

HUOMIOITA RAKENNUSVALVONTAA KOSKEVIEN SÄÄNNÖSTEN TILANTEESTA JOISSAKIN EUROOPAN MAISSA

Yleishuomiona on kaksi vastakkaista, vallalla olevaa tendenssiä. Ns. läntiset valtiot (valtiot, jotka pysyivät toisen maailmansodan jälkeen demokraatioina) ovat viime vuosina lähteneet osin deregulaation tielle. Rakennustyönaikaista viranomaisvalvontaa on kevennetty, viranomaistyötä siirretty eri tavoin sertifioituille yksityisille toimijoille (organisaatioille tai luonnollisille henkilöille) ja rakentamismääräyksiä modernisoitu toiminnallisiksi. Euroopan entiset sosialistiset maat ovat olleet tyystin eri tilanteessa. Useimmat niistä ovat varsinaisesti vasta luoneet toiminnon, jota on totuttu kutsumaan rakennusvalvonnaksi. Ko. maissa on omaksuttu myös hyvin tiukkaa sääntelyä, tiukempaa mihin lännessä oikeastaan missään vaiheessa mentiin.

Seuraava lyhyt katsaus antaa joitakin viitteitä eräiden maiden rakennusvalvonnan lainsäädännöllisestä tilanteesta. Katsaus on suppea. Aikataulu ei ole mahdollistanut varsinaisia kenttätutkimuksia, jotka olisivat paremmin valottaneet säännösten taustoja ja niiden soveltamiskäytäntöjä. Rakennusvalvonta ymmärretään tässä selvityksessä lähinnä rakennustyönaikaisena viranomaisvalvontana. Lupahallinto on eri maissa organisoitu äärimmäisen vaihtelevasti. Joissakin maissa, kuten Suomessa, lupahallinto on kiinteä osa rakennusvalvontaa. Useimmissa muissa maissa lupakysymykset ovat pikemminkin osa maankäytön suunnittelua. Erottelu näkyy jo siinä, että monissa maissa 'rakennuslainsäädännöllä' tarkoitetaan vain itse rakentamista koskevia säännöksiä. Rakentamisen sijoittumiskysymyksistä säännellään kokonaan eri laeissa.

Brittein saaret

Englannissa ja **Walesissa** omaksuttiin tunnetulla tavalla jo 1980-luvulla yksityisen sektorin ns. approved inspector –järjestelmä vaihtoehdoksi kunnalliselle rakennustarkastukselle. Approved inspector –järjestelmä laajeni suhteellisen hitaasti. Syinä olivat muun muassa tiukat vastuuvakuutusvaatimukset, mutta myös itse järjestelmän soveltumisalan rajoittaminen ensi alkuun koskemaan asuinrakentamista. 1990-luvulla rajoituksia höllennettiin ja nykyään approved inspector –toiminta ulottuu periaatteessa kaikkeen rakentamiseen.

Edelleenkin approved inspector tarvitsee nimensä mukaisesti julkisen keskusvallan lisenssin (hyväksynnän). Hyväksyntä on voimassa 5 vuotta kerrallaan. Vaikka yksityinen tarkastaja periaatteessa hoitaa koko rakennustyönaikaisen valvonnan, tulee hänen lähettää loppukatselmuspöytäkirja kunnalliselle rakennusvalvontaviranomaiselle. Yksityisellä tarkastajalla ei ole käytettävissä pakottavia keinoja. Jos tarkastajan mielestä työ ei täytä rakentamisesta annettuja määräyksiä eikä hankkeeseen ryhtynyt suostu puutteita korjaamaan, tulee tarkastajan kääntyä kunnallisen viranomaisen puoleen. Eräs mahdollisuus on tällöin se, että kunnallinen viranomainen myöntyy säännöksistä ja luvasta poikkeamiseen. Oma toimivaltaa poikkeamisen hyväksymiseen ei yksityisellä tarkastajalla ole.

Selvissä säännösten rikkomistapauksissa tilanne on sama: yksityinen tarkastaja ilmoittaa asiasta kunnalliselle viranomaiselle, joka ryhtyy pakottaviin oikeaseviin toimiin. Pakkokeinojen käytöstä laskuttaa kunnallinen viranomainen erikseen.

Erityisesti rakennusvalvontamaksukysymys hiertää kunnallisia viranomaisia. Kuntapuoli joutuu noudattamaan valtakunnallista taksoituspolitiikkaa. Yksityinen sektori pystyy määrittelemään hinnoittelunsa vapaammin. Niinpä tavallista on, että rahakkaammat kohteet kalastetaan yksityiselle sektorille hiukan alhaisemman rakennusvalvontamaksun avulla. Julkisen puolen hoidettavaksi jäävät vähemmän houkuttelevat kohteet.

Sanktioiden osalta järjestelmä toimii järjestysoikeuksien kautta. Määräyksien rikkomukset joutuu kunnallinen rakennusvalvontaviranomainen viemään paikalliseen järjestysoikeuteen. Oikeus voi sakottaa rikkomuksesta aina 5 000 puntaan asti sekä asettaa päivittäisen á 50 punnan sakon, joka peritään jokaiselta päivältä, jonka ajan rikkomus jatkuu. Paikallinen rakennusvalvontaviranomainen voi vaihtoehtoisesti antaa määräyksen oikaista tehty virhe. Jos määräystä ei noudateta, voi viranomainen itse teettää tarvittavat toimenpiteet ja periä kustannukset rakennuksen omistajalta.

