

**ASIA**

Kaupungin menettely rakentamisohjeiden antamisessa

KANTELU

Kantelija arvostelee oikeuskanslerille osoittamassaan 16.10.2014 päivätyssä kantelussa rakennusvalvontaviranomaisen menettelyä rakentamismääräysten antamisessa. Kantelija arvostelee erityisesti kaupungin verkkosivulla julkaistuja asiakirjoja ”Tärkeitä huomioita esteettömyyden toteuttamisessa” (16.6.2012) ja ”Liikkumisesteetön pientalo” (Rakennusvalvonnan ohje 15.3.2012), joissa annetaan kantelijan mukaan Suomen rakentamismääräyskokoelman osien F1 ja G1 sisällöstä poikkeavia, tiukentavia määräyksiä. Kantelija katsoo kaupungin ylittäneen toimivaltansa antamalla ohjeita velvoittavien määräysten muodossa, vaikka kunnalliset ohjeet eivät voi olla pakottavia. Kantelija nostaa esille myös kysymyksen sääntelytason merkityksestä lupaharkinnassa. Yksittäistapauksissa hallintotuomioistuimet ovat todenneet merkityksettömmiksi kunnan rakennusvalvontaviranomaisessa päätetyt sellaiset ohjeet ja määräykset, jotka ovat poikenneet tiukempaan suuntaan ympäristöministeriön rakentamismääräyksistä.

SELVITYS JA VASTINE

Kaupungin rakennusvalvontakeskus on antanut selvityksen asiassa 17.3.2015. Kantelija on antanut 3.5.2015 päivätyyn vastineen.

RATKAISU

Rakentamista koskevasta lainsäädännöstä

Ympäristöministeriö (YM) vastaa rakentamisen yleisestä ohjauksesta ja valvonnasta. Ministeriö valmistelee ja kehittää rakentamista koskevaa lainsäädäntöä ja muita säädöksiä sekä pitää yllä rakentamismääräyskokoelmaa.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999, MRL) määritellään rakentamista koskevat yleiset edellytykset, olennaiset tekniset vaatimukset sekä rakentamisen lupamenettely ja viranomaisvalvonta. Tarkemmat rakentamista koskevat säännökset ja ohjeet on koottu Suomen rakentamismääräyskokoelmaan. Asetuksena annetut ja Suomen rakentamismääräyskokoelmaan kootut säännökset ovat velvoittavia. Ministeriön antamat ohjeet eivät sen sijaan ole velvoittavia.

Maankäyttö- ja rakennuslain 14 §:n mukaan kunnassa tulee olla rakennusjärjestys. Rakennusjärjestyksessä annetaan paikallisista oloista johtuvat suunnitelmallisen ja sopivan rakentamisen, kulttuuri- ja luonnonarvojen huomioon ottamisen sekä hyvän elinympäristön toteutumisen ja säilyttämisen kannalta tarpeelliset määräykset. Rakennusjärjestyksen määräykset eivät saa olla maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle kohtuuttomia. Rakennusjärjestyksen määräykset voivat koskea rakennuspaikkaa, rakennuksen kokoa ja sen sijoittumista, rakennuksen sopeuttamista ympäristöön, rakentamistapaa, istutuksia, aitoja ja muita rakennelmia, rakennetun ympäristön hoitoa, vesihuollon järjestämistä, suunnittelutarvealueen määrittelemistä sekä muita niihin rinnastettavia paikallisia rakentamista koskevia seikkoja.

Kunnan on MRL 20 §:n mukaan huolehdittava alueiden käytön suunnittelusta sekä rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta alueellaan. MRL 124 §:n 3 momentin mukaan kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä on huolehtia kunnassa tarvittavasta rakentamisen yleisestä ohjauksesta ja neuvonnasta.

Rakennusvalvonnan menettely

Rakennusvalvontakeskuksen selvityksen mukaan kyse on kummankin kantelussa tarkoitetun asiakirjan kohdalla nimenomaan ohjeesta eikä määräyksestä, ja ne on suunnattu rakennushankkeiden vastuuhenkilöinä toimivien suunnittelijoiden apuvälineeksi. Suunnittelijoita suositellaan käyttämään ohjeissa esitettyjä ratkaisuja, mutta myös muut rakentamismääräykset täyttävät vaihtoehdot ovat mahdollisia. Lupamenettelyssä rakentamismääräyksissä asetetun vähimmäistason on täytyttävä. Ohjeet eivät velvoita luvanhakijaa silloin, kun ne ylittävät määräyksissä asetetun vähimmäistason.

Rakennusvalvontakeskus katsoo, että ohjeilla täydennetään määräyksissä olevia tulkinnanvaraisuuksia antamalla tulkintaohjeita eri tilanteita varten. Ohjeiden tarkoituksena on myös tarkentaa määräyksissä annettuja vaatimuksia sekä antaa lisäksi suosituksia, joita noudattamalla on mahdollista päästä määräystasoa parempaan ja suositeltavampaan lopputulokseen. Rakennusvalvontakeskus katsoo, että rakentamisen yleisen laadun parantamiseksi on perusteltua antaa ohjeissa suosituksia myös määräysten vähimmäistason ylittävistä toteutustavoista esteettömyyden edistämiseksi.

