

VTM, VT *Lauri Jääskeläinen*

TULISIKO RAKENTAMISEN VASTUUTA TIUKENTAA?

Tiivistelmä

Rakennusten kosteus- ja homeongelmat koetaan merkittävänä yhteiskunnallisena kysymyksenä. Muun muassa Eduskunnan tarkastusvaliokunnan asiaa koskevassa raportissa (*TrVM 1/2013 vp*) edellytetään hallitusta ryhtymään toimenpiteisiin rakennushankkeiden vahingonkorvaus- ja rikosoikeudellisen vastuun sekä takuuajkojen riittävyyden selvittämiseksi. Uudistuksissa on valiokunnan mielestä löydettävä keinot, joissa vastuuta nykyistä selvemmin säilytetään niille toimijoille, jotka tosiasiaassa ovat vahingon aiheuttaneet.

Artikkelissa käsitellään sitä, miten julkinen rakennusvalvonta ja yksityisoikeudellinen vastuu lomittuvat toisiinsa. Urakkasopimuksissa sekä suunnittelutehtäviä koskevissa toimeksiantosopimuksissa viitataan usein rakentamiselle yhteiskunnan taholta asetettuihin määräyksiin ja vaatimuksiin. Julkisen rakennusvalvonnan tehtävät rajoittuvat yleisen edun kannalta relevantteihin kysymyksiin. Rakennusvalvonta ei voi puuttua sopimusvapauden piiriin kuuluviin kysymyksiin. Perusvastuu rakennushankkeen onnistumisesta kuuluu hallinnollisessa mielessä rakennushankkeeseen ryhtyvälle.

Kuntien hoidettavana olevassa rakennusvalvonnassa on huomattavia eroja kuntien erilaisesta koosta johtuen. Valtaosassa kunnissa rakennusvalvontaa hoitaa yksi, korkeintaan kaksi tehtävään palkattua viranhaltijaa. Mahdollisuudet huolehtia viranomaistehtävistä ovat silloin rajalliset. Eri kuntien välillä on eroavuutta siltä osin, mihin seikkoihin ja kuinka laajalti viranomaisvalvontaa pystytään kohdistamaan.

Rakentamisen vastuukysymys kaipaa uutta tarkastelua, jossa julkiselle viranomaiselle kuuluvat tehtävät määritellään nykyistä selkeämmin ja otetaan täsmällisemmin kantaa, miltä osin viranomaisen tulee huolehtia rakentamisen laadusta. Artikkelissa verrataan Suomen tilannetta Ruotsiin, Norjaan, Saksaan, Irlantiin ja Hollantiin.

1 JOHDANTO

Rakentamisen vastuu on monipolvinen kokonaisuus. Siihen kytkeytyy puhtaasti vapaasti sovittavia, dispositiivisia; osittain sopimusvapautta rajoittavia, pakottavia kuin myös julkiseen intressipiiriin kuuluvia elementtejä. Asunnon kauppaa koskevia yksit-

täisiä riita-asioita käsitellään kuluttajariitalautakunnassa ja yleisissä tuomioistuimissa. Urakkasopimuksiin liittyviä riitoja ratkaistaan usein välimiesmenettelyssä. Julkisen rakennusvalvonnan ulottuvuutta koskevia kysymyksiä saatetaan hallintotuomioistuimiin. Viranomaisen vahingonkorvausvastuu kuuluu viime kädessä yleisille tuomioistuimille. Suunnittelijavastuu perustuu sopimusvapauteen ja toimeksiantosopimukseen, joissa usein sovelletaan konsulttitoiminnan yleisiä sopimusehtoja (KSE). Erilaisilla vakuutusjärjestelyillä voidaan kohtuuttomiksi nousevia korvausvastuita tasata.

Rakennukset muodostavat Suomen kansallisvarallisuudesta merkittävän osan. On laskettu, että lähes puolet kansallisvarallisuudesta kiinnittyy asuinrakennuksiin ja muihin rakennuksiin.¹ Merkittäviä kosteus- ja homeongelmia kohdistuu kuudesta kolmeen-toista prosenttiin rakennetusta kerrosalasta. Rahassa tämä tarkoittaisi 13–28 miljardia euroa. Summa ei tarkoita, että rakennusten saattaminen kohtuulliseen kuntoon edellyttäisi näin suuria panoksia. Se antaa kuitenkin kuvaa ongelman laajuudesta.

Kosteusvaurioituneet rakennukset ovat eräs syy terveyshaittoihin. Vaikka kaikkia terveyshaittojen syntymekanismia ei vielä tunneta, aiheutuu tutkimusten mukaan rakennusten kosteus- ja homevaurioista terveyshaittakustannuksia jopa 450 miljoonaa euroa vuositasolla. Kustannusrasitus jää valtaosin kannettavaksi julkisin varoin.

Yhteiskunnalla on näin ollen välitön ja kiistämätön tarve kantaa huolta rakennusten terveellisyydestä. Myös rakennusten turvallisuus ja siinä olevat puutteet aiheuttavat kustannusrasitusta julkiselle taloudelle. Sopimusvapauden nimissä ei tällöin ole suotavaa mahdollistaa ainakaan tietoisesti käytäntöjä, jotka välillisesti aiheuttavat kustannuksia ja muuta haittaa muillekin kuin sopimusosapuolille.

Vastuun oikeudenmukaisella ja riittävällä kohdentamisella voidaan perinteisesti vähentää virheriskejä. Täysin virheettömyyden rakentamiseen ei liene koskaan mahdollista päästä. Toisaalta, jos vastuuta koskevat säännökset ovat puutteelliset, on olemassa vaara virheiden todennäköisyyden lisääntymisestä.

Tässä artikkelissa luodaan katsaus mahdollisuuksiin selkeyttää ja mahdollisesti tiukentaa rakentamisen vastuuta. *Juha Sipilän* hallitus on käynnistänyt maankäyttö- ja rakennuslain (MRL, 132/1999) kokonaisuudistuksen.² Uudistuksen yhteydessä tulee selvitettäväksi myös rakentamisen vastuuta koskevia kysymyksiä. Uudistuksen eräänä julkilausuttuna lähtökohtana on joka tapauksessa etsiä keinoja parempaan rakentamisen laatuun.

Nykytilanteen yleisluontoisesta kartoituksesta edetään lyhyeen vertailevaan katsaukseen, jossa käydään läpi Ruotsin, Norjan ja Saksan rakentamisen ja sen vastuun julkisoikeudellista säännöskehikkoa. Irlannin Tasavalta on hiljattain uudistanut rakentamisen valvontajärjestelmänsä. Alankomaissa uudistusta on valmisteltu vuosia ja uudistusta vielä viimeistellään talven 2017 parlamenttivaalien jälkitunnelmissa. Suomen osalta arvioidaan erilaisia ratkaisuvaihtoehtoja.

¹ *TrVM 1/2013 vp*, s. 10.

² Ministeri Kimmo Tiilikaisen tiedote 25.11.2016: Maankäyttö- ja rakennuslain uudistus on nyt tullut ajankohtaiseksi.

2 JULKISEN VIRANOMAISEN VASTUU

2.1 Aluksi

Julkinen valta on jo pitkään katsonut aiheelliseksi säädellä rakentamisen sijoittumisen lisäksi rakentamisen laatua. Vuoden 1931 asemakaavalain (145/1931) nojalla annetussa rakennussäännössä (29.1.1932) oli lukuisia rakennusten ja rakentamisen laatua koskevia säännöksiä³. Rakennussäännön rakennusteknillisten määräysten tarkoituksena oli tyydyttää ja edistää terveellisuuden, tulenvarmuuden, kestävyyyden, viihtyisyyden ja kauneuden vaatimuksia sekä ylipäänsä yleistä etua.⁴ Rakennussääntö meni jopa niin pitkälle, että rakennuslupaharkinnassa tuli ottaa huomioon rakennuksen sisustaminen terveellisuuden vaatimuksia vastaavalla tavalla (31 §). Rakennuslupaviranomaisen tuli nimenomaisen säännöksen mukaan ottaa lisäksi huomioon ”ne säännökset, jotka on annettu tai vastedes annetaan erinäisissä laeissa, asetuksissa ja kunnallisissa säännöissä terveellisuuden, palosuojeluksen ja turvallisuuden hyväksi rakennuksen rakentamisesta ja sisustamisesta yleensä taikka määrättyihin tarkoituksiin rakennettavista rakennuksista ja huoneistoista”.

Rakennustyön valvonnan osalta tuli viranomaisen (maistraatin) ”tarkoin seurata rakennusyrityksiä ja tässä suhteessa valvoa muun muassa:

- että vahvistettuja piirustuksia ja muita määräyksiä tarkoin noudatetaan;
- että tarkoituksenmukaisia ja turmeltumattomia rakennusaineita käytetään;
- että tyydyttäviin eristystoimenpiteisiin ryhdytään niihin rakennuksen osiin nähden, jotka ovat kosteudelle ja kylmyydelle alttiit;
- että rakennuksen kuivamista sopivilla toimenpiteillä tehokkaasti edistetään, sekä
- että kaikkea sellaista vältetään, mikä muuten saattaa aiheuttaa vaaraa rakennuksen kestävyydelle taikka haittaa siinä asuville”. (Rakennussääntö 40 §).

Vastaavasta työnjohtajasta säädettiin rakennussäännön 45 §:ssä. Säännöksen mukaan rakentajan tuli ottaa erityinen työnjohtaja rakennustyötä johtamaan, ellei hän itse ole pätevä sitä omalla vastuullaan johtamaan tai (maistraatti) ole häntä työnjohtajaksi hyväksynyt.

Nykyisenkaltainen, rakennushankkeeseen ryhtyvän vastuuta koskeva sääntely omakuttiin 1.1.1990 voimaan tulleessa rakennuslain (RakL, 370/1958) niin sanotussa ensimmäisessä osauudistuksessa (557/1989). Silloisen RakL 9 §:n uusilla momenteilla siirryttiin ”kaiken kattavasta” julkisen viranomaisen valvonnasta niin sanottuun suhteutettuun valvontaan. Hallituksen esityksessä rakennuslain muuttamisesta todettiin,

³ Ensisijaisesti kaupunkeja varten säädetyt asemakaavalaki ja rakennussääntö koskivat maalaiskunnissa pääasiassa vain niiden taajaan asuttuja osia.

⁴ *Ugglä* 1932.

että rakennuslautakunnan rajoittamaton valvontavelvollisuus olisi mahdottomuus.⁵ Rakennusvalvonnan joustavuuden vastapainoksi säädettiin perusvastuu rakennushankkeeseen ryhtyvälle. Ryhtyvän asiaksi tuli katsoa, että rakentaminen suoritetaan RakL:n ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten sekä myönnetyn luvan mukaisesti. Ryhtyvän asiaksi säädettiin osaltaan huolehtia rakennustyön riittävästä valvonnasta ja tarkastamisesta.

Rakennushankkeeseen ryhtyvän vastuun korostaminen näkyi vuoden 1990 alusta voimaan tulleissa monissa rakennusvalvontaan vaikuttavissa säännöksissä. Pätevän suunnittelijan vaatimus ulotettiin kaikkiin kuntiin. Erityispiirustusten ja selvitysten tarkastusvastuusta viranomaisten toimesta luovuttiin ja siirrettiin ko. asiakirjojen laatijoille. Rakennustyönaikaisista katselmuksista päättäminen, loppukatselmusta lukuun ottamatta, jätettiin ratkaistavaksi rakennusluvassa. Vastaavan työnjohtajan asemaa ja vastuuta korostettiin.⁶

Maankäyttö- ja rakennuslaki ei perusteiltaan lähtenyt muuttamaan vuoden 1989 osuudistuksen linjauksia, mitä tulee julkisen viranomaisen rooliin verrattuna rakennushankkeeseen ryhtyvän perusvastuuseen. Ehkä merkittävin edelleen kehitty tapahtui pätevyys- ja kelpoisuusvaatimuksissa, joita täsmennettiin ensin maankäyttö- ja rakennusasetuksessa (MRA, 895/1999) ja hiukan myöhemmin Suomen rakentamismääräyskokoelman osassa A2 (Rakennuksen suunnittelijat ja suunnitelmat, määräykset ja ohjeet 2002).

Vuoden 2014 alussa hyväksytty ja 1.9.2014 voimaan tullut MRL:n muutos (41/2014) oli ennen kaikkea normihierarkinen ja päivitti perustuslain 80 §:n edellyttämällä tavalla tarpeellisia ja riittävän tarkkarajaisia asetuksenantovaltuuksia lakiin. Samalla osa aiemmin asetustasolle sijoitetuista säännöksistä siirtyi lain puolelle. Eri toimijoiden vastuumäärittelyihin ei muutos periaatetasolla vaikuttanut. Tehtävien vaativuusluokittelu hiukan muuttui, mistä seurasi muutoksia myös suunnittelijoiden ja työnjohtajien kelpoisuusluokitteluun.

2.2 Miten rakennusvalvonnan vastuusta on säädetty?

Juridisesti voi todeta, että rakennusvalvonnan vastuuta koskeva sääntely rakennuslain-säädännössä on pysynyt perusteiltaan samana neljännesvuosisadan ajan. Viranomaisvalvontaa koskevaa maankäyttö- ja rakennuslain 124 §:n säännöstä tulee lukea yhdessä rakennushankkeeseen ryhtyvän huolehtimisvelvollisuutta koskevan 119 §:n (41/2014) kanssa.

⁵ HE 229/1988 vp.

⁶ Jääskeläinen 1990, s. 66–77.

Säännökset kuuluvat seuraavasti:

MRL 119 §

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

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

MRL 124 §

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

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

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

Viranomaisvalvonta on yksiselitteisesti suhteutettua. Valvonnan laajuus ja laatu harkitaan tapauskohtaisesti. Harkinnassa otetaan huomioon kaksi (tai kolme) täsmällisemmin määriteltyä kriteeriä. Neljäs kriteeri (muut valvonnan tarpeeseen vaikuttavat seikat) on ilmaistu joustavasti ja niin ”ympäripyöreästi”, että se jättää sijaa laajalle tulkintojen kirjolle.⁷

Rakennushankkeen vaativuutta ei ole suoraan laissa määritelty. Lainmuutos 41/2014 toi suunnittelutehtäviin ja rakennustyön johtotehtäviin kolme vaativuusluokkaa (vaativa, tavanomainen, vähäinen), joita täydentää neljäs, eräänlainen ”superluokka” (poikkeuksellisen vaativa). Itse hankkeen vaativuuden voi perustellusti ajatella seuraavan suunnittelu- ja työnjohtotehtäville säädettyä luokitusta (MRL 120 d ja 122 b §).

Luvan hakijan asiantuntemus ja ammattitaito on samalla kertaa itsenäinen, mutta myös hankkeen suunnittelijoiden ja toteuttajien kanssa samanaikaisesti arvioitava tekijä. Luvan hakijana toimii lain mukaan rakennuspaikan haltija (MRL 131 §). Luvan hakijalle ei voi näin ollen asettaa mitään kelpoisuusvaatimuksia, oli sitten hakijana luonnollinen henkilö tai yhteisö. Silloin kun luvan hakijana toimii niin sanottu maallikko (esimerkiksi kertarakennuttaja) ilman rakennusalan asiantuntemusta, lienee säännöstä tulkittava yhdessä rakennusvalvontaviranomaiselle kuuluvan yleisen ohjaus- ja neuvontavelvoitteen kanssa (124.3 §). Maallikoita pitää viranomaisen toimesta neuvoa enem-

⁷ Jääskeläinen – Syrjänen 2014, s. 720–724.

män kuin asiantuntijoita, on käytännössäkin havaittu tosiasia. Kysyä kuitenkin voi, onko tämäntapainen ratkaisu pitemmän päälle kestävä.

Suunnittelusta ja toteuttamisesta vastaavien henkilöiden ammattitaito on jo enemmän objektiivisesti arvioitavissa oleva kriteeri. Paradoksaalista kuitenkin on, että silloin kun hankkeeseen ryhtyvä tietoisesti tinkii hankkeessa toimivien kelpoisuudesta, suhteuttaisi se suurempaa viranomaisvalvonnan tarvetta kuin päinvastaisessa tilanteessa. Hankkeeseen ryhtyvän omilla valinnoilla voidaan näin ollen vaikuttaa siihen, kuinka laajaa viranomaisvalvontaa hankkeeseen tarvitaan. Tätä epäkohtaa luonnollisesti lieventää viranomaisen mahdollisuudet ja suoranaiset velvoitteet vaatia vaativuusluokkien kautta kelpoisuusvaatimukset täyttävät suunnittelijat ja työnjohtajat. Vaativuusluokittelu on kuitenkin varsin summaarinen ja jättää sijaa myös tulkinnoille.

