

Eduskunta
Ympäristövaliokunta

9.10.2024

ASiantuntijalausunto

Rakentamislain muuttaminen

Helsingin kaupungin kanta rakentamislain muuttamista koskevaan hallituksen esitykseen sekä lakialoitteeseen laiksi rakentamislain 17 §:n muuttamisesta

Taustaa

Eduskunta hyväksyi rakentamislain (751/2023) 1.3.2023 ja laki vahvistettiin 21.4.2023. Rakentamislaki tulee voimaan 1.1.2025. Hallitusohjelmasta johtuen lakia esitetään muutettavaksi 19.9.2024 annetulla hallituksen esityksellä HE 101/2024 vp siten, että myös muutokset tulevat voimaan pääosin 1.1.2025. Kahta muutettua ja kahta lisättyä pykälää sovellettaisiin vasta 1.1.2026 alkaen.

Helsingin kaupunginhallitus on 4.3.2024 antanut ympäristöministeriölle lausunnon rakentamislain muutosluonnoksesta. 19.9.2024 annetussa hallituksen esityksessä on otettu huomioon useita kaupunginhallituksen lausunnossa esiin nostettuja tarkennustoiveita. Tässä asiantuntijalausunnossa ei tarkastella kaikkia 19.9.2024 annetun hallituksen esityksen säännöksiä, vaan keskitytään erityisesti kaupungin strategisten tavoitteiden kannalta keskeisiin asioihin ja lisäksi eräisiin muihin asioihin sekä arvioidaan esityksen vaikutuksia Helsingin kaupunkiympäristön toimialan ja erityisesti rakennusvalvontapalvelujen toimintaan, mikäli lakiesitys toteutuu esityksen mukaisesti.

Hallituksen esityksen HE 101/2024 vp lisäksi tässä asiantuntijalausunnossa otetaan kantaa lakialoitteeseen LA 20/2024 vp laiksi rakentamislain muuttamisesta.

Lakiesityksen ilmastomuutoksen hillintään ja kiertotalouden edistämiseen liittyvät säännökset

Esityksessä rakentamislain 38 § 1 momenttia muutettaisiin siten, että rakennuksen ja rakennuspaikan hiilijalanjälki ja hiilikädenjälki siirrettäisiin raportoitavaksi rakentamislupahakemuksen sijasta 122 §:n mukaista loppukatselmusta varten tehtävässä ilmastaselvityksessä. 38 §:n soveltamisala rajattaisiin uusiin rakennuksiin. Ilmastaselvityksen laatimisvelvoite ei koskisi korjaus- ja muutostöitä, kerrosalaan laskettavan tilan lisäämistä eikä rakennuksen laajentamista. Uudessa 38 a §:ssä säädettäisiin uuden rakennuksen hiilijalanjäljen raja-arvoista. 38 §:n ja 38 a §:n esitetään tulevan sovellettaviksi 1.1.2026 alkaen.

9.10.2024

ASiantuntijalausunto

39 § 2 momentti materiaaliselosteesta kumottaisiin ja sen sijasta 38 §:ään lisättäisiin vaatimus vähintään pääpiirustustasoisesta rakennustuoteluettelosta. Vaatimus rakennustuoteluettelosta koskisi vain 38 § 1 momentin mukaisia rakennuksia, joilta vaaditaan myös ilmastaselvitys.

43 a, 46 a, 63 a, 67 a ja 75 a §:ssä säädettäisiin puhtaan siirtymän sijoittamisluvasta ja siihen liittyvistä menettelyistä.

Purkamislupaa koskevaa 56 §:ää muutettaisiin useilla tavoilla. 56 § 1 momentissa toimivalta purkamisluvan myöntämiseen säädettäisiin kunnan sijasta rakennusvalvontaviranomaiselle. 2 momentin mukaan rakennuksen, jota ei olisi suojeltu lain nojalla, voisi purkaa asema-, yleis- tai maakuntakaavan sen salliessa. Kaava ei kuitenkaan saisi olla vanhempi kuin 13 vuotta. Kaavoittamattomalla alueella sekä alueella, jonka kaava olisi vanhempi kuin 13 vuotta, rakennuksen purkaminen ei saisi aiheuttaa haittaa tulevalle kaavoitukselle tai alueidenkäytön muulle järjestämiselle eikä vaikeuttaa rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista.

