

Rakennusvalvonta juridisena prosessina viranomaisen ja
rakennushankkeeseen ryhtyvän välisessä suhteessa

Mari Peltoniemi

508170

Ympäristöoikeus

Turun yliopisto

Oikeustieteellinen tiedekunta

Elokuu 2018.

TURUN YLIOPISTO

Oikeustieteellinen tiedekunta

MARI PELTONIEMI: Rakennusvalvonta juridisena prosessina viranomaisen ja rakennushankkeeseen ryhtyvän välisessä suhteessa

OTM-tutkielma, X + 74 s.

Ympäristöoikeus

Elokuu 2018

Turun yliopiston laatu järjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin Originality Check -järjestelmällä.

Tämän tutkielman tarkoituksena on selvittää rakennusvalvontaa juridisena prosessina rakennusvalvontaviranomaisen ja rakennushankkeeseen ryhtyvän välisessä suhteessa. Rakennusvalvontaa sääntelevä maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) on hyvin avointa ja niukkasanaista, minkä vuoksi rakennusvalvontaviranomaisille jää suuri vastuu lain soveltamisesta, koska heidän tulee käyttää omaa harkintavaltaansa tulkitessaan lakia yksittäistapauksiin. Lain luonteen vuoksi rakennusvalvontaa koskevaa lainsäädäntöä on syytä tarkastella lähemmin ja pyrkiä selventämään rakennusvalvonnan kokonaisuutta.

Rakennusvalvontaviranomaisen ja rakennushankkeeseen ryhtyvän välinen suhde on relevantti rakennusvalvonnassa, koska rakennushankkeeseen ryhtyvällä on päävastuu rakennusprojektista ja rakennusvalvontaviranomainen pyrkii yleisen edun kannalta varmistamaan, että rakentamista koskevaa sääntelyä ja määräyksiä sekä lupaehtoja sovelletaan yksittäisissä rakennushankkeissa ja rakennusvalvontaviranomainen kohdistaa vaatimuksensa pääasiassa rakennushankkeeseen ryhtyvää kohtaan.

Tutkimuksessa tarkastelun kohteena on rakennusvalvonnan kokonaisuuden selvittäminen sekä erityiskysymyksinä viranomaisen ja rakennushankkeeseen ryhtyvän väliset vastuukysymykset sekä rakennushankkeeseen ryhtyvän oikeussuojan toteutuminen avoimen sääntelyn ja viranomaisen harkintavallan myötä.

Asiasanat: rakennusvalvonta, rakennusprojekti, rakennusvalvontaviranomainen, rakennushankkeeseen ryhtyvä, maankäyttö- ja rakennuslaki, ympäristöoikeus.

Sisällysluettelo

Sisällysluettelo	II
Lähteet	IV
Lyhenteet.....	X
1. Johdanto	1
1.1. Tutkimusteema ja aiheen taustoitus.....	1
1.2. Tutkimusmenetelmä ja tutkimuksellinen lähestymistapa	3
1.3. Tutkimuskysymykset	4
1.4. Tutkimuksen rakenne	5
2. Rakennusvalvonnan sääntely	8
2.1. Sääntelykokonaisuudet	8
2.2. Rakennuslainsäädännön nykytila.....	10
2.3. Maankäyttö- ja rakennuslain sääntelyn luonne	13
3. Rakennusvalvonta.....	17
3.1. Rakennusvalvontaviranomainen.....	17
3.2. Viranomaisvalvonnasta	19
3.3. Viranomaisvalvonta rakennusprojektin eri vaiheissa	21
3.3.1. Yleistä.....	21
3.3.2. Rakentamisen ennakoivalvonta	23
3.3.3. Rakentamisen aikainen valvonta.....	27
3.3.4. Rakentamisen jälkeinen valvonta.....	32
3.4. Rakennusvalvonnan tavoitteet	35
4. Rakennusprojektin vastuukysymyksiä	40
4.1. Rakennusvalvontaviranomaisen ja rakennushankkeeseen ryhtyvän velvollisuuksien vastuunjako rakennusprojektissa.....	40
4.1.1. Rakennusvalvontaviranomaisen velvollisuudet.....	40

4.1.2. Rakennushankkeeseen ryhtyvän velvollisuudet	43
4.2. Viranomaisvalvontaa täydentävät menettelyt	47
4.2.1. Yleistä	47
4.2.2. Laadunvarmistus selvitys	48
4.2.3. Erityissuunnitelmat	49
4.2.4. Asiantuntijatarkastus	53
4.2.5. Ulkopuolinen tarkastus	54
4.2.6. Erityismenettely	56
4.2.7. Rakennuttajavalvonta	59
4.3. Rakennusvalvontaviranomaisen virhevastuu	60
4.4. Hallinnolliset pakkokeinot	66
4.4.1 Yleistä	66
4.4.2. Rakennustyön keskeyttäminen	66
4.4.3. Uhkasakko ja teettämisuhka	68
5. Lopuksi	70

Lähteet

Kirjallisuuslähteet

Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013. Ympäristöministeriö, Helsinki 2014. Suomen ympäristö 1/2014. (SY 1/2014)

Ekroos, Ari – Majamaa, Vesa: Maankäyttö- ja rakennuslaki. Edita Publishing Oy, Helsinki 2015.

Ekroos, Ari – Majamaa, Vesa: Maankäyttö- ja rakennuslaki. Edita Publishing Oy, Helsinki 2018. 4. uudistettu laitos. (Ilmestynyt 11.7.2018, viitattu siitä asti.)

Hallberg, Pekka – Haapanala, Auvo – Koljonen, Ritva – Ranta, Hannu – Reinikainen, Jukka: Maankäyttö- ja rakennuslaki. Alma Talent Oy, 2015.

Hiltunen, Mirja: Hallinnolliset pakkokeinot rakennusvalvonnassa. Rakennettu ympäristö 2/2005, s. 52 – 56.

Hurmeranta, Ulla: Rakennusvalvonnan laatu edellyttää myös hyvää hallintoa. Rakennustarkastuskirja – suunnittelusta toteutukseen, s. 122 – 126. Ympäristöministeriö ja Rakennustieto Oy, Vammala 2004.

Häkkänen, Martti: Rakennusoikeuden sääntely – tutkimus kunnan kaavoitustehtävästä ja rakentamisen edellytyksistä maanomistajan oikeusasemaa silmällä pitäen. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 334, Helsinki 2016.

Joutsenlahti, Olavi: Hallinnolliset pakkokeinot rakennusvalvonnassa. Rakennustarkastuskirja/69, s. 47 – 57. Rakennustarkastusyhdistys r.y, Helsinki 1969.

Jääskeläinen, Lauri: Vastuu rakentamisesta. Rakennustarkastuskirja 1990, s. 66 – 77. Rakennustarkastusyhdistys RTY r.y, Vammala 1990.

Jääskeläinen, Lauri: Virhevastuu ja pakottavat keinot. Rakennustarkastuskirja – suunnittelusta toteutukseen, s. 127 – 133. Ympäristöministeriö ja Rakennustieto Oy, Vammala 2004. (*Jääskeläinen 2004a*)

Jääskeläinen, Lauri: Laadunvarmistus ja ulkopuolinen tarkastus – kaiken kattavasta viranomaisen valvonnasta rakennushankkeeseen ryhtyvän huolehtimisvelvollisuuteen. Rakennettu ympäristö 2/2004, s. 46 – 51. (*Jääskeläinen 2004b*)

Jääskeläinen, Lauri: Harkinnasta rakennusvalvonnassa. Rakennettu ympäristö 1/2013, s. 14 – 16.

Jääskeläinen, Lauri – Syrjänen, Olavi: Maankäyttö- ja rakennuslaki. Rakennustieto Oy, Helsinki 2014.

Jääskeläinen, Lauri: Erityismenettely. Rakennettu ympäristö 2/2017, s. 16 – 18. (*Jääskeläinen 2017a*)

Jääskeläinen, Lauri: Tulisiko rakentamisen vastuuta tiukentaa? Ympäristöjuridiikka 4/2017, s. 70 – 105. (*Jääskeläinen 2017b*)

Jääskeläinen, Lauri: KHO:n päätöksiä, Saunalautta. Rakennettu ympäristö 3/2017, s. 68 – 69. (*Jääskeläinen 2017c*)

Jääskeläinen, Lauri – Syrjänen, Olavi – Hurmeranta, Jyrki – Wähä, Susanna: Maankäyttö- ja rakennuslaki. Rakennustieto Oy, Helsinki 2018. 5. uudistettu painos. (Ilmestynyt 27.6.2018, viitattu siitä asti.)

Kulla, Heikki: Hallintomenettelyn perusteet. Alma talent Oy, 2015.

Pihkala, Paula: Rakennusvalvonnan asema ja tehtävät rakennustoimen hallinnossa. Rakennustarkastuskirja/69, s. 9 – 37. Rakennustarkastusyhdistys r.y, Helsinki 1969.

RIL 241-2016: Erityismenettelyn soveltaminen – rakennuksen turvallisuus, terveellisyys ja kulttuurihistorialliset arvot. Suomen rakennusinsinöörien liitto RIL ry, 2016.

Veijalainen, Juha: Lupamenettely. Rakennustarkastuskirja – suunnittelusta toteutukseen, s. 24 – 30. Ympäristöministeriö ja Rakennustieto Oy, Vammala 2004.

Virallislähteet

HE 101/1998 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.

HE 72/2002 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HE 227/2002 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rakennustuotteiden hyväksynnästä ja laiksi maankäyttö- ja rakennuslain 148 §:n muuttamisesta.

HE 81/2012 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.

HE 82/2012 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eräiden rakennustuotteiden tuotehyväksynnästä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 147/2013 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain ja asuntokauppalain 7 luvun 7 §:n muuttamisesta.

HE 334/2014 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain sekä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta.

Internet-lähteet

Ekroos, Ari – Katajamäki, Hannu – Kinnunen, Helena – Lehtovuori, Panu – Staffans, Anu: Maankäytön ja rakentamisen ohjauksen uudistaminen. Ympäristöministeriön raportteja 7/2018. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/160553>, viitattu 8.6.2018.

Hakalehto-Wainio, Suvianna: Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuu. Oikeusministeriön julkaisu 59/2010. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/76257>, viitattu 16.7.2018.

Jääskeläinen, Lauri – Virkamäki, Pekka: Rakentamisen ohjausjärjestelmän toimivuus. Rakennustarkastusyhdistys RTY ry, 2013.

https://www.rakennustarkastusyhdistsrty.fi/files/rakennustarkastusyhdistsrty.kotisivukone.com/Jasenkirjeet/rakentamisen_ohjausjarjestelman_toimivuus_2013.pdf, viitattu 20.6.2018.

Kuntaliiton kotisivut, kuntien päätöksenteko:

<https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/laki/kunnan-paatoksenteko/hyvan-hallinnon-perusteet>, viitattu 24.7.2018.

Maankäyttö- ja rakennuslain alkuperäinen säädös:

<https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1999/19990132#Pidp447315712>, viitattu 10.7.2018.

Maankäyttö- ja rakennuslain muutokset: <https://www-edilex-fi.ezproxy.utu.fi/smur/19990132#muutokset>, viitattu 7.6.2018.

Parviainen, Jarno: Rakennusvalvonnan, ympäristönsuojelun ja ympäristöterveydenhuollon uudelleen organisoimien lähtökohdat. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 17/2017. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-349-1>, viitattu 14.6.2018.

Pedro, João Branco – Meijer, Frits – Visscher, Henk: Comparison of tasks and responsibilities in the building control systems of European Union countries. International Journal of Law in the Built Environment, Vol. 2 Issue: 1. RICS COBRA Research Conference, University of Cape Town, 10-11th September 2009. <https://search-proquest-com.ezproxy.utu.fi/docview/1030952724?accountid=14774>, viitattu 26.7.2018.

PKS-Ravan julkaisemat TOPTEN käytännöt: <https://www.pksrava.fi/asp2/default.aspx>, viitattu 17.7.2018.

Rakennuslupien sähköinen luvanhakupalvelu lupapiste:

<https://www.lupapiste.fi/info/rakennuslupa-pahkinankuoressa>, viitattu 18.6.2018.

Rakennusvalvontaviranomaisen tehtävät – tukea tehtävien priorisointiin ja kuntayhteistyöhön. Suomen kuntaliitto, 2007.

<http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/p070430112347D.pdf>,

viitattu 18.6.2018.

Rämä, Markku: Rakennustyön aloituskokous.

<https://www.rakennustieto.fi/Downloads/RK/RK010501.pdf>, viitattu 19.6.2018.

Suomen rakentamismääräyskokoelman osa A1 (2006) säännös 3.2:

https://www.edilex.fi/data/rakentamismaaraykset/A1_2006_fi.pdf, viitattu 11.7.2018.

Syrjänen, Olavi – Jääskeläinen, Lauri: Rakentamisen ohjaus – maankäyttö- ja rakennuslain ja muun lainsäädännön rajapinnat. Helsinki 2013.

[https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/447fc4d7-3621-4142-b7a7-](https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/447fc4d7-3621-4142-b7a7-2dcb9e764e8b/c13d0378-5bf8-4201-a93a-b78c3ce993df/JULKAISU_20140327124118.pdf)

[2dcb9e764e8b/c13d0378-5bf8-4201-a93a-](https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/447fc4d7-3621-4142-b7a7-2dcb9e764e8b/c13d0378-5bf8-4201-a93a-b78c3ce993df/JULKAISU_20140327124118.pdf)

[b78c3ce993df/JULKAISU_20140327124118.pdf](https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/447fc4d7-3621-4142-b7a7-2dcb9e764e8b/c13d0378-5bf8-4201-a93a-b78c3ce993df/JULKAISU_20140327124118.pdf), viitattu 6.6.2018.

Turun kaupungin verkkosivut: <https://www.turku.fi/asuminen-ja-ymparisto/rakentaminen/rakentamisen-valvonta/rakennetun-ympariston-valvonta>,

viitattu 28.6.2018.

Uusimuotoinen rakennusvalvontatoimi – selvitys rakennusvalvontatoimen kehittämisen vaihtoehtoista. Ympäristöministeriön raportteja 9/2015. Korpivaara, Aila – Syrjälä, Santeri (toim.) <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10138/155607>, viitattu 12.6.2018.

Ympäristöministeriö: <http://www.ym.fi/mrluudistus>, viitattu 4.6.2018.

Ympäristöministeriö: <http://www.ym.fi/fi->

[FI/Ajankohtaista/Rakentamismaarayskokoelman mittava uudis\(45560\)](http://www.ym.fi/fi-fi-Ajankohtaista/Rakentamismaarayskokoelman_mittava_uudis(45560)), viitattu

6.6.2018.

Ympäristöministeriön keskustelupaperi maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen suuntaviivoiksi: <http://www.ym.fi/download/noname/%7B221ACCBE-9D43-4424-B74D-BE5BC07FCB46%7D/136705>, viitattu 4.6.2018.

Ympäristöministeriön ohje rakennustyön suorituksesta ja valvonnasta

(YM5/601/2015): <http://www.ym.fi/download/noname/%7B2D950B5E-26B9-4BBC-B057-14CEBEB5A5D7%7D/109137>, viitattu 13.6.2018.

Haastattelut

Turun kaupungin valvontajohtajan Leena Salmelaisen haastattelu 10.7.2018.

Oikeustapaukset

KHO 2006:62

KHO 2017:98

KKO 1998:9

KKO 2001:2

KKO 2008:62

Lyhenteet

EU	Euroopan Unioni
HE	Hallituksen esitys
HL	Hallintolaki (434/2003)
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KKO	Korkein oikeus
KuntaL	Kuntalaki (410/2015)
MRA	Maankäyttö- ja rakennusasetus (895/1999)
MRL	Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)
PL	Perustuslaki (731/1999)
RIL	Suomen rakennusinsinöörien liitto
RTY	Rakennustarkastusyhdistys
RY	Rakennettu ympäristö -lehti
SY	Suomen ympäristö -sarja
VahL	Vahingonkorvauslaki (412/1974)
YM	Ympäristöministeriö

1. Johdanto

1.1. Tutkimusteema ja aiheen taustoitus

Ympäristöoikeudelle tyypillistä usein on se, että lainsäädäntö on jätetty hyvin avoimeksi ja väljäksi. Tämä johtuu siitä, että ympäristöoikeudelliset asiat eivät elä tyhjiössä, vaan ne muokkautuvat muun muassa yhteiskunnallisen kehityksen, olosuhteiden ja ihmisten toiminnan myötä. Näin ollen on mahdotonta laatia kattavaa ja selkeää lainsäädäntöä, jonka avulla voitaisiin vastata kaikkiin ympäristöoikeudellisiin kysymyksiin. Toki lainsäädäntöä päivitetään jatkuvasti uusien ongelmatilanteiden ja yhteiskunnan kehityksen myötä, mutta siitä huolimattakin on hankalaa luoda kaikkiin tilanteisiin sopivaa lainsäädäntöä, joka voisi itsessään antaa selkeät ohjeet lainsoveltajille, jolloin heidän ei tarvitsisi käyttää omaa harkintavaltaansa. Ymmärryksen mukaan ympäristöoikeudessa lakeja jätetään avoimeksi myös sen takia, etteivät yksittäiset kankeat lakipykälät estä lain joustavaa ja tilannekohtaista soveltamista.

Myös rakennusvalvonnan lain tasoinen sääntely on hyvin avointa ja väljää. Tämä jättää lainsoveltajalle suuren vastuun, koska tämän tulee käyttää omaa harkintavaltaansa yksittäistapauksissa, jotta rakennusvalvontaa koskeviin asioihin saadaan päätökset perusteltua ja ratkaisut annettua. Tämän myötä mieleeni nousee kysymys myös siitä, miten rakennushankkeeseen ryhtyvien yhdenvertainen kohtelu voidaan varmistaa prosessissa, jossa lainsoveltajalla on laaja harkintavalta yksittäistapauksissa? Entä millaisesta oikeusvarmuudesta voidaan puhua, kun lainsäädäntö on niin avointa ja tulkinnanvaraista? Tutkielmassani pyrin vastaamaan myös näihin kysymyksiin.

Tutkimusteema tulee yleisesti esille jo tutkielmani otsikosta. Tutkin rakennusvalvontaa juridisena prosessina rakennusvalvontaviranomaisen ja rakennushankkeeseen ryhtyvän välisessä suhteessa. Kokonaiskuvan hahmottamiseksi käsittelen rakennusvalvontaa yleisellä tasolla siten, että selvitän mitä se on, mitä tavoitteita sillä on ja miten se sijoittuu rakennusprojektiin eli mitkä lait sääntelevät sitä ja miten sekä mitä tehtäviä rakennusvalvontaviranomaisilla ja rakennushankkeeseen ryhtyvällä on. Tutkielman edetessä selvitän myös rakennusvalvontaan liittyviä erityiskysymyksiä, kuten sitä, miten rakennushankkeeseen ryhtyvän oikeussuoja toteutuu prosessissa ja miten vastuu jakautuu rakennusvalvontaviranomaisen ja rakennushankkeeseen ryhtyvän välillä.

Oman haasteensa tutkimustyöhön tuo se, että rakennusvalvonnasta ei ole juurikaan tehty juridista tutkimusta, mistä syystä joudun etsimään aineistoa laajalti eri lähteistä ja hyödyntämään rakennuslainsäädäntöä, sen tulkintateoksia, erinäisiä artikkeleita, lain esitöitä, oikeustapauksia, rakennusvalvonnan parissa työskentelevien ammattilaisten teoksia ja lopuksi vielä rakennusvalvonnan lakimiehen haastattelua, jonka avulla selvitän käytännön toimintaa ja asioita, joihin lainsäädäntö tai lain esityöt eivät anna selkeää vastausta.

Aiheeni on ajankohtainen, koska maankäyttö- ja rakennuslakia (MRL, 132/1999) on uudistettu useasti sen voimaantulon (1.1.2000) jälkeen, josta viimeisimpänä 1.9.2014 lain muutoksella täsmennettiin erityisesti rakennusvalvontaa koskevaa sääntelyä.¹ Tämän lain muutoksen 41/2014 tarkoituksena oli selkeyttää sääntelyä kokoamalla hajallaan olevaa sääntelyä maankäyttö- ja rakennusasetuksesta (MRA, 895/1999) sekä ympäristöministeriön asetuksena antamista Suomen rakentamismääräyksistä (Suomen rakentamismääräyskokoelma) maankäyttö- ja rakennuslain tasolle. Näin pyrittiin myös edistämään säännösten yhtenäistä tulkittamista, kun ne löytyisivät koottuna samaan lakiin. Mielenkiintoista on myös nähdä, toteutuiko hallituksen esityksessä asetetut tavoitteet nyt, kun lähes neljä vuotta uudistuksesta on kulunut.

Aiheesta ajankohtaisen tekee sen suuren muutospaineen lisäksi myös juuri aloitettu maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus, joka on tähän mennessä edennyt siihen, että sille on asetettu parlamentaarinen seurantaryhmä ja työryhmä, sidosryhmäfoorumi ja viisi valmistelujaostoa. Näin ollen kaikki uudistuksen valmisteluelimet on asetettu. Ympäristöministeriön tiedon mukaan kokonaisuudistuksen olisi tarkoitus valmistua ensi vaalikauden puoleen väliin mennessä.² Lain uudistuksella pyritään vastaamaan yhteiskunnassa tapahtuviin muutoksiin kuten digitalisaatioon ja kaupungistumiseen, joiden lisäksi muun muassa ilmastopolitiikka- ja energiakysymykset pyritään ottamaan huomioon nykyistä paremmin.³

Rakennusoikeuteen liittyvänä uudistuksena voidaan pitää alueidenkäytön suunnittelun uudistamista, joka voidaan liittää käynnissä olevaan soteuudistukseen. En pidä tätä

¹ HE 147/2013 vp.

² Ympäristöministeriö: <http://www.ym.fi/mrluudistus>.

³ Ympäristöministeriön keskustelupaperi maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisen suuntaviivoiksi, s. 4.

kokonaisuudistuksen aloittamista kuitenkin esteenä tutkimustyölleni, koska rakennusvalvontaan liittyviä säännöksiä uudistettiin jo vuonna 2014 ja tutkimani aineiston perusteella kokonaisuudistuksella on muunlaisia päätavoitteita kuin keskittyä rakennusvalvonnan uudistamiseen. Uudistuksella pyritään vastaamaan tulevaisuuden haasteisiin ja yhteiskunnan kehityssuuntiin. Näin ollen en usko tutkielmani vanhentuvan kokonaisuudistuksen toteutumisen jälkeen, vaan koen mielekkääksi tutkia rakennusvalvonnan järjestämistä nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain pohjalta ja tuoda esiin ongelmakohtia ja mahdollisia kehitysideoita.

1.2. Tutkimusmenetelmä ja tutkimuksellinen lähestymistapa

Oikeustieteellisen tutkimukseni tutkimusmenetelmänä käytän lainoppia eli oikeusdogmatiikkaa. Pyrin siis tulkitsemaan ja systematisoimaan voimassa olevaa oikeutta. Tavoitteenani on määritellä selkeästi tutkimusongelma ja tähän liittyvät osakysymykset ja vastata näihin tuottamalla tulkintasuosituksia lainsoveltajalle tulkinta- ja argumentaatio-oppien avulla.

Tutkielmassani pyrin tulkitsemaan rakennusvalvontaa juridisena prosessina ja sen myötä hahmottamaan muun muassa väljän lainsäädännön tuottamia lain tulkintaongelmia. Selvitän myös sitä, mikä on ollut lainsäätäjän tarkoitus säätäessään rakennusvalvontaan liittyvää lainsäädäntöä ja sitä, miten se toteutuu nykyisellään rakennusvalvontaa suoritettaessa. Tutkimuksen myötä pyrin selkeyttämään rakennusvalvonnan kokonaisuutta, määrittelemään sille tärkeitä termejä ja avaamaan lainsäädännön epäselviä kohtia.

Tutkielmassani kirjallisuuslähteiden, internet-lähteiden ja lainsäädännön sekä lain esitöiden lisäksi hyödynnän käytännön toiminnan lähteenä tekemääni haastattelua. Haastattelen Turun kaupungin valvontajohtajaa Leena Salmelaista rakennusvalvontaan liittyvistä käytännön asioista, jotta saan tutkielmaani myös käytännön näkökulmaa siitä, miten rakennusvalvontaa suoritetaan yleisellä tasolla sekä yksityiskohtaisesti juuri Turun rakennusvalvonnasta vastaavassa yksikössä. Haastattelutulosten avulla pyrin havainnollistamaan tutkielmani aihekokonaisuuksia ja tukemaan kirjallisia tutkimustuloksia käytännön kokemuksen ja toimintatapojen avulla.

Tutkielmani aiheen kannalta pidän tärkeänä, että tutkin rakennusvalvontaa laajasta näkökulmasta, jolloin pyrin tulkitsemaan ja selventämään rakennusvalvonnan kokonaisuutta, joka tällä hetkellä on hyvin väljän ja avoimen lainsäädännön varassa. Kokonaiskuvan hahmottamisen jälkeen tutkin aiheen pintaa syvemmälle tasolle meneviä yksityiskohtaisempia kysymyksiä luoden työstä asiantuntevan tieteellisen tekstin.

1.3. Tutkimuskysymykset

Tutkielmassani selvitän rakennusvalvontaa juridisena prosessina ja nostan esiin muutaman erityiskysymyksen siihen liittyen. Pääkysymyksenä tutkielmassani on näin ollen selvittää, mitä rakennusvalvonta ylipäätään on juridiselta kannalta pohdittuna. Tämän lisäksi selvitän kysymyksiä oikeussuojasta, vastuukysymyksistä ja pakkokeinoista.

Seuraavaksi määrittelemieni tutkimuskysymysten avulla on tarkoitus aluksi selventää rakennusvalvonnan perusteita, minkä jälkeen muun muassa viranomaisen ja rakennushankkeeseen ryhtyvän roolien tarkempi analysointi mahdollistuu. Rakennusvalvontaa koskevan sääntelyn läpikäymisen avulla pyrin siihen, että lukija hahmottaa lain luonteen ja siitä johtuvat lain tulkintaongelmat sekä mahdolliset oikeussuojakysymykset, koska nämä kysymykset tulee pitää mielessä koko tutkielman ajan sen läpikantavana tutkimuskysymyksenä. Tarkoin määriteltyjen tutkimuskysymysten avulla on tarkoitus selkeyttää tutkimuksen rakennetta ja edetä pohjatietojen kautta aiheen syvällisempään, erityiskysymysten tarkasteluun.

Tutkimuskysymykset voidaan karkeasti muotoilla seuraavanlaisesti:

1. Mitä rakennusvalvonnalla tarkoitetaan eli mitä se on?

1.1. Miten rakennusvalvontaa säännellään?

1.2. Millainen on rakennuslainsäädännön nykytila rakennusvalvonnan osalta?

1.3. Mitä tehtäviä rakennusvalvontaviranomaisella on? Mitä viranomaisvalvonta on?

1.4. Miten rakennusvalvonta sijoittuu rakennusprojektiin?

1.5. Mitä tavoitteita rakennusvalvonnalla on? Miten ne toteutuvat nykyisellään?

2. Miten vastuu ja velvollisuudet jakautuvat rakennusvalvontaviranomaisen ja rakennushankkeeseen ryhtyvän välillä?

2.1. Mitä vaihtoehtoisia viranomaisvalvontaa täydentäviä menettelyjä laki tarjoaa?

2.2. Millainen on rakennusvalvontaviranomaisen virhevastuu rakennusprojekteissa?

2.3. Mitä keinoja rakennusvalvontaviranomaisella on käytettävissään, mikäli lainsäädäntöä tai lupaehtoja ei noudateta tai velvollisuuksia laiminlyödään?

3. Miten rakennushankkeeseen ryhtyvän oikeussuoja toteutuu prosessissa?

1.4. Tutkimuksen rakenne

Tutkielmani koostuu viidestä pääluvusta. Johdannossa esittelen lyhyesti tutkielmani teemaa, aiheen taustaa ja käyttämäni tutkimusmenetelmää. Lisäksi esittelen tiiviisti tutkimuskysymyksiä ja niiden osakysymyksiä, jotta lukija saa tarvittavat lähtötiedot tutkielmani lukemiseen.

Tutkielmani toisessa luvussa eli johdannon jälkeisessä ensimmäisessä varsinaisessa käsittelyluvussa selvitän rakennusvalvontaa ohjaavaa sääntelyä. Aluksi käsittelen tiiviisti eri sääntelykokonaisuuksia, jotta lukijalle hahmottuu selkeä ja yhtenäinen kokonaiskuva siitä, mitkä eri sääntelykokonaisuudet ohjaavat ja määrittävät rakennusvalvonnan toimintaa. Tämän jälkeen selvitän rakennuslainsäädännön nykytilaa ja luon katsauksen rakennuslainsäädännön historiaan ja eritoten lähihistoriaan, koska mielestäni näin sääntelyn nykytila on helpointa ymmärtää. Käyn tiiviisti läpi rakennusvalvonnan toimintaan liittyvät tärkeimmät lain muutokset rakennuslainsäädännön lähihistoriassa ja selvitän nykytilaa myös laista tehtyjen arviointitutkimusten perusteella.

