

Tampereen yliopisto
Johtamiskorkeakoulu

Nina Kivi

RAKENNUSVALVONTATEHTÄVIEN YLIKUNNALLISTAMINEN

Pro gradu – tutkielma
Julkisoikeus
Tampere 2015

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

KIVI, NINA: Rakennusvalvontatehtävien ylikunnallistaminen

Pro gradu -tutkielma, X + 73 sivua.

Julkisoikeus

Huhtikuu 2015

Rakennusvalvontatehtävät on lailla säädetty kuntien hoidettavaksi, jokaisessa kunnassa tulee olla lautakunta tai muu monijäseninen toimielin rakennusvalvontaviranomaisena. Rakentamisen neuvontaa ja valvontaa varten tulee kunnassa olla rakennustarkastaja. Kunta voi tuottaa rakennusvalvontapalvelunsa itse tai yhteistyössä muiden kuntien kanssa.

Tutkimusmetodi on lainopillinen eli oikeusdogmaattinen. Tutkimuksella pyritään jäsentämään rakennusvalvonnan tehtäviä voimassa olevan lainsäädännön mukaan ja kartoittamaan mitä rakennusvalvontapalveluilta odotetaan tulevaisuudessa sekä millaisia mahdollisuuksia kunnilla on tarjota laadukkaita rakennusvalvontapalveluita. Tutkimuksessa selvitetään millaisia oikeudellisia mahdollisuuksia ja haasteita liittyy kuntien velvoittamiseen lainsäädännöllä yhteistyöhön ja perustamaan ylikunnallisia rakennusvalvontayksiköitä.

Rakennusvalvonnan tehtävistä säädetään pääasiassa maankäyttö- ja rakennuslaissa. Kuntien tehtävistä ja kuntien yhteistyöstä säädetään kuntalaissa. Julkisten tehtävien hoidossa tulee aina ottaa huomioon myös perustuslailliset perusoikeudet ja hallinnon yleiset oikeusperiaatteet.

Tutkielmassa tarkastellaan ensin rakennusvalvontatehtävien lainsäädännön historiallista kehitystä. Sen jälkeen systematisoidaan tämän hetken rakennusvalvonnan voimassa olevan oikeuden mukaisia tehtäviä. Seuraavaksi tutkitaan kuntien tehtäviä yleensä ja niiden järjestämistä yhteistyössä ja asettaako kunnallinen itsehallinto joitain rajoitteita yhteistoiminnalle tai lainsäädännöllä yhteistoimintaan velvoittamiselle sekä kartoitetaan kuntalain mahdollistamia yhteistyömuotoja.

Asiasanat: rakennusvalvonta, itsehallinto, kunnallishallinto, yhteistyö

LÄHTEET

Kirjallisuuslähteet:

Aer, Janne: Oikeusharkinnasta suunnittelutarveratkaisussa. Teoksessa Avoin, tehokas ja riippumaton. Olli Mäenpää 60 vuotta juhlaKirja. Edita. Helsinki 2010.

Anttiroiko, Ari-Veikko – Haveri, Arto – Karhu, Veli – Ryyänen, Aimo – Siitonen, Pentti (toim.): Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampereen Yliopistopaino Oy - Juvenes Print. Tampere 2007.

Ekroos Ari - Majamaa Vesa: Maankäyttö- ja rakennuslaki. Edita Prima Oy. Helsinki 2005.

Grahn-Laasonen, Sanni - Heinonen, Olli-Pekka: Muutos ei enää synny käskemällä. Talouselämä 9/2015, s. 61 – 62.

Hannus, Arno - Hallberg, Pekka - Niemi, Anne E.: Kuntalaki. WSOYpro Oy. Juva 2009.

Harjula, Heikki - Prättälä, Kari: Kuntalaki- tausta ja tulkinnat. Talentum. Helsinki 2012.

Haveri, Arto - Airaksinen, Jenni: Itsehallinto asukkaiden paikalliseen itsehallintoon perustuvana hallintana. Teoksessa kunnallisen itsehallinnon peruskivet. (toim.) Arto Haveri, Jari Stenvall & Kaija Majoinen. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2011.

Heikkilä-Kauppinen, Marja:

- Rakennusraatimiehestä kaupunkikuvaneuvottelukuntaan. RY 3/2014, s. 6 – 9.
- Saanko luvan? 200 vuotta pääkaupungin rakennusvalvontaa -satavuotias rakennusvalvontavirasto. Bookwell Oy. Porvoo 2012.

Heuru, Kauko – Mennola, Erkki – Ryyänen Aimo: Kunnallisen itsehallinnon perusteet. Tampereen Yliopistopaino - Juvenes Print. Tampere 2011.

Heuru, Kauko: Perustuslaillinen kunnallishallinto. Edita Prima Oy. Helsinki 2006.

Hirvonen, Ari: Oikeuden ja lainkäytön teoria. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Helsinki 2012.

Hollo, Erkki J.: Ympäristöoikeus – uusi oikeudenala haasteisiin vastaamassa. Lakimies 2/1996 s. 211– 231.

Hurmeranta, Ulla: Luottamushenkilöt mukaan rakennusvalvonnan kehittämiseen. RY Rakennettu Ympäristö 1/2013, s. 11 – 13.

Husa, Jaakko – Pohjolainen, Teuvo: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Johdatus julkisoikeuteen. Talentum. Helsinki 2014.

Jääskeläinen, Lauri:

- Harkinnasta rakennusvalvonnassa. RY Rakennettu Ympäristö 1/2013, s. 14 – 16.
- Autotalli on päärakennusta suurempi. RY Rakennettu Ympäristö 4/2013, s. 26 – 29.

Jääskeläinen, Lauri - Syrjänen, Olavi:

- Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksineen. Käytännön käsikirja. Rakennustieto Oy. Helsinki 2010.
- Maankäyttö- ja rakennuslaki. Rakennustieto Oy. Helsinki 2014.

Kirvelä, Torsti: Kunnallisen itsehallinnon vaihtoehtoiset skenaariot. Teoksessa kunnallisen itsehallinnon peruskivet. (toim.) Arto Haveri, Jari Stenvall & Kaija Majoinen. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2011.

Komulainen, Mikko: Ulkoistaminen kunnissa. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2012.

Kulla, Heikki:

- Hallintomenettelyn perusteet. Talentum Media Oy 2008.
- Hallintomenettelyn perusteet 8. uudistettu painos. Talentum. Helsinki 2012. .

Kunnallinen työmarkkinalaitos: Kunnallisen esimiehen virkasuhdeopas. Helsinki 2008.

Kuntaliitto:

- Rakennusvalvontaviranomaisen tehtävät. Tukea tehtävien priorisointiin ja kuntayhteistyöhön. Suomen Kuntaliitto 2007.
- Kuntayhteistyöllä paremmat rakennusvalvontapalvelut. Selvitys kuntayhteistyökokemuksista. Suomen Kuntaliitto 2008.

Laakso, Seppo: Lainopin teoreettiset lähtökohdat. Juvenes Print – Tampereen Yliopistopaino Oy. Tampere 2012.

Laakso, Seppo - Suviranta, Outi - Tarukannel, Veijo: Yleishallinto-oikeus. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä 2006.

Lavapuro, Juha: Kunnallinen itsehallinto ja kuntarakenteen muutokset. Juhlajulkaisu Kauko Wikström 1943–21/12–2013.

Lundström, Ilona: Kuntapalvelujen vaihtoehtoiset järjestämistavat. Teoksessa: Valtuusto vaikuttaa. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2004.

Majoinen, Kaija: Valtuusto suuntaa seutuyhteistyötä ja päättää kuntarakenteen muutoksesta. Teoksessa: Valtuusto vaikuttaa. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2004.

Meinander, Henrik: Hyvinvointivaltio rakentui kuntien kautta. Kuntalehti 1/2015.

Merikoski Veli: Vapaa harkinta hallinnossa. Vammalan kirjapaino Oy. Vammala 1958.

Mutanen, Jouni: Sairaanhoidopiirejä tarvitaan tulevaisuudessakin. Teoksessa: Kuntayhtymä pelastaa? (toim.) Antti Mykkänen. Polemia-sarjan julkaisu nro 83. Kunnallisalan kehittämissäatiö. Helsinki 2012.

Mykkänen, Antti: Kuntayhtymä – sylkykuppi, himmeli vai pelastaja? Teoksessa: Kuntayhtymä pelastaa? (toim.) Antti Mykkänen. Polemia-sarjan julkaisu nro 83. Kunnallisalan kehittämissäatiö. Helsinki 2012.

Mäenpää Olli:

- Oikeus hyvään hallintoon. Unigrafia Oy Yliopistopaino. Helsinki 2011.
- Julkinen organisaatio valinkauhassa - Valettavana kunnallishallinto. Teoksessa Julkista - yksityistä; millaisissa rakenteissa? (toim.) Jan-Erik Helenelund, Ilpo Luoto, Niina Mäntylä ja Kristian Siikavirta. Juhlakirja professori Eija Mäkisen 60-vuotispäiväksi. Acta Wasaensia 265. Vaasa 2012.
- Hallinto-oikeus. Sanoma Pro Oy. Helsinki 2013.

Niiranen, Vuokko: Keskiössä kuntalainen - demokratia itsehallinnon kivijalkana. Teoksessa kunnallisen itsehallinnon peruskivet. (toim.) Arto Haveri, Jari Stenvall & Kaija Majoinen. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2011.

Prättälä, Kari:

- Kohti kunnallishallinnon uutta rakennetta? Teoksessa Avoin, tehokas ja riippumaton. Olli Mäenpää 60 vuotta juhlakirja. Edita. Helsinki 2010.
- Kuntien itsehallinto lainsäädännöllisenä haasteena. Teoksessa kunnallisen itsehallinnon peruskivet. (toim.) Arto Haveri, Jari Stenvall & Kaija Majoinen. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2011.

Ryynänen, Aimo:

- Kuntien ja alueiden itsehallinnollisen aseman perusteet. Teoksessa kunnat 2000-luvun kynnyksellä: näkökulmia kunnallisalan tutkimukseen käytäntöihin. (toim.) Paavo Hoikka. Juvenes Print – Tampereen Yliopistopaino Oy. Tampere 2001.
- Kuntaudistus ja itsehallinto. Tampereen Yliopistopaino Oy - Juvenes Print. Tampere 2008.
- Kunnallishallinnon kansainväliset vaikutteet. Tampereen Yliopistopaino Oy - Juvenes Print. Tampere 2012. (2012a).
- Kuntalain merkityksettömimmäksi jäänyt säännös vai itsestänselvyydessään tarpeeton lainkohta? - Näkökohtia kunnan asukkaiden vapaaehtoispanoksesta kunnan tehtävien hoidossa. Teoksessa Julkista - yksityistä; millaisissa rakenteis-

sa? (toim.) Jan-Erik Helenelund, Ilpo Luoto, Niina Mäntylä ja Kristian Siikavirta. Juhlakirja professori Eija Mäkisen 60-vuotispäiväksi. Acta Wasaensia 265. Vaasa 2012. (2012b).

Rämä, Markku: Rakennustyön suoritus ja viranomainen. Teoksessa Rakennustarkastuskirja. Suunnittelusta toteutukseen. Rakennustieto Oy. Vammala 2004.

Seppälä, Pekka: Korjausneuvontaa kuntiin - korjausvelka kuriin. RY Rakennettu Ympäristö 3/2013, s. 6 – 8.

Siikavirta, Kristian: Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön rajat. Teoksessa Julkista - yksityistä; millaisissa rakenteissa? (toim.) Jan-Erik Helenelund, Ilpo Luoto, Niina Mäntylä ja Kristian Siikavirta. Juhlakirja professori Eija Mäkisen 60-vuotispäiväksi. Acta Wasaensia 265. Vaasa 2012.

Syrjänen Olavi: Harkintavalta kaavoituksessa ja rakentamisessa. Rakennustieto Oy. Helsinki 1999.

Valtiopäiväasiakirjoja.

Veijalainen, Juha: Lupamenettely. Teoksessa Rakennustarkastuskirja. Suunnittelusta toteutukseen. Rakennustieto Oy. Vammala 2004.

Ympäristöministeriö:

- Rakennusvalvontatoimen yhteistyö. Kuntien rakennusvalvontojen yhteistyömuotojen esittely. Helsinki 2008.
- Rakentamisen normitalkoot – turhat kustannukset kuriin. Helsinki 2009.
- Arvio maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013. Helsinki 2014.
- Uusimuotoinen rakennusvalvontatoimi. Selvitys rakennusvalvonnan kehittämisen vaihtoehtoista. 16.1.2015.

Internetlähteet:

Kotimaisten kielten keskus. Kielikello.

<http://www.kielikello.fi/index.php?mid=2&pid=11&aid=2494>. Viitattu 24.3.2015.

Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuusarviointi. Ladattavissa pdf:nä osoitteessa:

https://www.rakennustieto.fi/material/attachments/5oJ5FjlGF/6N9dIUuwh/Sateri_rakforumi_040214.pdf. Viitattu 9.2.2015.

Tampereen kaupungin avoimet työpaikat.

https://sap.tampere.fi:31443/sap%28bD1maSZjPTMwNA==%29/bc/bsp/sap/hrrcf_pinstappl/application.do?PARAM=UEIOU1RfR1VJRD0wNDdEN0I2REQ4OTgxRUQ0QU

JBNTk2MUIwRkQzQkVFNA%3d%3d&BspClient=304&BspLanguage=FI&rcfContext=001. Viitattu 2.3.2015.

Satakunnan rakennustarkastajat ry. <http://personal.inet.fi/yhdistys/sara/Yhdistys.htm>. Viitattu 3.3.2015.

Suomen Kuntaliitto.

<http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/jarjestaminen/liikelaitos/oikeudellinen-nakokulma/mika-on/Sivut/default.aspx#anchor-details>. Viitattu 6.3.2015.

Valtiovarainministeriö.

- https://www.vm.fi/vm/fi/15_kunta_asiat/065_kuntien_yhteistoiminta/index.jsp. Viitattu 18.2.2015.
- Kunnan johtaminen - demokratia, työnjako ja vastuu. 2009.
http://www.2014.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/03_kunnat/20090415Kunnan/Kuntajohtaminen_NETTI.pdf. Viitattu 10.3.2015.

Oikeuskäytäntö:

AOA 23.6.2014 Dnro 3405/4/13

KHO 16.6.2003 t 1499

KHO 1.11.2005 t 2831

KHO 30.5.2013 t 1844

OKA 9.3.2011

LYHENTEET:

AKL	Asemakaavalaki
AOA	Eduskunnan apulaisoikeusasiamies
EV	Eduskunnan vastaus
ELY-keskus	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
EOAK	Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
EU	Euroopan Unioni
HE	Hallituksen esitys
KHO	Korkein Hallinto-oikeus
KM	Komitean mietintö
KuntaL	Kuntalaki
L	Laki
MRL	Maankäyttö- ja rakennuslaki
OKA	Oikeuskansleri
PeVL	Perustuslakivaliokunta
TSS-oikeudet	Taloudelliset, sivistykselliset ja sosiaaliset oikeudet

SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	1
1.1	Tutkimusaiheen taustaa.....	1
1.2	Tutkimuskysymyksen määrittely ja rajaus.....	4
1.3	Tutkimusmetodi.....	6
2	RAKENNUSLAINSÄÄDÄNNÖN HISTORIAA.....	10
2.1	Rakentamisen sääntelyn historiaa.....	10
2.2	Rakennustarkastuksen historiaa.....	11
3	RAKENNUSVALVONTAVIRANOMAISEN TEHTÄVÄT.....	15
3.1	Rakennusvalvonnan yleinen tehtävä.....	15
3.2	Lupakäsittely.....	17
3.3	Rakennustyön suoritus ja viranomaisvalvonta.....	17
3.4	Rakentamiseen liittyvät järjestelyt ja rakennetun ympäristön hoito.....	20
3.5	Pakkokeinot.....	22
3.6	Muusta lainsäädännöstä tulevat tehtävät.....	23
3.7	Rakennusvalvontaviranomainen ja rakennustarkastaja.....	25
3.8	Rakennuslupaharkinta.....	26
3.9	Viranomaisyhteistyö.....	32
3.10	Rakennusvalvonnan ja rakennustarkastajan riippumattomuus.....	33
4	KUNTIEN TEHTÄVÄT JA KUNNALLINEN ITSEHALLINTO.....	35
4.1	Käsitteitä.....	35
4.2	Kunnallisen itsehallinnon lainsäädännöllinen pohja.....	37
4.3	Kuntalaisen itsehallinto.....	39
4.4	Itsehallinnon uhkaajat.....	41
4.5	Kunnan tehtävät.....	42
4.6	Yhteistoiminta.....	47
4.6.1	Palvelujen järjestäminen.....	47
4.6.2	Esimerkkejä lainsäädännöllä yhteistoimintaan velvoittamisesta.....	49
5	RAKENNUSVALVONNAN TEHTÄVIEN HOITO YLIKUNNALLISESTI.....	54
5.1	Kuntien yhteistoiminta.....	54
5.2	Lainsäädännön mahdollistamat kuntien yhteistyömuodot.....	57
5.2.1	Isäntäkuntamalli.....	57
5.2.2	Yhteinen virka tai ostopalvelusopimus.....	58
5.2.3	Kuntayhtymä.....	58
5.2.4	Kunnallinen liikelaitos.....	60
5.3	Toimintamalleja järjestää rakennusvalvontapalvelut.....	61
5.4	Yksityistämisen mahdollisuus.....	63
5.5	Syitä epäyhtenäisiin käytäntöihin, toimintoihin ja tulkintoihin.....	65
5.6	Rakennuslupa- ja valvontamaksu.....	66

6	LOPPUPÄÄTELMÄT	67
6.1	Yhteistoiminnan tavoitteet	67
6.2	Kunnallisen itsehallinnon ja kuntien yhteistoiminnan suhde.....	68
6.3	Ylikunnallisten rakennusvalvontapalvelujen muodostaminen.....	69

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimusaiheen taustaa

Kunnallinen toiminta kaikkineen on voimakkaassa muutoksessa, vaikka toisaalta jatkuvaa muutosta ja toimintaympäristön muuttumista voidaan pitää pysyvänäkin olotilana. Kuntien on pitänyt ja pitää muuttua enemmän palveluyrityksiksi ja viranomaisrooleista palveluntuottajiksi.¹ Myös kuntien rakennusvalvonnoilta odotetaan mukana muutoksessa pysymistä.

Jo vuonna 2008 Vanhasen hallituksen hallitusohjelmaan oli kirjattu tarve arvioida rakennusvalvonnan kehittämistä ja yhtenäistää rakentamismääräysten tulkintoja rakentamisen laadun ja kestävä kehityksen varmistamiseksi. Rakentamisen normitalkoot liittyivät valtioneuvoston tekemään periaatepäätökseen valtioneuvoston asuntopoliittiseksi toimenpideohjelmaksi. Tavoitteena oli parantaa rakentamisen laadunvalvontaa ja lisätä rakennusvalvonnan voimavaroja. Pienissä kunnissa rakennusvalvontaviranomaiselle on saatettu antaa tehtäviä, jotka ovat vaarantaneet päätöksenteon riippumattomuuden. Myös erityisosaamisessa ja palveluiden saatavuudessa on ollut ongelmia. Jo tuolloin ympäristöministeriön hankkeessa tutkittiin kuntien yhteistyömahdollisuuksia laadun parantamiseksi, tehokkuuden lisäämiseksi ja rakennusvalvonnan riippumattomuuden turvaamiseksi.²

Syksyllä 2013 valtiovarainministeriö pyysi ministeriöiltä ehdotuksia ministeriöiden toimialan lainsäädäntöön sisältyvien tehtävien ja velvoitteiden vähentämiseksi. Ympäristöministeriö on vastauksessaan esittänyt, että kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tehtävät keskitettäisiin ylikunnallisiin yksiköihin. Hallitus on 29.11.2013 antanut päätöksen rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta. Päätöksen liitteessä 2 on esitykset kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämisestä, toiminnan tehostamisesta ja maksuperusteiden tarkistamisesta. Kohdan 33 mukaan kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tehtävät keskitetään ylikunnallisiin yksiköihin. Rakennusvalvontatoimella, tai yleiskieleen vakiintuneella käsitteellä rakennusvalvonta, voidaan ymmärtää maankäyttö- ja rakennuslaissa

¹ Rynnänen 2008, s. 38.

² Ympäristöministeriö 2008, s. 7 - 8, Ympäristöministeriö 2009, s. 7.

(5.2.1999/132) ja maankäyttö ja rakennusasetuksessa (10.9.1999/895) käytettyjen käsitteiden kunnan rakennusvalvontaviranomaisen ja rakennustarkastajien muodostamaa kuntien tehtävienhoidon kokonaisuutta. Kunnan rakennusvalvontatoimen asiantuntemusta ja yhtenäistä toimintatapaa vahvistetaan kokoamalla rakennusvalvonta isommiksi ylikunnallisiksi yksiköiksi. Ylikunnallistamisella tarkoitetaan kuntien tehtävienhoidon kokonaisuuden järjestämisvastuun siirtämistä yksittäisiltä kunnilta aluetason organisaatioille. Uudet rakennusvalvontayksiköt kattaisivat toimintansa täysimääräisesti lupamaksuilla. Uudistus on tarkoitus toteuttaa vuoden 2016 aikana siten, että ylikunnalliset rakennusvalvonnat aloittaisivat toimintansa vuoden 2017 alusta, kun uudet kunnanvaltuustotkin aloittavat toimikautensa.³

Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden arvioinnissa vuonna 2013 nousi esiin tarve kiinnittää huomiota rakentamisen viranomaisvalvonnan toimintaedellytysten parantamiseen sekä osallistumisen ja viranomaisyhteistyön kehittämiseen. Viranomaisohjauksen, lupamenettelyn, teknisen tarkastustoiminnan ja säännösten soveltamisen osalta kuntien käytännöissä ja resurssien käytössä havaittiin olevan suuria eroja. Kuntien rakennusvalvontatoimen asiantuntemusta ja yhtenäistä toimintatapaa ehdotettiin vahvistettavaksi kokoamalla rakennusvalvonta isommiksi ylikunnallisiksi yksiköiksi. Näin luotaisiin edellytykset nykyistä paremmalle palvelutasolle ja yhtenäisemmille käytännöille niin lupamenettelyssä kuin säännösten soveltamisessa. Uudet rakennusvalvontayksiköt kattaisivat jatkossa toimintansa täysimääräisesti lupamaksuilla. Tämä edellyttää viranomaistoimintojen kehittämistä ja mitoittamista siten, että valvonnasta syntyy lisäarvoa sekä rakennushankkeeseen ryhtyvälle että yleisenä etuna yhteiskunnalle. Uusimuotoisten rakennusvalvontojen on suunniteltu aloittavan vuoden 2017 alusta.⁴

Rakennusvalvontaa tulisi uudistaa siten, että rakennusvalvontatoimi koottaisiin nykyistä suuremmiksi alueelliseksi yksiköiksi ja tehtävät määriteltäisiin laissa ja asetuksessa tarkemmin. Toiminta katettaisiin täysimääräisesti lupamaksuilla. Samassa yhteydessä rakennusvalvontahenkilöstön pätevyysvaatimuksia tulisi selkeyttää.⁵

³ Ympäristöministeriö 2015, s. 2.

⁴ Ympäristöministeriö 2014, s.221.

⁵ Ympäristöministeriö 2014, s.182.

Suuremmilla rakennusvalvontayksiköillä ei lähdettäisi enää vastaamaan niinkään tehokkuus- ja tuottavuusvaatimuksiin kuin parantamaan yhdenvertaisuutta, palveluja ja asiantuntijuutta. Pyritään nostamaan rakentamisen laatutasoa ja edistämään kosteus- ja homevaurioiden ennaltaehkäisemistä sekä kehittämään sähköisen vuorovaikutuksen ja osallistumisen välineitä.

Rakennusvalvonnan henkilöstöltä vaaditaan entistä enemmän tietoja ja osaamista. Rakentamisen teknistyminen edellyttää riittävää koulutusta ja jatkuvaa kouluttautumista. Rakennusvalvontaan kohdistuu palveluodotuksia. Rakennusvalvonnalla tulee olla riittävää osaamista rakentamisen ja sen normiston monimutkaistuesssa. Kun rakentaminen monimutkaistuu edelleen ja työmaiden hallinta vaikeutuu urakoiden pilkkomisen yleistyessä, rakennusvalvonnan ammattitaidon ja monipuolisen osaamisen vaatimus nousee vastaavasti. Kunta on vastuussa rakentamisen ohjauksesta alueellaan. Kunnalla tulisi olla käytettävissään riittävät voimavarat ja asiantuntemus tähän tehtävään. Maankäyttö- ja rakennuslain 20 §:n vaatimus ei nykyisin toteudu koko Suomessa.

Laukaassa tapahtui helmikuussa 2013 yhden henkilön kuolemaan johtanut maneesiturma. Onnettomuustutkintakeskus oli antanut hallityypin vaarallisuudesta tiedotteen kunnan rakennusvalvontaan mutta tieto ei ollut välittynyt ratsastuskoulun yrittäjälle. Esitutinnan jälkeen poliisi on siirtänyt kunnan rakennusvalvonnan toimet syyteharkintaan. Tapauksessa voitaneen kysyä, oliko kunnan rakennusvalvonnalla riittävät resurssit käytössään, jotta se olisi voinut välittää tiedon hallityypin vaarallisuudesta.

Rakentamisen laaja-alainen ohjaus ja valvonta edellyttävät asiantuntemusta. Vaikka vastuu säännösten noudattamisesta onkin rakennushankkeeseen ryhtyvällä, tarvitaan sekä rakennuslupakäsittelyssä että rakentamisen neuvonnassa ja valvonnassa laaja-alaista asiantuntemusta. Rakennusvalvonnalla ei ole kaikkialla Suomessa riittäviä resursseja erikoisalojen ammattitaitoiseen ohjaukseen. Korjausrakentamisen viranomaisohjaukseen ei yleensä ole käytettävissä rakennusten ja kaupunkikuvan kulttuurihistoriallisten, arkkitehtonisten ja rakennussuojelutavoitteiden arviointiin koulutettua henkilökuntaa. Puutetta on myös muiden erikoisalojen, erityisesti lvi-tekniikan henkilöstöstä. Viimeaikaisten lainsäädäntö-

muutosten myötä on suurta lisäresurssien tarvetta seuraavien asioiden osalta: energia-asioiden perusosaaminen, EU-normisto, uudet rakennusmateriaalit, ATK-taidot, eurokoodit ja eurostandardit. Ympäristöministeriö ehdottaa kuntayhteistyötä ja seudullista rakennusvalvontaa erääksi ratkaisuksi osaamisen saamiseksi useamman kunnan alueelle. Rakennusvalvonnassa tulisi olla käytettävissä osaamista kaikilta rakentamisen eri osaamisalueilta, joita ovat arkkitehtuuri ja toiminnallinen suunnittelu, rakenteiden suunnittelu, talotekniikan suunnittelu sekä työmaan toiminta. Maankäyttö- ja rakennuslaki ja kuntalaki (17.3.1995/365) mahdollistavat niin yhteisen rakennusvalvontaviranomaisen ja rakennustarkastajan kuin palvelun ostamisenkin muilta kunnilta. Muutamat kunnat ovatkin perustaneet yhteisiä toimielimiä, jolloin on voitu saavuttaa laajempi osaaminen ja vältetty lomien tai sairastapauksien aiheuttamat katkot palvelussa. Yhtenäisesti toimivassa ja resursoidussa rakennusvalvontatoimessa ovat myös edellytykset säännösten rikkomusten sanktiojärjestelmälle nykyistä huomattavasti paremmat. Yhteenvedona arvioissaan maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta ympäristöministeriö esittää rakennusvalvontayksikön vähimmäiskooksi noin kymmentä rakennusalan ammattihenkilöä.⁶

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisilla viranomaisilla on lukuisia muuhunkin lainsäädäntöön perustuvia tehtäviä, jotka vaikuttavat rakennusvalvontaviranomaisen työmäärään ja maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten tehtävien hoitamiseen. Muu lainsäädäntö myös asettaa vaatimuksia viranomaisten asiantuntemukselle ja yhteistyölle.⁷ Lainsäädäntö muuttuu koko ajan, niin EU:sta tulevana välittömästi sovellettavina asetuksina kuin kotimaisenakin lainsäädäntönä. Viimeaikaisia teemoja ovat olleet muun muassa energiatehokkuusdirektiivin täytäntöönpano, rakennustuoteasetus ja korjausrakentamisen luvanvaraisuuden muutokset.