Muut valvonnan tarpeeseen vaikuttavat seikat jättävät viranomaiselle suuren harkintavallan. Hallituksen esityksessä todetaan, että kunnan rakennusvalvontaviranomaisen kokemuksella rakentajista olisi siten myös merkitystä. Perusajatuksena on, että näin järjestetty viranomaisvalvonta kannustaisi rakennushankkeeseen ryhtyvän pyrkimystä parhaaseen mahdolliseen rakennussuunnitteluun ja rakennustyön suoritukseen.⁸

Maankäyttö- ja rakennuslain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä myös todetaan, ettei rakentamisen viranomaisvalvonta pysty eikä ole tarkoitettu takaamaan rakentamisen hyvää laatua. Maassa tarvittavan rakennuskurin säilyttämisen lisäksi tarkoituksena on estää huonoa rakentamista sekä tukea niitä rakenteita lainsäädännössä ja sellaisia käytäntöjä, joilla edistetään säännösten ja määräysten mukaista sekä muutoinkin hyvää rakentamista, hallituksen esityksessä linjataan.⁹

Viranomaisvalvontaa koskevaa MRL:n oikeusohjetta ei ole tarkoitettu kuvaamaan viranomaistoiminnasta johtuvia virkavastuita tai kunnan mahdollisia vahingonkorvausvastuita. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslainsäädännössä. Maininnalla yleisestä edusta viranomaisvalvonnassa on tahdottu tehdä ero siihen rakennuttajan suorittamaan valvontaan, jolla varmistetaan rakentamisen sopimusperusteisten laatuvaatimusten täyttyminen.¹⁰

2.3 Mielletäänkö julkisen rakennusvalvonnan rooli ja vastuu siten kuin kysymys on periaatetasolla maankäyttö- ja rakennuslaissa ratkaistu?

Rakennusvalvonnan vahingonkorvausvastuu on konkretisoitunut harvoin. Silloin kun kunta rakennusvalvonnan työnantajan ominaisuudessa on tuomittu korvausvelvolliseksi, on usein ollut kysymys hallinnollisesta virheestä. Lupapäätös on tehty väärin perus-

⁸ HE 101/1998 vp.

⁹ HE 101/1998 vp.

¹⁰ HE 101/1998 vp.

tein, naapurin kuuleminen on laiminlyöty tai on tehty muu muotovirhe. Oikeuskäytännöstä mainittakoon erityisesti seuraavat korkeimman oikeuden ratkaisut:

KKO 1985 II 39: Rakennuslautakunta oli myöntänyt rakennusluvan määräalan omistajalle, joka oli rakentanut määräalalle rakennuksen. Kun rakennuslupapäätöksen julkipanossa oli mainittu rakennuslupahakemuksen koskevan saman omistajan toista tilaa eikä määräalaa, rakennuslupa-asia oli siitä tehdyn kantelun jälkeen palautettu tämän virheen johdosta rakennuslautakunnalle uuden julkipanon toimittamista varten. Rakennuslupa kumottiin, poikkeuslupaa ei myönnetty, ja rakennuslautakunta velvoitti purkamaan rakennuksen. Kunta oli velvollinen suorittamaan omistajalle julkipanossa tapahtuneen virheen johdosta vahingonkorvausta.

KKO 1986 II 6: Rakennuskaavaluonnoksen mukainen rakennuspaikka poikkesi A:n omistaman määräalan sijainnista siten, että rakennuspaikka ulottui osaksi B:n maalle. Kun kunnan rakennuslautakunta oli kunnan rakennustarkastajan A:n puolesta laatiman rakennuslupahakemuksen perusteella vaatimatta rakennusasetuksen 122 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaista selvitystä siitä, että A hallitsi rakennuspaikkaa, myöntänyt A:lle rakennusluvan siten, että rakennus sijaitsi osittain B:n maalla, kunta velvoitettiin korvaamaan A:lle, joka oli rakentanut luvan osoittamalle paikalle, asiasta aiheutunut vahinko.

KKO 1998:9: Kunnan rakennuslautakunta oli rakennuskaavasta poiketen myöntänyt rakennusluvan teollisuushallin laajennusosalle ja myöhemmin vielä määräaikaisen rakennusluvan muun muassa kahden siilon rakentamiseen laajennusosan katolle. Rakennuslupia myönnettäessä ei enää ollut voimassa lääninhallituksen rakentamiselle myöntämä poikkeuslupa, joka oli koskenut samalle paikalle rakennettavaa, etupäässä toimisto- ja sosiaalitalaksi tarkoitettua rakennusta. Ennen rakennuslupien myöntämistä ei ollut toimitettu katselmusta eikä kuultu naapureita. Naapuritalon arvon katsottiin alentuneen, koska teollisuushallin laajennusosa oli saatu rakentaa 8–12 metriä lähemmäksi kuin mitä rakennuskaava olisi sallinut. Kunta ja rakennuslupa-asiat rakennuslautakunnalle esitellyt rakennustarkastaja velvoitettiin korvaamaan vahinko.

Muista kuin hallinnollisista virheistä aiheutuva rakennusvalvonnan korvausvastuu on mahdollinen, mutta käytännössä harvinainen. Julkisyhteisön korvausvastuuta on vahingonkorvauslaissa rajoitettu. Vahingonkorvauslain (VahL, 412/1974) 3 luvun 2 §:n 2 momentin mukaan korvausvastuu julkisyhteisöllä julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutuneesta vahingosta on vain, milloin toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu. Rajoitussäännöstä kutsutaan usein standardisäännöksi. *Hakalehto-Wainio* on tarkastellut laajemmin vahingonkorvauslain em. rajoitussäännöstä. Vahingonkorvauslain esitöiden perusteella vaikuttaa ilmeiseltä, ettei julkisyhteisölle ole haluttu asettaa kaiken kattavaa korvausvelvollisuutta kaikista mahdollisista virheistä ja niistä mahdollisesti aiheutuneista vahingoista. Hallituksen esityksessä rajoitusta perustellaan mm. sillä, etteivät viranomaiset voi kieltäytyä käsittelemästä niille kuuluvia asioita virhevaaran vuoksi.¹¹ Erityisesti julkisen vallan tarkastus- ja neuvontatoiminnan osalta on standardisäännöstä pidetty tarpeellisena. Hakalehto-Wainio toteaa, kuinka oikeuskirjallisuudessa näyttää vallitsevan yksimielisyys siitä, että standardisäännös johtaa

¹¹ HE 187/1973 vp, s. 18.

yleistä tuottamussäännöstä lievempään tuottamusarvosteluun.¹² Korvauskynnys on korkeampi.

Standardisäännön oikeutusta on myös arvoiteltu. Oikeusministeriön selvityksessä vuodelta 2010 suositellaan muun muassa standardisäännön kumoamista.¹³ Selvitys oli laajalla lausuntokierroksella, jonka jälkeen se ei ole edennyt viralliseen lain muutosesityksen valmisteluun. Vahingonkorvauslain uudistamisen tarvetta on perusteltu myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja perusoikeuksien kautta. Ratkaisussa *KKO 2016:20* korkein oikeus katsoi hallinto-oikeuden loukanneen oleskelulupahakemusta hakeneen perus- ja ihmisoikeuksia. Vaikka korvausvaatimusta ei voitu VahL 3 luvun 5 §:n kanne rajoituksen vuoksi tutkia vahingonkorvauslakiin perustuvana, korvausta tuomittiin perus- ja ihmisoikeuksiin kohdistuneen loukkauksen johdosta. Ratkaisu oli äänestys. Korkein hallinto-oikeus oli hylännyt hallinto-oikeuden päätökseen kohdistuneen purkuhakemuksen, minkä ei kuitenkaan katsottu estävän vahingonkorvauskanteen tutkimista yleisessä tuomioistuimessa.

Korkeimman oikeuden ratkaisua *KKO 2008:62* broilerikasvattamon kattorakenteiden romahduksesta pidettiin jossain määrin yllätyksellisenä. Korkein oikeus päätyi hovi-oikeuden kunnan vastuusta vapauttaneen tuomion osalta päinvastaiseen lopputulokseen. Rakennuksessa, jonka pituus oli 94 metriä, oli rakennusvirhe: kattoristikoiden lopullista nurjahdustuenta ei ollut tehty ristikkopiirustusten mukaisesti. Ristikoissa oli myös käytetty laatuvaatimukset vastaamatonta puutavaraa. Korkein oikeus toteaa muun muassa:

Kunnan viranomaisten tehtävänä on yleisen edun kannalta valvoa rakennustoimintaa. Rakentamista valvoessaan kunta käyttää julkista valtaa. Viranomaisten toiminnassa ei niinkään ole kysymys rakentamisen hyvän laadun takaamisesta kuin siitä, että huolehditaan laissa säädettyjen ja lain perusteella määrättyjen velvoitteiden täyttämistä. Keskeisessä asemassa viranomaisvalvonassa ovat esimerkiksi rakentamisen kaavoituksen mukaisuus, rakennuksen terveellisyys, turvallisuus ja rakenteiden lujuus. Ilmeistä on, että tarkastus (18.3.1998) on ollut luonteeltaan muodollinen eikä siinä ole ollut käsillä piirustuksia. Rakennustarkastajalta voidaan edellyttää muutoinkin sellaista ammattitaitoa, että hän olisi piirustuksittakin kyennyt kiinnittämään huomiota vinottais- tukien puuttumiseen. Rakennustarkastaja ei ollut rakennetarkastusta toimittaessaan kiinnittänyt riittävää huomiota rakennuksen lujuuden ja turvallisuuden kannalta olennaisiin seikkoihin. Kun otetaan huomioon, että kysymyksessä on ollut tavanomaista vaativampi rakennus, näiden seikkojen selvittämistä ei ole saanut jättää sen varaan, että rakennustarkastaja on tiennyt elementtien rakentajien ja asentajien olevan ammattitaitoisia.

Tapaus on rakennuslain aikainen, koska rakennuslupa oli myönnetty vuonna 1997. Merkittävää eroa viranomaisvalvontaa rakentamisessa koskevan MRL 124 §:n ja RakL 9 §:n (557/1989) välillä julkisen rakennusvalvonnan roolista ei kuitenkaan ole. Kun korkeimman oikeuden vuoden 2008 ratkaisua on analysoitu, on huomio kiinnittynyt tulkintaan, jonka mukaan korkein oikeus piti broilerikasvattamoaa tavanomaista vaativampana kohteena.¹⁴

¹² Hakalehto-Wainio 2008, s. 33 ss.

¹³ Oikeusministeriö 2010.

¹⁴ Jääskeläinen RY 2008, s. 56–58.

Vaikuttaa siltä, että julkisen rakennusvalvonnan rooli rakentamisen virheettömyyden ja hyvän laadun varmistajana mielletään merkittäväksi. Suuri yleisö ja jopa rakentamisen ammattilaiset ajattelevat ja haluavat uskoa, että kun hanke on läpäissyt rakennusvalvonnan ensin lupamielessä ja loppukatselmuksessa käyttöön hyväksytty, on se eräänlainen tae virheettömästä rakentamisesta. Mielikuvaan vaikuttaa myös se, että rakentamisen laatua ja vastuuta koskeva yksityisoikeudellinen sääntely on pitkälti kytketty yhteiskunnan rakentamiselle asettamiin vaatimuksiin.

3 YKSITYISOIKEUDELLINEN VASTUU

3.1 Aluksi

Rakentamisen yksityisoikeudellinen laadun sääntely perustuu lähtökohtaisesti sopimusvapauden varaan. Sopimusvastuun rinnalla on kuitenkin pakottavaa lainsäädäntöä, jolla turvataan asunnon ja kiinteistön ostajan asemaa. Virhevastuuta koskevat pakottavat elementit ovat samankaltaisuudestaan huolimatta osin erilaiset riippuen kaupan tai muun luovutuksen kohteesta. Myös myyjäpuolen oikeusturvan laajuus ja sisältö riippuvat osittain siitä, onko kysymyksessä puhdas kiinteistökauppa, talopakettikauppa, vuokraoikeuden siirto, käytetyn asunnon kauppa asunto-osakeyhtiössä tai osaomistusyhteisössä vai uuden asunnon kauppa.

Viime vuosina joissakin asuntorakentamiskohteissa käytetty ryhmärakennuttaminen eroaa vastuumelessä perinteisestä asuntotuotannosta. Esimerkiksi suunnitteluvirheissä, jotka ylittävät suunnittelijoiden konsulttivastuuvakuutuksen ylärajan, voi ryhmärakennuttamisessa joutua vastuuseen viime kädessä asuinyhteisö, eli yhteisön osakkaat itse. Ryhmärakennuttamislain (190/2015) 15 §:n mukaan ryhmärakennuttajakonsultin vastuuvakuutuksen vakuutusmäärän on oltava vähintään kolme kertaa sovitun palkkion määrä. Asuntokauppalaista poiketen urakkasopimuksen täyttämisestä asetettava vakuus on ryhmärakennuttamislain 31 §:n mukaan voimassa yhtiön hyväksi, ellei toisin ole sovittu.

3.2 Pääsuunnittelija

Suunnittelijavastuusta ei ole varsinaista erityislainsäädäntöä. Maankäyttö- ja rakennuslaki edellyttää, että rakentamista koskevat suunnitelmat on laadittava siten, että ne täyttävät MRL:n ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten sekä hyvän rakennustavan vaatimukset (MRL 120 §). Pääsuunnittelijalle on laissa säädetty vastuu suunnittelun kokonaisuudesta ja laadusta (MRL 120 a §, 41/2014). Pääsuunnittelijan tehtävistä säädetään tarkemmin MRA 48 §:ssä (215/2015).

Suunnittelutehtävä perustuu toimeksiantosopimukseen. Tehtävä on luonteeltaan konsultointia, jolloin tilanteeseen voidaan usein soveltaa konsulttitoiminnan yleisiä

sopimusehtoja (KSE). Tilaajan ja konsultin sopimussuhdetta ei säännellä pakottavalla lainsäädännöllä. Kauppakaaren (3/1734) 18 luvun säännökset toimeksiantosuhteista saattavat tulla sovellettaviksi konsulttisuhteessa.¹⁵ Sopimussuhteessa voidaan käyttää muitakin vastuu- ja sopimusrikkomusklausuuleja kuin KSE:stä ilmenee. Vahingonkorvauslain pääsäännön mukaan laki ei koske sopimukseen perustuvaa tai muussa laissa säädettyä korvausvastuuta, ellei vahingonkorvauslaissa tai muussa laissa toisin säädetä (VahL 1 luku 1 §). Suunnittelijan vastuu on lähtökohtaisesti tuottamus- tai tahallisuusperusteista.

Timo Koskela on tarkastellut pääsuunnittelijan vahingonkorvausvelvollisuutta tarkemmin.¹⁶ Koskela toteaa, ettei pääsuunnittelua koskeva toimeksiantosopimus liene poikkeuksellisessa asemassa muihin toimeksiantosopimuksiin verrattuna. Tällöin siihen voitaisiin soveltaa käännettyyn todistustaakkaan perustuvaa tuottamustavastuuta (*ekskulpaatiovastuu*). Pääsuunnittelija voi suoritushäiriötilanteessa (esim. viivästys tai virhe) vapautua korvausvelvollisuudesta näyttämällä toteen huolellisen menettelynsä.¹⁷

Johtoa suunnittelijan vahingonkorvausvastuuseen on usein haettu kauppalaista ja myös yleisistä oikeusperiaatteista. Konsulttitoiminnan yleisissä sopimusehdoissa on vakioehtoja vastuunrajoituksesta. Konsultin vastuu on vakioehdoissa määritelty lähtökohtaisesti konsultin kokonaispalkkion suuruiseksi ja vastuuajaksi kaksi vuotta kohteen vastaanottamisesta (KSE 2013). Vastuunrajoitusta ei sovelleta, jos konsultti on toiminut tahallisesti tai törkeän tuottamuksellisesti.

