



RAKENNUSTIETO >

Rakennusalan täyden palvelun tietotalo

Rakennustieto Oy edistää hyvää rakennustapaa ja tuottaa rakentamisesta luotettavaa tietoa. Puolueettoman ja asiakaslähtöisen Rakennustieto Oy:n tuotteet kattavat rakentamisen koko elinkaaren suunnittelusta ylläpitoon. Yhtiön omistaa Rakennustietosäätiö RTS.

Tutustu palveluihimme

> rakennustieto.fi/rk/palvelut

Rakentajain kalenterin artikkelit

Tämä artikkeli on julkaistu alun perin Rakentajain kalenterissa, jota ovat julkaisseet Rakennustietosäätiö RTS sr ja Rakennusmestarit ja -insinöörit AMK RKL ry.

Julkaisu oli rakennusalan ammattilaisten ja opiskelijoiden käsikirja, joka yhdisteli teoriaa ja käytäntöä sekä kannusti hyvään rakentamiseen. Artikkelin vasemmassa reunassa olevasta vesileimasta näkee ko. Rakentajain kalenterin vuosikerran.

> [Artikkeliarkisto, kokoelma vuosien 1997–2018 Rakentajain kalenterissa julkaistuista artikkeleista](#)

Uusi maankäyttö- ja rakennuslaki käytännössä

Olavi Syrjänen, varatuomari, oikeustieteen tohtori
olavi.syrjanen@tradeka.fi

2

SÄÄNNÖKSET
OHJEET

Ympäristönkäytön sääntelyssä vanhinta on rakentamisen ohjaus, jossa pisimpään ovat painotuneet paloturvallisuus, yhtenäinen rakennustapa ja kauneus. Sääntelyn kehittyessä mukaan on tullut muita elementtejä niin, että viimeisimpiä näkemyksiä edustaa uusi maankäyttö- ja rakennuslaki.

Nykyisin kaiken suunnittelun tavoitteena ja perimmäisenä tarkoituksena on asunto-olojen parantaminen ja terveellisen elinympäristön luominen. Sen toteutuminen pyritään varmistamaan suunnittelujärjestelmällä, joka lähtee lain yleisistä, alueiden käytön ja rakentamisen tavoitteista. Ne konkretisoituvat kaavojen sisältövaatimuksissa ja rakentamista koskevissa säännöksissä.

Lain yleisillä tavoitteilla, joita voidaan pitää lain ylimpinä lähtökohtina, tavoitellaan aiempaa parempia asuin-, työ- ja vapaa-ajan ympäristöjä sekä laadukkaampia, paremmin toimivia, terveellisempiä ja turvallisempia rakennuksia. Lain tarkoitus on edistää ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävää kehitystä. Jo lain yleisenä tavoitteena korostetaan perustuslain 20 §:n tavoin jokaisen osallistumismahdollisuutta asioiden valmisteluun. Perusoikeussäännöksellä on tarkoitettu velvoitetta kehittää osallistumismuotoja. Maankäyttö- ja rakennuslain säännöksillä on edellytetty osallistuvaa ja vuorovaikutteista suunnittelua. Lain yleisiin tavoitteisiin on kirjattu myös suunnittelun ja rakentamisen tuloksen kannalta keskeiset tekijät suunnittelun laadun, asiantuntemuksen monipuolisuuden sekä avoimen tiedottamisen turvaaminen.

1 Lain rakenteelliset muutokset

Lain rakenne ohjaa rakentamista siten, että alueiden käytön suunnittelussa ylätasolta edetään yleispiirteisistä tavoitteista yleispiirteisiin kaavoihin, asemakaavaan ja lopuksi rakentamisprojektissa rakennuksen suunnitteluun ja lain edellyttämiin lupiin sekä hankkeen toteuttamiseen.

Rakentamisen lopputulosta ajatellen voidaan sanoa lain perustuvan viiden keskeisen lähtökohdan varaan:

- laki on edelleen kirjoitettu hyvin joustavien normien. Tavoitteeksi on asetettu joustavuuden lisääminen rakennuslakiin verrattuna
- kuntien päätöksentekovaltaa kaavoituksessa lisättiin olennaisesti poistamalla kuntakohtaisten kaavojen alistusvelvollisuus
- kaavojen valitustie muutettiin tuomioistuimeen, joka tutkii kaavojen lainmukaisuuden
- vuorovaikutusta ja kansalaisten osallistumista lisättiin päätöksenteon laatutason säilyttämiseksi ja turvaamiseksi. Lain perusteissa korostetaan, että suunnitteluprosessin kehittämisessä avainasioita ovat toimijoiden vuorovaikutus, avoin keskustelu, yhteisen kielen ja tiedollisen pohjan hakeminen
- viidentenä keskeisenä tavoitteena uusi laki korostaa suunnittelijoiden pätevyysvaatimuksia sekä rakennushankkeeseen ryhtyvän vastuuta ja huolehtimisvelvollisuutta kestävästä, toimivasta ja myös esteettisesti tasapainoisesta ja korkeat laatuvaatimukset täyttävästä rakentamisesta.

Uusi laki yleisestikin korostaa hyvän suunnittelun merkitystä – siis sekä kaavojen laatimisessa että rakennusten suunnittelussa. Kun asemakaava on toteuttamissuunnitelma, sen sisältö ohjaa merkittävästi rakennusten suunnittelua. Asemakaavojen suunnittelun taso riippuu nyt ratkaisevasti kuntien halusta ja ammattitaitotasosta, koska kaavoja ei enää alisteta valtion viranomaisen vahvistettavaksi. Ero on valtava siinä mielessä, että aiemmin valtion viranomaisen tarkasti useimmat kaavat, jolloin huonoon laatutason ja virheisiin voitiin puuttua ja alistusmenettelyssä myös korjata prosessin aikana havaittuja virheitä. Nyt kontrolli jää pääasiassa sen varaan, tehdäänkö päätöksestä valitus hallinto- tuomioistuimeen. Alueellisella ympäristökeskuksella on kyllä valitusoikeus ja tietyissä tapauksissa oikeus kehottaa kuntaa oikeaisemaan päätöksensä (oikaisukehoitus). Näitä ympäristökeskuksen keinoja on tarkoitus käyttää suppeasti.

Muutos korostaa kansalaisten osallistumisen merkitystä ja aktiivisuutta kaavojen laadun turvaamiseksi. Se merkitsee myös suunnittelijoiden vastuun kasvua sekä kaavoituksessa että rakennusten suunnittelussa. Kuntatasolla suunnittelun laatu jää kaavoituksessa paljolti kunnallisten päättäjien ja suunnittelijoiden varaan ja rakennushankkeessa siihen ryhtyvän ja suunnittelijan ammattitaidon varaan, sillä ohjaus muuttuu suurelta osin informaatioksi ja asiantuntijavuksi. Suunnittelun ja suunnittelijoiden merkitystä korostaa lain rakenteen takana oleva usko kokonaisprosessin kykyyn tuottaa hyvää ympäristöä ja rakentamista. Lain perusteluissa edellytetään suunnittelun ymmärtämistä aiempaa laajempaan prosessiin. Ongelmat löytyvät, vähenyvät ja ratkeavat prosessin aikana. Lain ja aseuksen säännösten suuren joustavuuden vuoksi hyvään lopputulokseen pääseminen edellyttää, että kaavoituksessa laatutaso asetetaan kunnissa korkealle ja että rakentamisprojekteissa hankkeeseen ryhtyvä korostaa laatua.

Uusi laki ja asetus sisältävät paljon muutoksia, jotka tarjoavat mahdollisuuksia parannuksiin sekä alueiden käytön suunnittelussa että rakentamisessa. Hyvä puoli on jo se, että lainsäädännön uudistus on pakottanut päättäjät, asiantuntijat ja virkamiehet sekä osalliset perehtymään uuden lainsäädännön mahdollisuuksiin ja vaikutuksiin. Se jo sinänsä vaikuttaa positiivisesti, koska keskeinen ongelma alalla on ollut liian vähäinen panostaminen suunnitteluun. Kuntataso päätöksentekijöiden päätösvalan olennainen lisääminen merkitsee lisääntyviä harkintamahdollisuuksia mutta myös suurta vastuuta ympäristöjemme kehityksestä.