1.2 Tutkimuskysymyksen määrittely ja rajaus

Tässä tutkimuksessa pääpaino on käytännönläheisessä tiedonintressissä tavoitteena ymmärryksen lisääminen siitä, mitä tarkoitetaan rakennusvalvontatehtävillä, miten lainsäädäntö ohjaa rakennusvalvontaviranomaisen tehtäviä, miten rakennusvalvontatehtävät voidaan kunnissa järjestää ja miten kunnille lainsä-

⁶ Ympäristöministeriö 2014, s.186 – 187, 222.

⁷ Ympäristöministeriö 2014, s. 204.

dännöllä annettavat tehtävät tai niiden järjestämisestä päättäminen limittyvät kunnallisen itsehallinnon kanssa. Aloitan tutkimukseni lyhyellä katsauksella rakennusvalvonnan historiaan, sen lainsäädännölliseen kehittymiseen. Seuraavaksi esittelen rakennusvalvontaviranomaisen tehtäviä, joista suurin osa tulee maankäyttö- ja rakennuslaista mutta myös muussa erityislainsäädännössä annetaan tehtäviä rakennusvalvontaviranomaiselle.

Tutkimukseni ajankohtaisuus tulee valtion taholta esitetyistä vaatimuksista järjestää tähän asti kunnallisena toimintona hoidettu rakennusvalvonta uudelleen isommissa ylikunnallisissa rakennusvalvontayksiköissä. Tutkimuksessani on tarkoitus selvittää millaisia oikeudellisia kysymyksiä liittyy näiden ylikunnallisten rakennusvalvontojen perustamiseen. Millaisia oikeudellisia mahdollisuuksia ja haasteita on ylikunnallisten palveluyksiköiden muodostamisessa lainsäädännöllä velvoittamalla. Loukkaako kuntien velvoittaminen yhteistyöhön mahdollisesti niiden itsehallinnollista asemaa? Neljännessä luvussa avaan hieman kysymystä kunnallisesta itsehallinnosta. Ennen loppuyhteenvetoa ja johtopäätöksiä esittelen erilaisia lainsäädännön mahdollistamia kuntien yhteistyömuotoja.

Tutkiessani rakennusvalvonnan nykyistä tehtäväkenttää ja siihen tulevaisuudessa kohdistuvia odotuksia niin palveluiden, laadun, osaamisen kuin asiantuntemuksen lisäämiseksi organisoimalla rakennusvalvonnan viranomaistehtävät uudelleen kuntien välisenä yhteistyönä, pääkysymykseni tulee olemaan:

- Mitkä ovat ylikunnallisten rakennusvalvontojen perustamisen oikeudelliset rajat ja edellytykset?

Lisäkysymyksiä, joihin etsin vastauksia, ovat:

- Mitä tarkoitetaan rakennusvalvontatehtävillä nyt ja mitä niiltä odotetaan tulevaisuudessa?
- Loukkaako kuntien velvoittaminen yhteistyöhön niiden itsehallinnollista asemaa?

1.3 Tutkimusmetodi

Tutkimus sijoittuu julkisoikeuden alaan ja siinä ollaan kiinnostuneita normeista, erityisesti julkisoikeudellisista oikeusnormeista, jotka säätelevät oikeussubjektien välisiä suhteita. Normit voidaan edelleen jakaa sääntöihin ja periaatteisiin. Suomalainen julkisoikeus koostuu pääasiassa hallinto- ja valtiosääntöoikeudesta pitäen sisällään ihmis- ja perusoikeudet. Hallinto-oikeustieteellisessä tutkimuksessa ollaan kiinnostuneita julkisen hallinnon tehtävistä, toiminnasta, rakenteesta ja asemasta. Julkinen hallinto ymmärretään sekä organisatorisena käsitteenä, jolla tarkoitetaan hallinto-organisaatiota, että aineellisena käsitteenä, jolla viitataan toiminnan sisältöön. Hallinto-oikeus jakaantuu yleishallinto-oikeuteen ja erityishallinto-oikeuteen, johon keskeisenä erityisalana kuuluu myös kunnallisoikeus⁸. Kunnallisoikeus pitää sisällään perustuslakia täydentävät yleiset säännökset kunnallisesta itsehallinnosta ja sen toiminnasta. Kunnallisoikeuden ydinaluetta ovat kunnallisen julkisvallan organisaatio ja toiminta. Myös kaavoitus- ja rakentamisoikeutta voidaan pitää erityishallinto-oikeuden osa-alueena⁹. Hollon mukaan maankäytön suunnittelua ja rakentamista ohjaava lainsäädäntö luettaisiin ympäristöoikeuden alaan mutta myös hänen mielestään ympäristöoikeudessa on paljon julkisoikeuteen viittaavia piirteitä¹⁰. Oikeustieteen ja tutkimuksen ydinaluetta ovat viralliset normit, jotka ovat saaneet institutionaalisesti vahvan aseman joko lailla säädettynä tai muista oikeuslähteistä. Oikeusnormit ohjaavat julkisen vallan käyttöä ja julkisten tehtävien hoitamista. Oikeuden sisällöstä saadaan tietoa oikeuslähdeopin avulla. Tässä tutkimuksessa velvoittavina oikeuslähteinä käytetään lainsäädäntöä ja yleisiä oikeudellisia periaatteita sekä sallittuina lähteinä vakiintunutta oikeuskäytäntöä, lainvalmisteluaineistoa, vakiintunutta viranomaiskäytäntöä ja oikeustiedettä.¹¹

Tutkimuksen keskeistä lainsäädäntöä ovat maankäyttö- ja rakennuslaki, kuntalaki, hallintolaki (6.6.2003/434) ja Suomen perustuslaki (11.6.1999/731). Kuntalain säännöksiä on tarkasteltu tutkimuksen tekemisen aikana alkuvuodesta 2015 voimassa olleen lainsäädännön mukaisina. Eduskunta on 13.3.2015 hyväksynyt uuden kuntalain, joka on tarkoitus vahvistaa tulemaan voimaan 1.5.2015. Uutta kuntalakea sovellettaisiin peruskuntaa laajemmin kunnan toimintaan. Yleisinä oikeu-

⁸ Ks. toisin Heuru et al. 2011, s. 26.

⁹ Laakso et al. 2006, s. 20.

¹⁰ Hollo 1996, s. 213.

¹¹ Husa - Pohjolainen 2014, s. 3 – 5, 15 – 16, 30, 40, 217, 279 – 280, Laakso et al. 2006, s. 17.

dellisina periaatteina tutkimuksessa esiin nousevat ainakin hallintolain 6 §:n määrittelemät hallinnon oikeusperiaatteet.

Maankäyttö- ja rakennuslaista merkittävimpana kommentaariteoksena on tutkimuksessa käytetty tuoretta Jääskeläisen ja Syrjäsen teosta Maankäyttö- ja rakennuslaki vuodelta 2014. Jääskeläisen ja Syrjäsen teoksen näkökulmaa voidaan hyvin pitää rakennusvalvontalähtöisenä ja rakennusvalvonnan sisäisenä näkökulmana. Lauri Jääskeläinen toimii virastopäällikkönä Helsingin rakennusvalvontavirastossa, jonka lisäksi hän on aiemmin toiminut Rakennustarkastusyhdistys RTY:n puheenjohtajana ja yhdistyksen RY Rakennettu Ympäristö – lehden päätoimittajana lähes 30 vuoden ajan. Olavi Syrjäsellä on pitkä kokemus rakennuslainsäädännön uudistamisesta ja alan opetustehtävistä niin Tampereen kuin Helsingin yliopistoissa. Kuntalain tulkinnassa on turvaudu ensisijaisina lähdeteoksina Harjulan ja Prättälän vuodelta 2012 olevaan painokseen teoksesta Kuntalaki - Tausta ja tulkinnat sekä Hannuksen, Hallbergin ja Niemen vuoden 2009 neljänteen, uudistettuun painokseen teoksesta Kuntalaki. Heikki Harjulan ja Kari Prättälän taustat ovat voimakkaasti Suomen Kuntaliitossa ja heidän näkökulmansa kuntalakiin, kunnallishallintoon sekä yhteiskunnalliseen päätöksentekoon ja keskusteluun on kuntien ja niiden yhteistyöorganisaatioiden edunvalvonta, palvelu ja kehittäminen. Arno Hannuksen tausta on hallinnon kehittämisessä ministeriössä, Pekka Hallberg ja Anne E. Niemi ovat Korkeimman hallinto-oikeuden jäseniä. Heidän kuntalain lähestymistapansa voi täten olettaa olevan enemmän lainsäätäjän ja hallintolainkäyttöasioissa ylintä tuomiovaltaa käyttävän näkökulma.

Hallinto-oikeuden, hallintolain, hallintomenettelyn ja hyvän hallinnon perusteita tutkittaessa on tulkintaa haettu muun muassa Husa - Pohjolaisen vuoden 2014 teoksesta Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Johdatus julkisoikeuteen ja Kullan teoksesta Hallintomenettelyn perusteet. Mäenpään teoksista on lähteinä käytetty uutta laajaa vuonna 2013 ilmestynyttä hallinto-oikeuden yleisesitystä Hallinto-oikeus ja vuodelta 2011 teosta Oikeus hyvään hallintoon. Kirjoittajista Husa on Lapin yliopiston oikeustieteiden tiedekunnan oikeusvertailun ja valtiosääntöoikeuden professori, Pohjolainen julkisoikeuden emeritusprofessori, Kulla hallinto-oikeuden professori Turun yliopistossa ja Mäenpää Helsingin yliopiston hallinto-oikeuden professori. Erityisesti Mäenpään tuotannossa on nähtävissä perusoi-

keuksien painottamisen kautta avautuva valtiosääntöoikeudellinen näkökulma hallinto-oikeuteen.

Kunnallisen itsehallinnon teemoja käsiteltäessä ei pystyttäne sivuuttamaan vahvasti kunnallista itsehallintoa puolustavan Tampereen yliopiston kunnallisoikeuden emeritus professori Aimo Ryynäsen aiheeseen antamaa panosta. Ryynäsen teoksista lähteinä tässä tutkimuksessa on käytetty Kuntauudistus ja itsehallinto, Kunnallishallinnon kansainväliset vaikutteet sekä artikkeleita kokoomateoksissa. Aiheen ajankohtaisuuden ja tuoreuden johdosta tutkimuksessa on käytetty hyväksi myös Kuntaliiton ja Ympäristöministeriön tekemiä selvityksiä ja raportteja.

Maankäyttö- ja rakennuslakiin liittyvää tutkimusta on tehty jonkin verran, esimerkiksi *Eija Mäkinen* ja *Visa Rantamäki* ovat tutkineet maankäytösopimuksia, mutta varsinaisesti suoraan rakennusvalvontaan liittyvää tutkimusta on vähemmän. *Anitta Käenniemi* on pro gradu -tutkielmassaan tarkastellut rakennusjärjestystä kunnallisen itsehallinnon välineenä ja *Juha Henttonen* diplomityössään rakennusvalvonnan tarjoamia palveluja pientalorakennuttajalle. *Kuntaliitto* ja *Ympäristöministeriö* ovat tehneet selvityksiä rakennusvalvonnan tehtävistä, yhteistyöstä ja alueellistamisesta. Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudenarvioinnista on valmistunut raportti vuonna 2014.

Tutkimusmetodina tässä tutkimuksessa on ainakin lainoppi eli oikeusdogmatiikka, jonka avulla tulkitaan oikeudellisia tekstejä, annetaan asioille merkitysisältöjä. Oikeusdogmaattisen ajattelun avulla muodostetaan oikeudellisia kannanottoja käytännöllisiä tarpeita varten, lainopin tehtävänä on tuen antaminen käytännön lainsoveltamistilanteisiin. Lainopillinen systematisointi kohdistuu kaikkeen normatiiviseen aineistoon, yksittäisten säännösten lisäksi myös peruskäsitteisiin, yleisiin oppeihin ja oikeusperiaatteisiin. Systematisointi luo kiinteyttä oikeudelliseen päätöksentekoon ja jäsentää harkinnan käyttämistä. Tulkintameteodeja käyttämällä pyritään oikeuslähdemateriaalista muodostamaan tulkintakannanottoja. Metodologisesti katsottuna lainopin avulla etsitään perusteltuja kannanottoja ja vastauksia oikeudellisiin ongelmiin oikeuslähdeopin pohjalta tehtävällä tulkinnallisella, systemaattis-käsitteellisellä ja periaatepunnintaa sisältävällä analyysillä ja argumentoinnilla. Oikeusperiaatteiden kohdalla joudutaan tekemään punnintaa, yhteensovittamista ja tasapainottamista. Vaikka tutkimuksen pääpaino on voimassaolevan

oikeuden sisällön systematisoinnissa ja tulkinnassa, ei historiallista katsausta lainsäädäntöön voida ohittaa. Tutkimuksessa otetaan katsaus rakennuslainsäädännön kehittymiseen ja historiaan, nykytilaan ja esitetään (oikeuspoliittisia) kannanottoja miten lainsäädäntöä tulisi muokata tulevaisuuden tarpeisiin.¹²

¹² Laakso 2012, s. 444 – 445, 448, 450, 504, 512.

2 RAKENNUSLAINSAÄDÄNNÖN HISTORIAA

2.1 Rakentamisen sääntelyn historiaa

Kaupungit ovat alun alkaen olleet markkina- ja asutuspaikkoja sekä sivistyksen keskuksia linnoineen, kirkkoineen ja kulttuurirakennuksineen. Ruotsin vallan aikana perustetuissa kaupungeissa otettiin päätösharkinnassa huomioon paikan edullinen sijainti satamapaikkana, liikenneyhteydet ja olemassa oleva asutus. Suunnittelu oli valtakunnallisesti keskitettyä ja päämäärätietoista.¹³

Maunu Eerikinpojan kaupunkilaki vuodelta 1359 oli ensimmäinen laki, jossa annettiin ohjeita rakennusten ja katujen suunnitteluun ennen kaikkea paloturvallisuuden lisäämiseksi. Kruunun ohjesäännöt vuosilta 1635 ja 1687 velvoittivat maaherrat valvomaan paloturvallisuutta, rakentamista ja kaupunkikuvaa. Ruotsin kuningas oli jo ainakin vuodesta 1639 alkaen nimittänyt erityisiä kuninkaan arkkitehtejä valvomaan julkista rakennustoimintaa.¹⁴ Vuoden 1734 laki piti sisällään rakennuskaaren ja sen viimeisessä 29 luvussa oli yksi pykälä, joka sivusi kaupungin rakentamisen järjestelyjä. Tämän 1 pykälän mukaan siitä, miten huoneita kaupungeissa rakennettaisiin ja pidettäisiin kunnossa, tulisi erikseen säätää. Huolehtiminen siitä, mikä olisi kaupungin hyödyksi ja kaunistukseksi, jätettiin pormestareille ja raadille, jotka valitsivat erityisen rakennusraatimiehen, joka valvoi rakennusten sekä teknistä että esteettistä laatua¹⁵. Erillissäädös rakentamisen ohjaukseksi annettiin vasta vuonna 1856, kun keisarillisessa asetuksessa annettiin perusteet kaupunkien järjestämiseen ja rakentamiseen.¹⁶ Vuodesta 1752 alkaen julkisin varoin rakennettujen talojen, siltojen ja muiden rakennusten suunnitelmat ja piirustukset tuli alistaa yli-intendentin tarkastettavaksi. Myös kaavat tuli 25.4.1750 alkaen lähettää yli-intendentin virastoon, jolloin valtion viranomaisen tarkastettavaksi tuli paitsi paloturvallisuus myös yhteiskunnan etu ja maan kaunistus. Suomeen perustettiin oma intendentinkonttori Venäjän vallan aikana vuonna 1811 ja sen ensimmäinen johtaja oli arkkitehti C.L. Engel. Rakennusjärjestyksen mukaan intendentinkonttorissa tarkastettiin kaikkien Helsinkiin rakennettavien talojen julkisivupiirustukset.¹⁷

¹³ Jääskeläinen - Syrjänen 2014, s. 32.

¹⁴ Jääskeläinen - Syrjänen 2014, s. 33.

¹⁵ Heikkilä-Kauppinen 2014, s. 6.

¹⁶ Ekroos -Majamaa 2005, s. 4.

¹⁷ Jääskeläinen - Syrjänen 2014, s. 33, Heikkilä-Kauppinen 2014, s. 6.

Rakennusjärjestyksiä alettiin vahvistaa kaupungeille 1800-luvun alusta ja niistä kehittyi keskeisin kaupunkien maankäyttöä ja rakentamista ohjaava normisto. Helsingin ensimmäinen rakennusjärjestys on vuodelta 1825 ja sillä annetuilla määräyksillä korostettiin rakentamisen kauneutta, kestävyyttä ja paloturvallisuutta. Vuonna 1856 säädettiin ns. kaupunkien yleinen rakennussääntö (Asetus koskeva yhteisiä perustuksia kaupunkien järjestämiselle ja rakentamiselle Suomen isoruhtinaanmaassa). Yleinen rakennussääntö toi asiantuntijavalvonnan rakennusvalvontatoimeen.¹⁸ 1800-luvun lopulle tultaessa käytännöksi oli muodostunut, että rakentaminen vastoin asemakaavaa oli kielletty ja rakennusluvan myöntämisen edellytyksenä oli, että rakennuspaikka muodosti kaavan mukaisen tontin. Vuodesta 1873 alkaen asemakaavojen laatiminen oli yksin kaupunkien vastuulla.¹⁹

2.2 Rakennustarkastuksen historiaa

Helsingin tultua Suomen suuriruhtinaskunnan pääkaupungiksi vuonna 1812, asetti keisari myös uudelleenrakentamiskomitean valvomaan kaupunkikuvan muodostumista. Sama taho hoiti virkamiestyönä niin suunnittelun, valvonnan kuin toteutuksenkin.²⁰ Vuonna 1895 Helsinki sai ensimmäisen puolipäiväisen, rakennustekniikkaan keskittyneen, rakennustarkastajan. Julkisivuvalvonta oli edelleen valtiolla vuonna 1865 perustetulla yleisten rakennusten ylihallituksella. Rakennusluvut myönsi maistraatti ja kuvernööri vahvisti lopulliset rakennuspiirustukset. Rakennustentarkastajan kanslia perustettiin 1908 ja ensimmäiseksi tarkastajaksi nimitettiin Mauritz Gripenberg. Uutta oli nyt se, että rakennustentarkastaja ei enää saanut itse suunnitella tai johtaa rakennustöitä. Vuonna 1912 rakennustentarkastajan kanslian tilalle perustettiin rakennusvalvontaviraston edeltäjä rakennustarkastuskonttori. Vuoden 1959 rakennuslaki (370/1958) määräsi kaupunkien rakennusvalvonnan edelleen maistraattien tehtäväksi. Rakentamisen ylintä ohjausvaltaa käytti sisäasiainministeriö, jonka alaisuudessa toimivat sekä maistraatit että lääninhallitukset.²¹ Itsenäinen rakennustarkastusvirasto perustettiin Helsinkiin vuonna 1964.²² Huhtikuun 1. päivänä 1978 tuli voimaan rakennuslain muutos, joka

¹⁸ Heikkilä-Kauppinen 2012, s. 24, 26 – 27.

¹⁹ Jääskeläinen - Syrjänen 2014, s. 33.

²⁰ Heikkilä-Kauppinen 2012, s. 22 – 23.

²¹ Heikkilä-Kauppinen 2012, s. 32, 42, 48, 97.

²² Heikkilä-Kauppinen 2014, s.6, 8.

lakkautti maistraattien toiminnan rakennusvalvontaviranomaisena ja toi rakennuslautakunnat valvomaan kuntien rakennustoimintaa²³. Ennen tuota ajankohtaa oli rakennusvalvonta kuulunut niin sanotuissa vanhoissa, ennen vuotta 1959 perustetuissa, kaupungeissa maistraateille ja niin kutsutuissa uusissa kaupungeissa järjestysoikeudelle. Lautakunnan kokoonpanoa ja lautakunnan jäsenten pätevyysvaatimuksia koskevista määräyksistä luovuttiin vuoden 1994 rakennuslain osittaisuudistuksessa (769/1994).²⁴

Ennen vuoden 1931 asemakaavalakia (AKL 145/1931) kaupunkien rakentaminen oli hallinnollisten määräysten varassa. Tarkempia rakentamista koskevia määräyksiä annettiin asemakaavalain nojalla annetussa alemman asteisessa rakennussäännössä (41/1932). Rakennussäännön mukaan kaupunkikunnissa maistraatin tuli valvoa, että asemakaavalakia, rakennussääntöä, rakennusjärjestystä ja muita rakennustointa koskevia määräyksiä ja säännöksiä noudatettiin. Maalaiskunnissa valvonta kohdistui pääasiassa taajaväkiin yhdyskuntiin, joiden rakentamista valvomaan lääninhallituksen tuli määrätä rakennustarkastajan. Vuoden 1940 lainmuutoksen (414/1940) jälkeen voitiin maalaiskuntiin rakennustarkastajan tilalle asettaa kolmijäseninen rakennuslautakunta.²⁵ Laki rakentamisesta maaseudulla (683/1945) tuli voimaan vuonna 1949 ja se toi rakennuslautakunnat pakollisiksi maaseudulle ja maaseudulle rakennettavat rakennukset rakennuslupamenettelyyn piiriin. Lakia täydennettiin asetuksella (471/1946). Maalaiskuntien kaavojen laatimisesta huolehti valtion viranomainen ja vastuu kaavan hyväksymisestä kuului lääninhallitukselle. Vuoden 1966 rakennuslain muutoksella (250/1966) rakennuskaavan laatiminen ja hyväksyminen siirtyivät kunnan tehtäväksi.²⁶

Asemakaavalaista seuraava ympäristönkäytön yleislaki oli 1.7.1959 voimaan tullut rakennuslaki. Vuonna 1969 lakiin lisättiin rantakaavasäännöstö. Samaan aikaan eduskunta antoi lausunnon, jossa se edellytti toimenpiteisiin ryhtymistä rakennuslainsäädännön kokonaisuudistamiseksi. Uudistustyö osoittautui pitkäksi ja hankalaksi. Kaavoitus- ja rakennusasiain neuvottelukunta antoi uudistuksen tarpeellisuudesta, ympäristön muutoksiin vaikuttavista tekijöistä ja tulevan lainsääd

²³ Heikkilä-Kauppinen 2012, s. 125.

²⁴ Ekroos - Majamaa 2005, s. 94.

²⁵ Jääskeläinen - Syrjäläinen 2014, s. 222.

²⁶ Ekroos -Majamaa 2005, s. 4 – 6., Jääskeläinen - Syrjänen 2014, s. 34 – 35.

dännön sisällöstä perusteellisen ja laaja-alaisen periaatemietintönsä (KM 1974:44). Mietinnön antamisen jälkeen sisäasianministeriö asetti työryhmät laatimaan lakiehdotuksia ja lakiehdotukset annettiin vuosina 1977 ja 1981. Hallituksen esitykseksi kirjoitettu ehdotus ei kuitenkaan poliittisten erimielisyyksien vuoksi edennyt eduskuntaan saakka. Koska kokonaisuudistus ei toteutunut, uudistamista jatkettiin osittaisuudistuksina. Vuonna 1994 tehty suurehko uudistusesitys (HE 320/1994) raukesi eduskunnassa. Rantarakentamisen sääntelyä uudistettiin vuonna 1996 (Laki rakennuslain muuttamisesta 20.12.1996/1097).²⁷

Vuonna 1996 asetettu rakennuslakitoimikunta (KM 1997:16) onnistui yksimielisen mietinnön laadinnassa. Mietinnön perusteella annettiin hallituksen esitys (HE 101/1998) rakennuslain uudistamiseksi ja säädettiin uusi maankäyttö- ja rakennuslaki, joka pääosiltaan tuli voimaan 1.1.2000. Lakia täydentämään annettiin maankäyttö- ja rakennusasetus sekä kaavoitusmittausasetus (23.12.1999/1284).²⁸ Vuonna 2000 voimaan saatettu maankäyttö- ja rakennuslaki on vasta toinen koko Suomea koskeva, maankäyttöä ja rakentamista säätelevä laki. Vuoden 1958 rakennuslakiin koottiin kaupunkien suunnittelua ja rakentamista säädellyt asema-kaavalaki sekä rakentamisesta maaseudulla annettu laki mutta säilytettiin vielä jalko kaupunkeihin ja maalaiskuntiin.²⁹

Maankäyttö- ja rakennuslain hyväksymisen yhteydessä eduskunta samalla antoi lausumia (EV 248/1998 vp) rakennuslainsäädännön kehittämiseksi. Eduskunta muun muassa edellytti, että uuden rakennuslainsäädännön toimivuutta arvioidaan ja seurataan kansalaisten yhdenvertaisuuden ja vaikutusmahdollisuuksien toteutumisen kannalta ja kiinnittäen huomiota kuntien väliseen yhteistoimintaan ja viranomaisten voimavaroihin.³⁰

Lakiin on sen 15 vuotisen historian aikana tehty useita muutoksia ja lisäyksiä. Vuonna 2003 lakiin lisättiin uusi 12 a luku (222/2003) kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamisesta, vuonna 2011 uudella 10 a luvulla (134/2011) lakiin tuotiin tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset, sekä samana vuonna uuteen lukuun 9 a (319/2011) kootut vähittäiskaupan

²⁷ Jääskeläinen - Syrjänen 2014, s. 35, 40 – 41.

²⁸ Jääskeläinen - Syrjänen 2014, s. 35, 41.

²⁹ Ekroos -Majamaa 2005, s. 4.

³⁰ Jääskeläinen - Syrjänen 2014, s. 42.

suuryksiköitä koskevat säännökset. Vuonna 2014 lakiin lisättiin luku 13 a, joka sisältää erityiset säännökset hulevesistä (682/2014). Lakimuutoksella (134/2011) siirrettiin myös rantarakentamisen poikkeamistoimivalta kuntiin.³¹

Muutoksien ja lisäysten yhteydessä on lakiin tuotu vuonna 2006 (L MRL:n muuttamisesta 1441/2006) valituskielto- ja valituslupajärjestelmä, jota on edelleen laajennettu lakimuutoksella (1129/2008). Muutosten tavoitteena on ollut sujuvoittaa kaavoitus- ja lupamenettelyä sekä edistää vuorovaikutusta. Laeilla maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta (958/2012) ja (41/2014) uudistettiin säännöshierarkiaa, tarkennettiin Suomen rakentamismääräyskokoelmaa koskevaa säätelyä ja saatettiin asetuksenantovaltuudet vastaamaan perustuslain vaatimuksia.³²

³¹ Jääskeläinen - Syrjänen 2014, s. 7, 42.

³² Jääskeläinen - Syrjänen 2014, s. 5 – 7.