MRL 124 §:n 3 momentin mukaisella ”yleisellä ohjauksella ja neuvonnalla” tarkoitetaan yleistä informaation jakamista, valistusta ja neuvontaa, joka tarvittaessa voi koskea myös yksittäistä rakennushanketta. Rakennusvalvontakeskuksen selvityksen mukaan kantelun kohteena olevien asiakirjojen kohdalla on kyse ohjeesta, jolla pyritään rakentamisen yleisen laadun parantami-

seen antamalla vähimmäisvaatimustason ylittäviä suosituksia esteettömyyden edistämiseksi. Selvityksen mukaan ohjeen joissain kohdissa esiintyvistä ehdottomista sanamuodoista huolimatta tarkoituksena ei ole kuitenkaan ollut muuttaa ohjeen luonnetta määräykseksi.

Kantelun kohteena olevien asiakirjojen sanamuoto viittaa useilta kohdin pikemminkin velvoittavaan määräykseen kuin suositeluonteiseen ohjeeseen. Asiakirja ”Liikkumisesteetön pientalo” on merkitty ohjeeksi. Asiakirjan alussa on viittaukset velvoittaviin maankäyttö- ja rakennuslakiin sekä Suomen rakentamismääräyskokoelmaan ja niitä seuraavat rakennusvalvonnan täsmentävät ohjeet, jotka on kirjoitettu määräysmuotoon. Ohjeita koskeviin osioihin ei ole merkitty lähdeviittauksia. Asiakirjassa ”Tärkeitä huomioita esteettömyyden toteuttamisessa” ei puolestaan ole eritelty sitä, onko kyseessä ohje vai velvoittava määräys. Asiakirja on kirjoitettu määräyksen muotoon. Kantelun kohteena olevat asiakirjat löytyvät kaupungin verkkosivuilta kohdasta ”ohjeita rakentajille ja suunnittelijoille”. Ohjeet on siten osoitettu rakennusvalvonnan kanssa asioiville hallinnon asiakkaille.

Rakennusjärjestyksen (hyväksytty valtuustossa 12.9.2011, voimaan 1.1.2012) 2 §:n mukaan rakennuslautakunta voi antaa rakentamisen ohjaamiseksi alueellisia tai koko kaupunkia koskevia rakentamistapaohjeita. Ohjeiden tulee edistää alueen ominaispiirteisiin ja paikallisiin erityisolosuhteisiin sopivaa ja kestävää rakentamista.

Suomen Kuntaliiton julkaisemassa oppaassa rakennusjärjestyksen laatimiseen (2013) todetaan rakentamisohjeen olevan viranomaisen kannanotto siitä, mikä on suositeltava rakentamistapa tietyllä alueella. Rakennusjärjestyksen nojalla annettavat rakentamistapaohjeet ovat rakennusjärjestyksen määräyksiä kevyempi tapa ohjata rakentamista paikallisia erityispiirteitä omaavalla kohdealueella. Rakennusjärjestyksessä voidaan tarvittaessa antaa määräyksiä rakentamistapaohjeiden laatimisesta. Oppaassa suositellaan rakennusjärjestyksen säilyttämistä selkeänä kunnan omien määräysten kokoelmana, mutta sitä voidaan käyttää kunnassa myös neuvonnan ja ohjauksen välineenä. Oppaassa todetaan nimenomaisesti, että neuvot ja ohjeet on kirjoitettava siten, että ne on helppo erottaa sitovista määräyksistä.

Hyvään hallintoon kuuluu, että hallinnon asiakkaan on mahdollista saada vaivatta selville oikeutensa ja velvollisuutensa. Ellei hallinnossa asioiva henkilö ole hyvin perillä rakentamista säätelevästä lainsäädännöstä ja siihen liittyvästä normihierarkiasta, hän ei välttämättä tunnista rakennusvalvonnan määräyksen muotoon laadittuja asiakirjoja ohjeiksi eikä siten koe, että muutkin ratkaisut voisivat olla hyväksyttäviä. Viranomaisen antamien ohjeiden on oltava siinä määrin selkeitä ja täsmällisiä, että hallinnon asiakas voi niiden perusteella suunnitella toimintaansa, toteuttaa oikeuksiaan ja välttää oikeuden menetykset.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Viranomaisen velvollisuuksiin kuuluu huolehtia antamansa oheistuksen selkeydestä ja yksiselitteisyydestä. Rakennusvalvontaviranomaisen ohjeistuksesta on käytävä selvästi ilmi, mitkä rakentamista koskevista normeista ovat sitovia ja mitkä suositeluonteisia. Käsitykseni mukaan kantelussa tarkoitettujen ohjeiden on tällä hetkellä kirjoitettu muotoon, joka on omiaan aiheuttamaan epätietoisuutta niiden velvoittavuuden tasosta. Katson viranomaisen hyvän kielenkäytön vaatimuksen ja hallinnon palveluperiaatteen edellyttävän, että rakennusvalvontaviranomaisessa asioiva voi vaivatta erottaa rakentamista koskevat velvoittavat säännökset suositeluonteisista ohjeista. Kaupungin rakennusvalvontakeskus toteaa itsekkin selvityksessään, että mikäli ohjeissa käytetyistä sanamuodoista katsotaan aiheutuvan epäselvyyttä, sanamuotojen muuttamiselle konditionaaliin ei ole estettä.

Lähetän tämän käsitykseni rakennusvalvontakeskukselle ja kaupunginhallitukselle tiedoksi. Pyydän rakennusvalvontakeskusta ilmoittamaan 31.12.2015 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt rakennusvalvonnan ohjeiden sanamuotojen selkiyttämiseksi.

Apulaisoikeuskansleri

Risto Hiekkataipale

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Anu Rätty

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

KÄYNTIOSOITE Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
POSTIOSOITE PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN 0295 16001
TELEFAKSI 09 160 23975

E-MAIL etunimi.sukunimi@okv.fi
INTERNET www.okv.fi