

20.8.2008

Dnro 3222/4/06

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Erkki Hännikäinen

LUVATTOMASTA RAKENTAMISESTA POLIISILLE ILMOITTAMATTA JÄTTÄMINEN

1

KANTELU

Kantelija viittaa 3.10.2006 oikeusasiamiehelle osoittamassaan kirjoituksessa Västra Nyland -lehdessä 21.9.2006 otsikolla "Niukka enemmistö valmis antamaan A:lle anteeksi" (käännös ruotsinkielisestä alkuperäistekstistä) julkaistuun kirjoitukseen, joka koski Kirkkonummen yhdyskuntatekniikan lautakunnan lupa- ja valvontajaoston päätöstä 19.9.2006 äänin 5-4 olla ilmoittamatta A:n luvattomasta rakentamisesta poliisille esitutkintaa varten.

- - -

Kantelija tiedustelee, onko lupa- ja valvontajaosto menetellyt asiassa oikein ja onko kyseessä mahdollisesti ratkaiseva ennakkotapaus.

2

SELVITYS

Pyysin yhdyskuntatekniikan lautakunnan lupa- ja valvontajaostoa antamaan minulle selvityksen ratkaisunsa oikeudellisista perusteista. Lupa- ja valvontajaosto on antanut asiassa selvityksensä.

Selvityksen esittelytekstissä asian esittelijä johtava rakennustarkastaja B on verrannut rakennuslain 146 a §:n ja maankäyttö- ja rakennuslain (jäljempänä MRL) 186 §:n säännöksiä ja nähnyt viimeksi mainitun säännöksen tulkinnassa ongelman tilanteessa, jossa luvaton rakennustyö on ehditty tehdä valmiiksi ennen kuin rakennusvalvonta sen havaitsee:

"186 §: "Kunnan rakennusvalvontaviranomaisen on rakennustyön keskeyttämistä taikka uhkasakon tai teettämisuhan käyttämistä edellyttävän teon tai laiminlyönnin todettuaan ilmoitettava asiasta poliisille esitutkintaa varten. Ilmoitus saadaan jättää tekemättä, jos ...

- - -

... tässäkin tapauksessa, kun koko laajennus (yli 200 kerrosneliometriä) on jo käytännössä valmis, ei asian nyt lopullisesti tultua ilmi, ole enää tarpeen ryhtyä MRL 186 §:ssä tarkoitettuihin työn keskeyttämiseen taikka uhkasakon asettamiseen. Jos siis viranomaisen tietoon ei tule ajoissa tämänkaltainen rakennuslain rikkomus, pääsisi teon tehnyt MRL 186:n sanamuodon tiukan tulkinnan mukaan ilman seurauksia rakentamisrikkomuksesta."

Lupa- ja valvontajaosto toteaa selvityksessään seuraavaa:

"Rakennuslupahakemus on jätetty rakennusvalvontaan 13.12.2004 ja rakennusvalvonta on palauttanut sen 21.4.2005 korjattavaksi. Korjatut piirustukset on toimitettu 14.8.2006 rakennusvalvontaan ja rakennuslupa on myönnetty 8.1.2007. Rakennuslupahanke on siis ollut vireillä 13.12.2004 lukien. Hankkeen 4,5 % ylitys johtuu terassista. Kirkkonummen kunnan rakennusjärjestys ei ota kantaa kuuluko terassi kerrosalaneliöihin vai ei. Tästä syystä lupa- ja valvontajaosto katsoo MRL:ain perustuen, että teko on niin vähäinen ettei se aiheuta toimenpiteitä. Lupa- ja valvontajaosto myös katsoo, että rakennusluvan tultua hyväksytyksi asiassa ei ole ollut syytä ryhtyä muihin toimenpiteisiin."

3

RATKAISU

3.1

Tapahtumista

Asiakirjoista ilmenee tapahtumista muun muassa seuraavaa.

Taustaa

A sai 6.11.2001 § 444 rakennusluvan 218 kerrosneliömetrin suuruisen omakotitalon laajentamiseksi 200 kerrosneliömetrillä 418 kerrosneliömetrin suuruiseksi tilalla Pamparviken Rnro 4:34 Hilan kylässä.

Lupa- ja valvontajaosto myönsi 18.12.2001 A:lle poikkeamisluvan sivuasunnon rakentamiseksi kyseiselle tilalle. Uudenmaan ympäristökeskus kuitenkin valitti lupapäätöksestä.