3 RAKENNUSVALVONTAVIRANOMAISEN TEHTÄVÄT

3.1 Rakennusvalvonnan yleinen tehtävä

Kunnalle on annettu vahva asema päättää maankäytöstä ja rakentamisesta alueellaan. Kunnan tehtävänä on huolehtia riittävin voimavaroin ja riittävällä asiantuntemuksella alueiden käytön suunnittelusta sekä rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta alueellaan (MRL 20§). Puutteet resursoinnissa ja asiantuntemuksessa voivat ilmetä asioiden hoitamatta jättämisenä ja käsittelyaikojen pitkittymisenä.³³ Rakennusvalvontaviranomaisen tehtävien yleinen säännös on maankäyttö- ja rakennusasetuksen 4 §:ssä. Maankäyttö- ja rakennuslain 124 §:n mukaan kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä on yleisen edun kannalta valvoa rakennustoimintaa sekä osaltaan huolehtia, että rakentamisessa noudatetaan, mitä maankäyttö- ja rakennuslaissa tai sen nojalla säädetään tai määrätään. Yleisen edun eli julkisen intressin näkökulmasta rakennusvalvonnan tehtävinä painottuvat rakentamiselle asetettujen perusvaatimusten toteutuminen ja sekä ympäristöllisten että maankäytöllisten vaikutusten arviointi³⁴. Julkinen rakennusvalvonta perustuu siihen tehtävään, jonka lainsäätäjä on viranomaiselle antanut. Yleinen etu ja sen valvonta voidaan nähdä vastapainona rakennushankkeeseen ryhtyvän omalle vastuulle ja hänen sopimusperustaisesti hankkimalleen valvonnalle.³⁵ Lainkohta pitää sisällään viranomaisvalvonnan ulottuvuutta koskevan perussäännöksen, rakennusvalvonnan toiminta-ajatuksen ja suhteutetun valvonnan periaatteen³⁶. Pykälän 2 momentin mukaan 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 (MRL 124 § 3 mom.). Viranomaisen neuvontavelvollisuus perustuu hallintolain 8 pykälään, jonka mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta. Jos asia ei

³³ Ekroos - Majamaa 2005, s. 91.

³⁴ Jääskeläinen - Syrjänen 2010, s. 565.

³⁵ Jääskeläinen - Syrjänen 2014, s.720.

³⁶ Jääskeläinen - Syrjänen 2014, s.720.

kuulu viranomaisen toimivaltaan, sen on pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen. Hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvonta on menettelyneuvontaa eli neuvontaa siitä, miten hallintoasia pannaan vireille ja miten käsittelyssä menetellään. Asian vireillepanoa koskeva neuvonta sisältää tietoja muodollisista vaatimuksista, kuten esimerkiksi määräajoista, asian käsittelyä koskeva neuvonta puolestaan antaa asiakkaalle tietoja hänen menettelyllisistä oikeuksista.³⁷

Viranomaisen ei voi neuvonnan yhteydessä ryhtyä asiakkaan avustajaksi. Esimerkiksi lomakkeiden tai hakemusten täyttäminen asiakkaan puolesta vaarantaa viranomaisen riippumattomuutta ja puolueettomuutta. Viranomaisen vastausvelvollisuuteen kuuluu, että asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin vastataan. Neuvonta- ja vastausvelvollisuus koskevat vain viranomaisen toimivaltaan ja tehtäviin kuuluvia asioita. Neuvontaan viranomaispalveluna sovelletaan hallinnon palveluperiaatetta, neuvonnankin on siis oltava asianmukaista ja tehokasta.³⁸

Maankäyttö- ja rakennuslain 124 §:n 3 momentin mukaan kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä on huolehtia kunnassa tarvittavasta rakentamisen yleisestä ohjauksesta ja neuvonnasta. Julkisen hallinnon palvelevaa luonnetta korostaa myös rakennusvalvontaviranomaisen kuntalaisia palveleva ja neuvova rooli. Yleinen ohjaus tarkoittaa, ettei kunnan rakennusvalvontaviranomaiselle kuulu hankkeiden yksityiskohtainen suunnittelu ja toteutukseen osallistuminen. Yleinen ohjaus ja neuvonta ovat yleisen informaation jakamista, valistusta ja neuvontaa.³⁹

Rakennusvalvonnan tavoitteena on osaltaan edistää hyvää rakentamista ja elinympäristöä. Yleiseen ohjaukseen ja neuvontaan kuuluu ennakkoneuvonta ja -neuvottelut, joiden merkitystä hankkeen onnistumiselle ei voida liikaa korostaa. Rakennusvalvonnalla on mahdollisuus ohjata suunnittelua ja rakentamista jo lupavaiheen aikana. Rakennushankkeeseen ryhtyvää ohjataan käyttämään päteviä suunnittelijoita, työnjohtajia ja valvojia. Ennakkoneuvonnalla saadaan riittävän ajoissa tiedotettua hankkeeseen ryhtyvälle muun muassa tarvittavista suunnittelijoista ja heiltä vaadittavista pätevyyksistä sekä keskeisistä luvan myöntämisen

³⁷ Mäenpää 2011, s. 97, Kulla 2008, s. 113.

³⁸ Mäenpää 2011, s. 98 - 100.

³⁹ Jääskeläinen-Syrjänen 2010, s.567.

edellytyksistä. Ennakkoneuvottelut esimerkiksi pelastus- ja ympäristöviranomais-
ten kanssa ennen lupaprosessia ja sen aikana helpottavat ja jouduttavat lupapro-
sessin etenemistä ja auttavat myös ennakoimaan työnaikaisia riskejä.⁴⁰

3.2 Lupakäsittely

Kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä on valvoa kaavojen noudatta-
mista, joka tarkoittaa sitä, että lupaharkinnassa tulee ottaa huomioon kaava ja sen
asettamat rajoitukset⁴¹. Lisäksi rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä on
maankäyttö- ja rakennusasetuksen 4 §:n 1 momentin mukaan huolehtia rakenta-
mista ja muita toimenpiteitä koskevien lupien käsittelemisestä. ”Lupien käsittele-
minen on rakennusvalvontaviranomaisen ydintehtäviä. Rakennusluvan, toimenpi-
deluvan ja purkamisluvan ratkaiseminen on säädetty yksinomaan kunnan raken-
nusvalvontaviranomaisen tehtäväksi (MRL 130 §).”⁴² Kaavoituksen toteuttami-
sen, ympäristön ja naapuruston huomioon ottamisen, kelvollisen rakennussuunnit-
telun ja hyvän rakentamisen perusedellytyksiä ovat rakennusluvan asianmukainen
hakeminen ja hyvin hoidettu lupakäsittely⁴³. Maankäyttö- ja rakennuslain 130 §:n
1 momentin mukaan kunnan rakennusvalvontaviranomainen ratkaisee rakennus-
luvan, toimenpideluvan, purkamisluvan ja maisematyöluvan. Rakennusvalvonta-
viranomainen voi poikkeamisesta säädetyn edellytyksin myöntää rakennusluvan
yhteydessä vähäisestä poikkeamisesta (MRL 171 §, 172 § ja 175 §). Samoin 172
§:ssä säädetyn edellytyksin ja rajoituksin voi rakennusvalvontaviranomainen
myöntää luvan tilapäiselle rakennukselle enintään viideksi vuodeksi (MRL 176
§).

3.3 Rakennustyön suoritus ja viranomaisvalvonta

Maankäyttö- ja rakennuslain 20 luku sisältää perussäännökset rakennustyön suo-
rituksesta ja viranomaisvalvonnasta. Luvun 149 § on yleisluonteinen säännös ra-
kennustyön suorituksesta ja samalla se määrittelee viranomaisvalvonnan suhdetta

⁴⁰ Rämä 2004, s. 73, Veijalainen 2004, s. 26.

⁴¹ Jääskeläinen - Syrjänen 2010, s.755.

⁴² Jääskeläinen - Syrjänen 2010, s.156.

⁴³ Veijalainen 2004, s. 24.

rakennushankkeeseen ryhtyvän hoidettavaksi kuuluviin tehtäviin ja vastuisiin. Rakennusvalvontaviranomainen suorittaa rakennustyön viranomaisvalvontaa luvanvaraisen rakennustyön aloittamisesta loppukatselmukseen (MRL 149 § 2 mom.). Viranomaisvalvonta koskee vain viranomaisen lupaa tai hyväksyntää edellyttäviä rakentamistoimenpiteitä. Viranomaisvalvonta on pistokokeiden omaista, suhteutettua ja kohdistettua. Viranomaisen päättää valvonnan laajuudesta ja kohdistamisesta.⁴⁴ Viranomaisvalvonnan tarkoituksena ei ole taata rakentamisen hyvää laatua, vaan estää huonoa rakentamista ja edistää säännösten ja määräysten mukaista ja muutenkin hyvää rakentamista. Viranomaisvalvonnan keskeisiä tehtäviä on valvoa, että rakennushankkeeseen ryhtyvällä on riittävät edellytykset hankkeen toteuttamiseen ja käytettävissään pätevä henkilöstö.⁴⁵

Rakennusvalvontaviranomaisen on arvioitava sille ilmoitettujen suunnittelijoiden kelpoisuus tehtävään ja pyydettyessä annettava päätös suunnittelijan kelpoisuudesta toimia ilmoittamassaan suunnittelutehtävässä (MRL 120 f §). Rakennusvalvontaviranomainen voi tarvittaessa rakennusluvassa määrätä rakennustyön aloituskokouksen pitämisestä. Rakennusvalvontaviranomaisen edustajan on oltava läsnä aloituskokouksessa (MRL 121 §). Rakennusvalvontaviranomainen voi edellyttää erillistä laadunvarmistusselvitystä joko rakennusluvassa tai aloituskokouksen perusteella (MRL 121 a §). Rakennusvalvontaviranomainen hyväksyy kelpoisuusvaatimukset täyttävän vastaavan työnjohtajan ja erityisalan työnjohtajan. Hyväksyminen on peruutettava mikäli työnjohtaja olennaisesti laiminlyö tehtäviään (MRL 122 e §).

Viranomaisen voi määrätä maankäyttö- ja rakennuslain 150 §:n mukaan rakennustyön aikaisista rakennustyön valvonnan kannalta tarpeellisista katselmuksista rakentamista koskevissa luvissa. Katselmuksessa viranhaltija selvittää, ovatko rakennusvaiheeseen kuuluvat toimenpiteet, tarkastukset ja selvitykset tehty sekä onko havaitut epäkohdat tai puutteet korjattu. Suhteutetun viranomaisvalvonnan periaatteen mukaisesti luvan myöntävä viranomaisen päättää mitkä katselmukselliset ovat tarpeen rakennustyön valvomiseksi. Pykälä ohjaa siis sekä luvan myöntävää että katselmuksia suorittavaa viranhaltijaa. Katselmusten lisäksi rakennusvalvontaviranomainen voi suorittaa myös muita tarkastuksia valvoessaan lupamääräys-

⁴⁴ Jääskeläinen - Syrjänen 2014, s.800 – 801.

⁴⁵ Veijalainen 2004, s. 24.

ten, suunnitelmien tai rakentamista koskevien sääntöjen ja määräysten noudattamista (MRL 150 a § 1 mom.). Vaikka lain kohtia on uudistettu vuonna 2014 (Laki maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta 17.1.2014/41) ero katselmusten ja tarkastusten välillä ei edelleenkään ole täysin selvä. Katselmusten nimikkeet on mainittu laissa tyhjentävästi, niitä ovat pohjakatselmus, sijaintikatselmus, rakennekatselmus sekä lämpö-, vesi- ja ilmanvaihtokatselmus. Katselmuksista määrätään lupapäätöksessä. Tarkastusten kohdeala on sen sijaan joustava ja niistä voidaan määrätä paitsi luvassa myös aloituskokouksessa tai erityisestä syystä rakennustyön aikana.

Rakennusvalvontaviranomainen voi hyväksyä asiantuntijatarkastuksen täydentämään rakennustyönaikaista viranomaisvalvontaa, tällöin rakennushankkeeseen ryhtyvä tai hänen palveluksessaan oleva asiantuntija tarkastaa rakennustyön suunnitelmanmukaisuuden ja tarkastuksesta tehdään merkintä rakennustyön tarkastusasiakirjaan (MRL 150 b §). Rakennusvalvontaviranomainen voi vaatia ulkopuolisenä tarkastuksena rakennushankkeeseen ryhtyvältä riippumattoman ja pätevän asiantuntijan lausuntoa siitä, täyttääkö suunniteltu ratkaisu tai rakentaminen sille asetetut vaatimukset. Vaatimus voidaan esittää lupahakemusta käsiteltäessä tai rakennustyön aikana (MRL 150 c §). Erityismenettelyä (MRL 150 d §) koskeva sääntely siirrettiin Suomen rakentamismääräyskokoelman asetuksen tasolta lakiin vuoden 2014 lainmuutoksessa. Rakennusvalvontaviranomainen voi määrätä laadunvarmistusselvityksen, asiantuntijatarkastuksen ja ulkopuolisen tarkastuksen sisältävästä erityismenettelystä erittäin vaativissa rakennushankkeissa sekä uudisrakentamisessa että korjaus- ja muutostöissä. Rakennusvalvontaviranomainen voi hakemuksesta antaa rakennushankkeeseen ryhtyvälle luvan valvoa rakennustyötä joko kokonaan tai osittain itse (MRL 151 § 1 mom.). Tämä rakennuttajavalvonta voidaan ymmärtää eräänlaisena omavalvontana, rakennusvalvontaviranomaisella säilyy kuitenkin edelleen mahdollisuus puuttua luvanvastaiseen tai säännöksistä tai määräyksistä poikkeavaan rakentamiseen tai peruuttaa rakennuttajavalvontaa koskeva lupa. Rakennushankkeen loppukatselmuksen toimittaa rakennuttajavalvontakohteissakin rakennusvalvontaviranomainen.⁴⁶

Rakennustyönaikaiseen viranomaisvalvontaan kuuluvat edelleen mahdollisuus antaa suostumus poiketa lupapäätöksessä hyväksytyistä suunnitelmista ja velvelli-

⁴⁶ Jääskeläinen - Syrjänen 2014, s. 814 – 815.

suus tehdä hyväksyntämerkinnät suunnitelmiin (MRL 150 e §). Maankäyttö- ja rakennuslain 150 f §:n mukaisen rakennustyön tarkastusasiakirjan olemassaolo ja merkintöjen asianmukaisuus tarkistetaan loppukatselmuksen yhteydessä. Rakennustyön viranomaisvalvonta päättyy maankäyttö- ja rakennuslain 153 §:n mukaiseen loppukatselmukseen.

3.4 Rakentamiseen liittyvät järjestelyt ja rakennetun ympäristön hoito

Rakennusvalvontaviranomainen päättää rakennusrasitteen perustamisesta, muuttamisesta ja poistamisesta (MRL 158 § 3 mom.). Mikäli yhdyskuntaa palvelevien yhdyskuntateknisten laitteiden sijoittamisesta kiinteistölle ei päästä sopimukseen, niin rakennusvalvontaviranomainen päättää asiasta (MRL 161§). Rakennusvalvontaviranomainen voi myös päättää tällaisten johtojen tai laitteiden sijoittamisen muutoksista ja poistamisesta (MRL 162 §). Uuteen tietoyhteiskuntakaareen (7.11.2014/ 917) koottiin useita erillislakeja ja lain säätämisen yhteydessä muutettiin maankäyttö- ja rakennuslakiakin niin, että 161 §:ään lisättiin uusi 6 momentti:

”Telekaapeleiden sijoittamisesta toisen omistamalle tai hallitsemalle kiinteistölle säädetään tietoyhteiskuntakaaren (917/2014) 28 luvussa”.

Tietoyhteiskuntakaaren 229 §:n mukaan teleyrityksen oikeudesta sijoittaa yleisiä tietoliikenneyhteyksiä palveleva telekaapeli, tukiasema tai radiomasto toisen omistamalle tai hallitsemalle alueelle päättää kunnan rakennusvalvontaviranomainen mikäli sijoittamisesta ei ole päästy sopimukseen kiinteistön tai rakennuksen omistajan kanssa. Kunnan rakennusvalvontaviranomainen myös valvoo, että sen antamaa sijoittamispäätöstä noudatetaan (Tietoyhteiskuntakaari 240 §).

Kunnan rakennusvalvontaviranomainen voi määrätä kiinteistöjen yhteisjärjestelystä asemakaavan toteuttamiseksi (MRL 164 §). Mikäli kiinteistön omistaja tai haltija laiminlyö velvollisuutensa huolehtia siitä, ettei kiinteistöllä suoritettujen luonnollista vedenjuoksua muuttavat maanpinnan korkeutta muuttavat tai muut toimenpiteet aiheuta haittaa naapurille, on kunnan rakennusvalvontaviranomaisen määrättävä haitan korjaamisesta tai poistamisesta (MRL 165 §). Hulevesien kohdalla pääsääntönä on, että kiinteistön omistaja tai haltija vastaa kiinteistönsä hule-

vesien hallinnasta (MRL 103 e §). Maankäyttö- ja rakennuslain 103 k §:n mukaan kunnan monijäseninen toimielin voi antaa kiinteistölle määräyksen hulevesistä aiheutuvan haitan poistamiseksi. Kuntalain 16 §:n mukaan kunnan itse päättäessä hallinnostaan se myös valtuustossaan hyväksyy johtosäännöt, joissa määrätään viranomaisista, niiden toiminnasta, toimivallan jaosta ja tehtävistä. Tämä hulevesistä annettua uutta maankäyttö- ja rakennuslain 13 a lukua valvova monijäseninen toimielin voi olla myöskin rakennusvalvontaviranomainen.

Kunnan rakennusvalvontaviranomainen voi määrätä rakennuksen korjattavaksi, tai sen ympäristön siistittäväksi, jos rakennuksen kunnossapitovelvollisuus laiminlyödään. Kunnossapitovelvoite ei koske pelkästään rakennuksia vaan laajemmaltikin rakennettua ympäristöä⁴⁷. Jos rakennuksesta on ilmeistä vaaraa turvallisuudelle, tulee rakennus määrätä purettavaksi tai kieltää sen käyttäminen (MRL 166 § 3 mom.). Maankäyttö- ja rakennuslain 167 § 2 momentin mukaisen julkisen ulkotilan ja rakennetun ympäristön kaupunki- ja maisemakuvallinen valvonta ei suoraan kuulu rakennusvalvontaviranomaiselle mutta voidaan johtosäännöllä sille osoittaa⁴⁸. Kevyisiin rakennelmiin ja pienehköihin laitoksiin ei välttämättä liity julkista valvontaintressiä eikä viranomaisen suorittamaa ennakoivalvontaa mutta rakennusvalvontaviranomainen voi jälkivalvonnan keinoin määrätä ne poistettavaksi tai muutettavaksi mikäli ne eivät täytä lain vaatimuksia turvallisuudesta, terveellisyydestä, ulkoasustaan tai ympäristöön sopeutuvuudestaan⁴⁹. Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 82 §:n mukaan rakennusvalvontaviranomainen voi tarvittaessa määrätä aidan rakentamisvelvollisuudesta, aidan laadusta ja sijoituksesta sekä kustannusten jakautumisesta. Jos rakennustyö tai muu toimenpide on aloitettu, lupa on rauennut ja työ on jäänyt kesken, tulee rakennusvalvontaviranomaisen velvoittaa saattamaan työ loppuun määräajassa tai ryhtymään muihin toimenpiteisiin, joilla turvataan terveellisyys ja turvallisuus ja estetään ympäristölle aiheutuva haitta tai häiriö (MRL 170 § 1 mom.). Lainkohdassa on kyse velvoittavasta päätöksestä, jonka antamisen suhteen viranomaisella ei ole harkintavaltaa⁵⁰.

⁴⁷ Jääskeläinen - Syrjänen 2010, s. 651.

⁴⁸ Jääskeläinen - Syrjänen 2014, s. 845.

⁴⁹ Jääskeläinen - Syrjänen 2014, s. 846 – 847.

⁵⁰ Jääskeläinen - Syrjänen 2014, s. 849.

3.5 Pakkokeinot

Rakennustarkastajalla tai kunnan muulla rakennusvalvontaa suorittavalla viranhaltijalla on oikeus kirjallisesti annettavalla määräyksellä keskeyttää rakennustyö, jos siihen on ryhdytty, tai se toteutetaan vastoin maankäyttö- ja rakennuslain tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä taikka myönnetyn luvan tai viranomaishyväksynnän vastaisesti (MRL 180 § 1 mom.). Välittömän kirjallisen keskeyttämismääräyksen antaa siis viranhaltija ja asiasta ilmoitetaan viipymättä rakennusvalvontaviranomaiselle, joka päättää, pysytetäänkö työn keskeyttäminen voimassa (MRL 180 § 2 mom.)⁵¹.

Rakennusvalvontaviranomaisen tulee seurata rakennustuotteiden käyttöä ja tarvittaessa ilmoittaa rakennustuotteen tai CE-merkinnän käyttämisessä havaituista epäkohdista markkinavalvontaviranomaiselle, jona Suomessa toimii Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes (MRL 181 §).

Kunnan rakennusvalvontaviranomainen voi velvoittaa niskoittelijan, joka ryhtyy toimiin maankäyttö- ja rakennuslain nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastaisesti (aktiivinen toimenpide) tai lyö laimin velvollisuuksiaan (passiivinen toimenpide), määrääjassa oikaisemaan mitä on tehty tai lyöty laimin. Kieltoa tai määräystä voidaan tehostaa uhkasakolla tai teettämisuhkalla, jotka ovat välillisiä pakkokeinoja ja joiden käyttäminen on viranomaisen harkinnassa (MRL 182 §). Ennen pakkokeinojen käyttöä viranomainen yleensä on kehottanut asianomaista oikaisemaan virheensä. Pakkokeinojen käyttämisessä noudatetaan uhkasakkolakia (1113/ 1990) ja menettely- ja muotovaatimuksia on noudatettava tarkoin, jotta vältytään valitustilanteissa päätöksen kumoutumiselta.⁵²

Jotta rakennusvalvontaviranomaisella olisi mahdollisuus suorittaa laissa säädettyä tarkastus- ja valvontatehtäväänsä, tulee sillä olla laissa turvattu vahva oikeus päättää rakennuskohteeseen. Tällaisesta tarkastusoikeudesta säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 183 §:ssä. Poliisi on tarvittaessa velvollinen antamaan virka-apua säännösten ja määräysten valvonnassa (MRL 184 §). Rakennusvalvontaviranomaisen on pääsääntöisesti ilmoitettava rakennustyön keskeyttämistä tai pakko-

⁵¹ Jääskeläinen - Syrjänen 2010, s. 682.

⁵² Jääskeläinen - Syrjänen 2014, s. 883 – 884.

keinojen käyttöä edellyttäenistä teoista poliisille esitutkintaa varten. Apulaisoikeusasiamies on ratkaisussaan 20.8.2008 (3222/4/06) todennut, että rakennusvalvonnan uskottavuuden kannalta ilmoittamista on pidettävä tarpeellisena erityisesti silloin, kun kysymys on ilmeisen tahallista tai toistuvasta teosta tai laiminlyönneistä.⁵³

3.6 Muusta lainsäädännöstä tulevat tehtävät

Rakennusvalvonnalle on osoitettu tehtäviä useissa eri laeissa. Suurin osa niistä liittyy rakennuslupaprosessiin linkitettyihin muihin julkisoikeudellisiin tai yksityisoikeudellisiin menettelyihin, mutta rakennusvalvonnalla on myös eräitä lakisääteisiä maankäyttö- ja rakennuslain ulkopuolisia tehtäviä.⁵⁴ Vaikka maankäyttö- ja rakennuslaki ja asetus säättävätkin suurimman osan rakennusvalvonnan viranomaistehtävistä, on lisäksi joissakin erityislaeissa kuten postilaissa (29.4.2011/415), asuntokauppalaisissa (23.9.1994/843), viestintämarkkinalaisissa (23.5.2003/393) ja laissa kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa - ja puhtaanapidosta (31.8.1978/669)) säädetty tehtäviä rakennusvalvontaviranomaiselle.⁵⁵ Asuntokauppalain mukaisen suorituskyvyttömyysvakuuden toteamisesta tuotiin säädös maankäyttö- ja rakennuslakiin vuoden 2014 uudistuksessa. Maankäyttö- ja rakennuslain 153 b §:n mukaan rakennusvalvontaviranomaisen on asuinrakennuksen käyttöönottokatselmuksen yhteydessä todettava, onko sille toimitettu todistus suorituskyvyttömyysvakuudesta. Mikäli todistusta ei ole toimitettu, tulee rakennusvalvontaviranomaisen ilmoittaa siitä Kilpailu- ja kuluttajavirastolle. Verotusmenettelystä annettua lakia (1558/1995) muutettiin lailla toukokuussa 2013 (Laki veromenettelystä annetun lain muuttamisesta 24.5.2013/363). Laki tuli voimaan 1.7.2014 ja toi rakennusvalvontaviranomaiselle uuden tehtävän, lain 15 d §:n mukaan rakennuttajana olevan luonnollisen henkilön on toimitettava Verohallinnolle verovalvontaa varten tarpeelliset tiedot rakentamistyön suorittaneista työntekijöistä ja yrityksistä yksilöinti- ja yhteystietoineen sekä tiedot näille maksamistaan palkoista ja muista vastikkeista. Rakennusvalvontaviranomaiselle on esitettävä todistus tästä tiedonantovelvollisuuden täyttämisestä käyttöönottokatselmuksen yhteydessä. Mikäli todistusta ei ole esitetty, on rakennusvalvontaviranomaisen viipymättä ilmoitettava asiasta Verohallinnolle.

⁵³ Jääskeläinen - Syrjänen 2014, s. 887 – 888.

⁵⁴ Ympäristöministeriö 2014, s. 210.

⁵⁵ Kuntaliitto 2007, s.6.

Postilain 44 §:n mukaan postilaatikon sijainnin määrittelee kirjepalveluiden yleis- palvelun tarjoaja tai muu postiyritys. Postilaatikon sijaintiin tyytymätön asian- osainen voi viedä asian kunnan rakennusvalvontaviranomaisen päätettäväksi. Myös yleispalvelun tarjoaja voi hakea rakennusvalvontaviranomaiselta päätöksen postilaatikon paikkaa koskevaan erimielisyyteen, jos postin saaja ei sijoita posti- laatikkoaan sen osoittamaan paikkaan mutta ei riitautu asiaa. Laissa rakennuksen energiatodistuksesta (18.1.2013/50) säädetään energiatehokkuuden osoittamisesta rakennuslupaprosessissa. Lain 5 §:n mukaan haettaessa rakennuslupaa uudisra- kentamista varten energiatodistuksella osoitetaan rakennuksen arvioitu energiate- hokkuus. Todistus on korvattava täydennetyllä tai tarkennetulla todistuksella en- nen rakennuksen käyttöönottoa, jos todistus on puutteellinen tai tiedot tarkentuvat hankkeen edetessä. Valtioneuvoston asetuksessa talousjätevesien käsittelystä vie- märiverkostojen ulkopuolisilla alueilla (10.3.2011/209) viitataan maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen lupamenettelyyn. Jos rakennetaan jätevesijärjestelmä tai tehostetaan olemassa olevan järjestelmän toimintaa, tätä koskeva suunnitelma on liitettävä tarvittavaan maankäyttö- ja rakennuslain nojalla tehtävään rakennus- tai toimenpidelupahakemukseen taikka rakentamista koskevaan ilmoitukseen.

Maanvuokralain (29.4.1966/258) 85 §:n mukaan kunnan rakennusviranomaisen tulee asianosaisen pyynnöstä antaa kirjallinen todistus vuokralle annettavaa tai vuokrattua kiinteistöä tai aluetta koskevasta kaavasta, tonttijaosta, rakennusjärjes- tyksestä, rakennuskiellosta tai muusta vuokra-alueen käytön kannalta merkityksel- lisestä määräyksestä sekä lausunto kiinteistön tai alueen soveltuvuudesta sille ai- ottuun tarkoitukseen.

Maankäyttö- ja rakennuslainsäädännössä on useita säännöksiä, jotka edellyttävät merkinnän tekemistä lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin. Kehittämiskorvaus, raken- tamiskehotus, rakennusrasite, rasitejärjestely, yhdyskuntateknisten laitteiden si- joittaminen ja kiinteistöjen yhteisjärjestely saavat täydellisen sitovuutensa vasta, kun ne on rekisteröity. Rakennusvalvonnan käyttämistä pakkokeinopäätöksistä, kuten uhkasakosta ja teettämisuhasta, ilmoitetaan myös kirjaamisviranomaiselle.

