

MRL:N KOKONAISUUDISTUS – NÄKÖKULMANA JULKINEN RAKENNUSVALVONTA

1. Kannanoton taustat

1.1. Yleistä Rakennustarkastusyhdistys RTY ry:stä

Rakennustarkastusyhdistys RTY ry:n keskeinen tehtävä on vastata yhteiskunnan rakennusten ja rakennetun ympäristön valvonnalle asettamiin haasteisiin. Tavoitteena on laadukkaaseen rakentamiseen, viihtyisään kaupunkikuvaan ja elinkaariajatteluun tähtäävien keinojen tehokas hyödyntäminen, ohjauksen, neuvonnan ja valvonnan kehittäminen sekä viranomaistoimintojen sujuvoittaminen. Lisäksi RTY pyrkii tuottamaan lisäarvoa rakentamiseen myös kehittämällä yhdenmukaisia rakennusvalvontakäytäntöjä sekä tukemalla jäsentensä ammatillista osaamista.

1.2. Yhteiskunnan asettamat haasteet rakennusten ja rakennetun ympäristön valvonnalle

Rakennusvalvonnat ympäri Suomen ja RTY ry. yhtenä rakennusalan keskeisenä toimijana pyrkii vastaamaan yhteiskunnan rakennuksille ja rakennetun ympäristön valvonnalle asettamiin haasteisiin. Näitä haasteita ovat muun muassa seuraavat:

- Ilmastonmuutos
 - Uudisrakentaminen on siirtymässä lähes 0-energiatasolle, jolloin haasteita aiheuttaa osaamistason varmistaminen ja riskien hallinta.
- Digitalisaation mahdollisuuksien hyödyntäminen
 - osaamistason nosto ja resurssien turvaaminen
 - tietomallien käyttöönotto suunnittelussa ja rakennusvalvonnan toiminnassa luovat mahdollisuuksia myös resurssien tehokkaampaan kohdentamiseen
 - on tärkeää, että digitalisaatio toimisi kattavasti myös eri toimijoiden (esim. kunnat ja valtio) rajapinnoissa
 - viranomaisen työtä tehostaa sekä eri organisaatioiden yhteistyötä parantaa huomattavasti, mikäli eri tietojärjestelmille asetetaan vaatimukset tietojen siirron toimivuudelle eri ohjelmistojen välillä.
 - sähköisen arkistoinnin lisääminen
- Pitkäaikainen vajaus rakennusvalvontojen resursseissa ja pätevän henkilökunnan rekrytointivaikeudet
 - Tämän haasteen merkitys korostuu, kun otetaan huomioon rakennusvalvontojen merkitys ja vaikutusmahdollisuudet rakentamisen laadun varmistamiselle.
- Rakennusten kosteus- ja sisäilmavaurioita on tullut ilmi aikaisempaa enemmän
 - Haasteena on vaativan korjausrakentamisen suunnittelun ja toteuttamisen onnistuminen.

- Kiertotalous ja hiilijalanjälki-tarkastelun käyttöönotto
 - Kierrätysmateriaalien käyttöönotto rakentamisessa luo haasteita rakennustuotteiden laadunvarmistamiseen.
 - osaamistaso hiilijalanjälkilaskennasta ja tasapuolisuuden turvaaminen
 - hiilijalanjälkilaskennan kohdistaminen eri suuruusluokan hankkeisiin tehokkaalla tavalla
 - MRL:n kokonaisuudistuksessa on syytä ottaa muun muassa energia-asioiden huomioon ottaminen osaksi koko suunnitteluprosessia. Tällä hetkellä energialaskenta on eriytynyt lähinnä jälkilaskennaksi, eikä energialaskentaa oteta huomioon suunnittelussa.
 - Energia- ja hiilijalanjälkilaskenta on syytä ottaa tarkasteltavaksi yhtenä kokonaisuutena.
- Osallistuminen rakentamisen laatua parantaviin kehityshankkeisiin
 - Rakennusvalvonnan pitää olla osaltaan tuomassa lisäarvoa yhteiskunnalle kehittämällä omia prosesseja vastaamaan myös juuri nyt käsillä oleviin haasteisiin.

