

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till bygglag och till vissa lagar som har samband med den

Till miljöutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till bygglag och till vissa lagar som har samband med den (RP 139/2022 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till miljöutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Kirsi Martinkauppi, miljöministeriet
- professor Martti Häkkänen
- professor Anne Kumpula
- professor Tuomas Ojanen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- docent, tenure track-professor Anu Mutanen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att det stiftas en ny bygglag. I propositionen föreslås det även ändringar i lagen om energicertifikat för byggnader, räddningslagen, lagen om bostadsköp, lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation, avfallslagen, lagen om utrustande av byggnader med laddningspunkter för elfordon och beredskap för sådana laddningspunkter samt system för automation och styrning, lagen om tillståndsförfaranden och vissa andra administrativa förfaranden i samband med produktionsanläggningar för förnybar energi, lagen om skyddande av byggnadsarvet, fastighetsbildningslagen, fastighetsregisterlagen, lagen om kommunens fastighetsingenjör, marktäktslagen, lagen om friluftsliv, lagen om trafiksystem och landsvägar, banlagen, lagen om bedömning av miljökonsekvenserna av myndigheters planer och program, strafflagen och lagen om samordning av vissa miljörelaterade tillståndsförfaranden.

Utlåtande GrUU 64/2022 rd

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2024.

I motiven till lagstiftningsordningen bedöms lagförslagen med avseende på dels ett flertal bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna, dels grundlagens 2 § 3 mom. om rättsstatsprincipen, 80 § om utfärdande av förordningar, 121 § om kommunal självstyrelse och 124 § om överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter.

Enligt regeringens uppfattning kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock vara önskvärt att propositionen förs till grundlagsutskottet för behandling.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) I propositionen föreslås en ny bygglag. I den gällande markanvändnings- och bygglagen stryks bestämmelserna om byggande, och lagens rubrik ändras till lag om områdesanvändning. Den gällande markanvändnings- och bygglagen kom till med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 38/1998 rd). Lagen har senare också ändrats med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 53/2002 rd, GrUU 33/2006 rd, GrUU 33/2008 rd och GrUU 11/2014 rd). Också vissa andra lagar som i propositionen föreslås bli ändrade, såsom lagen om skyddande av byggnadsarvet (lagförslag 10), har antingen stiftats eller ändrats med grundlagsutskottets medverkan (se t.ex. GrUU 38/2020 rd).

(2) Grundlagsutskottet anser att det är av betydelse att de grundläggande principerna för bestämmelserna om byggande i huvudsak kvarstår oförändrade. De föreslagna och i och för sig många ändringarna i det rådande rättsläget är till stora delar inte av konstitutionell betydelse. Bedömningen försvåras dock av att bestämmelserna om byggande skiljs åt från bestämmelserna om markanvändning. Utskottet fäster statsrådets uppmärksamhet vid saken och anser det motiverat att också se över bestämmelserna om markanvändning.

(3) Syftet med den nu aktuella reformen är enligt propositionen att förbättra regleringens genomslag i syfte att stävja klimatförändringen och påskynda anpassningen till den, främja cirkulär ekonomi samt möjliggöra nationell digitalisering av beslut och datainnehåll om byggande. Avsikten är att förbättra byggkvaliteten genom nya bestämmelser om den huvudansvariga aktören. Avgränsningen av de tillstånd som är en förutsättning för byggandet preciseras och tillståndsplikten minskas, och bygglov och åtgärdstillstånd ersätts med en tillståndsform, bygglov.

(4) Den föreslagna regleringen om begränsningar för byggande är relevant med avseende på grundlagens 15 § om egendomsskydd. När den gällande markanvändnings- och bygglagen stiftades bedömde utskottet i detalj bestämmelser om begränsningar av byggandet (GrUU 38/1998 rd) och granskade till exempel med tanke på det grundlagsfästa egendomsskyddet byggförbud i anslutning till planer samt bygg- och åtgärdsbegränsningar. Utskottet ansåg då att de begränsningar i användningen av egendom som hänför sig till planläggningen inte var problematiska med tanke på egendomsskyddet enligt grundlagen.