Kiinteistöverolaissa (20.7.1992/654) säädetään kiinteistön sijaintikunnalle vuosit- tain suoritettavasta kiinteistöverosta. Kiinteistöveroprosentit määräytyvät erilailla

vakituisten asuinrakennusten, muiden asuinrakennusten, yleishyödyllisen yhteisön omistaman rakennuksen ja rakentamattoman rakennuspaikan kesken. Verohallinnolla on kiinteistöverolain perusteella oikeus tarvittaessa toimittaa kiinteistörekisterin pitäjän, kiinteistön sijaintikunnan rakennusviranomaisen tai kunnan muun viranomaisen tarkastettavaksi kiinteistöä koskevia tietoja mukaan lukien sen omistajan tunnistetiedot. Rakennusvalvontaviranomaiset voivat antaa kiinteistöverotusta varten myös rakennusvaihetodistuksia.

Väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain (21.8.2009/661) mukaan väestötietojärjestelmä on yleinen valtakunnallinen perusrekisteri, joka sisältää tiedot muun muassa kiinteistöistä, rakennuksista ja huoneistoista. Rekisterin pitäjällä on tiedonsaantioikeus kunnan viranomaiselta rakennushanke-, rakennus- ja huoneistotiedoista sekä rakennustoiminnasta. Kunnan viranomaisella on velvollisuus ilmoittaa tiedot väestötietojärjestelmän rekisterinpitäjälle välittömästi sen jälkeen, kun tiedoissa on todettu lisäys-, muutos- tai korjaustarve. Väestörekisterikeskus voi sopia kunnan kanssa, että kunta vastaa rekisterinpitäjänä alueensa rakennushankkeita, rakennuksia ja huoneistoja koskevien tietojen lisäämistä, muuttamista tai korjaamista koskevien rekisterimerkintöjen tekemisestä väestötietojärjestelmään. Tämän tehtävän hoitamista varten Väestörekisterikeskus voi antaa kunnalle oikeuden käyttää teknisen käyttöyhteyden avulla väestötietojärjestelmään talletettuja rakennushankkeita, rakennuksia ja huoneistoja koskevia tietoja. Kunta voi päättää, mikä viranomainen hoitaa tehtävää. Usein tehtävä kuuluu rakennusvalvontaviranomaiselle, joka ilmoittaa RH-tiedot lupapäätösten yhteydessä.

3.7 Rakennusvalvontaviranomainen ja rakennustarkastaja

Maankäyttö- ja rakennuslain 21.1 §:n mukaan kunnissa rakennusvalvonnan viranomaistehtävistä huolehtii kunnan määräämä lautakunta tai muu monijäseninen toimielin, jona ei kuitenkaan voi toimia kunnanhallitus. Rakentamisen neuvontaa ja valvontaa varten kunnassa tulee olla rakennustarkastaja, tehtävien tarkoituksenmukaisen hoitamisen kannalta kunnilla voi olla myös yhteinen rakennustarkastaja tai kunta voi antaa rakennusvalvontatehtävän sopimuksen nojalla toisen kunnan viranhaltijan hoidettavaksi (MRL 21 § 2 mom.). Maankäyttö- ja rakennuslain ja -asetuksen mukaan kunnassa tulee olla siis vähintään yksi viranhaltija, joka

täyttää rakennustarkastajalle asetettavat kelpoisuusvaatimukset. Tarkempia säännöksiä, määräyksiä tai ohjeita resurssien mitoituksesta ei ole annettu.⁵⁶ Rakennustarkastaja on kunnan rakennusvalvontaviranomaisen alaisuudessa toimivan viranhaltija⁵⁷. Rakennustarkastajan pätevyydestä säädetään maankäyttö- ja rakennusasetuksessa, jonka 4 §:n 3 momentin mukaan rakennustarkastajalla tulee olla tehtävään soveltuva rakennusalan korkeakoulututkinto ja riittävä kokemus rakennussuunnitteluun ja rakennustyön suoritukseen liittyvistä tehtävistä. Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 108 §:n mukaisen siirtymäsäännöksen mukaan rakennustarkastajana voi toimia myös ennen tämän asetuksen voimaantuloa rakennustarkastajan virkaan nimitetty henkilö tai henkilö, joka täyttää aikaisemman rakennusasetuksen (266/1959) 158 a §:ssä rakennustarkastajalle säädetyt kelpoisuusvaatimukset, joiden mukaan rakennustarkastajana voi toimia henkilö, joka on suorittanut teknikon tutkinnon teknillisen koulun rakennusosastolla (rakennusmestari) tai aikaisemmin sitä vastaavan tai muussa oppilaitoksessa sitä korkeamman rakennusalan tutkinnon. Joissakin kunnissa on käytetty tätä maankäyttö- ja rakennusasetuksen 108 §:n siirtymäsäännöksen mahdollistamaa tilaisuutta palkata rakennustarkastaja vanhan rakennuslain kelpoisuusehtojen mukaan. Tällöin rakennusvalvonnalla ei aina ole riittävää osaamista, kun rakentaminen ja sen normisto monimutkaistuu.⁵⁸

Rakennusvalvontaviranomaisen toimivallan siirtämiseen sovelletaan, mitä kuntalain 14 §:ssä säädetään. Hallintopakkoa ja oikaisuvaatimusta koskevaa asiaa ei kuitenkaan saa siirtää viranhaltijan ratkaistavaksi (MRL 21 § 4 mom.). Kuntalain 51 §:n mukaan kunnanhallituksella, sen puheenjohtajalla tai kunnanjohtajalla ei ole ns. otto-oikeutta rakennusvalvontaviranomaisen lupa-, ilmoitus-, valvonta- tai toimitusmenettelyä koskevissa asioissa tekemiin päätöksiin⁵⁹.

3.8 Rakennuslupaharkinta

Viranomaisen harkintavallan käytön edellytyksenä tulee olla laissa määritelty toimivalta. Toimivalta tarkoittaa erityistä kelpoisuutta suorittaa virkatoimia siten, että niillä saadaan aikaan toivottuja oikeusvaikutuksia. Toimivaltaan kuuluu valta tehdä hallintopäätöksiä, valta panna asia vireille, valta vaatia selvityksiä, valta

⁵⁶ Ympäristöministeriö 2015, s. 7.

⁵⁷ Jääskeläinen - Syrjänen 2010, s.755.

⁵⁸ Ympäristöministeriö 2014, s. 186.

⁵⁹ Jääskeläinen - Syrjänen 2010, s.187.

toimittaa tarkastuksia ja valta käyttää pakkokeinoja tehostamaan velvoitteita.⁶⁰ Viranomaisen toimivallan ja harkintavallan käyttö on sidottu hallinnon lainalaisuuden periaatteeseen, jonka perusta on oikeusvaltioperiaatteessa. Nämä periaatteet on ilmaistu perustuslain 2 §:ssä, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Viranomaistoiminta siis ilman laillista perustetta (*ultra legem*) tai lainvastaisesti (*contra legem*) on kiellettyä.⁶¹ Viranomaisen tulee käyttää valtaansa vain siihen tarkoitukseen, johon se on annettu (tarkoitussidonnaisuuden ja vallan väärinkäytön periaatte). Konstituivat normit perustavat tietyille viranomaiselle kelpoisuuden julkisen vallan käyttöön tai virkatoimen suorittamiseen ja kompetenssinormit perustavat oikeudellisen kelpoisuuden julkisen vallan käyttöön. Tällainen rakennusvalvontaviranomaiselle toimivallan antama normi ratkaista rakennuslupa, toimenpidelupa, purkamislupa ja maisematyölupa säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 130 §:ssä. Oikeudellisessa päätöksenteossa harkinnalla tarkoitetaan päätöksentekijän hyvää ja perusteltua arviointia. Oikeustieteellisessä kirjallisuudessa hallintoharkinta on perinteisesti jaettu sidottuun (*pouvoir lié*) ja vapaaseen (*pouvoir discrétionnaire*) harkintaan. Muodollisesti ja teoreettisesti harkintavalta voidaan jakaa myös oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan, jolloin voidaan puhua sidotusta oikeusharkinnasta ja vapaasta tarkoituksenmukaisuusharkinnasta.⁶² Harkintavallan käsite on hallinto-oikeuden keskeisiä käsitteitä ja harkintavallan väärinkäytön teoria sen keskeisiä teorioita⁶³. Yhteiskunnan muuttuessa jatkuvasti, lainsäädännön seurattessa hitaammin perässä, on lainsäädännössä tullut tarve käyttää avoimempaa, väljempää ja joustavampaa sääntelyä. Joustavilla oikeusnormeilla voidaan edistää lakien tavoitteiden saavuttamista muuttuneissakin olosuhteissa.⁶⁴

Joustavien oikeusnormien ohjatessa päätöksentekoa tulee harkintavallan ja päätöksenteon tukena käyttää yleisiä hallinto-oikeudellisia periaatteita. Yleiset oikeusperiaatteet ovat olleet aiemmin osa oikeudellista perinnettä, oikeusyhteisön keskuudessa ratkaisujen ja perustelujen kautta muodostunutta itseymmärrystä ja traditiota⁶⁵. Nykyään nämä hallinnon oikeusperiaatteet on koottu hallintolain 6 §:ään. Periaatenormit ohjaavat ja täydentävät sovellettavien säännösten tulkintaa,

⁶⁰ Husa - Pohjolainen 2014, s. 229.

⁶¹ Laakso et al. 2006, s. 303 – 304.

⁶² Syrjänen 1999, s. 38, 58.

⁶³ Husa - Pohjolainen 2014, s. 40.

⁶⁴ Hirvonen 2012, s. 68.

⁶⁵ Kulla 2012, s. 94.

erisuuntaisten intressien punnintaa ja harkinnan käyttämistä⁶⁶. Myös rakentamista koskevassa päätöksenteossa tulee noudattaa yleisiä oikeudellisia periaatteita, joita ovat muun muassa yhdenvertaisuus, objektiviteetti, suhteellisuus, tarkoitussidonnaisuus ja luottamuksensuoja. Yhdenvertaisuus ankkuroituu perustuslain 6 §:ään, jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Yhdenvertaisuus pitää sisällään tasapuolisen kohtelun ja johdonmukaista toiminnan vaatimuksen sekä syrjintäkiellon. Tasapuolisuusvaade koskee niin menettelyä kuin aineellisesti tehtyä päätöksen sisältöä⁶⁷. Yhdenvertaisuus on vertailuperiaate, esimerkiksi hallintolupa-asioissa verrataan luvanhakijoita ja vertailuperusteena käytetään luvan myöntämisperusteita tai lupamenettelyä⁶⁸. Luottamuksensuoja liittyy läheisesti oikeusvarmuuden periaatteeseen. Luottamuksensuoja edellyttää, että asianosainen voi luottaa edunsaovan viranomaispäätöksen laillisuuteen ja pysyvyyteen (laillisuuspresumptio eli – olettama), samoin periaate pitää sisällään taannehtivien toimenpiteiden kiellon.⁶⁹ Yksityisen henkilön tulee voida luottaa viranomaisen antamiin ohjeisiin, neuvontaan ja tietotuksiin. Luottamuksensuoja tarkoittaa, että viranomaisen soveltaman käytännön pysyvyyteen tulee voida luottaa ja että viranomaisen toiminta on ennakoitavissa ja johdonmukaista. Viranomaisen ei tarvitse betonoida tulkintaansa mutta muutoksiin tulee olla asianmukaiset perusteet.⁷⁰

Objektiviteetti- eli puolueettomuusperiaate korostaa huolellista ja asiallista harkintaa päätöksenteossa. Objektiviteettiperiaatetta voidaankin kutsua asiallisuusvaatimukseksi. Julkishallinnossa puolueettomuus lisää viranomaisen toiminnan legitimitettiin. Puolueettomuus saattaa vaarantua, mikäli laintulkinnassa ei noudateta vakiintuneita tulkintasääntöjä tai päätöksiä ei perustella kunnolla. Virkamiesten esteellisyyssäännöksillä, sivutoimien luvanvaraisuudella ja määräyksillä pidättyä luottamusta vaarantavista eduista pyritään myös varmistamaan toiminnan asianmukaisuutta ja puolueettomuutta.⁷¹ Suhteellisuusperiaate tulee ottaa huomioon ennen kaikkea pakkokeinojen käytössä. Pakkokeinot tulee mitoittaa oikein tavoitteeseen, päämäärään ja teon luonteeseen nähden ja niiden käytössä tulee edetä lievemmistä ankarampiin. Hallinnollisten toimien tulee olla asianmukaisia, tehokkaita, soveliaita, tarpeellisia, välttämättömiä ja oikeasuhtaisia. Myös lupa-

⁶⁶ Laakso et al. 2006, s. 314.

⁶⁷ Husa - Pohjolainen 2014, s. 234.

⁶⁸ Kulla 2012, s. 95 – 96.

⁶⁹ Kulla 2012, s. 107.

⁷⁰ Jääskeläinen 2004, s. 60, Syrjänen 1999, s. 30, 151, 165 – 166, 169.

⁷¹ Kulla 2012, s. 102 – 103, Laakso et al. 2006, s. 327 – 328.

päätöksessä asetettavien ehtojen tulee olla oikeasuhtaisesti asetettuja. Suhteellisuusperiaatteen voidaan ajatella pitävän sisällään ajatuksen kohtuullisuudesta. Harkinnassa tulee pyrkiä päätösten hyvään laatuun niin sisällöllisesti kuin menettelyllisestäikin. Päätösten tulee olla oikeudellisesti perusteltuja ja syntyneitä hyvän hallinnon kriteereitä noudattaen.⁷² Tarkoitussidonnaisuusperiaatteen mukaan viranomaisen voi käyttää toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Tarkoitussidonnaisuuden vaatimuksella tavoitellaan hallinnollisilla toimilla toteutettavien tavoitteiden asianmukaisuutta ja laillisuutta. Vieraiden ja kiellettyjen tarkoituserien edistäminen merkitsee harkintavallan väärinkäyttöä. Tarkoitussidonnaisuutta loukattiin esimerkiksi tapauksessa, jossa rakennuslautakunnan rakennuslupaan liitettiin ehto, jonka mukaan luvan hakijan oli muutettava asumaan kuntaan kahden vuoden kuluessa.⁷³

Säännösten ollessa tulkinnanvaraisia, kielelliseltä ilmaisultaan monimerkityksellisiä, väljiä, avoimia, arvostustermejä sisältäviä tai aukollisia, joutuu lainsoveltaja käyttämään sekä tulkintaa että harkintaa⁷⁴. Lupaharkinnassa päätösten perustuessa joustaviin normeihin tulee hallintotoiminnan perustua avoimuuteen, tehokkuuteen ja yhdenmukaisuuteen. Menettelyissä korostuvat kuulemismenettelyt, vuorovaikutus ja osallistumismahdollisuuksien varaaminen. Tehtävät ratkaisut perustuvat riittävien tosiseikkojen selvittämiseen ja oikeiden oikeusnormien tunnistamiseen sekä näiden yhteensovittamiseen. Päätöksentekijällä tulee olla erityisasiantuntemusta ja substanssitietoa päätöksentekonsa tueksi.⁷⁵ Maankäyttö- ja rakennuslain jättäessä kunnalliselle rakennusvalvonnalle laajasti harkinta- ja soveltamisvaltaa, tarvitaan rakennusvalvontoihin laaja-alaista osaamista, rakentamisen eri osalueiden hallintaa ja säädösten tuntemusta⁷⁶. Myös hallinnon muutosidonnaisuuden periaate koskee päätöksentekotilanteita. Muutosidonnaisuuden vaatimus sitoo hallinnollisen päätösvallan ja harkintavallan käytön menettelyä koskeviin säännöksiin ja oikeusperiaatteisiin.⁷⁷

Rakennuslainsäädäntö säätelee sekä kaavoitusta että rakentamista. Kaavoitusasioissa harkintavalta on, joustavista normeista johtuen, sekä oikeus- että tarkoituk-

⁷² Syrjänen 1999, s. 30, 148 – 151, 158 – 159, 161, Laakso et al. 2006, s. 331.

⁷³ Kulla 2012, 99, 101, Laakso et al. 2006, s. 339, Mäenpää 2011, s. 65.

⁷⁴ Laakso et al. 2006, s. 305.

⁷⁵ Syrjänen 1999, s. 170 – 171, Laakso et al. 2006, s. 306.

⁷⁶ Ympäristöministeriö 2015, s. 19.

⁷⁷ Laakso et al. 2006, s. 314.

senmukaisuusharkintaa. Rakennusasioissa hallitsevampana on sääntöpainotteinen oikeus- ja laillisuusharkinta. Oikeusharkinnassa viranomaisen ratkaisu on johdettavissa oikeusnormeista ja muista oikeuslähteistä⁷⁸. Hallintopäätöksillä tavoitellaan tulevaisuuteen suuntautuvia hallinnollisia tarkoituksia (ex ante)⁷⁹. Lupahallinto ja lupien käsitteleminen ovat rakennusvalvonnan ydintehtäviä ja luonteeltaan pääosin oikeusharkintaa. Oikeusharkinnassakin viranomaisen joutuu käyttämään harkintaa ja tulkitsemaan säännöksiä. Harkinta sijoittuu päätöksenteon osaksi ennen ratkaisua, kun asia on riittävästi tutkittu tehty tarpeelliset tulkinnat⁸⁰. Rakennuslupa-, toimenpidelupa-, purkamislupa- ja maisematyölupahakemuksilla toteutetaan maankäyttösuunnitelmia ja ne ovat aina hankekohtaisia. Rakennusluvut ovat yhtä aikaa niin edunsaajia kuin velvoittavia hallintolupia. Rakentamiseen liittyvien lupien yhteydessä voidaan puhua myös sidotusta harkinnasta, mikä tarkoittaa, että lupa tulee myöntää mikäli sen myöntämisen edellytykset täyttyvät. Vaikka lupa tulee myöntää sen edellytysten täytyessä, voidaan lupaan liitettävillä lupamääräyksillä ja – ehdoilla muokata lupapäätöksen kokonaissisällöstä hyvinkin joustava. Rakennuslupan myöntämisen edellytyksiä määrittävät lait, asetukset, kaava ja sen määräykset, Suomen rakentamismääräyskokoelman sitovat määräykset sekä kunnan rakennusjärjestyksen määräykset erityisesti rakennettaessa kaavoittamattomalle maalle. Maisematyöluvan harkinnassa on eroja kaavoitus- tilanteesta riippuen. Asemakaava- ja yleiskaava-alueella lupa on myönnettävä, kun luvan edellytykset täyttyvät, kun taas rakennuskielto- ja toimenpiderajoitus- alueella lupa voidaan myöntää edellytysten täytyessä. Purkamislupaharkinnassa joudutaan soveltamaan enemmän joustavia normeja, kun arvioidaan perinne-, kauneus- ja muiden arvojen hävittämisen kieltoa.⁸¹

KHO 16.6.2003 t 1499: "*Maankäyttö- ja rakennuslain* 135 §:n 1 momentissa säädettyt rakennuslupan edellytykset asemakaava-alueella ratkaistaan oikeusharkinnalla. Kaikkien edellytysten täytyessä rakennuslupa on myönnettävä. Lupapäätökseen voidaan kuitenkin MRL 141 §:n mukaan ottaa tarpeelliset määräykset muun ohessa rakentamisen suorittamisesta ja siitä mahdollisesti aiheutuvien haittojen rajoittamisesta."

⁷⁸ Aer 2010, s. 26.

⁷⁹ Laakso et al. 2006, s. 308.

⁸⁰ Syrjänen 1999, s. 33.

⁸¹ Jääskeläinen - Syrjänen 2014, s.102 – 103, Jääskeläinen 2004, s. 65, Syrjänen 1999, s. 136, Jääskeläinen 2013, s. 14.

Lupaharkinnassa tehdään ero muodollisten ja aineellisten edellytysten välille. Muodollisia edellytyksiä on esimerkiksi se, että luvan hakija on rakennuspaikan omistaja tai haltija. Samoin muodollisiin edellytyksiin kuuluu, että vähäistä suurempia poikkeamia sisältävällä hankkeella on hyväksyttynä myönteinen poikkeamispäätös poikkeamiin. Luvan myöntämisen aineelliset edellytykset vaihtelevat lupatyypeittäin. Rakennuslupan edellytykset poikkeavat hieman toisistaan haettaessa lupaa asemakaava-alueelle tai sen ulkopuolelle. Suunnittelutarvealueella luvan myöntämisen edellytykset ratkaistaan ensin laajennetussa rakennuslupaharkinnassa, suunnittelutarveratkaisulla. Hallituksen esityksen (HE 101/1998 vp) mukaan rakentaminen suunnittelutarvealueelle on mahdollista, kun rakentamisen sopivuutta on ensin arvioitu tavallista rakennuslupamenettelyä laajemmassa, yhdyskuntakehityksen, ympäristöarvot ja maankäytön näkökulmat huomioonottavassa lupamenettelyssä. Suunnittelutarveratkaisu on rakennuslupaan liittyvä ja sitä täydentävä ennakkovalvontamenettely, joka antaa legitiimin perustan rakentamiselle.⁸²

KHO 1.11.2005 t 2831: "Rakennuslupahakemus oli otettu käsiteltäväksi ja jalasauan rakennuslupa myönnetty ilman, että luvan hakijalta olisi vaadittu MRL 131.1§:ssä tarkoitettua selvitystä siitä, että hän hallitsee rakennuspaikkaa tai että ne, jotka rakennuspaikkaa hallitsevat, olisivat antaneet hankkeelle suostumuksensa. Rakennusluvan myöntäminen yhden henkilön käyttöön tulevalle saunalle rantakaavan yhteiskäyttöiselle alueelle ei myöskään katsottu olevan rantakaavamääräysten mukaista. Purettavaksi haettua päätöstä rasittivat siten hallintolainkäyttölain 63.1 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitettut virheet, joiden katsottiin voineen olennaisesti vaikuttaa päätökseen, mistä johtuen rakennustarkastajan rakennuslupapäätös purettiin."

Oikeusharkinnalla joudutaan toisinaan ratkomaan myös hyvin väljiä ja joustavia normeja, kun punnitaan rakennuksen sopeutumista paikalleen, sopusuhtaisuutta, kauneutta sekä rakennettuun ympäristöön ja maisemaan sopeutuvuutta⁸³. Rakennuslupan oikeusharkinta perustuu aineelliselta sisällöltään maankäyttö- ja rakennuslakiin, rakennusjärjestykseen, kaavoihin ja Suomen Rakentamismääräysko-

⁸² Aer 2010, s. 23.

⁸³ Jääskeläinen - Syrjänen 2014, s. 103 – 104.

koelmaan. Myös näihin sisältyy joustavia ja väljiä normeja, jolloin oikeusharkinnassakin joudutaan usein käyttämään laajaa harkintamarginaalia. Miten arvioidaan ja harkitaan kauneutta, hyvää rakentamistapaa, kaavanmukaisuutta tai mahdollisuutta poiketa kaavasta.⁸⁴ Joustavien normien soveltamisala ja vapaa harkinta eivät käytännössä ole toisistaan tarkoin erotettavissa. Esimerkiksi kauneusarvoja joudutaan harkitsemaan arvo- ja astearvioinnein.⁸⁵ Lupaharkinnassa ei voida oikeudellisesti tehokkaalla tavalla vaatia vain ja ainoastaan parasta mahdollista ratkaisua, kun kohtuullinenkin kauneus riittää⁸⁶. Joustavienkin normien ohjatessa päätöksentekoa se luetaan oikeusharkintaiseksi, koska päätös on tehtävä oikeussäännöksiä soveltaen ja niiden rajoissa⁸⁷. Esimerkiksi siitä, että rakennuksen soveltuvuus rakennettuun ympäristöön sekä kauneuden ja sopusuhtaisuuden vaatimusten täytyminen ratkaistaan oikeusharkinnalla, käy Korkeimman hallinto-oikeuden päätös KHO 30.5.2013 t 1844⁸⁸.

3.9 Viranomaisyhteistyö

Hallintolain 10 §:ssä on nimenomaisesti säädetty viranomaisten yhteistyövelvoitteesta. Sen mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä. Säännöksellä pyritään tehostamaan hallinnon toimivuutta ja vähentämään viiveitä, joita aiheutuu viranomaistoimintojen eriytymisestä hallinnonaloittain. Avustamisen muotoja voivat olla ainakin lausuntojen, selvitysten ja tietojen antaminen. Yhteistyötä ovat viranomaisten väliset kokoontumiset ja neuvottelut, erityisesti monimutkaisia ja laajavaikutteisia asioita on hyödyllistä käsitellä yhteistyössä.⁸⁹ Tehokkaalla ja asianmukaisella viranomaisyhteistyöllä parannetaan hallinnon laatua, tehokkuutta ja hallinnossa asioivien palvelua. Erillisten viranomaisten toiminnoilla on yhteisiä päämääriä, tavoitteita, arvoja ja periaatteita. Viranomaisten toiminta on sitoutunut lainalaisuuteen, yleisen edun toteuttamiseen, hallinnon oikeusperi-

⁸⁴ Syrjänen 1999, s. 199.

⁸⁵ Merikoski 1958, s. 42.

⁸⁶ Jääskeläinen 2013, s. 14.

⁸⁷ Aer 2010, s. 26.

⁸⁸ Ks. tarkemmin esim. RY 4/2013, s. 62 – 64.

⁸⁹ Kulla 2012, s. 122 – 123.

aatteiden ja palveluperiaatteen noudattamiseen sekä menettelyn asianmukaisuuteen.⁹⁰

Rakennusvalvonta on perinteisesti tehnyt tiiviisti yhteistyötä palo- ja pelastusviranomaisten, terveysviranomaisten, ympäristönsuojeluviranomaisten, museotoimen, mittaustoimen ja kaavoituksen kanssa. Maankäyttö- ja rakennuslaki ohjaa sekä kaavoitusta että rakennusvalvontaa. Maankäytön suunnittelulla ja ohjauksella luodaan kunnan strategiaan nojautuen edellytyksiä kuntalaisten hyvinvoinnin sekä elinvoimaisen toimintaympäristön muodostumiselle. Vuorovaikutuksella ja yhteistyöllä rakennusvalvonnan ja kaavoituksen välillä on merkittävä tehtävä. Rakennusvalvonta valvoo kaavan, kaavamääräysten, rakennusjärjestyksen ja muiden kunnassa hyväksytyjen lupakäytäntöjen ja suunnitelmien noudattamista. Onnistunut kaavojen toteuttaminen edellyttää, että kaikki toimintaan osallistuvat osapuolet ovat sitoutuneet kunnan tavoitteisiin. Vaikka kunnat toteuttavatkin maankäytön tavoitteita pääosin yleis- ja asemakaavoituksella niin esimerkiksi suunnittelutarveratkaisuista päättäminen edellyttää monipuolista harkintaa maankäytöllisistä ja rakentamiseen liittyvistä seikoista.⁹¹

Yhteistyöstä ja menettelyistä päätetään ja niitä kehitetään kunnan ja sen asiakaspalvelun järjestämisen tarpeiden lähtökohdista. Kunnilla on kuntalain 17 §:n perusteella mahdollisuus perustaa erilaisia toimielimiä kuten toimikuntia ja jaostoja. Rakentamiseen ja kaavoitukseen liittyvät toimikunnat, kuten esimerkiksi julkisivutyöryhmät, voivat ottavat kantaa ja antavat lausuntoja kaupunkikuvallisista ja teknisistä erityiskysymyksistä.⁹² Yhteistyöllä ja kokemusten vertailulla voidaan pyrkiä myös tulkinta- ja ratkaisukäytäntöjen yhtenäistämiseen⁹³.

3.10 Rakennusvalvonnan ja rakennustarkastajan riippumattomuus

Pienissä kunnissa ja kuntien talouden yhä kiristyessä on rakennustarkastajien tehtävänkuvaan sisällytetty laajalla kirjolla monia muitakin tehtäviä, kuten esimerkiksi korjausneuvojan, kunnanrakennusmestarin ja ympäristönsuojelun viranhaltijatehtäviä. Kuitenkaan rakennustarkastajalle ei tulisi osoittaa sellaisia tehtäviä,

⁹⁰ Mäenpää 2011, s. 104 – 105.

⁹¹ Jääskeläinen – Syrjänen 2014, s. 972, Ympäristöministeriö 2015, s. 25.

⁹² Jääskeläinen – Syrjänen 2014, s. 972, Ympäristöministeriö 2015, s. 25.