Johtava rakennustarkastaja totesi omakotitalon laajennuksen osittaisessa lopputarkastuksessa 7.10.2002, että rakennuksen yläkerran ullakolle oli luvatta rakennettu makuu- ja pesuhuone ja avoterassiin oli jo rakennettu ulkoseinät. Johtava rakennustarkastaja kehotti A:ta muun muassa hakemaan ullakon lämpöeristetyille kerrosalalle joko poikkeamislupaa tai muuttamaan sen luvan mukaiseksi sekä purkamaan terassin seinät 3 kk:n kuluessa korkeimman hallinto-oikeuden päätöksestä, mikäli sivuasuntoa koskeva lupa tulisi lainvoimaisesti kumotuksi.

Lupa- ja valvontajaosto päätti kokouksessaan 22.10.2002 yksimielisesti ilmoittaa A:n luvattomasta rakentamisesta maankäyttö- ja rakennuslain 186 §:n mukaisesti poliisille esitutkintaa varten. Rakennusvalvonnan poliisilta myöhemmin saaman tiedon mukaan asia kuitenkin vanheni, koska A:ta ei tavoitettu kuultavaksi ajoissa.

A peruutti sivuasuntoa koskevan poikkeamishakemuksensa. Valitusasian enempi käsittely näin ollen raukesi.

A haki poikkeamis- ja rakennuslupaa omakotitalon laajentamiseksi 598 kerrosneliömetrin suuruiseksi. Lupa- ja valvontajaosto myönsi 13.5.2003 A:lle poikkeamisluvan omakotitalon laajentamiseksi. Poikkeamisluvan voimassaoloajaksi oli määrätty 3 kuukautta (lyhyt aika, koska rakennustyöt jo luvatta aloitettu), jona aikana varsinaista rakennuslupaa tuli hakea. Poikkeamislupa vanheni 13.8.2003 ja vasta vuotta myöhemmin 3.8.2004 sisään jätetty rakennuslupahakemus palautettiin samana päivänä rakennusvalvonnasta jälleen uuden poikkeamisluvan hakemista varten.

Kantelussa tarkoitettu poikkeamis- ja rakennuslupaprosessi

A jätti 13.12.2004 sisään sekä uuden poikkeamislupahakemuksen että rakennuslupahakemuksen. Poikkeamislupahakemuksen käsittelyn 26.1.2005 yhteydessä esittelijän päätösehdotus oli, että lupa myönnetään. Yksi lupa- ja valvontajaoston jäsen ehdotti, että hakemus hylätään ja että luvattomasta rakentamisesta ilmoitetaan poliisille esitutkintaa varten. Esittelijän päätösehdotus hyväksyttiin äänin 4–3 ja poikkeamislupa myönnettiin 1.2.2005 julkipanon jälkeen annetulla päätöksellä. Rakennuslupahakemus palautettiin korjattavaksi 21.4.2005.

Rakennusvalvonta havaitsi 4.8.2005 tupaantuliaisista tehdyn TV-ohjelman perusteella, että rakennus oli valmis. Tuolloin asia ei johtanut toimenpiteisiin rakennusvalvonnan puolelta, koska työtä ei voitu enää keskeyttää. Johtava rakennustarkastaja päätti odottaa täydennettyä rakennuslupahakemusta ja viedä poliisille ilmoittamista koskevan asian yhdessä rakennusluvan kanssa käsittelyyn. Korjattavana ollutta rakennuslupahakemusta ei kuitenkaan alkanut kuulua. Ajalla 22.1.–10.7.2006 A:lle ja tämän asiamiehille lähetettiin yhteensä 8 kiirehtimispyyntöä. Korjattu rakennuslupahakemus jätettiin 14.8.2006. Rakennuksen kerrosala oli nyt 626 kerrosneliömetriä lasiverannan johdosta, mikä lisäksi rakennukseen kuului 31 neliömetrin suuruinen lasitettu terassi. Naapuritilalla 16.8.2006 suoritetun katselmuksen yhteydessä todettiin, että A:n rakennus oli ainakin ulkoapäin valmis.

Rakennuslupahakemukseen liittyvä muutettu jätevesisuunnitelma toimitettiin kuntaan 19.12.2006, minkä jälkeen rakennuslupa myönnettiin 8.1.2007 julkipanon jälkeen annetulla päätöksellä.

