

**SAVONIA**

ammattikorkeakoulu

OPINNÄYTETYÖ - YLEMPI AMMATTIKORKEAKOULUTUTKINTO  
TEKNIIKAN JA LIIKENTEEN ALA

# RAKENNUSVALVONTAVIRANOMAI- SEN HARKINTAVALTA LUVATONTA RAKENTAMISTA KOSKIEN

Oikeustarkastelun kestävät, rakentamista ohjaavien lakien, asetusten ja oikeustapausten pohjalta tehdyt toimintaohjeet rakennusvalvontaviranomaisille

Koulutusala Tekniikan ja liikenteen ala	
Tutkinto-ohjelma Rakennustekniikan tutkinto-ohjelma	
Työn tekijä(t) Arttu Matilainen	
Työn nimi Rakennusvalvontaviranomaisen harkintavalta luvatonta rakentamista koskien	
Päiväys 15.5.2024	Sivumäärä/Liitteet 54/0
Toimeksiantaja/Yhteistyökumppani(t) Rautalammin kunnan rakennusvalvonta	
Tiivistelmä <p>Opinnäytetyön tavoite oli selvittää oikeustarkastelun kestävät reunaehdot luvatonta rakentamista koskien. Tutkimuksen kohteena oli etenkin kiinteistörekisteriselvitysten yhteydessä ilmitulleet, vanhat luvattomat rakennukset. Tutkimusta voi soveltaa myös muissa tapauksissa luvattomien rakennusten kanssa. Rakennukset, joiden loppukatselmus on jäänyt suorittamatta, kuuluvat myös tähän luvattomassa tilassa olevien rakennusten kategoriaan.</p> <p>Tutkimus toteutettiin tarkastellen rakentamista ohjaavia lakeja ja muodostunutta oikeuskäytäntöä keskenään sekä kyselytutkimuksella. Kyselytutkimus lähetettiin kolmen eri kokoisen kunnan rakennusvalvontaviranomaiselle, Suomen jokaiseen maakuntaan Ahvenanmaata lukuun ottamatta. Kyselyn päätarkoituksena oli selvittää tällaisen kehittämistyön tarpeellisuutta, koska vastaavaa tutkimusta ei ole tehty aiemmin.</p> <p>Suurin osa kyselytutkimukseen osallistuneista kunnista näkee tämän opinnäytetyön tarpeellisena ja siinä on kyselyn tärkein tulos. En pidä sitä yllättävänä ottaen huomioon, että yli puolet kunnista oli tekemässä tai suunnittelemassa kiinteistörekisteriselvitystä, jonka väistämättömänä seurannaisvaikutuksena vanhat, luvattomassa tilassa olevat rakennukset tulevat ilmi. Kuitenkaan toimintaohjeita tämän seurauksen varalle ei ole yleensä kunnissa laadittu.</p> <p>Työn lopputuloksena laadin oikeustarkastelun kestävätkä toimintaohjeet kuntien tulkittavaksi, miten luvattomassa tilassa olevia rakennuksia on mahdollista käsitellä. Jokainen kunta on itsenäinen toimija ja siksi toimintaohjeet on tarkoitettu muokattaviksi kuntien omien toimintatapojen mukaan.</p>	
Avainsanat Luvaton rakentaminen, kiinteistörekisteriselvitys, loppukatselmus, toimintaohjeet	

Field of Study Technology, Communication and Transport	
Degree Programme Degree Programme in Civil Engineering	
Author(s) Arttu Matilainen	
Title of Thesis Building Control Authority's discretion regarding unauthorized construction	
Date 15 May 2024	Pages/Appendices 54/0
Client Organisation /Partners Building control authority of Rautalampi	
<p>Abstract</p> <p>The aim of the thesis was to find out the boundary conditions of legal review concerning unauthorized construction. The object of the study was especially the old, unauthorized buildings revealed during land registry investigations. The study can also be applied in other cases with unauthorized buildings. Buildings whose final inspection has not been completed also belong to this category of buildings in unauthorized state.</p> <p>The method of the study was to examine the laws governing construction and the established jurisprudence, and to carry out a survey. The survey was sent to the building control authority of three municipalities of different sizes, to every province in Finland except Åland. The main purpose of the survey was to find out the need of this development work because similar studies have never been made before.</p> <p>Most of the municipalities that participated in the survey considered this study needful and it was the most important result of the survey. This result was expected, because more than half of the municipalities were making or planning a land registry investigation an inevitable consequence of which is to discover old, unauthorized buildings. However, operating instructions for this consequence have not usually been drawn up in municipalities.</p> <p>As a result of the study, operational guidelines that are valid for legal review for municipalities to interpret were created. These guidelines show how it is possible to handle buildings in an unauthorized state. Each municipality is an independent operator and therefore the operating instructions are intended to be modified according to municipalities own operating methods.</p>	
<p>Keywords</p> <p>Unauthorized construction, land registry investigation, final inspection, operating instructions</p>	

## SISÄLTÖ

1 JOHDANTO .....	6
2 RAKENNUSREKISTERI JA KIIINTEISTÖVERO .....	7
2.1 Rakennusrekisterin historia.....	7
2.2 Rakennusrekisterin ylläpito.....	7
2.3 Kiinteistöveron historia.....	8
2.4 Kiinteistöverolaki .....	8
2.5 Kiinteistörekisteriselvitysten mielekkyys uuden rakentamislain näkökulmasta.....	8
3 RAKENTAMISEN LUVANVARAISUUS .....	10
3.1 Rakentamisen luvanvaraisuuden historia ja nykyhetki.....	10
3.1.1 Asemakaavalaki (145/1931). (Voimassa ajanjaksolla 1.1.1932 - 30.6.1959.).....	10
3.1.2 Laki rakentamisesta maaseudulla (683/1945). (Voimassa ajanjaksolla 1.3.1946 – 30.6.1959.).....	11
3.1.3 Rakennuslaki (370/1958). (Voimassa ajanjaksolla 1.7.1959 – 31.12.1999).....	12
3.1.4 Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999). (Voimassa 1.1.2000 alkaen.).....	13
3.1.5 Rakentamislaki (751/2023). (Tulee voimaan 1.1.2025.) .....	13
3.2 Rakennusluvan enimmäisajan, katselmusten ja rakennushankkeeseen ryhtyvän huolehtimisvelvollisuuden muutokset eri lainsäädäntöjen kannalta .....	13
3.2.1 Rakennuslaki ja -asetus.....	13
3.2.2 Maankäyttö- ja rakennuslaki .....	15
3.2.3 Rakentamislaki.....	16
3.3 Yhteenveto.....	17
4 RAKENTAMISTA OHJAAVIEN LAKIEN HALLINTOPAKKOKEINOT LUVATONTA RAKENTAMISTA KOSKIEN .....	18
4.1 Rakennusvalvontaviranomaisen harkintavalta .....	18
4.2 Rakentamisrikkomus ja hallintopakkokeinot.....	19
4.3 Rakentamisrikkomuksen vähäisyyden arviointi, milloin luvattomaan rakentamiseen tulee puuttua.....	20
4.3.1 Täysin luvattoman rakennuksen käsittely .....	20
4.3.2 Rakennukselle on haettu lupa, mutta loppukatselmus on jäänyt suorittamatta.....	21
5 LUVATTOMAN RAKENTAMISEN OIKEUDELLINEN ARVIOINTI.....	23
5.1 Johdanto.....	23
5.2 Ennakkotapauksia, joissa luvattomaan rakentamiseen on puututtu.....	23
5.2.1 Tiivistelmä vuosikirjapäätöksestä KHO:2016:91:.....	23

5.3	Ennakkotapauksia, joissa luvattomaan rakentamiseen ei ole puututtu.....	25
5.3.1	Tiivistelmä Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätöksestä 15/0179/2 ja siihen liittyvästä vuosikirjapäätöksestä KHO:2015:143:.....	25
5.3.2	Tiivistelmä Itä-Suomen hallinto-oikeuden päätöksestä 20/0173/3.....	28
5.3.3	Vuosikirjapäätös KHO 1976-A-I-4 kokonaisuudessaan.....	30
5.3.4	Vuosikirjapäätös KHO 1992-A-78 kokonaisuudessaan .....	31
5.4	Lyhyt yhteenveto oikeustapauksista.....	33
5.4.1	Vuosikirjapäätös KHO:2016:91.....	33
5.4.2	Vuosikirjapäätös KHO:2015:143 .....	33
5.4.3	Itä-Suomen hallinto-oikeuden päätös 20/0173/3 .....	33
5.4.4	Vuosikirjapäätökset KHO 1976 A-I-4 ja KHO 1992-A-78 .....	33
5.5	Pohdintaa oikeuden tekemien päätöksiä vaikutuksista luvattoman rakentamisen viranomaisharkintaan.....	33
5.6	Oikeuskäytäntö viranomaisharkinnan reunaehtoina .....	35
5.6.1	Oikeuden päätösten vaikutus rakentamista ohjaaviin lakeihin .....	35
5.6.2	Pohdintaa oikeuden päätösten vaikutuksista rakentamista ohjaavien lakien tulkintaan eri aikakausina .....	35
6	KYSELYTUTKIMUKSEN TULOKSET JA NIIDEN TULKINTA.....	37
6.1	Kyselyn otanta ja kiinnostavuus .....	37
6.2	Tulosten tarkastelu.....	37
6.3	Tulosten arviointi .....	44
6.4	Tutkimuksen luotettavuus .....	44
7	OIKEUSTARKASTELUN KESTÄVÄT TOIMINTAOHJEET LUVATTOMILLE RAKENNUKSILLE .....	45
7.1	Johdanto.....	45
7.2	Oikeustarkastelun kestävä toimintaohje vanhan, täysin luvattoman rakennuksen käsittelyyn.....	46
7.2.1	Maankäyttö- ja rakennuslain voimassaoloaikana pätevä toimintaohje .....	46
7.2.2	Rakentamislain voimaantulon jälkeen pätevä toimintaohje .....	46
7.3	Oikeustarkastelun kestävä toimintaohje sellaisen rakennuksen saattamiseksi valmiiksi, jolle on haettu lupa, mutta loppukatselmus on pitämättä.....	47
7.4	Toimintaohjeiden perustelut .....	49
8	POHDINTA.....	50
	LÄHDELUETTELO.....	53

## 1 JOHDANTO

Suomessa on 309 kuntaa. Monissa kunnissa ja kaupungeissa on tehty tai on tekeillä kiinteistöselvityksiä, joiden tavoitteena on saada paikkakuntien nykyinen rakennuskanta tietoon. Kunnat merkitsevät puuttuvat rakennukset pysyvällä rakennustunnuksella (PRT) ja välittävät ajantasaiset rakennustiedot verottajalle, jotta kiinteistöverotiedot olisivat ajan tasalla ja siten kuntalaisille tasapuoliset. Paikkakunnan koosta riippuen, kunnilta on jäänyt saamatta vuosittaisia kiinteistöverotuloja puuttuvien tai virheellisten kiinteistötietojen johdosta arviolta useita kymmeniä tai jopa satoja tuhansia euroja. Kysymyksessä on siten merkittävä taloudellinen lovi kuntien vuosittaisessa käyttötaloudessa.

Kiinteistörekisteriselvityksiä tekevät konsulttifirmat kuntien tilaamana tai kunnat omilla resursseillaan. Kunnat ovat palkanneet selvitystyön ajaksi yleensä projektihenkilön. Toimintatavat ovat erilaisia riippuen käytetystä selvitysmallista.

Kuntapäätäjät ovat ymmärrettävästi kiinnostuneita saadusta rahallisesta hyödystä kunnalle, mutta useilla paikkakunnilla ei ole mietitty esii tulevien luvattomien rakennusten osalle mitään suunnitelmaa. Konsulttifirmat eivät ota kantaa rakennusten luvittamiseen, eikä heillä toimivaltaa asiassa olisi-kaan. Tosiasiassa käytännöt ja resurssit vanhojen rakennusten luvittamisesta vaihtelevat suuresti kuntakohtaisesti. Jos kuvitellaan esimerkiksi kuntaa, jossa on yksi rakennustarkastaja muiden lakisääteisten tehtäviensä kanssa ja normaali vuosittainen lupamäärä olisi noin 100-150 per vuosi, niin yhtäkkiä ilmaantuisi kiinteistörekisteriselvityksen yhteydessä 2500 rakennusta, joista suuri osa tulisi luvittaa kunnassa olleiden käytäntöjen mukaan. On ymmärrettävää, että tällaisen kunnan resurssit eivät riitä tällaisten lupamäärien selvittelyyn normaalien työtehtävien ohessa. Ja kuten johdannossa on aiemmin todettu, selvitystyöhön kunnat yleensä ovat hankkineet lisäresursseja, mutta selvitystyön jälkeen varsinaiseen rakennustarkastajan työhön ei ole lisäresurssia huomioitu yleensä ollenkaan.

Luvattoman rakennuksen kategoriaan kuuluu myös suurta valtakunnallista mediahuomiota helmikuussa 2023 saavuttanut loppukatselmusta vailla oleva rakennus. Loppukatselmoimattoman rakennuksen valmiiksi saattaminen maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesti on käytännössä mahdotonta, jos lupa on mennyt vanhaksi.

Nämä asiat aiheuttavat tarpeetonta epävarmuutta ja riittämättömyyden tunnetta viranhaltijoissa. Suomessa suuret ikäluokat eläköityvät ja töihin tulee entistä kokemattomampia rakennustarkastajia. Työntekijöiden vaihtuvuus ja lyhyet työsuhteet ovat yleinen ongelma kuntatasolla, joka kertoo yleensä työtehtävien haasteellisuudesta.

Käyn opinnäytetyössäni läpi oikeustapauksia, jotka liittyvät luvattomaan rakentamiseen. Otan kantaa myös uuteen rakentamislakiin, joka poistaa vähäisten rakennusten luvan tarpeen. Lisäksi teetin kyselytutkimuksen valtakunnallisella otannalla, jossa tiedustelin kuntien kohtaamia haasteita ja käytettyjä toimintatapoja näiden ongelmien ratkaisemiseksi. Analysoin saadut tulokset perusteellisesti.

Tämän työn tarkoituksena on laatia valtakunnalliset toimintaohjeet rakennusvalvontaviranomaisille, miten luvattomien rakennusten kanssa on mahdollista toimia siten, että oikeudenmukaisuus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinta täyttyy.

## 2 RAKENNUSREKISTERI JA KIINTEISTÖVERO

### 2.1 Rakennusrekisterin historia

*Rakennusten perustiedot kerättiin väestötietojärjestelmään vuonna 1980 väestö- ja asuntolaskennan yhteydessä lomakekyselynä rakennuksen omistajilta ja huoneistojen haltijoilta. Tiedot luvanvaraisista rakennushankkeista (uusista rakennuksista ja asuinhuoneistoista sekä muutostöistä) on 1.11.1980 jälkeen saatu suoraan kunnista. Rakennus- ja huoneistotietoja tarkistettiin laajasti 1980-luvun puolivälissä sekä vuoden 1990 väestö- ja asuntolaskentaa varten. Tarkistukset kohdennettiin asuinrakennuksiin ja asuntoihin sekä henkilö-asunto-rakennus-tietoyhteyden eheyteen. Ennen vuotta 1980 valmistuneista rakennuksista on väestötietojärjestelmässä hieman suppeammat tiedot kuin uusista rakennuksista (Digi- ja väestövirasto, julkaisuaika tuntematon).*

Tällainen menettely on käytännössä romuttanut tasapuolisen rakennusten luvittamisen ennen vuotta 1990. Varsinkin maaseudulla olleet vanhat asuinrakennukset sekä talusrakennukset eivät ole olleet suurelta osin kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tiedossa, mutta ne on ilmoitettu väestötietojärjestelmään tehtyjen kyselyjen perusteella. Rakennusvalvontaviranomaiset luottavat työssään rakennusrekisteritietoihin, eikä rakennusrekisteritietoja lähtökohtaisesti juurikaan kyseenalaisteta.

### 2.2 Rakennusrekisterin ylläpito

*Rakennustietoja ylläpidetään ja tarkistetaan tiiviissä yhteistyössä kuntien rakennusvalvontaviranomaisten kanssa. Tiedot rakennushankkeista saadaan kuntien rakennusvalvontaviranomaisilta. Ilmoitusvelvollisuus perustuu väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annettuun lakiin (661/2009) ja valtioneuvoston asetukseen väestötietojärjestelmästä (128/2010). Digi- ja väestötietovirasto ylläpitää henkilöiden ja huoneistojen välisiä asumiseen liittyviä yhteystietoja. Yhteistyössä kuntien kanssa Digi- ja väestötietovirasto ylläpitävät erilaisia rakennusten tietojen muutoksia ja korjauksia sekä osoite- ja äänestysaluetietoja (Digi- ja väestövirasto julkaisuaika tuntematon).*

*Kunnan on ilmoitettava myönnettyistä rakennusluvista väestötietojärjestelmään vähintään kerran kuukaudessa 23 a ja 24–27 §:ssä tarkoitetut, kunnan ilmoitusvelvollisuuteen kuuluvat tiedot, jotka ovat kunnan tiedossa ilmoitusta annettaessa.*

*Maanmittauslaitoksen tai kunnan tulee ilmoittaa väestötietojärjestelmään niiden ilmoitusvelvollisuuteen kuuluvat 23 a §:ssä ja 24 §:n 1 momentin 6 kohdassa tarkoitetut tiedot sekä näiden tietojen muutokset.*

*Digi- ja väestötietoviraston on toimitettava Maanmittauslaitokselle tai kunnalle kiinteistötunnukseen perustuvan rakennustunnuksen antamiseksi tarvittavat tiedot (Valtioneuvoston asetus väestötietojärjestelmästä 128/2010, 35 §).*

Kuten edellä olevasta asetuksesta voidaan tulkita, kuntien täytyy ilmoittaa myönnettävät rakennusluvasta väestötietojärjestelmään. Toimenpide – tai ilmoitusluvanvaraisista hankkeista ei asetuksessa ole mainintaa. Kunnilla ei ole velvollisuutta ylläpitää rakennusrekisteritietoja muilta osin, mutta suurin osa kunnista on kiinteistöveron muodostumista varten pitänyt rakennusrekisteritietoja yllä luvan

tarpeesta vapautuneista rakennuksista, jotta he voivat ilmoittaa tiedot verottajalle. Tähän perustuvat kiinteistörekisteriselvityksetkin.

### 2.3 Kiinteistöveron historia

*Kiinteistövero on vuonna 1993 käyttöön otettu vero, joka korvasi asuntotulon verotuksen, kiinteistöjen harkintaverotuksen, katumaksun ja manttaalimaksun. Kiinteistöveron veronsaajia ovat kunnat.*

*Kiinteistövero koskee sekä maata että rakennuksia. Maa- ja metsätalousmaa sekä vesialueet eivät kuulu kiinteistöveron piiriin, maatilojen rakennukset sen sijaan kuuluvat. Kiinteistövero on tuloverotuksessa vähennyskelpoinen siltä osin kuin kiinteistöä on käytetty tulonhankkimisessa.*

*Kiinteistöverotuksessa kiinteistön omistaja on verovelvollinen. Kunnat eivät maksa kiinteistöveroaa omalla alueellaan sijaitsevista kiinteistöistä (Valtionvarainministeriö 2024).*

### 2.4 Kiinteistöverolaki

*Verohallinto lähettää verovelvolliselle, jolle määrätään kiinteistövero, selvityksen kiinteistöverotuksen perusteena käytetyistä kiinteistötiedoista. Verovelvollisen on tarkistettava selvitykseen merkityt maapohjan pinta-ala, rakennusoikeutta, kaavatilannetta, rantaoikeutta, käyttötarkoitusta sekä omistus- ja hallintaoikeutta koskevat tiedot samoin kuin rakennuksen jälleenhankinta-arvon laskennan perusteena käytetyt tiedot ja käyttötarkoitus. Verovelvollisen on ilmoitettava Verohallinnolle tiedoissa ilmenevät virheet. Lisäksi on ilmoitettava selvitykseltä puuttuvat kiinteistöt ja rakennukset samoin kuin perusparannukset ja huomattavat korjaustoimenpiteet, tiedot varojen arvostamisesta verotuksessa annetun lain 31 §:n 1 momentissa tarkoitettu kiven-, soran-, saven- ja turpeenotto-paikasta tai muusta vastaavasta etuudesta sekä tieto rakennuksen purkamisesta tai käytöstä poistamisesta. Selvitys kiinteistötiedoista voidaan tarvittaessa lähettää myös silloin, kun verovelvolliselle ei tule määrättäväksi kiinteistövero. Verohallinnon on varattava verovelvolliselle kohtuullinen aika selvityksen täydentämiseen ja korjaamiseen (24.11.2023/1048) (Kiinteistöverolaki 654/1992, 16 §)*

*Verohallinnolla on oikeus tarvittaessa toimittaa kiinteistörekisterin pitäjän, kiinteistön sijaintikunnan rakennusviranomaisen tai kunnan muun viranomaisen tarkastettavaksi kiinteistöä koskevia tietoja mukaan lukien sen omistajan tunnistetiedot.*

*Asianomainen viranomainen on velvollinen tarkastamaan tietojen paikkansapitävyyden sikäli kuin se ilmenee viranomaisen hallussa olevista tiedoista (Kiinteistöverolaki 19 §)*

### 2.5 Kiinteistörekisteriselvitysten mielekkyys uuden rakentamislain näkökulmasta

Useat kunnat ovat tehneet tai tekemässä kiinteistörekisteriselvityksen, jotta kuntalaisten tasapuolinen kohtelu toteutuisi kiinteistöveron osalta. Vaikka kiinteistöverolaki on hyvin yksiselitteinen, että verovelvollisella on ilmoitusvelvollisuus, rakennuksia ilmoitetaan verottajalle vaihtelevasti.

Uuden rakentamislain myötä alle 30 m<sup>2</sup> kokoiset rakennukset sekä 50 m<sup>2</sup> kokoiset katokset vapautetaan luvan tarpeesta, eivätkä kunnat tule lupaprosessien kautta saamaan näistä rakennuksista mitään tietoja. Rakentamislain myötä kiinteistörekisteriselvitysten mielekkyys vaikuttaa kyseenalaiselta.

YLE:llä on jo uutisoitu kiinteistöveron poistamisesta uuden rakentamislain myötä luvan tarpeesta vapautetuilta rakennuksilta (Pantsu, T. 2023. 800 000 pihasaunaa, aittaa ja muuta talousrakennusta voi vapautua kiinteistöverosta – ministeriö pohtii verovapautusta. YLE Uutiset. <https://yle.fi/a/74-20061838>). Uutisen mukaan verovapaus ei koskisi vain uusia, ilman rakentamislupaa rakennettavia rakennuksia, vaan se koskisi kaikkia pinta-alaehdon täyttäviä rakennuksia, vanhojakin, vaikka ne on aikanaan rakennettu rakennusluvalla silloisten määräysten mukaisesti. Kiinteistöverotuottojen on arvioitu pienentyvän 24-30 miljoona euroa. Pitää ottaa huomioon, että useat kunnat ovat tehneet kiinteistörekisteriselvityksiä ja todellisuudessa suurin osa rakennusrekisteriin lisätyistä rakennuksista vapautettaisiin kiinteistöverosta uutisoidun uudistuksen myötä.

Kuitenkin uutisen mukainen kiinteistöverouudistus olisi johdonmukainen uuden rakentamislain kanssa ja se vähentäisi epäselvyyttä niin kuntien rakennusvalvonnoissa kuin verovelvollisten keskuudessa.

### 3 RAKENTAMISEN LUVANVARAISUUS

#### 3.1 Rakentamisen luvanvaraisuuden historia ja nykyhetki

Suomessa on meneillään maankäyttö- ja rakennuslain uudistus. Jatkossa rakentamista ja maankäyttöä ohjaavat rakentamislaki ja alueidenkäyttölaki, jotka tulevat voimaan 1.1.2025.

Tällä hetkellä on voimassa maankäyttö- ja rakennuslaki, joka tuli voimaan 1.1.2000. Maankäyttö- ja rakennuslakiin liittyvässä hallituksen esityksessä on perusteltu hyvin rakentamisen luvanvaraisuuden historiaa.

