OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Menettely kiinteistön käyttökieltoon asettamisessa

KANTELU

X Oy:n selvitysmies A on 22.12.2025 oikeuskanslerille osoittamassaan kantelussa arvostellut Jämsän kaupungin viranomaisten menettelyä rakennuksen käyttökiellon asettamisessa. Kantelun mukaan Jämsän kaupungin rakennustarkastaja on 20.3.2024 asettanut X Oy:n omistaman rakennuksen käyttökieltoon kuulematta ensin kiinteistön omistajaa.

Kantelun mukaan kyse on myös virkarikoksista ja mahdollisesta lahjonnasta sekä poliittisista motiiveista. Kiinteistökaupoissa välittäjänä toimi Jämsän kaupungin kaukolämpöyhtiön toimitusjohtaja. Entisen varuskunta-alueen yrityksiä on erehdytetty hankkimaan kiinteistöjä, jotka asetettiin myöhemmin käyttökieltoon. Asiasta ei kerrottu etukäteen. Jämsän kaupungin vesilaitos ja Jämsän Aluelämpö Oy ovat kieltäytyneet korvaamasta kiinteistön vesi-, viemäri- ja kaukolämpöliittymiä, vaikka ne ovat sulkeneet liittymät ja estäneet siten kiinteistön normaalin käytön. Kantelijan näkemyksen mukaan Jämsän kaupunki ja Jämsän kaupungin omistamat eri yhtiöt ovat tahallisesti ja tarkoituksellisesti puuttuneet kiinteistön käyttöoikeuteen ja hallintaan ja siten loukanneet kiinteistön omistajan omaisuudensuojaa. Jämsän kaupunki on kantelun mukaan loukannut myös yritysten yhdenvertaisuutta.

SELVITYS

Jämsän kaupunki on antanut 20.2.2025 apulaisoikeuskanslerin sijaisen siltä pyytämän selvityksen ja lausunnon, joka lähetetään tämän päätöksen liitteenä kantelijalle.

Jämsän kaupunki on oikeuskanslerinviraston pyynnöstä toimittanut vielä 20.3.2024 voimassa olleen hallintosääntönsä, joka myös lähetetään tämän päätöksen liitteenä kantelijalle.

RATKAISU

Sovellettavat oikeusohjeet

Tässä asiassa rakennustarkastajan toimenpide on tapahtunut 20.3.2024, ja 1.1.2025 voimaan tulleen rakentamislain (751/2023) 194 §:n mukaan rakentamislain voimaan tullessa vireillä oleva asia käsitellään loppuun soveltaen rakentamislain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä, jollei siinä toisin säädetä. Näillä poikkeuksilla ei ole asiassa merkitystä. Tapahtuma-aikaan voimassa olleen maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 125 §:n 1 momentin mukaan rakennuksen rakentamiseen on oltava rakennuslupa. Saman pykälän 5 momentin mukaan rakennuksen tai sen osan käyttötarkoituksen olennaista muuttamista varten tarvitaan rakennuslupa.

Maankäyttö- ja rakennuslain 153 §:n 1 momentin mukaan rakennusta ei saa ottaa käyttöön ennen kuin se on loppukatselmuksessa käyttöön hyväksytty.

Maankäyttö- ja rakennuslain 166 §:n 3 momentin mukaan, jos rakennuksen kunnossapitovelvollisuus laiminlyödään, kunnan rakennusvalvontaviranomainen voi määrätä rakennuksen korjattavaksi tai sen ympäristön siistittäväksi. Jos rakennuksesta on ilmeistä vaaraa turvallisuudelle, tulee rakennus määrätä purettavaksi tai kieltää sen käyttäminen.

Hallintolain (434/2003) 34 §:n 1 momentin mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.

Hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Hallintolain 46–48 §:n mukaan päätökseen on liitettävä joko oikaisuvaatimusohjeet, valitusosoitus tai ilmoitus valituskiellosta ja valituskelvottomuudesta.

Maankäyttö- ja rakennuslain 21 §:n 1 momentin mukaan rakennusvalvonnan viranomaistehtävistä huolehtii kunnan määräämä lautakunta tai muu monijäseninen toimielin, jona ei kuitenkaan voi toimia kunnanhallitus. Saman pykälän 4 momentin mukaan rakennusvalvontaviranomaisen toimivallan siirtämiseen sovelletaan, mitä kuntalaissa (365/1995) säädetään. Hallintopakkoa ja oikaisuvaatimusta koskevaa asiaa ei kuitenkaan saa siirtää viranhaltijan ratkaistavaksi.