Utlåtande GrUU 64/2022 rd

(5) Det förslag till bygglag som nu granskas innehåller dock vissa nya skyldigheter, såsom ett väsentligt tekniskt krav på låga koldioxidutsläpp från en byggnad. Koldioxidfotavtrycket och koldioxidhandavtrycket från en ny byggnad eller en byggnad som genomgår en större renovering som kräver bygglov ska rapporteras i den klimatdeklaration som utarbetas för bygglovet (38 §). I lagen föreslås dessutom ett nytt väsentligt tekniskt krav som gäller byggnaders livscykelegenskaper. Den som påbörjar ett byggprojekt ska se till att byggnaden projekteras och uppförs så att den är ekologisk i fråga om sina livscykelegenskaper och långlivad med avseende på den målsatta tekniska livslängden (39 §). Enligt motiveringen (t.ex. s. 34) ska begränsningen av klimatförändringen och främjandet av cirkulär ekonomi betonas i styrningen av byggandet.

(6) Regleringen är alltså av betydelse med tanke på 20 § i grundlagen. Enligt 20 § 1 mom. bär var och en ansvar för naturen och dess mångfald, miljön och kulturarvet. Bestämmelsen omfattar både förhindrande av ödeläggning av miljön eller miljöförstöring och aktiva åtgärder för att gagna miljön. Individens delaktighet kan förverkligas både som aktiv verksamhet och som passivt avhållande från miljöförstöring (GrUU 26/2020 rd, s. 2).

(7) I grundlagens 20 § 2 mom. föreskrivs det att det allmänna ska verka för att alla tillförsäkras en sund miljö och att var och en har möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön. Bestämmelsen är avsedd att först och främst påverka lagstiftarens och andra normgivares verksamhet (GrUU 69/2018 rd, s. 3). Bestämmelsen har ett nära samband med 2 § 2 mom. i grundlagen, enligt vilket det till demokratin hör att den enskilde har rätt att ta del i och påverka samhällets och livsmiljöns utveckling, samt med 14 § 4 mom., enligt vilket det allmänna ska främja den enskildes möjligheter att delta i samhällelig verksamhet och att påverka beslut som gäller honom eller henne själv.

(8) Grundlagsutskottet har vid bedömningen av de begränsningar av egendomsskyddet som hänför sig till främjandet av miljöansvaret särskilt uppmärksammat att den inbördes relationen mellan bestämmelsen om egendomsskyddet och bestämmelsen om ansvar för miljön bygger på en avvägning. Å ena sidan har utskottet konstaterat att bestämmelsen om miljöansvar i 20 § i grundlagen inte genererar individuellt verifierbara förpliktelser och att den inte heller utgör någon särskild grund för att belägga markägarna med toleransförpliktelser. Å andra sidan utgör båda delar av samma regeluppsättning för de grundläggande fri- och rättigheterna och kan därmed inverka på tolkningen av vardera i ett sammanhang där målet är att lagstiftningsvägen främja en balans mellan människa och miljö. I sin bedömning av huruvida inskränkningar i användningsrätten är godtagbara och proportionella har grundlagsutskottet lagt särskild vikt vid de grunder som är förankrade i grundlagens 20 §. Det faktum att behovet av att uppnå balans mellan egendomsskyddet och de grundläggande miljö rättigheterna har också kunnat bli en omständighet som inverkar på lagstiftningsordningen (se GrUU 26/2020 rd, s. 2, och GrUU 69/2018 rd, s. 5).

(9) Grundlagsutskottet anser det i och för sig vara klart att de nya kraven på låga koldioxidutsläpp, skyldigheten att göra en klimatutredning och kraven på byggnadens livscykelegenskaper kan öka kostnaderna för byggandet, vilket också beaktas i konsekvensbedömningarna i propositionen (s. 39). Å andra sidan innehåller redan den nuvarande markanvändnings- och bygglagen många krav som ställs på byggande och som ökar byggkostnaderna. Utskottet anser att de föreslagna rättsliga förutsättningarna för att beakta samhällsplaneringens behov, miljön och andra människors rättigheter är proportionerliga och således inte problematiska med tanke på grund-

Utlåtande GrUU 64/2022 rd

lagen. Det är av betydelse att bestämmelserna om grundläggande fri- och rättigheter som gäller miljön i 20 § i grundlagen motiverar lagstiftarens prövningsrätt när det gäller att ställa sådana nya kvalitets- och förfarandekrav på byggande som föreslås i syfte att dämpa exempelvis klimatförändringen.

(10) Grundlagsutskottet påpekar dock fortfarande att de föreslagna bestämmelserna om byggande på samma sätt som i den gällande lagen är tämligen allmänt hållna. Till exempel bedömningen av om förutsättningarna för beviljande av bygglov uppfylls kräver oundvikligen en betydande prövning i det enskilda fallet. Även tillståndsmyndigheten har stor prövningsrätt och kan styra byggandet genom tillståndsvillkoren. I enlighet med det regleringssätt som är typiskt för miljölagstiftningen innehåller förslaget åtskilliga bemyndiganden att utfärda förordning.

