

31.5.2005

1013/4/03

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Jouni Toivola

**NAAPURIN KUTSUMINEN RAKENNUSVALVONTAA KOSKEVAAN
TARKASTUKSEEN SEKÄ AIDANRAKENTAMISEN
TOIMENPIDELUVANVARAISUUTTA KOSKEVIEN SÄÄNNÖSTEN OIKEA
SOVELTAMINEN**

1

KANTELU

Kantelija arvostelee 23.4.2003 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kantelukirjoituksessa Varkauden kaupungin rakennustarkastajan menettelyä Varkauden kaupungin 10. kaupunginosassa asemakaavan korttelissa 1056 sijaitsevaa As Oy X:n tonttia ja Kiinteistö Oy Y:n tonttia koskevissa rakennusvalvonta-asioissa.

Rakennustarkastaja piti 2.8.2002 As Oy X:n tontilla tarkastuksen, jossa käsiteltiin kysymystä siitä, oliko naapuritontilta (Kiinteistö Oy Y) kasattu roskaa kiinteistöjen väliselle raja-alueelle As Oy X:n puolelle. Kantelun mukaan rakennustarkastajan laatimassa tarkastuspöytäkirjassa on totuudenvastaisesti merkitty kantelija mielipiteensä ilmaisseeksi osallistujaksi. Kantelijan mukaan hän ei kuitenkaan ollut läsnä mainitussa tarkastustilaisuudessa eikä häntä ollut myöskään siihen kutsuttu. Kantelun mukaan pöytäkirja ei vastaa tosiasioita. Kantelija katsoo olevansa kyseisten tonttien raja-alueita koskevissa asioissa täysin ulkopuolinen. Hän toteaa myös, ettei ketään Kiinteistö Oy Y:n edustajaa ollut kutsuttu tarkastukseen eikä paikalla myöskään ollut tällaista edustajaa.

Kantelun mukaan rakennustarkastaja otti tarkastustilaisuudessa kiinteistöjen rajalta valokuvia, mitä kantelija pitää Kiinteistö Oy Y:n tontin luvattomana valokuvaamisena ja salakatseluna ja kotirauhan rikkomisena.

Kantelijan mukaan rakennustarkastaja on edellä mainittuja tontteja koskevissa rakennusvalvonta-asioissa toiminut puolueellisesti suosien As Oy X:ää.

Kantelun mukaan rakennustarkastaja on myös sallinut As Oy X:n rakentaa naapuria kuulematta raja-alueelle tontilleen aidan, jota kantelija pitää lain ja rakentamismääräysten vastaisena.

2

SELVITYS

Varkauden kaupungin teknisen lautakunnan lupajaosto on antanut kantelun johdosta lausuntonsa 8.10.2003. Rakennustarkastaja on antanut 25.9.2003

päivätyn selvityksen. Kantelija on antanut lausuntoon ja selvitykseen vastineensa 17.2.2004.

Rakennustarkastaja on pyynnöstä lähettänyt 4.5.2005 ja 11.5.2005 kopiot kantelussa tarkoitettuja tontteja koskevasta kartasta, asemakaavasta ja asemakaavamääräyksistä sekä aluetta koskevasta aitojen suunnitteluohjeesta. Rakennustarkastajalta on 9.5.2005 pyydetty lisätieto ja As Oy X:n tontille rakennettua aita koskevan ratkaisun perusteista. Rakennustarkastaja on lähettänyt tämän johdosta 13.5.2005 päivätyn lisäselvityksen (liitteenä).