⁹³ Mäenpää 2011, s. 105.

joissa viranhoidon tasapuolisuuden vaatimus vaarantuisi tai rakennustarkastaja tulisi esteelliseksi hoitamaan rakennusvalvontatehtävänsä. Kunnan johto saattaa epäasianmukaisesti painostaa rakennustarkastajaa kunnan omaan intressipiiriin kuuluvissa rakennushankkeissa.⁹⁴ Päätösharkinnan objektiviteetti on selvästi vaarassa, jos rakennuslupia myöntävä viranomais tai viranhaltija vastaa myös kunnan rakennuttamistoiminnasta. Rakennusvalvonnassa tulee pystyä tekemään myös kuntaa koskevia velvoittavia päätöksiä.⁹⁵ Eduskunnan laki- ja talousvaliokunta on vuonna 1989 mietinnössään korostanut, että rakennustarkastajan viran yhdistäminen kunnan muuhun virkaan tulisi olla toissijainen vaihtoehto sille, että kunnilla olisi yhteinen rakennustarkastaja. Myös eduskunnan ympäristövaliokunta on mietinnössään 6/1998 pitänyt parempana vaihtoehtona rakennustarkastuksen hoitamista useamman kunnan yhteisellä rakennustarkastajalla kuin sitä, että pienissä kunnissa rakennustarkastajalle kuuluisi niin kunnan omien rakennushankkeiden valmistelu kuin valvonnankin tehtävät.⁹⁶

⁹⁴ Jääskeläinen - Syrjänen 2014, s. 973.

⁹⁵ Syrjänen 1999, s. 210.

⁹⁶ Jääskeläinen - Syrjänen 2014, s. 225.

4 KUNTIEN TEHTÄVÄT JA KUNNALLINEN ITSEHALLINTO

4.1 Käsitteitä

Kunnallisen itsehallinnon 150- vuotispäivää voidaan juhlia tätä tutkimusta tehdes- sä helmikuussa 2015, sillä ensimmäinen keisarillisen asetuksen mukainen kunnal- lislaki tuli voimaan helmikuun 6. päivä vuonna 1865. Nykypäivänä kunnat, kun- nallinen itsehallinto ja hyvinvointiyhteiskunta ovat normaalia arkea ja arjen toi- mintoja mutta aikanaan kunnallisen itsehallinnon synty on opettanut kansalaisille demokratiaa, asioista keskustelemista ja niihin vaikuttamista sekä äänestämistä.⁹⁷ Kunnallisen itsehallinnon ”isän” vapaaherra vom Steinin kirjoittama määrittely kunnallisesta itsehallinnosta täyttää tänä vuonna 200 vuotta⁹⁸.

Ennen kuin voidaan miettiä itsehallinnon oikeudellista asemaa, tulee miettiä mitä tarkoitetaan ja ymmärretään itsehallinnolla. Yleensä itsehallintoon liittyy ainakin jonkinasteinen vapaus valtiosta ja kansanvaltaisuus. Itsehallinnon alkuperään liit- tyviin kysymyksiin voidaan vastata kolmella eri tavalla: liberalistisen näkemyksen mukaan itsehallintoa on ollut aina ja se on vanhinta, alkuperäisintä ja itsenäisintä valtaa. Liberalistinen näkemys korostaa itsehallinnon institutionaalista asemaa. Institutionaalinen suoja tarkoittaa sitä, että ylipäänsä on oltava kuntia⁹⁹. Ryynäsen mielestä olisi oikeampaa puhua sekä institutionaalisesta suojasta että funktionaali- sesta kansanvaltaisen valtiovallan legitimaatiosta¹⁰⁰. Vastakkaista käsitystä voi- daan kutsua lakipositivismiksi tai oikeuspositivismiksi ja sen mukaan itsehallinto on valtiolta saatua desentralisoitua valtaa. Näiden käsitysten väliin jää analytytti- nen käsitys.¹⁰¹

Kunnallista itsehallintoa voidaan tarkastella monesta näkökulmasta. Näitä näkö- kulmia ovat ainakin talouden näkökulma – kunnalla on käytettävissään riittävät voimavarat ottamiensa tai sille annettujen tehtävien hoitamiseen. Toinen näkö- kulma liittyy kunnan oikeudelliseen ja toiminnalliseen liikkumavaraan – millä yk- sityiskohtaisuuden tasolla valtio normittaa kuntien toimintaa. Kolmas näkökulma

⁹⁷ Meinander 2015, s. 46 – 47. Itsehallinnon vanhemmasta historiasta esim. Heuru et al. 2011.

⁹⁸ Heuru et al.2011, s. 103.

⁹⁹ Ryynänen 2001, s. 15.

¹⁰⁰ Ryynänen 2001, s. 17.

¹⁰¹ Heuru 2006, s. 27-28.

on poliittisten instituutioiden toiminnan näkökulma – miten paikallisen päätöksenteon mekanismit käytännössä toimivat. Kunnallinen itsehallinto kohdistuu kunnan alueeseen, kunnassa asuviin ja oleskeleviin ihmisiin sekä kunnassa tapahtuvaan toimintaan.¹⁰²

Mitä sitten on kunnallinen itsehallinto? Kunnallinen itsehallinto voidaan ymmärtää oikeudellisena käsitteenä ja jonain, joka nauttii perustuslaillista suojaa. Itsehallinto oikeudellisena käsitteenä juontaa juurensa valtioon, joka antaa itsehallinnolle oikeuden velvoittavaan julkisen vallan käyttöön. Kun itsehallintoa tarkastellaan sen oikeudelliselta luonteeltaan, niin tutkitaan erityisesti itsehallinnon ja valtion välistä suhdetta.¹⁰³ Kunnalliseen itsehallintoon kuuluu, että alueelliset yhteisöt, kunnat, voivat huolehtia omista asioistaan ja että paikallisilla yhteisöillä on poliittinen itsenäisyys. Oikeusjärjestelmä määrittelee alueet, toimivallan ja tehtävät kunnille.¹⁰⁴ Voidaan ajatella, että kuntien valta ei ole valtion vallasta johdettua tai valtion kunnille delegoimaa valtaa vaan oikeudellisella tavalla eli lainsäädännöllä jaettua toimivaltaa valtion ja kunnan kesken¹⁰⁵. Kunnallisen itsehallinnon edellytyksenä institutionaalisen aseman lisäksi on se, että niillä on kansainvälisesti ja perustuslaillisesti taatut oikeudet ja toimintavapaudet¹⁰⁶. Pelkistetysti sanoen kunnallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisen väestön oikeutta omavastuisesti päättää omista asioistaan¹⁰⁷. Harjula ja Prättälä tiivistävät kunnallisen itsehallinnon periaatteet siihen, että kuntien toiminta perustuu asukkaidensa itsehallintoon, niiden toiminta on taloudellisesti ja toiminnallisesti itsenäistä suhteessa valtioon ja että valtio voi säädellä niiden toimintaa vain lainsäädännöllä¹⁰⁸. Kirvelän mukaan tähän aikaan sopiva, käyttökelpoinen ja riittävän väljä määritelmä kunnallisesta itsehallinnosta on kuntalaisten kyky ja halu toteuttaa paikallisia valintoja¹⁰⁹.

Kunnalliseen itsehallintoon kuuluu sekä kuntanäkökulma että kuntalaisnäkökulma. Kuntanäkökulmassa on kysymys vallanjaosta ja vastuusta kuntien ja valtion kesken, kiinnostuksen kohteena erityisesti kunta-valtio-suhde ja sen ehdot, kuten lainsäädäntö, kuntien järjestämien lakisääteisten palveluiden ja toiminnan rahoi-

¹⁰² Kirvelä 2011, s. 101, Hannus et al. 2009, 40.

¹⁰³ Ryyänen 2012a, s. 45.

¹⁰⁴ Heuru et al. 2011, s. 21 - 23.

¹⁰⁵ Heuru et al. 2001, s. 61.

¹⁰⁶ Ryyänen 2012a, s. 54.

¹⁰⁷ Anttiroiko et al. 2007, s. 32.

¹⁰⁸ Harjula– Prättälä 2012, s. 4.

¹⁰⁹ Kirvelä 2011, s. 101.

tusta koskevat vastuusuhteet ja valtion kunnille maksamien valtionosuuksien perusteet. Kuntalaisnäkökulma tarkoittaa kuntalaisen kokemusta kunnan jäsenyydestä ja siihen sisältyvät muun muassa kunnallisen demokratian muodot ja edellytykset, joita ovat erilaiset osallistumisen kanavat, erilaiset käyttäjäroolit, asukas- ja asiakasneuvostot, mielipiteen kuuleminen sekä kuntalaisten edustuksellinen ja suora osallistuminen. Kunnan demokraattinen järjestelmä sisältää sekä edustuksellisen demokratian että suoran osallistumisen muodot. Käytännössä kuntalaisnäkökulma on kuitenkin supistunut tarkoittamaan demokraattisen järjestelmän muotoja, kuten äänestämistä, verotukseen perustuvaa rahoitusjärjestelmää sekä varsin usein palvelujen käyttämistä eli asiakkuutta.¹¹⁰

4.2 Kunnallisen itsehallinnon lainsäädännöllinen pohja

Kunnallista itsehallinto koskeva säännös on perustuslain 121 §:ssä. Sen 1 momentin mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla ja kunnilla on verotusoikeus. Verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta säädetään lailla. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä perustuslailla turvattuina kunnallisen itsehallinnon osina on pidetty muun muassa verotusoikeutta ja kuntalaisten oikeutta itse valitsemiinsa hallintoelimiin¹¹¹. Perustuslain yksittäisten säännösten lisäksi kuntien perustuslaillista itsehallintoa turvaavat myös lain perusperiaatteet kansanvaltaisuudesta ja oikeusvaltiollisuudesta¹¹². Perustuslain 2 §:n kansanvaltaisuusperiaate sisältää myös ajatuksen lähidemokratiasta. Itsehallinnon kansanvaltainen ulottuvuus korostaa kuntalaisten oikeutta itse valitsemissä hallintoelimiin ja taloudellinen puoli verotusoikeutta ja kuntien edellytyksiä selviytyä velvoitteestaan.¹¹³

¹¹⁰ Niiranen 2011, s. 223.

¹¹¹ Heuru et al. 2011, s. 104.

¹¹² Harjula -Prättälä 2012, s. 32.

¹¹³ Lavapuro 2013, s. 6, 8, 10.

Prättälän mukaan kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojaksi on sekä oikeustieteessä että perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut selkeä ydinsisältö ja ominaispiirteet. Tämä ydinsisältö koostuu kuntalaisten oikeudesta valita kunnan ylin päättävä elin eli valtuusto, valtuustolle kuuluva yleinen toimivalta, jonka lisäksi kunnalla on erikseen lailla säädetty tehtävät, kunnan itsenäinen taloudellinen päätösvalta, mukaan lukien verotusoikeus sekä kunnan erillisuus ja riippumattomuus valtionhallinnosta ja sen toimielimistä.¹¹⁴

Kuntalain 1 §:n mukaan Suomi jakautuu kuntiin, joiden asukkaiden itsehallinto on turvattu perustuslaissa. Juuri tätä kunnallishallinnon perustumista kunnan asukkaiden itsehallintoon pidetään tärkeänä kunnallisoikeuden yleisenä periaatteena. Olennainen osa itsehallintoa on kunnan oikeus itse päättää hallinnostaan, hallinnon organisoimisen vapaus.¹¹⁵ Rakennusvalvonnan tehtävät on erityislainsäädännöllä säädetty kunnan viranomaistehtäväksi. Kunnat voivat kuitenkin oman itsehallintonsa nojalla päättää miten tehtävien hoito organisoidaan. Rakennusvalvonta luo omalta osaltaan hyvää elinympäristöä, joka on terveellinen, turvallinen ja viihtyisä ja jossa on huolehdittu kulttuuriperinnön säilymisestä. Rakentamisen laadussa on jatkuvasti parannettavaa eikä rakennetun ympäristön valvontaakaan voida laiminlyödä. On kunnan itse päätettävissä, miten näitä asioita arvostetaan ja miten rakennusvalvontaa kehitetään, resurssoidaan ja luodaan toimintaedellytyksiä.¹¹⁶

Kuntarakennelain 1 §:n 1 mom. mukaan Suomi jakaantuu kuntiin asukkaiden itsehallintoa, palvelujen järjestämistä ja yleistä hallintoa varten. Suomen oikeusjärjestykseen kuuluvana osana Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan 3 artikla määrittelee paikallisen itsehallinnon seuraavasti:

"Paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti."

¹¹⁴ Prättälä 2010, s. 134.

¹¹⁵ Prättälä 2012, s. 23 – 24.

¹¹⁶ Hurmeranta 2013, s. 11.

Peruskirja velvoittaa sopimukseen liittyneet valtiot takaamaan paikalliselle itsehallinnolle poliittisen, hallinnollisen ja taloudellisen riippumattomuuden¹¹⁷. Kunta on demokraattinen, valtioon nähden suhteellisen itsenäinen alueyhteisö, jolla on itsenäinen talous ja joka huolehtii asukkaiden hyvinvoinnista ja alueensa kestävästä kehityksestä. Kunta voi päättää tehtävistä, joita se ottaa hoidettavakseen, mutta myös valtio voi lailla säätää sille tehtäviä. Tähän tapaan suomalaista kunnallista itsehallintoa voi luonnehtia Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan ja Suomen perustuslain pohjalta.¹¹⁸

Ruotsalaiset näkevät kunnallisen itsehallinnon merkityksinä ja etuina erityisesti osallisuuden, läheisyyden ja kokonaisnäkemyksen. Kunnallinen itsehallinto osallisuuden ja kiinnittymisen kautta sitouttaa kansalaisia, luo laajoja kontaktipintoja valitsijoiden ja valittujen kesken, tuo valvontaa ja tietoa sekä luo poliittisesti houkuttelevia tehtäviä. Asioiden hoitaminen lähellä antaa mahdollisuuden ottaa huomioon erilaiset paikalliset olosuhteet, asettaa prioriteetteja sekä kehittää moninaisuutta ja joustavuutta. Kunnallisessa itsehallinnossa on mahdollisuus muodostaa kokonaisnäkemys päätöksenteon ja talouden asettamien rajojen välisistä suhteista.¹¹⁹

4.3 Kuntalaisen itsehallinto

Perustuslaki määrittäessään kunnallista itsehallintoa puhuu nimenomaan kunnan asukkaiden itsehallinnosta. Perustuslain perusoikeusluvun 14 §, vaali- ja osallistumisoikeudet, määrittelee oikeutta äänestää kunnallisvaaleissa ja kunnallisessa kansanäänestyksessä sekä oikeudesta muutoin osallistua kuntien hallintoon lainsäädännön osoittamalla tavalla. Perustuslain 14 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Kunnalliseen itsehallintoon kuuluu vahva demokratia-aspekti ja jotta tämä kansalaisten itsehallinto toteutuisi, tulee kuntien itsehallinnolla olla tosiasialliset mahdollisuudet toteutumiseen. Osallistumisen kautta kansalaisesta tulee objektin asemesta subjekti. Kansalaisen osallistuminen hallintoon on turvattu perustuslain lisäksi myös Eu-

¹¹⁷ Husa - Pohjolainen 2014, s. 279.

¹¹⁸ Prättälä 2011, s. 161.

¹¹⁹ Ryyänänen 2008, s. 13 – 14.

rooppa-oikeudellisesti, esimerkiksi Lissabonin sopimukseen liitettyllä perusoikeuskirjalla (2010/C 83/02).¹²⁰ Perusoikeuksien subjektin, kunnan asukkaan, kuntalaisen ja yksittäisen ihmisen näkökulmasta kunnat ovat ja toimivat juuri kuntalaisia varten. Kunnan asukkaan näkökulmasta ei ole erityisen keskeistä, millaisen tehtävien ja kustannusten jaon mukaisesti perusoikeuksista johtuvat julkisen vallan tehtävät hoidetaan, kunhan ne hoidetaan. Kuntalaisen odotukset kohdistuvat ensisijaisesti julkisten palvelujen saatavuuteen, tasapuoliseen ja toimivaan yhdyskuntarakenteeseen, asumisen ja työnteon edellytyksiin.¹²¹

Kuntalain 9 §:n mukaisesti kunnan asukkaat käyttävät itsehallinto-oikeuttaan valitsemalla kunnallisvaaleilla valtuuston jäsenet ja varajäsenet aina neljäksi vuodeksi kerrallaan. Tämän edustuksellisen demokratian lisäksi on kuntalaissa säädetty myös mahdollisuuksista kuntalaisten suoraan vaikuttamiseen. Lain 27 §:ssä luetellaan esimerkinomaisesti keinoja, joilla osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia voidaan lisätä. Jotta kuntalaiset voisivat osallistua ja vaikuttaa mahdollisimman tehokkaasti tulee heidän saada tietoa kunnassa valmistelussa olevista asioista. Kuntalain 29 §:ssä on kunnalle säädetty tiedottamisvelvollisuus ja tiedottamiseen voidaan lukea myös hallintolain 8 §:n mukainen neuvontavelvollisuus. Vaikuttamiskeinoihin luetaan muun muassa osallistuminen kansalaistoimintaan ja vaikuttaminen tiedotusvälineiden kautta¹²². Selvänä osana kunnan asukkaiden itsehallintoa heille on kuntalain 28 §:ssä säädetty aloiteoikeus. Kuntalain 30 §:n mukaan valtuusto voi päättää toimitettavaksi neuvoa-antavan kansanäänestyksen.

Itsehallintokäsitteeseen liittyy läheisesti myös kansalaisyhteiskunnan käsite. Kansalaisyhteiskunnalla voitaisiin ymmärtää, että kansalaisella ei ole ainoastaan oikeuksia vaan myös velvollisuuksia osallistua yhteisönsä yleisen edun ja hyvän luomiseen. Kansalaisten, kunnan asukkaiden, aktiivisella osallistumisella ja vuorovaikutuksella voidaan saavuttaa laadukkaampia, sisällöltään parempia ja hyväksyttävämpiä päätöksiä.¹²³

¹²⁰ Ryynänen 2012a, s. 55, Ryynänen 2012b, s. 197.

¹²¹ Mäenpää 2012, s. 267 – 268.

¹²² Heuru 2006, s. 276.

¹²³ Ryynänen 2008, s. 38 – 39.

Läheisyys- eli subsidiariteettiperiaatteen mukaan julkisen vallan päätökset tulisi tehdä mahdollisimman lähellä ihmisiä ja käsitellä alhaisimmalla mahdollisella tasolla. Ylemmille tasoille tulisi viedä vain sellaiset päätökset, joita ei alemmilla tasoilla voida tehdä. Periaatteen näkeminen eräänlaisena delegointiperiaatteena, esimerkiksi päätösvallan siirtämisenä viranhaltijoille, saattaa lisätä viranhaltijoiden valtaa ja kaventaa poliittisia ja demokraattisia vaikuttamismahdollisuuksia.

4.4 Itsehallinnon uhkaajat

Onko kunnallisessa itsehallinnon tilanteessa tapahtumassa jotain sellaista, että itsehallinnon kivijalkana pidetty demokratia alkaisi painua vinoon, rapautua tai jopa sortua. Jotta näin ei kävisi, kuntalaisille tulisi järjestää hyvät mahdollisuudet osallistua, luoda osallistumisen kanavia ja jakaa tietoa osallistumisen mahdollisuuksista. Kuntalaisille tulee luoda tunne kuulumisesta yhteisöön ja että heitä kuullaan ja heidän mielipiteillään on merkitystä. Kansalaisten tietoisuutta kuulumisesta yhteisöön tulee lisätä ja heitä tulee rohkaista myötävaikuttamaan ja ottamaan vastuuta kuntansa asioista, vastuun oman paikkakunnan asioista tulee olla yhteinen.¹²⁴ Yksi kunnallisen itsehallinnon tunnusmerkki on ollut luottamustoimisuus. Nykyään se periaatteena joutuu kilpailemaan muiden tavoitteiden kanssa, ennen muuta julkisten palveluiden yhdenvertaisen ja tehokkaan toteuttamisen vaatimuksesta johtuvan ammattimaisuuden kanssa. Kunta nähdään aiempaa rajatummin pelkkänä palveluiden tuottaja- ja vastuuyksikkönä.¹²⁵

Kunnallisen itsehallinnon suojaa voidaan uhata lainsäätäjän itsehallintoa kaventavilla toimilla. Lisäksi kunnallisen itsehallinnon uhkana on käytettävissä olevien voimavarojen riittämättömyys tehtäviin ja vastuisiin. Tehtävien siirto kuntien yhteistoimintaorganisaatioille vaihtoehtona kuntarakenteen uudistuksille ja pakkoliitoksille on ongelmallinen kansanvaltaisuuden, kuntalaisten itsehallinnon, näkökulmasta. Kuntien itsehallinnolle asetetaan rajoja myös määrittelemällä kunnille yksityiskohtaisia velvoitteita lainsäädännöllä, erityisesti kehitys on näkynyt subjektiivisten oikeuksien luomisena.¹²⁶ Kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta yhteistoimintaorganisaatiot ovat ongelmallisia. Ne lisäävät hallinnon monimutkai-

¹²⁴ Niiranen 2011, s. 220, Heuru et al. 2011, s. 59,67.

¹²⁵ Ryyänänen 2012b, s. 202.

¹²⁶ Harjula - Prättälä 2012, s. 41, Heuru et al. 2011, s. 51.

suutta ja sektoroituneisuutta sekä tuovat hallintoon uusia tasoja, joissa vastuut jäävät hämäräksi ja joiden ohjaamisessa kunnilla on vaikeuksia.¹²⁷ Kuntien ja valtion välimaastoon paikantuvat uudenlaiset ratkaisut muuttavat kunnallista järjestelmäämme. Toiminnot hajautuvat, palvelut ja päätöksenteko etäännyvät, paikallisuus katoaa ja demokratiavaje uhkaa. Kansalaisen näkökulmasta tämä lisää läpinäkymättömyyttä, kun heidän on vaikea tietää, kuka tai ketkä ovat vastuussa mistäkin asiasta. Vaarana on myös, että professiot pyrkivät ottamaan itselleen irrallaan olevan vallan. Näissä uusissakin palvelujen järjestämismuodoissa tulee pitää huolta, että läpinäkyvyyden, toiminnan tarkoituksenmukaisuuden, demokraattisten päätöksentekoprosessien ja kansalaisnäkökulman vaatimukset otetaan huomioon. Kuntia ei tule nähdä pelkästään palveluja järjestävinä organisaatioina ja kuntalaisia pelkkinä asiakkaina.¹²⁸ Kunnallisoikeuden keskeinen ongelmakysymys on kansanvaltaisen kunnallisen itsehallinnon organisatorinen muoto: se, miten kansanvaltainen ohjaus voi toteutua ammatillistuneessa ja palvelutuotantoon painottuneessa kunnallishallinnossa¹²⁹. Demokratia ja yhteisöllisyys, tehokas palvelutuotanto ja laadukkaat palvelut sekä houkutteleva ympäristö tieteelle, taiteelle ja elinkeinoelämälle on vaikea saada mahtumaan samaan pakettiin¹³⁰.

4.5 Kunnan tehtävät

Kunnallisessa itsehallinnossa paikallisyhteisön asukkaat ovat omavastuisesti hoidaneet kansalaisten peruspalvelut sekä huolehtineet hyvinvoinnista ja kestävästä kehityksestä¹³¹. Peruskirjan 4 artiklan 3. kappaleen mukaan julkisista tehtävistä tulee yleensä ensisijaisesti huolehtia kansalaista lähinnä olevien viranomaisten. Kunnan perustehtävä on edistää sekä kuntalaisten hyvinvointia että sosiaalisesti, taloudellisesti, kulttuurisesti ja ympäristöllisesti kestävä kehitys alueellaan. Uudessa kuntalaissa kestävä kehityksen periaatetta täsmennetään niin, että kunnan on toiminnassaan arvioitava päätösten, toimenpiteiden ja ratkaisujen vaikutuksia taloudellisen jatkuvuuden, tulevien sukupolvien ja ympäristön näkökulmas-

¹²⁷ Prättälä 2011, s.163, 165.

¹²⁸ Haveri - Airaksinen 2011, s. 57 - 59.

¹²⁹ Valtiovarainministeriö 2009, s. 69.

¹³⁰ Prättälä 2011, s. 161.

¹³¹ Ryyänen 2008, s. 5.

ta sekä vältettävä päätöksiä, jotka sisältävät suuria taloudellisia riskejä tai kuormittavat kohtuuttomasti ympäristöä tai tulevia sukupolvia. Uudessa kuntalaissa on uusi kunnan toiminnan käsite, joka pitää sisällään kunnan oman ja kuntakonserniin kuuluvien tytäryhteisöjen toiminnan lisäksi kuntien osallistumisen kuntien yhteistoimintaan, sekä muun omistukseen, sopimukseen tai rahoittamisen liittyvän toiminnan.¹³²

Kunta ja kunnallinen itsehallinto voidaan nähdä kolmesta, toisiaan tarvitsevasta ja tukevasta, ei siis toisilleen vastakkaisesta näkökulmasta: 1) kunta asukkaidensa demokraattisena yhteisönä, 2) kunta hyvinvointipalveluja tuottavana, rajattuna alueena ja 3) kunta laajempaa paikallisen ja alueellisen elinvoimaisuuden ja eheyden ylläpitäjänä.¹³³ Kunnan dualistinen asema, kun kunta on yhtä aikaa sekä paikalliseen demokratiaan perustuva yhteisö että viranomaistehtäviä hoitava hallinnollinen yksikkö, aiheuttaa perusjännitteen kunnallishallinnon uudelleen arviointiin ja organisointiin.¹³⁴

Kunnan tehtävät jaetaan perinteisesti yleiseen ja erityiseen toimialaan. Yleistä toimialaa voidaan pitää kunnallisen itsehallinnon kulmakivenä. Yleisen toimialan tehtävät ovat kuntalaisten yhteisiä asioita, joilla edistetään hyväksyttävästi, tarkoituksenmukaisesti ja sopivasti asukkaiden hyvinvointia.¹³⁵ Yleiseen toimialaan kuuluvat tehtävät ovat sallittuja mutta eivät pakollisia ja niiden suorittamisessa kunnalla on laajemmin käytössään harkintavaltaa. Kunnan yleisestä toimialasta on perinteisesti aina säädetty joustavalla yleislausekkeella, jonka sisältö on määräytynyt oikeuskäytännössä ja oikeuskirjallisuudessa muotoutuneiden periaatteiden pohjalta. Kunnan yleisen toimialan sisältö ja laajuus on käytännössä sopeutunut yhteiskunnassa tapahtuvan kehityksen ja sen aiheuttamien tarpeiden pohjalta.¹³⁶ Erityistoimialaan kuuluvat kuntien velvollisuuksiin erityislaeilla säädettyt pakolliset tehtävät. Kunnan sekä yleisen että erityisen toimialan piiriin kuuluvat tehtävät ovat jatkuvan muutoksen alla. Kuntien tehtäväksi voidaan erityislailla säätää uusia tehtäviä tai toisaalta siirtää niitä esimerkiksi valtion hoidettavaksi. Perustuslain 121 §:n mukaan kunnille annettavista tehtävistä ja velvoitteista tulee säätää lailla.

¹³² HE 268/2014 vp, s. 135.

¹³³ Niiranen 2011, s. 221.

¹³⁴ Mäenpää 2012, s. 264.

¹³⁵ Harjula – Prättälä 2012, s. 117 – 118.

¹³⁶ HE 32/2013 s. 5.