*Rakennuslaki tuli voimaan 1 päivänä heinäkuuta 1959. Se kumosi asemakaavalain (145/ 1931) ja rakentamisesta maaseudulla annetun lain (683/1945). Asemakaavalaki ja siihen liittynyt rakennussääntö oli ensimmäinen yleinen kaavoitusta ja rakentamista koskeva lainsäädäntö Suomessa, vaikka se koskikin pääsääntöisesti vain kaupunkien alueita. Asemakaavalaki sisälsi säännöksiä muun muassa asemakaavoituksesta, tonttijaosta ja asemakaavan takaisista määräyksistä. Rakennussäännössä oli taas tarkempien säännösten lisäksi säännöksiä muun muassa rakennusluvasta, rakennustyön valvonnasta sekä rakennuksen kunnossapidosta. Rakentamisesta maaseudulla annettu laki saattoi ennakovalvonnan piiriin (rakennuslupavelvollisiksi) yleisesti rakennukset maaseudulla.*

*Muutoin laki koski nimensä mukaisesti ainoastaan rakentamista, eikä se sisältänyt kaavoitusta koskevia säännöksiä. Ennen asemakaavalakia kaupunkien järjestelystä ja rakentamisesta oli annettu hallinnollisia säännöksiä, joista tärkeimpiä olivat rakennusjärjestykset. Yleisenä lainsäädäntönä oli voimassa ainoastaan asetus kaupunkien järjestämisen ja rakentamisen perusteista vuodelta 1856, joka sisälsi lähinnä paloturvallisuutta koskevia säännöksiä. Ennen vuoden 1856 asetusta ainoa yleisen lainsäädännön säännös oli vuoden 1734 lain rakennuskaaren 29 luvun 1 §, joka edellytti alemmanasteisen normiston antamista. Tällaista normistoa ei kuitenkaan annettu ennen vuoden 1856 asetusta. (HE 101/1998 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi, 2.1)*

##### 3.1.1 Asemakaavalaki (145/1931). (Voimassa ajanjaksolla 1.1.1932 - 30.6.1959.)

Asemakaavalaissa ei ole määrätty hakemaan lupaa rakentamista varten, mutta sieltä löytyy maininta rakennusluvasta.

*Uutisrakennukseksi on tätä lakia sovellettaessa katsottava, paitsi kokonaan uuden rakennuksen rakentamista, myöskin lisärakennus sekä rakennuksen koroitus ja uudestaanrakentaminen, rakennuksen sisustaminen kokonaan tai osaksi oleellisesti toisin kuin ennen, sekä muut senlaatuiset muutokset, jotka ovat uudestaan rakentamiseen verrattavat ; jos kuitenkin mainitunlainen rakennuksen muutos sekä sinänsä että muiden, samaa rakennusta koskevain samanlaisten töiden yhteydessä, jotka kahden edellisen vuoden kuluessa on toimitettu, on merkitykseltään vähäinen rakennuksen arvoon verrattuna, ei sellaista muutosta ole pidettävä uutisrakennuksena. Uutisrakennuksena ei ole tämän lain mukaan pidettävä tilapäistä rakennusta, joka on rakennettu verrattain lyhyeksi ajaksi, eikä myöskään koristukseksi tai muuhun tarkoitukseen tehtyä pienehköä laitosta, kuten kaivoa, muistopatsasta, kioskia ja mukavuuslaitosta. Viranomaisella, jolle rakennusluvan myöntäminen*

*kuuluu, on kuitenkin valta, milloin tarpeelliseksi katsoo, kieltää tässä mainitun rakennuksen tai laitoksen rakentaminen tai määrätä se poistettavaksi (Asemakaavalaki 145/1931, 67 §).*

Asemakaavalakia täydennettiin 29.1.1932 voimaantulleella asetuksella Rakennussääntö, jossa oli tarkemmat määräykset rakentamista koskien.

*Tarkemmat määräykset asemakaavan, asemakaavantakaisten määräysten, tonttijaon tai rakennussuunnitelman laatimisesta, sellaiselle alueelle rakentamisesta, jota tämä laki koskee, sekä rakennusjärjestyksen säätämisestä annettakoon asetuksella (Asemakaavalaki, 72 §).*

Enemminkin asemakaavalaissa vastuutettiin kuntia valvomaan asemakaavan määräysten toteutusta ja haja-asutusalueiden epäedullista rakentumista. Rakennussuunnitelmalla pyrittiin hillitsemään epäedullista yhdyskuntarakenteen muodostumista.

*Maaherralla olkoon valta määrätä, että rakennussuunnitelma on laadittava muullekin taajaan asutulle alueelle maaseudulla, kuin mistä edellä on säädetty, kuten kylälle taikka asema-, teollisuus- tai satama-alueelle, niin myös sellaiselle maalla olevalle alueelle, johon on odotettavissa suurempaa rakennustoimintaa. Esityksen sellaisen määräyksen antamisesta sekä rakennussuunnitelman vahvistamisesta voivat tehdä maanomistaja, kunta tai kunnanosa, yhdyskunta taikka paikallinen hallintoviranomainen (Asemakaavalaki, 57 §)*

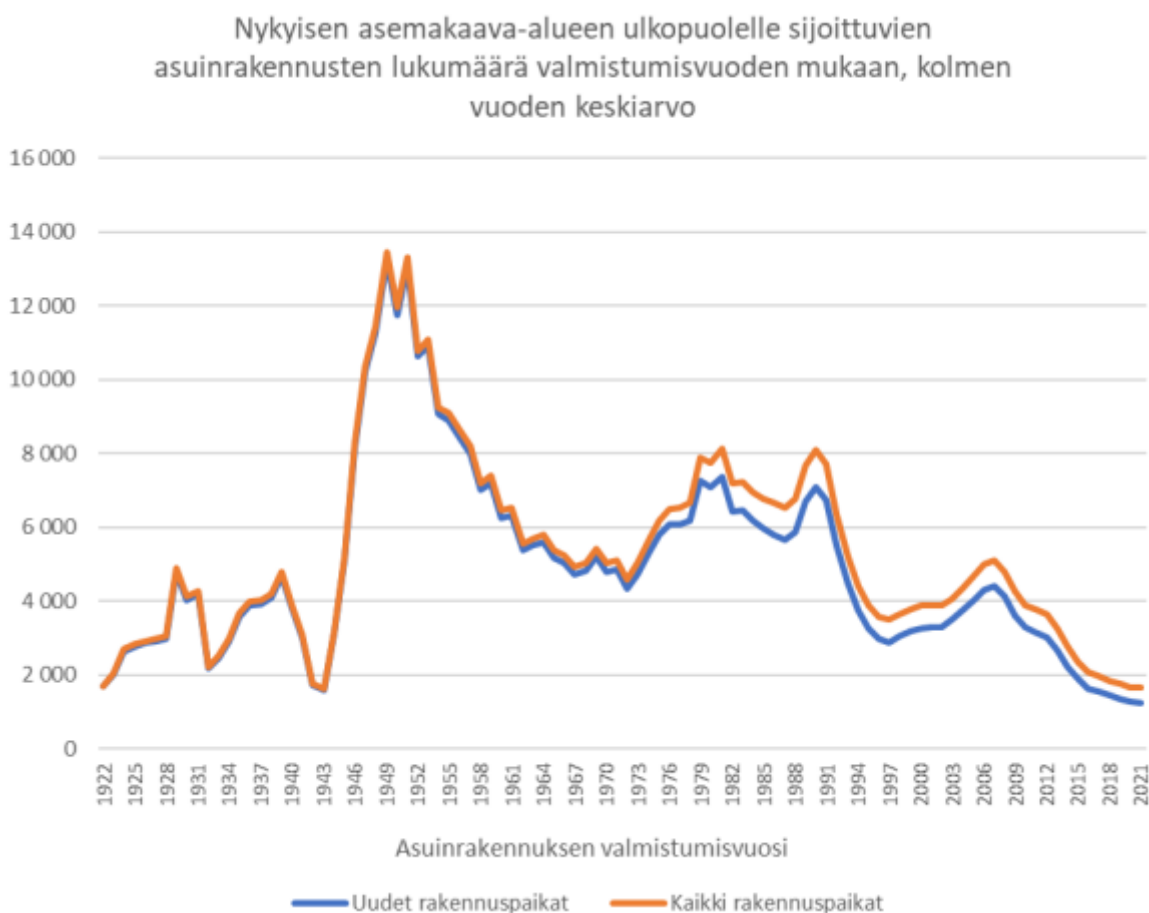
*Koska kuitenkin asutuksen järjestäminen maaseudulla asemakaavan tai rakennussuunnitelman mukaan saattaa olla tarpeellinen niissäkin tapauksissa, joissa edellytyksiä yhdyskuntamuodostukselle ei ole vielä olemassa, on maaseudun asemakaavallinen säännöstely esilläolevassa lakiehdotuksessa tehty yhdyskuntamuodostuksesta riippumattomaksi ja siirretty valtion viranomaisten, etupäässä maaherrain, huolenpidon ja valvonnan aliseksi. Tällä tavoin tulisi maaseudun tiheä asutus epäilemättä tehokkaammin järjestellyksi ja säännöstellyksi kuin nykyään ja saataisiin entistä paremmin ehkäistyksi järjestämättömien esikaupunkien ja muiden epätyydyttävien asuntorykelmien syntyminen (HE 46/1930 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle asemakaavainsäädännöksi.1)*

### 3.1.2 Laki rakentamisesta maaseudulla (683/1945). (Voimassa ajanjaksolla 1.3.1946 – 30.6.1959.)

Sotien jälkeen pyrittiin ohjaamaan myös maaseutualueiden rakentumista. Tasavallan Presidentti Mannerheim allekirjoitti 6. päivänä heinäkuuta 1945 lain rakentamisesta maaseudulla. Laki astui voimaan 1.3.1946.

*Ennen kuin uudisrakennusta ryhdytään rakentamaan, on siihen saatava rakennuslautakunnan lupa. Rakennuslupaa ei kuitenkaan vaadita talousrakennukseen, jota ei lämmitetä, eikä muuhun siihen verrattavaan pienempään rakennukseen, mikäli ei ole kysymys yleisen tien tai asumusryhmän lähettyville rakennettavasta rakennuksesta (Laki rakentamisesta maaseudulla 683/1945, 12 §).*

Rakentamisen paine oli niin massiivinen sotien seurauksena tapahtuneena jälleenrakennusaikana, että todellisuudessa suuri osa maaseudun rakentamisesta on tapahtunut ilman rakennuslautakunnan lupaa. Kun otetaan huomioon kuntien rakennuslautakunnan realistiset mahdollisuudet valvoa maaseuturakentamista 1940–50-luvuilla kulkuyhteyksien ja käytettävissä olevien kulkuneuvojen puitteissa, niin tämän lain 12 § toteutuminen on ollut lähes täysin maanomistajien vastuulla.



KUVA 1. Kuvaleike PDF-tiedostosta Valtakunnallinen rakentamispaineaineisto: menetelmät ja tulokset (Suomen ympäristökeskus, 2024)

### 3.1.3 Rakennuslaki (370/1958). (Voimassa ajanjaksolla 1.7.1959 – 31.12.1999)

Hallituksen esitys eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamisesta annettiin 29. päivänä loka-kuuta 1954 Tasavallan Presidentin Paasikiven hyväksynnällä. Aikaa meni kuitenkin useampi vuosi, ennen kuin lopullinen rakennuslaki allekirjoitettiin Tasavallan Presidentti Kekkonen toimesta 16. päivänä elokuuta 1958. Laki astui voimaan 1.7.1959.

*Uudisrakennusta, jota tarkoitetaan 130 §:ssä, ei saa rakentaa ilman lupaa.*

*Jollei rakennusjärjestyksessä ole toisin määrätty, saa asemakaavan ja rakennuskaavan ulkopuolella olevalle alueelle kuitenkin ilman lupaa rakentaa jo olevaan asuntoon tai maanviljelystilaan kuuluvan talousrakennuksen (Rakennuslaki 370/1958, 7 §).*

*Uudisrakennukseksi on katsottava, paitsi kokonaan uutta rakennusta, myös lisärakennus. Uudisrakennusta koskevia säännöksiä on sovellettava myös uudestaan rakentamiseen sekä rakennuksen sisärakenteiden olennaiseen muuttamiseen ja muihin sellaisiin rakenteellisiin muutoksiin, jotka ovat uudestaan rakentamiseen verrattavat. Uudisrakennuksena ei kuitenkaan pidetä muutosta, joka on vähäinen rakennuksen arvoon verrattuna eikä muuta rakennuksen käyttötarkoitusta (Rakennuslaki, 130 §).*

*Rakennuksena ei pidetä vähäistä kevytrakenteista katosta, lavaa, kojua, kioskia ja käymälää eikä muutakaan kevyttä rakennelmaa eikä myöskään koristukseksi tai muuhun tarkoitukseen tehtyä pienehköä laitosta niinkuin muisto- ja kuvapatsasta.*

*Tällaisen kevyen rakennelman ja pienehkön laitoksen saa rakentaa sellaisellekin alueelle, jolla on voimassa rakennuskielto tai rakentamisrajoitus, jollei sitä ole erityisesti kielletty rakennusjärjestyksessä tai kaavassa. Maistraatilla, järjestysoikeudella ja rakennuslautakunnalla on kuitenkin valta kieltää rakennelman tai laitoksen rakentaminen ja määrätä se poistettavaksi, milloin se ei lujuudeltaan, terveellisyydeltään, paloturvallisuudeltaan tai kauneudeltaan vastaa kohtuullisia vaatimuksia tahi milloin se haittaa liikennettä taikka ei sovellu ympäristöön (Rakennuslaki, 131 §)*

### 3.1.4 Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999). (Voimassa 1.1.2000 alkaen.)

Tällä hetkellä voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain hallituksen esitys eduskunnalle annettiin elokuun 21. päivänä 1998, joka allekirjoitettiin helmikuun 5. päivänä 1999 Tasavallan Presidentti Martti Ahtisaaren toimesta. Laki astui voimaan 1.1.2000.

*Rakennuksen rakentamiseen on oltava rakennuslupa (Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999, 125 § 1 mom.).*

Maankäyttö- ja rakennuslain 126 § 1 mom. määrätään toimenpideluvasta:

*Rakennusluvan sijasta rakentamiseen voidaan hakea toimenpidelupa sellaisten rakennelmien ja laitojen, kuten maston, säiliön ja piipun pystyttämiseen, joiden osalta lupa-asian ratkaiseminen ei kaikilta osin edellytä rakentamisessa muutoin tarvittavaa ohjausta (Maankäyttö- ja rakennuslaki, 126 § 1 mom.).*

### 3.1.5 Rakentamislaki (751/2023). (Tulee voimaan 1.1.2025.)

1.1.2025 voimaantulevan rakentamislain hallituksen esitys eduskunnalle annettiin syyskuun 15. päivänä vuonna 2022 pääministeri Sanna Marinin toimesta. Lakiesitys allekirjoitettiin 21.4.2023 Tasavallan Presidentti Sauli Niinistön toimesta.

*Rakentamishankkeeseen ryhtyvän rakennuspaikan omistajan tai haltijan on haettava kunnalta rakentamislupaa kirjallisesti. Rakentamislupahakemukseen on liitettävä rakennuskohteesta ja sen laajuudesta riippuen (Rakentamislaki 751/2023, 61 § 1 mom.).*

## 3.2 Rakennusluvan enimmäisajan, katselmusten ja rakennushankkeeseen ryhtyvän huolehtimisvelvollisuuden muutokset eri lainsäädäntöjen kannalta

### 3.2.1 Rakennuslaki ja -asetus

Vuonna 1959 rakennuslain myötä tulleella rakennusasetuksella 266/1959 säädettiin ensimmäistä kertaa rakennusluvan voimassaolosta.

*Jollei uudisrakennuksen rakentamista ole aloitettu kolmessa vuodessa siitä, kun rakennuslupa myönnettiin, on lupa rauennut. Milloin suunniteltu rakennus ei ole vastoin voimassa olevia rakentamismääräyksiä, voidaan lupaa jatkaa enintään kahdeksi vuodeksi.*

*Jollei uudisrakennusta ole loppuun saatettu viidessä vuodessa siitä, kun rakennuslupa myönnettiin, on lupa rauennut, mikäli sen voimassaoloaikaa ei erityisistä syistä pitennetä.*

*Edellä 50 ja 121 §:ssä tarkoitettu lupa olkoon rauennut, jollei luvan tarkoittamaa toimenpidettä ole kolmen vuoden kuluessa suoritettu (Rakennusasetus 266/1959, 150 §).*

Rakennusasetuksessa tuli ensi kertaa säädös katselmusten suorittamisesta kaupunkia koskevien säännösten osalta 8 luvussa, Rakennustyön valvonta.

*Sellaisen rakennus- tai muun työn valvomiseksi, johon vaaditaan maistraatin lupa, on maistraatin toimitettava tarpeelliset katselmukset. Uudisrakennuksia rakennettaessa on katselmukset kohdistettava varsinkin rakennuksen perustukseen, runkoon, valmiiseen rakennukseen ja pihamaan järjestylyyn.*

*Katselmukset on toimitettava tarvittaessa yhteistoiminnassa terveydenhoito- ja paloviranomaisten kanssa.*

*Rakennusta tai sen osaa ei saa ottaa käyttöön, ennen kuin se on katselmuksessa käyttöön hyväksytty.*

*Tarkempia määräyksiä rakennustöiden valvonnasta ja katselmuksien toimittamisesta on annettava rakennusjärjestyksessä (Rakennusasetus, 65 §).*

Rakennusasetuksen maalaiskuntia koskevan säännöksen 16 luvussa Rakentaminen haja-asutusalueella säädettiin rakennustyön aloittamisen ja valmistumisen on ilmoitusvelvollisuudesta rakennuslautakunnalle, mutta tarkempia katselmukselvoitteita maalaiskuntien ei haja-asutusalueiden osalta ollut.

*Rakennustyön aloittamisesta ja valmistumisesta on tehtävä ilmoitus rakennuslautakunnalle (Rakennusasetus, 140 §).*

Rakennuslaissa tai -asetuksessa ei ole määrätty rakennushankkeeseen ryhtyvän huolehtimisvelvollisuudesta kovinkaan tarkasti. Rakennusasetuksen kaupunkia koskevan säännöksen 8 luvussa Rakennustyön valvonta edellytetään maistraatin hyväksymää työnjohtajaa.

*Jokaisessa rakennustyössä tulee olla maistraatin hyväksymä henkilö, joka jatkuvasti johtaa rakennustyötä ja vastaa sen suorittamisesta. Tällaisena rakennustyönä ei kuitenkaan pidetä pienehkön rakennuksen purkamista eikä vähäistä kaivamista.*

*Rakennustyötä ei saa aloittaa, ennen kuin maistraatti on hyväksynyt vastaavan työnjohtajan. Sitä koskevaan anomukseen on liitettävä asianomaisen kirjallinen suostumus, jossa tämä vastuuvollisena sitoutuu työtä johtamaan.*

*Edellä 1 momentissa tarkoitettuna vastaavana työnjohtajana saa toimia ainoastaan henkilö, joka teknillisen koulun tai siihen verrattavan tai sitä ylemmän teknillisen oppilaitoksen antamalla todistuksella on näyttänyt omaavansa riittävät tiedot sekä sitä paitsi asiantuntevan viranomaisen tai rakennusalaan perehtyneen henkilön antamalla todistuksella on osoittanut omaavansa tarpeellista käytännöllistä kokemusta ammatissa. Maistraatti voi kuitenkin laadultaan yksinkertaisen rakennustyön*

*vastaavaksi työnjohtajaksi hyväksyä henkilön, joka ei täytä näitä pätevyysvaatimuksia, mutta jolla kuitenkin katsotaan olevan siihen riittävät edellytykset.*

*Maistraatti voi peruuttaa, milloin syytä siihen on, vastaavan työnjohtajan hyväksymisensä (Rakennusasetus, 68 §).*

Rakennusasetuksen maalaiskuntia koskevissa säädöksissä työnjohtajan hyväksyminen on rakennuslautakunnan toimivallassa. 13 luvussa Rakentaminen rakennuskaava-alueella on asetettu selkeät pätevyysvaatimukset vastaavalle työnjohtajalle.

*Rakennustyössä, johon vaaditaan rakennuslupa, tulee, mikäli ei ole kysymys pienehköstä yksinkertaisesta rakennustyöstä, olla rakennuslautakunnan hyväksymä henkilö, joka johtaa rakennustyötä ja vastaa sen suorittamisesta. Rakennustyötä ei saa aloittaa, ennen kuin rakennuslautakunta on hyväksynyt vastaavan työnjohtajan. Sitä koskevaan anomukseen on liitettävä asianomaisen kirjallinen suostumus, jossa tämä vastuuvollisena sitoutuu työtä johtamaan.*

*Edellä 1 momentissa tarkoitettuna vastaavana työnjohtajana saa toimia ainoastaan henkilö, joka teknillisen koulun tai siihen verrattavan tai sitä korkeamman teknillisen oppilaitoksen antamalla todistuksella on näyttänyt omaavansa riittävät tiedot. Rakennuslautakunta voi kuitenkin laadultaan yksinkertaisten asuin- ja talusrakennusten vastaavaksi työnjohtajaksi hyväksyä henkilön, joka ei täytä näitä pätevyysvaatimuksia, mutta jolla kuitenkin katsotaan olevan siihen riittävät edellytykset.*

*Rakennuslautakunta voi peruuttaa, milloin syytä on, vastaavan työnjohtajan hyväksymisensä.*

*Jos rakennustyössä esiintyy vaikeatekoisia rakenteita, voi rakennuslautakunta määrätä, että sellaisten rakenteiden valvonta on annettava henkilölle, joka on siihen erityisesti valmistautunut ja jolla on riittävä ammattipätevyys. Tällainen rakennuslautakunnan hyväksymä rakenteiden valvoja vastaa työn suorituksesta valvomansa työn osalta (Rakennusasetus, 132 §).*

Rakennusasetuksen maalaiskuntia koskevan säädöksen luvussa 16 Rakentaminen haja-asutusalueella on säädetty vastaavasta työnjohtajasta todella suuripiirteisesti.

*Milloin rakennuslautakunta pitää tarpeellisena, tulee rakennustyössä, johon vaaditaan rakennuslupa, olla rakennuslautakunnan hyväksymä henkilö, joka johtaa rakennustyötä ja vastaa sen suorittamisesta (Rakennusasetus, 139 §)*

Rakennusasetuksen pykälissä 68 §, 132 §, 139 § mainitaan, että rakennushankkeessa tulee olla henkilö, joka vastaa rakentamisen laadusta eli vastaava työnjohtaja.

### 3.2.2 Maankäyttö- ja rakennuslaki

Vuonna 2000 voimaantulleeseen maankäyttö- ja rakennuslakiin tuli vaatimuksia rakennushankkeeseen ryhtyvän huolehtimisvelvollisuudesta, josta ei ollut rakennuslaissa tai -asetuksessa ollut määrätty.

*Rakennushankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava siitä, että rakennus suunnitellaan ja rakennetaan rakentamista koskevien säännösten ja määräysten sekä myönnetyn luvan mukaisesti.*

*Rakennushankkeeseen ryhtyvällä on oltava hankkeen vaativuus huomioon ottaen riittävät edellytykset sen toteuttamiseen.*

*Rakennushankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava myös siitä, että rakennushankkeessa on kelpoisuusvaatimukset täyttävät suunnittelijat ja työnjohtajat ja että muillakin rakennushankkeessa toimivilla on heidän tehtäviensä vaativuus huomioon otettuna riittävä asiantuntemus ja ammattitaito (Maankäyttö- ja rakennuslaki, 119 §).*

Luvan voimassaolo ja jatkaminen on määräyssideltään hyvin samankaltainen kuin rakennusasetuksen vastaava 150 §:

*Jollei rakennustyötä ole aloitettu kolmessa vuodessa tai saatettu loppuun viiden vuoden kuluessa, lupa on rauennut. Muuta toimenpidettä koskeva lupa tai viranomaishyväksyntä on rauennut, jollei toimenpidettä ole suoritettu kolmen vuoden kuluessa. Määräajat alkavat luvan tai hyväksynnän lainvoimaiseksi tulosta. Purkamisluvan voimassaoloaika laskettaessa ei oteta huomioon sitä aikaa, jolloin alueella on rakennussuojelulain 9 §:n mukainen toimenpidekielto. (30.12.2008/1129)*

*Kunnan rakennusvalvontaviranomainen voi pidentää luvan tai hyväksynnän voimassaoloa työn aloittamista varten enintään kahdella vuodella, jos oikeudelliset edellytykset rakentamiseen tai muuhun toimenpiteeseen ovat edelleen voimassa. Työn loppuunsaattamista varten määräaikoja voidaan pidentää enintään kolmella vuodella kerrallaan (Maankäyttö- ja rakennuslaki, 143 § 1 ja 2 mom.).*

Maankäyttö- ja rakennuslain 20 luvussa Rakennustyön suoritus määrätään rakennustyön suorituksesta kattavasti. Tyhjentävästi sanotaan loppukatselmuksen toimittamisesta luvan voimassaoloaikana.