Määräyksen antamiselle on säädetty viiden viikon enimmäisaika, minkä kuluessa viranomaisen tulee reagoida. Aivan oma sääntely on tilanteisiin, joissa työ on tehty ennen 11.11.1985 ”ilman auktorisointia” mutta omistaja haluaa saada viranomaisen siunauksen jälkikäteen. Tämä on tietysti edellytyksin mahdollista ja helpottaa rakennuksen edelleen luovuttamista.

Skotlanti, jolla nykyään on laajahko itsehallinto, ei aikoinaan lähtenyt yksityisen rakennustarkastuksen vaihtoehdon tielle. 2000 –luvulle tultaessa koki Skotlanti rakennuslainsäädäntönsä jääneen vanhakantaiseksi. Rakentamismääräykset olivat jäykkiä ja ei-toiminnallisia. Lupaprosessi koettiin kankeaksi. Rakentamisen laatu jätti sen sijaan paljon toivomisen varaa.

Vuonna 2005 tuli Skotlannissa voimaan kokonaan uusi rakentamisen lainsäädäntö. Siinä on aineksia Englannin ja Walesin lainsäädännöstä, mutta myös muun muassa pohjoismaisia esikuvia on haettu (erityisesti Norjasta, johon Skotlannilla vanhastaan on siteitä).

Muutoksien käyttöön otto on toistaiseksi tapahtunut verkkaisesti. Skotlannin keskushallinto suosii kunnallista järjestelmää. Niinpä mahdollisuutta perustaa approved inspector –kaltaisia yksityisiä organisaatioita ei juurikaan ole vielä hyödynnetty. Englannin ja Walesin tapaan, pakottavien keinojen käyttö on pidätetty yksinomaisesti paikallisille viranomaisille.

Erityispiirteenä skotlantilaiselle järjestelmälle on kontrollin painottuminen lupavaiheeseen. Filosofian taustalla ovat eri puolilta Eurooppaa saadut tutkimustulokset, joiden mukaan yli puolet rakennusvirheiden syistä johtuvat suunnittelun virheistä ja vajavaisuuksista. Kaikki teknisetkin yksityiskohdat halutaan tarkastaa jo lupavaiheessa. Työnaikainen tarkastaminen on vuorostaan niukkaa.

Uusi lainsäädäntö mahdollistaa ns. sertifioitujen toimintamallien luomisen. Toimintamallien avulla siirretään toteuttamisen vastuuta enemmän suunnittelijoille ja urakoitsijoille. Mallit on luotu rakenteelliseen suunnitteluun ja sähköasennukseen. Näiden toimivuudesta halutaan ensin saada luotettavaa kokemusta, ennen kuin toimintaa halutaan laajentaa. Haasteeksi on esim. suunnittelijapuolella koettu tiuhaan tahtiin muuttuvat säännökset ja määräykset.

Kuntapuolella haastaviksi on koettu toiminnalliset määräykset. Uusi lainsäädäntö on eräänlaista raamilainsäädäntöä, joka lähinnä ottaa lähtökohdaksi rakennustuotedirektiivin olennaiset vaatimukset. Vanhoista yksityiskohtaisista rakentamismääräyksistä on luovuttu. Nykyiset ovat pikemmin ohjaavia. Niiden soveltaminen edellyttää enemmän ammatillista harkintaa. Aiemmin oli helppo viitata yksityiskohtaisiin sääntöihin ja vaatia niiden tarkkaa noudattamista. Osa tarkastajista kokee joustavat ja tavoitteelliset määräykset hyvinä, osalle ne tuottavat päänvaivaa. Skotlantilaiset itse toteavat jälkikäteen, että uuden järjestelmän käyttöönotosta olisi pitänyt antaa kuntapuolelle enemmän koulutusta ja ohjausta.

Uuteen järjestelmään ollaan periaatteessa tyytyväisiä. Se on joustava ja mahdollistaa mukanaolon eurooppalaisessa integraatiossa.

Irlannin tasavalta dereguloi 1990 –luvun alussa rajusti rakennusvalvontajärjestelmänsä. Vahva se ei ollut siihenkään saakka ollut. Uudistukset tarkoittivat, että esim. Helsingin kokoisessa Dublinissa rakennusvalvonnan henkilöstö supistui kymmeneen työntekijään¹.

Rakentamismääräyksiä on normaaliin tapaan, mutta niiden noudattaminen on jätetty palomääräyksiä lukuun ottamatta kokonaan rakennushankkeeseen ryhtyvän asiaksi. Palopuoli on se osa rakentamista, jonka osalta vaaditaan luotettava todistus (sertifikaatti) ja takeet siitä, että rakennushanke noudattaa voimassa olevia palomääräyksiä. Kun rakentamisen aloittamisesta vähintään kaksi viikkoa etukäteen rakennusvalvonnalle ilmoittaa, tulee ilmoitukseen liittää em. palosertifikaatti. Muu jääkin sitten muille kuin viranomaisille.

Irlannin rakennustarkastuksen roolina on eräänlainen yleispiirteinen systeemin valvonta, hiukan Ruotsin mallia muistuttaen. Rakennustarkastus hyväksyy hankkeeseen suomalaista vastaavaa työnjohtajaa muistuttavan auktorisoidun valvojan, jonka tehtävänä on valvoa rakennustöiden suoritusta itse rakennuspaikalla. Julkinen rakennustarkastus suorittaa rakennustyönaikaisia katselmuksia vain satunnaisesti, kymmenestä viiteentoista prosenttiin rakennuskohteista.