Toisen luvun loppuun kiinnitän vielä huomiota rakennuslainsäädännön luonteeseen, sääntelyn avoimuuteen ja joustavuuteen. Selvitän lainsäädännön luonnetta jo tässä vaiheessa tutkielmaa, koska lukijan on tärkeää pitää mielessä koko tutkielman ajan lain avoimuus, joustavuus ja tulkinnanvaraisuus sekä näistä johtuva rakennusvalvontaviranomaisen laaja harkintavalta yksittäistapauksittain. Lain avoimuuden ja tulkinnanvaraisuuden vuoksi pyrin selkeyttämään lain säännöksiä ja selvittämään lainsäätäjän alkuperäistä tarkoitusta ja lain tulkintakäytäntöä läpi

tutkielmani ja tästä syystä pohdin rakennushankkeeseen ryhtyvän oikeussuojan toteutumista rakennushankkeessa tutkielman läpikantavana kysymyksenä.

Kolmannessa luvussa pyrin antamaan rakennusvalvonnan kokonaisuudesta selkeän kokonaiskuvan, jonka avulla lukija saa rakennusvalvonnasta lähtötiedot. Luvun edetessä syvennyn myös rakennusvalvontaviranomaisen rooliin ja tämän tehtäviin rakennusprojekteissa. Kolmas luku myös rakentaa pohjan seuraavan luvun erityiskysymysten käsittelemiselle. Rakennusvalvonnan kokonaisuuden hahmottaminen ei ole yksinkertainen tehtävä, mutta pyrin antamaan tästä kokonaisuudesta selkeän ja ehjän kuvan siten, että käsittelen relevanttia lainsäädäntöä ja selvitän mitä sillä todella tarkoitetaan. Pyrin selkeyteen jo tutkielman alussa myös jäsennetyn sisällysluettelon avulla, josta lukija saa käsityksen tutkielmani rakenteellisesta kokonaisuudesta jo ennen tarkempaa perehtymistä.

Kolmannen luvun aluksi analysoin rakennusvalvontaa suorittavaa kokonaisuutta eli sitä, kenen vastuulla rakennusvalvonnan suorittaminen on. Tämän jälkeen tutkin rakennusvalvonnan luonnetta, toiminta-ajatusta ja tehtäviä lainsäätäjän alkuperäisen tarkoituksen mukaisesti eli selvittämällä sitä, mitä lainsäädäntö ja lain esityöt sanovat näistä. Luvussa erittelen ja selvitän myös viranomaisvalvonnan tehtäviä kronologisessa järjestyksessä rakennusprojektin aikana. Tämä on mielestäni selkeyttävä tapa tutkia aihetta, minkä takia ihmettelen suuresti, ettei tällä tavalla valvontaa ole missään käyttämässäni teoksessa käsitelty. Lainsäädäntökin etenee hieman omalla tavallaan eikä tuo selvästi esiin tätä toiminnan kulkua ja viranomaisen toimia aikajärjestyksessä. Kolmannen luvun lopuksi selvitän vielä lain taustalla olevia tavoitteita maankäyttö- ja rakennuslain toimintaan ja erityisesti kohdistan huomiota rakennusvalvonnalle asetettuihin rakentamisen ohjauksen tavoitteisiin.

Neljännessä luvussa tutkin rakennusprojektin vastuukysymyksiä rakennushankkeeseen ryhtyvän ja rakennusvalvontaviranomaisen välillä. Aloitan luvun tarkentamalla rakennusvalvontaviranomaisen vastuuta ja velvollisuuksia rakennusprojekteissa. Mielestäni parhaiten tämä onnistuu kuitenkin vertaamalla rakennushankkeeseen ryhtyvän ja rakennusvalvontaviranomaisen vastuualueita ja velvollisuuksia, minkä vuoksi selvitänkin tarkemmin seuraavassa alaluvussa rakennushankkeeseen ryhtyvän velvollisuuksia. Tämän jälkeen käyn läpi erilaisia keinoja, joilla rakennushankkeeseen

ryhtyvän ja rakennusvalvontaviranomaisen välistä vastuunjako saadaan tarvittaessa muokattua yksittäiseen rakennusprojektiin sopivaksi niin, että täydennetään viranomaisvalvontaa joko rakennushankkeeseen ryhtyvän aloitteesta tai viranomaisen veloitteesta. Kutsun tätä alalukua nimellä viranomaisvalvontaa täydentävät menettelyt. Näillä menettelyillä viranomaisvalvontaa voidaan täydentää ja myös samalla keventää, kun vastuuta siirretään rakennushankkeen toimijoille tai ulkopuolisille tahoille, mutta ne eivät kuitenkaan kavenna viranomaisen toimivaltaa.

Neljännän luvun kahdessa viimeisessä alaluvussa käsittelen rakentamisen virhetilanteita, joissa rakennusvalvontaviranomainen voi joutua vahingonkorvausvastuuseen rakennushankkeeseen ryhtyvää kohtaan sekä hallinnollisten pakkokeinojen käyttötilanteita rakennusvalvontaviranomaisen toimesta. Rakennusvalvontaviranomainen joutuu harvoin vahingonkorvausvastuuseen toiminnastaan, mutta juuri tämän takia ja koska rakennushankkeeseen ryhtyvällä on niin suuri vastuu rakennusprojektissa, koen mielekkääksi tutkia tilanteita, joissa viranomaisen vahingonkorvausvastuu voi toteutua. Vahingonkorvausvastuutilanteet luovat myös tietynlaisia reunaehtoja rakennusvalvontaviranomaisten toiminnalle, eritoten silloin, kun korkein oikeus antaa niistä ennakkotapauksia. Tähänkin liittyy se, että laki on niin avointa ja tulkinnanvaraista, minkä vuoksi viime kädessä korkein oikeus ohjaa rakennusvalvontaa oikeaan suuntaan yksittäistapausten myötä. Lopuksi vielä käsittelen rakennusvalvontaviranomaisen käytössä olevia hallinnollisia pakkokeinoja, joilla viime kädessä varmistetaan, että lainsäädäntöä ja lupaehtoja noudatetaan, mikäli asianosainen ei vapaaehtoisesti korjaa toimiaan.

Viidennessä luvussa kokoan tutkielmani johtopäätöksiä yhteen. Lopuksi otan myös kantaa tutkielman myötä syntyneisiin haasteisiin, ongelmakohtiin ja tutkimustuloksiin. Pyrin myös hahmottamaan mahdollisia muutosehdotuksia pitäen silmällä tulevaa maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistusta.

2. Rakennusvalvonnan sääntely

2.1. Sääntelykokonaisuudet

Nykyään rakennusvalvontaa Suomessa sääntelee vuonna 2000 voimaantullut maankäyttö- ja rakennuslaki sekä sitä täydentävä maankäyttö- ja rakennusasetus. Tätä ennen rakennusoikeutta on säännelty lainsäädännössämme vuoden 1856 keisarillisella asetuksella, asemakaavalailla (145/1931) ja rakennuslailla (370/1958).⁴ Nykyiseen maankäyttö- ja rakennuslakiin päädyttiin rakennuslainsäädännön kokonaisuudistuksen myötä vihdoinkin vuonna 1998 annetun hallituksen esityksen myötä.⁵

Lisäksi Suomen rakentamismääräyskokoelmaan on koottu maankäyttö- ja rakennuslain nojalla annetut rakentamista koskevat säännöt, määräykset ja ministeriön ohjeet. Lain muutoksella 958/2012 pyrittiin selkeyttämään päällekkäistä sääntelyä niin, että maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetään rakentamisen yleisistä periaatteista ja velvollisuuksista siten, että ne muodostavat perussäännösten ja asetuksilla voidaan antaa tarkempia rakentamista ohjaavia säännöksiä. Lisäksi pyrittiin erottamaan velvoittavat asetukset ohjeista.⁶ Lainmuutos tuli voimaan 1.1.2013 ja tällöin annettiin viiden vuoden siirtymäaika uudistaa Suomen rakentamismääräyskokoelma kokonaisuudessaan.

Ympäristöministeriö sai rakentamismääräyskokoelman uudistuksen valmiiksi joulukuussa 2017 ja uudet säännökset tulivat voimaan 1.1.2018.⁷ Suomen rakentamismääräyskokoelma palvelee lähinnä rakennusalaan teknisluonteisten ohjeidensa myötä, mutta antaa myös konkreettisia ohjeita ja sisältöä lain tulkinnanvaraisuuden rinnalle. Kokoelma on jo pitkään ollut vakiintunut lähde rakentamisen ohjaamisessa, minkä vuoksi se on haluttu säilyttää vielä uudistuksen myötä, vaikkakin aiempaan verrattuna säännösten määrä on vähentynyt.

⁴ Häkkänen 2016, s. 42 – 50.

⁵ HE 101/1998 vp. Ks. myös Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta – Reinikainen 2015 (Maankäyttö- ja rakennuslaki > Johdanto > 4. Rakennuslain kokonaisuudistuksen valmistelu), josta käy ilmi, että kokonaisuudistukseen oli tarve jo aiemmin, mutta ehdotukset eivät kuitenkaan johtaneet hallituksen esityksen antamiseen kuntien ja valtion erimielisyyksien vuoksi.

⁶ HE 81/2012 vp.

⁷ Ympäristöministeriö: [http://www.ym.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Rakentamismaarayskokoelman_mittava_uudis\(45560\)](http://www.ym.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Rakentamismaarayskokoelman_mittava_uudis(45560)).

Näiden valtakunnallisten rakentamista ohjaavien säännösten lisäksi myös monet paikalliset määräykset vaikuttavat rakennusvalvontaan ja eritoten rakennuslupaharkintaan.⁸ Kaavoituksen avulla säännellään jo etukäteen rakentamisen mahdollisuuksia kuntatasolla yleis- ja asemakaavan avulla sekä maakuntatasolla maakuntakaavan avulla. Tämän lisäksi kuntien rakennusjärjestykset ja rakennustapaohjeet ohjaavat rakentamista ja rakennetun ympäristön valvomista.⁹

Kootusti tutkielmani aiheen kannalta tärkein sääntely löytyy maankäyttö- ja rakennuslaista sekä maankäyttö- ja rakennusasetuksesta. Viranomaisvalvontaan liittyvä sääntely on osittain hajallaan yksittäisissä pykälissä, mutta tärkeimpiä kootakseni voin todeta, että maankäyttö- ja rakennuslaissa viranomaisvalvontaa yleisesti sääntelee 124 § ja rakennushankkeeseen ryhtyvän huolehtimisvelvollisuutta 119 §. Tämän lisäksi luvussa 17 on rakentamisen yleiset edellytykset, joiden tulee täytyä rakennusprojekteissa, luvussa 18 on toimenpiteiden luvanvaraisuuden säännökset, luvussa 19 on säännökset rakennusvalvontaviranomaisen suorittamasta lupamenettelystä ja lupaharkinnasta, luvussa 20 on säännökset rakennustyön suorituksesta, kuten perussäännökset viranomaisvalvonnasta luvan myöntämisen jälkeen, luvussa 21 on säännökset rakennetun ympäristön hoidosta ja luvussa 24 säädetään rakennusvalvontaviranomaisen käytettävissä olevista pakkokeinoista.

Maankäyttö- ja rakennusasetuksessa tarkentavia säännöksiä löytyy muun muassa 4 §:stä, jossa säädetään rakennusvalvontaviranomaisen tehtävistä, kunnan muiden viranomaisten osallistumisesta viranomaisvalvontaan johtosäännöillä sekä rakennustarkastajan pätevyydestä. Lisäksi 48 § sääntelee tarkemmin pääsuunnittelijan tehtävistä ja 73 § vastaavan työnjohtajan tehtävistä. Lain muutoksella 41/2014 maankäyttö- ja rakennuslakiin koottiin tärkeimmät säännökset maankäyttö- ja rakennusasetuksesta ja rakennusmääräyskokoelmasta, minkä vuoksi suurin osa sääntelystä löytyy nykyisellään lain tasolta.

⁸ Pihkala 1969, s. 9 – 11.

⁹ Jääskeläinen – Syrjänen 2014, s. 51 – 53.

2.2. Rakennuslainsäädännön nykytila

Nykyinen rakentamista sääntelevä järjestelmä on muotoutunut vuosisatojen myötä vastaamaan kunkin ajan olosuhteita ja sääntelyn tarvetta. Yksi keskeinen muutostekijä on ollut kaupungistuminen, jonka myötä tarve uusien asuntojen ja toimitilojen rakentamiseen kasvoi ja tämän myötä maankäytön sääntelyn tarve lisääntyi.¹⁰ Yhteiskunnan muutosten myötä kulloinkin voimassa olevaa rakennuslainsäädäntöä on muutettu ja tarve uudistuksille on ollut melkoinen.

Jo pelkästään nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain voimaan tulon jälkeen (1.1.2000) lakiin on tehty lukuisia muutoksia, tähän mennessä yhteensä 43 muutosta.¹¹ Maankäyttö- ja rakennuslain rakennusvalvontaan liittyviä tärkeimpiä lainmuutoksia ovat muun muassa seuraavat:

231/2003 ja 232/2003, joilla viranomaisvalvontaa helpotettiin rakennustuotteiden osalta käyttöön otettujen tyyppihyväksyntöjen avulla ja luotiin laki rakennustuotteiden hyväksymisestä (230/2003).¹²

955/2012, jolla päivitettiin rakennustuotteiden tyyppihyväksyntämenettelyä vastaamaan EU:n rakennustuoteasetusta N:o 305/2011. Muutoksella kumottiin laki 203/2003 ja luotiin laki eräiden rakennustuotteiden tuotehyväksynnästä (954/2012), joka koskee tuotteita, joihin ei voida käyttää EU:n rakennustuoteasetuksen mukaista CE-merkintää. Edelleen siis rakennustuotteiden kansallinen hyväksyntä säilytettiin, kunhan rakennustuotteen voidaan katsoa täyttävän maankäyttö- ja rakennuslain vaatimukset. CE-merkinnän käyttö tuli kuitenkin pakolliseksi 1.7.2003 rakennustuotteille, joille sitä voidaan käyttää.¹³

958/2012, jolla käynnistettiin Suomen rakentamismääräyskokoelman uudistus ja täsmennettiin maankäyttö- ja rakennuslain asetuksenantovaltuuksia.¹⁴

41/2014, jolla koottiin hajallaan ollutta sääntelyä lakiin koskien rakennushankkeeseen ryhtyvän velvollisuuksia, rakennuksen suunnittelua ja suunnittelijoita, rakennustyönjohtoa, rakennuslupahakemusta ja rakentamisen viranomaisvalvontaa. Samalla saatettiin sääntely perustuslain (731/1999) 80 §:n vaatimukset täyttäväksi.¹⁵

¹⁰ Häkkänen 2016, s. 40 – 42.

¹¹ MRL:n muutokset: <https://www.edilex-fi.ezproxy.utu.fi/smur/19990132#muutokset>.

¹² HE 227/2002 vp.

¹³ HE 82/2012 vp.

¹⁴ HE 81/2012 vp.

¹⁵ HE 147/2013 vp.

204/2015, jolla otettiin käyttöön valituslupa korkeimpaan hallinto-oikeuteen valitettaessa kunnan rakennusvalvontaviranomaisen hallintopakkoasiasta ja selkeytettiin kaavan vaikutusten selvitysmenettelyä sujuvoittaen kaavoittamismenettelyä, kun päällekkäisiä selvityksiä eri kaavatasoilla pyritään välttämään.¹⁶

Maankäyttö- ja rakennuslain toivuudesta on tehty useita selvityksiä. Ensimmäinen selvitys tehtiin vuonna 2001 ja sen jälkeen 2002, 2005 ja 2014. Vuoden 2001 ja 2002 selvityksillä oli hankala arvioida lain toivuutta, koska lain soveltamisesta ei ollut vielä tarpeeksi käytäntöä lain tultua voimaan vasta muutama vuosi sitten. Vuonna 2005 lain toivuutta saatiin arvioitua hieman paremmin ja todettiin, että laki toimii pääosin tavoitteidensa mukaisesti. Kuitenkin tunnistettiin taas, että lain vaikutukset muun muassa yhdyskuntien kehittämiseen ja rakentamisen ja ympäristön laatuun saataisiin näkyviin vasta lain oltua kauemman aikaa voimassa.¹⁷

Vihdoin vuonna 2014 laista saatiin tehtyä kattava selvitys. Sen mukaan maankäyttö- ja rakennuslaki on keskeisiltä säännöksiltään ja lähtökodiltaan kykenevä vastaamaan rakentamisen ohjauksen ja alueidenkäytön suunnittelun tavoitteisiin, mutta kehitystarpeitakin tunnistettiin. Esimerkiksi kaupunkiseutujen suunnittelun todettiin olevan osiltaan puutteellista. Selvityksen mukaan olisi tärkeää, että kaavatasot toimisivat riittävästi omilla tehtäväalueillaan kaavahierarkian mukaisesti, jotta kaupunkiseutujen suunnittelu toimisi nykyistä paremmin. Lisäksi alueiden erilaisuus tulisi ottaa entistä paremmin huomioon alueidenkäytön suunnittelussa.¹⁸ Myös rakentamisen ohjauksen parantamiseksi viranomaisvalvonnan roolia tulisi selkeyttää ja resursseja tulisi lisätä kokoamalla rakennusvalvonta suuremmiksi yksiköiksi, jolloin pyrittäisiin palvelutason nousuun ja käytännön toiminnan yhtenäisyyteen.¹⁹ Lisäksi rakentamisen vastuukysymysten epäselvyys tunnistettiin ja selvitystä maankäyttö- ja rakennuslain sekä yksityisoikeudellisen sopimusjärjestelmän välille vaadittiin.²⁰

Nyt neljä vuotta edellä mainitun maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisarvion jälkeen lain kokonaisuudistus on käynnistetty sen valmistelulla. Kokonaisuudistuksen taustalla on havainto siitä, että lain rakenne ja selkeys ovat kärsineet useiden yksittäisten

¹⁶ HE 334/2014 vp.

¹⁷ SY 1/2014, s. 7 – 8.

¹⁸ SY 1/2014, s. 216 – 219.

¹⁹ SY 1/2014, s. 221.

²⁰ SY 1/2014, s. 223.

lainmuutosten myötä.²¹ Lisäksi toimintaympäristössä on tapahtunut muutoksia lain voimassaolon aikana ja kehityksen uskotaan jatkuvan. Tällä hetkellä ajankohtaisia muutosilmiöitä ovat muun muassa kaupunkiseutujen kasvu, väestömuutokset, digitalisaatio, ilmastopolitiikka- ja energiakysymykset sekä käynnissä oleva maakunta- ja soteuudistus.

Lain toimivuuden selvitysten lisäksi ympäristöministeriö teetti selvityksen, jossa tarkasteltiin maankäyttö- ja rakennuslain tulevaisuutta, sen haasteita, muutosnäköymiä ja uusia ohjaustarpeita. Selvitys valmistui 2018. Selvityksessä korostettiin, että nykytilan arvioinnin sijaan tulisi keskittyä enemmänkin tulevaisuuden muutoksiin ja käyttää resursseja tarvittavaan kehitykseen, minkä vuoksi selvityksen näkökulma on erilainen lain nykytilan toimivuuden selvityksiin verrattuna. Raportissa tunnistetaan Suomen alueellinen eriytyminen ja vaihteleva alueellinen muutostahti ja kehitys, minkä vuoksi maankäyttö- ja rakennuslain tulisi palvella entistä paremmin maan eri osia keskittämällä yhteiskunnallista ohjausta sinne, missä sille on enemmän tarvetta.²²

Rakennusvalvonnan osalta selvityksessä ehdotetaan lupamenettelyn yksinkertaistamista, koska nykyisellään lupien välisten erojen tulkinta ja vaadittava lupatyyppi vaihtelevat kunta- ja viranhaltijakohtaisesti. Tämän vuoksi raportti katsoo kuntalaisten yhdenvertaisen kohtelun toteutumisen olevan vaarassa. Ratkaisuna raportti ehdottaa ilmoitusmenettelyn laajentamista, mutta sitoo sen samalla kaavatasojen uudistamiseen liittyvään kehityssuunnitelmaan, joten nähtäväksi jää, miten tämä idea lain kokonaisuudistuksen myötä toteutetaan. Lisäksi raportin mukaan rakentamisen osapuolten tehtävät, roolit ja vastuut ovat epäselviä nykyisellään, minkä vuoksi niitä tulisi selkeyttää ja tarvetta erityiselimelle, joka voisi antaa tulkintasuosituksia ja ohjeita rakennusalan toimijoille vaaditaan myös selvitettäväksi lakia uudistettaessa.²³

Ympäristöministeriön kokonaisuudistuksen suuntaviivoja hahmottavan keskustelupaperin mukaan eräs uudistusta ja selkeyttämistä vaativa osa-alue liittyy siihen, että alueidenkäyttöön ja rakentamiseen vaikuttaa maankäyttö- ja rakennuslain

²¹ Ympäristöministeriön keskustelupaperi maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisen suuntaviivoiksi, s. 4.

²² Ympäristöministeriön raportteja 7/2018, s. 9 – 24.

²³ Ympäristöministeriön raportteja 7/2018, s. 10, 54 – 57.

ohella myös muu kansallinen lainsäädäntö, EU-lainsäädäntö ja kansainväliset sopimukset. Vaikka näiden säännösten keskinäistä roolia säännellään linkkisäännöksiin, niiden keskinäinen rooli on edelleen epäselvä, minkä vuoksi uudistuksella pyritään vastaamaan myös säännösten keskinäisen roolin nykyistä selkeämpään hallittavuuteen ja ymmärtämiseen.²⁴

Kuten totesin jo johdannossa, maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen päätavoite ei ole rakennusvalvonnan uudistaminen, koska sitä uudistettiin jo lain muutoksella 41/2014. Kuitenkin lain kokonaisrakenteen selkeyden puute tunnustetaan ja mikäli maankäyttö- ja rakennuslakia saadaan selkeytettyä kokonaisuudessaan, niin uskon, että sillä tulee olemaan positiivisia vaikutuksia myös rakennusvalvonnan toimintaan. Uudistuksen myötä pohdinnassa on myös se, tulisiko rakentamisen vastuukysymyksiä selkeyttää. Mielestäni vastuukysymyksistä tulisi saada nykyistä selkeämmät säännökset, jotta varsinkin kertarakentajilla olisi parempi käsitys siitä, miten vastuu jakautuu jo heti rakennusprojektiin ryhtyessä ja viranomaisen kuvitellun ”kaiken tarkastamisen” taakse ei piilouduttaisi.

2.3. Maankäyttö- ja rakennuslain sääntelyn luonne

Rakennuslainsäädännössä on jo asemakaavalaista alkaen omaksuttu avoin ja joustava sääntelyjärjestelmä, joka jättää lainsoveltajille laajaa harkintavaltaa.²⁵ Nykyistäkin maankäyttö- ja rakennuslakia säädettäessä korostettiin ohjauksen joustavuuden tarvetta, jotta pystyttäisiin vastaamaan tulevaisuudessa eteen tuleviin haasteisiin entistä paremmin ja soveltamaan lakia joustavasti yksittäistapauksiin. Lisäksi pyrittiin lain ja sen rakenteen yksinkertaistamiseen ja selkeyttämiseen sekä entistä tehokkaampaan yhteistyöhön eri tahojen, kuten kuntalaisten, maanomistajien ja elinkeinonharjoittajien kanssa.²⁶ Lisäksi nykyisessä järjestelmässämme painottuu kunnallisen itsehallinnon korostaminen ja sen myötä kuntien vahva kaavoitusvalta.

Joustavan järjestelmän kääntöpuolena voidaan kuitenkin nähdä riittävän täsmällisten oikeusnormien puute. Sääntelyn taustalla on lain tavoitteet, jotka on ilmaistu

²⁴ Ympäristöministeriön keskustelupaperi maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisen suuntaviivoiksi, s. 3 – 8.

²⁵ *Jääskeläinen – Syrjänen* 2014, s. 51.

²⁶ *HE 101/1998 vp*, s. 35 – 36.

maankäyttö- ja rakennuslain 1, 5 ja 12 §:issä.²⁷ Lakiin kirjoitetuilla tavoitteilla pyritään edistämään niissä ilmeneviä arvoja. Kuitenkin MRL:n mukaiset rakennushankkeet poikkeavat toisistaan esimerkiksi suunnittelun tavoitteiden, yksittäisen rakennushankkeen ominaispiirteiden ja ympäröivän luonnon suhteen, minkä vuoksi joudutaan pohtimaan, mikä on tavoitteiden ja arvojen keskinäinen painoarvo ja miten ne tulisi huomioida yksittäistapauksissa. Lain tavoitteiden ja arvojen välistä hierarkiaa ei ole kuitenkaan ratkaistu, ja koska sääntely on joustavaa ja tavoitteet vain ohjeellisia, niin päätöksenteko voi muodostua hankalaksi ja lainsoveltajille jää suuri vastuu lain soveltamisessa yksittäistilanteisiin. Lain soveltamisen rutiinitilanteissa ja tavallisissa tilanteissa rakennuslainsäädännön voidaan vielä katsoa ohjaavan jokseenkin riittävästi päätösharkintaa, mutta kiperissä tapauksissa argumentaation tueksi tarvitaan myös yleisiä hallinto-oikeudellisia periaatteita sekä kaavoituksen ja rakentamisen oikeusperiaatteita.²⁸

Maankäyttö- ja rakennuslain soveltamisessa ja tulkinnassa otetaan huomioon myös perusoikeudet niin, että viranomaisen tulee noudattaa sekä menettelyllisiä että aineellisia perusoikeuksia toiminnassaan. Perusoikeuksilla on maankäyttö- ja rakennuslain soveltamisessa ja tulkinnassa korostunut painoarvo jo siksi, että useat lain mukaiset päätökset liittyvät suoraan yksilön yksityiselämän ja omaisuuden suojaan ja eritoten siksi, koska lain säännökset ovat niin avoimia ja tulkinnanvaraisia, jolloin yksilöiden oikeussuoja viranomaisten toimia vastaan tulee taata viime kädessä perusoikeussäännösten avulla.²⁹

Menettelyllisistä perusoikeuksista erityisen tärkeä maankäyttö- ja rakennuslain soveltamisessa on perustuslain 21 §:n mukainen oikeusturva, joka turvaa oikeuden asianmukaiseen viranomaiskäsittelyyn ja oikeusturvan saatavuuteen omassa asiassa ilman viivytystä sekä sen, että hyvän hallinnon takeet, kuten käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Näin ollen myös kaavoitus- ja rakentamispäätöksiä valmisteltaessa ja tehtäessä tulee noudattaa näitä menettelyllisiä perusoikeuksia. Mikäli hallinnon menettelyllisiä perusoikeuksia ei

²⁷ Käsittelen lain tavoitteita tarkemmin seuraavan luvun alaluvussa 3.4.

²⁸ *Jääskeläinen – Syrjänen* 2014, s. 107 – 108.

²⁹ *Jääskeläinen – Syrjänen* 2014, s. 60 – 61, *HE 147/2013 vp*, s. 47 – 50.

noudateta, päätös voidaan kumota jo pelkästään siksi, että menettely on ollut puutteellinen.³⁰

Hallintolaissa (HL, 434/2003) säädetään yleisesti viranomaisen toimintaan sovellettavista hallinnon oikeusperiaatteista, joiden mukaan viranomaisen tulee noudattaa toiminnassaan aineellisoikeudellisia normeja sekä menettelyllisiä normeja. Hallintolain 6 §:n mukaan hallinnon oikeusperiaatteet ovat yhdenvertaisuus-, tarkoitussidonnaisuus-, puolueettomuus- ja suhteellisuusperiaate sekä luottamuksensuojan periaate. Näitä kutsutaan myös harkintavallan rajoitusperiaatteiksi, koska ne asettavat sisällöllisiä laatuvaatimuksia hallintotoiminnalle eli rajoittavat viranomaisen omaa harkintavaltaa päätöksiä tehdessä.³¹

Hallintolakia sovelletaan, kun erityislaissa ei toisin määrätä ja koska maankäyttö- ja rakennuslaki on hyvin avointa ja tulkinnanvaraista, niin hallintolain hyvän hallinnon perusteet soveltuvat moneen tilanteeseen. Kuntaliiton mukaan hyvän hallinnon perusteet tulee ottaa huomioon kaikessa julkisen hallinnon toiminnassa ja niiden luonnetta oikeusturvasäännöksiä korostetaan.³² Tutkielmani viranomaisluonteen vuoksi hallinto-oikeudellisella lainsäädännöllä ja sen perusperiaatteilla on merkitystä rakennusvalvonnan toimintaan.

Tiivistettynä hallinnon oikeusperiaatteiden mukaan:

1. Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti,
2. Viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain hyväksymiin tarkoituksiin,
3. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja ratkaisujen objektiivisesti perusteltavissa,
4. Viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltavaan päämäärään nähden ja
5. Viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.³³

³⁰ Jääskeläinen – Syrjänen 2014, s. 60 – 61, Hurmeranta 2004, s. 122.