*Rakennusta tai sen osaa ei saa ottaa käyttöön ennen kuin rakennusvalvontaviranomainen on hyväksynyt sen loppukatselmuksessa käyttöön otettavaksi.*

*Rakennushankkeeseen ryhtyvän on haettava loppukatselmuksen toimittamista myönnetyn luvan voimassaoloaikana (Maankäyttö- ja rakennuslaki, 153 § 1 ja 5 mom.).*

### 3.2.3 Rakentamislaki

1.1.2025 voimaantuleva rakentamislaki mukailee maankäyttö- ja rakennuslain määräyksiä luvan voimassaolosta, rakennushankkeeseen ryhtyvän huolehtimisvelvollisuudesta ja loppukatselmuksesta hyvin tarkasti. Suuri muutos aiempiin lakeihin on se, että rakennusvalvontaviranomainen on veloitettu rakennushankkeeseen ryhtyvää saattamaan työ loppuun kymmenen vuoden kuluessa luvan myöntämisestä.

*Jollei rakennustyötä ole aloitettu kolmessa vuodessa tai saatettu loppuun viiden vuoden kuluessa luvan lainvoimaiseksi tulosta, lupa on rauennut. Purkamisluvan voimassaoloaika laskettaessa ei oteta huomioon sitä aikaa, jona alueella on rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain 6 §:n mukainen vaarantamiskielto.*

*Kunnan rakennusvalvontaviranomainen voi pidentää luvan tai hyväksynnän voimassaoloa työn aloittamista varten enintään kahdella vuodella, jos oikeudelliset edellytykset rakentamiseen tai muuhun*

*toimenpiteeseen ovat edelleen voimassa. Työn loppuunsaattamista varten määräaikoja voidaan pidentää enintään kolmella vuodella kerrallaan (Rakentamislaki, 77 § 1 ja 2 mom.).*

*Rakentamishankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava siitä, että rakennus suunnitellaan ja rakennetaan rakentamista koskevien säännösten ja määräysten sekä myönnetyn luvan mukaisesti. Rakentamishankkeeseen ryhtyvällä on oltava hankkeen vaativuuden mukaiset edellytykset sen toteuttamiseen.*

*Rakentamishankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava, että rakentamishankkeessa on kelpoisuusvaatimukset täyttävät suunnittelijat ja että muillakin rakentamishankkeessa toimivilla on heidän tehtäviensä vaativuuden edellyttämä asiantuntemus ja ammattitaito (Rakentamislaki, 91 §).*

*Rakennusta tai sen osaa ei saa ottaa käyttöön ennen kuin rakennusvalvontaviranomainen on hyväksynyt sen loppukatselmuksessa käyttöön otettavaksi.*

*Rakennusvalvontaviranomaisen on laadittava loppukatselmuksesta pöytäkirja. Loppukatselmukseen sovelletaan lisäksi, mitä 112 §:ssä säädetään siitä, keiden on oltava läsnä katselmuksessa. Katselmus voidaan toimittaa pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa vain, jos se on välttämätöntä katselmuksen kohteena olevan asian selvittämiseksi. Rakentamishankkeeseen ryhtyvän on haettava loppukatselmuksen toimittamista myönnetyn luvan voimassaoloaikana (Rakentamislaki, 122 § 1 ja 3 mom.).*

*Jollei rakentamishankkeeseen ryhtyvä ole kymmenen vuoden kuluessa luvan myöntämisestä saanut valmiiksi aloitettua rakennustyötä tai muuta toimenpidettä, kunnan rakennusvalvontaviranomaisen on veloitettava rakentamishankkeeseen ryhtyvä määräajassa saattamaan työ loppuun taikka ryhtymään muihin toimenpiteisiin, jotka terveellisyden, turvallisuuden taikka ympäristölle aiheutuvan haitan tai häiriön vuoksi ovat tarpeen (Rakentamislaki, 144 §).*

### 3.3 Yhteenveto

Kuten huomataan, rakentamista ohjaavat lait vaikuttaisivat olevan hyvin ehdottomia luvan voimassaolosta ja loppukatselmuksen suorittamisesta luvan voimassaoloaikana. Lupa katsotaan rauenneeksi, jos pykälän ehdot eivät ole täyttyneet.

Maankäyttö- ja rakennuslain tultua voimaan 1.1.2000 rakennushankkeeseen ryhtyvän huolehtimisvelvollisuus on ollut tärkeä palanen viranomaisen vastuiden selkeytymiseksi, kun nykyisin rakennushankkeen toteuttaminen asianmukaisesti on rakennuttajan ja vastaavan työnjohtajan vastuulla, eikä viranomainen voi käytännössä kuin varmistaa saatujen asiakirjojen perusteella rakennushankkeen luvanmukaisen toteutumisen. 40 vuotta käytössä ollut rakennuslaki pidatti rakennusvalvontaviranomaisella hurjan määrän vastuuta rakennushankkeen kulusta ja ajan henki oli holhoava.

Tosiasiassa vasta uuden rakentamislain vaatimus saattaa lupa kymmenessä vuodessa valmiiksi tuo asiaan selkeän ja toivotun muutoksen.

## 4 RAKENTAMISTA OHJAAVIEN LAKIEN HALLINTOPAKKOKEINOT LUVATONTA RAKENTAMISTA KOSKIEN

### 4.1 Rakennusvalvontaviranomaisen harkintavalta

Rakentamista ohjaavien lakien ja asetusten määräysten mukaan uudisrakentaminen on ollut luvanvaraista jo hyvin pitkään. Ymmärrettävästi kokemattoman rakennustarkastajan voi olla hyvin vaikeaa määrittellä, onko luvaton rakentaminen ollut luonteeltaan sellaista, joka vaatisi luvan. Kärjistettynä kaikki asuinrakennukset maaseudulla olisivat edellyttäneet rakennusluvan alkaen 1.3.1946. Todellisuudessa sotien jälkeen hurjaan tahtiin rakentuneiden tilojen rakentamisen valvontaedellytykset ovat olleet olemattomat, eikä rakentamiseen vaadittuja lupia ole todellisuudessa haettu saatikka edellytetty hakemaan.

Jokaisessa rakentamista ohjaavassa laissa on kuitenkin annettu määräysvalta rakentamista valvovalle toimielimelle. Alla on koostettuna viittaukset eri lakien rakennusvalvontaviranomaisen harkintavallasta.

*Uutisrakennukseksi on tätä lakia sovellettaessa katsottava, paitsi kokonaan uuden rakennuksen rakentamista, myöskin lisärakennus sekä rakennuksen koroitus ja uudestaanrakentaminen, rakennuksen sisustaminen kokonaan tai osaksi oleellisesti toisin kuin ennen, sekä muut senlaatuiset muutokset, jotka ovat uudestaan rakentamiseen verrattavat ; jos kuitenkin mainitunlainen rakennuksen muutos sekä sinänsä että muiden, samaa rakennusta koskevain samanlaisten töiden yhteydessä, jotka kahden edellisen vuoden kuluessa on toimitettu, on merkitykseltään vähäinen rakennuksen arvoon verrattuna, ei sellaista muutosta ole pidettävä uutisrakennuksena. Uutisrakennuksena ei ole tämän lain mukaan pidettävä tilapäistä rakennusta, joka on rakennettu verrattain lyhyeksi ajaksi, eikä myöskään koristukseksi tai muuhun tarkoitukseen tehtyä pienehköä laitosta, kuten kaivoa, muistopatsasta, kioskia ja mukavuuslaitosta. Viranomaisella, jolle rakennusluvan myöntäminen kuuluu, on kuitenkin valta, milloin tarpeelliseksi katsoo, kieltää tässä mainitun rakennuksen tai laitoksen rakentaminen tai määrätä se poistettavaksi (Asemakaavalaki, 67 §)*

*Joka rikkoo tämän lain tai sen nojalla annettuja säännöksiä taikka niihin perustuvia viranomaisten määräyksiä, rangaistakoon, ellei muualla ole ankarampaa rangaistusta säädetty, sakolla tai, milloin asianhaarat ovat erittäin raskauttavat, vankeudella korkeintaan yhdeksi vuodeksi (Laki rakentamisesta maaseudulla, 19 § 1 mom.).*

*Joka tuomioistuimen lainvoiman saaneella päätöksellä on havaittu syytäksi 19 §:ssä mainittuun rikkomukseen, on velvollinen, mikäli rakennuslautakunta harkitsee tarpeelliseksi niin määrätä, lautakunnan asettamassa määräajassa poistamaan tai muuttamaan tehdyn työn (Laki rakentamisesta maaseudulla, 20 § 1 mom.).*

*Jos rakennustyöhön ryhdytään ilman asianomaista lupaa tai jos työ suoritetaan vastoin rakennusviranomaisten määräyksiä, voi rakennuslautakunta sopivalla toimenpiteellä väliaikaisesti keskeyttää rakennustyön (Laki rakentamisesta maaseudulla, 21 § 1 mom.).*

*Milloin joku rakentaa uudisrakennuksen tai ryhtyy muuhun toimenpiteeseen vastoin tämän lain säännöksiä tahi sen nojalla annettuja kieltoja tai määräyksiä taikka muutoin niskoittelee niiden mukaisten*

*velvollisuuksiensa täyttämässä, on kaupungissa maistraatin ja kauppalassa järjestäisyyden sekä maalaiskunnassa lääninhallituksen pakotettava niskoittelija noudattamaan määräyksiä, poistamaan tai muuttamaan tehty työ ja täyttämään velvollisuutensa uhkasakolla tai sillä uhalla, että tekemättä jätetty suoritetaan laiminlyöjän kustannuksella (teettämishukka). Erityisestä syystä voidaan kuitenkin, milloin virhe on vähäinen, olla ryhtymättä mainittuihin toimenpiteisiin (Rakennuslaki, 144 § 1 mom.).*

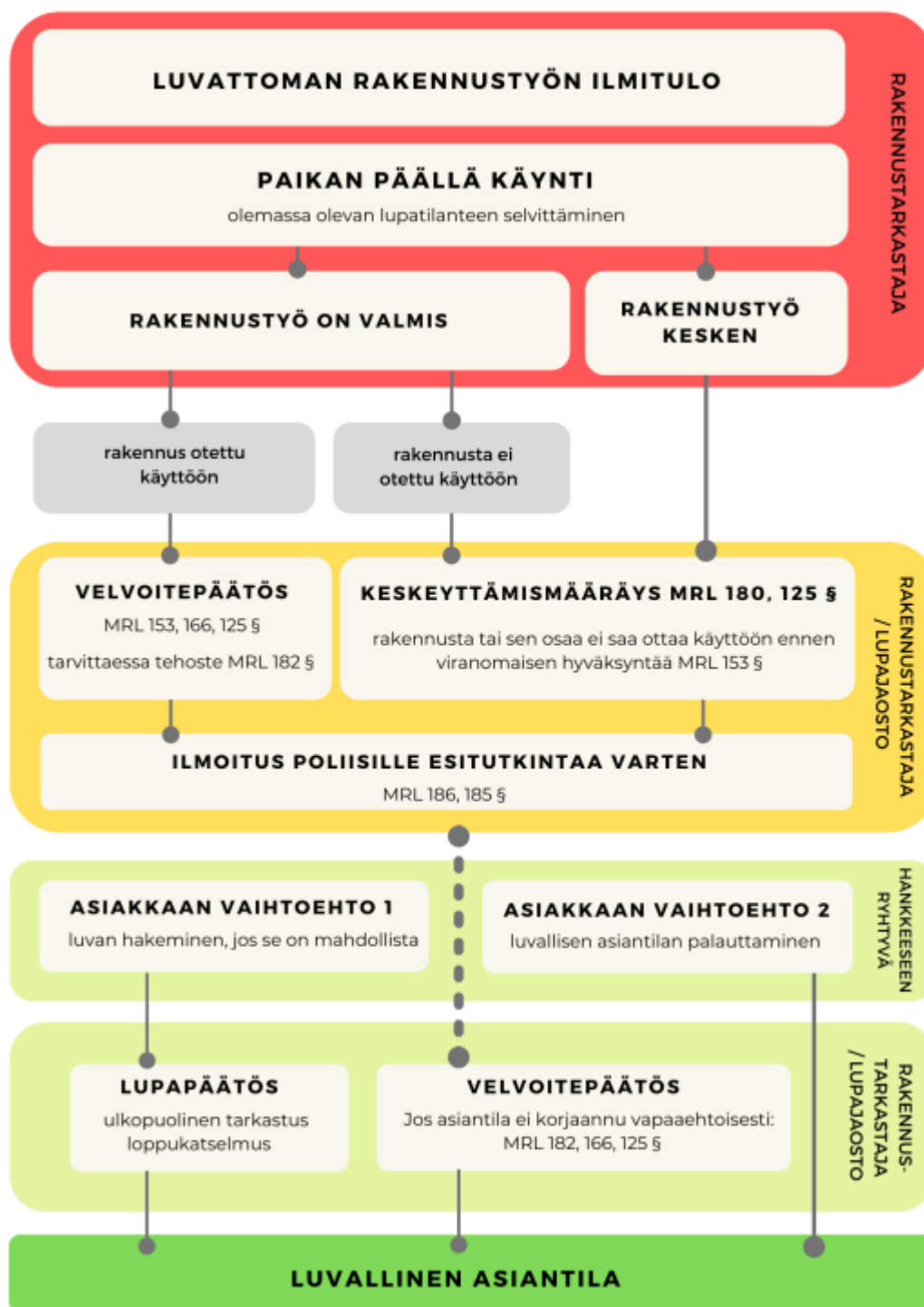
*Jos joku ryhtyy toimiin tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastaisesti taikka lyö laimin niihin perustuvan velvollisuutensa, kunnan rakennusvalvontaviranomainen, kunnan määräämä monijäseninen toimielin 13 a luvun mukaisissa asioissa tai Turvallisuus- ja kemikaalivirasto markkinavalvontaviranomaisena voi päätöksellään velvoittaa niskoittelijan määrääjässä oikaisemaan sen, mitä on tehty tai lyöty laimin (Maankäyttö- ja rakennuslaki, 182 § 1 mom.).*

*Jos joku ryhtyy toimiin tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastaisesti taikka lyö laimin niihin perustuvan velvollisuutensa, voi kunnan rakennusvalvontaviranomainen 6, 8, 10, 12 ja 13 luvun mukaisissa asioissa velvoittaa niskoittelijan määrääjässä oikaisemaan sen, mitä on tehty tai lyöty laimin (Rakentamislaki 147 § 1 mom.).*

Rakentamista ohjaaviin lakeihin on jätetty rakennusvalvontaviranomaiselle harkintavaltaa, vaikka ne äkkiseltään tarkasteltuna vaikuttavat olevan velvoittavia. Näin ollen rakennusvalvontaviranomaisella on mahdollisuus soveltaa erilaisia ratkaisumalleja esimerkiksi vanhoja luvattomia sekä loppukatselmoimattomia rakennuksia koskien. Tosiasiallisesti kuntien rakennusvalvontakäytännöt ovat olleet niin moninkirjavia, että ainoa mahdollisuus oikeudenmukaiseen laintulkintaan tulee joissain tapauksissa näiden harkinnanvaraa sisältävien pakkokeinojen kautta.

#### 4.2 Rakentamisrikkomus ja hallintopakkokeinot

Jos rakennusvalvontaviranomainen näkee tarpeellisen puuttua luvattomaan rakentamiseen, etenee hallintopakkoprosessi Tervon (2020, 27) Kuntaliiton ohjeistuksen pohjalta tekemän prosessikaavion mukaisesti.



KUVA 3. Luvattoman rakentamisen prosessikaavio (Tervo 2020).

#### 4.3 Rakentamisrikkomuksen vähäisyyden arviointi, milloin luvattomaan rakentamiseen tulee puuttua

##### 4.3.1 Täysin luvattoman rakennuksen käsittely

Nyt kysymyksessä on asia, jonka tulkinta on hyvin kuntakohtainen. Jo kyselytutkimuksenkin perusteella jotkut kunnat vaativat kaikille luvattomille rakennuksille luvan, jotkut kunnat eivät vaadi välttämättä mitään lupaa tai ainakin rakennuksen iällä on väliä, katsotaanko rakentamisrikkomus "vähäiseksi".

Rakennuslaissa oli maininta 144 § vähäisestä virheestä, mutta maankäyttö- ja rakennuslaissa ei varsinaisesti sellaisesta mainintaa ole. Maankäyttö- ja rakennuslain 182 §

rakennusvalvontaviranomainen voi velvoittaa ryhtymään toimenpiteisiin luvattoman asiantilain vuoksi, mutta määräys ei ole ehdoton.

Kun ymmärtää hallintopakkokeinomenettelyn vaatiman työmäärän, en pidä yllättävänä, että jotkut rakennusvalvontaviranomaiset pyrkivät ratkaisemaan tilanteen ilmitulevissa vähäisissä rikkomuksissa siten, että sovellettu ratkaisu on luvattoman asiantilan ratkaisemiseksi oikeuden- ja tarkoituksenmukainen. Tähän oikeuden- ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan vaikuttaa kunnassa yleisesti aiemmin käytetyt toimintamallit, joten se selittää suuret kuntakohtaiset erot sinänsä samojen lakien tulkinnassa rakennusvalvontaviranomaisten osalta. Myös kuntien keskinäiset resurssierot ovat varmasti vaikuttaneet näihin tulkintojen syntyymiseen.

#### 4.3.2 Rakennukselle on haettu lupa, mutta loppukatselmus on jäänyt suorittamatta

*Käytännössä loppukatselmoimattomia hankkeita on joka kunnassa. Mitään täsmällisiä tilastolukuja ei ole käytettävissä. Myönnetyllä luvalla osittain tai kokonaan toteutettuja hankkeita, joista loppukatselmus on pitämättä, lienee varovaisestikin arvioiden tuhansia, pikemminkin kymmeniä tuhansia (Jääskeläinen 2013.)*

*Rakennusvalvonnalle syntyy hankalia tilanteita. Viranomaista pyydetään suorittamaan loppukatselmus kohteessa, joka on voinut valmistua vuosia sitten. Viranomaisella ei ole tosiasiallisia mahdollisuuksia varmistua, onko hanke toteutettu myönnetyn luvan ja lupapäätöksen tekohetkellä voimassa olleiden määräysten ja hyvän rakennustavan edellyttämällä tavalla. Kuntien välillä on suuria toimintatapojen eroja. Perustuslakivaliokunnan vaatimuksesta lakiin lisätyt maininnat, joiden mukaan katselmus voidaan toimittaa pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa vain, jos se on välttämätöntä katselmuksen kohteena olevan asian selvittämiseksi, ei ole omiaan tekemään asiaa yksinkertaisemmaksi tilanteessa, jossa kysymys ei ole asianosaislähtöisestä katselmuspyyynnöstä (Jääskeläinen 2013.)*

*Nykysäännösten valossa ei auttane kuin pitää rauenneistakin luvista pyydettyä loppukatselmusta, ellei ole kysymys kesken jääneestä, mutta "melkein valmiista" hankkeesta (Maankäyttö- ja rakennuslaki 170 § 1 mom.). Kysymys saattaa olla enemmän hallinnollisesta operaatiosta, jossa ei, tilanteiden tosin vaihdellessa, enää pystytä luotettavasti todentamaan, onko lupapäätöstä oikeasti noudatettu. Usein ainoa mistä pystytään varmistumaan, koskee tilajärjestelyjä. Vastaavan työnjohtajan vaatiminen jälkikäteen tuntuu myös hyödyttömältä. Katselmuspöytäkirjaan on syytä tarkkaan merkitä, että loppukatselmuksen pyytäminen on laiminlyöty, vastaavaa työnjohtajaa ei hankkeessa enää ole eikä uuden nimeämistä ole katsottu tarpeelliseksi ja, mikä tärkeintä, mainita, ettei viranomainen näissä oloissa ole voinut varmistua töiden asianmukaisesta suorittamisesta. Ja perään siten lasku korotettuine maksuineen (Jääskeläinen 2013.)*

*Jos taas kysymys on vasta hiljattain rauenneesta luvasta, kannattaa menetellä kutakuinkin normaalin loppukatselmuksen mukaisesti. Vastaavalle työnjohtajalle on syytä kirjata muistutus laiminlyönneistä. Tarkastusasiakirja pitää vaatia ja sen yhteenvedo arkistoida. Korotettu maksu on nytkin itseltään selvyyys (Jääskeläinen 2013.)*

*Pitämättömien loppukatselmusten ongelmaan on etsitty ja ehdotettu ratkaisuja jo pitkään. Muun muassa rakentamisen ohjausjärjestelmän toimivuutta koskevassa RTY:n raportissa (17.5.2013)*

*esitetään, että loppukatselmuksen laiminlyönti pitää nähdä lähtökohtaisesti yksityisoikeudellisena kysymyksenä, josta seuraukset kantaa kiinteistön omistaja, myyjä tai muu oikeushenkilö. Jos viranomaiselta pyydetään loppukatselmusta luvan jo rauettua, tulisi loppukatselmuksen pitämisen edellytykseksi asettaa ulkopuolisen asiantuntijan kirjallinen lausunto niistä kysymyksistä, joita ei aiemmissa viranomaisyhteyksissä ole voitu todentaa. Loppukatselmuksen laiminlyönti pitäisi myös selkeästi sanktioida rikemaksulla tai vastaavalla (Jääskeläinen 2013.)*

Jotkut kunnat suorittavat luvan voimassaoloajan jälkeisen loppukatselmuksen/-tarkastuksen korotetulla rakennusvalvontamaksulla, vaikka lain mukaan lupa raukeaa sen voimassaoloajan päättymien jälkeen. Mutta joissain kunnissa loppukatselmoimattomat rakennukset merkitään kiinteistörekisteriin valmiiksi suoraan, eikä edellytetä muuta. Tämän asian ratkaiseminen on hyvin erilaisten kuntakohtaisten toimintatapojen sävyttämä, eikä ole olemassa vain yhtä toimintamallia.

## 5 LUVATTOMAN RAKENTAMISEN OIKEUDELLINEN ARVIOINTI

### 5.1 Johdanto

Luvattomaan rakentamiseen liittyviä oikeustapauksia on suhteellisen vähän ottaen huomioon rakentamisen määrä Suomessa. Suurelta osin tilanteet, joissa rakennusvalvontaviranomainen puuttuu luvattomaan rakentamiseen kehotuksella ja sen jälkeen mahdollisesti uhkasakolla, raukeavat asianomaisen toteuttaessa viranomaisen määräyksiä. Tätä teoriaa tukee myös omakohtaiset kokemukset kansalaisten kuuliaisuudesta sekä Hovatovin (2022, 28) AMK-opinnäytetyössään uhkasakkoprosessi luvottomassa ja lainvastaisessa rakentamisessa yhteydessä haastatteleman rakennusvalvontainsinöörin arvio, että kehotukset yleensä tehoavat hyvin varsinkin pieniin toimijoihin ja viimeistään uhkasakon asettaminen tehoaa.

Harvoin, kun kehotus tai uhkasakko ei ole ratkaissut asiaa, vaan asianomainen on hakenut muutosta annettuihin viranomaispäätöksiin, asia päättyy oikeustarkasteluun. Yleisesti ottaen eri oikeusasteissa olleet asiat koskevat tapauksia, joissa kunnan rakennusvalvontaviranomainen on velvoittanut asianomaista purkamaan luvottomasti tehdyt rakentamistoimenpiteet. Rakennusvalvontaviranomaisen päätökset ovat suurelta osin kestäneet oikeustarkastelun. Jos rakennusvalvontaviranomaisen päätös on kumottu, kyseessä on yleensä ollut menettelytapavirhe, jolloin asianomaisen oikeusturva on syystä tai toisesta heikentynyt. Tyypillisiä menettelytapavirheitä on tullut naapurien kuulemisessa ja asianomaisen kuulemisessa hallintopakkomenettelyn yhteydessä. Toisaalta merkittävin luvattomaa rakentamista ohjaava Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätös on annettu vastoin rakennusvalvontaviranomaisen ja hallinto-oikeuden päätöstä.

