



Rakennusvalvontaviranomaisten menettely oikaisuvaatimuksen käsittelyssä ja valvontatoimenpiteisiin ryhtymisessä

KANTELU

Kantelijana oleva Asunto Oy A arvostelee oikeuskanslerille 13.7.2021 osoittamassaan kantelessa Turun kaupungin rakennusvalvonnan menettelyä asiassa, joka koskee asunto-osakeyhtiön naapurikiinteistölle ilman lupaa asennettuja kaiuttimia ja määräysten vastaista ilman-vaihtoputkea. Kantelun mukaan kaiuttimien poistamista koskevaa oikaisuvaatimusta 11.9.2019 ei ole viety lautakunnan päätettäväksi. Kantelija katsoo myös, että ilmanvaihtoputken sijoittamisesta olisi tullut käynnistää uhkasakkomenettely jo vuoden 2019 puolella. Kantelija on toimittanut lisäkirjoituksen 9.5.2021.

SELVITYS

Turun kaupungin rakennus- ja lupalautakunta on antanut 11.3.2021 § 54 käsitellyn selvityksen ja toimittanut pöytäkirjan 11.3.2021 § 61. Viimeksi mainitussa kokouksessa on käsitelty kantelessa tarkoitettu oikaisuvaatimus toimenpidepyyntöasiassa. Asiakirjat lähetetään tämän päätöksen ohessa kantelijalle tiedoksi.

Turun hallinto-oikeudesta on hankittu nähtäväksi päätökset 21.4.2021 nro 21/0049/1 ja 4.5.2021 nro 21/0060/1.

Turun kaupungilta on lisäksi saatu nähtäväksi rakennuslupapäätös 2021-748 § 778 (16.7.2021) sekä rakennus- ja lupalautakunnan päätös oikaisuvaatimukseen 13.10.2021 § 287.

RATKAISU

Tapahtumatietoja selvityksen mukaan

Turun kaupungin selvityksestä ilmenee, että Asunto Oy A (jäljempänä asunto-osakeyhtiö) on toimenpidepyynnössään 17.5.2019 vaatinut, että Turun kaupungin rakennus- ja lupa-lautakunta kehottaisi naapurikiinteistön omistajaa, Oy B:tä (jäljempänä yhtiö) poistamaan piharavintolaan rakennetun ja asunto-osakeyhtiön tukimuurin viereen kiinnitetyn ilmastointiputken. Toimenpidepyynnön mukaan yhtiö on lisäksi asentanut pihalle yhteensä 15 kaiutinta, joita ei ole mainittu julkisivupiirustuksissa, ja jotka pyydetään poistamaan.

Tarkastusinsinööri on yhtiön kuulemisen jälkeen antanut sille 30.8.2019 kehotuksen tehdä uusi suunnitelma ilmanvaihdosta ja ilmoittanut, että päivitettyjen suunnitelmien perusteella arvioidaan muutosluvan tarvetta. Suunnitelma tuli toimittaa rakennusvalvontaan määräaikaan (4.10.2019) mennessä. Yhtiö on kehotuksen johdosta hakenut 24.3.2020 rakennuslupaa ilmanvaihtolaitteiden muutoksille.

Turun kaupunki toteaa selvityksessään ilmanvaihtolaitteiden muutoksesta, että uhkasakkoa ei voida kiinteistön omistajalle asettaa, koska yhtiö on hakenut rakennuslupaa. Oikeuskäytännössä on selvityksen mukaan katsottu, että lupa-asia on ratkaistava ennen hallintopakon käyttämistä. Lupa-asioiden käsittely on rakennusvalvonnassa viivästynyt henkilöresurssien vähäisyyden vuoksi.

Kaiuttimista selvityksessä todetaan, että rakennus- ja lupalautakunta on 27.6.2019 § 182 ratkaissut asunto-osakeyhtiön aiemmin tekemän oikaisuvaatimuksen, jossa oli kysymys vastaavanlaisista kaiuttimista yhtiön rakennuksen kadunpuoleisella julkisivulla. Asia oli Turun hallinto-oikeuden käsiteltävänä. Rakennusvalvonta ei ollut toistaiseksi saattanut jälkimmäistä kaiuttimia koskevaa oikaisuvaatimusta lautakunnan käsittelyyn, koska oli ensin haluttu katsoa hallinto-oikeuden kanta kadun puoleisiin kaiuttimiin. Hallinto-oikeuden päätöksen oli toivottu ohjaavan lautakunnan päätöstä tästä toisesta lähes saman sisältöistä asiaa koskevasta oikaisuvaatimuksesta. Koska asunto-osakeyhtiö kuitenkin on kantelun välityksellä kiirehtinyt asiaa, lautakunnalle tuodaan selvityksen mukaan viipymättä esitys myös pihanpuoleisista kaiuttimista.

