

28.4.2009

Dnro 1582/4/08

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Terhi Arjola-Sarja

KIELTEINEN POIKKEAMISLUPAPÄÄTÖS PERUSTELTU PUUTTEELLISESTI

1

KANTELU

Kantelijat pyysivät 26.4.2008 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kirjeessä oikeusasiamiehen arviota vuonna 2000 alkaneesta prosessista, jonka viimeinen päätös ei kantelijoiden käsityksen mukaan ollut sopusoinnussa perustuslaissa turvatuksi omaisuudensuojan kanssa.

Asian taustaksi kantelijat kertoivat saarella sijaitsevalle kesämökkitontille vuonna 1983 rakennetusta saunasta ja sitä koskevan rakennuslupahakemuksen liitteeksi toimitetusta entistä saunarakennusta koskevasta selvityksestä sekä siitä, miten uuden saunan lopputarkastusta tehneellä tarkastajalla ei ollut ollut huomauttamista jo kunnostetun entisen saunarakennuksen suhteen. Kantelijoiden naapurin sittemmin entisestä saunarakennuksesta ottamista valokuvista oli ilmennyt, että poistetun leivinuunin perustuksille oli rakennettu takka. Naapuri oli tehnyt asiasta valituksen sekä vaatinut takan purkamista. Kantelun mukaan naapurin asianajaja oli näiden kuvien ja valheellisen kalusteluettelon avulla onnistunut vaikuttamaan hallinto-oikeuteen siten, että päätöksessä rakennusta oli väitetty käytettävän kesäasuntona rakennusluvan vastaisesti. Kantelussa ihmeteltiin, ettei kukaan hallinto-oikeudesta ollut käynyt paikalla toteamassa tilannetta. Korkein hallinto-oikeus oli äänestyksen jälkeen tukenut hallinto-oikeuden ratkaisua. Rakennukselle oli seuraavaksi haettu varasto/askartelutila-nimikettä. Kantelijoiden mukaan edellinen oli kuitenkin toistunut ja korkein hallinto-oikeus oli katsonut, että lupa vaati poikkeamislupamenettelyä. Turun ympäristö- ja kaavoitustoimiston puollosta huolimatta lautakunta oli äänestysten jälkeen puheenjohtajan äänin hylännyt tehdyt poikkeamislupahakemukset.

Kantelijat kertoivat lisäksi muun muassa entisen saunarakennuksen käytöstä ja katsoivat, että ilman vesijohtoa ja kunnollista sähköliitintä rakennusta ei voinut parhaalla tahdollakaan lukea erilliseksi kesähuvilaksi.

Kantelijat viittasivat "Turun tautiin" ja katsoivat, että lautakunnan jäsenten mielipiteisiin oli vaikuttettu lobbaamalla.

3

RATKAISU

3.1

Tapahtumat

Turun rakennuslautakunta on 29.9.1983 myöntänyt rakennusluvan saunarakennuksen rakentamiseen ja vanhan saunarakennuksen käyttötarkoituksen muuttamiseen varastotilaksi. Vieraisten tilan omistaja on 8.9.2000 tehnyt Turun kaupungin rakennusvalvontavirastoon toimenpidepyynnön vanhan saunarakennuksen luvattomasta käyttötarkoituksen muutoksesta loma-asunnoksi. Rakennusvalvontaviraston katsottua, ettei asia antanut aiheutta enempään toimenpiteisiin, kysymyksessä oleva naapuri on uudistanut vaatimuksensa rakennuslautakunnalle. Turun rakennuslautakunta on ratkaissut asian 4.10.2001. Lautakunnan päätöksen mukaan asia ei antanut aiheutta enempään toimenpiteisiin, koska rakennusta käytettiin voimassa olevan rakennusluvan mukaisesti. Lautakunnan päätöksestä tehdyn valituksen johdosta Turun hallinto-oikeus on 30.8.2002 antamallaan päätöksellä paitsi hylännyt asiassa esitetyt suullista käsitelyä ja katselmuksen toimittamista koskevat vaatimukset myös kumonnut rakennuslautakunnan päätöksen ja palauttanut asian lautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi. Päätöksen mukaan rakennuslautakunnan on tullut ryhtyä toimenpiteisiin rakennuksen rakennusluvan vastaisen käytön johdosta. Hallinto-oikeuden päätöksen perusteluissa on katsottu muun muassa, että kun otetaan huomioon rakennuksen koko, varustelutaso, sisämateriaalit ja kalustus sekä sen ilmoitettu käyttö tilapäisenä vierastilana, rakennuksen käyttö on sille myönnetyn rakennusluvan vastaista. Korkein hallinto-oikeus ei ole 11.3.2004 antamallaan päätöksellä muuttanut hallinto-oikeuden ratkaisun lopputulosta.