Rakennusvalvontaviranomaisen perustelut ovat mukailleet kulloinkin voimassa olleiden lakien säännöksiä.

### 5.2 Ennakkotapauksia, joissa luvattomaan rakentamiseen on puututtu

Yleisesti ottaen oikeusasteet ovat pitäneet valituksenalaiset kuntien rakennusvalvontaviranomaisen päätökset, joissa rakennuslautakunta on velvoittanut asianosaisen ryhtymään toimenpiteisiin laitto- man asiantilan palauttamiseksi.

#### 5.2.1 Tiivistelmä vuosikirjapäätöksestä KHO:2016:91:

##### **Asian aikaisempi käsittely**

Vesilahden rakennus- ja ympäristölautakunta on 30.9.2014 (§ 84) tekemällään päätöksellä velvoittanut A:n kuolinpesän 5 000 euron sakon uhalla poistamaan luvattomat rakennukset Vesilahden kunnassa yhteisellä vesialueella (922-876-1-0) sijaitsevalta Muurahaissaareltä sekä siistimään alueen. Lautakunta on määrännyt, että toimenpide on suoritettava kuuden kuukauden kuluessa päätöksen lainvoimaiseksi tulosta.

##### **Hallinto-oikeuden ratkaisu**

Hämeenlinnan hallinto-oikeus on valituksenalaisella päätöksellään kumonnut Vesilahden rakennus- ja ympäristölautakunnan päätöksen.

Hallinto-oikeus on selostettuaan sovellettavat säännökset perustellut päätöstään mm. seuraavasti:

Vesilahden rakennus- ja ympäristölautakunta on nyt kysymyksessä olevissa olosuhteissa voinut valituksenalaisella päätöksellään ratkaista asian vain siltä osin kuin on kysymys siitä, että voidaanko A:n kuolinpesä velvoittaa poistamaan Muurahaissaarella olevat rakennukset sen vuoksi, ettei niille ole ollut maankäyttö- ja rakennuslain tai sitä edeltäneen rakennuslain mukaisia rakentamisen lupia. Rakennusten luvatonta rakentamista on rakennus- ja ympäristölautakunnan lausunnon mukaan selvitetty aikaisemmin ainakin kahdesti, mutta A:han ei ole kohdistettu vaatimuksia tai hallintopakkoa. Edellisen kerran viranomaisen on asiakirjojen mukaan selvittänyt asiaa 1980-luvulla, jolloin saaren toinen asukas oli veloitettu poistamaan luvattomat rakennukset. Kun otetaan huomioon A:n kertomus kunnan antamasta suostumuksesta ja se seikka, ettei rakennuksiin ole suoritettua poliisikuulustelua lukuun ottamatta puututtu yli 40 vuoteen, ei rakennusvalvontaviranomainen ole enää tässä vaiheessa voinut velvoittaa poistamaan A:n rakentamia rakennuksia Muurahaissaaresta.

*Hallinto-oikeuden soveltamat oikeusohjeet*

Maankäyttö- ja rakennuslaki 167 § 1 momentti ja 182 § 1 ja 2 momentti

Uhkasakkolaki 6 § 3 momentti

**Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu**

Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätös kumotaan ja Vesilahden rakennus- ja ympäristölautakunnan päätös saatetaan voimaan.

**Perustelut**

Asiassa esitetyn selvityksen perusteella Muurahaissaarella olevat rakennukset on rakennettu 1970-luvulla. Kysymys on asiakirjoissa olevan valokuvaselvityksen perusteella suhteellisen pienikokoisista ja varustukseltaan vaatimattomista vapaa-ajan rakennuksista. Rakennuksille ei saadun selvityksen perusteella ole rakennuslupia. 1950-luvulla mahdollisesti annetulla suullisella luvalla ei voida katsoa olevan merkitystä arvioitaessa 1970-luvulla rakennuslain voimassa ollessa ja mahdollisesti sen jälkeen rakennettujen rakennusten luvallisuutta. Myöskään A:n kunnalle mahdollisesti maksamilla veroilla ei ole asiassa merkitystä.

Rakennukset sijaitsevat tässä tapauksessa kooltaan vähäiseksi luokitellulla saarella alueella, joka on voimassa yleiskaavassa varattu MU-alueeksi ja jolla rakentaminen on kielletty. Vesilahden rakennus- ja ympäristölautakunnalla on tämä huomioon ottaen ollut painava ja yleisen edun kannalta perusteltu syy määrätä saarella olevat rakennukset poistettaviksi huolimatta siitä, että rakennukset ovat olleet saarella useita kymmeniä vuosia ilman, että viranomaiset ovat puuttuneet asiaan.

Suoritettavaksi määrätty toimenpiteet on riittävästi yksilöitävä. Alueen siistimisveloitteen on tässä tapauksessa katsottava liittyvän rakennusten poistamiseen ja siten koskevan rakennusten välittömän ympäristön siistimistä. Edellä lausuttu huomioon ottaen lautakunnan päätöstä on pidettävä myös alueen siistimistä koskevan veloitteen osalta lain mukaisena.

Rakennus- ja ympäristölautakunta on käsitellyt veloitteita yhtenä kokonaisuutena asettaen niille yhteisen uhkasakon ja saman määräajan. Mikäli asia etenee uhkasakkojen tuomitsemisvaiheeseen,

on tässä yhteydessä velvoitekohtaisesti uudelleen arvioitava, onko asetetut velvoitteet toteutettu ja onko edellytyksiä uhkasakon tuomitsemiseen.

Hallinto-oikeuden päätös, jolla rakennus- ja ympäristölautakunnan päätös on kumottu, on edellä mainittujen seikkojen johdosta kumottava ja rakennus- ja ympäristölautakunnan päätös saatettava voimaan.

### 5.3 Ennakkotapauksia, joissa luvattomaan rakentamiseen ei ole puututtu

#### 5.3.1 Tiivistelmä Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätöksestä 15/0179/2 ja siihen liittyvästä vuosikirjapäätöksestä KHO:2015:143:

##### **Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätös**

###### *Valituksenalaiset päätökset*

Pälkäneen rakennuslautakunnan päätös 6.11.2014 § 82

Pälkäneen rakennuslautakunta on päättänyt, ettei kiinteistöllä 635-420-9-51 sijaitsevat karttaliitteestä numero 1 ilmenevät kohteet 1 (varasto), 2 (ulkokäymälä) ja 3 (lisämajoitustila) anna aihetta toimenpiteisiin. Lautakunta on perustellut päätöstään ulkokäymälän osalta sillä seikalla, ettei käymälän rakentaminen ole edellyttänyt rakentamisajankohtana lupaa. Varaston ja lisämajoitustilan osalta lautakunta on todennut, että ranta-asemakaava ei osoita alueelle rakennusoikeutta, mutta rakennukset ovat 1970-luvulta ja lain edellyttämän kirjallisen luvan puuttumista voi pitää vähäisenä virheenä. Rakennuslautakunta on lopuksi todennut, että karttaliitteestä numero 1 ilmenevien kohteiden 4 (näkösuoja) ja 5 (puusuoja) ja karttaliitteestä numero 2 ilmenevien kohteiden 1 - 7 (neljä sadesuojatelttaa, kaksi yleissuojatelttaa ja puusuoja) osalta asia siirretään rakennustarkastajan valmisteltavaksi.

##### **Valittajien vaatimukset hallinto-oikeudessa**

Päätös on kumottava.

###### *Perusteet*

Kiinteistöllä 635-420-9-51 sijaitsee asuinrakennuksen ja saunarakennuksen lisäksi useita talousrakennuksia ja rakennelmia, joille ei rakennusvalvonnan arkistoista löydy lupatietoja. Näitä ovat asuinrakennus, saunarakennus/taloussrakennus, varasto, puucee, lisämajoitus/leikkimökki/talvivarasto, kaksi puusuojaa, neljä sadesuojatelttaa ja kaksi yleissadesuojaa. Kaikkien rakennusten/rakennelmien osalta rakennuslupaa ei tarvita, mutta joidenkin, erityisesti asumiseen ja yöpymiseen liittyvien rakennusten osalta jonkinlainen lupa on oltava. Kohtuuttomuutta arvioitaessa on otettava huomioon, että kiinteistöllä sijaitsee tavanomaista enemmän rakennuksia. Rakennuslain selkeiden säännösten ja korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännön perusteella kirjallisen luvan puuttumista ei voida pitää vähäisenä virheenä, vaikka rakennukset on rakennettu 1970-luvulla. Rakennuslain 7 §:n mukaan uudisrakentamista varten on haettava kirjallista rakennuslupaa ja vastaava säännös sisältyy maankäyttö- ja rakennuslakiin. Pälkäneen rakennusjärjestyksen 2 ja 3 §:iin sisältyvät helpotukset eivät sovellu tähän tapaukseen. Elokuussa 2010 voimaan tullut nykyinen rakennusjärjestys ei

muuttanut tilannetta. Pälkäneen kunnanvaltuuston 20.12.2004 hyväksymä ranta-asetus ei mahdollista valituksen kohteena olevien rakennusten vapauttamista luvanvaraisuudesta.

### **Lausunnot ja selitykset**

Pälkäneen rakennuslautakunta on antanut valituksen johdosta lausunnon. Rakennukset sijaitsevat maisemallisesti suojaisessa paikassa ja soveltuvat väritykseltään maastoon. Vaikka luvan hakemista ei edellytetä, rakennukset otetaan huomioon käytettynä rakennusoikeutena.

### **Hallinto-oikeuden ratkaisu ja perustelut**

Hallinto-oikeus hylkää valituksen.

#### *Perustelut*

Maankäyttö- ja rakennuslain 182 §:n 1 momentin mukaan jos joku ryhtyy toimiin tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastaisesti taikka lyö laimin niihin perustuvan velvollisuutensa, kunnan rakennusvalvontaviranomainen voi päätöksellään velvoittaa niskoittelijan määräajassa oikaisemaan sen, mitä on tehty tai löyty laimin. C ja D ovat 2000-luvulla ostaneet A:lta nyt puheena olevan Pälkäneellä sijaitsevan kiinteistön 635-420-9-51 vuokrattuaan ensin kiinteistöä 1960-luvulta alkaen. Tila sijaitsee Hausalon saarella, jonne on maantieyhteys. Alueella on voimassa vuonna 2004 vahvistettu ranta-asetus, jossa tila on osoitettu erillispientalojen korttelialueeksi (AO). Tilalle on vuonna 1975 myönnetty rakennuslupa perusteella rakennettu 28 m<sup>2</sup>:n suuruinen loma-asunto, joka on vuonna 2009 muutettu saunarakennukseksi. Ranta-asetuksen mukainen asuinrakennus on 3 (4) rakennettu vuonna 2005 myönnetty rakennuslupa perusteella. Helmisten selvityksen 9.3.2013 ja rakennuslautakunnan tarkastuksesta tekemän muistion 2.10.2013 perusteella tilalla sijaitsee lisäksi vuonna 1977 valmistuneet 18 m<sup>2</sup>:n suuruinen varasto ja 2,2 m<sup>2</sup>:n suuruinen ulkokäymälä sekä vuonna 1978 valmistunut 8,2 m<sup>2</sup>:n suuruinen lisämajoitustila, jota käytetään myös leikkimökinä ja talvivarastona. Viimeksi mainittuihin rakennuksiin liittyviä lupa-asiakirjoja ei ole löytynyt kunnan arkistosta eikä C:lta tai D:lta, mutta D:n mukaan kunnan silloinen rakennustarkastaja on hyväksynyt kyseiset rakennukset lomarakennuksen rakentamisen yhteydessä.

Hallinto-oikeus toteaa, että valituksenalaisella päätöksellä on ratkaistu hallintopakkokeinojen käyttäminen ainoastaan karttaliitteeseen numero 1 osoitetun varaston, lisämajoitustilan ja ulkokäymälän osalta. Rakennukset sijaitsevat maankäyttö- ja rakennuslain tarkoittamalla rantavyöhykkeellä, jolle on rakennettu lääninhallituksen poikkeuslupa ja kunnan rakennuslupa perusteella loma-asunto. Nyt puheena olevat varasto, lisämajoitustila ja ulkokäymälä ovat lomarakennukseen liittyviä talousrakennuksia. Kun otetaan huomioon, ettei viimeksi mainittuihin rakennuksiin ole viranomaisten tai naapurin toimesta puututtu kuluneen yli 30 vuoden aikana, rakennusvalvontaviranomainen on voinut olla ryhtymättä enempiin toimenpiteisiin asiassa.

#### *Sovelletut oikeusohjeet*

Maankäyttö- ja rakennuslaki 182 §

### **Asian käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa**

*Pätkäneen rakennuslautakunta* on 6.11.2014 (§ 82) päättänyt, etteivät kiinteistöllä 635-420-9-51 sijaitsevat päätöksen karttaliitteestä ilmenevät kohteet 1 (varasto), 2 (ulkokäymälä) ja 3 (lisämajoitustila) anna aiheita toimenpiteisiin luvaton rakentamista koskevana hallintopakkoasiana. Rakennuslautakunta on viitannut oikeusohjeinaan muun ohella maankäyttö- ja rakennuslain 182 §:n 1 momenttiin.

*Hämeenlinnan hallinto-oikeus* on päätöksellään 8.5.2015 hylännyt A:n ja B:n valituksen rakennuslautakunnan päätöksestä. Hallinto-oikeuden päätökseen liitetyn muutoksenhakuohjauksen mukaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

A ja B ovat valittaneet hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Korkein hallinto-oikeus on siltä varalta, että asian saattamisen korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltäväksi katsottaisiin edellyttävän valituslupaa, varannut A:lle ja B:lle tilaisuuden ilmoittaa ne perusteet, joiden vuoksi heille tulisi myöntää asiassa valituslupa.

A ja B ovat tänne 1.9.2015 saapuneessa kirjoituksessaan esittäneet ne perusteet, joiden nojalla asiassa tulisi myöntää heille valituslupa.

### **Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu**

1. Korkein hallinto-oikeus oikaisee hallinto-oikeuden päätökseen liitetyn muutoksenhakuohjauksen kuulumaan siten, että valituksen tekeminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttää valituslupaa. Korkein hallinto-oikeus on käsitellyt asian valituslupa-asiana.

2. Valituslupaa ei myönnetä. Korkein hallinto-oikeus ei siten anna ratkaisua valitukseen.

### ***Perustelut***

#### **1. Muutoksenhaku hallinto-oikeuden päätökseen**

##### *Sovellettavat säännökset ja lain esityöt*

Maankäyttö- ja rakennuslain 182 §:n 1 momentin mukaan, jos joku ryhtyy toimiin mainitun lain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastaisesti taikka lyö laimin näihin perustuvan velvollisuutensa, kunnan rakennusvalvontaviranomainen sekä asianomainen ministeriö markkinavalvontaviranomaisena voi päätöksellään velvoittaa niskoittelijan määrääjässä oikaisemaan sen, mitä on tehty tai lyöty laimin.

Maankäyttö- ja rakennuslain 190 §:n 3 momentin (204/2015) mukaan 182 §:n 1 momentissa tarkoitetun velvoitteen ja siihen liittyvän uhkasakon asettamista ja maksettavaksi tuomitsemista sekä teettämishan asettamista ja täytäntöön pantavaksi määräämistä koskevassa asiassa hallinto-oikeuden päätökseen, jolla valitus on jätetty tutkimatta tai jolla ei ole muutettu valituksen kohteena ollutta viranomaisen päätöstä, saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

##### *Kysymyksenasettelu*

Rakennuslautakunta on nyt kysymyksessä olevassa asiassa päättänyt olla antamatta sille maankäyttö- ja rakennuslain 182 §:n 1 momentissa tarkoitettuna rakennusvalvonta-asiana vireille tulleessa asiassa velvoittavaa päätöstä.

Asiassa on ensin ratkaistava, onko tässä tilanteessa kysymys sellaisesta asiasta, joka kuuluu maankäyttö- ja rakennuslain 190 §:n 3 momentin (204/2015).

Hallinto-oikeuden päätös on annettu sen jälkeen, kun puheena oleva muutoksenhakusäännös on tullut voimaan. Rakennuslautakunnan päätös on kuitenkin annettu sitä ennen. Siltä osin kuin asiassa on samalla myös kysymys muutoksenhakusäännöksen soveltamisesta siinä tapauksessa, että hallinto-oikeuden päätöksen perusteena oleva viranomaisen päätös on annettu ennen säännöksen voimaantuloa, korkein hallinto-oikeus viittaa samana päivänä antamaansa vuosikirjaratkaisuun asiassa diaarinumero 2051/1/15.

#### *Oikeudellinen arviointi*

Maankäyttö- ja rakennuslain 190 §:n 3 momentti koskee muutoksenhakua hallinto-oikeuden päätökseen.

Korkein hallinto-oikeus on aikaisemmassa maankäyttö- ja rakennuslain 190 §:n 3 momenttia koskevassa oikeuskäytännössään tulkinnut kulloinkin voimassa olevan säännöksen soveltamisalaa laajasti. Kun muutoksenhakujärjestelmä kokonaisuudessaan turvaa oikeusturvan saatavuuden ja riittävyuden sekä asian käsittelyn joutuisasti, tulkinta, jonka mukaan myös muut kuin velvoittavat rakennusvalvontapäätökset kuuluvat puheena olevan muutoksenhakusäännöksen soveltamisen piiriin, ei ole ristiriidassa perusoikeusjärjestelmän kanssa sellaisena kuin perustuslakivaliokunta on sitä viimeaikaissa kannanotoissaan tulkinnut. Rakennusvalvonta-asioihin liittyy usein kysymys omaisuuden suojusta perusoikeutena. Viranomaisen päätöksestä on ensi asteessa rajoittamaton muutoksenhakuoikeus tuomioistuimeen, hallinto-oikeuteen. Jatkomuutoksenhaun saattaminen valitusluvanvaraiseksi ei edellä lausuttuun nähden loukkaa omaisuuden suojaa ja on muutoinkin yhteensopiva perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kanssa.

Hallinto-oikeuden päätökseen liitetty valitusosoitus, jonka mukaan hallinto-oikeuden päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, on oikaistava kuulumaan niin, että valittaminen hallinto-oikeuden päätöksestä edellyttää valituslupaa.

Korkein hallinto-oikeus on käsitellyt A:n ja B:n valituksen valituslupahakemuksena.

## **2. Valituslupahakemuksen hylkääminen**

Sen perusteella, mitä asiassa on esitetty ja mitä asiakirjoista muutoin ilmenee, asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi ei ole maankäyttö- ja rakennuslain 190 §:n 3 momentissa (204/2015) ja hallintolainkäyttölain 13 §:n 2 momentissa säädettyä valitusluvan myöntämisen perustetta.

### 5.3.2 Tiivistelmä Itä-Suomen hallinto-oikeuden päätöksestä 20/0173/3

#### **Itä-Suomen hallinto-oikeuden päätös**

Rautalammin ympäristölautakunta 27.2.2020 § 14 ja Rautalammin ympäristölautakunta 20.8.2020 § 49

Ympäristölautakunta on päättänyt 27.2.2020 § 14, että Rautalammin kunnan rakennusten luvanvaraisuus tarkastellaan Rautalammin kiinteistörekisteriselvityksen 2017-2020 hankesuunnitelman kohdan 2.4 Rakennusten luvanvaraisuuden tarkastelu mukaisesti.

Ympäristölautakunnan 20.8.2020 tekemässä päätöksessä on todettu lisäksi, että kiinteistön Niemelä 686-402-1-138 asuinrakennus on luvitettu rakennuksen laajennuksen myötä asianmukaisesti. Kiinteistön muiden rakennusten osalta ympäristölautakunta on päättänyt olla ryhtymättä toimenpiteisiin, koska kysymyksessä olevat rakennukset on rakennettu 1960–70 -luvulla ja lain edellyttämän kirjallisen luvan puuttumista voi pitää vähäisenä virheenä. Päätöstä on perusteltu muun ohessa viittamalla ympäristölautakunnan tekemään rakennusten luvanvaraisuuden tarkastelutapaa koskevaan päätökseen 27.2.2020 § 14.

### **Valittajan vaatimukset hallinto-oikeudessa**

Rautalammin ympäristölautakunnan päätökset on kumottava.

Ympäristölautakunta on vapauttanut päätöksellään 27.2.2020 § 14 osan kiinteistönomistajista velvollisuudesta hakea rakennusluvut olemassa oleville rakennuksilleen, joilla ei ole rakennuslupia. Päätöksellä on asetettu kiinteistönomistajat eriarvoiseen asemaan ja lisäksi päätös on osittain sisällöltään epäselvä. Rautalammin kunta on veloitettava vaatimaan, että kaikkien kiinteistönomistajien on haettava rakennusluvut ja liitettävä hakemuksiinsa rakennuspiirustukset ja asemapiirrokset.

### **Hallinto-oikeuden ratkaisu**

Hallinto-oikeus ei tutki valittajan vaatimusta, jonka mukaan Rautalammin kunta on veloitettava vaatimaan, että Rautalammin kaikkien kiinteistönomistajien on haettava rakennusluvut luvattomille rakennuksilleen ja liitettävä hakemuksiinsa rakennuspiirustukset ja asemapiirrokset.

### **Perustelut**

Rautalammin ympäristölautakunnan päätökseen kohdistuva valitus

*Rautalammin ympäristölautakunnan päätös 27.2.2020 § 14*

Kuntalain 133 §:n mukaan tämän luvun säännöksiä sovelletaan oikaisuvaatimuksen tekemiseen ja kunnallisvalitukseen kunnan ja kuntayhtymän viranomaisen päätöksestä, jollei erikseen lailla toisin säädetä. Jos päätöksen voidaan muun lain nojalla hakea muutosta kunnallisvalitukseen, ei 134 §:ää sovelleta.

Kuntalain 134 §:n 1 momentin mukaan kunnanhallituksen, lautakunnan ja valiokunnan, niiden jaoston sekä niiden alaisen viranomaisen päätökseen tyytymätön saa hakea niiden oikaisua.

Kuntalain 135 §:n 1 momentin mukaan valtuuston ja kuntayhtymän 58 §:n 1 momentissa tarkoitettujen toimielimen päätökseen sekä kunnanhallituksen, lautakunnan ja johtokunnan oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen haetaan muutosta kunnallisvalituksella hallinto-oikeudelta.

Rautalammin ympäristölautakunta on päättänyt 27.2.2020 § 14 siitä, miten rakennusten luvanvaraisuutta tarkastellaan Rautalammin kunnassa. Päätöksen perustelujen mukaan rakennusvalvontaviranomaisen työn selkeyttämiseksi ja tehostamiseksi on ensiarvoisen tärkeää vahvistaa selkeät reunaehdot rakennusten luvanvaraisuuden tarkastelulle. Valittajan hallinto-oikeudelle valituksen täydennyksenä toimittaman ympäristölautakunnan 27.2.2020 pidetyn kokouksen pöytäkirjan liitetyn oikaisuvaatimusohjeen mukaan pykälässä 14 tehtyyn päätökseen tyytymätön voi tehdä kirjallisen oikaisuvaatimuksen eikä päätökseen saa hakea muutosta valittamalla tuomioistuimeen.

Hallinto-oikeus arvioi, että ympäristölautakunnan päätös 27.2.2020 § 14 on yleinen rakennusten luvanvaraisuuden valvontaperiaatteita koskeva päätös eikä maankäyttö- ja rakennuslain 190 §:ssä tarkoitettu muu maankäyttö- ja rakennuslain mukainen päätös, johon haettaisiin muutosta maankäyttö- ja rakennuslain säännösten nojalla. Tähän nähden Rautalammin ympäristölautakunnan päätökseen 27.2.2020 § 14 haetaan muutosta kuntalaissa säädetyssä järjestyksessä oikaisuvaatimuksin lautakunnan päätökseen liitetyn oikaisuvaatimusohjeen mukaisesti. Kuntalain 134 ja 135 pykälien mukaan hallinto-oikeudella ei ole toimivaltaa tutkia valitusta ilman ensin toimitettua kuntalain mukaista oikaisuvaatimusmenettelyä. Valitus on näin jätettävä tutkimatta siltä osin kuin se kohdistuu Rautalammin ympäristölautakunnan päätökseen 27.2.2020 § 14.