Tapauksessa *KKO 2006:56* asunto-osaakeyhtiö oli antanut suunnittelijalle tehtäväksi kerrostalon julkisivun korjaustyön suunnittelun. Kaavoitus- ja rakennusviranomaiset olivat ilmoittaneet, että julkisivulevyjen tuli olla valkoisia. Suunnittelija toimitti rakennuslupaviranomaiselle valkoiisiin levyihin perustuvan havainnekuvan ja tekstimerkinällä ”valkoinen” varustetut piirustukset. Lupaviranomainen ei tarkastanut tyyppimerkintää, joka tarkoittikin harmaata. Merkintävirheen johdosta urakoitsija tilasi harmaat levyt. Taloyhtiö joutui hankkimaan uudet levyt ja korvaamaan urakoitsijalle ja rakennuskonsultille aiheutuneet ylimääräiset kustannukset. Hovioikeus katsoi, ettei suunnittelija ollut osoittanut toimineensa tehtävässään huolellisesti, minkä vuoksi hän oli velvollinen korvaamaan taloyhtiölle aiheutuneen vahingon. Korkein oikeus totesi lähtökohtana olevan, että suunnittelijan tulee korvata taloyhtiölle aiheutunut vahinko täysimääräisesti. Laissa ei ole sopimussuhteita koskevaa yleistä säännöstä, joka mahdollistaisi sopimusrikkomuksen perusteella syntyvän vahingonkorvausvelvollisuuden sovittelun. Oikeuskäytännössä on sopimukseen perustuvaa vahingonkorvausta soviteltu soveltaen vahingonkorvauslain 2 luvun 1 §:n 2 momentista ilmenevää periaatetta, vaikka vahingonkorvauslaki ei koske sopimukseen perustuvaa korvausvastuuta. Sittenmin on sopimus oikeudelliseen lainsäädäntöön sisällytetty nimenomaisia säännöksiä sopimusrikkomukseen perustuvan vahingonkorvauksen sovittelusta. Kauppalain 70 §:n

¹⁵ *Marjasuo OTJP* 2013, s. 8.

¹⁶ *Koskela* 2004, s. 70 ss.

¹⁷ *Koskela* 2004, s. 75.

2 momentin mukaan vahingonkorvausta voidaan sovitella, jos korvaus on kohtuuton ottaen huomioon korvausvelvollisen sopijapuolen mahdollisuudet ennakoida ja estää vahingon syntyminen sekä muut olosuhteet. Korkein oikeus sovitteli korvauksen määrää ja katsoi kohtuulliseksi korvaukseksi 30 000 euroa.

Voikin todeta, että pääsuunnittelijan korvausoikeudellinen vastuu on ennen kaikkea sopimusvastuuta. Viranomaisen tehtävänä on heti hankkeen alkuvaiheessa varmistua pääsuunnittelijan kelpoisuudesta. Jos hankkeen edetessä pääsuunnittelija laiminlyö tehtäviensä, voi viranomainen esim. vaatia uutta pääsuunnittelijaa. Varsinaisten hallinnollisten pakkokeinojen kohdistaminen pääsuunnittelijaan on harvinaista, tai sitten sitä ei tapahdu laisinkaan. Velvoitteet kohdistetaan laiminlyöntitilanteissa poikkeuksetta rakennushankkeeseen ryhtyvään.

Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisussa 30.6.2006 rakennusvalvonta oli asettanut uhkasakon sekä rakennushankkeeseen ryhtyvälle että vastaavalle työnjohtajalle rakennustyön loppuun saattamiseksi. Rakennusvalvonnan mukaan vastaavalla työnjohtajalla oli itsenäinen mahdollisuus vaikuttaa rakennustyön etenemiseen rakennuskohteessa sekä vastaavan työnjohtajan vastuu. Hallinto-oikeuden mukaan uhkasakkoa ei voinut kohdistaa vastaavaan työnjohtajaan.

3.3 Urakkasopimukset

Pelkästään urakkasopimuksia koskevaa lainsäädäntöä ei ole. Urakkasopimuksen muodolle ei näin ollen ole asetettu mitään vaatimuksia.

Sen sijaan, jos kysymys on julkisesta hankinnasta, tulee kansallisen kynnyсарvon ylittävissä rakennusurakkasopimuksissa (150 000 euroa) käyttää hankintalain (1397/2016) mukaan kirjallista menettelyä ja tehdä hankintasopimus. Kuluttajasuhteissa suoritettaviin urakoihin sovelletaan vuoden 1978 kuluttajansuojalain (KSL, 38/1978) 9 luvun (16/1994) pakottavia säännöksiä kuluttajan hyväksi.

Rakennusalan järjestöt ovat laatineet urakkasopimusmalleja, joita yleisesti käytetään. Muun muassa Rakennustietosäätiön RT-kortteina julkaisemat mallit ovat yleisiä.

Ammattimaisessa rakennuttamisessa käytetään säännönmukaisesti rakennusalan järjestöjen keskenään hyväksymiä rakennusalan yleisiä sopimusehtoja (YSE). Nykyisin käytössä olevat sopimusehdot ovat vuodelta 1998. Sopimusehdot on vahvistettu RAKLI ry:n toimesta ja ehdot on valmisteltu yhteistyössä Rakennusteollisuuden Keskusliitto ry:n (nyk. Rakennusteollisuus RT ry), Suomen Maarakentajien Keskusliitto ry:n (nyk. INFRA ry) ja Suomen Sähkö- ja teleurakoitsijaliitto ry:n kanssa. YSE-vakioehtoja käytetään osana urakkasopimusketjua, yleensä niihin viittaamalla. Muutoin urakka-asiakirjoissa erotetaan tavallisesti kaupalliset asiakirjat teknisistä asiakirjoista. Kaupallisissa asiakirjoissa määritellään urakkamuoto, urakoitsijoiden keskinäiset velvoitteet, rakentamiselle asetetut määräajat jne. Tekniset asiakirjat ilmaisevat rakennushankkeen fyysisen sisällön ja sen, mitä kohteen tilaaja siltä odottaa.

YSE määrittelee urakkasopimusasiakirjojen osalta niiden pätevyysjärjestyksen. Kaupalliset asiakirjat menevät teknisten asiakirjojen edelle. Urakkasopimuksessa voidaan asiakirjojen pätevyysjärjestyksestä luonnollisesti poiketa.

Vastuunjako koskevat ehdot ovat olennainen osa YSE:n sopimusehtoja¹⁸. Suorituksen sopimuksenmukaisuuden takuu-aika on YSE:n mukaan kaksi vuotta. Takuu-aikana urakoitsija on velvollinen kustannuksellaan korjaamaan ne urakkasuorituksessaan takuu-aikana ilmenneet virheet, joita urakoitsija ei näytä hänestä riippumattomasta syystä aiheutuneiksi esimerkiksi osoittamalla, että kyseessä on normaali kuluminen tai virheelisen käytön taikka tilaajan vastuulle kuuluvien huoltotoimenpiteiden laiminlyönnin aiheuttama vaurio. Virheet, jotka eivät olennaisesti haittaa työntuloksen käyttöä, voidaan sopia hyvitettyväksi arvovähennyksenä.

Takuu-aika alkaa YSE:n mukaan sinä päivänä, jolloin rakennuskohde tai sen erikseen vastaanotettavaksi sovittu osa vastaanottotarkastuksessa hyväksytään vastaanotetuksi, tai mikäli vastaanottotarkastusta ei pidetä, sinä päivänä, jolloin rakennuskohde otetaan käyttöön.

Takuuajan jälkeen todistustaakka virheistä kääntyy tilaajan tappioksi. Urakoitsija vastaa YSE:n mukaan (YSE 1998 30 §) vain sellaisista virheistä, joiden tilaaja näyttää aiheutuneen urakoitsijan törkeästä laiminlyönnistä, täyttämättä jääneestä suorituksesta tai olevan seurausta sovittun laadunvarmistuksen olennaisesta laiminlyönnistä ja joita tilaaja ei ole kohtuuden mukaan voinut havaita vastaanottotarkastuksessa eikä takuu-aikana. Tästäkin vastuustaan urakoitsija on vapaa, kun kymmenen vuotta on kulunut rakennuskohteen vastaanottamisesta tai, mikäli vastaanottotarkastusta ei ole pidetty, siitä päivästä, jolloin rakennuskohde on otettu käyttöön.

Juha Laine toteaa YSE:n vakioehtojen vastuunrajoitusehtoa käsitellessään, kuinka urakoitsija vastaa takuuajan jälkeen vain oman törkeän tuottamuksensa perusteella.¹⁹ Urakoitsija ei tämän mukaan vastaisi esim. aliurakoitsijan törkeälläkään tuottamuksella aiheuttamasta rakennusvirheestä, ellei urakoitsija itse ole syyllistynyt törkeään tuottamukseen aliurakoitsijan valinnassa tai valvonnassa. YSE:n lähtökohtana on, että urakoitsija vastaa oman urakkansa sopimuksenmukaisesta toteuttamisesta (YSE 1998 26 §). Urakkamuodot ovat hyvin vaihtelevia ja samoin niihin liittyvät vastuuketjut. Sopijapuolten yleistä vastuuta koskevan YSE 1998 24 §:n 3 kohdan mukaan sopijapuoli vastaa alaistensa ja asiantuntijoidensa sekä urakan täyttämässä mahdollisesti käyttämiensä muiden osapuolten töistä ja toimenpiteistä, mikäli yleisissä sopimusehdoissa tai muissa kaupallisissa asiakirjoissa ei ole muuta sanottu. Onkin arvioitu, että YSE 24.3 § voisi koskea myös kahden vuoden takuuajan jälkeisen vastuun tilanteita.²⁰

Korkeimman oikeuden ratkaisu *KKO 2016:79* koski puutteellista laadunvarmistusta. Kun urakoitsija ja sen alihankkijat eivät olleet noudattaneet niitä laadunvarmistustointia, joista sopimusasiakirjoissa oli kantavien teräslevyjen osalta sovittu ja jotka olivat

¹⁸ YSE 1998 Luku 3.

¹⁹ *Laine* 1993, s. 234 ss.

²⁰ *Tulokas* 2005, s. 404–410.

perustuneet tuolloin yleisesti noudatettuihin rakentamismääräyskokoelman määräyksiin ja ohjeisiin, oli urakoitsija olennaisesti laiminlyönyt sovitun laadunvarmistuksen. Urakoitsija oli YSE 1998 24 §:n mukaan vastuussa alihankkijana toimineen levyjen valmistajan toimista.

KKO 2016:79: laskutyöurakkana rakennetun bussivarikko- ja salibandyhallin katto painui enimmillään n. puoli metriä, koska kantavana rakenteena toiminut profiilipelti oli tukikestävyydeltään liian alhainen eikä vastannut rakennesuunnitelman vaatimuksia. Profiilipellin virheellisyys johtui pääurakoitsijan alihankkijana toimineen yrityksen tietokoneohjelmassa olleesta mitoitusvirheestä. Rakennusvirhe havaittiin vasta, kun katto painui urakan takuuajan päättymisen jälkeen. Kysymys siitä, oliko urakoitsija vastuussa virheestä sillä perusteella, että oli olennaisella tavalla laiminlyönyt sovitun laadunvarmistuksen. Helsingin hovioikeus ei muuttanut käräjäoikeuden tuomion lopputulosta. Rakennusurakoitsijan takuuajan jälkeinen YSE 1998 30 §:n mukainen vastuu kattoi myös aliuurakoitsijoiden ja –hankkijoiden virheet. Virhettä ei voitu kohtuudella havaita vastaanotto-tarkastuksessa tai takuuajana. Urakoitsija oli vastuussa mitoitusvirheen aiheuttamasta vahingosta. Korkein oikeus ei muuttanut hovioikeuden tuomiota.

Keskustelua on käyty siitä, onko kahden vuoden takuu aika rakennusurakoiden osalta liian lyhyt. Normaali rakennus on tarkoitettu kestäväksi kymmeniä, jopa satoja vuosia. Rahalliselta arvoltaan huomattavasti vähempiarvoisissa kulutushyödykkeissä, kuten vaikkapa autoissa, annetaan yleisesti kahta vuotta pitempiä takuuajakoja, vaikka auton elinkaari on monta kertaa rakennuksen elinkaarta lyhyempi.

Monet rakennuksen puutteet ja jopa virheet saattavat ilmetä vasta pitkän ajan kuluttua. Kaksi vuotta on siihen nähden lyhyt aika, varsinkin jos kysymys on uuden rakennuksen rakentamisesta. Toisaalta voi esittää, että mitä pitempi aika rakennuksen valmistumisesta on kulunut, sitä vaikeampi on täysin luotettavasti osoittaa, miltä osin on kysymys normaalin käytön aiheuttamasta kulumisesta ja mahdollisesti muista, urakoitsijan vaikutuspiirin ulkopuolella olevista seikoista. Urakointia harjoittavien yritysten elinkaari ei myöskään välttämättä ole vuosikymmeniä kestävä.

Jos kahden vuoden takuuajaa urakkasopimuksissa lähdetäisiin pidentämään, tulisi se todennäköisesti nostamaan urakkahintoja. Urakoitsijat eivät ole toistaiseksi juurikaan kilpailleet urakkatarjouksista tarjoamalla YSE:stä poikkeavia takuuajakoja. Kulutushyödykkeissä takuuajojen pituus nähdään usein kilpailutekijänä.

Mikään ei estä tekemästä urakkasopimuksia, joissa takuuajan pituudeksi sovitaan yli kaksi vuotta. Tutkimustuloksia, onko pitempiä takuuajakoja käytetty, ei ole ollut käytettävissä. Arvio on, että normaalissa tuottajamuotoisessa rakentamisessa ei käytännössä koskaan sovelleta yli YSE:n meneviä takuuajakoja. Yksittäisissä erikoiskohteissa, joissa rakennus jää tilaajan käyttöön pitkäksi aikaa, voi tilanne olla toinen.

Urakkasopimukseen liittyviä riitoja ratkaistaan usein välimiesmenettelyssä. YSE:n vakioehtojen mukaan oletusarvona on riitaisuuksien saattaminen käräjäoikeuteen. Muista riitojen ratkaisukeinoista tulee urakkasopimuksessa erikseen sopia. Välimiesmenettelyn lisäksi tunnetaan muitakin vapaaehtoisia sovittelumenettelyjä. Näistä mainittakoon Suomen Rakennusinsinööriliiton (RIL) RIL Sovittelu Oy, joka antaa ratkaisuja,

suosituksia tai lausuntoja. Käräjäoikeuksissa on mahdollista käyttää sovintomenettelyä soveltamalla lakia riita-asioiden sovittelusta yleisissä tuomioistuimissa (663/2005).

Urakkariitojen käsittelyä yleisissä tuomioistuimissa on usein pidetty riskialttiina ja aikaa vievänä. Alioikeuksien tuomareilla ei välttämättä ole kokemusta rakennusurakoihin liittyvistä yksityiskohdista, mikä saattaa johtaa osapuolten kannalta yllättäviin ratkaisuihin. Riidat jatkuvat silloin yleensä ylemmissä oikeusasteissa toisin kuin välimiesoikeuden ratkaisut, jotka ovat heti täytäntöönpantavissa. *Juha Rynnäsen* havaintojen mukaan myös suuriin rakennushankkeisiin liittyviä erimielisyyksiä ratkaistaan aikaisempaa enemmän yleisissä tuomioistuimissa.²¹

3.4 Urakkasopimusten valvonta

YSE sisältää kattavia vakioehtoja rakennustyön työnjohdosta ja valvonnasta. Tunnetaan käsite ”työmaan johtovelvollisuuksista vastaava urakoitsija”. Ellei työmaan johtovelvollisuuksista vastaavaa urakoitsijaa ole nimetty, vastaa tälle kuuluvista tehtävistä rakennuttaja tai muu, joka ohjaa ja valvoo rakennushanketta.

Työmaan johtovelvollisuuksista vastaavan urakoitsijan tehtävänä on YSE:n mukaan asettaa rakennustyömaalle vastaava työnjohtaja, joka johtaa rakennustyötä ja vastaa sen suorittamisesta rakennuslainsäädännön sekä rakentamismääräysten mukaisesti. YSE linkittää näin ollen keskeisiä tehtäviä ja vastuita suoraan maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntöön, joka varsinaisesti ei säätele sopimussuhteita ja niissä esiintyviä tehtäviä ja vastuita.²²

Kaikilla urakoitsijoilla tulee YSE:n mukaan olla urakkasuoritusta varten riittävä ja ammattitaitoinen henkilöstö. Vakioehtoihin sisältyy myös maininta epäpätevistä henkilöstöstä.

