

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 42/2013 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av markanvändnings- och bygglagen och av 7 kap. 7 § i lagen om bostadsköp

Till miljöutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 8 oktober 2013 regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av markanvändnings- och bygglagen och av 7 kap. 7 § i lagen om bostadsköp (RP 147/2013 rd) till miljöutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till miljöutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- byggnadsråd Aila Korpivaara och regeringssekreterare Erja Werdi, miljöministeriet
- lagstiftningsråd Tuula Majuri, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av
— professor Anne Kumpula.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen att markanvändnings- och bygglagen och lagen om bostadsköp ändras.

Regleringen om skyldigheterna för den som påbörjar ett byggprojekt, utformningen av byggnader, projekterarna, byggarbetsledningen, ansökan om bygglov och myndigheternas tillsyn över byggandet uppfyller för närvarande inte de krav som grundlagen ställer på författningsnivån och bemyndigandet att utfärda förordning. Syftet med propositionen är att i markanvändnings- och bygglagen samla bestämmelser som för närvarande finns på olika författningsnivåer så att lagen innehåller sådana i grundlagen förutsatta grundläggande bestämmelser om individens

rättigheter och skyldigheter samt exakta och noggrant avgränsade bemyndiganden att utfärda förordning. Vidare är syftet att förtydliga den osammanhängande regleringen och på så sätt främja en enhetlig tillämpning av bestämmelserna.

Innehållsmässigt kvarstår regleringen om skyldigheterna för den som påbörjar ett byggprojekt, utformningen av byggnader, projekterarna, byggarbetsledningen, ansökan om bygglov och myndigheternas tillsyn över byggandet i huvudsak oförändrad med undantag för vissa tillägg som betonar särdragen hos reparationsbyggande och en precisering av de byggnadsarbeten som förutsätter byggarbetsledning.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2014.

I motiven till lagstiftningsordningen säger regeringen att syftet med förslaget är att föra in bestämmelser från olika författningsnivåer i markanvändnings- och bygglagen för att de ska uppfylla kraven i 80 § i grundlagen. Dessutom bedömer regeringen förslaget med avseende på be-

stämmelserna om jämlikhet, skydd för privatliv, egendomsskydd, näringsfrihet, ansvar för miljö och rättssäkerhet i grundlagen. Regeringen menar att lagförslagen sannolikt kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men anser att utlåtande bör inhämtas av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Hemfrid

Enligt 150 § i lagförslag 1 kan byggnadstillsynsmyndigheten i tillståndet för byggandet bestämma att det ska förrättas en grundbottensyn, läggesyn, konstruktionssyn och värme-, vatten- och ventilationssyn, om det behövs för att övervaka ett byggnadsarbete. Dessutom kan myndigheten på grundval av 150 a § också bestämma att det ska förrättas andra inspektioner, om det är nödvändigt för att övervaka att tillståndsbestämmelserna, beskrivningarna eller bestämmelserna och forskrifterna om byggande s iakttas. I 153 § föreskrivs det om slutsyn och i 153 a § om partiell slutsyn.

Ofta förättas syner eller inspektioner på byggarbetsplatsen där det än inte finns lokaler avsedda för boende. Men vid exempelvis tillståndspliktiga reparationer och ändringar kan en synförrättning eller en inspektion beröra utrymmen avsedda för boende av permanent karaktär. Det händer att de boende har hunnit flytta in efter partiell slutsyn och då kan också slutsynen eventuellt ha beröring med hemfriden.

Bestämmelserna måste bedömas med avseende på hemfridsskyddet i 10 § i grundlagen. Enligt 3 mom. i den paragrafen kan det genom lag bestämmas om åtgärder som ingriper i hemfriden och som är nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna ska kunna tryggas eller för att brott ska kunna utredas. Grundlagskyddet för hemfriden täcker i princip in alla typer av lokaler som används för boende av permanent natur (se t.ex. GrUU 18/2010 rd och GrUU 39/2005 rd). För en konstitutionell bedömning

av bestämmelsen är det av betydelse om synförrättningar och inspektionerna kan anses vara nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna ska kunna tryggas i den mening som 10 § 3 mom. i grundlagen avser.

