



Roschier Asianajotoimisto Oy

**Tuusulan kunnan rakennusvalvontaviranomaiselle
(rakennusvalvontajaosto)**

Asia:

Vastine Tuusulan kunnan yhdyskuntatekniikan päällikön
27.12.2018 antamasta vastineesta katuluvan LP-858-2017-01023
ratkaisupyyntöä koskevassa asiassa.

Vastineen antaja:

Caruna Oy, Espoo

**Vastineen antajan
asiamies ja
prosessiosoite:**

Asianajaja, OTT Robert Utter
Roschier Asianajotoimisto Oy
Kasarmikatu 21 A, 00130 Helsinki
Puhelin 020 506 6000
Sähköposti robert.utter@roschier.com

18. tammikuuta 2019

VASTINE	1
1. Yhdyskuntatekniikan Vastineen väitteet	1
1.1 Tasapuolisuus ja yhdenvertaisuus Kunnan päätöksenteossa.....	1
1.2 Perustuslain 15 §:n mukainen omaisuudensuoja.....	3
1.3 Työturvallisuus ja suojauskeinojen tarve.....	4
1.4 Suojaputkien käyttö muualla.....	6
1.5 Maankäyttö- ja rakennuslain 161 §:n merkitys nyt kyseessä olevassa asiassa	6
2. Lopuksi	7

VASTINE

1. Caruna Oy ("**Caruna**") on 7.1.2019 vastaanottanut Tuusulan kunnan ("**Kunta**") johtavalta rakennustarkastajalta pyynnön antaa vastine Kunnan yhdyskuntatekniikan päällikön 27.12.2018 antaman vastineen ("**Yhdyskuntatekniikan Vastine**") johdosta. Yhdyskuntatekniikan Vastine liittyy 11.9.2017 tehtyyn, katulupaa LP-858-2017-01023 ("**Kaivutyölupa**") koskevaan ratkaisupyyntöön ("**Ratkaisupyyntö**").
2. Kunnan yhdyskuntatekniikan päällikkö on antanut lausunnon samaan asiaan liittyen 14.11.2017, jonka johdosta Caruna on 17.10.2018 antanut vastineensa.
3. Kaivutyöluvassa on määrätty, että luvan saaja sitoutuu noudattamaan Kunnan kaivutyöohjetta. Kunnan julkaiseman asiakirjan "Tuusulan kunnan kaivutyöohje katulupaan 1.3.2017 alkaen" kappaleen 2.5 "Kaivutöiden yleiset ohjeet" mukaan

"[k]aivantoon asennettavat sähkö- ja telekaapelit on aina suojattava vähintään suojaputkella ja merkittävä merkkinauhalla." (jäljempänä "Putkitusmääräys")
4. Ratkaisupyyntöä Caruna on saattanut Putkitusmääräyksen lainmukaisuuden Kunnan rakennusvalvontaviranomaisen ("**Rakennusvalvontajaosto**") ratkaistavaksi kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta annetussa laissa (669/1978) ("**Kunnossapitolaki**") tarkoitetulla tavalla.
5. Caruna viittaa asiassa aiemmin tekemäänsä Ratkaisupyyntöön sekä aikaisempaan 17.10.2018 antamaansa vastineeseen ja toistaa niissä esittämänsä vaatimukset ja niiden perusteet. Lisäksi Caruna lausuu asiassa seuraavaa.

1. Yhdyskuntatekniikan Vastineen väitteet

1.1 Tasapuolisuus ja yhdenvertaisuus Kunnan päätöksenteossa

6. Yhdyskuntatekniikan Vastineessa väitetään, että Kaivutyölupaa ei voi muuttaa *"siten, että taajama-alueilla ei yhden toimitsijan tarvitsisi asentaa kaapeleitaan suojaputkiin"*. Putkitusmääräyksen on lausuttu olevan tarpeellinen, jotta Kunta täyttää velvollisuutensa *"kohdella kaikkia tasapuolisesti, kohtuudella ja yhdenvertaisesti"*, ja että *"nämä periaatteet toteutuvat antamalla saman sisältöiset, kunnan luottamuselimessä hyväksytyt ehdot kaikille luvan hakijoille"*.