Irlantilaiset rakennustarkastajat itse arvioivat, että suuret ja keskisuuret rakennuttajat pyrkivät noudattamaan määräyksiä ja käyttivät päteviä suunnittelijoita ja osaavia urakoitsijoita. Ongelman muodostavat pikkuyrittäjät, joiden hankkeissa taso ei aina yllä lähellekään minimiä. Pieniä hankkeita tehdään myös paljon ilman lain vaatimaa

¹ Helsingin rakennusvalvonnan vahvuus on v. 2007 runsaat 100 henkilötyövuotta. On huomattava, että tästä vahvuudesta kolmasosa on lupakäsittelyä, kolmasosa työnaikaista valvontaa ja loput arkistoa ja muita toimintaa tukevia toimintoja.

etukäteisilmoitusta (joka siis pitää tehdä vähintään 2 viikkoa ennen suunniteltua töiden aloittamista). Pakkokeinoja voi rakennustarkastus teoriassa käyttää, jos töiden toteutus ei vastaa etukäteisilmoitusta.

Pohjoismaat

Ruotsi uudisti rakennusvalvonnan totaalisesti plan- och bygglageniin (PBL) tehdyillä muutoksilla v. 1995. Muutokset tulivat voimaan 1.7.1995. Ruotsin rakennustarkastajakunta kritisoi muutoksia jo ennen niiden voimaantuloa. Kritiikki ei ole suinkaan laantunut. Myös tahot, jotka itse olivat muutoksia ajamassa, ovat yhtyneet kritiikkiin (mm. Boverketin Gösta Blücher on kiteyttänyt uudistuksen: "Egenkontroll blev ingen kontroll")².

Uudistuksen kantavana ajatuksena oli erottaa lupavaihe ja rakennustyönaikainen vaihe toisistaan. Lupavaiheessa keskitytään tutkimaan rakennuksen sijoittuminen, arkkitehtuuri ja sopeutuminen ympäristöön. Myös liikkumisesteettömyys on lupavaiheen kysymyksiä. Mutta muutoin ei lupavaiheessa tutkita sitä, täyttääkö rakennus säännösten edellyttämät tekniset vaatimukset. Teknisten ominaisuuksien täytyminen jää rakennuttajan vastuulle. Rakennuslautakunnan tehtävistä poistettiin maininta, jonka mukaan rakennuslautakunnan tulee tarvittavilta osin tarkastaa (besikta) luvanvaraista rakennustyötä.

Rakennustyönaikainen "valvonta" perustuu vähintään kolme viikkoa ennen töiden aloitusta tehtävään ilmoitukseen viranomaiselle (bygganmälan). Ilmoituksen saavuttua viranomaisen tehtävänä on harkita, kutsutaanko koolle aloituskokous (byggsamråd). Jos aloituskokous pidetään, käydään siinä periaatetasolla läpi hankkeen valvontasuunnitelma (kontrollplan).

Kaikkiin niihin rakentamis- ja purkamistoimenpiteisiin, joista tulee ilmoittaa etukäteen ennen töihin ryhtymistä, tulee rakennuttajan asettaa laatuvaastava (kvalitetsansvarig). Ilmoitusvelvollisuus on ulottuvuudeltaan laajempi kuin lupavelvoite. Ilmoittaa tulee monista sellaisistakin toimenpiteistä, jotka eivät edellytä lupaa. Laatuvaastavalta edellytetään määrääjäksi myönnettyä sertifioitua hyväksyntää (riksbehörighet). Tunnetaan myös ns. ulkopuolisia asiantuntijoita (fristående sakkunniga). Heitä koskevat samat pelisäännöt kuin laatuvaastavia.

Lopputodistus (slutbevis) annetaan viranomaisen toimesta siinä vaiheessa, kun viranomaisen ja myös rakennuttajan käsityksen mukaan valvontasuunnitelman veloitteet on täytetty.

Rakentamisen teknisistä edellytyksistä säädetään Ruotsissa omissa erillislaissa (Lag om tekniska egenskapsverk på byggnadsverk, m.m.; 1994; BVL).

Ensituntumalta voisi ajatella, että ruotsalainen järjestelmä sisältää paljon samoja elementtejä kuin nykyinen suomalainen. Miksi vuoden 1995 uudistukseen ollaan laajalti

² Ruotsin Rakennustarkastusyhdistyksen (Föreningen Sveriges Byggnadsinspektörer, FSB) jäsentiedote 2/2003.

tyytymättömiä myös muiden kuin rakennustarkastajien keskuudessa? Mikä Ruotsin järjestelmässä eroaa Suomen nykyisestä?

Eräs peruseroavaisuus on jyrkkä rajalinja lupavaiheen kysymysten ja työnaikaisten kysymysten välillä. Ruotsissa rakennustarkastajat kokevat, että he joutuvat myöntämään lupia hankkeille siitä riippumatta, onko hankkeen toteuttamisella rakennusteknisiä edellytyksiä. ”Insinööripuolen” kysymykset on siirretty totaalisesti työnaikaisiksi.

Toinen eroavaisuus on, ettei Ruotsissa viranomaisen juurikaan enää tee rakennustyönaikaisia katselmuksia. Kaikki perustuu valvontasuunnitelmaan ja omavalvontaan (egenkontroll). Myös lopputodistus jää sanktioinnin puutteellisuuden johdosta usein pyytämättä. Viranomaisen ei toisin sanoen saa koskaan tietoonsa, milloin rakennustyö on valmistunut ja rakennus otettu käyttöön.

