

4.5.2026

EOAK/2088/2026

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Susanna Lindroos-Hovinheimo

Esittelijä: Esittelijäneuvos Susanna Wähä

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI YHDYSKUNTARAKENTAMISLAIKSI SEKÄ ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

1 TAUSTA

Ympäristöministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi yhdyskuntarakentamislaki.

Esitän lausuntonani vain eräiden keskeisempien ehdotusten osalta seuraavan.

Yhdyskuntarakentamislain tarkoituksena on uudistaa säännökset, jotka koskevat kuntien katujen ja muiden yleisten alueiden suunnittelua, rakentamista ja kunnossapitoa, teknisten verkkojen sijoittamista kuntien yleisille alueille, katutöiden ohjaamista sekä hulevesiä koko rakennetussa ympäristössä. Säännökset sisältyvät nykyiseen alueidenkäyttölakiin (132/1999), lakiin kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta (669/1978; kunnossapitolaki) sekä maankäyttö- ja rakennusasetukseen (895/1999).

Totean yleisesti esitysluonnoksen vaikutusten arvioinnista, että esityksen taloudelliset vaikutukset sekä vaikutukset kuntien työmäärään edellyttävät lisäarviointia. Esitettävän lain vaikutuksia tulisi myös arvioida osana rakentamislain ja alueidenkäyttölain sekä samanaikaisesti lausuttavana olevan yhdyskuntakehittämislain muodostamaa kokonaisuutta.

AOA Sakslin on alueidenkäyttölakia koskevassa lausunnossaan (EOAK/2994/2025) todennut muun ohella, että hallitusohjelma taikka maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudesta aiemmin erotettu rakentamislaki eivät perustele taikka edellytä yhden kaavoitusta ja rakentamista koskevan sääntelyn eriyttämistä neljäksi eri laiksi.

Lausunnossa ministeriön huomiota kiinnitettiin mm. siihen, että lainvalmistelun kehittämisessä on päädytty lisäämään sääntelyä, niin säädösteknisesti kuin sisällöllisestikin sääntelyn yhtenäistämisen ja keventämisen sijaan.

Edelleen lausunnossa todettiin, että aiemmin samaan lakiin kuuluvien säännösten käsittely eri laeissa asettaa erityisiä haasteita sääntelyn yhtenäisyydelle ja selkeydelle, kun sääntelyn kohdetahojen ja soveltajien osalta ei ole lähtökohtaisesti esitetty muutosta tai edes tavoiteltu muutosta.

2 YLEISET SÄÄNNÖKSET

Esitysluonnoksen 2 §:n mukaan lakia sovellettaisiin alueidenkäyttölain mukaisilla asemakaava-alueilla sijaitsevien kuntien yleisten alueiden suunnitteluun, rakentamiseen ja kunnossapitoon. Säännöksen perustelujen mukaan lakia sovellettaisiin myös yleisten alueiden käyttöönottoon, käyttöön ja käytön lopettamiseen. Lisäksi lukua 9 sovellettaisiin 53 § mukaisesti hulevesiin rakennetulla alueella.

Totean ensinnäkin, että soveltamisalasäännös ei kata koko lain soveltamisalaa, kun säännöksessä ei ole huomioitu hulevesisäännöksiä, eivätkä hulevesiä koskevat säännökset rajoitu vain lukuun 9.

Esitysluonnoksen 3 §:ssä on määritelty muun ohella tekninen verkko, vähäinen rakennelma ja osallinen, jolla on jo maankäyttö- ja rakennuslain ajalta vakiintuneet sisällöt. Esityksessä tulisi täsmentää, miltä osin määritelmillä on tarkoitus laajentaa taikka muuttaa jo vakiintuneiden käsitteiden sisältöjä, ja tämän takia miltä osin määritelmät tarkoituksellisesti poikkeavat rakentamislaisista tai alueidenkäyttölaissa säädetyistä vastaavista määritelmistä.

Esitysluonnoksen 6 §:n 3 momentin mukaan kunnan määräämä viranomainen (valvontaviranomainen) huolehtisi lain säännösten noudattamisen valvonnasta sekä hallinnollisten seuraamusmaksujen ja muiden tässä laissa säädettyjen hallinnollisten seuraamusten määräämisestä. Säännöksen suhde lain hulevesiä koskevan 9 luvun säännösten valvontaan jää epäselväksi, koska hulevesiä koskien teettämismaksua ja uhkasakkoa koskevassa 74 §:n 4 momentissa on säädetty 9 lukua koskevaksi valvontaviranomaiseksi kunnan monijäseninen toimielin. Näin ollen lain eri säännösten valvonta olisi esitysluonnoksen mukaan vain osaksi monijäsenistä toimielimen tehtävä. Laissa tulisi ilmetä, että valvontaviranomaisen tehtävästä vastaa monijäseninen toimielin.

Kaiken kaikkiaan totean, että yleisiin säännöksiin sisältyy epäselvyyttä, joka voi lisätä lain tulkinnanvaraisuutta sekä johtaa ennakoimattomiin oikeusvaikutuksiin. Hallituksen esitystä tulee jatkovalmistelussa täsmentää.

3 SUUNNITTELU

Kiinnitän ministeriön huomiota esitysluonnoksen 9 §:ssä esitetyn asemakaavasta poikkeamisen sääntelyyn ja voimassa olevan lainsäädännön poikkeamisen -käsitteen vakiintuneeseen sisältöön. Esityksessä poikkeamista käytetään muussa kuin lupamenettelyä koskevassa merkityksessä, eikä säännöksen 1 momentissa käy ilmi, mihin lain suunnitelmiin poikkeamismahdollisuus perustuisi.