³¹ Kulla 2015, s. 93 – 96.

³² Kuntaliitto: <https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/laki/kunnan-paatoksenteko/hyvan-hallinnon-perusteet>.

³³ Kulla 2015, s. 96 – 115.

Näiden oikeusperiaatteiden merkitys korostuu erityisesti silloin, kun viranomaisen käyttää hallinnon asiakkaiden, tutkielmani kannalta eritoten rakennushankkeeseen ryhtyvän, oikeusasemaan tai toimintamahdollisuuksiin kohdistuvaa harkintaa tai oikeudellisten seuraamusten käyttöä. Tilanteissa, joissa maankäyttö- ja rakennuslain säännökset ovat hyvin avoimia ja tulkinnanvaraisia, yleisiin hallinto-oikeudellisiin periaatteisiin lain soveltamistilanteissa joudutaan tukeutumaan tavallista enemmän, jotta yksilön oikeussuoja saadaan turvattua parhaalla mahdollisella tavalla.³⁴

Tutkielmani aiheen kannalta on tärkeää ymmärtää maankäyttö- ja rakennuslain luonne joustavana ja avoimena sääntelyjärjestelmänä. Vaikka joustavan sääntelyn myötä syntyy myös kiperiäkin tulkintatilanteita, niin kuitenkin se samalla myös mahdollistaa lain soveltamisen ominaispiirteiltään erilaisiin yksittäistapauksiin. Lain joustava soveltaminen on tärkeää maankäyttö- ja rakennuslaissa, kuten yleisemminkin ympäristöoikeudellisissa asioissa, koska lain soveltamistilanteet vaihtelevat ja kehittyvät jatkuvasti yhteiskunnallisen muutospaineen myötä ja silti lakia tulisi voida soveltaa yksittäistapauksiin.

Näin ollen lain joustavaa luonnetta ei tule nähdä pelkästään negatiivisena asiana ja kuten mainitsin, lain soveltamisen rutiinitilanteissa maankäyttö- ja rakennuslain voidaan vielä katsoa riittävän ohjaamaan päätösharkintaa. Kuitenkin tutkielmassani analysoin lainsäädäntöä eritoten siitä näkökulmasta, miten se takaa rakennushankkeeseen ryhtyvän oikeussuojan toteutumista, minkä vuoksi suhtautumiseni on kriittistä lain avoimuutta kohtaan monessakin kohdassa. Tunnistan kuitenkin myös lain joustavuuden hyvät puolet, mutta tutkielmani keskittyy eritoten kiperiin ja ongelmallisiin lainsoveltamistilanteisiin rutiinitapausten sijaan, minkä vuoksi lain joustavan luonteen aiheuttamat ongelmatilanteet korostuvat tutkielmassani.

Rakennushankkeeseen ryhtyvän oikeussuojan toteutumista rakennushankkeessa käsittelen koko tutkimuksen läpi sillä tavalla, että selvitän asiakokonaisuuksittain maankäyttö- ja rakennuslain säännöksiä, joita pyrin tulkitsemaan lainsäätäjän alkuperäisen tarkoituksen, lain tavoitteiden, oikeuskirjallisuuden ja käytännön rakennusvalvonnan toimijan antaman haastattelun avulla. Rakennusvalvontaan

³⁴ HE 72/2002 vp, s. 59 – 60, Jääskeläinen – Syrjänen 2014, s. 62 – 63.

liittyvien säännösten tulkinnan avulla siis selvitan samalla rakennushankkeeseen ryhtyvän asemaa rakennushankkeessa. Näin ollen siis samalla, kun tutkielmani tarkoitus on selvittää rakennustyön viranomaisvalvontaa, niin rakennusvalvontaviranomaisen näkökulman lisäksi huomion rakennushankkeeseen ryhtyvän näkökulman erityisesti oikeussuojakysymysten kannalta. Erillistä jaksoa rakennushankkeeseen ryhtyvän oikeussuojakysymyksistä ei siis ole, vaan käsittelen kysymystä läpi tutkielman ja kiinnitän lukijan huomiota lain avoimuuteen, sen tulkintaan ja mahdollisiin ongelmakohtiin.

3. Rakennusvalvonta

3.1. Rakennusvalvontaviranomainen

Rakennusvalvonnasta vastaavan tahon määrittelee maankäyttö- ja rakennuslain 21.1 §:

Rakennusvalvonnan viranomaistehtävistä huolehtii kunnan määräämä lautakunta tai muu monijäseninen toimielin, jona ei kuitenkaan voi toimia kunnanhallitus.

Rakennustyön viranomaisvalvonnan tehtävistä vastaa siis kunta, jonka valtuusto määrää tehtävään lautakunnan tai muun monijäsenisen toimielimen muodossa. Näin ollen MRL erityislainsäädäntönä määrää sen, miten kunnan tulee rakennusvalvonta järjestää.³⁵ Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että kaikki rakennusvalvonnan tehtävät tehdään monijäsenisessä toimielimessä. MRL 21.2 § määrää rakennustarkastajan huolehtimaan rakentamisen neuvonnasta ja valvonnasta. Lisäksi MRL 21.4 § mahdollistaa rakennusvalvontaviranomaisen tehtävien siirtämisen myös muille viranhaltijoille kuntalain (Kuntal, 410/2015) 91 §:n mukaisesti. Kunnat voivat näin ollen pysyessään lain puitteissa järjestää rakennusvalvontapalvelut eri tavoin.

Ympäristöministeriön raportin mukaan monet kunnat ovat siirtäneet rakentamisen lupa-asiat viranhaltijoille ja jättäneet toiminnan ohjauksen monijäseniselle toimielimelle.³⁶ Hallintopakkoa ja oikaisuvaatimusta koskevia asioita ei voida viranhaltijoille edes siirtää MRL 21.4 §:n mukaan. Kuten Ekroos ja Majamaa toteavat, hallinnollista pakkoa tulee käyttää vain sen toimielimen, joka on laissa määrätty, jotta hallinnon uskottavuus ja oikeusturvalle asetettavat vaatimukset täyttyvät. Maankäyttö-

³⁵ Jääskeläinen – Syrjänen 2014, s. 222 – 223.

³⁶ Ympäristöministeriön raportteja 9/2015, s. 14.

ja rakennuslaissa näitä asioita ovat 180 §:n mukainen rakennustyön keskeyttämistä koskeva määräys ja 182 §:n mukainen uhkasakko ja teettämisuhka.³⁷

Kuntien ei tarvitse vastata rakennusvalvontapalvelusta yksin, vaan MRL 21.1 §:n mukaisesti kunnilla voi olla yhteinen rakennustarkastaja ja sopimuksella kunta voi myös siirtää rakennuspalvelutehtävät toisen kunnan viranhaltijoiden hoidettavaksi. Suomessa toimiikin muun muassa vapaaehtoisen kuntayhteistyön kautta kuntien välisiä yhteistyöalueita, joissa vastuukunnat tuottavat rakennusvalvontapalveluita toisille yhteistyökunnille. Lisäksi kuntaliitosten kautta rakennusvalvontapalveluita on yhdistetty.³⁸

Esimerkiksi Turussa rakennusvalvontayksikön sisällä toimii lupapalvelut ja tarkastuspalvelut erikseen. Lupapalvelut hoitavat rakennusvalvonnan tehtävät siihen asti, että haettu lupa myönnetään. Tämän jälkeen asia siirtyy tarkastuspalveluyksikköön, joka hoitaa rakennusvalvonnan tehtäviä rakennusprojektin aloittamisesta loppukatselmukseen saakka. Näiden lisäksi rakennusvalvonnassa toimii hallinnon henkilöstöä, jotka tekevät rakennusvalvonnan toimistotehtäviä. Turun rakennusvalvonnan kooksi valvontajohtaja Salmelainen arvioi noin kolmekymmentä henkilöä mukaan lukien hallinnon ihmiset.³⁹

Tämän tiiviin rakennusvalvontapalveluiden järjestämistä kuvanneen jakson jälkeen todettakoon, että kunta voi järjestää rakennusvalvontapalveluiden toteuttamisen lain rajoissa pysyessään monellakin tapaa. Tutkielmani aiheen rajauksen vuoksi en kuitenkaan käsittele enempää yksittäisten kuntien rakennusvalvontapalveluiden erilaisia järjestämismuotoja, vaan jatkossa käytän käsitettä rakennusvalvontaviranomainen kuvaamaan yleisesti rakennusvalvontapalveluiden tehtäviä hoitavaa kokonaisuutta, oli kyseessä sitten monijäseninen toimielin tai yksittäisissä tehtävissä toimiva viranhaltija, jolle tehtävä on siirretty.

³⁷ Ekroos – *Majamaa* 2015, s. 120.

³⁸ Ympäristöministeriön raportteja 9/2015, s. 17 – 19.

³⁹ Valvontajohtaja Salmelaisen haastattelu 10.7.2018.

3.2. Viranomaisvalvonnasta

Viranomaisvalvonnan toiminta-ajatus tulee esille maankäyttö- ja rakennuslain 124 §:stä:

Kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä on yleisen edun kannalta valvoa rakennustoimintaa sekä osaltaan huolehtia, että rakentamisessa noudatetaan, mitä tässä laissa tai sen nojalla säädetään tai määrätään.

Valvontatehtävän laajuutta ja laatua harkittaessa otetaan huomioon rakennushankkeen vaativuus, luvan hakijan ja hankkeen suunnittelusta ja toteuttamisesta vastaavien henkilöiden asiantuntemus ja ammattitaito sekä muut valvonnan tarpeeseen vaikuttavat seikat.

Kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä on myös huolehtia kunnassa tarvittavasta rakentamisen yleisestä ohjauksesta ja neuvonnasta.

Kyseinen pykälä on perussäännös rakentamisen viranomaisvalvonnasta. Rakennusvalvontaviranomaisen tulee siis hoitaa tehtävänsä yleisen edun kannalta ja osaltaan varmistaa, että lakia noudatetaan. Rakennusvalvonta pyrkii näin ollen esimerkiksi varmistamaan, että rakentamisen yleiset edellytykset MRL 17 luvun mukaan toteutuvat.⁴⁰ Toisin sanoen viranomaisvalvonnan avulla ei ole tarkoitus taata rakentamisen hyvää laatua yksittäiselle rakennushankkeen toteuttajalle, vaan lähinnä sillä pyritään estämään huonoa ja lain vastaista rakentamista ja ylläpitämään rakennuskuria yleisen edun kannalta.⁴¹

Pykälän toisen momentin mukaisesti valvonta on laajuudeltaan suhteutettua. Suhteutetulla valvonnalla tarkoitetaan sitä, että valvonnan laatu ja laajuus riippuvat valvonnan tarpeesta ja ne suhteutetaan yksittäistapauksiin sopiviksi. Ensimmäisenä rakennusvalvontaviranomainen kiinnittää huomion rakennushankkeen vaativuuteen. Sen jälkeen rakennusvalvontaviranomaisen tehtävä on selvittää, että rakennushankkeen toteuttajilla on riittävä ammattitaito ja kelpoisuus tehtävään. Lopuksi vielä muutkin seikat voivat yksittäistapauksittain vaikuttaa valvonnan tarpeeseen.⁴²

⁴⁰ Rakentamisen yleisinä edellytyksinä voidaan MRL 17 luvun mukaisesti pitää muun muassa rakennuksen soveltumista rakennettuun ympäristöön ja maisemaan, rakennuksen terveellisyyttä ja turvallisuutta ja rakenteiden tarvittavaa lujuutta ja vakautta.

⁴¹ Ympäristöministeriön raportteja 9/2015, s. 11 – 12.

⁴² Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta – Reinikainen 2015 (Maankäyttö- ja rakennuslaki > 17. luku Rakentamisen yleiset edellytykset).

Ympäristöministeriön ohjeessa rakennustyön suorituksesta ja valvonnasta todetaan, että valvonnan tarve kasvaa, kun rakennushanke on erityisen vaativa ja kun se sisältää julkisen edun ja yleisön kannalta riskejä. Toisaalta myös tarve on vähäisempi, jos hankkeen epäonnistumisesta voi aiheutua riskejä vain rakennushankkeeseen ryhtyvälle.⁴³ Rakennustyön viranomaisvalvonnassa korostuu siis yleisen edun valvominen ja se tulee hyvin esille myös edeltävästä ympäristöministeriön ohjeen kohdasta, jossa pidetään silmällä julkista ja yleisön etua.

Pykälän kolmannesta momentista tulee esiin rakennusvalvonnalle kuuluva velvollisuus antaa kuntalaisille rakentamisen yleistä ohjausta ja neuvontaa, joka on erilaista yleisen informaation jakamista ja neuvontaa. Tämä voi koskea myös yksittäistä hanketta, mutta viranomaiselle ei kuitenkaan kuulu hankkeiden yksityiskohtainen suunnittelu tai toteutukseen osallistuminen. Tällaisia neuvoja antaessaan viranomaisen täytyy varmistua siitä, että neuvoa pyytävä ymmärtää ohjauksen olevan yleisellä tasolla, jotta mahdollisesti neuvon myötä toimeen ryhtynyt kuntalainen ei kohdista virhevastuuta viranomaiseen mikäli neuvo osoittautuisikin virheelliseksi.⁴⁴

Rakennusvalvontaviranomaisen tehtävistä lakia tarkemmin määrää maankäyttö- ja rakennusasetuksen 4 §:

Kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä on valvoa kaavojen noudattamista, huolehtia rakentamista ja muita toimenpiteitä koskevien lupien käsittelemisestä sekä osaltaan valvoa rakennetun ympäristön ja rakennusten kunnossapitoa ja hoitoa siten kuin siitä säädetään.

Kunnan muiden viranomaisten osallistumisesta rakentamisen viranomaisvalvontaan sekä rakennussuunnitelmien kaupunkikuvallisen ja teknisen tarkastuksen järjestämisestä voidaan määrätä johtosäännöllä.

Rakennustarkastajalla tulee olla tehtävään soveltuva rakennusalan korkeakoulututkinto. Lisäksi hänellä tulee olla riittävä kokemus rakennussuunnitteluun ja rakennustyön suoritukseen liittyvistä tehtävistä. Rakennustarkastaja on maankäyttö- ja rakennuslakiin perustuvissa tehtävissään kunnan rakennusvalvontaviranomaisen alainen.⁴⁵

⁴³ YM5/601/2015, s. 5 – 6.

⁴⁴ Jääskeläinen – Syrjänen 2014, s. 724.

⁴⁵ Siteerattuna MRA:n 4 §:n momentit 1-3. 4 momentti ei ollut relevantti rakennusvalvontaviranomaisen tehtävien kannalta. MRA:n 4.2 § ja 4.3 § täydentävät MRL:n 124 §:ää.

Asetuksessa rakennusvalvontaviranomaisen tehtävät on jaettu kolmeen lohkoon: 1. Kaavojen noudattamisen valvonta, 2. Lupien käsittely, 3. Rakennetun ympäristön ja rakennusten kunnossapidon ja hoidon valvonta. Ensimmäistä tehtävää rakennusvalvontaviranomainen toteuttaa lähinnä lupaharkinnalla, jossa selvitetään, että kaavojen oikeudelliset edellytykset täyttyvät ja että lupa myönnetään kaavan ja sen asettamien rajoitusten mukaisesti. Toinen tehtävä kuuluu rakennusvalvontaviranomaisen ydintehtäviin ja tarkoittaa siis rakennus-, toimenpide-, purkamis- ja maisematyöluvan käsittelyä eli asian ratkaisemista lupaa hakeneelle. Kolmatta näistä kutsutaan jatkuvaksi valvonnaksi ja sen toteuttamisen laajuus vaihtelee kuntakohtaisesti. Jatkuvan valvonnan käsiteltävät asiat voivat tulla rakennusvalvonnalle ulkopuolisen aloitteesta, mutta myös viranomaisen oman valvonnan kautta.⁴⁶

MRA 4.2 § ja 4.3 § täydentävät maankäyttö- ja rakennuslain viranomaisvalvontaa koskevaa sääntelyä. Kunnan viranomaisten yhteistyö on tärkeää ja aiheeseen liittyen varsinkin rakennusvalvonnan ja kaavoituksen välinen vuoropuhelu sujuvoittaa rakennusvalvonnan toimintaa, kun tarvittava tieto on saatavilla suoraan viranomaisten yhteistyön kautta. Lisäksi asetus tarkentaa rakennustarkastajan pätevyysvaatimuksia tehtävään sekä korostaa tämän riippumatonta asemaa kuntaan nähden esimerkiksi silloin, kun kunta itse on luvanhakijana.⁴⁷

3.3. Viranomaisvalvonta rakennusprojektin eri vaiheissa

3.3.1. Yleistä

Maankäyttö- ja rakennuslain 149 § säätelee rakennustyön suoritustavasta ja viranomaisvalvonnan vaiheista seuraavasti:

Rakennustyö on tehtävä siten, että se täyttää rakentamista koskevien säännösten ja määräysten sekä hyvän rakennustavan vaatimukset.

Rakennustyön viranomaisvalvonta alkaa luvanvaraisen rakennustyön aloittamisesta ja päättyy loppukatselmukseen. Valvonta kohdistuu viranomaisen päättämässä työvaiheissa ja laajuudessa rakentamisen hyvän lopputuloksen kannalta merkittäviin seikkoihin.

Ensimmäinen momentti säätelee rakentamisen loppusuorituksen tavoitteista. Rakennustyön tulee sen mukaan täyttää maankäyttö- ja rakennuslain ja sen nojalla

⁴⁶ Parviainen 2017, s. 27 ja Ympäristöministeriön raportteja 9/2015, s. 11 – 12.

⁴⁷ Jääskeläinen – Syrjänen 2014, s. 972 – 973.

annettujen säännösten ja määräysten sekä hyvän rakennustavan vaatimukset.⁴⁸ Viranomaisvalvonnan tehtävä vastaa pykälän mukaista rakennustyön suoritusta, koska rakennusvalvontaviranomaisen tehtävä on valvoa, että rakennushankkeeseen ryhtyvä toteuttaa rakennustyön tällä tavoin eli noudattamalla lakia ja hyvää rakennustapaa.⁴⁹

Toinen momentti määrittelee viranomaisvalvonnan vaiheet maankäyttö- ja rakennuslaille ominaiseen tapaan hyvin suppeasti toteamalla mistä toimenpiteestä valvonta alkaa ja mihin se päättyy. Tämän jälkeen rakennustyön suoritusta koskevan 20 luvun muut pykälät säätävät rakennustyön eri vaiheista. Mielestäni lainsäädännökset ovat kirjoitettu sillä tavalla yleisesti, että 20 luvun ensimmäistä pykälää (149 §) lukematta rakennustyön vaiheisiin liittyvää viranomaisvalvontaa on paikoin hankala hahmottaa. Toki joissakin pykälissä rakennusvalvontaviranomaisen toimista rakennustyön tietyssä vaiheessa mainitaan, mutta valvonnan kokonaiskuvan hahmottaminen mielestäni ontuu. Tämän vuoksi pyrin tässä jaksossa selkeyttämään rakennusvalvontaviranomaisen toimia rakennustyön vaiheiden mukaan, siis kronologisessa järjestyksessä. Uskon, että näin on helpompi hahmottaa viranomaisvalvonnan toimenkuvaa.

Ensinnäkin yleisesti voidaan todeta, että viranomaisvalvonta koskee vain luvanvaraista rakentamista tai toimenpidettä. MRL 149.2 §:ssä tämä tuodaan esiin säätämällä, että viranomaisvalvonta alkaa *luvanvaraisen* rakennustyön aloittamisesta. Rakentamisessa tulee kuitenkin yleisestikin noudattaa rakentamiselle asetettuja vaatimuksia ja hyvää rakennustapaa.⁵⁰ Rakennusvalvontaviranomainen ei kuitenkaan suorita valvontaa näissä rakennusprojekteissa.⁵¹ Kuten jo aiemmin rakennuslain aikana, tarkoituksena on edelleen, että rakennustoimenpide tulee valvonnan piiriin luvanhakijan toimesta ja näin lupahakemus rakennusvalvontaviranomaiselle käynnistää rakennusvalvonnan.⁵²

⁴⁸ Ekroos – Majamaa 2015, s. 911.

⁴⁹ Käsite hyvä rakennustapa on rakennusalalla yleisesti käytetty käsite useassa yhteydessä. Rakennuslainsäädäntö tai sen nojalla annetut asetukset tai määräykset eivät määrittele sitä yksiselitteisesti. Rakennusvalvontaviranomaisen tulee tuntea myös rakennusalalla vakiintuneet käytännöt ja toimintatavat valvoessaan hyvän rakennustavan toteutumista yksittäisissä rakennusprojekteissa.

⁵⁰ Jääskeläinen – Syrjänen 2014, s. 800 – 801.

⁵¹ Tämä ei kuitenkaan tarkoita etteikö rakennusvalvontaviranomainen voi puuttua myös lupaa vaatimattomaan rakentamiseen. Se voi esimerkiksi velvoittaa kevyen rakennelman poistettavaksi tai muutettavaksi, vaikka viranomaisvalvontaa ei ole rakennustyön aikana suoritettukaan (MRL 168 §).

⁵² Pihkala 1969, s. 36.

Toiseksi viranomaisvalvonta on luonteeltaan pistokokeen kaltaista ja se kohdistuu rakentamisen lopputuloksen kannalta merkittäviin asioihin. Valvonta ei siis ole kaiken kattavaa jokaisen työvaiheen valvomista eli niin kutsuttua ”kaiken tarkastamista”, kuten johdannossa mainitsin yleisenä harhaluulona. Lisäksi viranomaisvalvonnalla seurataan sitä, että rakennustyöstä vastaavat henkilöt hoitavat heille kuuluvat velvoitteet. Tätä seurataan työvaiheiden tarkastusten todentamisen avulla.⁵³

3.3.2. Rakentamisen ennakkovalvonta

Rakentamisen ennakkovalvonnalla pyritään varmistamaan, että tulevassa rakentamisessa ja muissa toimenpiteissä noudatetaan rakentamista ohjaavaa sääntelyä kuten maankäyttö- ja rakennuslakia, maankäyttö- ja rakennusasetusta, Suomen rakentamismääräyskokoelman ohjeita ja asetuksia ja paikallisia määräyksiä kuten kaavoja ja rakennusjärjestyksiä. Ennakkovalvonnalla rakennusvalvontaviranomainen kohdistaa rakentamiselle asetetut edellytykset sovellettavaksi yksittäiseen rakennushankkeeseen tai muuhun toimenpiteeseen.⁵⁴

Ensimmäiseksi rakentamisen ennakkovalvonnan piiriin katson kuuluvan rakennusvalvontaviranomaisen yleisen ohjaus- ja neuvontatehtävän. Syy, miksi luokittelen yleisen ohjauksen ja neuvonnan rakentamisen ennakkovalvonnan piiriin tutkielmassani on se, että rakennushankkeeseen ryhtyvä voi ottaa yhteyttä rakennusvalvontaan jo siinä vaiheessa, kun miettii rakennusprojektiin ryhtymistä ja näin ollen hän voi saada neuvoja jo ennen toimeen ryhtymistä ja rakennuslupahakemuksen tekemistä. Uskon, että varsinkin ensirakentajalle tällainen ohjaus ja neuvonta on tärkeää päätöksiä tehdessä ja näin ollen neuvonnalla on korostunut rooli ennen varsinaista rakennustyöhön ryhtymistä.

Toki neuvontaa voi saada myös rakennusvaiheessa tai sen jälkeenkin, mutta tutkielmani kannalta sillä on suurin vaikutus ennen rakennushankkeeseen ryhtymistä. Lisäksi neuvonnalla voidaan mahdollisesti karsia turhia rakennuslupahakemuksia ja lupaprosessin käynnistämistä, jos ohjauksen myötä tulee ilmi, ettei neuvoa pyytäneen

⁵³ HE 147/2013 vp, s. 35.

⁵⁴ SY 1/2014, s. 101.

kuntalaisen suunnittelema rakennusprojekti tai muu toimenpide ole toteutettavissa esimerkiksi asemakaavan määräysten vuoksi.

Toiseksi ohjauksen ja neuvonnan sekä varsinaisen lupahakemuksen jättämisen välimaastoon sijoittuu niin kutsuttu ennakkopainotteinen lupakäsittely. Tämä tarkoittaa sitä, että rakennushankkeeseen ryhtyvän olisi hyvä ottaa yhteyttä rakennusvalvontaan jo heti hankkeen alussa, parhaimmillaan jo ennen suunnittelun aloittamista. Tämän avulla rakennushankkeeseen ryhtyvän ja rakennusvalvonnan välinen yhteistyö saadaan mahdollisimman sujuvaksi jo heti alussa ja rakennushankkeeseen ryhtyvä saa varmuutta tulevaan hankkeeseen, kun saa neuvontaa muun muassa luvan myöntämisedellytysten kannalta olennaisista seikoista, kuten esimerkiksi rakennuspaikan rakennuskelpoisuudesta. Ennen lupahakemuksen jättämistä voidaan siis käydä ennakkoneuvotteluja eri kokoonpanoissa, riippuen hankkeen kannalta olennaisista asioista ja lupakäsittelijälle toimitetaan neuvottelujen tulokset ellei tämä ole läsnä neuvotteluissa.⁵⁵

Suomen kuntaliiton tekemässä raportissa rakennusvalvontaviranomaisen tehtävistä eritellään tarkemmin neuvonnan ja ohjauksen sisältöä. Maankäyttö- ja rakennuslaissa (124 §) tämä tehtävä vain säädetään rakennusvalvontaviranomaisen tehtäväksi, mutta sen sisältöä tai laajuutta ei avata laissa ollenkaan. Uskon, että tämän raportin avulla rakennushankkeeseen ryhtyvän olisi helpompi ymmärtää, minkälaista neuvontaa hän voi saada rakennusvalvonnalta ja kynnys yhteydenottoon jo alkuvaiheessa ei muodostuisi niin suureksi. Neuvonnan avulla esimerkiksi kerrotaan velvollisuudesta käyttää pääsuunnittelijaa ja avataan rakentamiseen liittyvää lainsäädäntöä sekä kerrotaan lupamenettelyn vaiheista.⁵⁶ Myös lupapiste.fi -sivustoon on koottu hyödyllistä informaatiota rakennusluvan hakemisesta ja sivustokin korostaa ottamaan yhteyttä rakennusvalvontaan ajoissa jo ennen lupahakemuksen jättämistä.⁵⁷

Turun kaupungin valvontajohtaja Salmelaisen mukaan ihmiset ottavat paljon yhteyttä rakennusvalvontaan jo ennen lupahakemuksen jättämistä ihan sähköpostitse tai puhelimitse ja Turussa pyritäänkin siihen, että rakennushankkeeseen ryhtyvät tulisivat

⁵⁵ Veijalainen 2004, s. 24 – 26.

⁵⁶ Suomen kuntaliitto 2007, s. 17.

⁵⁷ Rakennuslupien sähköinen luvanhakupalvelu lupapiste: <https://www.lupapiste.fi/info/rakennuslupa-pahkinankuoressa>.

ennakkoneuvotteluun suunnittelijan kanssa jo ennen, kun lähtevät edes hanketta suunnittelemaan. Rakennusvalvontaviranomaiset pitävät myös vuosittain tonttiohjausta uusille tontinomistajille niin kutsutuissa tontti-illoissa. Tällöin, kun kaupunki luovuttaa sen kaavoittamia tontteja ja alueelle aletaan rakentaa paljon yhtä aikaa, niin tällaisen tonttiohjauksen avulla pyritään ohjaamaan alueen rakentamista samalla tavalla. Samalla kannustetaan rakentajia keskustelemaan yhteisistä asioista ennen rakentamista, jotta välttyttäisiin rakennustyön tai asumisen aikaisilta riidoilta.⁵⁸

Kolmanneksi ennakkovalvonnan piiriin perinteisesti kuuluu varsinainen lupakäsittely. Rakentamiseen tarvitaan pääsääntöisesti lupa ja rakennushankkeen ominaispiirteiden mukaan haetaan joko rakennuslupa, toimenpidelupa, maisematyölupa tai rakennuksen purkamislupa. Lisäksi ilmoitusmenettely on mahdollinen kunnan rakennusjärjestykseen perustuen pienemmissä hankkeissa.⁵⁹ Tutkielmassani lähdän pääsääntöisesti rakennusluvan hakemisesta ja sen mukaisesta rakentamisesta.

Rakennuslupaa haetaan kirjallisesti rakennusvalvontaviranomaiselta tai sähköisesti lupapiste.fi –palvelun kautta, mikäli sellainen on kunnassa käytössä. Hakemukseen tulee liittää MRL 131 §:n mukaan vähintäänkin selvitys siitä, että hakija hallitsee rakennuspaikkaa sekä rakennussuunnitelmaan liittyvät pääpiirustukset, jotka rakennussuunnittelija varmentaa nimikirjoituksellaan. Tämän lisäksi rakennusvalvontaviranomainen voi myös edellyttää muita liitteitä hankkeesta riippuen.

