

4968-2022 (03.00)

Turun kaupungin lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi uudeksi rakentamislakiksi

Kaupunkiympäristöjohtaja Christina Hovi ja valvontajohtaja Leena Salmelainen 21.4.2022:

Huomioita lain valmisteluun liittyvästä menettelystä

Turun kaupungin näkemyksen mukaan pääsiäiseen ajoittuva reilun viikon eli tarkkaan ottaen 6 työpäivän mittainen kuulemisaika näin merkittävästä uudistuksesta on aivan liian lyhyt, erityisesti kun otetaan huomioon, että lain kokonaisuus sisältö on ollut viime hetkille saakka melko sekava. Ilmiselvästi rakentamista koskeva laki halutaan saada voimaan tietyssä aikataulussa sisältöky-symyksistä riippumatta.

Rakentamista ja alueidenkäyttöä ei tulisi erottaa toisistaan lainvalmistelussa. Kysymys on poliittisesti moniulotteinen mutta helpomman tien valitseminen ei saa olla syy siihen, että asiaa ei tarkastella kokonaisuutena. Nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain kursiminen ”riittävän hyväksi” ei johda alueidenkäytön ja rakentamisen yhteensovittamisessa kuin korkeintaan keskinkertaiseen lopputulokseen. Alueidenkäytön ja rakentamisen sääntelyn vaikutukset yhteiskunnassa ovat kuitenkin niin merkittävät, että asia pitää voida ratkaista kokonaisuutena ja riittävän huolellisesti lopputulosta ja sen vaikutuksia arvioiden.

Suomessa kansalaiset ovat perinteisesti voineet luottaa hyvään hallintoon julkisessa toiminnassa. Erityisesti ministeriöiden pitäisi olla suunnannäyttäjiä asiassa. Rakentamista koskevan lain valmisteluun liittyvä menettely ja näennäinen kuuleminen ovat omiaan heikentämään kansalaisten luottamusta lakien valmistelun tasoon ja hyväksyttävään hallintokulttuuriin Suomessa. Rakentamista koskevan lain valmistelu antaa valitettavasti viitteitä siitä, että hyvän hallinnon periaate on rapautumassa myös Suomessa.

Aikaisempaa kaavoitus- ja rakentamislakia koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta järjestetyn lausuntokierroksen jälkeen lakitekstiin on tullut yksittäisiä, hyviä parannuksia. Turun kaupunki uudistaa asiassa aikaisemmin lausumansa ja painottaa aikaisemmasta lausunnostaan erityisesti alla esitettyjä seikkoja. Aiheet ovat lausunnon jatkoehdottamisen vuoksi lakiehdotuksen mukaisessa järjestyksessä mutta eivät tärkeysjärjestyksessä.

30 § (Rakennuksen vähähiilisyys)

Ilmastaselvitys, hiilijalan- ja kädenjäljen laskenta sekä raja-arvojen asettaminen ovat hyviä ja tarpeellisia työkaluja ilmastonmuutoksen torjunnassa. Erilaisten selvitysten edellyttäminen erilaisissa hankkeissa pitäisi kuitenkin tehdä mahdollisimman loogiseksi, jotta määräyksiä olisi mahdollisimman helppo noudattaa ja jotta määräysten täyttymisen osoittaminen itsessään kannustaisi suunnittelijoita, rakennusvalvontaviranomaisia ja muita rakentamiseen liittyviä toimijoita noudattamaan määräyksiä. Tästä syystä Turun kaupunki ehdottaa, että rakennuksen vähähiilisyys koskevassa sääntelyssä otettaisiin mahdollisimman paljon mallia energiaselvitystä koskevista menettelytavoista.