2 Joustavat normit ja reunaehdot

Rakennuslainsäädännössä on asemakaavalaista (145/1931) alkaen käytetty avointa ja joustavaa sääntelyä. Samaa kirjoitustapaa on jatkettu uudistettaessa rakennuslainsäädäntö vuonna 1999. Maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) vielä aiempaa enemmän korostetaan tarvetta vastata rakennuslakia joustavammin niihin usein ristiriitaisiin haasteisiin, joita eri suunnittelutasoilla ja toimintaympäristöissä kohdataan (HE 101/1998, 35). Sen lisäksi painotetaan suunnittelun kokonaisprosessin merkitystä ja vuorovaikutteista suunnittelua, jonka edetessä neuvottelujärjestelmän ja vuorovaikutuksen avulla syntyy yhteensovittamisen tuloksena kaavaratkaisu.

Rakennuslainsäädäntö on perinteisesti rakennettu erittäin joustavien normien varaan. Tyypillinen vaatimus on kauneus, jonka määrittelemineen on ristiriitaista ja vaikeata. Erityisen joustavia normit ovatkin kaavoituksessa. Jo asian

luonteesta johtuu että rakentamisen ohjauksessa normit ovat täsmällisempiä. Tämä johtuu siitä, että rakennuslupahakemus on maankäyttösuunnitelman toteuttamista. Kaavassa voidaan käsitellä laajahkoakin aluetta ja monenlaisia maankäyttöä. Kaavoitusta ja rakentamista koskeva päätöksenteko on harkinta- ja periaatepainotteista, koska joustavat oikeusnormit määrittelevät vain pääpiirteissään, minkälaisia näkökohtia harkintavallan käytössä voidaan ottaa huomioon. Tämän vuoksi useimmiten on lukuisia vaihtoehtoja asian ratkaisemiseen. Näin harkinnan ja lainalaisuusperiaatteen välinen jännite on kaavoitusta ja rakentamista koskevassa päätöksenteossa suuri.

Toisaalta maankäyttö- ja rakennuslaissa pyritään määrittelemään harkintavallan käytön alaraja sillä, että kaavojen sisältövaatimukset on määriteltävä sen suuntaisesti, että sisältövaatimukset määrittämään sitovilla reunaehdoilla, jotka suunnittelussa tulee aina kaikissa olosuhteissa täyttää. Tällöin pyritään määrittämään, minkälaisia ratkaisua huonompi suunnitelma on lainvastainen. Tällä tavoitellaan aiempaa selkeämpää rajausta tuomioistuimen laillisuusharkinnalle. Reunaehdot eivät silloin kerro eivätkä määrittele harkintavallan käytön ylärajaa eli päätöksenteon minimivaatimusta korkeamman laadun aluetta päätöksenteossa.

Lain kirjoittamiselle asetetun kahden tavoitteen: oikeusnormien rakennuslakia suuremman joustavuuden ja toisaalta harkintavallan käytön alarajan määrittämisen reunaehtotyypillisillä säännöksillä on erittäin ristiriitainen tehtävä. Kun uuden lain säännökset on kokonaisuutena kirjoitettu selvästi joustavampaan muotoon kuin rakennuslaissa, reunaehtojesi asettaminen on juuri tästä syystä jäänyt vaikeasti arvioitavaksi. Voidaan sanoakin, että vaikeissa päätöksentekotilanteissa kaavoittajalle kaavaratkaisuissa ja rakennuttajalle rakennuksia rakennettaessa on asetettu lisää harkintavastuuta.

Tilanne on kuitenkin eri kaavamutojen osalta erilainen. Kun maakuntakaavoitukselle on uudessa laissa asetettu omat maakuntakaavan sisältövaatimukset, ne ohjaavat selvästi täsmällisemmin maakuntakaavoitusta kuin rakennuslaki seutukaavoitusta. Päätöksentekoon voivat vielä vaikuttaa uutena tekijänä valtioneuvoston päättämät valtakunnalliset alueiden käytön tavoitteet (MRL 3 luku). Vaatimuksena maakuntakaavan laatimiseksi on MRL 28 §:ssä asetettu seitsemän asiaryhmää ja painopistealuetta, jotka kaavan sisältöä harkittaessa on arvioitava. Ne ovat oikeudellisia, kaavalle asettavia vaatimuksia, joiden laiminlyönti tai väärä painottaminen voivat johtaa vahvistus- ja/tai valitusmeneteltyssä kaavan toteamiseen lainvastaiseksi. Harkintavallan käytön laajuutta arvioitaessa maakuntakaavoituksessa on kuitenkin huomioitava, että maakuntakaava on yleispiirteisin kaava-

muoto ja sen tehtävänä on osoittaa maakunnan alueiden käytön ja yhdyskuntarakenteen periaatteet ja osoittaa aluevarauksia valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden taikka useamman kuin yhden kunnan alueiden käytön yhteensovittamisen kannalta tarpeellisissa laajuudessa ja tarkkuudella. Kysymys on siis kuitenkin periaatteiden ja tavoitteiden täsmentymisestä.

Myös yleiskaavan sisältövaatimukset on nyt erikseen ilmaistu laissa (MRL 39 §). Ne ovat yleiskaavan vähimmäisvaatimuksia. Lain perusteluissa lausutaankin, että yleiskaavaa laadittaessa voidaan ottaa huomioon myös muita kuin säännöksessä mainittuja seikkoja ja yleiskaava voidaan laatia myös kunniahiomaisemmin kuin säännöksen edellyttämä vähimmäistaso vaatii.

Vielä konkreettisemmin tämä vähimmäistason ylittämismahdollisuus tulee esille asemakaavoituksessa, jonka sisältövaatimukset MRL 54 §:ssä ovat huomattavasti RakL 34 §:ää yleispiirteisemmät. Lain kirjoittamisessa on päädytty sisältövaatimusten suureen yleispiirteisyyteen ensinnäkin siksi, että on luotettu suunnitellun kokonaisprosessin ohjaavan suunnittelua, jolloin vuorovaikutteinen ja osallistuva suunnittelu ja ympäristövaikutusten arviointi ohjaavat suunnittelua hyvän asemakaavan laatimiseen. Toiseksi asemakaavan sisältöön ovat vaikuttamassa paitsi asemakaavan nimenomaiset sisältövaatimukset myös maankäyttö- ja rakennuslain yleinen tavoite ja alueiden käytön suunnitellun yleiset tavoitteet sekä asemakaavan tarkoituksipöytä ohjaustavoitteet (MRL 1, 5 ja 50 §). Edelleen on lähdetty siitä, että lain suunnitteluperiaatteen mukaisesti asemakaavoitettavan alueen käytön pääpiirteet, jotka otetaan asemakaavaan, on jo ennen asemakaavan laatimista osoitettu oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa, jossa voi olla vaikutteita valtakunnallisista ja maakunnallisista tavoitteista. Sääntelyn yleispiirteisyyttä on lisännyt myös se, että uuden lain säännökset (esim. asemakaava) sääntelevät nyt toisin kuin rakennuslaki kaikkia kuntia.

Päätöksentekoon vaikuttavat ohjauselementit konkretisoituvat juuri asemakaavoituksessa, koska asemakaavaa laadittaessa täsmentyvät asemakaavan sisältövaatimuksissa MRL 1 ja 5 §:n lain tavoitteet, ja asemakaavan laatimista ohjaavat yleispiirteiset kaavat. Hyväksytyllä asemakaavalla luodaan oikeudellisesti määritellyt ja hyväksyttävät puitteet ympäristöjen muodostumiselle. Sillä ohjataan rakentamista ja säännellään maankäyttöä. Asemakaavan laatua onkin arvioitava kaavan toteutumisen lopputuloksen kannalta eli sillä perusteella, miten se ohjaa rakentamista ja ympäristön kehittämistä. Hyvän asemakaavan edellytyksiä harkittaessa tulisikin aina arvioida sitä, minkälaisen rakentamisen se sallii ja mahdollistaa.