3 RATKAISU

3.1 Tarkastus

3.1.1 Kysymys naapurin kutsumisesta tarkastukseen

Rakennustarkastaja piti As Oy X:n tontilla tarkastuksen 2.8.2002. Rakennustarkastaja ja teknisen lautakunnan lupajaosto ovat tosin käyttäneet kyseisestä tilaisuudesta nimitystä katselmus. Saadun selvityksen perusteella tarkastuskäynnissä ei kuitenkaan ollut kysymys tuolloin voimassa olleen hallintomenettelylain (598/1982) 19 §:n 1 momentissa tarkoitetusta katselmuksesta, vaan sellaisesta vapaamuotoisesta tarkastuksesta, joka on sinänsä ollut mahdollista suorittaa myös kutsumatta asianosaisia paikalle. Hallintomenettelylaissa ei ollut säännöksiä viranomaisten suorittamista tarkastuksista ja niissä noudatettavasta menettelystä (hallinto menettelylaki on sittemmin kumottu 1.1.2004 voimaan tulleella hallintolailla (434/2003).

Rakennustarkastajan mukaan tarkastus pidettiin As Oy X:n toivomuksesta sen selvittämiseksi, oli ko tonttien välirajan yli kasattu roskaa toisen maalle. Rakennustarkastaja on selvityksessään todennut, että koska tarkastuksen oli pyytänyt As Oy X eikä sillä pyritty siinä tilanteessa ratkaisemaan asiallisesti mitään naapuruusoikeudellista asiaa, ei siihen myöskään kutsuttu naapuriyhtiön edustajaa.

Katson, että rakennustarkastaja ei ole menettänyt lainvastaisesti tai laiminlyönyt velvollisuuksiaan, vaikka hän ei kutsunut naapurikiinteistön eli Kiinteistö Oy Y:n edustajaa tarkastukseen. Kun otetaan huomioon, että tarkastuksen kohteena oli kiinteistöjen raja-alueella suoritettavat toimenpiteet ja kysymys oli siitä, oliko Kiinteistö Oy Y:n puolelta mahdollisesti kasattu roskaa As Oy X:n puolelle, ja että tarkastukseen osallistui As Oy X:n edustajia, katson kuitenkin, että hyvän hallinnon kannalta olisi ollut perusteltua ilmoittaa tarkastuksesta etukäteen Kiinteistö Oy Y:lle ja varata tälle tilaisuus osallistua tarkastukseen.

Todettakoon, että 1.1.2004 voimaan tulleen hallintolain 39 §:ään on otettu yleiset säännökset tarkastuksissa noudatettavasta menettelystä. Sen mukaan viranomaisen on ilmoitettava toimivaltaansa kuuluvan tarkastuksen

aloittamisajankohdasta asianosaiselle, jota asia välittömästi koskee, jollei ilmoittaminen vaaranna tarkastuksen tarkoituksen toteutumista. Hallintolakiä koskevan hallituksen esityksen (HE 72/2002 vp, s. 93) mukaan hallintolain 39 § koskee ainoastaan sellaista viranomaisen toimivaltaan muun lainsäädännön nojalla kuuluvaa tarkastusta, jonka suorittaminen on tarpeen tietyn hallintoasian selvittämiseksi tai päätöksen edellytysten toteutumisiksi. Hallituksen esityksen mukaan viranomaisen toimivaltaan kuuluvat valvontatyyppiset tarkastukset jäisivät vaistaisuudessa muun lainsäädännön varaan.

3.1.2

Kantelijaa koskevat merkinnät pöytäkirjassa

Rakennustarkastaja laati edellä mainitusta tarkastuksesta pöytäkirjan. Pöytäkirjan alkuosassa on kohdassa "Läsnä:" lueteltu As Oy X:n edustajien sekä rakennustarkastajan nimet. Nimiluettelossa on viimeisenä merkintä "(Kantelija) työssä rakennuksella". Pöytäkirjan 1 §:n mukaan todettiin kaupungin mittausosaston rajankäyntitoimitus ja rajalinjan paikka, joka oli osoitettu mittakepein sekä linjalangalla. Pöytäkirjan 2 §:n mukaan rajalinjalta otettiin useita valokuvia, joista voitiin mm. todeta, että Kiinteistö Oy Y oli rakentanut risuidan ja että roskakaset olivat olleet 0–1 metriä As Oy X:n puolella. Pöytäkirjan mukaan osa roskakasetoista oli kuitenkin jo siirretty pois ja kasattu omalle puolelle aivan rajan tuntumaan niin, että roskakaset pöytäkirjan mukaan selvästi häiritsivät pihanäkymää ja viihtyvyyttä. Rannan puoleiselle rajalinjalle As Oy X:n tontille oli pöytäkirjan mukaan edelleen kasattu roskia, joita ei rajamerkinän jälkeenkään ollut kehotuksesta huolimatta siivottu pois omalle puolelle.

