Anne Kumpula

10.11.2022

**Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle**

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle rakentamislaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi HE 139/2022 vp

Rakentamislakia koskevan hallituksen esityksen tavoitteena on ajanmukaistaa rakennusten ja rakennuskohteiden suunnittelua, rakentamisesta ja käyttöä koskeva sääntely. Lakiin ehdotetaan sisällytettäväksi kumottavaksi ehdotetun maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) rakentamista koskeva sääntely.

Nyt kumottavaksi ehdotettu maankäyttö- ja rakennuslaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Perustuslakivaliokunta on antanut sen johdosta lausunnon PeVL 38/1998 vp. , jossa se on varsin laaja-alaisesti arvioinut sääntelyn perustuslainmukaisuutta. Perustuslakivaliokunta on sittemmin arvioinut myös useita maankäyttö- ja rakennuslakiin tehtyjä muutoksia (esim. PeVL 53/2002 vp, PeVL 33/2006 vp, PeVL 33/2008 vp, PeVL 11/2014 vp).

Ehdotettavalla sääntelyllä on useita perusoikeuskytkentöjä. Esityksen keskeiset perusoikeusulottuvuudet kiinnittyvät perustuslain 20 §:ssä 1 momentissa turvattuun ympäristöperusoikeuteen sekä perustuslain 20 §:n 2 momentin ja 14 §:n 3 momentin yksilöiden osallistumismahdollisuuksia koskeviin säännöksiin. Lisäksi ehdotetulla sääntelyllä on merkitystä perustuslain 15 §:ssä säädettyyn omaisuudensuojaan. Ympäristösääntelylle leimallisen tapaan ehdotukseen sisältyy useita asetuksenantovaltuuksia, jotka tulevat arvioitaviksi perustuslain 80 §:ssä säädettyjen asetuksen antamista ja lainsäädäntövallan siirtämistä koskevan sääntelyn nojalla. Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on mielestäni kattavasti käsitelty kaikkia keskeisimpiä hallituksen esityksestä esiin nousevia valtiosääntöoikeudellisia ulottuvuuksia. Tarkastelen lausunnossani ensisijaisesti ehdotetun sääntelyn perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeussäännökseen liittyviä kytkentöjä.

Rakentamislain ehdotukset ympäristövastuun näkökulmasta

Tarkasteltavana oleva hallituksen esitys rakentuu lähtökohdiltaan monin osin voimassa olevaan maankäyttö- ja rakennuslakiin. Se kuitenkin sisältää selkeästi uusia avauksia, jotka kiinnittyvät perustuslain 20 §:n 1 momentissa ilmaistuun ympäristövastuusäännökseen. Aiemmasta sääntelystä poiketen ehdotukseen sisältyy sääntelyä, joilla pyritään vahvistamaan sääntelyn vaikuttavuutta ilmastonmuutoksen hillitsemisessä ja siihen sopeutumisessa sekä kiertotalouden edistämisessä. Tässä suhteessa erityistä merkitystä on ehdotuksen 38 §:llä joka koskee rakennuksen vähähiilisyyttä. Ehdotuksen mukaan säännöksessä mainituin poikkeuksin rakentamishankkeeseen ryhtyvän olisi huolehdittava, että rakennus sen käyttötarkoituksen edellyttämällä tavalla suunnitellaan ja rakennetaan vähähiiliseksi. Vähähiilisyyttä koskeva vaatimus tiivistyy velvoitteessa tuottaa rakennuslupaan liitettävä uuden tai rakennuslupaa edellyttävän laajamittaisesti korjattavan

rakennuksen hiilijalanjälkeä ja hiilikädenjälkeä koskeva ilmastoselvitys. Lisäksi säännöksessä mainituin poikkeuksin uuden rakennuksen hiilijalanjälki ei saisi ylittää käyttötarkoitusluokittain valtioneuvoston asetuksella säädettyä raja-arvoa. Perustuslain 20 §:n 1 momentin ympäristövastuun näkökulmasta merkityksellinen on myös ehdotuksen 39 §, jossa nykyistä sääntelyä velvoittavammin asetetaan rakentamishankkeeseen ryhtyvälle velvollisuus huolehtia siitä, että rakennus suunnitellaan ja rakennetaan sen käyttötarkoituksen edellyttämällä tavalla elinkaariominaisuuksiltaan ekologiseksi sekä tavoitteelliselta tekniseltä käyttöiältään pitkäikäiseksi.

