

Valkoisten hiirten valtakunta

Sirkku Wallin

Douglas Adamsin (2009) scifi-klassikossa Linnunradan käsikirja liftareille maailmankaikkeuden pääarkkitehdeiksi osoittautuvat pienet valkoiset hiiret. Hiirillä oli lopullinen vastaus elämään ja maailmankaikkeuteen. Tarkemmin sanottuna hiiren supertietokone oli kiteyttänyt vastaukseksi numeron 42. Hiiret eivät enää muistaneet, miten lukuun oli päädytty, mutta sen pohjalta oli mahdollista määrittää rajoitukset ja säännöt kaikkeen. Kirjan päähenkilö heräsi tähän todellisuuteen eräänä kauniina päivänä, kun maansiirtokone ryhtyi kolaamaan hänen kotitaloaan galaksien välisen moottoritien tieltä.

Adamsin allegoria on ollut käytössä puhuttaessa hallinnosta, etenkin rakentamista säätelevistä viranomaisista. Valkoisten hiirten asema kaiken määrittäjänä tuli mieleeni osallistuessani vuoden alusta voimaan astuneen uuden rakentamismääräyskokoelman tulkintaan Espoon rakennusvalvontakeskuksen edustajana. Maankäyttö- ja rakennuslakiin pohjautuva rakentamismääräyskokoelma sisältää yksityiskohtaiset rakentamista koskevat säännökset ja ohjeet. Ympäristöministeriön valmistelemat uudet asetukset tulivat voimaan tammiukuun alusta, ja ne ovat käytössä koko valtakunnassa ilman siirtymäaika.

Maankäyttö- ja rakennuslain uudistusta on käsitelty aiemmin tämän lehden sivuilla. Yhdyskuntasuunnitteluseuran risut ojennettiin lain uudistusprosesille, erityisesti sen pohjalta mahdolliselle kaavatasojen ja ohjausvaikutuksen hämmäntämiseksi sekä ELY-keskusten lakkauttamiseksi. Sen sijaan rakennusmääräyskokoelman merkitys ja etenkin sen uudistamisprosessi on jäänyt vähemmälle huomiolle. Kaavataso suunnitteluprosesseista kiinnostuneet yhdyskuntasuunnittelijat usein unohtavat, että rakennusmääräykset viime kädessä rajaavat sen, millaisena kaavamääräyksissä esitetty ympäristö toteutuu. Kaavoitus on juridisesti sitova prosessi, mutta silti vasta maankäytönsuunnittelua ohjaava varaus.

Rakennusmääräysten uudistamisen keskeisin pyrkimys on ollut virtaviivaistaminen. Ympäristöministeriön mukaan uudistuksen tavoitteena on rakentamista koskevan sääntelyn selkeys sekä rakennusmääräysten soveltamisen yhtenäisyys ja ennakoitavuus. Uudistus on myös osa suurta kansallista norminpurkutalkoota, jossa yritetään vähentää hallinnollista sääntelyä.

Nyt asetusten voimaan astuttua on ilmeistä, että uudistuksessa on ainakin osin päästy tavoitteeseen. Suurin osa asetuksista kumpuaa suoraan aiemmista rakennusmääräyksistä. Asetukset on annettu koskien rakenteiden lujuuutta ja vakautta, paloturvallisuutta, terveellisyyttä, käyttöturvallisuutta, esteettömyyttä, meluntorjuntaa ja ääniolosuhteita sekä energiatehokkuutta. Selkeyttä lisää, että monet aiemmissä määräyksissä olleet ohjeet on nostettu suoraan asetuksen tasolle. Lakiteksteissä elää edelleen tulkinnan tarvetta lisääviä ilmaisuja, kuten ”tarpeen mukaan” ja ”riittävällä tavalla”, mutta monissa tapauksissa selkeät raja-arvot, vähimmäismitoitukset sekä toteutuksen tavat on kuvattu selkokielellä asetustasolla. Tämä luo uudelle rakentamiselle samat valtakunnalliset lähtökohdat.

Ympäristöministeriö on ollut vuorovaikutteinen asetusten valmistelussa. Asetusmuutoksia on käsitelty seminaareissa ja lausuntokierroksilla. Vuoropuhelua on käyty niin rakennusteollisuuden kuin eri hallinnontasojen asiantuntijoiden kesken. Silti asetuksia toimeenpanevat ovat olleet uuden edessä. Pelkkä asetusteksti perustelumuiستioineen ja suunnitteluohjeineen eivät anna riittäviä edellytyksiä siirtää asetuksia toimeenpanoon. Sitä varten on tarvittu erillinen asetusten tulkintaprosessi.

Tulkinnassa ja toimeenpanossa vallan ottavat kaupunkien rakennusvalvonnat. Taustalla on kuntien vahva asema alueensa rakentamisen ohjaajina. Toinen on pragmaattisempi syy. Toimeenpanossa on luonnollista antaa tilaa käytännön ja paikallisuuden sanelemille reunaehdoille, jotta yksityiskohtaisista määräyksistä ei tule kohtuutonta taakkaa rakentamiseen ryhtyville. Toisin kuin Adamsin supertietokonetta rakentavilla hiirillä, rakennusvalvontojen tavoitteena on hyvän ja laadukkaan ympäristön rakentaminen, ei sääntöjen noudattaminen vain noudattamisen ilosta. Ennen kaikkea tulkintaa tarvitaan, jotta oikeus poikkeusmenettelyihin voidaan taata rakentamiseen ryhtyville. Oikeus poikkeusmenettelyyn rakennusluvan hakemisessa kuuluu kaikille, ja oikeudesta poikkeamiseen päättää aina kaupunki.