Kolmas eroavaisuus on viranomaisen yleinen hampaattomuus puuttua juuri mihinkään rakentamisessa. Esimerkiksi suunnitelmien esittämisen laatutasolle ei ole vähimmäisvaatimuksia. Suunnittelijoina toimivat amatööri, eikä viranomaisen voi asialle juuri mitään. Kuka tahansa (muukin kuin kiinteistönomistaja) voi hakea rakennuslupaa eikä ammattitaitoista suunnittelijavaatimusta tunneta. Vähäpätöisemmissä hankkeissa voi lupaa pyytää jopa suullisesti. Tilanne voi siis johtaa siihen, että kiinteistönomistaja itse ei tiedä, että hänen kiinteistönsä on haettu ja myönnetty rakennuslupa.

Lukuisia muitakin eroja on. Eräs liittyy lupapäätösten lainvoimaiseksi tuloon. Kun lupapäätöksiä ei anneta julkipanon jälkeen, jää valitusaika erällä tavalla auki ja riippumaan siitä, milloin mahdollinen valituksen tekemiseen oikeutettu on todistettavasti saanut päätöksestä tiedon.

Ruotsalaiset ovat ryhtyneet tarmokkaasti uudistamaan PBL:ää jo vuosia sitten. PBL-komitean kaksi loppumietintöä, yhteensä yli 1 100 sivua, ilmestyivät v. 2005³. Siitä lähtien on debattia käyty uudistuksen vaihtoehtoista, toteutusaikataulusta ja kaikesta mahdollisesta. Toistaiseksi ei ole lakia muutettu. Uudistuksen vaihtoehtoja olen tarkastellut lähemmin kirjoituksessani vuodelta 2006⁴.

³ Slutbetänkande av PBL-kommittén. Del 1- Del 2 SOU 2005:77.

⁴ Jääskeläinen: Rakennustekniikka uudelleen kunniaan rakennuslupavaiheessa Ruotsissa. RY Rakennettu Ympäristö 3/2006 siv. 27 – 29.

Rakennustarkastajien itsensä kannattamissa uudistussuunnitelmissa on piirteitä Suomen lainsäädännöstä. Toisaalta erovaisuuksiakin edelleen on. Mielenkiintoinen on ehdotus aikaistetusta, heti rakennuslupaprosessin alkuvaiheeseen sijoitetusta aloituskokouksesta. Aloituskokous jakaantuisi rakennuslupaprosessin alkuvaiheeseen sijoittuvaan osaan ja töiden valmistumiseen ajoittuvaan, ehdottoman pakollista lopputodistusta edeltävään osaan (avslutande byggsamråd).

Loppusyksyn 2007 tiedot kertovat parista piakkoin toteutuvasta PBL:n muutoksesta. Ensinnäkin ns. friggebodien (ilman lupaa pientalotonteille rakennettavaksi sallittujen vierailumajojen) enimmäiskokoa suurennetaan 10 (12:sta) neliömetristä 15 neliömetriin. Toinen uudistus koskee alkuperäiseltä rakennuspaikalta uuteen paikkaan siirrettäviä vanhoja, usein historiallisesti arvokkaita hirsirakennuksia. Niiden osalta ei vaadita uudessa sijaintipaikassakaan täyttävän voimassaolevia, uusia rakennuksia koskevia esim. energiatehokkuusvaatimuksia.

Norja omaksui 1.1.1997 voimaan tulleessa uudistuksessaan osittain samoja elementtejä kuin Ruotsi, mutta toisaalta otti käyttöön osin aivan omanlaatuisen rakennusvalvonnan järjestelmän.

Suurin ero Ruotsiin on siinä, että täysin päinvastoin kuin ruotsalaiset, norjalaiset asettavat yksityiskohtaisia vaatimuksia ja kvaalifikaatioita rakentamisprosessin eri tahoille. Norjalaisten laatuajattelussa on samaa kuin minkä Skotlanti viittätoista vuotta myöhemmin omaksui: suurin osa rakentamisen virheistä syntyy jo suunnittelu- ja käynnistysvaiheessa. Työnaikaisten virheiden osuudeksi arvioidaan 30 %, ja materiaaleista johtuvien virheiden osuudeksi 10 %.

Työnaikaisessa valvonnassa tunnetaan kaksi eri valvontatapaa: dokumentoitu omavalvonta ja riippumaton ulkopuolinen valvonta. Siltä osin kuin dokumentoitua omavalvontaa ei viranomaisen katso voivansa hyväksyä, tulee vaatia riippumatonta ulkopuolista valvontaa. Ulkopuolisen valvonnan tarpeeseen vaikuttavat muun muassa epätavalliset rakenneratkaisut; suurta henkilöturvallisuutta edellyttävät kohteet; vaikeat perustamisolosuhteet; kohteet joissa edellytetään erityisen hyvää sisäilmastoa; korjauskohteet, joissa tietämys olemassa olevan rakennuksen tilasta on puutteellinen.

Viranomaismenettely voidaan jakaa kahteen tai useampaan vaiheeseen. Ensimmäisessä vaiheessa määritellään hankkeen ulkoiset puitteet, suhde kaavoitukseen, suhde naapureihin ja mahdollisten poikkeusten tarve. Ensimmäisen vaiheen lupapäätöksessä ratkaistaan rakennuksen sijainti, käyttö ja muoto sekä tarvittavat muut viranomaisluvut.

Vaiheessa 2 haetaan lupaa hankkeen toteutukselle. Vaihe 2 käsittää tekniset ratkaisut, yksityiskohdat ja selvityksen muiden viranomaisten vaatimuksista. Tässä vaiheessa esitetään myös toteutusta koskeva valvontasuunnitelma. Vaiheita voidaan vapaasti yhdistellä ja myös jakaa vielä pienempiin osiin.