2. Rakennustarkastusyhdistys RTY ry:n pääasialliset huomiot MRL:n uudistamisen tässä vaiheessa

RTY ry:n näkemyksen mukaan seuraavat asiat ovat erityisen tärkeitä MRL:n kokonaisuudistuksessa rakennusvalvontojen kannalta:

- riittävän osaamistason turvaaminen rakennusvalvonnoissa
- siirtyminen jälkikäteisestä valvonnassa enemmän ennakko-ohjaukseen
- nykyisen lain mukaisen ohjauksen, neuvonnan, lupavalmistelu ja rakennustyönaikaisen valvonnan muodostaman kokonaisuuden terävöittäminen
- tiettyjen, lupaprosesseja helpottavien toimenpiteiden keskittäminen valtakunnan tasolle
- resurssien oikea kohdentaminen
- vastuukysymysten ja erityissuunnitelmien käsittelyn selkeyttäminen
- sanktiojärjestelmän kehittäminen.

2.1. Yksityiskohtaisia huomioita

2.1.1. Lainsäädännön muutokset ja rakennusvalvonnan resurssit

Pääosa uusista rakentamismääräyksistä on tullut voimaan vuoden 2018 alusta. RTY:n tavoitteena on saada lainsäädännön tulkintaan ja rakennusvalvontojen toimintaan enemmän yhdenmukaisuutta muun muassa jatkamalla rakentamista koskevien asetusten yhteisten tulkintojen muodostamista. Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus on käynnistynyt täydellä teholla vuonna 2018. Tavoitteena on, että hallituksen esitys uudeksi maankäyttö- ja rakennuslaiksi valmistuu vuoden 2021 loppuun mennessä. Uudistustyössä pitää harkita, mitkä osat nykyisessä lainsäädännössä ovat toimivia ja siten säilyttämisen arvoisia, ettei uudistamisesta tule itseisarvo asiassa. MRL jo nyky muodossaan tarjoaa työkalut, joiden avulla ohjaus, neuvonta, lupavalmistelu ja rakennustyönaikainen valvonta voidaan onnistuneesti toteuttaa. Em. työkaluja kannattaa kehittää ja niiden käyttöä pitää lainsäädännön muutoksella tukea.

Rakennusvalvontojen resurssien kohdistaminen ja toiminnan priorisointi ovat tulevaisuuden avainkysymyksiä. Yhteiskunnan haasteisiin vastaaminen edellyttää riittäviä resursseja. Resurssien osoittaminen on toistaiseksi jokaisen kunnan harkinnassa. Lainsäädännöllä pitää kuitenkin antaa tukea riittäville resursseille myös rakennusvalvontaviranomaisen toimintaan. Resurssien oikea kohdentaminen on myös olennaista. Nykyisellään rakennusvalvontaviranomaisen ajasta suuri osa kuluu tehtäviin, joita voitaisiin digitalisaation myötä yksinkertaistaa. Tällaisia ovat muun muassa erilaisen verotukseen ja rekistereihin liittyvän tiedon toimittaminen ja siirtäminen. Sähköinen

asiointi voisi tuoda tiedon keräämiseen ja välittämiseen prosessia yksinkertaistavia parannuksia. Käytössä olevien sähköisten työkalujen käyttökelpoisuus on myös keino tehostaa resurssien oikeaa kohdentamista.

2.1.2. Ohjaus ja neuvonta

Yleistä etua valvovana viranomaisena rakennusvalvonnan pitää voida tuottaa rakentamiseen lisäarvoa sekä yksityisen että yleisen edun näkökulmasta. Rakennusvalvonnalla on jo nykyisen lainsäädännön perusteella mahdollisuus ja velvoite lisäarvon tuottamiseen rakennushankkeissa ennakoivalla ohjauksella ja opastuksella sekä riittävällä ja oikea-aikaisella valvonnalla. Lisäarvon tuottamista tullaan toivottavasti korostamaan tulevassa MRL-uudistuksessa. Riittävät resurssit, ajantasainen ja hyvä ammatillinen osaaminen sekä viranomaistoimintojen priorisointi ovat tärkeitä rakennusvalvonnan kulmakiviä. Käytäntö on osoittanut, että lainsäädännössä on tarpeen edelleen vahvistaa erityisesti kertarakentajien ja pienten rakennusliikkeiden velvollisuutta ottaa ammattitaitoinen suunnittelija hankkeeseen mukaan mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Tällä vältetään monta myöhemmin ilmaantuvaa ongelmaa. Lainsäädännöllä tulee tukea viranomaistoimintaa asettamalla rakennushankkeeseen ryhtyvälle ja pääsuunnittelijalle osallistumisvelvollisuus suunnittelun ennako-ohjaukseen rakennusvalvonnassa. Nykyinen lainsäädäntö antaa rakennusvalvontaviranomaiselle eniten toimivaltaa jälkikäteisessä valvonnassa.

