

21.12.2023

Tutkinnanjohtaja Petri Juuti
Lounais-Suomen poliisilaitos
Turun pääpoliisiasema
Erityistutkinta
Eerikinkatu 40-42
20101 Turku
petri.juuti@poliisi.fi

Asia Naantalin kaupungin lausunto 17.11.2023 saapuneeseen tutkintapyyntöön täydennykseen

Viite Lausuntopyyntö 17.11.2023 / tutkintapyyntöön täydennys [REDACTED] 30.9.2023 Naantalin kaupungin rakennusvalvonnan toiminnasta

Vastine Yleistä

Naantalin kaupunki ei vastineessaan ota kantaa tutkintapyyntöä selostettuihin yksityishenkilöiden välisiin asioihin taikka muutoin yksityisoikeudellisiin oikeustoimiin, kuten esimerkiksi kiinteistökauppoihin.

Säädöstaustasta, keskeisesti maankäyttö- ja rakennuslaista (MRL), viranomaistoiminnan (rakennusvalvonta) osalta on syytä todeta seuraavaa.

Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 119 §:n "Huolehtimisvelvollisuus rakentamisessa" mukaan *rakennushankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava siitä, että rakennus suunnitellaan ja rakennetaan rakentamista koskevien säännösten ja määräysten sekä myönnetyn luvan mukaisesti. Hänellä tulee olla hankkeen vaativuus huomioon ottaen riittävät edellytykset sen toteuttamiseen sekä käytettävissään pätevä henkilöstö.*

Maankäyttö- ja rakennuslain hallituksen esityksen HE 101/1998 mukaan rakennusvalvonnan osalta kysymys on rakennustarkastukselta vaadittavan huolellisuuden suhteesta rakentamiseen osallistuvien henkilöiden ammattitaitoon. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan pykälässä ehdotetaan täsmennettäväksi ja korostettavaksi rakennushankkeeseen ryhtyvän eli sen alulle panijan velvollisuutta huolehtia rakentamisen kelpoisuudesta. Hänen vastuullaan olisi, että rakennus suunnitellaan ja rakennetaan rakentamista koskevien säännösten ja määräysten sekä myönnetyn luvan mukaisesti.

Rakennusvalvonnan tarkoituksena ei siis ole siirtää kunnalle riskiä sellaisista vahingoista, jotka ovat rakentajan tai rakennushankkeen vastuuhenkilöiden vastuulla. Lisäksi rakennusvalvonta on luonteeltaan suhteutettua valvontaa eli rakennusvalvontaviranomainen voi päättää eli käyttää harkintavaltaansa esimerkiksi toimintaan kuuluvien tarkastusten tai katselmusten laajuudesta ja yksityiskohtaisuudesta, kuten MRL 124 §:stä käy ilmi.

MRL 124 §:n "Viranomaisvalvonta rakentamisessa" mukaan kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä on yleisen edun kannalta valvoa rakennustoimintaa sekä osaltaan

21.12.2023

huolehtia, että rakentamisessa noudatetaan, mitä tässä laissa tai sen nojalla säädetään tai määrätään.

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

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

Maankäyttö- ja rakennuslain hallituksen esityksen HE 101/1998 mukaan 124 §:n 1 momentin säännöstä ei ole tarkoitettu kuvaamaan viranomaistoiminnasta johtuvia virkavastuita tai vahingonkorvausvastuuta. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan rakentamisen viranomaisvalvonta ei pysty eikä ole tarkoitettu takaamaan rakentamisen hyvää laatua. ...

Pykälässä säädettäisiin rakentamisen viranomaisvalvonnan toiminta-ajatuksista. Kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä olisi yleisen edun kannalta valvoa rakennustoimintaa sekä osaltaan huolehtia siitä, että rakentamisessa noudatetaan, mitä ehdotetussa laissa tai sen nojalla säädetään tai määrätään. Säännös ei viranomaisen toimivallan osalta ole kattava eikä sitä ole tarkoitettu kuvaamaan viranomaistoiminnasta johtuvia virkavastuita tai kunnan mahdollisia vastuita vahingonkorvauksesta. Näitä koskevat ratkaisut perustuisivat edelleenkin paljolti yksityiskohtaisempaan säännöstöön ja osaksi yleistä vahingonkorvausta koskeviin säännöksiin. Maininnalla yleisestä edusta viran omaisvalvonnassa on tahdottu tehdä ero siihen rakennuttajan suorittamaan valvontaan, jolla varmistetaan rakentamisen sopimusperusteisten laatuvaatimusten täyttyminen.