Turun rakennuslautakunta on 14.10.2004 myöntänyt rakennusluvan takan rakentamiseen kysymyksessä olevaan rakennukseen sekä luvan muuttaa osa rakennusta varastosta askartelutilaksi. Turun hallinto-oikeus on 4.11.2005 antamallaan päätöksellä kumonnut tämän rakennuslautakunnan päätöksen ja hylännyt lupahakemuksen. Hallinto-oikeus on, ottaen huomioon myönnetyn rakennusluvan sisältö ja asian aikaisemmat vaiheet katsonut, että kysymys oli tosiasiallisesti talousrakennuksen käyttötarkoituksen muuttamisesta loma-asunnoksi ja siten toisen loma-asunnon rakentamisesta ranta-alueelle, mikä toimenpide maankäytöllisesti oli rinnastettavissa uuden rakennuksen rakentamiseen. Koska alueella ei ollut voimassa rakennusluvan myöntämisen mahdollistavaa kaavaa, hallinto-oikeus on katsonut, että rakennushanke vaati poikkeamislupaa suunnittelutarpeesta ranta-alueella. Kun poikkeamislupaa ei ollut esitetty, rakennuslautakunnalla ei hallinto-oikeuden päätöksen mukaan ollut oikeutta myöntää haettua rakennuslupaa. Korkein hallinto-oikeus ei ole 28.12.2006 antamallaan päätöksellä muuttanut Turun hallinto-oikeuden kysymyksessä olevaa päätöstä. Korkein oikeus on hallinto-oikeuden päätöksestä poikkeavasti kuitenkin katsonut, että haetun rakennusluvan myöntämisen edellytyksenä olevan poikkeamislupaa myöntämisen edellytysten harkinta kuului kunnalle. Hallinto-oikeus oli katsonut asiassa toimivaltaiseksi tahoksi alueellisen ympäristökeskuksen.

Kantelijoiden haettua asiassa poikkeamislupaa talousrakennuksen muuttamiseksi lomarakennukseksi Turun ympäristö- ja kaavoituslautakunnalta lautakunta on 7.8.2007 ja kantelijoiden tekemän uuden hakemuksen johdosta 22.4.2008 hylännyt mainitut hakemukset. Päätösten perustelujen mukaan kahden loma-asunnon sijoittaminen rakennuspaikalle aiheuttaa haittaa kaavoitukselle. Saadun tiedon mukaan lautakunnan päätöksistä ei ole haettu muutosta.

Turun rakennuslautakunta on 22.12.2008 § 589 päättänyt velvoittaa kysymyksessä olevan tilan omistajat yhteisvastuullisesti poistamaan kiinteistöllä sijaitsevassa talousrakennuksessa olevan takan tai muuraamaan takan hormin umpeen viimeistään 31.6.2009 mennessä, ellei myöhemmin myönnettävistä luvista muuta johdu. Samalla lautakunta on päättänyt kieltää kyseisen varastorakennuksen käyttämisen loma-asuntona. Päätöksen mukaan, mikäli velvoitetta ei noudateta, voidaan sen tehostamiseksi asettaa uhkasakko.

3.2

Tutkinnan rajaus

Kantelukirjeessä on kerrottu vuonna 2000 alkaneesta prosessista ja siitä, ettei sen viimeinen päätös ollut kantelijoiden mielestä sopusoinnussa omaisuuden suojan kanssa. Kantelussa ei ole tämän tarkemmin määritelty, mihin kysymyksessä olevan prosessin ratkaisuihin se kohdistuu. Kantelussa kerrotaan paitsi Turun ympäristö- ja kaavoituslautakunnan poikkeamislupa-asiassa tekemistä päätöksistä, myös Turun hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden asiaan liittyvistä ratkaisuista. Kantelun perusteella katson sen kohdistuvan edellä mainittuihin Turun ympäristö- ja kaavoituslautakunnan päätöksiin sekä lisäkirjelmän johdosta myös Turun rakennuslautakunnan hallintopakkoasiassa tekemään päätökseen.