Päätöksenteon vaikeutta kaavoitus- ja rakentamisasioissa lisää se, että sääntöjen suuren joustavuuden lisäksi lakiin on sisällytetty muita joustavuutta lisääviä tekijöitä. Eniten joustavuutta on suunnittelutarvealueen ulkopuolella, jossa rakentaminen ei pääsääntöisesti tarvitse ohjaajakese kaavoitusta. Suunnittelutarvealueellakin lisää joustavuutta voi syntyä seuraavista syistä:

1. Kaavahierarkia voi sallia lisäväljyystä esimerkiksi siten, että oikeusvaikutuksellisen yleiskaavan ohjattessa maankäyttöä, asemakaava laaditaan väljäksi. Asemakaava, jota ei laadita heti toteutettavaa hanketta varten, laaditaan usein väljäksi. Maaseutualueella voidaan pienimuotoista yleiskaavan mukaisista rakentamista sallia MRL 137 §:n rakennusluvalla.
2. Rakennusjärjestyksen määräykset voivat antaa lisää harkintaväljyystä.
3. Poikkeusluvilla voidaan poiketa suunnitelmista ja määräyksistä ja siten lisätä joustavuutta.
4. Tarkoituksenmukaisuusharkinta on myös tapa lisätä harkintavallan laajuutta.
5. Vähäisten muutosten tekeminen kaavojen alistusmenettelyssä on sallittu.

Harkintavaltaa koskevassa tutkimuksessa (Harkintavalta kaavoituksessa ja rakentamisessa, Tampere 1999) olen päätenyt arvioon, että rakennuslainsäädännön normit suuren väljyytensä ja niiden lisäksi olevien joustomahdollisuuksien vuoksi ovat olleet rakennuslaissa ja ovat uudessa maankäyttö- ja rakennuslaissa riittämättömiä ohjaamaan päätöksentekoa. Päätöksenteon ratkaisulinjat jäävät paljolti tuomioistuinten muodostaman oikeuskäytännön varaan. Tuomioistuinten ratkaisulinjat ovat kuitenkin jäykkiä ja muuttuvat hitaasti. Tutkimuksessani tulin siihen tulokseen, että pitkään voimassa olevat joustavat normit jähmettävät harkintavallan käyttöä. Joustava normi ei joustakaan siten, että sen joustoa käyttäen päätöksentekijä voisi täysimääräisesti ottaa huomioon tapauskohtaiset eroavaisuudet ja yhteiskunnallisten muutosten vaatimat arviointien muutokset. Tuomioistuimen päätöksenteossa painottuvat ennakoitavuus ja johdonmukaisuus, jossa valossa käsiteltävien tapauskohtaisen helpommin kuuluvan samanlaisuus-kategorian kuin olevan erilaisia.

3 Sisällöllisiä muutoksia

Maankäyttö- ja rakennuslain sisällölliset muutokset voidaan listata seitsemään kohtaan:

3.1 Osallistumis- ja arviointisuunnitelma

MRL 62 §:n ja MRA 30 §:n mukaan kaavoitusmenettely tulee järjestää ja suunnitellun lähtökohdista, tavoitteista ja mahdollisista vaihtoehdoista kaavaa valmisteltaessa tiedottaa niin, että osallisilla on mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun, arvioida kaavoituksen vaikutuksia ja lausua kirjallisesti tai suullisesti mielipiteensä asiasta.

MRL 63 §:ssä säädetään, että kaavaa laadittaessa tulee riittävän aikaisessa vaiheessa laatia kaavan tarkoitukseen ja merkitykseen nähden tarpeellinen suunnitelma osallistumis- ja vuorovaikutusmenettelyistä sekä mukaan vaikutusten arvioinnista. Kaavoituksen vireille tulosta tulee ilmoittaa sillä tavoin, että osallisilla on mahdollisuus saada tietoja kaavoituksen lähtökohdista ja osallistumis- ja arviointimenettelystä. Ilmoittaminen on järjestettävä kaavan tarkoituksen ja merkityksen kannalta sopivalla tavalla. Ilmoittaminen voi tapahtua myös kaavoituskatsauksesta tiedottamisen yhteydessä.

Laissa on otettu käyttöön uusi osallisen käsite. Osallisia ovat maanomistajat ja ne, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa sekä viranomaiset ja yhteisöt, joiden toimialaa suunnittelussa käsitellään. Vuorovaikutus kohdistetaan erityisesti juuri osallisiin.

Osallistumis- ja arviointisuunnitelmaa on pidetty osallisten kannalta niin tärkeänä, että MRL 64 §:ssä osalliselle on annettu mahdollisuus ennen kaavan asettamista julkisesti nähtävälle esittää alueelliseen ympäristökeskukselle neuvottelun käymistä suunnitelman riittävytydestä.

3.2 Vaikutusten arviointi

MRL 9 §:ssä säädetään, että kaavan tulee perustua riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavaa laadittaessa on tarpeellissa määrin selvittettävä suunnitelman toteuttamisen ympäristövaikutukset, mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Selvitykset on tehtävä koko siltä alueelta, jolla kaavalla voidaan arvioida olevan olennaisia vaikutuksia.

Riittävä selvittäminen on yleensäkin edellytyksenä päätöksenteolle. Laiminlyömällä riittävän selvityksen hankkimisen päätöksentekijä voi syyllistyä harkintavallan väärinkäyttöön. Kaavoituksen on sen yhteensovittavan luonteen vuoksi aina kuulunut asiaan vaikuttavien eri tekijöiden keskinäinen punninta. Tähän tehtävään kuuluu puolueettomuuden ja objektiivisuuden vaatimus. Selvitykset kohdistuvat MRL 5 §:n yleisten tavoitteiden ja kunkin kaavamudon vaatimusten täytymiseen. Rakennuslainsäädännön säännöksillä on haluttu korostaa ym-

päristövaikutusten arviointia päätöksiä tehtäessä. Nämä säännökset myöskin liittyvät osallistuvaan ja vuorovaikutteiseen suunnitteluun siten, että osallisilla usein on tärkeitä asiaan vaikuttavaa tietoa, jota ilman voidaan sanoa, ettei riittäviä selvityksiä ole tehty.

3.3 Vähittäiskaupan suuryksikkö

Uudessa laissa olivat sitä säädettäessä voimakkaasti esillä hypermarkettien sijoittamispäätökset. Niiden suunnitteluvaatimuksia on uudella lailla korostettu. MRL 58 §:n mukaan suuryksikköä ei saa sijoittaa maakunta- tai yleiskaavan keskustatoiminnolle tarkoitettuun alueen ulkopuolelle, ellei alue ole asemakaavassa erityisesti osoitettu tätä tarkoitusta varten. Sellaista yksikköä ei myöskään saa sijoittaa kaava-alueen ulkopuolelle. Kun rakennuslupaa ei saa myöntää kaavan vastaisesti, myös suuryksikön sijoittaminen olemassa olevaan rakennukseen sen käyttötarkoitusta muuttamalla, edellyttää asemakaavassa erityistä merkintää.

Vähittäiskaupan suuryksiköllä laissa tarkoitetaan yli 2 000 kerrosneliometrin suuruista vähittäiskaupan myymälää, jossa voidaan myydä monen alan tavaroita kuitenkin niin, että painopiste on päivittäistavaroissa. Käytännössä suuri elintarvike/päivittäistavaramyyntipinta-ala on hypermarketin olennainen tunnusmerkki.

