



KANTELU

Kantelijat ovat arvostelleet oikeuskanslerille 3.3.2015 osoittamassaan kirjoituksessa ja sen jälkeen toimittamissa lisäkirjeissä kaupungingeodeetin tekemää päätöstä 19.10.2009 nro 57/2009 tonttijaon muutosehdotuksen hyväksymisestä 72. kaupunginosan korttelin 72114 tontilla 23 (uudet tontit 34 ja 35). Tonttijaon muutosehdotus on hyväksytty siten, että tonttijakotontin 34 ajoyhteys on osoitettu rakentamattoman tonttijakotontin 35 etelärajalle toisin kuin tonttijakotonttien kauppakirjoissa 26.3.2009 ja niiden liitekartoissa, joissa ajoyhteys oli määritelty tontin 35 pohjoisrajalle.

Kantelijat arvostelevat lisäksi korkeimman hallinto-oikeuden päätöstä tonttijaon muutosta koskevassa asiassa sekä lainvoimaisen tuomion purkamista koskevia päätöksiä. Hallinto-oikeus (12.11.2010) ja korkein hallinto-oikeus (21.4.2011) hylkäsivät valituksen tonttijaon muutoksesta. Korkein hallinto-oikeus on hylännyt lainvoimaisen päätöksen purkamista koskevat kantelijoiden hakemukset ratkaisullaan 4.4.2014, 25.11.2014 ja 17.3.2015.

Tontin 92-72-114-35 lohkomistoimituksessa (20090150) 15.9.2011 kulkuyhteysrasite perustettiin kuitenkin pohjoisen vaihtoehdon mukaisesti. Käräjäoikeus / maa-oikeus hylkäsi tuomiollaan 6.3.2012 vastapuolen valituksen lohkomistoimituksesta. Korkein oikeus ei päätöksellään 19.3.2013 myöntänyt valituslupaa.

Kantelijat katsovat, että kaupungingeodeetti on menetellyt mm. virkavelvollisuuksiensa vastaisesti tonttijaon muutosasian ratkaistessaan, ja että hallinto-oikeus ja korkein hallinto-oikeus ovat käyttäneet harkintavaltaansa lainvastaisesti tonttijakoasiasta päättäessään. Kantelun mukaan tonttijaon muuttamista koskevassa päätöksenteossa olisi tullut noudattaa kiinteistönostajien kauppakirjoissa hyväksymiä ehtoja kulkuyhteysrasitteen paikasta.

SELVITYS

Maanmittauslaitoksen keskushallinto on antanut 28.7.2015 päivätyn lausunnon.

Kaupunki on toimittanut kaupungingeodeetin 22.9.2015 päivätyn selvityksen ja kaupunginhallituksen lausunnon 26.10.2015 § 19.

Käytettävissä ovat lisäksi olleet jäljennökset seuraavista asiakirjoista:

- Kaupungeodeetin viranhaltijapäätös 19.10.2009 nro 57/2009
- Hallinto-oikeuden päätös 12.11.2010 nro 10/0096/5
- Korkeimman hallinto-oikeuden päätös 21.4.2011 taltionumero 1154
- Korkeimman hallinto-oikeuden päätös 4.4.2014 taltionumero 1136
- Korkeimman hallinto-oikeuden päätös 25.11.2014 taltionumero 3684
- Korkeimman hallinto-oikeuden päätös 17.3.2015 taltionumero 765
- Pöytäkirja tontin lohkomisoinnuksesta n:o 20090150 (15.9.2011)
- Käräjäoikeuden / maaoikeuden tuomio 6.3.2012 nro 12/3198
- Korkeimman oikeuden päätös 19.3.2013 nro 608

VASTINE

Kantelijat ovat antaneet 12.11.2015 ja 30.11.2015 päivätyt vastineet hankitusta selvityksestä.

