

Rakentamisen ohjausjärjestelmän toimivuus

Lauri Jääskeläinen
Pekka Virkamäki



2013

RAKENTAMISEN OHJAUSJÄRJESTELMÄN TOIMIVUUS

SISÄLLYSLUETTELO

Selvitystyön tausta	3
1.0. Tehtävät lain mukaan ja rakennusvalvonnan rooli rakentamisen prosessissa	4
1.1. Rakennusvalvontojen rakenne	4
1.2. Rakennusvalvonnan toimenkuva on laajentunut	5
2.0. Rakennusvalvonta maankäyttö- ja rakennuslain kannalta	6
2.1. Nykytilanne	6
2.1.1. Ohjaus ja neuvonta	7
2.1.2. Lupien käsittelyssä on kuntakohtaista erityisintressiä	8
2.1.3. Erityissuunnitelmien toimittaminen ja työmaakatselmukset	9
2.1.4. Sähköinen asiointi, käsittely ja arkistointi	11
2.1.4.1. Arkistointi	12
2.1.4.2. Tilastot	13
2.1.5. Rakennusvalvontataksat	13
3.0. MRL:n tuomat keinot rakentamisen laadun parantamiseksi	13
3.1. Suunnittelijoiden ja työnjohtajien pätevyys ja kelpoisuus	14
3.2. Aloituskokous	14
3.3. Tarkastusasiakirja	15
3.4. Käyttö- ja huolto-ohje	15
3.5. Loppukatselmus	15
3.6. Asiantuntijatarkastus, ulkopuolinen tarkastus ja erityismenettely	16

4.0. Hahmotelma hyvin toimivasta rakennusvalvonnan järjestelmästä	17
5.0. Muita kehittämissuhteita	19
5.1. Rakennusvalvontamaksut	19
5.2. Loppukatselmukset	20
5.3. Ulkopuolinen tarkastus ja erityismenettely	20
5.4 Tarkastusasiakirja	20
5.5. Suunnittelijat ja työnjohtajat	20
5.6 Lupajärjestelmän toimivuus ja säännösten tulkinnat	20
5.7. Rakennuslupa ja toimenpidelupa ovat lähentyneet toisiaan	21
5.8. Purkamislupa ja maisematyölupa	22
5.9. Poikkeamisten sääntely	22
5.10. Prosessuaalisia kysymyksiä	23
6.0. Rakentamisen vastuu	24
7.0. Lautakunnan rooli	26
8.0. Sanktiojärjestelmän kehittäminen	27
9.0. Ammattimaisesti hoidetut rakennushankkeet vs. kertahankkeet	28
10.0. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan ehdotuksia	30
11.0. Rakentamisasiat keskitettävä yhteen ministeriöön	31
12.0. Kansainvälisiä trendejä	31
13.0. Ehdotus moderniksi julkiseksi rakennusvalvonnaksi	32
13.1. Ehdotus	32
13.2. Muita ehdotuksia	33

LIITTEET

Rakennuslehden kysely rakennustarkastajille, yhteenvetoraportti
Rakennuslehden kysely rakennustarkastajille, avoimet vastaukset

RAKENTAMISEN OHJAUSJÄRJESTELMÄN TOIMIVUUS

Selvitystyön tausta

Osana syksyllä 2011 käynnistynyttä maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisarviointia on Rakennustarkastusyhdistys RTY ry ympäristöministeriön toimeksiannosta tarkastellut rakentamisen ohjausjärjestelmän toimivuutta. Selvitystyö perustuu ministeriön ja yhdistyksen hyväksymään työohjelmaan.

Vuosien varrella on yhdistys laatinut aihepiirin tiimoilta lukuisia erillisselvityksiä. Niistä mainittakoon muun muassa sanktiointia ja eurokoodien käyttöönottoa koskevat selvitykset. Yhdistys on toiminut lähes parikymmentä vuotta Eurooppalaisten rakennustarkastajien konsortiossa (The Consortium of Building Control) ja laatinut konsortion kokouksista kattavat raportit. Samoin yhdistys on tehnyt jäsenistönsä keskuudessa kyselyjä, joilla on kartoitettu rakennustarkastajien näkemyksiä nykytilanteesta ja ehdotuksia toiminnan kehittämiseksi. Suomen Kuntaliitto on laatinut viime vuosina rakennusvalvontaa ja rakentamisen ohjausta käsitteleviä raportteja, joista osa kytkeytyy suoraan maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisarviointiin. Näitä kaikkia selvityksiä ja raportteja on hyödynnetty tässä työssä.

Selvitys on tarkoitettu ennen kaikkea puheenvuoroksi ja keskustelun avaukseksi Suomen julkisen rakennusvalvonnan tilanteesta ja tulevaisuuden mahdollisuuksista. Selvitys sisältää joukon ehdotuksia, joista osa koskee yksityiskohtia, mutta osa tähtää syvällekyvempään muutokseen julkisen rakennusvalvonnan toiminta- ja tehtäväkentässä. Yhdistys ja sen jäsenkunta kokee osaltaan suuria paineita kehittää suomalaista rakentamis- ja korjaamiskulttuuria entistä laadukkaammaksi. Julkinen rakennusvalvonta sisältää osin hyödyntämättömiä mahdollisuuksia tavoiteltaessa parempaa rakennettua ympäristöä ja parempaa rakentamista. Ilman nykytilanteen kiihкотonta tarkastelua ja valmiuksia muutokseen jää tämä arvokas mahdollisuus tarpeettomasti käyttämättä.

Osana työtä RTY:n johtokunta piti Oulussa kaksipäiväisen seminaarin. Seminaariin oli kutsuttu mukaan edustajat ympäristöministeriöstä ja Kuntaliitosta. Seminaarissa hahmotettiin eri näkökulmista rakennustarkastuksen nykyistä tilaa, kehittämiskysymyksiä ja tulevaisuuden ihannetilaa. Osana työtä tehtiin yhdessä Rakennuslehden kanssa jäsenistölle kyselytutkimus. Kyselyllä täydennettiin RTY:n syksyllä 2011 strategiatyön yhteydessä tehtyä jäsenkyselyä ajankohtaisilla asioilla. Kyselyssä selvitettiin mm. jäsenistön tietämystä uudesta lainsäädännöstä, kannanottoa rakennusvalvontojen kokoon sekä nykyrakentamisen ongelmista. Kyselyn tulosten yhteenveto on liitteenä.

1.0. Tehtävät lain mukaan ja rakennusvalvonnan rooli rakentamisen prosessissa

Kunnan rakennusvalvontaviranomaisesta säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 21 §:ssä. Säännöksen mukaan rakennusvalvonnan viranomaistehtävistä huolehtii kunnan määräämä lautakunta tai muu monijäseninen toimielin, jona ei kuitenkaan voi toimia kunnanhallitus.

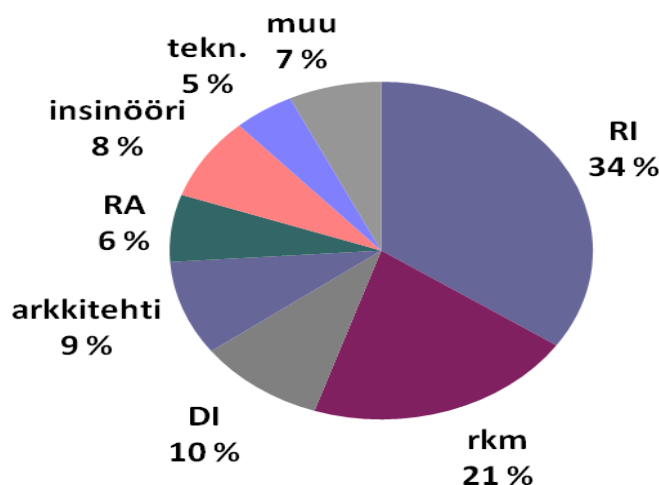
Rakentamisen neuvontaa ja valvontaa varten kunnassa tulee olla rakennustarkastaja. Jos tehtävien hoitamisen kannalta on tarkoituksenmukaista, kunnilla voi olla yhteinen rakennustarkastaja. Kunta voi myös antaa rakennusvalvontatehtävän sopimuksen nojalla toisen kunnan viranhaltijan hoidettavaksi.

Rakennustarkastajalta vaadittavasta kelpoisuudesta säädetään maankäyttö- ja rakennusasetuksen 4 §:ssä. Samassa asetuksen pykälässä määritellään kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tehtävät.

Lain mukaan hallintopakkoa ja oikaisuvaatimusta koskevaa asiaa ei saa siirtää viranhaltijan ratkaistavaksi (MRL 21 §:n 4 momentti). Muilta osin sovelletaan rakennusvalvontaviranomaisen toimivallan siirtämiseen, mitä kuntalaissa säädetään.

1.1. Rakennusvalvontojen rakenne

Rakennustarkastajien ammatillinen jakauma on RTY:n jäsenistökyselyn pohjalta karkeasti seuraava:



Nykyisten rakennustarkastajien perusopinnoista on keskimäärin kulunut yli 20 vuotta. Järjestäytynyttä täydennyskoulutusta rakentamista ohjaaville tarkastusviranomaisille ei ole järjestetty. Uudet jatkuvasti muuttuvat määräykset energiatehokkuuden osalta, eurokoodit, EU-lainsäädäntö ja voimaantuleva eurooppalainen rakennustuoteasetus kansallisine normeineen edellyttäisivät perusteellisempaa täydennyskoulutusta useimmille rakennustarkastajille. Rakennuslehden ja RTY:n yhdessä keväällä 2013 tekemä kysely paljasti, ettei n. 60 % rakennustarkastajista koe tuntevansa rakennustuotenormistoa riittävästi oman työnsä kannalta. Uudet energiamääräykset asettavat tietyn laskennallisen tason rakennusluvan myöntämisen reunaehdoksi. Suuri osa rakennustarkastajista ilmoitti kyselyssä, että pääsuunnittelijan esittämää lukemaa ei kontrolloida.

1.2. Rakennusvalvonnan toimenkuva on laajentunut

Rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä on MRL:n 124 §:n mukaan osaltaan valvoa ja huolehtia mm. mitä laissa tai sen nojalla annetuissa määräyksissä säädetään tai määrätään. Tämä tavoite on myös keskeisin rakennustarkastajien ammatillinen päämäärä. RTY:n kyselyssä 2011, Rakennuslehden kyselyssä sekä RTY-päivien palautteissa lakiasioiden käsittely nousee keskeisimmäksi tavoitteeksi. Myös poliitikot ja kansalaiset luottavat rakennusvalvonnan kykyyn huolehtia siitä, että jatkuvasti perusteiltaan muuttuvan lainsäädännön tavoitteet toteutuvat osaltaan myös puolueettoman rakennusvalvonnan toimesta. Käytännössä asia ei ole useinkaan näin.

Rakennustarkastajien ammatillista osaamista ei kontrolloida valinnan jälkeen eikä ammatillista täydennyskoulutusta ole järjestetty. Ammatillinen osaaminen on pitkälti vuosikymmenten takaisten perusopintojen varassa. Myös rakennusalalle on tulossa voimakkaasti mukaan eurooppalainen normisto ja tapa tarkastella määräyksiä. Esimerkkinä EU:n rakennustuoteasetuksen ”tuotteiden seuranta” edellyttäisi käytännössä tuotestandardien ja eurokoodien hankintaa ja koulutusta niiden käyttöön. Myös EU:n hyväksymät ilmastotavoitteet muuttavat jatkuvasti rakentamisen lainsäädäntöä ja ainakin tähän mennessä myös rakennuslupamenettelyille ja rakennustarkastukselle on asetettu uusia vaatimuksia, joiden perusteet ovat rakennustarkastukselle olleet vieraita. Esimerkkeinä teoreettiset energiatehokkuusluvun laskentamenetelmät ja energiatehokkuutta parantavien korjaustoimenpiteiden taloudelliset tarkastelut.

2. 0. Rakennusvalvonta maankäyttö- ja rakennuslain kannalta

2.1. Nykytilanne

Julkisen rakennusvalvonnan perustehtävät jakautuvat kolmeen lohkoon (MRA 4 §):

- kaavojen noudattamisen valvonta
- lupien käsittelemisestä huolehtiminen
- rakennetun ympäristön ja rakennusten kunnossapidon ja hoidon valvominen osaltaan.

Kaavojen noudattamisen valvonta ja lupien käsittelemisestä huolehtiminen nivoutuvat läheisesti yhteen. Kaavat aktualisoituvat siinä vaiheessa kun lähdetään hakemaan lupaa rakentamistoimenpiteelle. Maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön eräs johtavia ajatuksia oli siirtää entistä suurempi osa rakentamisesta kaavoitukseen pohjautuvaksi. Tärkeänä keinona tässä tavoitteessa oli luopuminen kuntakaavojen alistusvelvollisuudesta valtion viranomaiselle. Kaavojen laatiminen haluttiin tehdä kunnille houkuttelevammaksi. Samalla tiukennettiin – ainakin teoriassa – sääntelemättömän hajarakentamisen edellytyksiä suunnittelutarveratkaisun käsitteen kautta. Se onko viimeksi mainitussa täysin onnistuttu vai ei, on ollut jatkuvan keskustelun alla. Varsinkin kasvukeskuksissa, pääkaupunkia lukuun ottamatta, esiintyy edelleen paljon kaavoihin perustumatonta rakentamista. Valtion elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ennen vuotta 2010 alueelliset ympäristökeskukset) ovat sadoilla valituksillaan hallinto-oikeuksiin onnistuneet ainakin osittain rajoittamaan kuntien intoa sivuuttaa kaavoitusvelvollisuuttansa.