Turun kaupungin rakennus- ja lupalautakunta on hylännyt pihan puoleisia kaiuttimia koskevan asunto-osakeyhtiön oikaisuvaatimuksen päätöksellään 11.3.2021 § 61. Perustelujen mukaan kaiuttimien kiinnittäminen sisäpihan terassialueelle rajamuuriin ei edellytä rakennusvalvontaviranomaisen lupaa, eikä ole esitetty muutakaan perustetta, jolla rakennusvalvontaviranomainen voisi asiaan puuttua.

Turun hallinto-oikeus on tutkinut asunto-osakeyhtiön toimenpidepyynnön oikaisuvaatimuksen hylkäämispäätöksestä tehdyn valituksen maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa hallintopakkoasiassa antamaa päätöstä koskevana valituksena. Hallinto-oikeus katsoi, ettei tarkastusinsinööri ole maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettu rakennusvalvontaviranomainen, eikä hänellä näin ollen ole ollut toimivaltaa tehdä hallintopakkoasiaa koskevaa päätöstä. Hallinto-oikeus poisti tarkastusinsinöörin päätökseen liitetyn oikaisuvaatimusosoituksen.

Hallinto-oikeuden päätöksen mukaan kysymyksessä olevat (kadun puoleiselle julkisivulle asennetut) kaiuttimet eivät ole vaatineet toimenpidelupaa, minkä vuoksi lautakunta on voinut olla ryhtymättä toimenpiteisiin kaiuttimien poistamiseksi. Se on päätöksellään 4.5.2021 hylännyt asunto-osakeyhtiön valituksen.

Päätöksellään 21.4.2021 Turun hallinto-oikeus on hylännyt yhtiön hakemuksen siltä osin kuin rakennus- ja lupalautakunnan päätöksellä (21.2.2019) oli myönnetty rakennuslupa sisäpihalle rakennettavalle ravintolan terassille katoksineen.

Korkeimmasta hallinto-oikeudesta 15.11.2021 saadun tiedon mukaan Turun hallinto-oikeuden em. päätöksistä ei ole saapunut sinne valituksia.

Arviointi

Oikaisuvaatimuksen käsittely

Viitaten Turun hallinto-oikeuden päätökseen 4.5.2021, en ole tässä kanteluasiassa ryhtynyt arvioimaan sitä, olisiko kantelussa tarkoitettuja kaiuttimia ja luvan tarvetta koskeva asia tullut jo ensi vaiheessa käsitellä rakennusvalvontaa koskevana toimenpidevaatimuksena rakennusvalvontaviranomaisena toimivassa rakennus- ja lupalautakunnassa. Kantelun kohteena on ollut tältä osin oikaisuvaatimuksen käsittelyn viivästyminen, jonka vuoksi keskityn tässä ratkaisussa arvioimaan asian oikaisuvaatimuskäsittelyä.

Kantelussa tarkoitettu asunto-osakeyhtiön 11.9.2019 tekemä, tarkastusinsinöörin kehotusta koskeva oikaisuvaatimus on käsitelty rakennus- ja lupalautakunnassa 11.3.2021.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

Kuntalain (410/2015) 134 §:n 2 momentin sekä hallintolain (434/2003) 49 e §:n (581/2010) mukaan oikaisuvaatimus on käsiteltävä kiireellisesti.

Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 187 §:n 2 momentin mukaan oikaisuvaatimus on tehtävä kirjallisesti viranhaltijalle 14 päivän kuluessa päätöksen antamisesta. Päätökseen on liitettävä ohjeet oikaisuvaatimuksen tekemisestä. Vaatimus on viipymättä otettava asianomaisen viranomaisen käsiteltäväksi.