RATKAISU

1. Tapahtumatietoja

Kantelijat olivat 26.3.2009 ostaneet rakentamattoman määräalan (uusi tontti 35) kaupungissa sijaitsevasta kiinteistöstä 16:98 (tontti 23). Samana päivänä oli myyty tontin 23 jo rakennettu osa (uusi tontti 34) toiselle pariskunnalle. Molemmissa kauppakirjoissa oli ehto, jonka mukaan tontti 34 saa kulkuoikeuden tontin 35 alueella karttaliitteeseen merkityn rasiatien alueella. Molemmissa kauppakirjoissa oli myös sama karttaliite, jossa tontin 35 pohjoisrajalle on katkovivalla rajattu 5 metriä leveä alue, johon on lisätty teksti ”ras.” Kaupungeodeetti oli kuitenkin 19.10.2009 hyväksynyt tonttijaon muutosehdotuksen siten, että tonttijakotontin 34 ajoyhteys on osoitettu rakentamattoman tonttijakotontin 35 etelärajalle. Hän oli muuttanut aiempaa ehdotustaan toisen tontin omistajien tekemän muistutuksen johdosta. Päätöksen perustelujen mukaan rakennetun tonttijakotontin 34 ajoyhteys osoitettuna rakentamattoman tonttijakotontin 35 etelärajalle on tarkoituksenmukaista ottaen huomioon tonttijakotontin 34 asuinrakennuksen ja katoksen sijainti. Ajoyhteyden sijainti etelärajalla ei päätöksen mukaan aiheuta tarpeetonta haittaa tonttijakotontin 35 käytölle, mutta ajoyhteyden sijainti pohjoisrajalla aiheuttaisi tarpeetonta haittaa tonttijakotontin 34 käytölle.

Hallinto-oikeus hylkäsi kaupungeodeetin viranhaltijapäätöksestä kantelijoiden tekemän valituksen päätöksellään 12.11.2010 pidettyään katselmuksen tonttijaon kohteena olevalla kiinteistöllä. Perusteluissaan hallinto-oikeus totesi muun ohessa, että tonttijako ja sen muutos on suunnitelma asemakaavassa osoitetun korttelialueen tai sen osan jakamisesta tontteihin. Tonttijaon laatiminen ja hyväksyminen on julkisoikeudellinen hallintotoimi, joten se sisällöstä ei voida sitovasti sopia yksityisoikeudellisin sopimuksin, vaan sisältö määräytyy maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) ja maankäyttö- ja rakennusasetuksen (MRA) säännösten sekä korttelialueita koskevan asemakaavan perusteella. Hallinto-oikeus viittasi MRL 78 §:n 4 momenttiin, 79 §:ään, 80 §:n 1 momenttiin ja MRA 37 §:n 1 ja 2 momenttiin ja katsoi päätöksestään tarkeemmin ilmenevin perustein, että tarvittava ajoyhteys on tarkoituksenmukaisempaa osoittaa tontin 35 eteläreunaa pitkin kuin pohjoisreunaa pitkin. Hallinto-oikeus totesi vielä, ettei tehdyillä kauppasopimuksilla ole tonttijakoa sitovaa vaikutusta, ja ettei kaupungeodeetin päätöstä ole syytä muuttaa.

Korkein hallinto-oikeus hylkäsi hallinto-oikeuden päätöksestä kantelijoiden tekemän valituksen päätöksellään 21.4.2011. Perusteluissaan korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei hallinto-oikeuden päätöksen muuttamiseen ole perusteita kun otetaan huomioon hallinto-oikeuden päätöksen perustelut, niissä mainitut oikeusohjeet sekä esitetyt vaatimukset ja asiassa saatu selvitys.

Lohkomistoimituksessa 15.9.2011 kaupungin toimitusinsinööri päätti perustaa kulkuyhteysrasitteen pohjoisen vaihtoehdon mukaisesti. Päätöksen perustelujen mukaan kulkuyhteysrasitteen tarkoitus saavutetaan edullisemmin sijoittamalla se lohkottavan tontin 35 pohjoisrajalle ottamalla huomioon maastomuodot ja lohkottavan tontin 35 rakennettavuus.

Tontin 34 omistajat valittivat lohkomistoimituksesta käräjäoikeuden maa- ja metsätalouden ministeriön rasiitteen perustamisen osalta ja vaativat kulkuyhteysrasitteen perustamista eteläisen vaihtoehdon mukaisesti. Maa- ja metsätalouden ministeriön tuomiollaan 6.3.2012 toimitettuaan asiassa katselmuksen. Maa- ja metsätalouden ministeriön tuomiossaan, että kulkuyhteysrasitteesta ja sen sijainnista on sovittu kiinteistönmuodostamislain (KML) tarkoitetulla tavalla. Maa- ja metsätalouden ministeriön tuomiossaan, että pääsäännön mukaan rasiite tulee perustaa asianosaisten sopimuksen mukaisesti, ettei rasiitteen tarpeellisuudesta ole riittävästi ja että tontin 34 osalta kyse ei ole sellaisesta huomattavasta haitasta, joka estäisi rasiitteen perustamisen kauppakirjoissa määritellyyn eli sopimuksen mukaiseen paikkaan. Tuomion mukaan rasiitteen paikalla ei ole tonttijaon kannalta olennaista merkitystä ja vaikutus asemakaavan toteuttamiseen on vähäinen, eikä rasiitteen perustaminen pohjoisen vaihtoehdon mukaisesti siten vaikeuta asemakaavan toteuttamista.