7. Nämä väitteet ja johtopäätös ovat virheellisiä.
8. Yhdenvertaisen kohtelun vaatimus hallinnossa perustuu hallintolain (434/2003) 6 §:ään, joka puolestaan saa sisältönsä pääasiassa Suomen perustuslain (731/1999) ("**Perustuslaki**") 6 §:stä.¹ Yhdenvertaisuus perusoikeutena merkitsee yhdenvertaisuutta lain soveltamisessa, ja se sisältää periaatteen, jonka mukaan viranomaisen on sovellettava lakia tekemättä muita eroja kuin laista ilmenee.² Lisäksi sovellettavaksi tulee hallintolain 6 §, jonka ensimmäisen lauseen mukaan "*[v]iranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti*".
9. Carunan näkemyksen mukaan Yhdyskuntatekniikan Vastineessa viitattuja "*muita toimijoita*" ei voida rinnastaa millään tavalla Carunaan, eikä vaatimus sähkökaapeleiden putkittamisesta tai putkittamatta jättämisestä myöskään vaikuta minkään muun toimijan oikeudelliseen asemaan tai käytännön toimintaan. Caruna on ainoa sähköjakeluverkkoa Tuusulan kunnan alueella rakentava ja ylläpitävä toimija. Teleoperaattorit puolestaan rakentavat Tuusulan kunnan alueella televerkkoa, jota koskevat standardit ja rakentamistapa ovat toiset kuin sähköverkon rakentamisessa. Lisäksi kunnan alueella voi toimia kunnan omassa määräysvallassa olevia yksiköitä, joiden tarkoituksena on rakentaa ja ylläpitää kunnallista infrastruktuuria kuten katuvalaistusta.
10. Mitään lakiin, määräyksiin tai standardeihin perustuvaa estettä ei siten ole muuttaa Kaivutyölupaa siten, että taajama-alueillakin sähkökaapelit tulee suojata ainoastaan sähköturvallisuusstandardien niin edellyttäessä.
11. Jos viranomainen soveltaa lakia virheellisesti, yhdenvertaisuusperiaatteella ei voida perustella, että sama virheellinen tulkinta voitaisiin ulottaa kaikkiin muihinkin toimijoihin. Yhdenvertaisuusperiaate edellyttää, että viranomainen *soveltaa lakia tekemättä muita eroja kuin laista ilmenee*. Pitäytyminen laista ilmenevissä vaatimuksissa ei ole yhdenvertaisuusperiaatteen ja siihen sisältyvän tasapuolisen kohtelun vastaista, vaan viranomaistoiminnalle perustuslaissa säädetty ehdoton velvollisuus.

¹ HE 72/2002 vp, s. 59.

² HE 309/1993 vp, s. 42.

12. Kunta tai Rakennusvalvontajaosto eivät voi vedota aikaisempaan lupakäytäntöön Carunan vahingoksi, ellei aiempi lupakäytäntö perustu lakiin. Vaikka osa Kunnassa toimineista muista tahoista olisi hyväksynyt Putkitusmääräyksen, tämä ei ole pätevä peruste lainvastaisen käytännön pysyttämiseksi myös Carunan tapauksessa.
13. Kunnan ja Rakennusvalvontajaoston tulee noudattaa lakia tekemissään päätöksissä riippumatta siitä, onko vastaavissa tai samankaltaisissa tapauksissa aiemmin sovellettu virheellistä käytäntöä. Hallintolain 6 §:n estämättä niillä on mahdollisuus muuttaa virheelliseksi todettua käytäntöään ilman, että muutos olisi vastoin tasapuolisen kohtelun vaatimusta. Vakiintuneeksikin muodostuneen hallintokäytännön muuttaminen on mahdollista perustellusta syystä.³ Hallintokäytännön virheellisyys on lähes itsestään selvästi perusteltu syy siitä luopumiselle.
14. Caruna toistaa jo aiemmin Kunnalle esittämänsä näkemyksen, että Kunnan tulisi suunnitella katujen poikkileikkaukset kokonaisvaltaisesti ja pyrkiä siihen, että sähköjohtojen asentaminen toteutetaan sellaiseen kohtaan katurakennetta, jossa erilaisten kaapeleiden ylläpito ja korjaus ei aiheuta tarpeettomia vaaratilanteita. Tällainen kokonaisvaltainen suunnittelu olisi huomattavasti Putkitusmääräystä edullisempaa ja todettu monessa yhteydessä toimivaksi menettelyksi.

