

MUISTUTUS 18.1.2026

Kiteen kaupungin ympäristölautakunnalle

Kiteen kaupungin rakennusvalvontaviranomainen on asettanut nähtäville luonnoksen uudeksi rakennusjärjestykseksi. Esitän seuraavassa joitakin huomioita rakennusjärjestysluonnokseen. Nähtävänä olevan rakennusjärjestysluonnoksen liitteenä ei ole perustelumuistiot, josta ilmenisi, millä rakentamislain 17 §:ssä säädetyllä perusteella kukin rakennusjärjestyksen määräys on tarkoitus antaa. Tällainen perustelumuistio on laadittu aikanaan esimerkiksi Kiteen kaupungin ympäristömääräysten käsittelyn yhteydessä

(<https://www.kitee.fi/documents/1486274/2368923/Ymp%C3%A4rist%C3%B6nsuojelum%C3%A4%C3%A4r%C3%A4ysten+perustelut+2019.pdf/cfed312b-d314-b199-6c40-1f4e39a7a2f3?version=1.0>).

Muistutan rakennusvalvontaviranomaista siitä, että kunnalla ei ole yleistä toimivaltaa antaa rakennusjärjestyksessä määräyksiä, vaan ainoastaan niistä seikoista, joista rakentamislain 17 §:ssä on säädetty. Rakentamislain 17 §:n säännöksiä tarkennettiin vuoden 2024 lopussa, jolloin kunnan mahdollisuuksia antaa määräyksiä rakennusjärjestyksessä täsmennettiin ja kavennettiin. Tästä syystä aiemmin annettu rakennusjärjestys voi toimia vain osittain pohjana uudelle rakennusjärjestykselle. Kuten eduskunnan ympäristövaliokunta on todennut rakentamislakia koskevassa mietinnössään (YmVM 15/2024 vp, s. 12), että rakennusjärjestyksellä ei voida antaa lain kanssa ristiriidassa olevia määräyksiä. Toisaalta perustuslain 80 §:ssä säädetyistä johtuen rakennusjärjestyksessä ei voida määrätä seikoista, jotka kuuluvat lain alaan tai joista voidaan antaa asetuksia. Rakennusjärjestys voi sisältää ainoastaan rakentamislain 17 §:n sallimista seikoista siinä laajuudessa kuin lainkohta sallii.

Jatkovalmistelussa on tärkeää, että ympäristölautakunta huolehtisi rakennusvalvontaviranomaisena siitä, että rakennusjärjestysehdotuksesta laaditaan perustelumuistio, josta käy ilmi, jokaisen yksittäisen määräyksen kohdalta, annetaanko määräys rakentamislain 17 §:n 2 vai 3 momentin nojalla. Rakennusjärjestykseen voisi sisältyä määräyksiä rakentamislain 17 §:n 2 momentissa tarkoitettusta kulttuuri- ja luonnonarvojen huomioon ottamisesta sekä hyvän elinympäristön toteutumisesta ja säilyttämisestä. Näitä määräyksiä voidaan antaa 17 §:n 2 momentin rajaamalla tavalla vain paikallisista olosuhteista johtuvista syistä. Lisäksi perusteluista tulisi ilmetä, miten rakennusvalvontaviranomainen on arvioinut sitä, että määräykset eivät ole rakentamislain 17 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla kohtuuttomia kiinteistönomistajille tai muille oikeuden haltijoille. Tämäkin on oikeudellinen edellytys sille, että valmistelussa tehdään ja dokumentoidaan, miten kohtuullisuutta on arvioitu.

Jos taas määräykset koskevat rakentamista, tulisi perustelumuistiosta ilmetä, minkä rakentamislain 17 §:n 3 momentin määräyksenantovaltuuden perusteella rakennusjärjestyksessä tarkennetaan rakentamislakiin nähden tarkempia määräyksiä. Tällä tavalla huolellisella valmistelulla voidaan varmistaa se, että rakennusjärjestys ei sisällä määräyksiä, joiden antamiseen kunnalla ei ole toimivaltaa. Mikäli tällaisia perusteiltaan yksilöimättömiä määräyksiä sisältyisi rakennusjärjestykseen, voisi se tulla muutoksenhaussa kumotuksi. On kuitenkin tärkeää, että rakennusjärjestys saadaa uudistettua ja saatua voimaan virheettömänä mahdollisimman pikaisesti.