Korkein oikeus ei päätöksellään 19.3.2013 myöntänyt asiassa valituslupaa.

Korkein hallinto-oikeus on tämän jälkeen hylännyt kolme lainvoimaisen tuomion purkamista koskevaa kantelijoiden hakemusta (päätökset 4.4.2014, 25.11.2014 ja 17.3.2015).

2. Oikeuskanslerin toimivallasta ja kantelun tutkimisesta

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

Ylintä tuomiovaltaa riita- ja rikosasioissa käyttää korkein oikeus sekä hallintolainkäyttöasioissa korkein hallinto-oikeus (perustuslain 99 §:n 1 momentti).

Perustuslain 108 §:n mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin tulee myös valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Oikeuskanslerin on pyydettäessä annettava presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n mukaan oikeuskansleri tutkii kantelun, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos

oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta. Oikeuskansleri ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Asiassa hankitaan oikeuskanslerin tarpeelliseksi katsoma selvitys. Oikeuskansleri ei käsittele kantelua, joka koskee yli kaksi vuotta vanhaa asiaa, ellei siihen ole erityistä syytä.

Oikeuskansleri ei voi puuttua tuomioistuinten tai muiden viranomaisten toimi- ja harkintavaltansa rajoissa tapahtuvaan päätöksentekoon. Viranomaistoimintaa valvoessaan oikeuskansleri voi puuttua lähinnä selkeisiin menettelyllisiin virheisiin, lainmukaisen harkintavallan väärinkäyttöön sekä perus- ja ihmisoikeuksia loukkaavaan toimintaan. Hallintoasiassa tehdyn lainvoiman saaneen päätöksen voi purkaa ainoastaan korkein hallinto-oikeus sille tehdystä hakeuksesta. Purkamisen edellytyksistä säädetään hallintolainkäyttölain 11 luvussa.

Oikeuskansleri ei voi puuttua esimerkiksi siihen, miten tuomioistuin tai muu viranomainen on käyttänyt sille lain mukaan kuuluvaa harkintavaltaa, ellei harkintavallan rajoja ole ylitetty. Päätöksentekijän tulee huolellisesti harkita asiaan liittyvät säännökset ja muut oikeusohjeet huomioon ottaen, mitä ratkaisuvaihtoehtoa on kulloisessakin tapauksessa pidettävä oikeana. Oikeudellisia kysymyksiä arvioitaessa on joskus mahdollista päätyä perustellusti erilaisiin lopputuloksiin, jotka sinänsä voivat kaikki olla lainmukaisia. Tuomioistuimet arvioivat niille lain mukaan kuuluvassa itsenäisessä oikeudellisessa harkinnassa, minkälainen painoarvo kullekin seikalle asiassa ilmi tulleen näytön valossa annetaan ja miten asiaa oikeudellisesti arvioidaan. Oikeuskansleri ei voi laillisuusvalvojana arvioida tuomioistuimille esitettyä näyttöä uudelleen.

Hallintolain (434/2003) 6 §:n 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.

Joustavia oikeusnormeja soveltaessaan viranomainen käyttää tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Tarkoituksenmukaisuusharkinta ei ole täysin vapaata harkintaa, vaan päätöksentekijän on noudatettava yleisiä hallinto-oikeudellisia oikeusperiaatteita, jotka ilmenevät hallintolain 6 §:stä. Näiden periaatteiden vastainen menettely saattaa olla harkintavallan väärinkäyttöä. Viranomaisen on siten huolehdittava mm. siitä, että hallinnossa asioivia kohdellaan tasapuolisesti (yhdenvertaisuuden periaate), ja että viranomaisen toimet ovat puolueettomia (objektiivisuuden periaate) ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden (suhteellisuusperiaate). Niiden on myös suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia (luottamuksensuojan periaate).

Viranomaisen harkintavaltaa rajaavista yleisistä hallinto-oikeudellisista periaatteista todetaan hallintolain esitöissä, että tasapuolisen kohtelun vaatimus edellyttää viranomaistoiminnalta johdonmukaisuutta ja sitä, että harkinnan kohteena olevia tosiseikkoja arvioidaan samankaltaisissa tapauksissa samoin perustein. Hallintolain esitöiden mukaan säännönmukaisesta käytännöstä poikkeamisen tulisi perustua tapauksen erityislaatuun. Tasapuolista kohtelua koskeva säännös ei kuitenkaan lain perustelujen mukaan estäisi viranomaista muuttamasta vakiintuneeksi muodostunutta käytäntöään sikäli kuin siihen on olemassa perusteltu syy (hallituksen esitys HE 72/2002 vp., s.54).