Joissain yhteyksissä on mietitty nykyisen lupajärjestelmän korvaamista kaksivaiheisella lupamenettelyllä (ns. rakentamis- ja toteutuslupa). Kaksivaiheinen menettely kuitenkin helposti lisää byrokratiaa eikä lopulta tuota mitään sellaista, mitä ei jo nykyjärjestelmällä voida toteuttaa. Rakennustarkastusyhdistys RTY ry:n näkemyksen mukaan nykyinen lupajärjestelmä (rakennus- ja toimenpidelupa) on riittävä, mutta siinä olevia eri elementtejä on syytä vahvistaa. Käytännön rakentamisessa rakennusvalvonnat ovat huomanneet, että aloituskokous on tyypillisesti tilanne, jossa on suhteellisen helppo havaita rakennuskohteen mahdolliset heikkoudet. Tämän vuoksi aloituskokouksen käyttöä olisi syytä laajentaa ja vahvistaa.

Rakentamishankkeissa olennaista on ennako-ohjaus eri muodoissaan. Tavanomaisissa hankkeissa (kuten omakotitalot) olisi lainsäädäntöön hyvä ottaa jonkinasteinen ennako-ohjausmekanismi kun taas vaativissa hankkeissa toimiva ennako-ohjaus toteutuisi esimerkiksi joko suunnittelun tai rakentamisvaiheen tai näiden molempien erillisillä aloituskokouksilla, jolloin mahdollisiin ongelmiin päästään puuttumaan mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Jokaisessa rakennusvalvonnassa tulisi olla osaamista vaativien rakennushankkeiden ohjaukseen, neuvontaan, lupavalmisteluun ja valvontaan. Lisäksi poikkeuksellisen vaativien kohteiden rakennuslupakäsittely tulisi toteuttaa sellaisessa rakennusvalvonnassa, jossa on siihen riittävä osaaminen. Poikkeuksellisen vaativiin rakennushankkeisiin voisi tietyin edellytyksin määrätä erityismenettelyn pakolliseksi. Näillä toimenpiteillä varmistettaisiin rakentamisen laatu vaativissa ja poikkeuksellisen vaativissa kohteissa. Tarkennuksena nykyjärjestelmään, kosteus- ja sisäilmavaurioiden korjausrakentamisen luvantarvetta tulisi selkeyttää. Tällä vähennettäisiin erilaisia tulkintoja ja parannettaisiin kaikkien osapuolten oikeusturvaa.

Erityissuunnitelmien käsittelyä koskeva lainsäädäntö on nykyisessä MRL:ssa melko tulkinnanvarainen. Rakennusvalvonnat ovat jo pitkään toivoneet sääntelyyn selkeyttä muun muassa sekä suunnittelijan että viranhaltijoiden oikeusturvan selventämiseksi. Erityissuunnitelmien pelkästä vastaanottamisesta ja arkistoinnista ei ole rakennushankkeen laadun varmistamisen kannalta hyötyä vaan olennaista on myös suunnitelmien sisällön arvioiminen hankkeen laatu ja laajuus huomioon ottaen riittävällä tavalla.

2.1.3. Keskitetyt ratkaisut

Tietyissä tilanteissa valtakunnan tasolle keskitetyt viranomaistoiminnot vähentävät byrokratiaa ja säästävät rakennusvalvontaviranomaisen resursseja. Esimerkiksi suunnittelijoiden ja työnjohtajien

todettujen pätevyksien keskittäminen valtakunnalliseen rekisteriin helpottaisi viranomaisen työtä. Esimerkiksi ulkomaalaisten tutkintojen vastaavuudet suomalaisiin tutkintoihin voitaisiin arvioida keskitetysti.