Kuntalain säännöksen perustelujen (HE 268/2014 vp, s. 237) mukaan asia olisi oikaisuvaatimuksen johdosta käsiteltävä kiireellisenä uudelleen. Vanhan kuntalain sanamuodon mukaan asia oli käsiteltävä ”viipymättä”. Käsittelyssä pyritään perustelujen mukaan mahdollisimman joustavaan menettelyyn. Riittävää olisi, että oikaisuvaatimuksen johdosta asiaa käsittelevä lautakunta voisi todeta, onko syytä päätöksen muuttamiseen ja jos on, se ratkaisisi asian uudelleen. Oikaisuvaatimusmenettely olisi ikään kuin saman asian jatkokäsittelyä. Oikaisuvaatimukseen annetun päätöksen perusteleminen on tärkeää ja erityisen tärkeää silloin, kun päätöstä ei muuteta oikaisuvaatimuksen johdosta.

Hallintolain oikaisuvaatimusta koskevan muutosesityksen perusteluissa (HE 226/2009 vp, s. 58) puolestaan todetaan, että oikaisuvaatimusasioiden käsittely kiireellisinä on keskeistä koko oikaisuvaatimusjärjestelmän toimivuudelle ja uskottavuudelle. Siksi asiasta on pidetty perusteltuna ehdottaa säädettäväksi hallintolaissa yleissääntelyn tasoisesti. Kiireellisyysedellytyksellä on taustansa perus- ja ihmisoikeuksia ilmentävissä hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksissa. Erityisesti hyvää hallintoa konkretisoiva hallinnon palveluperiaate edellyttää, että oikaisuvaatimusasiat ratkaistaan joustavasti ja tehokkaasti. Esitetyistä syistä olisi tärkeää, että viranomaiset näkevät roolinsa oikaisuvaatimusasioiden ratkaisemisessa näistä lähtökohdista ja että ne kantavat osaltaan vastuuta siitä, millä tavalla tämä järjestelmä toimii käytännössä. Luonnollisesti kiireellisyyttä olisi syytä arvioida kunkin tapauksen erityispiirteiden valossa, jotta vaatimus ei esimerkiksi heikentäisi asian selvittämistä ja kääntyisi tätä kautta asianosaisen etua vastaan.

Hallintovaliokunta totesi mietinnössään (HaVM 3/2010 – HE 226/2009 vp), että ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta on tärkeää kiinnittää huomiota oikeudenkäyntien kokonaisuuteen. Niissä tapauksissa, joissa oikaisuvaatimuksen jälkeen haetaan muutosta, oikaisuvaatimusvaihe pidentää asian kokonaiskäsittelyaikaa. Valiokunta piti tähdellisenä esitykseen sisältyvää säännöstä siitä, että oikaisuvaatimus on käsiteltävä kiireellisesti.

Oikeuskirjallisuudessa on katsottu kuntalain kiireellisyysvaatimuksen tarkoittavan yleensä sitä, että asia on valmistelun jälkeen pyrittävä ottamaan toimielimen seuraavaan kokoukseen. Valmistelutoimien sisältö ja laajuus riippuvat luonnollisesti asiasta ja voimavaroista. Oikaisuvaatimuksen käsittelyn on oltava joustavaa ja nopeaa. Sanamuodot korostavat hyvän hallinnon vaatimusta asian viivytyksettömästä käsittelystä (Heikki Harjula – Kari Prättälä: Kuntalaki – tausta ja tulkinnat, 2019, s. 912).

Olen 12.2.2019 antamassani päätöksessä (OKV/300/1/2018) kiinnittänyt kaupunginhallituksen ja sen esittelijänä toimineen kaupunginjohtajan huomiota kuntalain ja hallintolain säännöksiin, joiden mukaan oikaisuvaatimus on käsiteltävä kiireellisenä. Kaupunginhallitus oli käsitellyt kantelijan oikaisuvaatimuksen vasta noin seitsemän kuukauden kuluttua oikaisuvaatimuksen kohteena olevan päätöksen tekemisestä. Oikaisuvaatimus koski kaupunginhallituksen päätöstä maanvuokrasopimuksen tekemisessä. Katsoin tapauksessa, ettei lain edellyttämä oikaisuvaatimuksen kiireellinen käsittely ollut toteutunut.