Mikäli urakoitsijan palveluksessa oleva henkilö osoittautuu siinä määrin epäpäteväksi tai huomautuksesta korjaannu, on tällainen henkilö korvattava toisella henkilöllä. Myös rakennuttajalle kuuluu valvontatehtäviä käytettäessä YSE:n vakioehtoja. Urakkasuoritusta valvovat rakennuttajan tähän tehtävään asettamat pätevät valvojat. Valvojana ei ilman urakoitsijan suostumusta saa toimia saman alan urakoitsija tai tämän palveluksessa oleva.

Pääsääntönä on, ettei tilaajan taholta tapahtuva valvonta rajoita eikä vähennä urakoitsijan sopimuksenmukaista vastuuta. Tilaajalle kuuluu kuitenkin yleinen myötävaikutusvelvollisuus pyrittäessä sopimuksen mukaiseen lopputulokseen. Erikseen on vakioehdoissa tuotu esiin tilanne, jossa urakkasuoritukseen sisältyy vakava ja ilmeinen virhe, joka olisi tilaajan tullut kohtuuden mukaan havaita. Jos tällaisessa tilanteessa tilaaja laiminlyö urakoitsijalle ilmoittamisen, vähentää se urakoitsijan vahingonkorvausvastuuta.

²¹ Rynnänen 2016, s. 15.

²² Jos vastaava työnjohtaja sallii norminvastaista rakentamista, voi hänelle syntyä sopimuksenulkoista vastuuta. Ks. mm. *Lehtonen OTJP* 2015, s. 233.

3.5 Valvonnan valvonta

Julkista rakennusvalvontaa on toisinaan luonnehdittu ”valvonnan valvonnaksi”. Harkittaessa yksittäistapauksittain kunnan rakennusvalvontatehtävän laajuutta ja laatua otetaan MRL 124.2 §:n mukaan huomioon ”rakennushankkeen vaatavuus, luvan hakijan ja hankkeen suunnittelusta ja toteuttamisesta vastaavien henkilöiden asiantuntemus ja ammattitaito sekä muut valvonnan tarpeeseen vaikuttavat seikat”. Rakennustyön suoritusta koskeva valvonta kohdistuu viranomaisen päättämässä työvaiheissa ja laajuudessa rakentamisen hyvän lopputuloksen kannalta merkittäviin seikkoihin (MRL 149.2 §).

Mitä vaativampi hanke, sitä tarkemmin tulee viranomaisen harkita ja varmistaa hankkeeseen kiinnitettyjen suunnittelijoiden ja työnjohdon ammattitaito, pätevyys ja kelpoisuus. Rakennusvalvonnan työ on painottunut enemmän ja enemmän suunnittelijoiden ja rakennustyönjohdon kelpoisuuden varmistamiseen. Viranomaisen tehtävänä on hankkeen eri vaiheissa huolehtia siitä, että hanketta ei suunnitella ja toteuteta osaamattomin voimavaroin. Rakennustyön suorituksen kannalta aloituskokous on tärkeä vaihe, jossa viranomainen käy yhdessä rakennushankkeeseen ryhtyvän, pääsuunnittelijan sekä vastaavan työnjohtajan kanssa läpi hankkeen olennaiset kysymykset. Aloituskokouksessa todetaan ja merkitään pöytäkirjaan rakennushankkeeseen ryhtyvää koskevat velvoitteet, suunnittelun ja rakennustyön keskeiset toimijat ja heidän tarkastustehtävänsä, viranomaiskatselmukset ja -tarkastukset sekä muut selvitykset ja toimenpiteet rakentamisen laadusta huolehtimiseksi. Aloituskokouksessa sovittuja menettelyjä on noudatettava rakennustyössä (MRL 121 §, 41/2014).

Viranomaisella on samalla kertaa oikeus, mutta tietyissä tilanteissa myös velvollisuus vaatia hankkeeseen ryhtyvältä tavanomaista enemmän. Rakennusvalvontaviranomainen voi laissa määritellyissä tilanteissa edellyttää erittäin vaativassa rakennushankkeessa käytettäväksi erityismenettelyä (MRL 150 d §, 41/2014). Erityismenettelyä voidaan edellyttää, jos kohteeseen liittyy erityinen riski siitä, että rakenteellisen turvallisuuden, paloturvallisuuden, terveellisyyden tai rakennusfysikaalisen toimivuuden vaatimuksia ei saavuteta tai että kulttuurihistoriallisia arvoja menetetään. Erityismenettelyssä sovelletaan MRL 121 a §:n laadunvarmistusta, 150 b §:ssä tarkoitettua asiantuntijatarkastusta ja 150 c §:n mukaista ulkopuolista tarkastusta.²³

Laadunvarmistus selvitys ja ulkopuolinen tarkastus ovat viranomaisaloitteisia lisätoimenpiteitä, joilla varmistetaan ja arvioidaan rakentamisen vaatimustenmukaisuutta. Asiantuntijatarkastus perustuu muissa kuin erityismenettelyn kohteissa enemmän rakennushankkeessa mukana olevien toimijoiden omaan aktiivisuuteen.

Rakennustyön aikana pidetään edelleen vaihtelevanlaajuisesti viranomaiskatselmuksia ja tarkastuksia. Niidenkin luonne painottuu enemmän sen selvittämiseen, että lupapäätöksessä ja aloituskokouksessa määrätyt ja sovitut asiat on asianmukaisesti suoritettu, rakennustyön tarkastusasiakirja on ajan tasalla, tarkastusasiakirjasta löytyvät eri

²³ Jääskeläinen RY 2017, s. 16–18.

työvaiheiden vastuuhenkilöiden varmennukset ja havaittujen epäkohtien tai puutteiden johdosta edellytetyt toimenpiteet on suoritettu.

3.6 Hyvä rakennustapa

Hyvä rakennustapa mainitaan yleisenä tavoitteellisenä vaatimuksena MRL 117 §:n 5 momentin ja 149 §:n 1 momentin säännöksissä. MRL 117.5 §:n mukaan rakentamisessa tulee ”muutoinkin” noudattaa hyvää rakennustapaa. MRL 120 §:n 3 momentin mukaan rakentamista koskevat suunnitelmat on laadittava siten, että ne täyttävät muun muassa hyvän rakennustavan vaatimukset. MRL 149.1 § edellyttää rakennustyön suorittamista siten, että ne täyttävät säännösten ja määräysten sekä hyvän rakennustavan vaatimukset. Asemakaavan tarkoitusta koskeva MRL 50 §:n oikeusohje vuorostaan linjaa asemakaavan erääksi tarkoitukseksi rakentamisen ja muun maankäytön ohjaamisen hyvän rakentamistavan edellyttämällä tavalla.

Hyvä rakennustapa (tai rakentamistapa) esiintyy yleisenä vaatimuksena muussakin lainsäädännössä. Asuntokauppalain (843/1994) uuden asunnon kauppaa koskevan 4 luvun 14 §:n 4 kohdan mukaan asunnossa on virhe, jos rakentamista tai korjausrakentamista ei ole suoritettu hyvän rakentamistavan mukaisesti taikka ammattitaitoisesti ja huolellisesti. KSL:n taloelementtien kauppaa ja rakennusurakkaa koskevan 9 luvun 13 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan toimeksisaajan suorituksessa on virhe, jos suoritus ei vastaa luovutusajankohtana voimassa olleissa säännöksissä tai määräyksissä asettuja taikka hyvään rakentamistapaan sisältyviä vaatimuksia. Asunto-osakeyhtiölain (AsOyL, 1599/2009) 4 luvun 1 §:n 3 kohta edellyttää kunnossapitotyön suorittavan yhtiön tai osakkeenomistajan huolehtivan siitä, että työssä noudatetaan hyvää rakennustapaa. Yhtiöllä on oikeus valvoa, että osakkeenomistajan kunnossapitotyö suoritetaan rakennusta ja kiinteistöä vahingoittamatta, hyvän rakennustavan mukaisesti sekä noudattaen yhtiön tai toisen osakkeenomistajan asettamia ehtoja (AsOyL 4 luvun 9 §). Osakkeenomistajalle kuuluu suoraan velvoite huolehtia siitä, että muutostyö huoneistossa suoritetaan hyvän rakennustavan mukaisesti (AsOyL 5 luvun 1 §).

Rakennusurakan yleisiin sopimusehtoihin (YSE 1998) sisältyy vakioehtoja hyvän rakentamistavan noudattamisesta. Urakoitsijan tulee suorittaa sopimuksenmukainen tehtävänsä ammattitaidolla noudattaen voimassa olevia rakentamista koskevia säädöksiä ja hyvää rakentamistapaa (YSE 1998 1 §). YSE:n 15 § määrittelee hyvän rakentamistavan ”vastaavanlaisissa rakennustoissa yleensä noudatettavaksi menettelyksi hyvän ja kunnollisen työntuloksen aikaansaamiseksi”.

Vakiintuneesti on katsottu, että hyvä rakennustapa muuttuu ajan myötä.²⁴ Hyvä rakennustapa on usein liitetty rakentamista koskevien viranomaismääräysten noudattamiseen. Viranomaismääräykset muuttuvat kaiken aikaa. Ei myöskään aina ole ollut

²⁴ Laine 1993, s. 94.

niin, että viranomaismääräysten noudattaminen sinänsä olisi taannut hyvää lopputulosta. Tunnetaan myös tilanteita, joissa esimerkiksi korkeakoulutasoisessa opetuksessa on suositeltu sittemmin epäluotettavaksi osoittautuneita suunnitteluratkaisuja.

Laine pohtii tilannetta, jossa viranomaisohjeiden mukainen rakentamisratkaisu osoittautuu myöhemmin epäkelvoksi. Tulisiko urakoitsijan vastuusta vapautumisperusteena pitää sitä, että *määräysten* vastaisuus on seurausta *viranomaisohjeen* noudattamisesta.²⁵ Ohjeen mukaisesta ratkaisusta on voinut muodostua vallitseva käytäntö, jolloin urakoitsijalla ei ehkä tosiasiallisesti ole ollut valinnan mahdollisuutta. Onko silloin kysymyksessä urakoitsijasta riippumattomasta syystä aiheutunut virhe, jota urakoitsija ei ole velvollinen kahden vuoden takuuajanakaan korjaamaan (YSE 1998 29 §). Esimerkkeinä tällaisista urakoitsijasta riippumattomasta syystä aiheutuneista virheistä YSE mainitsee normaalin kulumisen, virheellisen käytön tai tilaajan vastuulle kuuluvien huoltotoimienpiteiden laiminlyönnin aiheuttaman vaurion.

Rakennusvalvonnan kannalta tilanne on osittain sekava. Yksityisoikeudellinen lainsäädäntö ja urakkasopimusten vakioehdot tulkitsevat mielellään hyvän rakennustavan tarkoittavan sitä, että rakentamisessa noudatetaan kulloinkin voimassa olevia viranomaisvaatimuksia. Kuitenkin samaan aikaan rakennusvalvonnan tehtävänä on huolehtia ”vain” yleisen edun valvomisesta. Rakennusvalvonnan tehtävä ei varsinkaan vastuun mielessä ulotu kaikkiin niihin rakentamisen yksityiskohtiin, joista hyvä ja kunnollinen työntulos syntyvät. Käytännössä rakennusvalvonnalla ei edes ole mahdollisuuksia ulottaa esimerkiksi työaikaista valvontaansa niin tarkaksi, että kohteen voitaisiin riidattomasti todeta vastaavan hyvän rakennustavan vaatimuksia. Vastuu hyvästä ja hyvän rakennustavan mukaisesta lopputuloksesta kuuluu muille kuin viranomaisille. Ainoa taho, joka maankäyttö- ja rakennuslaissa on varsinaisesti mainittu rakennustyön laadusta vastuullisena, on vastaava työnjohtaja (MRL 122 §). Pääsuunnittelija vastaa vuorostaan suunnittelun kokonaisuudesta ja laadusta (MRL 120 a §).

Viranomaisen taholta luvan saanut ja viranomaisen käyttöön hyväksymä rakennus ei sisällä perusoletusta siitä, että rakennus olisi kaikilta osin rakennettu noudattamalla hyvää rakennustapaa. Viranomaisen luottaa hyvin pitkälle esimerkiksi rakennustyön tarkastusasiakirjaan, jonka yhteenveto arkistoidaan viranomaisen toimesta. Käytännössä on havaittu, että tarkastusasiakirjoihin on vastuuhenkilöiden toimesta kuitattu asioiden olevan kunnossa, vaikka myöhemmin ilmenee, ettei näin ole ollut laita.

3.7 Asunto-osakeyhtiölaki

Vuonna 2009 annettu ja 1.7.2010 voimaan tullut uusi asunto-osakeyhtiölaki tiukensi asunto-osakeyhtiöiden velvollisuutta tarkastella kiinteistön hoitoa pitkäjänteisesti. Varsinaisessa yhtiökokouksessa on esitettävä hallituksen kirjallinen selvitys tarpeesta

²⁵ *Laine* 1993, s. 105–106.

sellaiseen yhtiön rakennusten ja kiinteistöjen kunnossapitoon yhtiökokousta seuraavan viiden vuoden aikana, joka vaikuttaa olennaisesti osakehuoneiston käyttämiseen, yhtiövästikkeeseen tai muihin osakehuoneiston käytöstä aiheutuviin kustannuksiin (AsOyL 6 luvun 3 §). Selvitys on myös osa isännöitsijäntodistusta (AsOyL 7 luvun 27 § ja AsOyA 2.2 §).

Laki myös tiukensi yhtiön hallituksen velvollisuutta ja vastuuta kunnossapito- ja muutostöiden valvonnasta. Jos ajatellaan vaikkapa märkätiloihin kohdistuvia korjaus- ja muutostöitä, niin taloyhtiöllä on luontainen intressi ja viranomaista paremmat mahdollisuudet huolehtia siitä, että työ tapahtuu kaikilta osin hyvän rakennustavan mukaisesti. Taloyhtiön edellyttämä valvoja²⁶ voi todentaa, että kosteudeneristykset on toteutettu oikeaoppisesti ja oikeilla materiaaleilla. Viranomaisen suorittamassa loppukatselmuksessa joudutaan luottamaan tarkastusasiakirjan paikkansapitävyyteen. Asunto-osakeyhtiölain tiukennukset ovatkin johtaneet siihen, että rakennusvalvonta on voinut yksinkertaistaa omia viranomaishyväksyntäprosessejansa. Taloyhtiöt hoitavat tehtäviä, joiden aikaisemmin katsottiin lankeavan viranomaisille.

Asunto-osakeyhtiölaki käsittelee eri luvuissa kunnossapitoa (4 luku) ja muutostöitä (5 luku). Molempiin lukuihin sisältyy säännökset, joiden mukaan silloin, kun työhön tai muutokseen tarvitaan viranomaisen lupa, hallituksen on haettava lupa tai valtuutettava osakas hakemaan se (4 luvun 10 § ja 5 luvun 5 §). Tietyissä tilanteissa on tuomioistuimella mahdollisuus oikeuttaa osakas hakemaan tarvittava lupa.

Asuntojen käyttötarkoitukset ja niiden muutokset suhteessa yhtiöjärjestykseen ovat olleet toistuvasti esillä tuomioistuimissa. Rakennusluvassa vahvistettu käyttötarkoitus voi poiketa yhtiöjärjestykseen merkitystä. Rakennusluvan mukainen käyttötarkoitus voi olla yhtiöjärjestyksen kannalta laajempialainen, mutta myös rajoitetumpi. Rakennusvalvonta tarkastelee tilanne maankäyttö- ja rakennuslain näkökulmasta, jolloin myös kaavamääräykset tulevat huomioon otettaviksi.

KHO 1991 A 72: Rakennuksen käyttötarkoitus ei olennaisesti muuttunut, kun asemakaavan mukaisella omakotirakennusten ja muiden enintään kaksiasuntoisten asuinrakennusten alueella sijaitseva omakotitalo haluttiin muuttaa psykiatristen potilaiden kuntoutuskodiksi. Rakennukseen oli tarkoitus sijoittaa kuusi asukasta, joiden päivittäisiä toimintoja ja kuntoutusta ohjasi kaksi erikoissairaanhoidajan koulutuksen saanut viranhaltijaa.

