



Kunnan rakennusvalvonnan menettely luvattoman saunarakennelman valvonnassa

KANTELU

Kantelija on 3.6.2024 oikeuskanslerille osoittamassaan kantelussa arvostellut Eurajoen kunnan rakennusvalvonnan passiivisuutta laittoman rakennelman valvonnassa Isomaan saarella. Kantelun mukaan sen tekoajankohtana on kulunut jo yhdeksän vuotta laittoman rakennelman tuomisesta maa- ja metsätalousalueeksi kaavoitetulle alueelle. Kantelun mukaan luvattomasta rakentamisesta on käyty viestinvaihtoa ja keskustelua vuosien mittaan useaan otteeseen. Alueella tehtiin maansiirtotöitä ja kaivo sekä sähköliittymä vuonna 2010, josta kantelija on kertomansa mukaan tuolloin informoinut rakennusvalvontaa. Alueelle tuotiin rantaan sauna- ja asuntovaunu vuonna 2015, josta kantelija on kertomansa mukaan lähettänyt viestin ja kuvia rakennusvalvontaan. Kantelijan mukaan rakennusvalvonta totesi tuolloin, että kyseessä on rakennus. Vuosina 2015–2023 sauna- ja asuntovaunu on tuotu kesäksi rantaan. Kantelija on kertonut, että asiasta on lähetetty useita viestejä ja rakennusvalvonta on useita kertoja kehottanut sauna- ja asuntovaunun omistajaa poistamaan sen rannasta. Rakennusvalvonta on myös järjestänyt katselmuksia kiinteistöllä.

Kantelijan näkemyksen mukaan rakennusvalvonta on ollut ilmeisen haluton ryhtymään hallintopakkomenettelyyn, vaan on yrittänyt ainoastaan ratkaista asiat sopimalla, mikä ei ole johtanut haluttuun lopputulokseen. Kantelijan mukaan rakennusvalvonta on perustellut hallintopakon käyttämisen välttämistä sen vaikeudella ja pitkällä kestolla.

Kantelija on täydentänyt kanteluaan 18.7.2024 ja 30.8.2025.

SELVITYS

Eurajoen kunnanhallitus on 24.9.2024 antanut siltä pyytämäni selvityksen ja lausunnon, jonka liitteenä on myös Eurajoen kunnan rakennustarkastajan selvitys 18.9.2024 ja koottuna asiaan liittyvää kirjeenvaihtoa ja dokumentointia. Selvitys lähetetään kantelijalle tiedoksi tämän päätöksen ohessa.

RATKAISU

Sovelletut oikeusohjeet

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiinsa ja velvollisuuksiinsa koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Hallintolain (434/2003) 7 §:n 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Hallintolain 19 §:n mukaan asia pannaan vireille kirjallisesti ilmoittamalla vaatimukset perusteen.

Hallintolain 20 §:n mukaan hallintoasia tulee vireille, kun asian vireille panemiseksi tarkoitettu asiakirja on saapunut toimivaltaiseen viranomaiseen.

Rakentamislain (751/2023) 99 §:n mukaan rakennusvalvonnan viranomaistehtävistä huolehtii kunnan määräämä lautakunta tai muu monijäseninen toimielin, jona ei kuitenkaan voi toimia kunnanhallitus. Kyseinen lautakunta tai monijäseninen toimielin (rakennusvalvontaviranomainen) voi siirtää toimivaltaansa viranhaltijalle, ellei laissa erikseen toisin säädetä. Kuntalaissa säädetään viranomaisen toimivallan siirrosta osana kuntien yhteistoimintaa. Hallintopakkoa koskevaa asiaa ei kuitenkaan saa siirtää viranhaltijan ratkaistavaksi.

Kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä on rakentamislain 100 §:n 1 momentin mukaan leisen edun kannalta valvoa kaavoituksen noudattamista sekä osaltaan huolehtia, että

rakentamisessa noudatetaan, mitä alueidenkäyttölaissa tai sen nojalla säädetään tai määrätään rakentamistoiminnasta. Lisäksi kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä on yleisen edun kannalta valvoa tässä laissa tarkoitettua rakennustoimintaa sekä osaltaan huolehtia, että rakentamisessa noudatetaan, mitä rakentamislaisissa tai sen nojalla säädetään tai määrätään. Rakennusvalvontaviranomaisen on huolehdittava rakentamista ja muita toimenpiteitä koskevien lupien käsittelemisestä sekä osaltaan valvottava rakennetun ympäristön ja rakennusten kunnossapitoa ja hoitoa siten kuin siitä säädetään. Kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä on myös huolehtia kunnassa tarvittavasta rakentamisen yleisestä ohjauksesta ja neuvonnasta.