Oikaisuvaatimuksen saaminen käsiteltyksi rakennus- ja lupalautakunnassa on tässä tapauksessa kestänyt vuoden ja kuusi kuukautta, joka on huomattavan pitkä aika. Lain edellytys oikaisuvaatimuksen kiireellisestä käsittelystä ei ole toteutunut. Asiaa ei näkemykseni mukaan ole myöskään käsitelty ilman aiheetonta viivytystä. Turun kaupunki on selvityksessään perustellut asian viipymistä sillä, että vastaavanlaisten kaiuttimien luvanvaraisuus rakennuksen kadun puoleisella julkisivulla on ollut samanaikaisesti Turun hallinto-oikeudessa arvioitavana valitusasian käsittelyn yhteydessä, ja hallinto-oikeuden kannanottoa oli haluttu jäädä odottamaan.

Rakennus- ja lupalautakunta on käsitellyt oikaisuvaatimuksen vasta sen jälkeen, kun apulaisoikeuskansleri on pyytänyt kaupungilta selvitystä kantelun tutkimiseksi. Lautakunnassa tämä on tulkittu oikaisuvaatimuksen käsittelyn kiirehtimiseksi. Hallinto-oikeus on sittemmin (4.5.2021) päättänyt, etteivät kadun puolelle asennetut kaiuttimet ole edellyttäneet toimenpidelupaa.

Oikaisuvaatimuksen käsittely on laissa säädetty kiireelliseksi muun muassa sen vuoksi, ettei asian kokonaiskäsittelyaika muodostuisi tarpeettoman pitkäksi. Oikaisuvaatimus on välttämätön välivaihe ennen kuin asia voidaan saattaa valituksena hallintotuomioistuimen arvioitavaksi. Tämä huomioon ottaen kaupungin rakennusvalvonnan käsitys siitä, että oikaisuvaatimuksen käsittelyä olisi mahdollista lykätä toista asiaa koskevan kokonaisen hallinto-oikeusprosessin ajaksi, ei ole laissa edellytetyn asian kiireellisen käsittelyn mukaista.

Ilmanvaihtoputken sijoittaminen

Rakennusvalvonnan kehotuksessa (30.8.2019) asetettiin määräaika uuden ilmanvaihtoputkea koskevan suunnitelman toimittamiselle (4.10.2019). Selvityksestä ei käy ilmi, onko yhtiö toimitanut pyydetyn suunnitelman määräajassa, mutta se haki kuitenkin rakennuslupaa ilmanvaihtolaitteiden muutoksille 24.3.2020 eli yli viisi kuukautta määräpäivän jälkeen. Selvitystä annettaessa lupahakemus on ollut vielä ratkaisematta.

Kehotusta voidaan pitää viranomaisen ohjauksena ja neuvontana, ja sen tarkoituksena on saada asianomainen noudattamaan lakia ja määräyksiä vapaaehtoisesti. Kehotus käytännössä edeltää hallintopakkotoimia.

Kuntaliiton julkaiseman [hallintopakko-ohjeen](#) mukaan määräpäivä, jonka jälkeen ryhdytään jatkotoimenpiteisiin, on harkittava tapauskohtaisesti ja asetettava kohtuullisen ajan päähän. Aikaa voidaan tarvittaessa pidentää vapaamuotoisesti rakennustarkastajan suostumuksella. Määräpäivän jälkeen on kiinteistöllä suoritettava uusi tarkastus. Jos kehotuksen edellyttämät toimenpiteet on suoritettu, hyvän hallintotavan mukaista on ilmoittaa tästä asianosaiselle, jotta tämä tietää täyttäneensä kehotuksen sisällön. Toisin sanoen, että rakennustarkastaja on katsonut hänen noudattaneen kehotusta eikä jatkotoimenpiteitä ole odotettavissa. Ellei laiminlyöntiä oikaistu kehotuksesta tai asian kiireellisyyden vuoksi kehotusta ei ole ehditty antaa, on siirryttävä velvoitetoimiin.

Rakennusvalvontaviranomaisella on ollut määräajan päätyttyä mahdollisuus ryhtyä maankäyttö- ja rakennuslain 182 §:ssä tarkoitettuihin velvoitetoimiin. Viranomainen voi kuitenkin tapauskohtaisesti arvioida asian kiireellisyyttä. Tässä tapauksessa rakennusvalvontaviranomainen on perustellut hallintopakkotoimiin ryhtymättä jättämistään sillä, että yhtiön lupahakemus on ollut vireillä, ja se tulee ratkaista ensin.