Tilanteessa, jossa purkaminen johtaisi purkumateriaalin uudelleenkäyttöön tai kierrätykseen, purkamislupa voitaisiin myöntää 57 § 3 momentin mukaan muun kuin suojellun rakennuksen purkamiseen aina tilanteessa, jossa rakennukselle ei olisi enää osoitettavissa käyttötarkoitusta ja purettavaksi aiottu rakennus olisi huonokuntoinen eikä sen korjaaminen olisi enää kustannustehokasta. Purkaminen voisi tulla kysymykseen, jos rakennus lisäksi sijaitisi kunnassa, jossa rakennukset ovat menettäneet suurimman osan arvostaan eikä esimerkiksi pankista saisi enää lainaa rakennuksen korjaamiseen.

Esitetyn 56 § 4 momentin mukaan kunta voisi lisäksi myöntää luvan purkaa asemakaavalla suojellun, kunnan tai kuntaomisteisen yhtiön omistaman rakennuksen, jos rakennus ei olisi enää teknisesti, toiminnallisesti ja taloudellisesti korjattavissa, purkaminen johtaisi joko purkumateriaalien uudelleenkäyttöön tai kierrätykseen, eikä rakennus olisi valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittävä.

Lakiesityksen ilmastomuutoksen hillintään ja kiertotalouden edistämiseen liittyvien säännösten arviointi

Ilmastaselvitys on 1.3.2023 hyväksytyn rakentamislain 38 ja 61 §:n mukaan toimitettava rakentamislupahakemuksen yhteydessä. Sen esittäminen muutosesityksen mukaisesti vasta loppukatselmuksen yhteydessä sekä mahdollisuus myöntää vähäisiä poikkeamia loppukatselmuksen yhteydessä heikentää lain ilmastomuutoksen hillintään liittyviä tavoitteita.

Materiaaliselosteen korvaaminen pääpiirustustasoisella rakennustuoteluettelolla saattaa heikentää rakennustuotteiden kierrätysmahdollisuuksia. Rakennustuoteluettelon olisi esityksen perustelujen mukaan sisällettävä tiedot rakennuksessa ja rakennuksessa ja rakennuspaikalla käytetyistä alue-, rakenne- ja tilaosien sisältämistä rakennustuotteista. Päivitetyt rakennustuoteluettelon olisi loppukatselmuksenvaiheessa sisällettävä määrätiedot myös uudelleenkäytetyistä ja muualla ylijääneistä rakennustuotteista sekä kierrätetyistä materiaaleista, joita on käytetty luettelon rakennusosien valmistamiseen. Tiedot ovat suppeammat kuin materiaaliselosteessa. Jos vaatimus materiaaliselosteen laatimisesta poistetaan

9.10.2024

ASiantuntijalausunto

niiltä rakennuksilta, joilta ilmastaselvitystä ei edellytetä, jää näiden rakennusten vaikuttavuus kokonaan huomioimatta.

Korjaus- muutos ja laajennustöiden jättäminen pois 38 §:n ilmastaselvitystä vaativien hankkeiden listalta kaventaa rakennusvalvonnan vaikutusmahdollisuuksia hillintätyössä. Myös laajamittaisesti korjattavien rakennusten ilmastovaikutukset ovat usein merkittävät. Hyvän energiatehokkuuden lisäksi ohjausta tulisi niissäkin kohdistaa materiaaleihin sitoutuneisiin päästöihin. Raja-arvon asettaminen korjaushankkeille on haastavaa, joten 38 §:n soveltamisalan rajaaminen uudisrakentamiseen on kaupungin näkemyksen mukaan myös perusteltua. Olisi kuitenkin tärkeää kehittää yhteiset laskentasäännöt myös korjaushankkeiden hiilijalanjälkilaskennalle, vaikka ne eivät raja-arvo-ohjauksen piiriin kuuluisikaan.

Puhtaan siirtymän sijoittamislupien osalta edellytysten täsmällinen lista on hyvä lisäys luonnosvaiheeseen verrattuna. Positiivista on myös, että erikseen mainitaan se, ettei teiden, vedensaannin tai viemäroinnin järjestäminen saa aiheuttaa kunnalle erityisiä kustannuksia. Pykälän viimeinen momentin mukaan tilanteessa, jossa puhtaan siirtymän sijoittamisluvan mukainen rakentaminen edellyttää rakennuksen purkamista, rakentamisluvan myöntämisen edellytyksenä on lisäksi, mitä purkamisluvan myöntämisen edellytyksistä säädetään. Esityksestä ei käy ilmi, harkitaanko purkamisluvan myöntämisen edellytyksien täyttyminen tällaisessa tilanteessa vasta rakentamislupavaiheessa. Jos näin on, voidaan päätyä tilanteeseen, jossa puhtaan siirtymän sijoittamislupa voidaan myöntää, mutta rakentamislupaa ei. Puhtaan siirtymän sijoittamisluvan vaikutusten arviointia koskevan 75 a §:n perusteluissa todetaan, että vaikutusten arviointia koskeva säännös pohjautuu alueidenkäyttölain 9 §:n säännökseen ja että vaikutusten arviointi olisi yhtä kattavaa kuin kaavoituksen yhteydessä. Pykälästä ei kuitenkaan ilmene, millä tasolla ja laajuudelta vaikutukset tulee arvioida. Maankäyttö- ja rakennuslain 9 § on paljon yksityiskohtaisempi ja sitä edelleen tarkentaa maankäyttö- ja rakennusasetuksen 1 §.