Rakennusten kunnossapidon valvonta on jäänyt, pitkälti voimavarojen puuttuessa, suurelta osin teoreettiseksi. Ajoittain tehtävä nousee julkisuudessa esille silloin kun rakennuksia sortuu, kuten 2000-luvulla on vuosittain tapahtunutkin. Luvattomiin rakentamistoimenpiteisiin pystyvät viranomaiset puuttumaan lähinnä vain satunnaisesti. Yleensä on ollut kysymys viranomaiselle tehdyistä ilmiannoista, harvemmin omaan systemaattiseen valvontaan perustuvasta toiminnasta.

Rakennusvalvonnan tietyllä tavalla perinteinen tehtäväkenttä, rakennustyönaikainen tekninen valvonta, on säännösmielessä ripoteltu lukuisiin erillispykäliin vailla selkeää johdonmukaisuutta. Jo rakennuslain niin sanottu ensimmäinen osauudistus (557 /1989) muutti tilanteen ja omaksui lähtökohdaksi suhteutetun valvonnan. Viranomaisen rooli siinä vaiheessa kun rakentamistoimenpidettä lähdetään myöntetyn luvan mahdollistamalla tavalla toteuttamaan, suhteutetaan. Suhteuttaminen tapahtuu ottamalla huomioon 1) rakennushankkeen vaativuus, 2) luvan hakijan ja hankkeen suunnittelusta ja toteuttamisesta vastaavien henkilöiden asiantuntemus ja ammattitaito sekä 3) muut valvonnan tarpeeseen vaikuttavat seikat (MRL 124 §).

Viranomaisen ja muiden rakennushankkeessa mukana olevien tahojen roolit ja tehtävät ovat osittain sekavat. Sekavuus johtuu pitkälti vastuuta koskevan sääntelyn epäselvyydestä. Vaikka perusvastuu rakennushankkeesta maankäyttö- ja rakennuslain kannalta on osoitettu rakennushankkeeseen ryhtyvälle (MRL 119 §:n säännös huolehtimisvelvollisuudesta rakentamisessa), ovat monet muut rinnakkaiset lain säännökset omiaan tilannetta sekoittamaan. On suunnittelijoille osoitettuja tehtäviä ja vastuuta (MRL 120 §), on rakennustyönjohdolle osoitettuja tehtäviä ja vastuuta (MRL 122 §), on yksityistä tarkastusta (MRL 151 §), on rakennustuotteen ominaisuuksia koskevaa vastuuta (MRL 152 §), on markkinavalvontaviranomaiselle osoitettuja tehtäviä ja vastuuta (MRL 181 §), on rakennusvalvontaviranomaiselle annettuja mahdollisuuksia velvoittaa rakennuspaikkakohtaiseen rakennustuotteen olennaisten teknisten vaatimusten osoittamiseen (L eräiden rakennustuotteiden tuotehyväksynnästä 954/2012) jne.

Verrattuna lupahallintoon ovat säännökset viranomaisen työnaikaisesta tehtäväkentästä, roolista ja vastuusta tällä hetkellä epäselvät. Lupien käsittelyä koskeva sääntely on vähemmän joustavaa. Joustoa lupahallintoon tulee lähinnä kuntien rakennusjärjestysten kautta sekä siitä, että luvanvaraisuuden tulkinnoissa on ajoittain vaihtelua. Myös eri lupatyyppien keskinäisessä rajanvedossa on hajontaa. Suunnittelutarveratkaisun tarpeesta vallitsee ajottain epätietoisuutta ja tulkinnanvaraisuutta. Poikkeamisasioissa toimivallanjako valtion ja kunnan välillä on toisinaan häilyvää.

Mutta lähtökohtaisesti lupien käsittely toimii melko vakiintuneilla prosesseilla. Lupaprosessia ohjataan myös monen muun lain kuin maankäyttö- ja rakennuslain kautta. Mainittakoon esimerkiksi hallintolaki, ympäristönsuojelulaki, vesilaki, maa-aineslaki, laki rakennusperinnön suojelusta jne.

2.1.1. Ohjaus ja neuvonta

Rakentamisen ohjaus ja neuvonta on rakennustarkastajalle laissa säädetty tehtävä (MRL 21 §). Kuntaliitto on pyrkinyt ohjeistamaan, mikä on lakisääteistä neuvontaa, ja milloin taas on kysymys enemmän vapaaehtoisesta, yli lain minimin menevästä ohjauksesta. Rajanveto on kuitenkin äärimmäisen liukuva. Käytännössä oikeusasiamiehen ratkaisut ovat osoittautuneet erääksi lähteeksi, kun neuvonnan vähimmäistasoa on määritetty.

Ohjaus ja neuvonta rinnastuvat eräällä tavalla kuntien oman erityisintressipiirin kysymykseksi. Eri kunnilla voi olla hyvinkin eritasoista poliittista tahtoa määritellä, kuinka paljon halutaan rakentamisen ohjaukseen ja neuvontaan panostaa. Vaihtelua esiintyy myös maan kolmentoista elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten välillä siltä osin, löytyykö keskuksilta tukea ja ymmärrystä auttaa kuntia rakentamisen ohjauksen ja neuvonnan kysymyksissä.

Rakennustarkastajat ovat vuosikymmenten ajan esittäneet, että valtiovallan tulisi ottaa suurempi rooli ja organisoida keskitettyä rakentamisen ohjausta ja neuvontaa. Tällä hetkellä erilaisia neuvontasivustoja löytyy netistä paljon, mutta ne ovat koordinoimattomia ja jääneet tavalliselle kansalaiselle suurelta osin vieraksi. Myös

ammattilaisilla on usein vaikeuksia sivustojen hajanaisuuden takia päästä helposti relevantin ja ajantasaisen tiedon lähteille.

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan rakennusten kosteus- ja homeongelmia koskevassa mietinnössä (Tarkastusvaliokunnan mietintö 1/2013 vp) ehdotetaan rakentamisen ohjauksen ja neuvonnan uudistamista. Tarkastusvaliokunnan mukaan tulee saada aikaiseksi toimiva rakennusten elinkaaren aikainen ja rakentamisen kosteudenhallintaa koskeva keskitetty valtion ohjaus- ja neuvontajärjestelmä. Nykyisistä viranomaisista tehtävän hoitoon soveltuisivat valiokunnan mielestä esimerkiksi ARA tai yksi ELY-keskuksista.

Kysyntä puolueettomalle rakennusalan neuvonnalle on viime vuosina kasvanut huomattavasti erityisesti uusien energiatavoitteiden johdosta. Vaatimukset myös rakennusvalvonnoille ovat tältä osin kasvaneet. Oulu on ratkaissut asian ”hoksauttamisella”. Tämä on mahdollista sillä laajalla tutkimuksellisella panostuksella mitä Oulu on tehnyt ja kaupungin harjoittaman poikkeuksellisen systemaattisen maapolitiikan tukemana.

Perinteisesti neuvonta on lupakäsittelyn yhteydessä tapahtuvaa ohjausta kunnan omiin erityispiirteisiin ja ”hyvään rakennustapaan”. Voimakas poliittinen tahto ohjaa ilmastomuutoksen osalta esimerkiksi ERA 17 tavoitteissa lisäämään rakentamisen energiatehokkuutta. Niiden vastapainona ovat useiden keskeisten asiantuntijoiden varoitukset rakentamisen laadun sekä kosteus- ja homeongelmien lisääntymisen osalta.

Yleisesti rakennusvalvontojen osalta neuvontaa ja ohjausta tapahtuu eriasteisesti lupakäsittelyn aikana. Yleistä neuvontaa tehdään voimavarojen puitteissa. Viranomaisneuvonnan tulee olla puolueetonta ja perustaltaan oikeaa. Nykyisin tietoa on paljon ja oikean tiedon löytäminen ainakin nopeasti kehittyvien energia-asioiden ja materiaalien osalta edellyttäisi voimavarojen lisäämistä ja koulutuksen järjestämistä.

2.1.2. Lupien käsittelyssä on kuntakohtaista erityisintressiä

Rakentamista tarkoittavien lupien käsittely on maankäytön suunnittelun jatkumo. Siinäkin tapauksessa, että yksityiskohtainen kaavoitus puuttuu, joudutaan lupaedellytysharkinnassa ottamaan monipuolisesti huomioon maankäytön yleispiirteisen suunnittelun tila, rakennusjärjestyksen säännökset, suunnittelutarpeesta johtuvat rajoitukset ynnä muuta.

Tavallisempaa kuitenkin on, että rakentamishankkeen perustana on enemmän tai vähemmän tarkentunut kaavoitus. Kunnalla saattaa olla uusia ajatuksia alueen käytöstä, minkä johdosta alue on saatettu rakennuskieltoon. Rakennuslupavaiheessa saatetaan joutua arvioimaan kaavan ajanmukaisuutta (MRL 60 §). Poikkeamiset johtavat aina omaan prosessiinsa, jossa muun muassa arvioidaan, voidaanko poikkeamisia tulkita vähäisiksi ja käsitellä ne suoraan osana rakennuslupaa. Monia muitakin maankäytön suunnitteluun liittyviä kytköksiä liittyy tavanomaisiin rakennushankkeisiin.

Jos kunta on suuri maanomistaja ja luovuttaa tontteja rakentamiseen, liittyy tontinluovutukseen kunnan omia intressejä. Tontinluovutusehdoilla voidaan rakentamista ohjata lisää yli sen, mikä seuraa suoraan rakentamista koskevasta lainsäädännöstä. Kysymys on silloin yksityisoikeudellisista sopimusehdoista, joiden toteutumisen valvonnassa rakennusvalvonta voi avustaa, vaikkei se niitä viranomaisena vahdikaan. Usein esimerkiksi yksityiskohtaiset rakentamistapaohjeet kytketään osaksi tontinluovutusprosessia.

Kaupunki- ja ympäristökuvaan liittyvät kysymykset ovat vaihtelevasti kuntien kiinnostuksen kohteena. Kaupunkikunnissa on yleistynyt käytäntö, jossa kaupunkikuvatoimikunnat tai vastaavatyypiset elimet ottavat kantaa sekä vireille saatettuihin rakennuslupiin että yleisempiin rakennetun ympäristön kysymyksiin, kuten kaavoitukseen. Toimikunnat toimivat päätöksentekijöihin nähden lausunnonantajina. Nykyisin ainakin kymmenessä suurimmassa kaupungissa on asiantuntijavetoiset kaupunkikuvaneuvottelukunnat.

Rakennetun ympäristön laatu nähdään enemmän ja enemmän myös kuntien kannalta tärkeänä identiteetti- ja imago-kysymyksenä. Pisimmälle vietynä korkea rakennetun ympäristön laatu mielletään elinkeinopoliittisena kilpailukysymyksenä. Muun muassa kuntien arkkitehtipoliittisissa ohjelmissa on lähdetty voimakkaastikin viemään eteenpäin rakennetun ympäristön kokonaisvaltaisen laadun kehittämistä systemaattisin toimenpitein.

Viime kädessä kuntien erilainen panostus rakennetun ympäristön laatukysymyksissä näkyy myös henkilöstövoimavaroissa sekä henkilöstön ammattijakautumassa.

Voi yleisesti todeta, että lupien käsittelyyn liittyy poliittisesti harkinnanvaraisia ja kiinnostavia kysymyksiä. Vaikka rakentamisen peruslupatyypit ratkaistaan voimakkaan oikeusharkintaisesti, syntyy vaihtelua siitä intensiteetistä ja halusta, kuinka paljon voimavaroja kunnassa halutaan rakennetun ympäristön laatukysymyksiin käyttää. Kysymys ei millään muotoa ole yksiselitteisestä ja vain yhteen vaihtoehtoon johtavasta hallinnollisesta rutiinisuorituksesta, vaan toisinaan jopa suuria intohimoja herättävästä päätösharkinnasta.

2.1.3. Erityissuunnitelmien toimittaminen ja työmaakatselmukset

Rakennusvalvonnan tulee olla rakentamisen ketjussa lenkki, joka tuottaa lisäarvoa rakennushankkeeseen ryhtyvälle. Lisäarvoa tuotetaan ohjaamalla, neuvomalla ja valvomalla. Ohjaus ja neuvonta ovat hyvin käytössä etukäteisneuvonnassa ja lupavalmistelussa. Jos valvonta suoritetaan siten, että varmistetaan ainoastaan suunnittelijoiden ja vastaavien työnjohtajien pätevyys sekä suoritetaan ainoastaan loppukatselmus, jätetään hyvä mahdollisuus lisäarvon tuottamiseen käyttämättä. Rakennusvalvonta pystyy osaltaan parantamaan rakentamisen laatua vaatimalla tarvittavat erityissuunnitelmat ja suorittamalla oikeat ja oikea-aikaiset katselmukset rakennustyömaalla.

Lupaehtoina vaaditut riittävän pätevien suunnittelijoiden laatimat erityissuunnitelmat tulee toimittaa rakennusvalvontaan hyvissä ajoin ennen ko. työvaiheiden aloittamista. Suunnittelijan tulee esitellä suunnitelmien lisäksi tarvittaessa suunnittelun lähtötiedot, rakennemallit, laskelmat ja suunnitteluratkaisut rakennusvalvonnan ko. alan tarkastusinsinöörille. Tarkastusinsinööri käy läpi suunnitelmat pistokokein ja esittää suunnittelijalle tarkentavia kysymyksiä tarpeen mukaan. Tarkastusinsinööriin ammattitaitoon perustuen kysymykset kohdistetaan suunnitelman riski- ja puutekohtiin. Jos aihetta ilmenee, suunnitelma voidaan palauttaa suunnittelijalle tarkennuksia ja korjauksia varten.