(11) Grundlagsutskottet anser att lagstiftningen om byggande i princip bör vara så tydlig att de som påbörjar ett byggprojekt med stöd av lagstiftningen kan få klarhet i om den planerade åtgärden kräver myndighetstillstånd samt kartlägga vilka andra skyldigheter och ansvar som följer av att ett byggprojekt inleds. I synnerhet de delvis nya bestämmelserna om bekämpning av klimatförändringen och stärkande av naturens mångfald är relativt öppna ur denna synvinkel.

(12) Grundlagsutskottet fäste dock redan i samband med stiftandet av den gällande markanvändnings- och bygglagen (GrUU 38/1998 rd, s. 4) uppmärksamhet vid att regleringsområdet för olika planer och byggnadsordningen enligt författningstexten inte var särskilt noggrant avgränsat, eftersom regleringen över hela linjen byggde på rätt generella bestämmelser som ofta innehåller flexibla uttryck. Vid bedömningen av förslagen var det dock helt uppenbart nödvändigt att beakta den reglerade frågans speciella karaktär och den därmed förknippade, långvariga regleringstraditionen, där regleringar på lägre nivå än en lag, det vill säga genom föreskrifter i planer och byggnadsordningar, av tradition har spelat en central roll. Det hängde samman med samhällsplaneringens karaktär, där det är oundgängligt att tillmäta lokala förhållanden betydelse. Vid bedömningen av förslagen kunde man enligt utskottet inte heller förbigå det faktum att ett beslut om godkännande av en plan och en byggnadsordning kan underkastas prövning i en oberoende domstol och att de vid regleringen anlidade flexibla normernas innehåll i sista hand stabiliseras genom rättspraxis, speciellt med stöd av tolkningspraxis i högsta förvaltningsdomstolen. Synpunkter av denna typ gav enligt utskottets uppfattning berättigande åt det faktum att bestämmelserna om planer och byggnadsordningar i lagen kommer att vara något generellare än vad som krävts av regleringar av grundläggande fri- och rättigheter vad exaktheten beträffar, i synnerhet efter reformen av dessa fri- och rättigheter.

(13) Grundlagsutskottet upprepar nu denna bedömning. Utskottet har dessutom senare noterat ett särdrag i miljölagstiftningen, nämligen att regleringen ofta måste vara tämligen detaljerad och teknisk, varvid en betydande del av den detaljerade regleringen ges i författningar på lägre nivå än lag (se t.ex. GrUU 38/2020 rd, GrUU 10/2014 rd, s. 3/I, GrUU 58/2010 rd, s. 3/I och GrUU 11/1999 rd, s. 2/I). I miljölagstiftningen kan det vara motiverat att exempelvis skyldigheter som varierar mellan olika branscher och verksamheter ingår i förordningar, eftersom lagbestämmelserna annars lätt blir onödigt detaljerade och fallspecifika (GrUU 1/2013 rd, s. 2/II, och GrUU 58/2010 rd, s. 3/I). Bemyndigandena kan visserligen inte heller då vara helt öppna bland annat i fråga om grunderna för skyldigheterna (GrUU 58/2010 rd, s. 3/I). Utskottet har också framhållit att bestämmelserna i grundlagen under alla omständigheter direkt begränsar tolkningen av bemyn-

Utlåtande GrUU 64/2022 rd

digandebestämmelser och innehållet i bestämmelser som utfärdas med stöd av bemyndigandena, och att det därmed inte går att genom förordning utfärda allmänna rättsregler om frågor som hör till området för lag (t.ex. GrUU 38/2020 rd, GrUU 1/2004 rd, s. 2/I, och GrUU 44/2010 rd, s. 4/II).

(14) Grundlagsutskottet fäster dock med tanke på regleringens öppenhet särskild uppmärksamhet vid bestämmelserna om utgångspunkterna för styrningen av byggandet i 5 § i lagförslaget. Enligt detaljmotiveringen till bestämmelsen (s. 130) är en högstämt hållen paragraf om författningens mål ("juhlallinen tavoitepykälä" i den finska språkdräkten) i sig inte förpliktande för någon. Enligt utredning till utskottet har motsvarande gällande bestämmelse dock getts rättslig betydelse. Enligt utskottet är det i och för sig klart att lagens bestämmelser om exempelvis förutsättningarna för beviljande av tillstånd ska tolkas med beaktande av syftet med den reglering som ska tillämpas i varje enskilt fall. Samtidigt ska man beakta det allmännas skyldighet att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna enligt 22 § i grundlagen. Utskottet betonar dock att den föreslagna bestämmelsen med beaktande av dess motiveringar inte kan tillämpas som ett uttryckligt direkt tillämbart hinder för beviljande av tillstånd eller som ett uttryckligt direkt tillämbart skäl för överklagande.