3.4 Kehittämialue

Lain 15 luvussa on ulkomaisten esikuvien mukaisesti erityiset uudet säännökset kehittämisalueista. Kunnalla on mahdollisuus nimetä enintään 10 vuodeksi kunnan osa-alue kehittämisalueeksi vaikeiden hankkeiden toteuttamiseksi. Kysymys voi olla ennen kaikkea saneerausalueista tai täydennysrakennusalueista, joissa esiintyy vaikeasti yhteen sovitettavia ongelmia. Niitä voidaan ratkaista tavallista toteutusmenettelyä tehokkaammin projektiluontoisella kehittämisohjelmalla. Tällöin mm. voidaan alueen toteuttamisvastuu osoittaa alueen kehittämistä varten muodostetulle yhteisölle. Alueen hyötyjen ja kustannusten jakamiseksi kunnan ja kiinteistönomistajan kesken voidaan suorittaa kiinteistöjärjestely. Kunnalla on myös oikeus peria maanomistajalta hyötyyn suhteutettu kohtuullinen kehittämismaksu, jos alueen kehittämistoimenpiteistä koituu maanomistajalle erityistä hyötyä, joka on epäsuhteessa hänen suorittamiinsa kustannuksiin. Kuntien aktiivisuudesta ja ideoista riippuu missä määrin näitä säännöksiä tullaan käyttämään.

Uusi maankäytön järjestämistä koskeva muoto on myös 9 luvun kansallinen kaupunkipuisto, jollaisen perustamisesta päättää ympäristöministeriö. Sellaiseksi voidaan ensi sijassa osoittaa valtion, kunnan tai muun julkisyhteisön omis-

tuksessa olevia alueita. Esillä ovat olleet esimerkiksi Aulangon puisto Hämeenlinnassa, Helsingin keskuspuisto ja Ruissalo Turussa.

3.5 Kaavojen ajanmukaisuus

MRL 60 §:ssä on säädetty kunnan velvollisuudesta seurata asemakaavojen ajanmukaisuutta. Kunta velvoitetaan ryhtymään toimenpiteisiin vanhentuneiden asemakaavojen uudistamiseksi. Säännös on lähellä rakennuslain aiempia säännöksiä, mutta uuteen lakiin on luotu erityinen menettely, joka estää rakennusluvan myöntämisen uudelle rakennukselle ilman arviointimenettelyä sen jälkeen, kun asemakaava on ollut voimassa yli 13 vuotta. Määräaika voidaan asemakaavassa lyhentää viiteen vuoteen ja pidetään 20 vuoteen.

3.6 Suunnittelutarvealue

Maankäyttö- ja rakennuslaissa suunnittelutarvealue korvaa rakennuslain mukaisen taaja-asutuksen käsitteen ja mahdollistaa tarvealueen piiriin otettavaksi sellaisiakin alueita, jotka kuuluvat rakennuslain haja-asutuskäsitteen piiriin. Pääsääntönä on, että suunnittelutarvealueella rakentamista ohjataan asemakaavalla. Toisaalta uudessa laissa on mahdollistettu joustavia muotoja rakentamisen ohjaamiseen suunnittelutarvealueella käyttäen asemakaavan ohella kunnan viranomaisen MRL 137 §:n rakennuslupaharkintaa. Suunnittelutarvealueella kunta voi tietyin laissa säädetyn edellytyksin myöntää luvan ranta-alueita lukuunottamatta käyttäen laajennettua rakennuslupaharkintaa. Tällainen suunnittelutarveharkinta on kaavallista esiharkintaa, jolloin ratkaistaan, voidaanko hanke sopeuttaa tulevaan kaavaan.

Kunta voi myös oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa tai rakennusjärjestyksessä osoittaa suunnittelutarvealueeksi alueen, jolla sen sijainnin vuoksi on odotettavissa suunnittelua edellyttävää yhdyskuntakehitystä tai jolla erityisten ympäristöarvojen tai ympäristöhaittojen vuoksi on tarpeen suunnitella maankäyttöä.

3.7 Suunnittelijavastuun korostuminen

MRL 120 §:n mukaan rakennushankkeessa on nimettävä suunnittelun kokonaisuudesta vastaava pääsuunnittelija. Laissa on suunnitelmien laatua ja suunnittelijan pätevyyttä koskevia säännöksiä, joilla korostetaan suunnitelmien tärkeyttä rakentamisprojektin keskeisenä elementtinä.

Edellä on esitetty keskeisimmät uuden lain muutostekijät. Ne kertovat muutoksen suuruudesta.

Muutoksen suuruutta ja perehtymisen tarvetta voidaan helposti vähätellä. Uusi lainsäädäntö tarjoaa lisääntyvän jouston sekä ohjauksen ja valvonnan vähenemisen vuoksi mahdollisuuden korkealaatuisten päätösten tekemiseen, mutta samalla se lisää päätöksenteon vaikeutta ja epäonnistumisen mahdollisuutta. Kun 250 vuotta vanha kuntatason kaavojen (yleiskaava ja asemakaava) alustusvelvollisuus poistui ja valitustie siirtyi tuomioistuimiin, kaavapäätösten laatutason varmistaminen jäi kuntalaisten aktiivisuuden ja kunnallisten päättäjien kiinnostuksen varaan. Päätösten laatutaso voi tästä syystä vaihdella eri kunnissa suurestikin.

4 Miten prosessi toimii?

Maankäyttö- ja rakennuslakia sovellettaessa voidaan esittää myös seuraavia kysymyksiä:

4.1 Hidastuuko prosessi?

Kun uudistuksen keskeisenä tavoitteena on osallistumisen lisääminen ja vuorovaikutteinen suunnittelu, on esitetty epäilyjä, että esimerkiksi osallistumis- ja arviointisuunnitelma hidastaa ja vaikeuttaa päätöksentekoa. Osallistumis- ja arviointisuunnitelmalla ja sen toteuttamisella huolehditaan siitä, että osalliset eli alueen maanomistajat ja ne, joiden asumiseen, työntekoon ja muihin oloihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa sekä viranomaisilla ja yhteisöillä, joiden toimialaa suunnittelussa käsitellään, on mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun, arvioida kaavoituksen vaikutuksia ja lausua kirjallisesti tai suullisesti mielipiteensä asiasta. Sen vuoksi päätöksenteon laadun voidaan arvioida parantuvan.

Suunnitteluprosessin käynnistys voi olla uusien säännösten johdosta aiempaa hitaampaa. Osallistuvasta ja vuorovaikutteisesta suunnittelusta on kuitenkin hyviä käytännön esimerkkejä, joissa yhteinen valmistelu on vaikeissakin tapauksissa johtanut yksimielisiin päätöksiin, joista ei ole myöskään valitettu. Näin lopputulos on ollut hyvä ja prosessin loppupää on toiminut nopeasti.

Myös rakentamisvaiheessa pyritään naapurin kuulemisääntöjä tiukentamalla vähentämään riitatilanteita.

4.2 Saavutetaanko tavoitteet?

Uudessa laissa on asetettu sekä alueiden käytön suunnittelulle että rakentamiselle tavoitteet, jotka täsmentyvät eri kaavamuojoille ja rakentamiselle asetetuissa vaatimuksissa. Sen lisäksi valtioneuvosto voi päättää valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista, jotka valtion viranomaisten tulee ottaa huomioon ja jotka maan-

käytön osalta toteutuvat maakuntakaavoituksessa. Tavoitteiden tulee heijastua ja olla vaikuttamassa portaattain etenevässä ja tarkentuvassa kaavoituksessa.

