

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 42/2013 vp**

**Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi maan-  
käyttö- ja rakennuslain ja asuntokauppain  
7 luvun 7 §:n muuttamisesta**

*Ympäristövaliokunnalle*

**JOHDANTO**

***Vireilletulo***

Eduskunta on 8 päivänä lokakuuta 2013 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain ja asuntokauppain 7 luvun 7 §:n muuttamisesta (HE 147/2013 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi ympäristövaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto ympäristövaliokunnalle.

***Asiantuntijat***

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- rakennusneuvos Aila Korpivaara ja hallitussihteeri Erja Werdi, ympäristöministeriö
- lainsäädäntöneuvos Tuula Majuri, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Veli-Pekka Viljanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut  
— professori Anne Kumpula.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi maankäyttö- ja rakennuslakia ja asuntokauppalakia.

Rakennushankkeeseen ryhtyvän velvollisuuksia, rakennuksen suunnittelua ja suunnittelijoita, rakennustyönjohtoa, rakennuslupahakemusta ja rakentamisen viranomaisvalvontaa koskeva sääntely ei nykyisin täytä perustuslain säädöstasoa ja asetuksenantovaltuutta koskevia vaatimuksia. Esityksen tarkoituksena on koota eri säädösten osilla oleva sääntely maankäyttö- ja rakennuslakiin siten, että laissa olisivat perustuslaissa edellytetyt perussäännökset yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista sekä täsmälliset ja tarkkarajaiset asetuksenantovaltuudet. Tarkoituksena on myös selkeyttää hajanaista sääntelyä ja siten edistää säännösten yhtenäistä soveltamista.

Sisällöllisesti rakennushankkeeseen ryhtyvän velvollisuuksia, rakennuksen suunnittelua ja suunnittelijoita, rakennustyönjohtoa, rakennuslupahakemusta ja rakentamisen viranomaisvalvontaa koskeva sääntely säilyisi pääosin ennallaan lukuun ottamatta eräitä korjausrakentamisen erityispiirteitä painottavia tarkennuksia ja lisäyksiä sekä rakennustyönjohtoa edellyttävien rakennustöiden täsmennystä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2014.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan, että sääntelyn tarkoituksena on koota eri säädösten osilla oleva sääntely maankäyttö- ja ra-

kennuslakiin perustuslain 80 §:stä johtuvat vaatimukset täyttävällä tavalla. Lakiehdotuksen säännöksiä on lisäksi arvioitu perustuslain yhdenvertaisuutta, yksityiselämän suojaa, omaisuuden suojaa, elinkeinovapautta, ympäristövaatua ja oikeusturvaa koskevien säännösten kan-

nalta. Hallitus katsoo, että lakiehdotukset voitaneen käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, mutta pitää kuitenkin perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimista esityksestä tarpeellisena.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Kotirauha*

Rakennusvalvontaviranomainen voi 1. lakiehdotuksen 150 §:n mukaan rakentamista koskevassa luvassa määrätä pohjakatselmuksen, sijaintikatselmuksen, rakennekatselmuksen sekä lämpö-, vesi- ja ilmanvaihtolaitteiden katselmuksen toimittamisesta, jos se on tarpeen rakennustyön valvomiseksi. Rakennusvalvontaviranomainen voi 150 a §:n nojalla katselmuksen lisäksi määrätä tehtäviksi myös muita tarkastuksia, jos se on tarpeen lupamääräysten, suunnitelmien tai rakentamista koskevien säännösten ja määräysten noudattamisen valvomiseksi. Lisäksi 153 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi rakennuksen loppukatselmuksista ja 153 a §:ssä osittaisesta loppukatselmuksista.

Usein katselmus tai tarkastus tehdään rakennustyömaalla, jossa ei vielä ole asumiseen tarkoitettuja tiloja. Esimerkiksi luvanvaraisten korjaus- ja muutostöiden yhteydessä katselmus tai tarkastus voi kuitenkin ulottua pysyväisluonteiseen asumiseen tarkoitettuihin tiloihin. Osittaisen loppukatselmuksen jälkeen rakennukseen on voitu jo muuttaa, jolloin myös loppukatselmus voi kohdistua kotirauhan piiriin.

Ehdotettuja säännöksiä on arvioitava perustuslain 10 §:ssä turvattu kotirauhan suojan kannalta. Lailla voidaan perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimista. Perustuslaissa turvattu kotirauhan piiri kattaa lähikohtaisesti kaikenlaiset pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävät tilat (ks. esim. PeVL 18/2010 vp, s. 7/I ja PeVL 39/2005 vp, s. 2/I).

Ehdotetun sääntelyn valtiosääntöisen arvioinnin kannalta on merkitystä sillä, voidaanko katselmuksia ja tarkastuksia pitää perustuslain 10 §:n 3 momentissa tarkoitettussa mielessä välttämättöminä perusoikeuksien turvaamiseksi.