Aloituskokouksessa varmistetaan, että vastaava työnjohtaja tilaa lupaehtoina esitetyt katselmukset riittävän ajoissa ja oikeaan aikaan, jotta katselmuksissa voidaan tarkastaa oleelliset ja tärkeät asiat. Katselmukset määrätään lupaehtoina kulloinkin kyseessä olevan kohteen mukaan. Katselmuksissa havaitut puutteet voidaan määrätä korjattaviksi pöytäkirjamerkinnällä, uuteen katselmukseen mennessä tai jopa keskeyttämällä ko. työvaihe. Katselmukset voidaan suorittaa myös osittaisina. Katselmuksissa kokenut tarkastusinsinööri voi kiinnittää huomiota muihinkin työmaan kannalta tärkeisiin asioihin kuten työturvallisuuteen, naapurien asemaan, rakennusmateriaalien suojaamiseen, liikennejärjestelyihin yms.

Eryityssuunnitelmien vaatimisella ja pistokokeenomaisella läpikäymisellä sekä oikeilla ja oikea-aikaisilla katselmuksilla rakennushankkeeseen ryhtyvä saa todellista vastinetta maksamalleen rakennuslupamaksulle.

EU:n rakennustuoteasetus ja siihen liittyvä kansallinen lainsäädäntö asettavat uusia erityisvaatimuksia suunnittelijoille ja työmaavastaaville. Vaikka kansalliset normit säilyvät ennallaan on niiden suoritustasot ilmoitettava uuden lainsäädännön mukaisesti. Tämä edellyttää, että kyseiset toimijat tuntevat uudet normit. Tarvittaessa myös rakennustarkastajien tulisi tietää normistosta riittävästi voidakseen neuvoa asiassa.

RTY:n rakennuslehden kanssa yhdessä helmikuussa 2013 tekemän kyselyn mukaan lähes 60 % vastaajista ilmoitti, ettei heidän rakennustarkastuksessaan ole riittävästi osaamista vaativien rakenteiden tarkastuksiin. Lähes kaikki rakennusvalvonnat edellyttävät rakenne- ja erityissuunnitelmien toimittamista rakennusvalvontaan. EU rakennustuoteasetus ja tuotehyväksyntälaki tulevat voimaan 1.7.2013. Lähes 60 % vastaajista ilmoitti, etteivät tunne niitä työnsä kannalta riittävästi. Eurostandardit on jollain tavoin käytössä alle 25 %:lla vastaajista. Suunnitelmien tekninen tarkastus on käytännössä erittäin vaikeaa jos tuotestandardit eivät ole sarjana rakennustarkastajan käytössä. Tekninen valvonta jakaa voimakkaasti rakennusvalvontoja. Pääkaupunkiseudulla ja eräissä muissa kaupungeissa tehdään erityissuunnitelmien teknistä tarkastelua varsin kattavasti. Katselmustoiminnan yhteydessä vielä varmennetaan keskeisiä rakenne- ja palomääräysten noudattamista. Useissa suurissakin kaupungeissa teknisten erityissuunnitelmien läpikäymistä ei nähdä rakennusvalvontojen tehtävänä. Ilmituleviin puutteisiin puututaan toisinaan. Energiämääräysten ja E-luvun osalta valvontaa tehdään 80 % tapauksista vain tarkistamalla että pohjaluvut ovat oikeita. Itse laskelmaa ei kyselyn mukaan juurikaan tarkasteta vaikka raja-arvon alittaminen on lain mukaan lupaedellytys. Tilanne on yleiseltä kannalta hankala, koska yleisesti

pitäisi voida luottaa siihen, että myönnetty rakennuslupa täyttää lain minimivaatimukset.

Korjausrakentamisen uudet energiamääräykset astuvat kokonaisuudessaan voimaan 1.9.2013. Kyselyn mukaan kolmannes katsoo, että korjausrakentamisen lupakynnys madaltuu lain johdosta. Kaksi kolmannelle katsoo, ettei lupakynnys muutu. Odotettavissa on siten, että käytännöt eri kunnissa edelleen hajaantuvat.

Kyselyssä 80 % vastaajista oli sitä mieltä, että kaikissa kunnissa tulee olla oma rakennustarkastus. Kyselyssä kysyttiin myös tarkastajien mielipidettä avoimella kysymyksellä siitä, että rakennustarkastukset yhdistettäisiin sote-piirien tapaan 20 isommaksi yksiköksi, jotka erikoissairaanhoidon tapaan huolehtisivat teknisestä valvonnasta. Myönteisesti ajatukseen vastasi noin kolme neljästä. Vastauksissa esitettiin yleisesti näkemys, että tällä tavoin voitaisiin varmistaa teknisen valvonnan taso. Muutamissa vastauksissa esitettiin isompien yksiköiden suojaavan myös päätöksentekijöiden ja kunnan johdon taholta tapahtuvalta epäasialliselta vaikuttamiselta.

2.1.4. Sähköinen asiointi, käsittely ja arkistointi

Sähköisen asioinnin kehittäminen on noussut voimakkaammin esiin rakennusvalvonnan osalta vasta viime vuosikymmenen loppupuolella. Suuremmilla kunnilla oli jo käytössään asianhallintajärjestelmiä kuten Acsit, Fakta ja Tiera, mutta pyrkimys yhtenäisempiin järjestelmiin tuli vasta valtiovallan aloitteiden kautta viime vuosikymmenellä. Rakesa, KRYSP ja SAdE-hankkeet pyrkivät luomaan yhtenäisempää pohjaa sähköisen asioinnin standardien luomiseen valtakunnallisesti. Lupapiste.fi on pilotointivaiheessa ja siihen on osallistumassa parisenkymmentä pilottia. Hankkeet ovat hyvin konsulttivetoisia ja operointivaiheenkin toteuttajat yksityisiä yrityksiä. Rakennusvalvonnan piirissä olevia todellisia sähköisten työkalujen osajia on hyvin vähän – oikeastaan vain muutamia. Ainoa sähköisen asioinnin toimiva sovellus on Helsingin ja Espoon käyttöön ottama ARSKA-sovellus, jonka kautta voi netin kautta ostaa arkistossa olevia sähköisessä muodossa olevia asiakirjoja.

Rakennusvalvonnan sähköisen asioinnin kärkihanke on sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamishanke SAdE. Se on valtiovarainministeriön rahoittama ja pyrkii koko Suomen julkisten palveluiden saattamiseen kansainväliselle huipputasolle. Näkökulmana on kansalaisten palvelu.

Rakennusvalvonnan kannalta sähköisten palveluiden kehittäminen on alkuvaiheessa. Sähköisen asioinnin kehittämisen kannalta kärjessä on Järvenpää, jonka rakennustarkastaja Jouni Vastamäki tekee pioneerityötä koko alan eteen. Ohjauksen osalta Oulun energiasivut kelpaavat myös valtakunnalliseksi ohjeeksi.

Haasteena sähköisen asioinnin osalta on rakennusvalvontojen erilaisuus. Pienissä kunnissa selvittää yleisesti lupakäsittelystä ja arkistoinnista jotenkuten. Tekninen ja rakennusaikainen valvonta ovat jo kirjavampaa. Sähköinen asiointi tarkoittaisi investointia, johon ei ole varaa henkilöstö- ja muiden resurssien osalta. Isoissa kunnissa on omat keskitetyt tiedonhallintayksiköt ja tiedonhallintastrategiat, joiden joukossa rakennusvalvontojen tavoitteilla ei ole juurikaan vaikutusta vaan ne

joutuvat sopeutumaan, vaikka rakennusvalvontojen dokumenttien määrä on jopa kuntatasolla merkittävä.

Erityisenä kysymyksenä on nousemassa esiin tietomallinnettujen dokumenttien käsittely rakennusvalvontatyössä. Tämä asia on toteutumassa rakentajien ja suunnittelutoimistojen työpöydillä ja tulee myös rakennusvalvontoihin osana rakentamisen prosessien hallintaa.

Johtopäätöksinä sähköisen asioinnin osalta voidaan todeta, että hankkeet ovat tavoitteiltaan erillisiä. SADe tähtää kansalaisten palvelemiseen erilaisissa lupa-asioissa. Tämä on hyvä erilaisissa summaarisissa yksinkertaisissa lupakysymyksissä. Uudisrakennuksen rakennuslupa ei ole netissä hakijan toimesta hoidettavissa. Kyseessä on asiantuntijaprosessi.

Yleisesti sähköisen asioinnin kehittämisen pitäisi tuoda etuja myös rakennusvalvonnan sisäiseen työskentelyyn ja tuottavuuden kehittämiseen. Tämä näkökulma ei ole ollut päätavoitteena viimeisen vuosikymmenen projekteissa. Taustaoletuksena on ollut nykyisten toimintatapojen ja paperiprosessien säilyminen sähköisten työalustojen ohella. Pitemmän aikavälin tavoitteena taustalla taivaanrannassa on ollut toki koko toiminnan siirtyminen sähköiseksi. Tämä edellyttäisi kuitenkin selkeää keskitettyä johtamisnäkemystä, tiloja ja kalustoa. Sähköistä asiointia ja työkaluja tulee kehittää pilottien avulla muistaen kuitenkin, että ne tulevat käyttöön vasta kun Suomessa on huomattavasti harvalukuisemmat ja toimintaedellytyksiltään vahvemmat rakennusvalvonnat, kuten RTY:n jäsenkunta on toivonut.

2.1.4.1. Arkistointi

Rakennusvalvontojen arkistointi perustuu arkistointilakiin. Rakennusvalvonnan asiakirjoille asetetut pysyväis- ja pitkäaikaissäilytysvaateet ovat johtaneet siihen, ettei arkistointia voida tehdä nykyisin kuin paperiarkistointina. Muutamissa suuremmissa rakennusvalvonnoissa on käytetty mikrofilmejä. Rakennuslupamenettelyn osalta pysyvästi on säilytettävä rakennuslupapäätös, hyväksytyt pääpiirustukset (julkisivu-, leikkaus-, pohja- ja asemapiirroksiset) ja lupamenettelyä varten pyydetyt lausunnot.

Arkistolaki on rakennustarkastuksen kannalta aikansa elänyt. Lähes kaikki rakentamiseen liittyvä suunnittelu ja dokumentointi tehdään sähköisesti. Paljon tärkeämpi kuin dokumentoida päätöksentekoa asiakirjoja on dokumentoida rakennus siten kuin se on rakennettu (as built -dokumentit). Niihin sisältyvät myös erityissuunnitelmat. Rakennukset muodostavat suurimman osan Suomen kansallisvarallisuudesta. Kaikkein arvokkainta materiaalia eli rakenne- ja erityissuunnitelmia ei nykyisin arkistoida kuin muutamissa suurimmissa kaupungeissa. Rakennushankkeessa muodostuu nykyisin lähes aina sähköinen sarja po. piirustuksista ja erityissuunnitelmista, jotka hankkeen valmistuessa annetaan hakijalle tai loppukäyttäjälle. Nämä ovat nykyisin yhteiskunnan kannalta arvokas materiaali, joka pitää säilyttää esimerkiksi tulevia peruskorjauksia tai riskirakenteiden tulevia kartoituksia varten.

Arkistolaitoksen tulisi nopeasti tunnistaa rakentamistoiminnan erityispiirteet sekä kehittää ja panostaa ohjeistuksensa ja standardien kehittämiseen. Sähköisen asioinnin kehittäminen rakentamisprosessissa ei ole rakennusvalvonnan kannalta mielekäästä, jos dokumentteja ei voida sellaisenaan arkistoida.

2.1.4.2. Tilastot

Isoimmat rakennusvalvonnat huolehtivat nykyisin rakennus- ja huoneistotietojen (RH) toimittamisesta ja tarkistamisesta väestötietoihin. Tilastojen toimittamisen kehittäminen on haasteellista ja jätetty kaupunkien vastuulle. Se työllistää kohtuuttomasti rakennusvalvontoja. Tilastokeskuksen olisi välittömästi ryhdyttävä uudistamaan tilastointimenettelyjään mielellään yhteistyössä rakennusvalvontojen kanssa.

2.1.5. Rakennusvalvontataksat

MRL:n lähtökohtana on kustannusten kattaminen taksoilla. Viime vuosina on suuremmissa kunnissa taksatasot mitoitettu kustannusten tasolle. Rakennusvalvontojen kustannukset vuositasolla ovat arvion mukaan 70 M€. Rakentamisen kokonaisvolyymistä se on alle 1 %. Useissa kunnissa taksoja pidetään edelleen alimitoitettuina. Kuntien päätöksenteossa taksoja ja kustannuksia ei riittävästi tarkastella rinnakkain, vaikka rakennusvalvontatoiminta on järjestettävissä siten, että se on itse kannattavaa toisin kuin mikään muu kunnallinen toiminto. Toivottavaa olisi, että lainsäädännön muutosten tuomien lisätehtävien yhteydessä myös annettaisiin suositukset resurssien lisäyksistä ja taksojen korotuksista. Viimeaikaisten lainsäädäntömuutosten myötä on suurta lisäresurssien tarvetta seuraavien asioiden osalta: energia-asioiden perusosaaminen, EU-normisto, uudet rakennusmateriaalit, ATK-taidot, eurokoodit, eurostandardit. Eduskunnassa on käsittelyssä tarkastusvaliokunnan mietintö Rakennusten kosteus- ja homeongelmat, mikä oletettavasti taas tuo uusia tehtäviä ja tarkastelunäkökulmia myös rakennusvalvontaan. Perustaltaan tuntuu oudolta, että jatkuvasti muuttuvan lainsäädännön täytäntöönpano ei aiheuta juurikaan kustannuksia, vaan se voidaan hoitaa rakennusvalvonnoissa muiden tehtävien ohella.

3.0. MRL:n tuomat keinot rakentamisen laadun parantamiseksi

Maankäyttö- ja rakennuslaki jatkoi siitä mihin oli edetty rakennuslain osauudistuksilla. Aloituskokousta oli jo kokeiltu eräillä paikkakunnilla. Oli kehitetty, ensin pientalorakentamiseen ja sittemmin kerrostalorakentamiseen, erilaisia tarkastusasiakirjan malleja. Oli turvauduttu ulkopuoliseen tarkastukseen. Suunnittelijoiden ja työnjohtajien pätevyysvaatimuksia täsmennettiin.