4.3 Täytetäänkö vaatimukset?

Vaikka maankäyttö- ja rakennuslain säännöksiä on rakennuslaistakin joustavoitettu, kaavoituksen ja rakentamisen vaatimuksia on sillä tavoin täsmennetty, että kaavoituksessa on kullekin kaavamuodolle asetettu omat sisältövaatimukset. Tavoitteet ja sisältövaatimukset kytkeytyvät läheisesti toisiinsa siten, että sisältövaatimuksia voidaan pitää toteuttamismuotoon kirjoitettuina lain tavoitteina. Päätöksenteossa tavoitteita tarvitaan sisältövaatimusten täyttämistä arvioitaessa päätöksenteon argumentoinnin vahventajina.

4.4 Paraneeko päätöksenteon laatu?

Lain tavoitteiden ja sisältövaatimusten suuri yleispiirteisyys ja joustavuus antavat päätöksentekijälle laajan harkintavallan. Vaikka suuri joustavuus antaa mahdollisuuden päätöksenteossa ottaa tapauksen erityisolosuhteet huomioon ja siten parantaa päätöksen laatua, päättäjä joutuu myös vaikean harkintatilanteen ratkaisijaksi. Tämä johtuu siitä, että ihmisten tekemät päätökset harvoin ovat täydellisiä eivätkä ole aina oikeita. Ratkaisut voivat olla harkitusti vääriä tai sattumalta oikeita. Lainmukaisestaan päätökset eivät usein ole hyviä eivätkä parhaita mahdollisia.

4.5 Syntyykö parempia päätöksiä?

Uuden rakennuslainsäädännön mukaan on mahdollista tehdä paljon aiempaa parempia päätöksiä. Se kuitenkin vaatii riittävää panostusta kaavoitukseen ja rakentamiseen kaikilla tahoilla niin, että suunnittelussa ja päätöksenteossa käytetään parasta mahdollista ammattitaitoa. Hyvät päätökset edellyttävät lain tavoitteiden ja sisältövaatimusten mukaisia ratkaisuja. Painopistettä on kohdistettu sellaisen yhdyskuntarakenteen aikaansaamiselle, jossa palvelujen saatavuus ja saavutettavuus on riittävässä määrin turvattu. Päätöksenteossa on toimittava siten, että turvallisuuden, terveellisuuden ja viihtyisyyden toteuttamisen kannalta keskeiset tekijät otetaan huomioon. Rakennettua ympäristöä ja kulttuuriarvoja sekä luonnonarvoja on vaalittava. Rakentamisella on edistettävä hyvän elinympäristön aikaansaamista ja rakentamista, joka on elinkaariominaisuuksiltaan kestävä, taloudellinen, sosiaalisesti ja ekologisesti toimiva. Rakentamisessa on painotettava kulttuuriarvoja ja

rakennetun ympäristön ja rakennuskannan suunnitelmallista ja jatkuvaa hoitoa ja kunnossapitoa.

5 Kaavoituksen ja rakentamisen oikeusperiaatteet

Tuomioistuin ratkaistessaan valitusta kontrolloivain sen, että päätös täyttää lain vähimmäisvaatimukset. Parempaa ja enempiä tuomioistuin ei voi vaatia. Kaavapäätöksiä tehtäessä tulisi aina pyrkiä sellaiseen kaavaratkaisuun, että sen perusteella voi varmuudella arvioida syntyvän hyvää ja aiempaa parantavaa ympäristöä. Jos esimerkiksi ajattelemme kaavaratkaisuissa syntyviä kaupunkikuvallisia ongelmia, kaavassa joudutaan ratkaisemaan, onko syntyvä kaupunkikuva lain sisältövaatimukset huomioon ottaen riittävän hyvä. Maankäyttö- ja rakennuslaissa ei ole yksityiskohtaisesti säädetty, milloin kaupunkikuva on riittävän hyvä eikä ole edes yleisesti hyväksyttyä teoriaa, joka osoittaisi kaavalla syntyvän kaupunkikuvan täyttävän lain vaatimukset.

Sen vuoksi päätöksentekoa ja hyvin perusteltuun päätökseen päätymistä voivat auttaa kaavoituksen ja rakentamisen oikeusperiaatteet. Ne ovat alakohtaisia, jäsentyneitä arvoja, joita on kehitetty alan oikeusperiaatteiksi. Oikeusperiaatteet voivat toimia apuvälineenä harkittaessa eri sisältövaatimusten keskinäistä suhdetta. Niiden tarkoitus on auttaa siinä arvioinnissa, jossa joudutaan punnitsemaan eri tekijöiden painoarvoa kaavaratkaisulle. Oikeusperiaatteina on kehitelty kuutta aiemminkin oikeustieteellisessä kirjallisuudessa käytettyä periaatetta. Nämä periaatteet ovat:

Tarkoituksenmukaisen suunnittelun toteuttamisen periaate

Rakennuslainsäädännön keskeisin tehtävä on ohjata alueiden käytön suunnittelua siten, että alue tulee käytetyksi mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti eli sitä, että alue tulee osoittaa sille parhaiten sopivaan tarkoitukseen.

Tarkentuvan suunnittelun periaate

Sillä tarkoitetaan maankäyttö- ja rakennuslain suunnittelu- ja ohjausjärjestelmää, jonka mukaan yleispiirteisempi suunnitelma ohjaa yksityiskohtaisemman kaavan laatimista.

Kestävän kehityksen periaate

Tällä periaatteella tarkoitetaan antaa ympäristölle aiempaa vahvempi asema tehtäessä kaavaratkaisuja.

Omaisuu den normaalin, kohtuullisen ja jär- kevän käytön periaate

Tämän perustuslain omaisuudensuojasäännök-
seen perustuvan periaatteen asemaa ja painoar-
voa horjuttaa perusoikeusudistuksessa perus-
tuslakiin lisätty oikeus hyvään ympäristöön.
Oikeus ympäristöön yhdessä ympäristölakien ja
kestävän kehityksen periaatteen kanssa ovat
nostaneet ympäristöarvot aiempaa vahvemmik-
si punninnan vastaperusteiksi arvioitaessa maan-
omistajan oikeuksia.

Historiallisen jatkuvuuden periaate

Tätä periaatetta kaavoitusharkinnassa käytettä-
essä nousee esille neljä tekijää: aikasidonnai-
suus, kerroksisuus, kulttuurihistoriallisuus ja ra-
kennustaiteellisuus. Historiallinen jatkuvuus ar-
vioi ympäristön muutosta olemassa olevasta ra-
kennuskannasta katsoen.

Yhtenäisen monimuotoisuuden periaate

Sitä kaavoitusharkinnassa käytettäessä olen-
naista on, että uudet rakennukset sopivat siihen
ympäristöön, johon ne rakennetaan. Silloin voi-
daan puhua paikan hengestä (genius loci).

Näillä periaateilla pyritään varmistamaan,
että päätöksentekoharkinta säännösten lialli-
sesta joustavuudesta huolimatta vaikeissakin
päättötilanteissa suurella varmuudella johtaisi
hyvään lopputulokseen.

6 Rakentamisen ohjaus

Rakentamisen ohjaukselle on MRL 12 §:ssä
asetettu tavoitteeksi hyvän ja käyttäjien tarpeita
palvelevan, terveellisen, turvallisen ja viihty-
sän sekä sosiaalisesti toimivan ja esteettisesti
tasapainoisen elinympäristön aikaansaaminen.
Tavoitteena on edistää rakentamista, joka perus-
tuu elinkaariominaisuuksiltaan kestäviin ja ta-
loudellisiin, sosiaalisesti ja ekologisesti toimi-
viin sekä kulttuuriarvoja luovii ja säilyttäviin
ratkaisuihin sekä edistää rakennetun ympäristön
ja rakennuskannan suunnitelmallista ja jatkuvaa
hoitoa ja kunnossapitoa.