Tässä kanteluasiassa on keskeisesti kysymys siitä, ovatko kaupungingeodeetti viranhaltijana sekä hallinto-oikeus ja korkein hallinto-oikeus tuomioistuimina pysytelleet lain mukaisen toimivaltansa ja harkintavaltansa rajoissa tonttijakoasiaa ja siitä tehtyjä valituksia käsitellessään.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Asiassa on tullut esiin ilmeisen epätavallinen tilanne, jossa maankäyttö- ja rakennuslain nojalla ratkaistavassa tonttijaon muuttamista koskevassa asiassa rasitetien sijainti määräalalla on määritelty eri kohtaan kuin mitä kiinteistökaupan osapuolten voidaan katsoa kauppakirjoissa sopineen. Toisaalta kiinteistönmuodostamislain mukaisesti suoritettua lohkomistoimituksessa rasitetien paikka on määritelty yhdenmukaiseksi kauppakirjoissa mainitun kanssa. Samanaikaisesti lainvoimaiseksi on kuitenkin jäänyt korkeimman hallinto-oikeuden päätös tonttijaon muuttamista koskevassa asiassa.

Tapaus herätti joitakin kysymyksiä lainsäädännön toimivuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta, mikäli kuvatus kaltaisen tilanne voi syntyä kahden eri prosessin seurauksena ilman, että asiaa koskevia säännöksiä olisi sovellettu sinänsä virheellisesti. Tämän vuoksi pyysin Maanmittauslaitosta, huolimatta siitä, ettei kantelussa ole kyse Maanmittauslaitoksen tai sen toimintayksikön tai palvelupisteen menettelystä, antamaan lausuntonsa edellä selostetusta mahdollisesti rakenteellisesta ongelmasta. Lausunnossa pyysin Maanmittauslaitosta esittämään näkemyksensä ensinnäkin siitä, onko edellä kuvatus kaltaisia tilanteita sen tietojen mukaan esiintynyt enemmänkin vai onko kysymys yksittäisestä tapauksesta. Erityisesti pyysin ottamaan kantaa siihen, näkeekö Maanmittauslaitos periaatteellista ristiriitaa maankäyttö- ja rakennuslain säädännön mukaisen tonttijaon ja toisaalta kiinteistönmuodostamislain mukaisen lohkomistoimituksen toteuttamista ohjaavassa säännöstössä tai ohjeistuksessa. Vielä pyysin Maanmittauslaitosta esittämään näkemyksensä siitä, edellyttäisikö nykyinen tilanne mahdollisesti sen käsityksen mukaan lainsäädännön tai ohjeistuksen tarkistamista tai muuttamista.

Pyysin tämän jälkeen kaupunginhallitusta hankkimaan kantelun tutkimiseksi tarpeellisen selvityksen ja antamaan lausuntonsa asiasta. Selvityksessä ja lausunnossa tuli kiinnittää erityisesti huomiota niihin perusteisiin, joilla kulkuyhteysrasitteen sijainti on haluttu määritellä tonttijaon muutoksen yhteydessä kauppakirjoissa sovitusta poiketen. Lisäksi huomiota tuli kiinnittää hyvän hallinnon perusteisiin ja mm. viranomaisen velvollisuuteen antaa asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa kertomalla esimerkiksi, mikä viranomaisen on lain mukaan toimivaltainen päättämään asiakkaan kannalta keskeisestä asiasta. Selvitykseen tuli sisältyä kaupungingeodeetin oma selvitys asiasta.