Purkamismenettelyjen helpottaminen ei kannusta kiertotalouden edistämistä eikä 56 § 1 momentissa kannusteta kiertotalouteen tavallisen purkamisluvan yhteydessä. Kiertotaloutta edellytettäisiin esitetyn 56 §:n perusteella niissä kunnissa, joissa rakennukset ovat menettäneet arvonsa eivätkä rakennukset ole korjattavissa sekä tiettyjen kuntien itse omistamien rakennusten purkamisen yhteydessä. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan pienikin määrä purkumateriaalin uudelleenkäyttöä tai kierrättämistä riittäisi, mikä ei kannusta hakijaa selvittämään kaikkia kiertotalouden mahdollisuuksia. Olisi perusteltua, että lakimuutoksella annettaisiin kunnille rakennuskiellon ja asemakaava-suojelun lisäksi muitakin työkaluja rakennusten purkamisen hallintaan. Yksi työkalu olisi laskea rakennuspaikalta purettavan rakennuksen hiilijalanjälki, ainakin osaksi, uuden rakennuksen hiilijalanjälkeen mukaan. Parasta kiertotaloutta on olemassa olevan rakennuksen hyödyntäminen mutta siihen 56 § tai siihen esitetty muutokset eivät kannusta.

Lakiesityksen byrokratian vähentämiseen liittyvät säännökset

9.10.2024

ASiantuntijalausunto

17 § 2 momenttiin esitetään tarkennettavaksi, että rakennusjärjestyksellä ei voida muuttaa rakentamislain 42 § 1 momentin mukaista rakentamisluvan kynnystä. 17 § 3 momenttia esitetään muutettavaksi siten, että rakennusjärjestyksen määräykset voisivat koskea vain luvanvaraista rakentamista, kun kyse on rakennuskohteen rakennuspaikasta, rakennuksen koosta ja sen sijoittamisesta sekä rakennuksen sopeuttamisesta ympäristöön. Lisäksi rakennusjärjestyksen määräykset voisivat koskea rakentamislain 42 § 2 momentin mukaista rakentamistapaa, istutuksia, aitoja ja muita kuin mainitun pykälän 1 momentissa mainittuja rakennuskohteita, rakennuskohteiden paloturvallisuuteen liittyvää etäisyyttä naapurin rajasta, rakennetun ympäristön hoitoa ja vesihuollon järjestämistä sekä muita näihin rinnastettavia paikallisia rakentamista koskevia seikkoja.

42 § 1 momenttiin esitetään lisättäväksi lupakynnys, jonka mukaan uuden rakentamiskohteen rakentaminen edellyttää rakentamislupaa, jos kohde on yleisörakennelma, jota voi käyttää yhtä aikaa viisi luonnollista henkilöä, lukuun ottamatta enintään kaksi kuukautta paikallaan pidettävää tapahtumarakennetta.

59 §:n otsikkoa esitetään muutettavaksi siten, että lupa vähäiseen poikkeamiseen voitaisiin myöntää sekä rakentamisluvan että lain 122 §:n mukaisen loppukatselmuksen yhteydessä. Pykälässä säädettäisiin edelleen kunnan oikeudesta myöntää lupa poiketa vähäisessä määrin rakentamista koskevasta määräyksestä, kiellosta tai muusta rajoituksesta. Lisäys pykälän otsikkoon esitetään tehtäväksi sen vuoksi, että esityksen mukaan tiettyjen olennaisten teknisten vaatimusten toteutuminen osoitetaan vasta loppukatselmusvaiheessa, ei vielä rakentamislupaa haettaessa. Esimerkiksi rakennuksen vähähiilisyyttä ohjaavien uusien rakennusten hiilijalanjäljen raja-arvojen alittuminen olisi osoitettava ilmastaselvityksellä vasta loppukatselmusvaiheessa, kun rakennus on valmistunut. Raja-arvon alittumista ei esityksen mukaisesti todennettaisi rakentamislupavaiheessa, minkä vuoksi rakennusvalvontaviranomaiselle olisi syytä varata mahdollisuus myöntää vähäinen poikkeama määräykseen, kuten raja-arvon vähäiseen ylittämiseen, myös loppukatselmusvaiheessa.