Seuraavassa on esitetty vain joitakin huomioita rakennusjärjestyksen sisällöstä. Koska rakennusjärjestysluonnoksen perustelumuistio puuttuu, ei kunnan jäsen voi arvioida, millä tavalla valmistelussa on arvioitu kunkin määräyksen suhdetta rakentamislain 17 §:ssä säädettyihin määräyksenantovaltaa rajaaviin säännöksiin.

RAKENNUSJÄRJESTYKSEN SOVELTAMISALA

Rakennusjärjestyksen soveltamisalaa koskevaa määräystä tulisi täsmentää, mihin rakennuskohteisiin sitä sovelletaan miltäkin osin tai vaihtoehtoisesti rakennusjärjestyksen rakennetta tulisi muuttaa siten, että rakentamista koskevista määräyksistä ilmenee selkeästi, mihin rakennuskohteisiin se tulee sovellettavaksi. Soveltamisalaa koskevassa määräyksessä tulisi ottaa huomioon seuraavat seikat:

- a) Rakentamislain 17 §:n 3 momentin mukaisesti rakennusjärjestyksen määräykset, joilla tarkennetaan rakennuskohteen rakennuspaikkaa ja muita alueita, rakennuksen kokoa ja sen sijoittamista sekä rakennuksen sopeuttamista ympäristöön voivat koskea vain rakennuslupakynnyksen ylittävää rakentamista.
- b) HE 101/2024 vp: "rakennusjärjestyksen määräykset voivat koskea luvanvaraista rakentamista, kun kyse on rakennuskohteen rakennuspaikasta, rakennuksen koosta ja sen sijoittamisesta sekä rakennuksen sopeuttamisesta ympäristöönsä".
- c) YmVM 15/2024 s. 12: "Rakentamislain 42 §:n 1 momentin lupakynnyksen alle jääviä rakennuskohteita saa rakentaa. Kunta ei saa kieltää tai rajoittaa niiden rakentamista millään perusteella rakennusjärjestyksellä. Sen sijaan myös lupakynnyksen alle jäävien rakennuskohteiden rakentamisessa on noudatettava kaavamääräyksiä, Suomen rakentamismääräyskokoelman säännöksiä ja alueidenkäyttölain rannan suunnittelutarpeen sääntelyä".
- d) YmVM 15/2024 s. 20: "kunta voi rakennusjärjestyksellään määrätä nimenomaisesti rakentamislain 42 §:n 1 momentin lupakynnyksen ylittävästä rakentamisesta".
- e) HE 101/2024 vp: "Kunta ei voi rakennusjärjestyksellään määrätä rakentamislain 42 §:n 1 momentin mukaisista asioista lupakynnystä tiukentavasti, vaikka katsoisi, että rakentamishankkeella olisi vähäistä merkittävämpää vaikutusta alueiden käyttöön, kaupunkikuvaan, maisemaan, kulttuuriperintöön tai ympäristönäkökohtiin, rakentaminen edellyttäisi viranomaisvalvontaa olennaisten teknisten vaatimusten toteutumisen varmistamiseksi tai rakennusvalvonnan olisi tarpeen valvoa rakennuskohteen rakentamista yleisen edun kannalta."

3 § RAKENNUSTAPA-OHJEET

Luonnoksen mukaan kunta voi antaa rakentamistapaohjeita. Määräyksestä ei kuitenkaan ilmene, mikä viranomainen antaa tällaiset ohjeet. Viranomainen voi antaa toimivaltansa puitteissa ohjeita, jotka ovat oikeudellisesti sitomattomia eikä ohjeet voi olla velvoittavia, ellei niillä ole suora sidos sovellettavaa lakiin. Tyypillisesti kunnan viranomaisten toimivaltasuhteet määrätään hallintosäännössä. Luonnoksen 3 § ei ole siten varsinainen määräys eikä se luo mitään toimivaltaa antaa ohjeita. Sinällään rakennusvalvontaviranomainen on rakentamisasioissa toimivaltainen viranomainen antamaan yleisiä ohjeita rakentamisesta.

