon monimuotoisuuden vahvistamisen kannalta.
16. Perustuslain 20 §:n toteutumisen kannalta eivät myöskään ole vailla ongelmia ne ehdotetun sääntelyn tarkoittamat uudistukset, jotka koskevat rakentamista varten tarvittavien lupavelvoitteiden supistamista (42 §), samoin kuin sitä, että ehdotetun sääntelyn myötä kuntien rooli rakentamista koskevissa asioissa olisi entistä keskeisempi.

Ilmastomuutoksen torjuntaan ja luonnon monimuotoisuuden vahvistamiseen liittyvä sääntely

17. 1. lakiehdotuksessa ehdotettu sääntely sisältää osin uudentyyppistä sääntelyä varsinkin edellä jo mainittujen ilmastomuutoksen torjuntaan ja luonnon monimuotoisuuden vahvistamiseen liittyvien säännösehdotusten osalta (rakentamisen ohjauksen lähtökohdat, 5 §; energiatehokkuus, 37 §; rakennuksen vähähiilisyys 38 §; rakennuksen elinkaariominaisuudet, 39 §; ja purkumateriaali- ja rakennusjäteselvitys, 16 §).
18. Näissä säännösehdotuksissa kiinnittää huomiota se, että niiden ilmaisut ja sanamuodot ovat verraten väljiä ja tulkinnanvaraisia. Tämä ei ole sinänsä ongelmatonta sen kannalta, että sääntelyssä on kuitenkin laaja-alaisesti kysymys myös luonnollisista henkilöistä ja heidän vastuistaan ja velvollisuuksistaan. Rakentamisen lupa- ja ohjausnormiston tulisi lähtökohtaisesti olla sillä tavoin selkeä, että rakentamishankkeeseen ryhtyvät pystyvät jo ennakollisesti ja ennalta määritellyssä menettelyssä kohtuudella varmistumaan siitä, edellyttääkö suunniteltu toimenpide viranomaislupaa, samoin kuin mitä muita velvoitteita ja vastuita rakentamishankkeeseen ryhtymisestä seuraisi.
19. Toisaalta edellä selostetuille säännösehdotuksille on perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeussäännökseen liittyvät huomattavan painavat ja hyväksyttävät perusteet. Rakentamista ohjaavan sääntelyn on annettava myös mahdollisuuksia eri hanketyyppien tapauskohtaisille erityispiirteille. Ehdotettujen säännöksien mukaisia vaatimuksia edelleen tarkentaisivat valtioneuvoston tai ympäristöministeriön asetukset, mikä on edellä todetuista syistä myös ominaista ympäristösääntelylle.
20. Huomionarvoista edelleen on, etteivät energiatehokkuutta, rakennuksen vähähiilisyyttä ja rakennuksen elinkaariominaisuuksia sekä purkumateriaali- ja rakennusjäteselvityksiä koskevat vaatimukset ole lakiehdotuksen 152 §:n mukaisten rangaistussäännösten piirissä.
21. Edellä todettujen näkökohtien vuoksi edellä mainittujen säännösehdotusten väljyys ei ole perustuslain 2 §:n 3 momentin oikeusvaltioperiaatteen ja perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin sisältyvien lailla säätämisen vaatimuksen ja siihen sisältyvän

täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta sillä tavoin ongelmallista, että se olisi perustuslain vastaista.

22. Tässä yhteydessä on kuitenkin huomautettava siitä, että käsillä oleville lakiehdotuksille monelta osin ominainen väljä sääntelymalli korostaa rakentamishankkeesta vastaavan selvittämisvelvollisuutta ja päätöksentekijän perusteluvelvollisuutta sekä lakia soveltavien viranomaisten ja tuomioistuinten asemaa (ks. jäljempänä myös perus- ja ihmisoikeusmyönteisestä laintulkinnasta esitetty).