3. Asiassa saatu selvitys

3.1. Maanmittauslaitoksen keskushallinnon lausunto

Maanmittauslaitoksen keskushallinto toteaa lausunnossaan, että kiinteistönmuodostamista ja rakentamista koskevan sääntelyn tavoitteet ovat erilaiset. Kiinteistönmuodostamista koskevan lainsäädännön keskeinen tavoite on kiinteistöjärjestelmän selvyiden ja luotettavuuden ylläpito sekä parantaminen. Kiinteistöjärjestelmän selvyys edistää maanomistusolojen selvyttä ja siten maahan liittyvien hallinnollisten ja taloudellisten asioiden hoitoa. Kiinteistönmuodostamiseen kuuluvien tehtävien hoitaminen kuuluu maanmittausviranomaisille. Rakentamislainsäädännön tehtävänä puolestaan on ensisijaisesti ohjata rakentamista ja muuta maankäyttöä, ja tehtävästä huolehtiminen kuuluu rakennuslupa- ja kaavoitusviranomaisille. Maanmittausviranomaisilla ja toisaalta rakennuslupa- ja kaavoitusviranomaisilla on lausunnon mukaan selkeästi erilliset omat tehtävänsä, eikä kiinteistönmuodostamislainsäädännön ja rakentamista koskevan lainsäädännön välillä ole periaatteellista ristiriitaa. Muutoksenhaku kiinteistömuodostamista koskevissa asioissa tapahtuu yleisten tuomioistuinten yhteydessä toimivissa maa- ja metsäoikeuksissa ja valituslupaperusteisesti korkeimmassa oikeudessa. Rakentamista koskevissa asioissa valitukset käsitellään hallinto-oikeuksissa ja viime kädessä korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Kantelu koskee tapausta, jossa tonttijaon muutosasia on käsitelty hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa, ja rasitetien perustamista koskeva asia maa-oikeudessa ja lopulta korkeimmassa oikeudessa. Maanmittauslaitoksen keskushallinto katsoo, että nyt kysymyksessä olevan kahden erilaiselta vaikuttavan ratkaisun välillä ei lähtökohtaisesti ole ristiriitaa. Sitovassa tonttijaossa on osoitettu kaksi rakentamiskelpoista tonttia. Tonttia lohkotessa sitovassa tonttijaossa sitovien rajojen mukaisesti on kuitenkin päädytty kulkuoikeusrasitteen osalta erilaiseen ratkaisuun kuin tonttijaossa on esitetty, mikä ei lausunnon mukaan ole yleistä, mutta voimassa olevan lainsäädännön mukaan mahdollista.

Maankäyttö- ja rakennuslain 78 §:n 4 momentin mukaan viranomaisen on tonttijakoa koskevaa ratkaisua tehdessään mahdollisuuksien mukaan kiinnitettävä huomiota maanomistusoloihin. Viranomainen ei Maanmittauslaitoksen keskushallinnon lausunnon mukaan kuitenkaan ole sitottu esimerkiksi osapuolten väliseen sopimukseen alueen käyttöä koskien. Hallintolainkäyttöprosessissa ei ratkaista esimerkiksi tontille rasitteena perustettavan kulkuyhteyden vuoksi tarvittavan oikeuden tai rasitteen paikkaa. Rasitteen paikka ratkaistaan kiinteistötoimituksessa, jossa voidaan perustaa rasiteoikeus kiinteistönmuodostamislain 154 §:n 1 momentin 11 kohdan nojalla tai yksityistielain 8 §:ssä tarkoitettuna tieoikeutena.

Lausunnon mukaan rasiteoikeus tulee pääsäännön mukaan perustaa asianosaisten sopimuksen mukaisesti. Maanmittauslaitoksen keskushallinto toteaa, että asianosaisten välinen sopimus sitoo kiinteistötoimituksen toimitusmiehiä toisin kuin esimerkiksi kaavoitusta ja rakentamista ohjaavia viranomaisia, jotka voivat perustella ratkaisujaan yksinomaan laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuussyillä. Kiinteistötoimituksessa tulee kuitenkin huomioida tarkoituksenmukaisuus ja mm. se, ettei tehtävä toimenpide vaikeuta asemakaavan toteuttamista. Mikäli sopimusta ei ole tai sopimus ei kata rasitteen paikkaa, tulee vaihtoehtoisista rasitteen paikoista valita se, joka on kiinteistönmuodostamislain 157 §:ssä tarkoitettulla tavalla tarkoituksenmukaisin. Maanmittauslaitos huomauttaa lausunnossaan, että tontin lohkomistoimituksessa tehtyä ratkaisua rasitetien paikasta ei kuitenkaan ole perusteltu osapuolten välisellä sopimuksella vaan sillä, että kulkuyhteyksien tarkoitus saavutetaan edullisemmin sijoittamalla kulkuyhteys lohkotavan tontin pohjoisrajalle, mikä tosin johti samaan lopputulokseen kuin kauppakirjojen sopimusehto.