3.1. Suunnittelijoiden ja työnjohtajien pätevyys ja kelpoisuus

Keskeinen lähtökohta oli suunnittelun ja työnjohdon pätevyysvaatimusten konkretisointi. Rakennuslain yleinen vaatimus pätevistä suunnittelusta sai RakMK:n osassa A2 ohjeelliset taulukot (v. 2002), jotka ohjeellisuudestaan huolimatta ovat muodostuneet keskeiseksi lähtökohdaksi kelpoisuuksia arvioitaessa. Työnjohtajien osalta päästiin entistä yhdenmukaisempaan politiikkaan uudistetulla asetuksella RakMK A1 (v. 2006).

Erityisesti suunnittelijoiden kelpoisuusvaatimuksia pidettiin alkuvaiheessa liiankin tiukkoina. Käytännössä joustoa saatiin tulkitsemalla kunnissa hankkeiden vaatavuustasoa väljästi. Tämä johti suuriin eroavaisuuksiin kuntien välillä.

FISE Oy aloitti toimintansa vuonna 2003. Kun eri luokitukset lasketaan mukaan, on FISE:llä käytössä noin sata eri pätevyysnimikettä. FISE:n toteamien pätevyyksien määrä on ylittänyt 10 000.

Puutteet suunnittelijoiden ja työnjohdon pätevyys- ja kelpoisuusjärjestelmässä kilpistyvät erityisesti kahteen kysymykseen: 1) valtakunnallisen rekisterin puute 2) keskitetyn auktorisoinnin puute.

Kohta 1) vaikeuttaa kuntien rakennustarkastajia heidän arvioidessaan suunnittelijoiden ja työnjohtajien kelpoisuuksia tilanteissa, joissa arvioitavilla suunnittelijoilla ja työnjohtajilla on praktiikkaa muissa kunnissa. Tietojen vaihtuminen kuntien välillä on satunnaista ja perustuu usein kuulopuheisiin. Välttämättä vakavatkaan laiminlyönnit ja rikkeet muissa kunnissa eivät tule toisen kunnan viranomaisen tietoon.

Kohta 2) johtaa moninkertaiseen työhön, kun varsinkin suunnittelijoiden osalta joudutaan periaatteessa joka kerta arvioimaan henkilön kelpoisuus. Työnjohtajien osalta tilannetta helpottaa ilmoitusmenettely.

3.2. Aloituskokous

Aloituskokouksen järjestäminen on viranomaisen harkinnassa. Ohjetasolla on linjattu, että kertarakentajan kohdalla aloituskokous on tarpeen jo neuvontasyistä. Kuntaliiton kyselyssä kuntien rakennusvalvontaviranomaisille ja luottamushenkilöille (2012) arvioi enemmistö (79 %) vastanneista tarkastajista (yli 230 rakennustarkastajaa) aloituskokouksen toimineen hyvin tai melko hyvin. Aloituskokous nousi rakentamisen laadun kehittämiseksi säädettyjen yksittäisten säännösten joukosta parhaimmaksi.

Samassa kyselyssä kysymys suunnittelijoiden kelpoisuusvaatimusten toimivuudesta pääsi samaan kategoriaan (hyvin tai melko hyvin) vastanneista tarkastajista alle puolen mielestä (47 %). Rakennustyönjohdon kelpoisuusvaatimusten osalta tulos oli parempi (68 %).

Ammattimaisten toimijoiden kohdalla aloituskokouksen tuoma lisäarvo saattaa paikoitellen olla vähäinen. Ainakin jos kysymys on kutakuinkin samanlaisina toistuvista rakentamiskohteista samantapaisiin olosuhteisiin ja alalla pitkään toimineet henkilöt työmaita hoitavat.

3.3. Tarkastusasiakirja

Toisin kuin aloituskokous, on tarkastusasiakirjan pitäminen periaatteessa pakollista. Käytännössä lienee niin, että kohteissa, joihin ei edellytetä työnaikaisia viranomaistarkastuksia, jää tarkastusasiakirja lähinnä muodollisuudeksi, tai sitten sitä ei loppukatselmuksenkaan yhteydessä vaadita.

Tarkastusasiakirjan ongelmat liittyvät tarkastusasiakirjakäytäntöjen kirjavuuteen sekä siihen, etteivät asianmukaisesti varmennetutkaan merkinnät vielä takaa, että työt olisi suoritettu myönnetyn luvan, suunnitelmien ja hyvän rakennustavan mukaisesti. Viranomaiset ovat törmänneet lukuisia kertoja tilanteisiin, joissa varmennuskuittauksia on merkitty vailla todellista katetta. Tarkastusasiakirjan yhteenvedon arkistointivelvollisuus lupa-asiakirjojen yhteyteen ei selvästikään ole riittävä tehoste sille, että asiakirjaan tehdyt merkinnät olisivat täysin luotettavia.

3.4. Käyttö- ja huolto-ohje

Käyttö- ja huolto-ohjeen vaikuttavuus on vielä astetta tarkastusasiakirjaa heikompi. Periaatteessa viranomaiselle ei kuulu tutkia käyttö- ja huolto-ohjeen sisältöä. Ohjeen ajateltiin alun perin toimivan markkinaehtoisesti samaan tapaan kuin auton huoltokirjan. Mitään kattavaa tutkimuksellista tietoa ei ole siitä, kuinka laajalti käyttö- ja huolto-ohjetta eri tyyppisissä kiinteistöissä hyödynnetään ja ylläpidetään. Pakollinen energiatodistus on muodostunut selkeästi käyttö- ja huolto-ohjetta merkittävämmäksi asiakirjaksi, jota myynti- ja vuokraustilanteissa oikeasti osataan vaatia.

Suuriin hallimaisiin rakennuksiin pakolliseksi tulossa oleva rakennusten määräaikainen katsastusmenettely on luontevaa kytkeä osaksi käyttö- ja huolto-ohjetta.

3.5. Loppukatselmus

Pitämättömät loppukatselmuksset ovat laajalle levinnyt ilmiö. Osittain voi puhua maan tavasta. Rakennustarkastajien kannalta tilanne on kuormittava, ja osin kestämaton. Koko maassa on tuhansia, ellei kymmeniä tuhansia, erikokoisia rakennuksia, joissa lopullinen loppukatselmus on jäänyt pitämättä. Periaatteessa tällöin saattaa olla kysymys tilanteesta, jossa rakennus on otettu käyttöön lain vastaisesti, ellei edes käyttöönottokatselmusta ole toimitettu.

Rakennustarkastajan mahdollisuudet puuttua tilanteeseen ovat kuitenkin heikot. Tietojärjestelmät ovat osin niin kehittymättömiä, ettei automaattista tietoa loppukatselmuksen puuttumisesta saada. Ja vaikka tieto saataisikin, on yleensä kysymys siitä, että lupa on rauennut.

Viranomaisen, joka suostuu pitämään rauenneesta luvasta loppukatselmuksen, ottaa itsellensä riskin. Usein kysymys on vuosia vanhasta tilanteesta, eikä viranomaisella ole käytännössä mitään mahdollisuuksia edes silmämääräisesti todentaa, onko rakentaminen toteutettu asianmukaisesti.

Ongelma on viime aikoina aktualisoitunut lisää sitä kautta, etteivät pankit suostu lainoittamaan kohteita, joista ei ole esittää virallista loppukatselmuksipöytäkirjaa. Rakennusvalvontaa yritetään painostaa loppukatselmuksen pitämiseen, vaikkei se olisi enää lainkaan säännösten mukaan mahdollista. Jotkut loppukatselmuksia suostuvat pitämään, jotkut kieltäytyvät kokonaan ja kolmannet pitävät pitkin hampain ja kirjoittavat loppukatselmuksipöytäkirjaan, ettei viranomaisen ole edes teoriassa voinut työn luvan ja säännöstenmukaisuutta todentaa. Kysymys on silloin rakennusvalvontamielessä täysin ”tyhjästä” paperista. Kuntien rakennusvalvontataksissa on suuria eroavaisuuksia siltä osin, peritäänkö tällaisesta pseudoloppukatselmuksesta erillinen maksu, ja jos peritään, niin mahdollisesti korotettuna.

3.6. Asiantuntijatarkastus, ulkopuolinen tarkastus ja erityismenettely

Näissä kaikissa on kysymys yksityisestä tarkastuksesta. Perussäännöksenä on MRL 151 §, joka koskee myös rakennuttajavalvontaa.

Tilastotietoja yksityisen tarkastuksen käytön laajuudesta ei ole. Aikoinaan Kuntaliitto selvitti rakennuttajavalvonnan käyttöä. Rakennuttajavalvonta eroaa asiantuntijatarkastuksesta, ulkopuolisesta tarkastuksesta ja erityismenettelystä tarkemman määrämuotoisuutensa ja eräänlaisen kaikenkattavuutensa kautta. Rakennuttajavalvonta ei ole mahdollista asuinrakentamisessa toisin kuin muut yksityisen tarkastuksen muodot. Rakennuttajavalvonta on käytännössä jäänyt harvoin käytetyksi. Mahdollisuus saada rakennuttajavalvonnan kautta rakennusvalvontamaksusta alennusta ei ole ollut riittävä houkutin sen käyttöön.

Ulkopuolinen tarkastus ja erityismenettely perustuvat viranomaisen määräykseen. Niistä aiheutuvat kustannukset jäävät hankkeeseen ryhtyvän vastattavaksi. Molempien käyttökyky on ollut suhteellisen korkea, mutta viime aikoina on ollut havaittavissa niiden yleistymisen.

Asiantuntijatarkastuksen suorittamiseen tulee aloite periaatteessa hankkeeseen ryhtyvän tai hänen palkkaamiensa suunnittelijoiden tai muiden taholta. Asiantuntijatarkastus on menettelyltään joustava ja sopii moniin erilaisiin tilanteisiin. Sitä voidaan käyttää myös merkitykseltään ei-olennaisten kysymysten varmentamiseksi.

4.0. Hahmotelma hyvin toimivasta rakennusvalvonnan järjestelmästä

Vaihtoehto 1

Rakennusvalvonnan tulevaisuuden vaihtoehtona 1 esitetään pysyttämistä nykyisessä. Jäädään odottamaan tulossa olevaa kuntarakenteen uudistusta, joka väistämättä tuo Suomeen suurempia kuntayksiköitä. Samalla rakennusvalvontayksiköiden määrä vähenee ja niiden koko kasvaa.

Vaihtoehdon hyvänä puolena on, että se toteutuu kutakuinkin itsestään.

Vaihtoehto sisältää kuitenkin monia huonoja puolia. Niistä mainittakoon:

- rakennusvalvonta jää eräänlaiseksi ajopuuksi. Kuntarakenteen uudistuksessa suurin kiinnostus kohdistuu sosiaali- ja terveysasioihin, ja rakennusvalvonta ei ole poliittisesti kiinnostava kysymys
- syntyvien rakennusvalvontayksiköiden koko ja henkilöstön koostumus perustuu satunnaisuuteen. Yksiköihin saattaa tulla samankaltaisen osaamispuutteen hankkineita asiantuntijoita samalla kun muu tarvittava osaaminen jää saavuttamatta. Vasta pitkän ajan kuluessa uusrekrytoinneilla voidaan asiaa parantaa
- kokemusten mukaan suurin osa energiasta tulee menemään tietojärjestelmien ja arkistojen yhteensovittamiseen sekä erilaisten toimintatapojen yhtenäistämiseen.

Vaihtoehto 2

Luodaan tulevasta kuntarakenteesta riippumatta alueellisia suurempia rakennusvalvontayksiköitä yhdistämällä tavalla tai toisella nykyisiä.

Vaihtoehdon hyvänä puolena on, että erilaisia tapoja organisoida kuntarajat ylittävää rakennusvalvonnan yhteistoimintaa on jo kokeiltu. Kuntaliitto on selvittänyt kattavasti eri vaihtoehtoja ja niiden etuja ja haittoja.

Vaihtoehdon huonona puolena on, että sen toteutuminen riippuu pitkälti kuntien omasta kiinnostuksesta. Kokemuksia on saatu, kuinka pitkälle viedyt rakennusvalvonnan ylikunnalliset yhteistoimintajärjestelysuunnitelmat on poliittisessa käsittelyssä lopulta hylätty. Tämän vuoksi on oletettavissa, ettei tämä ratkaisu toteudu siten, että sillä olisi laajempaa merkitystä, ellei mukaan tule jotakin ”pakkoa”.

Vaihtoehto 3

Pysyttäydytään lupahallinnon osalta nykyisessä kuntapohjaisessa järjestelmässä, mutta luodaan tekniseen tarkastukseen uusia toimintamalleja.

Vaihtoehdon hyvänä puolena on, että lupahallinto jatkaa nykyisenkaltaisena ja mieluummin tiivistää yhteistyötänsä maankäytön suunnittelun kanssa. Lupahallinto näyttäytyy entistä enemmän maankäytön suunnittelun saumattomana jatkumona ja toteuttaa kunnan rakennetun ympäristön politiikkaa laaja-alaisesti ja verkottuneesti.

Toisena hyvänä puolena on, että uusien toimintamallien avulla voidaan tekniseen tarkastukseen saada enemmän yhdenmukaisuutta. Tämä edellyttää nykytilanteen läpikäyntiä ja sen arvioimista, missä kohtaa vallitsee suurimpia puutteita.