Päätäminen poliisille ilmoittamisesta esitutkintaa varten

Asian esitelleen johtavan rakennustarkastaja B:n päätösehdotus poliisille ilmoittamista koskevassa asiassa 19.9.2006 kuului:

"Lupa- ja valvontajaosto päättää todeta, että edellä mainittu teko olisi aiemmin esille tullessaan edellyttänyt MRL 186 §:n 1 momentin mukaisesti työn keskeyttämistä ja mahdollisen uhkasakon käyttämistä asian kuntoon saattamiseksi, lisäksi tekoa ei voi MRL 186 §:n 2 momentin mukaisesti pitää vähäisenä ja yleisen edun on katsottava vaativan syytteen nostamista. Tällä perusteella jaosto päättää MRL 186 §:n 1 momentin mukaisesti ilmoittaa asiasta poliisille esitutkintaa varten."

Lupa- ja valvontajaosto päätti jäsen C:n ehdotuksesta äänin 5–4 olla ilmoittamatta asiasta poliisille. Päätöksen perustelut kuuluivat seuraavasti:

"Rakennuslupahakemus on jätetty rakennusvalvontaan 13.12.2004 ja rakennusvalvonta on palauttanut sen 21.4.2005 korjattavaksi. Tästä syystä johtuen lupa- ja valvontajaosto katsoo, että teko on niin vähäinen ja korjatut piirustukset on toimitettu 14.8.2006 rakennusvalvontaan."

Asian esitellyt johtava rakennustarkastaja, jaoston puheenjohtaja ja yksi jäsen jättivät päätökseen eriaivan mielipiteensä.

3.2

Sovellettavat säännökset

Rakennustyön keskeyttäminen (MRL 180 § 1 ja 2 mom.)

MRL 180 §:n 1 ja 2 momenteissa säädetään seuraavaa:

"Jos rakennustyöhön tai muuhun toimenpiteeseen ryhdytään tai se toteutetaan vastoin tämän lain tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä taikka myönnetyn luvan tai viranomaishyväksynnän vastaisesti, rakennustarkastajalla tai rakennusvalvontaa suorittavalla kunnan muulla viranhaltijalla on oikeus kirjallisesti annettavalla määräyksellä keskeyttää työ.

Rakennustyön keskeyttämisestä on viipymättä ilmoitettava kunnan rakennusvalvontaviranomaiselle. Rakennusvalvontaviranomainen päättää, pysytetäänkö työn keskeyttäminen voimassa. Päätöstä on muutoksenhausta huolimatta noudatettava, jollei valitusviranomainen toisin määrää."

Uhkasakko ja teettämisuhka (MRL 182 §)

MRL 182 §:ssä on säädetty uhkasakosta ja teettämisuhasta:

"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 markkina- ja valvontaviranomaisena voi päätöksellään velvoittaa niskoittelijan määrääjässä oikaisemaan sen, mitä on tehty tai lyöty laimin.

Viranomaisen antamaa kieltoa tai määräystä voidaan tehostaa uhkasakolla tai uhalla, että tekemättä jätetty toimenpide teetetään laiminlyöjän kustannuksella.

Uhkasakkoa ja teettämisuhkaa koskevassa asiassa sovelletaan muutoin, mitä uhkasakko-lais-sa säädetään."

Rangaistukset (MRL 185 § 1 mom.)

MRL 185 §:n 1 momentissa säädetään rakentamisrikkomuksesta:

"Joka ilman tässä laissa edellytettyä lupaa tai ilmoitusta aloittaa rakentamisen tai ryhtyy muuhun toimenpiteeseen vastoin tätä lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä ja määräyksiä taikka muutoin laiminlyö hänelle näissä säädetty tai määrätty rakentamista tai ympäristön hoitoa koskevat velvollisuutensa, on tuomittava *rakentamisrikkomuksesta* sakkoon."

Ilmoitus syytteen nostamiseksi (MRL 186 §)

MRL 186 §:ssä säädetään ilmoittamisesta poliisille esitutkintaa varten:

"Kunnan rakennusvalvontaviranomaisen on rakennustyön keskeyttämisestä taikka uhkasakon tai teettämisuhan käyttämisestä edellyttävän teon tai laiminlyönnin todettuaan ilmoitettava asiasta poliisille esitutkintaa varten.

Ilmoitus saadaan jättää tekemättä, jos tekoa tai laiminlyöntiä olosuhteet huomioon ottaen on pidettävä vähäisenä, eikä yleisen edun ole katsottava vaativan syytteen nostamista."

3.3

Lupa- ja valvontajaoston päätöksen 19.9.2006 arviointi

Ilmoitusvelvollisuus tilanteessa, jossa hallintopakkoa ei ole ehditty käyttämään

Lupa- ja valvontajaoston minulle antaman selvityksen esittelytekstissä on esitetty huoli siitä, että maankäyttö- ja rakennuslain 186 §:n sanamuodon tiukan tulkinnan mukaan teon tehnyt pääsisi ilman seuraamuksia rakentamisrikkomuksesta, jos rakentamisrikkomus ei tule ajoissa viranomaisen tietoon.