Myös ilmoitusmenettely tunnetaan. Ilmoitusmenettelyn perusteella käsitellään mm. maatalouden tuotantorakennukset; siirrettävät rakennukset; yksinkertaiset vapaasti sijoittuvat, korkeintaan 30 neliömetrin suuruiset rakennukset, jotka eivät ole tarkoitettu

asumiseen tai elinkeinon harjoittamiseen; asumiseen liittyvät laajennukset, joiden pinta-ala on korkeintaan 30 neliömetriä. Ilmoitusmenettelyn yhteydessä ei vaadita valvontasuunnitelmaa.

Valvonnan ja sen dokumentoinnin laajuus määräytyy rakennushankkeiden luokituksen perusteella. Hankkeet on jaettu kolmeen eri luokkaan. Luokitus määrää, minkätasoista pätevyyttä ja vaatimuksia valvonnan suorittajille tulee asettaa.

Rakennusten jakoa eri vaativuustasoon käytetään myös yritysluokituksessa. Luokitus koskee kaikkia niitä yrityksiä, jotka joko suunnittelevat, toteuttavat tai valvovat luvanvaraisia tai muutoin laissa säänneltyjä rakentamistoimenpiteitä. Yritykset hyväksytään määrättyyn tehtävälajiin ja –tasoon joko paikallisesti kunnassa, tai keskitetysti valtakunnan tasolla. Paikallinen hyväksyntä koskee vain yhtä rakentamistoimenpidettä kerrallaan. Keskitetty hyväksyntä on määräaikainen (kaksi vuotta). Toisin kuin keskitetty hyväksyntä, voidaan paikallinen hyväksyntä antaa myös luonnolliselle henkilölle.

Työnaikainen valvonta tapahtuu Ruotsin mallin mukaan viranomaisen hyväksymän valvontasuunnitelman perusteella. Viranomaisella on oikeus tehdä pistokokeita.

Loppukatselmuksesta huolehtii valvontasuunnitelmassa määritelty vastuutaho. Virheet ja puutteet tulee raportoida viranomaiselle, joka voi vaatia lisäselvityksiä.

Vuonna 2003 tehdyillä säännösmuutoksilla asetettiin lakisäätteiset enimmäisajat rakennuslupien käsittelylle: suuret hankkeet 12 viikkoa ja pienet hankkeet 3 viikkoa. Myös maankäytön suunnittelun puolella on määritelty enimmäisaikoja. Sanktiona myöhästelyistä kuntaviranomaista kohtaan käytetään erilaisten maksujen palautuksia. Esimerkiksi haettaessa lähinnä Suomen lainsäädännön mukaista suunnittelutarveratkaisua suorittaa hakija jo hakemuksen sisäänjättövaiheessa maksuja, jotka viranomaisen viivästystilanteissa joutuu palauttamaan.

Aikaa, joka kuluu siihen, että hakija täydentää puutteellista hakemusta, ei lueta viranomaisen tappioksi.

Norjalaisen järjestelmän peruspilarina ovat erilaiset sertifiointit. Norjassa toimii tällä hetkellä yhteensä 13 500 sertifioitua rakennusalan organisaatiota.

Kaikki norjalaiset eivät ole tyytyväisiä järjestelmään. Järjestelmä toimii kyllä paperilla hyvin, muttei välttämättä käytännössä. Valvontasuunnitelmaa ei työmaalla aina noudateta. Ministeriötasolla valmistaudutaan lain muutoksiin. Valvontaa aiotaan tiukentaa. Paikallisen tason yrityssertifioinneista luovutaan. Jatkossa yritysten luokittelu tapahtuisi keskitetysti. Ehdotetaan pakollista lopputarkastusta, jossa selvitetään, onko hankkeessa oikeasti noudatettu kaikkia määräyksiä ja myönnettyä lupaa. Tällä hetkellä arvioidaan, että noin puolessa rakennushankkeista jää epäselväksi, onko määräyksiä todellisuudessa noudatettu vai ei. Osaan hankkeista on tulossa pakollinen ulkopuolinen tarkastus.

Tanska, toisin kuin Norja, on toteuttanut kuntareformin. Kuntien lukumäärä on enää 89 oltuaan vielä jokunen vuosi sitten 274 (Norjassa on edelleen yli 400 kuntaa). Myös keskiportaan hallintoa on Tanskassa voimakkaasti supistettu. Suuremmat kuntayksiköt

ovat saaneet valtiolta lisää tehtäviä. Tarkoitus on, että jokaisessa kunnassa on vähintään 5 ammattilaista hoitamassa rakennusvalvontaa.

Tanskalaista ajattelutapaa on leimannut viimeiset 10 vuotta deregulaatio. Tämä on näkynyt myös rakennusvalvonnassa. Rakentamisen sääntelyä ja rakentamismääräyksiä on kevennetty. Rakentamismääräykset on toistaiseksi eriytetty pientalojen ja muiden rakennusten välillä. Tämä erovaisuus tullaan poistamaan, ja kaikki rakentamismääräykset kootaan yhteen kokonaisuuteen.

Tanskan rakennusvalvonta perustuu erilaisiin sertifiointeihin. Kun jonkin teknisen kysymyksen hoitaa tähän tehtävään sertifioitu toimija, ei ko. kysymys mene enää minkään toisen tason kontrolloitavaksi. Rakentamisen oikeutus perustuu siihen, että noudattaa rakentamisesta annettuja sääntöjä. Rakentamisen tulee noudattaa kaavaa tarkoin, minkäänlaisia poikkeuksia kaavasta ei hyväksytä.

Lainsäädäntö ei määrittele, kuinka paljon viranomaisen tulee pitää rakennuspaikalla katselmuksia ja tarkastuksia. Sertifioidulla toimijalla tarkastusvelvoite sen sijaan on. Sertifioinnin saamisen edellytyksenä on asianmukainen ja riittävä koulutus sekä vastuuvakuutus.