Rakennusmääräysten toimeenpanoa varten määritellään menettelytavat ja syyt, joilla poikkeusta voidaan hakea. Viime vuoden puolella käynnistynyt, ja nyt maaliskuussa loppuun saatettu yhteisten tulkintakorttien laadintatyö ollut tässä tärkeässä asemassa. Kaikkiaan yhdentoista suurimman kaupungin rakennusvalvonnat ovat laatineet yhteistyössä ns. PKS RAVA-tulkintakortit.

Niissä asetusten sisältöjä on tarkennettu ja toisaalta kuvattu, milloin ja miten asetuksesta voidaan poiketa.

Lupamenettelyjen yhtenäistämiseen pyrkivät tulkintakortit tehtiin jo edellisen kerran MRL:n ja rakennusmääräyskokoelman uudistuksen yhteydessä, mutta tällöin kysymys oli yksinomaan pääkaupunkiseudun kuntien välisestä yhteistyöstä. Nyt joukko on kasvanut ja isojen kuntien yhteistyönä syntyneet tulkinnat antavat linjan myös pienemmille kunnille. Jatkossa tulkinta ja ohjeistustyö jatkuu. Uuden asetuksen mukaisia suunnitteluohjeita tarkennetaan esimerkiksi Rakennustiedon toimesta siltä osin, kun RT-kortteja päivitetään. Myös etujärjestöt toimivat aktiivisesti omien suunnitteluohjeiden laatijoina. Esimerkiksi vammaisjärjestöjen kattojärjestö Invalidiliitto toimii aktiivisesti yhteistyössä rakennusalan viranomaisten kanssa, mutta tekee samalla aktiivisesti koulutus- ja opastustyötä omalla kentällään.

Omalta osaltani ollen ollut mukana PKS-tulkintakorttien uudistusprosessissa esteettömyysasetuksen osalta. On ollut ilo huomata, että esteettömyysasetuksen kohdalla hallituksen tavoitteet sääntelyn purkamisesta eivät ole toteutuneet tavalla, joka vesittäisi esteettömyyden toteutumisen rakennetussa ympäristössä. Päinvastoin uusi asetus on kiristänyt normeja, esimerkiksi hissien rakentamisen velvoite on aiempaa tiukempi. Tiukan asetuksen myötä on ollut luonnollista, että poikkeamisten mahdollisuus on pyritty turvaamaan PKS-tulkintakorteissa mahdollisimman laajasti.

Yhtenäiset käytännöt eivät kuitenkaan tarkoita yhtenäistä linjaa, vaan jokaisella kunnalla säilyy suvereeni oikeus päättää alueellaan tapahtuvasta rakentamisesta. Käsitykseni mukaan tulkintakorttien mahdollistamat poikkeukset sekavoittavat kaupunkien välisiä käytäntöjä pikemmin kuin yhtenäistävät niitä. Pahimmillaan tulkintakorttien antama liikkumavara lyö korville itse asetuksen henkeä sekä asettaa kaupunkien rakennusvalvonnat alttiiksi valitusprosesseille, kun asetuksen päivänselvää määräystä jätetään noudattamatta tulkintakorttiin vedoten. Valitusprosessien määrää ja niiden käsittelyn raskautta ei myöskään vähennä MRL:n uudistus, jossa lupa-arkkitehdillä on yhä laajemmat valtuudet hyväksyä aiempaa isompia rakennushankkeita yksinomaan virkavastuulla ilman rakennuslautakunnan käsittelyä.

Uudistuksella on vain yksi varma lopputulos; valkoiset hiiret joutuvat yhä suuremman vastuun kantajiksi. Ympäristöministeriön asetusuudistus on toteutunut ja täyttänyt paikkansa, mutta on vaikea arvioida, missä määrin uusi asetus pohja on edellistä selkeämpi ja yhdenmukaisemmin noudatettavissa. Pelkona on, että suunnittelujärjestelmän ja hyvän ympäristön perälautana toimivien rakennusvalvontojen toiminta näyttäytyy vastaisuudessa galak-

sin muille asukkaille yksittäisinä päätöksinä, joiden perusteluna käytetään moniselitteisiä tulkintakortteja ja suunnitteluohjeiden viidakkoa.

Uudistushengessä kuitenkin jatketaan. Kuten myös tässä vuoden ensimmäisessä numerossa. Timo Kopomaan ja Ossi Salinin pitkässä artikkelissa paneudutaan osallistavaan asukasbudjettiin kaupungin kehittämistyön toimintatapana. Eeva Berglundin esseessä ja Vesa Vihanninjoen katsauksessa puolestaan esitetään kaupunkisuunnittelua sparraavia ajatuksia sekä kaupunkikehittämisen vaihtoehtoisia toimijoita.

LÄHTEET

Adams, D. (2009). Linnunradan käsikirja liftareille. Suomentanut Pekka Markkula & Jukka Saarikivi. WSOY, Porvoo.

PKS RAVA-tulkintakortit (2018). Yhtenäiset käytännöt, Helsinki-Espoo-Vantaa-Kauniainen. [viitattu 30.3.2018] <<https://www.pksrava.fi/asp2/default.aspx>>