Pöytäkirjan 3 §:n mukaan "(Kantelija) ei ottanut mitään kantaa asiaan vaan jatkoi töitään tontilla".

Pöytäkirjan 4 §:n mukaan As Oy X luovutti rakennusvalvontaviranomaiselle selvityksen rajalinjan tapahtumista sekä Kiinteistö Oy Y:n kirjelmän. Pöytäkirjan 5 §:ssä kerrotaan rakennustarkastajan ilmoittamista jatkotoimenpiteistä asiassa.

Kantelussa esittämänsä mukaan kantelija ei ollut läsnä mainitussa tarkastustilaisuudessa ja hän pitää pöytäkirjaa totuudenvastaisena. Lisäksi kantelija on todennut olevansa kyseisten tonttien raja-alueita koskevissa asioissa täysin ulkopuolinen.

Kantelun johdosta antamassaan selvityksessä rakennustarkastaja on tältä osin esittänyt seuraavaa: "Pöytäkirjaan merkityt henkilöt olivat läsnä, tosin (kantelija), kuten olen todennut, ei osallistunut katselmukseen, mutta oli kuitenkin työssä silloin vielä keskeneräisellä rakennustyömaalla. Mikä (kantelijan) työoikeudellinen tai muukaan asema suhteessa kiinteistöyhtiöön on, ei ole tarkkaan rakennusvalvontaviranomaisen tiedossa. Oli kuitenkin nähdäkseni oikein ja sopivaa ilmaista va nhastaan tunnettu työntekijä pöytäkirjassa, sillä asian jatkokäsittelyssä hän kuitenkin on, kuten kantelukirjelmä osoittaa, ilmeisesti toiminut tai pyrkinyt toimimaan kiinteistöyhtiön puolesta ja suostumuksella."

Kantelun johdosta annettuun selvitykseen on liitetty katselmuksessa läsnä olleiden As Oy X:n isännöitsijän ja yhden osakkaan allekirjoittama, kantelua koskeva kommenttikirje (16.9.2003). Siinä todetaan, että kantelija oli tarkastuksen aikana 2.8.2002 As Oy X:n rakennustyömaalla ulkotöissä, mutta ei osallistunut tarkastustapahtumaan millään tavalla.

Tämän johdosta totean seuraavan.

Käsitykseni mukaan pöytäkirjan kantelijaa koskevien merkintöjen voidaan katsoa tarkoittavan sitä, että kantelija on ollut paikalle osallistumistarkoituksessa kokoontuneiden henkilöiden lähettyvillä, mutta ei ole aktiivisesti osallistunut tarkastukseen. Saadun selvityksen perusteella rakennustarkastaja on tarkastuspöytäkirjaan tekemillään merkinnöillä pyrkinyt kuvaamaan tarkastustilaisuuden tapahtumia ja olosuhteita hänelle havaitsemiensa tosiseikkojen perusteella muodostuneen käsityksen mukaisesti.

Katson, että rakennustarkastaja ei ole tarkastuspöytäkirjaa laatiessaan menetellyt lainvastaisesti tai laiminlyönyt velvollisuuksiaan.

3.1.3

Valokuvaaminen

Tarkastustilaisuudessa rakennustarkastaja otti tonttien raja-alueelta useita valokuvia. Rakennustarkastajan selvityksen liitteenä on jäljennökset valokuvista. Kuvien tarkoituksena on osoittaa tilanne tonttien rajalla.

Valokuvissa näkyy tarkastusta pyytäneen As Oy X:n tontin lisäksi myös Kiinteistö Oy Y:n tontin aluetta. Yhdessä kuvassa näkyy myös osa viimeksi mainitulle tontille valmistumassa olleesta asuinrakennuksesta. Kuvissa ei näy ihmisiä.