### 5.3.3 Vuosikirjapäätös KHO 1976-A-I-4 kokonaisuudessaan

#### **Asian aikaisempi käsittely**

Espoon järjestysoikeus oli rakennustarkastajan toimiston toimitettua 29.4.1970 paikalla valvontakatselmuksen 4.3.1971 velvoittanut A:n 200 markan sakon uhalla purkamaan ja poistamaan hänen Espoon kylässä X omistamalleen tilalle RN:o 1:6 ilman rakennuslupaa vuonna 1951 rakennetut lomarakennuksen ja vajan sekä vuonna 1953 rakennetun saunarakennuksen 31.12.1972 mennessä. A:n haettua mainitun määräajan pidentämistä kahdella vuodella järjestysoikeus on 5.2.1973 tekemällään päätöksellään hylännyt hakemuksen sekä määrännyt, että sanotut rakennukset oli purettava ja poistettava 1.5.1973 mennessä järjestysoikeuden aikaisemmin asettamalla uhalla.

Lääninoikeus, jolle A oli valittanut järjestysoikeuden viimeksi mainitusta päätöksestä, on valituksenalaisessa päätöksessä katsonut, ettei ollut syytä muuttaa järjestysoikeuden päätöstä muulla tavoin kuin että rakennukset oli purettava ja poistettava 31.8.1973 mennessä järjestysoikeuden päätöksensä 4.3.1971 asettamalla uhalla.

#### **Asian käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa**

Korkein hallinto-oikeus on tutkinut asian. Asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan edellä mainittu tila sijaitsee alueella, jolla puheena olevien rakennusten rakentamisen aikaan vuosina 1951 ja 1953 ovat olleet voimassa Uudenmaan lääninhallituksen 31.8.1942 vahvistamat rakennussuunnitelmantakaiset määräykset. Sanottujen määräysten 6 §:n 1 momentin mukaan rakennuslupan hakemiseen ja rakennustapaan nähden oli noudatettava, mitä rakennussäännössä oli määrätty. Koska puheena oleviin sauna- ja vajarakennuksiin 29.1.1932 annetun rakennussäännön 100 §:n, sellaisena kuin se oli muutettuna 16.6.1938 annetulla asetuksella, säännösten mukaan ei ole tarvittu rakennuslupaa, ei näitä rakennuksia niin ollen voida määrätä rakennuslupan hakematta jättämisenperusteella purettavaksi ja poistettavaksi. Lomarakennuksen rakentamiseen sitä vastoin on, kun otetaan huomioon

24.4.1931 annetun asemakaavalain 67 §:n, edellä mainitun rakennussäännön 100 §:n sekä rakentamisesta maaseudulla 6.7.1945 annetun lain 1 §:n 2 momentin säännökset, vaadittu rakennuslupa. Rakennuksen rakentaminen on kuitenkin tapahtunut huomattavan pitkän aikaa sitten, eivätkä viranomaiset asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan ole ryhtyneet asiassa edellä kerrottua aikaisemmin toimenpiteisiin. Tila, jolla rakennus sijaitsee, liittyy rakennettuun alueeseen, ja tieyhteys sekä vesihuolto ovat asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan järjestettävissä. Näissä oloissa ja ottaen huomioon rakennuksen laatu, virhettä on pidettävä vähäisenä ja erityistä syytä on katsottava olevan olla ryhtymättä rakennuslain 144 §:ssä tarkoitettuihin toimenpiteisiin. Sanotussa pykälässä tarkoitettuihin toimenpiteisiin tämänkään rakennuksen purkamiseksi ja poistamiseksi ei näin ollen ole ryhdyttävä. Sen vuoksi korkein hallinto-oikeus harkitsee oikeaksi kumota lääninoikeuden valituksenalaisen päätöksen sekä järjestysoikeuden 5.2.1973 tekemän päätöksen. Tätä kaikki asianosaiset noudattakoot.

#### 5.3.4 Vuosikirjapäätös KHO 1992-A-78 kokonaisuudessaan

##### **Asian aikaisempi käsittely**

*Lappajärven rakennuslautakunnan päätös 20.9.1990:*

Lautakunta on määrännyt A:n 5000 markan sakon uhalla 31.12.1990 mennessä poistamaan Lappajärven kunnan kylässä X osittain tilalla RN:o 13:40 ja osittain lunastetulla vesijättöalueella sijaitsevan ilman rakennuslupaa rakennetun huvilarakennuksen.

*Vaatimukset lääninoikeudessa*

A ja B ovat muun muassa lausuneet, että kysymyksessä oleva huvila sijaitsee siirrettävällä vuokrasopimuksella vuokratulla rantapalstalla ja että he ovat ostaneet kysymyksessä olevan jo kesällä 1961 rakennetun huvilan vasta vuonna 197, kun vuokrasopimus siirrettiin heille. Sitä ennen lomamökki on kuulunut jo neljälle rantapalstan aikaisemmalle vuokraajalle. Kysymyksessä oleva lautarakenteinen lomamökki on kevytrakenteisena rakennettu pelkästään irtokivien päälle. Viranomaisten taholta ei asiaan ole puututtu 30 vuoteen. Näillä perusteilla A ja B ovat vaatineet, että rakennuslautakunnan päätös kumotaan.

*Rakennuslautakunnan selitys*

A:ta on jo vuonna 1979 pidetyn paikalliskatselmuksen yhteydessä kehotettu hakemaan rakennuslupaa. Kun hakemusta ei tehty, kehotus uudistettiin kirjallisesti vuosina 1984 ja 1988. Kehotuksiin ei ole vastattu. Tulipalossa vuonna 1965 tuhoutuivat kunnantoimiston arkistot. Sen vuoksi oletetaan, että rakennuslupaa ei ole, ellei rakennuksen omistaja sitä esitä. Kysymyksessä oleva huvila on kotamallinen, jonka ulkomitat ovat 7,8 m x 4,0 m + 1,4 m. Siinä on parvi ja varusteina on takka ja sähkö. Varaston koko on noin 2,0 m x 3,0 m.

*A ja B ovat antaneet vastaselityksen.*

*Lääninoikeuden ratkaisu*

Kyseistä huvilarakennusta ei voida pitää kevyenä rakennelmana. Rakennuksen rakentamiseen olisi siten tarvittu rakennuslupa. Kun virhettä ei ole pidettävä vähäisenä, rakennuslautakunta on voinut

velvoittaa A:n ja B:n poistamaan rakennuksen paikalta. Asetetun uhkasakon määrää ei ole pidettävä liiallisena. Sillä seikalla, että rakennuksen aikaisempi omistaja oli jättänyt hankkimatta rakennusluvan ei ole merkitystä tässä asiassa. Näillä perusteilla lääninoikeus on, ottaen huomioon rakennuslain 130 §:n 1 momentin ja 144 §:n 1 momentin sekä rikoslain 2 luvun 4 b §:n 2 momentin hylännyt valituksen. Lääninoikeus on kuitenkin pidentänyt rakennuslautakunnan päätöksessä asetetun määräajan päättymään 30.9.1991

### **Asian käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa**

#### *Vaatimukset korkeimmassa hallinto-oikeudessa*

A ja B ovat uudistaneet lääninoikeudessa esittämänsä ja vaatineet lääninoikeuden ja rakennuslautakunnan päätösten kumoamista. A ja B ovat lisäksi ilmoittaneet olevansa valmiita hakemaan huvilalle rakennusluvan.

#### *Rakennuslautakunnan selitys*

Rakennuslautakunta ei ole puuttunut aikaisemmin luvattomien huviloiden rakentamiseen, koska rakennustarkastajat ovat olleet siinä käsityksessä, että luvat ovat olleet kunnossa. Uhkasakkoasia on tullut vireille kysymyksessä olevan rantapalstan nykyisen omistajan aloitteesta, jonka johdosta rakennuslautakunta on ryhtynyt asian vaatimiin toimenpiteisiin.

#### *A:n ja B:n vastaselitys:*

Huvilarakennuksen alkuperäinen rakentaja ja häntä seurannut omistaja ovat jo kuolleet. Rakennuksen viimeisenä omistajana valittajille on asetettu kohtuuton näyttövelvollisuus, kun heitä vaaditaan osoittamaan monien omistajien jälkeen, että rakennuksella on rakennuslupa. Lisäksi A ja B ovat ilmoittaneet hakeneensa olevalle rakennukselle rakennuslupaa 29.7.1991.

#### *Korkeimman hallinto-oikeuden päätöslauselma*

Asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan A:n omistama vuonna 1961 rakennettu lautarakenteinen loma-asunto on pinta-alaltaan noin 31,2 m<sup>2</sup>. Rakennus on varustettu parvella, takalla ja sähköllä. Rakennus on rakennettu irtokivien päälle. Tällainen loma-asunto on rakennuslain 130 §:n 1 momentissa tarkoitettu uudisrakennus, jolle saman lain 7 §:n 1 momentin mukaan on tullut hakea rakennuslupa. Rakennuksella ei asiakirjojen mukaan ole rakennuslupaa, A ja B ovat hakeneet mainitulle rakennukselle rakennuslupaa vasta 29.7.1991. Lappajärven rakennuslautakunta on saadun selvityksen mukaan 15.8.1991 tekemällään ja 2.9.1991 julkipanon jälkeen antamallaan päätöksellä (§ 123) hylännyt mainitun hakemuksen.

Kun kuitenkin otetaan huomioon, että rakentaminen on tapahtunut jo vuonna 1961 ja että rakennusvalvontaviranomaiset ovat ryhtyneet toimenpiteisiin rakennuksen poistamiseksi vasta vuonna 1990, rakennuksen sijainti, koko ja käyttötarkoitus sekä asiakirjoista ilmenevät muut edellä mainitut olosuhteet, korkein hallinto-oikeus katsoo, että rakennusluvan puuttuminen on sellainen vähäinen virhe, ettei rakennuslautakunnan ole tullut sen vuoksi määrätä A:ta poistamaan rakennusta. Tämän vuoksi korkein hallinto-oikeus ottaen huomioon 144 §:n harkitsee oikeaksi kumota lääninoikeuden ja rakennuslautakunnan päätökset.

## 5.4 Lyhyt yhteenveto oikeustapauksista

### 5.4.1 Vuosikirjapäätös KHO:2016:91

Kunnan rakennusvalvontaviranomainen puuttui luvattomaan rakentamiseen sakon uhalla. Hallinto-oikeus kumosi kunnan rakennusvalvontaviranomaisen päätöksen valituksesta. Korkein hallinto-oikeus kumosi hallinto-oikeuden päätöksen valituksesta ja kunnan rakennusvalvontaviranomaisen päätös saatetaan voimaan.

### 5.4.2 Vuosikirjapäätös KHO:2015:143

Kunnan rakennusvalvontaviranomainen päättänyt olla ryhtymättä toimenpiteisiin kolmen rakennuksen osalta, joista merkittävin lienee 18,2 m<sup>2</sup> varasto. Päätöksestä valitettiin hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeus päätti, että rakennusvalvontaviranomainen on voinut olla ryhtymättä enempiin toimenpiteisiin asiassa, jossa rakennukset ovat olleet yli 30 vuotta siten, ettei rakennusvalvontaviranomainen ole niihin puuttunut. Päätöksestä valitettiin korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Korkein hallinto-oikeus oikaisee hallinto-oikeuden päätökseen liitetyn muutoksenhakuohjauksen kuulumaan siten, että valituksen tekeminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttää valituslupaa. Korkein hallinto-oikeus on käsitellyt asian valituslupa-asiana. Valituslupaa ei myönnetä. Korkein hallinto-oikeus ei siten anna ratkaisua valitukseen.

### 5.4.3 Itä-Suomen hallinto-oikeuden päätös 20/0173/3

Kunnan rakennusvalvontaviranomainen on päättänyt olla ryhtymättä toimenpiteisiin. Päätöstä on perusteltu muun ohessa viittaamalla ympäristölautakunnan tekemään rakennusten luvanvaraisuuden tarkastelutapaa koskevaan päätökseen. Päätöksestä valitettiin hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeus ei tutkinut valituksia, koska valittajalla ei ollut valitusoikeutta asioissa, joten rakennusvalvontaviranomaisen päätös jäi voimaan.

### 5.4.4 Vuosikirjapäätökset KHO 1976 A-I-4 ja KHO 1992-A-78

Kunnan rakennusvalvontaviranomainen puuttui sakon uhalla luvattomaan rakentamiseen. Päätöksestä valitettiin lääninoikeuteen. Lääninoikeus pysytti rakennusvalvontaviranomaisen päätöksen. Päätöksestä valitettiin korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Korkein hallinto-oikeus kumosi lääninoikeuden ja rakennusvalvontaviranomaisen päätökset.

## 5.5 Pohdintaa oikeuden tekemien päätöksiä vaikutuksista luvattoman rakentamisen viranomaisharkintaan

Kun tarkastellaan edellä esitettyjä oikeustapauksia, tavallinen kansalainen voi miettiä päätösten tasapuolisuutta. Miten on mahdollista, että toisessa tapauksessa KHO on voinut määrätä rakennukset poistettaviksi sakon uhalla ja toisessa tapauksessa KHO on sallinut luvattoman rakentamisen, vaikka rakennusvalvontaviranomainen on sakon uhalla vaatinut sen purkamista.

Jotta voisi ymmärtää päätöksiä, niin silloin täytyy käsittää rakentamisen ohjauksen tietyt reunaehdot. Tapauksessa KHO:2016:91 epäilemättä tärkeimmäksi rakentamista kieltäväksi seikaksi nousi kiinteistöllä oleva yleiskaavatilanne. Luvattomat rakennukset sijaitsevat pienellä saarella, joka on merkitty yleiskaavassa MU-alueeksi, jossa on rakentamiskielto. Tämä maankäytöllinen peruste on niin merkittävä ohjausvaikutukseltaan, että edes korkeimman hallinto-oikeuden aiemmat

vuosikirjapäätökset (KHO 1976-A-I-4 ja 1992-A—78) sallia luvaton rakentaminen ei sitä pystynyt sivuuttamaan. Jos alueella ei olisi ollut maankäyttöä ohjaavaa yleiskaavaa, uskallan väittää ratkaisun olleen erilainen.

Vuosikirjapäätöksillä KHO 1976-A-I-4 ja 1992-A-78 on aivan valtava merkitys viranomaisen harkintavaltaan luvattoman rakentamisen vähäisyyden arvioinnissa. 20 vuotta katsottiin olevan ”huomattavan pitkä aika”, jolloin viranomaiset eivät olleet aiemmin puuttuneet luvattomaan rakentamiseen ja 29 vuotta vanhan, 31 m<sup>2</sup> hyvin varustellun loma-asunnon rakentamista ilman lupaa pidettiin rakennuslain 144 §:n 1 momentin mukaisena vähäisenä virheenä ja tässäkin päätöksessä mainittiin, että viranomaiset ovat ryhtyneet toimenpiteisiin ”vasta” vuonna 1990, eli 29 vuotta rakennuksen rakentamisesta. Näissä tapauksissa kaava ei vaikuta maankäyttöön ja mitä ilmeisimmin muita maankäyttöliisiä rajoitteita rakennuspaikoilla ei ole ollut. Näiltä osin tarkastelun kohteena vaikuttaisi olevan rakennuksen ominaisuudet ja kulunut aika siitä, milloin rakentamisrikkomus on tapahtunut sekä miten kauan on kulunut siihen, että rakennusvalvontaviranomainen on puuttunut asiaan. Sitä kautta on muodostettu tulkinta rakennuksen luvan puuttumiseen vähäisyyden arviointia varten. Päätökset ovat erityisiä myös siinä mielessä, että kuntien rakennusvalvontaviranomaisella on ollut aina todella laaja harkintavalta, eikä korkein hallinto-oikeus yleensä kyseenalaista rakennusvalvontaviranomaisen käyttämää harkintaa, vaan korkeimman hallinto-oikeuden päätökset palautuvat uudelleen valmisteluun lähinnä menettelytapavirheen yms. seurauksena.

Se tosiasia, että korkein hallinto-oikeus kumosi rakennuslautakunnan ja lääninoikeuden päätökset tulkiten rakennuslain 144 §:n 1 momenttia virheen vähäisyydestä rakennusvalvontaviranomaisesta poiketen, muutti tulkintaani rakennuslain aikaisesta luvattomasta rakentamisesta täysin.

Kärjistäen, noiden oikeuden päätösten mukaan vuonna 1999 luvattomasti rakennettua, vastaavaa rakennusta vastaavissa maankäytöllisissä olosuhteissa tulisi kohdella samalla tavalla, mikäli luvaton rakentaminen tulisi ilmi vuonna 2024. 25 vuotta olisi huomattavan pitkä aika, jolloin viranomaiset eivät ole puuttuneet luvattomaan rakentamiseen ja rakennusluvan puuttumista voitaisiin pitää vähäisenä virheenä. Jos olosuhteet olisivat samankaltaiset, niin hyvin yksiselitteisesti tuon vuosikirjapäätöksen mukaan en näkisi mahdollisena käynnistää hallintopakkomenettelyä luvatonta rakentamista koskien.

Vuosikirjapäätöksessä KHO:2015:143 olennainen oikeusharkinta on ollut rakennusvalvontaviranomaisen päätöksellä olla ryhtymättä toimenpiteisiin. Hallinto-oikeus päätti rakennusvalvontaviranomaisen voineen olla ryhtymättä toimenpiteisiin hallintopakkoasiassa, jossa luvattomat rakennukset ovat olleet sijoillaan yli 30 vuotta. Korkein oikeus tutki asian valituslupa-asiana ja eikä nähnyt tarpeelliseksi myöntää enää valituslupaa hallinto-oikeuden päätöksestä.

Hallinto-oikeuden päätös 20/0173/3 hieman selkeyttää rakennusvalvontaviranomaisen harkintavaltaa rakennusten luvanvaraisuuden määrittelyssä. Tässä tapauksessa rakennusvalvontaviranomainen oli päätöksellään vahvistanut toimintaohjeet kiinteistörekisteriselvityksessä esiin tulevien luvattomien rakennusten varalle, eli käytännössä vapauttanut osan vanhoista rakennuksista luvan tarpeesta. Lautakunnan päätös oli saavuttanut lainvoiman.

Käytännössä tällaisessa tapauksessa, jossa rakennusvalvontaviranomainen on määritellyt itselleen toimintaohjeet luvantarpeen arviointiin, tulisi kuntalaisen valittaa rakennusvalvontaviranomaisen tekemästä päätöksestä. Mikäli päätös saa lainvoiman, rakennusvalvontaviranomainen pystyy toteuttamaan päätöstään, jos se on oikeassa suhteessa kunnan aiempiin rakennusvalvontakäytäntöihin.

## 5.6 Oikeuskäytäntö viranomaisharkinnan reunaehtoina

### 5.6.1 Oikeuden päätösten vaikutus rakentamista ohjaaviin lakeihin

Rakentamista ohjaavat lait ovat osa erityislainsäädäntöä, joka on yleislakia vahvemmassa asemassa. Kuitenkin viranomaisen on tärkeä olla tasapuolinen kuntalaisia kohtaan. Yhdenvertaisuusperiaatteesta säädetään perustuslaissa ja hallintolaissa säädetään hallinnon oikeusperiaatteista.

Rakennuslakeja on kautta aikain päivitetty vastaamaan paremmin tarkoitustaan. Rakentamista ohjaavat lait on jätetty tarkoituksella tietyiltä osin tulkinnanvaraisiksi, jotta ne kykenevät joustamaan tarvittaessa kuntakohtaisten ja alueellisten erojen myötä. Joustavuuden haasteet nousevat esiin silloin, kun tulkitaan, missä menee raja.

Tätä varten korkeimman hallinto-oikeuden päätökset ovat olleet merkittävässä asemassa helpottaen viranomaisen valmistelutyötä valtakunnallisesti. Ennakkopäätöksissä on saatettu ottaa kantaa hankkeiden merkittävyydestä tai vähäisyydestä, jossa perusteluna on käytetty esimerkiksi jonkinlaista prosenttiosuutta tai muuta vastaavaa selkeästi osoitettavaa perustetta. Näin on saatu selkeämpiä raja-arvoja, joita rakennusvalvontaviranomaiset ovat voineet käyttää valtakunnallisesti.

Uusi rakentamislaki tulee vapauttamaan alle 30 m<sup>2</sup> rakennukset luvantarpeesta. Uuden rakentamislain sallittu enimmäispinta-ala vaikuttaa olevan johdonmukainen KHO:n vuosikirjapäätöksen 1992-A-78 kanssa.

### 5.6.2 Pohdintaa oikeuden päätösten vaikutuksista rakentamista ohjaavien lakien tulkintaan eri aikakausina

Vuosikirjapäätöksiä KHO 1976-A-I-4 ja KHO 1992-A-78 pohjalta on hyväksytty vähäisenä virheenä 20 vuotta vanha loma-asunto, jonka kokoa tai varustelutasoa ei päätöksessä kerrota sekä 29 vuotta vanha, 31 m<sup>2</sup> kokoinen hyvin varusteltu luvaton loma-asunto. Näiden päätösten perusteella en näe mitenkään mahdollisena puuttua samoissa olosuhteissa olevan, enintään samankokoisen ja enintään samalla varustelutasolla olevan rakennuksen luvattomuuteen, jos se on rakennettu vuonna 1999.

Vuosikirjapäätöksessä KHO 1976-A-I-4 rakentamisajankohdan määräyksiä on tarkasteltu luvanvaraisuutta harkittaessa. Kuitenkin päätös on perusteltu tuolloin voimassa olleen rakennuslain mukaan. Vuosikirjapäätöksen KHO 1992-A-78 luvaton rakentaminen on tapahtunut sekä päätös on annettu rakennuslain aikaan. Sen suhteen ei ole epäselvää, mitä lakia päätöstä tehdessä on sovellettu.

Väitän, että kunnissa on yleensä epäselvää, mitä lakia tulee kulloinkin noudattaa, jos puhutaan vanhan luvattoman rakennuksen käsittelystä ja näin ollen asian tulkinnasta johtuen tulee lisää kunta-kohtaisia eroja. Käsitelläänkö rakennusta voimassa olevan lain mukaisesti vai tulisiko rakennusta tulkita sen arvioidun rakentamisajankohdan mukaisen lain mukaisesti.

Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätöksen 15/0179/2 johdannossa avataan Pälkäneen rakennuslautakunnan vuonna 2014 tekemä päätös § 82. Kirjallisen luvan puuttumista on perusteltu vähäisenä

virheenä. Hämeenlinnan hallinto-oikeus on perusteluissaan todennut, että kun otetaan huomioon, ettei viimeksi mainittuihin rakennuksiin ole viranomaisten tai naapurin toimesta puututtu kuluneen yli 30 vuoden aikana, rakennusvalvontaviranomainen on voinut olla ryhtymättä enempiin toimenpiteisiin asiassa.

Rautalammin ympäristölautakunta on Itä-Suomen hallinto-oikeuden päätöksen 20/0173/3 mukaan tulkinnut vanhoja luvattomia rakennuksia samoin, kirjallisen luvan puuttumista on pidetty vähäisenä virheenä ja päätöstä on perusteltu muun ohessa viittaamalla ympäristölautakunnan tekemään rakennusten luvanvaraisuuden tarkastelutapaa koskevaan päätökseen 27.2.2020 § 14.

Kyseiset päätökset on tehty maankäyttö- ja rakennuslain aikaan, mutta ne perustellaan "vähäisenä virheenä", joka juontaa juurensa rakennuslain 144 §. Hallinto-oikeus ei ole nähnyt asiaa ongelmallisena, eikä asiasta ole ongelmaa syytä tehdä. Ehkä päätöksissä on ollut tarkoitus nostaa kumotun rakennuslain "henkeä" esiin, mutta lopullinen päätös molemmissa asioissa on ollut, ettei asiat anna aiheutta ryhtyä toimenpiteisiin, joka perustuu maankäyttö- ja rakennuslakiin.

Luvattomia rakennuksia, jotka on rakennettu maankäyttö- ja rakennuslain voimaantulon jälkeen, en pitäisi ns. vanhoina rakennuksina. Oikeasti luvattomaan tilaan toki vaikuttaa onko rakennus luokiteltavissa vähäiseksi, minkälainen rakennusjärjestys kunnassa on ollut ja rakennusvalvontaviranomaisen toimintatavat. Mutta niihin koskevan maankäyttö- ja rakennuslain soveltaminen on hyvin selkeää jopa valtakunnallisesti.