Ehdotettu sääntely asettuu perustuslain 20.1 §:n ympäristövastuusäännöksen ydinalueelle. Hallituksen esityksessä arvioidaan monipuolisesti erityisesti esitettyjä uudistuksia perustuslain 20.1 §:n näkökulmasta. Säännöksen mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Perustuslakivaliokunnan linjausten mukaisesti vastuu kohdentuu sekä elolliseen että elottomaan luonnonympäristöön ja vastuu kuuluu kaikille julkisen vallan toimijoista yksityisiin toimijoihin. Yksityisten toimijoiden vastuu voi toteutua paitsi pidättäytymisenä ympäristölle haitallisesta toiminnasta, aktiivisena toimimisena (tiivistetysti esim. PeVL 32/2010 vp). Koska perustuslain 20 §:n 1 momentista stä ei sellaisenaan ole johdettavissa yksilöön kohdennettavissa olevia velvoitteita, ympäristövastuu on konkretisoitava lainsäädännön kautta. Arvioinnissa on asianmukaisesti tunnistettu ja otettu huomioon perustuslakivaliokunnan erityisesti 2010 -luvulla muotoutunut tulkintakäytäntö (PeVL 36/2013 vp, PeVL 32/2010 vp, PeVL 20/2010 vp. ja PeVL 6/2010 vp, PeVL 10/2014 vp, PeVL 25/2014 vp, PeVL 55/2018 vp sekä PeVL 69/2018 vp.). Arvioinnista on syytä nostaa esille perusteluissa korostettu perustuslain 20 §:n 1 momentin ilmentävä nykyisten sukupolvien vastuu tuleville sukupolville, jolla on ilmastonmuutoksen hillitsemisen ja siihen sopeutumisen kannalta erityistä painoarvoa. PL 20.1 §:n osalta minulla ei ole täydennettävää hallituksen esityksessä esitettyyn.

Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet

Perustuslain 20 §:n 2 momentti sisältää kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia koskevan perustuslaillisen toimeksiannon kehittää ympäristölainsäädäntöä siten, että ihmisten vaikuttamismahdollisuuksia omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon laajennetaan. Säännös on kiinteässä yhteydessä perustuslain 2 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen sekä 14 §:n 4 momenttiin, joka asettaa julkisen vallan tehtäväksi edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

Rakentamislakia koskevassa esityksessä ei merkityksellisellä tavalla ehdoteta muutettavaksi naapurien kuulemista koskevaa voimassa olevaa sääntelyä. Esityksen mukaan hankkeeseen ryhtyvä voisi esittää yksilöidyn selvityksen naapurien kuulemisesta. Sääntely on aiemmin ollut asetuksessa (MRA 65 §). Ehdotetussa sääntelyssä merkityksellistä on, että kuulemista koskevan selvityksen luotettavuus tulee lupaviranomaisen arvioitavaksi ja se viime kädessä vastaa kuulemisen tosiasiallisesta toteutumisesta.