Keski-Eurooppa

Saksaa ja Itävaltaa yhdistävät paitsi kieli, niin myös niiden osavaltiorakenne. Osavaltioilla on omat rakennuslainsäädäntönsä. Tämä on mm. suunnittelijoiden puolella koettu hankalaksi. Niinpä erityisesti Itävalta on viimeisen vuosien ajan keskittynyt harmonisoimaan eri osavaltioiden rakentamissäännöksiä. Harmonisointityö etenee kuitenkin hitaasti.

Esimerkiksi 1,6 miljoonan asukkaan **Wien** on oma osavaltio (Itävallassa on yhteensä 9 osavaltiota). Oman rakennuslain (Vienna Building Code) lisäksi Wienissä on omaa erityislainsäädäntöä muun muassa hisseistä, autosuojista, öljysäiliöistä jne.

Rakennuslupamenettelyssä on eroja sen mukaan koskeeko hanke naapuruston etuja vai ei. Rakennushankkeeseen ryhtyvällä, mutta myös urakoitsijalla, on päävastuu siitä, että hankkeessa noudatetaan voimassa olevia määräyksiä. Suuriin hankkeisiin vaaditaan ulkopuolinen tarkastusinsinööri, joka on tällaiseen tarkastustehtävään kelpuutettu ja rekisteröity. Rakennustöiden valmistuttua tulee siitä ilmoittaa viranomaiselle ja vakuuttaa, että työ on tehty määräysten edellyttämällä tavalla. Normaalitapauksessa viranomainen ei mene itse paikalle varmistumaan töiden asianmukaisesta suorituksesta.

Kiinteistönomistaja vastaa rakennuksen valmistumisen jälkeen siitä, että rakennusta ylläpidetään asianmukaisesti eikä käytetä muuhun kuin mihin sitä on lupa käyttää. Viranomainen tekee käytön ja kunnossapidon osalta tarkastuksia vain, jos sille on väärinkäytöksistä tai laiminlyönneistä ilmoitettu.

Myös Itävallassa siirretään yksityiselle taholle lisääntyvää vastuuta normien ja standardien noudattamisesta. Hankkeeseen ryhtyvä itse valitsee ulkopuolisen tarkastusinsinöörin, jonka tulee luonnollisesti olla riippumaton.

Saksan osavaltiokohtaisia rakennuslakeja uudistettiin 1990 –luvulla. Uudistusten mallina käytettiin mallirakennusjärjestystä. Ehkä pisimmälle uudistukset vietiin **Baijerin** osavaltiossa. Rakentamisen lupamenettelyä kevennettiin monin eri tavoin. Otettiin käyttöön luvan tarpeesta vapauttamismenettely sekä yksinkertaistettu lupamenettely. Ilmoitusmenettelyn käyttöalaa laajennettiin. Lähtökohdaksi otettiin julkisen valvonnan tarpeen arviointi. Hankkeet, joissa yleinen etu on vähäisempi, ei viranomaisen ota vastuullensa rakentamisen säännöstenmukaisuutta. Säännösten noudattaminen on rakennuttajan, suunnittelijoiden ja toteuttajien asia. Pääsuunnittelijalla on korostettu rooli. Yksityisten, riippumattomien asiantuntijoiden käyttöä lisättiin. Asiantuntija tarvitsee auktorisoinnin, jonka myöntää rakennusinsinööri- tai arkkitehti-iltoin erityinen jaosto. Perinteinen Prüflingenieur –järjestelmä, joka on raskas, jäi voimaan koskemaan lähinnä erityiskohteita.

Baijerin uudistuksesta on olemassa edelleen käyttökelpoinen Ilmari Heinosen muistio (15.6.1997)⁵.

Baijerin uudistukset joutuivat uuteen valoon, kun tammikuussa (2.1.) 2006 juuri Baijerissa romahti luisteluhalli (Bad Reichenhall). Kuolonuhreja tuli 15, minkä lisäksi 34 loukkaantui.

Luisteluhalli on vanha, rakennettu vuosina 1971 – 72. Hallin rakentamisen aikaan oli voimassa perinteinen tiukka ”kaikenkattava” viranomaisvalvonta moninkertaisine tarkastuksineen (Prüflingenieur).

Kun syytä Bad Reichenhallin onnettomuuteen on haettu, niin esimerkiksi normien sallimaa lumikuormaa ei ylitetty. Erääksi osasyiksi on mainittu lumen suurta vesipitoisuutta, joka romahdushetkellä oli suuri. Myös jäätä oli muodostunut. Hallissa oli myös jossain vaiheessa suljettu ilmanvaihtoventtiileitä. Hallissa oli sisäkosteus tämän seurauksena lähtenyt nousemaan, ja kasvanut kosteusrasitus oli pikku hiljaa heikentänyt liimapuisten kattopalkkien liimauksia.

Yksimielisiä eri tahoilla ollaan siitä, että hallin kunnossapitoa oli laiminlyöty.

Hollanti on Saksan tavoin joutunut selvittämään syytä rakennusten romahduksiin. Marraskuussa 2005 romahti tai vaurioitui yhtenä viikonloppuna Hollannissa 100 rakennusta äkillisten lumisateiden seurauksena. Kuolonuhreilta vältyttiin.

Tarkemmissa analyyseissä ilmeni seuraavaa. Täysin romahtaneita rakennuksia oli 43. Osittain tuhoutui 24 ja rakenteisiin sai vaurioita 26 rakennusta.