3.3

Ympäristö- ja kaavoituslautakunnan menettely

3.3.1

Harkintavallan käyttö

Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) 171 §:n 1 momentin mukaan kunta voi erityisestä syystä myöntää poikkeuksen tässä laissa säädetyistä tai sen nojalla annetuista rakentamista tai muuta toimenpidettä koskevista säännöksistä, määräyksistä, kielloista ja muista rajoituksista.

Lain 172 §:n 1 momentin mukaan poikkeaminen ei saa: 1) aiheuttaa haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle; 2) vaikeuttaa luonnonsuojelun tavoitteiden saavuttamista; eikä 3) vaikeuttaa rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista. Säännöksen 2 momentin mukaan poikkeusta ei saa myöntää, jos se johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai muutoin aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia.

Turun ympäristö- ja kaavoituslautakunnan kantelun johdosta antamassa selvityksessä on käsitelty viranomaisten harkintavaltaa ja sen jakamista oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Selvityksen mukaan MRL:n sanamuoto osoittaa, että kunnalla ei ole velvollisuutta myöntää poikkeusta vaikka poikkeamisen edellytykset täyttyisivät. Selvityksessä asian ratkaisevan viranomaisen on katsottu käyttävän asiassa tarkoituksenmukaisuusharkintaa.

Totean, että tarkoituksenmukaisuusharkinnassakaan harkintavalta ei ole täysin vapaata, sillä hallinnollisessa päätöksenteossa tulee ottaa huomioon hallinnon oikeuseriaatteet viranomaisen harkintavaltaa rajoittavina perusteina. Näiden periaatteiden vastainen menettely voi olla harkintavallan väärinkäyttöä.

Hallinnon oikeuseriaatteista säädetään hallintolain 6§:ssä. Sen mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Kantelun johdosta antamassaan selvityksessä ympäristö- ja kaavoituslautakunta on tältä osin paitsi toistanut kysymyksessä olevien päätösten perusteluista ilmenevän myös viitannut Turun kaupungin rakennusjärjestyksen (v. 2007) 21 §:ään, jonka mukaan asemakaavoittamattomilla rakennuspaikoilla saa sijaita vain yksi asuin-/lomarakennus. Selvityksen mukaan tästä kiellosta on lähtökohtaisesti pidetty päätösharkinnassa kiinni.

Käytettävissäni olleesta selvityksestä ei ole ilmennyt, että ympäristö- ja kaavoituslautakunta

olisi ylittänyt puheena olevia päätöksiä tehdessään sille asiassa kuuluvan harkintavallan. Näin ollen asia ei tältä osin johda toimenpiteisiin puoleltani.

3.3.2

Päätösten perustelevinen

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Poikkeamispäätös on MRL:n 174 §:n 1 momentin mukaan perusteltava siten kuin hallintomenettelylaissa (598/1982) säädetään.

Hallintomenettelylaki on nytemmin kumottu 1.1.2004 voimaan tulleella hallintolailla (434/2003). Päätöksen perustelevisestä säädetään nykyisin hallintolain 45 §:ssä. Sen 1 momentin mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Säännöksen 2 momentin mukaan päätöksen perustelut voidaan jättää esittämättä, jos: 1) tärkeä yleinen tai yksityinen etu edellyttää päätöksen välitöntä antamista; 2) päätös koskee kunnallisen monijäsenen toimielimen toimittamaa vaalia; 3) päätös koskee vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista tai sellaisen edun myöntämistä, joka perustuu hakijan ominaisuuksien arviointiin; 4) päätöksellä hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista eikä muilla ole oikeutta hakea päätökseen muutosta; taikka 5) perustelevinen on muusta erityisestä syystä ilmeisen tarpeetonta. Säännöksen 3 momentin mukaan perustelut on kuitenkin 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa esitettävä, jos päätös merkitsee olennaista muutosta vakiintuneeseen käytäntöön.