Tällöin henkilön pätevyys (koulutus x kokemus) todettaisiin kertaalleen, jonka jälkeen kaikki rakennusvalvonnat saisivat tiedon yhdestä rekisteristä. Rekisteriin kerättäisiin myös keskitetysti tiedot tehtävien laiminlyönneistä. Henkilön kelpoisuus yksittäiseen suunnittelu- tai työnohjohtotehtävään ratkaistaisiin aina hankekohtaisesti kyseisessä kunnassa.

Myös digitalisaatiossa keskitettyjen ratkaisujen tukeminen helpottaisi viranomaisten ja asiakkaiden toimintaa. Tämä edellyttää, että eri tietojärjestelmät olisivat mahdollisimman yhteensopivia. Lainsäädännöllä on mahdollista ohjata eri toimijoita tähän suuntaan.

2.1.4. Rakennustyönaikainen valvonta ja sanktiojärjestelmä

Tällä hetkellä rakennustyönaikaisen valvonnan taso on valtakunnallisesti hyvin kirjavaa. Laki mahdollistaa jo nyt pistokokeenomaisesti (toisin sanoen etukäteen ilmoittamatta) tehtävien tarkastusten tekemisen normaalien katselmusten lisäksi. Työmaakatselmuksent ja -tarkastukset ovat ennako-ohjauksen ohella yksi tärkeimpiä rakentamisen laadun takaavia valvonnan muotoja, joita ei missään nimessä pidä vähentää nykyisestä. Suunnitelmallisten katselmusten lisäksi pistokokeenomaisesti tehtyjä tarkastuksia olisi syytä lisätä. Näiden lisäksi on syytä korostaa ajantasaisen, läpinäkyvän ja kattavan dokumentaation edellyttämistä rakentamiskohteissa. Tällä on merkitystä myös vastuun kohdentamisessa.

Määräystenvastaisen rakentamisen sanktiojärjestelmän kehittäminen on ollut työn alla jo vuosia. Selkeä ja vaikuttava sanktiojärjestelmä todennäköisesti vähentäisi houkutusta määräystenvastaiseen rakentamiseen ja terävöittäisi vastuukysymysten käsittelyä. Työnohjohtajien ja suunnittelijoiden kohdalla olisi syytä harkita selkeissä laiminlyöntitilanteissa määräaikaista pätevyyden menetystä. Rakentamisrikkomuksesta olisi mahdollista myös määrätä pysäköintivirhemaksua vastaava rikkomusmaksu, joka tuloutettaisiin kunnalle.

2.1.5. Hallinnollisten prosessien keventäminen

Uudistamistyössä on tärkeää myös miettiä viranomaiselta edellytettujen hallinnollisten prosessien keventämistä. Esimerkkinä tästä on keskusteluissa mainittu rakennuspaikan hallinnan esittämisvaatimuksesta luopuminen. Tällä tarkoitetaan, että rakennuslupaa voisi hakea myös rakennuspaikalle, joka ei ole hakijan hallinnassa. Rakennuspaikan hallinta pitäisi kuitenkin osoittaa ennen töiden aloittamista, koska viranomaisen ei ole syytä hyväksyä toteutusta naapurin hallitsemalle maalle, vaikka tästä aiheutuvan riita-asian ratkaisu kuuluisikin tuomioistuimen toimivaltaan. Edellä kuvatussa menettelyssä hallinnan selvittäminen siirtyisi luvan hakuvaiheesta toteutusvaiheeseen ja siten ylimääräisen työn karsiminen kohdistuisi lähinnä kiinteistön kauppaa koskeviin tilanteisiin hankkeissa, joissa hallinta ei vielä luvan myöntämishetkellä ole ehtinyt siirtyä uudelle omistajalle. Muutos vähentäisi rakennusvalvonnan työtä vain marginaalisesti.