Rakentamislain 147 §:n 1 momentin mukaan, jos joku ryhtyy toimiin rakentamislain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastaisesti taikka lyö laimin niihin perustuvan velvollisuutensa, voi kunnan rakennusvalvontaviranomainen velvoittaa niskoittelijan määrääjässä oikaisemaan sen, mitä on tehty tai lyöty laimin. Saman pykälän 3 momentin mukaan uhkasakosta säädetään uhkasakkolaissa (1113/1990).

Uhkasakkolain 6 §:n 1 momentin mukaan uhkasakko asetetaan määräämällä päävelvoite asianosaisen noudatettavaksi sakon uhalla. Saman pykälän 2 momentin mukaan uhkasakko asetetaan määrältään kiinteänä tai siten, että sen suuruus määräytyy ajan kulumisen mukaan (juokseva uhkasakko). Saman pykälän 3 momentin mukaan asettamispäätöksestä on käytävä selvästi ilmi, mihin asianosainen on velvoitettu ja milloin, mihin mennessä tai mistä lähtien päävelvoitetta on noudatettava.

Uhkasakkolain 9 §:n mukaan juokseva uhkasakko asetetaan määräämällä uhkasakolle kiinteä peruserä sekä lisäerä jokaista sellaista päätöksessä ilmoitettavaa ajanjaksoa (uhkasakkojakso) varten, jonka kuluessa päävelvoitetta ei ole noudatettu.

Uhkasakkolain 10 §:n 1 momentin mukaan uhkasakon asettanut viranomainen voi tuomita uhkasakon maksettavaksi, jos päävelvoitetta ei ole noudatettu eikä noudattamatta jättämiseen ole pätevää syytä. Edellytyksenä uhkasakon tuomitsemiselle maksettavaksi on, että uhkasakon asettamista koskeva päätös on lainvoimainen, jollei päätöstä ole säädetty tai määrätty noudatettavaksi muutoksenhausta huolimatta.

Uhkasakkolain 10 §:n 2 momentin mukaan uhkasakon lisäeristä voidaan kerralla tuomita maksettavaksi enintään kolme kertaa peruserän suuruinen summa. Tämän ylittävältä osalta lisäerät raukeavat niiltä uhkasakkojaksoilta, jotka ovat alkaneet ennen kuin päätös uhkasakon tuomitsemisesta tehdään.

Kuntaliiton julkaiseman [hallintopakko-ohjeen](#) mukaan rakennustarkastajan toimivaltaan kuuluvat valvonta ja toimenpiteisiin kehottaminen rakentamiseen liittyvänä neuvontana ja ohjauksena

ja lisäksi sekä veloitteen asettamisvaiheen että tuomitsemisvaiheen kuulemisen hoitaminen. Rakennusvalvontaviranomaisen toimivaltaan kuuluu päättää veloitteen ja tehosteen asettamisesta sekä tehosteena olevan uhan tuomitsemisesta tai täytäntöönpanosta. Pääsääntönä on, kun asiaan puuttuminen on tarpeen, että asianomaista ensin kehoitetaan korjaamaan tilanne. Kehotuksen tarkoituksena on saada asianosainen vapaaehtoisesti noudattamaan lakia ja määräyksiä. Kehotus on ohjaukseen ja neuvontaan kuuluvaa toimintaa, joka käytännössä edeltää hallintopakkoa. Kehotuksessa tulee muun muassa asettaa määräpäivä, jonka jälkeen kiinteistöllä suoritetaan uusi tarkastus. Ellei laiminlyöntiä ole oikaistu kehotuksen johdosta, on siirryttävä veloitetoimiin.

Aina, jos luvattomasta rakentamisesta ilmoittaja vaatii toimenpiteisiin ryhtymistä, on asia ohjeen mukaan ratkaistava toimielimen päätöksellä, vaikka rakennustarkastaja ei katsoisikaan toimenpiteisiin ryhtymiseen olevan aihetta. Toimielimen päätös on, toisin kuin rakennustarkastajan ohjeistuksen ja neuvonnan ohessa esittämä näkemys toimenpiteiden tarpeesta, muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös, joka voidaan tarvittaessa saattaa hallintotuomioistuimen arvioitavaksi. Tällä menettelyllä suojataan valvontailmoituksen tekijän perustuslain 21 §:n mukaista oikeusturvaa.