Rakennuslupajärjestelmä vastaa aikaisempaa
rakennuslain järjestelmää. Rakentamisessa on
korostettu rakennuttajan ja suunnittelijan vas-
tuuta ja heille asetettavia velvoitteita. Rakenta-
misen laatu jää paljolti rakennuttajan itsensä
vastuulle. Kun rakennuslupa kohdistuu yleensä
tietyyn hankkeeseen, rakennusluvan edellytyk-
set määräytyvät kaavoitusta yksityiskohtaisem-
pien säännösten mukaisesti. Rakennusluvan
edellytyksiä määrittävät lain ja asetuksen lisäksi
asemakaava-alueella rakennusluvan myöntä-
mistä sitova kaava ja sen kaavamääräykset,
usein lisäksi rakennusjärjestys sekä teknisesti
Suomen Rakentamismääräyskokoelman sitovat
määräykset ja ohjeelliset ohjeet.

Lain laatija on ilmeisesti arvellut, että tällai-
sella ohjausjärjestelmällä kaikki on kunnossa ja
yksiselitteisesti määritely niin, ettei mitään
epäselvyyttä rakentamisen lopputuloksen suh-
teen ole. Läheemmin asiaa tarkasteltaessa har-
kinnanvaraisuutta, epäselvyyttä ja aukkoja löy-
tyy.

Ensinnäkin asemakaava on voitu laatia kovin
väljäksi niin, että se antaa mahdollisuudet hy-
vinkin erilaiseen rakentamiseen. Tilaa voi
vaatia tehtäväksi suuresti kaavasta poikkeavat
piirustukset tai kaava voi olla niin virheellisten
tietojen pohjalta laadittu, ettei hanketta voida
sen mukaan toteuttaa. Valitusviranomaisen har-
kinta voi muodostua vaikeaksi silloin, kun ve-
dotaan siihen, ettei rakennus sovellu paikalle
eikä ole sopusuhtainen ja ympäristöön soveltu-
va (MRL 117 ja 135 §, MRA 50 ja 55 §). Erityi-
sesti rakennuksen soveltuvuus rakennettuun
ympäristöön ja maisemaan ja kauneuden ja so-
pusuhtaisuuden vaatimusten täyttäminen ovat
hyvin joustavia.

MRL 17 luvussa on säädetty rakentamisen
yleisistä edellytyksistä. Luvun mukaan lähtö-
kohtana on, että rakennuspaikan sopivuus on
ratkaistu asemakaavassa. Asemakaavan ulko-
puolisia alueita varten on asetettu omat edelly-
tykset (MRL 116 §). MRL 117 §:ssä on asetettu
suunnittelua varten rakennuksen edellytykset.
Rakennuksen tulee täyttää olennaiset tekniset
vaatimukset, joilla tarkoitetaan, että rakennuk-
sen tulee täyttää sen käyttötarkoituksen edellyt-
tämällä tavalla rakenteiden lujuuden ja vakau-
den, paloturvallisuuden, hygienian, terveyden ja
ympäristön, käyttöturvallisuuden, meluntorjun-
nan sekä energiatalouden ja lämmöneneristyksen
perusvaatimukset. Olennaiset tekniset vaati-
mukset on tarkemmin määritely MRA 50 §:ssä.

7 Hyvä ja kunnollinen suunnittelu

Rakentamisen osalta maankäyttö- ja rakennus-
laissa hyvää ja kunnollista työn tulosta tavoitellaan
osaltaan rakennuksen suunnittelua koske-
villa säännöksillä (MRL 120 §), jotka ensinnä-
kin vaativat, että rakennussuunnitelmat on laa-
dittava niin, että ne täyttävät maankäyttö- ja ra-
kennuslain ja sen nojalla annettujen säännösten
ja määräysten vaatimukset. Tämä vaatimus tar-
koittaa ja edellyttää, että suunnitelmien tulee
täyttää laissa asetettu vähimmäistaso, jolloin
kysymys on suunnittelun suhteesta viranomais-
kontrolliin.

MRL 120 §:ssä säädetään lisäksi, että paitsi
sitovia säännöksiä ja määräyksiä suunnitelmien
tulee täyttää myös hyvän rakennustavan vaati-
mukset, jolla viitataan vakiintuneeseen käsityk-
seen hyvästä rakennustavasta, jota RYL edus-

taa. Sekin korostaa suunnittelijan vastuuta, mutta hankkeen tilaajan (rakennuttaja) ja tuottajan (urakoitsija) välisessä suhteessa. Vaikka suunnitelmat useimmiten edellyttävät viranomaisen lupaa tai hyväksyntää, perusvastuu suunnitelmiensa oikeellisuudesta on suunnitelman laatijalla. Pykälän perusteluissa todetaan, että keskeisimpänä rakentamisen laatuun vaikuttavana osatekijänä voidaan pitää hyvää suunnittelua. Näin voidaan päätyä siihen, että uudessa laissa tavoitellaan sellaisten suunnitelmien laatimista, että niiden perusteella voidaan saada toteutettua hyvä ja kunnollinen työn tulos.

Rakennusprojekti lähtee liikkeelle siitä, että tilaaja määrittelee, minkälainen ja minkä tasoinen hanke halutaan toteuttaa. Urakatilanteesta rakennuttaja teettää suunnitelmat, jotka urakoitsija urakkasopimuksen mukaisesti toteuttaa. Urakkasopimuksessa rakennushankkeeseen ryhtyvä (rakennuttaja) samalla sopii yksityiskohteisemmista rakentamisen laatuvaatimuksista, joille pohjaa antavat rakentamisen yleiset laatuvaatimukset (RYL) ja niissä esiintyvä hyvän rakennustavan kuvaus. RYL:n ensisijaisena sisältötavoitteena on ollut määrittää työn lopputuloksen rakennustekninen laatu. Rakentamisen yleisissä laatuvaatimuksissa hyvällä rakennustavalla tarkoitetaan hyvää ja kunnollista työn tulosta.

Suunnittelussa on ensin huolehdittava säännösten vähimmäisvaatimusten täyttämisestä ja sitten sen laatutason täyttämistä, jonka tilaaja on asettanut. Tähän saakka laatutaso on liukuva ja määrättävissä minimivaatimustasoa korkeammaksi esimerkiksi kouluarvosanalla 6–10. Kun suunnitelmissa laatutaso on määritelty ja urakkasopimuksen allekirjoituksella sovittu sen toteuttamisesta, urakoitsijalla on velvollisuus täyttää tämä laatutaso nollavirheajattelulla. Työn tuloksen tulee olla täsmällisesti tilatun mukainen.

Tämä on periaatteessa selvää ja yksinkertaista, mutta jos suunnitelmat ovat huonot, epäselvät, ristiriitaiset tai epätäydelliset, koko prosessi menee pieleen. Laatu ja hyvä työn tulos syntyy prosessin tuloksena, jos suunnitelmat ovat hyvät ja prosessi toimii hyvin, mutta usein prosessia ei hallita. Rakentamisprojektiin pitkä ketju on yhtä hyvä ja vahva kuin ketjun heikoin lenkki. Siksi osapuolten välisen yhteistyön ja projektin eri osien on liityttävä toisiinsa niin, että voidaan olla varmoja prosessin johtavan hyvään työn tulokseen. Uuden lain aikana on päästävä paremman prosessin hallintaan. Suurin vaara epäonnistumiseen on, jos suunnitelmat ovat huonot, sillä usein huonoissa suunnitelmissa esiintyvät hankkeen perusvirheet. Tehtävän työn laadussa on kysymys kokonaisvaltaisesta laadusta, jota prosessin tuloksena tulee tavoitella. Prosessin hallitsemista ja kokonaisvaltaista laatua tavoit-

tellaan maankäyttö- ja rakennuslain uudella, pääsuunnittelijaa koskevalla säännöksellä.

Rakennettavan tai korjattavan kohteen hyvän suunnittelun takaamiseksi MRA 48 §:ssä on asetettu suunnittelijan kelpoisuusvaatimukset. Pykälässä on samalla suoritettu rajausta erityyppiselle suunnittelutyölle. Uudella, pääsuunnittelijaa koskevalla käsitteellä tarkoitetaan suunnittelun kokonaisuudesta ja sen laadusta vastaavaa pätevää henkilöä. Hänen tehtävänä on huolehtia siitä, että rakennussuunnitelma ja erityissuunnitelmat ovat olemassa, ovat asianmukaisesti laaditut ja muodostavat kokonaisuuden, joka täyttää niille asetetut vaatimukset.