Vaihtoehtomallissa pitää huolehtia siitä, että lupavaiheeseen turvataan riittävä teknisen tarkastuksen osaaminen. Käytännössä jo nyt pienten ja keskisuurten rakennusvalvontaorganisaatioiden henkilöstö on moniosaajia. Rakennustarkastajien yleisin koulutus pohja on korkeakoulutasoinen tai vanha opistotasoinen insinöörin tutkinto. Malli johtaisi lähinnä siihen, että valtakunnallisesti kasvatettaisiin erikoistuneiden korkeakouluinsinöörien määrää rakennusvalvonnassa. Vaativiin teknisiin kysymyksiin erikoistuneet asiantuntijat ottaisivat huolehtiaksensa yli kuntarajojen hankkeita, joissa erikoisosaamista erityisesti tarvitaan. Kyseisiltä rakennustarkastuksilta ja rakennustarkastajilta voitaisiin edellyttää pätevyyden osoittamista määräjain ulkopuoliselle taholle kuten Englannissa ja Walesissa.

Rahoitus toimintaan hankittaisiin rakennusvalvontataksoja tarkistamalla. Tarkemmin määritellyillä kriteereillä kuuluvista hankkeista peritään viranomaisen hoitamasta erityismenettelystä aiheutuvat kustannukset. Kysymys tosiaan olisi eräänlaisesta viranomaiserityismenettelystä, kun erityismenettely tällä hetkellä tarkoittaa yksityistä tarkastusta.

Erityisosaajista muodostettaisiin alueellisia verkostoja. Ne voitaisiin nopeastikin muodostaa suurimpien kaupunkien rakennustarkastusten yhteyteen, jotka alueellisesti kattavat hyvin koko maan. Laki mahdollistaa jo nyt rakennusvalvontatehtävän antamisen hoidettavaksi sopimuksen nojalla toisen kunnan viranhaltijan hoidettavaksi (MRL 21 §). Tällöin kynnyskysymykseksi ei nousisi se, minkä kunnan palkkalistoilla asiantuntija on. Kun kunnassa tulee vireille erityistä viranomaisosaamista edellyttävä hanke, tilaa kunnan rakennustarkastaja tähän tarvittavan teknisen erityismenettelyn kunnasta, josta kulloinkin tämän alan osaamiskapasiteettia löytyy. Maksuliikenne hoidettaisiin joustavasti ja delegoidun toimivallan nojalla. Erityisosaajille maksettaisiin ylimääräinen korvaus ylimääräisestä työstä.

Pitemmällä tähtäimellä voidaan kuntarajat ylittävään toimintaan rakentaa myös yhteistä neuvontaa ja ohjausta. Tämäntapaista toimintaa on synnytetty ja otettu menestyksellä käyttöön muun muassa pääkaupunkiseudulla ja Turun seudulla. Oulun työ energia-asioissa voidaan levittää koko maahan. Muitakin hyvin toimivia alueellisia, ilman muodollisuuksia toimivia neuvontajärjestelmiä toimii. Esimerkiksi juridisesta neuvonnasta on jatkuvaa kysyntää, teknisen osaamisen ohella.

Rakennustarkastusyhdistyksen piirissä toimii vapaaehtoisuuden pohjalta jäsenkunnalle suunnattua lainopillista neuvontapalvelua, jota hoidetaan täysin korvauksettomasti muutaman yhdistyksen juristijäsenen toimesta.

Vaihtoehto 4

Luodaan nykyistä laaja-alaisempi julkisen rakennusvalvonnan malli, joka ottaa kokonaisvastuuta hyvän rakennetun ympäristön kehittämisestä, ohjaamisesta ja valvonnasta. Kuntien rakennusvalvonnan eittämättömänä etuna on, että periaatteessa koko talonrakentaminen kulkee sen prosessien kautta. Entistä suurempi osa korjausrakentamisesta kuuluu myös rakennusvalvonnan piiriin. Ympäristöministeriön asetus 4/13 on jo tuonut energiatehokkuuteen vaikuttavat korjaukset ja muutokset entistä kattavammin osaksi rakennusvalvontaa. Jatkossa on odotettavissa, että esimerkiksi liikkumiseesteettömyyteen ja muuhun käytettävyyteen ja turvallisuuteen vaikuttava korjausrakentaminen saatetaan osaksi viranomaisvalvontaa. Selvitysmies Auvo Haapanala esittää, että suunnittelutarveratkaisut tehtäisiin rakennuslupapäätöksen yhteydessä. RTY-päivien 2013 tulevaisuuspaneelissa tuli esiin myös ajatus rakennusvalvonnan voimakkaammasta roolista täydennysrakentamisen hankekaavojen yhteydessä.

Laajempialaisen toiminnan rahoitus voidaan hoitaa rakennusvalvonnan taksoitusta kehittämällä. Korjausrakentamisesta tällä hetkellä perittävät lupamaksut eivät useinkaan kata siitä viranomaiselle aiheutuvaa työmäärää. Taksojen tason kaksinkertaistaminen antaisi hyvät mahdollisuudet parantaa rakennusvalvonnan toiminnan edellytyksiä. Taksarasitus pysyisi kuitenkin edelleen hyvin kohtuullisena, jos asiaa vertaa esimerkiksi autokatsastuksesta perittäviin maksuihin. Auton katsastusmaksut keskivertoauton elinkaaren aikana muodostuvat moninkertaisiksi auton hintaan suhteutettuna verrattuna rakennusvalvonnan perimiin maksuihin.

Tässä vaihtoehdossa olisi myös mahdollisuus erikoistua maantieteellisesti rakentamisen eri osaamisen kysymyksiin. Ei ole välttämätöntä, että maan eri puolilla hallitaan kaikki rakentamiseen liittyvät moninaiset yksityiskohdat. Mainittakoon esimerkkinä vaikkapa puurakentaminen. Muutama rakennusvalvontayksikkö voisi erikoistua puurakentamisen yksityiskohtiin. Maan muut rakennusvalvontayksiköt voisivat turvautua puurakentamiseen erikoistuneiden yksikköjen asiantuntemukseen silloin kun omalla paikkakunnalla tämän alan erityisosaamista tarvitaan. Järjestely toimisi siitä erikseen sovittavalla tavalla. Sama periaate soveltuisi mitä moninaisimpiin rakentamisen erityiskysymyksiin. On käytännössä mahdottomuus, että jokainen rakennusvalvontayksikkö voisi edes teoriassa hallita kaikkia rakentamisen erityispiirteitä, jotka aktualisoituvat vain satunnaisesti.

5.0. Muita kehittämissuhteita

5.1. Rakennusvalvontamaksujen osalta pitää säännöstä (MRL 145 §) tarkistaa niin, että maksujen taso pitää velvoittaa kattamaan kunnalle tarkastus- ja valvontatehtävistä sekä muista viranomaistehtävistä aiheutuvat kustannukset täysimääräisesti. Kuntaliiton tekemät selvitykset osoittavat edelleen liian suurta

vaihtelua kuntien välillä rakennusvalvontamaksuissa. Yksinkertaisinta olisi määritellä esimerkiksi asukaslukupohja erääksi kriteeriksi, jonka kautta rakennusvalvontataksan perushinnoittelu määräytyy. Toisena pakollisena kriteerinä voisi käyttää hankkeen keskimääräistä hintaa, josta tietty osa (käytännössä promillea) määrittää rakennusvalvontamaksun suuruuden. Kolmas yksikertaisin kriteeri voisi olla 20 suurimman kaupungin keskimääräinen taksoitus keskiarvoineen ja vaihteluväleineen. Niiden taksat kattavat likimäärin kustannukset ja niiden volyymit ovat niin suuret etteivät yksittäiset hankkeet vaikuta talouteen.

Lain ideana on kuitenkin, että rakennusvalvonta toimii koko maassa omarahoitteisesti maksuilla, joita peritään rakentamista tarkoittavien lupien hakijoilta ja toimenpiteiden suorittajilta.

5.2. Loppukatselmusten osalta on syytä luoda järjestelmä, jossa selkeästi määritellään, ettei viranomaisella ole mitään velvollisuutta lähteä pitämään loppukatselmusta luvan raukeamisen jälkeen. Loppukatselmuksen laiminlyönti pitää nähdä lähtökohtaisesti yksityisoikeudellisena kysymyksenä, josta seuraukset kantaa kiinteistön omistaja, myyjä tai muu oikeushenkilö. Jos viranomaiselta pyydetään loppukatselmusta luvan jo rauettua, tulee loppukatselmuksen pitämisen edellytykseksi asettaa ulkopuolisen asiantuntijan kirjallinen lausunto niistä kysymyksistä, joita ei aiemmissa viranomaisyhteyksissä ole voitu todentaa. Loppukatselmuksen laiminlyönti pitää myös selkeästi sanktioida. Sanktio kohdistetaan kiinteistön kulloiseenkin omistajaan, jolla on yksityisoikeudellinen takautumisoikeus, jos laiminlyönti on aiheutunut aiempien toimijoiden taholta. Lievimmillään sanktiona käytettävään rikemaksua tai vastaavaa.

5.3. Ulkopuolinen tarkastus ja erityismenettely pitää saattaa nykyistä selvemmin pakollisiksi, kun hanke ylittää tietyt tarkemmin määriteltävät kriteerit. Kysymys liittyy yleisemmin edellä hahmoteltuihin vaihtoehtoihin 3. ja 4., joissa tietty osa rakentamishankkeista saatettaisiin tehostetun viranomaisaloitteisen teknisen tarkastuksen piiriin.

5.4 Tarkastusasiakirjan varmennusmerkinnät tulee saattaa sanktioinnin piiriin. Jo pelkkä uhka siitä, että virheellisistä merkinnöistä voi joutua viranomaiselle vastaamaan, olisi omiaan ryhdistämään käytäntöjä.

5.5. Suunnittelijoiden ja työnjohtajien osalta tulee siirtyä keskitettyyn auktorisointiin. Maahan on rakennusalan keskeisten toimialajärjestöjen toimesta saatu luotua hyvin toimiva yksityinen pätevyystoimisto, FISE Oy. FISE Oy olisi luonteva vaihtoehto hoitamaan yhteiskunnan puolesta auktorisointiin liittyvät muodollisuudet. Samalla tulee selvittää vastaavaa työnjohtajaa koskevan sääntelyn perusta. Käytännössä vastaavista työnjohtajista on tullut rakennustyömaan hankintoja, logistiikkaa, aikatauluja ja yleistä prosessointia koordinoivia ”hallinnoijia”. Perinteinen ja maankäyttö- ja rakennuslain määrittelemä tehtäväkenttä vastata työn laadusta on jäänyt taka-alalle.

5.6 Lupajärjestelmän toimivuus ja säännösten tulkinnat

Kuntaliiton selvityksessä selvitettiin rakennustarkastajien arvioita lupasäännösten toimivuudesta. Vastaajia oli yli 230. Parhaiten toimivaksi tuli kyselyssä

rakennuslupaa koskeva säännös (MRL 125 §). Sitä piti hyvin tai melko hyvin toimivana 91,7 % vastaajista. Ero oli melko selvä verrattuna esimerkiksi toimenpidelupaan, jossa vastaava luku oli 83 %. Purkamislupaa piti hyvin tai melko hyvin toimivana vain 76,8 % vastaajista. Luvan voimassaoloa koskeva säännös (MRL 143 §) kipusi niinkin korkealle kuin 84,5 %. Ilmoitusmenettelyä (MRL 129 §) piti hyvin tai melko hyvin toimivana vain 69 % vastanneista.

Kaikkein huonoimmaksi arvioitiin kerrosalaa, kerrosta ja ullakkoa koskeva säännös (MRL 115 §). Vastaajista 20 % arvioi säännöksen toimivan melko huonosti tai huonosti. Hyvin tai melko hyvin toimivana sitä piti niukasti yli puolet, 50,8 %.

Kerrosalaa koskeva säännös on tyypillinen esimerkki joustavaan muotoon kirjoitetusta oikeusohjeesta, jota voi tulkita monin eri tavoin. Vaikka kerrosala on siitä harvinainen perussäännös, että siitä on sekä rakennuslain että maankäyttö- ja rakennuslain aikana laadittu ympäristöministeriön opasjulkaisu, on tulkinnoille jäänyt sijaa. Osittain on kysymys myös siitä, että kuntien kaavoituksessa on kerrosalan osalta kirjavuutta. Kerrosalalla keskeisenä rakentamista ohjaavana ja taloudellisia etuja suovana instrumenttina voi kunta säädellä monia keskeisiä rakennetun ympäristön reunaehtoja. Tässä mielessä kerrosalan joustava sääntely toteuttaa tehokkaasti kunnallista kaavoitusmonopolia. Huonona puolena on kirjavuus ja erilaiset tulkinnat eri kunnissa. Asiaa ei ole omiaan helpottamaan se, että kerrosalan käsitettä käytetään kriteerinä monissa muissakin kysymyksissä kuin määriteltäessä rakentamisen sallittua määrää. Kerrosala on tärkeässä roolissa kiinteistöveroä määrättäessä. Väestönsuojan rakentamisvelvoite ja mitoitus perustuu kerrosalaan. Energiatodistukset ja energiatehokkuuden vaatimukset on osittain kytketty kerrosalaan. Monia muitakin kerrosalan käyttötilanteita sisältyy lainsäädäntöön.

Uusimmassa Rakennetun ympäristön tila -raportissa (ROTI 2013) kiinnitetään huomiota tarpeeseen nopeuttaa rakentamisen lupakäsittelyjä. Luvattujen käsittelyaikataulujen pitävyys nähdään tärkeänä kysymyksenä, samoin vaihtelevien lupatulkintojen yhtenäistäminen kuntien välillä. Rakennusvalvonnan oman kokemuksen perusteella on nimenomaan tieto ja sen pitävyys lupakäsittelyyn kuluvasta ajasta hankkeeseen ryhtyvälle tärkeämpää kuin se, mikä on luvan keskimääräinen käsittelyaika. Hankkeeseen ryhtyvän tulee voida, muiden aikataulujen määrittämisen takia, tietää hyvinkin tarkkaan, milloin lupapäätös tullaan tekemään ja milloin rakentamiseen voidaan ryhtyä.