Maankäytön ja rakentamisen tehtävistä kunnille on säädetty erityislaililla, maankäyttö- ja rakennuslailla. Erityistoimialan tehtäviä hoidetaan niistä säädettyjen lakien mukaisesti ja valtio ohjaa ja valvoo niitä.¹³⁷ Maankäyttö- ja rakennuslain 17 §:ssä on asianomaisen ministeriön, ympäristöministeriön, tehtäväksi säädetty alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen yleinen kehittäminen ja ohjaus. Maankäyttö- ja rakennuslain 18 §:ssä on elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskus) tehtäväksi säädetty kunnan alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämisen edistäminen ja ohjaaminen. ELY-keskusten tulee olla selvillä alueensa rakennustoimen hoidosta ja tilasta sekä tukea kuntia rakennustoimensa kehittämisessä. ELY-keskusten tehtävänä on varmistaa, että kuntien rakennusvalvonnalla on käytössään riittävä osaaminen ja voimavarat sekä se, että kunnat saavat koulutusta ja informaatio-ohjausta.¹³⁸

Kunnan tehtävien kannalta keskeinen perusoikeussäännös on perustuslain 22 §, jonka mukaan julkisella vallalla on velvoite turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Säädos sisältää koko julkista valtaa, siis sekä valtion että kuntien viranomaisia ja toimielimiä, koskevan velvoitteen. Perusoikeusnormi sisältää velvoitteen olla loukkaamatta oikeuksia ja turvaamisvelvoite velvoittaa toimimaan niin, että perusoikeudet toteutuisivat yhä paremmin. Valtio voi osaltaan toteuttaa tätä velvoitettaan lainsäädännöllä. Perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus tarkoittaa paitsi pidättäytymistä toimenpiteistä, jotka voisivat rajoittaa perusoikeuksien käyttöä, myös velvollisuutta positiivisilla toimilla edistää perusoikeuksien hyvää toteutumista. Kaikessa käytännön toiminnassa tulee valita perusoikeusystävälliset vaihtoehdot, tulkinnat ja toimintatavat.¹³⁹ Perusoikeuksien vahvan aseman tulee näkyä myös kunnallisessa päätöksenteossa ja muussa toiminnassa¹⁴⁰. Kuntien tulee olla riittävän vahvoja taloudellisesti, hallinnollisesti ja toiminnallisesti, jotta ne voivat omalta osaltaan toteuttaa niiden vastuulle kuuluvia perusoikeuksia. Kuntien väliset erot palvelujen saatavuudessa ja tasossa voivat vaarantaa ihmisten yhdenvertaisuuden. Alueellinen eriarvoisuus saattaa lisääntyä siitäkin, ettei yksittäinen kunta pysty riittävästi ohjaamaan maankäyttöä, rakentamista ja liikennettä.¹⁴¹

¹³⁷ Syrjänen 1999, s. 202 – 203, Hannus et al. 2009, s. 52.

¹³⁸ Ympäristöministeriö 2008, s. 11.

¹³⁹ Husa - Pohjolainen 2014, s. 139, 209.

¹⁴⁰ Heuru 2006, s. 42.

¹⁴¹ Mäenpää 2012, s. 271.

Maankäytön ja rakentamisen tehtävien järjestämisen kannalta tärkeitä perusoikeuksia ovat myös perustuslain 6 § 1 momentin kaikkien ihmisten yhdenvertaisuus lain edessä ja 21 §:n määrittelemät oikeudet hyvään hallintoon. Näitä menettelyllisiä perusoikeuksia ovat ainakin oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä, oikeus saada asiansa käsitellyksi toimivaltaisessa viranomaisessa, käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan ja niistä säädetään tarkemmin lailla. Hyvän hallinnon perusteista, jotka voidaan ymmärtää toiminnan laadullisiksi vähimmäisvaatimuksiksi, säädetään hallintolain 2 luvussa. Näitä hyvään hallintoon kuuluvia perusteita ovat hallinnon oikeusperiaatteet¹⁴², palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus, neuvonta, hyvän kielenkäytön vaatimus ja viranomaisten yhteistyö.¹⁴³ Esimerkiksi luvatonta rakennelmaa koskevan valvontamenettelyn aiheetonta pitkittymistä koskevassa ratkaisussaan 2405/4/12 eduskunnan oikeusasiamies on saattanut rakennustarkastajan tietoon käsityksensä ja näkökohdat menettelystä luvattomia rakennuksia tai rakennelmia koskevassa rakennusvalvonnassa sekä asian joutuisasta käsittelystä¹⁴⁴.

Palveluperiaatteella ja palvelun asianmukaisuuden vaatimuksella pyritään turvaamaan viranomaispalvelujen saatavuus sekä varmistamaan, että asiointi järjestetään vastaamaan asiakkaiden tarpeita. Asioinnin tulisi olla mahdollisimman nopeaa, joustavaa, yksinkertaista ja kustannuksia säästävää. Myös sähköistä asiointia kehitettäessä ja käyttöönotettaessa tulee ottaa huomioon asiakaslähtöisyys. Periaatteeseen kuuluu paitsi oikeudellisia myös hallinnollisia ainesosia, koska viranomaiselle jätetään laaja harkintavalta palvelujensa toteuttamiseen. Palveluja tulee olla saatavilla riittävästi ja yhdenmukaisesti ja asiakkaalla tulee mahdollisuuksien mukaan olla valinnanvapaus. Palvelujen riittävyys on käytännössä riippuvainen viranomaisen taloudellisista resursseista ja asiantuntevan henkilöstön määrästä. Palveluperiaatteen mukaan viranomaistoiminnan tulee olla tuloksellista, jota mitataan toiminnan tuottavuudella, taloudellisuudella ja vaikuttavuudella. Palvelujen laadukkuudella ja onnistumisella pystytään vaikuttamaan sekä asiakasvaikuttavuuteen että yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen. Palvelujen tehokkuuteen pyritään

¹⁴² Näitä on käsitelty rakennuslupaharkinnan yhteydessä kohdassa 3.8.

¹⁴³ Kulla 2012, s. 93, Mäenpää 2013, s. 86, HE 72/2002, s. 33, 54.

¹⁴⁴ EOAK 2405/2012

essä ei voida laiminlyödä oikeussuojan vaatimuksia kuten toiminnan läpinäkyvyyttä ja puolueettomuutta.¹⁴⁵

Viranomaisen neuvontavelvollisuuden pääpaino on tilannekohtaisessa neuvonnassa mutta sitä voidaan täydentää yleisellä tiedottamisella. Asiakkaan oikeussuojan kannalta arvioidaan neuvonnan laajuutta, riittävyttä ja virheettömyyttä. Lisäksi julkisuuslain 20 §:n mukaan viranomaisen on tarvittaessa tiedotettava tuottamisestaan ja tarjoamistaan palveluista esimerkiksi laatimalla oppaita ja julkaisuja. Hallintolain 9 §:n mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Hyvän kielenkäytön asiallisuusvaatimus on sidoksissa puolueettomuusvaatimukseen, selkeys tarkoittaa niin puheen kuin tekstinkin sanastollista, lauseopillista, kielellistä, rakenteellista ja esitystavallista selkeyttä. Ymmärrettävyys on sisällöllistä käsitettävyyttä.¹⁴⁶ Seuraavassa oikeuskanslerin 9.3.2011 antaman päätös hallintolain 8 §:n mukaisen neuvontavelvollisuuden rikkomisesta:

”Kaupungin rakennusvalvonnasta ei ollut lainkaan vastattu rakennusluvan hakijoiden sähköpostiviesteihin eikä soittopyyntöihin. Apulaisoikeuskansleri totesi hyvään hallintoon kuuluvan, että viranomaisen vastaa toimivaltaansa kuuluviin, riittävästi yksilöityihin ja asiallisiin tiedusteluihin ja muihin yhteydenottoihin ilman aiheetonta viivytystä. Vaikka viesti olisi tulkinnanvarainenkin, on siihen lähtökohtaisesti aina vastattava, jos asiakas selvästi jää odottamaan siihen vastausta. Apulaisoikeuskanslerin mukaan rakennusvalvonnan menettely olla kokonaan vastaamatta sähköpostiviesteihin ja soittopyyntöihin oli hyvän hallinnon vastainen.”¹⁴⁷

Perustuslain 20 §:än on vastuumuotoon kirjoitettu, usein TSS-oikeuksiin luettava, oikeus, joka asettaa julkiselle vallalle veloitteen pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeuden terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuuden vaikuttaa elinympäristöön koskevaan päätöksentekoon. Kulttuuriperinnön- ja ympäristön, joihin kuulu-

¹⁴⁵ HE 72/2002, s. 56 – 57, Kulla 2012, s. 113 – 115, Mäenpää 2013, s. 269.

¹⁴⁶ Kulla 2012, s. 115, 121, Mäenpää 2013, s. 414.

¹⁴⁷ OKA 9.3.2011

vat muun muassa rakennukset, vaalimisella viitataan sivistyksellisiin perusoikeuksiin¹⁴⁸.

4.6 Yhteistoiminta

4.6.1 Palvelujen järjestäminen

Kunnilla osana julkista hallintoa on tehtävänä vastata kansalaisten peruspalvelujen saatavuudesta ja laadusta. Julkisen hallinnon tehtävien hoito ja palvelujen tuottaminen tulee organisoida järkevästi ja taloudellisesti.¹⁴⁹ Kunnilla tulee olla mahdollisuus järjestää järjestämisvastuullaan olevat tehtävät palvelutuotannon ja toimivuuden parantamisen kannalta järkevästi¹⁵⁰. Järjestämisvastuu, johon kuuluu useimmiten viranomaistehtäviä ja valvontaa, tarkoittaa, että palveluja on oltava kunnan asukkaiden saatavilla. Palvelujen tuottamisessa kunnilla on monia mahdollisuuksia, se voi tuottaa palvelut itse, yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa tai hankkia palveluja myös muilta tuottajilta. Uuteen kuntalakiin on tulossa uudet järjestämis- ja tuottamisvastuun määrittelyä selkeyttävät säännökset muun muassa päätösvallan jakautumisesta yhteistoiminnassa ja vastuunjaosta kunnan hankkies- sa palveluja yksityiseltä palveluntuottajalta. Järjestämisvastuussa oleva kunta tai kuntayhtymä vastaisi järjestämisen edellyttämien palvelujen yhdenvertaisesta saatavuudesta, tuottamistavasta ja valvonnasta, palvelujen laadun, määrän ja tarpeen määrittelemisestä sekä viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä.¹⁵¹ Ulkoistamisesta on kyse silloin, kun kunta säilyttää järjestämisvastuun itsellään mutta tekee sopimuksen palvelujen tuottamisesta yksityisen yrittäjän kanssa. Tehtävien ulkoistaminen ja siirto kolmannelle sektorille edellyttävät perustuslain 124 §:ssä määriteltyjen laadullisten edellytysten tarkkaa noudattamista. Tällainen siirtäminen edellyttää aina perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon turvaamista.¹⁵² Tarkasteltaessa yhteistyötä kunnallisen itsehallinnon arvojen ja tavoitteiden näkökulmasta tulee Majojen mukaan ottaa huomioon kuntalaisdemokratia ja

¹⁴⁸ Husa - Pohjolainen 2014, s. 207.

¹⁴⁹ Harjula – Prättälä 2012, s. 155.

¹⁵⁰ Kunnalliskomitean mietintö 1993:33, s. 297.

¹⁵¹ HE 268/2014 vp, s. 97.

¹⁵² Harjula – Prättälä 2012, s. 155, 157, Mäenpää 2012, s. 278.

johtaminen, yhdyskuntarakenne ja ympäristö, elinkeinot ja työllisyys, asiakkaat ja palvelujen järjestäminen sekä henkilöstö- ja talousresurssit.¹⁵³

Julkisen tehtävän, julkisen hallintotehtävän, julkisen palvelun ja julkisen vallan käytön käsitteet ovat tulkinnallisia, avoimia ja huonosti määriteltäviä. Julkisen tehtävänä voidaan pitää toimintaa, johon liittyy muun muassa yleisen edun toteuttamista. Julkiseen tehtävään liitetty toimivalta julkisen vallan käyttöön tekee siitä perustellusti julkisen tehtävän hoitamista. Julkinen tehtävä on yläkäsite niin julkiselle hallintotehtävälle kuin palvelutehtävälle. Julkisen vallan käyttämisestä on kyse, kun lakia soveltaen tehdään oikeussubjektia koskevia ratkaisuja.¹⁵⁴ Lakisäästeiden tehtävien hoitamisessa tulee ottaa huomioon perustuslain 124 §:ssä säädetty valtiosääntöoikeudellinen virkamieshallintoperiaate, jonka mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Lainkohdassa yhdistyvät niin perusoikeudet kuin viranomaistoiminnassa noudatettavat hyvän hallinnon periaatteetkin.¹⁵⁵ Perustuslain säännös korostaa julkisia tehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä julkisen valvonnan asianmukaisuutta ja tarpeellisuutta¹⁵⁶.

Kuntalain 44 § 2 momentin mukaan tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoitetaan virkasuhteessa ja tällaista tehtävää varten perustetaan virka. Julkista valtaa käytetään

- 1) tehtävissä, joissa tehtävän suorittaja voi lakiin perustuvan toimivaltansa perusteella yksipuolisesti päättää toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta,
- 2) tehtävissä, joissa tehtävän suorittaja voi lakiin perustuvan toimivaltansa nojalla yksipuolisesti antaa toista velvoittavan määräyksen tai muulla tavalla tosiasiallisesti puuttua toisen etuun tai oikeuteen,
- 3) tehtävässä, johon kuuluu esittelyä kunnallisessa päätöksentekoprosessissa,
- 4) tehtävässä, jossa käytetään kunnan delegoitua päätösvaltaa ja

¹⁵³ Majoinen 2004, s. 53.

¹⁵⁴ Husa - Pohjolainen 2014, s. 74.

¹⁵⁵ Harjula - Prättälä 2012, s. 158.

¹⁵⁶ Husa - Pohjolainen 2014, s. 75 – 76.

5) valmistelutoimenpiteissä, joilla on merkittävä vaikutus julkisen vallan käyttöä koskevaan päätöksentekoon (vastuullinen valmistelu).¹⁵⁷

Kunnalle laissa säädettyjä tehtäviä ei voida siirtää kunnallishallinnon ulkopuolelle muutoin kuin lailla tai lain nojalla. Maankäyttö- ja rakennuslain 21 § 2 momentin mukaan rakennusvalvontatehtävien tarkoituksenmukaisen hoitamisen kannalta kunnilla voi olla myös yhteinen rakennustarkastaja tai kunta voi antaa rakennusvalvontatehtävän sopimuksen nojalla toisen kunnan viranhaltijan hoidettavaksi. Tehtävän lailla säätäminen kunnalle ei yleensä estä tehtävän antamista esimerkiksi kuntayhtymän hoidettavaksi ja kuntalain 2.3 § antaa kunnille mahdollisuuden hoitaa lakisääteisiä tehtäviään kaikilla kuntalaissa säädetyillä yhteistoimintajärjestelyillä. Seutuyhteistyökokeilusta antamassaan lausunnossa (11a/2002 vp) perustuslakivaliokunta on muun muassa edellyttänyt, että rakennusluvista päättämistä ei voida siirtää yksityisoikeudelliselle yhteisölle.¹⁵⁸

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on päätöksellään 23.6.2014 saattanut kunnan tietoon, että kunta on menetellyt lainvastaisesti antaessaan rakennustarkastajan tehtävät ostopalveluna yksityisen ammatinharjoittajan hoidettavaksi.¹⁵⁹

4.6.2 Esimerkkejä lainsäädännöllä yhteistoimintaan velvoittamisesta

Kuntien lakisääteisten tehtävien järjestämisen ja tuottamisen siirtämisessä lainsäädännöllä kuntien yhteistyöelimille tulee erityisesti kiinnittää huomiota kansanvaltaisuuden ja yksilön osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien säilymiseen sekä kuntien peruslaillisen itsehallinnon asemaan. Kunnallisella itsehallinnolla nähdään olevan olennainen merkitys kansanvallan toteuttamisessa. Kaikella julkisen vallan käyttämisellä tulee olla demokraattinen perusta. Uuteen kuntalakiin on tulossa määrittely lakisääteisestä yhteistoiminnasta. Lakisääteisessä yhteistoiminnassa järjestämisvastuu olisi kokonaisuudessaan tehtävästä vastaavalla kunnalla tai kuntayhtymällä.¹⁶⁰

¹⁵⁷ Kunnallinen työmarkkinalaitos 2008, s. 9.

¹⁵⁸ Harjula – Prättälä 2012, s. 158 – 159.

¹⁵⁹ AOA 23.6.2014.

¹⁶⁰ PeVL 67/2014 vp - HE 324/2014 vp, s. 5, HE 268/2014 vp, s. 97.

Vaikka perustuslakivaliokunta onkin katsonut kuntien velvoittamisen lailla osallistumaan erilaisiin yhteistoimintajärjestelyihin jossain määrin rajoittavan kunnallista itsehallintoa, niin silti kuntien erilaisista yhteistoimintavelvoitteista on säädetty tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä jo useiden vuosikymmenten ajan. Arvioidessaan kuntien pakollisen yhteistoiminnan järjestelyjä perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota yhteistoimintatehtävien ylikunnalliseen luonteeseen, hallinnon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen ja siihen, ettei päätöksentekojärjestelmä mahdollista millekään yksittäiselle kunnalle yksipuolista määräämisvaltaa. Järjestelyillä ei ole saanut oleellisesti supistaa kuntien yleistä toimialaa. Kun perustuslain 121.2 §:n mukaan kunnille annettavista tehtävistä tulee säätää lailla, niin ehkä voidaan katsoa, että kunnan erityistoimialaan lainsäädännöllä annetut tehtävät voidaan yhtälailla lainsäädännöllä myös ottaa pois kunnilta. Ongelmallisena on perustuslakivaliokunta pitänyt myös kuntien yhteistoimintaelimen tehtävien lisäämistä niin, että se oleellisesti vaikuttaisi jäsenkuntien hallintoon ja vaarantaisi kunnallisen itsehallinnon periaatteisiin kuuluvan periaatteen kunnan päätösvallan kuulumisesta kuntalaisten valitsemille toimielimille.¹⁶¹

Kainuun hallintokokeilussa valiokunta piti maakunnalle siirrettävien tehtävien piiriä jo niin laajana, että se muodostui uhkaksi näille kunnallisen itsehallinnon keskeisille periaatteille. Hallintokokeilusta voitiin kuitenkin päättää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, koska kyseessä oli ensinnäkin kokeilujärjestely ja toisekseen Kainuun maakunta oli taloudellisesti ja sosiaalisesti niin huonossa tilanteessa, että sen kuntien mahdollisuudet toteuttaa riittävästi ja yhdenvertaisesti kunnallisia peruspalveluja asukkailleen olivat vaarassa. Perusoikeuksien toteutumisen turvaamista pidettiin painavana perusteena. Kuntien asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kaventumista kompensoitiin osoittamalla maakunnan päätösvalta asukkaiden välittömällä vaaleilla valitsemalle toimielimelle.¹⁶²

Säädettäessä lakia pelastustoimen alueiden muodostamisesta (13.12.2001/1241) perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan (PeVL 32/2001 vp) aiempaan lausuntokäytäntöön viitaten, että pakkokuntayhtymistä tai niitä vastaavista yhteis-

¹⁶¹ PeVL 67/2014 vp - HE 324/2014 vp, s. 5.

¹⁶² PeVL 67/2014 vp - HE 324/2014 vp, s. 6.

toimintaelimistä voidaan säätää tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä vaikkakin kuntien velvoittaminen lailla osallistumaan kuntayhtymään rajoittaa jossain määrin niiden itsehallinnollista asemaa. Perustuslakivaliokunta kiinnitti kuitenkin huomiota siihen kehitykseen, jolla kuntien tehtäviä erillisin toimin vähittäin siirretään ylikunnallisille yksiköille. Tehtävien joko lakisääteinen tai vapaaehtoinen siirtäminen hoidettavaksi joko viranomaisorganisaatioon tai yhtiömuotoisesti heikentää kunnallisen toiminnan kansanvaltaisuusvaatimuksen toteutumista.

Lailla pelastustoimen alueiden muodostamisesta järjestettiin kuntien yhteistoiminta pelastustoimilaisissa tarkoitettujen kunnan pelastustoimen palvelujen tuottamisessa. Valtioneuvostolle annettiin mahdollisuus päättää maan jakamisesta pelastustoimen alueisiin, joihin kuuluvien kuntien tuli tehdä sopimus pelastustoimen yhteistoiminnan järjestämisestä. Yhteistoiminta tuli järjestää kuntalain yhteistoimintaa koskevien säännösten mukaisesti. Kunnallisen itsehallinnon ehkä kaikkein perinteellisin tehtävä, palo- ja pelastustoimi, siirrettiin näin hoidettavaksi aluetasolle¹⁶³.

Säädettäessä lakia ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta (12.6.2009/410) hallituksen esityksessä (HE 51/2009 vp) vedottiin perustuslakivaliokunnan aikaisempiin lausuntoihin kunnallisesta itsehallinnon ja yhteistoiminta-alueille lailla säädettävien tehtävien suhteesta. Esityksessä todettiin kuitenkin, että valtioneuvoston määräämisvalta on merkityksellinen seikka kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta ja äärimmäinen toimenpide. Toisaalta todettiin, että valtioneuvoston määräämisvalta olisi kuitenkin luonteeltaan toissijainen, kun ensisijaisesti kunnan ja yhteistoiminta-alueen tulisi päästä keskenään sopimukseen kunnan kuulumisesta yhteistoiminta-alueeseen.

Ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta annetun lain mukaan kunnassa tai kunnan yhteistoiminta-alueella tuli olla käytettävissään vähintään 10 henkilötyövuotta vastaavat henkilöresurssit, joilla ympäristöterveydenhuollon palvelut järjestetään. Mikäli kunta ei täyttänyt vaatimuksia, valtioneuvosto saat-

¹⁶³ Rynnänen 2008, s. 80.

toi kuntaa ja asianomaista lääninhallitusta sekä yhteistoiminta-alueita kuultuaan päättää kunnan kuulumisesta ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueeseen. Valtioneuvosto saattoi päättää myös kustannusten jaosta, hallintomallista, virkojen ja tehtävien järjestämisen perusteista ja muista yhteistoiminnan järjestämiseksi välttämättömistä asioista, joista kunnat eivät olleet sopineet.

Edelleen säädettäessä lakia maaseutuhallinnon järjestämisestä kunnissa (30.3.2010/210) hallituksen esityksessä (HE 232/2009 vp) tukeuduttiin aiempiin peruslakivaliokunnan kannanottoihin, joiden mukaan yhteistoimintaan pakottamisesta voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyksityksessä rikkomatta kunnallisen itsehallinnon perustuslaillista oikeutta. Lailla kunta velvoitettiin perustamaan muiden kuntien kanssa maaseutuhallinnon tehtävien hoitamiseksi yhteistoiminta-alue siinä tapauksessa, ettei toiminnallista kokonaisuutta voida muutoin muodostaa sen alueella. Toiminnallinen kokonaisuus muodostuisi alueesta, jolla toimii vähintään 800 maatalousyrittäjää ja jossa tehtäviä hoitaa yhteisen johdon alaisuudessa vähintään viisi henkilöä.

Kuntien pakollisen yhteistoiminnan järjestelyjä arvioidessaan valiokunta on kiinnittänyt huomiota esimerkiksi yhteistoimintatehtävien ylikunnalliseen luonteeseen, hallinnon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen tehtäviä hoidettaessa sekä siihen, ettei noudatettava päätöksentekojärjestelmä anna yksittäiselle kunnalle yksipuolisen määräämisvallan mahdollistamaa asemaa. Merkitystä on annettu myös sille, onko järjestely oleellisesti supistanut yhteistoimintaan velvoitettujen kuntien yleistä toimialaa. Yhteistoimintavelvoitteen piiriin ehdotetaan rajattuja tehtäväkokonaisuuksia ja että yhteistoiminta-alueen päätöksentekojärjestelyt jäävät kuntalain puitteissa asianomaisten kuntien sovittaviksi. Kyse on ollut rajatuista tehtäväkokonaisuuksista.¹⁶⁴

Suomalainen kunnallishallinto on useista muista maista poiketen yksitasoinen. Kunnallishallinnon rakenteessa on noudatettu kahta strategiaa: peruskunta ensisijaisesti vastaa kaikista kunnallishallinnon tehtävistä ja toisekseen laajempaa väestöpohjaa vaativat tehtävät hoidetaan yhteistoiminnassa, joko vapaaehtoisesti tai lailla pakottamalla. Kaksoisstrategia on mahdollistanut kunnallishallinnon palvelutuotannon sopeuttamisen muuttuneisiin väestöpohjavaateisiin mutta se on

¹⁶⁴ HE 232/ 2009 vp, s. 33 – 34.

samalla jarruttanut perusteellisempaa rakenteiden uudistamista ja ylemmänasteisen itsehallinnon kehittämistä. Kun on pysytty tiukasti kuntien yhteistoiminnan määrittämissä puitteissa, yhä suurempi osa kunnan tehtävistä on siirtynyt pois kunnanvaltuuston suoran päätösvallan piiristä kuntayhtymille ja muille kuntien yhteistyöelimille. Kainuun hallintokokeilua voitiin pitää perustuslain 121.4 §:n mahdollistamana kuntia suuremman hallintoalueen maakuntatasoisena ylemmänasteisena itsehallintoaluekokeiluna.

5 RAKENNUSVALVONNAN TEHTÄVIEN HOITO YLIKUNNALLISESTI

5.1 Kuntien yhteistoiminta

Lainsäädäntö on mahdollistanut kuntien yhteistoiminnan jo varhaisimmista kunnallislajeista alkaen. Ensimmäiset merkittävimmät kuntien yhteistyömallit rakentuivat sairaanhoidon tarpeisiin, kuntien yhteinen mielisairaala aloitti Harjavallassa vuonna 1903. Vuoden 1932 muutos Maalaiskuntain kunnallislakiin (27.11.1917/108) toi mukanaan kuntainliittojärjestelmän, mahdollisuuden perustaa julkisoikeudellisia yhteisöjä. Sotien jälkeinen voimakas yhteiskunnallinen kehitys laajensi yhteistoimintaa edelleen ja toi vaativien lakisääteisten tehtävien hoitoon pakolliset kuntainliitot. Ensimmäisestä pakollisesta kuntainliitosta säädettiin vuoden 1948 tuberkuloosilaissa (649/1948), jonka mukaan jokaisen kunnan oli kuuluttava omaan tai kuntainliiton muodostamaan tuberkuloosipiiriin, jonka oli ylläpidettävä keskusparantolaa ja tuberkuloositoimistoa. Kun havaittiin kuntainliittojen lukumäärän kasvaneen liian isoksi, niiden toimialojen muodostuneen epäyhtenäiseksi ja hallinnon hajaantuneen, niin lainsäädäntöä alettiin tältä osin uudistaa. Merkittävimpänä osauudistuksena ja uudelleenjärjestelynä koottiin vuonna 1991 erikoissairanhoidon kuntainliittohallinto lailla yhteen alueittain, sairaanhoitopiireittäin, kuntainliitoiksi. Rakennuslakiin ja vuoden 1976 kunnallislakiin tehdyillä muutoksilla yhdistettiin myös seutukaavaliitot ja maakuntaliitot maakuntien liitoiksi.¹⁶⁵ Taloudellisesti ja toiminnallisesti tärkeä osa kuntien yhteistyöstä tapahtuu maakunnallisella tasolla. Merkittävin osa tästä maakuntatason yhteistoiminnasta on lakisääteistä. Maakuntatason yhteistoiminnassa käytetään kuntien yhteistoiminnan muotona yleensä kuntayhtymämallia.¹⁶⁶

Kuntien yhteistoiminnan nähdään lisäävän joustavuutta, säästöjä ja turvaavan palvelutuotannolle riittävän laajan käyttäjäkunnan. Yhteistoiminnalla pyritään parantamaan palvelujen saatavuutta ja laatua, varmistamaan erityisalojen asiantuntemus sekä vahvistamaan paikallista hyvinvointia ja elinvoimaisuutta. Seudullisella yhteistyöllä pyritään kustannustehokkaaseen palvelujen tuottamiseen ja se voidaan nähdä myös vaihtoehtona kuntaliitoksille.¹⁶⁷ Tarve kuntien yhteistoimintaan on

¹⁶⁵ Hannus et al. 2009, s. 440 – 441, 444 – 445, Mykkänen 2012, s. 12 – 13.