Sen sijaan lupaprosessia keventäisi huomattavasti, mikäli rakennusvalvontaviranomaisen ei tarvitsisi selvittää, kenellä on nimenkirjoitusoikeus yrityksessä, joka hakee lupaa. Luvan hakemisen juridinen oikeellisuus olisi hakijan vastuulla, eikä rakennusvalvontaviranomaisella olisi velvollisuutta selvittää esimerkiksi hakijana olevan taloyhtiön kantaa hakemuksen mukaiseen suunnitelmaan.

Lupaprosessia keventäisi merkittävästi rakennusoikeuden sitominen kerrosalan sijasta rakennuksen massaun. Tämä vähentäisi tarpeetonta laskelmointia rakennuksen suunnittelussa ja

yksinkertaistaisi varmasti sekä rakennuksen suunnittelua että lupaprosessia. Kerrosalan laskemista koskevia määräyksiä olisi myös syytä yksinkertaistaa. Kerrosalaa koskevat säännökset on nykyisellään kirjoitettu lakiin melko lyhyesti mutta tulkintoja, ohjeita ja oikeustapauksia on sitäkin enemmän. Lisäksi lakiin on aika ajoin lisätty kerrosalan vähentämistä koskevia määräyksiä, jotka ovat omiaan ohjaamaan rakentamisen painopistettä täysin rakentamisen laadusta päinvastaiseen suuntaan. Siirtymällä rakennusoikeuden sitomisesta kerrosalan sijasta rakennuksen massaan, (rakennusala ja suurin sallittu kerroskorkeus), kevennettäisiin lupamenettelyä ja helpotettaisiin itse suunnitteluprosessia. Tässä yhteydessä pitää luonnollisesti tarkastella myös maankäyttösopimuksia koskeva lainsäädäntö uudelleen.

2.1.6. Rakennusvalvontojen organisointi ja osaaminen

Ympäristöministeriö on jo pitkään esittänyt nykyisten, vain muutaman asiantuntijan muodostamien rakennusvalvontayksiköiden koon kasvattamista. Aiheesta valmistui selvitys ”Uusimuotoinen rakennusvalvontatoimi” (Ympäristöministeriön raportteja 9/2015). Raportissa käytiin läpi erilaisia vaihtoehtoja siitä, miten suurempiin ja toimivampiin rakennusvalvontayksiköihin voitaisiin päästä. On myös pohdittu toimintamalleja, joilla yhteistyötä eri kuntien rakennusvalvontojen välillä voitaisiin tiivistää. MRL:n kokonaisuudistus määrittää merkittävästi tulevaisuuden rakennusvalvontatoimen organisointia. Alueelliset erityispiirteet uudistustyössä tulee huomioida, jotta rakennusvalvonnan palvelut säilyvät koko maassa.

Vuosien varrella on eri yhteyksissä esitetty minimikokoa rakennusvalvontaorganisaatioille. Asiasta ei kuitenkaan ole päästy yhtenäiseen näkemykseen. Rakennustarkastusyhdistys RTY ry.:n näkemyksen mukaan suuremmissa yksiköissä myös osaamista on useimmiten enemmän ja tästä syystä isot yksiköt pystyvät yleensä turvaamaan rakentamisen laadun pieniä yksiköitä paremmin.

Toisaalta organisaatioiden koko ei ole itseisarvo. Yksi vaihtoehto voisi olla toimintamalli, jossa rakennusvalvontayksiköt jaettaisiin kahteen kategoriaan: ”täyden palvelun” ja ”peruspalvelun” rakennusvalvontoihin. ”Peruspalvelun” rakennusvalvonnat voisivat hoitaa vain tietyn vaativuustason hankkeet. Kunta voisi itse päättää, tyytyykö se ”peruspalvelun” rakennusvalvontaan, jolloin joidenkin hankkeiden valvonnan osalta tulisi hankkia konsulttiapua ”täyden palvelun” rakennusvalvonnasta.