Muista suunnitteluun osallistuvista suunnittelijoista käytetään nimitystä ”erityissuunnittelusta vastaava henkilö”. Erityissuunnitelmana MRL 120 §:n perusteluissa mainitaan rakennussuunnitelma. Sellaisia ovat myös esimerkiksi LVI-suunnitelmat. Lain perusteluissa todetaan edelleen, että erityissuunnitelman laatimisen eriyttämisestä useaan työnsuoritukseen johtavien mahdollisten ongelmien välttämiseksi yhden suunnittelijoista tulee olla nimetty tämän erikoisalan kokonaisuudesta vastaavaksi suunnittelijaksi. Asetettaessa suunnittelijan pätevyysvaatimuksia puhutaan asetuksessa seuraavista henkilöistä:

- rakennussuunnitelman laatija
- erityissuunnitelman laatija
- pienehkön tai teknisiltä ominaisuuksiltaan tavanomaisen rakennuksen tai teknisen järjestelmän suunnittelija
- vaativuudeltaan vähäisenä pidettävästä suunnittelutehtävästä vastaava henkilö
- rakennuksen suunnittelun kokonaisuudesta ja laadusta vastaava pääsuunnittelija.

MRA 49 §:ssä on säädetty rakennuslupahakemuksen liitettävistä suunnitelmista. Tällaisia ovat

- pääpiirustukset
- niihin liittyvä asemapiirros
- pohja-, leikkaus- ja julkisivupiirroksset.

Rakennuslupahakemuksen tulee liittää selvitys rakennuspaikan perustamis- ja pohjaolosuhteista ja tarvittaessa terveellisyydestä ja korkeus- asemasta sekä näiden edellyttämästä perustamistavasta ja tarvittavista muista toimenpiteistä. Rakennussuunnitelmista on annettu tarkempia säännöksiä Suomen rakentamismääräyskokoelmassa osassa A2.

Pääsuunnittelijalta vaaditaan normaalien suunnittelijan kelpoisuusvaatimusten lisäksi, että hänellä on hyvät ammatilliset edellytykset huolehtia suunnittelun kokonaisuudesta (MRA 48.4 §). Pääsuunnittelija tulee aina nimetä, kun on kysymys rakennuksen suunnittelusta. Rakennusvalvontaviranomaisen tulee valvoa, että pääsuunnittelija nimetään.

Pääsuunnittelijaa koskevalla säännöksellä tavoitellaan sitä, että ennen kaikkea isoissa hankkeissa on olemassa henkilö, joka vastaa siitä, että kaikki tarpeelliset suunnitelmat on laadittu ja että ne ovat yhteensopivia. Pääsuunnittelijalla on koordinoitavastuu, kokonaisvastuu suunnitelmien laatimisesta, mutta ei yksityiskohtaista vastuuta erityissuunnitelmien sisällöstä. Niistä vastaa erityissuunnitelman laatinut suunnittelija. Jos heitä on useampia, näistä yhden tulee olla nimetty tämän erikoisalnan kokonaisuudesta vastaavaksi suunnittelijaksi.

Pääsuunnittelijakysymys on herättänyt keskustelua mm. omakotirakentamisessa. Talopakettitoimituksissa voi tulla kysymyksen useita vaihtoehtoja. Pääsuunnittelijana voi toimia

- MRA 48 §:n mukainen pätevä rakennussuunnittelija (kokemusta ja koulutus vähintään rakennusmestari)
- omakotirakentajan ajoissa palkkaama vastava työnjohtaja, joka huolehtii asemapiirroksen laadinnasta
- omakotirakentajan palkkaama rakennesuunnittelija, joka vastaa perustamistavan valinnasta ja suunnittelusta, talon korkeusaseman määrittelystä ja huolehtii asemapiirroksista
- talotehtaan piirimyyjä/asiamies, jolla on aseuksen edellyttämät pätevyys (MRA 48 §), joka huolehtii asemapiirroksen laatimisesta yhdessä omistajan kanssa.

Pääsuunnittelijaa koskevalla säännöksellä tavoitellaan vastuun selkiyttämistä. Tämä on perusteltua ja tarpeellista siksi, että uudessa laissa rakentamisen ohjauksen toiminta-ajatus on, että rakentamisessa se, joka tekee, vastaa rakentamisen tuloksesta. Rakennusvalvonta ei pääsääntöisesti etsi virheitä, vaan tukee hyvää suunnittelua ja rakentamista. Ensisijaisesti rakennusvalvontaviranomaisen tulee vaatia riittävää osaamista ja oman valvonnan toteutusta. Tällöin keskeistä on, että rakennushankkeen suunnittelu ja toteutus on järjestetty siten, että voidaan luottaa hankkeen toteutuvan asianmukaisesti. Rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä onkin MRL 124 §:n mukaisesti yleisen edun kannalta valvoa rakennustoimintaa sekä osaltaan huolehtia, että rakentamisessa noudatetaan, mitä laissa tai sen nojalla säädetään tai määrätään.

8 Rakentamisen vastuista

Rakennushankkeen toteuttaminen on voitu järjestää monella tavalla. Tässä esityksessä ei ole mahdollista yksityiskohtaisesti arvioida erilaisia tilanteita. Tyypillinen rakentamistapaus on sellainen, jossa rakennuttaja tekee urakoitsijan kanssa rakennusurakkasopimuksen. Siinä urakoitsija velvoitautuu etukäteen sovituista vas-

tikkeesta aikaansaamaan toiselle sopijapuolelle (rakennuttaja) määrätyn rakentamista koskevan työntuloksen.

Tavanomaisessa rakennusurakassa suunnittelijat ovat sopimussuhteessa rakennuttajaan, jolloin siis rakennuttaja vastaa rakennussuunnittelusta. Rakennuttajan ja urakoitsijan välisessä sopimussuhteessa suunnittelijat samastetaan rakennuttajaan ja rakennuttaja vastaa urakoitsijalle suunnitelmien toteuttamiskelpoisuudesta. Tällä on merkitystä erityisesti arvioitaessa rakennusvirhevastuuta. Rakennusvirheellä yleisesti tarkoitetaan sitä, että urakoitsijan aikaansaama työntulos poikkeaa rakennuttajalle epäedullisella tavalla siitä, mihin urakoitsija urakkasopimusta koskevien normien perusteella on velvollinen. Urakoitsija ei vastaa rakennusvirheistä, jotka johtuvat rakennuttajan suunnittelusta. Virheiden estämiseksi ja vastuiden selkiennytämiseksi uudessa laissa on suunnittelijan vastuuta korostettu.

Suunnitteluvastuun kannalta selkeä on kokonaisvastuu-urakka eli KVR-urakka. Siinä urakoitsijan virhevastuu on laajempi kuin tavanomaisessa rakennusurakassa, koska urakoitsija vastaa myös siitä, että urakoitsijan suunnittelemat ratkaisut täyttävät urakkaohjelmassa asetetut ja hyvän rakennustavan edellyttämät laatuvaatimukset. Sivuruorakattyyppinen rakentaminen on selkeä suunnittelun ja rakentamisen välisessä suhteessa, mutta voi olla komplisoitu urakoitsijoiden vastuunjaon kannalta.

Suunnittelun laadun ja suunnitteluvastuun korostaminen on selvästi merkityksellisempää KVR-urakoissa ja grynderirakentamisessa, jossa urakoitsija vastaa sekä suunnittelusta että rakentamisesta. Tällaisissa tapauksissa suunnitteluvastuu ja vastuu työn tuloksesta kytkeytyvät toisiinsa ja rakennusvirheet arvioidaan riitakysymyksissä työn tuloksen hyvän rakennustavan vastaisuutena.

