Veli-Pekka Viljanen

HE 139/2022 vp rakentamislaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 11.11.2022

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi rakentamislaki. Samalla voimassa olevasta maankäyttö- ja rakennuslaista poistettaisiin rakentamista koskevat säännökset ja lain nimike muutettaisiin alueidenkäyttölaiksi. Rakentamista koskevan sääntelyn perusperiaatteet säilyisivät kuitenkin pitkälti entisellään.

Sinänsä hallituksen esitys sisältää erittäin laaja-alaisen ja merkittävän lainsäädäntökokonaisuuden. Laajuutta kuvastaa se, että hallituksen esitys käsittää yhteensä 461 sivua. Yksin uusi rakentamislaki sisältää 18 lukua ja 193 pykälää. Toisaalta on otettava huomioon, että ehdotetut muutokset vallitsevaan oikeustilaan eivät näytä olevan valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta välttämättä kovin merkittäviä. Pitkälti kyse on lainsäädäntösystemaattisesta muutoksesta, jossa rakentamista koskevat säännökset irrotetaan alueiden käyttöä, erityisesti kaavoitusta koskevasta sääntelystä erilliseen lakiin.

Rakentaminen on Suomessa perinteisesti ollut vahvasti oikeudellisesti säännelty. Rakentaminen on ollut luvanvaraista ja siihen on kohdistunut merkittäviä rajoituksia muun muassa kaavoituksesta ja kuntien rakennusjärjestyksistä. Nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain sisältämien rajoitusten perustuslainmukaisuus on ollut perustuslakivaliokunnassa yksityiskohtaisesti arvioitavana lain säätämisvaiheessa (PeVL 38/1998 vp). Tuolloin valiokunta tarkasteli esimerkiksi perustuslaissa turvatun omaisuudensuojan kannalta kaavoihin liittyviä rakentamiskieltoja sekä rakentamis- ja toimenpiderajoituksia. Valiokunta katsoi tuolloin, etteivät kaavoitukseen liittyvät omaisuuden käyttörajoitukset muodostuneet perustuslaissa turvatun omaisuudensuojan kannalta ongelmallisiksi.

Hallituksen esityksessä ei omien havaintojeni perusteella ehdoteta merkittäviä muutoksia nykyisen maankäyttö- ja rakentamislain sisältämiin rakentamista koskevan sääntelyn periaatteisiin. Siten rakentamislain sisältämän sääntelyn peruslähtökohtia voidaan mielestäni pitää ongelmattomina valtiosääntöoikeudelliselta kannalta, kun otetaan huomioon perustuslakivaliokunnan aikaisempi maankäyttö- ja rakennuslakia koskeva tulkintakäytäntö (erityisesti PeVL 38/1998 vp). Hallituksen esitykseen sisältyy varsin kattava suhdetta perustuslakiin ja

säätämisjärjestykseen koskeva jakso (HE, s. 289-306), johon minulle ei ole merkittäviä sisällöllisiä huomautuksia, joskin siinä käsitellään runsaasti myös sellaisia valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä, jotka eivät nouse varsinaisesti ongelmiksi arvioitavana olevassa hallituksen esityksessä.

En pidä tarkoituksenmukaisena – käytettävissäni olevan valmistautumisajankin huomioon ottaen – arvioida tässä yhteydessä valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta uudelleen sellaisia rakentamislakiehdotuksen säännöksiä, jotka eivät sisällöllisesti merkityksellisellä tavalla poikkea nykyisestä sääntelystä (vrt. esimerkiksi tarkastuksia koskeva sääntely, jota ei ole ehdotettu sisällöllisesti muutettavaksi, ks. HE, s. 292-293).

Tiettyjä kokonaan uusia lisäedellytyksiä rakentamiselle rakentamislakiehdotus kuitenkin sisältää. Rakentamislakiin lisättäisiin esimerkiksi vähähiilisyyden olennainen tekninen vaatimus. Uuden rakennuksen tai rakentamislupaa edellyttävän laajamittaisesti korjattavan rakennuksen hiilijalanjälki ja hiilikädenjälki on raportoitava rakennuslupaa varten tehtävässä ilmastoselvityksessä (38 §). Lisäksi laissa ehdotetaan säädettäväksi uudesta rakennuksen elinkaariominaisuuksien olennaisesta teknisestä vaatimuksesta. Rakentamishankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava, että rakennus suunnitellaan ja rakennetaan elinkaariominaisuuksiltaan ekologiseksi sekä tavoitteelliselta tekniseltä käyttöiältään pitkäaikaiseksi (39 §). Rakentamisen ohjauksessa korostuisi ilmastonmuutoksen hillintä ja kiertotalous (esim. HE, s. 34).

Näiltä osin ehdotettu sääntely kytkeytyy tavoitteiltaan tiiviisti perustuslain 20 §:n mukaiseen ympäristöperusoikeuteen. Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu 20 §:n 1 momentin mukaan kaikille. Säännöksen piiriin kuuluvat sekä ympäristön tuhoutumisen tai pilaantumisen estäminen että aktiiviset luonnolle suotuisat toimet, ja yksilön osuus voi toteutua sekä aktiivisena tekemisenä että passiivisena pidättymisenä ympäristön vahingoittamisesta (esim. PeVL 26/2020 vp, s. 2). Perustuslain 20 §:n 2 momentissa säädetään julkiselle vallalle velvoite pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Tämä säännös on tarkoitettu vaikuttamaan ensisijaisesti lainsäätäjän ja muiden norminantajien toimintaan (PeVL 69/2018 vp, s. 2-3).