Kuntalain (410/2015) 91 §:n 3 momentin mukaan toimivalta sellaisessa asiassa, joka sisältää hallinnollisen pakon käyttämistä, voidaan siirtää vain toimielimelle.

Jämsän kaupungin 20.3.2024 voimassa olleen hallintosäännön (kaupunginvaltuusto 21.6.2021 § 43, 21.2.2022 § 82, 30.5.2022 §:t 113–115, 20.6.2022 § 7, 28.11.2022 § 160, 20.2.2023 § 24 § 47 ja 29.5.2023 § 30) 37.9 §:n mukaan johtavan rakennustarkastajan ratkaistuvallasta on säädetty seuraavissa asioissa:

1) toimii MRL:n 21 §:n mukaisena kaupungin rakennustarkastajana

2) hyväksyy vastaavan työnjohtajan ja erityisalan työnjohtajan sekä tarvittaessa peruuttaa vastaavan työnjohtajan hyväksynnän (MRL 122 §)

3) ratkaisee rakennusluvan, toimenpideluvan, purkamisluvan, maisematyöluvan ja käsittelee ja tekee päätöksen ilmoitusmenettelyn ilmoituksesta (MRL 129 § ja 130 §)

4) myöntää jatkoajan luvan voimassaololle ja aloittamiselle (MRL 143 §)

5) ratkaisee luvan rakennustyön tai toimenpiteen suorittamiseen osaksi tai kokonaan ennen kuin lupa tai toimenpide on saanut lainvoiman sekä määrittää vakuuden (MRL 144 §)

6) tekee päätöksen rakennuttajavalvonnasta, asiantuntijatarkastuksesta ja tarvittaessa ulkopuolisesta tarkastajasta (MRL 151 §)

7) tekee päätöksen rakennusrasitteen perustamisesta, poistamisesta ja muuttamisesta (MRL 158 §)

8) tekee päätöksen asemakaavassa edellytetyn rasitteen perustamisesta (MRL 159 §).

9) tekee päätöksen yhdyskuntateknisen laitteen sijoittamisesta, muuttamisesta ja poistamisesta (MRL 161 § ja 162 §)

10) tekee päätöksen kiinteistöjen yhteisjärjestelystä (MRL 164 §)

11) tekee päätöksen luonnollisen vedenjuoksun haitan korjaamisesta ja poistamisesta (MRL 165 §)

12) tekee päätöksen ja valvoo korttelialueen järjestelyjä (MRL 167 §)

13) tekee päätöksen kehotuksesta kevyen rakennelman ja pienen laitoksen poistamisesta (MRL 168 §)

14) tekee päätöksen kehotuksesta rakennustyön loppuunsaattamisesta (MRL 170 §)

15) tekee päätöksen vähäisestä poikkeuksesta rakennuslupa-asian yhteydessä (MRL 175 §)

16) ratkaisee rakennusluvan tilapäiselle rakennukselle (MRL 176 §)

17) tekee päätöksen rakennustyön tai muun toimenpiteen keskeyttämiseksi (pysyttäminen valvontajaostolla) (MRL 180 §)

18) suorittaa rakennustuotteiden käytön seurantaa kunnassa (MRL 181 §)

19) tekee päätöksen telekaapelisuunnitelmasta (viestintämarkkinalaki 106 §)

20) tekee päätöksen postilaatikkojen sijoittamisesta ja korvausvelvollisuudesta (postipalvelulaki 23 §)

21) ratkaisee suunnittelutarvealueella, kaavoitusta kuultuaan, rakennuslupamenettelyn yhteydessä rakennusluvan erityiset edellytykset, milloin kyseessä on korvaava rakentaminen tai olemassa olevan rakennuspaikan täydennysrakentaminen.

Asiassa saatu selvitys

Jämsän kaupungin selvityksen ja lausunnon mukaan kysymys on entisestä varuskunta-alueesta, joka lohkottiin useisiin osiin ja myytiin eri toimijoille. Puolustushallinnon rakennukset eivät ole koskaan olleet siviilirakennusten tavoin rakennus- ja huoneistorekisterissä, eikä niistä ole ollut virallisia pinta-ala-, tilavuus-, käyttötarkoitus- tai turvallisuustietoja. Tämän vuoksi entiselle puolustuskiinteistölle on haettava rakennuslupa, jotta rakennusten ominaisuudet, turvallisuus ja käyttötarkoitus voidaan saattaa siviilikäytön vaatimusten mukaisiksi ja virallisiin rekistereihin.