4 § RAKENTAMISHANKKEESEEN RYHTYVÄN VASTUUT

Pykälä ei sisällä varsinaisia rakentamislain 17 §:n mukaisia määräyksiä, vaan se on sisällöltään laissa säädettyjä vaatimuksia toistava. Kunta ei voi antaa rakennusjärjestyksessä määräyksiä, joista on säädetty laissa. Sen sijaan rakennusvalvontaviranomainen voi antaa rakennusjärjestyksestä erillisiä ohjeita, joissa avataan rakentamislain ja sen nojalla annettujen säädösten ja määräysten vaatimuksia.

Viranomaisella on hallintolain nojalla neuvontavelvollisuus sekä julkisuuslain nojalla velvollisuus tuottaa ja jakaa tietoa. Rakennusjärjestys ei ole ohje eikä siihen voida sisällyttää neuvontavelvollisuuden tai tiedottamisvelvollisuuden piiriin kuuluvaa sisältöä. Koska rakennusjärjestyksen hyväksyy kaupunginvaltuusto, voi se hyväksyä rakennusjärjestyksessä ainoastaan rakentamislain 17 §:ssä tarkoitetuista asioista määräyksiä. Valtuustolla ei ole toimivaltaa antaa/hyväksyä rakennusvalvontaviranomaisen toimivaltaan kuuluvia ohjeita. Määräykset ja ohjeet on annettava erikseen.

5 § RAKENNUSHANKKEEN ENNAKKONEUVOTTELU, LAUSUNTOTARPEET JA MUUT OLEELLISET TEKIJÄT

Pykälä on sisällöllisesti informatiivinen eikä sisällä varsinaisesti selvää oikeusnormia. Sisältö ei vastaa sitä, mitä rakentamislain 17 §:ssä on säädetty määräksenantovaltuudesta. Rakentamislain 17 § ei salli, että rakennusjärjestyksessä voitaisiin määrätä rakentamisen suunnitteluun liittyvästä menettelystä. Kunnan rakennusvalvontaviranomainen voi antaa ohjeita asiasta, mutta niitä ei voida sisällyttää määräykseen. Menettelyä koskevien ohjeidenkin on perustuttava viranomaista ohjaavaan lainsäädäntöön.

6 § MÄÄRITELMIÄ

Määritelmä luettelo sisältää osin rakentamislaisissa säädettyjä määritelmiä ja osin kunnan rakennusvalvontaviranomaisen itsensä muodostamia määritelmiä. Kunnan rakennusvalvontaviranomaiselle ei ole osoitettu toimivaltaa antaa rakentamiseen vaikuttavia käsitelmääritelmiä rakennusjärjestyksessä. Esimerkiksi asuinrakennuksen määritelmä pohjautuu ympäristöministeriön asetukseen asuin-, majoitus ja työtiloista (631/2024). Kunnan on pitäydyttävä tässä määräystä ylemmän tason sääntelyssä.

Puolestaan katoksesta on säädetty rakentamislaisissa. Kunnalle ei ole osoitettu rakentamislain 17 §:ssä toimivaltaa määritellä rakennusjärjestyksessä, mikä on katos. Sen sijaan katoksen määritelmä voi perustua lain tulkintaa, oikeuskäytäntöön tai esimerkiksi paloturvallisuusasetukseen sekä aiempaan rakennusvalvontaviranomaisen ratkaisukäytäntöön. Ne ovat kuitenkin tulkintoja voimassa olevasta tai aiemmasta laista eikä niitä voida sisällyttää rakennusjärjestykseen määräyksenä. Se, mikä on katos, perustuu siis edellä mainittuihin oikeuslähteisiin. Rakennusvalvontaviranomainen voi omissa ohjeissaan avata sitä, millaiset ovat katoksen ominaisuudet sovellettavan lain ja sen nojalla annettujen säädösten ja oikeuskäytännön perusteella sekä millä tavalla niitä on tulkittu kunnassa.