Maankäyttö- ja rakennuslain 186 §:n 1 momentin säännös on kirjoitettu niin, että se kytkee ilmoitusvelvollisuuden siihen, että rakennusvalvontaviranomainen on todennut rakennustyön keskeyttämistä taikka uhkasakon tai teettämisuhan käyttämistä edellyttävän teon tai laiminlyönnin. Esittelytekstissä viitatus tiukan tulkinnan mukaan ilmoitusvelvollisuus olisi kytketty siihen, että rakennusvalvontaviranomainen on todella keskeyttänyt rakennustyöt tai antanut sitä koskevan määräyksen ja käyttänyt uhkasakkoa tai teettämisuuhkaa sen tehosteena.

Edellä mainittu tulkinta johtaisi siihen, että mikäli luvaton rakentaja jää kiinni kesken rakentamisen ja häneen kohdistetaan hallintopakko, teosta on ilmoitettava poliisille. Sen sijaan, jos hän onnistuu rakentamaan luvatta rakennuksensa valmiiksi ja hallintopakon käyttäminen ei ole enää mielekästä rakennuksen valmiuden ja mahdollisesti vireillä olevan lupahakemuksen johdosta, ilmoitusta poliisille ei olisi tarpeen tehdä. Mielestäni edes säännöksen sanamuodosta ("edellyttävän teon tai laiminlyönnin todettuaan") ei voi tehdä sitä tulkintaa, että hallintopakkoa oli pitänyt todella ehtiä käyttämään. Ilmoitusvelvollisuuteen nähdäkseni riittää 1 momentin mukaan, että teko tai laiminlyönti on senlaatuinen, että hallintopakko olisi ollut käytettävissä. Näin ollen lupa- ja valvontajaoston on ollut toimittava maankäyttö- ja rakennuslain 186 §:n edellyttämällä tavalla, vaikka luvattoman rakentamisen johdosta ei käytetty hallintopakkoa rakennuksen oltua jo valmis, kun asia tuli ilmi.

Jaoston päätöksen lainmukaisuus

Maankäyttö- ja rakennuslain 186 §:n 1 momentin mukaan ilmoitusvelvollisuus poliisille on pääsääntö. Pykälän 2 momentin säännös jättää kuitenkin rakennusvalvontaviranomaiselle harkintavaltaa ilmoituksen tekemisen suhteen. Ilmoitus saadaan jättää tekemättä, jos tekoa tai laiminlyöntiä olosuhteet huomioon ottaen on pidettävä vähäisenä, eikä yleisen edun ole katsottava vaativan syytteen nostamista. Molempien edellytysten on täytyttävä.

Lupa- ja valvontajaosto on 19.9.2006 päättänyt jättää tekemättä ilmoituksen poliisille esitutkintaa varten ja se on perustellut päätöstään seuraavasti: "Rakennuslupahakemus on jätetty rakennusvalvontaan 13.12.2004 ja rakennusvalvonta on palauttanut sen 21.4.2005 korjattavaksi. Tästä syystä johtuen lupa- ja valvontajaosto katsoo, että teko on niin vähäinen ja korjatut piirustukset on toimitettu 14.8.2006 rakennusvalvontaan." Lupa- ja valvontajaoston enemmistö ei ole lausunut perusteluissaan mitään siitä, vaatika yleinen etu syytteen nostamista.

Lupa- ja valvontajaosto on täsmentänyt perusteluja minulle antamassaan selvityksessä lausumalla seuraavaa: "Rakennuslupahakemus on jätetty rakennusvalvontaan 13.12.2004 ja rakennusvalvonta on palauttanut sen 21.4.2005 korjattavaksi. Korjatut piirustukset on toimitettu 14.8.2006 rakennusvalvontaan ja rakennuslupa on myönnetty 8.1.2007. Rakennuslupahanke on siis ollut vireillä 13.12.2004 lukien. Hankkeen 4,5 % ylitys johtuu terassista. Kirkkonummen kunnan rakennusjärjestys ei ota kantaa kuuluko terassi kerrosalaneliöihin vai ei. Tästä syystä lupa- ja valvontajaosto katsoo MRL:ain perustuen, että teko on niin vähäinen ettei se aiheuta toimenpiteitä. Lupa- ja valvontajaosto myös katsoo, että rakennusluvan tultua hyväksytyksi asiassa ei ole ollut syytä ryhtyä muihin toimenpiteisiin."