9 Rakennusprosessin toteutus

Hyvän työn tuloksen saavuttaminen on riippuvainen paljolti siitä, miten hyvin itse toteutusprosessi toteutetaan. Uutena toteutettavan hankkeen rakentamisprosessia korostavana osana on otettu käyttöön aloituskokous. Sen tyypisiä tilaisuuksia on jo aiemmin vapaaehtoisuuden pohjalta järjestetty. MRL 121 §:ssä nyt säädetyn aloituskokouksen tavoitteena on varmistaa ja täsmentää, mitä eri seikkoja rakennushankkeeseen ryhtyvän tulee rakennustyötä suorittaessa ottaa huomioon. Täsmennykset voidaan vaihtoehtoisesti määrittellä myös suoraan rakennuslupapäätöksessä.

Aloituskokous on tarkoitus järjestää riittävän ajoissa ennen varsinaisten rakennustöiden aloittamista. Se tarkoittaa noin kahta viikkoa. Kokouksessa tulee olla MRA 74 §:n mukaisesti läsnä ainakin rakennushankkeeseen ryhtyvän tai tämän edustajan, rakennuksen pääsuunnittelijan sekä vastaavan työnjohtajan. Hankkeen laadusta ja laajuudesta riippuen aloituskokoukseen voidaan kutsua myös erityisuunnittelijat ja niiden kokonaisuudesta vastaavat, erityisalojen työnjohtajat, urakoitsijoiden edustajat sekä myös muiden viranomaisten kuin rakennusvalvonnin edustajia.

Kokouksessa todetaan ja merkitään pöytäkirjaan lupa-asiakirjoissa rakennushankkeeseen ryhtyvälle määrätty velvoitteet, hankkeen suunnittelun ja rakennustyön keskeiset osapuolet, rakennusvaiheiden vastuuhenkilöt ja työvaiheiden tarkastuksia suorittavat henkilöt sekä muut selvitykset ja toimenpiteet rakentamisen laadusta huolehtimiseksi. Aloituskokouksen perusteella rakennusvalvontaviranomainen harkitsee, tarvitaanko erillistä selvitystä toimenpiteistä rakentamisen laadun varmistamiseksi (laadunvarmistusselvitys).

Rakennustyön aikaisista viranomaistarkastuksista, katselmuksista ja tarkastuksista määrätään rakentamista koskevassa luvassa. MRL 150 §:ssä säädetään uudesta rakennustyön tarkastusasiakirjasta. Se on uusi vaatimus, joka korvaa rakennustyömaalla pidettävän työmaapäiväkirjan tai tarkistuslistan. Tarkastusasiakirja on normaalisti työmaapäiväkirjaa laajempi asiakirja, jossa tärkeän tekijän muodostavat rakennustyön eri vastuuhenkilöiden merkinnät. Niillä vastuuhenkilöt varmentavat suorittamansa toimenpiteet. Tarkastusasiakirjaan merkitään myös rakennuttajan, suunnittelijan, urakoitsijan tai käytetyn asiantuntijan perusteltu huomautus, joka koskee rakennussuorituksen poikkeamista säännösten mukaisuudesta (MRA 77 §). Tarkastusasiakirjasta annetaan Suomen rakentamismääräyskokoelman osassa A1 Rakennustyön valvonta lisämääräyksiä ja ohjeita.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa on säilytetty rakennuslaissa vuodesta 1990 ollut mahdolli-

suus sallia muu kuin asuinrakennuksen rakentaminen rakennuttajan valvottavaksi. Sen on tapahduttava kunnan rakennusvalvontaviranomaisten luvalla hyväksytyyn valvontasuunnitelman mukaisesti. Vähimmillään rakennuttajavalvonta tarkoittaa, että rakennustyön viranomaisvalvonta supistuu aloitusilmoitukseen ja loppukatselmuksen. Rakennustyön suunnitelmanmukaisuuden tarkastuksessa voidaan käyttää myös asiantuntijatarkastusta, jolloin rakennussuunnitelman tai selvityksen laatija tai muu rakennushankkeeseen ryhtyvän palveluksessa oleva tarkastaa suunnitelmanmukaisuuden.

Monilla aloilla on sääntelyä uusittu samaan suuntaan kuin uudessa maankäyttö- ja rakennuslaissa. Aiempaa valtion ja kuntien viranomaisten valvontaa ja ohjausta on vähennetty ja vastuuta siirretty kuntatasolle ja rakennuttajalle. Nyt annetaan monin tavoin, selvästi ja paljon valtaa kuntatason päättäjille, rakennuttajalle ja suunnittelijallekin. Monimutkaiset hankkeet ovat vaarassa pirstoutua tai levitä niin, ettei kokonaisuutta riittävästi hallita. Voitaisiin sanoa, että tämä vallan kierre kumuloituu ja pysähtyy suunnittelijaan, jonka ammattitaidosta, kommunikatiokyvystä ja moraalista jää paljolti riippumaan, rakennetaanko Suomessa korkeatasoisia rakennuksia ja paraneeko rakentamisella elinympäristömme.

Lain tavoitteiden toteuttamiseksi eduskunta hyväksyessään lain edellytti, että ympäristöministeriö seuraa lain toimivuutta. Eduskunta lausui: ”*Erylisesti tulee seurata, sovelletaanko lakia koko maassa siten, että kansalaisten osallistumismahdollisuudet ja demokraattiset oikeudet turvataan samanlaisina. Seurannassa tulee kiinnittää huomiota myös kaupan suuryksiköiden sijainnin ohjaukseen ja eri viranomaisten voimavarojen ja asiantuntemuksen riittävyteen, kuntien yhteistyön toteuttamiseen sekä siihen, toimivatko lain kaavoitussäännökset Suomessakin kiihtyvän kaupungistumiskehityksen vaatimalla tavalla*”. Tämä lausuma kuvastaa niitä keskeisimpiä pelkoja, joita lain toimivuuden suhteen sitä säädettäessä sisältyi.

Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksineen

Lauri Jääskeläinen, Olavi Syrjänen

Uusi maankäyttö- ja rakennuslaki ja sitä täydentävä asetus ohjaavat 1.1.2000 alkaen 2000-luvun kaavoitusta ja rakentamista. Oikeustieteen tohtori Olavi Syrjänen ja varatuomari Lauri Jääskeläinen kommentoivat ja selittävät käytännönläheisesti jokaisen pykälän sisältöä sekä antavat tulkintoja uuden lain soveltamiseksi. Samalla he kertovat yksityiskohtaisesti, mitä muutoksia lakiin on tullut, ja miten muutokset vaikuttavat käytännössä.



Rakennustieto Oy, 2000
(Laki-sarja)
ISBN 951-682-588-5
440 s. Hinta 430 mk, sis alv 8 %

TILAUKSET Rakennustieto Oy
puh. (09) 5495 5400,
fax (09) 5495 5340
tai www.rakennustieto.fi

RAKENNUSTIETO®



RAKENNUSALAN SFS-standardit

Standardeja on mm. seuraavista aiheista:

- rakennuspiirustukset, rakennustoleranssit
- rakennustyömaa, henkilöstötilat, rakennushissit
- rakennustuotteet
- rakenteiden suunnitteluohjeet (eurokoodit)

SFS-standardien luettelo on netissä aina ajan tasalla
www.sfs.fi/luettelo/index.html.

Toimituskulut 55 mk, yli kilon painoisista lähetyksistä 65 mk. Alv. sisältyy hintoihin.

SFS-STANDARDISOINTI

PL 116, 00241 HELSINKI (Maistraatinportti 2)
Puh. (09) 149 9331 / Asiakaspalvelu – Faksi (09) 146 4914
Tietopalvelu puh. 0200 7199 (9,95 mk/min+ pvm, klo 9 - 16)
Sähköposti: sales@sfs.fi • www.sfs.fi