Muutoksenhakuoikeuden osalta ehdotettu sääntely selkeyttää ja osin myös vahvistaa yleisön vaikutusmahdollisuuksia turvaamalla muutoksenhakuoikeuden rakentamisluvasta sekä purkamisluvasta museoviranomaiselle sekä rekisteröidylle yhteisölle, jonka toimialaan kuuluu kulttuuriperinnön vaaliminen tai rakennetun ympäristön laatuun vaikuttaminen. Ehdotettu sääntely on tarpeen kestävän kehityksen kulttuurisen ulottuvuuden toteuttamiseksi ja kulttuuriperinnön suojelemiseksi. Ehdotetulla sääntelyllä on tiivis kytkentä sekä perustuslain 20 §:n 1 momentin

vastuusäännökseen että 2 momentin osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia koskevaan perustuslailliseen toimeksiantoon.

Sijoittamisen edellytykset suunnittelutarvealueella

Rakentamislakia koskevan ehdotuksen mukaan rakentamisluvan myöntämisedellytyksiin ei esitetä merkittäviä muutoksia. Poikkeuksen tästä muodostaa ehdotuksen 46 §, joka koskee sijoittamisen edellytyksiä voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 16 §:ssä tarkoitetulla suunnittelutarvealueella. Ehdotuksen mukaan rakentaminen suunnittelutarvealueella ei saisi olennaisesti vaikeuttaa kunnan kaavoituskatsauksen mukaista yleis- tai asemakaavan laatimista eikä johda vaikutuksiltaan sellaiseen merkittävään rakentamiseen tai aiheuta sellaisia merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia, jotka edellyttävä asemakaavan laatimista. Sääntely siis edellyttäisi sitä, että kunnan tulee määritellä ne alueet, jotka kunta aikoo kaavoittaa ja lupamenettelyssä tulee arvioitavaksi, onko rakentamiseen suunniteltu alue tarpeen asemakaavoittaa. Ehdotetun sääntelyn tavoitteena on muuttaa voimassa olevan sääntelyn tulkintaa, jonka mukaan hankkeiden toteuttamismahdollisuudet tulee selvittää alueen yksityiskohtaisessa kaavoituksessa, jolloin voidaan ottaa huomioon myös alueen maanomistajien yhdenvertainen kohtelu ja muu maankäyttö. Sääntely selkeyttää rakentamisluvan myöntämisedellytyksiä suunnittelutarvealueilla. Kuten esityksen perusteluissa asianmukaisesti todetaan, ehdotettu sääntely on perusteltu sekä perustuslain 6 §:n 1 momentin turvaamaa yhdenvertaisen kohtelun vaatimusta ja se on perusteltavissa myös perustuslain 15 §:n omaisuudensuojasäännöksen nojalla.

Laki rakennusperinnön suojelemisesta

Tarkasteltavaan hallituksen esitykseen sisältyy myös rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain (498/2010) 13 §:n korvaussääntelyä koskeva muutosehdotus, jolla pyritään parantamaan sääntelyn täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta. Laki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Perustuslakivaliokunta on antanut sen johdosta lausunnon PeVL 6/2010 vp. Ehdotuksessa erotetaan yhtäältä rakennuksen suojelusta ja toisaalta rakennuksen erityispiirteiden hoitoa koskevista toimenpiteistä maksettavat korvaukset ja täsmennetään korvausten perusteita. Käsitykseni mukaan ehdotetut muutokset eivät muuta sitä arviota, jonka perustuslakivaliokunta esitti lausunnossaan PeVL 6/2010 vp., jossa sääntelyä on arvioitu perustuslain 15 §:n 1 momentin kannalta. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, ettei perustuslain 15 §:n 1 momentin säännöksestä johdu vaatimusta korvata omistajalle mitä tahansa käyttörajoitusta eikä siitä seuraa myöskään täyden korvauksen vaatimusta. Perustuslain 15 §:n 1 momentista ei johdu estettä asettaa korvauskynnystä myöskään täyden korvauksen määräämiselle. Käsitykseni mukaan säätämisjärjestysperusteluissa on kattavasti tarkasteltu rajoituksen hyväksyttävyyttä ja sen oikeasuhtaisuutta.

Anne Kumpula

ympäristöoikeuden professori