1.2 Perustuslain 15 §:n mukainen omaisuuden suoja

15. Yhdyskuntatekniikan Vastineessa väitetään, että Perustuslain 15 §:n mukainen omaisuuden suoja turvaisi Kunnalle oikeuden määrätä haluamassaan laajuudessa Kunnan omistamalle maalle asennettavien laitteiden ominaisuuksista ja suojasta.
16. Tämä väite on virheellinen.
17. Perustuslain 15 § on yksi sanotun lain 2 luvun mukaisista perusoikeussäännöksistä, jotka sisällöllisesti perustuvat pääosin vuoden 1993 perusoikeusuudistukseen sekä sitä edeltävään tulkintakäytäntöön.⁴ Perusoikeusuudistuksen perusteluissa on yksiselitteisesti todettu valtion, kuntien ja muiden julkisoikeudellisten yhteisöjen ja laitosten jäävän perusoikeussuojan ulkopuolelle:

³ HE 72/2002 vp, s. 59.

⁴ Omaisuuden suoja säännöksen osalta ks. HE 309/1993 vp, s. 62.

"Sitä vastoin valtio, kunnat sekä julkisoikeudelliset yhteisöt ja laitokset jäävät vakiintuneen lainsäädäntökäytännön mukaisesti perusoikeussuojan ulkopuolelle (esim. PeVL 18/1982 vp, PeVL 6/1990 vp, PeVL 7/1990 vp)."⁵ (korostus lisätty)

18. Kunnan omistaman kiinteän omaisuuden jääminen perustuslainsuojan ulkopuolelle on tuotu nimenomaisesti esiin myös edellä viitatussa, maanomistusoikeuteen liittyneen lakiesityksen johdosta annetussa perustuslakivaliokunnan lausunnossa:

"Kuntien asema periaatteessa sekä paranee että heikkenee: joissakin tapauksissa kunnat eivät enää olisi entisten tiealueiden vastaanottajia ja toisaalta ne nykytilasta poiketen saisivat tällaisen aseman. Lakiehdotuksen merkitys on maanomistajille vastaavasti samankaltainen: jotkut maanomistajat menettäisivät entisen tiealueen vastaanottajan aseman toisten saadessa sen. Lakiehdotuksen tällaisia vaikutuksia on arvioitava hallitusmuodon 6 §:ssä säädetyn omaisuudensuojan kannalta. Lakiehdotuksen vaikutukset kunnille ovat valtiosääntöoikeudellisesti merkityksettömiä, koska kunnalle julkisyhteisönä kuuluva omaisuus ei sellaisenaan nauti perustuslainsuojaa."⁶ (korostus lisätty)

19. Toisin kuin Yhdyskuntatekniikan Vastineessa esitetään, Perustuslain 15 §:n mukaisella omaisuudensuojalla ei ole merkitystä nyt kysymyksessä olevan asian kannalta. Tämä merkitsee sitä, ettei Kunta tai Rakennusvalvontajaosto voi lakiin perustuvaa hallintoasiaa ratkaistessaan perustaa päätöstään siihen, mikä Kunnalle maanomistajana on suotuisinta, saati asettaa lakiin perustumattomia edellytyksiä tai ehtoja Perustuslain 15 §:n mukaiseen omaisuudensuojaan vedoten.
20. Putkitusmääräys ei ole Kunnossapitolain 14 a §:n 3 momenttiin sisältyvien harkintaperusteiden mukainen, eikä tilanne muutu perustuslailliseen omaisuudensuojaan vetoamalla.