Rakennustarkastusyhdistys RTY ry.:n näkemyksen mukaan erilaiset vaihtoehdot pystytään varmasti toteuttamaan toimivina. Olennaista on rakennusvalvonnalla käytössä oleva riittävä ja laissa määritelty osaamistaso eri vaativuusluokkien rakentamishankkeille. RTY:n näkemyksen mukaan rakennusvalvontojen osaaminen rakentamisen eri osa-alueilla (rakenne- ja talotekniikka, rakennusfysiikka, arkkitehtuuri, juridiikka, arkistopalvelut jne.) pitää turvata lainsäädännön tasolla. Mikäli laissa edellytetään tiettyä osaamistasoa, on jokaisen kunnan itse ratkaistava, millä tavalla osaamistaso saavutetaan. Kysymykseen voivat tulla oman organisaation osaamistason nosto, suuremmat yksiköt tai ostopalvelut. Asian järjestäminen jäisi kuntien itsensä harkintaan. Sähköiset palvelut tuovat tähänkin todennäköisesti helpotusta. Osaamistason varmistamiseksi RTY ehdottaa myös lakiin säädettävää pakollista täydennyskoulutusta rakennusvalvonnan henkilöstölle myöhemmin rajattavalla tavalla.

2.1.7. Digitaalinen asiointi

Digitaalinen asiointi on jo rakennusvalvontojen arkipäivää. Viime aikoina lisääntynyt digitaalinen kaavoitus mahdollistaa tietomallien käytön rakennusten elinkaarihallinnassa rakennusten

suunnittelusta käyttöön ja kunnossapitoon saakka. Tietomallien hyödyntämisessä rakennusvalvonnat ja niiden toimintatavat ovat keskeisessä asemassa.

Tietomallipohjainen rakennushankkeen hallinta kaavoituksesta rakennusvalvonnan lupaprosessin ja työmaavaiheen valvonnan ja dokumentoinnin sekä käyttövaiheen laadunmittauksien kautta voidaan saavuttaa tietomallipohjainen käyttö- ja huolto-ohjelma. Kohdekohtaiseen oikeaan pohjatietoon perustuva käyttö- ja huolto-ohjelma mahdollistaa suunnitellun käyttöiän saavuttamisen kustannustehokkaasti. Edellytyksenä se, että ohjelmien rajapintojen tulee olla avoimia siten, että tiedon siirto on varmistettu.

Rakennusvalvonta tuottaa runsaasti digitaalista materiaalia rakennushankkeista, kuten rakentamiseen liittyvät paikkatiedot ja digitaaliset arkistot. Digitaalisen asiointin muoto ja määrä lisääntyvät kiihtyvällä vauhdilla, mikä korostaa digitaalisuuden kehittämisen merkitystä. Digitaalisen materiaalin käytön ja hyödyntämisen mahdollisuuksia tulee parantaa. Tiedon yhteensopivuus on syytä ottaa huomioon myös MRL:n kokonaisuudistuksessa.

3. Lopuksi

Rakennustarkastusyhdistys RTY ry. edustaa sekä isojen että pienten kuntien rakennusvalvontoja ja yhdistyksen toiminnan erityinen painopiste on rakentamisen laadun parantaminen rakennusvalvontaviranomaisen työn kautta. MRL:n kokonaisuudistuksessa on erinomaiset mahdollisuudet huomioida uudenlainen ajattelu rakennuksen koko elinkaaren huomioon ottavasta kokonaisuuden hallinnasta. Nykyisessä lupa- ja valvontajärjestelmässä on paljon hyviä kokonaisuuksia, joita vahvistamalla ja terävöittämällä viranomaisen työ saadaan entistä paremmin rakentamisen laatua sekä viihtyisää, terveellistä ja turvallista ympäristöä palvelevaksi. Muuttuvassa yhteiskunnassa uudistukset ovat toki tarpeen. Erityisesti digitalisaatio luo uusia mahdollisuuksia, joita nykyisen MRL:n säätämisaikana ei ole voitu huomioida riittävässä määrin. Yleisen edun ja rakennusten tulevien käyttäjien kannalta on erityisen tärkeää, että valvontaviranomaisen riittävästä resursseista ja riittävästä osaamistasosta huolehditaan myös lainsäädännön tasolla.

Helsingissä 2.4.2019

Pekka Seppälä
puheenjohtaja
Rakennustarkastusyhdistys RTY ry.

Leena Salmelainen
varapuheenjohtaja
Rakennustarkastusyhdistys RTY ry.

Markku Hienonen
pääsihteeri
Rakennustarkastusyhdistys RTY ry.