¹⁶⁶ Mutanen 2012, s. 31.

¹⁶⁷ HE 192/1994 vp, s. 58; HE 155/2006 vp, s. 28, Majoinen 2004, s. 53.

jatkuvasti lisääntymässä ja palvelujen järjestäminen ja niiden hallinto on eriyty-
mässä sektoreittain. Yhteistoiminnan lisääntyminen tarkoittaa, että yhä suurempi
osa kunnan budjetista sidotaan yhteistoimintaorganisaation päätöksillä.¹⁶⁸ Mäen-
pään mukaan kuntien pakollisen yhteistoiminnan lisääminen on ongelmallista eri-
tyisesti kunnan asukkaiden itsehallinnon kannalta. Toimiva kunnallinen demokra-
tia, kunnan päätöksentekojärjestelmän kansanvaltaisuus ja se, että päätösvalta
kunnissa kuuluu asukkaiden valitsemille toimielimille, estää kunnan päätösvalan
merkittävän siirtämisen toisen tai kolmannen asteen yhteistoimintaelimille, joita ei
ole valittu suoraan vaaleilla. Mäenpään mukaan pakollisen kuntayhteistyön laa-
jentaminen johtaisi väistämättä demokratiavajeen syvenemiseen, lähidemokratian
heikentymiseen ja oletettavasti myös byrokratian kasvuun.¹⁶⁹

Maankäyttö- ja rakennuslain 21.2 §:n mukaan kunnilla voi olla yhteinen rakennus-
tarkastaja, jos se tehtävien hoidon kannalta on tarkoituksenmukaista. Rakennus-
valvontatehtävät voidaan sopimuksen nojalla antaa myös toisen kunnan viranhäl-
tijän hoidettavaksi. Kuntalaissa säädetään kuntien välisestä julkisoikeudellisesta
yhteistoiminnasta. Kunnalle laissa säädettyjä tehtäviä ja niihin liittyvää päätösval-
lan käyttöä hoidetaan kuntalain ja mahdollisten erityissäännösten mukaisesti. Teh-
tävien hoitamisella viitataan palvelujen järjestämisvastuuseen.¹⁷⁰ Kuntalain 10 lu-
ku säätelee kuntien yhteistoimintaa. Perussäännös yhteistoiminnan muodoista on
kuntalain 76 §:ssä. Sen ensimmäisen momentin mukaan kunnat voivat sopimuk-
sen nojalla hoitaa tehtäviään yhdessä. Kunnat voivat sopimuksella antaa tehtäviä
toisen kunnan tai kuntayhtymän hoidettavaksi. Kunnalle tai sen viranomaiselle
lailla säädettyjä tehtäviä, joissa toimivaltaa voidaan siirtää viranhaltijalle, voidaan
sopimuksella antaa virkavastuulla toisen kunnan viranhaltijan tehtäväksi. Velvol-
lisuudesta jollakin toimialalla tai määrätyllä alueella kuulua kuntayhtymään sää-
detään erikseen. Yhteiseen toimielimeen, joka sopimuksen nojalla hoitaa tehtävää
yhden tai useamman kunnan puolesta, voidaan sopia valittavan jäseniä kaikista
asianomaisista kunnista (KuntaL 77 §).

Kuntalaissa säädettyt kuntien yhteistoimintaa koskevat sopimukset voidaan jakaa
sopimuksenvaraiseen yhteistoimintaan ja perussopimuksella perustettuihin kun-
tayhtymiin. Sopimuksenvaraisessa yhteistoiminnassa eli sopimusyhteistyössä

¹⁶⁸ HE 31/2013 vp, s. 39.

¹⁶⁹ Mäenpää 2012, s. 270, 280 – 281.

¹⁷⁰ Harjula – Prättälä 2012, s. 157, 630.

kunta hoitaa tehtäviä yhden tai useamman muun kunnan puolesta. Sopimuksella voidaan perustaa yhteinen virka ja sopia siitä aiheutuvien kustannusten jakamisesta, hoitaa viranomaistehtäviä ostopalveluina tai asettaa yhteinen toimielin. Tässä yhteistoiminnan muodossa yksi kunta isäntä- tai vastuukuntana hoitaa sovitut tehtävät muiden sopijakuntien puolesta. Kuntayhtymä on kuntien perussopimuksella perustama erillinen oikeushenkilö. Pääsääntöisesti kuntien yhteistoiminta on vapaaehtoista, pakkokuntayhtymistä säädetään erikseen. Yhteistoimintaan velvoittavissa laeissa on yleensä annettu kunnille mahdollisuus valita, perustetaanko yhteisiä tehtäviä varten kuntayhtymä vai hoidetaanko tehtävät isäntäkuntamallilla.¹⁷¹

Lakisääteisten tehtävien hoitamisesta yhteistoiminnassa oli aiemmin voimassa käsitys, että siihen vaadittiin nimenomainen salliva säännös erityislainsäädännössä. Nyt kuntalain 2.3 § säättää selkeästi, että kunta hoitaa sille laissa säädettyt tehtävät itse tai yhdessä muiden kuntien kanssa. Maankäyttö- ja rakennuslain 21.2 §:ssä on lisäksi erityisäännös, jonka mukaan tehtävien tarkoituksenmukaisen hoitamisen kannalta kunnilla voi olla yhteinen rakennustarkastaja tai kunta voi antaa rakennusvalvontatehtävät sopimuksen nojalla toisen kunnan viranhaltijan hoidettavaksi.¹⁷²

Yhteistoiminnalla kunnat pyrkivät tehostamaan palvelu- ja hallintotehtäviensä hoitoa, etsimään kustannussäästöjä ja erikoistumaan. Kuntien laaja tehtäväalue, tehtävien ison osan lakisääteisyys ja kuntarakenteen heterogeenisuus edellyttävät kunnilta yhteistoimintaa, jotta toimintaedellytyksiltään heikommissakin kunnissa voitaisiin tarjota palveluja yhdenvertaisesti.¹⁷³ Kuntaliiton vuonna 2008 tekemässä selvityksessä rakennusvalvontaviranomaisten kuntayhteistyökokemuksista kävi ilmi, että kuntayhteistyön käynnistämisen taustalla oli yleensä yhdessä tai useammassa kunnassa vallinnut pidempiaikainen tilanne tai ongelma viranomaispalvelun tuottamisessa. Kuntayhteistyön selvittämisen syiksi mainittiin muun muassa tarve saada lakisääteiset rakennustarkastajan viranomaispalvelut hoidettua rakennustarkastajan eläköitymisen tai muun lähdön jälkeenkin, taloudellisen tilanteen ongelmat ja tarve kustannusten säästämiseen, rakentamisen viranomaispalvelujen ylikuormitus kunnassa, niin sanottujen monitoimivirkojen hoitoon liittyvät toistuvat ja pidempiaikaiset ongelmat sekä viranhaltijoiden ylikuormittuminen sekä ra-

¹⁷¹ Harjula – Prättälä 2012, s. 157, 632 – 635.

¹⁷² Harjula – Prättälä 2012, s. 635.

¹⁷³ Harjula – Prättälä 2012, s. 633, Valtiovarainministeriö.

kentäjien ja kuntalaisten kannalta yhden henkilön varassa olevan viranomaispalvelun ja osaamisen haavoittuvuus.¹⁷⁴

Kuntaliiton selvityksessä yhteistyön eduiksi mainittiin rakennusvalvontapalvelujen saatavuuden parantuminen, toimintatapojen ajanmukaistuminen ja ammattitaitoistuminen, asiakkaiden kohtelun tasapuolistuminen sekä viranomaisasioiden valmistelun ja päätöksenteon parantuminen ja riippumattomuuden vähentyminen. Yhteistyöllä nähtiin olevan vaikutuksia myös työnantajakuvan ja kuntatyön houkuttelevuuteen sekä rakennusvalvontatyön arvostuksen ja työn mielekkyyden lisääntymiseen.¹⁷⁵

5.2 Lainsäädännön mahdollistamat kuntien yhteistyömuodot

5.2.1 Isäntäkuntamalli

Isäntäkuntamallissa isäntä- eli vastuukunta hoitaa tehtäviä yhden tai useamman kunnan puolesta kuntien väliseen julkisoikeudelliseen sopimukseen perustuen. Julkisoikeudellinen sopimus perustaa, muuttaa tai kumoaa julkisoikeudellisen suhteen kuntien välillä. Kuntien valtuustot päättävät osallistumisesta sopimukseen perustuvaan yhteistoimintaan. Sopijakunnat osallistuvat hallintoon valitsemalla edustajansa yhteiseen toimielimeen ja maksamalla sovitun osuutensa kustannuksista. Yhteinen toimielin ei nimestään huolimatta ole itsenäinen yhteinen viranomainen vaan yhden sopimuskunnan toimielin. Sopimuskuntia on kuultava ennen tärkeimpiä ratkaisuja, kuten yhteisen viranhaltijan vaalia.¹⁷⁶

Rakennusvalvontapalvelujen tuottamiseksi on perustettu kuntien välille yhteistyöalueita, joista useimmat on organisoitu vastuukunnan ympärille. Hankkeista on odotettu saatavan säästöjä paremmasta keskittymisestä ja erikoistumisesta omaan tehtävään mutta rahallisista säästöistä ei hankkeiden osalta ole raportoitu.¹⁷⁷ Sopimusjärjestelyä ei pidetä joka suhteessa tyydyttävänä yhteistoiminnan muotona, koska kunnat eivät ole siinä tasavertaisessa asemassa. Isäntäkuntamalli on osoittautunut ongelmalliseksi esimerkiksi talouden ohjauksen järjestämisessä,

¹⁷⁴ Kuntaliitto 2008, s. 4 – 5.

¹⁷⁵ Kuntaliitto 2008, s. 14.

¹⁷⁶ Harjula – Prättälä 2012, s. 636, Hannus et al.2009, s. 442 – 443.

¹⁷⁷ Ympäristöministeriö 2015, s. 9.

sillä isäntäkunnan asema on nähty liian vahvana muihin sopimuskuntiin nähden.¹⁷⁸

5.2.2 Yhteinen virka tai ostopalvelusopimus

Kuntien yhteisessä virassa viranhaltijan velvollisuutena on hoitaa virkatehtäviä useammassa kunnassa. Virka perustetaan kaikkiin kuntiin, viranhaltija on virka-suhteessa kaikkiin kuntiin mutta vain yksi kunnista vastaa työnantajan velvoitteista. Kustannukset jaetaan sopimuksen mukaisesti.¹⁷⁹

Ostopalvelusopimuksella kunnat ostavat palveluja toisilta kunnilta perustamatta yhteistä virkaa tai toimielintä. Ostopalveluiden käyttäminen ei ole ongelmaton tehtävissä, joihin liittyy julkisen vallan käyttöä, esimerkiksi yksityisiä koskevien lupien päättämistä. Virkavastuujärjestelyiden tulee olla kunnossa, tämä yleensä edellyttää, että yhteisten tehtävien hoitoa, joihin sisältyy esittelijän tehtäviä tai itsenäistä päätösvaltaa, varten on perustettava yhteinen virka. Kuntalain 76.3 § ja maankäyttö- ja rakennuslain 21.2 § mahdollistavat myös julkisen vallan käyttöä edellyttävien lakisääteisten tehtävien antamisen sopimuksella toisen kunnan viranhaltijan hoidettavaksi virkavastuulla. Sopimus voidaan tehdä viranomaistehtävistä kokonaisuudessaan tai koskemaan jotain osaa hallinnonalan tehtävistä, esimerkiksi rakennusaikaisia katselmuksia. Jokaisessa sopimuskunnassa on oma rakennusvalvontaviranomaisena toimiva luottamuselin ja hallintopäätöksiä koskevat oikaisuvaatimukset käsitellään rakentamisen sijaintikunnan rakennusvalvonnan toimielimessä.¹⁸⁰

5.2.3 Kuntayhtymä

Kuntayhtymät ovat kuntien yhteistoiminnan muodoista merkittävimpiä. Kuntayhtymät ovat kuntalain 78 §:n mukaisella perussopimuksella perustettuja kuntien yhteistyöelimiä, joilla oma erillinen oikeushenkilöllisyys ja oikeustoimikelpoisuus, joiden perusteella ne voivat hankkia oikeuksia, tehdä sitoumuksia ja

¹⁷⁸ Hannus et al. 2009, s. 443, 500.

¹⁷⁹ Harjula – Prättälä 2012, s. 637.

¹⁸⁰ Harjula – Prättälä 2012, s. 637, Ympäristöministeriö 2008, s. 25.

käyttää puhevaltaa.¹⁸¹ Kuntayhtymillä on oma hallintonsa ja taloutensa. Kuntayhtymän sisäisestä rakenteesta ja toiminnan yksityiskohdista päätetään kuntayhtymän perussäännöissä. Jäsenkunnat käyttävät omistajaohjaajina päätös- ja järjestelyvaltaa kuntayhtymissä. Perussopimus hyväksytään kuntien valtuustoisissa ja perustamisesta tulee ilmoittaa aluehallintovirastolle. Perussopimuksessa kunnat määrittelevät niin kuntayhtymän tehtävät kuin myös äänivallan käytön. Kuntayhtymän toimiala määräytyy perussopimuksessa määritellyistä tehtävistä.

Kuntayhtymä voidaan organisoida yhtymävaltuustona, edustajien yhtymäkokouksena tai yhdistelmäelimenä, tavallisimmin hallituksena, joka toimii niin asioiden valmistelijana, toimeenpanijana kuin kuntayhtymän ylimpänä päätöksentekijänäkin. Yhtymävaltuustoon sovelletaan kuntalain valtuustoa koskevia säännöksiä. Yhtymävaltuutettujen lukumäärästä sovitaan perussopimuksessa ja valtuutetut valitaan toimikaudeksi kerrallaan. Yhtymäkokous vastaa lähinnä osakeyhtiön yhtiökokousta, jossa kunnan luottamushenkilö kokousedustaja käyttää kunnan puhevaltaa. Uuden kuntalain säännöksillä selkeytettäisiin kuntien käytössä olevat vaihtoehtoiset hallintomallit ja säädettäisiin yhtymäkokouksen tehtävistä¹⁸².

Kuntayhtymän talouden tärkeimpänä perustana on jäsenkuntien maksutulot. Kuntayhtymissä tulee sekä jäsenten äänivallan että kuntien maksuosuuksien perusteiden olla kohtuullisessa suhteessa toisiinsa.¹⁸³ Kuntayhtymän perussopimusta voidaan nykyään muuttaa kahden kolmanneksen jäsenkunnan kannatuksella (KuntaL 79.1 §). Perustuslakivaliokunta perusteli määräänemmistön riittävyyttä yhteistoiminnan onnistumiseksi vaadittavalla jatkuvasti toimintakykyisellä päätöksentekojärjestelmällä¹⁸⁴. Myös kuntalain 87a §:n mukainen liikelaitoskuntayhtymä on kuntayhtymä. Se on itsenäinen oikeushenkilö ja kirjanpitovelvollinen. Se perustetaan perussopimuksella ja sen hallinto järjestetään johtosäännöllä.¹⁸⁵

Pääosin kuuluminen kuntayhtymiin on vapaaehtoista mutta joillakin tehtäväalueilla, kuten erikoissairaanhoidossa, on kunnat lainsäädännöllä velvoitettu yhteis-

¹⁸¹ Husa – Pohjolainen 2014, s. 291, Harjula – Prättälä 2012, s. 642, 646, 651 – 652, 654.

¹⁸² HE 268/2014 vp, s. 103.

¹⁸³ Heuru et al. 2011, s. 315 – 317, Hannus et al. 2009, s. 458, 465 – 466.

¹⁸⁴ PeVL 31/1996 vp.

¹⁸⁵ HE 32/2013, s. 6.

toimintaan. Kuntayhtymiä, joissa kunnan on oltava jäsenenä, kutsutaan pakko-kuntayhtymiksi. Kunnan on oltava jäsenenä alueensa maakunnan liitossa, joka maankäyttö- ja rakennuslain 26 §:n mukaan huolehtii maakuntakaavan laatimisesta ja muusta maakunnan suunnittelusta.¹⁸⁶

Kuntayhtymiä on kritisoitu isännättömästä rahasta, huonosti toimivasta omistajaohjauksesta ja demokratiavajeesta. Omistajakunnat vastaavat kuntayhtymän taloudesta, eikä kunnilla ole suoraan lakiin perustuvaa ohjausvaltaa niihin. Kuntayhtymät voivat olla hyvinkin suuressa roolissa kunnan menojen osalta mutta eivät ole välittömässä vastuussa kunnalle tai kuntalaisille. Liian suurissa kuntayhtymissä voivat kuntien ja kuntalaisten vaikuttamismahdollisuudet karata ulottumattomiin, jolloin myös valvonta voi jäädä heikoksi.¹⁸⁷

5.2.4 Kunnallinen liikelaitos

Kunnat ja kuntayhtymät voivat perustaa liikelaitoksia liiketoimintaa tai liiketaloudellisten periaatteiden mukaan hoidettavaa tehtävää varten. Liiketaloudelliset periaatteet tarkoittavat, että tehtävän tulojen on tarkoitus kattaa sen suorittamisesta aiheutuvat menot. Tulot voivat olla esimerkiksi asiakasmaksuja ja palvelut tulee hinnoitella kustannusvastaavasti.¹⁸⁸ Kunnan perustamasta liikelaitoksesta käytetään nimeä kunnan liikelaitos ja kuntayhtymän perustamasta kuntayhtymän liikelaitos. Kuntien ja kuntayhtymien yhdessä perustamia liikelaitoksia kutsutaan liikelaitoskuntayhtymiksi (KuntaL 87a § 1 ja 2 mom). Kunnan toiminnan kilpailuneutraliteetin turvaamiseksi lailla kuntalain muuttamisesta (23.8.2013/626) kilpailutilanteessa markkinoilla tehtävää hoitanut kunta tai kuntayhtymä velvoitettiin viimeistään vuoden 2014 loppuun mennessä siirtämään tehtävä hoidettavaksi yhtiö-, yhteisö- tai säätiömuodossa taikka järjestettävä toiminta muutoin siten, ettei toiminta vääristä kilpailua (yhtiöittämisvelvollisuus). Kunnan liikelaitos on osa kunnan organisaatiota. Kunnan liikelaitos voi toimia myös kahden tai useamman kunnan yhteisen toimielimen alaisena isäntäkunnan liikelaitoksena. Vastaavasti kuntayhtymän liikelaitos on osa kuntayhtymän organisaatiota. Kunnan liikelaitos ja kuntayhtymän liikelaitos eivät ole itse-

¹⁸⁶ Harjula – Prättälä 2012, s. 643 – 644.

¹⁸⁷ Mutanen 2012, s. 31, Komulainen s. 108.

¹⁸⁸ Hannus et al. 2009, s. 502.

näisiä oikeushenkilöitä eivätkä itsenäisiä kirjanpitovelvollisia. Ne kuuluvat kunnan tai kuntayhtymän organisaatioon ja niiden hallinto järjestetään valtuuston hyväksymän johtosäännön määräyksin. Myös viranomaistehtäviä voidaan hoitaa liikelaitoksessa mutta tarkoitus ei ole, että viranomaistehtävät muodostaisivat pääasiallista tai edes merkittävää osaa liikelaitoksen tehtäväkokonaisuudesta. Silloin kun liikelaitoksen tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä, täytyy liikelaitosten viranomaisten noudattaa hallinto-oikeudellisia säännöksiä. Erityislainsäädäntö ja tehtävien luonne saattavat käytännössä rajoittaa viranomaistehtävien hoitamista liikelaitosmuodossa.¹⁸⁹

5.3 Toimintamalleja järjestää rakennusvalvontapalvelut

Vertailtaessa eri toimintamalleja järjestää rakennusvalvontatehtävät kuntien yhteistoimintana tulee huomiota kiinnittää mallien oikeudellisen järjestäytymisen lähtökohtiin, soveltuvuuteen rakennusvalvontapalvelun järjestämiseen ja uudistuksen tavoitteiden toteutumiseen. Rakennusvalvontatoimi voidaan organisoida omiksi yksiköikseen tai osaksi suurempia seudullisia yhteistyöyksiköitä.¹⁹⁰

Nollavaihtoehdoksi voitaisiin kutsua mallia, jossa rakennusvalvontapalvelut tuotettaisiin edelleen itse kunnan omassa organisaatiossa. Malli loukkaisi mahdollisimman vähän kunnan ja sen asukkaiden perustuslailla turvattua itsehallintoa. Viranomaisyhteistyö muun muassa kaavoituksen kanssa säilyisi läheisenä. Kunnille jäisi mahdollisuus kehittää yhteistyötään vapaaehtoisuuden pohjalta. Vapaaehtoisia yhteistyömuotoja on muun muassa viranhaltijoiden ja toimihenkilöiden yhdistykset. Esimerkiksi Satakunnan rakennustarkastajat ry ilmoittaa toimintansa tavoitteeksi kunnallisen rakennusvalvonnan kehittämisen sekä käytäntöjen ja tulkintojen yhtenäistämisen¹⁹¹. Mallilla ei todennäköisesti saavutettaisi uudistukselle asetettuja tavoitteita; tulkintaerot, resurssien riittämättömyys ja joustamattomuus sekä asiantuntijuuden ja osaamisen puutteet jäisivät ennalleen eikä rakennusvalvontatoimen menoja edelleenkaan katettaisi kaikissa kunnissa täysimääräisesti lupamaksuilla. Vaikka kunnille lailla säädettäisiinkin velvoite organisoida rakennusvalvontatoimi kustannusperusteisesti, niin mallilla ei todennäköisesti saavutettaisi päällekkäisten toimintojen karsimisella tavoiteltua 7,5 miljoonan euron vuo-

¹⁸⁹ HE 32/2013, s. 6, Harjula - Prättälä 2012, s. 685, 687, Suomen Kuntaliitto, Komulainen s. 115.

¹⁹⁰ Ympäristöministeriö 2015, s. 31.

¹⁹¹ Satakunnan rakennustarkastajat ry.

tuista säästöä. Pienempien kuntien resurssit eivät ehkä myöskään riittäisi sähköisen asioinnin kehittämiseen ja käyttöönottoon.¹⁹²

Aluejakoon perustuvassa mallissa järjestämisvastuu rakennusvalvontapalveluista siirrettäisiin aluetason organisaatioon ylikunnalliselle yhteistoiminta-alueelle. Yhteistoiminta-alueiden koko määräytyisi alueille asetettavien reunaehtojen ja kriteerien mukaan. Reunaehdot ja kriteerit voisivat olla esimerkiksi vähimmäisresursseihin, väestöpohjaan tai rakentamisen volyyymiin liittyviä. Ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueen kriteerinä käytettiin 10 henkilötyövuotta, maaseutuhallinnossa 800 maaseutuyrittäjän aluetta ja viittä henkilötyövuotta, pelastustoimessa mentiin aluejaolla. Ympäristöministeriö on omassa linjauksessaan esittänyt kriteeriksi kymmentä rakennusalan ammattihenkilöä. Helsingin ensimmäisen kokoaikaisen rakennustarkastajan Mauritz Gripenbergin jo sata vuotta sitten päättämä, hyväksi havaittu ja edelleenkin toimiva mitoitus oli yksi rakennusvalvonta-ammattilainen 5000 asukasta kohti¹⁹³. Rakennusvalvontatoimenkin aluejako voisi vastata muiden seudullisten toimintojen, kuten alueellisten pelastuslaitosten tai ympäristöterveydenhuollon, aluejakoa. Ensisijaisesti kuntien tulisi järjestäytyä omaehtoisesti yhteistoiminta-alueiksi. Omaehtoiselle yhteistoiminta-alueiden kokoamiselle asetetun ajallisen määräajan jälkeen kunta voitaisiin velvoittaa kuulumaan rakennusvalvontatoimen yhteistoiminta-alueeseen. Toinen mahdollinen tapa alueiden muodostamiseksi olisi valtioneuvostolle annettava mahdollisuus päättää maan jakamisesta rakennusvalvontatoimen alueisiin, joihin kuuluvien kuntien tulisi tehdä sopimus rakennusvalvontatehtävien järjestämisestä yhteistoiminnassa.¹⁹⁴

Lakisääteiset rakennusvalvontapalvelut voidaan tuottaa liikelaitosmuodossa. Liikelaitos tuottaisi palveluita vain asianosaiselle kunnalle tai omistajakunnille ilman että se kilpailisi markkinoilla. Rakennusvalvontatoimi olisi vain kunnan toimintaa ilman, että sitä avattaisiin yksityisille toimijoille. Toiminnalla ei tavoiteltaisi voittoa vaan toiminta perustuisi omakustanneperiaatteelle. Kyseessä olisi tällöin liikelaitostoiminta ei-kilpailullisilla markkinoilla. Toisessa vaihtoehdossa rakennusvalvontatoimi olisi osin tai jopa kokonaan avattu myös yksityisille toimijoille. Kilpailuneutraliteettiperiaatteen mukaan liikelaitoksen toimintaolosuhteiden tulisi

¹⁹² Ympäristöministeriö 2015, s. 31 – 32.

¹⁹³ Ks. esim. Jääskeläinen RY 4/2013, s. 26.

¹⁹⁴ Ympäristöministeriö 2015, s. 32 – 33.

olla yksityisiä toimijoita vastaava eikä sen toiminta saa vääristää kilpailua avoimilla markkinoilla. Kuntalain 2 a, 2 b ja 66 a §:n pääsäännön mukaan kunnan on yhtiötettävä kilpailutilanteessa markkinoilla harjoittamansa toiminta ja tällainen toiminta on hinnoiteltava markkinaperusteisesti.¹⁹⁵

Yhteistoiminta-alueita muodostaessaan kunnat voivat käyttää kaikkia luvussa 5.2 esiteltyjä kuntalain mahdollistamia hallintomalleja myös rakennusvalvontatehtäviensä järjestämiseen. Kaikissa uudelleenorganisoinnin tapauksissa kuntien omaehtoinen yhteistoiminnasta sopiminen tulisi olla ensisijainen keino. Kunnilla tulisi olla lähtökohtainen vapaus sopia keskenään kustannustenjaosta, hallintomallista, virkojen ja tehtävien järjestämisen perusteista ja muista yhteistoiminnan järjestämiseksi välttämättömistä asioista.

5.4 Yksityistämisen mahdollisuus

Maankäyttö- ja rakennuslain 119 §:n mukaan rakennushankkeeseen ryhtyvällä on kokonaisvastuu siitä, että rakennus suunnitellaan ja rakennetaan rakentamista koskevien säännösten, määräysten ja myönnetyn luvan mukaisesti. Rakennushankkeeseen ryhtyvän on myös huolehdittava siitä, että hänen käytössään on asiantuntevat ja ammattitaitoiset suunnittelijat ja työnjohtajat. Rakennushankkeeseen ryhtyvä voi täyttää huolehtimisvelvollisuutensa hankkimalla käyttöönsä tarvittavan asiantuntemuksen yksityisoikeudellisin sopimuksin. Rakennusvalvonnan toiminta-ajatus ja viranomaisvalvonta perustuu maankäyttö- ja rakennuslain 124 §:n mukaiseen suhteutetun valvonnan periaatteeseen.¹⁹⁶

Viranomaisella ei voi olla kaikkea sitä erityisosaamista, jota erittäin vaativa rakentaminen edellyttää. Rakennusvalvontaviranomaisella on useita maankäyttö- ja rakennuslakiin perustuvia mahdollisuuksia vaatia rakennushankkeeseen ryhtyvän käyttävän ja palkkaavan avukseen asiantuntemusta. Rakennusvalvontaviranomainen voi edellyttää rakennushankkeeseen ryhtyvältä erillistä laadunvarmistusselvitystä rakentamisen laadun varmistamiseksi (MRL 121 a §). Rakennusvalvontaviranomainen voi sallia, että rakennushankkeeseen ryhtyvän asiantuntijat tarkastavat rakennustyön suunnitelmanmukaisuuden (MRL 150 b § asiantuntijatarkastus).

¹⁹⁵ Ympäristöministeriö 2015, s. 34 – 35.

¹⁹⁶ Jääskeläinen - Syrjänen 2014, s. 669.