Viranomaisvalvonta perustuisi edelleenkin niin sanottuun suhteutettuun valvontaan, joka on voimassa olevassa laissa vuodelta 1989. Valvontatehtävän laajuutta ja laatua harkittaessa otettaisiin huomioon rakennushankkeen vaativuus, luvan hakijan ja hankkeen suunnittelusta ja toteuttamisesta vastaavien henkilöiden asiantuntemus ja ammattitaito sekä muut valvonnan tarpeeseen vaikuttavat seikat. Ensiksi kiinnitettäisiin siten huomiota rakennushankkeeseen ja tästä johtuvaan tehtävien vaativuuteen. Toiseksi selvitetäisiin, onko rakennushankkeessa toimivilla riittävä kelpoisuus tehtäviinsä. Myös muut seikat voisivat vaikuttaa valvonnan tarpeeseen. Kunnan rakennusvalvontaviranomaisen kokemuksella rakentajista olisi siten myös merkitystä. Perusajatuksena on, että näin järjestetty viranomaisvalvonta kannustaisi rakennushankkeeseen ryhtyvän pyrkimystä parhaaseen mahdolliseen rakennussuunnitteluun ja rakennustyön suoritukseen.

Rakennusluvan myöntämisen sekä rakentamisen ajanjaksona voimassa olleina katselmuksista ja tarkastuksista on säädetty seuraavasti.

MRA 76 §. Katselmukset ja tarkastukset.

Rakennustyön aikana tarpeen mukaan toimitettaviksi määrättäviä katselmuksia ovat pohjakatselmus, rakennekatselmus sekä lämpö-, vesi- ja ilmanvaihtolaitteiden katselmus. Näiden lisäksi voidaan rakennusluvassa määrätä suoritettaviksi muitakin katselmuksia. Katselmuksia saadaan tarvittaessa yhdistää tai toimittaa vaihteittain.

Rakennushankkeeseen ryhtyvän edustajan, vastaavan työnjohtajan, katselmukseen liittyvän erityisalan työnjohtajan sekä tarvittaessa rakennuksen

21.12.2023

suunnittelijoiden on oltava läsnä katselmuksessa. Katselmus saadaan kuitenkin toimittaa, vaikka joku edellä mainituista ei olisi paikalla.

Katselmuksessa on tarkoitus todeta, onko tiettyyn rakennusvaiheeseen kuuluvat toimenpiteet ja tarkastukset sekä tarvittavat selvitykset tehty ja onko havaittujen epäkohtien tai puutteiden johdosta edellytetyt toimenpiteet suoritettu.

Rakennustyömaalla voidaan lisäksi suorittaa rakentamisen valvomiseksi tarpeellisia muitakin tarkastuksia ja työmaakäyntejä. Katselmuksen ja tarkastuksen suorittamisesta tehdään merkintä rakennustyön tarkastusasiakirjaan tai lupa-asiakirjoihin. Mitä tässä pykälässä säädetään, koskee myös rakennuksen loppukatselmusta.

MRL 153 §. Rakennuksen käyttöönotto.

Rakennusta tai sen osaa ei saa ottaa käyttöön ennen kuin se on loppukatselmuksessa käyttöön hyväksytty. Muuhun lakiin perustuvat ja rakennuksen käyttöturvallisuuteen olennaisesti vaikuttavat tarkastukset on suoritettava tätä aikaisemmin.

Loppukatselmusta haettaessa tulee rakennuksen käyttö- ja huolto-ohjeen, jos sellainen on määrätty laadittavaksi, olla riittävässä laajuudessa valmis ja luovutettavissa rakennuksen omistajalle.

Hallituksen esityksen HE 101/1998 yksityiskohtaisissa perusteluissa kohdasta 153 § "Rakennuksen käyttöönotto" todetaan, että rakennusta tai sen osaa ei saisi ottaa käyttöön ennen kuin se on loppukatselmuksessa käyttöön hyväksytty. Kuten nykyisinkin, loppukatselmus voitaisiin myös suorittaa vaiheittain, esimerkiksi silloin, kun rakennus tai sen osa on valmis, mutta rakennustyöt muussa osassa kohdetta vielä jatkuvat tai pihatyöt ovat keskenäisiä. Muuhun lakiin perustuvat ja rakennuksen käyttöturvallisuuteen olennaisesti vaikuttavat tarkastukset olisi ehdotuksen mukaan suoritettava tätä aikaisemmin. Näistä esimerkiksi ovat rakennuksen sähköasennukset, joiden tarkastamisesta on säädetty erikseen.