Minulla ei sinänsä ole perusteita olla eri mieltä tästä tulkinnasta. Lupahakemus on kuitenkin selvityksen mukaan jätetty vasta yli viiden kuukauden kuluttua suunnitelman toimittamiselle asetetun määräajan päätyttyä. Tätä voidaan pitää varsin pitkänä aikana erityisesti, kun toimenpidepyynnössä oli pyydetty ilmanvaihtoputken sijoittamiseen puuttumista mm. paloturvallisuuden liittyvällä perusteella. Kehotusasiakirjassa viitataan Sisäilmasto ja ilmanvaihto –oppaaseen, joka perustuu ympäristöministeriön asetukseen uuden rakennuksen sisäilmastosta ja ilmanvaihdosta (1009/2017), ja jonka mukaan putken etäisyys parkkipaikkaan tulee olla 8 metriä. Toimenpidepyynnön mukaan putki sijaitsi autopaikan vieressä.

Rakennusvalvontaviranomainen mainitsee lupahakemusten käsittelyn viipymisen syynä myös vähäiset henkilöresurssit vuosina 2019-2020. Lupahakemusten käsittelyssä on ollut ruuhkaa

myös vielä keväällä 2021. Yhtiön uusi lupahakemus on Turun kaupungilta saatujen tietojen mukaan ratkaistu 16.7.2021. Päätöksestä on valitettu hallinto-oikeuteen.

Käytettävissäni olevien tietojen mukaan minulla ei ole oikeudellisia perusteita katsoa, että Turun kaupungin rakennusvalvonta olisi menetellyt lainvastaisesti tai laiminlyönyt tehtäviään, kun se ei antamansa kehotuksen jälkeen ja ennen yhtiön uuden lupahakemuksen jättämistä ole ryhtynyt uhkasakon asettamiseen ja muihin hallintopakkeinoihin ilmanvaihtojärjestelmän suunnitelmien toimittamisen viivyttä.

Totean kuitenkin, että tehokas ja uskottava viranomaisvalvonta edellyttää, että asetettuja määräaikoja aktiivisesti seurataan ja niiden noudattamisen laiminlyönteihin puututaan. Turun rakennus- ja lupalautakunnan selvityksestä ei ilmene, onko määräaika jollain tavoin seurattu, onko yhtiöön oltu yhteydessä asian johdosta, onko sitä neuvoin ja kehotuksin yritetty saada ripeämmin toimittamaan pyydetty suunnitelmat, onko määräaikaan pyydetty ja myönnetty lisäaikaa tai miten asiaa muuten on hoidettu. Menettelyn laillisuusvalvonnallista arviointia on tältä osin vaikeuttanut asiasta saadun selvityksen niukkuus. Yleisesti voidaan todeta, että yhteydenottojen ja tehtyjen toimenpiteiden huolellinen dokumentointi osaltaan varmistaa myös viranhaltijoiden oikeusturvaa.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Turun kaupungin rakennusvalvonta on laiminlyönyt huolehtia kantelussa tarkoitetun oikaisuvaatimuksen saattamisesta viipymättä rakennusvalvontaviranomaisena toimivan rakennus- ja lupalautakunnan käsiteltäväksi. Oikaisuvaatimus on odottanut vuoden ja kuusi kuukautta lautakunnan käsittelyä, ja siihen on ryhdytty vasta apulaisoikeuskanslerin selvityspyynnön jälkeen.

Lautakunta ei ole voinut käsitellä oikaisuvaatimusta ja siinä tarkoitettua asiaa lain edellyttämällä tavalla kiireellisesti eikä ilman aiheetonta viivytystä.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n 1 momentin mukaan, jos virkamies, julkisyhteisön työntekijä tai muu henkilö julkista tehtävää hoitaessaan on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, oikeuskansleri voi antaa asianomaiselle huomautuksen vastaisen varalle, mikäli hän ei harkitse olevan aihetta syytteen nostamiseen. Huomautus voidaan antaa myös viranomaiselle tai muulle yhteisölle.

Annan Turun kaupungin rakennusvalvonnalle valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n 1 momentissa tarkoitetun huomautuksen maankäyttö- ja rakennuslain, kuntalain ja hallintolain säännösten vastaisesta menettelystä.

Saatan lisäksi rakennusvalvontaviranomaisten tietoon uskottavan valvonnan tärkeydestä esittämäni näkökohdat.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Anu Rätty