Lunta tuli enimmillään 25 senttimetriä. Hollannin rakennusmääräykset on mitoitettu niin, että kerran 50 vuodessa arvioidaan lunta kertyvän 35 senttimetriä lumen tiheyden ollessa tällöin 200 kilogrammaa kuutiolle.

⁵ Ilmari Heinonen: Rakennuslupa ja –valvonta Baijerissa. Pietarsaari 15.6.1997.

Onnettomuuksien syitä tutkittaessa tultiin johtopäätökseen, ettei äkillinen lumentulo johtanut määräysten enimmäisarvojen ylitykseen. Tarkemmissa, 20 rakennukseen kohdistuneissa selvityksissä ilmeni romahdusten syiksi suunnitteluvirhe (15 tapausta); toteutusvirhe (4); korrosio tai rakenteisiin kohdistunut käyttäjälähtöinen muutos (5). Yhdessä tapauksessa syyksi saatiin ylisuuri lumikuorma.

Myös Hollannissa on ollut käynnissä rakennuslainsäädännön reformi vuosien ajan. Siitäkin huolimatta, että sääntely on melko uutta (Housing Act, vuoden 2003 Building Decree). Ongelmana pidetään kuntien suurta lukumäärää (458). Kunnilla on omia määräyksiänsä (by-laws), mikä aiheuttaa hämmennystä suunnittelijoissa ja toteuttajissa. Hallitus on ottanut tavoitteekseen päästä erilaisista kunnallisista säännöksistä yhteen. Toisena tavoitteena on deregulaatio. Eri lupatyytit halutaan integroida yhteen. Lupien käsittelylle tulisi enimmäisajat (normaalitilanteet 8 viikkoa, monimutkaiset hankkeet 20 viikkoa).

Itäinen Keski-Eurooppa

Entisistä sosialistisista maista tarkastellaan seuraavassa kahta, Sloveniaa ja Kroatiaa. Molemmat valtiot muodostuivat Jugoslavian hajoamissotien seurauksena.

Slovenia lienee EU:n uusista jäsenmaista pisimmälle kehittynyt. Maa on pieni, asukkaita parisen miljoonaa. Kuntia on silti lähes 200.

Vaikka maankäytön suunnittelua ja rakentamista säännellään eri laeissa, otettiin vuoden 2003 uudistuksessa käyttöön yhden luvan periaate. Maankäytöllinen lupa (planning permit) ja rakentamista tarkoittava lupa (building permit) pyritään hoitamaan samassa prosessissa. Tämä on lyhentänyt käsittelyaikoja. Halutessaan voi planning permitin pyytää erikseen.

Rakentamismääräykset koskevat talonrakentamisen lisäksi infrastruktuuria, kuten teiden ja siltojen rakentamisen. Luvista päätetään joko ministeriötasolla (suuret, kansallisesti tärkeät hankkeet), tai alemmalla valtiollisella tasolla. Myös rakennustyönaikaisesta valvonnasta vastaavat valtion viranomaiset. Kunnalliset viranomaiset käyttävät vuorostaan kaavoitusvaltaa. Syynä kaksijakoiseen ratkaisuun on monien kuntien pieni koko. Pienillä kunnilla ei katsottu olevan riittävää kapasiteettia sen enempää lupien käsittelyyn kuin itse rakennuspaikalla tapahtuvaan tarkastustoimintaan.

Suunnittelijat vastaavat laatimiensa suunnitelmien määräysten mukaisuudesta. Rakennuskohteet on jaettu kolmeen kategoriaan: vaativat, vähemmän vaativat ja yksinkertaiset. Vaativien kohteiden suunnittelijoilta edellytetään eräänlaista lisenssiä. Vaativiksi luokitellaan esim. moottoritiet ja vaaralliset rakennukset. Yleensä suunnittelija esittelee ensin suunnitelmat paloviranomaiselle, ja vasta sen jälkeen on vuorossa lupaprosessi.

Kroatia on asukasluvultaan Sloveniaa yli kaksi kertaa suurempi (4,4 miljoonaa). Kroatia on viittä vaille EU:n jäsen.

Slovenian tavoin myös Kroatiassa hoidetaan rakennusvalvonta valtiollisena ja kattaa rakennusten lisäksi tiet, sillat jne.

Sijoitumislupa (location permit) ei ole tarpeen, jos rakentamisen sijoittuminen on ratkaistu jo detaljikaavassa. Rakentamisen sijoittumisharkintaa varten on oma viranomaisorganisaatio.

Rakennusluvut käsitellään rakennusvalvontaviranomaisen toimesta. Rakennusvalvonta on organisoitu 21:een viranomaiseen, joilla on ympäri Kroatiaa yhteensä satakunta toimistoa. Paikallisen tason lisäksi on ministeriötason rakennusvalvontaa. Ministeriötasolla hoidetaan monimutkaiset ja vaativat rakennushankkeet, myös niiden työnaikainen valvonta.

Omakotitaloille ja yksinkertaisemmille hankkeille prosessi on yksinkertaisempi.

Rakennuttajan tehtävänä on huolehtia, että hankkeeseen on kiinnitetty vaatimukset täyttävät suunnittelijat ja muut tarvittavat osapuolet. Sekä arkkitehti- että insinöörisuunnittelijoiden tulee olla auktorisoituja. Rekisteröidyt arkkitehdit ja insinöörit kuuluvat Arkkitehti- ja Insinöörkamariin. Myös urakoitsijoilta vaaditaan auktorisointi. Urakoitsijat hakevat auktorisointia ministeriöltä, joka tarkastaa, että urakoitsijan palveluksessa on riittävät resurssit.