Syftet med synförrättningar och inspektioner är att övervaka att bestämmelser och föreskrifter om byggande följs. De avser i synnerhet de tekniska kraven i 117 § och 117 a—g § i markanvändnings- och bygglagen beträffande hållfasthet och stabilitet, brandsäkerhet, hälsosamma byggnader och säkerhet vid användning. Bestämmelserna är nära kopplade till dels 19 § 3 mom. i grundlagen som föreskriver att det allmänna ska främja befolkningens hälsa, dels 20 § 2 mom. i grundlagen som säger att det allmänna ska verka för att alla tillförsäkras en sund miljö (se GrUU 39/2005 rd). I synnerhet konstruktioners hållfasthet och byggnaders brandsäkerhet är också kopplade till 7 § i grundlagen om rätten till liv och personlig trygghet (se GrUU 31/1998 rd). Det är uppenbart att bestämmelserna på denna punkt uppfyller kravet på att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna.

Med avseende på nödvändighetsaspekten i 10 § 3 mom. i grundlagen är det av relevans att 150 § 4 mom. och 150 a § 3 mom. i lagförslaget explicit säger ut att en syn eller en inspektion får förrättas i utrymmen avsedda för boende av permanent karaktär bara om detta är nödvändigt för att utreda det som synen eller inspektionen gäller. I 153 a § ingår det en nödvändig hänvisning till 150 § 4 mom. Utskottet påpekar att 153 § om slutsyn däremot varken säger ut villkoren eller har någon hänvisning. Att döma av motiven till propositionen är det dock uppenbart att slutsyn

också ska kunna förrättas i hus som redan används för boende av permanent natur. För att detta ska vara tillåtet måste 153 § i lagförslag 1 kompletteras med en explicit bestämmelse enligt ovan eller med en hänvisning till 150 § 4 mom. Det är villkoret för att behandla lagförslaget i vanlig lagstiftningsordning.

Egendomsskydd

I 149 a § i lagförslag 1 föreskrivs det precis som i 149 § 4 mom. i den gällande lagen att byggnadstillsynsmyndigheten på ansökan och efter att ha hört sökandens granne kan meddela tillstånd för att använda grannens område för byggnadsarbete eller andra åtgärder som är nödvändiga för sökanden. Detta förutsatt att det inte medför nämnvärd olägenhet eller störning för grannen. Det handlar om en med tillfällig belastning jämförbar rätt som endast obetydligt ingriper i ägarens rättsliga ställning. Ett villkor för att utöva rätten är att det är nödvändigt för sökanden och att störningen för fastighetsägaren är obetydlig. Dessutom kräver paragrafen att sökanden ska iståndsätta och återställa området. Regleringen är inget problem med avseende på egendomsskyddet som är tryggt 15 § i grundlagen. Det finska uttrycket "sanottavaa haittaa tai häiriötä" låter en aning gammalmodigt och bör bytas ut mot ett mer precist uttryck (exempelvis "...jollei tästä aiheudu naapurille muuta kuin tilapäistä ja vähäistä haittaa tai häiriötä", på svenska "... om inte detta orsakar grannen olägenhet eller störning som inte är tillfällig eller ringa").

Näringsfrihet

Enligt 122 e § 1 mom. i lagförslag 1 ska byggnadstillsynsmyndigheten godkänna den ansvarige arbetsledaren eller en arbetsledare för ett specialområde om han eller hon uppfyller behörighetsvillkoren. I 2 mom. sägs det att myndigheten ska återkalla godkännandet om det är motiverat för att uppgifterna har försumrats eller av någon annan liknande orsak.