Käytettävissä olevan selvityksen perusteella katson, että valokuvien ottamisessa ei ole ollut kysymys rikoslain 24 luvun 6 §:ssä tarkoitetusta salakatselusta tai 24 luvun 1 §:ssä tarkoitetusta kotirauhan rikkomisesta eikä rakennustarkastaja kuvien ottamisen yhteydessä muutoinkaan ole menetellyt lainvastaisesti.

3.2

Aitaa koskeva menettely

Rakennustarkastaja antoi 17.10.2002 ratkaisunsa As Oy X:n 1.8.2002 tekemään esitykseen raja-aidan rakentamiseksi omalle puolelleen em. tonttien välisen rajan tuntumaan. Ratkaisussaan rakennustarkastaja ilmoitti, että "alueen aitamallin mukainen aita on rakennettavissa esityksen mukaisesti ilman erillistä lupamenettelyä, maankäyttö- ja rakennusasetuksen 82 §:n ja rakennusjärjestyksen 4 §:n mukaisesti, koska asiaan ei liity kustannusvastuuseen liittyviä erimielisyyksiä". Saadun selvityksen perusteella mainittu viranhaltijaratkaisu siihen liitettyine oikaisuvaatimusosoituksineen on annettu tiedoksi As Oy X:lle sekä Kiinteistö Oy Y:lle.

Tämän johdosta totean seuraavan.

Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) 126 §:n 2 momentin mukaan toimenpidelupa tarvitaan mm. sellaisen rakennelman tai laitoksen pystyttämiseen ja sijoittamiseen, jota ei pidetä rakennuksena, jos toimenpiteellä on vaikutusta luonnonoloihin, ympäröivän alueen maankäyttöön taikka kaupunki- tai maisemakuvaan. Pykälän 3 momentin mukaan em. lupa ei ole tarpeen, jos toimenpide perustuu MRL:n mukaiseen katusuunnitelmaan tai yleisistä teistä annetun lain mukaiseen hyväksytyyn tiesuunnitelmaan. Pykälän 4 momentin mukaan edellä 2 momentissa tarkoitettujen toimenpiteiden luvanvaraisuudesta säädetään tarkemmin asetuksella.

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen (MRA) 62 §:n 1 momentissa on 11-kohtainen luettelo luvanvaraisiksi säädettyistä toimenpiteistä. Momentin aitaamista koskevan 9 kohdan mukaan rakennettuun ympäristöön liittyvän erottavan kiinteän aidan tai kadun reunusmuurin rakentamiseen tarvitaan toimenpidelupa.

MRA 62 §:n 2 momentin mukaan 1 momentin 1-10 kohdassa tarkoitettu lupa ei ole tarpeen, jos toimenpide perustuu oikeusvaikutteiseen kaavaan. MRA 63 §:n 1 momentin mukaan rakennusjärjestyksessä voidaan määrätä sellaisen 62 §:n 1 momentin 1-10 kohdassa tarkoitetun toimenpiteen, jota kunnan tai sen osan olosuhteet huomioon ottaen on pidettävä vähäisenä, vapauttamisesta luvanvaraisuudesta kunnan alueella tai osassa kunnan aluetta. MRA 63 §:n 2 momentin mukaan rakennusjärjestyksessä voidaan myös määrätä ilmoitusmenettelyn soveltamisesta 62 §:ssä tarkoitettuihin toimenpiteisiin.

Varkauden kaupungin 1.10.2000 voimaan tulleen rakennusjärjestyksen 4 §:ssä säädetään toimenpiteiden luvan- ja ilmoituksenvaraisuudesta. Rakennusjärjestyksen 4 §:n mukaan tarvitaan mm. asemakaava-alueella rakennettuun ympäristöön liittyvän erottavan kiinteän aidan tai kadun reunusmuurin rakentamiseen toimenpidelupa. Lupa ei ole tarpeen, jos toimenpide perustuu oikeusvaikutteiseen kaavaan.