KKO 1992:9: Kunta oli käyttänyt asunto-osakeyhtiön asuinhuoneistoa perhepäivähoidon järjestämiseksi siten, että kaksi hoitajaa oli arkipäivisin hoitanut huoneistossa enintään kahdeksaa lasta. Huoneistoa ei katsottu käytetyn oleellisesti muuhun kuin aiottuun tarkoitukseen. Huoneiston päiväkäytöstä oli aiheutunut vähäistä tavanomaisesta asumisesta aiheutuvaa häiriötä lähinnä yötyöissä olleille asukkailla.

²⁶ AsOyL 5 luvun 7 §:n 2 momentin mukaan yhtiön on huolehdittava siitä, että muutostyön valvonta on yhtiön ja muiden osakkeenomistajien kannalta riittävällä tavalla järjestetty. *Jauhiainen – Järvinen – Nevala* (2010, s. 251) toteavat, että tämä yhtiölle kuuluva valvontavelvollisuus on johdettavissa yhtiön johdon yleisistä tehtävistä (1:11).

KKO 2005:96: Asunto-osakeyhtiön yhtiöjärjestyksessä liikehuoneistoksi määrätyn huoneiston käyttötarkoitus oli rakennusluvassa määritelty myymälähuoneistoksi. Osakkaan vaatimukseen saada muuttaa huoneisto ravintolaksi oli sovellettava, mitä asunto-osakeyhtiölaissa säädetään muutostöistä. Sen seikan arviointi, salliiko huoneistoa koskeva rakennuslupa huoneiston käyttämisen ravintolana, kuului rakennusvalvontaviranomaisille. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksellä oli veloitettu lopettamaan huoneiston käyttö ravintolatoiminnan harjoittamiseen rakennusluvasta vastaisesti. Huoneiston käyttäminen ravintolana edellytti huoneistoa koskevan rakennusluvasta muuttamista käyttötarkoituksen osalta, josta päättäminen ei kuulunut yleisen tuomioistuimen toimivaltaan. Korkeimman oikeuden mukaan yhtiön velvollisuus muutosten vaatimien viranomaislupien hakemiseen riippui siitä, onko osakkaalla asunto-osakeyhtiölain mukaan oikeus sanottuihin muutoksiin. Osakkaalla oli oikeus saattaa kysymykset oikeudesta muutostöihin ja tarvittavien viranomaislupien hakemiseen tuomioistuimen ratkaistavaksi.

3.8 Yksityisoikeudellinen sääntely tukeutuu julkisen vallan rakentamismääräyksiin

Yksityisoikeudellisen sääntelyn ja yhteiskunnan asettamien vaatimusten yhteinen nimittäjä on yllättävän usein maankäyttö- ja rakennuslaki ja sen nojalla annetut täsmentävät rakentamista koskevat määräykset. Tilanne on paradoksaalinen. Toisaalta maankäyttö- ja rakennuslaki lähtee julkisen edun näkökulmasta säätäessään kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tehtäväksi rakennustoiminnan valvomisen yleisen edun kannalta (MRL 124 §). Toisaalta maankäyttö- ja rakennuslaki asettaa rakentamiselle pitkälle meneviä, myös hyvään laatuun tähtäviä vaatimuksia mitä moninaisimmista seikoista (MRL 117 §, 117 a–117 g §). Kaiken kattavasti määrätään lisäksi noudattamaan hyvää rakennustapaa. Mutta näiden laadullisten vaatimusten täyttymisestä huolehtiminen ei varsinaisesti kuulu viranomaiselle, vaan rakennushankkeeseen ryhtyvälle (MRL 119 §). Hankkeeseen ryhtyvän tehtävänä on erilaisten sopimus- ja toimeksiantojärjestelyjen avulla varmistaa, että maankäyttö- ja rakennuslain sekä sitä täydentävien alemman tason normien sisältö toteutuu. Hankkeeseen ryhtyvän käytössä ei kuitenkaan ole mitään julkiselle vallalle kuuluvia pakottavia keinoja, vaan kysymys on pitkälti sopimusoikeudellinen.

Rakennusvalvonta ei voi pakottaa noudattamaan yksityisoikeudellisia sopimuksia. Rakentamista koskevat sopimukset sidotaan yleensä julkisoikeudellisesta sääntelystä peräisin olevaan normistoon. Jos rakentamisen yksityiskohtiin saakka ulottuvia sopimuksia ja toimeksiantoja laiminlyödään, ei viranomaisella ole toimivaltaa velvoittaa niitä noudattamaan. Rakennusvalvonnan toimivalta hyvään lopputulokseen pääsemisen kannalta on välillistä. Viranomainen kohdistaa vaatimuksensa, siltä osin kuin yleisen edun vuoksi säädettyihin tavoitteisiin ei päästä, ensisijaisesti hankkeeseen ryhtyvään. Hankkeeseen ryhtyvä voi syystä olla ymmällään, koska hän vuorostaan kokee, että yhteiskunnan tulisi velvoittaa niitä, jotka ovat oikeasti laiminlyöneet tehtäviänsä. Käytännössä vain vastaava työnjohtaja ja pieneltä osin suunnittelija ovat tahoja, joiden karkeisiin laiminlyönteihin voi viranomainenkin puuttua suoraan. Mutta muutoin viran-

omainen esittää vaatimuksensa aina rakennushankkeeseen ryhtyvälle tai kiinteistön omistajalle tai haltijalle.

Johtopäätös edellä olevasta on, että sopimusvastuun toteutuminen riippuu viime kädessä siitä, ovatko yhteiskunnan rakentamiselle asettamat vaatimukset täyttyneet vai eivät. Vaatimusten täyttymisen todentuminen kuuluu tietyiltä osin rakennusvalvonnalle, mutta huomattavilta osin se jää hankkeeseen ryhtyvän itsensä tehtäväksi. Jos alioikeus katsoo, ettei esimerkiksi rakennus kaikilta osin täytä voimassa olevia palomääräyksiä, vaikka rakennus on rakennettu myönnetyn luvan mukaisesti, herää kysymys, onko viranomaisen toiminta ollut ja missä määrin virheellistä. Jos viranomaisen katsottaisiin toimineen virheellisesti, ei vahingonkorvauksen tai muun hyvityksen saaminen julkiselta vallalta ole kuitenkaan todennäköistä. Viranomaisen virheellisen toiminnan pitää olla tahallista tai ylittää lievän tuottamuksen tunnusmerkit (”milloin toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu”).

Ilman merkittävää julkisen rakennusvalvonnan voimavarojen kasvattamista ei ole mielekästä säilyttää julkiselle vallalle nykyistä suurempaa vastuuta rakentamisen laadusta. Voi myös kysyä, toisiko julkisen valvonnan lisääminen nykyisestä olennaista hyötyä.

Vastuun pitää toimiakseen kanavoitua sinne, missä rakennushankkeen tasosta, tavoitteista ja yksityiskohdista oikeasti päätetään ja voimavarat hankkeeseen osoitetaan. Periaatteessa maankäyttö- ja rakennuslaki näin tekeekin säätäessään perushuolehtimisvelvollisuuden rakennushankkeeseen ryhtyvälle (MRL 119 §).

Vaikuttaa kuitenkin siltä, ettei vastuullisia tekijöitä, jotka hankkeeseen ryhtyvä on hankkeen suunnitteluun ja toteutukseen kiinnittänyt, suinkaan aina saada laiminlyönneistänsä tai osaamisvajeistansa vastuuseen. Joka tapauksessa lakivyyhti, joka sisältää yksityisoikeudellisia ja sopimusvapautteen kuuluvia elementtejä, joita vuorostaan on takaisinkytketty julkisoikeudelliseen sääntelyyn, on vaikeasti hallittavissa.

Muun muassa Eduskunnan tarkastusvaliokunta esittää mietinnössään ”Rakennusten kosteus- ja homeongelmat” (1/2013 vp) rakentamisen vastuiden nykyistä selvempää säilyttämistä niille toimijoille, jotka tosiasiaassa ovat vahingon aiheuttaneet (s. 14). Valiokunnan mukaan rakentamista on pystyttävä valvomaan nykyistä paremmin ja valvonnan on oltava oikea-aikaista. Tärkeää valiokunnan mielestä on parantaa rakennushankkeen vaihekohtaista dokumentointia ja tarkastusasiakirjamenettelyä, jotta reaaliaikaisesti voidaan todentaa, kuka on rakennushankkeen eri vaiheissa tehnyt, mitä ja miten.

Vastuun tehokkaasta kanavoimisesta suunnittelijoille ja tekijöille on puhuttu vuosikymmeniä.²⁷ Mitään radikaalia uutta lainsäädäntöä ei kuitenkaan ole tuotettu. Ehkä merkittävimpinä saavutuksina viime vuosikymmeniltä vastuukysymysten osalta voi pitää asuntokauppalakia (1994) ja maakaarta (1995).

²⁷ Ympäristöministeriö 1990.

4 VERTAILUA MUIHIN MAIHIN

4.1 Ruotsi

Ruotsissa tilanne viranomaisvalvonnan ja -vastuun kannalta muistuttaa tällä hetkellä Suomea. *Plan- och bygglagen, PBL* (2010:900) asettaa rakennuttajalle (byggherren) perusvastuun rakentamistoimenpiteistä (PBL 10 kap 5 §). Viranomaisen ”kaiken kattavaa” vastuuta rajoitettiin vuoden 1987 laissa ja rakennuttaja arvioitiin oikeaksi tahoksi vastaamaan yhteiskunnan rakentamiselle asettamista vaatimuksista. Tärkeänä perusteena nähtiin välttää tilanteet, joissa kunta joutuisi vahingonkorvausvastuuseen rakentamisen virheistä rakennuttajaa kohtaan.

Niin sanottu standardisääntö poistettiin Ruotsin vahingonkorvauslaista vuonna 1990. Standardisäännöllä tarkoitetaan samansisältöistä julkisen vallan vastuunrajoitusta, joka edelleen sisältyy Suomen vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n 2 momentin säännökseen. Standardisäännön poistamista on esitetty myös Suomessa, kuten edellä on selostettu.²⁸

Julkista rakennusvalvontaa koskeva radikaali uudistus toteutettiin Ruotsissa lainmuutoksella vuonna 1995. Rakennustekniset ja vastaavat kysymykset irrotettiin lupaharkinnan ulkopuolelle säätämällä erillinen laki rakentamisen teknisistä ominaisuusvaatimuksista (*lag om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m., BVL*). Rakennusvalvonnan ja lupaharkinnan tehtäväksi rajattiin arvioida rakentamisen sijoittumista ja ulkonäköä, kun taas rakentamisen tekniset vaatimukset ja niiden täytyminen siirrettiin rakennuttajan vastuulle. Muutos merkitsi niin sanotun omavalvonnan (*egenkontroll*) suurempaa roolia, kun viranomaistoimintoinen työnaikainen valvonta minimoitiin. Muutoksen ennakoitiin johtavan rakennuttajien lisääntyvään vastuunottoon ja sitä kautta parempaan rakentamisen laatuun.

Lainmuutoksen vaikutukset eivät toteutuneet odotetusti. Järjestelmästä muodostui vaikeasti ymmärrettävä eikä se johtanut edes prosessin nopeutumiseen. Olennaiseen rooliin ajattelun laatuvaastavaan (*kvalitetsansvarig*) asema jäi epäselväksi. Pakollinen valvontasuunnitelma (*kontrollplan*) jäi usein pelkäksi muodollisuudeksi. Järjestelmän puutteet kiteytettiin toteamuksen *egenkontroll blev ingenkontroll*.²⁹

Vuoden 2010 PBL merkitsi osittain paluuta entiseen ja joka tapauksessa toimimattomaksi koetun ja rakennustekniset kysymykset tyystin rakennuttajan vastuulle säädetyin järjestelmän alajajoina. Nykyinen järjestelmä tunnistaa myös viranomaistaholle kuuluvaa roolia rakennusteknisissä ja vastaavissa kysymyksissä. Rakentamisen teknisistä perusvaatimuksista säädetään PBL:ssa.

Rakennuslautakunnalle (*byggnadsnämnden*) kuuluu asetuksen (*plan- och byggförfordning*) mukaan vastuu rakennustyön toteutuksen osalta siitä, että rakennuttaja täyttää lain mukaiset velvoitteensa. Vastuu sisältää lupaprosessin, työnaikaisen prosessin ja rakennuksen käyttöönoton muodolliset määräykset sekä myös lupien ja rakentamisen

²⁸ *Hakalehto-Wainio* 2008, s. 33–42.

²⁹ *SOU* 2005:77, s. 600–602.

aineelliset vaatimukset. Rakennusvalvonnan tulee puuttua havaitsemiinsa rikkomuksiin ja laiminlyönteihin. Laissa (PBL) on oma säännöstönsä sanktiomaksusta (*sanktionsavgifter*). Suomen rakennustyön aloituskokouksen (MRL 121 §) sijaan Ruotsissa on käytössä erityinen aloituspäätös (*startbesked*), missä yhteydessä arvioidaan, onko hankkeella edellytykset täyttää kaikki tekniset vaatimukset. Aloituspäätöstä edeltää laissa määritelty toteutuksen aloituskokous (*tekniskt samråd*).³⁰

4.2 Norja

Norja lähti 1990-luvulla kehittämään systeemiänsä yritysten luokitteluun perustuvaksi. Viime vuosina säännöksiä on muutettu, mutta edelleen on rakennusalan yrityksillä mahdollisuus hakea keskitettyä, luokitteluun perustuvaa hyväksyntää. Hyväksyntä voi kattaa yrityksen vastuullisia suunnittelijoita, vastuullisia toteuttajia tai vastuullisia valvojia. Hyväksyntä on voimassa 3 vuotta kerrallaan. Joka tapauksessa hankkeissa vaaditaan normaalisti aina vastuulliset toimijat lähtien hakijasta ulottuen riippumattomaan kolmannen osapuolen valvojaan. Vastuullisilta suunnittelijoilta ja toteuttajilta vaaditaan dokumentointia laadun varmistamiseksi. Erona Suomeen ja Ruotsiin on esimerkiksi se, että pienempiä hankkeita lukuun ottamatta on rakennusluvan hakijana vastuullinen yritys³¹. Laissa on erikseen määritelty ne hankkeet, joissa hakijana voi olla luonnollinen henkilö. Kunnat voivat itse määritellä lain rajoissa vapautuksia vastuullisesta hakijayrityksestä. Rakennuttajan (*tilltakshaver*) velvollisuutena on siirtää vastuu hankkeesta vastuulliselle yritykselle. Säännökset kunnan tehtävistä työnaikaisessa valvonnassa ovat joustavat. Katselmuksia ja tarkastuksia voidaan tehdä halutussa laajuudessa, ja vielä 5 vuotta rakennuksen valmistumisen jälkeen. Suomesta ja Ruotsista poiketen tulee kunnan laatia strategia, miten valvontaa suoritetaan, mihin siinä keskitytään, keiden kanssa tehdään yhteistyötä jne. Vuosittain laaditaan raportti, miten valvontaa on tehty ja miten strategia on toteutunut. Myös Norjan lainsäädäntö (pbl) on omaksunut sanktiomaksun, jonka tuotto lankeaa kunnalle (*overtredelsesgebyr*).

Suomen, Ruotsin ja Norjan rakennusvalvonnan järjestelmät eroavat rakennustyön-aikaisen viranomaistoiminnan osalta. Suomen eräs erikoisuus on, että tilanteessa, jossa hankkeeseen ryhtyvä minimoi omat resurssinsa suunnittelun ja työnjohdon osalta, ja viranomaisen tämän hyväksyy, ottaa viranomaisen ikään kuin vapaaehtoisesti omalle vastuullensa suurempaa roolia. Ruotsin osalta kummastusta herättää se, ettei suunnittelijoille ole asetettu pätevyys- ja kelpoisuusvaatimuksia. Aiheesta on Ruotsissa keskusteltu. Asiaa on tarkasteltu paitsi elinkeinon harjoittamisen vapauden näkökulmasta myös siitä, että rakennuttajan uskotaan muutoinkin ymmärtävän turvautua osaaviin suunnittelijoihin. Kuitenkin samaan aikaan vaaditaan vastuullisilta valvojilta (*kontrollansvariga*) ja ulkopuolisilta asiantuntijoilta (*sakkunniga*) sertifiointia. Norjassa uskotaan siihen, että

³⁰ Jääskeläinen RY 2011, s. 46–49.

³¹ Tyrén 2010, s. 414 ss.

paitsi suunnittelijoiden ja työnjohdon sekä valvojan niin myös hakijan edustajan tulee olla ammattitaitoinen ja ennen kaikkea yritys, jotta se voi oikeasti vastata hankkeesta.