Sama tilanne on esimerkiksi saunarakennuksen määritelmässä. Saunarakennus on talousrakennus. Kuten eduskunnan ympäristövaliokunta on todennut ympäristöministeriön asetukseen (631/2024) viitaten talous- ja asuinrakennuksen erottaa toisistaan hellan olemassaolo. Puolestaan on selvää, että käyttötarkoitukseltaan talousrakennuksen on vastattava asemakaavassa tai rakennusjärjestyksessä tarkoitettua, jos sillä on merkitystä rakennuksen sijoittamisessa rakennuspaikalla. Kunta ei voi rakennusjärjestyksessään määrätä mikä on saunarakennus erityisesti, jos se koskisi lupakynnyksen alittavaa rakentamista. Merkitystä tältäkin osin on sillä, että määräykset eivät voi koskea rakennuslupakynnyksen alittavia rakennuksia. Tyypillisesti esimerkiksi rantarakentamisessa saunarakennuksen ominaisuuksilla on merkitystä rakennuslupakynnyksen alittavissa rakennuksissa, koska niiden kokoa on rajoitettu kaavamääräyksissä rakennuslupakynnyksen alittaviksi, jos ne sijoittuvat 15–25 metrin päähän rantaviivasta.

Pykälän määritelmät tulisi vielä varmistaa siten, että ne liittyvät seikkoihin, joista rakennusjärjestyksessä voidaan antaa määräyksiä. Sinällään edellä mainitut määritelmät vastaavat aiemmin voimassa olleen lain aikana muodostunutta oikeuskäytäntöä.

7 § RAKENNUSKOHTEIDEN SOPEUTUMINEN YMPÄRISTÖ- JA KAUPUNKIKUVAAN

Pykälässä todetaan: "Yhdenvertaisuuden näkökulmasta rakennusten ja kuntaympäristön tulee olla myös niiden henkilöiden saavutettavissa, joiden kyky liikkua tai toimia on rajoittunut. Rakennettu ympäristö on esteetön silloin, kun se on kaikkien käyttäjien kannalta toimiva, turvallinen ja miellyttävä käyttää". Kuitenkin rakentamislain 35 §:n 2 momentin mukaan rakennusteen esteettömyyttä koskevista vaatimuksista säädetään valtioneuvoston asetuksella. Kunta ei voi sisällyttää 35 §:ssä tarkoitettuja vaatimuksia rakennusjärjestykseen, kun otetaan huomioon rakentamislain 17 §:ssä ja 35 §:ssä säädetty.

20 § AUTO- JA POLKUPYÖRÄPAIKAT

Pykälään on syytä lisätä, millaisessa rakentamisessa määräystä sovelletaan.

24 § LUONNON MONIMUOTOISUUDEN HUOMIOIMINEN

Määräyksen 24.1 todetaan, että "Pesimäaika vaihtelee lajeittain, mutta keskeinen pesimäaika ajoittuu välille 1.5. – 31.6". Virkkeessä on ilmeinen kirjoitusvirhe, koska kesäkuussa on vain 30 päivää.

37 § RAKENTAMISEN SOPEUTUMINEN RANTA-ALUEELLE

Pykälän mukaan "Rakennuksen, joka sijaitsee ≤ 15 m päässä keskiveden korkeuden mukaisesta rantaviivasta, katetun kuistin ala saa olla enintään 50 % rakennuksen kerrosalasta". Määräyksen soveltaminen jää epäselväksi, koska tällaista määräystä ei voida antaa rakennuslupakynnyksen alle jääviin rakennuksiin ja toisaalta 38 §:ssä rantaan rakentamista on rajoitettu vähintään 15 metrin päähän. Lisäksi asemakaavoissa on rajoitettu rakennusten rakentamista ranta-alueella vähintään 15 metrin päähän. Määräys näyttäisi vaikuttavan sellaiseen rakennukseen, joka on sentilleen 15 metrin päässä rantaviivasta sekä on kooltaan rakennuslupakynnyksen ylittävä kerrosalaltaan vähintään 30 kerrosneliometriä oleva rakennus. Alle 15 metriä rantaviivasta oleviin rakennuksiin on haettava poikkeamislupa. Tältä osin jatkovalmistelussa tulisi tarkentaa, mitä rakentamista tällainen määräys koskee. Tällainen voidaan avata perustelumuiotiossa, josta ilmenee myös kunnan toimivalta antaa asiasta määräys.