Pääsuunnittelija vaaditaan, jos hankkeessa toimii kaksi tai useampia suunnittelijoita.

Suunnitelmien kolmannen osapuolen tarkastus on pakollinen, jos rakennus ylittää kooltaan 800 neliömetriä, tai jänneväli on yli 10 metriä, tai korkeus ylittää 20 metriä. Maanalaisille hankkeille ja erityiskohteille on omia säännöksiä. Suunnitelmien kolmannen osapuolen tarkastuksen suorittavat tähän tehtävään auktorisoidut luonnolliset henkilöt. Auktorisointi myönnetään viideksi vuodeksi kerrallaan.

Lisäksi tarvitaan vastaava työnjohtaja (supervising engineer). Supervising engineer ei saa olla hankkeen urakoitsijan palveluksessa.

Rakennusvalvontaviranomainen tarkastaa, että rakennustyö toteutetaan myönnetyn luvan ja vahvistettujen suunnitelmien mukaisesti määräykset täyttäen. Edellytyksenä käyttöönottoluvalle on, että käytetyt rakennusmateriaalit täyttävät normit.

Johtopäätöksiä

Kun vertaa Euroopan eri maiden rakennuslainsäädäntöä Suomen voimassa olevaan, niin yleisesti voi todeta, että Suomen nykyinen järjestelmä pärjää vertailussa. Täysin Suomen järjestelmän kanssa yhdenmukaista rakennusvalvontaa ei ole. Suomen järjestelmä sisältää monia hyviä samoja elementtejä, joita vaihtelevasti esiintyy muuallakin. Jotkin järjestelyt Suomesta puuttuvat. Merkittävimpiä näistä on auktorisoitu yksityinen rakennustyönaikainen tarkastus julkisen rakennusvalvonnan vaihtoehtona, mitä meillä ei ole. Huomattava kuitenkin on, että lainsäädäntömme tuntee jo vanhastaan muun kuin

viranomaisen toimesta suoritettavan rakennuttajavalvonnan. Rajoituksena on, ettei rakennuttajavalvontaa voi käyttää asuinrakentamisessa.

Uusittu Suomen rakentamismääräyskokoelman osa A1 on tuonut vaativiin rakennushankkeisiin erityismenettelyn. Erityismenettely laadunvarmistusselvityksineen ja ulkopuolisine tarkastuksineen sisältää piirteitä, joita enenevässä määrin on omaksuttu monen muunkin maan lainsäädäntöön.

Turvautuminen sertifioituihin toimijoihin on Euroopassa koko ajan yleistynyt ilmiö. Suomessa ollaan tältä osin vielä alussa. Eri alojen suunnittelijoiden osalta FISE Oy tekee luokittelua, mutta toimintaa ei voi rinnastaa varsinaiseen sertifiointiin. FISE Oy toimii muutoinkin rakennusalan itsensä organisoitumana vapaaehtoiselta pohjalta eikä sillä ole varsinaista virallista statusta.

Paikalla tapahtuvan työnaikaisen valvonnan kohdalla kirjo eri maiden välillä on suurta. Yleisvaikutelmana on, että työnaikaista tarkastustoimintaa on koko ajan vähennetty. Joissakin maissa tehtävä on siirretty sertifioituille toimijoille, mutta on myös ratkaisuja, joissa rakennuttaja tai urakoitsija itse suorittaa tarkastukset (omavalvonta).

Tässä suppeassa tarkastelussa olen kokonaan sivuuttanut ne maat, joissa rakennustarkastus, sikäli kuin sitä on, hoidetaan kokonaan yksityisten toimesta. Ranska ja Belgia ovat tällaisia maita. Ranskassa järjestelmään liittyy pakollinen vakuutus, Belgiassa vakuutuksenkin ottaminen on vapaaehtoista. Tarkastustoiminta liittyy kiinteästi vakuutusjärjestelmään, koska vakuutusyhtiöillä on siihen luonnollinen intressi.

Viranomaisen puuttumismahdollisuudet ja sanktiointi koetaan eri maissa lähes kauttaaltaan heikoiksi. Ääritapauksissa puuttumismahdollisuuksia ei juuri ole.

Suomen vastaavan työnjohtajan kaltaista järjestelmää käytetään joissakin maissa. Tavallista on, että rekisteröinti ja auktorisointi hoidetaan keskitetysti toisin kuin meillä. FISE Oy on tosin aloittanut myös työnjohtotehtävien luokittelun.

Rakennuksen jatkuva kunnossapito on säännönmukaisesti säädetty rakennuksen omistajan tehtäväksi ja vastuulle. Pakollisia määräaikaistarkastuksia tai katselmuksia ei ole. Poikkeuksena on **Puola**. Tammikuussa 2006 Chortowissa tapahtunut näyttelyhallin romahtaminen, joka vaati lähes 70 kuolonuhria, on johtanut pakolliseen katsastusmenettelyyn. Kaikki yli 1 000 neliömetriä suuruiset kattorakenteet tulee tarkastaa kahdesti vuodessa: ennen talvea ja talven jälkeen.

Rakentamisen lupamenettelyjä pyritään monissa maissa yksinkertaistamaan. Paineita koko rakennusvalvonnan virtaviivaistamiseen ja yhdenmukaistamiseen yhdentyvässä Euroopassa on. Rakennustarkastajien oma kokemus on kutakuinkin yhteneväistä sen suhteen, että kontrolloimaton tai pelkästään tekijöiden omaan valvontaan tukeutuva rakentaminen jättää usein sijaa laatuvalvonnalle.

Yhteinen piirre on, että rakennusvalvonnan organisaatioissa pyritään suurempaan yksikkökokoon.