Katselmuksilla ja tarkastuksilla valvotaan rakentamista koskevien säännösten ja määräysten noudattamista. Rakentamista koskevilla säännöksillä ja määräyksillä tarkoitetaan erityisesti maankäyttö- ja rakennuslain 117 ja 117 a—g §:ssä tarkoitettuja teknisiä vaatimuksia muun muassa rakenteiden lujuudesta ja vakaudesta, paloturvallisuudesta, terveellisyydestä ja käyttöturvallisuudesta. Sääntelyllä on läheinen yhteys perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädettyyn julkisen vallan velvollisuuteen edistää väestön terveyttä samoin kuin perustuslain 20 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön (ks. PeVL 39/2005 vp, s. 2/II). Etenkin rakenteiden lujuuden ja rakennuksen paloturvallisuuden tarkastamisella on liityntä myös perustuslain 7 §:ssä turvattuun oikeuteen elämään ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen (ks. PeVL 31/1998 vp, s. 2/I). Sääntely täyttää tältä osin selvästi vaatimuksen perusoikeuksien turvaamisesta.

Perustuslain 10 §:n 3 momentin välttämättömyysedellytyksen näkökulmasta olennaista on, että lakiehdotuksen 150 §:n 4 momentissa ja 150 a §:n 3 momentissa on nimenomainen maininta siitä, että katselmus tai tarkastus voidaan toimittaa pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa vain, jos se on välttämättöntä katselmuksen tai tarkastuksen kohteena olevan asian selvittämiseksi.

Lakiehdotuksen 153 a §:ssä on puolestaan asianmukainen viit-

taus 150 §:n 4 momenttiin. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että loppukatselmusta koskevassa 153 §:ssä ei ole sen paremmin edellä mainitun kaltaista nimenomaista mainintaa kuin viittaussäännöstäkään. Esityksen perustelujen perusteella on kuitenkin selvää, että loppukatselmuksella on tarkoitettu voitavan toimittaa myös jo pysyväisluonteiseen asumiseen otetuissa rakennuksissa. Jotta tämä olisi mahdollista, on 1. lakiehdotuksen 153 §:ää välttämätöntä täydentää joko mainitunkaltaisella nimenomaisella maininnalla tai viittauksella lakiehdotuksen 150 §:n 4 momenttiin. Tämä on edellytyksenä tavallisen lain säätämisyjärjestyksen käyttämiselle.

#### *Omaisuuksensuoja*

Ensimmäisen lakiehdotuksen 149 a §:ssä ehdotetaan voimassa olevaa maankäyttö- ja rakennuslain 149 §:n 4 momenttia vastaavasti säädettäväksi, että rakennusvalvontaviranomainen voi hakemuksesta antaa naapurin kuultuaan luvan naapurin alueen käyttämiseen hakijalle välttämättömän rakennustyön tai muun toimenpiteen tekemiseksi, jollei tästä aiheudu naapurille samentavaa haittaa tai häiriötä. Kysymys on vain vähän omistajan oikeusasemaan puuttuvasta tilapäiseen rasitteeseen rinnastuvasta oikeudesta, jonka käytön edellytyksenä on käytön välttämättömyys hakijalle sekä häiriön vähäisyys kiinteistön omistajalle. Lisäksi säännökseen sisältyy hakijaan kohdistuva alueen kunnostamis- ja ennallistamisvaatimus. Sääntely ei muodostu ongelmalliseksi perustuslain 15 §:ssä tarkoitettuna omaisuusnsuojan kannalta. Vanhahtava ilmaisu "samentavaa" haittaa tai häiriötä on kuitenkin syytä tarkentaa haitan tai häiriön astetta täsmällisemmin kuvaavaksi (esim. "...jollei tästä aiheudu naapurille muuta kuin tilapäistä ja vähäistä haittaa tai häiriötä").

#### *Elinkeinovapaus*

Rakennusvalvontaviranomainen hyväksyy 1. lakiehdotuksen 122 e §:n 1 momentin mukaan vastaavan työnjohtajan tai erityisalan työnjohtajan, jos tämä täyttää laissa säädetyt kelpoisuusvaatimukset. Saman pykälän 2 momentin mukaan ra-

kennusvalvontaviranomaisen on peruutettava hyväksyminen, jos siihen tehtävien laiminlyömisestä johdosta tai muusta vastaavasta syystä on aiheutta.

Hyväksymisen peruuttamista koskevaa sääntelyä on syytä arvioida perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvatun elinkeinovapauden kannalta. Perustuslakivaliokunta on elinkeinotoiminnan sääntelyn yhteydessä vakiintuneesti edellyttänyt elinkeinoluvan peruuttamismahdollisuuden sitomista vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että luvanhaltijalle mahdollisesti annetut huomautukset tai varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen (ks. esim. PeVL 34/2012 vp, s. 2/II ja PeVL 58/2010 vp, s. 5—6). Rakennushankekohtaisen hyväksymisen peruuttamista ei perustuslakivaliokunnan mielestä voida vaikutuksiltaan ja vakavuudeltaan rinnastaa elinkeinoluvan peruuttamiseen. Koska hyväksymisen peruuttamisella kuitenkin voi olla tosiasiallisia vaikutuksia henkilön mahdollisuuksiin toimia vastaavissa tehtävissä, on säännöstä elinkeinotoiminnan rajoittamisen oikeasuhtaisuusvaatimuksen näkökulmasta asianmukaista täydentää vaatimuksella tehtävien laiminlyönnin olennaisuudesta.