Eurajoen kunnan selvitys

Eurajoen kunnanhallitus on lausunnossaan todennut, että rakennusvalvonta on toiminut asiassa toimivaltansa rajoissa eikä ole ollut haluton puuttumaan tehtyihin ilmiintoihin. Asiakokoukset ovat aina päättyneet annetun kehotuksen noudattamiseen. Eurajoen kunnanhallituksen näkemyksen mukaan rakennusvalvonta on toiminut hyvän hallintotavan edellyttämällä tavalla ohjaten kiinteistön omistajaa toimimaan asiassa voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti.

Eurajoen kunnan rakennustarkastaja on selvityksessään kuvannut asiasta vuosien varrella tehdyt ilmoituksia, ja rakennusvalvonnan toimittamia tarkastuksia ja antamia kehotuksia. Rakennustarkastaja on todennut rakennusvalvonnan ryhtyneen toimiin tehtyjen ilmoitusten perusteella käytettävissä olevien resurssien rajoissa. Rakennusvalvonta on kysynyt neuvoa myös Kuntaliitosta, mutta asia on vaikea eikä Kuntaliitto ole pystynyt antamaan tarkempaa ohjetta, jotta luvaton toiminta alueella saataisiin loppumaan.

Arviointi

Eurajoen kunnan rakennusvalvontaviranomainen on useita kertoja vuodesta 2015 jatkuneen valvontamenettelyn aikana todennut, että kantelun perusteena oleva rakennelma on luvaton ja kehottanut rakennelman haltijaa poistamaan luvattoman rakennelman ja todennut ryhtyvänsä muutoin hallintopaktoon asiassa. Tilanne on tästä huolimatta jatkunut, eikä rakennuksen haltija

ole noudattanut rakennusvalvontaviranomaisen antamia kehotuksia siten, että lainvastainen olotila alueella olisi kokonaisuudessaan päättynyt. Tästä huolimatta rakennusvalvontaviranomainen ei ole ryhtynyt hallintopakon käyttämiseen asiassa.

Voimassa olevan rakentamislain mukaan, mikäli joku toimii rakentamislain nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastaisesti tai lyö laimin niihin perustuvan velvollisuutensa, voi kunnan rakennusvalvontaviranomainen velvoittaa niskoittelijan oikaisemaan sen, mitä on tehty tai lyöty laimin. Vastaavanlainen sääntely on ollut ennen rakentamislain voimaantuloa 1.1.2025 voimassa olleessa maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 182 §:n 1 momentissa (682/2014). Näin ollen Eurajoen kunnan rakennusvalvontaviranomaisella on ollut mahdollisuus hallintopakon käyttämiseen koko tämän valvonta-asian elinkaaren aikana.

Eurajoen kunnanhallituksen lausunnosta ja rakennusvalvontaviranomaisen selvityksestä käy ilmi, että rakennusvalvontaviranomaisen näkemyksen mukaan asiakokonaisuudet ovat päättyneet annetun kehotuksen noudattamiseen. Lisäksi selvityksen liitteenä toimitetuista asiakirjoista käy ilmi, että alueella on vuosien saatossa toimitettu useita tarkastuksia ja rakennelman omistajalle on annettu useita luvatonta rakennelmaa koskevia siirtämis- tai purkamiskehotuksia. Rakennusvalvontaviranomainen ei ole kuitenkaan ryhtynyt hallintopakkotoimenpiteisiin erinäisiin syihin vedoten. Rakennustarkastajan sähköpostin 16.6.2016 mukaan ”Tavoite on keskustelemalla saada hanke järjestykseen. Mikäli päädytään hallintopakkomenettelyyn, niin se voi pahimmillaan kestää useista vuosista vuosikymmeniin.”

Tässä tapauksessahan kysymys on siitä, että rakennusvalvontaviranomainen on nimenomaisesti todennut rakennelman olevan luvaton ja edellyttänyt sen poistamista, ja rakennelma on poistettu aina syksyllä, koska se on kausiluonteinen ja siirrettävä. Tässä tilanteessa ei voida ajatella, että valvonta-asia, joka sinänsä koskee vain kesäkautta, päättyisi ja alkaisi alusta joka kesä uudestaan.