(15) Den föreslagna regleringen är av betydelse också med tanke på bestämmelserna om tillgänglighet i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, särskilt dess artikel 9, och de negativa och positiva förpliktelser som konventionsstaterna ålagts genom dem.

(16) Grundlagsutskottet beklagar att motiveringen till lagstiftningsordningen för detta lagstiftningsprojekt, som i stor utsträckning påverkar människors vardagsliv och är av betydelse med tanke på flera grundläggande fri- och rättigheter, trots sin omfattning i många avseenden närmast innehåller en ytlig förteckning över bestämmelserna i grundlagen och tolkningarna av dem. Utskottet anser att motiven till lagstiftningsordning innehållsmässigt bör innehålla en bedömning av hur den föreslagna regleringen förhåller sig till grundlagen och de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter. Utskottet kan dock i huvudsak instämma i slutsatserna i motiven till lagstiftningsordning om den föreslagna regleringens förhållande till grundlagen.

Förutsättningar för placering på områden i behov av planering

(17) I 46 § i förslaget till bygglag föreskrivs det om förutsättningarna för placering på områden i behov av planering. Ägarens möjlighet att använda sin mark för byggande i områden med stort byggtryck som inte omfattas av detaljplanen, det vill säga områden i behov av planering, är bunden till bestämmelsen. Den föreslagna bestämmelsen motsvarar till sitt syfte bestämmelserna om särskilda förutsättningar för bygglov på områden i behov av planering i 137 § i den gällande markanvändnings- och bygglagen.

(18) Det har dock föreslagits att bestämmelsen ändras till vissa delar. En förutsättning för placering är inte längre på samma sätt som enligt gällande lagstiftning att byggandet inte medför olägenhet för detaljplaneringen, generalplanläggningen eller annan reglering av områdesanvändningen. Enligt 46 § 1 mom. 1 punkten i förslaget till bygglag får byggande på ett område i behov av planering inte väsentligt försvåra utarbetandet av general- eller detaljplaner i enlighet med kommunens planlägningsöversikt. I bestämmelserna förutsätts det alltså att kommunen ska fastställa vilka områden som den tänker planlägga, och i tillståndsförfarandet ska det bedömas om det

Utlåtande GrUU 64/2022 rd

planerade området behöver detaljplaneras. Ändringen motiveras (s. 310) bland annat med att det i praktiken har uppstått situationer där byggandet av exempelvis ett egnahemshus har förhindrats för en längre tid därför att ett beslut om planeringsbehov inte har ansetts möjligt, men kommunen inte heller har ansett det befogat att för området utarbeta en detaljplan som möjliggör byggande till exempel på grund av områdets ringa betydelse. Markägaren kan då enligt motiveringen på goda grunder uppleva att situationen påminner om ett byggförbud.

(19) Grundlagsutskottet omfattar denna bedömning. Utskottet fäste vid bedömningen av den proposition som ledde till stiftandet av den gällande lagen (GrUU 38/1998 rd, s. 8/II) uppmärksamhet vid att även om den omständigheten att ett område anvisas såsom område som behöver planeras inte innebär ett byggförbud, kan markägaren åläggas faktiska begränsningar i fråga om normalt glesbyggande. Utskottet ansåg det därför korrekt att komplettera lagen med en bestämmelse om den tid inom vilken kommunen ska sköta planeringen av ett av område som kommunen anvisat som ett område i behov av planering.

(20) Grundlagsutskottet anser därför att den föreslagna regleringen är positiv och behövlig med tanke på egendomsskyddet enligt 15 § i grundlagen. Utöver det som sagts ovan påpekar utskottet att det i människorättsdomstolens rättspraxis om egendomsskydd konstaterats vara problematiskt att användningen av egendom begränsas för obestämd tid och utan ersättning. Domstolens praxis beskrivs på behörigt sätt i motiven till lagstiftningsordning (s. 311) och gäller reservering av mark för framtida behov. Grundlagsutskottet anser att det på de grunder som anförs i propositionen är problematiskt att byggande på områden i behov av planering förhindras för obestämd tid.