Olennaista on, että rakennusvalvontaviranomainen pyrkii jo ennen rakentamistyön aloittamista varmistamaan, että hankkeen toimijat ovat päteviä työhön ja että rakennustyön yleiset edellytykset, kuten esimerkiksi MRL 116 § ja 117 § eli rakennuspaikkaa koskevat vaatimukset, rakennuksen soveltuminen maisemaan ja rakennettuun ympäristöön sekä kauneuden ja sopusuhtaisuuden vaatimukset täyttyvät. Tämän lisäksi rakennusluvan hyväksymisen myötä hyväksytään myös hankkeen pääpiirustukset ja toimitetaan mahdollinen katselmus rakennuspaikalla. Näin ollen viranomaisvalvonnan alkuvaiheen niin kutsutun laadunohjauksen avulla voidaan ohjata rakennushankkeeseen ryhtyvää pyrkimään parhaaseen mahdolliseen suunnitteluun ja

⁵⁸ Valvontajohtaja Salmelaisen haastattelu 10.7.2018.

⁵⁹ Lupatyypeistä MRL 18 luku. Tutkielmani aiheen rajauksen vuoksi en käsittele lupatyyppejä tämän enempää, vaan keskityn luvan hakemiseen ja sen käsittelyyn eli rakennustyön kannalta olennaisiin vaiheisiin, joissa asioidaan rakennusvalvonnan kanssa.

rakennustyön toteuttamiseen. Rakennusvalvontaviranomaiset eivät kuitenkaan voi velvoittaa rakennushankkeeseen ryhtyvää parhaimpaan mahdolliseen, vähimmäisvaatimukset ylittävään suoritukseen, mutta siihen kuitenkin voidaan kannustaa viranomaisen suorittaman laadunohjauksen avulla.⁶⁰

Viranomaisen lupaharkinta on oikeusharkintaa, mikä tarkoittaa sitä, että lupaedellytysten täyttyessä lupa tulee myöntää.⁶¹ Kuitenkin on huomattava, että maankäyttö- ja rakennuslain säännökset lupaedellytyksistä ovat väljiä ja jättävät tulkinnanvaraa lainsoveltajalle esimerkiksi rakennuksen ulkoasun ”kauneuden ja sopusuhtaisuuden” vaatimuksista MRL 117 §:ssä.⁶² Samaa aihetta käsitellessään Jääskeläinen kiinnittää huomiota siihen, että ”kohtuullinen kauneus” riittää, koska lupaharkinnassa ei voida vaatia parasta mahdollista ratkaisua.⁶³ Mikäli lupahakemus on kuitenkin joltakin osaa puutteellinen, rakennusvalvontaviranomainen antaa useimmiten täydennys- tai muutosohjeet rakennushankkeeseen ryhtyvälle, minkä vuoksi kielteisiä lupapäätöksiä harvemmin annetaan.⁶⁴

Myönteisessä lupapäätöksessä rakennusvalvontaviranomainen voi antaa vielä tarpeellisia lupamääräyksiä MRL 141 §:n mukaan ja samalla määrätään luvan voimassaolosta MRL 143 §:n mukaisesti. Luvan myöntämisen jälkeen lupapäätös tulee lainvoimaiseksi oikaisuvaatimuksen tai valituksen tekemiseen varatun määräajan kuluttua umpeen tai viimeistään silloin, kun asia on ratkaistu lainvoimaisesti valituksen tai oikaisuvaatimuksen jälkeen.⁶⁵ Pääsääntöisesti vasta lainvoimaisen lupapäätöksen jälkeen rakennustyöt voidaan aloittaa. MRL 144 §:n mukaan on kuitenkin mahdollista asettaa vakuus ja aloittaa rakennustyö jo ennen lainvoimaa tietyin edellytyksin.⁶⁶

⁶⁰ SY 1/2014, s. 101.

⁶¹ *Syrjänen – Jääskeläinen* 2013, s. 55.

⁶² *Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta – Reinikainen* 2015 (Maankäyttö- ja rakennuslaki > 19. luku. Lupamenettely ja lupaharkinta.)

⁶³ *Jääskeläinen* 2013, s. 14.

⁶⁴ *Veijalainen* 2004, s. 25.

⁶⁵ *Ekroos – Majamaa* 2015, s. 898.

⁶⁶ En käsittele tutkielmassani tarkemmin sitä, milloin ja millä edellytyksillä aloitusoikeus rakentamiseen määräytyy. Olennaista on, että pääsäännön mukaan tulee odottaa, että lupapäätös saa lainvoiman ennen kuin varsinaisiin rakennustöihin voidaan alkaa. Poikkeuksia tästä kuitenkin on, kuten virkkeestä käy ilmi.

3.3.3. Rakentamisen aikainen valvonta

Kuten MRL 149.2 §:ssä todetaan, rakennustyön viranomaisvalvonta alkaa luvanvaraisen rakennustyön aloittamisesta. Tämän kappaleen alkuun käsittelen vielä lyhyesti keskeisiä rakennushankkeeseen ryhtyvän ja rakennusvalvontaviranomaisen välisiä toimia, jotka tulee vielä suorittaa, jotta varsinainen rakennustyö voidaan aloittaa.

Ensinnäkin ennen rakennustyön aloittamista rakennushankkeeseen ryhtyvän on tehtävä rakennusvalvontaviranomaiselle aloittamisilmoitus MRL 149 c §:n mukaisesti. Rakennusvalvontaviranomainen on voinut rakennusluvan yhteydessä määrätä aloituskokouksen pitämisestä, vaikkakaan sen pitäminen ei ole pakollista. Aloituskokous voidaan tarvittaessa pitää silloin, kun rakennusvalvontaviranomainen haluaa selvittää, onko rakennushankkeeseen ryhtyvällä todella riittävät edellytykset hankkeen toteuttamiseen.⁶⁷ Mikäli aloituskokous on jo pidetty, aloittamisilmoitusta ei tarvitse enää tehdä.

Vielä ennen rakennustöiden aloitusta rakennusvalvontaviranomainen voi tarvittaessa määrätä rakennuksen paikan ja korkeusaseman merkitsemisestä rakennusluvan yhteydessä maankäyttö- ja rakennuslain 149 b §:n mukaan. Vähäisessä rakentamisessa tätä ei yleensä vaadita, mutta esimerkiksi mitä lähemmäs naapurin maata aiotaan rakentaa, sitä suurempi tarve merkitsemiselle on. Rakennuskohteen sijoittumista valvotaan myöhemmin MRL 150 §:n mukaisessa sijaintikatselmuksessa, mikäli sellainen on määrätty lupapäätöksessä.⁶⁸

Kun varsinainen rakennustyö on jo käynnissä, viranomainen valvoo rakentamista muun muassa katselmusten ja tarkastusten avulla. Maankäyttö- ja rakennuslain 150 § säättää viranomaiskatselmuksista seuraavanlaisesti:

Rakennusvalvontaviranomainen voi rakentamista koskevassa luvassa määrätä pohjakatselmuksen, sijaintikatselmuksen, rakennekatselmuksen sekä lämpö-, vesi- ja ilmanvaihtolaitteiden katselmuksen toimittamisesta, jos se on tarpeen rakennustyön valvomiseksi.

Katselmuksen toimittava viranhaltija selvittää, ovatko tiettyyn rakennustyövaiheeseen kuuluvat toimenpiteet, tarkastukset ja selvitykset sekä havaittujen epäkohtien tai puutteiden johdosta edellytetyt

⁶⁷ Rämä, s. 671 – 672.

⁶⁸ Jääskeläinen – Syrjänen 2014, s. 803 – 804.

toimenpiteet tehdyt. Rakennushankkeeseen ryhtyvän tai tämän edustajan sekä vastaavan työnjohtajan on oltava läsnä katselmuksessa. Suunnittelijoiden ja erityisalan työnjohtajien on oltava läsnä katselmuksessa, jos heidän asiantuntemustaan tarvitaan jonkin katselmukseen liittyvän asian selvittämisessä.

Jos katselmus antaa aihetta huomautukseen, katselmuksen toimittaneen viranhaltijan on kirjallisesti määrättävä tarvittavista toimenpiteistä ja määräajasta epäkohdan tai virheen poistamiseksi tai korjaamiseksi.⁶⁹

Lainmuutoksella 41/2014 koottiin rakennustyön aikaisten viranomaiskatselmusten säännökset MRL 150 §:ään. Aiemmin sääntely oli jakaantunut asetusten ja lain välille.⁷⁰ Ensimmäisen momentin mukaan rakennusvalvontaviranomaisen tulee määrätä tarpeellisista rakennustyön aikaisista katselmuksista jo lupapäätöksessä. Suhteutetun valvonnan mukaisesti rakennusvalvontaviranomainen harkitsee, mitkä katselmuksat ovat tarpeen suorittaa kunkin rakennusprojektin kohdalla ja määrää ne sitten pidettäväksi rakennustyölle myönnetyn luvan yhteydessä.

Viranomaiskatselmus on lupapäätöksen täytäntöönpanoon liittyvä viranomaistoimi, jolla selvitetään, onko tiettyyn rakennusvaiheeseen liittyvät toimenpiteet, tarkastukset ja selvitykset toimitettu sekä mahdolliset epäkohdat tai virheet korjattu tai poistettu.⁷¹ Oletettavaa on, että lupamääräyksissä ja mahdollisessa aloituskokouksessa sovittuja menettelytapoja noudatetaan. Lähtökohtana on suunnata valvonta katselmusten avulla hankkeesta vastuullisiin tahoihin, kuten vastaavaan työnjohtajaan sekä rakennushankkeeseen ryhtyvään ja valvoa, että nämä täyttävät velvollisuutensa.⁷² Näin ollen katselmusten kannalta vastuullisten henkilöiden tulee myös olla läsnä katselmuksia suoritettaessa, jotta selvitykset saadaan tehtyä parhaalla mahdollisella tavalla näiden henkilöiden läsnä ollessa.

Mikäli katselmuksessa tulee aiheelliseksi antaa huomautus jostakin asiasta, katselmuksen toimittaneen rakennusvalvontaviranomaisen tulee antaa kirjallinen määräys toimenpiteistä sekä määräajasta havaitun epäkohdan tai virheen poistamiseksi

⁶⁹ Tutkielmani aiheen kannalta tässä on tarpeellista viitata vain maankäyttö- ja rakennuslain 150 §:n momentteihin 1 – 3. 4 momentti käsittelee katselmusten toimittamista pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa, joka on kotirauhan piirin turvaamiseksi tullut ottaa lakiin. Tutkielmassani lähden siitä, että rakennuskohde ei ole vielä pysyväisluonteisen asumisen käytössä, jolloin tätä ei tarvitse käsitellä enempää. 5 momentissa taas on asetuksenantovaltuus ympäristöministeriölle.

⁷⁰ HE 147/2013 vp, s. 37.

⁷¹ YM5/601/2015, s. 29.

⁷² HE 147/2013 vp, s. 37.

tai korjaamiseksi katselmuksesta laadittuun pöytäkirjaan. Lisäksi rakennusvalvontaviranomainen voi katselmusten myötä määrätä tarpeen mukaan muitakin maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia toimenpiteitä käytettäväksi, kuten määrätä erityisalan työnjohtajan rakennustyöhön vastaavan työnjohtajan lisäksi.⁷³

Maankäyttö- ja rakennuslain 150 a § säättää viranomaistarkastuksista seuraavasti:

Rakennusvalvontaviranomainen voi katselmusten lisäksi määrätä tehtäväksi myös muita tarkastuksia, jos se on tarpeen lupamääräysten, suunnitelmien tai rakentamista koskevien säännösten ja määräysten noudattamisen valvomiseksi. Rakennusvalvontaviranomainen määrää tarkastuksista rakentamista koskevassa luvassa, aloituskokouksessa tai erityisestä syystä rakennustyön aikana.

Jos tarkastus antaa aiheutta huomautuksiin, viranhaltijan on kirjallisesti määrättävä tarvittavista toimenpiteistä ja määräajasta epäkohdan tai virheen poistamiseksi tai korjaamiseksi.⁷⁴

Pykälässä mainitut rakennustyön aikaiset viranomaistarkastukset on tarkoitettu täydentämään viranomaisvalvontaa viranomaiskatselmuksien lisäksi. Tarkastuksia tehdään siis rakennusvalvontaviranomaisen harkinnan mukaan, mikäli tämä kokee ne tarpeelliseksi tiettyyn rakennusprojektiin.

Erona viranomaiskatselmuksiin nähden viranomaistarkastuksissa on se, että tarkastuksista rakennusvalvontaviranomainen voi määrätä joustavammin lupapäätöksen lisäksi myös aloituskokouksessa ja erityisestä syystä myös rakennustyön aikana. Tarkastukset ovat joustavampia menettelytapoja myös siinä suhteessa, että niiden käyttöä ei ole rajattu vain tiettyihin rakennus- tai työvaiheisiin, minkä vuoksi niiden avulla voidaan valvoa esimerkiksi rakentamisen tiettyä yksityiskohtaa, mikäli rakennusvalvontaviranomainen pitää tämän valvomista tarpeellisena.⁷⁵ Tarkastukset ovat muutenkin helpommin käytettävissä olevia valvontakeinoja, kun rakennusvalvontaviranomainen määrää niiden läsnäolijat ja tarkastuksen kohteen ja eritoten siksi, koska tarkastuksia voidaan määrätä myös rakennustöiden aloittamisen jälkeen.

⁷³ YM5/601/2015, s. 31.

⁷⁴ Tutkielmani kannalta tässä on tarpeellista viitata vain MRL 150 a §:n 1 – 2 momentteihin. 3. momentti säättää kotirauhan piirin turvaamisesta samoin kuin edellä esitetystä MRL 150 §:n 4. momentti.

⁷⁵ YM5/601/2015, s. 32.

Kuten katselmustenkin kohdalla, myös tarkastusten myötä ilmenevistä epäkohdista tai virheistä on rakennusvalvontaviranomaisen annettava kirjallinen huomautus ja määrättävä tarvittavista toimenpiteistä niiden korjaamiseksi tai poistamiseksi sekä määrääjasta toimenpiteen tai toimenpiteiden suorittamiseen.

Rakennustöiden valmistuttua, kuitenkin ennen rakennuksen käyttöön ottoa rakennusvalvontaviranomainen suorittaa vielä loppukatselmuksen, jonka jälkeen rakennustyön aikainen viranomaisvalvonta päättyy. Loppukatselmusta koskevan MRL 153 §:n mukaan rakennusta tai sen osaa ei saa ottaa käyttöön ennen kuin rakennusvalvontaviranomainen on hyväksynyt sen loppukatselmuksessa käyttöön otettavaksi.⁷⁶

Loppukatselmuksessa rakennusvalvontaviranomainen valvoo yleisen edun kannalta rakennusluvan mukaisen lopputuloksen toteutumista ja rakennusluvassa, aloituskokouksessa sekä rakennustyön aikana asetettujen vaatimusten täyttymistä sekä rakentamista koskevien säännösten toteutumista.⁷⁷ Tarkemmin sanottuna rakennusvalvontaviranomainen valvoo muun muassa rakennushankkeen toimijoiden velvoitteiden toteutumista, katselmusten ja epäkohtien tai puutteiden johdosta annettujen toimenpiteiden toteutumista sekä tarkistaa hankkeen aikana tehtyjä pöytäkirjoja ja rakentamiselle asetettujen vaatimusten kuten paloturvallisuuden toteutumista.⁷⁸

Loppukatselmus voidaan tehdä vasta siinä vaiheessa, kun rakennustyö on kaikilta osin loppuun saatettu ja tarvittavat tarkastukset, katselmukset ja toimenpiteet on tehty. Maankäyttö- ja rakennuslain 153.2 § säättää melko yksityiskohtaisesti ja selkeästi loppukatselmuksen edellytyksistä seuraavanlaisesti:

1) rakennustyö on saatettu loppuun rakennusluvan sekä rakentamista koskevien säännösten ja määräysten mukaisesti;

⁷⁶ Poikkeuksena tähän on osittaisen loppukatselmuksen eli niin kutsutun käyttöönottokatselmuksen suorittaminen. MRL 153 a §:n mukaan rakennusvalvontaviranomainen voi hyväksyä rakennuksen tai sen osan käyttöön otettavaksi tietyin edellytyksin mikäli rakennustyö on vielä vähäisiltä osin kesken, jolloin loppukatselmusta ei voida vielä tehdä. Tämän avulla hyväksytty osa rakennusta tai rakennus voidaan ottaa käyttöön jo ennen loppukatselmusta. Loppukatselmus tulee kuitenkin vielä pitää rakennuksen valmistuttua kokonaan.

⁷⁷ YM5/601/2015, s. 46.

⁷⁸ Suomen kuntaliitto 2007, s. 21.

- 2) *rakennusvalvontaviranomaisen määräämät katselmukset ja tarkastukset sekä niissä vaaditut toimenpiteet on tehty;*
- 3) *muuhun lakiin perustuvat ja rakennuksen käyttöturvallisuuteen olennaisesti vaikuttavat tarkastukset ja niissä vaaditut toimenpiteet on tehty;*
- 4) *rakennustyön tarkastusasiakirjaan on tehty 150 f §:ssä edellytetyt merkinnät ja tarkastusasiakirjan yhteenveto on toimitettu rakennusvalvontaviranomaiselle;*
- 5) *rakennuksen käyttö- ja huolto-ohje, jos sellainen on laadittava, on riittävässä laajuudessa valmis ja toimitettavissa rakennuksen omistajalle; ja*
- 6) *ympäristönsuojelulain mukainen lupa, jos sellaista tarvitaan rakennuksen käyttötarkoituksen mukaiseen toimintaan, on saanut lainvoiman.*

Rakennushankkeeseen ryhtyvän tulee hakea loppukatselmusta rakennusvalvontaviranomaiselta luvan voimassaoloaikana. Hyvänä huomiona tähän liittyen RTY:n laatiman selvityksen mukaan Suomessa on paljon rakennuksia, joissa loppukatselmus on jäänyt tekemättä ja puhutaan siis laajalle levinneestä ilmiöstä. Tilanne on rakennusvalvonnan näkökulmasta kestävä, koska loppukatselmuksen pitäminen mahdollisimman pian rakennustöiden valmistuttua on edellytys sille, että rakennusvalvontaviranomaisella on todellinen mahdollisuus tarkastaa työn lopputulos. Loppukatselmuksen pitämisen laiminlyönnin tullessa esiin vasta vuosien jälkeen rakennustyön valmistumisesta mahdollisuudet rakentamisen lopputuloksen selvittämiseen ovat paljon heikommat.⁷⁹ Ehkäpä tulevan maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen myötä myös tähän ongelmaan vastataan.

Loppukatselmuksen jälkeen rakennusvalvontaviranomainen laatii vielä loppukatselmuksesta pöytäkirjan, johon tulee merkinnät hyväksynnöistä ja huomautuksista. Samalla rakennusvalvontaviranomainen voi vielä määrätä toimenpiteistä loppukatselmuksessa mahdollisesti havaittujen epäkohtien tai virheiden poistamiseksi tai korjaamiseksi. Viimeiseksi tieto loppukatselmuksen pitämisestä merkitään myös rakennusvalvonnan tietojärjestelmään todisteeksi.⁸⁰

⁷⁹ Jääskeläinen – Virkamäki 2013, s. 15 – 16.

⁸⁰ Jääskeläinen – Syrjänen 2014, s. 822.

Turun kaupungin rakennustyön aikaisesta valvonnasta Salmelainen toteaa, että Turussa rakennusvalvonnassa painotetaan oikea-aikaista ja oikeisiin asioihin kohdistuvaa työn aikaista valvontaa. Aloituskokousten merkitystä eritoten omakotiorakentajien osalta painotetaan, koska niissä käydään läpi projektin ”pelisäännöt” sekä lupapäätös ja sen ehdot, koska rakennusvalvontaviranomaisten tiedossa on, että usein luvan saaneet eivät kiinnitä huomiota lupaehtoihin, vaikka ne lupapäätöksessä ovatkin. Turussa rakennusinsinöörit tekevät paljon katselmuksia niin, että LVI-tarkastajat tekevät ilmanvaihtokatselmuksia ja kiinteistön vesi- ja viemärikatselmuksia ja rakennepuolen tarkastajat tekevät rakennekatselmuksia.⁸¹

Salmelainen painottaa, että rakennustyön aikaisen valvonnan tarkoituksena on katsoa, että rakennustyö tehdään oikeasti hyvin ja tapauskohtaisesti valvontaa suoritetaan enemmän tai vähemmän. Hänen kokemuksensa mukaan usein esimerkiksi hyväksi tunnettuun ja luotettavaan rakennusprojektin vastaavaan työnjohtajaan voidaan luottaa niin, että tämän projekteissa viranomaiskatselmuksia voidaan tehdä vähemmän, kun annetaan vastaavan työnjohtajan tehdä niitä ja kuitata ne tehdyksi tarkastusasiakirjaan.⁸² Lain säätämisen suhteutetun valvonnan periaatteen mukaisesti rakennustyön aikaisen valvonnan toimintatavoissa on eroja eri kuntien rakennusvalvontayksiköiden välillä. Turun rakennusvalvonnan esimerkit toimivat näin ollen yhden rakennusvalvontayksikön toimintatapojen havainnollistamisena.

3.3.4. Rakentamisen jälkeinen valvonta

Vaikkakin rakennustyön aikainen valvonta päättyy loppukatselmukseen, se ei kuitenkaan tarkoita sitä, että rakennusvalvontaviranomaisen tehtävät loppuvat rakennustyön valmistumisen jälkeen. Rakennusvalvonnan tehtäviin kuuluu myös rakentamisen jälkeinen valvonta eli niin kutsuttu jatkuva valvonta. Jatkuvan valvonnan avulla rakennusvalvontaviranomainen valvoo rakennetun ympäristön ja rakennusten kunnossapitoa ja hoitoa.⁸³

Turun kaupungin nettisivuilla on esimerkkejä rakennusvalvonnan jatkuvan valvonnan piiriin kuuluvista asioista. Niihin kuuluvat muun muassa luvattoman rakentamisen,

⁸¹ Valvontajohtaja Salmelaisen haastattelu 10.7.2018.

⁸² Valvontajohtaja Salmelaisen haastattelu 10.7.2018.

⁸³ Ympäristöministeriön raportteja 9/2015, s. 11.

epäsiistien rakennusten ympäristöjen sekä rappeutuneiden rakennusten valvonta. Sivustolla on myös ohjeet toimenpidepyynnön tekemisestä, jotta ihmiset voivat tehdä rakennusvalvonnalle ilmoituksia jatkuvan valvonnan piiriin kuuluvista asioista.⁸⁴

Maankäyttö- ja rakennuslain 166 § on säännös rakennuksen kunnossapidosta ja se vastaa jatkuvan valvonnan toimialuetta ja rakennuslainsäädännön keskeistä periaatetta rakennuksen kunnossapitovelvollisuudesta. Se kuuluu näin:

Rakennus ympäristöineen on pidettävä sellaisessa kunnossa, että se jatkuvasti täyttää terveellisuuden, turvallisuuden ja käyttökelpoisuuden vaatimukset eikä aiheuta ympäristöhaittaa tai rumenna ympäristöä. Rakennus ja sen energiahuoltoon kuuluvat järjestelmät on pidettävä sellaisessa kunnossa, että ne rakennuksen rakennustapa huomioon ottaen täyttävät energiatehokkuudelle asetetut vaatimukset.

Jos rakennuksen kunnossapitovelvollisuus laiminlyödään, kunnan rakennusvalvontaviranomainen voi määrätä rakennuksen korjattavaksi tai sen ympäristön siistittäväksi. Jos rakennuksesta on ilmeistä vaaraa turvallisuudelle, tulee rakennus määrätä purettavaksi tai kieltää sen käyttäminen.

Ennen korjauskehotuksen antamista rakennusvalvontaviranomainen voi määrätä rakennuksen omistajan esittämään rakennusta koskevan kuntotutkimuksen terveellisuuden tai turvallisuuden johdosta ilmeisen välttämättömien korjaustoimenpiteiden selvittämiseksi.

Rakennuksen omistajan on seurattava rakennuksen kantavuuden kannalta keskeisten rakenteiden kuntoa.

Rakennuksen omistajalla on siis rakennuksen kunnossapitovelvollisuus pykälässä määritetyllä tavalla. Kunnossapitovelvollisuus koskee kaikkia rakennuksia ja on riippumaton alueen kaavoituksesta. Rakennuksen ympäristöllä tarkoitetaan rakennuksen lähiympäristöä eli piha-aluetta.⁸⁵

Mikäli rakennuksen omistaja rikkoo kunnossapitovelvollisuuttaan, rakennusvalvontaviranomainen voi ryhtyä toimiin jatkuvan valvonnan tehtäväalueensa nojalla. Rakennusvalvontaviranomainen voi joko antaa määräyksen rakennuksen korjaamiseksi tai ympäristön siistimiseksi, vaatia omistajaa esittämään kuntotutkimuksen tai ilmeisessä vaaratilanteessa antaa purkumääräyksen tai

⁸⁴ Turun kaupungin verkkosivut: <https://www.turku.fi/asuminen-ja-ymparisto/rakentaminen/rakentamisen-valvonta/rakennetun-ympariston-valvonta>.

⁸⁵ Ekroos – Majamaa 2015, s. 974.

käyttökiellon. Rakennusvalvontaviranomainen antaa määräykselle aina myös määräajan ja tarvittaessa käyttää pakkokeinoja siltä varalta, ettei määräystä noudateta.⁸⁶

Mitä tulee rakennusvalvonnalle kuuluvaan jatkuvaan valvontaan, on mielestäni hyvin ymmärrettävää, että ihmiset voivat tehdä toimenpidepyyntöjä ja ilmoituksia havaitsemistaan puutteista rakennusten ja rakennetun ympäristön kunnossapidossa. Rakennusvalvonta ei mitenkään pysty valvomaan ennakoivalvontamenettelynsä ja rakennustyön aikaisen valvontansa ohella myös kaikkea alueellaan olevaa rakennuskantaa koko ajan, vaikka sille kuuluukin tämä jatkuvan valvonnan tehtävä. Toisaalta toivon myös, että ihmiset eivät tekisi ilmoituksia rakennusvalvonnalle asioista, jotka ovat täysin mitättömiä tai eivät edes kuulu jatkuvan valvonnan piiriin. Epäilen, että näin kuitenkin käy, varsinkin kun rakennuslainsäädäntö ei anna edes oikeustieteilijälle selkeää kuvaa jatkuvan valvonnan piiriin kuuluvista asioista. Onneksi kunnat antavat usein nettisivuillaan edes jonkinlaista ohjeistusta valvonnan piiriin kuuluvista asioista.

Turussa jatkuvaa valvontaa suorittaa rakennusvalvonnan tarkastusinsinöörit omilla toiminta-alueillaan. Jatkuva valvonta tulee usein vireille erilaisten ilmoitusten ja toimenpidepyyntöjen myötä. Salmelaisen arvion mukaan noin 40 % ilmoituksista tulee rakennus- ja lupalautakunnalta heidän vuosittain tekemien ympäristökatselmusten myötä ja 60 % naapurien ilmoituksina. Hänen mukaansa jatkuvan valvonnan asioita on Turussa vuosittain noin sata, minkä vuoksi kohteita priorisoidaan. Salmelainen huomauttaa, että usein naapurit tekevät ilmoituksia myös turhista asioista, jolloin tarkastusinsinööri antaa ilmoituksesta päätöksen, jonka mukaan aihetta toimenpiteisiin ei ole. Muutoin rakennusvalvontaviranomainen antaa rakennuksen omistajalle toimenpidekehotuksen ilmoituksen myötä. Huomionarvoista on, että viranomaisen antama toimenpidekehotus ei ole valituskelpoinen päätös, mutta sen voi aina saattaa lautakunnan käsiteltäväksi.⁸⁷

⁸⁶ *Ekroos – Majamaa 2015, s. 975.*

⁸⁷ Valvontajohtaja Salmelaisen haastattelu 10.7.2018.

3.4. Rakennusvalvonnan tavoitteet

Seuraavaksi selvitän lainsäätäjän tarkoitusta maankäyttö- ja rakennuslain taustalla ja erityisesti rakennusvalvonnan tavoitteiden osalta. Millaisia tavoitteita lain taustalle on otettu, minkä vuoksi ja kuinka ne toteutuvat lakia sovellettaessa, erityisesti rakennusvalvonnan osalta?

Ensinnäkin, maankäyttö- ja rakennuslain 1 § määrittelee lain yleisen tavoitteen:

Tämän lain tavoitteena on järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävä kehitystä.

Tavoitteena on myös turvata jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun, suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, asiantuntemuksen monipuolisuus sekä avoin tiedottaminen käsiteltävinä olevissa asioissa.