Perustuslakivaliokunta on ympäristövastuun toteutumisen edistämiseen liittyviä omaisuudensuojan rajoituksia tarkasteltaessa kiinnittänyt erityistä huomiota perustuslain omaisuudensuojasäännöksen ja ympäristövastuusäännöksen punnintaan perustuvaan keskinäissuhteeseen. Yhtäältä valiokunta on todennut, että perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeussäännös ei perusta

yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita eikä se myöskään muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa maanomistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita. Toisaalta saman perusoikeussäännöstön osina niillä kummallakin voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin sen kaltaisessa yhteydessä, jossa pyritään ihmisen ja ympäristön välistä tasapainoa edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin. Perustuslakivaliokunta on omaisuuden käyttörajoituksia koskevassa hyväksyttävyys- ja oikeasuhtaisuusarvioinnissa antanut erityistä painoa perustuslain 20 §:ään kiinnittyville perusteille. Omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden tasapainottamistarpeen riittämätön huomioon ottaminen on myös voinut muodostua säätämisjärjestykseen vaikuttavaksi seikaksi (ks. PeVL 26/2020 vp, s. 2, PeVL 69/2018 vp, s. 5).

Rakentamiselle asetetut uudet vaatimukset vähähiilisyydestä, ilmastoselvityksen laatimisvelvoite sekä rakennuksen elinkaariominaisuuksia koskevat vaatimukset voivat jossain määrin lisätä rakentamisesta aiheutuvia kustannuksia (ks. HE:n vaikutusarvio, s. 37 ss.). Toisaalta jo nykyinen maankäyttö- ja rakennuslaki sisältää runsaasti rakentamiselle asetettavia ja rakentamisen kustannuksia lisääviä vaatimuksia. Perustuslain omaisuudensuojasäännöksen ei voida katsoa antavan omaisuudensuojan haltijalle täysin vapaata oikeutta käyttää omaisuuttaan millä tavoin tahansa, vaan on selvää, että esimerkiksi rakentamiseen voidaan kohdistaa yhteiskuntasuunnittelun tarpeiden, ympäristön ja muiden ihmisten oikeuksien huomioon ottamiseksi merkittäviäkin oikeudellisia edellytyksiä ilman, että kyse olisi perustuslain näkökulmasta ongelmallisista omaisuuden käytön rajoituksista. Lisäksi on todettava, että perustuslain 20 §:n ympäristösäännökset perustelevat vahvasti lainsäätäjän oikeutta asettaa rakentamiselle ehdotetun kaltaisia uusia laatu- ja menettelyvaatimuksia, joilla pyritään hillitsemään omalta osaltaan ilmastonmuutosta.

Ehdotetut rakentamista koskevat säännökset ovat nykysääntelyn tavoin kirjoitettu varsin yleisluontoisiksi. Siten esimerkiksi rakennusluvan myöntämisen edellytysten täyttymisen arviointiin jää väistämättä merkittävästikin tapauskohtaista harkintaa. Samoin lupaviranomaiselle jää runsaasti harkintavaltaa lupamääräyksin ohjata rakentamista lupamääräyksillä (76 §). Perustuslakivaliokunta kiinnitti jo maankäyttö- ja rakennuslain säätämisen yhteydessä huomiota siihen, että eri kaavojen ja rakennusjärjestyksen sääntely ei säädöstekstin perusteella muodostu kovin tarkkarajaiseksi, koska sääntely perustuu kauttaaltaan varsin yleisluonteisiin, usein joustavia ilmaisuja sisältäviin säännöksiin. Valiokunnan mukaan ehdotusten arvioinnissa oli ilmeisen välttämätöntä ottaa huomioon säänneltävän asian erityisluonne ja siihen kytkeytyvä pitkäaikainen sääntelytraditio, jossa lakia alemmanasteisella sääntelyllä eli kaavojen ja rakennusjärjestyksen määräyksillä on perinteisesti ollut huomattava asema. Tämä liittyi valiokunnan mukaan

yhdyskuntasuunnittelun luonteeseen, jossa on välttämätöntä antaa merkitystä paikallisille oloille. Valiokunnan mielestä ehdotusten arvioinnissa ei voinut sivuuttaa sitä, että kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymispäätös oli saatettavissa riippumattoman tuomioistuimen tutkittavaksi ja että sääntelyssä käytettävien joustavien normien sisältö vakiintuu viime kädessä oikeuskäytännössä, erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden tulkintakäytännön perusteella. Tällaiset näkökohdat oikeuttivat sen, että kaavoja ja rakennusjärjestystä koskevat säännökset laissa jäivät jonkin verran sitä tasoa yleisluonteisemmiksi, jota perusoikeuksia koskevan sääntelyn tarkkuudelta on muutoin vaadittu (PeVL 38/1998 vp, s, 4). Perustuslakivaliokunnan tuolloin esittämä kannanotto voidaan ottaa lähtökohdaksi yleisemminkin arvioitaessa rakentamista koskevan sääntelyn täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta. Erityisesti kiinnitän huomiota siihen, että rakentamista koskeva sääntely sisältää arvioni mukaan kattavat oikeusturvajärjestelyt (ks. HE, s. 301), joka mahdollistaa esimerkiksi rakennuslupapäätöksen riitauttamisen tuomioistuimessa.