5.7. Rakennuslupa ja toimenpidelupa ovat lähentyneet toisiaan

Alunperin rakennuslupa ja toimenpidelupa erosivat maankäyttö- ja rakennuslaissa selkeästi toisistaan. Ero ilmeni ennen kaikkea lupaedellytysharkinnassa. Rakennusluvan edellytysten harkinnassa otetaan huomioon niin maankäytölliset, ympäristölliset kuin rakentamisen olennaisiin vaatimuksiin liittyvät seikat periaatteessa täysimääräisesti. Toimenpidelupaharkinnassa sen sijaan rajautuivat rakentamisen tekniset yksityiskohdat viranomaisvalvonnan ulkopuolelle ja jäivät rakennushankkeeseen ryhtyvän itsensä huolehdittavaksi. Tämä tärkeä ero on periaatteessa säilynyt.

Lainmuutoksilla on tilanne kuitenkin muuttunut. Ensin vuonna 2004 ulotettiin suunnittelutarvetta, asemakaavaa ja rakennuskieltoja koskevat edellytykset soveltuvien osien koskemaan myös kaikkia toimenpideluvanvaraisia hankkeita. Lainmuutoksella haluttiin selvittää tilanteita, joissa esimerkiksi golfkenttiä oli luvitettu toimenpidelupasäännöksen kautta ilman täyttä selvyyttä, vaaditaanko tällöin esimerkiksi suunnittelutarveratkaisua.

Vuoden 2013 alusta voimaan tullut lainmuutos (958/2012) on tuonut toimenpideluvanvaraisuuteen ”kevyemmät” energiatehokkuuteen vaikuttavat korjaushankkeet. ”Raskaammat” rakennuksen energiatehokkuuteen merkittävästi vaikuttavat korjaus- ja muutostyöt lisättiin vastaavasti rakennuslupaa edellyttäväksi.

Ratkaisu on entisestään omiaan hämärtämään rajanvetoa, kuuluuko viranomaiselle toimenpidelupien yhteydessä teknisten seikkojen arviointi. Energiatehokkuuteen liittyvät kysymykset ovat lähtökohtaisesti teknisiä, ja vain seurausvaikutuksiltaan ympäristöllisiä. Kun viranomainen joutuu, ympäristöministeriön asetuksen 4/2013 täsmentämällä tavalla, arvioimaan, onko korjaaminen energiatehokkuuden kannalta teknisesti, toiminnallisesti ja taloudellisesti toteutettavissa, joudutaan väistämättä tekemisiin myös korjaamisen teknisen puolen kanssa. Näin on ajaututtu tilanteeseen, jossa lain alkuperäinen idea jättää toimenpideluvissa tekniset seikat viranomaistoiminnan ulkopuolelle, on enemmän tai vähemmän menettänyt merkitystään.

5.8. Purkamislupa ja maisemätyölupa

Myös purkamisluvan kohdalla ovat lainmuutokset, joilla sinänsä on haluttu tilannetta selkiyttää, osin johtaneet päinvastaiseen. Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisuilla on tosin osa epäselvyyksistä saatu pois päiväjärjestyksestä.

Maisemätyöluvassa on alkuperäisestä maa-aineslaista periytyvää ”epäortodoksisista” yhdistelmää hallintoluvasta ja kunnallisasiasta. Tämä näkyy eritoten maisemätyölupaan liittyvästä laajasta, kunnallisvalituksesta lähtöisin olevasta kuntalaisen valitusoikeudesta. Hiukan sama koskee purkamislupaa, johon myös liittyy jokaiselle kuntalaiselle uskottu valitusoikeus.

Valitussäännökset maankäyttö- ja rakennuslaissa ovat kaiken kaikkiaan monimutkaisia ja osin tulkinnanvaraisia. Kun aina ei ole täyttä varmuutta, kenellä on minkäkinlaisessa asiassa valitusoikeus, jättää se tilaa spekuloinnille ja altistaa myös hallinnollisille virheille. Voi käydä niin, että virheellisestä valitusoikeudesta koskevasta tulkinnasta johtuen jo toteutettuun hankkeeseen annetaan jälkikäteen valittamisen mahdollisuus.

Voikin yleistäen todeta, että maankäyttö- ja rakennuslain lupajärjestelmä tulisi ottaa uudelleen tarkasteluun ja kytkeä tarkasteluun mukaan valitussäännösten selkiyttäminen.

5.9. Poikkeamisten sääntely

Poikkeamislupien rakennus- ja toimenpidelupiin verrattuna laajempi valitusoikeus on toisaalta perusteltu, mutta samalla aiheuttaa epäselvyyksiä. Sama koskee

suunnittelutarveratkaisuja. On totta, että esimerkiksi ELY-keskusten (aiempien alueellisten ympäristökeskusten) valitusten menestyminen on paikoin ollut hyvä. Mutta yhtä totta on sekin, että valitusten kautta on ratkottu usein melko toisarvoisia yksityiskohtia, joilla ei ole laajempaa maankäytöllistä merkittävyyttä. Liian usein on ollut kysymys vain sen seikan selvittämisestä, kummalla, kunnalla vai valtion viranomaisella, on asiassa poikkeamisen toimivalta. Silloin toisarvoiseksi kysymykseksi voi jäädä itse poikkeamisen hyväksyttävyys.

Onkin todettava tyydytyksellä niitä viestejä, joiden mukaan ns. kokeilulain (1257/2010) tarkoittamasta, ainakin riittävän hyvin valmisteluvoimavaransa resursoinneille kasvupaikkakunnille annetaan jatkossa pysyvästi enemmän poikkeamisen toimivaltaa.

Suunnittelutarveratkaisujen osalta tulisi harkita systeemimuutosta siltä osin, että palattaisiin rakennuslain taaja-asutuspoikkeuslupiin liittyvään tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Maankäyttö- ja rakennuslaki linjasi suunnittelutarveratkaisut puhtaasi oikeusharkintaisiksi. Tätä muutosta ei ole välttämättä mielletty olemassa olevaksi kaikin osin. Palaaminen tarkoituksenmukaisuusharkintaan lähentäisi suunnittelutarveratkaisut lähemmäksi maankäytön suunnittelua ja toisi kunnille enemmän pelivaraa siltä osin, lähdetäänkö etenemään kaavoituksen keinoin vai kevyemmällä koneistolla.

5.10. Prosessuaalisia kysymyksiä

Pääpiirustusten ohella ainoa pakollinen lupahakemukseen liitettävä asiakirja on lain mukaan selvitys siitä, että hakija hallitsee rakennuspaikkaa. Yksinkertaisissa tilanteissa selvitys on helppo hankkia. Voi myös olla, että viranomaisella itsellensä on hallussaan riittävä tieto rakennuspaikan hallinnasta, jolloin hakijalta ei sitä erikseen tarvitse edellyttää. Mutta on tilanteita, joissa hallinnan selvittäminen on työlästä ja aikaa vievää. Esimerkiksi kuolinpesien kohdalla voi olla kymmeniä osakkaita, joilta vaaditaan asianmukainen tahdonilmaisuu. Myös aviopuolisoiden osalta voi syntyä hallinnan osoittamisessa ongelmia.

Ruotsissa on jo pitkään ollut vallalla toinen lähtökohta. Rakentamiseen tarvittava lupa nähdään puhtaasti hallinnollisena päätöksenä, jossa ei ratkaista, eikä voida ratkaista, kysymystä siitä, voidaanko hallinnollisen luvan kautta todellisuudessa rakentaa. Omistukseen ja hallintaan liittyvät kysymykset liittyvät yksityisoikeudellisiin edellytyksiin. Kun kokemuksia Ruotsista on tiedusteltu ja kirjallisiin lähteisiin perehdytty, ei suurempia ongelmia ole aiheutunut.

Suomessa erilaiset hallinnanjakosopimukset ja vastaavat ovat yleistyneet. Niissä sovitaan usein oikeudesta hakea rakentamiseen tarvittavia viranomaislupia kysymättä asiaa erikseen muilta hallinnanjakosopimuksen piirissä olevilta. Sopimuksia kirjautetaan yleisesti alioikeuksissa, jolloin niihin saadaan enemmän sitovuutta ja pysyvyyttä.

Oikeuskäytäntö on viime aikoina ryhtynyt entistä enemmän hyväksymään hallinnanjakosopimuksia riittäväksi valtuutukseksi rakennuslupan hakemiseen.

Meillä tulisi Ruotsin esimerkkiä seuraten ryhtyä selvittämään mahdollisuutta luopua hallinnan esittämisvaatimuksista haettaessa lupaa rakentamiseen.

Osana maankäyttö- ja rakennuslain vuorovaikutuksellisuuden ihannetta omaksuttiin rakennuslupiin pääsääntöinen naapurien kuuleminen. Ministeri Vapaavuoren rakentamisen normitalkoiden yhteydessä oli eräänä ehdotuksena naapurien kuulemisesta koskevan sääntelyn lieventäminen. Käytännössä on havaittu, että naapurien kuulemisella ei toisinaan saavuteta lainkaan lisäarvoa. Silloin kun rakentamishanke edellyttää poikkeamislupaa, tapahtuu naapurien kuuleminen osana poikkeamismenettelyä. Vaikka poikkeaminen voidaan prosessuaalisesti yhdistää rakennuslupaan, ei suinkaan aina niin tapahdu. Lopputuloksena on, että naapurien kuulemista toistamiseen lyhyen ajan sisällä. Myös voi kysyä, onko naapurien kuuleminen aina tarpeen, jos rakentaminen perustuu tuoreeseen asemakaavaan ja on asemakaavan mukainen. Lain säännös antaa kuulemiseen nytkin harkintaa, mutta muun muassa oikeuskäytännön tiukkuus on johtanut siihen, että mieluummin varmuuden vuoksi kuullaan kuin jätetään hankkeesta naapurille ilmoittamatta. Säännös voitaisiin kääntää päinvastaiseksi niin että kuuleminen olisi toissijaista, kun nyt naapurille ilmoittaminen on selkeästi pääsääntö.

Eräs pieneltä tuntuva yksityiskohta liittyy lupapäätöksissä noudatettavaan julkipanomenettelyyn. Menettelyyn kuuluu kunnan tai rakennusvalvonnan ilmoitustaululle manuaalisesti kiinnitettävät paperimuotoiset ilmoitukset, joissa lupapäätöksistä ilmoitetaan määrämuotoisesti. Kunnissa käytetään nykyään kattavasti tiedottamista kuntien verkkosivujen kautta. Lupapäätökset julkistetaan nykyään kuntien kotisivuilla, mutta sen lisäksi tulee lain säännösten perusteella kiinnittää paperiset ilmoitukset, joita käytännössä ani harva kuntalainen käy lukemassa. Vaiva ilmoitustaulujen hoitamisesta saattaa tuntua pieneltä, mutta kun laskee yhteen koko maassa siihen kuluvat työtunnit, ei ole kyse aivan vähäpätöisestä työmäärästä. Lakia tulisi muuttaa niin että riittävänä on pidettävä julkipanoluetteloiden julkaisemista sähköisesti.

Rakennus- ja huoneistotietojen (RH-tiedot) osalta pitää tehdä kattava kokonaistarkastelu. Tavoitteeksi on asetettava hallinnollisen toiminnan minimointi ja tietojen toimittamisen vastuuttaminen rakennushankkeisiin ryhtyville. Jos tätä ei pidetä mahdollisena, tulee RH-tietoprosessoinnista kunnille aiheutuvat kustannukset korvata valtion toimesta täysimääräisinä.

6.0. Rakentamisen vastuu

Rakentamisen vastuukysymyksistä keskustellaan paljon, myös rakennusvalvonnan vastuusta. Käytännössä rakennusvalvonnan esimerkiksi vahingonkorvausvastuu on konkretisoitunut äärimmäisen harvoin. Osittain se johtuu vahingonkorvauslain niin sanotusta standardisäännöstä, joka edellyttää julkisen vallan vastuulta vähintään tuottamusta (milloin ... kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu). Vahingonkorvauslain säännöksiä suurempi merkitys on sillä, että perusvastuu rakennushankkeesta kuuluu maankäyttö- ja rakennuslain mukaan rakennushankkeeseen ryhtyvälle ja hänen palkkaamillensa suunnittelijoille, työjohdolle ja muille ammattilaisille. Rakennusvalvonnan vastuu on rajoitettua ja

suhteutettua. Muun muassa hankkeen vaativuus vaikuttaa siihen, kuinka laajalle viranomaisvalvonnan rooli ulottuu.

Rakennusvalvonnan vastuun konkretisoituminen vain harvoin ei kuitenkaan poista sitä epäkohtaa, jonka aiheuttaa vastuuta koskevien säännösten epäselvyys ja paikoitellen huono ennustettavuus. Viranomaisen elää ja toimii vastuun kannalta epäselvässä tilanteessa. Koskaan ei voi olla täysin varma, etteikö vaurion sattuessa viranomaistakin kohtaan esitettäisi vaatimuksia.

Myös standardisäännön poistamista on esitetty. Muutos tarkoittaisi viranomaistoiminnalle kaikkienensa eräänlaista ankaraa vastuuta. Vaikka toiminta täyttäisikin kaikki normaalit huolelliselle viranomaistoiminnalle asetettavat kriteerit, voisi vahingonkorvausvastuu olla seurauksena. Jos tällainen periaatteellinen lainmuutos tehtäisiin, pitäisi julkisen vallan varautua nykyistä moninkertaisempiin korvausvastuisiin. Korvausoikeudenkäynnitkin yleistyisivät.

On myös vaadittu rakennushankkeeseen ryhtyvän perusvastuuseen lievennyksiä. Pidetään kohtuuttomana, että usein täysin maallikkopohjalta hankkeeseen ryhtynyt kantaa hankkeen onnistumisesta suurimman vastuun. Hankkeeseen ryhtyvän vastuun lieventämistä esittäneet kohdistaisivat entistä enemmän vastuuta suunnittelijoille ja työnjohdolle.