Totean 10 §:ssä esitetystä suunnittelun yleisistä vaatimuksista, että säännösluonnos on kirjoitettu ehdottomaan muotoon ”- - yleinen alue on suunniteltava siten, --”, ”Suunnittelussa on edistettävä - -”. Lisäksi 11 §:ssä on laajennettu voimassa olevan lain suunnitteluvuorot muiden yleisten alueiden kuin katujen osalta. Esitysluonnoksen mukaan kunnan olisi aina laadittava kunnan uudelle yleiselle alueelle rakentamista ohjaava yleisen alueen suunnitelma ennen alueen rakentamista. Pidän tämän vuoksi tarpeellisena jatkovalmistelussa arvioida yleisen alueen suunnittelun yleisten vaatimusten ja laajennetun suunnittelumenettelyn vaikutukset nykyiseen suunnittelukäytäntöön erityisesti taloudellisten vaikutusten kannalta. Lisäksi säännöksen muotoilu olisi tarpeen kehittää niin, että suunnitelman sisältövaatimukset olisivat myös lainmukaisuuden arvioinnin kannalta arvioitavissa ilman laajaa tulkinnanvaraisuutta eri vaatimusten aineellisoikeudellisesta sisällöstä.

Esitysluonnoksen 17 §:n 2 momentti sisältää uuden säännöksen, joka mahdollistaisi kunnan yleisen alueen suunnitelman laatimisen ja hyväksymisen yhdessä asemakaavan laatimisen ja hyväksymisen kanssa yhteismenettelynä. Säännöksen 3 momentin mukaan menettelyssä noudatetaan tällöin, mitä menettelystä asemakaava-asiassa säädetään. Säännöskohtaisen perusteluiden mukaan tällä tarkoitetaan muun ohella asemakaavan muutoksenhakua koskevia säännöksiä, mutta valitukseen oikeutettujen piiriä koskevan säännöksen ei voida kuitenkaan katsoa olevan osa sellaista menettelysäännöstä, jossa oikeudet määräytyisivät toisin kuin mitä niistä on nimenomaisesti säädetty muutoksenhakua koskevassa luvussa.

Pidän välttämättömänä täsmentää 17 §:ää ja sen perusteluja ottaen erityisesti huomioon yhteismenettelyä koskevat muutoksenhaku- ja valitusoikeussäännökset.

7 TEKNISET VERKOT

Esitysluonnoksen 43 §:ssä säädettäisiin teknisten verkkojen omistajille luvan hakemisvelvoite tilanteessa, jossa tekninen verkko tai sen osa halutaan sijoittaa kunnan yleiselle alueelle. Kiinnitän ministeriön huomiota siihen, että säännöksen perusteluissa ei ole arvioitu nykyisen pääosin sopimusmenettelyn muuttamisen vaikutuksia, vaan rinnastettu sopimus- ja suostumusmenettely lupamenettelyyn.

12 ERINÄISIÄ SÄÄNNÖKSIÄ

Esitysluonnoksen 83 §:ssä on säädetty erikseen alueellisten vastuumuseoiden muutoksenhakuoikeudesta yleisen alueen suunnitelmaan. Säännöskohtaisissa perusteluissa kuitenkin todetaan, etteivät alueelliset vastuumuseot ole viranomaisia.

Kiinnitän tämän vuoksi ympäristöministeriön huomiota maankäyttö- ja rakennuslain aikaiseen vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön, jossa vastuumuseot on katsottu viranomaisiksi. Totean tässä yhteydessä vielä, että ympäristöministeriön käsitys rakentamislain säätämisen yhteydessä oli, että alueelliset vastuumuseot ovat museoviranomaisia Museoviraston ohella.

SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS

Totean, että esitysluonnoksella lisätään kuntien vastuiden ja velvoitteita merkittävästi. Sääntämistä koskevissa perusteluissa on otettu huomioon kunnalliseen itsehallintoon liittyviä näkökohtia, mutta taloudellisten vaikutusten tunnistamisen puutteellisuuden vuoksi perusteluissa ei ole riittävän seikkaperäisesti tarkasteltu esitysluonnoksen vaikutuksia perustuslain 121 §:ssä säädettyyn kunnalliseen itsehallintoon liittyvään rahoitusperiaatteeseen. Rahoitusperiaatteen tarkoituksena on nimenomaan turvata, että kunnille annettuihin lakisääteisiin tehtäviin osoitetaan riittävät taloudelliset voimavarat.

Kiinnitän ministeriön huomiota siihen, että pääosa esitysluonnoksen säännöksistä on säädetty maankäyttö- ja rakennuslailla, joka säädettiin ennen perustuslain voimaantuloa. Perusteluissa tulisikin nyt esitettyä selkeämmin yksilöidä ne ehdotukseen sisältyvät säännökset, joita tulee arvioida perustuslain ja perusoikeuksien kannalta sekä selostaa, mitkä perustuslain pykälät tai perusoikeudet ovat arvioinnin kannalta merkityksellisiä.

Perusteluista on mielestäni lisäksi selvästi käytävä ilmi, millä perusteilla ehdotettujen säännösten katsotaan olevan sopusoinnussa perustuslain kanssa, ja selostaa asian kannalta keskeinen yksilöity perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö ja tarvittaessa myös Suomen ylinten tuomioistuinten oikeuskäytäntö.