Loppukatselmuksen hakeminen on rakennushankkeeseen ryhtyvän velvollisuutena. Sen yhteydessä tulisi rakennuksen käyttö- ja huolto-ohjeen, jos sellainen on määrätty laadittavaksi, olla riittävässä laajuudessa valmis ja luovutettavissa rakennuksen omistajalle. Rakennusvalvontaviranomaisen asiana ei olisi tarkastaa ohjeen hyvyttä tai muutoin vakuuttaa sen kelpoisuudesta. Riittävää olisi, että ohje on laadittuna ja vastaa sisällöllisesti ohjeen tarkoitusta.

MRA 79 §. Suunnitelmasta poikkeaminen.

Rakennustarkastaja voi rakennustyön aikana antaa suostumuksen poiketa lupapäätöksessä hyväksytystä suunnitelmasta, jollei poikkeaminen sen laatu ja lupaharkintaa koskevat säännökset ja määräykset huomioon ottaen merkitse luvan merkittävää muuttamista eikä poikkeaminen vaikuta naapurien asemaan. Piirustuksiin on merkittävä rakennustyön aikana hyväksytty muutos ja sen hyväksynyt viranomainen. Tarkistettut piirustukset on ennen loppukatselmusta toimitettava kunnan rakennusvalvontaviranomaiselle.

21.12.2023

Ympäristöministeriön sittemmin vuonna 2015 antamassaan Ympäristöministeriön ohjeessa rakennustyön suorituksesta ja valvonnasta (YH5/601/2015) todetaan nimenomaisesti luvussa 7 rakennustyönaikaisista viranomaiskatselmuksista ja -tarkastuksista, että katselmuksen tarkoituksena ei kuitenkaan ole eikä voikaan olla yksityiskohdissaan tarkastaa tai taata rakentamisen kelvollisuutta.

Sähköturvallisuuslain (410/1996) 25 §:n mukaan lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista valvoo sähköturvallisuusviranomainen ministeriön johdon ja valvonnan alaisena, jollei muuta säädetä.

Sähköturvallisuuslain 4 §:n 8 -kohdan mukaan sähköturvallisuusviranomaisella tarkoitetaan turvatekniikan keskusta (TUKES).

1. Vanhentumisesta

Rikoslain 8 luvun 1 §:n 2. momentin mukaan virkarikosten vanhenemisaika on (vähintään) viisi (5) vuotta. Tutkintapyyntöissä lueteltujen tapahtumien päivämäärin perusteella kyse on yli viisi (5) ja jopa yli kymmenen (10) vuotta vanhoista tapahtumista lukuun ottamatta [REDACTED] [REDACTED]:ssa suoritettua loppukatselmusta 9.10.2020, josta tarkemmin seuraavassa kappaleessa.

2. [REDACTED] loppukatselmus 9.10.2020, maankäyttö- ja rakennuslain säädökset sekä rakennusvalvontakäytännöt

Tarkastusinsinööri Tuomas Ellilä on hankkeeseen ryhtyneen tilauksesta suorittanut loppukatselmuksen [REDACTED] 9.10.2020 klo 9.00 alkaen. Loppukatselmuksella Ellilä on suullisesti ilmoittanut hankkeeseen ryhtyneelle mitkä asiakirjat on vielä toimitettava rakennusvalvonnalle loppukatselmuksen kirjaamiseksi hyväksytysti suoritetuksi.

Hankkeeseen ryhtynyt on saamansa ohjeistuksen mukaisesti toimittanut 26.10.2020 rakennusvalvonnalle sähkötarkastuspöytäkirjan, vesi- ja viemärisuunnitelmat sekä ilmanvaihtosuunnitelmat. Piirustukset on leimattu rakennusvalvonnan hyväksymiksi 4.11.2020, jonka jälkeen katselmuspöytäkirja loppukatselmuksesta 9.10.2020 on toimitettu hankkeeseen ryhtyneelle.

Kaupungin käsityksen mukaan hankkeeseen ryhtyneet ovat tehneet kiinteistökaupan 13.11.2020 nykyisten omistajien kanssa.

Maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL) sellaisena kuin se kyseisen [REDACTED] kiinteistön rakennusluvan myöntämishetkellä 24.8.2006 on ollut voimassa, on katselmuksista ja tarkastuksista säätänyt MRA 76 §:ssä aiemmin edellä selostetusti.