Maanmittauslaitoksen keskushallinnon mukaan kaupungingeodeetti on tehnyt tonttijaon muutosta koskevan päätöksensä kulkuyhteyksien sijoittamisen linjauksesta maankäyttö- ja rakennuslain ja -asetuksen mukaisen toimivaltansa nojalla. Kun kyseinen päätös ei ole ollut lainvastainen, ei sitä ole ollut tarpeen muuttaa hallinto-oikeudessa tai korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Maanmittauslaitos kuitenkin katsoo, että rasitteen paikkaa koskeva kaupungingeodeetin linjaus vaikuttaa ulkopuolisen tarkastelun jälkeen turhalta, vaikka linjaus onkin voitu osoittaa tonttijaossa. Lausunnon mukaan kantelussa esille tullut tilanne, jossa rasitetien paikkaa koskevat ratkaisut vaikuttavat erilaisilta, vaikuttaa yksittäistapaukselta, eikä niiden välillä ole lähtökohtaisesti ristiriitaa. Kysymys on Maanmittauslaitoksen näkemyksen mukaan enemmän hyvän hallinnon periaatteen noudattamisesta viranomaisissa ja toteaa, että kaupunkia edustaneiden viranhaltijoiden osalta hyvän hallinnon perusteet eivät kaikilta osin olisi välttämättä täyttyneet. Maanmittauslaitoksen keskushallinto katsoo, että asianosaisia olisi tullut informoida paremmin siitä, että rasitteen paikkaa koskevaa asiaa ei ratkaista hallinto-oikeusprosessissa.

Kantelijat ovat vastineissaan kuitenkin todenneet olleensa täysin tietoisia siitä, että rasitetien paikka ratkaistaan kiinteistönmuodostamistoimituksen yhteydessä. Heillä on kuitenkin ollut epäilyksiä siitä, että rasitetie olisi lohkomistoimituksessa sijoitettu tonttijaon muutos päätöksen mukaiseen paikkaan eteläisen vaihtoehdon mukaisesti, mikäli he olisivat hyväksyneet tonttijaon eivätkä olisi hakeneet päätökseen muutosta hallinto-oikeudessa. Toisaalta kantelijat pitävät

vastineessa selvänä, että vaikka rasite olisi perustettu tontin etelärajalle, rasitteen paikka olisi maa- ja metsäoikeudessa ja korkeimmassa oikeudessa palautettu tontin pohjoisrajalle kauppakirjojen sopimusehtojen mukaiseen paikkaan.

3.2. Kaupungin selvitys ja lausunto

Kaupungingeodeetti kertoo kantelun johdosta antamassaan selvityksessä keskustelleensa tonttijaon hyväksymispäätöksen (19.10.2009) jälkeen kantelijoiden asiamiehen kanssa ja korostaneensa, että maankäyttö- ja rakennusasetuksen mukaan tonttijaossa on osoitettava ajokelpoinen yhteys tontille mutta pysyvä kiinteistörekisteriin merkittävä rasite kulkuoikeutta varten perustetaan vasta tonttijaon laadintaa seuraavassa kiinteistönmuodostamislain mukaisessa tontin lohkomistoimituksessa. Selvityksen mukaan hän selosti kantelijoiden asiamiehelle kiinteistönmuodostamislain säädökset pysyvän kulkuoikeusrasitteen perustamisesta sekä määrääjän kaupasta seuraavaa tonttijaon laadinnan ja tontin lohkomisen kiinteistönmuodostusprosessia, asianosaisten valitusmahdollisuuksia niissä ja mahdollisten valitusten vaikutusta koko prosessin kesto-aikaan. Kaupunkisuunnittelulautakunta on hallinto-oikeudelle antamassaan lausunnossa (15.12.2009 § 15) todennut muun ohessa, että pysyvät rasitteet mm. kulkuoikeutta ja johtojen sijoittamista varten perustetaan kiinteistönmuodostamislain mukaisessa tontin lohkomistoimituksessa. Tuossa lausunnossa todettiin myös, että lain 156 §:n 1 momentin mukaan rasite saadaan perustaa, jos rasitetun ja oikeutetun kiinteistön omistajat siitä sopivat ja rasite on kiinteistölle tarpeellinen, eikä siitä aiheudu rasitetulle rekisteriyksikölle huomattavaa haittaa.

Kaupunginhallitus katsoo kantelun johdosta antamassaan lausunnossa, että kaupungingeodeetti on käyttänyt maankäyttö- ja rakennuslain 78 §:n 4 momentin mukaista harkintavaltaa tehdesään tonttijaon muutosta koskevan päätöksen. Mainitun lainkohdan mukaan tonttijaon on oltava tarkoituksenmukainen ja siinä on mahdollisuuksien mukaan kiinnitettävä huomiota maanomistusoloihin. Lausunnon mukaan kaupungingeodeetti on esittänyt päätöksessään asialliset perustelut sille, miksi hän on muuttanut aiempaa ehdotustaan tonttijaon muuttamiseksi. Kaupunginhallitus huomauttaa, että hallinto-oikeus on paikan päällä pitämänsä katselmuksen perusteella katsonut, että kulkuyhteyden järjestäminen kauppakirjan ehdoista poiketen on tarkoituksenmukaisempaa kuin sen ehtojen noudattaminen. Kaupunginhallituksen mukaan voidaan näin ollen todeta, että kaupungingeodeetti on käyttänyt harkintavaltaansa asiallisesti ja lain suomissa puitteissa.