Myös erilaisia pakollisia rakentamisen virhevakuutuksia on pohdittu, jo 1990-luvun alkupuolelta lähtien. Malleja pakollisille vakuutuksille on haettu muista maista. Esimerkiksi Ruotsissa on rakentamisen virhevakuuttaminen ollut pientaloissa pakollista jo pitkään. Ruotsin kokemukset eivät kuitenkaan ole olleet pelkästään myönteisiä. Selvissäkin virhetilanteissa ovat vakuutusyhtiöt kyenneet väistämään korvausvastuunsa vetoamalla vaikkapa virheen yleisyyteen ja levinneisyyteen. Jos jokin rakennustapa, joka myöhemmin osoittautuu virheelliseksi tai vähintään virhealttiiksi, on ollut yleisesti käytössä ja hyväksytty, on se ollut usein riittävä peruste kieltäytyä korvauksia maksamasta.

Vastuuta koskevan sääntelyn perkaamisen suurin merkitys olisi siinä, että se pakottaisi rakentamisessa mukana olevat tahot tutkimaan omaa toimintaansa. Virhevastuun terävöittäminen ja selventäminen olisi omiaan puhdistamaan pöytää. Selkeämmät ja ennustettavammät pelisäännöt jo sinällään edistäisivät pyrkimyksiä kohti virheettömämpää rakentamista.

Myös Eduskunnan tarkastusvaliokunta on mietinnössään rakennusten kosteus- ja homeongelmista (Tarkastusvaliokunnan mietintö 1/2013 vp) puuttunut rakentamisen vastuukysymyksiin. Mietinnön mukaan hallituksen tulee ryhtyä toimenpiteisiin rakennushankkeiden vahingonkorvaus- ja rikosoikeudellisen vastuun sekä takuuajojen riittävyyden selvittämiseksi. Uudistuksissa on valiokunnan mielestä löydettävä keinot, joissa vastuita nykyistä selvemmin säilytetään niille toimijoille, jotka tosiasiansa ovat vahingon aiheuttaneet.

7.0. Lautakunnan rooli

Vapaakuntakokeilu 1980-luvun loppuvuosina johti pysyviin muutoksiin kuntien lautakuntakoneistossa. Vähittäin, ja sitten lopullisesti 1.9.1994 alkaen, luovuttiin rakennuslautakunnan jäsenille asetetuista erityisistä kelpoisuusvaatimuksista kokonaan.

Myös rakennuslautakunnassa (tai vastaavassa monijäsenisessä luottamushenkilöelimessä) pakollisesti käsiteltävien asioiden määrää supistettiin. Vielä vuonna 1990 voimaan tullut rakennuslain ns. ensimmäinen osauudistus sääti kohta kohdalta, mitkä asiaryhmät olivat sellaisia, joissa päätösvaltaa ei voinut delegoida rakennuslautakunnan jaoston tai viranhaltijatason ratkaistavaksi.

Maankäyttö- ja rakennuslaki mahdollistaa kaikkien lupa-asioiden siirtämisen kunnan monijäseniseltä rakennusvalvontaviranomaiselta viranhaltijoiden päätösvaltaan. Vain hallintopakkoa ja oikaisuvaatimusta koskevat asiat tulee lain (MRL 21.4 §) mukaan käsitellä lautakunnassa.

Kunnat ovat enenevässä määrin käyttäneet hyväkseen päätösvallan delegointimahdollisuutta. Viimeksi muun muassa Turku ja Järvenpää siirsivät vuoden 2013 alusta kaiken lupatoimivallan viranhaltijoille. Tätä ennen samaan ratkaisuun ovat päätyneet esimerkiksi Lahti ja Kuopio.

Hallintopakkojen ja oikaisuvaatimusten käsittelyssä on paljon juridiikkaa. Ne ratkaistaan ensi asteessa puhtaasti maallikkojäsenistä koostuvan luottamushenkilöelimen toimesta. Luottamushenkilöelimen kokoonpanossa saattaa olla eri alojen asiantuntijoita, kuten juristeja, arkkitehteja ja insinöörejä, mutta mikään lainsäädännöstä tuleva vaatimus tämä ei ole. Esittelijä on luonnollisesti oman alansa koulutettu asiantuntija.

Muun muassa oikeusministeriössä on haluttu laajentaa hallintoasioissa sovellettavaa oikaisumenettelyä. Sen on arvioitu vähentävän tarpeettomien tuomioistuINVALITUSTEN määrää ja helpottavan hallintotuomioistuinten työtaakkaa. Oikaisumenettelyssä voidaan vähemmillä muutovaatimuksilla oikaista ja korjata peruspäätöksessä olevia puutteita ja mahdollisia virheitä. Oikaisumenettely ei ole vielä varsinaista valitusmenettelyä hallintolainkäyttölain merkityksessä.

Käytännössä suhteellisen harvoin lupa-asian käsittely päättyy oikaisumenettelyssä annettuun päätökseen. Lähes poikkeuksetta luottamushenkilöelimen päätöksestä tehdään varsinainen valitus hallinto-oikeuteen.

Sama tilanne toistuu hallintopakoissa. Ne käsitellään ensi asteessa luottamushenkilöelimessä. Koska yleensä aina on kysymys asianosaisen kannalta velvoitteita sisältävästä päätöksestä, on kynnyksensä valittaa hallinto-oikeuteen matala. Valitus esimerkiksi estää itselle epämieluisan päätöksen täytäntöönpanon, ellei päätökseen sisälly välitöntä täytäntöönpanomääräystä. Täytäntöönpanomääräystä käytetään harvoin ja normaalisti sen antaminen ei ole lain mukaan mahdollista.

Monijäsenisen luottamushenkilöelimen rooli rakentamisen asioissa on supistumistaan supistunut. Lautakuntakoneiston ylläpitäminen ja pyörittäminen syö

muutoinkin niukkoja rakennusvalvonnan voimavaroja. Mitään huomattavaa lisäarvoa se ei toimintaan tuo.

Tulee harkita rakenteellista muutosta, jossa poistetaan vaatimus pakollisesta oikaisumenettelystä ennen varsinaista valitusprosessia. Tulee myös harkita lain muutosta, joka edellyttää hallintopakkojen viemistä monijäsenisen luottamushenkilöelimen ratkaistavaksi. Hallintopakkojen osalta kysymys liittyy myös sanktiojärjestelmän kehittämiseen. Vähintä mitä pitäisi tehdä on selkeyttää lainsäädäntöä esimerkiksi siltä osin, pitääkö rakennuksen käytön kieltämistä tarkoittavan kaltaiset määräykset vahvistuttaa luottamushenkilöelimestä. Nyt asiasta vallitsee eri tulkintoja. Toiset tulkitsevat että käytön kieltämistä tarkoittava määräys (MRL 166.3 §) rinnastuu rakennustyön keskeyttämistä koskevaan sääntöön (MRL 180 §). Rakennustyön keskeyttämisestä on viipymättä ilmoitettava kunnan rakennusvalvontaviranomaiselle (monijäseniselle luottamushenkilöelimelle).

8.0. Sanktiojärjestelmän kehittäminen

Sanktioinnin tehostamisesta on olemassa Rakennustarkastusyhdistys RTY ry:n ympäristöministeriölle laatima esiselvitys (4.4.2011). Selvityksessä on tarkasteltu sanktiointia koskevaa uutta sääntelyä Ruotsissa ja Norjassa.

Selvitys on edelleen ajankohtainen. Yhtäkään selvityksessä ehdotetuista seitsemästä toimenpiteestä ei ole toistaiseksi toteutettu. Jokaisen ehdotetun toimenpiteen osalta on myös todettu sopivat vastuutahot.

Ehdotukset kuuluvat:

1. Sanktiomaksu

Tulee selvittää mahdollisuudet omaksua maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntöön Ruotsin ja Norjan kaltainen sanktiomaksujärjestelmä. Vastuutaho: ympäristöministeriö.

2. Suunnittelijan ja työnjohdon laiminlyönnit

Tulee selvittää mahdollisuudet antaa määräaikainen toimimiskielto suunnittelijoille ja työnjohtajille, jotka syyllistyvät toistuvasti heille säännösten mukaan kuuluvien tehtävien rikkomuksiin tai laiminlyönteihin. Viranomaiset tulee velvoittaa välittämään ja vaihtamaan tietoja toisillensa suunnittelijoiden ja työnjohdon laiminlyönneistä. Vastuutaho: ympäristöministeriö ja FISE Oy. Huom! Osana Lupapiste.fi -portaalia on käynnissä selvitystyö suunnittelija- ja työnjohtajarekisterin aikaansaamisesta.

3. Vastuullisten työnjohtajien riippumattomuus

Impulsseja siitä, että viranomaisille ilmoitetut tai hyväksytyt vastuulliset työnjohtajat eivät riittävästi ota huomioon työn suorituksen laatutasoa, on tullut eri tahoilta. Laki kuitenkin edellyttää, että vastaava työnjohtaja ja erityisalan työnjohtajat huolehtivat ja vastaavat myös työn laadusta ja hyvän rakennustavan mukaisesta työn

suorittamisesta (MRL 122 §). Tulee harkita säännösmuutoksia, jotka edellyttävät vastuullisilta työnjohtajilta riittävää riippumattomuutta ja itsenäistä asemaa suhteessa esimerkiksi urakoitsijoihin. Vastuutaho: ympäristöministeriö.

4. *Urakoiden ketjuttaminen*

Urakoiden ketjuttaminen on yleisesti koettu vastuusuhteita hämähäyttäväksi ja tiedonkulun onnistumista heikentäväksi. Toisaalta on esimerkkejä, kuinka monimuotoisetkin urakkajärjestelyt voivat tuottaa erinomaista laatua. Tarpeellista on kuitenkin selvittää alan sisällä, ovatko sopimusehdot kaikilta osin edesauttamassa hyvää rakentamisen laatua ja sisältävätkö ehdot riittävät sanktiomahdollisuudet. Vastuutaho: Suunnittelu- ja konsulttitoimistojen liitto SKOL ry, Asunto-, toimitila- ja rakennuttajaliitto RAKLI ry, Rakennustietosäätiö.

5. *Tarkastusasiakirjamenettelyn kehittäminen*

Tulee selvittää mahdollisuudet painottaa edelleen tarkastusasiakirjan merkitystä rakentamisen hyvään lopputulokseen vaikuttavana menettelynä. Itse tarkastusasiakirjan dokumentoinnin tarkkuusastetta tulee kohottaa (valokuvat) ja siihen tehtyjen merkintöjen luotettavuus varmentaa. Sähköisen *on line* - tarkastusasiakirjan käyttöä tulee entisestään edistää. Väärien merkintöjen tekeminen tulee saattaa vähintään sanktiomaksujärjestelmän piiriin. Vastuutaho: ympäristöministeriö ja Rakennustarkastusyhdistys RTY ry.

6. *Suunnittelijoiden ja työnjohdon auktorisointi*

Tulee selvittää mahdollisuudet luoda FISE Oy:stä valtakunnallinen ja virallinen auktorisoiva organisaatio suunnittelijoille ja työnjohdolle. Vastuutaho: ympäristöministeriö ja FISE Oy.

7. *Vastuujärjestelmän kokonaisarviointi*

Tulee arvioida rakentamisen nykyinen vastuujärjestelmä ja tehdä ehdotukset sen yhdenmukaistamiseksi sekä uudisrakentamisen että korjausrakentamisen osalta. Tulee selvittää rakentamisen virhevakuutuksen edut ja haitat. Vastuutaho: ympäristöministeriö ja oikeusministeriö.

9.0. Ammattimaisesti hoidetut rakennushankkeet vs. kertahankkeet

Julkinen rakennusvalvonta suhtautuu periaatteessa yhdenmukaisesti rakentamistoimenpiteisiin, oli sitten kysymys ammattimaisesta toiminnasta tai niin sanotusta kertahankkeesta. Eroja syntyy sitä kautta, että viranomaisvalvonnan tarvetta suhteutetaan ottaen huomioon muun muassa hankkeen laatu ja laajuus. Muitakin eroavuuksia on.

Käytännössä niin sanottujen kertarakennuttajien hankkeet saattavat paikoitellen olla viranomaisia runsaasti työllistäviä. Maallikot haluavat tinkiä pätevistä suunnittelusta ja työnjohdosta ja siirtää näiltä osin vastuuta viranomaisille. Pientaloluvista perittävä

rakennusvalvontamaksu ei useinkaan vastaa viranomaiselle siitä aiheutuvaa työmäärää.

Hiukan sama tilanne vallitsee korjausrakentamisen kohdalla. Korjausrakentamisen osuus rakentamisinvestoinneista kasvaa koko ajan sitä mukaan kun maan rakennuskanta vanhenee.

Oulun kaupungin rakennusvalvonta on profiloitunut muun muassa pientalorakentajien kattavalla ohjaus- ja neuvontapalvelulla. Toiminnan eräänä mahdollistajana on ollut Oulussa harjoitettu tonttipolitiikka. Valtaosa pientaloista rakennetaan kaupungin omistamalle ja luovuttamalle maalle. Kaupunki pystyy tontinluovutusvaiheessa sitouttamaan pientalorakennuttajat rakennusvalvonnan laatuohjaukseen.

Viime vuosina on Oulu lähtenyt kehittämään samantapaista toiminnan mallia myös suuriin rakentamiskohteisiin.