Esteettömyys

23. Lakiehdotuksen 35 §:ssä säädettäisiin esteettömyydestä. Säännöksen 1 momentin mukaan rakentamishankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava, että rakennus ja sen piha- ja oleskelualueet suunnitellaan ja rakennetaan niiden käyttötarkoituksen, käyttäjämäärän ja kerrosluvun edellyttämällä tavalla siten, että esteettömyys ja käytettävyys otetaan huomioon erityisesti lasten, ikääntyneiden ja liikkumis- ja toimimisesteisten henkilöiden kannalta.
24. Säännös on lähtökohtaisesti asianmukainen ja perusteltu. Nähdäkseni olisi kuitenkin säännösperusteisesti syytä erikseen mainita *vammaiset henkilöt* lasten ja ikääntyneiden ihmisten ohella, koska momentissa käytetty ilmaisu liikkumis- ja toimimisesteisistä henkilöistä ei välttämättä kata kaikkia sellaisia henkilöitä, jotka kuitenkin ovat vammaisia henkilöitä vammaisyleissopimuksen 1 artiklan 2 momentin tarkoittamalla tavalla. Sinänsä ilmaisu liikkumis- ja toimimisesteisistä henkilöistä olisi perusteltua jättää säännökseen, kunhan siinä vain erikseen mainitaan myös vammaiset henkilöt.
25. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi perusteltua kiinnittää perustuslain 22 §:n mukaisen perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuuden kannalta huomiota siihen, että käsillä olevaa lainsäädäntöä sovellettaessa otetaan huomioon vammaisyleissopimuksen määräykset. Kuten jo edellä on todettu, erityisen merkityksellisiä nyt arvioitavan lainsäädännön kannalta ovat 9 artiklan määräykset esteettömyydestä ja saavutettavuudesta. Lisäksi erityistä merkitystä voi olla vammaisyleissopimuksen 4 artiklan 3 kappaleen neuvottelu- ja osallistamisvaatimusta koskevilla määräyksillä (ks. myös esim. PeVL 38/2020 vp).

Perus- ja ihmisoikeusmyönteinen tulkinta

26. Ehdotetulle lupasääntely ja velvoitteita tarkoittava sääntely on monelta osin verraten yleistä ja väljää, jotta viranomaisilla olisi mahdollisuus ottaa huomioon eri rakentamishankkeiden tapauskohtaiset erityispiirteet. Sääntelytapa korostaa lain yksittäistapauksellisen soveltamisen merkitystä viranomaisissa ja tuomioistuimissa.
27. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustuslain 22 § velvoittaa myös lakia soveltavia viranomaisia ja tuomioistuimia.
28. Perustuslakivaliokunnan lausuntoon olisi perusteltua sisällyttää perustuslain 22 §:n mukainen lainsoveltamista ohjaava lausuma, joka painottaa perustuslain perusoikeussäännöksistä ja kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista, erityisesti

vammaisyleissopimuksen edellä selostettujen määräysten huomioon ottamista sovellettaessa lain säännöksiä yksittäistapauksissa.

Seurannan tarve

29. Esityksen jaksossa 10 todetaan, että ympäristöministeriö seuraa rakentamislain toimeenpanoa kymmenen vuoden kuluessa lain voimaantulosta.
30. Esityksen vaikutusarviointijaksossa 4.2.1 painotetaan kuitenkin esityksessä ehdotetun sääntelyn vaikutuksiin liittyviä epävarmuustekijöitä. Kun samalla otetaan huomioon ehdotetun sääntelyn merkittävyys perustuslain ja kv. ihmisoikeussopimusten, etenkin vammaisyleissopimuksen kannalta, perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä painottaa tarvetta seurata hyvin tarkoin ja esityksessä ilmenevää merkittävästi tiiviimmin nyt ehdotetun sääntelyn vaikutuksia lain toimeenpanosta alkaen sekä tarvittaessa viipymättä ryhtyä toimenpiteisiin havaittujen epäkohtien korjaamiseksi.