Viranomaisen neuvontavelvollisuudesta kaupunginhallitus toteaa kaupungingeodeetin selvitykseen viitaten, että kaupungingeodeetti on täyttänyt kiistatta hallintolain 8 §:n mukaisen neuvontavelvollisuuden ja asiakkailla on ollut tarpeelliset tiedot asian hoitamista varten viranomaisessa ja erityisesti siitä, että pysyvä kulkuoikeusrasite ratkaistaan vasta lohkomistoimituksessa. Kaupunginhallituksen mukaan mittausosaston työohjetta on tarkennettu sen jälkeen kun maa- ja metsäoikeus hylkäsi valituksen ja korkein oikeus ei myöntänyt valituslupaa. Työohjeen mukaan kulkuyhteyden paikkaan ei tontinmuodostuspäätöksellä puututa ilman erityisiä syitä, jos siitä on sovittu kauppakirjassa.

4. Sovellettavat säännökset

Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 78 §:n mukaan rakennuskortteliin kuuluva alue jaetaan asemakaavassa tontteihin, milloin se on maankäytön järjestämiseksi tarpeen (tonttijako). Tonttijako osoitetaan asemakaavakartalla. Tonttijaon on oltava tarkoituksenmukainen ja siinä on mahdollisuuksien mukaan kiinnitettävä huomiota maanomistusoloihin. Lain 79 §:ssä säädetään, että asemakaava on ohjeena laadittaessa erillistä tonttijakoa. Tonttijaon muuttamisessa ja

kumoamisessa sovelletaan lain 80 §:n nojalla erillisen tonttijaon laatimista koskevia säännöksiä.

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen (895/1999) 37 §:n mukaan tonttijako on laadittava siten, että jokainen tontti rajoittuu katualueeseen. Erityisestä syystä tontti voi kuitenkin rajoittua muuhunkin yleiseen alueeseen, jonka kautta tontille on järjestettävissä ajokelpoinen yhteys (1 kohta). Tontit muodostetaan sen muotoisiksi ja suuruisiksi kuin rakentamisen, tonttien käytön ja niiden teknisen huollon kannalta on tarkoituksenmukaista (2 kohta). Edellä 1 momentin 1 kohdassa säädettyä ei sovelleta, jos tontin ajokelpoinen yhteys ja tekninen huolto voidaan järjestää tonttijaossa osoitettavana ja kiinteistötoimituksessa enintään kahta tonttia varten perustettavana rasitteena 1 kohdassa tarkoitettun tontin kautta.

Kiinteistönmuodostamislain (554/1995) 154 §:n 1 momentin mukaan kiinteistön hyväksi voidaan perustaa toisen rekisteriyksikön alueelle pysyvänä rasitteena oikeus mm. kulkuyhteyttä varten tarvittavaan alueeseen asemakaava-alueella (11 kohta).

Lain 156 §:ssä säädetään, että rasite saadaan perustaa, jos rasitetun ja oikeutetun kiinteistön omistajat taikka kunta ja kiinteistönomistaja, milloin rasite voidaan perustaa kuntaa varten, siitä sopivat ja rasite on kiinteistölle tai kunnalle tarpeellinen eikä siitä aiheudu rasitetulle rekisteriyksikölle tai alueeseen ennestään kohdistuvan rasiteoikeuden haltijalle huomattavaa haittaa. Asemakaava-alueella saadaan perustaa 154 §:n 1 momentin 1–4 ja 11 kohdassa tarkoitettu rasite ilman rasitetun rekisteriyksikön omistajan suostumusta, jos rasite on oikeutetulle kiinteistölle tai kunnalle tärkeä eikä siitä aiheudu huomattavaa haittaa rasitetulle rekisteriyksikölle tai alueeseen ennestään kohdistuvan rasiteoikeuden haltijalle.

Kiinteistönmuodostamislain 157 §:n 1 momentin mukaan rasitteen perustaminen ei saa vaikeuttaa asemakaavan toteuttamista. Rasite on muutoinkin perustettava siten, että sen tarkoitus saavutetaan mahdollisimman edullisesti ja että rasitteesta tai sen käyttämisestä ei aiheudu ympäristölle tarpeetonta haittaa eikä kenellekään suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin on välttämätöntä.