1.3 Työturvallisuus ja suojauskeinojen tarve

21. Yhdyskuntatekniikan Vastineessa toistetaan jo aiemmin esitetty kanta, että Putkitusmääräys on tarpeellinen työturvallisuuden varmistamiseksi alueella tehtävien kaivantojen ja muiden johtojen ja putkien ylläpitotöiden yhteydessä.

⁵ HE 309/1993 vp, s. 23. Ks. myös sitaatissa mainitut PeVL 18/1982 vp, s. 2; PeVL 6/1990 vp, s. 1; sekä PeVL 7/1990 vp, s. 1.

⁶ PeVL 7/1990 vp, s. 1.

22. Tämän kannanoton osalta Caruna toistaa aiemmin esittämänä kantanaan, että Putkitusmääräys ei ole välttämätön tai edes tarpeellinen työsuojelumääräyksistä johtuen.
23. Kaivutöiden yhteydessä alueelle sijoitetut kaapelit tulee aina tehdä jännitteettömiksi ennen kaivantojen aloittamista – riippumatta siitä, suoritetaanko kaivaminen lapiolla tai muulla välineellä. Tätä käytäntöä tulee noudattaa kaikissa tilanteissa ja riippumatta siitä, onko yksittäinen kaapeli suojattu vai ei.
24. Yhdyskuntatekniikan Vastineessa väitetään myös, että Carunan toimesta *“tilatuissa johtonäytöissä epäonnistutaan edelleen liian usein”*.
25. Tämä väite on yksilöimätön ja perusteeton.
26. Yhdyskuntatekniikan Vastineessa ei ole yksilöity, milloin ja missä johtonäytöissä on epäonnistuttu, joten väitteeseen ei edes voida ottaa yksityiskohtaisesti kantaa. Yhdyskuntatekniikan Vastineen allekirjoittaja on esittänyt kyseistä väitettä toistuvasti aikaisemminkin. Caruna on niin ikään toistuvasti pyytänyt Kunnalta tarkempaa tietoa siitä, miten johtonäytöt ovat Yhdyskuntatekniikan Vastineessa esitetyin tavoin epäonnistuneet, mutta Carunalle ei ole pystytty osoittamaan ainuttakaan konkreettista tilannetta, jossa johtonäytön olisi havaittu epäonnistuneen.
27. Selvyyden vuoksi Caruna toteaa, että johtonäytöt, jotka suoritetaan ennen jokaisen kaivannon aloittamista johdon paikantamiseksi, suoritetaan Carunan puolesta ulkopuolisen palveluntarjoajan toimesta. Johtonäytössä noudatetaan asianmukaisia standardeja ja niissä epäonnistuminen on erittäin harvinaista – puhutaan korkeintaan yksittäisistä tapauksista vuosittain, vaikka Carunan verkkoalueella näyttöjä tehdään vuosittain yli 10.000 kappaletta. Johtonäytöissä on kysymys asiantuntemusta edellyttävästä toimenpiteestä, jossa teknisistä tai muista syistä epätarkkuuden mahdollisuus on aina olemassa. Vaikka johtonäyttöjen laatu on erittäin korkealla tasolla ja kaapeli on tehty jännitteettömäksi, kaivutyö tulee kaikissa tilanteissa suorittaa varovaisuutta noudattaen.
28. Lisäksi toistettakoon tässäkin yhteydessä, että sähköturvallisuuslainsäädäntöön perustuvat sähköturvallisuusstandardit eivät edellytä Putkitusmääräystä, eivätkä sähköturvallisuusstandardit myöskään ole sellaisia minimivaatimuksia, jotka ylittäviä

suojausvaatimuksia Kunta tai Rakennusvalvontajaosto voisi harkintansa mukaan asettaa.