Ilmastaselvitystä ei tulisi edellyttää kovin pienistä rakentamiskohteista, koska pienissä kohteissa tällainen massiivinen selvitys ohjaa suunnittelun kokonaisresursseja väärään suuntaan selvitysten syödessä käytettävissä olevat varat. Rakentamisen suunnittelu on ensiarvoisen tärkeää, eikä sitä saa uhrata yhdelle yksittäiselle – vaikkakin erittäin tärkeälle -asialle. Turun kaupungin näkemyksen mukaan ilmastaselvitystä ei tulisi edellyttää lainkaan pientaloissa. Kokemusten ja selvitysten laatimisen kehittymisen myötä ilmastaselvitystä koskeva vaatimus on mahdollista lisätä lainsäädäntöön myöhemminkin.

Turun kaupunki haluaa painottaa ilmastaselvityksen laatijalle asetettavan pätevyuden tärkeyttä muun muassa siitä syystä, että valtakunnallisesti rakennusvalvonnoissa ei ole lähtökohtaisesti riittävää osaamista ilmastaselvityksen sisällön arvioimiseen. Selvityksen sisällön arvioimista ei myöskään voi jatkossa siirtää rakennusvalvontojen vastuulle. Pätevyuden ylläpitojärjestelmään voisi mallia ottaa energiatodistuksen laatijan pätevyuden toteamisesta.

34 § (Rakentamislupa)

Rakentamista koskevan luvituskynnyksen nostaminen lakiluonnoksessa esitetyllä tavalla lisää jälkivalvontaa ja heikentää muun muassa paloturvallisuutta. Erityisesti saunarakennusten jääminen luvanvaraisuuden ulkopuolelle herättää suurta huolta rakennusvalvontaviranomaisissa. Aivan selvää on, että kukaan ei tarkoituksella rakenna rakennusta, josta aiheutuu henkilöturvallisuuden heikkenemistä mutta viranomaisvalvonnan puute avaa osaamattomuudelle ja ymmärtämättömyydelle liian helpon kasvualustan.

Toisaalta 34 §:n 2 momentti on sanamuodoltaan niin sanottu kaatopykälä, eli mikä tahansa hanke voi edellyttää rakentamislupaa, mikäli rakennusvalvontaviranomainen katsoo hankkeella olevan vähäistä merkittävämpää vaikutusta pykälässä mainittuihin seikkoihin (ympäristö, kaupunkikuva, olennaiset tekniset vaatimukset...). Mikäli sanamuoto jää luonnoksen mukaiseksi, kunnan rakennusvalvontaviranomainen voi itsenäisesti päättää, mitkä hankkeet edellyttävät rakentamislupaa ja mitkä eivät. Tämä aiheuttaa tulkintojen kirjavuutta valtakunnallisesti, mikä taas hankaloittaa suunnittelijoiden ja rakennuttajien työtä eri kunnissa.

48 § (Rakennuksen tietomallimuotoinen suunnitelma)

Digitaalisuuden lisääminen on nostettu yhdeksi uudistuksen keskeisistä tavoitteista. Tietomallien käytön lisääminen rakentamisessa on kannatettava ajatus. Uudistuksen tavoitteena oleva, rakennuksen ”digitaalisen kaksosen” luominen on kunnianhimoinen ja tavoiteltava lopputulos. Tähän lopputulokseen ei kuitenkaan päästä tällä lakiuudistuksella. Tietomallivaatimuksen ei ymmärrettävästi haluta vaikeuttaa erityisesti vanhemman suunnittelijapolven elinkeinonharjoittamista. Ilmeisesti tästä syystä luonnokseen on lisätty, että tietomallin sijasta rakennushankkeen suunnitelmat voidaan toimittaa rakennusvalvontaviranomaiselle ”muussa koneluettavassa muodossa”, jolla ympäristöministeriöltä saadun selvityksen mukaan tarkoitetaan muun muassa excelia. Lakiluonnoksen mukaan tästä toimittamisvaatimuksesta ei voida poiketa ja tiedot tulee toimittaa rakennusvalvontaan, joko tietomallilla tai jollain muulla ”koneluettavalla tavalla”. Tietomallien kerääminen yhteiseen tietokantaan vesitetään sillä, että halutessaan rakennushankkeeseen ryhtyvä voi toimittaa rakentamisluvan yhteydessä jonkin epämääräisen excelin, josta ei ole kenellekään mitään hyötyä. Rakennuksen suunnitelmia ei voi toimittaa excelillä, joten tällaisen epämääräisen tiedoston toimittamisesta ei ole mitään hyötyä ja vaatimus lisää rakentamisen byrokratiaa.