Bestämmelsen måste bedömas mot näringsfriheten som är tryggad i 18 § 1 mom. i grundlagen. Utskottets uppfattning har redan tidigare varit att möjligheten att återkalla näringstill-

stånd måste vara kopplad till allvarliga eller väsentliga förseelser eller försummelser och till att eventuella anmärkningar och varningar till tillståndshavaren inte har resulterat i att bristerna i verksamheten har rättats till (se t.ex. GrUU 34/2012 rd och GrUU 58/2010 rd). Att återkalla ett tillstånd för ett enskilt byggprojekt kan inte anses ha lika stora konsekvenser eller vara lika allvarligt som att återkalla ett näringstillstånd, menar utskottet. Det kan dock hända att ett återkallat godkännande påverkar personens faktiska möjligheter att ha liknande arbetsuppgifter. Följaktligen bör kravet kompletteras med att försummelsen ska vara väsentlig för att bestämmelsen om begränsning av näringsverksamheten ska uppfylla proportionalitetskravet.

I 120 d och 122 b § i lagförslag 1 ingår det svårighetsklasser för projektering och arbetsledning. Bestämmelser om behörighetskrav för projekterare och arbetsledare ingår i 120 e och 122 c §. I dag ingår svårighetsklasserna och behörighetskraven i 123 § i markanvändnings- och bygglagen och i förordningar från statsrådet och miljöministeriet som har utfärdats med stöd av den paragrafen. Tanken är främst att precisera lagbestämmelserna på grund av kraven i 80 § i grundlagen.

I motiven till propositionen (RP 147/2013 rd) säger regeringen att det faktum att svårighetsklasserna för projektering och arbetsledning skrivs in i lagen och att bestämmelserna om behörighetskraven samtidigt preciseras kan påverka situationen för enskilda projekterare eller arbetsledare, antingen i negativ eller positiv riktning. Enligt vad utskottet erfar kan det hända att de ändrade behörighetskraven får ännu större negativa konsekvenser för enskilda näringsidkare och företag. Om näringsverksamheten försvåras avsevärt av ändringarna, spelar det också en roll med avseende på 18 § 1 mom. om näringsfrihet i grundlagen. Följaktligen måste miljöutskottet utreda vilka effekter de nya bestämmelserna har i relation till de nuvarande behörighetskraven. Visar det sig att ett stort antal projekterare och arbetsledare förlorar sin behörighet för sina nuvarande arbetsuppgifter som de utfört oklanderligt, måste bestämmelserna ändras, exempelvis

genom att svårighetsklasserna preciseras, övergångsbestämmelser införs eller på något annat lämpligt sätt.

Bemyndigande att utfärda förordning

Det generella målet med propositionen är att koncentrera alla bestämmelser på olika författningsnivåer till markanvändnings- och bygglagen för att lagen ska uppfylla de krav som 80 § i grundlagen ställer på bestämmelser om individers rättigheter och skyldigheter. Ändå finns det fortfarande kvar många bestämmelser med bemyndiganden att utfärda förordning. De flesta av dem är korrekta med avseende på 80 § 1 mom. i grundlagen. Utskottet vill trots det peka på 150 d § om särskilt förfarande vid byggprojekt i lagförslag 1. I 7 mom. står det att närmare bestämmelser om uppföljning och övervakning av en byggnad under användningstiden får utfärdas

genom förordning av miljöministeriet. I 2 mom. ingår en befogenhet för byggnadstillsynsmyndigheten att kräva att det under användningstiden följs och övervakas att byggnaden överensstämmer med kraven. Bestämmelsen begränsar egentligen inte alls befogenheten att utfärda förordning. Lagen måste därför få grundläggande bestämmelser åtminstone om vem som får följas upp och övervakas och vilken typ av åtgärder myndigheten har rätt att kräva.

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella invändningar mot 153 § beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 3 december 2013

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
vordf. Outi Mäkelä /saml
medl. Tuija Brax /gröna
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /saml
Kimmo Kivelä /saf
Anna Kontula /vänst

Jukka Kopra /saml (delvis)
Markus Lohi /cent
Elisabeth Naucélér /sv
Vesa-Matti Saarakkala /saf
Tapani Tölle /cent
ers. Lea Mäkipää /saf.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.