Totean lupa- ja valvontajaoston (enemmistön) perusteluista, että asiassa ei ole mielestäni olennaista, että rakennuslupahakemus oli ollut jo pitkään vireillä ja rakennuslupa oli lopulta

sittemmin myönnetty tai se, että luvattoman laajennuksen kerrosala vain vähäisesti ylitti poikkeamis päätöksessä sallitun kerrosalan. Olennaista on sen sijaan se, että rakentaminen oli tapahtunut ilman asianmukaista lupaa ja että kysymys oli ollut jo toisen kerran luvattomasta rakentamisesta, johon rakennusvalvonta oli joutunut jo aikaisemmin puuttumaan. Lupaprosessin pitkittymiseen on mielestäni johtanut se, että hakija ja/tai hänen asiamiehensä eivät näytä kiinnittäneen asianmukaista huomiota lupien noudattamiseen ja voimassaoloon ja suhtautuneen riittävällä vakavuudella rakennusvalvonnan täydennys- ja kiirehtimispyyntöihin. Rakennustyöhön ryhtyvä on itse vastuussa tällaisista viivästyksistä, eivätkä ne oikeuta rakentamaan ilman lupaa.

Kuntien rakennusvalvontaviranomaiset ovat soveltaneet poliisille ilmoittamista koskevaa maankäyttö- ja rakennuslain säännöstä vaihtelevasti. Vaikka ilmoitusvelvollisuus onkin pääsääntö, näyttävät viranomaiset usein suhtautuneen pidättyvästi ilmoittamiseen. Rakentamisrikkomuksesta ehkä seuraavalla sakkorangaistuksella ei ilmeisesti ole katsottu olevan riittävää ennalta ehkäisevää vaikutusta, jos sitä vertaa luvattomalla rakentamisella saavutettavaan ehkä huomattavaankin taloudelliseen hyötyyn. Hallintopakkoa rakennustyön keskeyttämisineen, uhkasakkoineen tai teettämisuhkineen on pidetty huomattavasti tehokkaampana, mikä pitääkin usein paikkansa.

Jättämällä ilmoittamatta asiasta poliisille rakennusvalvontaviranomainen ei kuitenkaan saisi viestittää luvatta rakentajille, että luvista ja niiden puuttumisesta seuraavista rangaistuksista ei tarvitse välittää ja että luvat saadaan kuitenkin tarvittaessa jälkikäteen. Rakennusvalvonnan uskottavuuden kannalta ilmoittamista on pidettävä tarpeellisena erityisesti silloin, jos kysymys on ilmeisesti tahallisesta tai toistuvasta teosta tai laiminlyönnistä.

Saatan lupa- ja valvontajaoston tietoon vastaisen varalle edellä esittämäni käsitykset, joiden nojalla asiassa olisi perustellusti voitu päätyä toisenlaiseen ratkaisuun, kuten asian esittelijä ja jaoston vähemmistö.

Kunnanhallituksen mahdollisuudet puuttua jaoston päätökseen ja tapauksen mahdollinen ennakkotapausluonne

Lehtiartikkelissa haastateltu jaoston puheenjohtaja D on olettanut, että mahdollisesti kunnanhallitus voi vielä puuttua asiaan. Kunnanhallituksella ei kuitenkaan kuntalain 51 §:n mukaan ole otto-oikeutta rakennusvalvontaviranomaiselle lain mukaan kuuluvissa asioissa. Kunnanhallituksella on sille kunnan hallintoon kohdistuvan yleisen valvontavallan nojalla mahdollisuus puuttua siihen, jos hallinto ei toimi tai huolehdi sille kuuluvista tehtävistä, mutta ei rakennusvalvonnalle kuuluvien päätösten sisältöön.

Kantelija on tiedustellut, onko kyseessä mahdollisesti ratkaiseva ennakkotapaus. Lupa- ja valvontajaoston päätöstä 19.9.2006 olla ilmoittamatta luvattomasta rakentamisesta poliisille esitutkintaa varten ei tule pitää ennakkotapauksena ilmoittamatta jättämisestä, vaan jokainen tapaus on harkittava erikseen.

3.4

Toimenpide

Saatan edellä kohdassa 3.3 esittämäni käsitykset Kirkkonummen yhdyskuntatekniikan lautakunnan lupa- ja valvontajaoston tietoon lähettämällä sille jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Jäljennös tästä päätöksestäni lähetetään tiedoksi myös kunnanhallitukselle ja Uudenmaan ympäristökeskukselle.