Maankäyttö- ja rakennuslain keskeisinä aineellisina tavoitteina ensimmäisessä momentissa on hyvä elinympäristö ja kestävä kehitys. Toisessa momentissa on lain menettelylliset tavoitteet, jotka liittyvät menettelyyn ja asiantuntemukseen ja niiden kautta pyritään edistämään aineellisten tavoitteiden toteutumista.⁸⁸

Lain tavoitteet on ilmaistu yleisesti maankäyttö- ja rakennuslaissa. Näin on siksi, että lain muut säännökset, kuten kaavoitusmenettelyä, rakentamista ja vuorovaikutusta koskevat säännökset on tarkoitettu ohjaamaan alueiden käytön suunnittelua ja rakentamista konkreettisemmin lain tavoitteiden mukaisesti. Tavoitteet on kirjoitettu lakiin tavoitteellisiksi, ei velvoittaviksi oikeusnormeiksi, koska ne edellyttävät, että muissa säännöksissä ja niiden soveltamisessa edistetään tavoitteiden toteutumista, turvataan niiden toteutuminen ja luodaan edellytykset niiden toteutumiselle.⁸⁹

Maankäyttö- ja rakennuslain yleisen tavoitteen taustalla voidaan nähdä perustuslain 2.2 §:n säännös kansanvaltaisuudesta ja oikeusvaltioperiaatteesta sekä erityisesti PL 20 §:n säännös ympäristövastuusta, jonka mukaan vastuu luonnosta, sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille ja julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus terveelliseen ympäristöön sekä

⁸⁸ Ekroos – Majamaa 2015, s. 18 – 22.

⁸⁹ Ekroos – Majamaa 2015, s. 18 – 23.

mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Maankäyttö- ja rakennuslain asiallisen laajuuden vuoksi onkin tärkeää, että ympäristön perusoikeudet pidetään kaiken toiminnan taustalla. Kuitenkin lainsoveltaja voi joutua hankaliin tilanteisiin yrittäessään punnita tavoitteita keskenään, kun laki ei määrittele niiden painoarvoa.⁹⁰

Maankäyttö- ja rakennuslain 1 §:n yleistä tavoitetta täydentää MRL 5 §:n alueiden käytön suunnittelun tavoitesäännös. Alueiden käytön suunnittelun tavoitesäännös sijoittuu MRL 1 §:n yleisen tavoitesäännöksen ja kaavojen sisältövaatimuksia koskevien säännösten väliin.⁹¹ MRL 5 §:n tavoitesäännöksessä on kyse lähinnä kaavoituksen aineellisista tavoitteista, joita tulee tavoitella kaikissa kaavamuodoissa.⁹² Säännöksen tavoitteiden toteuttamiseksi maankäyttö- ja rakennuslakiin on sisällytetty eri kaavojen sisältövaatimukset, jotka kunnan tulee ottaa huomioon päättäessään tietyn kaavan hyväksymisestä.⁹³

Maankäyttö- ja rakennuslain 1 §:n yleistä tavoitetta täydentää myös MRL 12 §:n mukainen rakentamisen ohjauksen tavoitesäännös. Se asettuu MRL 1 §:n lain yleisen tavoitesäännöksen sekä rakentamista konkreettisemmin ohjaavien ja sääntelevien velvoittavien säännösten väliin.⁹⁴ MRL 12 § kuuluu seuraavasti:

Rakentamisen ohjauksen tavoitteena on edistää:

- 1) hyvän ja käyttäjien tarpeita palvelevan, terveellisen, turvallisen ja viihtyisän sekä sosiaalisesti toimivan ja esteettisesti tasapainoisen elinympäristön aikaansaamista;*
- 2) rakentamista, joka perustuu elinkaariominaisuuksiltaan kestäviin ja taloudellisiin, sosiaalisesti ja ekologisesti toimiviin sekä kulttuuriarvoja luoviin ja säilyttäviin ratkaisuihin; sekä*
- 3) rakennetun ympäristön ja rakennuskannan suunnitelmallista ja jatkuvaa hoitoa ja kunnossapitoa.*

⁹⁰ Jääskeläinen – Syrjänen – Hurmeranta – Wähä 2018, s. 120 – 127.

⁹¹ MRL 28 §, 39 § ja 54 § säätävät tarkemmin maakunta-, yleis- ja asemakaavan sisältövaatimuksista. Näitä ovat esimerkiksi rakennetun ympäristön, maiseman ja luonnonarvojen vaaliminen kaavoituksessa sekä terveellisen, turvallisen ja viihtyisän elinympäristön edellytysten luominen kaavoituksessa.

⁹² Ekroos – Majamaa 2015, s. 38 – 43.

⁹³ Jääskeläinen – Syrjänen – Hurmeranta – Wähä 2018, s. 59.

⁹⁴ Ekroos – Majamaa 2015, s. 73.

Nykyistä maankäyttö- ja rakennuslakia säädettäessä lähdettiin siitä, että rakentamisen ohjauksessa tulisi painottaa ympäristökysymyksiä, rakentamisen laatua, elinkaariajattelua ja korjausrakentamisen edistämistä. Nämä kirjoitettiin rakentamisen ohjauksen tavoitesäännökseen ja niitä tarkennetaan lain velvoittavissa säännöksissä. Rakentamisen ohjaus painottuu kuitenkin viranomaisvalvonnan luonteen omaisesti yleisen edun kannalta tärkeisiin asioihin.⁹⁵

MRL 12 §:n ensimmäisessä kohdassa keskeistä on hyvän elinympäristön aikaansaaminen, jota rakentamisen ohjauksella tulee edistää. Terveellinen, turvallinen ja esteettinen elinympäristö on ollut rakentamisen taustaideana jo pitkän aikaa ja nämä löytyvät myös lain tarkemmista velvoittavista säännöksistä, kuten kaavojen sisältövaatimuksista, rakentamisen yleisistä edellytyksistä ja rakennustuotteen ominaisuuksien vaatimuksista. Rakennusvalvontaviranomaisen keskeisimpiin tehtäviin kuuluu osaltaan varmistaa, että rakentaminen suoritetaan hyvää rakennustapaa ja lakia noudattaen, ja keskeistä on eritoten turvallisuuden ja terveellisyyden vaatimukset.

Tavoitesäännöksen toisessa kohdassa keskeistä on elinkaariajattelun omaksuminen rakentamisessa. Elinkaariajattelun tavoite tarkentuu lain velvoittavissa säännöksissä, jotka koskevat rakennusten pitkäikäisyyttä, muunneltavuutta ja huollettavuutta eli muun muassa MRL 117.3 §:ssä ja 117 a §:n rakenteiden lujuuutta ja vakautta koskevassa säännöksessä. Elinkaariajattelu kytkeytyy kestävän kehityksen periaatteeseen ja siinä pyritään järkevään ja taloudelliseen rakentamiseen, jolloin rakennetaan taloudelliset seikat huomioiden ekologisesti ja elinympäristöä mahdollisimman vähän kuormittaen. Samalla rakentamisen avulla pyritään luomaan ja säilyttämään kulttuuriarvoja.⁹⁶

Tavoitesäännöksen kolmannessa kohdassa rakentamisen ohjauksen avulla tulee pyrkiä myös huolehtimaan rakennusten ja rakennetun ympäristön jatkuvasta hoidosta ja kunnossapidosta. Perinteisesti tämä tehtävä on kuulunut lähinnä rakennuksen omistajan vastuulle, mutta nykyisen lain myötä julkinen valta kontrolloi myös osaltaan tätä.⁹⁷ Kunnossapidosta huolehtiminen lähtee suunnitelmatasolta, jolloin jo voidaan kiinnittää huomiota rakennusosien kulumiseen, korjattavuuteen ja vaihdettavuuteen.⁹⁸

⁹⁵ HE 101/1998 vp.

⁹⁶ Jääskeläinen – Syrjänen – Hurmeranta – Wähä 2018, s. 180 – 181.

⁹⁷ Ekroos – Majamaa 2015, s. 75.

⁹⁸ Jääskeläinen – Syrjänen – Hurmeranta – Wähä 2018, s. 181.

Rakennushankkeeseen ryhtyvän tulee tietyin edellytyksin laatia rakennukselle käyttö- ja huolto-ohje, jonka avulla hoito- ja kunnossapitovelvollisuutta on helpompi toteuttaa ja rakennusvalvonnan seurata. Kuten sanottu, tähän pyritään jo suunnitelmatasolta alkaen ja viime kädessä rakennusvalvonta jatkuvan valvontansa avulla voi puuttua kunnossapidon laiminlyöntitilanteisiin.

Tutkielmani kannalta erityisesti tämä rakentamisen ohjauksen tavoitesäännös on relevantti, vaikkakaan se ei ole velvoittava oikeusnormi. Se on kuitenkin laissa määritelty tavoite, joka on hyvä lähtökohta rakentamiseen ja rakentamisen ohjaukseen erityisesti viranomaisille. Tämä tavoite täsmentyy rakennuslainsäädännössä, jota lainsoveltajien tulee noudattaa päätösharkinnassaan esimerkiksi rakennuslupaa käsitellessään tai rakennusvalvontaa suorittaessaan. Vaikka tavoitesäännöksiin ei ole mahdollista vedota tehokkaasti esimerkiksi rakennusluvan hylkäävän päätöksen muutoksenhaussa, niitä voidaan käyttää osana argumentaatiota. Suurin vaikutus tavoitesäännöksillä on käytännössä ohjata tulkintaa ja vaikuttaa lainsoveltamisen taustalla ja uskon, että ne sitä tekevätkin, kun ovat maankäyttö- ja rakennuslain alkuun tavoitteiksi kirjoitettu.

Tällä hetkellä käynnissä olevan maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen selvityksissä on todettu, että lain alkuperäiset tavoitteet ovat toteutuneet pääasiassa hyvin ja, että ne ovat edelleen ajanmukaisia. Kuitenkin lain rakenne ja selkeys ovat kärsineet lain osittaisuudistusten myötä ja lain tavoitteita tulisi joiltain osin tarkentaa ja laventaa. Esimerkiksi kestävän kehityksen ja hyvän elinympäristön tavoitteita pidetään yhä tärkeinä ja ne otetaan uudistetunkin maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteiksi. Uudistuksen myötä näiden välistä painoarvoa haluttaisiin täsmentää ja tarkentaa, kuitenkin niin, että ne molemmat ovat riittävästi näkyvillä rakentamisen ohjauksessa tulevaisuudessakin. Lisäksi elinkaariajattelua tulisi laventaa useampiin kestävän kehityksen näkökulmiin ja rakennusten sekä rakennusmateriaalien vaikutus ympäristöön tulisi huomioida entistä paremmin. Uudistuksen myötä myös ekologista ja energiatehokasta rakentamista tulisi painottaa entistä enemmän, jotta kasvihuonekaasuja saataisiin hillittyä ja päästöjä vähennettyä myös rakentamisen alalla.⁹⁹

⁹⁹ Ympäristöministeriön keskustelupaperi maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisen suuntaviivoiksi, s. 8 – 13.

Vaikka rakennusten ja rakennetun ympäristön kunnossapito ja jatkuva hoito on yksi rakentamisen ohjauksen tavoitteista ja rakennushankkeeseen ryhtyvän velvollisuuksista, käytännön ongelmana on kuitenkin tehtävän laiminlyönti ja viranomaisvalvonnan tehottomuus valvoa koko rakennuskannan ylläpitoa ja korjausta. Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen myötä tulee pohtia myös sitä, miten rakennusten kuntoa saataisiin valvottua nykyistä paremmin ja kunnostustöitä tehtyä.¹⁰⁰

Mielestäni tavoitesäännösten kirjaaminen lakiin ja yksittäisten lainsäännösten niitä tarkentava rooli maankäyttö- ja rakennuslaissa on toimiva ratkaisu. Vaikka laissa ei termejä avatakaan, lain esitöissä ja lain tulkintateoksissa näin kuitenkin tehdään, jolloin lainsoveltajien voidaan olettaa ymmärtävän lain tavoitteet ja sen myötä osaavan soveltaa niitä käytännön toiminnassaan. Kuten uudistuksen keskustelupaperissakin huomioitiin, tavoitteiden ja niiden osien keskinäinen painoarvo on kuitenkin tarkentamatta, mikä aiheuttaa kiperiä tulkintatilanteita lakia sovellettaessa. Myös päätösten argumentaatio voi ontua, kun tavoitesäännöksiä ei ole säädetty velvoittaviksi oikeusnormeiksi, minkä lisäksi maankäyttö- ja rakennuslaki on muutoinkin hyvin väljää ja yleispiirteistä.

Uskon, että maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteet ja eritoten rakentamisen ohjauksen tavoitteet, joita kunnan rakennusvalvontaviranomaiset pyrkivät toteuttamaan, ovat ajanmukaisia ja tärkeitä näkökulmia lakia sovellettaessa ja ne varmasti vaikuttavat toiminnan taustalla. Tutkielmani aiheen kannalta on tärkeää kiinnittää huomiota siihen, miten näitä tavoitteita todellisuudessa pystytään toteuttamaan. Kuten alan kirjallisuutta analysoituani olen saanut selville, rakennusvalvontayksiköiden koko ja resurssit vaihtelevat kuntakohtaisesti paljonkin käytännössä niin, että pääsääntöisesti yksiköt ovat hyvin pieniä ja työmäärä suurta henkilömäärään nähden. Näin ollen erityisesti jatkuvan valvonnan suorittaminen muiden tehtävien ohella voi olla hankalaa, kun rakennuskannan kuntoa ajan saatossa on hankala arvioida ennakolta ja rakennusvalvontayksiköt eivät voi muiden tehtäviensä ohella valvoa koko rakennuskannan kuntoa jatkuvasti. Toivon, että maankäyttö- ja rakennuslain

¹⁰⁰ Ympäristöministeriön keskustelupaperi maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisen suuntaviivoiksi, s. 13.

kokonaisuudistuksen myötä päädyttäisiin ratkaisuun, jonka avulla lain tavoitteiden toteutuminen käytännön toiminnassa voitaisiin taata nykyistä paremmin.

Tässä jaksossa selvitin rakennusvalvonnan osalta viranomaisvalvonnan luonnetta, sen toiminta-ajatusta, rakennusvalvontaviranomaisen tehtäviä rakennusprojektissa ja rakennusvalvontaan lain kohdistamia tavoitteita. Tältä näkökannalta tarkasteltuna eräs kysymys, nimittäin rakennusvalvontaviranomaisen ja rakennushankkeeseen ryhtyvän välinen vastuunjako eli osapuolten velvollisuudet ja rakentamisen vastuukysymykset eivät vielä tule selkeästi esiin. Koska asian tutkiminen myös tältä näkökannalta on tutkielmani kannalta olennaista, keskityn seuraavassa pääluvussa omana osionaan selvittämään osapuolten välisiä velvollisuuksia ja vastuunjako rakennusprojektissa.

4. Rakennusprojektin vastuukysymyksiä

4.1. Rakennusvalvontaviranomaisen ja rakennushankkeeseen ryhtyvän velvollisuuksien vastuunjako rakennusprojektissa

4.1.1. Rakennusvalvontaviranomaisen velvollisuudet

Kuten edellisestä luvusta käy ilmi, kunnan rakennusvalvontaviranomainen valvoo rakentamista yleisen edun kannalta kohdistuen valvonnan rakentamisen hyvän lopputuloksen kannalta olennaisiin seikkoihin. Lisäksi valvonnan laajuus ja laatu suhteutetaan yksittäiseen rakennushankkeeseen sopivaksi. Jo tästä voidaan päätellä, että viranomaisvalvonta ei kohdistu jokaiseen pieneen yksityiskohtaan eikä ole kaiken kattavaa. Kuitenkin rakennusvalvontaviranomaiselle kuuluvat velvollisuudet ja vastuu rakennusprojekteissa jää lain väljyyden ja yleispiirteisyyden takia epäselväksi. Tämän selvittämiseksi asetan tässä luvussa vastakkain rakennushankkeeseen ryhtyvän ja viranomaisen velvollisuudet rakennusprojekteissa ja pyrin tämän tarkastelun avulla tarkentamaan näiden vastuualueita.¹⁰¹

Keskeisin rakennusvalvontaviranomaisen velvollisuus rakennusprojektissa on valvoa, että rakentamisessa noudatetaan maankäyttö- ja rakennuslakia ja sen nojalla annettuja määräyksiä ja asetuksia. Lain noudattamisen valvontaan kuuluu tärkeänä osana se, että

¹⁰¹ Rakennushankkeeseen ryhtyvän velvollisuuksiin luen myös rakennushankkeen eri toimijoiden vastuut ja suhteutan nämä yhdessä rakennusvalvontaviranomaisen vastuuseen. Tällä tavalla viranomaisvalvonnan tehtäväpiiri ja vastuualue on mielestäni selkeintä erottaa.

viranomaisen valvoo, että rakennushankkeeseen ryhtyvä täyttää hänelle lain asettamat vähimmäisvaatimukset. Viranomaisvalvonnan tarkoituksena on siis estää huonoa ja lainvastaista rakentamista ja pitää yllä rakennuskuria. Vaikka tämä velvollisuus kuulostaa ymmärrettävältä, niin kuitenkin velvollisuuden toteuttamiseen kuuluvat yksittäiset tehtävät eivät juurikaan avaudu rakennuslainsäädännön myötä.¹⁰²

Rakennusvalvonnan vastuualuetta rakennusprojekteissa voidaan havainnollistaa käyttämällä termiä prosessivastuu. Tällä tarkoitetaan nimensäkin mukaisesti sitä, että rakennusvalvontaviranomainen vastaa prosessin sujumisesta eli muun muassa siitä, että rakennushankkeen tekijät huolehtivat omien velvolluuksiensa ja vastualueidensa mukaisista tehtävistä. Termin avulla korostetaan samalla myös sitä, että rakennusvalvontaviranomaisen velvollisuutena ei ole varmistaa rakentamisen virheettömyyttä tai korkeaa laatua.¹⁰³ Kuitenkin rakennusvalvonnan avulla voidaan karsia virheitä ja ennaltaehkäistä niitä, kun valvotaan lain vähimmäisvaatimusten toteutumista yksittäisissä rakennushankkeissa.¹⁰⁴

Prosessivastuun mukaisesti rakennusvalvontaviranomaisen velvollisuutena on huolehtia sille yksinomaan kuuluvista prosessuaalisista toimenpiteistä, kuten lupien myöntämisestä ja rakennushankkeen toimijoiden hyväksymisestä. Toimenpiteidensä avulla viranomaisen huolehtii siitä, että rakentamisessa noudatetaan maankäyttö- ja rakennuslakia sekä sen nojalla annettuja määräyksiä ja asetuksia. Jo luvanhakuvaiheessa viranomaisen selvittää luvan muodollisten edellytysten olemassaolon ja naapureiden kuulemisen sekä tarkastaa rakentamiseen liittyviä asiakirjoja ja suunnittelijoiden pätevyyden. Luvan myöntämällä rakennusvalvontaviranomainen toteaa lain edellytysten täyttyvän ja mahdollistaa prosessin jatkumisen kohti rakennustyön aloittamista. Rakennustyön aikana viranomaisen valvoo prosessin sujumista ja lainmukaisuutta muun muassa hyväksymällä työnjohtajan, tekemällä viranomaistarkastuksia ja viranomaiskatselmuksia sekä tarkastamalla rakennustyön tarkastusasiakirjaan merkittävät työvaiheiden varmuuksia. Mikäli kaikki on kunnossa,

¹⁰² Viranomaisvalvonnan tehtävistä viranomaiskatselmukset ja -tarkastukset ovat tulleet jo aiemmassa pääluvussa esiin ja ne ilmenevät maankäyttö- ja rakennuslaistakin melko selvällä tavalla. Näitä sääntelevistä MRL 150 §:stä ja 150 a §:stä käy suoraan ilmi, että viranomaiskatselmukset ja -tarkastukset ovat viranomaislähtöisiä toimenpiteitä, jotka viranomaisen määrää mikäli kokee ne tarpeellisiksi valvontatehtävän suorittamiseen.

¹⁰³ Ympäristöministeriön raportteja 9/2015, s. 30.

¹⁰⁴ *Jääskeläinen* 1990, s. 76.

prosessi jatkuu entisellään, mutta mikäli viranomainen havaitsee puutteita, hän määrää ne korjattavaksi ja voi loppukädessä myös hallinnollisin pakkokeinoin pakottaa rakennushankkeeseen ryhtyvän toimenpiteisiin velvollisuuksien laiminlyöntien korjaamiseksi.¹⁰⁵

Kuten ympäristöministeriön raportissa todetaan, ongelmana on viranomaisvalvonnan toimintatapojen epäyhtenäisyys johtuen suhteutetusta valvonnasta, väljästä sääntelystä ja tapauskohtaisesta harkinnasta. Raportissa tunnistetaan tarve rakennusvalvontaa ohjaaville yhtenäisille menettelytapaohjeille ja tarkemmalle sääntelylle.¹⁰⁶ Koska rakennusvalvontaa toteutetaan pääsääntöisesti siis kuntakohtaisesti ja lain sääntely on hyvin avointa, ei ihme, että ulkopuolisen on hankala ymmärtää rakennusvalvonnan tehtäviä ja vastuualueita käytännössä. Ympäristöministeriön raportin mukaan näyttää myös siltä, että rakennusvalvonnan toimijatkin tunnistavat tarpeen yksityiskohtaisemmalle sääntelylle ja ohjaukselle, jolloin kyse ei ole vain lainsäädäntöä tuntemattomien tarpeesta selkeämpään sääntelyyn ja toimintatapoihin.

Turun kaupungin valvontajohtaja Salmelainen kertoi haastattelussaan, että rakennusvalvontayksiköillä on lain avoimuuden ja tulkinnanvaraisuuden vuoksi paljon virastokohtaisia käytäntöjä sekä myös valtakunnallisia ja paikallisia ohjeita ja tulkintoja. Valtakunnallisella tasolla rakennustarkastusyhdistys ry tekee yhteisiä tulkintoja rakennusvalvonnoille ja paikallisella tasolla esimerkiksi PKS-Rava eli pääkaupunkiseutujen rakennusvalvonnat sekä TART eli Turun alueen rakennusvalvonnat pyrkivät yhtenäistämään rakennusvalvontojen toimintatapoja. PKS-Rava julkaisee myös TOPTEN käytäntöjä¹⁰⁷ kymmenelle suurimmalle kaupungille, jotta rakennusvalvontojen toiminta olisi yhtenäisempää eritoten suurissa kaupungeissa.¹⁰⁸

Yhteistyötä rakennuslainsäädännön tulkitsemiseksi ja eritoten tämän vuoden alussa uudistuneesta Suomen rakentamismääräyskokoelmaan kuuluvista asetuksista tehdään

¹⁰⁵ Ympäristöministeriön raportteja 9/2015, s. 30.

¹⁰⁶ Ympäristöministeriön raportteja 9/2015, s. 30. Ks. myös SY 1/2014, s. 101, jossa joustavan sääntelyn aiheuttava epävarmuus myös tunnistetaan ja kiinnitetään huomiota siihen, että lain tasolla rakennusvalvontaviranomaisen tehtävistä säädellään paikoin tarkastikin, mutta paikoin hyvin avoimesti, mikä osaltaan aiheuttaa rakennusvalvonnan kokonaisuuden hankalaa hahmottamista.

¹⁰⁷ Ks. <https://www.pksrava.fi/asp2/default.aspx> TOPTEN käytännöistä.

¹⁰⁸ Valvontajohtaja Salmelaisen haastattelu 10.7.2018.

paljon, millä pyritään valtakunnalliseen yhtenäisyyteen rakennusvalvontojen käytännöissä. Esimerkkinä käytännön ohjeistuksesta Salmelainen mainitsi Oulun rakennusvalvonnan tekemät pientalojen esteettömyyskortit, jotka antavat tulkintaohjeita esimerkiksi sille, mitä ”asumiselle välttämättömät tilat” käytännössä tarkoittavat.¹⁰⁹ Salmelainen kertoi myös, että tällaisia tulkintaohjeita voidaan sitten tarvittaessa käyttää myös oikeudessa, kun selvitetään, miten rakennusvalvontaviranomaisen toimi tietyssä yksittäistapauksessa ja miten lakia tulkittiin siinä, kun lainsäädäntö on niin tulkinnanvaraista, että se ei anna vastausta lain soveltamiseen.¹¹⁰

4.1.2. Rakennushankkeeseen ryhtyvän velvollisuudet

Rakennushankkeeseen ryhtyvällä on päävastuu rakennushankkeesta. Syynä tähän on se, että rakennushankkeeseen ryhtyvällä on käytössään kaikki tarvittavat tiedot hankkeesta ja käytettävissä olevista resursseista sekä päätöksentekovoimalla.¹¹¹ Maankäyttö- ja rakennuslaissa käytetään rakennushankkeeseen ryhtyvän velvollisuudesta rakennusprojektissa termiä huolehtimisvelvollisuus. Rakennushankkeeseen ryhtyvän velvollisuutta koskeva perusäännös on MRL 119 §:ssä, joka kuuluu:

Rakennushankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava siitä, että rakennus suunnitellaan ja rakennetaan rakentamista koskevien säännösten ja määräysten sekä myönnetyn luvan mukaisesti. Rakennushankkeeseen ryhtyvällä on oltava hankkeen vaatimus huomioon ottaen riittävät edellytykset sen toteuttamiseen.

Rakennushankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava myös siitä, että rakennushankkeessa on kelpoisuusvaatimukset täyttävät suunnittelijat ja työnjohtajat ja että muillakin rakennushankkeessa toimivilla on heidän tehtäviensä vaatimus huomioon otettuna riittävä asiantuntemus ja ammattitaito.

Rakennushankkeeseen ryhtyvän ja rakennusvalvontaviranomaisen välinen vastuunjako on helpompaa ymmärtää niitä vertaillessa. Tämänkin rakennushankkeeseen ryhtyvän

¹⁰⁹ Ks. <https://www.ouka.fi/oulu/rakennusvalvonta/esteettomysohjeistus> esteettömyyskorteista. Huomioi, että nämä tulkintaohjeet tehtiin ennen Suomen rakentamismääräyskokoelman uudistusta, eivätkä siten ole enää voimassa, jos lupaa on haettu 1.1.2018 jälkeen, jolloin uudet rakentamismääräyskokoelmat tulivat voimaan. Tämä on kuitenkin hyvä havainnollistus siitä, että tarve yhtenäisimmille ja täsmällisimmille rakentamismääräyskokoelman säännöksille on ollut olemassa jo ennen niiden varsinaista muutostyötä.

¹¹⁰ Valvontajohtaja Salmelaisen haastattelu 10.7.2018.

¹¹¹ SY 1/2014, s. 90.

huolehtimisvelvollisuutta koskeva säännös tulee lukea yhdessä MRL 124 §:n eli viranomaisvalvonnan säännöksen kanssa.¹¹² Näin tulee esiin, että rakennushankkeeseen ryhtyvän huolehtimisvelvollisuutta korostetaan ja säännös on täsmällisempi kuin viranomaisvalvonnan säännös.¹¹³ MRL 119 §:ssä edellytetään suunnittelu ja rakentaminen toteutettavaksi rakentamista koskevien säännösten ja määräysten lisäksi myös luvan mukaisesti, minkä lisäksi rakennushankkeeseen ryhtyvällä ja muillakin hankkeen toimijoilla on oltava riittävät edellytykset hankkeen toteuttamiseen. MRL 124 § taas säätää lyhyesti, että rakentamisessa on noudatettava rakennuslainsäädäntöä ja sen nojalla annettuja säädöksiä.

Rakennushankkeeseen ryhtyvän huolehtimisvelvollisuutta koskevaa säännöstä muutettiin lain muutoksella 41/2014, samalla kun muitakin rakennusvalvontaan liittyviä säännöksiä tarkennettiin ja siirrettiin lain tasolle. MRL 119 §:n sanamuotoa tarkennettiin ja siihen lisättiin uusi 2. momentti, jossa täsmennettiin aiemmin laissa käytettyä ”pätevä henkilöstö” -termiä korvaamalla se määritelmällä ”suunnittelijat, työnjohtajat ja muut rakennushankkeessa toimivat”, minkä lisäksi säädettiin, että näiden tulee täyttää lain muissa säännöksissä määritellyt kelpoisuusehdot tai olla riittävän asiantuntevia ja ammattitaitoisia, mikäli kelpoisuusehdoista ei ole säädetty lain tasolla.¹¹⁴

Rakennushankkeeseen ryhtyvän velvollisuus on huolehtia rakentamisen kelvollisuudesta eli on hänen vastuullansa, että rakennus suunnitellaan ja rakennetaan säännösten ja luvan mukaisesti eli vähimmäisvaatimusten mukaisesti. Hänellä tulee myös olla hankkeen toteuttamiseen riittävät edellytykset, joilla lain esitöiden ja oikeuskirjallisuuden mukaan tarkoitetaan taloudellisia ja osaamiseen liittyviä resursseja sekä riittävän ajan varaamista hankkeen toteuttamiseen. Tämän lisäksi rakennushankkeeseen ryhtyvän velvollisuuksiin kuuluu pätevän henkilöstön hankkiminen rakennusprojektin toteuttamiseen. Tämän rakennushankkeeseen ryhtyvä toteuttaa yleensä hankkimalla henkilöstön sopimusjärjestelyin.¹¹⁵

¹¹² MRL 124 §:ää käsiteltiin tarkemmin sivulla 19.

¹¹³ *Jääskeläinen – Syrjänen – Hurmeranta – Wähä* 2018, s. 607.

¹¹⁴ Maankäyttö- ja rakennuslain alkuperäinen säädös:
<https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1999/19990132#Pidp447315712>.