Myös monissa muissa kunnissa painotetaan rakennusvalvonnan ennakoivaa toimintaa. Esimerkiksi Helsingissä valtaosa suuremmista ja tärkeimmistä rakennushankkeista tuodaan rakennusvalvontaan ja suunnittelun alkuvaiheessa, jolloin suunnitelmiin vielä pystyy vaikuttamaan. Toiminta on ennakoivuuden lisäksi moniammatillista niin että ennakoivaan lupakäsittelyyn osallistuvat arkkitehtien lisäksi insinöörit ja juristit.

On myös lähdetty kokeilemaan erityyppisiä palvelupolkuja ja vastaavia. Niinpä esimerkiksi Helsingissä hoidetaan ullakkorakentaminen erityisen ullakkotiimin kautta. Tiimi toimii tarvittaessa yli hallintokuntarajojen.

Oman erityisryhmänsä muodostavat valmispientalot. Valtaosa vuosittain rakennettavista pientaloista on eriasteisia talopaketteja ja talotehtaiden tuottamia rakennuksia. Talotehtaat ovat kritisoineet eri kuntien erilaista käytäntöä ja määräystulkintoja. Asiaa on puitu Rakennustarkastusyhdistys RTY ry:n ja Pientaloteollisuus PTT ry:n yhteisessä työryhmässä. Yhteistyö on ollut hedelmällistä. Vuonna 2013 ryhmä vierailee joillakin talotehtailla ja muodostaa käsitystä, miten rakentamisen teknisten määräysten tulkintoihin voitaisiin luoda jo tehtaita varten yhtenäisiä linjauksia. Kysymys on ajankohtainen myös valmistaloissa käytettävien rakennustarvikkeiden osalta. Heinäkuun alusta 2013 tulee EU:n rakennustuoteasetus kokonaisuudessaan Suomessa sovellettavaksi.

Säännösmielessä tulisi harkita erilaisten rakennusten ja rakennustyyppien nykyistä selkeämpää kategorisointia. Kategorisointi voisi ulottua myös viranomaisvalvonnan puolelle niin että entistä voimakkaammin tuotaisiin esiin, kuinka ammattimaisesti hoidetuissa projekteissa, mukaan luettuna asuinrakentaminen, voidaan rakennusvalvonnan osuutta suhteuttaa. Valmispientalojen osalta olisi harkittava eräänlaista vapaaehtoista ”tyyppihyväksyntää”, jossa tietyt kriteerit täyttävät talotehtaat voisivat teknisten vaatimusten osalta selvittää nykyistä vähemmällä byrokratialla. Edellytyksenä tulisi muun ohella olla, että talotehtaat antavat tuotteilleen riittävän kattavan takuun tai vastaavan.

Mutta laajemmin rakennusvalvonnan toimintatavat eri tyyppisissä kohteissa jäisivät kuntien omaan harkintaan.

10.0. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan ehdotuksia

Eduskunnan tarkastusvaliokunta julkisti mietintönsä rakennusten kosteus- ja homeongelmista 2.5.2013 (Tarkastusvaliokunnan mietintö 1/2013 vp.). Mietinnön pohjana on rakennusten kosteus- ja homeongelmia koskeva tutkimus (Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2012, 18.10.2012).

Mietintö sisältää keskeisesti samoja huomioita ja osin samoja ehdotuksia kuin edellä tässä selvityksessä on esitetty. Tarkastusvaliokunnan eräitä ehdotuksia on sivuttu jo edellä. Ehdotuksista mainittakoon muun muassa (hieman lyhennetyssä muodossa) seuraavat:

Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin rakentamisen ohjauksen ja neuvonnan uudistamiseksi.

Eduskunta edellyttää, että hallitus ottaa jo nyt käynnissä olevissa maankäyttö- ja rakennuslain sekä rakentamismääräyskokoelman muutosten valmistelussa rakennusten terveellisyyden paremmin huomioon. Valmisteluun tulee sisältyä myös selkeät rakennusalan pätevyysvaatimukset, joiden avulla parannetaan alan osaamista ja lisätään pätevien asiantuntijoiden määrää.

Eduskunta edellyttää, että hallitus löytää tosiasialliset keinot rakennusten terveellisyyttä koskevien säädösten ja määräysten noudattamiseksi. Rakentamista on pystyttävä valvomaan nykyistä paremmin ja valvonnan on oltava oikea-aikaista. Tärkeää on parantaa rakennushankkeen vaihekohtaista dokumentointia mietinnössä esitetyllä tavalla.

Eduskunta edellyttää hallituksen ryhtyvän toimenpiteisiin rakennustyömaiden kosteudenhallinnan parantamiseksi. Vaativille kohteille tulee nimetä kosteuden ja puhtauden hallinnasta vastaava asiantuntija. Muissa kohteissa vastaavan työnjohtajan vastuuta työmaan kosteudenhallinnasta tulee lisätä.

Eduskunta edellyttää hallituksen ryhtyvän toimenpiteisiin rakennushankkeiden vahingonkorvaus- ja rikosoikeudellisen vastuun sekä takuuajojen riittävyys selvittämiseksi.

Mietintö käsittelee pitkälti samoja kysymyksiä kuin edellä on selvitetty. Sen sijaan mietinnössä ei varsinaisesti oteta kantaa, miten julkinen rakennusvalvonta tulisi jatkossa järjestää. Tältä osin tyydytään referoimaan pääministeri Kataisen hallitusohjelman kohtaa, jonka mukaan rakennusvalvontaa uudistetaan siten, että rakennusvalvonnan yksikkömäärä pienenee ja koko kasvaa nykyistä suuremmiksi alueelliseksi yksiköiksi.

11.0. Rakentamisasiat keskitettävä yhteen ministeriöön

Arvioitaessa viimeksi Rakennetun omaisuuden tilaa (ROTI) on – jälleen kerran – tehty ehdotus rakennetun ympäristön ministeriön perustamiseksi. Samantapaista voimavarojen uudelleen suuntaamista ja parantamista on esitetty myös RTY:n taholta. Ehdotus on myös linjassa Eduskunnan tarkastusvaliokunnan näkemysten kanssa. Joka tapauksessa RTY pitää tärkeänä, että ministeriötasolla rakentamiseen liittyvät kysymykset saavat nykyistä huomattavasti suuremman painoarvon ja kunnolliset voimavarat.

12.0. Kansainvälisiä trendejä

Rakennustarkastajien eurooppalaisen konsortion piirissä (Consortium of European Building Control) on vuosien ajan keskusteltu ja tarkasteltu eri Euroopan maiden rakennusvalvonnan tilaa ja tulevaisuutta. Kaksi kertaa vuosittain pidettävissä työkokouksissa on toisinaan kuultu myös katsauksia Pohjois-Amerikasta ja Aasiasta.

CEBC:n syksyn 2012 työkokouksessa Helsingissä jatkettiin työtä, jossa CEBC muodostaa käsitystä rakennusvalvonnan ydinlisäarvosta. Työtä hankaloittaa rakennusvalvonnan vaihtelevat puitteet eri maissa. Yleistäen voi todeta, että voittopuolisesti rakennusvalvonnalla ymmärretään Euroopassa niin sanottua teknistä valvontaa. Suomalainen (ja osin ruotsalainen) malli, jossa rakennusvalvonnan työajasta vähintään puolet kuluu lupahallintoon, on useimmille muille maille vieras.

Skotlanti on mielenkiintoinen esimerkki väkiluvultaan Suomen kokoisesta, laajaa itsehallintoa Yhdistyneiden Kuningaskuntien (UK) sisällä harjoittavasta maasta. Skotlannissa on myös pyrkimyksiä täydelliseen itsenäisyyteen, mistä järjestetään ratkaiseva *referendum* vuonna 2014.

Skotlannissa ei ole otettu käyttöön Englannin ja Walesin *approved inspector* -vaihtoehtoa julkiselle, kuntien hoitamalla julkiselle rakennustarkastukselle. *Approved inspector* -vaihtoehto tuli Englannin ja Walesin lainsäädäntöön 1990-luvulla. Rakennushankkeeseen ryhtyvä ja rakentamistoimenpiteiden käynnistävä voi itse valita, käyttääkö hän yksityistä tarkastusyhteisöä (*approved inspector*) vai turvautuuko julkiseen rakennusvalvontaan. Järjestelmää on vuosien varrella kehitetty ja mahdollistettu *approved inspector* -toiminta periaatteessa kaikessa rakentamisessa. Sen sijaan pakkokeinojen käyttö on edelleen mahdollista vain julkisen vallan toimesta.

Huomattava tosiaan on, että Brittein saarilla rakennusvalvonnalle ei kuulu rakentamiseen tarvittavien lupien käsittely. Poikkeuksena ovat eräät vähäpätöiset hankkeet, joihin ei sisälly maankäytöllisiä eikä kaupunkikuvallisia intressejä (linjasaneerauksen ja ikkunakorjausten kaltaiset hankkeet, pois lukien suojelurakennukset). Rakennusluvut hoidetaan *planning permission* -menettelyssä, joka kuuluu maankäytön suunnittelusta vastaaville viranomaisille ja viime kädessä

poliittisille päättäjille. Koko maankäytön suunnittelun järjestelmä on Brittein saarilla pohjoismaisesta käytännöstä poikkeava.

Skotlannissa on koettu paineita ottaa käyttöön approved inspector -tyyppinen järjestelmä. Niinpä rakennusvalvontaorganisaatiot noudattavat kansallisen tason laatutyökaluja ja raportoivat puolivuositain toiminnastaan Skotlannin hallitukselle. Raportointiin suhtaudutaan tarkasti, koska koko ajan on uhkana, että alimittainen toiminta voi johtaa rakennusvalvonnan osittaiseen yksityistämiseen.

Mielenkiintoinen piirre on myös se, että periaatteessa jokainen rakennusvalvontaorganisaatio Skotlannissa voi työskennellä kuntarajoista riippumatta. Tältä osin tilanne on siis sama mihin Englannissa on määrä siirtyä. Runsaan viiden miljoonan asukkaan Skotlanti jakautuu tällä hetkellä 32:een kuntaan.

13.0. Ehdotus moderniksi julkiseksi rakennusvalvonnaksi

VISIO

RTY:n strategian 2011 mukainen ja jäsenistön lähes yksimielisesti hyväksymä visio (rakennustarkastuksen ihannetila) on

Itsenäinen ja tasapuolinen asiantuntija, joka lisää arvoa tuottaen ohjaa ja valvoo selkeisiin määräyksiin perustuvaa suunnittelua ja rakentamista moniammatillisissa organisaatioissa.

13.1. Ehdotus

Jokaisessa kunnassa on lupakäsittelijä/lupatarkastaja. Tekninen valvonta tehdään kuntarajoista riippumatta pätevässä rakennusvalvonnassa.

Yksittäisen täyden palvelun rakennusvalvontaorganisaation minimivahvuudeksi tulee määritellä 15 henkilötyövuotta. Karkeasti jakautuma noudattaisi periaatetta, jossa yksi kolmasosa kapasiteetista osoitetaan lupahallintoon, yksi kolmasosa työnaikaiseen valvontaan ja yksi kolmasosa toimistotehtäviin. Valvonnalla tulee olla hyväksytty laatujärjestelmä (malli Kuopio).

Tilanteessa, jossa kuntauudistus ei tuota riittävää väestöpohjaa, muodostetaan kevyen hallinnon pohjalta sopivan kokoisia alueellisia rakennusvalvontayksiköitä. Siirtymävaiheessa näinä voivat toimia nykyiset suurempien kaupunkien valvonnat.

Luovutaan pakollisesta lautakunnasta (tai lautakunnan jaostosta). Harkinta on oikeusharkintaa eikä luottamushenkilöelintä vaativaa tarkoituksenmukaisuus-harkintaa. Hallintopakot ja oikaisuvaatimukset eivät riitä lautakuntien tehtäviksi.

Ennakoiva lupakäsittely määrätään pakolliseksi (lukuun ottamatta vähäisiä rakentamistoimenpiteitä). Lopullista lupahakemusta ei saa vireille ilman että on

ensin ollut yhteydessä lupaviranomaiseen, joka antaa keskeiset ohjeet prosessin eteenpäin viemiseksi.

Luodaan koko maahan erikoistuneiden asiantuntijoiden verkosto mallia puurakentaminen (arkkitehdit, insinöörit, juristit). Erikoisosaajia voidaan konsultoida kuntarajoista riippumatta. Tästä tehtävästä suoritetaan erilliskorvaukset joustavan tilinpidon kautta.

Ympäristöministeriö määrittelee rakennusluokittain sen tason, jolla rakennustyönaikainen tekninen valvonta viranomaisen toimesta hoidetaan. Määrittelyssä otetaan huomioon hankkeiden riskillisuus.

Rakennusvalvonnan rahoitus määritellään siltä pohjalta, että kunnilla on velvollisuus periä toiminnan hoitamisesta keskimäärin aiheutuvat kustannukset täysimääräisesti. Lupakäsittelyn ja teknisen valvonnan kesken lupamaksun jako on 50/50, ellei kohteen erityisluonteesta muuta johdu.

Luodaan toimiva valtakunnallinen rakennusvalvonnan ohjaus- ja neuvontasivusto.

13.2. Muita ehdotuksia

Selvitetään rakentamisen vastuukysymykset kuten edellä on hahmoteltu.

Toteutetaan edellä esitettyjä sekä prosessuaalisia että sisällöllisiä uudistuksia, joilla rakennusvalvonnan toimintaa voidaan kohdistaa eniten lisäarvoa tuottavaan ja joilla edistetään rakentamisen laatua.

Kehitetään rakennusvalvontaviranomaisten käyttöön nykyistä toimivampi sanktiojärjestelmä.

Siirrytään keskitettyyn suunnittelijoiden ja työnjohtajien auktorisointiin ja sertifiointiin.

Keskitetään rakentamisasioiden hoito valtiolla rakennetun ympäristön ministeriöön.

RAKENNUSTARKASTUSYHDISTYS RTY ry

Pekka Virkamäki
puheenjohtaja

Lauri Jääskeläinen
pääsihteeri