Ensimmäisen lakiehdotuksen 120 d ja 122 b §:ssä ehdotetaan säädettäväksi suunnittelutehtävien ja työnjohtotehtävien vaativuusluokista. Vaativuusluokkiin liittyvistä suunnittelijoiden ja työnjohtajien kelpoisuusvaatimuksista on puolestaan säännökset lakiehdotuksen 120 e ja 122 c §:ssä. Vaativuusluokituksesta ja kelpoisuusvaatimuksista säädetään nykyisin maankäyttö- ja rakennuslain 123 §:ssä sekä sen nojalla annetuissa valtioneuvoston ja ympäristöministeriön asetuksissa. Tarkoituksena on lähinnä täsmentää laintasoista sääntelyä perustuslain 80 §:n säädöstasoa koskevien vaatimusten vuoksi.

Hallituksen esityksen perustelujen (HE 147/2013 vp, s. 16/I) mukaan suunnittelutehtävien ja työnjohtotehtävien vaativuusluokitus-sääntelyn kirjaaminen lakiin ja siihen liittyvän kelpoisuusvaatimussääntelyn täsmentäminen voi vaikuttaa yksittäisen suunnittelijana tai työn-

johtajana toimivan henkilön asemaan sitä parantavasti tai heikentävästi. Valiokunnan saamien selvitysten mukaan on mahdollista, että lainsäädäntöön nyt ehdotetuilla kelpoisuusvaatimusten muutoksilla saattaa olla tätä merkittävämpiäkin haitallisia vaikutuksia yksittäisten elinkeinonharjoittajien ja yritysten toimintaan. Tällainen tehtävien kelpoisuuksia koskevan lainsäädännön muutoksesta mahdollisesti aiheutuva elinkeinotoiminnan merkittävä vaikeutuminen on valiokunnan mielestä merkityksellinen seikka myös perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvatun elinkeinovapauden näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta pitää välttämättömänä, että ympäristövaliokunta selvittää sääntelyn vaikutuksia suhteessa nykyisiin kelpoisuusvaatimuksiin. Jos käy ilmi, että merkittävä määrä alalla nykyisin toimivista suunnittelijoista ja työnjohtajista menettäisi sääntelyn myötä kelpoisuutensa niihin tehtäviin, joita he ovat tähän asti asianmukaisesti tehneet, on sääntelyä muutettava esimerkiksi täsmentämällä vaativuusluokkia, lisäämällä siirtymäsäännöksiä tai muilla vastaavilla tavoilla.

#### *Asetuksenantovaltuudet*

Hallituksen esityksen yleisenä tarkoituksena on koota eri säädöstasoilla nykyisin oleva sääntely maankäyttö- ja rakennuslakiin siten, että laissa säädetään perustuslain 80 §:n vaatimukset täytävällä tavalla yksilön oikeuksista ja velvolli-

suuksista. Lakiehdotuksessa on silti edelleen lukuisia asetuksenantovaltuuksia sisältäviä säännöksiä. Ne ovat pääosin perustuslain 80 §:n 1 momentin kannalta asianmukaisia. Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota 1. lakiehdotuksen 150 d §:ään, jossa ehdotetaan säädettäväksi rakennushankkeeseen liittyvästä erityismenettelystä. Pykälän 7 momentin mukaan ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä rakennuksen käytönaikaisesta seurannasta ja valvonnasta. Pykälän 2 momenttiin sisältyvä säännös rakennusviranomaisen toimivallasta edellyttää rakennuksen vaatimusten mukaisuuden seuraamista ja valvontaa sen käytön aikana ei juurikaan rajoita asetuksenantovaltuuden piiriä. Lakiin on tämän vuoksi lisättävä perussäännökset ainakin siitä, keneen seuranta ja valvonta voi kohdistua, sekä siitä, millaisia toimenpiteitä rakennusviranomaisen voi edellyttää.

#### *Lausunto*

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 153 §:stä tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Helsingissä 3 päivänä joulukuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Johannes Koskinen /sd  
vpj. Outi Mäkelä /kok  
jäs. Tuija Brax /vihr  
Ilkka Kantola /sd  
Pia Kauma /kok  
Kimmo Kivelä /ps  
Anna Kontula /vas

Jukka Kopra /kok (osittain)  
Markus Lohi /kesk  
Elisabeth Nauclér /r  
Vesa-Matti Saarakkala /ps  
Tapani Tölli /kesk  
vjäs. Lea Mäkipää /ps.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.