Jämsän kaupungin selvityksen ja lausunnon mukaan 20.3.2024 lähetetty asiakirja oli hallinnollinen kehotus rakennusluvan hakemiseksi, ei hallintopäätös eikä varsinainen käyttökieltopäätös. Asiakirjalla ei ratkaistu lopullisesti X Oy:n oikeuksia tai velvollisuuksia, vaan käynnistettiin lupamenettely, jonka tarkoituksena oli saattaa rakennus viralliseen käsittelyyn ja rekisteröintiin. Näin ollen asiakirja ei täyttänyt hallintopäätöksen tunnusmerkkejä. Kehotuksen lopussa todettu maininta, jonka mukaan rakennus on käyttökiellossa, perustui suoraan maankäyttö ja rakennuslain 153 §:ään, jonka mukaan rakennusta ei saa käyttää ennen kuin se on hyväksytty loppukatselmuksessa. Kyse ei ollut erillisestä viranomaispäätöksestä, vaan lain suoraan määräämästä oikeustilasta.

Jämsän kaupunki on todennut selvityksessään ja lausunnossaan, ettei 20.3.2024 päivätty asiakirja ollut hallintopäätös vaan kehotus. Tämän vuoksi erillistä kuulemismenettelyä ei katsottu tarpeelliseksi ennen kehotuksen antamista. Kuuleminen olisi toteutunut osana varsinaista rakennuslupamenettelyä, mikäli X Oy olisi jättänyt lupahakemuksen. Tämän vuoksi kehotukseen ei myöskään liitetty oikaisuvaatimusohjetta tai valitusosoitusta.

Kun kyse on ollut valvontatoimesta, on johtava rakennustarkastaja ollut Jämsän kaupungin näkemyksen mukaan toimivaltainen käsittelemään asian. Jämsän kaupunki on todennut, että sen hallintosäännön mukaan johtavalla rakennustarkastajalla on oikeus antaa kehotuksia, valvoa rakentamista ja tarvittaessa tehdä käyttöä koskevia päätöksiä.

Jämsän kaupungin mukaan kehotus perustui maankäyttö- ja rakennuslain 125 §:n mukaiseen rakennuslupavelvollisuus ja saman lain 153 §:ään, jonka mukaan rakennusta ei saa ottaa käyttöön ilman loppukatselmusta. Perusteluna oli lisäksi se, että rakennuksesta ei ollut virallisia rekisteritietoja, eikä rakennuksen turvallisuudesta, poistumisjärjestelyistä tai paloturvallisuudesta ollut varmuutta. Näiden seikkojen vuoksi rakennusvalvonta katsoi välttämättömäksi saattaa rakennus lupamenettelyyn.

Arviointi

Suomen perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

Niiltä osin, kuin kantelunne kohdistuu kiinteistökauppaan ja esimerkiksi kaukolämpöliittymään, kantelun kohteena on yksityisoikeudellinen yhteisö, jolla ei ole julkisia tehtäviä. Sellaisen toiminnan valvominen ei kuulu oikeuskanslerin tehtäviin ja toimivaltaan. Tämän vuoksi kanteluanne ei oteta näiltä osin tutkittavaksi.

Kantelussanne selostetut tiedot virkarikosten, lahjonnan, yhdenvertaisuuden loukkaamisen ja Jämsän kaupungin vesilaitoksen menettelyn osalta eivät anna aihetta epäillä Jämsän kaupungin viranhaltijoiden menetelleen lain vastaisesti tai laiminlyöneen velvollisuuksiaan eikä kanteluanne tämän vuoksi ryhdytä näiltä osin tarkemmin tutkimaan.

Kantelun liitteenä olevasta Jämsän rakennustarkastajan 20.3.2024 antamasta kehotuksesta ilmenee, että X Oy:tä on kehotettu hakemaan rakennuslupaa kyseessä olevalle kiinteistölle viimeistään 30.5.2024. Samalla asiakirjassa on ilmoitettu, että rakennus on käyttökiellossa siihen saakka, kunnes rakennukselle on haettu rakennuslupa ja rakennus on lopputarkastuksessa käyttöön hyväksytty.

Siltä osin, kun kyseessä on ollut kehotus rakennusluvan hakemiselle, rakennustarkastaja on ollut toimivaltainen asiassa. Kehotus on oikeudelliselta luonteeltaan asian valmistelua, eikä kyseessä ole tältä osin velvoittava hallintopäätös. Näin ollen kehotuksen osalta asiassa ei myöskään ole ollut tarpeen kuulla asianosaista taikka antaa oikaisuvaatimusohjausta tai valitusosoitusta.