¹¹⁵ *HE 147/2013 vp*, s. 20, *Jääskeläinen – Syrjänen – Hurmeranta – Wähä* 2018, s. 607.

Jääskeläinen havainnollistaa hyvin rakennushankkeeseen ryhtyvän ja rakennusvalvontaviranomaisen välistä vastuunjakoa kuvaamalla viranomaisvalvontaa ”valvonnan valvonnaksi”, koska rakennusvalvontaviranomaisen velvollisuutena on valvoa, että rakennushankkeeseen ryhtyvän huolehtimisvelvollisuus voi toteutua.¹¹⁶ Tästä hyvänä esimerkkinä on se, että vaikka on rakennushankkeeseen ryhtyvän velvollisuutena hankkia pätevä henkilöstö rakennusprojektiin, niin kuitenkin rakennusvalvontaviranomainen vielä tarkistaa, että suunnittelija ja työnjohtaja täyttää kelpoisuusehdot ennen rakennustyön aloittamista MRL 120 f §:n ja 122 e §:n mukaisesti.

Velvollisuus rakennuksen suunnittelusta ja rakentamisesta rakentamista koskevien säännösten ja määräysten sekä luvan mukaisesti sisältää monta osa-aluetta ja huomioitavaa seikkaa. Jo pelkästään maankäyttö- ja rakennuslain 17 luvussa on useita vaatimuksia koskien rakennuspaikkaa, rakentamisen edellytyksiä, rakennushankkeen toimijoiden kelpoisuutta ja niin edelleen. Lisäksi MRL 20 luvussa rakennustyön suorituksesta on myös useita vaatimuksia koskien muun muassa rakennustyön aloittamista, erilaisia työnaikaisia tarkastuksia ja selvityksiä, asiakirjojen laadintaa, rakennustuotteiden ominaisuuksia ja rakennuksen käyttöön ottoa. Vielä MRL 21 luvussa säädetään muun muassa jätehuollon järjestämisestä sekä yhdyskuntateknisten laitteiden sijoittamisesta ja MRL 22 luvussa rakennetun ympäristön hoito- ja kunnossapitovastuusta. Maankäyttö- ja rakennuslain säännösten lisäksi myönnetyssä luvassa voi olla vielä tarpeellisia lupamääräyksiä MRL 141 §:n mukaisesti, jolloin niitäkin tulee noudattaa rakennustyössä.

Velvollisuus hankkia ammattitaitoisia ja asiantuntevia toimijoita rakennushankkeeseen voi tuottaa hankaluuksia rakennushankkeeseen ryhtyvälle, jos hän ei ole täysin varma mitä rakennuslainsäädäntö tällä tarkoittaa. Lain muutoksen 41/2014 avulla tähän kysymykseen on pyritty vastaamaan tarkemmin, kun se kokosi eri lähteissä ollutta sääntelyä yhteen lähteeseen eli maankäyttö- ja rakennuslakiin ja pyrki selvempään ilmaisuun sekä perusteiden jäsentelyyn käytännönläheisemmin ja nykykäytäntöä vastaavalla tavalla.¹¹⁷ Maankäyttö- ja rakennuslaissa säännellään rakennushankkeen toimijoiden kelpoisuudesta niin, että suunnittelijoiden ja työnjohtajien osalta on ensin

¹¹⁶ Jääskeläinen 2004a, s. 127.

¹¹⁷ HE 147/2013 vp.

säännökset tehtävien vaativuusluokista, jonka jälkeen säännöksissä kelpoisuusvaatimuksista vaadittu asiantuntevuus ja taito suhteutetaan näihin vaativuusluokkiin sopiviksi. Tämän säännön mukaisesti esimerkiksi MRL 120 d §:ssä säädetään suunnittelutehtävien vaativuusluokista, joiden mukaisesti suunnittelijoiden kelpoisuusvaatimukset määritellään lain 120 e §:ssä.

Suunnittelijoiden ja työnjohtajien osalta rakennushankkeeseen ryhtyvän velvollisuutta pätevän henkilöstön hankkimiseen on helpotettu menettelyllä, jossa rakennushankkeeseen ryhtyvän tulee ilmoittaa rakennusvalvontaviranomaiselle valitut henkilöt ja selvitys näiden kelpoisuudesta, jonka jälkeen viranomainen vielä tarkistaa täyttävätkö nämä kelpoisuusehdot ja hyväksyy heidät tehtävään, mikäli näin on.¹¹⁸ Viranomaisen hyväksyntämenettelyn avulla rakennushankkeeseen ryhtyvä voi jokseenkin tietää onnistuneensa henkilöstön valinnassa näiden henkilöiden osalta.

Sen sijaan muiden rakennushankkeessa toimivien henkilöiden osalta ei ole tarkentavia säännöksiä, vaan pelkästään MRL 119.2 §:n edellytys riittävästä asiantuntemuksesta ja ammattitaidosta. Käytännössä rakennushankkeen muut toimijat ovat lähinnä rakennustyötä tekeviä henkilöitä.¹¹⁹ Laki siis edellyttää hankkeen työntekijöiltäkin riittävää koulutusta ja ammattipätevyyttä tehtävään, mutta heidän osaltaan viranomainen ei ota kantaa pätevyyteen eikä laki määrittele pätevyiden vaatimuksia sen tarkemmin, jolloin kysymys riittävästä pätevydestä jää rakennushankkeeseen ryhtyvän pohdittavaksi.

Rakennushankkeeseen ryhtyvällä on siis suuri vastuualue rakennusprojektissa, mikä on mielestäni sinällään ymmärrettävää, koska hänhän haluaa tietynlaisen projektin toteuttaa ja siihen ryhtyy. Kuten Salmelainenkin tunnistaa, usein rakennushankkeeseen ryhtyvät ovat kuitenkin maallikkoja, eivätkä omaa välttämättä minkäänlaista rakennuslainsäädännön saatikka rakennusalan tuntemusta. Maankäyttö- ja rakennuslain näkökulmasta katsottuna ja eritoten käytännön toiminnasta tulee esiin se, että loppu viimein rakennushankkeeseen ryhtyvä vastaa pitkälti kaikesta rakennusprojektissa eikä hänen henkilöstönsä, kuten vastaavan työnjohtajan

¹¹⁸ MRL 120 f § ja 122 e § säättävät tarkemmin suunnittelijan kelpoisuuden arvioinnista ja työnjohtajan ja erityisalan työnjohtajan hyväksymismenettelystä.

¹¹⁹ *Ekroos – Majamaa* 2015, s. 778.

vastuualueet ole täysin selviä edes lainmuutoksen 41/2014 jälkeen. Salmelainen kertoi Turun rakennusvalvontaviranomaisten lausuneen lainmuutosta valmistellessa tästä ongelmakohdasta ja ehdotti, että rakennusprojektin tekijöiden vastuuta tulisi selkeyttää nykyisestä ja siirtää vastuuta enemmän rakennusprojektissa toimiville ammattilaisille. Eritoten hän havaitsee vastuukysymysten epäselvyyttä ja toimimattomuutta pientalokohteissa. Sen sijaan suuremmissa rakennusprojekteissa vastuukysymykset saadaan hoidettua.¹²⁰

4.2. Viranomaisvalvontaa täydentävät menettelyt

4.2.1. Yleistä

Viranomaisvalvontaan kuuluu tietyt perustehtävät, jotka tulevat esiin tutkielman aiemmissa osissa. Nämä kutsumani ”perustehtävät” ovat menettelyjä, jotka kuuluvat viranomaisvalvonnan piiriin säännönmukaisesti. Näihin kuuluu esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain 153 §:n mukainen loppukatselmuksen suorittaminen. Viranomaisvalvontaan tavanomaisesti kuuluvien tehtävien lisäksi maankäyttö- ja rakennuslaki tarjoaa myös erilaisia menettelyitä, joiden avulla viranomaisvalvontaa voidaan täydentää yksittäistapausten ominaispiirteiden mukaisesti.

Kuten Euroopan Unionin jäsenvaltioiden rakennusvalvonnan tehtäviä ja vastuualueita vertaillut tutkimus kokoaa, EU-maiden rakennusvalvontamenettelyissä on havaittavissa kolme eri lähestymistapaa: viranomaisperustainen järjestelmä (public building control), sekamuotoinen järjestelmä (mixed building control) ja dualistinen järjestelmä (dual building control). Näistä Suomi kuuluu sekamuotoiseen järjestelmään, mikä tarkoittaa sitä, että julkinen viranomaisvalvonta ja yksityinen valvonta on sekoittunut keskenään. Suomen järjestelmässä tarkemmin sanottuna rakennustyön aikaista vastuuta voidaan tietyissä rajoissa siirtää yksityiselle, kuten rakennushankkeeseen ryhtyvälle, tämän henkilöstöön kuuluvalle asiantuntijalle tai riippumattomalle ulkopuoliselle asiantuntijalle.¹²¹

Menettelyistä riippuen viranomaisvalvontaa voidaan täydentää joko rakennushankkeeseen ryhtyvän tai tämän henkilöstön aloitteesta tai rakennusvalvontaviranomaisen määräyksestä, jolloin rakennushankkeeseen ryhtyvä

¹²⁰ Valvontajohtaja Salmelaisen haastattelu 10.7.2018.

¹²¹ *Pedro – Meijer – Visscher* 2009, s. 1344 – 1353.

vastaa myös menettelyn kustannuksista. Seuraavaksi käsittelem näitä menettelyjä tässä vastuukysymysten tarkasteluun keskittyvässä kappaleessa, koska niiden avulla vastuuta voidaan tietyiltä osin jakaa viranomaisen ja rakennushankkeen toimijoiden kesken sekä varmistaa rakennushankkeen tiettyjen edellytysten toteutuminen rakennusprojekteissa.

4.2.2. Laadunvarmistus selvitys

Ensinnäkin maankäyttö- ja rakennuslain 121 a §:ssä säädetään laadunvarmistus selvityksestä. Pykälän mukaan rakennusvalvontaviranomainen voi edellyttää rakennushankkeeseen ryhtyvältä laadunvarmistus selvitystä toimenpiteistä rakentamisen laadun varmistamiseksi, jos rakennushanke tai osa siitä on erittäin vaativa tai jos aloituskokouksen perusteella ei voida perustellusti olettaa, että rakentamisessa saavutetaan rakentamista koskevien säännösten ja määräysten mukainen lopputulos. Määräyksen viranomaisen tekee rakennusluvassa tai aloituskokouksen perusteella. Rakennushankkeeseen ryhtyvän on liitettävä suoritettu laadunvarmistus selvitys rakennustyön tarkastusasiakirjaan.

Lain esitöiden mukaan laadunvarmistus selvityksen avulla varmistetaan, että rakennustyö suoritetaan asianmukaisesti. Selvitys kohdistuu pääosin rakennushankkeen toteuttamisessa kohdattavien riskien arvioimiseen ja asiaa koskevan tarkastuksen tai lausunnon hankkimiseen. Rakennusvalvontaviranomainen harkitsee laadunvarmistus selvityksen tarpeen ottaen huomioon hankkeeseen tai hankkeen osaan liittyvät seikat, kuten rakennuksen turvallisuuteen, terveellisyteen tai pitkäaikaiskestävyyteen liittyvät riskit eri rakennusvaiheissa, rakennushankkeen toimijat, rakennustyön sää- ja olosuhdesuojaukseen liittyvät seikat sekä rakennuksen korjaus- tai muutostyössä rakennuksen kuntotutkimuksen ja valvonnan riittävyyden.¹²²

Vaikka maankäyttö- ja rakennuslaki lähtee siitä, että rakentamisen laatu ei ole rakennusvalvontaviranomaiselle kuuluva huoli eikä viranomaisvalvonnan avulla taata rakentamisen korkeaa laatua, niin kuitenkin rakennusvalvontaviranomaisen tulee kiinnittää rakennushankkeeseen ryhtyvän huomiota rakentamisen laadun kysymyksiin. Tämän tehtävän viranomaisen voi toteuttaa esimerkiksi vaatimalla tätä MRL 121 a §:n

¹²² HE 147/2013 vp, s. 28 – 29.

mukaista laadunvarmistusselvitystä. Vaaditun selvityksen avulla rakennusvalvontaviranomainen pystyy tarkentamaan niitä toimia, joilla rakentamisen vähimmäistaso saavutetaan yksittäisessä rakennusprojektissa.¹²³

Jääskeläinen pohtii laadunvarmistusselvityksen funktiota kriittisesti toteamalla, että seikat, joihin viranomainen selvityksessä kiinnittää huomiota, ovat sellaisia asioita, jotka rakennushankkeen toimijoiden tulisi muutenkin ottaa huomioon rakennustyössä – miksi siis viranomaisen tulee kiinnittää huomiota rakennushankkeeseen ryhtyvän huolehtimisvelvollisuuteen kuuluvaan asiaan vaatimalla lisäselvitystä? Toisaalta Jääskeläinen näkee laadunvarmistusselvityksen myös positiivisena asiana sen vuoksi, että selvityksen avulla viranomainen paitsi pyrkii varmistamaan rakentamisen vähimmäisedellytysten täyttymisen, samalla se voi myös suositella perusvaatimustason ylittämistä ja pyrkimistä parempaan laatuun rakennushankkeessa.¹²⁴

Tutkittuani rakennusvalvonnan ja rakennushankkeeseen ryhtyvän tehtäviä ja vastuualueita päädyin samantapaiseen pohdiskeluun laadunvarmistusselvityksen osalta kuin Jääskeläinen yllä. Lopulta päädyin siihen lopputulokseen, että koska laadunvarmistusselvitys koskee joko erittäin vaativaa rakennushanketta tai tilannetta, jossa viranomaiselle syntyy epäily siitä, että rakentamisessa ei välttämättä saavuteta rakentamiselle asetettuja edellytyksiä, on hyvä, että viranomaisella on mahdollisuus vaatia lisäselvitystä ja kiinnittää rakennushankkeeseen ryhtyvän huomiota hankkeen vaativiin kohtiin. Tämän jälkeenhän on rakennushankkeeseen ryhtyvän tehtävänä pyrkiä varmistamaan rakennustyön laatu, koska viranomaiselle riittää, että rakentamisessa noudatetaan sille lainsäädännössä ja sen nojalla asetettuja vähimmäisvaatimuksia.

4.2.3. Erityissuunnitelmat

Toiseksi maankäyttö- ja rakennuslain 134 a §:ssä säädetään erityissuunnitelmien toimittamisesta. Rakennusvalvontaviranomainen voi määrätä rakennushankkeeseen ryhtyvän laatimaan ja toimittamaan tarpeellisia erityissuunnitelmia rakennushankkeen laadun tai laajuuden vuoksi. Tällöin rakennushankkeeseen ryhtyvän tulee huolehtia, että suunnitelma toimitetaan viranomaiselle ennen sitä koskevan työvaiheen aloittamista. Määräyksen erityissuunnitelman toimittamisesta rakennusvalvontaviranomainen voi

¹²³ Jääskeläinen 2004b, s. 46 – 47.

¹²⁴ Jääskeläinen 2004b, s. 47.

antaa rakennusluvassa, aloituskokouksessa tai erityisestä syystä rakennustyön aikana. Tämän enempää laki ei täsmennä säännöksen sisältöä, vaan säätää, että ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä.

Oikeuskirjallisuudessa erityissuunnitelmia koskevaa lainsäädäntöä täsmennetään jonkin verran. Erityissuunnitelmien on useimmiten havainnollistettu olevan rakennesuunnitelmia, lämmitysjärjestelmäsuunnitelmia, rakennuksen purku- ja suojaussuunnitelmia sekä ilmanvaihto- ja kiinteistön vesi- ja viemäri-laitteistosuunnitelmia. Lisäksi erityissuunnitelmat voivat olla kalliorakentamisteknisiä suunnitelmia, paloturvallisuusselvityksiä, valaistussuunnitelmia ja muita hankkeen laadusta ja erityisistä ominaispiirteistä johtuvia suunnitelmia ja selvityksiä.¹²⁵

Tarve erityissuunnitelmien toimittamiselle muodostuu usein silloin, kun rakentamiselle asetettavien vaatimusten täytyminen ei tule riittävästi selville pääpiirustuksista ja luvan ratkaisemiseksi tarvittavista selvityksistä. Tarpeeseen vaikuttaa myös rakennuksen käyttäjämäärästä ja käyttötarkoituksesta sekä olosuhteista riippuvat vaatimukset. Mikäli kyseessä on yksinkertainen ja pieni rakennus, niin tarvetta erityissuunnitelmien toimittamiseen harvemmin muodostuu ja päin vastoin.¹²⁶ Harkintavalta on yksinomaan rakennusvalvontaviranomaisella. Erityissuunnitelmien sisällöistä tarkempia määräyksiä antaa ympäristöministeriön asetus rakentamista koskevista suunnitelmista ja selvityksistä (216/2015). MRL 120 c §:n mukaan erityissuunnitelman laatii erityissuunnittelija siltä erityisalalta, jota suunnitelma koskee.

Erityissuunnitelmien käyttöalan lisäksi maankäyttö- ja rakennuslain avoimuuden ja niukkasanaisuuden vuoksi ongelmallista on se, mitä rakennusvalvontaviranomainen tekee suunnitelmille vastaanottamisen jälkeen. Kuten Turun valvontajohtaja Salmelainenkin ilmaisi huolensa, laki ei määrittele erityissuunnitelmien käsittelytapaa ollenkaan, vaan laissa säädetään pelkästään, että ”suunnitelma toimitetaan rakennusvalvontaviranomaiselle”. Turun rakennusvalvontayksikkö lausui myös tästä asiasta lain muutoksen 41/2014 yhteydessä, mutta erityissuunnitelmien käsittelystä ei tästä huolimatta otettu lakiin tarkentavaa säännöstä. Tilanne on hyvin epäselvä, kun

¹²⁵ Jääskeläinen – Syrjänen – Hurmeranta – Wähä 2018, s. 684, Ekroos – Majamaa 2015, s. 866 – 867.

¹²⁶ Jääskeläinen – Syrjänen – Hurmeranta – Wähä 2018, s. 685.

toimittamista ei ollenkaan määritellä, jolloin rakennusvalvontaviranomaisten vastuulle jää, tulkitaanko toimittaminen pelkästään suunnitelmien varastoimisena vai tuleeko rakennusvalvontaviranomaisen käsitellä niitä jotenkin.¹²⁷

Salmelainen pitää tätä tulkinnallista epäselvyyttä uhkana niin rakennusvalvontaviranomaisen kuin rakennushankkeeseen ryhtyvänkin oikeusturvalle. Rakennusvalvonnan osalta epäselvää on esimerkiksi se, voiko suunnitelmien tutkimatta jättämisestä seurata jonkinlainen osavastuu rakennushankkeeseen ryhtyvää kohtaan, jos oikeus katsoisi, että viranomaisen olisi täytynyt käydä läpi ne ennen arkistointia. Rakennushankkeeseen ryhtyvä taas voi luulla, että rakennusvalvontaviranomainen on tarkastanut ja hyväksynyt erityissuunnitelmat, kun viranomainen on ne vastaanottanut ja leimannut.¹²⁸ Lain avoimuuden ja aukollisuuden vuoksi tilanne on siis epäselvä molempien osapuolten kannalta, mutta rakennushankkeeseen ryhtyvä, varsinkin tämän ollessa maallikko, tuskin tietää, ettei viranomaisella ole tarkkoja ohjeita näiden käsittelystä, minkä vuoksi viranomaisen ammattitaitoon yleisesti luotetaan.

Lain esitöissä erityissuunnitelmista annetaan myös melko ristiriitaista tietoa. Toisaalta mainitaan, ettei erityissuunnitelmien tarkastaminen kuulu viranomaisen tehtäväksi, mutta toisaalta mainitaan, että viranomainen voi puuttua suunnitelmissa havaitsemiinsa epäkohtiin ja tarvittaessa tämän kuuluisikin varmistua suunnitelmien tarkoituksenmukaisuudesta. Lain esityöt korostavat, että viranomaisen vähimmäisvelvollisuutena on huolehtia, että suunnitelmat laaditaan ja toimitetaan, kun taas MRL 134 a §:n toisessa momentissa rakennushankkeeseen ryhtyvän velvollisuudeksi säädetään suunnitelmien toimittaminen ennen niitä koskevien työvaiheiden aloittamista. Suunnitelmien arkistoinnista lain esityöt jättävät vastuun jälleen rakennusvalvontaviranomaiselle, kun ne tulee ”tarvittaessa” arkistoida.¹²⁹

Oikeuskirjallisuudessa erityissuunnitelmien käsittelystä kirjoitetaan hieman eri tavoilla. Kaikissa teoksissa lähteenä on maankäyttö- ja rakennuslain erityissuunnitelmia koskeva 134 a §, mutta teokset tulkitsevat säännöstä hieman eri tavalla. Useimmissa teoksissa painotetaan hallituksen esityksen sanamuodon mukaisesti sitä, että

¹²⁷ Valvontajohtaja Salmelaisen haastattelu 10.7.2018.

¹²⁸ Valvontajohtaja Salmelaisen haastattelu 10.7.2018.

¹²⁹ HE 147/2013 vp, s. 34 – 35.

erityissuunnitelmien tarkastaminen ei kuulu rakennusvalvontaviranomaiselle ja joissakin teoksissa puhutaan rakennusvalvontaviranomaisen käyvän suunnitelmat läpi erityissuunnittelijoiden kanssa.¹³⁰ Suunnitelmien läpikäyminen on kuitenkin laajuudeltaan vähäisempi toimenpide kuin niiden tarkastaminen, jolloin tämän sanamuodon käyttäminen ei johda täysin päinvastaiseen näkemykseen sille sanamuodolle, että niitä ei tarkasteta. Kuitenkin lukija voi helposti saada tällaisesta läpikäymisestä mielikuvan, että rakennusvalvontaviranomainen tarkastaa edes jollakin tasolla suunnitelmat, mikä ei käytännössä ole aina totta.

Kuntakohtaiset erot rakennusvalvonnan toiminnassa tulevat esiin tässäkin asiassa, kun vastuu lain soveltamisesta jää rakennusvalvontaviranomaisille. Turussa erityissuunnitelmien käsittelyssä toimitaan niin, että suunnitelmat vastaanottava tarkastusinsinööri pyytää erityissuunnittelijaa pistokokeen omaisesti esittelemään muutaman kohdan suunnitelmista. Tällä toimintatavalla pyritään siihen, että varmistetaan, että erityissuunnittelija on ammattitaitoinen ja suunnitelmat on tehty oikealla tavalla. Salmelainen korosti, että kuitenkin mistään suunnitelmien tarkastamisesta tai hyväksymisestä tällaisessa toimintatavassa ei ole kyse, vaan pyritään edes suhteellisen valvonnan periaatteen mukaisesti kiinnittämään huomiota erityissuunnitelmiin. Salmelainen kertoi myös, että monessa kunnassa erityissuunnitelmia ei edes katsota, vaan pelkästään arkistoidaan, mutta Turussa on haluttu poiketa tällaisesta linjasta, koska rakennusvalvonnasta ei olisi mitään hyötyä pelkkänä suunnitelmien varastojena.¹³¹

Jääskeläinenkin tunnistaa erityissuunnitelmien käsittelyn ongelmallisuuden ja sen, että suurimmissa kunnissa pyritään käymään suunnitelmiä läpi edes pistokokeen omaisesti, kun taas useimmissa kunnissa suunnitelmat vain kirjataan saapuneiksi. Ja koska arkistolainsäädäntö ei suoranaisesti velvoita rakennusvalvontaa arkistoimaan erityissuunnitelmia, niin osa rakennusvalvontayksiköistä ei edes arkistoi niitä esimerkiksi kustannussyistä. Jääskeläinen pohtii erityissuunnitelmien osalta sellaista vaihtoehtoa,

¹³⁰ Ensimmäisestä kirjoituksesta ks. *Jääskeläinen – Syrjänen – Hurmeranta – Wähä* 2018, s. 684 ja *Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta – Reinikainen* 2015 (Maankäyttö- ja rakennuslaki > 19. luku: Lupamenettely ja lupaharkinta). Toisesta kirjoituksesta ks. *Jääskeläinen – Virkamäki* 2013, s. 10.

¹³¹ Valvontajohtaja Salmelaisen haastattelu 10.7.2018.

että pitäisikö niiden toimittaminen jättää kokonaan julkisen rakennusvalvonnan toimintapiiristä pois, mikäli rakennusvalvonnan vastuuta tai resursseja ei haluta lisätä.¹³²

Rakennushankkeeseen ryhtyvän oikeussuojan toteutuminen mietityttää rakennusvalvonnassa jo muutenkin maankäyttö- ja rakennuslain avoimuuden ja niukkasanaisuuden takia, mutta eritoten erityissuunnitelmien käsittelyssä oikeussuojakysymykset nousevat pintaan, koska rakennushankkeeseen ryhtyvä helposti luottaa viranomaiseen siinä, että tämä tarkastaa myös erityissuunnitelmat, kuten rakennusluvan yhteydessä toimitetut muut suunnitelmat. Ja kun rakennusvalvontaviranomaisten käsittelytavasta ei ole selkeästi lain tasolla määrätty edes niin, että viranomaisen itse tietäisi miten tilanteessa tulee toimia, niin tuskin moni rakennushankkeeseen ryhtyväkään toimintatapaa tuntee.

Ainakaan tämän hetkisen tiedon mukaan siitä, mitä maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksessa huomioidaan, ei ole mainintaa erityissuunnitelmista, mutta ehkäpä erityissuunnitelmien käsittelyynkin kiinnitetään huomiota, jos valmistelussa mukana olevat käytännön toimijat tästä ongelmakohdasta huomauttavat ja asiaan saadaan keksittyä niin rakennusvalvontaa kuin yksityistäkin miellyttävä ratkaisu.

4.2.4. Asiantuntijatarkastus

Kolmanneksi maankäyttö- ja rakennuslain 150 b §:ssä säädetään asiantuntijatarkastuksesta. Sen mukaan rakennusvalvontaviranomainen voi hakemuksesta sallia, että rakennushankkeeseen ryhtyvä tai hänen palveluksessaan oleva asiantuntija tarkastaa rakennustyön suunnitelmanmukaisuuden. Tarkastuksen suorittavalla asiantuntijalla on oltava tarvittava koulutus ja kokemus tarkastuksen tekemiseen ja hänen on annettava suostumuksensa tehtävään kirjallisesti.

Asiantuntijatarkastuksessa on kyse niin kutsutusta yksityisestä tarkastuksesta, kuten kaikissa MRL 150 b – d §:ien mukaisissa menettelyissä. Aloite tarkastuksen tekemiseen tulee rakennushankkeeseen ryhtyvältä tai muilta rakennushankkeen toimijoilta ja tarkastuksen suorittaa tarkastuksen kohteen mukaisen alan asiantuntija. Asiantuntijatarkastuksen tekeminen täydentää rakennustyön aikaista viranomaisvalvontaa, mutta ei supista rakennusvalvontaviranomaisen toimivaltaa

¹³² Jääskeläinen 2017b, s. 99 – 101, Jääskeläinen – Syrjänen – Hurmeranta – Wähä 2018, s. 685.

puuttua lain säännösten tai sen nojalla annettujen määräysten tai luvan vastaiseen rakentamiseen. Yleensä päätös asiantuntijatarkastuksen käyttämisestä henkilöineen tehdään aloituskokouksessa tai työmaakatselmuksissa, mutta hakemusta käytetään mikäli rakennusvalvontaviranomainen ei hyväksy henkilövalintaa ja rakennushankkeeseen ryhtyvä haluaa valituskelpoisen päätöksen.¹³³

Asiantuntijatarkastuksen etuna rakennushankkeeseen ryhtyvälle on sen joustavuus ja käyttökelpoisuus. Kun rakennushankkeen toimijoiden vastuulla on muun muassa rakennuksen suunnittelu ja rakentaminen lain säännösten ja määräysten sekä luvan mukaisesti, on helppo hyödyntää oman rakennushankkeen toimijoiden asiantuntevuutta myös samalla suunnitelmanmukaisuuden tarkastamiseen ja raportoimiseen viranomaiselle. Etuna asiantuntijatarkastuksissa on myös se, että menettelyn avulla voidaan tarkastaa myös pienempiä osakokonaisuuksia ja yksityiskohtia, koska tarkastuksen kohteelle ei ole määritelty minkäänlaisia olennaisuusvaatimuksia.¹³⁴

Uskon, että asiantuntijatarkastuksia hyödyntämällä voidaan keventää rakennusvalvontaviranomaisen työmäärää valvontatehtävien osalta, kun rakennushankkeessa toimivat asiantuntijat toimittavat tarkastustuloksia rakennustyön suunnitelmanmukaisuudesta suoraan viranomaiselle, jolloin rakennusvalvontaviranomaisen ja rakennushankkeesta vastaavien ei myöskään tarvitse sovittaa yhteen aikatauluja tarkastuskäyntien tekemiseen. Kyseinen tarkastus hyödyntää varmasti niin rakennushankkeen toimijoita kuin rakennusvalvontaviranomaisiakin helppoudellaan eikä se siltikään estä viranomaisen puuttumista rakennustyöhön, mikäli jossain kohdissa havaitaan puutteita.