Lakialoitteessa 20/2024 vp esitetään, että kuntien velvoitteita rakennusjärjestyksen laatimisessa kevennetään siten, että edellytys suunnitelmallisesta ja sopivasta rakentamisesta poistetaan. Lisäksi esitetään kunnille oikeutta määrätä rakennusjärjestyksellä oikeudesta rakentaa sivuasunto.

Lakiesityksen byrokratian vähentämiseen liittyvien säännösten arviointi

17 § 2 momentin tarkennus selkeyttää säännöksen tulkintaa ja yhtenäistää kuntien rakennusjärjestyksiä.

17 § 3 momentilla heikennetään kuntien nykyisestä mahdollisuutta antaa rakennusjärjestyksessä rakennettuun ympäristöön liittyviä määräyksiä niiden rakennuskohteiden osalta, jotka eivät ole luvanvaraisia. Rakennusjärjestyksen luvanvaraisuudesta vapautettujen toimenpiteiden laadun ohjaamisen keventäminen vierittää työtä asemakaavoitukselle.

Rakentamislaita puuttuu edelleen mahdollisuus vapauttaa 42 § 3 momentin mukaisia korjaus- ja muutostöitä. Jos 17 § 3 momentissa on tarkoitettu, että myös korjaus- ja muutostöitä on mahdollista vapauttaa rakennusjärjestyksessä luvanvaraisuudesta, tämän olisi syytä käydä ilmi säännöksestä. Esityksestä ei myöskään käy ilmi, onko huoneistojen jakaminen ja yhdistäminen luvanvaraista

9.10.2024

ASiantuntijalausunto

vai ei. Jos huoneistojen jakaminen ja yhdistäminen ei ole luvanvarainen toimenpide, tällä on merkittävä vaikutus rekistereiden luotettavuuteen. Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 69) todetaan, että nykyisin tärkein rakentamisesta kunnista valtionhallintoon välitettävä tietokokonaisuus ovat rakennus- ja huoneistotiedot.

Lakialoitteessa 20/2024 vp esitetään poistettavaksi suunnitelmallisen ja sopivan rakentamisen selvittäminen rakennusjärjestystä laadittaessa. Helsingin kaupungin pinta-alasta suurin osa on asemakaavoitettua, joten muutoksen merkitys ei olisi Helsingissä yhtä merkittävä kuin niissä kunnissa, joista vain pieni osa on kaavoitettu ja joissa rakennusjärjestyksen merkitys rakentamisen ohjauksessa on suurempi. Lakialoitteen sivuasuntoa koskeva muutosesitys on tulkinnanvarainen, sillä termiä sivuasunto ei ole määritelty lainsäädännössä eikä ole yksiselitteistä, mitä sivuasunnolla tarkoitetaan. Rakennusjärjestyksellä ohjaaminen täydentäisi lainsäädännön keinovalikkoa ilmastomuutoksen torjunnassa – nyt esitetty pelkkä sivuasuntoihin kohdistuvan ohjauksen mahdollisuus on suppea, eikä edistä lainsäädännön tavoitteita.

42 § 1 momentin lisäys tapahtumarakenteiden luvanvaraisuudesta vasta kahden kuukauden keston jälkeen vastaa Helsingin rakennusjärjestystä ja on kannatettava lisäys. 42 § 1 momentissa lisäys kuitenkin vähentää kunnan mahdollisuutta vapauttaa rakennusjärjestyksessä tapahtumiin liittyvää rakentamista kahta kuukautta pidemmäksi ajaksi. Helsingissä tapahtumiin liittyvät rakennelmat vapautettiin 7.6.2023 voimaan tullessa rakennusjärjestyksessä kahdeksi kuukaudeksi, mutta keskustelua käytiin myös ajan pidentämisestä neljään kuukauteen seuraavan rakennusjärjestyksen yhteydessä. Esitetyn säädösmuutoksen myötä tämä ei olisi enää mahdollista.

59 §:ään esitetty mahdollisuus myöntää vähäinen poikkeaminen myös loppukatselmuksen yhteydessä voi lisätä byrokratiaa ja rakentamisprosessin kokonaiskestoja. Jos loppukatselmuksen yhteydessä myönnetään vähäinen poikkeaminen, on loppukatselmuspöytäkirja tulkittava muutoshakukelpoiseksi päätökseksi. Naapureille syntyy tällöin valitusoikeus, mikä voi pidentää lopullista valmistumista jopa usealla vuodella. Hallituksen esityksessä muutosta perustellaan ilmastaselvityksellä, jota ei esityksen mukaan todennettaisi vielä rakennuslupavaiheessa. Pykälän sanamuoto ei kuitenkaan rajaa vähäisten poikkeamisten myöntämistä millään tavalla, ja perusteluissakin todetaan vain 57 §:n rajoitukset poikkeamiselle. Esimerkiksi kaupunkikuvaan liittyviä poikkeamisia olisi siis mahdollista myöntää vielä loppukatselmuksen yhteydessä, vaikka lupaa myönnettäessä niitä ei olisi katsottu perustelluiksi.