5. Arviointi ja johtopäätökset

Asiassa ei näyttäisi olevan kysymys siitä, että kantelijat olisivat jääneet epätietoisiksi kulkuyhteyksirasitteen perustamisesta toimivaltaisesta viranomaisesta tai siitä, ettei tonttijakoa koskevalla päätöksellä voida sitovasti määrätä rasitetien paikkaa. Saadun selvityksen perusteella voidaan todeta, että kaupunki on antanut asian hoitamista varten riittävästi menettelyllistä neuvontaa.

Kulkuyhteyksirasitteen paikka on tonttijaon muutosta koskevassa päätöksessä määritelty toisin kuin lohkomisen perusteena olevissa kauppakirjoissa kaupan osapuolet ovat sopineet. Rasitteen paikka on kuitenkin tullut lopullisesti ja lainvoimaisesti ratkaistua kiinteistötoimituksessa siten kuin kauppakirjoissa oli alun pitäen sovittu.

Rasite osoitetaan tonttijaossa ja perustetaan kiinteistötoimituksessa. Tonttijaon pääasiallisena tarkoituksena on määrittää rakennuskortteleiden sisäiset rakennuspaikkojen rajat. Tonttijaossa tehtyä ja asemakaavakartalla osoitettua merkintää rasitetien paikasta voidaan pitää ohjeellisena suunnitelmana ja aluevarauksena, jolla ei ole oikeudellista sitovuutta kiinteistötoimituksessa.

Tonttijaon muutos ei ole osa kiinteistönmuodostamistoimitusta. Tonttijaon muuttaminen ja lohkomistoimitus ovat sinänsä itsenäisiä toimenpiteitä, ja niitä koskevat eri säännökset eri la-

eissa; tonttijaosta säädetään maankäyttö- ja rakennuslaissa sekä -asetuksessa, lohkomisesta puolestaan kiinteistönmuodostamislaissa. Lainsäätäjän tarkoituksena lienee ollut, että näissä toimenpiteissä tehdyt ratkaisut eivät olisi keskenään ristiriitaisia. Laissa ei kuitenkaan ole asetettu velvoitetta, jonka mukaan kiinteistökaupan osapuolien välinen sopimus sitoisi päätöksentekoa tonttijakoasiassa. Lohkomistoimituksessa toimitusinsinööri ei ole sidottu rasitteen paikkaa koskevaan ratkaisuun, joka on tehty tonttijaossa. Se, että tässä yksittäistapauksessa mainituissa prosesseissa tehdyt ratkaisut eivät ole keskenään sisällöllisesti yhdenmukaisia, näyttää voimassa olevan lainsäädännön mukaan olevan mahdollista. Tähän nähden ja kun rasitteen paikkaa koskevalla ratkaisulla tonttijaossa ei ole itsenäistä oikeudellista merkitystä tai sitovia oikeusvaikutuksia myöhempään kiinteistönmuodostamiseen, minulla ei ole lainmukaisia perusteita katsoa, että kaupungingeodeetti olisi päätöksenteossaan käyttänyt hänelle kuuluvaa harkintavaltaa lainvastaisella tavalla.

Kyse ei näytä olevan rakenteellisesta ongelmasta, joka edellyttäisi lainsäädännön muuttamista. Tapauksen jälkeen kaupunki on antanut sisäisen työohjeen, jonka mukaan vastaavan kaltaisia tilanteita ei kaupungissa enää pitäisi esiintyä.

Kuten edellä on todettu, hallinto-oikeus on ratkaissut tonttijaon muuttamista koskevan asian pidettyään asiassa katselmuksen tonttijaon kohteena olevalla kiinteistöllä. Hallinto-oikeuden päätös valituksen hylkäämisestä on ollut yksimielinen. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu tonttijakoa koskevaan kantelijoiden valitukseen on niin ikään ollut yksimielinen samoin kuin ylimääräistä muutoksenhakua koskevat päätökset. Mainituista tuomioistuinratkaisuksista, asiassa saadusta selvityksestä tai kanteluasiakirjoista ei käy ilmi sellaista, joka antaisi minulle oikeudellisia perusteita katsoa hallinto-oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden käyttäneen harkintavaltaansa väärin tonttijakoasiaa tai siihen liittyviä purkuhakemuksia ratkaistessaan.

Edellä esitetyillä perusteilla katsoin, ettei asiassa ole ilmennyt sellaista lain tai virkavelvollisuuksien vastaista viranomaismenettelyä, joka antaisi perusteltua aihetta laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin.

Apulaisoikeuskansleri

Risto Hiekkataipale

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Anu Rätty

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