MRA 82 §:n mukaan kiinteistönomistajalla on, jollei asemakaavassa tai rakennusjärjestyksessä toisin määrätä tai kunnan rakennusvalvontaviranomainen erityisestä syystä toisin päätä, oikeus rakentaa aita tontin rajalle. Rakennusvalvontaviranomainen määrää tarvittaessa aidan rakentamisvelvollisuudesta, aidan laadusta ja sijoituksesta sekä kustannusten jakautumisesta naapurien kesken.

Varkauden kaupungin rakennusjärjestyksen 9 §:ssä on määräyksiä aitaamisesta. Pykälän ensimmäisen momentin mukaan aidan tulee materiaaleiltaan, korkeudeltaan ja muulta ulkoasultaan soveltua ympäristöön. Toisen momentin mukaan katua tai muuta yleistä aluetta vastassa oleva kiinteä aita on tehtävä kokonaan tontin tai rakennuspaikan puolelle. Aita on tehtävä niin, ettei siitä aiheudu haittaa liikenteelle. Kolmannen momentin mukaan aidan, joka ei ole naapuritontin tai -rakennuspaikan rajalla tekee ja pitää kunnossa tontin tai rakennuspaikan haltija. Neljännen momentin mukaan tonttien tai rakennuspaikkojen välisen aidan tekemiseen ja kunnossapitämiseen ovat kummankin tontin tai rakennuspaikan haltijat velvolliset osallistumaan puoleksi

kumpikin, jollei velvollisuuden muunlaiseen jakamiseen ole erityistä syytä. Mikäli asiasta ei sovita, siitä päättää rakennusvalvontaviranomainen. Viidennessä momentissa määrätään, että tontille tai rakennuspaikalle rakennettava aita, ellei sitä sijoiteta rajalle, tulee sijoittaa siten, että se on piha-alueiden järjestelyjen kannalta tarkoituksenmukainen ja huollettavissa. Lisäksi ko. momentissa säännellään risteyksen näkemäalueen vapaara pitämisestä aitaamisen yhteydessä.

Rakennustarkastaja on ratkaisussaan 17.10.2002 viitannut rakennusjärjestyksen 4 §:n lisäksi MRA 82 §:ään perustellessaan ratkaisuaan, jonka mukaan hän ei pitänyt As Oy X:n esittämää aidanrakennushanketta luvanvaraisena. Lisäselvityksessään hän on myös katsonut, että "aita-asiasta on erikseen määrätty" rakennusjärjestyksen 9 §:ssä ja erityisesti sen 3 momentissa. Lisäksi hän on todennut, että aiemmin voimassa olleen rakennusjärjestyksen mukaan aidoille ei tarvittu lupia, jos ne olivat hyväksytyt suunnitteluohjeen mukaisia. Hänen mukaansa uudella rakennusjärjestyksellä ei ollut tarkoitus muuttaa luvanvaraisuutta koskevia periaatteita aiempaan rakennusjärjestykseen verrattuna.

Mainittujen selvitysten perusteella rakennustarkastaja näyttää tulkinneen aidan rakentamista koskevia säännöksiä ja määräyksiä siten, että tonttien rajalle tai sen tuntumaan rakennettaviin aitoihin hän on ajatellut sovellettavaksi ensisijaisesti MRA 82 §:n säännöstä sekä rakennusjärjestyksen 9 §:n määräyksiä. Samalla hän näyttäisi katsoneen, että rakennusjärjestyksen 4 §:ssä ei ole kysymys tuollaisesta raja-alueelle rakennettavasta aidasta, minkä vuoksi hän ei ole edellyttänyt aidalta rakennusjärjestyksen 4 §:ssä tarkoitettua toimenpidelupaa.