Rakennusvalvontaviranomainen voi vaatia rakennushankkeeseen ryhtyvältä riippumattoman ja pätevän asiantuntijan lausunnon siitä, täyttääkö suunniteltu ratkaisu tai rakentaminen sille asetetut vaatimukset (MRL 150 c § ulkopuolinen tarkastus). Erittäin vaativissa rakennushankkeissa rakennusvalvontaviranomainen voi edellyttää erityismenettelyä, joka sisältää edellä mainitut menettelyt (laadunvarmistusselvitys, asiantuntijatarkastus ja ulkopuolinen tarkastus).

Suomessakin käydään keskustelua julkisen vallan roolista ja asemasta yhteiskunnassa. Julkisen vallan harjoittamaa toimintaa on jo yksityistetty ja vapautettu markkinoille monilla toimialoilla kuten esimerkiksi energiantuotannossa, viestinnässä, rahamarkkinoilla, liikenteessä ja postipalveluissa. Toiminta voidaan rahoittaa maksullisilla palveluilla, joista tulot jäävät viraston käyttöön. Julkisen liiketoiminnan liittyessä viranomaistoimintoihin sillä saattaa olla maine ja mielikuva luotettavammasta palvelusta, jolla saadaan etua vastaavia palveluja tarjoaviin yksityisiin yrityksiin nähden.¹⁹⁷

Erityistoimialan mukaisia lakisääteisiä tehtäviä, joita kunta on lailla velvoitettu hoitamaan, ei voitane laajasti yksityistää, vaikkakin joidenkin näkemysten mukaan myös viranomaispäätösten tekeminen voidaan tiettyjen säännösten nojalla antaa myös yksityiselle, kunhan tällaisista tehtävistä on annettu laissa yksityiskohmainen valtuutus.¹⁹⁸ Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan todennut, että julkista valtaa voivat käyttää viranomaiset ja laillisesti virkoihin nimitetyt virkamiehet ja toisaalta myös, että julkista valtaa ja tehtäviä on mahdollista tietyissä tapauksissa antaa myös muille kuin virkamiehille. Perustuslain 124 § ja 2.3 § sekä Kuntalain 44.2 § tuovat kuitenkin rajoituksia julkisen vallan käyttämiselle muussa kuin virkasuhteessa. Kunnallishallinnossa julkisen vallan piiriin kuuluu muun muassa päätösten ja esitysten valmistelu.¹⁹⁹ Perustuslain 124 § ilmentää niin sanottua virkamieshallintoperiaatetta, jonka mukaan julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsääntöisesti kuulua viranomaisille. Tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain lailla. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä ei kuitenkaan voida antaa muille kuin viranomaisille edes tavallisella lailla. Kuntalain 44 §:n 2 momentin mukaan tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa,

¹⁹⁷ Siikavirta 2012, s. 469 – 470.

¹⁹⁸ HE 192/1994 s. 64, PeVM 25/1993 s.3.

¹⁹⁹ Komulainen 2010, s. 200, 203.

hoidetaan virkasuhteessa. Julkisen vallan käsite on keskeinen, koska sillä voidaan eritellä, mitä palveluja ja niihin liittyviä julkisia tehtäviä voidaan antaa yksityiselle. Julkisten hallintotehtävien ja julkisen vallan siirtämisessä yksityisille toimijoille tulee aina huomioida perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon turvaamisen vaatimukset. Julkinen hallintotehtävä pitää sisällään esimerkiksi oikeuksiin, etuihin sekä velvollisuuksiin liittyvää päätöksentekoa. Kunnallishallinnossa julkisina hallintotehtävinä pidetään erityisesti kunnan viranomaistehtäviä, jolloin näiden tehtävien ulkoistusta rajoittavat julkisen vallan käyttäminen, valmistelu ja päätösvalan käyttäminen sekä sellaiset hallintotehtävät, joissa tarvitaan erityistä julkista luotettavuutta.²⁰⁰

5.5 Syitä epäyhtenäisiin käytäntöihin, toimintoihin ja tulkintoihin

Suhteutetun valvonnan, joustavan sääntelyn ja tapauskohtaisen harkinnan toimitatavat ovat epäyhtenäisiä. Vaikka rakennusvalvontaviranomaisen tehtävät ovat pitkälti laissa säädettyjä, toimivat rakennusvalvonnat eri kunnissa eri tavalla. Rakentamisen määrä ja luonne vaihtelee, samoin viranomaistoiminnan asiantuntemus. Maankäyttö- ja rakennuslaissa rakennusvalvonnan tehtävistä on säädetty yleispiirteisesti. Laki jättää laajan soveltamis- ja harkintavallan kunnalliselle rakennusvalvontaviranomaiselle. Suhteutetun valvonnan ja kunnallisen harkinnan yhdistelmänä maahan on kehittynyt joustava rakennusvalvontatoimi. Kunnallisen itsehallinnon ja joustavan sääntelyn seurauksena toiminta näyttää ulospäin epäyhtenäiseltä. Toisaalta epäyhtenäisyyttä aiheuttaa erilaisten hankkeiden luvanvaraisuuden ratkeaminen osaltaan kuntien rakennusjärjestysten määräysten mukaan. Jokaisella kunnalla on oma rakennusjärjestyksensä, jonka puitteissa kunta voi säätää paikallisten olojen ja ominaispiirteiden huomioon ottamisesta. Rakennusjärjestyksessään kunta voi itsehallintonsa nojalla vaikuttaa muun muassa tiettyjen hankkeiden lupakynnykseen ja moniin teknisiin kysymyksiin. Rakennusvalvontatoimen toiminnan epäyhtenäisyyteen vaikuttavat myös kaavat ja erilaiset rakentamistapaohjeet, jotka vaikuttavat rakennusvalvonnan ratkaisujen taustalla. Suhteutettu valvonta on jättänyt kuntien rakennusvalvontaviranomaisen harkinnan vaaraan yksittäisissä lupahankkeissa tarvittavan valvontatarpeen ja näin ollen myös

²⁰⁰ Komulainen 2010, s. 209 – 210.

viranomaistyön määrän. Kuntien käytäntöjen eroavaisuudet johtuvat osittain juuri suhteutetun valvonnan periaatteesta.²⁰¹

5.6 Rakennuslupa- ja valvontamaksu

Kunnalliset julkisoikeudelliset maksut perustuvat pääosin lain säännöksiin. Nämä maksut ovat korvauksia tai vastikkeita julkisen vallan palveluista. Maankäyttö- ja rakennuslain 145 §:n mukaan luvan hakija tai toimenpiteen suorittaja on velvollinen suorittamaan kunnalle taksassa määrätyn maksun tarkastus- ja valvontatehtävistä sekä muista viranomaistehtävistä. Perustuslakivaliokunnan kannan mukaan maksujen vastikesuhdetta verrataan kustannusvastuuseen ja kiinnitetään huomiota suoritteiden yksilöitävyyteen ja siihen, onko maksu pakollinen vai vapaaehtoinen. Palveluista perittävien maksujen tulee olla kohtuullisia, jotta palvelutuotannolla ei piiloverotettaisi asiakkaita.²⁰²

Harvat kunnat ovat käyttäneet mahdollisuutta maankäyttö- ja rakennuslain 143 §:n mukaisesti rahoittaa rakentamisen ohjaus maksutuloilla, vaan käyttävät osin verotuloja rahoitukseen, mikä taas on johtanut niukkuuteen resursseissa yleisen budjettikurin mukana. MRL:n lähtökohtana on kustannusten kattaminen taksoilla. Rakennusvalvonnat voivat vahvistaa vaikuttavuuttaan taksarakennetta muuttamalla ja lupamaksuja korottamalla.²⁰³

²⁰¹ Ympäristöministeriö 2015, s. 18, 19, 23.

²⁰² Ryyänen 2008, s. 151 – 153.

²⁰³ Ympäristöministeriö 2014, s. 187, Lauri Jääskeläisen pääkirjoitus RY-lehdessä 3/2013.

6 LOPPUPÄÄTELMÄT

6.1 Yhteistoiminnan tavoitteet

Rakennusvalvontatehtävien hoitamisen järjestämisellä kuntien yhteistyönä lähdettäisiin parantamaan paitsi rakennusvalvontapalvelujen laatua myös rakentamisen ja rakennetun ympäristön laatua yleensäkin ja laajemmin. Kuntalaissa kunnan tehtäväksi on säädetty kestävän kehityksen edistäminen. Kestävällä kehityksellä voidaan ymmärtää vastuunottoa tulevaisuudesta ja se pitää sisällään myös velvollisuuden tarkastella kuntarajat ylittävää yhteistyötä. Kestävällä kehityksellä tarkoitetaan sen niin ekologisia, taloudellisia kuin sosiaalisiaakin ulottuvuuksia. Maankäyttö- ja rakennuslaki lisää tavoitteeksi vielä kulttuurisestikin kestävän kehityksen. Esimerkiksi yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden edistäminen on sosiaalista kestävyyttä.²⁰⁴

Hallintolain 7 §:ssä määritellyn hallinnon palveluperiaatteen mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on järjestettävä asiakasnäkökulmasta ja asiakaskeisestisesti niin, että hallinnon asiakas saa asianmukaisesti palveluja ja niin, että viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tehokkaasti. Palveluja tulee olla riittävästi saatavilla ja niitä tulee olla helppo käyttää. Palvelujen riittävyys on riippuvainen viranomaisten taloudellisista resursseista ja asiantuntevan henkilöstön määrästä. Palvelujen käytettävyyteen liittyy myös tasapuolisuuden vaatimus niin, että viranomaispalvelut olisivat kaikkialla maassa samalla tavoin saatavilla. Palvelumyönteisyyteen pyritään ottamalla huomioon asiakkaan tarpeet. Tarpeiden huomioon ottaminen koskee myös sähköistä asiointia.²⁰⁵ Rakennusvalvontatehtävien ylikunnallistamisella tavoitellaan tehokkaasti hoidettuja laadukkaita rakennusvalvontapalveluja, joissa otetaan huomioon asiakkaiden yhdenvertaisuus palvelujen saatavuudessa, asiantuntevuudessa, erityisosaamisessa, kustannuksissa ja lainsäädännön soveltamisessa. Yhdenvertaisuusperiaatteeseen sisältyvän johdonmukaisen käytännön vaatimus voidaan ulottaa yhden viranomaisen toimintaa laajemmaksi. Eri viranomaisten tulee samankaltaisissa asioissa soveltaa lakia samalla tavoin.²⁰⁶

²⁰⁴ Hannus et al. 2009, s. 47 – 48, Harjula – Prättälä 2012, s. 114, Jääskeläinen - Syrjänen 2014, s. 24, 100, 116.

²⁰⁵ Mäenpää 2013, s. 167 – 168, Kulla 2012, s. 112.

²⁰⁶ Laakso et al. 2006, s. 323.

6.2 Kunnallisen itsehallinnon ja kuntien yhteistoiminnan suhde

Kunnilla on itsehallintonsa nojalla ollut mahdollisuus järjestää rakennusvalvontapalvelunsa haluamallaan tavalla. Kunnilla olisi ollut mahdollisuus lisätä rakennusvalvonnan osaamista ja asiantuntijuutta pidättäytymällä uutta henkilöstöä palkatessaan käyttämästä maankäyttö- ja rakennusasetuksen suomaa siirtymäsäännöstä rakennustarkastajien kelpoisuudesta. Palvelujen saatavuudesta ja resurssien riittävydestä olisi ollut yksittäiselläkin kunnalla mahdollisuus huolehtia hinnoitteleamalla rakennusvalvontamaksut vastaamaan kustannuksia. Kunnat ovat omilla toimillaan, osoittaessaan rakennustarkastajalle mitä moninaisempia muitakin tehtäviä, vaarantaneet rakennustarkastajan riippumattomuuden ja puolueettomuuden. Kunnilla on ollut mahdollisuus vapaaehtoiseen kuntien väliseen yhteistyöhön ja luoda yhtenäisiä toimintatapoja ja tulkintakäytäntöjä seudullisesti. Kuntien tulee paitsi järjestää palveluita myös osana julkista valtaa huolehtia perusoikeuksien toteuttamisesta. Punnittaessa perustuslailla turvattua kunnallista itsehallintoa ja perusoikeutena turvattua ihmisten, asukkaiden ja asiakkaiden yhdenvertaisuutta, asettuu paino enemmän yhdenvertaisuuden turvaamiseen. Kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuoja voi joutua väistymään perusoikeuksien toteuttamisen tieltä kunnissa, joiden toimintakyky ei riitä perusoikeuksien turvaamiseen²⁰⁷.

Rakennuslupaharkinta on sidottua oikeusharkintaa, joka tarkoittaa, että lupa on myönnettävä kun luvan myöntämisen edellytykset täyttyvät. Kunnalla ei näin ole mahdollisuutta tehdä ratkaisuja omista tarkoituksenmukaisuuslähtökohdistaan käsin.

Useissa kuntien yhteistoimintaan velvoittavien lakien säätämiseksi annetuissa hallituksen esityksissä on vedottu perustuslakivaliokunnan aiempaan vakiintuneeseen lausuntokäytäntöön, jossa on katsottu, että kuntien yhteistoimintavelvoitteista voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä vaikkakin yhteistoimintaan velvoittaminen jossain määrin rajoittaa kuntien itsehallinnollista asemaa. Tärkeänä kunnallisen itsehallinnon piirteenä on pidetty kansanvaltaisuutta eli kuntalaisten oikeutta itse valitsemiinsa hallintoelimiin sekä yksilön mahdollisuutta vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon ja osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan. Perustuslakivaliokunta on lausuntonaan painottanut myös maan eri osissa

²⁰⁷ Harjula – Prättälä 2012, s. 42.

olevien kuntien asukkaiden yhdenvertaista kohtelua ja heidän oikeuksiansa saada palveluja. Siirrettäessä kuntien pakollisia tehtäviä yhteistoimintaorganisaatioihin ei rajoiteta kuntien yleistä toimialaa ja kuntien siihen liittyvää itsehallinnollista asemaa. Näin ollen kuntien velvoittamisesta yhteistoimintaan rakennusvalvontatehtäviensä hoitamiseksi voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyksityksessä, eikä menettelyllä loukattaisi kunnallisen itsehallinnon perustuslaillista oikeutta. Lausunnossaan (PeVL 67/2014 vp) sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaita perustuslakivaliokunta on tosin katsonut, että kuntayhtymien muodostuessa liian suuriksi, kuntien ja kuntalaisten vaikutusmahdollisuudet heikkenisivät liikaa, kansanvaltaisuus katoaisi ilman välittömillä vaaleilla valittua ylintä päättävää elintä.²⁰⁸

6.3 Ylikunnallisten rakennusvalvontapalvelujen muodostaminen

Rakennusvalvontatehtävien siirtämisessä kuntien yhteistoiminta-alueille tulee erityisesti kiinnittää huomiota alueellistamisella tavoiteltavien asioiden toteutumisen mahdollisuuksiin. Alueellistamisella voidaan parantaa rakennusvalvonnan riippumattomuutta ja puolueettomuutta, johon kuuluu myös vakiintuneet tulkintasäännöt. Kuntalaiset odottavat julkisilta palveluilta ennen kaikkea saatavuutta ja yhdenvertaisuutta. Isommissa yksiköissä asiakkaiden ja asukkaiden yhdenvertaisuus toteutuu paremmin, kun toimintatavat ja lain tulkintasäännökset yhtenäistään. Myös Aalto-yliopiston ja Tampereen teknillisen yliopiston yhteisen rakennusvalvonnan kehittämiskoulutuksen osallistujat pitivät toiminnan yhtenäisyyttä tärkeänä tavoitteena ja sen uskotaan toteutuvan suurempien yksikköjen avulla²⁰⁹. Maan eri osissa asuvien asukkaiden yhdenvertaiset mahdollisuudet saada asiantuntevia rakennusvalvontapalveluja paranevat. Isommissa yksiköissä voidaan tarjota myös laajempaa erityisosaamista. Asetettaessa reunaehdot ja kriteereitä yhteistoiminta-alueiden muodostamiselle tulee kiinnittää huomiota riittävään asiantuntijuuden määrään, vaadittaviin pätevyyksiin ja vaadittaviin erityisosaamisiin. Myös jonkinlainen velvollisuus ylläpitää osaamistaan ja ammattitaitoaan säännöllisellä koulutuksella voisi olla mahdollinen. Rakennustyön laadun parantamiseksi kaikkien rakennushankkeisiin osallistuvien, niin myös rakennusvalvonnan tehtä-

²⁰⁸ Ks. esim. PeVL 37/2006 vp, PeVL 32/2001 vp, PeVL 31/1996 vp, HE 1/1998 vp, PeVL 67/2014 vp, HE 51/2009 vp, HE 232/2009 vp.

²⁰⁹ Ympäristöministeriö 2015.

viä hoitavienkin, tulee olla osaavia ja oikealla ammattilypeydellä ja asenteella varustettuja.

Yhteistoiminta-alueita perustettaessa kuntien tulee ensisijaisesti vapaaehtoisesti sopia rakennusvalvontayksiköiden muodostamisesta toistensa kanssa. Kunnat voidaan myös lainsäädännöllä velvoittaa muodostamaan yhteistoiminta-alueita rakennusvalvonnan järjestämiseksi. Siinä tapauksessa, ettei kunta olisi määrääkään mennessä itse tehnyt päätöstä yhteistoiminta-alueeseen kuulumisesta, voisi valtioneuvosto päättää kunnan kuulumisesta rakennusvalvontatoimen yhteistoiminta-alueeseen. Valtioneuvoston määräämisvalta on kuitenkin luonteeltaan toisijaista. Yksiköiden muodostamisen perusteena voidaan käyttää esimerkiksi teknisen asiantuntijahenkilöstön vähimmäismäärää tai maahan muodostettavien rakennusvalvontayksiköiden kokonaislukumäärää²¹⁰. Seudullisten ratkaisujen toteuttamisessa tulee riittävällä tiedottamisella ja vuorovaikutuksella aikaansaada toimivat yhteydet seututaso ja kansalaisen välille. Tulee luoda toimintakulttuuri, jolla kansalaisten osallisuus ulotetaan myös kauemmas kotikunnasta siirtyneisiin asioihin²¹¹.

Kaikissa palveluiden järjestämis- ja tuottamistavoissa tulee ottaa huomioon asiakkaan tarpeet, asiakaslähtöisyys ja – näkökulma. Rakennusvalvonnan asiakkaat jakaantuvat ammattirakentajiin ja kertarakentajiin. Heidän palvelutarpeensa ja asiantuntijapanssa eroavat toisistaan. Näitä asiakkaita ja heidän tarpeitaan tulee kuulla valmisteltaessa uusimuotoisia rakennusvalvontoja. Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisarviointin yhteydessä pientalorakentajien, pientaloteollisuuden ja suunnittelijoiden edustajille tehdyn kyselyn perusteella suurimpana ongelmana pidettiin säännösten suurta määrää, niiden nopeaa muutostahtia ja sitä, että säästöjen soveltaminen kunnissa on epäyhtenäistä ja sitä on vaikea ennakoita. Myös lupamenettelyssä vaadittavissa asiakirjoissa ja suunnitelmien sisällössä on kuntakohtaista vaihtelua. Kertarakentajat odottavat rakennusvalvonnalta myös muita kuin lakisäätteisiä palveluja, kuten sopimuksenvaraisen rakentamisen laadun valvontaa. Asiakkaat uskovat sähköisen lupamenettelyn tehostavan toimintaa ja tuovan lupaprosessiin joustavuutta ja avoimuutta.²¹² Sähköisiä palveluja kehitettäessä tulee

²¹⁰ Ympäristöministeriö 2015, s. iii.

²¹¹ Rynnänen 2004, s. 72.

²¹² Ympäristöministeriö 2014 ja 2015.

ottaa huomioon asiakkaiden yhdenvertaisuuden toteutuminen ja heidän mahdollisuutensa valita asiointitapansa. Huomiota tulee kiinnittää palvelujen saatavuuteen, asioinnin helppouteen ja tekniikan käyttökelpoisuuteen. Sähköisiä palveluja ja asiointikanavia voidaan käyttää paitsi luvanhakemiseen myös vuorovaikutuksen lisäämiseen ja osallistumisen mahdollistamiseen. Toisaalta voidaan miettiä, voidaanko rakennusvalvontaa hoitaa tuloksekkaasti etätyönä tai ainoastaan sähköisinä palveluina ilman ihmisten välistä kanssakäymistä. Tai tarvitseeko rakennustarkastajalla olla paikallistuntemusta?

Rakennusvalvonnan kehittämisellä tulee pyrkiä hyvään hallintoon. Lainsäädännöstä tulevan sääntelyn lisäksi hyvään hallintoon kuuluu toiminnallinen sujuvuus, menettelyllinen helppous ja ennakoitavuus, sisällöllinen asian- ja lainmukaisuus, toiminnan rakenteellinen selkeys ja joustavuus sekä vastuujärjestelmien toimivuus. Hyvän hallinnon luomisessa tulee ottaa huomioon hallinnon toimintatavat, viranomaisten hallintokulttuuri, ammattitaitoinen toiminta, hyvä kielenkäyttö ja sujuvat hallinnolliset käytännöt, joihin voidaan vaikuttaa muun muassa koulutuksella ja organisatorisilla järjestelyillä.²¹³

Uutta rakennusvalvonnan toimintaympäristöä luodessa ei tule tyytyä vain hallinnollisiin ja organisatorisiin uudistuksiin ja muutoksiin, vaan tulee tarkastella laajemminkin rakennusvalvonnan tehtäviä ja rakentamista koskevaa sääntelyä. Onko esimerkiksi muusta kuin rakennuslainsäädännöstä tulevat tehtävät kaikki sellaisia, että ne on nimenomaan hoidettava rakennusvalvonnassa. Voidaanko rakentamisen sääntelyä purkaa joiltain osin? Onko se joiltain osin hieman vanhentunutta ja jäänyt jälkeen rakentamisen kehityksestä? Kun lakimuutosten myötä rakennusvalvonnan rooli myös korjausrakentamisessa on saanut entistä korostuneemman roolin, niin tulisiko rakennusvalvonnasta löytyä asiantuntemusta myös korjausneuvontaan. Korjausvelan kuriin saattamiseksi tarvitaan ohjausta, neuvontaa ja tiedottamista niin, että tulevaisuuden korjaukset onnistuvat niin energiatehokkuuden parantamisessa, kosteudenkestävyydessä, hyvässä sisäilman saavuttamisessa kuin ympäristöpäästöjen minimoimisessakin.²¹⁴ Etenkin lisääntyvä korjausrakentaminen asettaa rakennusvalvonnan asiantuntemukselle uusia vaatimuksia. Rakennusvalvonnalta edellytetään kokonaisharkintaa pääsääntöisesti uudisrakentamiseen

²¹³ Mäenpää 2011, s. 8.

²¹⁴ Seppälä 2013, s. 6 – 7.

tarkoitettujen säännösten soveltamisessa korjaus- ja muutostöihin sekä käyttötarkoituksen muutoksiin.²¹⁵ Esimerkiksi Tampereen kaupunki, hakiessaan rakennusvalvontaan uusiin virkoihin lupa-arkkitehtiä ja – insinööriä, ilmoittaa arvostavansa kokemusta haasteellisista korjausrakentamishankkeista ja perehtyneisyyttä rakennusten energiatehokkuusasioihin²¹⁶.

Kuten valtiosihteeri Olli-Pekka Heinonen valtioneuvoston kansliasta ja ympäristöministeri Sanni Grahn-Laasonen kirjoittavat, Suomessa on vuosikymmeniä totuttu tekemään yhteiskunnallisia muutoksia valtiojohtoisesti: pykälillä, budjettiohjauksella ja uusia organisaatioita perustamalla. Nyky-yhteiskunnassa pitäisi heidän mielestään olla enemmän rohkeutta tehdä erilaisia kokeiluja, jakaa hyviä kokemuksia laajempaan käyttöön ja kehittää palveluja yhdessä kansalaisten, asukkaiden ja asiakkaiden, kanssa.²¹⁷ Myös Lundström sanoo, että palvelujen järjestämisessä pitää kokeilla ennakkoluulottomasti järjestämistapojen ja – mahdollisuuksien laajaa skaalaa, tulee muuttaa ajattelutapoja, luoda uusia malleja, rakentaa seudullista palvelutuotantoa ja tehdä yhteistyötä. Tärkeintä on, että kuntalaiset saavat laadukkaat palvelut parhaalla mahdollisella tavalla toteutettuna.²¹⁸

Rakennusvalvontapalveluja ja – tehtäviä uudelleen järjestettäessä voidaan mielestäni lähteä rohkeasti kokeilemaan esimerkiksi joidenkin osa-alueiden yksityistämistä. Tämä vaatii rakennusvalvontatehtävien osalta tarkan erottelun, tutkinnan, tulkinnan, harkinnan, mietinnän ja perustelut, mitkä ovat sellaisia julkisia hallinto-tehtäviä, jotka perustuslain 124 §:n mukaan voidaan siirtää muullekin kuin viranomaiselle ja missä rakennusvalvonnan tehtävissä käytetään merkittävää julkista valtaa niin, että niiden hoitaminen tulee säilyttää viranomaisistaholla. Voisiko tehtävät jakaa niin, että rakennuslainsäädännön mukaisten lupapäätöksien tekeminen säilytettäisiin edelleen viranomaisella ja viranomaisen delegoimaa päätösvaltaa käytettäisiin virkasuhteessa? Perustuslakivaliokunta on seutuyhteistyökokeilusta antamassa lausunnossaan (PeVL 11a/2002 vp) ottanut kannan, jonka mukaan rakennusluvista päättämistä ei voida siirtää yksityisoikeudelliselle yhteisölle.

Voimassa oleva lainsäädäntö edellyttää, että rakennustyön aikaisia katselmuksia ja tarkastuksia voi tehdä vain virkasuhteinen rakennusvalvonnan viranhaltija. Entä

²¹⁵ Ympäristöministeriö 2015, s. 19.

²¹⁶ www.tampere.fi

²¹⁷ Grahn-Laasonen – Heinonen 2015, s. 61 – 62.

²¹⁸ Lundström 2004, s. 43.

jos lainsäädäntöä muutettaisiin niin, että nämä tehtävät voitaisiin yksityistää? Joko niin, että kunta voisi hoitaa näitä tehtäviä yksityistetysti tai sitten niin, että tehtävät avattaisiin myös yksityisille toimijoille? Kunta voisi näin vastata asiakkaiden rakennusvalvontaa kohtaan osoittamaan lakisääteisiä tehtäviä laajempaan palvelukysyntään. Kunnan tehtävämonopolista siirryttäisiin avoimeen monitoimijatapaan organisoida palvelut siten, että niiden käyttäjille mahdollistetaan riittävä valintaoikeus eri palvelujen ja eri tuottajien kesken.²¹⁹

Vai olisiko Suomessakin aika jo siirtyä maakuntahallintoon? Perustuslain 121.4 § tunnustaa mahdollisuuden kuntia suurempiin itsehallintoalueisiin. Aiemmin jokaiselle kuntien väliselle yhteistyölle ja sektorille on perustettu oma yhteistyöorganisaationsa, yleensä kuntayhtymä. Näiden yhteistyöorganisaatioiden rajat, toiminta-alueet ja muodostamiskriteerit on määritelty tapauskohtaisesti. Maakuntatasoisen aluehallinnon ylintä päätösvaltaa käyttäisivät demokraattisesti valitut edustajat ja niillä olisi verotusoikeus ja rahoitusvastuu tehtävistään. Maakunnan tasolle siirrettäisiin kaikki ne tehtävät, jotka kunnat on velvoitettu hoitamaan yhteistyössä. Purettaisiin niitä paljon parjattuja, monimutkaisia ja päällekkäisiä hallintohimmeleitä²²⁰.

²¹⁹ Ryynänen 2012b, s. 199, 205.

²²⁰ Kielikellon mukaan hallintohimmelillä viitataan byrokraatiaan ja epäselviin hallintorakenteisiin. <http://www.kielikello.fi/index.php?mid=2&pid=11&aid=2494>. Viitattu 24.3.2015.