Turun ympäristö- ja kaavoituslautakunta on kysymyksessä olevillaan päätöksillä (7.8.2007 ja 22.4.2008) päättänyt esittelijänä olleen asemakaavapäällikön ehdotuksista poiketen hylätä tehdyt hakemukset. Lautakunnan asiaa koskevista pöytäkirjoista ilmenee muun muassa, että asemakaavatoimisto ja yleiskaavatoimisto ovat puoltaneet hakemusten mukaista poikkeamista. Ehdotuksissa on todettu muun muassa, että Turun kaupungin rakennusjärjestyksen 18 §:n mukaan asemakaavoittamattomilla alueilla kullakin rakennuspaikalla saa sijaita vain yksi, enintään kaksiasuntoinen asuinrakennus, johon rinnastetaan myös lomarakennus ja edelleen, että tästä määräyksestä ei poikkeamisen edellytyksiä arvioitaessa ole juuri myönnetty poikkeusta. Ehdotuksissa kysymyksessä olevien hakemusten on kuitenkin katsottu muodostavan poikkeuksen tästä yleisestä käytännöstä. Asemakaavatoimisto on ehdotuksista tarkemmin ilmenevin perustein katsonut, että tapauksissa on esitetty MRL:n 171 §:n tarkoittamia erityisiä syitä myöntää poikkeus. Edelleen ehdotuksissa on muun muassa katsottu, ettei hakemuksen mukainen poikkeaminen aiheuta haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueen käytön muulle järjestämiselle.

Ympäristö- ja kaavoituslautakunta on perustellut kumpaakin hakemuksen hylkäävää päätöstään sillä, että kahden loma-asunnon sijoittaminen rakennuspaikalle aiheuttaa haittaa kaavoitukselle. Hakemukset on siten hylätty MRL:n 172 §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla, mikä säännös on myös mainittu sovellettuna lainkohtana päätöksissä. Lainkohdan mukaan poikkeaminen ei saa aiheuttaa haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle.

Oikeuskirjallisuudessa on viimeksi mainitun lainkohdan osalta todettu joustavien normien har-

kinnan olevan yksittäistapauksellista ja että lupaviranomaisella on niiden suhteen varsin paljon harkintavaltaa. Harkintavalta ei kuitenkaan ole vapaata, vaan viranomaisen on – erityisesti kielteisten ratkaisujen osalta – pyrittävä luomaan kestävä argumentaatioketju luvan epäämiseen johtavien tekijöiden nojalla. Oikeuskirjallisuudessa esitetyn kannan mukaan ei siis ole mahdollista vain yleisesti todeta, että poikkeaminen esimerkiksi aiheuttaa haittaa kaavoitukselle, vaan on perusteltava, miten poikkeaminen tämän haitan aiheuttaa. Poikkeamista koskevien päätösten perusteleminen velvollisuuden on todettu korostuneen myös MRL:n 174 §:n 1 momentissa (Aki Ekroos – Vesa Majamaa: Maankäyttö- ja rakennuslaki, 2005, s. 767).

Turun ympäristö- ja kaavoituslautakunta on kantelun johdosta antamassaan selvityksessä todennut, että korkein hallinto-oikeus on antanut lukuisia MRL:n mukaisia ratkaisuja, joissa hylkäävää päätöstä on perusteltu vain kaavoituksen haittaamisella. Selvityksessään lautakunta katsoo, ettei lainsäädäntö edellytä, että perusteluissa todettaisiin yksityiskohtaisesti, millä tavoin esimerkiksi kahden loma-asunnon sijoittaminen rakennuspaikalle aiheuttaa haittaa kaavoitukselle. Lautakunnan mukaan päätösten perustelut täyttävät lainsäädännön edellyttämät vaatimukset.

Totean, että kysymyksessä olevien päätösten perusteluista ilmenee se, että hakemukset on hylätty, koska lautakunta on katsonut kahden loma-asunnon sijoittamisen rakennuspaikalle aiheuttavan haittaa kaavoitukselle. Perusteluista ei sen sijaan ilmene, miksi lautakunta on päättänyt asioissa esittelijän ehdotuksesta poikkeavaan lopputulokseen. Mielestäni perustelut ovat tähän nähden puutteelliset. Totean vielä, ettei asiassa ole myöskään hallintolain 45 §:n 2 momentissa tarkoitettuja syitä jättää esittämättä päätöksen perusteluja.

3.4

Rakennuslautakunnan päätös hallintopakkoa koskevassa asiassa

MRL:n 182 §:n 1 momentin mukaan jos joku ryhtyy toimiin tämän 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 määräajassa oikaisemaan sen, mitä on tehty tai lyöty laimin. Säännöksen 2 momentin mukaan viranomaisen antamaa kieltoa tai määräystä voidaan tehostaa uhkasakolla tai uhalla, että tekemättä jätetty toimenpide teetetään laiminlyöjän kustannuksella.