4.2.5. Ulkopuolinen tarkastus

Neljänneksi maankäyttö- ja rakennuslain 150 c §:ssä säädetään ulkopuolisesta tarkastuksesta. Pykälän mukaan rakennusvalvontaviranomainen voi vaatia rakennushankkeeseen ryhtyvältä riippumattoman ja pätevän asiantuntijan lausunnon siitä, täyttääkö suunniteltu ratkaisu tai rakentaminen sille säädetyt vaatimukset. Rakennusvalvontaviranomainen voi vaatia lausunnon, jos rakentamisessa käytetään

¹³³ YM5/601/2015, s. 40.

¹³⁴ YM5/601/2015, s. 40, *Jääskeläinen – Virkamäki* 2013, s. 16.

sellaisia rakennuksen turvallisuuteen, terveellisyteen tai pitkäaikaiskestävyyteen merkittävästi vaikuttavia suunnittelu- ja toteutusmenetelmiä tai tuotteita, joiden toimivuudesta ei ole yleisesti varmuutta tai aikaisempaa kokemusta taikka jos rakentamisessa havaitaan tai epäillään tapahtuneen virhe tai laiminlyönti, jonka vaikutuksia tai korjaamista ei voida luotettavasti arvioida tai toteuttaa ilman ulkopuolista tarkastusta taikka jos korjaus- ja muutostyössä havaitaan vaurioita ja rakenteita, joita ei ole suunnitelmissa huomioitu.

Vaatus tulee esittää lupahakemuksen yhteydessä tai rakennustyön aikana ja siitä on annettava kirjallinen päätös rakennushankkeeseen ryhtyvälle. Lain muutoksella 41/2014 tarkennettiin ulkopuolisen tarkastuksen sisältöä lisäämällä siihen 2. momentti, jossa määritellään tarkastuksen vaatimisen edellytykset aiempaan lain ”jos se on tarpeen rakennushankkeen arvioimiseksi” -ilmaisuun verrattuna sekä tarkennettiin asiantuntijan määritelmää, niin, että asiantuntijan on oltava puolueeton.¹³⁵ Asiantuntija ei voi esimerkiksi tulla hankkeen varsinaisen suunnittelutyön tehneestä yhtiöstä tai sen tytäryhtiöstä.¹³⁶ Hallituksen esitys tarkentaa puolueettomuuden määritelmää antamalla esimerkin, että laajoja tutkimustoimia vaativissa selvityksissä kyseeseen tulevat esimerkiksi yliopistot ja muut asiantuntijaorganisaatiot.¹³⁷

Lainsäätäjän tarkoitus ulkopuolisen tarkastuksen osalta on ollut se, että rakennusvalvontaviranomainen voi vaatia riippumattoman asiantuntijalausunnon hankkimista, kun viranomaisen omat edellytykset arvioida poikkeuksellisia suunnitteluratkaisuja ovat vajavaiset. Tilanteita, joissa menettelyä käytännössä sovelletaan ovat esimerkiksi erittäin vaikeiden lujuslaskelmien arviointi ja suuria yleisötiloja sisältävät rakennushankkeet. Tällöin on tarpeen varmistua erikseen siitä, että suunniteltu ratkaisu tai rakentaminen täyttää lain sille asettamat vaatimukset.¹³⁸

Rakennusvalvontaviranomainen siis vaatii rakennushankkeeseen ryhtyvää hankkimaan riippumattoman ja pätevän asiantuntijan lausunnon ja kustannuksista lausunnon hankkimiseksi vastaa rakennushankkeeseen ryhtyvä. Päätöksestä tulee ilmetä

¹³⁵ Maankäyttö- ja rakennuslain alkuperäinen säädös:
<https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1999/19990132#Pidp447883776>.

¹³⁶ YM5/601/2015, s. 42.

¹³⁷ HE 147/2013 vp, s. 39.

¹³⁸ HE 147/2013 vp, s. 39 – 40, Ekroos – Majamaa 2015, s. 924 – 925.

tarkastukseen johtaneet syyt sekä se, millaista, minkä tasoista ja miltä osin asiantuntijaselvitys vaaditaan teetettäväksi. Rakennushankkeeseen ryhtyvälle muodostuvat kustannukset selvityksen tekemisestä voivat olla suuriakin, minkä vuoksi on tärkeää, että tällä on tavallinen muutoksenhakuoikeus viranomaisen antamaan päätökseen.¹³⁹

Tarvetta ulkopuolisten asiantuntijoiden tekemille selvityksille on varmasti olemassa, koska rakennushankkeita on niin erilaisia ja rakentaminen muuttuu ja kehittyy jatkuvasti, minkä takia rakennusvalvontaviranomaisella ei voi olla asiantuntemusta ihan jokaisesta suunnittelun tai rakentamisen osa-alueesta, saatikka aikaa ja resursseja haastavien tilanteiden arviointiin. Tällaisissa tilanteissa on luontevaa hankkia selvitystä ulkopuoliselta asiantuntijalta, joka tuntee tietynlaisen rakentamisen tai rakennustuotteiden riskit, mahdollisuudet ja oikeanlaiset menettelytavat rakennushankkeen onnistumisen takaamiseksi.

4.2.6. Erityismenettely

Viidenneksi maankäyttö- ja rakennuslain 150 d §:ssä säädetään erityismenettelystä. Pykälän mukaan rakennusvalvontaviranomainen voi edellyttää, että erittäin vaativassa rakennushankkeessa tehdään laadunvarmistus selvitys, asiantuntijatarkastus ja ulkopuolinen tarkastus. Menettelyä voidaan edellyttää, jos kohteeseen liittyy erityinen riski siitä, että rakenteellisen turvallisuuden, paloturvallisuuden, terveellisyyden tai rakennusfysikaalisen toimivuuden vaatimuksia ei saavuteta tai kulttuurihistoriallisia arvoja menetetään. Menettelyä voidaan käyttää niin uuden rakennuksen rakentamisessa kuin vanhan rakennuksen korjaus- ja muutostöissä. Rakennusvalvontaviranomaisen tulee määrätä menettelystä rakennusluvassa, aloituskokouksessa tai erityisestä syystä rakennustyön aikana ja hänen on annettava päätös, josta tulee ilmi menettelyn laajuus ja kohdistuminen.

Kyseessä on siis harkinnanvarainen menettely, jota voidaan käyttää erittäin vaativissa rakennushankkeissa, joihin liittyy erityinen riski pykälässä tarkemmin määrätyillä osa-alueilla. Erityismenettely voi kohdistua koko rakennushankkeeseen tai vain osaan siitä, kuten esimerkiksi tiettyyn rakennejärjestelmään. Lain lähtökohtana on se, että

¹³⁹ Jääskeläinen – Syrjänen – Hurmeranta – Wähä 2018, s. 733.

rakennushankkeeseen ryhtyvä suunnittelijoinen tunnistaisi riittävän aikaisessa vaiheessa sen, että rakennushankkeeseen liittyy MRL 150 d §:n 2. momentin määrittelemä erityinen riski ja tämän myötä he pystyisivät myös määrittelemään toimenpiteet riskien välttämiseksi ja toimimaan niiden mukaisesti.¹⁴⁰ Lain lähtökohdan lisäksi myös rakennusvalvontaviranomaiselle on annettu mahdollisuus edellyttää rakennushankkeeseen ryhtyvältä erityismenettelyä ja sen mukaisia selvityksiä tehtäväksi, mikäli rakennushankkeen toimijat eivät tunnista niiden tarvetta itsenäisesti.

Lisäksi MRL 150 d §:n 5. momentin mukaan rakennusvalvontaviranomainen voi määrätä erityismenettelyä koskevassa päätöksessä, että rakennushankkeeseen ryhtyvä ja rakennuksen omistaja seuraavat 117 a – 117 g §:n mukaisten olennaisten teknisten vaatimusten toteutumista erityismenettelyn kohteena olevien rakenteiden tai rakennuksen ominaisuuksien osalta rakennuksen käytön aikana. Tällaisen käytön aikaisen seurannan ja valvonnan tarkoituksena on lain esitöiden mukaan varmistaa myös valmiin rakennuksen olennaisten teknisten vaatimusten mukaisuus ja olosuhteista johtuvien tekijöiden mukainen huolto ja ylläpito.¹⁴¹ Määräyksellä rakennusvalvontaviranomainen ei voi kuitenkaan laajentaa rakennushankkeeseen ryhtyvän lain säätelemiä vastuita tai velvollisuuksia, minkä vuoksi käytön aikaisen seurannan ja valvonnan määräyksellä on lähinnä informatiivinen merkitys.¹⁴²

Erityismenettelyn käyttöalaa laajennettiin lain muutoksella 41/2014. Aiemmin määräys erityismenettelystä löytyi Suomen rakentamismääräyskokoelman osasta A1, jonka mukaan se oli tarkoitettu vain tilanteisiin, joissa rakennuksen suunnittelussa, rakentamisessa tai käytössä tapahtuvasta virheestä voi seurata suuronnettomuuden vaara.¹⁴³ Voimassa olevaan säännökseen on tarkennettu ja laajennettu menettelyn käyttöalaa lisäämällä muun muassa terveellisuuden vaatimus aiemmin laissa huomioidun turvallisuuden lisäksi.

Vieläkin erityismenettelyn käyttöalan kannalta jää epäselväksi, mitä säännöksessä käytetyllä ”erittäin vaativa rakennushanke” –termillä tarkoitetaan. Lain esitöissä

¹⁴⁰ Jääskeläinen – Syrjänen – Hurmeranta – Wähä 2018, s. 734, HE 147/2013 vp, s. 40 – 41.

¹⁴¹ HE 147/2013 vp, s. 40 – 41.

¹⁴² Ekroos – Majamaa 2015, s. 927.

¹⁴³ Suomen rakentamismääräyskokoelman osa A1 (2006) säännös 3.2:
https://www.edilex.fi/data/rakentamismaaraykset/A1_2006_fi.pdf.

kerrotaan vain se, että ilmaisu viittaa sen yleiskielen merkitykseen. Ympäristöministeriön ohjeessa rakennustyön suorituksesta ja valvonnasta puolestaan erittäin vaativaa hanketta täsmennetään niin, että jos jokin suunnittelutehtävä tai rakennustyön työnjohtotehtävä kuuluu vaativuudeltaan poikkeuksellisen vaativaan tehtäväluokkaan, niin hanketta voidaan pitää erittäin vaativana.¹⁴⁴ Jääskeläinen kritisoi kyseistä ohjetta siitä, että menettelyn käyttöala jää hyvin kapeaksi tämän määrittelyn myötä, koska poikkeuksellisen vaativaa tehtäväluokkaa sovelletaan vain harvoissa rakennuskohteissa. Hänen mielestään käyttöalan tulee olla huomattavasti laajempi kuin mitä ohje antaa ymmärtää.¹⁴⁵

Säännöksessä käytetyn ”erityinen riski” –termin määrittelyssä ympäristöministeriön ohje taas antaa selkeämpää ohjeistusta ja esimerkkitilanteita. Sen mukaan huomioon otettavia tekijöitä erityisen riskin harkinnassa on esimerkiksi kohteessa käytettävä suunnittelumenetelmä tai -ratkaisu, jonka käytöstä ei ole aikaisempaa kokemusta. Muun muassa uusi laskentaohjelma tai kantavien rakenteiden uusi liitostapa voivat olla tällaisia erityisen riskin aiheuttavia tekijöitä. Esimerkkitilanteina erityisen riskin sisältäville hankkeille ohjeessa mainitaan muun muassa sairaalat, koulut, urheilu- ja uimahallit, kokousrakennukset, kauppakeskukset, liike-, toimisto- ja teollisuusrakennukset sekä kulttuurihistoriallisesti ja rakennustaiteellisesti arvokkaat rakennukset.¹⁴⁶

Erityismenettelyn käyttöalaa määrittelee tarkemmin myös RIL 241-2016, jossa hankkeen kuulumisen erityismenettelyn piiriin arvioidaan määrittämällä riskitasoluokka (R), joka arvioidaan mahdollisen vahingon aiheuttamien seuraamusten eli seuraamusluokan (S) ja hankkeen vaativuuden eli vaativuusluokan (V) avulla. Seuraamukseen voi kuulua henkilö-, ympäristö- ja taloudellisia vahinkoja ja suurin riski muodostuu, kun kyseessä on suuren henkilömäärän kohde tai kun vahingon laajuus voi muodostua suureksi. Vaativuusluokissa kiinnitetään huomiota siihen, onko rakenne riskialtis tai vaativa käytön ja huollon kannalta ja onko hanke vaativa tiedonhallinnon tai organisaation kannalta. Ohjekirjassa on myös malleja riskiarviolomakkeista.¹⁴⁷

¹⁴⁴ YM5/601/2015, s. 36 – 37.

¹⁴⁵ Jääskeläinen 2017a, s. 16.

¹⁴⁶ YM5/601/2015, s. 37.

¹⁴⁷ RIL 241-2016, s. 103 – 111.

Suomen rakennusinsinööriliiton (RIL) tekemä ohje havainnollistaa sitä, miten erityismenettelyn tarvetta arvioidaan, mutta ohjeen ymmärtäminen vaatii maankäyttö- ja rakennuslain tuntemista ja rakennusalan osaamista. Näin ollen rakennushankkeeseen ryhtyvän ilman sen suurempaa rakennusalan osaamista voi olla vaikea ymmärtää erityismenettelyn käyttöalaa tämän ohjeen kautta. Kuten aiemmin mainitsin, laki lähtee siitä, että rakennushankkeen toimijat tunnistaisivat itsenäisesti tarpeen erityismenettelylle, jolloin käytännössä vastuu usein jää rakennushankkeessa toimivien ammattilaisten vastuulle ellei rakennushankkeeseen ryhtyvällä ole rakennusalan kokemusta tai osaamista. Onneksi rakennusvalvontaviranomaisella on myös viimekädessä mahdollisuus vaatia menettelyn soveltamista.

4.2.7. Rakennuttajavalvonta

Kuudenneksi maankäyttö- ja rakennuslain 151 § säätelee vielä rakennuttajavalvonnasta eli rakennushankkeeseen ryhtyvän mahdollisuudesta valvoa omaa rakennustyötä. Pykälän mukaan rakennusvalvontaviranomainen voi hakemuksesta antaa rakennushankkeeseen ryhtyvälle luvan valvoa rakennustyötä kokonaan tai osittain itse tämän esittämän valvontasuunnitelman mukaisesti. Lupa voidaan antaa, jos esitetyn valvontasuunnitelman ja rakennushankkeeseen ryhtyvän ja muiden rakennushankkeessa mukana olevien koulutuksen ja kokemuksen perusteella voidaan olettaa, että rakentaminen toteutetaan rakennusluvan sekä rakentamista koskevien säännösten ja määräysten mukaisesti ilman viranomaisvalvontaa. Lupaa ei kuitenkaan saa antaa, jos kyseessä on asuinrakennuksen rakentaminen.

Näin ollen rakennusvalvontaviranomainen voi siis myöntää luvan kokeneelle rakennushankkeeseen ryhtyvälle omavalvontaan muuhun rakentamiseen kuin asuinrakennuksen rakentamiseen. Rakennushankkeeseen ryhtyvän tulee laatia valvontasuunnitelma, jossa tulee esittää selvitys rakennushankkeesta, rakennuttajavalvonnan toteuttamisesta, rakennuttajasta, rakennushankkeen valvontaorganisaatiosta, asiantuntijoista, työnjohdosta ja rakennustyön suorittajista. Rakennusvalvontaviranomainen tekee lupapäätöksen rakennuttajavalvonnasta valvontasuunnitelman tietojen perusteella.¹⁴⁸

¹⁴⁸ HE 147/2013 vp, s. 42 – 43, Ekroos – Majamaa 2018, s. 795 – 796.

Ympäristöministeriön rakennustyön suorituksesta ja valvonnasta antaman ohjeen mukaan huomioon otettavia seikkoja rakennuttajavalvontaa harkitessa ovat eritoten turvallisuuteen ja terveellisyyteen liittyvät tekijät sekä rakennuksen käyttäjämäärä ja käyttötarkoitus. Esimerkkejä, jotka puhuvat rakennuttajavalvonnan hyväksymisen puolesta ovat muun muassa tilanteet, joissa rakentamisessa on rakennushankkeeseen ryhtyvällä erityinen intressi, kuten omaan käyttöön rakentaminen sekä, kun rakennushankkeeseen ryhtyvällä, hänen käyttämillään asiantuntijoilla ja rakennushankkeen toteuttajilla on riittävä pätevyys sekä erilaisia laatu- ja turvallisuusjärjestelmiä käytössään rakennushankkeessa. Rakennuttajavalvontaa on konkreettisesti käytetty lähinnä suurten tuotantolaitosten ja liiketilojen rakentamisessa.¹⁴⁹

Rakennuttajavalvonta on siis eräänlainen omavalvonnan muoto rakennusprojekteissa, jonka hyväksymisestä ja laajuudesta rakennusvalvontaviranomainen päättää aina tapauskohtaisesti. Rakennuttajavalvonnan käyttäminen rakennushankkeessa ei kuitenkaan supista rakennusvalvontaviranomaisen mukaista toimivaltaa, vaan viranomainen voi ensinnäkin peruuttaa luvan suorittaa rakennuttajavalvontaa jos edellytyksiä sille ei jossain vaiheessa enää ole ja toiseksi viranomainen voi puuttua lain- tai luvanvastaiseen rakentamiseen rakennuttajavalvonnan käyttämisestä huolimatta. Kapeimmillaan rakennuttajavalvonnan myötä rakennusvalvontaviranomaiselle jää vain loppukatselmuksen pitäminen, koska se tehtävä kuuluu rakennuslainsäädännön mukaan aina rakennusvalvontaviranomaiselle. Rakennuttajavalvonnan myötä rakennusvalvontaviranomaisen velvollisuudet ja tehtävämäärä pienenee rakennustyön aikaisen valvonnan osalta, minkä vuoksi myös rakennusvalvontamaksu pienenee tapaus- ja kuntakohtaisesti rakennuttajavalvontaa hyödynnettäessä.¹⁵⁰

4.3. Rakennusvalvontaviranomaisen virhevastuu

Aiempaan rakennusvalvontaviranomaisen ja rakennushankkeeseen ryhtyvän velvollisuuksien ja vastuunjaon sekä näitä koskevien MRL 119 § ja 124 §:n käsittelyyn verrattuna tässä jaksossa käsittelem rakentamisen virhevastuuta. Koska rakennushankkeeseen ryhtyvällä on päävastuu rakennusprojektista, tässä jaksossa

¹⁴⁹ YM5/601/2015, s. 43 – 44.

¹⁵⁰ Jääskeläinen – Syrjänen – Hurmeranta – Wähä 2018, s. 738 – 739.

mielenkiinnon kohteena on tutkia tilanteita, joissa rakennusvalvontaviranomainen voi joutua vastuuseen rakennushankkeeseen ryhtyvää kohtaan. Rakennushankkeeseen ryhtyvän ja tämän henkilöstön välisiä vastuukysymyksiä en käsittele tutkielmassani, koska painopiste on rakennusvalvonnan ja rakennushankkeeseen ryhtyvän välisessä suhteessa.

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan rakennusvalvontaviranomainen valvoo rakennustoimintaa yleisen edun kannalta ja viranomaisvalvonta kohdistuu vain seikkoihin, joiden sääntely perustuu maankäyttö- ja rakennuslakiin. Näin ollen rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä ei ole esimerkiksi valvoa rakennushankkeeseen liitettyjen sopimusoikeuteen perustuvien yksityisoikeudellisten sopimusten toteutumista. Viranomaisvalvontaa sääntelevän MRL 124 §:n tarkoituksena ei myöskään ole kuvata viranomaisvalvonnasta johtuvia virkavastuita tai vahingonkorvausvastuuta, vaan niistä säädetään muussa lainsäädännössä.¹⁵¹

Rakennusvalvontaviranomainen joutuu käytännössä harvoin vastuuseen rakentamisen virhetilanteissa kahdesta syystä. Ensinnäkin perusvastuu rakennushankkeesta on maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetty rakennushankkeeseen ryhtyvälle ja hänen henkilöstölleen. Toiseksi vahingonkorvauslaissa (VahL, 412/1974) on rajoitettu julkisen vallan käyttöön liittyvää korvausvastuuta niin, että tavanomaista korkeampaa tuottamusta edellytetään, jotta julkisyhteisö voi joutua vahingonkorvausvastuuseen julkisen vallan käyttöä sisältävästä tehtävästä. Tämä niin kutsuttu standardisäännös on VahL 3:2 §:ssä, jonka mukaan julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutuneen vahingon – – vain, milloin toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu. Julkisen vallan käyttäjän moitittavan käyttäytymisen raja on näin ollen tavallista tuottamusvastuuta korkeampi, jolloin virheen tai laiminlyönnin on oltava tavanomaista vakavampi, jotta korvausvastuu toteutuu.¹⁵²

Viranomaisen vastuu rakentamisen virhetilanteista painottuu hallinnollisiin virheisiin, kuten tilanteisiin, joissa viranomaisen hyväksyy epäpätevää suunnittelua, jättää

¹⁵¹Syrjänen – Jääskeläinen 2013, s. 58, Jääskeläinen 2017b, s. 75.

¹⁵²Jääskeläinen – Virkamäki 2013, s. 24 – 25, Hakalehto-Wainio 2010, s. 24 – 26.

puuttumatta vastaavan työnjohtajan laiminlyönteihin, laiminlyö naapureiden kuulemisen, ei vaadi käyttö- ja huolto-ohjetta, laiminlyö luvassa määrättyjä tarkastuksia ja niin edelleen. Tällaisissa tilanteissa rakennusvalvontaviranomaiselle eli käytännössä kunnalle voi aiheutua vahingonkorvausvastuu.¹⁵³

Turun valvontajohtaja Salmelainenkin oli haastattelussa sitä mieltä, että rakennusvalvontaviranomaisen vahingonkorvausvastuu toteutuu lähinnä viranomaisten velvollisuuksien törkeissä laiminlyönneissä erityisesti turvallisuus- ja terveellisyysasioissa, kuten täysin vääränlaisten lupien hyväksymisessä. Virheiden ja virhevastuun välttämiseksi Salmelainen korostaakin sitä, että rakennusvalvontatyötä tekevällä henkilöstöllä tulisi olla riittävä pätevyys ja kokemus työhön. Hän kuitenkin myös tunnistaa sen, että julkiselle puolelle on hankalampi saada paljon kokemusta omaavia ammattilaisia, kun yksityinen sektori houkuttelee alan asiantuntijoita palvelukseensa korkeammilla palkoillaan.¹⁵⁴

Jotta rakennusvalvonnan vahingonkorvausvastuu tulisi paremmin käytännön tasolla esiin, muutamaa korkeimman oikeuden ennakkoratkaisua on syytä käsitellä seuraavaksi. Ensinnäkin, korkeimman oikeuden tapauksessa 2008:62 Seinäjoen kaupunki velvoitettiin maksamaan vahingonkorvausta rakennushankkeeseen ryhtyneelle kaupungin rakennustarkastajan tarkastusvelvollisuuden laiminlyönnin vuoksi.

KKO 2008:62: Rakennushankkeeseen ryhtyneen broilerkasvattamon katto oli sortunut, koska kattoristikoiden lopullista nurjahdustuentaa ei ollut toteutettu ja kattoristikoiden puutavara ei täyttänyt rakennepiirustusten laatuvaatimuksia. Kunnan rakennustarkastaja oli suorittanut rakennekatselmuksen kohteessa, mutta ei ollut tarkastanut kattorakennelman kestävyyttä ja tukirakennelmia eikä näin ollen ollut huomannut nurjahdustukien puuttumista. Koska viranomaisvalvonnan keskeisessä osassa on kiinnittää huomiota rakennuksen lujuuden ja turvallisuuden kannalta tärkeisiin seikkoihin ja kyseessä on ollut tavanomaista vaativampi rakennus, rakennustarkastajan ei voida katsoa noudattaneen tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettuja vaatimuksia, niin kaupunki velvoitettiin osavastuuseen katon sortumisesta aiheutuneesta vahingosta rakennushankkeeseen ryhtyneelle.

¹⁵³ Jääskeläinen – Syrjänen – Hurmeranta – Wähä 2018, s. 632 – 633.

¹⁵⁴ Valvontajohtaja Salmelaisen haastattelu 10.7.2018.

Tapauksessa kunta joutui osavastuuseen, koska rakennushankkeeseen ryhtyneen katsottiin myötävaikuttaneen vahinkoon, minkä lisäksi myös kattoristikoiden toimittaja ja asentamisurakoitsija veloitettiin suorittamaan vahingonkorvauksia. Puutavaran laadun tarkistus ei kuulunut rakennusvalvonnan tehtäviin, joten sen osalta vastuuta ei kunnalle asetettu.

Kuten Jääskeläinen havaitsee, tämä tapaus, kuten moni muukin korkeimpaan oikeuteen asti ehtinyt tapaus on rakennuslain aikainen, koska rakennuslupa myönnettiin vuonna 1997, mutta tällaisia tapauksia voidaan hyödyntää vielä maankäyttö- ja rakennuslain aikanakin, koska merkittävää muutosta rakennusvalvonnan roolissa ei aiemman rakennuslain ja nykyisen lain välillä ole. Jääskeläinen myös päättelee tapauksen tarkoittavan sitä, että rakennusvalvontaviranomaisen tulisi jatkossa vaatia entistä useammin ulkopuolisen tarkastuksen tekemistä tai erityismenettelyn käyttämistä, joilla viranomaisen saa lisäselvitystä vaativiin rakennusprojekteihin ja rakennushankkeeseen ryhtyvä vastaa selvityksistä aiheutuneista kuluista. Huomionarvoista on myös, että tapauksessa korkeimman oikeuden kanta poikkesi aiemmasta oikeuskäytännöstä, kun rakennusvalvonta joutui vahingonkorvausvastuuseen, vaikka tiesi (tai luuli tietävänsä) rakennushankkeen vastaavan työnjohtajan ja urakoitsijan ammattitaitoisiksi aiemman kokemuksen perusteella.¹⁵⁵

Toisin kuin aiemmassa tapauksessa, korkeimman oikeuden tapauksessa 2001:2 Tuusulan kunta ei joutunut vahingonkorvausvastuuseen, kun rakennukset olivat painuneet ajan saatossa virheellisen perustamistavan vuoksi, johon rakennusvalvontaviranomainen ei ollut puuttanut.

KKO 2001:2: Rakennushankkeeseen ryhtyneen asunto-osakeyhtiön rakennukset olivat painuneet ja vaurioituneet. Kunta oli tiennyt alueen vaikeista pohjaolosuhteista ja kunnan mittauslaitoksen lausunnon mukaan rakennusten perustukset tuli paaluttaa. Rakennuslupapäätöksessä kunta edellytti rakennushankkeeseen ryhtyvältä pohjatutkimuksen ja -lausunnon sekä rakennesuunnitelmien hankkimista ja esittämistä rakennusvalvonnalle. Hankitun lausunnon mukaan rakennukset voitiin perustaa maanvaraisille anturoille. Kunnan rakennustarkastaja luotti lausuntoon ja hyväksyi sen. Rakennusvalvontaviranomaisen katsottiin tarkistaneen, että rakennusluvassa asetetut ehdot täytetään, kiinnittäneen

¹⁵⁵Jääskeläinen 2017b, s. 77, Syrjänen – Jääskeläinen 2013, s. 60.

rakennushankkeeseen ryhtyneen huomiota vaikeisiin pohjaolosuhteisiin sekä edellyttäen lisäselvitystä siitä. Näin ollen kunta oli noudattanut kohtuudella asetettuja vaatimuksia rakennusvalvontaa suorittaessaan eikä ollut vahingonkorvausvelvollinen rakennushankkeeseen ryhtyvää kohtaan.

Tapauksessa relevanttia on se, että rakentaja oli käyttänyt rakennusalalla toimivia insinööriyrityksiä rakennusten perustamiseen ja lisäselvitykset saatuaan kunnan rakennustarkastaja oli todennut, että ammattitaitoinen henkilöstö oli suorittanut tutkimukset, minkä vuoksi ei ollut syytä epäillä perustamislausekkeen luotettavuutta. Vaikka maanmittauslaitoksen lausunnossa edellytettiin paalutusta, niin tarkoituksena kunnan selvityksen mukaan oli kuitenkin harkita perustamisratkaisut yksittäistapauksittain maapohjan olosuhteet huomioiden, jolloin paalutus ei ollut ainoa käytettävissä oleva vaihtoehto.¹⁵⁶

Tapauksessa hovioikeus tai korkein oikeus eivät muuttaneet käräjäoikeuden kanteen hylkäävää päätöstä ja se, että korkein oikeus kuitenkin myönsi tapaukselle valitusluvan korkeimpaan oikeuteen saakka, merkitsee sitä, että tapaus katsottiin relevantiksi tapaukseksi ohjaamaan lainkäyttöä tulevaisuudessa. Edelliseen tapaukseen KKO 2008:62 verrattuna tämä KKO 2001:2 erottautuu sillä, että kunta oli edellyttänyt rakennushankkeeseen ryhtyvältä lisäselvityksiä ammattilaisten tekeminä ja kiinnittänyt rakennushankkeeseen ryhtyvän huomiota viranomaisen tiedossa olevaan maaperän vaikeisiin pohjaolosuhteisiin. Tapauksessa KKO 2008:62 rakennusvalvontaviranomainen oli laiminlyönyt keskeisenä pidetyn rakennuksen lujuuden ja vakauden riittävän tarkistamisen suorittamassaan rakennekatselmuksessa, koska ei ollut huomannut, että nurjahdustuenta poikkesi rakennuspiirustuksista merkittäväällä tavalla. Lisäksi rakennuskohde oli selvästi tavanomaista vaativampi, jolloin valvonta olisi tullut suhteuttaa sen mukaisesti.