59 §:n otsikkoon esitetystä muutoksesta tekee ongelmallisen myös se, että tilanteessa, jossa rakentamisluvan on myöntänyt toimitusvirasto tai toinen viranhaltija, niin loppukatselmuksen suorittajalle syntyy luvanmyöntämistoimivaltaa, vaikka hänellä ei sitä välttämättä ole kunnan hallintosäännön tai delegointipäätösten perusteella. Pykälän sanamuodon mukaan kunta voi myöntää poikkeamisen, eli velvollisuutta myöntämiseen ei ole. Kun hakijalle on kuitenkin jo muodostunut kustannuksia myönnetyn luvan tai normien vastaisesta toteutuksesta, ja kustannuksia tulisi lisää toteutuksen muuttamisesta luvan tai normien mukaiseksi, rakennusvalvonnalla voi olla painetta myöntää poikkeaminen, vaikka lupaharkinnassa olisi jo päädytty siihen, että sitä ei voida myöntää.

9.10.2024

ASiantuntijalausunto

Hallituksen esityksessä esitettyjen muutosten lisäksi tai niiden sijasta byrokratiaa voitaisiin vähentää muutoksilla, jotka selkeyttäisivät rakentamislain tulkintaa ja vähentäisivät vääriä menettelyjä kunnissa. Rakentamislain 99 §:ään tulisi tarkentaa, että rakennusvalvontaviranomaisen toimivaltaa on mahdollista siirtää viranhaltijalle. Oikaisuvaatimusta koskevaa 178 §:ää tulisi tarkentaa siten, päätökseen tyytymättömällä on oikeus saada asia asianomaisen viranomaisen käsiteltäväksi.

Lakiesityksen rakennetun ympäristön digitalisaation kehittämiseen liittyvät säännökset

61 § 1 momentin toinen kohta muutettaisiin siten, että rakennuksen rakennussuunnitelmia vastaava suunnitelmamalli tai tiedot koneluettavassa muodossa laadittaisiin pääpiirustustasoisena.

Lakiesityksen rakennetun ympäristön digitalisaation kehittämiseen liittyvien säännösten arviointi

Koneluettavaksi tiedostomuodoksi esityksessä nostettu pdf-tiedosto ei ole aidosti koneluettava, eikä pääpiirustustasoisista koneluettavista suunnitelmista suoraan saada luettua edellytettyjä tietoja.

Tietomallimuotoisten suunnitelmien käsittelyajan nopeuttamisesta on esitetty lakiesityksen perusteluissa erittäin valoisia arvioita. Nykyisillä määräyksillä tietomallipohjainen toiminta ei lyhennä käsittelyaikaa merkittävästi pakollisten lakien määrittämien tietojen rajoittuessa suurelta osalta olennaisiin rekisteritietoihin.

Rekisteritietojen lisäksi hyödyiksi on todettu tiettyjen automaattisten tarkastusten mahdollisuus. Tietomallin kansallista määrittelyä on tehty erityisesti rakennussuunnitelman osalta Rava3pro-hankkeessa. Sen pohjalta tiettyjä tarkastuksia voitaneen tehdä automaattisesti, mikäli järjestelmäkehitys on toivotun kaltaista. Tällä hetkellä niiden tekeminen vaatii kunnilta kalliiden erillisohjelmistojen hankkimista ja syvää osaamista tarkastusten tekemiseen sekä niiden tulkintaan.

Suunnittelijoille ei ole olemassa selkeää ohjeistusta oikeasisältöisen mallin laatimiseksi, eikä valtaosassa rakennusvalvontoja tällä hetkellä kykyä sellaista laatia. Kansallisella tasolla harvat toimijat lienevät kykeneviä laatimaan määräyksien mukaisen mallin. Toisin sanoen resursseja tulisi varata sekä jatkokehittämiseen, että nykyisen tason implementoimiseksi käytäntöön.

Mikäli on tarkoitus, että tietomallipohjainen tarkastus rakennusvalvontaviranomaisen työkaluna nopeuttaisi käsittelyaikaa, tulisi asetuksella säätää sen toteuttamisesta tai toteuttamisen mahdollisuudesta. Lisäksi tarkastussääntöjen ja niiden toteuttamisen tulisi olla validoitua ja toiminnan joko ministeriön tai viranomaisen taholta oikeaksi todennettua.