Säännöksessä tarkoitetut uhkasakko ja teettämishukka ovat välillisiä pakkokeinoja, joiden käyttäminen on sidottu siihen, että jotakin säännöstä tai määräystä rikotaan tai velvollisuuksia laiminlyödään. Tällöin puhutaan niskoittelusta ja niskoittelijasta. Ennen kuin ollaan niskoittelussa, on viranomainen yleensä kehottanut oikaisemaan virheen. Vasta jos kehotusta ei asetetussa määräajassa noudateta, etenee asia oikeuskirjallisuudessa todetun mukaan varsinaisen niskoittelun asteelle. On kuitenkin tilanteita, joissa niskoittelun syntyy jo ilman edeltävää kehoitusta. Esimerkiksi rakennuksen luvaton käyttötarkoitus saattaa olla niin räikeä, että viranomaisen on syytä edetä hallintopakon käyttämiseen suoraan ilman edeltävää kehoitusvaihetta. Jotta niskoittelun tunnusmerkkien voidaan katsoa olevan olemassa, edellytetään velvoittavalta säännökseltä kohtuullista yksiselitteisyyttä. Tietämättömyys velvoittavan säännöksen sisällöstä ei kuitenkaan poista niskoittelua. (Ks. Lauri Jääskeläinen – Olavi Syrjänen: Maankäyttö ja rakennuslaki selityksineen, 2003, s. 548–549.)

Asianomainen voidaan puheena olevan säännöksen nojalla velvoittaa 1) noudattamaan säännöksiä ja määräyksiä, 2) poistamaan tai muuttamaan tehdyn työn vaikutukset ja 3) täyttämään velvollisuutensa. (Ks. esim. Aki Ekroos – Vesa Majamaa: Maankäyttö- ja rakennuslaki, 2005,

Turun rakennuslautakunta on päätöksellään 22.12.2008 velvoittanut kantelijat poistamaan kysymyksessä olevalla kiinteistöllä sijaitsevassa talousrakennuksessa olevan takan tai muuramaan takan hormin umpeen viimeistään 31.6.2009 mennessä. Samalla lautakunta on päättänyt kieltää kyseisen varistorakennuksen käyttämisen loma-asuntona. Lautakunta ei ole asettanut velvoitteiden tehosteeksi uhkasakkoa tai teettämisuhkaa. Päätöksessä on kuitenkin todettu, että veloitteen tehosteeksi voidaan asettaa uhkasakko, mikäli veloitetta ei noudateta. Päätöksen perusteluissa on muun muassa selostettu edellä kerrottuja asiaan liittyviä ratkaisuja ja todettu, että takan sijoittaminen talousrakennukseen muuttaa rakennuksen ominaisuuksia siten, ettei rakennusta voida enää pitää talousrakennuksena. Koska kyseessä on talousrakennus, tulee siellä sijaitseva takka päätöksen perustelujen mukaan poistaa tai tehdä toimintakyvyttömäksi. Sovellettuina lainkohtina päätöksessä on mainittu edellä selostetun MRL:n 182 §:n 1 momentin lisäksi MRL:n 117 §:n 3 momentti, jonka mukaan rakennuksen tulee olla muun muassa tarkoitustaan vastaava.

Käytettävissäni olleiden asiakirjojen perusteella katson, että asiassa ei ole kantelun perusteella ilmennyt aihetta epäillä Turun rakennuslautakunnan lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä kysymyksessä olevassa asiassa.

Siltä osin kuin kantelija on lisäkirjelmässään viitannut perustuslaissa turvattuun omaisuuden suojaan, totean lisäksi, että MRL:n esitöistä etenkin hallituksen esityksen (HE 101/1998 vp.) yleisperustelujen kohdassa "säätämisyjärjestys" ja perustuslakivaliokunnan mietinnössä (PeVL 38/1998 vp.) lakiehdotuksia on käsitelty suhteellisen laajasti myös omaisuuden suojan kannalta. Perustuslakivaliokunta on mietinnössään katsonut, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tuolloin voimassa olleen valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä eli tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.3.2 esittämäni käsityksen Turun ympäristö- ja kaavoituslautakunnan päätösten perustelujen puutteellisuudesta lautakunnan tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni lautakunnalle.

Muilta osin kantelu ei anna aiheutta toimenpiteisiin puoleltani.