Jos joku toistuvasti rikkoo lain säännöksiä, voi valvontaviranomainen käyttää hallintopakkoa siten, että se määrää päävelvoitteena noudatettavaksi pidättäytymisen tietystä toiminnasta, esimerkiksi rakennelman tuomisesta tietylle alueelle. Tällöin päävelvoitteen tehosteeksi asetetun uhkasakon tuomitsemisasiä tulisi vireille vasta siinä tapauksessa, että päävelvoitetta rikottaisiin. Uhkasakko olisi myös mahdollista asettaa juoksevana siten, että päävelvoite säilyisi voimassa siitä huolimatta, että sen tehosteeksi kertaalleen asetettu uhkasakko on tuomittu maksettavaksi, ja valvontaviranomainen voisi saman asettamispäätöksen nojalla tuomita uudelleen juoksevan uhkasakon lisäeriä maksettavaksi tilanteessa, jossa päävelvoitetta uudelleen rikottaisiin.

Laillisuusvalvonnassa on useissa rakennusvalvontaa koskevissa päätöksissään korostettu, että kysymys rakennusvalvonnan puuttumis- ja toimenpidekynnyksestä tulisi voida viime kädessä saattaa muutoksenhaun kautta tuomioistuimen arvioitavaksi (ks. esim. apulaisoikeuskanslerin

päätökset 26.3.2025 dnro [OKV/541/10/2024](#), 20.9.2021 dnro [OKV/646/10/2020](#), 11.12.2019 dnro [OKV/2021/1/2018](#) ja apulaisoikeuskanslerin sijaisen päätös 15.5.2025 dnro [OKV/1202/10/2024](#)).

Kantelussa tarkoitetussa tapauksessa on kyse tilanteesta, jossa rakennustarkastaja on asiaa lautakuntaan viemättä arvioinut, ettei asiassa ole kantelijan useista toimenpidepyynnöistä ja kehotuksista huolimatta tarpeen ryhtyä enempiin valvontatoimenpiteisiin. Kantelija on esittänyt rakennusvalvonnalle vuosien mittaan useita toimenpidepyyntöjä ja tiedusteluja siitä, mihin toimenpiteisiin rakennusvalvonta aikoo asiassa ryhtyä. Rakennustarkastaja on itsekin todennut rakennelman olevan luvaton, mutta katsonut asiakokonaisuuden aina päättyneen kehotuksen noudattamiseen, ja alkaneen uudelleen seuraavana kesänä.

Kantelijalla on ollut oikeudellinen intressi saada puheena olevan rakennelman luvanmukaisuus rakennusvalvontaviranomaisena toimivan Eurajoen kunnan ympäristölautakunnan ja myöhemmin mahdollisesti hallintotuomioistuimen arvioitavaksi. Myös se, katsotaanko valvonta-asia vain kesäkautta koskeväksi siten, että se päättyisi aina rakennelman poistamiseen ja alkaisi alusta joka kesä uudestaan, on viime kädessä rakennusvalvontaviranomaisen ratkaistavaksi kuuluva asia, joka on voitava saattaa myös hallintotuomioistuimen arvioitavaksi.

Asia olisi tullut näin ollen käsitellä kyseisessä lautakunnassa. Mikäli lautakunta harkitsee, ettei vireillepanon perusteella ole syytä ryhtyä enempiin valvontatoimenpiteisiin, on sen tehtävä asian käsittelyn lopettava, valituskelpoinen päätös, jossa todetaan perusteet toimenpiteisiin ryhtymättä jättämiselle ja johon annetaan muutoksenhakuohjaus. Viime kädessä harkintavallan käyttö voidaan saattaa tämän perusteella arvioitavaksi hallinto-oikeudessa.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Eurajoen kunnan rakennusvalvonnan menettely katsoa vuosittain kesäkausina jatkuva siirretävän saunarakennuksen pitäminen luvattomalla paikalla aina uudeksi asiakokonaisuudeksi siten, että asiassa ei ole tehty valituskelpoista hallintopäätöstä, ei ole ollut hyvän hallinnon mukaista. Toistuvaan säännösten vastaisuuteen on puututtava tehokkaasti viime kädessä hallintopakolla esimerkiksi siten, että päävelvoitteena on rakennelman tuomisen kieltäminen alueelle. Kirjalliseen vireillepanoon on vastattava valituskelpoisella päätöksellä myös siinä tapauksessa, että toimivaltainen viranomaisen arvioisi, ettei hallintopakon käyttämiseen olisi asiassa jostain syystä edellytyksiä.

Kiinnitän Eurajoen kunnan rakennusvalvontaviranomaisen huomiota hyvän hallinnon velvoitteiden noudattamiseen sen laiminlyötyä antaa valituskelpoinen päätös kirjallisen vireillepanon tekijälle ja sen laiminlyötyä pitkäaikaisesti velvollisuutensa puuttua tehokkaasti havaitsemiinsa lain rikkomisiin.

Asia ei anna aihetta muihin toimenpiteisiini.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Elina Nyholm