(21) Grundlagsutskottet fäster dessutom uppmärksamhet vid kravet på bestämmelser i lag i fråga om den så kallade stamfastighetsprincipen (s. 10 och 305), som det hänvisas till i propositionsmotiven. Utskottet betonar att även om regleringen i enlighet med det som sägs ovan kan göras något mer allmän, måste grunderna för individens rättigheter och skyldigheter tas in i lag. I propositionsmotiven hänvisas det dock till den nämnda stamfastighetsprincipen som en dimensioneringsprincip som fastställer prövningen av enskilda avgöranden som gäller planeringsbehov. Utskottet betonar att om avsikten är att i lagstiftningspaketet införa en begränsning som ingriper i den enskildes rättsliga ställning, måste begränsningen föreskrivas genom lag. Miljöutskottet måste vid behov komplettera regleringen.

Tillgänglighet

(22) Enligt 35 § 1 mom. i förslaget till bygglag ska den som påbörjar ett byggprojekt se till att byggnaden och dess gårds- och vistelseområden på det sätt som användningsändamålet, antalet användare och antalet våningsplan förutsätter projekteras och uppförs så att tillgänglighet och användbarhet beaktas särskilt med tanke på barn, äldre och personer med nedsatt rörelse- eller funktionsförmåga. Grundlagsutskottet anser att den föreslagna bestämmelsen i princip är ändamålsenlig och motiverad särskilt med tanke på funktionshinderkonventionen. Utskottet anser dock att bestämmelsen bör kompletteras med ett uttryckligt omnämnande av personer med funktionsnedsättning, eftersom uttrycket personer med nedsatt rörelse- och funktionsförmåga i momentet inte nödvändigtvis täcker alla personer med funktionsnedsättning på det sätt som avses i artikel 1.2 i funktionshinderkonventionen.

Utlåtande GrUU 64/2022 rd

(23) Grundlagsutskottet påminner också om att bestämmelserna i funktionshinderkonventionen ska beaktas när lagstiftningen tillämpas. Kommittén för övervakning av funktionshinderkonventionen har i sin allmänna kommentar till artikel 9 (tillgänglighet) behandlat betydelsen av kraven på tillgänglighet bland annat i fråga om byggande (General Comment No. 2 (2004) - Article 9: Accessibility, CRPD/C/GC/2). Också bestämmelserna om samråd och involvering i artikel 4.3 i funktionshinderkonventionen kan vara av särskild betydelse (se även t.ex. GrUU 38/2020 rd). Också miljöutskottet bör fästa uppmärksamhet vid den byggda miljöns tillgänglighet (se även GrUU 34/2022 rd, stycke 22).

Placering av samhällstekniska ledningar som tvångsåtgärd

(24) I 131 och 133 § i förslaget till bygglag föreskrivs det om möjligheten att på någon annans fastighet placera samhällstekniska ledningar som tvångsåtgärd. Grundlagsutskottet har i sig ingenting att invända mot målen med regleringen. På samma sätt som enligt den gällande lagen är, enligt propositionens specialmotivering (s. 250), en allmän förutsättning att ledningar eller andra anordningar ska anläggas så att planläggningen av området eller genomförandet av planen inte försvåras. En annan allmän förutsättning är att placeringen inte kan ordnas på något annat tillfredsställande sätt och till skäliga kostnader.

(25) Grundlagsutskottet påpekar dock att placeringen i den gällande regleringen är bunden till att fastigheten inte orsakar onödig olägenhet. I de bestämmelser som nu bedöms ska när beslutet om placeringen fattas vikt fästas vid att placeringen inte medför betydande olägenhet för användningen av fastigheten. I propositionsmotiven granskas inte hur den betydande olägenhet som det hänvisas till i den föreslagna regleringen skiljer sig från den onödiga olägenhet som den gällande regleringen hänvisar till. Miljöutskottet bör granska skillnaden.

Behovet av uppföljning

(26) Enligt proposition (s. 301) ska miljöministeriet följa verkställigheten av byggnadslagen i tio år efter lagens ikraftträdande. I konsekvensbedömningen (s. 39) betonas dock den osäkerhet som är förknippad med konsekvenserna av den föreslagna regleringen. Grundlagsutskottet betonar behovet av att noggrant följa konsekvenserna av den nu föreslagna regleringen särskilt med tanke på tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Statsrådet bör utan dröjsmål vidta åtgärder för att rätta till eventuella missförhållanden.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 64/2022 rd

Helsingfors 17.11.2022

I den avgörande behandlingen deltog

vice ordförande Heikki Vestman saml
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna (delvis)
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Jukka Gustafsson sd
medlem Maria Guzenina sd
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Olli Immonen saf
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Mats Löfström sv
medlem Jukka Mäkynen saf
medlem Tuula Väättäinen sd
ersättare Wille Rydman wr.

Sekreterare var

utskottsråd Mikael Koillinen.