Käsitykseni mukaan MRA 62 §:n 1 momentin 9 kohta ja siinä määritellyn kiinteän aidan toimenpideluvanvaraisuus sekä vastaavasti muotoillut kuntien rakennusjärjestyksien määräykset kiinteän aidan toimenpideluvanvaraisuudesta on kuitenkin tarkoitettu sovellettavaksi yleisesti kaikkiin mainitun määritelmän mukaisiin aitoihin. MRA 82 §:ssä puolestaan säädetään oikeudesta rakentaa aita tontin rajalle sekä tähän liittyvien naapurien välisten kysymysten ratkaisemisesta. Sen sijaan naapurin rajalle rakennettavan aidan luvanvaraisuutta koskevaa kysymystä ei voida ratkaista MRA 82 §:n perusteella, vaan luvan tarve määräytyy MRA 62 §:n ja mahdollisten rakennusjärjestyksessä MRA 63 §:n nojalla annettujen määräysten mukaisesti.

Vastaavasti kantelussa tarkoitettuna aidan luvanvaraisuus olisi tullut ratkaista MRA 62 §:n ja Varkauden kaupungin rakennusjärjestyksen 4 §:n määräyksiä perusteella. Rakennusjärjestyksen 9 §:n määräykset, jotka koskevat lähinnä aidan toteuttamistapaa sekä rakentamiseen ja kustannuksiin liittyviä velvollisuuksia, eivät nähdäkseni tule sovellettaviksi rakennusjärjestyksen 4 §:n sijasta luvanvaraisuuden määrittelyssä.

Asiakirjoista saatavan selvityksen perusteella kyseinen As Oy X:n aita on sellainen rakennettuun ympäristöön liittyvä erottava kiinteä aita, jota tarkoitetaan MRA 62 §:n 1 momentin 9 kohdassa ja Varkauden rakennusjärjestyksen 4 §:n 9

kohdassa. Näin ollen rakennustarkastajan 17.10.2002 tekemä ratkaisu, jonka mukaan aita oli rakennettavissa "ilman erillistä lupamennettelyä", ei vastaa sitä, mitä edellä olen esittänyt toimenpideluvanvaraisuutta koskevien säännösten ja määräysten asianmukaisesta soveltamisesta.

Totean kuitenkin, että mielestäni MRL:n ja MRA:n toimenpiteiden luvanvaraisuutta koskevien säännösten ja MRA:n aitaamista koskevan säännöksen sekä asianomaisten rakennusjärjestyksen määräysten sisältö ja keskinäinen suhde ovat näiltä osin ainakin jossain määrin tulkinnanvaraisia. Sikäli kuin aidan rakentaminen on koskenut Kiinteistö Oy Y:n etua, mainitulla yhtiöllä olisi ollut mahdollisuus saada sille tiedoksi annettu rakennustarkastajan päätös oikaisuvaatimuksella kaupungin teknisen lautakunnan ratkaistavaksi ja sen jälkeen tarvittaessa edelleen alueellisen hallinto-oikeuden ja viime kädessä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Päätökseen ei haettu oikaisua.

Kantelussaan kantelija on maininnut, että kyseisten kiinteistöjen alueella em. aidan lisäksi olisi tai olisi ollut ainakin yksi muukin As Oy X:n rakentama, kantelijan laittomana pitämä aita. Käytettävissä olevien asiakirjojen perusteella ei ole ilmennyt kyseisellä alueella olevan mainitunlaisia aitoja.

3.3

Puolueellisuutta koskeva väite

Käytettävissäni olevien asiakirjojen perusteella ei ole ilmennyt seikkoja, jotka osoittaisivat rakennustarkastajan menettelleen asiassa kantelussa tarkoitettuin tavoin puolueellisesti tai muutoin As Oy X:ää suosien.

3.4

Toimenpiteet

Saatan Varkauden kaupungin rakennustarkastajan tietoon edellä kohdassa 3.1.1 esittämäni käsityksen hyvän hallinnon mukaisesta menettelystä tarkastuksen järjestämisessä sekä kohdassa 3.2 esittämäni käsityksen aitaamistoimenpiteen luvanvaraisuutta koskevien säännösten ja määräysten soveltamisesta.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen päätöksestäni rakennustarkastajalle. Lähetän jäljennöksen päätöksestäni myös Varkauden kaupungin teknisen lautakunnan lupajaostolle.

- - -