Jos haluamme, niin uuden rakentamislain myötä käytännössä tämä tulkinnallisuus tulee poistumaan. Uuden rakentamislain mukaisesti alle 30 m<sup>2</sup> rakennukset ja alle 50 m<sup>2</sup> katokset vapautuvat luvantarpeesta ja näin ollen en jaksa uskoa, että oikeuskäytäntö tulee vaatimaan lupaa rakennukselle, joka ei rakentamislain mukaan vaadi lupaa. Asia tulee harkita siten, että rakentamisen aikaisen lainsäädännön/määräysten mukaan rakennus olisi tarvinnut luvan, mutta nykyisen lainsäädännön puitteissa rakennus on vapautettu luvan tarpeesta ja asia on sillä selvä. Asia on oikeudenmukaista tulkita yksinomaan uuden lain mukaisesti.

## 6 KYSELYTUTKIMUKSEN TULOKSET JA NIIDEN TULKINTA

### 6.1 Kyselyn otanta ja kiinnostavuus

Kyselytutkimukseen saadut 24 vastausta 55:stä lähetetystä kyselystä antaa vastausprosentiksi noin 44, joka on otantana vähintäänkin hyvä ja näin ollen voidaan todeta kyselytutkimuksen olevan luotettava sekä suuntaa antava. Vaikuttaa siltä, että kysely on pääasiassa ollut vastaajien mielestä kiinnostava ja ajankohtainen. Vastaajat ovat ymmärtäneet kysymykset hyvin vastausten perusteella.

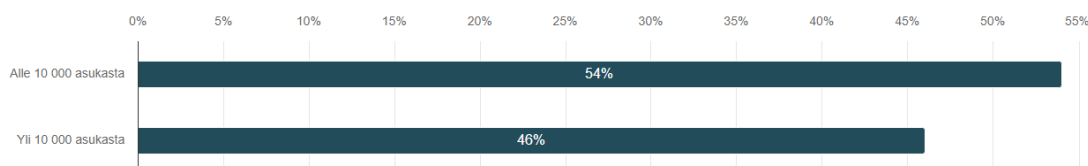
### 6.2 Tulosten tarkastelu

Oleellinen tieto rakennusvalvontaviranomaisen työtä koskevista käytännöistä on käytössä olevat resurssit. Mitä isompi kunta, niin sitä paremmat resurssit on yleensä toimia rakennusvalvontaviranomaisen tehtävissä. Vastaajat jakautuvat melko hyvin puoliksi yli ja alle 10 000 asukkaan kuntiin. Ensimmäisen kysymyksen vastausten tulokset on esitetty kuviossa 1.

Vastaajien kokonaismäärä: 24

Työskentelen rakennusvalvontatehtävissä kunnassa, jonka koko on?

Vastaajien määrä: 24



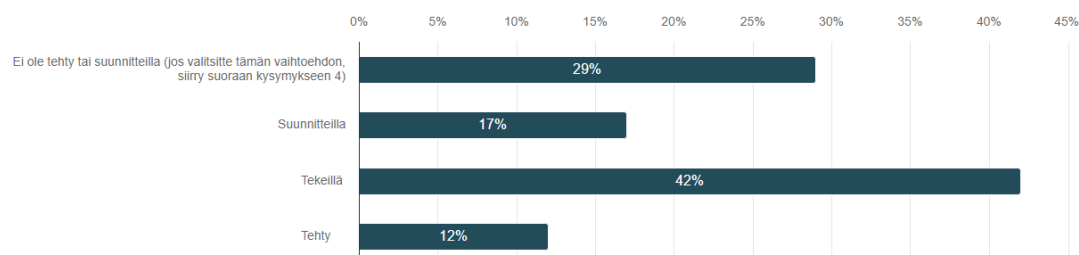
	n	Prosentti
Alle 10 000 asukasta	13	54,2%
Yli 10 000 asukasta	11	45,8%

Kuvio 1. Ensimmäisen kysymyksen vastausten tulokset.

Kysymyksessä 2 kysyttiin, onko kunnassanne tehty, tekeillä tai suunnitteilla kiinteistörekisteriselvitys. Kyselyn toisen kysymyksen vastauksista nousee esiin, että kiinteistörekisteriselvityksiä on tehty vasta 12 % kunnista. Yli puolella kyselyyn osallistuneista kunnista se on tekeillä tai suunnitteilla, joten luvattomia rakennuksia näissä kunnissa tulee takuuvarmasti ilmi. 29 % kunnista ei ole tehnyt eikä suunnitellut tekevänsä. Toisen kysymyksen tulokset on esitetty kuviossa 2.

Onko kunnassanne tehty, tekeillä tai suunnitteilla kiinteistörekisteriselvitys? (samaa asiaa saatetaan kutsua myös kiinteistöverovelvitykseksi, kiinteistökartoitukseksi yms.)

Vastaajien määrä: 24



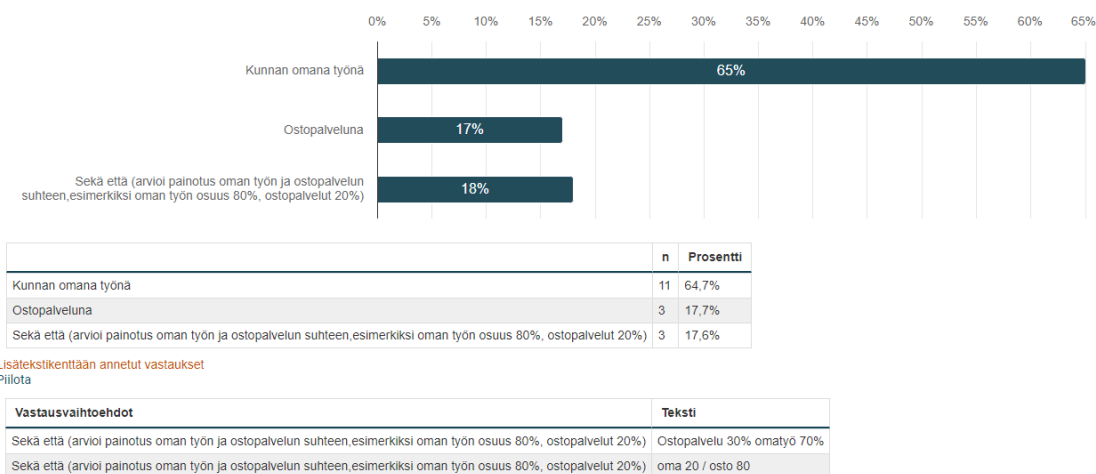
	n	Prosentti
Ei ole tehty tai suunnitteilla (jos valitsitte tämän vaihtoehdon, siirry suoraan kysymykseen 4)	7	29,2%
Suunnitteilla	4	16,6%
Tekeillä	10	41,7%
Tehty	3	12,5%

Kuvio 2. Toisen kysymyksen vastauksen tulokset.

Kysymykseen 3 saimme vastauksia 17, koska osa 29 % kunnista ei ole tehnyt eikä suunnittelut tekevänsä kiinteistörekisteriselvitystä ja he siirtyivät suoraan kysymykseen 4.

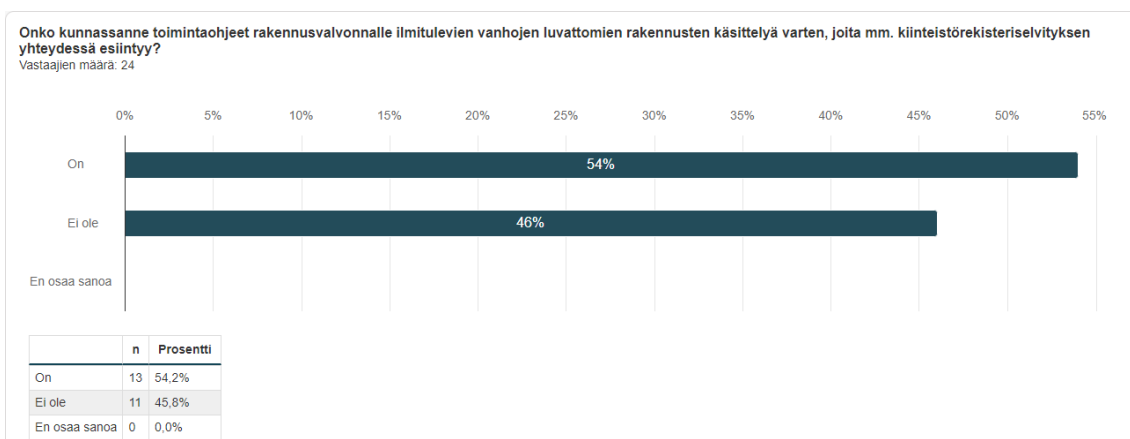
Kysymyksen 3 tarkoitus oli selvittää tapa, jolla kunta suorittaa kiinteistörekisteriselvityksen. Vastauksista voidaan päätellä, että kunnilla on halu pitää ohjat omissa käsissään. Kuntavetoinen toimintamalli varmistaa luvattomien rakennusten tasapuolisen käsittelyn. Suora ostopalvelu ei ole kovin suosittu toimintamalli ja vain 17 % kunnista käyttää sitä. 18 % kunnista hyödyntää ostopalvelua tukemaan omaa työtään. Kolmannen kysymyksen tulokset on esitetty kuviossa 3.

Miten toteutitte/aiotte toteuttaa kiinteistörekisteriselvityksen kunnassanne?  
Vastaajien määrä: 17



Kuvio 3. Kolmannen kysymyksen vastauksen tulokset.

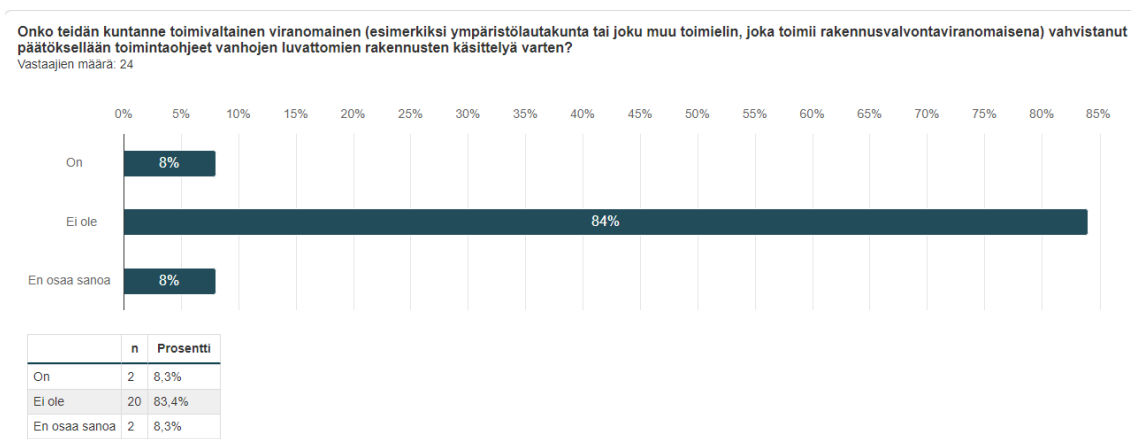
Kysymyksessä 4 kysyttiin kunnassa käytössä olevista toimintaohjeista vanhojen luvattomien rakennusten käsittelyä varten, joita mm. kiinteistörekisteriselvityksen yhteydessä tulee ilmi. Vastaukset ovat paljon puhuvia. Lähes puolet kunnista ei ole varautunut siihen, miten pitäisi toimia, kun vanhoja luvattomia rakennuksia tulee ilmi. Neljännen kysymyksen tulokset on esitetty kuviossa 4.



Kuvio 4. Neljännen kysymyksen vastauksen tulokset.

Kysymyksessä 5 kysyttiin, onko kunnan toimivaltainen viranomainen vahvistanut toimintaohjeet vanhoja luvattomia rakennuksia varten. Ehkä tässä kysymyksessä olisi voinut hieman rajata vastaajia aiemman kysymyksen perusteella, mutta näin jatkettuna kysymyksenä tulokset ovat niin uskomattomia, että nämä on hyvä näyttää. Vain 8 % kuntien rakennusvalvontaviranomaisista on vahvistanut

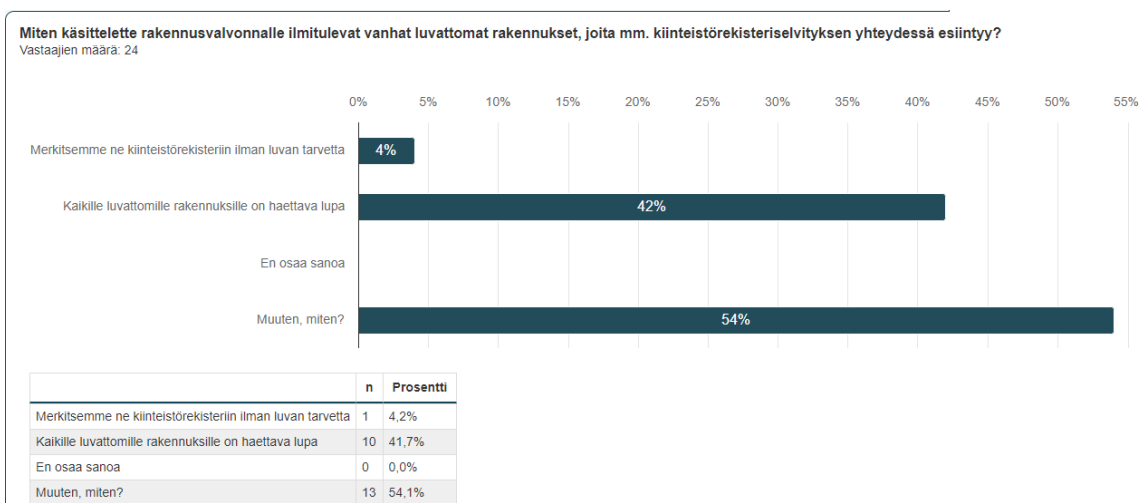
toimintaohjeet vanhoja luvattomia rakennuksia varten, joten peräti 92 % kunnista ei ole tai ei osaa sanoa, onko heillä toimintaohjeita. Viidennen kysymyksen tulokset on esitetty kuviossa 5.



Kuvio 5. Viidennen kysymyksen vastauksen tulokset.

Kysymyksessä 6 kysyttiin, miten rakennusvalvonta käsittelee ilmitulevat vanhat luvattomat rakennukset. Vastausten hajonta on melko suuri, vain 4 % kunnista merkitsee rakennuksen kiinteistörekisteriin ilman luvan tarvetta. 42 % kunnista vaatii, että kaikille luvattomille rakennuksille on haettava lupa ja 54 % kunnista on vastannut tekstikenttään monikirjavasti: "Luvan tarve tulkinnallinen, ja se riippuu mm. rakennuksen käyttötarkoituksesta ja koosta", "Osalle vaaditaan lupa", "Asia harkitaan tapauskohtaisesti", "Merkintä kiinteistörekisteriin, mikäli kyseessä vanha rakennus, uudemmat kuvan kautta", "Rakennuksille, jotka ovat erittäin vanhoja merkitään suoraan rekisteriin. Lupakäsittelyä tarvitsevat lupamenettelyn kautta", "Yli 10 v vanhat talusrakennukset suoraan rekisteriin, tulijalliset luvan kautta", "Periaatteessa luvattomat tulee luvittaa, mutta rakentamisaika voi vaikuttaa siihen voidaanko varmaksi todeta, että rakennus olisi aikanaan tarvinnut luvan", "Riippuen rakentamisajankohdan rakennusjärjestyksen määräyksistä. Joko kehoitetaan hakemaan lupa tai merkitään rekisteriin", "Ennen vuotta 2000 rakennetut: lähetetään kiinteistökyseyslomake. Vuoden 2000 jälkeen luvitetaan", "Päätetään projektin aloituspalaverissa", "Tapauskohtaisesti riippuen rakennustyyppistä. rakennusvuodesta ja alueesta, jolla rakennus sijaitsee (esim. ranta-alue)", "Rakennuksesta ja rakentamisajankohdasta arvioidaan toiminta" ja "Yli 10 v > muod. kantarakennus, ilman lupamenettelyä; alle 10 v > rakennuslupamenettely".

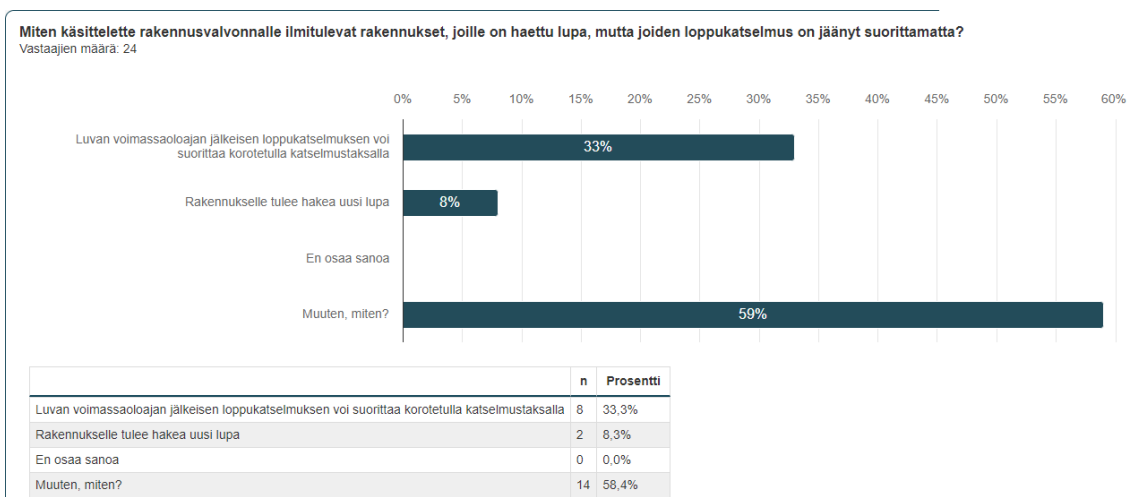
Näistä vastauksista voidaan tulkita toimintamalleja olevan hyvin monenlaisia. Ja kannattaa muistaa, että vaakakupin toisella puolella on tulkinta, että kaikki luvattomat rakennukset luvitetaan. Kuudennen kysymyksen tulokset on esitetty kuviossa 6.



Kuvio 6. Kuudennen kysymyksen vastauksen tulokset.

Kysymyksessä 7 kysytään rakennuksista, joiden loppukatselmus on jäänyt suorittamatta. Vain 8 % kunnista vaatii uuden lupamenettelyn ja 33 % kunnista suorittaa luvan voimassa oloajan jälkeisen loppukatselmuksen. 59 % kunnista vastasi tekstikenttään omista toimintamalleistaan, joissa pääasiallinen pyrkimys oli saada rakennus valmiiksi tavalla tai toisella, vastaukset koostettuna: "Lupa saatetaan voimaan ja sen jälkeen loppukatselmus. 1997 ja sen jälkeen olevat rakennukset tehdään loppukatselmus erillisellä maksulla.", "Tapauskohtainen harkinta, riippuu monestakin asiasta. Lopputulemana voi olla uusi lupa tai loppukatselmus", "Haetaan lupa tai korotetulla taksalla katselmus", "Riippuu tapauksesta ja mm. siitä miten kauan sitten lupa on vanhentunut.", "Ensisijaisesti lupa-asia yritetään saada päätökseen ilman uuden luvan hakemista", "Käydään katselmoimassa rakennus ja annetaan siitä "valmiustodistus" tai "merkitty valmiiksi" -todistus. Tällöin korostetaan, että se ei ole "loppukatselmuspöytäkirja" eikä sillä ole oikeusvaikutusta.", "Rakennuksille pidetään loppukatselmus.", "Ei suoriteta loppukatselmusta, vaan tehdään ns. ylimääräinen tarkastus.", "Luvan voimassa oloajan jälkeinen loppukatselmus suoritetaan veloituksetta eikä uutta lupaa tai uusia piirustuksia vaadita, jos rakennus on tehty myönnetyn luvan ja suunnitelmien mukaisesti.", "Rakennus merkitään valmiiksi, mutta merkintä, että ei ole luvan voimassaoloaikana tehty lopputarkastusta", "Osittain puutteelliset katselmoitaan ja laskutetaan viranomaiselle aiheutuvat ylimääräiset kulut. Jos merkittäviä laiminlyöntejä lupaehdoissa tai työ kesken, uusi lupa tulee hakea.", "Riippuu onko käyttöön ottoa tehty ja onko paljon puutteita", "Tapauskohtaisesti; vrt. edellinen 10 v- periaate" ja "Rakennuslupa saatetaan voimaan loppukatselmusta varten lupapäätökselle, jossa määräaika."

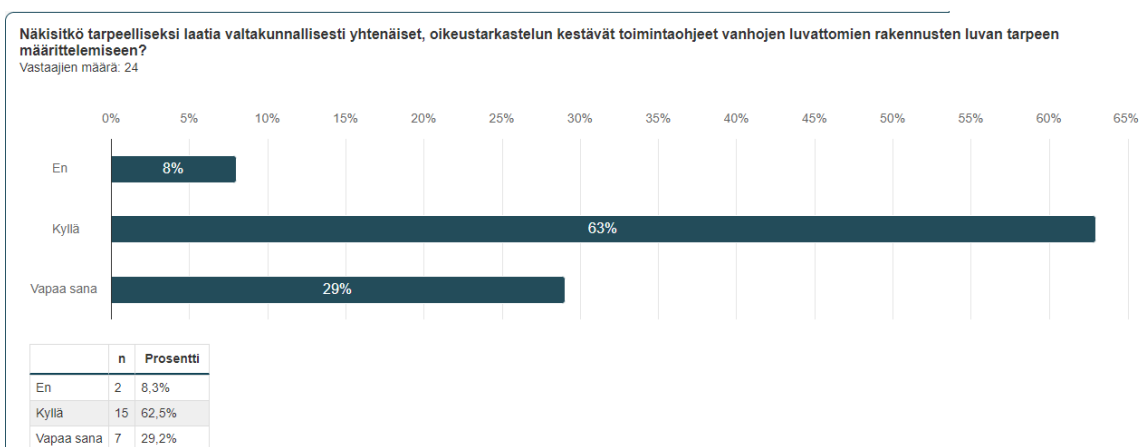
Aivan kuten kysymyksessä 6, toimintamalleja on moninaisia, niin kuin on kuntiakin. Seitsemännen kysymyksen tulokset on esitetty kuviossa 7.



Kuvio 7. Seitsemännennen kysymyksen vastauksen tulokset.

Kysymyksessä 8 kysyttiin yhtenäisten, oikeustarkastelua kestävien toimintaohjeiden tarpeesta vanhoja luvattomia rakennuksia koskien. Vain 8 % kunnista ei näe toimintaohjeita tarpeellisena. Selkeä enemmistö kunnista olisi yhtenäisten toimintaohjeiden kannalla tai ainakin osittain niiden kannalla. Vastaukset koostettuna: "Periaatteessa kyllä. Toisaalta lainsäädäntö on selvä (lupa rauennut => uusi lupa), menettelytapa on aika raskas eikä tuo lisäarvoa.", "Kyllä, haastavaa tämä voisi kyllä olla kun kuntakohtaisia asioita ei tulisi huomioiduksi.", "Yhteiset toimintaohjeet tietenkin olisi hyvät, mutta yhtenäisessä käytännössä on suuri riski, että käsittely ja maksut menevät kohtuuttomiksi.", "Ilman muuta pitää saada valtakunnallinen ohjeistus.", "Toimintaohjeet ovat hyviä, mutta niillä ei ole oikeusvaikutusta.", "Ehkä, varsinkin ettei tulisi ylilyönnejä lupavaatimuksiin" ja "Kyllä, ehdottomasti kaivataan yhteisiä pelisääntöjä".

Vapaassa sanassa otettiin kantaa toimintaohjeiden yhtenäisyyteen ja kuntakohtaisuutta pidettiin haasteellisena. Kannatusta toimintaohjeet kuitenkin enimmäkseen saivat. Kahdeksannen kysymyksen tulokset on esitetty kuviossa 8.