4.3 Saksa

Saksan liittotasavalta (82 milj. as.) koostuu kuudestatoista osavaltiosta. Osavaltioilla on suhteellisen laajaa itsenäistä lainsäädäntövaltaa omine parlamentteineen. Maankäytön suunnittelusta säädellään kuitenkin liittotasavaltakohtaisesti: *Baugesetzbuch* (BauGB). Rakentamista säädellään osavaltiokohtaisesti. Eri osavaltioiden rakentamisen säädösten yhtenäistämiseksi on olemassa ns. mallirakennusjärjestys, *Musterbauordnung für die Länder der Bundesrepublik Deutschland, MBO*. Osavaltioilla on omat ”rakennusjärjestyksensä”, joita kutsutaan joko nimellä *Bauordnung* (BauO) tai *Landesbauordnung* (LBO).

Rakennusvalvonta kuuluu lain mukaan valtiolle. Usein viranomaisena (*Bauaufsichtsbehörde*, aikaisemmin tunnettu nimellä *Baupolizei*) toimivat delegoinnin kautta kuntien viranomaiset, mutta vain keskisuurissa ja suurissa kaupungeissa. Hierarkisesti on kolmentasoisia rakennusvalvontaviranomaisia: alimman piirikuntatason; läänintason sekä osavaltion ministeriötason viranomaisia. Käytännön työ tapahtuu piirikuntatasolla.

Rakennusvalvontahenkilöstölle on asetettu pätevyysvaatimuksia: joko insinöörin, arkkitehdin tai tuomarin. Myös kokemusta edellytetään.

Saksalainen erikoisuus, *Prüfingenieur*, on viime vuosina menettänyt merkitystään, kun tämän riippumattoman ulkopuolisen tarkastusinsinöörijärjestelmän käyttöä on vaatimustasolla vähennetty. *Prüfingenieur*-järjestelmä syntyi täydentämään julkista rakennusvalvontaa varmistettaessa rakennusten vakautta (statiikkaa) ja on varhainen esimerkki teknisen tarkastuksen osittaisesta yksityistämisestä. Järjestelmää on kritisoitu liian kalliina. Kustannukset kolmannen osapuolen tarkastusinsinöörin käytöstä ovat keskimäärin yhden prosentin luokkaa laskettuna rakennuskustannuksista. Riippumaton tarkastusinsinööri kantaa myös vastuun tarkastamastaan kohteesta. Brandenburgin osavaltio ainoana edellyttää edelleen kattavasti tarkastusinsinöörin käyttöä. Osavaltion tarkastusinsinöörien toimesta on selvitetty toiminnan vaikuttavuutta. Selvityksen mukaan yhden euron tarkastuspanoksella on vältetty keskimäärin viiden euron edestä virheitä ja niiden korjauskuluja.³²

MBO jakaa rakennuskohteet viiteen luokkaan. Luokat ovat seuraavat:

1. Korkeintaan 7 metriä korkeat erillsrakennukset (*freistehende*), joissa on enintään kaksi ”käyttöyksikköä” (esim. asuntoa) ja joiden pinta-ala on enintään 400 m² ja erilliset maa- ja metsätalousrakennukset;

³² *Jääskeläinen RY* 2015, s. 25–29.

2. Korkeintaan 7 metriä korkeat rakennukset (esim. kytketyt), joissa on enintään kaksi ”käyttöyksikköä” ja yhteenlaskettu pinta-ala on enintään 400 m²;
3. Muut enintään 7 metriä korkeat rakennukset;
4. Enintään 13 metriä korkeat rakennukset, joissa yhdenkään ”käyttöyksikön” pinta-ala ei ylitä 400 m²; ja
5. Muut rakennukset, mukaan luettuna maanalaiset.

Edelleen on luokiteltu erityiskohteita, kuten laitteita, toimistorakennuksia, kokoontumisrakennuksia, sairaaloita, päiväkoteja, retkeilyalueita, liikkuvia rakennuksia, varastoja jne. Luettelot ovat perusteellisia.

Perusvastuu on kohdennettu hankkeeseen ryhtyvälle (*Bauherr*) ja hänen määräysvallassaan (*in Rahmen ihres Wirkungskreises*) oleville muille toimijoille (kuten suunnittelijoille). *Bauleiter* vastaa löyhästi Suomen vastaavaa työnjohtajaa, mutta tehtäväkenttä vaikuttaa laajemmalla. *Bauleiter*ilta vaaditaan osaamista ja kokemusta. Samoin suunnittelijoilta. Myös hankkeessa olevista yrityksistä (esim. urakoitsijoista) on MBO:ssa säännös, jossa yritykset veloitetaan noudattamaan määräyksiä ja osoittamaan kelpoisuutensa tehtävästä suoriutumiseen. *Objektplaner* vastaa lähinnä Suomen pääsuunnittelijaa. Termiä ei ole kuitenkaan määritelty MBO:ssa. *Objektplaner* on eräänlainen projektin ylivalvoja toimeksiantajan (*Bauherr*) lukuun.

4.4 Irlanti

Irlannin tasavaltaa koskeva rakentamisen lainsäädäntö on kaiken kaikkiaan nuorta. Julkinen rakennusvalvonta käynnistyi varsinaisesti vasta 1.6.1992. Rakentamisen sijoittumista on säädelty jo sitä ennen, *Planning and Development Acts*. Nykyään kuntien tehtävänä on kuuden vuoden välein laatia koko kuntaa koskeva strategisen tason kaava, *Development Plan*. Strategisia kysymyksiä tarkastellaan myös seudullisesti laadittavilla suunnitelmilla ja *guidelines*, joissa on mukana valtakunnan tason tavoitteita. Rakentamisen sijoittuminen harkitaan *planning permission* -prosessissa, josta huolehtii kunta. Kun *planning application* tulee hakemuksena vireille, tulee siitä kuuluttaa paikallislehdessä ja asettaa hakemuksen tarkoittamalle suunnittelualueelle ilmoitus. Vireille tulleista hakemuksista laaditaan viranomaisten toimesta viikoittain luettelot, jotka löytyvät mm. yleisistä kirjastoista. Kuka tahansa voi kahdeksan viikon nähtävillä oloajan puitteissa tehdä hakemuksesta muistutuksen. Muistutuksen tekeminen maksaa 20 euroa. Vain muistutuksen tehneellä on mahdollisuus valittaa. Hallituksen asettama *Board Pleanála* -niminen riippumaton elin ottaa kantaa valituksiin.

Jos *planning permission* saadaan eikä siitä ole valitettu, voi neljän viikon kuluttua tehdä suunnittelusta rakentamisesta ilmoituksen (*commencement notice*). Velvollisuudesta osallistua infrastruktuurista kunnalle aiheutuviin kustannuksiin säädetään erikseen. *Development Contribution Scheme* tuntee kaksi maksuluokkaa. Maksut ovat melko huomattavia, pyöreästi 10000:n euron luokkaa yhtä kerrostaloasuntoa kohti.

Itse rakentamista koskevia normeja on sisällöllisesti uudistettu viime vuosina. Työ on vielä osittain kesken. *Technical Guidance Documents*, TGD:t, sisältävät yksityiskohdaisia teknisiä vähimmäismääryksiä. Rakennusvalvontasysteemi muutettiin perusteellisesti vuonna 2014. Taustalla olivat vuosien 2003–2008 ylikuumentuneet markkinat, jotka johtivat kiinteistökuplaan ja totaaliseen romahdukseen. Kun esim. vuonna 2006 Irlannissa valmistui yli 90 000 uutta asuntoa, oli luku vuonna 2010 enää 13 000. Ylikuumentuneessa tilanteessa rakentamisen ja erityisesti asuntosuunnittelun ja -rakentamisen taso ei aina vastannut edes kohtuullisia odotuksia. Toteutukset poikkesivat usein normeista ilman, että asiaan puututtiin. Uudistuksen keskeinen idea on pakottaa kytkeämään hankkeeseen alusta saakka pätevät ja kelpoiset toimijat. Suunnittelijoiden ja työn toteutuksesta vastaavien tulee olla järjestäytyneitä ja sertifioituja. Alan järjestöt on valtuutettu toimimaan sertifiointiorganisaatioina. Tällä hetkellä löytyy kolme valtuutuksen saanutta insinöörien ja arkkitehtien organisaatiota, jotka myöntävät vuodeksi kerrallaan sertifiointeja. Kaikki viranomaiselle toimitettava aineisto pitää olla käyty läpi sertifioidun asiantuntijan toimesta ja ainoastaan sertifioitu asiantuntija voi määrämuotoisesti vakuuttaa, että suunnittelu noudattaa voimassa olevia määräyksiä ja myös toteutus vastaa niitä. Myös rakennustyöstä vastaavan tulee olla pätevä.

Erikseen on säädetty paloturvallisuutta ja esteettömyyttä koskevista sertifikaateista, jotka tulee esittää viranomaiselle ennen töiden käynnistymistä. Myös niiden osalta käytetään erikseen tehtävään sertifioituja asiantuntijoita, jotka vakuuttavat palo- ja esteettömyyskysymysten olevan hoidettu määräysten edellyttämällä tavalla.³³

Viranomaisten toiminta perustuu siis lähes yksinomaan sertifioituihin yksityisen sektorin toimijoihin. Virhetilanteissa voidaan kääntyä myös sertifioinnin suorittaneen organisaation puoleen korvausvaatimuksin. Viranomaisella on käytettävissään omia sanktioita, ja viime kädessä asia viedään rikosasiaan tuomioistuimeen. Työnaikaisesta valvonnasta vastaavat ensisijaisesti yksityiset sertifioidut tarkastajat. Viranomainen suorittaa lähinnä pistokokeenomaisia työmaatarkastuksia noin kymmenessä prosentissa kohteissa, jotka on etukäteen arvioitu riskillisimmiksi. Järjestelmään liittyy myös loppusuoralla oleva hanke valtakunnallisesta sähköisestä alustasta, Building Control Management Project.

4.5 Hollanti

Hollanti (Alankomaat) on lähtenyt vuosia kestäneen valmisteluprosessin tuloksena uudistamaan rakentamisen julkista valvontaa. Uudistus kytkeytyy laajemmin Hollannissa käytyyn keskusteluun ja kritiikkiin julkisen vallan roolista ja sääntelystä.³⁴ Deregulaatio on ollut esillä koko 2000-luvun. Taloudellinen kehitys ei ole täysin vastannut odotuksia. Erääksi tilannetta parantavaksi keinoksi on nähty julkisen sääntelyn keventäminen

³³ Neary 2017.

³⁴ de Ridder – Reinders 2014.

ja keskittyminen olennaiseen. Yksityiselle sektorille on arvioitu voitavan siirtää tehtäviä, joita toisen maailmansodan jälkeen on perinteisesti pidetty julkisen vallan piiriin kuuluvina. Samalla tavoitteeksi on usein asetettu toiminnan sujuvoittaminen ja parempi lopputulos. Julkiselle sektorille luonteenomaisina pidetyt ominaisuudet, kuten byrokratia, hitaus ja palvelun jäykkyys on katsottu mahdolliseksi poistaa, tai ainakin niitä vähentää, kun samoja toimintoja hoidetaan julkisen verorahoituksen kattamisen sijaan yksityisinä. Suomessa tyypillisenä esimerkkinä tuodaan usein esiin autojen katsastustoiminta, joka avattiin yksityiseksi liiketoiminnaksi vuonna 1994, ensin rajoitetusti ja myöhemmin laajamittaisesti.

Hollannin rakennusvalvontauudistuksen taustalla on ollut yleinen tyytymättömyys rakentamisen laatuun. Lainsäädännöllisenä kehikkona on *Housing Act*, joka tuli uudistettuna voimaan vuonna 1992. Lakia on muutettu osin perusteellisesti muun muassa vuonna 2003. *Housing Act* on yleislaki, joka sisältää perussäännökset niin asumisen tukijärjestelmästä, rakentamisen luvista ja prosesseista kuin olemassa olevasta rakennuskannasta. Rakentamisen teknisiä vaatimuksia koskee samoin vuonna 2003 ajanmukaistettu *Building Decree*. *Building Decree* luopui yksityiskohtaisista ja tarkoista, mittalukuihin perustuvista rakentamismääräyksistä ja siirtyi enemmän toiminnallisiin ja tavoitteellisiin määräyksiin. Rakentamismääräykset on viimeksi uusittu vuonna 2012.

Taustasyinä rakentamisen ongelmiin on tuotu esiin muun muassa:

- tieto hyvistä ratkaisuista leviää epätasaisesti
- urakoitsijoiden vastuuta on rajoitettu tehokkaasti
- huomiota kiinnittyy enemmän siihen, että paperilla kaikki on kunnossa
- urakoitsijat piiloutuvat viranomaislupien ja -hyväksyntöjen taakse
- urakoitsijat reagoivat vasta kun viranomaisen huomauttaa; toisaalta viranomaisen tosiasialliset mahdollisuudet huomata virheitä ja reagoida ovat rajalliset
- usein viranomaisen huomaa ja reagoi rakennuksen käytettävyyden kannalta vähäpätöisiin kysymyksiin, joiden korjaaminen saattaa kuitenkin muodostua yllättävän kalliiksi.

Vuonna 2008 ilmestyi perusteellinen raportti rakentamisen ja rakennusvalvonnan tilanteesta.³⁵ Raportti poiki erinäisiä jatkoselvityksiä ja myös käytännön kokeiluja. Erikseen selvitettiin yksityisen rakennustarkastuksen vaihtoehto.³⁶ Olennaiseksi kysymykseksi nähtiin rakennuttajan ja urakoitsijan vastuu ja mahdollisuudet täyttää toiminnallisten rakentamismääräysten vaatimukset. Urakoitsijat ja paikalliset viranomaiset eivät suhtautuneet kovin suopeasti ajatuksiin yksityisestä valvonnasta. Eniten kannatusta tuli ammattimaisilta rakennuttajilta, jotka arvioivat voivansa säästää rakennustarkastusmaksuissa. Kuntien viranomaisilla oli huoli voimavarojensa riittävydestä, jos he kuitenkin

³⁵ Private What Can, Public What is Necessary, Trust the Responsibility in the Building Process 2008.

³⁶ Key Map to Private Building Control 2013 sekä SCBA Privatizing of the Quality Control in the Building Process 2013.

joutuvat *Housing Act*n perusteella ottamaan kantaa, täyttääkö rakentaminen sille normeissa asetetut vaatimukset.

Keskustelu synnytti ehdotuksen, jossa yksityisesti tarkastetun kohteen vaatimustenmukaisuus ja laatu tulee pystyä verifioimaan viranomaistaholle. Jos määräysten täyttymistä ei pysty osoittamaan, ei rakennuksen käyttöönottoon ole mahdollista. Keskustelua jatkettiin Alankomaiden parlamentin eri kamareissa lukuisien aloitteiden kautta. Esille otettiin muun muassa mahdollisuus taata vakuutuksilla rakentamisen laatua ja tarvetta turvata joka tapauksessa paikallisille viranomaisille riittävät valtuudet huolehtia rakennusten turvallisuudesta. Rakentamisen virhekustannusten määrän arvioidaan Hollannissa olevan 10–15 %:n luokkaa.

Poliittisen keskustelun johtopäätöksiksi tuli seuraavia linjauksia:

1. Pakollista rakennustarkastusta ei organisoida niin, että hankkeeseen voi valita joko yksityisen tai julkisen rakennustarkastuksen (kuten esim. Englannissa on mahdollista).
2. Uuden järjestelmän luominen vaatii riittävästi valmistelu-aikaa.
3. Yleisimmissä ja tyypillisimmissä rakentamishankkeista (jotka edustavat 80 % tapauksista) on rakennuttajan ja urakoitsijan velvollisuutena vastata, että määräykset täyttyvät ja laatu vastaa sovittua; julkinen valvonta vaatii lain vaatimusten täyttymistä.
4. Em. yleisimmistä hankkeista laaditaan listaus, jota täydennetään tarpeen mukaan.
5. Kuluttajaa suojataan takuulla tai urakkasummasta laskettuna 5 prosentin vakuusmaksulla.
6. Rakennuskohteen käyttöönotto edellyttää paikallisen rakennusvalvontaviranomaisen hyväksyntää ja viranomaiselle esitettyjä dokumentteja.
7. Myös rakennustyön kestäessä voidaan tehdä marginaalisia tarkastuksia viranomaisen toimesta.
8. Urakoitsijoiden ja developpajien vastuuta kiristetään: jos kohde ei täytä lain asettamia vaatimuksia siitä joutuu maksamaan.
9. Uusien rakennustyön menetelmien käyttöönotto edellyttää huolellista valmistelua ja takeita onnistumisesta.