21.12.2023

Aiemmassa lausunnossa 14.10.2022 tutkintapyyntöön ja edellä maankäyttö- ja rakennuslain säädöksiä sekä niiden hallituksen esityksen perusteluja selostaen todetaan, että rakennusvalvontaviranomaisella ja viranhaltijoilla on lakiin perustuvaa harkintavaltaa niin hankkeen rakennusluvassa asetettavien ehtojen kuin rakennustyön aikana tarpeellisina suoritettavien katselmusten osalta.

Tarkastusinsinöörillä viranhaltijana ei myöskään ole velvollisuutta epäillä taikka ryhtyä selvittämään kollegoidensa aiempia päätöksiä taikka kirjauksia esimerkiksi rakennusluvan ja rakennushankkeen osalta.

Liitteenä (liite 1) olevasta [REDACTED] asuinrakennuksen hankkeen lupakoosteesta käy ilmi, että sijainnin merkintä on tehty (katselmus pidetty) 21.6.2006 kaupungin mittausosaston toimesta, joka on ollut normaali käytäntö. Rakennustarkastaja Juha Kuokkanen on suorittanut rakennekatselmuksen 8.8.2007 ja asuinrakennus on otettu käyttöön 20.12.2007 suoritettulla osittaisella loppukatselmuksella (käyttöönottokatselmus) MRL 153 §:n hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa selostetun mukaisesti.

Rakennekatselmuksessa 8.8.2007 sekä osittaisessa loppukatselmuksessa 20.12.2007 on rakennustarkastajan tullut havaita kerrotut työnaikaiset muutokset tai poikkeamat lupasuunnitelmista. Yleisen kokemuksen ja käytännön mukaan rakennustarkastaja on rakennekatselmuksen yhteydessä hyväksynyt työaikaiset muutokset MRA 79 §:n mukaisesti, mutta hankkeeseen ryhtynyt ei ole velvoitteensa mukaisesti toimittanut rakennusvalvontaan muutoksia.

MRA 76 §:n mukaisesti rakennustarkastaja on hankekohtaisesti arvioinut tarpeenmukaisesti pidettävät katselmuksat (aloituskokous, sijainnin merkintä, rakennekatselmus, osittainen loppukatselmus) sekä sittemmin 9.10.2020 pidetyn loppukatselmuksen. MRA 76 §:n mukaisesti katselmuksia saadaan yhdistää, joka on tarkoituksenmukainen ja vakiintunut käytäntö. Erillistä merkintää ei ole välttämätöntä ollut tehdä eri katselmuskohtiin esimerkiksi käyttöönottokatselmuksen eli osittaisen loppukatselmuksen yhteydessä.

Osittaisen loppukatselmuksen 20.12.2007 katselmuspöytäkirjaan on rakennustarkastaja Juha Kuokkanen huomautuksina kirjannut seuraavat:

- varapoistumistiet rakennettava 2. krs. asuinhuoneista;
- osoitenumero asennettava;
- hormikatselmus pidettävä ennen tulisijan käyttöönottoa ja
- talotikkaat asennettava.

Käytäntö hormikatselmuksen osalta on ollut, että hankkeeseen ryhtynyt tilaa nuohoojan katselmoimaan tulisijan hormoneineen ja jonka hyväksynnällä ne saa ottaa käyttöön. Rakennusvalvonta ei ole edellyttänyt sille toimitettavaksi dokumenttia katselmuksesta, vaan dokumentaatio on hankkeeseen ryhtyvän omalla vastuulla ja hänen omaa oikeusturvaansa varten.

Jo aikanaan Turun alueen rakennustarkastusyhdistys on pohtinut menettelytapasuosituksia kunnallisten käytäntöjen yhtenäistämiseksi Turun seudulla mm. loppukatselmuksesta rakennusluvan vanhennuttua. Kyseessä olevassa hankkeessa rakennusvalvonta on yhdistyksen yhteisen linjauksen mukaisesti todennut mm. tarpeellisen määrän katselmuksia pidetyn ja loppukatselmuksen suorittamisen perustelluiksi.

Tarkastusinsinööri Tuomas Ellilä ei siten ole laiminlyönyt viranhaltijan huolellisuusvelvollisuuttaan suorittaessaan 9.10.2020 loppukatselmuksen osoitteessa [REDACTED] sen jo ol-

21.12.2023

tua asuinkäytössä lähes 13 vuotta 20.12.2007 pidetyn osittaisen loppukatselmuksen perusteella. Ellillä on loppukatselmuksella ilmoittanut omistajalle mitkä asiakirjat nykyään edellytetään vielä toimitettaviksi rakennusvalvontaan loppukatselmuksen hyväksymiseksi. Omistaja on jo aiemmin kerrotulla tavalla 26.10.2020 toimittanut rakennusvalvonnalle sähkötar kastuspöytäkirjan, vesi- ja viemärisuunnitelmat sekä ilmanvaihtosuunnitelmat. Piirustukset on leimattu rakennusvalvonnan hyväksymiksi 4.11.2020, jonka jälkeen katselmuspöytäkirja loppukatselmuksesta 9.10.2020 on toimitettu hankkeeseen ryhtyneelle.