Pykälän mukaan tietomallit tai muu koneluettava muoto on toimitettava kaikista rakentamislupaa edellyttävistä kohteista, myös siis esimerkiksi 35 m2:n suuruista talousrakennuksista. Pykälää kannattaa muuttaa siten, että vain pientaloa suuremmista rakentamishankkeista pitää toimittaa tietomalli eikä tietomallin lisäksi tällöin kelpaisi mikään ”muu koneluettava muoto”. Tällöin tietomalleista olisi aidosti hyötyä ja kerättävä data olisi jo lähtökohtaisesti käyttökelpoista.

71 § 75 § (Suunnittelijoiden ja työnjohtajien kelpoisuusvaatimukset)

Lakiehdotuksen vaikutuksiltaan merkittävin puute on tavanomaisen tason suunnittelu- ja työnjohtotehtävien kokemusvaatimuksen poistaminen lainsäädännöstä. Lakiehdotusluonnoksen lausuntokierroksella lähes kaikki lausunnonantajat vastustivat muutosta, koska kokemusvaatimuksen poisto aiheuttaa liian suuren riskin rakentamisvirheisiin tavanomaisissa kohteissa. Rakentamisvirheisiin olisi kaikkien kannalta järkevämpää puuttua ennen kuin niitä pääsee tapahtumaan. Nämä rakentamisvirheet tulevat ilmenemään vasta pidemmän ajan kuluttua, jolloin vastuullisia tahoja on vaikeaa saada vastuuseen ja vahingon kärsijöiksi jäävät rakennusten sen hetkiset omistajat.

Vastavalmistunut suunnittelija tai työnjohtaja ei välttämättä lainkaan tiedosta tehtävän tosiasiallista vaativuutta. Mikään koulutusohjelma korkeakoulussa ei anna sellaista oppisisältöä, jonka perusteella ymmärtäisi suunnittelu- tai työnjohtotehtävän sisällön, hyvän rakennustavan vaatimukset, tehtävän vaikutukset rakentamiseen sekä näistä kaikista hänelle tosiasiasa aiheutuvan vastuun. Suunnittelemaan oppii vain suunnittelutehtäviä tekemällä ja työnjohtajaksi vain työnjohtotehtävissä kokeneiden asiantuntijoiden perehdytyksessä. Yritys-erehdys -menetelmä on liian riskialtis, kun kyseessä ovat ihmisten kodit, joita tavalliset ihmiset rakentavat yleensä vain kerran elämässä.

Kokemusvaatimuksen poistamiseen ei lakiluonnoksessa ole annettu mitään perusteluja. Perusteluja olisikin kovin vaikea nähdä, koska kokemuksen edellyttäminen ei millään tavalla vähennä tai lisää byrokratiaa, eikä kokemusvaatimuksen poistaminen liene minkään rakentamisen osapuolen intressissä. Sen sijaan kokemusvaatimus on merkittävässä roolissa rakentamisen laadun ylläpitämisessä ja parantamisessa.