Ohjelmistotoimittajien ollessa varsin rajallisia, tulisi tarkastussäännöt pyrkiä tekemään avoimen datan kautta, jotta ne mahdollistaisivat kilpailua. Mikäli viranomainen joutuisi investoimaan ohjelmistoihin saadakseen lakisääteisen

9.10.2024

ASiantuntijalausunto

tehtävän suoritettua, toiminnan ollessa voittoa tavoittelematonta, voi se johtaa kohtuuttomiin kustannuksiin varsinkin pienemmissä kunnissa.

Erityissuunnitelmien tietosisältöjä ei ole vielä määritelty riittävän pitkälle, jotta automaattinen tiedonsiirto erityissuunnitelmien osalta olisi mahdollista. Tämä koskee erityisesti rakenneteknistä tietomallia. Kansallinen tietosisältöjen määrittely toisi myös rakentamisolalle hyötyjä, kun tietomallin rakennusosat olisivat vertailukelpoisia harmonisoinnin kautta.

Lakiesityksen rakentamisen sujuvoittamiseen liittyvät säännökset

61 §:ää muutettaisiin siten, että rakennusvalvontaviranomainen voisi rakennuslupahakemuksen yhteydessä vaatia pääpiirustusten, suunnitelmamallin tai koneluettevassa muodossa olevien tietojen sekä rakennuspaikan hallinnan osoittavan selvityksen lisäksi vaatia muita selvityksiä hankkeen laatu ja laajuus huomioon ottaen vain perustellusta syystä. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan syyn tulee liittyä rakentamislupahakemuksen käsittelyyn ja sen käsittelyssä vaadittaviin tietoihin. Ilmastonselvityksen vaatimus siirtyisi 122 §:n mukaiseen loppukatselmukseen ja materiaaliseloste korvattaisiin 38 § 1 momentin mukaisissa hankkeissa pääpiirustustasoisella rakennustuoteluettelolla.

Lakiin esitetään lisättäväksi uusi 68 a §, jossa säädettäisiin määräaika rakentamislupahakemuksen käsittelylle sekä seuraamukset määräajan laiminlyömisestä. Rakennusvalvontaviranomaisen olisi ratkaistava rakentamislupahakemus kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun rakentamislupahakemus liitteineen on vireille pantu rakennusvalvonnassa ja liitteet mahdollistavat hakemuksen käsittelyn. Suunnittelutehtävän vaativuudeltaan poikkeuksellisen ja erityisen vaativan rakentamishankkeen rakentamislupahakemuksen sekä puhtaan siirtymän sijoittamislupahakemuksen osalta käsittelyaika olisi kuusi kuukautta.

Lakiesityksen rakentamisen sujuvoittamiseen liittyvien säännösten arviointi

Esitetyn 61 §:n muutettu sisältö vastaa jossain määrin sisällöltään maankäyttö- ja rakennuslain 131 §:ää. Muita selvityksiä saisi kuitenkin vaatia vain perustellusta syystä. Muutos on perusteltu ja haastaa rakennusvalvonnat pohtimaan sitä, mitkä selvitykset ovat tarpeen luvan käsittelemiseksi. 61 §:n perusteluissa kuitenkin todetaan, että säännöksellä on tarkoitettu muutettavan rakennusvalvontaviranomaisen roolia merkittävämmän kuin mitä pykälästä on luettavissa. Perusteluissa todetaan muun muassa, että usein kaavat ja normit ovat sisällöltään ja sanmuodoltaan väljiä ja antavat mahdollisuuden useisiin tulkintoihin. Tällöin rakentamislupakäsittelyssä olisi hyväksyttävä hakijan esittämä ratkaisu, ellei se olisi selkeästi säännöksen vastainen. Rakennusvalvonnan tehtävänä ei olisi yleisesti valvoa rakentamismääräysten noudattamista, vaan rakennusvalvonta valvoisi määräysten noudattamista vain pistokoemaisesti. Rakentamislupapäätös ei kuitenkaan sellaisenaan merkitsisi oikeutta poiketa kaavamääräyksistä tai rakentamisen normeista, vaan poikkeamisista olisi jatkossakin aina tehtävä erillinen hakijan esittämä perusteltu päätös. Vastuu suunnitelmien normien ja hyvän rakennustavan mukaisuudesta on perustelujen mukaan yksiselitteisesti hakijalla ja suunnittelijoilla.