Ellillä on loppukatselmuksella todennut osittaisella loppukatselmuksella 20.12.2007 kirjatut huomautukset tehdyiksi ja rakennustyön muutoinkin valmistuneeksi.

3. Lopuksi

Naantalin kaupunki katsoo, että rakennusvalvonnan viranhaltijat ovat tutkintapyyntönsä selostetuissa tapahtumissa toimineet toimen ja tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia noudattaen sekä lainsäädännön suomen harkintavallan puitteissa. Tarkastusinsinööri Tuomas Ellilä ei ole toiminut huolimatomasti eikä ole laiminlyönyt tehtävän edellyttämää huolellisuusvelvoitetta. Virkarikoksista säädetty teonkuvaukset eivät kaupungin käsityksen mukaan täyty.

Rakennustarkastusviranomaisen tai rakennusvalvonnan viranhaltijoiden tehtäviin ja toimivaltaan ei kuulu tutkia tai arvioida tutkintapyyntönsä väitettyä väärentämistä taikka sitä, onko joku hankkeeseen nimetyistä vastuuhenkilöistä tosiasiallisesti tai missä määrin osallistunut hankkeen suunnitteluun, rakentamiseen tai työn valvontaan, jotka ovat kaikki MRL:n 119 §:n mukaisesti hankkeeseen ryhtyneen vastuulla.

Tutkintapyyntöstä käy niin ikään ilmi, että se pohjautuu taustalla olevaan kiinteistökauppariitaan. Kiinteistökaupan osapuolten keskenään sopimat kaupan ehdot tai edellytykset (esim. kohteen loppukatselmuksen suorittaminen) eivät perusta vahingonkorvaus- tai rikosoikeudellista vastuuta rakennusvalvonnan viranhaltijalle, joka ei ole kiinteistökaupassa osapuolena eikä välittäjänä. MRL:n 124 §:n ja pykälän hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaisesti rakentamisen viranomaisvalvonta ei pysty eikä ole tarkoitettu takaamaan rakentamisen hyvää laatua. Säädestä ei ole tarkoitettu kuvaamaan viranomais toiminnasta johtuvia virkavastuita tai kunnan mahdollisia vastuita vahingonkorvauksesta. Maininnalla yleisestä edusta viranomaisvalvonnassa on tahdottu tehdä ero siihen rakennuttajan suorittamaan valvontaan, jolla varmistetaan rakentamisen sopimusperusteisten laatuvaatimusten täyttyminen.

Naantalin kaupungin ympäristö – ja rakennuslautakunta on 15.8.2023 § 49 (päätosote liitteenä 2) niin ikään käsitellyt [REDACTED] lautakunnalle tekemän hallintokantelun rakennusvalvonnan toimesta.

Kuntalain 10 §:n 2 momentin perusteella kantelun voi tehdä myös aluehallintovirastolle (AVI), joka voi kantelun johdosta tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan. Hallituksen esityksen HE 268/2014 yksityiskohtaisten perustelujen mukaan kuntien toiminnan lainmukaisuuden valvonta yksittäisissä tapauksissa olisi esityksen mukaan edelleenkin aluehallintoviraston tehtävä. Aluehallintovirastot voisivat tutkia kuntien toiminnan lainmukaisuutta niille tehtyjen hallintokanteluiden perusteella. Lisää asiasta linkistä: <https://avi.fi/asioi/henkilöasiakas/valvonta-ja-kantelu/kuntakantelu>

Kuka tahansa voi myös kannella viranomaisen toiminnasta yleiselle lainvalvontaviranomaiselle eli eduskunnan oikeusasiamiehelle tai oikeuskanslerille.

21.12.2023

Naantalissa 18. päivänä joulukuuta 2023

Turo Järvinen
kaupunginlakimies, varatuomari
Naantalin kaupunki

Liitteet

1. [REDACTED] rakennuslupakooste katselmusmuistioineen
2. Päätösote ympäristö- ja rakennuslautakunta 15.8.2023 § 49