73 § ja 77 § (Suunnittelijan ja työnjohtajan kelpoisuuden toteaminen)

Lakiehdotuksen sanamuodon mukaan rakennusvalvontaviranomainen voisi perustellusta syystä todeta pätevänkin suunnittelijan tai työnjohtajan kelpaamattomaksi suunnittelu- tai työnjohtotehtävään *ainoastaan ajankäytöllisestä syystä*. Lain sanamuotoa pitää ehdottomasti muuttaa, koska on myös muita paljon merkittävämpiä syitä sille, ettei henkilö ole välttämättä kelpoinen hakemaansa tehtävään. Tärkein syy kelpaamattomuudelle on, että henkilö on aikaisemmissa suunnittelu- tai työnjohtotehtävissään osoittanut kykenemättömyytensä samanlaiseen tehtävään. Syitä voi olla useita (puutteet osaamisessa ja kyvyissä vastata velvoitteista, piittaamattomuus yms.), eikä viranomaisen tosiasiallista toimivaltaa voi sitoa pelkästään ajankäyttöön liittyvään kysymykseen.

184 § ja 185 § (Viranomaisen tiedonsaantioikeus ja Tietojen saaminen Verohallinnolta)

Lakiehdotukseen tulee lisätä, että rakennusvalvontaviranomaisella on oikeus saada tietoja muilta viranomaisilta laissa säädettyjen tehtävien hoitamista varten. 185 §:ssä kunnalle annetaan oikeus saada tietoa Verohallinnolta mutta käytännössä rakentamiseen liittyvät tehtävät ovat rakennusvalvontaviranomaisen hoidettavia. Asioiden sujuvan etenemisen takaamiseksi myös rakennusvalvontaviranomaiselle tulee antaa riittävät tiedonsaantioikeudet lakisääteisten tehtävien noudattamista varten. Vastaavanlainen tiedonsaantioikeus on säädetty muun muassa pelastus-, terveydensuojelu- ja ympäristönsuojeluviranomaisille niitä koskevissa laeissa.

Lopuksi

Lain valmistelussa ympäristöministeriö on antanut eri tahoille 6 työpäivää aikaa kommentoida luonnosta, joka ei edelleenkään ole virallinen hallituksen esitys vaan luonnos hallituksen esitykseksi rakentamislainsäädäntöä koskevaan päätöksentekomenettelyssä kuuden työpäivän lausumisaika on osallistamisen ja demokraattisen päätöksenteon irvikuva. Lisäksi nämä kuusi työpäivää sijoittuvat pääsiäisen ympärille, keskelle lomakautta. Menettelystä saa kuvan, että asiasta ei tosiasiallisesti haluta lausuntoja ja kuulemismenettely on vain välttämätön paha.

Rakentamislain muutoksen yksi pelko on, että aikataulupaineista johtuvista syistä lakitekstiin jää edelleen muotoiluja ja epäselvyyttä, jotka aiheuttavat tulkintaerimielisyyksiä, määräyksiksi muuttuvaa ohjeistusta ja sekavuutta rakentamisen kentällä. Lisäksi kokonaisuudessa huolena on, että rakentamisen kokonaisuus joutuu väistymään osaoptimoinnin tieltä. Turun kaupunki toivoo, että kireästä aikataulusta huolimatta lausunnot otetaan tosiasiallisesti huomioon lain valmistelussa.

Kansliapäällikkö Tuomas Heikkinen:

Päätös Päätin antaa ympäristöministeriölle edellä olevan lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi uudeksi rakentamislainsäädäntöä koskevaan päätöksentekomenettelyssä kuuden työpäivän lausumisaika on osallistamisen ja demokraattisen päätöksenteon irvikuva. Lisäksi nämä kuusi työpäivää sijoittuvat pääsiäisen ympärille, keskelle lomakautta. Menettelystä saa kuvan, että asiasta ei tosiasiallisesti haluta lausuntoja ja kuulemismenettely on vain välttämätön paha.

Tuomas Heikkinen
kansliapäällikkö

Jakelu

laus Ympäristöministeriö
tied Kaupunginhallitus
tied Kaupunkiympäristö
tied Konsernihallinto, lakipalvelut
tied Hovi Christina
tied Mattila Nina
tied Salmelainen Leena