Siltä osin kun rakennuksen on samalla asiakirjalla ilmoitettu olevan käyttökiellossa, asiakirjan mukaan ”[k]ehotuksen kohteena oleva rakennus on käyttökiellossa siihen saakka, kunnes rakennukselle on haettu rakennuslupa ja rakennus on lopputarkastuksessa käyttöön hyväksytty”. Asiakirja on otsikoitu kehotukseksi, eikä tässä tapauksessa kiellon noudattamisen tehosteeksi ole asetettu uhkasakkolain mukaista hallinnollista uhkaa. Kaupunki on esittänyt, että kysymyksessä on toteamus, joka perustuu rakennuksen käyttöönottoa koskevaan maankäyttö- ja rakentamislain 153 §:n 1 momentin säännökseen, jonka mukaan rakennusta ei saa ottaa käyttöön ennen kuin se on loppukatselmuksessa käyttöön hyväksytty. Asiakirjasta on kuitenkin pääteltävissä, että kysymys on viranomaisen määräämästä velvoittavasta käyttökiellosta, joka ei rajoitu vain toteamaan mainitun lain säännöksen sisältöä. Ylipäätään kaupungin tarkoittaman säännöksen sisältö on erilainen. Tässä asetettu kielto on ilman uhkaakin velvoittava viranomaispäätös. Ennen tällaisen velvoittavan päätöksen tekemistä asianosaista on hallintolain mukaisesti

kuultava. Niin ikään hallintolaki edellyttää, että päätös perustellaan ja että siihen liitetään oikaisuvaatimusohje tai valitusosoitus.

Loppukatselmusta koskevassa maankäyttö- ja rakennuslain 153 §:ssä ei ole kysymys käyttökiellosta tässä merkityksessä eikä velvoitteiden asettamisesta toimijoille vaan rakennustyön suorittamista varten annetusta säännöksestä. Nyt kaupungin asiakirjasta on voinut perustellusti jäädä siihen käsitykseen, että rakennus on asetettu käyttökieltoon, vaikka siitä ei ole edes voinut olla kysymys. Ottamatta kantaa siihen, onko käyttökiellolle tässä tapauksessa asiallisia perusteita, käyttökiellon asettamisen oikeudellinen perusta voi olla maankäyttö- ja rakennuslain 166 §:n 3 momentti, jossa käyttökiellosta säädetään. Jämsän kaupungin selvityksessään ja lausunnossaan viittaama maankäyttö- ja rakennuslain 153 §:n 1 momentti ei ole perusteena käyttökiellolle eikä käyttökielloksi myöskään tule kutsua sellaista, mikä ei ole lakiin perustuvan menettelyn nojalla ja siihen sisältyvän toimivallan perusteella käyttökielloksi asetettavissa.

Jämsän kaupunki on selvityksessään ja lausunnossaan todennut, että hallintosäännön mukaan johtavalla rakennustarkastajalla on toimivalta valvoessaan rakentamista ja rakennusten turvallisuutta. Jämsän kaupunki ei ole kuitenkaan tarkemmin yksilöinyt, mihin hallintosäännön kohtaan tämä toimivalta perustuu. Koska käyttökiellon asettamispäätöksen yhteydessä ei ole käytetty välillistä hallintopakkoa, olisi rakennustarkastajalle sinänsä voitu maankäyttö- ja rakennuslain ja kuntalain estämättä siirtää toimivaltaa tällaisen päätöksen tekemiseen. Jämsän kaupungin 20.3.2024 voimassa ollen hallintosäännön mukaan maankäyttö- ja rakennuslain 166 §:n mukaista toimivaltaa ei ollut kuitenkaan siirretty johtavalle rakennustarkastajalle.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kiinnitän Jämsän kaupungin huomiota kaupungin hallintosäännössä määrättyjen toimivaltarajojen noudattamiseen sekä hallintolain säännösten noudattamiseen hallintopäätösten tekemisen yhteydessä kuulemisessa, päätöksen perustelemisessa ja oikaisuvaatimusohjeen tai valitusosoituksen antamisessa sekä oikean normipohjan valinnassa päätöksenteon perustaksi.

Kantelu ei anna aihetta muihin laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiini.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri Janne Salminen

Esittelijäneuvos Elina Nyholm