Rakennusvalvontaviranomaisena toimiva kunta voi joutua vahingonkorvausvastuuseen myös naapurin etuja loukkaamalla, kuten seuraavassa tapauksessa. Korkeimman oikeuden tapauksessa 1998:9 Ruskon kunta ja rakennustarkastajana toiminut henkilö veloitettiin maksamaan vahingonkorvausta naapurikiinteistön omistajille, kun kunta oli hyväksynyt rakennuskaavan ja rakennuslupamenettelyn vastaisesti viheralueeksi

¹⁵⁶ KKO 2001:2, *Jääskeläinen* 2004a, s. 130 – 131.

tarkoitettulle alueelle luvan tehdasrakennuksen laajentamiseen, mistä aiheutui naapureille haittaa muun muassa osakkeiden arvonalennuksena.

KKO 1998:9: Kunnan rakennusvalvontaviranomainen myönsi luvan teollisuushallin laajennusosalle rakennuskaavan vastaisesti, koska aiemmin samalle paikalle toimisto- ja sosiaalityöksi tarkoitettun rakennuksen rakentamiselle myönnetty poikkeuslupa ei ollut enää voimassa. Myöskään rakennuslupamenettelyä ei noudatettu, koska naapureiden kuuleminen ja katselmuksen toimittaminen rakennuspaikalla oli laiminlyöty. Tehdasta vastapäätä olleen naapuriasuinkiinteistön ostajat ja myöhemmin siihen talon rakentaneet ostivat kiinteistön tietoisena poikkeusluvasta rakentaa toimisto- ja sosiaalityötilat viheralueelle, mutta ei tehdasalueen laajennukselle. Naapurikiinteistön omistajille koitui haittaa tästä myöhemmin rakennetusta tehtaan laajennusosasta, joka tuli lähemmäs asuinkiinteistöä. Kunta myönsi rakennusluvan lainvastaisesti eikä noudattanut toimelle kohtuudella asetettuja vaatimuksia, jolloin kunta ja rakennustarkastaja veloitettiin vahingonkorvaukseen naapurikiinteistön omistajia kohtaan.

Tapauksessa myös rakennustarkastajana toiminut virkamies joutui henkilökohtaisesti vahingonkorvausvelvolliseksi kolmelta neljäosalta naapureille aiheutuneesta vahingosta, koska oli hänen velvollisuutensa valvoa, että säännöksiä ja rakennuskaavan määräyksiä noudatetaan eikä hänen tuottamustaan tässä tapauksessa voitu pitää lievänä. Kun toiminnan myötä naapuritalon arvon katsottiin laskeneen, kunta ja rakennustarkastaja joutuivat korvaamaan vahingon.¹⁵⁷

Yhteenvedona rakennusvalvonnan virhevastuusta voidaan todeta, että julkisyhteisön, kuten kunnan rakennusvalvontaviranomaisen vahingonkorvausvastuu rakennushankkeeseen ryhtyvää kohtaan toteutuu harvoin, mutta se on kuitenkin mahdollista tiettyjen edellytysten täytyessä. Tämän vuoksi on tärkeää, että tuomioistuimet, eritoten korkeimmat oikeudet, ohjaavat lainkäyttöä antamallaan ratkaisuilla. Mielestäni on myös ymmärrettävää, että julkista valtaa käyttävien tuottamusvastuu on korkeampi siinä mielessä, ettei pelko epäonnistumisen myötä aiheutetun virheen vahingonkorvausvastuusta estä päätösten tekoa. Kuitenkin on myös tärkeää suojata julkisen vallan käytön kohteena olevia tilanteissa, joissa viranomaisen toiminta ylittää tietyn moitittavuuden rajan.

¹⁵⁷ KKO 1998:9.

4.4. Hallinnolliset pakkokeinot

4.4.1 Yleistä

Rakennusvalvontaviranomaisella on positiivisten keinojen¹⁵⁸ lisäksi myös negatiivisia eli pakottavia keinoja käytössään, jotta viranomaisen voi viimekädessä varmistaa säännösten ja määräysten noudattamisen ja yleisen edun valvomisen rakennushankkeissa. Näitä hallinnollisia pakkokeinoja rakennusvalvontaviranomainen käyttää viimesijaisena keinona silloin, kun rakennushankkeeseen ryhtyvä, kiinteistön omistaja tai muu asianosainen, joko luonnollinen tai juridinen henkilö ei täytä velvollisuuksiaan tai rikkoo lainsäädäntöä tai lupamääräyksiä toiminnallaan eikä vapaaehtoisesti viranomaisen kehotuksen myötä tottele. Pakkokeinojen avulla viranomaisen pyrkii pakottamaan henkilön tekemään tai olemaan tekemättä jotakin uhaten haitallisilla seuraamuksilla tai toimenpiteillä.¹⁵⁹

4.4.2. Rakennustyön keskeyttäminen

Ensinnäkin, rakennusvalvontaviranomainen voi käyttää maankäyttö- ja rakennuslain 180 §:n mukaista välitöntä pakkokeinoja eli rakennustyön keskeyttämistä. MRL 180 §:n mukaan:

Jos rakennustyöhön tai muuhun toimenpiteeseen ryhdytään tai se toteutetaan vastoin tämän lain tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä taikka myönnetyn luvan tai viranomaishyväksynnän vastaisesti, rakennustarkastajalla tai rakennusvalvontaa suorittavalla kunnan muulla viranhaltijalla on oikeus kirjallisesti annettavalla määräyksellä keskeyttää työ.

Rakennustyön keskeyttämisestä on viipymättä ilmoitettava kunnan rakennusvalvontaviranomaiselle. Rakennusvalvontaviranomainen päättää, pysytetäänkö työn keskeyttäminen voimassa. Päätöstä on muutoksenhausta huolimatta noudatettava, jollei valitusviranomaisen toisin määrää.

Rakennusvalvontaviranomainen voi siis antaa keskeyttämismääräyksen henkilölle, joka on ryhtynyt rakennustyöhön tai muuhun toimenpiteeseen vastoin lain säännöksiä tai määräyksiä taikka luvan tai viranomaishyväksynnän vastaisesti. Esimerkkinä voidaan

¹⁵⁸ Positiivisia keinoja ovat muun muassa viranomaisen antama neuvonta ja ohjaus, jonka avulla rakennushankkeeseen ryhtyvän huomiota voidaan kiinnittää rakennushankkeen kannalta olennaisiin seikkoihin jo rakennushankkeen alkuvaiheessa sekä laadunvarmistusselvitys, jolla varmistetaan vähimmäisvaatimusten toteutuminen rakennushankkeessa, mutta samalla voidaan myös kannustaa vähimmäisvaatimuksen ylittävään toimintatapaan.

¹⁵⁹ *Jääskeläinen* 2004a, s. 128, Joutsenlahti 1969, s. 47.

mainita tilanteet, joissa rakennushankkeeseen ryhtynyt ei ole esittänyt rakennusluvassa edellytetyjä erityispiirustuksia, mutta on ryhtynyt sitä koskevaan työvaiheeseen tai rakennustyön vastaava työnjohtaja puuttuu, mutta rakennustyö on aloitettu.¹⁶⁰ Ennen pakkokeinon käyttämistä asianosaista tulisi ohjata niin, että rike korjaantuisi, mutta jos tämä ei toimi, keskeyttämismääräys tulee antaa. Keskeytys tulee kuitenkin rajata vain siihen osaan rakennustyötä, mitä rike koskee, mikäli se ei koske koko projektia.¹⁶¹

Kunnan viranhaltijan tulee antaa kirjallinen keskeyttämismääräys, jonka jälkeen asianosaista tulee kuulla ja hänellä tulee olla mahdollisuus antaa selitys. Tämän jälkeen viranhaltija ilmoittaa keskeyttämisestä rakennusvalvontaviranomaiselle, joka päättää pidetäänkö määräys voimassa. Syy, miksi määräyksen jatkamiselle ei ole enää tarvetta siinä vaiheessa, kun rakennusvalvontaviranomainen saa ilmoituksen rakennustyön keskeyttämismääräyksestä on se, että asianosainen on voinut poistaa määräyksen antamisen perusteen kunnan viranhaltijan määräyksen jälkeen. Keskeyttämismääräys on muutoksenhakukelpoinen, mutta vaikka asianosainen valittaisi päätöksestä, niin siitä huolimatta määräystä on noudatettava siihen asti, että rakennusvalvontaviranomainen peruuttaa keskeyttämismääräyksen. Tämän jälkeen kyseessä olevia rakennustöitä voidaan taas jatkaa.¹⁶²

Esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisussa 2006:62 Turun rakennusvalvonta oli antanut MRL 180 §:n mukaisen rakennustyön keskeyttämismääräyksen Aurajoen rannalla sijaitsevien nostureiden purkamistyöhön. Määräys annettiin, koska nosturit katsottiin maankäyttö- ja rakennuslain määrittelemiksi rakennuksiksi, jotka edellyttivät MRL 127 §:n mukaista purkamislupaa, jota tässä tapauksessa ei ollut haettu. Tämän vuoksi rakennusvalvontaviranomainen päätti pitää purkamistyön keskeyttämismääräyksen voimassa siihen asti, että purkamislupa on haettu ja se on saanut lainvoiman. Asianosainen nosturit omistanut yhtiö, jolle keskeyttämismääräys annettiin, haki muutosta ensin hallinto-oikeudelta ja sen jälkeen vielä korkeimmalta hallinto-oikeudelta vaatiin keskeyttämispäätöksen

¹⁶⁰ Ekroos – Majamaa 2018, s. 899, Jääskeläinen – Syrjänen – Hurmeranta – Wähä 2018, s. 803.

¹⁶¹ Hiltunen 2005, s. 55 – 56.

¹⁶² Hiltunen 2005, s. 56, Ekroos – Majamaa 2018, s. 899.

kumoamista. Hallinto-oikeus hylkäsi valituksen ja korkein hallinto-oikeus ei muuttanut hallinto-oikeuden päätöstä.

4.4.3. Uhkasakko ja teettämisuhka

Toiseksi rakennusvalvontaviranomainen voi käyttää maankäyttö- ja rakennuslain 182 §:n mukaisia välillisiä pakkokeinoja eli uhkasakkoa ja teettämisuhkaa. MRL 182 §:n mukaan:

Jos joku ryhtyy toimiin tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastaisesti taikka lyö laimin niihin perustuvan velvollisuutensa, kunnan rakennusvalvontaviranomainen, kunnan määräämä monijäseninen toimielin 13 a luvun mukaisissa asioissa tai Turvallisuus- ja kemikaalivirasto markkinavalvontaviranomaisena voi päätöksellään velvoittaa niskoittelijan määrääjässä oikaisemaan sen, mitä on tehty tai lyöty laimin.

Viranomaisen antamaa kieltoa tai määräystä voidaan tehostaa uhkasakolla tai uhalla, että tekemättä jätetty toimenpide teetetään laiminlyöjän kustannuksella.

Uhkasakkoa ja teettämisuhkaa koskevassa asiassa sovelletaan muutoin, mitä uhkasakkolaissa säädetään.

Uhkasakon ja teettämisuhan avulla rakennusvalvontaviranomainen pyrkii velvoittamaan asianosaisen noudattamaan säännöksiä ja määräyksiä, poistamaan tai muuttamaan tehdyn työn vaikutuksia tai täyttämään velvollisuutensa. Rakennusvalvontaviranomainen voi antaa velvoitepäätöksen harkintansa mukaisesti joko ilman tehostetta tai tehosteen eli uhkasakon tai teettämisuhan kanssa.¹⁶³

Uhkasakon asettamista ja tuomitsemista sekä teettämisuhan käyttämistä sääntelee uhkasakkolaki (1113/1990). Uhkasakko asetetaan määräämällä päävelvoite noudatettavaksi sakon uhalla ja mikäli velvoitetta ei noudateta, viranomainen voi määrätä uhkasakon maksettavaksi. Teettämisuhka asetetaan määräämällä päävelvoite noudatettavaksi sillä uhalla, että tekemättä jätetty työ tehdään asianosaisen kustannuksella. Mikäli teettämisuhka määrätään täytäntöön pantavaksi, viranomainen voi tehdä työn itse tai antaa sen jonkun muun suoritettavaksi ja työn kustannukset peritään asianomaiselta ulosotossa jälkikäteen.¹⁶⁴

¹⁶³ Ekroos – Majamaa 2018, s. 902.

¹⁶⁴ Ekroos – Majamaa 2018, s. 902 – 903.

Käytännössä teettämishukkaa käytetään harvemmin pakkokeinona kuin uhkasakkoa. Syynä tähän on teettämishukan käyttämiseen liittyvät riskit. Viranomaisen maksaa työn kustannukset aina ensin kunnan tai valtion varoista, jonka jälkeen ne peritään asianosaiselta. Ongelmia perinnässä voi tulla esiin, jos asianosainen pitää teettämiskuluja liian suurina tai väittää omaisuuttaan hukatun ja käynnistää vahingonkorvausprosessin kuntaa kohtaan. Tällaisen riskin vuoksi viranomaisen on tärkeää kilpailuttaa tehtäviä töitä ja huolehtia perusteellisesta dokumentoinnista, jotta vahingonkorvausväitteisiin voidaan vastata.¹⁶⁵

Haastattelussaan valvontajohtaja Salmelainen kertoi, että hallinnollisia pakkokeinoja käytetään melko paljon Turussa jatkuvan valvonnan asioissa. Teettämishukkaan viitaten hän kertoi myös, että tällä hetkellä heillä on käsittelyssä teettämishukapäätös Turkuun hylätyn Susanna-laivan poistamisesta. Kyseessä on tilanne, jossa Susanna-nimisen laivan omistaja on hylännyt laivan Turun saaristoon, eikä ole noudattanut aiempia Turun rakennusvalvontaviranomaisten antamia kehotuksia hinata laiva pois. Nyt kyseinen laiva pyritään poistamaan viime kädessä käyttämällä maankäyttö- ja rakennuslain mukaista pakkokeinoa, teettämishukkaa.¹⁶⁶

Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisussa 2017:98 Uudenkaupungin ympäristö- ja lupalautakunnan antama velvoite kiinteistön omistajalle poistaa luvaton saunalautta 2000 euron uhkasakon tehosteella pidettiin voimassa. Tapauksessa kiinteistön omistaja veloitettiin poistamaan kiinteistölleen kuuluvalla vesialueella oleva 9,3 x 3,95 metrin kokoinen lautta, johon kuului sauna, wc, pukuhuone, varasto ja ohjaamo. Velvoite lautan poistamiseen johtui siitä, että sitä pidettiin kokonsa, käyttötarkoituksensa ja maankäytöllisten- ja maisemallisten vaikutustensa perusteella maankäyttö- ja rakennuslain 113 §:n mukaisena rakennuksena, johon vaaditaan rakennuslupa, jota kiinteistön omistaja ei ollut hakenut.¹⁶⁷ Kiinteistön omistaja oli siis toiminut vastoin maankäyttö- ja rakennuslain 125 §:ää, kun ei ollut hakenut rakennuslupaa saunalautalle. Velvoite poistuu, mikäli saunalautta siirretään kiinteistön vesi- ja ranta-alueelta pois.¹⁶⁸

¹⁶⁵ Hiltunen 2005, s. 54 – 55.

¹⁶⁶ Valvontajohtaja Salmelaisen haastattelu 10.7.2018.

¹⁶⁷ KHO 2017: 98.

¹⁶⁸ Jääskeläinen 2017c, s. 69.

5. Lopuksi

Tämän tutkielman tarkoituksena oli selvittää rakennusvalvontaa juridisena prosessina rakennusvalvontaviranomaisen ja rakennushankkeeseen ryhtyvän välisessä suhteessa. Päähuomio tutkielmassa keskittyi maankäyttö- ja rakennuslain rakennusvalvontaa koskevien avointen ja joustavien lain säännösten tulkitsemiseen ja sen myötä koko rakennusvalvontaprosessin selkeyttämiseen. Tutkin rakennusvalvontaviranomaisen ja rakennushankkeeseen ryhtyvän rooleja rakennusprojektin eri vaiheissa, maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteita, lain mahdollistamia viranomaisvalvontaa täydentäviä menettelyjä, viranomaisen virhevastuuta sekä rakennusvalvonnan hallinnollisia pakkokeinoja.

Rakennusvalvontaprosessin hahmottaminen on vaativaa siitä syystä, että sitä sääntelevä maankäyttö- ja rakennuslaki on avointa ja tulkinnanvaraa jättävää, minkä takia rakennusvalvontaa säänteleviä normeja on hankala tulkita itsenäisesti. Avoin lainsäädäntö johtaa myös siihen, että lakia sovelletaan ja tulkitaan epäyhtenäisesti rakennusvalvonta- eli kuntakohtaisesti ja jopa viranhaltijakohtaisesti. Rakennusvalvontayksiköiden koot vaihtelevat, kun pääosin rakennusvalvonta toimii yksittäisissä kunnissa, minkä vuoksi rakennusvalvonnan käytössä oleva henkilöstö ja resurssit vaihtelevat valtakunnan tasolla paljonkin. Näin ollen rakennushankkeeseen ryhtyvä omassa kunnassaan voi saada hyvin erilaista palvelua kuin toinen rakennushankkeeseen ryhtyvä esimerkiksi suuremmassa kunnassa.

Avoimen lainsäädännön ja kuntakohtaisten rakennusvalvontayksiköiden vuoksi kansalaisten – tarkemmin aiheen rajauksen kannalta rakennushankkeeseen ryhtyvän – oikeussuojan toteutuminen rakennusprojekteissa ei ole itsestään selvää. Samasta syystä myös rakennusvalvontaviranomaisten vastuu julkisen vallan käyttämisestä rakennusvalvonta-asioissa on ongelmallista. Rakennusvalvontaviranomaisen moitittavan käyttäytymisen myötä jopa vahingonkorvausvelvollisuus voi toteutua rakennushankkeeseen ryhtyvää kohtaan, vaikka vahingonkorvauslain standardisäännös rajoittaakin julkisen vallan vahingonkorvausvastuuta yksityistä kohtaan. Eritoten tutkielmassani tarkastelen kuitenkin rakennushankkeeseen ryhtyvän oikeussuojan toteutumista, koska tällä on päävastuu rakennusprojektista ja viranomaisen vahingonkorvausvastuu toteutuu käytännössä harvoin. Kuitenkin tunnistettavissa on

avoimen lainsäädännön tuottamia ongelmatilanteita niin rakennushankkeeseen ryhtyvän kuin rakennusvalvontaa suorittavien viranomaistenkin kohdalla.

Kuten tutkielmassani tulee esiin, MRL 124 §:n mukaan rakennusvalvontaviranomaisen tulee valvoa rakennustoimintaa yleisen edun kannalta ja valvonnan laatu ja laajuus riippuu yksittäisen rakennusprojektin valvonnan tarpeesta. Jo pelkästään valvonnan tarpeesta päätettäessä viranomaisen tulee käyttää omaa harkintavaltaansa, koska lainsäädäntö tai lain esityöt eivät anna tarkempia ohjeita tähän. Kuitenkin, kuten oikeuskirjallisuudessa ja ympäristöministeriön ohjeissakin painotetaan, viranomaisvalvonnan avulla ei ole tarkoitus taata rakentamisen hyvää laatua, vaan lähinnä varmistaa, että rakentamisen vähimmäisedellytykset täyttyvät. Kuitenkin erityisesti maallikkona toimivan rakennushankkeeseen ryhtyvän voi olla hankala ymmärtää rakennusvalvontaviranomaisen roolia ja vastuualueita rakennusprojektissa lain avoimuuden ja tarkempien määräysten puuttumisen vuoksi. Yleinen harhaluulo onkin, että viranomaisvalvonta kattaa ”kaiken tarkastamisen” rakennusprojektissa.

Onneksi rakennusvalvontaviranomaisen tehtäviin kuuluu myös kuntalaisten yleinen ohjaus ja neuvonta, jota voidaan antaa jo hyvin varhaisessa vaiheessa rakennustyötä suunnitellessa. Rakennusvalvontaviranomaiset tuntuvatkin painottavan ennakkollista lupamenettelyä eli sitä, että asioita käytäisiin mahdollisimman paljon läpi jo ennen lupaprosessia ja suunnittelun aloittamista. Tämän avulla voidaan ohjata rakennusprojektia oikeaan suuntaan jo ennen projektin käynnistymistä. Toisaalta kuitenkin rakennusvalvonnan resursseista riippuen ohjauksen ja neuvonnan laajuus ja toteutustapakin vaihtelee. Ja koska viranomaisvalvonta kohdistuu yleisen edun kannalta tärkeisiin seikkoihin, ohjauksen avulla ei voida kokonaan turvata rakennushankkeeseen ryhtyvän asemaa, mutta esimerkiksi lainsäädäntöön, vastuukysymyksiin ja rakentamisen kannalta relevantteihin seikkoihin voidaan ohjauksen ja neuvonnan myötä yleisellä tasolla kiinnittää huomiota.

Mitä tulee rakennustyön aikaiseen valvontaan, niin kuten Turun valvontajohtaja Salmelainenkin korosti haastattelussaan, rakennusvalvonnan avulla pyritään oikeasti tuomaan lisäarvoa rakentamiseen varmistamalla, että rakennustyö tehdään hyvin. Näin ollen suhteutetun valvonnan mukaisestikin valvontaa kohdistetaan kohteisiin, joissa sille on oikeasti tarvetta. Mielestäni on ymmärrettävää, että esimerkiksi tunnetun ja

luotettavan vastaavan työnjohtajan työhön voidaan luottaa niin, tämän voidaan sallia tekevän katselmuksia ja tarkastuksia itsenäisesti rakennustyön aikana, jolloin rakennusvalvontaviranomaiselle jää enemmän aikaa keskittyä valvontaa vaativiin kohteisiin.

Mielestäni Jääskeläisen käyttämä termi ”valvonnan valvonta” rakennusvalvontaviranomaisen valvontatehtävistä havainnollistaa hyvin viranomaisen roolia rakennusprojekteissa. Maankäyttö- ja rakennuslain 119 § säätelee rakennushankkeeseen ryhtyvän huolehtimisvelvollisuudeksi rakennuksen suunnittelun ja rakentamisen toteuttamisen rakentamista koskevien säännösten ja määräysten sekä lupaehtojen mukaisesti. Säännös on päällekkäinen viranomaisvalvonnan 124 §:n kanssa, koska pykälän mukaan viranomaisvelvollisuus huolehtii osaltaan siitä, että rakennuslainsäädäntöä ja määräyksiä noudatetaan rakennusprojekteissa. Kuten tutkimuksesta käy ilmi, säännöksiä tulee käytännössä tulkita niin, että pääasiassa on rakennushankkeeseen ryhtyvän velvollisuutena hankkia pätevä henkilöstö ja noudattaa rakennuslainsäädäntöä, määräyksiä ja lupaehtoja rakennustoiminnassa, mutta rakennusvalvontaviranomaisen tulee valvoa, että rakennushankkeeseen ryhtyvän huolehtimisvelvollisuus voi toteutua muun muassa hyväksymällä henkilöstön ja puuttamalla tilanteisiin, joissa rakennuslainsäädäntöä tai lupaehtoja ei noudateta.

Vaikka rakennusvalvontaan liittyvää sääntelyä selkeytettiin jo vuonna 2014 lain muutoksella 41/2014, niin silti sääntely jäi osaltaan avoimeksi ja tulkinnanvaraiseksi. Lain muutoksella lähinnä koottiin jo ennestään lakia alemmalla tasolla olevia säädöksiä lain tasolle, jonka avulla lain yhtenäistä tulkintaa helpotettiin, kun sääntely löytyy yhdestä lähteestä. Kuitenkin tarkentamista vaativia kohtia rakennusvalvonnan osalta vieläkin on. Kuten valvontajohtaja Salmelainenkin totesi, niin esimerkiksi MRL 134 a §:n mukaisten erityissuunnitelmien käsittely rakennusvalvontavirastoissa on ongelmallista, koska laki ei määrittele mitä rakennusvalvontaviranomaisten kuuluisi suunnitelmille tehdä ja rakennushankkeeseen ryhtyvä helposti luulee, että erityissuunnitelmat, kuten rakennuslupahakemukseen liitetyt suunnitelmat, tarkastetaan viranomaisen toimesta.

Ehkä suurimpana ongelmakohtana maankäyttö- ja rakennuslain avoimuuden ja tulkinnanvaraisuuden vuoksi pidän rakennushankkeeseen ryhtyvän laajaa huolehtimisvelvollisuutta rakennusprojektissa. Kuten Turun valvontajohtaja Salmelainenkin haastattelussaan pohti, vastuuta tulisi siirtää rakennushankkeeseen ryhtyvän harteilta rakennushankkeessa toimiville ammattilaisille, koska eritoten omakotitalo- ja kertarakentamisessa vastuukysymykset voivat olla hyvin epäselviä, jolloin rakennushankkeeseen ryhtyvä viime kädessä vastaa myös palkkaamiensa ammattilaisten virheistä. Mielestäni on ymmärrettävää, että rakennushankkeeseen ryhtyvällä on päävastuu rakennusprojektista, mutta mielestäni rakennushankkeen toimijoiden vastuualueista tulisi säätää tarkemmin lain tasolla, jotta rakennushankkeeseen ryhtyvän vastuu ei koituisi liian suureksi erityisesti tilanteissa, joissa rakennushankkeeseen ryhtyvällä ei ole rakennusalan osaamista.

Mielestäni tulevassa maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksessa tulisi selkeyttää myös rakennusvalvontaa koskevaa sääntelyä vähintäänkin siten, että rakennushankkeen toimijoiden, rakennushankkeeseen ryhtyvän ja rakennusvalvontaviranomaisen vastuualueita tulisi tarkentaa. Eritoten tutkimani aineiston ja tekemäni tutkimuksen perusteella ongelmallista on rakennushankkeen toimijoiden vastuun määrittelemättömyys, minkä vuoksi rakennushankkeeseen ryhtyvä vastaa käytännössä myös rakennushankkeen toimijoiden aiheuttamista virheistä. Tutkittuani kokonaisuudistuksen tavoitteita, huomaan, että rakentamisen vastuukysymysten uudelleen arviointi on yksi uudistuksen myötä pohdintalistalla oleva asia.¹⁶⁹ Joten luultavasti tässä asiassa päädytään ainakin jokseenkin nykyistä selkeämpään sääntelyyn.

Toinen rakennushankkeeseen ryhtyvän oikeussuojan kannalta tärkeä uudistusta kaipaava asia on rakennusvalvontayksiköiden toimintatapojen yhtenäistäminen ja yksiköiden resurssien yhdenmukaistaminen. Tällä hetkellä rakennusvalvontayksiköt toimivat hyvinkin eri tavoin riippuen siitä, kuinka paljon henkilöstöä yksikössä on ja millaiset resurssit rakennusvalvonnalla on käytössään. Tämä ei edesauta rakennushankkeeseen ryhtyvien yhdenvertaisuutta eikä varsinkaan oikeusvarmuutta,

¹⁶⁹ Ympäristöministeriön keskustelupaperi maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisen suuntaviivoiksi, s. 13 – 14.

kun rakennusvalvontayksiköiden toimintaa valtakunnan tasolla ei voi arvioida yhtäläisesti. Tutkimani aineiston perusteella asiaa on tutkittu jo jonkin aikaa ja pohdinnassa on ollut rakennusvalvontayksiköiden yhdistäminen suuremmiksi yksiköiksi. Tulevan kokonaisuudistuksen myötä myös rakennusvalvontojen järjestämistä parhaalla mahdollisella tavalla pohditaan.¹⁷⁰ Toivon, että rakennusvalvontayksiköiden toimintatapaa valtakunnallisesti saataisiin yhdenmukaistettua ja resurssit tehtävien hoitamiseen eivät poikkeaisi huomattavasti yksikkö- ja kuntakohtaisesti. Tällainen muutos lisäisi rakennushankkeeseen ryhtyvän oikeussuojaa ja yleisellä tasolla myös oikeusvarmuutta. Pidän myös yksittäisten rakennusvalvontayksiköiden aloittamaa yhteistyötä rakennuslainsäädännön yhtenäisemmäksi tulkitsemiseksi erittäin hyvänä kehityssuuntana rakennusvalvontapalveluiden toimintatapojen yhtenäistämiseksi.

¹⁷⁰ Ympäristöministeriön keskustelupaperi maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisen suuntaviivoiksi, s. 14.