9.10.2024

ASiantuntijalausunto

Perusteluista on luettavissa, että rakennusvalvontaviranomaisella olisi velvollisuus myöntää lupa ratkaisulle, joka olisi jossain määrin, mutta ei selkeästi säännöksen vastainen. Kuitenkaan vähäistäkään poikkeamista ei rakentamislain 59 §:n mukaan ole velvollisuutta myöntää, vaan kunta voi myöntää poikkeamisen, jos edellytykset sen myöntämiselle täyttyvät. Pistokoemainen määräysten valvonta lupahakemuksen käsittelyn yhteydessä olisi uutta ja merkittävä muutos nykytilanteeseen. Kun vastuu suunnitelmien normien ja hyvän rakennustavan mukaisuudesta on esityksen mukaan yksiselitteisesti hakijalla ja suunnittelijalla, niin rakennusvalvonnat tulevat tarvitsemaan yhtenäisen toimintatavan tilanteisiin, joissa luvan myöntämisen jälkeen ilmi, että suunnitelmat eivät olleet normien ja hyvän rakennustavan mukaisia. Rakennusvalvonnoissa on pohdittava, vaaditaanko tällaisessa tilanteessa hakijaa toteuttamaan rakennus suunnitelmien sijasta normien mukaisena vai vaaditaanko myös uudet suunnitelmat. Jos poikkeaminen normista on vähäinen ja 57 §:n edellytykset täyttyvät, poikkeamiset normeista voidaan esitetyn 59 §:n mukaisesti myöntää loppukatselmuksen yhteydessä vähäisinä poikkeamisina. Jos poikkeaminen ei ole vähäinen ja/tai 57 §:n edellytykset poikkeamiselle eivät täyty, on mahdollista, että joudutaan turvautumaan ylimääräisiin muutoksenhakukeinoihin, minkä ei pitäisi olla yleinen toimintatapa vaan erittäin poikkeuksellista.

61 §:ää esitetään sovellettavaksi 1.1.2026 alkaen. Näin ollen rakentamisluvan liitteenä vaaditaan vuoden 2025 ajan edelleen samoja tietoja kuin tähän saakka, vaikka tavoitteena on ollut keventää lupavaihetta.

Esitetyn 68 a §:n mukaan käsittelyajan laskeminen alkaa siitä, kun liitteen mahdollistavat hakemuksen käsittelyn. Esityksen perustelujen mukaan määräaika kattaa kaikki lausunnot, jota päätöksentekijä hankkii oman päätöksentekonsa tueksi, esimerkkinä kaupungin sisäiset ja pelastuslaitoksen lausunnot. Tämä voi johtaa siihen, että esimerkiksi ELY-keskusten lausuntoja, joita joudutaan usein odottamaan kaupungin sisäisiä lausuntoja pidempään, ei ehditä odottamaan ennen päätöksen tekemistä.

Käsittelyaikatakuuseen liittyvät laskentatavat tulee saada yhtenäisesti, tasapuolisesti, asiointijärjestelmästä riippumattomasti ja kaikki rakennusvalvonnat kattavasti käyttöön ennen käsittelyaikatakuun voimaan saattamista. Siirtymäsäännös, jonka mukaan 68 a §:ää sovellettaisiin vasta 1.1.2026 alkaen, on näin ollen välttämätön. Kuuden kuukauden käsittelyaika poikkeuksellisen ja erityisen vaativille sekä puhtaan siirtymän sijoittamisluvuille on tarpeellinen.

Esitetyn 61 §:n mukaan rakentamislupaa haetaan kunnalta. 68 a §:n mukainen velvoite ratkaista rakentamislupahakemus kolmessa tai tietyissä tilanteissa kuudessa kuukaudessa on kohdistettava kuntaan eikä rakennusvalvontaviranomaiseen.

Käsittelyaikatakuu lisännee kielteisten päätösten määrää, kun asiakkaan kanssa ei enää voida sopia hankkeen aikataulun mukaan toimitettavista lupaliitteistä ja tiedoista. Asiakasnäkökulmasta tämä lisää byrokratiaa ja rakennusvalvonnan joustamattomuutta. Käsittelyaikatakuu vaikuttaa prosesseihin niitä hidastavasti, kun esimerkiksi rakentamislupahakemusta ei voida ottaa rakennusvalvonnan työpöydälle odottamaan asemakaavoituksen poikkeamisprosessia.

9.10.2024

ASiantuntijalausunto

Lupavaiheen sujuvoittaminen ja lupakynnyksen nostaminen siirtää valvontatoimien painopistettä jälkivalvontaan ja muuttaa rakennusvalvonnan osaamis- ja resurssitarvetta odotettua lyhyemmällä aikajänteellä. Kun lupakäsittelyn yhteydessä vaatimuksia vähennetään, niin aloituskokouksen, rakentamisen aikaisen valvonnan, loppukatselmuksen ja jälkivalvonnan merkitys korostuu. Rakennusvalvonnassa tehtävä työ ei siis välttämättä vähene, vaan sen ajankohta ja sisältö muuttuvat. Jälkivalvonta on hakijalle kallis tapa toteuttaa rakennusvalvontaa.