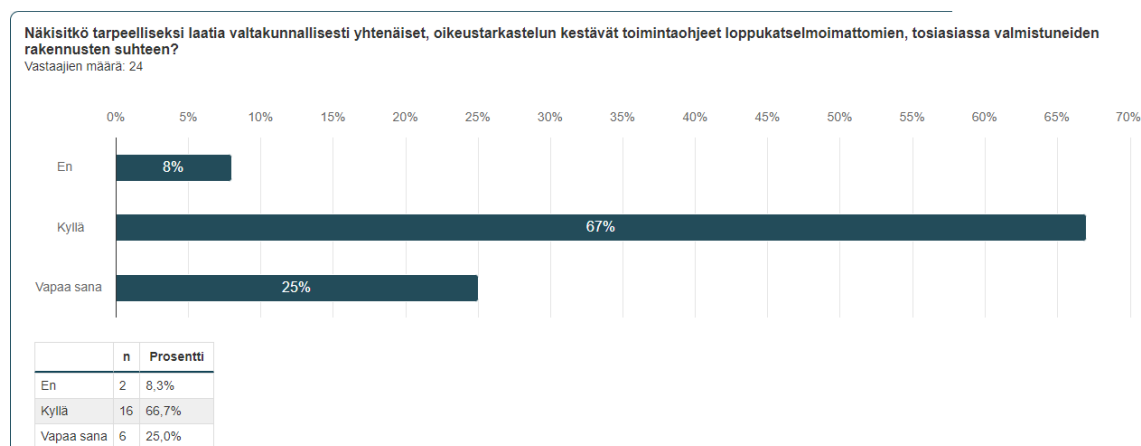


Kuvio 8. Kahdeksannen kysymyksen vastauksen tulokset.

Kysymyksessä 9 kysyttiin kahdeksannen kysymyksen hengellä loppukatselmoimattomien rakennusten yhtenäisistä toimintaohjeista. Vastaukset ovat lähes samanlaisia, kun vertaa kysymykseen kahdeksan. Vastaukset koostettuna: "Kts. Edellinen vastaus", "Hyvä olisi jos sellaiset saataisiin", "Yhteiset toimintaohjeet tietenkin olisi hyvät, mutta yhtenäisessä käytännössä on suuri riski, että käsittely

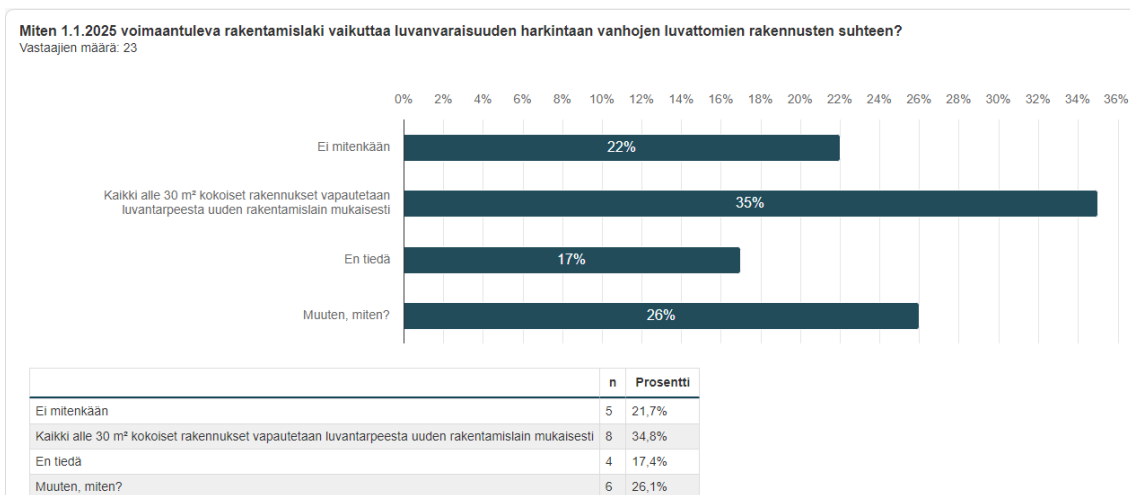
ja maksut menevät kohtuuttomiksi.”, ”Ilman muuta pitää saada valtakunnallinen ohjeistus.”, ”Kts. uusi laki ja siinä veloitteet töiden loppuunsaattaminen sekä rakentamisrikkomus. Lain mukaan lupa on rauennut. Viranomaistyön ja rakentajankin kannalta uuden luvan hakeminen on turhauttavaa. Laissa kuitenkin edellytetään, että lupa pidetään voimassa jatkoaika hakemuksin. Oikeustila sinänsä ei ole epäselvä.” ja ”Kyllä, ehdottomasti kaivataan yhteisiä pelisääntöjä”.

Yhdeksännen kysymyksen tulokset on esitetty kuviossa 9.



Kuvio 9. Yhdeksännen kysymyksen vastauksen tulokset.

Kysymyksessä 10 kysyttiin tulevan rakentamislain vaikutuksista vanhojen luvattomien rakennusten käsittelyyn. Huomionarvoista on kysymyksestä aiheutunut erittäin laaja ja tasainen hajonta. 17 % kunnista ei tiedä, miten lakiuudistus vaikuttaa vanhojen luvattomien rakennusten käsittelyyn, mutta 35 % kunnista noudattaisi uutta rakentamislakia myös niiden osalta. 22 % kunnista ei usko uuden rakentamislain vaikuttavan mitenkään ja 26 % kunnista on perustellut tekstikenttään vaihtoehdon muuten, miten? Koostettuna vastaukset: ”Yhä vaan tapauskohtaista harkintaa. Alle 30m2 rakennukset tai rakennelmat lienee helppo loppukatselmoida jos ovat asemakaavan tms. Mukaiset. Ja jos ei ole aiemmin haettu lupaa, miksi nyt vaatisi (jos siis on asemakaavan mukainen)”, ”Ei olla käsitelty asiaa lopullisesti, mutta luultavasti: Kaikki alle 30 m<sup>2</sup> kokoiset rakennukset vapautetaan luvantarpeesta uuden rakentamislain mukaisesti”, ”Uuden lain mukaiset lupaa vaatimattomat alle 30m2 rakennukset”, ”Rakentamisajankohta vaikuttaa”, ”Käsitellään luvattomina eli kehoitetaan purkamaan” ja ”Luvittaminen rakentamisajankohdan mukaisesti, rakennukset automaattisesti muutu luvalliseksi”. Kymmenennen kysymyksen tulokset on esitetty kuviossa 10.



Kuvio 10. Kymmenennen kysymyksen vastauksen tulokset.

Kysymyksessä 11 oli mahdollisuus lausua vapaa sana kyselyyn/tekeillä olevaan opinnäytetyöhön liittyen. Joistain vastauksista huomaa, että vastaaja on todennäköisesti hyvin kokenut asiantuntija, koska kyselyn asiat ovat jo tuttuja. Muutama kommentti tosin on, että aihe on hyvä. Se lämmittää tutkijan mieltä. Vastaukset koostettuna: "Näitä pitämättömiä loppukatselmuksia on käsitelty esim. RTY-päivillä useaan kertaan. Lainsäädäntö on tiukka ja arkijärkisempiä ratkaisuja on tehty (=pidetty loppukatselmus jos mahdollista). Loppukatselmus voi perustua esim. Ulkopuoliseen tarkastukseen tms.. Ja pöytäkirjaan selkeät merkinnät että (esim.) loppukatselmuksessa on lähinnä todettu, että vastaa vahvistettuja pääpiirustuksia.", "Olisiko mahdollista saada tietoa, kun opinnäytetyö on luettavissa, kiitos!", "Kohta 10: periaatteessa ei vaikutusta, mutta onhan tämä aika selvää ettei näihin panosteta enää vaikka ne olisi pitänyt aikanaan luvittaa...", " Kohta 2: Kiiinteistöveroselvitys on tehty 2017 "järkevällä" tarkkuudella. Eli varmasti kaikkia luvattomia rakennuksia ei ole, mutta suurinosa. Kohta 6: Hieman rakennuksen iästään riippuen. Jos ilmenee vanha (esim 20vuotta) rakennus, lisätään se vain rekisteriin. Tuoreet tapaukset aina luvitetaan. Kohta 7: Jos käyttöönotto on suoritettu, niin loppukatselmus suoritetaan. Jos on räikeää laiminlyöntiä hankkeessa (esim mitään katselmuksia ei ole suoritettu eikä vastaavaa työnjohtajaa ilmoitettu jne tai ns riskitekijöitä, vaaditaan uusi lupa.", "Hyvä aihe. Näitä rakennusvalvonnan ikuisia ongelmakohtia pitäisi pystyä ratkomaan, eikä ainakaan lisätä sääntelyä", " Minuun otetaan yhteyttä, kun on huomattu, että loppukatselmuspöytäkirja puuttuu. Näissä aina 1970- luvulta asti olevissa omakotitaloissa on pidetty katselmukset ja käyttöönotto hyväksytty, jolloin ne on merkitty valmiiksi väestötietorekisteriin. Ainoina puutteina on mainittu joku kattosilta tai pihan viimeistely. Tavan mukaan loppukatselmusta ei ole edes ymmärretty pyytää. Joissakin tapauksissa se on pidetty, mutta siitä ei ole dokumenttia. Näistä saa valmiustodistuksen, joka on ollut riittävä kiinteistövälittäjille ja kuolinpesille, vaikka se ei ole oikeusvaikutteinen. Se on vain arvio siitä, että oletettavasti hanke on toteutettu asianmukaisesti. Mihinkään uudelleen luvittamiseen kuten Motti- ohjelmassa esitettiin, en näe aihetta. Sellainen olisi yksinkertaisesti liian julma ja epäoikeudenmukainen useimmissa tapauksissa, mitä vastaan on tullut. Sen tähden yleisissä ohjeissa tulisi antaa tilanteen tapauskohtaiseen määrittelyyn sijaa.", "Hyvä aihe. Jos viranomainen toimii tarkalleen lain mukaan, kuten laissa sanotaan, niin vanhentuneen luvan loppukatselmoimattoman kohteen loppukatselmukselle ei ole muuta keinoa kuin hakea uusi lupa.", "Toimintaohjeet voisivat olla toptentasolla. Tosin ohjeen tekeminen voi olla haastavaa, sillä tapauksia on todella monenlaisia.", "

Purkamiskehotuksen lisäksi ohjataan hakemaan lupaa, jos sen myöntäminen on mahdollista uusien lainsäädösten mukaan.” ja ”Hyvä, että näitäkin asioita joku miettii ja pyrkii ”yhteismitallistamaan”.  
Lycka till :)!”

### 6.3 Tulosten arviointi

Kyselyn päätarkoituksena on kartoittaa tällaisen kehittämistyön tarpeellisuutta. Suurin osa kunnista näkee tämän opinnäytetyön tarpeellisena ja siinä on kyselyn tärkein anti. En pidä tulosta yllättävänä ottaen huomioon, että yli puolet kunnista oli tekemässä tai suunnittelemassa kiinteistörekisteriselvitystä, jonka väistämättömänä seurannaisvaikutuksena vanhat, luvattomassa tilassa olevat rakennukset tulevat ilmi. Kuitenkaan toimintaohjeita tämän seurauksen varalle ei ole pääsääntöisesti laadittu.

Varsinkin kysymyksen 5 tulos on sellainen, joka avaa silmät tämän opinnäytetyön tarpeellisuudelle. Vain 8 % kunnista on toimintaohjeet vanhojen luvattomien rakennusten käsittelyä varten, joita esim. kiinteistörekisteriselvityksen yhteydessä ilmaantuu huomattavia määriä.

Kyselyn ansioista sain myös arvokasta lisätietoa erilaisista ongelmista ja niihin käytetyistä ratkaisumalleista.

### 6.4 Tutkimuksen luotettavuus

Kyselytutkimus on suuntaa antava koko Suomen alueelle vastausprosentin ollessa 44. Kyselytutkimus lähetettiin sattumanvaraisesti kolmen eri kokoisen kunnan rakennusvalvontaviranomaiselle, Suomen jokaiseen maakuntaan Ahvenanmaata lukuun ottamatta.

Kysely oli toteutettu siten, että kysymyksiin 6,7,8,9 ja 10 oli jätetty vaihtoehto kertoa tekstikenttään vaihtoehtoinen toimintatapa monivalintakysymyksiin nähden. Kysymys 11 oli vapaa sana kyselyyn/tekeillä olevaan opinnäytetyöhön liittyen. Kysely rajattiin tarkoituksella 55 lähetettyyn kyselyyn ja arvioin vastausprosentin olevan lähellä 50. Tiesin, että vastaukset tulevat sisältämään paljon vastaajan tulkintaa kysytyistä asioista, koska kysely oli rakennettu siihen muotoon. Kysely ei saanut olla liian laaja, jotta sen analysointi olisi ollut tarkoituksenmukaista.

Tosiasiaa 24 kunnan vastaus edustaa kuitenkin vain 7,8 % osuutta Suomen kunnista. Mutta koska kysely on lähetetty koko Suomen laajuisesti ja eri kokoisille kunnille, voidaan saaduista vastauksista päätellä tekeillä olevalle työn tarpeellisuus.

## 7 OIKEUSTARKASTELUN KESTÄVÄT TOIMINTAOHJEET LUVATTOMILLE RAKENNUKSILLE

### 7.1 Johdanto

Joissain kunnissa on jo otettu omatoimisesti käyttöön toimintaohjeita luvattonta rakentamista koskien. Varsinkin YLE:n MOT-ohjelmassa kevättalvella 2023 esitetty ohjelma loppukatselmusta vailla olevista rakennuksista (Myytävänä laiton talo 2023) sai rakennusvalvontojen neuvontapuhelimit kuumaksi ja jotkut kunnat ovat vahvistaneet toimintamallejaan loppukatselmoimattomien rakennusten osalta.

Tiedän, että kuntakohtaisten erojen takia tekemieni toimintaohjeiden soveltaminen ei ole valtakunnallisesti mahdollista. Jos kunnassa on pääsääntöisesti luvitettu kaikki ilmenevät luvattomat tai luvattomassa tilassa olevat rakennukset, tämän linjan muuttaminen voi olla vaikeaa, vaikka luvattoman rakentamisen salliva vuosikirjapäätös on olemassa. Kuntalaisten tasapuolinen kohtelu on tärkeää, mutta toisaalta tämän tutkimustyön jälkeen en henkilökohtaisesti pystyisi valmistelemaan uhkasakkoprosessia rakennukselle, joita ei ole KHO:n vuosikirjapäätösten mukaan tarpeen luvittaa, vaikka kunnassa olisi aiemmin ollut tällainen toimintatapa. Tämän työn myötä kuntien on hyvä tarkastella toimintatapojaan luvattonta rakentamista koskien.

Toimintaohjeeni tarkoitus on edesauttaa kuntia, joilla ei ole avattuna toimintaohjeita luvattomaan rakentamiseen liittyen. Rakennusvalvontaviranomaisen tehtävissä on valtakunnallisesti paljon uusia viranhaltijoita, joilla ei voi ilman kokemusta olla mitään mahdollisuutta soveltaa maankäyttöä ja rakentamista ohjaavien lakien, asetusten ja oikeuskäytännön suhdetta keskenään. Toimintaohjeella saadaan toteutumaan laista, asetuksista ja oikeuskäytännöstä muodostunut oikeudenmukaisuusharkinta tilanteissa, jossa luvattomia rakennuksia tulee ilmi esimerkiksi kiinteistörekisteriselvityksen yhteydessä suuria määriä. Toimintaohje tulee auttamaan myös haastavissa yksittäistapauksissa. Ymmärtämällä kunnan rakennusvalvontaviranomaisen toiminnan historiaa, voidaan toimintaohjetta soveltaa kuntakohtaisesti muokkaamalla sitä tarpeen mukaisesti. Toimintaohje, joka kestää oikeustarkastelun, vapauttaa kunnan rakennusvalvontaviranomaisen resursseja tähän päivään. Ei ole tarkoituksenmukaista haaskata työresursseja vanhoihin ja suoraan sanottuna täysin epäolennaisiin asioihin, jotka korkein hallinto-oikeus on vuosikirjapäätöksissään linjannut.

Tärkein tavoite työlläni on kuitenkin kuntalaisten oikeudenmukainen kohtelu. Viranomainen on olemassa kuntalaisten takia, eikä toisinpäin. Rakennusvalvontaviranomaisen harkintavallan linjaukset eivät voi muuttua yksittäisen viranhaltijan mukaan, ei sallivampaan eikä tiukempaan suuntaan.

Rakennusvalvontaviranomaisen on tärkeää vahvistaa toimintaohjeet päätöksellään, jotta ne saavuttavat lainvoiman ja sen jälkeen toimintaohjeita voidaan ryhtyä toteuttamaan. Näin toimien varmistetaan toimintaohjeiden muutoksenhakukelpoisuus, kunnissa on tärkeää toimia avoimesti.

Toimintaohjeet ovat täysin muokattavissa kunnan omiin lähtökohtiin nähden. Nämä toimintaohjeet on rakennettu niin joustaviksi, kuin lakien, asetusten, oikeuskäytäntöjen ja yleisesti käytössä olleiden ohjeiden puitteissa on ollut mahdollista. Uskoisin, että joidenkin kuntien rakennusvalvontaviranomaisten mielestä ohjeet ovat liian sallivat. Siinä tapauksessa ne voi muokata omaan kunnan toimintaympäristöön sopivaksi.

## 7.2 Oikeustarkastelun kestävä toimintaohje vanhan, täysin luvattoman rakennuksen käsittelyyn

### 7.2.1 Maankäyttö- ja rakennuslain voimassaoloaikana pätevä toimintaohje

**Jos rakennus on rakennettu ilman lupaa**, noudatetaan seuraavia menettelytapoja.

*Rakennus on rakennettu vuoden 2000 jälkeen:*

Rakennusten luvanvaraisuuden tarkastelussa huomioidaan maankäyttöä ohjaavien lakien kehittyminen, oikeuden ennakkotapaukset sekä rakennusvalvonnan käytäntöjen muuttuminen eri vuosikymmeninä. Lähtökohtaisesti kaikki vuoden 2015 jälkeen rakennetut rakennukset, joissa ei ole ajantasaista lupaa, tulee luvittaa voimassa olevien maankäyttö- ja rakennuslain/-asetuksen, kaavaehtojen sekä kunnan rakennusjärjestyksen mukaisesti.

Tätä vanhempien rakennusten osalta tullaan rakennusten luvanvaraisuus tarkastelemaan rakennuskohtaisesti vuoteen 2000 saakka. Tapauskohtaisen tarkastelun kriteereinä on mm:

- Saunarakennukset, koko yli 15 k-m<sup>2</sup>

- Katokset, koko yli 35 m<sup>2</sup>

Rakennusvalvontaviranomainen voi tapauskohtaisesti harkita luvan hakemisen tarpeelliseksi myös muista perustelluista syistä.

Jo olemassa olevien rakennusten lupaprosessissa ei ole mahdollista olla vastaavaa työnjohtajaa, vaan lupahakemukseen tulee liittää ulkopuolisen asiantuntijan lausunto rakennuksen toteutumisesta hyvän rakennustavan mukaisesti.

*Rakennus on rakennettu ennen vuotta 2000:*

Vanhat rakennukset, joiden osalta pystytään luotettavasti toteamaan, että rakentamista ei ole tapahtunut 2000- luvulla, syötetään rakennus kunnan rakennusrekisteriin merkinnällä **valmis**, mikäli rakennuksesta ei todeta olevan merkittävää haittaa käyttäjille ja ympäristölleen. (Tarvittaessa lisätään: Rakennusrekisterimerkinnästä veloitetaan rakennusvalvontataksan mukaisesti.)

### 7.2.2 Rakentamislain voimaantulon jälkeen pätevä toimintaohje

**Jos rakennus on rakennettu ilman lupaa**, noudatetaan seuraavia menettelytapoja.

*Kaikki rakennukset:*

Jo olemassa olevat alle 30 k-m<sup>2</sup> kokoiset rakennukset ja alle 50 m<sup>2</sup> kokoiset katokset vapautetaan luvan tarpeesta rakentamislain mukaisesti.

*Rakennus on rakennettu vuoden 2000 jälkeen:*

Rakennusten luvanvaraisuuden tarkastelussa huomioidaan maankäyttöä ohjaavien lakien kehittyminen, oikeuden ennakkotapaukset sekä rakennusvalvonnan käytäntöjen muuttuminen eri vuosikymmeninä. Lähtökohtaisesti kaikki vuoden 2000 jälkeen rakennetut yli 30 k-m<sup>2</sup> kokoiset rakennukset ja yli 50 m<sup>2</sup> kokoiset katokset, joissa ei ole ajantasaista lupaa, tulee luvittaa voimassa olevien rakentamislain, alueidenkäyttölain, kaavaehtojen sekä kunnan rakennusjärjestyksen mukaisesti.

Rakennusvalvontaviranomainen voi tapauskohtaisesti harkita luvan hakemisen tarpeelliseksi myös muista perustelluista syistä.

Jo olemassa olevien rakennusten lupaprosessissa ei ole mahdollista olla vastaavaa työnjohtajaa, vaan lupahakemukseen tulee liittää ulkopuolisen asiantuntijan lausunto rakennuksen toteutumisesta hyvän rakennustavan mukaisesti.

*Rakennus on rakennettu ennen vuotta 2000:*

Yli 30 k-m<sup>2</sup> kokoisten vanhojen rakennusten tai yli 50 m<sup>2</sup> kokoisten katosten, joiden osalta pystytään luotettavasti toteamaan, että rakentamista ei ole tapahtunut 2000- luvulla, syötetään rakennuskunnan rakennusrekisteriin merkinnällä **valmis**, mikäli rakennuksesta ei todeta olevan merkittävää haittaa käyttäjille ja ympäristölleen. (Tarvittaessa lisätään: Rakennusrekisterimerkinnästä veloitetaan rakennusvalvontataksan mukaisesti.)

- 7.3 Oikeustarkastelun kestävä toimintaohje sellaisen rakennuksen saattamiseksi valmiiksi, jolle on haettu lupa, mutta loppukatselmus on pitämättä

**Jos rakennuksen loppukatselmus on pitämättä ja luvan voimassaoloaika päättynyt**, noudatetaan seuraavia menettelytapoja:

***Alla olevat ohjeet koskevat kaikkia rakennuksia:***

- **Luvan voimassaolon päättymisestä on kulunut korkeintaan kolme (3) vuotta;** rakennushankkeelle tulee hakea jatkoaikaa takautuvasti. Loppukatselmus saadaan näin toimien pidettynä viranomaiskatselmuksena normaalisti.

- **Lupa rakentamiselle on haettu ennen vuotta 2000;** voidaan päivittää rakennusrekisterimerkintä. Asiakkaalta pyydetään lisäksi arvio, milloin rakennus on tosiasiallisesti otettu käyttöön. Rakennushanke merkitään pöytäkirjaan **valmiiksi** kommentilla; Rakennus on otettu käyttöön arviolta vuonna XXXX. Rakennuksen käyttöikä huomioiden, rakennushankkeelle ei ole tarkoituksenmukaista edellyttää uutta lupakäsittelyä. Rakennus merkitään rakennusrekisteritietoihin valmiiksi (tarvittaessa lisätään: Rakennuksen pinta-aratiedot on tarkistettu, Rakennusrekisterimerkinnästä veloitetaan rakennusvalvontataksan mukaisesti).

***Alla olevat ohjeet koskevat yli 30 k-m<sup>2</sup> kokoisia saunarakennuksia, asuinrakennuksia (vapaa-ajan asunto luokitellaan asuinrakennukseksi) ja sitä merkittävämpiä rakennuksia:***

- **Luvan voimassaolon päättymisestä on kulunut 3-20 vuotta ja luvan osittainen loppukatselmus/käyttöönottokatselmus on suoritettu;** voidaan rakennushankkeelle luvan voimassaolon päättymisen jälkeen suorittaa erillinen tarkastuskäynti, joka veloitetaan rakennusvalvontataksan mukaisesti.

Lähtökohtaisesti tarkastuskäynnillä tulee rakennushankkeen vastaavien työnjohtajien olla paikalla sekä tarkastusasiakirjojen olla kunnossa (153 §:n ilmoitus, vastaavan-, KVV- ja IV- tarkastusasiakirja). Mikäli rakennushankkeen vastuuhenkilöt eivät ole käytettävissä, tulee rakennushankkeesta teettää ulkopuolinen asiantuntijalausunto hyvän rakennustavan varmistamiseksi.