Linjaukset aiheuttivat vilkkaan keskustelun ja paljon myös kielteisiä reaktioita eri tahoilta.

Uudistus on kuitenkin päätetty toteuttaa. Sen yhteydessä on muutettu myös siviilioikeudellista vastuuta. Todistustaakka on käännetty niin, että epäilyssä virhetilanteessa urakoitsijan tulee pystyä osoittamaan, että suorituksen laatu vastaa sovittua. Rakentamisen työnaikainen tarkastus hoidetaan jatkossa kokonaan yksityisten, sertifioitujen toimijoiden avulla. Paikallishallinto valvoo tarkastajien pätevyyttä. Olennaisessa roolissa on riippumaton tarkastaja (*independent surveyor, Kwaliteitsborger*), joka on viranomaisen

(tai sertifioidun organisaation) hyväksymä. Jos toteutus ei vastaa määräyksiä, on julkisen vallan tehtävänä reagoida puutteisiin.

Uudistus näyttäisi noudattavan osittain ns. *Hampton* -periaatteita. *Philip Hampton* kehitti vuonna 2005 suosituksia, miten erilaisessa tarkastustoiminnassa voitaisiin vähentää hallinnollista taakkaa mutta samalla tehostaa tarkastustoiminnan tehokkuutta ja vaikuttavuutta.³⁷ Hamptonin suosituksista voi mainita mm:

- vähennetään tarkastuksia vähäriskillisissä kohteissa mutta lisätään missä on eniten tarvetta
- tehostetaan neuvontaa tarkastustoiminnan sijaan
- käytetään tehokkaampia sanktioita ja rangaistuksia, kun niille on tarvetta
- uusia reguloivia toimijoita ei pidä synnyttää, jos jo olemassa olevat voivat hoitaa ko. tehtävät.

Hollannissa 2000-luvun ajan käydyssä keskustelussa rakennusvalvonnan tulevaisuudesta on samantapaisia piirteitä kuin monissa muissa maissa, esim. Suomessa. Hollannissa on Suomen tavoin paljon yhden rakennustarkastajan kuntia, joilla on ollut huonot mahdollisuudet vahtia edes rakentamismääräysten vähimmäistason toteutumista. Pienten kuntien rakennusvalvonnasta puuttuu usein tarvittavaa erityisosaamista, eikä mahdollisuuksia täydennyskoulutukseen juuri ole. Suunnitelmat on toimitettu julkiseen rakennusvalvontaan usein vaiheessa, jossa niihin on enää vaikea puuttua. Julkinen rakennusvalvonta ei ole ollut vastuussa siitä, että suunnitelmat vastaavat määräyksiä ja toteutus onnistuu. Paikalliset poliittiset intressit ovat voineet vaikuttaa rakennusvalvonnan toimintaan yksittäisissä hankkeissa.³⁸

5 RAKENNUSVALVONNAN VASTUUN ERI ULOTTUVUUDET

5.1 Rakentamisen sijoittumisharkinta

Rakennusvalvonnan osalta vastuukysymyksiä kannattaa tarkastella valvonnan eri tehtävien kautta. Tällöin voidaan erottaa *rakentamisen sijoittumisharkinta*, *lupavaihe*, *rakentamisen tekniset vaatimukset* ja *työnaikainen valvonta* sekä *rakennuksen käyttöönotto*. Nämä eri vaiheet ovat viranomaistoimintaluonteeltaan erilaisia. Osassa niistä on kysymys selkeästi julkisen vallan käytöstä, osassa vähemmän tai ei lainkaan. Tällöin voidaan ajatella, että rakennusvalvonnan uusimuotoiset toiminta- ja organisoitavat voidaan eri vaiheiden osalta määritellä eri pohjalta.

Rakentamisen sijoittumiseen, määrään ja käyttötarkoitukseen liittyvät kysymykset kytkeytyvät elimellisesti maankäytön suunnitteluun. Maankäytön suunnittelu on kun-

³⁷ *Hampton* 2005.

³⁸ *Visscher – Meijer* 2006.

tien itsehallinnon kulmakiviä. Ei ole helposti ajateltavissa, että kuntien kaavamonopolia olennaisesti heikennettäisiin. Lähitulevaisuudessa muutoksia tältä osin tullaan lähinnä näkemään pääkaupunkiseudulla ja muutamassa muussa kasvukeskuksessa. Niiden osalta on tarvetta painottaa yli kuntarajojen ylittyvää seudullista näkökulmaa. Maakunta-kaava on osoittautunut liian staattiseksi ja jäykäksi keinoksi vastata kasvupaikkakuntien nopeasti muuttuviin tarpeisiin.

Kaavoitus on tyypillistä julkisen vallan käyttöä. Suuri osa Suomen kunnista on väkiluvultaan niin pieniä, ettei mahdollisuuksia tai edes lain edellyttämää pakkoa (6000 asukasta, MRL 20.2 §) omaan tai naapurikunnalta ostettavaan kaavoituspalveluun ole. Valtion tukema aluearkkitehtijärjestelmä auttoi aikoinaan tilannetta jonkin verran. Maankäytön suunnittelua hankitaan paljon konsulteilta. Konsulteilta puuttuu usein riittävä paikallistuntemus, jolloin kaavoista saattaa tulla paikallisiin olosuhteisiin huonosti sopivia. Konsulttipalveluiden hankinta joudutaan yleensä kilpailuttamaan, mikä aiheuttaa hallinnollista lisätyötä.

Pakollinen kuntakohtainen rakennusjärjestys on osa rakentamisen sijoittumisharkintaa säätelevää normistoa. Kunnat ovat ryhtyneet enenevässä määrin laatimaan rakennusjärjestyksiä toistensa kanssa yhteistyössä. Tällöin esimerkiksi saman vesistöalueen osalta voidaan noudattaa samoja rantarakentamisen perussääntöjä.

Rakennusvalvonnan rooli rakentamisen sijoittumisharkinnassa vaihtelee kuntien välillä. Karkeasti voi todeta, että mitä pienempi kunta on asukasluvultaan, sitä enemmän rakennustarkastaja osallistuu myös rakentamisen sijoittumisharkintaan. Suuremmissa kunnissa rakennusvalvonnan rooli on enemmän osallistumista asemakaavojen valmisteluun tuomalla kaavoitukseen käytännön rakentamisen näkökulmaa.

Uusimuotoiset, yksikkökooltaan suuremmat rakennusvalvonnat eivät vastuumielesä aiheuttaisi juuri mitään muutosta sijoittumisharkinnassa verrattuna nykytilanteeseen. Kysymys on enemmän toimintatapojen kehittämisestä. Pikemminkin voisi ajatella, että suuremmissa yksiköissä olisi paremmat mahdollisuudet useamman pienen kunnan yhteiseen kaavoittajaan, jolloin konsulttipalvelujen hankkimisen tarve olisi vähäisempi. Tällä taas olisi suotuista vaikutus kuntien itsehallintoon.

5.2 Lupavaihe

Rakentamista tarkoittavien lupien käsittely on maankäytön suunnitteluun tapaan tyypillistä julkisen vallan käyttöä. Lupien käsittely on myös rakennusvalvonnan ydintehtävä.

Lukumäärältään valtaosa luvista koskee kooltaan pieniä hankkeita. Uudisrakentamisen puolella on kysymys pientalorakentamisesta ja lomarakentamisesta. Korjausrakentamisen puolella tyypillisiä hankkeita ovat linjasaneerausluvut ja peruskorjaukset. Muutostöissä painottuvat liiketilojen käyttötarkoituksmuutokset sekä enenevässä määrin aiemmin toimistotiloina olleiden tilojen muutokset asuinkäyttöön.

Kaikkein pienimpiä hankkeita hoidetaan kuntien rakennusjärjestysten kautta vaihtelevasti ilmoitusmenettelyllä. Kuntien rakennusjärjestykset vaihtelevat siltä osin, millaisia toimenpiteitä on kokonaan vapautettu viranomaistarkastelusta. Helsinki käyttää laajalti rakentamistapaohjeita, joita noudattamalla vapautuu luvan hakemiselta.

Omakotitalot toteutetaan nykyään pääosin talotehtaiden tuottamilla ratkaisuilla. Sitä mukaa kun talotekniikan osuus myös pientalorakentamisessa on kasvanut, on markkinoita vallannut entistä pitemmälle tehtaalla valmistetut omakotitalot. Rakennusvalvonnan osuus lupavaiheessa painottuu silloin oikean talotyypin valintaan yhdessä hankkeeseen ryhtyvän (yleensä maallikko) ja hänen valitsemansa pääsuunnittelijan apuna sekä rakennuksen ympäristöstä aiheutuvien vaatimusten huomioon ottamiseen. Yleistä on, että kunnat luovuttavat ryppäässä kaavoittamiensa uusia pientalotontteja rakentamiseen, jolloin rakennusvalvonnan eräänä roolina on olla mukana kunnan kiinteistö- ja kaavoitustoimen kanssa ohjaamassa tonttien luovutusta ja organisoimassa erilaisia neuvontatilaisuuksia.

Kun tilannetta arvioi vastuumielessä, kuuluu vastuu talotehtaan tuotteesta ja sen teknisestä laadusta luonnollisesti ensisijaisesti talotehtaalle. Rakennusvalvonnalle kuuluu lähinnä siitä huolehtiminen, että naapureita on informoitu asianmukaisesti, rakennus on ympäristöön soveltuva ja rakennuksen korkotaso suhteessa maan pintaan on muun muassa naapuruston kannalta sopiva. Luonnollisesti rakennusvalvonnan tulee myös varmistua hankkeen kaavanmukaisuudesta, ja jos poikkeamisia on, asianmukaisesta hallinnollisesta prosessista poikkeamisten osalta (MRL 117 §).

Korjaushankkeissa saattaa olla jopa enemmän yksilöllisyyttä kuin uudiskohteissa. Korjausrakentaminen on kaikkiaan muuttunut entistä vaativammaksi.

Käyttötarkoituksimuutoksissa on usein vaikeita tulkintakysymyksiä, jotka liittyvät sekä kaavamääräyksiin että rakentamisen teknisten määräysten noudattamiseen.

Pienemmissä hankkeissa korostuu niiden paikallinen luonne. Kuntalaisten palvelun kannalta on perusteltua, ettei pienen ja usein ongelmattoman hankkeen johdosta joudu asioimaan tarpeettoman byrokraattisesti ja hallinnollisesti hankalasti.

Vastuumielessä erityyppisiä hankkeita voisi jaotella ”lähipalvelunomaisesti” hoidettaviin sekä niihin, joissa on syytä noudattaa suurempien yksiköiden monipuolisempaa osaamista.

5.3 Rakentamisen tekniset vaatimukset ja työnaikainen valvonta

Rakentamisen teknisistä vaatimuksista varmistuminen ja rakennustyönaikainen valvonta on vaihe, jossa on vähiten julkisen vallan käytön piirrettä. Kysymys on kuitenkin jatkumosta, jossa toisena ääripäänä ovat esimerkiksi tyyppiomakotitalot ja toisena ääripäänä suuret yleisölle tarkoitetut kokoontumisrakennukset ja vastaavat. Väliin mahtuu koko elämän kirjo saunamökeistä päiväkoteihin, työpajoista kouluihin.

Rakennusten luokittelu eri vaativuustasoihin³⁹ soveltuisi lähtökohdaksi, kun arvioidaan, minkä tasoista ja kenen toimesta tapahtuvaa teknisten vaatimusten noudattamisen valvontaa kulloinkin on syytä edellyttää. Vastuumielessä pitää säännökset laatia siltä pohjalta, että kulloinenkin taho, oli sitten kysymys yksityisestä tai julkisesta, vastaa tekemisistään. Tällä olisi se suotuisa vaikutus, että myös julkiselle rakennusvalvonnalle koituisi ”todellista” eikä vain näennäistä vastuuta niistä hankkeista, jotka luokittelun kautta katsottaisiin voitavan hoitaa ilman yksityisen sektorin voimakkaampaa mukana oloa. Säännöksissä tulee kuitenkin varsinainen virhevastuu rajata viranomaisvastuun ulkopuolelle. Vertailumielessä voi todeta, kuinka terveyskeskuslääkärillekin kuuluu hoidollista vastuuta toimenpiteistä, jotka terveyskeskuslääkärin katsotaan voivan parhaiten hoitaa.

Edellä kuvattu ehdotus olisi muutos verrattuna nykyiseen. Jos se katsottaisiin mahdolliseksi, tulisi luonnollisesti samalla huolehtia julkisen rakennusvalvonnan riittävästä voimavaroista. Voimavarakysymys liittyy rakennusvalvonnan taksoihin, jotka tulee saattaa tasolle, jolla riittävät voimavarat voidaan turvata.

Jos ehdotusta julkisen rakennusvalvonnan vastuun osittaisen lisäämisen kannalta ei pidetä mahdollisena, tulee harkita ratkaisua, jossa teknisten seikkojen yksityiskohtainen arviointi ja toteutumisen valvonta jätetään kokonaan, tai ainakin pääosin, rakennusvalvonnan tehtäväkentästä pois samaan tapaan kuin toimenpidelupien osalta on jo tehty. Tällä hetkellä esimerkiksi erityissuunnitelmien (MRL 134 a §) osalta on kuntien välillä suuria eroja. Suuremmissa kunnissa pyritään käymään erityissuunnitelmia pistokokeenomaisesti läpi, kun taas suuressa osassa kuntia viranomaisen vaatimat erityissuunnitelmat vain kirjataan saapuneiksi (toimitetuiksi). Osa kunnista arkistoi erityissuunnitelmat, osa taas ei.

Eräs mahdollisuus olisi se, että edellä kuvatunlaisen luokituksen kautta osa tällä hetkellä rakennuslupitetuista hankkeista (esim. talotehtaiden omakotitalot, pienet korjaushankkeet) suljetaan toimenpidelupien tapaan rakennusvalvonnan teknisten vaatimusten tarkastelun ulkopuolelle. Hankkeet, joissa oikeasti on kysymys julkisesta intressistä, saatettaisiin vuorostaan tiukemman julkisen rakennusvalvonnan piiriin, tavalla tai toisella.

Vuoden 2014 lainmuutoksella (41/2014) laajennettiin maankäyttö- ja rakennuslain erityismenettelyn käyttöalaa. Erityismenettelyä voidaan edellyttää erittäin vaativassa rakennushankkeessa. Kun aiemmin erityismenettely oli tarkoitettu ratkaisemaan rakenteellisen turvallisuuden ongelmia, voidaan erityismenettelyä uusien säännösten mukaan edellyttää myös paloturvallisuuden, terveellisuuden tai rakennusfysikaalisen toimivuuden vaatimusten turvaamiseksi tai kulttuurihistoriallisten arvojen menettämisen estämiseksi (MRL 150 d §). Erityismenettely on toimivaksi osoittautunut keino, jolla rakennusvalvontaviranomainen voi puuttua riskillisiin hankkeisiin, olivatpa ne uudiskohteita

³⁹ Vaativuusluokittelua esitti myös selvitysmies Risto Mäkinen raportissaan. Ks. *Mäkinen* 1997. s. 50–53. Ks. lisäksi *Jääskeläinen – Virkamäki* 2013.

tai korjaus- tai muutostöitä.⁴⁰ Erityismenettelyn käyttöalaa voitaisiin edelleen laajentaa muihinkin kuin erittäin vaativiin rakennushankkeisiin.