Lakiesityksen rakentamisen laadun parantamiseen liittyvät säännökset

Hallituksen esityksessä HE 101/2024 muutettavaksi esitetyn 61 §:n mukaan rakennusvalvonnan työn painopistettä siirrettäisiin lupakäsittelystä aloituskokoukseen ja loppukatselmukseen.

Lakiesityksen rakentamisen laadun parantamiseen liittyvien säännösten arviointi

Rakennusvalvonnan työn painopisteen siirtäminen aloituskokoukseen ja toisaalta loppukatselmuksissa hyväksyttävien vähäisten poikkeamisten menettelyyn vähentää rakennusvalvonnan vaikuttamismahdollisuuksia laadun parantamiseen.

Lupakynnyksen nostaminen siirtää rakennusvalvonnan työn painopistettä myös jälkivalvontaan. Jälkivalvonnan toimesta tehtävä jälkikäteen korjaaminen kasvattaa rakentamisen kustannuksia.

Vähäisillä poikkeamisilla voitaisiin kumota lupavaiheen merkittäviä vaatimuksia. Vähäisten poikkeamisten käsittelyn ja päätöksenteon vaiheistaminen loppukatselmusvaiheeseen heikentää rakentamisen laatua ja vie merkityksen varsinaiselta lupakäsittelyltä.

Pistokoeluonteisesti tehtävien työmaatarkastusten edellytyksiä ei muutosehdotuksessa ole ratkaistu, eikä niitä tosiasiallisesti päästä tekemään ensi vuoden alusta.

Ajatuksia päätöksentekoon

Kokonaisuuden voimaantulo yhdellä kertaa 1.1.2026 edesauttaisi rakennusvalvonnan toiminnan organisoitumista ja yksinkertaistaisi asiakkaan kokemaa byrokratiaa. Muussa tapauksessa rakennusvalvonnoissa on erinäisten siirtymäaikojen johdosta käytössä ja ylläpidettävänä kahdet taksat, delegointi- ja hallintosääntöpäätökset. Kuntien hallintosäännöt pitäisi päivittää 1.1.2025 mennessä, mikä on mahdotonta, jos laki rakentamislain muuttamisesta hyväksytään eduskunnassa vasta joulukuussa.

Rakentamislain voimaantulon siirtämistä vuodella puoltaisi myös se, että pätevyysrekisteri ei tule olemaan käytössä vielä 1.1.2025, mikä lisää sekä suunnittelijoiden että rakennusvalvonnan

9.10.2024

ASiantuntijalausunto

työtä suunnittelija-arviointien parissa. Suunnittelijoiden kelpoisuuden toteava toimitus saatava valmiiksi lain voimaantuloon mennessä. Rakennusvalvonnoilla ei myöskään ole valmiuksia sattumanvaraisiin tarkastuksiin 1.1.2025, sillä rakennustyömaille pääseminen ilman ennakoilmoitusta ei pääsääntöisesti ole mahdollista.

Jotta rakentamislain tulkinta olisi selkeää ja yhdenmukaista eikä kunnissa meneteltäisi virheellisesti, tulisi tarkentaa eräitä rakentamislain sellaisia kohtia, joihin hallituksen esityksessä HE 101/2024 vp ei ole esitetty muutoksia. Rakentamislain 99 §:ään tulisi tarkentaa, että rakennusvalvontaviranomaisen toimivaltaa on mahdollista siirtää viranhaltijalle. Oikaisuvaatimusta koskevaa 178 §:ää tulisi tarkentaa siten, päätökseen tyytymättömällä on oikeus saada asia asianomaisen viranomaisen käsiteltäväksi. Ilman näitä muutoksia on olemassa suuri riski siihen, että kunnat menettelevät oikaisuvaatimusten ja toimivallan siirron osalta eri tavoin, ja myöhemmin oikeuskäytännössä joidenkin kuntien menettelytavat todetaan virheellisiksi. Nyt esitetyllä rakennusjärjestystä koskevalla 17 § 2 momentin tarkennuksella on sama tavoite, ja sen muutos on tästä syystä erityisen kannatettava.

Rakennusvalvonnat kaipaavat uudistumista, mutta nyt sähköisten välineiden varassa toimiva asiakaspalvelu on vaarassa heikentyä. Rakennusvalvontauudistustyö tulisi saada valmiiksi rinnan lakimuutoksen kanssa. Työryhmään tulisi kutsua myös ison organisaation edustus.

Helsingissä 9.10.2024

Valmistelija Ulpu Juvalainen, yksikön päällikkö

Allekirjoittaja Leena Immonen, rakennusvalvontapäällikkö