Mikäli lupaehdoissa vaadittavat tarkastusasiakirjat on toimitettu osittaisen loppukatselmuksen/käyttöönottokatselmuksen yhteydessä ja pöytäkirjassa ilmenevät puutteet ovat luokiteltavissa sellaisiksi, jotka luvan voimassaolonajan jälkeisen tarkastuskäynnin yhteydessä voidaan todeta korjatuiksi ais-tinvaraisen tarkastelun perusteella, tarkastukseen ei tarvita vastaavaa työnjohtajaa tai ulkopuolista asiantuntijaa.

Rakennushanke merkitään pöytäkirjaan **valmiiksi** kommentilla; Rakennushanke on saatettu valmiiksi luvan voimassaoloajan jälkeisellä lopputarkastuksella (tarvittaessa lisätään: Rakennuksen laatu varmennettu ulkopuolisella asiantuntijalausunnolla).

**- Luvan voimassaolon päättymisestä on kulunut 3–20 vuotta ja katselmuksset ovat pitämättä;** voidaan rakennushankkeelle luvan voimassaolon päättymisen jälkeen suorittaa erillinen tarkastuskäynti, joka veloitetaan rakennusvalvontataksan mukaisesti.

Rakennushankkeesta määrätään asiantuntijatarkastus tai ulkopuolinen tarkastus hyvän rakennustavan varmistamiseksi.

Rakennushanke merkitään pöytäkirjaan **valmiiksi** kommentilla; Luvan voimassa oloaikana ei ole pidetty viranomaiskatselmuksia. Rakennuksen laatu on varmennettu ulkopuolisen asiantuntijan tekemällä tarkastuksella. Rakennushanke on saatettu valmiiksi luvan voimassaoloajan jälkeisellä lopputarkastuksella.

***Alla olevat ohjeet koskevat alle 30 k-m<sup>2</sup> ja 50 m<sup>2</sup> kokoisia rakennuksia sekä niistä vähäisempiä rakennuksia:***

**- Luvan voimassaolon päättymisestä on kulunut 3-20 vuotta;** voidaan rakennushankkeelle luvan voimassaolon päättymisen jälkeen suorittaa erillinen tarkastuskäynti, joka veloitetaan rakennusvalvontataksan mukaisesti.

Jos rakennus on kytketty sähköverkkoon, vaaditaan esitettäväksi sähkötarkastuspöytäkirja. Jos rakennus on kytketty vesijohtoverkkoon, vaaditaan myös koepaineistuspöytäkirja sekä jätevesienkäsittelysuunnitelma tarvittaessa.

Rakennushanke merkitään pöytäkirjaan **valmiiksi** kommentilla; Rakennushanke on saatettu valmiiksi luvan voimassaoloajan jälkeisellä lopputarkastuksella (tarvittaessa lisätään: Rakennuksen laatu varmennettu tarkastusasiakirjojen perusteella).

***HUOM! Ohjeet muuttuvat rakentamislain voimaantultua 1.1.2025:***

**- Luvan voimassaolon päättymisestä on kulunut 3-20 vuotta;** voidaan rakennushanke merkitä pöytäkirjaan **valmiiksi** kommentilla; Rakennushanke valmis rakentamislain mukaisesti. (Tarvittaessa lisätään: Rakennusrekisterimerkinnästä veloitetaan rakennusvalvontataksan mukaisesti.)

**LUETTELO POIKKEUKSISTA, JOTKA SAATTAVAT AIHEUTTAA UUDEN LUPAPROSESSIN HARKINNANVARAISEN TARKASTELUN JÄLKEEN EDELLÄ MAINITUISSA TAPAUKSISSA:**

**- Kiinteistön/rakennuspaikan kaavatilanne tai joku muu maankäytöllinen syy.**

**- Rakennuksen kerrosala on lisääntynyt merkittävästi. Esim. yli 20 %.**

- **Rakennuksen käyttötarkoitus ei ole haetun luvan/rakennusrekisterimerkinnän mukainen.**
- **Rakennuksessa on alkuperäiseen verrattuna merkittäviä poikkeuksia. Yhtenä esimerkkinä mainittakoon, jos rakennukseen on rakennettu parvi/toinen kerros, jonka käyttöturvallisuus joudutaan varmistamaan (häätäpoistumistiet, kaiteet yms.).**
- **Rakennusvalvontaviranomainen voi tapauskohtaisesti harkita luvan hakemisen tarpeelliseksi myös muista perustelluista syistä.**
- **Asiakas haluaa välttämättä hakea rakennukselleen uuden luvan ja saada sitä kautta varmistuksen rakennuksen turvallisuudelle ja terveellisyydelle.**

#### 7.4 Toimintaohjeiden perustelut

Ensimmäisenä seikkana nostan esille, että toimintaohjeissa on selkeä linjanveto vuoteen 2000, jota vanhempia rakennuksia pyritään käsittelemään KHO:n luvattoman rakentamisen sallivien vuosikirjapäätösten mukaisesti. Vuonna 2000 tuli voimaan maankäyttö- ja rakennuslaki ja rakentamisen ohjaamisen vastuu siirtyi selkeämmin rakennushankkeeseen ryhtyvälle. Aiemman rakennuslain aikana viranomaisella oli enemmän vastuuta rakennushankkeen kulun valvonnasta ja lain henki oli paimentava. Näin ollen kansalaiset eivät ole olleet aloitteellisia, vaan he ovat jostain syystä olleet siinä uskossa, että rakennusvalvontaviranomainen tulee katsomaan kohdetta oma-aloitteisesti.

Toisena seikkana nostan esille rakennusten käyttöiän. Rakennukset, jotka on rakennettu ennen vuotta 2000, ovat 25 vuotta vanhoja tai sitä vanhempia, joten jo käyttöikänsä puolesta rakennukset ovat todennäköisesti elinkaarensa ehtopuolella. Koska rakennuksissa on hyvin todennäköisiä vaurioita pelkästään käyttöikänsä takia, ei ole missään määrin kohtuullista, että vanhalle rakennukselle edellytettäisiin nykyaikainen lupaprosessi, jos loppukatselmus on jäänyt suorittamatta tai kirjallinen lupa hakematta. Olisi vastuutonta vaatia ketään ryhtymään tällaiseen hankkeeseen vastaavaksi työjohtajaksi tai tekemään ulkopuolista tarkastusta.

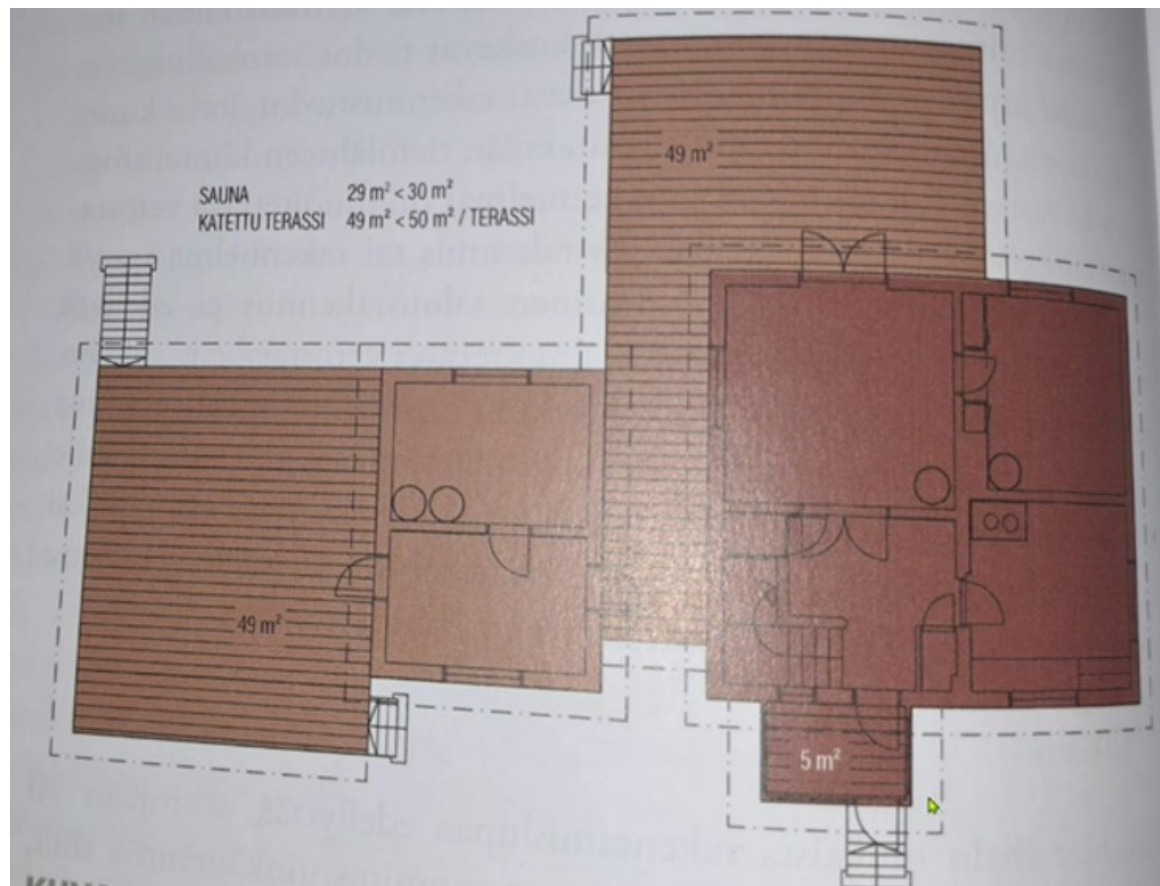
Kolmantena seikkana nostan esille rakennuksen arvon. Jos rakennuksella on todettavissa merkittävää arvoa, oletusarvona on, että omistaja pitää rakennuksen kunnossa. Jos rakennus on käytännössä arvoton ja sen elinkaari on tulossa päätökseen väijäämättä, ei senkään puolesta ole tarkoituksenmukaista käyttää yhteiskunnan resursseja turhaan lupamenettelyyn.

Neljäntenä seikkana nostan esille uuden rakentamislain, joka astuu voimaan 1.1.2025. Koska se vapauttaa rakentamisen luvan tarvetta merkittävästi, vanhojen rakennusten suhteen olisi vähintäänkin erikoista vaatia rakentamislaisissa määriteltyä tiukempaa linjaa. Jos tulkitsee, että rakennuslakia sovelletaan vanhoihin, ennen vuotta 2000 valmistuneisiin rakennuksiin, silloin KHO:n vuosikirjapäätökset vapauttavat nämä vähäiset rakennukset luvan tarpeesta, mm. koska viranomainen ei ole ryhtynyt toimenpiteisiin aiemmin.

Viimeisenä seikkana nostan esille kuitenkin kattavan luettelon toimintaohjeessa esitetystä poikkeuksista, joissa harkinta säilyy edelleen rakennusvalvontaviranomaisella. Kuten jo aiemmin olen todennut, tarkoituksena ei ole rikkoa hyviä toimintamalleja, vaan tukea ja helpottaa kuntia, joilla sellaisia ei ole.

## 8 POHDINTA

Uusi rakentamislaki astuu voimaan 1.1.2025 ja sen myötä uudet, alle 30 m<sup>2</sup> kokoiset rakennukset ja 50 m<sup>2</sup> kokoiset katokset vapautuvat luvan tarpeesta. Martinkauppi (2024, luku 5) on havainnollistanut rakennusvalvontaviranomaisille osoitetussa teoksessa Rakentamislaki esimerkin, minkäläinen rakentaminen on vapautettu luvan tarpeesta.



KUVA 2. Kuvaleike Rakentamislaki- kirjan esimerkistä ilman rakentamislupaa sallitusta katosten ja saunan rakentamisesta (Martinkauppi 2024, luku 5)

Rakennusvalvontaviranomainen tulkitsee kulloinkin voimassa olevaa lainsäädäntöä. Uusi rakentamislaki ei automaattisesti anna vapautusta vanhojen rakennusten luvantarpeelle, mutta on päivän selvää, että jotkut kunnat tulevat asiaa näin tulkitsemaan, koska ei ole tarkoituksenmukaista käyttää resursseja asiaan, johon ei voimassa olevan lainsäädännön puitteissa tarvitse puuttua.

Tulee muistaa, että esimerkiksi rakennuslain aikaan 1.1.1997 saakka saunarakennuksen on saanut rakentaa ilmoitusmenettelyllä maatilojen talouskeskusten yhteyteen, eikä saunarakennuksen ole tarvinnut sijaita pihapiirissä, vaan maatilakeskukseen liittyvä sauna on voinut olla huomattavankin matkan päässä varsinaisesta rakennuspaikasta ja kuitenkin sen on tulkittu liittyvän maatilakeskukseen. Myös maatilojen huomattavan suuretkin, jopa yli 200 m<sup>2</sup> kokoiset talusrakennukset on voineet olla ilmoitusmenettelyllä esimerkiksi rakennusjärjestyksessä jopa 2000-luvun puolelle saakka.

Huomionarvoista on myös ns. suulliset luvat. Välttämättä mitään lupia vähäisille rakennuksille ei ole vaadittu, vaikka asiakas on rakennusvalvonnalta asiaa tiedustellut. Kansalainen lähtökohtaisesti

luottaa viranomaisen neuvoon. Ja tähän kun lisätään vielä se, miten ja mitä lupia on aiemmin arkistoitu, niin näissäkin on aivan valtavia kuntakohtaisia eroja.

Tässä työssä on avattu rakentamista ohjaavat lait aikakausittain, jotta ymmärretään luvattoman rakentamisen historia. Jos luvattomaan rakentamiseen halutaan systemaattisesti puuttua, niin silloin pitäisi ottaa tarkastelun alle myös maaseudulla 1.3.1946 jälkeiset luvattomat asuinrakennukset. Nämä vanhat asuinrakennuksethan ovat hyvin suurelta osin merkattu rakennusrekisteriin väestörekisterikeskuksen kyselytutkimuksen perusteella vuonna 1980, eikä niille ole mitään lupaprosessia vaadittu. Jos tähän päivään peilataan 30 vuotta vanhaa asuinrakennusta, niin eikös samalla logiikalla pelkkä rakennusrekisterimerkintä riitä esimerkiksi vuonna 1990 rakennetulle luvattomalle omakotitalolle, joka paljastuisi esim. kiinteistörekisteriselvityksen yhteydessä vuonna 2024? On lukemattomia asioita, jotka vuosikymmenien aikana ovat muuttuneet, mutta kysymyksenasettelu oli tarkoituksella kärjistävä.

Kyselytutkimuksen perusteella rakennusvalvontojen tulkinta siitä, tarkastellaanko rakennuksen luvanvaraisuus nykyisen lainsäädännön mukaan vai rakentamisajankohtana voimassa olleen lain mukaan, on äärimmäisen ristiriitainen. Tähän asiaan en tutkimustyössäni ole löytänyt yksiselitteistä vastausta. On kiistatonta, että rakentamisrikkomus on tapahtunut aiemmin. Toisaalta hyöty rakentamisrikkomuksesta on edelleen olemassa ja maankäytölliset olosuhteet, kuten kaavoitus on voinut muuttua rakentamisajankohtaan nähden.

Joka tapauksessa tuo asia selkeytyy viimeistään 1.1.2025. Jos rakentamista ohjaavia lakeja tulkitaan rakentamisajankohdan mukaisesti, rakennuslain aikaisiin luvattomiin rakennuksiin ja vähäisiin rakennuksiin voidaan soveltaa KHO:n vuosikirjapäätöstä 1992-A-78, jossa 29 vuoden takaista luvatonta rakennusta ei ollut tarpeen luvittaa, koska viranomainen ei ollut ryhtynyt toimenpiteisiin ennen sitä. Tuo 29 vuoden ajanjakso on varmasti niin joustava, että se voidaan vastaavissa tapauksissa ulottaa 1990-luvun loppupuoliskollekin, jos rakennusvalvontaviranomainen niin harkitsee. Esimerkkitapauksena voidaan ajatella, jos vuonna 2025 paljastuu luvaton rakennus vuodelta 1999, niin silloinhan se rakennus on 26 vuotta vanha. Kolme vuotta nuorempaa rakennusta ei ole tarkoituksenmukaista tulkita KHO:n vuosikirjapäätöstä 1992-A-78 eriävällä tavalla, jos olosuhteet ovat muuten samanlaiset.

Maankäyttö- ja rakennuslain aikana luvitetut rakennukset tulevat olemaan hieman erikoisessa asemassa. Kuvitellaan, että 29 k-m<sup>2</sup> saunarakennukselle on haettu lupa vuonna 2019 ja se on jäänyt loppukatselmoimatta. Rakennus olisi hetken luvattomassa tilassa, mutta 1.1.2025 alkaen uusi rakentamislaki ei enää vaadi lupaa kyseiselle rakennukselle, niin rakennusvalvontaviranomaisella ei tosiasiassa olisi edellytyksiä puuttua siihen lupa-asiana. Tuleeko rakennusvalvontaviranomaisen valvoa vanhojen lupien toteutuminen edelleen, jos rakennus ei voimassa olevan lainsäädännön mukaan tarvitse lupaa?

Arvio siitä, miten rakennusvalvontaviranomaisella on edellytyksiä toimia siten, että se täyttää lain vaatimukset, on loputonta asioiden tarkastelua suuntaan ja toiseen. On olemassa asioita, jotka vaikuttavat ensi vilkaisulla hyvin samanlaisille, mutta asioiden taustalta paljastuu jotain poikkeavaa, eikä niitä voi yllättäen enää verratakaan keskenään. Siksi rakennusvalvontaviranomaisella täytyy olla

harkintavaltaa. Siksi KHO:n ennakkopäätökset ovat merkittäviä ohjausvaikutukseltaan, koska sieltä tulee viimeinen tulkintalinjaus saatesanoin: Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Lopuksi haluan sanoa, että tämän työn tekeminen on ollut äärimmäisen mielenkiintoista. Tavoitteeni oli alun perin laatia valtakunnalliset toimintaohjeet luvatonta rakentamista varten. Suomessa on 309 itsenäistä kuntaa, joten ymmärsin viimein, että tällaiset toimintaohjeet eivät yksinkertaisesti voi olla valtakunnan tasoisia, koska kunnat tulkitsevat luvatonta rakentamista omalla tavallaan, omista lähtökohdistaan. Tärkeintä on kuitenkin, että mielestäni sain määriteltyä toimintamallit, jolla rakennusvalvontaviranomaisen ei tarvitse käyttää rajallisia resurssejaan epäolennaisiin asioihin eli vanhoihin luvattomiin ja vähäisiin rakennuksiin. Meidän tulee ymmärtää ja hyväksyä, mikä on ollut rakennusten luvittamisen historia Suomessa ja valmistautua 1.1.2025 voimaantulevan rakentamislain henkeen. Ei siis kiinnitetä enää huomiota epäolennaisiin asioihin ja ruvetaan katsomaan pikkuhiljaa eteenpäin.

## LÄHDELUETTELO

Asemakaavalaki 46/1931. Viitattu 26.1.2024.

Digi- ja väestövirasto julkaisuaika tuntematon. Väestötietojärjestelmän historia. Rakennusrekisteri. Verkkojulkaisu. <https://dvv.fi/historia>. Viitattu 26.3.2024.

HAO 15/0179/2. Rakennusvalvontaa koskeva valitus. Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätös. Antopäivä 8.5.2015. Viitattu 26.1.2024

HAO 20/0173/3. Rakennusvalvontaa ja vesiasiaa koskeva valitus. Itä-Suomen Hallinto-oikeuden päätös. Antopäivä 21.9.2020. Viitattu 25.1.2024.

HE 46/1930 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle asemakaavalainsäädännöksi. Viitattu 26.3.2024.

HE 101/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/1998/19980101#idm46651395171392>. Viitattu 27.3.2024.

Hovatov, Jaana 2022. Uhkasakkoprosessi luvattomassa tai luvanvastaisessa rakentamisessa. [https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/745488/Opinn%C3%A4ytety%C3%B6\\_Hovatov\\_Jaana.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/745488/Opinn%C3%A4ytety%C3%B6_Hovatov_Jaana.pdf?sequence=2&isAllowed=y). Viitattu 28.3.2024.

Jääskeläinen, Lauri 2013. Pitämättömät loppukatselmukset. <https://www.rakennustarkastusyhdistys.fi/pitamattomat-loppukatselmukset/>. Viitattu 28.3.2024.

KHO:1976-A-I-4. Rakennusasia – Rakennuksen purkaminen – Vähäinen virhe – Erityinen syy- Virkaapu. Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätös. Antopäivä 25.10.1976. Viitattu 25.4.2024. <https://www-edilex-fi.ezproxy.savonia.fi/kho/vuosikirjat/197604015?allWords=kho+1976-a-i-4&offset=1&perpage=20&sort=relevance&searchSrc=1&advancedSearchKey=276524>.

KHO:1992-A-78. Rakennusasia - Uudisrakennus - Luvaton rakentaminen. Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätös. Antopäivä 4.2.1992. Viitattu 24.1.2024. <https://www-edilex-fi.ezproxy.savonia.fi/kho/vuosikirjat/199200335?allWords=kho+1992+78&offset=1&perpage=20&sort=relevance&searchSrc=1&advancedSearchKey=283424>.

KHO:2015:143. Maankäyttö ja rakentaminen - Rakennusvalvonta - Valituslupa - Soveltamisala - Päätös olla ryhtymättä toimenpiteisiin - Velvoittava päätös. Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätös. Antopäivä 25.9.2015. Viitattu 23.1.2024. <https://www.kho.fi/fi/index/paatokset/vuosikirjapaatokset/1443096975223.html>.

KHO:2016:91. Maankäyttö ja rakentaminen - Rakennusvalvonta - Hallintopakko - Uhkasakko - Rakennuslupa - Ajan kuluminen - Yleinen etu - Painava syy – Kuolinpesä. Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätös. Antopäivä 10.6.2016. Viitattu 25.1.2024. <https://www.kho.fi/fi/index/paatokset/vuosikirjapaatokset/1465386731324.html>.

Kiinteistöverolaki 654/1192. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1992/19920654#L4P16>. Viitattu 24.1.2024.

Laki rakentamisesta maaseudulla 683/1945. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1945/19450683#Pidm46651396082864>. Viitattu 25.3.2024.

Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990132#L24P182-2>. Viitattu 26.1.2024.

Martinkauppi, Kirsi 2024. Rakentamislaki. Helsinki: Alma Talent. Viitattu 22.4.2024.

Myytävänä laiton talo 2023. Dokumentti. YLE Asiaohjelmat. Yle Areena- verkkopalvelu. <https://areena.yle.fi/1-63858270>. Viitattu 7.5.2024.

Pantsu, P. 27.11.2023. 800 000 pihasaunaa, aittaa ja muuta talousrakennusta voi vapautua kiinteistöverosta – ministeriö pohtii verovapautusta. YLE Uutiset. <https://yle.fi/a/74-20061838>. Viitattu 11.4.2024.

Rakennuslaki 370/1958. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1958/19580370#Pidm46651395026736>. Viitattu 27.3.2024.

Rakennusasetus 266/1959. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1959/19590266#Pidm46651394040096>. Viitattu 27.3.2024.

Rakentamislaki 751/2023. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2023/20230751#Pidm46651396433408>. Viitattu 27.3.2024.

Suomen ympäristökeskus. 2024. [https://www.kansalaishavainnot.fi/fi-FI/Tutkimus\\_\\_kehittaminen/Tutkimus\\_ja\\_kehittamishankkeet/Hankkeet/Rakentamispaineaineisto](https://www.kansalaishavainnot.fi/fi-FI/Tutkimus__kehittaminen/Tutkimus_ja_kehittamishankkeet/Hankkeet/Rakentamispaineaineisto). Viitattu 26.3.2024.

Tervo, Janne 2020. Luvattoman rakentamisen viranomaismenettelyt ja ulkopuolisen tarkastuksen käyttö. Jyväskylän ammattikorkeakoulu. [https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/335275/Tervo\\_Janne.pdf?sequence=2](https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/335275/Tervo_Janne.pdf?sequence=2). Viitattu 27.3.2024.

Valtioneuvoston asetus väestötietojärjestelmästä 2010/128. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2010/20100128#L2P28>. Viitattu 23.1.2024.

Valtionvarainministeriö 2024. Kiinteistöverotus. Verkojulkaisu. <https://vm.fi/verotus/kiinteistoverotus>. Viitattu 25.1.2024.