1.4 Suojaputkien käyttö muualla

29. Yhdyskuntatekniikan Vastineessa väitetään, että Caruna on sijoittanut johtojaan suojaputkiin ainakin Espoossa, Kirkkonummella ja Kunnan uusilla asemakaava-alueilla.
30. Väite on merkityksetön.
31. Kuten Caruna on toistuvasti tuonut esille, jos sähköturvallisuusmääräykset eivät suojaamista edellytä, suojaputken tai muun suojaamisen käyttäminen voi perustua vain verkkoyhtiön yksinomaiseen harkintaan tai nimenomaiseen keskinäiseen sopimukseen suojauksesta ja joissain tapauksissa sen kustannusten korvaamisesta. Caruna ei ole voinut sallia jokaisen kaapelin sijoittamista vaativan hankkeen viivästyvän mahdollisesti vuosia kestävän hallintoasiassa käytävän oikeudenkäynnin takia, sillä useita Carunan asiakkaita olisi tällöin jäänyt ilman sähköä ja joutunut kärsimään Kunnan ja Carunan välisen Putkitusmääräystä koskevan erimielisyyden pitkittymisestä.
32. Rakennusvalvontajaosto toimii Kunnossapitolain mukaisena viranomaisena ja sen tulee toimia asiassa puolueettomasti ja lakia noudattaen. Rakennusvalvontajaoston käsitellessä Carunan Ratkaisupyyntöä, sen tulee tarkastella ainoastaan nyt käsiteltävänä olevan asian tosiseikkoja sekä tehdä niiden perusteella puolueeton päätös. Rakennusvalvontajaoston ei tule ajaa Kunnan asiaa tehdessään päätöstä Carunan Ratkaisupyyntöstä. Esimerkiksi kuntaliiton julkaisuissa koskien rakennusvalvontaviranomaisen tehtäviä painotetaan nimenomaisesti rakennusvalvontaviranomaisen (eli tässä tapauksessa Rakennusvalvontajaoston) puolueettomuusvelvoitetta myös niissä tilanteissa, joissa kunta on itse osallisena asiassa.⁷

1.5 Maankäyttö- ja rakennuslain 161 §:n merkitys nyt kyseessä olevassa asiassa

33. Yhdyskuntatekniikan Vastineessa esitetään maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) ("MRL") 161 §:ään vedoten, ettei Kunnalla ole velvollisuutta sallia Carunan johdon sijoittamista Kunnan maalle, *"jos johdon sijoittaminen voidaan järjestää tyydyttävästi*

⁷ Rakennusvalvontaviranomaisen tehtävät. Suomen Kuntaliiton raportti, Helsinki, 2007, s. 10 (<http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/p070430112347D.pdf>) [sivulla vierailtu 17.1.2019]

ja kohtuullisin kustannuksin muulla tavoin". Lisäksi Yhdyskuntatekniikan Vastineessa väitetään, että Kunta on oikeutettu MRL 161 §:n tarkoittamalla tavalla korvaukseen sille aiheutuneesta haitasta siinä tapauksessa, että johto sijoitetaan ilman suojaputkea.

34. Esitetyt väitteet ovat virheellisiä ja lisäksi vailla merkitystä nyt käsiteltävänä olevassa asiassa.
35. Nyt käsillä oleva asia ei koske Carunan oikeutta sijoittaa kaapeli kunnan omistamalle maalle MRL 161 §:n nojalla tai Kunnan mahdollista oikeutta korvaukseen, vaan yksinomaan sitä, onko kunta voinut Kunnossapitolain perusteella sisällyttää Kaivutyölupaan Putkitusmääräyksen. Koska MRL 161 § ei miltyään osin tule sovellettavaksi nyt käsiteltävänä olevassa asiassa, siihen liittyville väitteille ei voida tässä asiassa antaa merkitystä.

2. Lopuksi

36. Edellä esitetyillä perusteilla Caruna katsoo, että Yhdyskuntatekniikan Vastineessa esitetyt perusteet eivät ole sellaisia, että Putkitusmääräys olisi niiden nojalla perusteltu. Rakennusvalvontajaoston tulee kiinnittää huomiota rooliinsa Kunnasta riippumattomana, puolueettomana muutoksenhakuelimenä ja näin ollen arvioida Ratkaisupyyntöä esitettyjä vaatimuksia yksinomaan siitä näkökulmasta, mitä laissa Kunnan toimivallasta säädetään.

Caruna Oy

Helsingissä, 18. tammikuuta 2019

Laati:

Robert Utter

Asianajaja, OTT, Helsinki