5.4 Rakennuksen käyttöönotto

Rakennuksen käyttöönotto on olennainen osa rakentamisen viranomaisvalvontaa. Asiaa säädetään MRL 153 ja 153 a §:ssä (41/2014). Ongelmaksi ovat muodostuneet tilanteet, joissa rakennuksen käyttöönoton edellytyksenä olevaa loppukatselmusta ei pyydetä luvan voimassaoloaikana. Lain mukaan luvat vanhenevat tällöin automaattisesti. Viranomaiselta pyydetään kuitenkin usein loppukatselmuksen toimittamista kohteeseen, joka on otettu käyttöön jo vuosia sitten. Käytännössä viranomaisen mahdollisuudet sen toteamiseen, onko kohde toteutettu kaikilta osin myönnetyn luvan ja sovellettavien määräysten mukaisesti, ovat heikot. Viime aikoina on yleistynyt käytäntö, jossa rakennusvalvonta edellyttää ulkopuolisen asiantuntijan kirjallista lausuntoa niistä kysymyksistä, joita ei aiemmissa viranomaisyhteyksissä ole voitu todentaa.⁴¹

Vastuumielessä voi syntyä hankalia tilanteita, jos viranomaisesta suostuu pitämään jo vuosia käytössä olleessa kohteessa loppukatselmuksen. Ilman loppukatselmusta tai käyttöönottokatselmusta käyttöön otetut kohteet antavat myös huonon kuvan suomalaisesta rakennuskurista.

Edellä hahmoteltu luokitteluajattelu saattaisi soveltua myös loppukatselmuksiin. Kohteet, joissa on kohonnutta julkista esimerkiksi turvallisuus- ja terveellisyysintressiä, säädettäisiin tehostetusti viranomaisen suorittaman käyttöönottokatselmuksen piiriin. Tämä voisi tarkoittaa tehokasta sanktiointia (esimerkiksi rakennuksen välittömästi voimaan tulevaa käyttökieltoa). Muiden kohteiden osalta säädettäisiin laiminlyödyt loppukatselmuksella vastuumielessä kuuluvaksi selkeästi muun kuin viranomaisvastuun piiriin. Tällöin rakennusvalvonnalla ei olisi mitään velvollisuutta pitää loppukatselmusta kohteessa, jonka lupa on päästetty raukeamaan.

5.5 Rakennusvalvonnan uusimuotoiset organisointivaihtoehdot

Valtaosa Suomen kunnista on asukasluvultaan pieniä. Siitä on seurannut, että myös valtaosa kuntien rakennusvalvontaorganisaatioista on resursseiltaan lähes minimikokoisia, yhden tai kahden tarkastajan yksiköitä. Usein vielä rakennustarkastaja ei hoida pelkästään rakennusvalvontaa, vaan hänelle on sälytetty monia muitakin kunnan tehtäviä. Tiilannetta on paikattu vapaaehtoisella alueellisella yhteistoiminnalla, jota on organisoitu eri tavoin.

⁴⁰ *Jääskeläinen* RY 2017, s. 16–18.

⁴¹ *Jääskeläinen* RY 2014, s. 26–29.

Osana *Jyrki Kataisen* hallituksen rakennepoliittista ohjelmaa ja sen toimeenpanoa koskevien linjausten mukaan rakennusvalvontatoimen asiantuntemusta ja yhtenäistä toimintatapaa päätettiin vahvistaa kokoamalla rakennusvalvonta suuremmiksi yksiköiksi.⁴² *Alexander Stubbin* hallituksen ohjelma korosti edelleen rakennepoliittisen ohjelman tehokasta ja viivytyksetöntä täytäntöönpanoa.⁴³

Ympäristöministeriöön asetettu työryhmä selvitti suuremmiksi yksiköiksi koottavan uusimuotoisen rakennusvalvontatoimen vaihtoehtoisia toiminta- ja organisointimalleja ja niiden vaikutuksia. Työryhmän raportti julkaistiin kesäkuussa 2015, jolloin maahan oli saatu *Juha Sipilän* hallitus.⁴⁴ Raportin mukaan pelkkä rakennusvalvontatoimen koostaminen suuremmiksi yksiköiksi ei riitä uudistukselle asetettujen tavoitteiden toteuttamiseksi. Rakennusvalvontatoimen järjestämistä koskevan lainsäädäntömuutoksen lisäksi tulisi muuttaa myös rakennusvalvonnan toimintaa koskevaa lainsäädäntöä.

Maakuntahallintoa selvittänyt *Lauri Tarasti* esitti alkuvuonna 2016 rakennusvalvonnan järjestämisvastuuta maakunnille. Kuitenkin sellainen kunta tai kunnat yhdessä, jotka täyttäisivät maankäyttö- ja rakennuslakiin säädettävät rakennusvalvonnan palvelujen tuottamisen vähimmäisedellytykset, voisivat halutessaan ottaa rakennusvalvonnan tehtävät hoitaakseen maakunnalta.⁴⁵ Hallituksen kehysriihessä 5.4.2016 linjausta muutettiin. Ainoastaan jos tulevien maakuntien kaikki kunnat ovat yhteisellä sopimuksella päättäneet siirtää rakennusvalvonnan järjestämisen maakunnalle ja osoittaneet sille rahoituksen, siirtyisi rakennusvalvonta maakuntahallintoon. Hallituksen esitys maakuntalaiksi (*HE 15/2017 vp*) noudattaa kehysriihen linjausta.

VIRVA -nimisessä hankkeessa on selvitetty lähtökohtia rakennusvalvonnan, ympäristönsuojelun ja ympäristöterveydenhuollon uudelleen organisointiin. Selvityksessä nousivat esiin rakennusvalvonnan ja ympäristönsuojelun pienten yksiköiden haasteet.⁴⁶ Pääsääntöiseksi ratkaisumalliksi esitetään kuntien yhteistyöhön perustuvaa seututasoista organisaatiomallia. Mahdollisena pidetään kuitenkin suurten ja keskisuurten kaupunkien omia järjestelyjä. Kaupunkien irrottamista seudullisesta perusratkaisusta pidetään selvityksen mukaan toiminnallisuuden kannalta käytännöllisenä, koska suuren kaupungin ja harvemmin asutetun seudun intressit ja tarpeet poikkeavat toisistaan. Maakunnan arvioidaan voivan olla toimiva ratkaisu joissakin tapauksissa.⁴⁷

⁴² *Jyrki Kataisen hallituksen päätös* 29.11.2013.

⁴³ *Hallitusohjelma* 2014, s. 1.

⁴⁴ *Ympäristöministeriö* 2015.

⁴⁵ *Tarasti* 2016, s. 40.

⁴⁶ *Parviainen* 2017, s. 103.

⁴⁷ *Parviainen* 2017, s. 105.

6 KEHITYSEHDOTUKSIA JA YHTEENVETO

Yhteiskunnan tarpeellisiksi arvioimien valvontajärjestelmien toimivuuteen on kiinnitetty huomiota taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön OECD toimesta. *Lea Halonen* ja *Anssi Keinänen* ovat tarkastelleet kysymystä Lakimies-lehdessä julkaistussa artikkelissa.⁴⁸ Ongelmaksi on havaittu, ettei viranomaisella useinkaan ole riittävästi resursseja valvoa yksin sääntelyn kohdetahoja. Ratkaisuksi on lähdetty hakemaan toimijoiden itsensä suorittamaa valvontaa (omavalvontaa) sekä valikoivaa valvontaa. Jotta omavalvonta toimisi toivotulla tavalla, tulee siihen kuulua tietojen raportointia tai tarkastuksia. On tärkeää, että valvontaviranomaista informoidaan yksityisen valvonnan tuloksista, jotta myös viranomainen voi ryhtyä korjaaviin toimenpiteisiin.⁴⁹ Viranomaisella pitää myös olla riittävät toimivaltuudet puuttua lainvastaisuuksiin. Ruotsin vuosien 1995–2010 kokemukset rakentamisen puhtaasta omavalvonnasta, jolloin julkiselta rakennusvalvonnalta puuttuivat käytännössä keinot havaittujenkin virheiden korjauttamiseen, vahvistavat huomion. Erityyppinen omavalvonta voi toimia täydentävänä valvontamuotona. Tältä pohjalta toimii Suomen rakennusvalvonta pitkälti jo nyt.

Suomen – kuten monen muunkin maan – heikkoutena pyrittäessä parempaan rakentamiseen laatuun on paikallisviranomaisten vaihtelevat voimavarat sekä virhetilanteissa myös osin sekavat vastuukäytännöt. Viranomaispuolella tarvittaisiin pienten rakennusvalvontojen kokoamista suuremmiksi ja asiantuntemukseltaan vahvemmiksi. Viranomaisen rajallisia voimavaroja kannattaa entistä pontevammin suunnata etukäteen arvioituna eniten huolta aiheuttaviin kohteisiin. Toisaalta, viranomaisella pitää olla tarpeellinen toimivalta puuttua rakennushankkeeseen ryhtyvän itsensä riittämättömään resursointiin. Vastuupuolella eduksi olisi kanavoida nykyistä voimakkaammin vastuuta niille, jotka oikeasti rakennustyötä suorittavat. Käytännössä tämä tarkoittaisi esim. YSE:n avaamista uudelleen tarkasteluun.

Valittiinpa rakennusvalvonnan organisointivaihtoehdoista mikä tai mitkä tahansa (valtiollinen malli, valtio-kunta -sekamalli, maakuntamalli, välillisen julkishallinnon malli, yhteistoiminta-aluehalli, isäntäkuntamalli, liikelaitosmalli, ostopalvelumalli yksityisiltä tarkastusyhteisöiltä ym.) niin olennaista on ensin määritellä, mitä julkiselta rakennusvalvonnalta odotetaan ja mistä asioista sen halutaan oikeasti vastaavan.⁵⁰ Mitä tulee erityisesti rakentamisen laatuun, niin nykyisten säännösten valossa rakennusvalvonta ikään kuin vastaa ”kaikesta” mutta samalla ”ei mistään”. Perusvastuu on rakennushankkeeseen ryhtyvällä, joka usein on rakentamisasioissa maallikko. Hänen tehtävänä on valita osaavat, pätevät ja kelpoiset suunnittelijat, työnjohto ja toteuttajat. Vastuu kanavoituu, sikäli kuin kanavoituu, lähinnä sopimusjärjestelyjen kautta lukemattomille tahoille. Vastuutilanteet ovat erilaisia riippuen siitä, minkälaisesta toimeksiannosta, urakkamuodosta ja kaupasta kulloinkin on kysymys.

⁴⁸ *Halonen – Keinänen* LM 2017, s. 143–168.

⁴⁹ *Halonen – Keinänen* LM 2017, s. 167.

⁵⁰ Ympäristöministeriö 2015.

Maankäyttö- ja rakennuslaki ei voi ratkaista kysymystä rakentamisen yksityisoikeudellisesta sääntelystä. Sen sijaan maankäyttö- ja rakennuslaissa voidaan selkeästi säätää, mikä osa rakentamisesta ja rakentamisen laadusta kuuluu julkiselle rakennusvalvonnalle ja mikä ei.

Niin sanotun suhteutetun valvonnan oikeusohje (MRL 124 §) pitää avata ja purkaa osiin. Pitää määritellä vähintään asetustasolla, minkä asteista julkista rakennusvalvontaa minkäkin laatusissa rakentamishankkeissa vaaditaan. Eräänä ratkaisuna tähän on rakennushankkeiden vaativuusluokittelu.

Artikkelissa esitetyt kannanotot edustavat kirjoittajan näkemyksiä.

LÄHTEET

Kirjallisuus

- Hakalehto-Wainio, Suvianna*: Valta ja vahinko. Hämeenlinna 2008.
- Halonen, Lea – Keinänen, Anssi*: Kohti parempaa valvontajärjestelmää – oman toiminnan valvonnan sääntelykehys ja hyödyntäminen viranomaisvalvonnan osana. Lakimies 2/2017 s. 143–168.
- Hampton, Philip*: Reducing administrative burdens: effective inspection and enforcement. HM Treasury, London. 2005.
- Jauhainen, Jyrki – Järvinen, Timo A. – Nevala, Tapio*: Asunto-osaakeyhtiölaki. Hämeenlinna 2010.
- Jääskeläinen, Lauri*:
 — Erytymenettely. Rakennettu Ympäristö 2/17 s. 16–18.
 — Onko eurooppalaista rakennusvalvonnan mallia? Rakennettu Ympäristö 4/15 s. 25–29.
 — Pitämättömät loppukatselmuksset. Rakennettu Ympäristö 1/2014 s. 26–29.
 — Rakennustarkastuksen vastuu kiristyy. Rakennettu Ympäristö 3/2008 s. 56–58.
 — Ruotsi totuttelee uuteen kaavoitus- ja rakennuslakiin. Rakennettu Ympäristö 3/2011 s. 46–49.
 — Vastuu rakentamisessa. Rakennustarkastuskirja 1990. Vammala 1990, s. 66–77.
- Jääskeläinen, Lauri – Syrjänen, Olavi*: Maankäyttö- ja rakennuslaki. 4. painos. Riika 2014.
- Jääskeläinen, Lauri – Virkamäki, Pekka*: Rakentamisen ohjausjärjestelmän toimivuus. Rakennustarkastusyhdistys RTY ry. 2013.
- Koskela, Timo*: Pääsuunnittelijan sopimusvastuu. Hämeenlinna 2004.
- Laine, Juha*: Rakennusvirheistä. Hämeenlinna 1993.
- Lehtonen, Katja*: Vahingonkorvauslaki ja rakennusurakan vastuurelaatiot. Oikeustiede-Jurisprudentia XLVIII (2015), s. 215–269.
- Marjasuo, Kati*: Rakennusalan vakioehtojen mukaisesta virhevastuusta seuraavat sanktiot ja sopimusketjujen riskit. Oikeustiede-Jurisprudentia XLVI (2013), s. 1–54.
- Mäkinen, Risto*: Rakentamisen vastuut ja laatu. Selvitysmiehen raportti. Ympäristöministeriö 1997.
- Parviainen, Jarmo*: Rakennusvalvonnan, ympäristönsuojelun ja ympäristöterveydenhuollon uudelleen organisoinnin lähtökohdat. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 17/2017.
- de Ridder, Ko – Reinders, Sanne*: Regulation, Oversight, and the Risk Regulation Reflex. Groningen 2014.
- Ryyttäjänen, Juha*: Urakkasopimuksen muutokset. Keuruu 2016.
- Tarasti, Lauri*: Valtion aluehallinnon ja maakuntahallinnon uudistaminen – lukuun ottamatta sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta. Valtiovarainministeriön julkaisuja 3/2016.

- Tulokas, Mikko:* Takuuajan jälkeinen vastuu aliurakoitsijan virheistä. Teoksessa Juhlakirja Esko Hoppu 1935-15/1-2005, s. 404–410.
- Tyrén, Carl Wilhelm:* Plan- og bygningsloven. Kommentarutgave. Universitetsforlaget 2010.
- Uggla, John:* Stadsplanelagen och byggnadsstadgan jämte tillhörande författningar med förklaringar. Helsingfors 1932.
- Visscher, Henk – Meijer, Frits:* Certification of building control in the Netherlands. Delft University of Technology. 2006.

Virallislähteet

- TrVM 1/2013 vp:* Eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietintö: Rakennusten kosteus- ja homeongelmat.
- HE 187/1973 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle vahingonkorvausta koskevaksi lainsäädännöksi.
- HE 229/1988 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle rakennuslain muuttamisesta
- HE 101/1998 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.
- HE 15/2017 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.
- Hallituksen linjaus 5.4.2016 maakunnille siirrettävistä tehtävistä.*
- Hallituksen päätös 29.11.2013 rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta.*
- Key Map to Private Building Control 2013.
- Neary, Sarah:* Irish Building Control System. Esitelmä 25.9.2017 CEBC Galway.
- Oikeusministeriö:* Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuu. Oikeusministeriön julkaisu 59/2010.
- Private What Can, Public What is Necessary, Trust the Responsibility in the Building Process 2008.
- Rakennusurakan yleiset sopimusehdot YSE 1998.* RT 16-10660. (YSE 1998)
- Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015.* Hallituksen julkaisusarja 10/2015.
- SCBA Privatizing of the Quality Control in the Building Process. 2013.
- SOU 2005:77: Får jag lov?* Slutbetänkande av PBL-kommittén.
- Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle 24.6.2014 nimitetyn pääministeri Alexander Stubbin hallituksen ohjelmasta.
- Ympäristöministeri Kimmo Tiilikaisen tiedote 25.11.2016.
- Ympäristöministeriö:*
- Uusimuotoinen rakennusvalvontatoimi. Aila Korpivaara – Santeri Syrjälä (toim.): Ympäristöministeriön raportteja 9/2015.
 - Vastuu rakentamisessa. Rakentamisvastuutyöryhmän mietintö. Työryhmän mietintö 1/1990.

Oikeustapaukset

- KKO 2016:79
- KKO 2016:20
- KKO 2008:62
- KKO 2006:56
- KKO 1998:9
- KKO 1986 II 6
- KKO 1985 II 39