38 § VÄHIMMÄISVAATIMUKSET KESKIVEDEN KORKEUDEN MUKAISESTA RANTAVIIIVASTA

Pykälä on osin päällekkäinen 37 §:n määräyksen kanssa siltä osin kuin se koskee puustoa.

Määräyksessä otetaan kantaa myös siihen, mikä on rakentamislupakynnyksen ylittävää rakentamista. Toisin kuin aiemmin, nyt rakennusvalvontaviranomainen ilmaisee rakennusjärjestysluonnoksessa, että rakennuslupakynnyksen ylittävä rakentaminen määritellään kerrosalana toisin kuin aiemmin neuvonnassa ja tiedottamisessa on viitattu käyttöalaan. Tämä luonnoksessa ilmaistu sinällään vastaa

sitä, mitä rakentamislaisissa on säädetty rakennuksen koosta, joten tältä osin minulla ei ole huomauttamista määräyksen sisältöön. Kuitenkin asianmukaista olisi, että rakennusvalvontaviranomainen tiedottaisi asiasta kunnan jäsenille, jos tältä osin kanta on muuttunut sekä toisaalta arvioisi ne tilanteet, joissa rakentamislupaa on jouduttu hakemaan perusteetta voimassa olevan rakentamislain aikana, jos rakennus on ollut talousrakennus ja kerrosalaltaan alle 30 kerrosneliömetriä. Viranomaisen toiminnan on oltava johdonmukaista ja perustuttava lakiin. Laintulkintaa ja julkisen vallan käyttöä puolestaan sitoo hallintolain 6 §:ssä säädetty tarkoitussidonnaisuuden vaatimus.

8 LUKU RAKENTAMISEN LUVANVARAISUUS

Kuten edellä todettu, rakennusjärjestykseen ei voida sisällyttää rakennusvalvontaviranomaisen ohjeita, koska rakennusjärjestyksen antaa päätöksellään kaupunginvaltuusto.

Rakennusvalvontaviranomainen voi antaa ohjeita luvan hakemisesta. Lisäksi rakennusjärjestyksen pykälistä tulee poistaa sellaiset sisällöt, jotka on säädetty laissa, koska kunta ei voi antaa määräyksiä niistä seikoista, joista on säädetty laissa. Tältä osin määräyksiin voidaan tehdä viittauksia laissa säädettyihin säännöksiin. Lisäksi tässä luvussa pätee edelleen se, että rakennusjärjestyksen sisällön on sisällettävä määräyksiä. Esimerkiksi seuraava 49 §:n 1. kappaleen virke ei sisällä määräystä "Rakentamisluvan säännökseen on jätetty harkintavaltaa rakennusvalvontaviranomaiselle eikä tyhjentävää luetteloa rakentamisluvan edellyttävistä toimenpiteistä ole tämän takia mahdollista tehdä". Muutenkin 49 § sisältää ohjeita rakennusluvanvaraisuuden selvittämisestä. Tällaiset menettelyä ohjaavat seikat eivät kuulu määräykseen ainakaan pykälien sisään. Myöskään suosituksia ei voida sisällyttää määräykseen.

LOPUKSI

Lopuksi muistutan rakennusvalvontaviranomaista siitä, että perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Tämä velvollisuus koskee myös rakennusjärjestyksen laatimista, joten erityistä painoa jatkovalmistelussa tulisi tehdä sen varmistamiseksi, että rakennusjärjestys sisältää vain sellaisia määräyksiä, joille löytyy rakentamislaita perusteensa.

Huolellinen perustelumuistion laatiminen auttaa kaupunginhallitusta rakennusjärjestyksen laillisuuden varmistamisessa ennen kaupunginvaltuuston käsittelyä sekä kaupunginvaltuustoa käymään keskustelun rakennusjärjestyksen sisällöstä ja siitä, mihin rakennusjärjestyksen sisältö perustuu.

Perustelumuistio avaa myös rakentajille jälkikäteen, mihin määräykset perustuvat ja miten niitä on tarkoitettu sovellettavaksi. Tältä osin perustelumuistio vähentänee myös rakennusvalvontaviranomaisen neuvontatarpeita.