



ASIA Rakennuslupapäätöksen perustelevinen

Kantelijat arvostelevat oikeuskanslerille 30.3.2015 osoittamassaan kirjoituksessa rakennusvalvontajohtajan päätöstä 28.2.2014, joka on annettu julkipanon jälkeen 5.3.2014. Päätöksellä on myönnetty rakennuslupa eräälle asunto-osakeyhtiölle hissien (4 kpl) rakentamiseksi. Kantelijat ovat mainitun asunto-osakeyhtiön osakkeenomistajia, ja he ovat vaatineet rakennusvalvontajohtajan päätökseen oikaisua ja valittaneet päätöksestä hallinto-oikeuteen. Rakennuslautakunta jätti päätöksellään 3.4.2014 oikaisuvaatimuksen tutkimatta puuttuvan valitusoikeuden perusteella. Hallinto-oikeus hylkäsi kantelijoiden valituksen päätöksellään 21.8.2014. Korkein hallinto-oikeus ei myöntänyt asiassa valituslupaa ja jätti lainvoiman saaneen päätöksen purkamista koskevan hakemuksen tutkimatta päätöksellään 25.2.2015.

Kantelussa tuodaan esiin seikkoja, joiden perusteella rakennuslupapäätös on kantelijoiden näkemyksen mukaan sisällöllisesti virheellinen ja lainvastainen. Lisäksi kantelijat katsovat, että rakennuslupapäätöstä ei ole perusteltu lain edellyttämällä tavalla. Päätöksestä ei ilmene lainkohtia, joihin päätös perustuu, eikä poikkeamista paloturvallisuutta koskevista määräyksistä ole perusteltu mitenkään. Siitä ei ilmene, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun. Oikeuskansleria pyydetään tutkimaan rakennuslupapäätöksen laillisuus ja ryhtymään asian vaatimiin toimenpiteisiin.

SELVITYS JA VASTINE

Kaupunginjohtaja on toimittanut kaupungin rakennusvalvontajohtajan selvityksen ja antanut asiasta lausuntonsa.

Kantelijat ovat antaneet selvityksestä ja lausunnosta vastineen.

RATKAISU

Oikeuskanslerin toimivallasta ja asian tutkimisesta

Perustuslain 99 §:n 1 momentin mukaan ylintä tuomiovaltaa riita- ja rikosasioissa käyttää korkein oikeus sekä hallintolainkäyttöasioissa korkein hallinto-oikeus.

Perustuslain 108 §:n mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin tulee myös valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

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.

Oikeuskanslerilla ei ole lainmukaista toimivaltaa muuttaa tai kumota tuomioistuinten tai muiden viranomaisten ratkaisuja. Oikeuskansleri ei voi puuttua viranomaisten tai tuomioistuinten toimi- ja harkintavaltansa rajoissa tapahtuvaan päätöksentekoon. Tuomioistuimia 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 hakemuksesta. Purkamisen edellytyksistä säädetään hallintolainkäyttölain 11 luvussa. Päätöksen sisällöllisen tarkoituksenmukaisuuden arvioiminen ei sen sijaan kuulu oikeuskanslerin lainmukaisiin tehtäviin laillisuusvalvojana.

Tässä tapauksessa rakennuslupa-asiaa ei ole tutkittu tuomioistuimessa, koska muutoksenhakijoilta on puuttunut valitusoikeus heidän ollessaan luvan hakijana olleen asunto-osakeyhtiön osakkaita tai vuokralaisia. Kanteluasiakirjoista saatavan tiedon perusteella yhtiön päätöksestä, jonka perusteella rakennuslupaa on yhtiökokouksen enemmistön tahdon mukaisesti haettu, ei ole tehty moitekannetta käräjäoikeuteen. Luvan hakemista koskeva yhtiön päätös on siten lainvoimainen.

Tapahtumatietoja

Rakennusvalvontajohtaja on päätöksellään 28.2.2014 myöntänyt rakennusluvan asunto-osakeyhtiölle hissien (4 kpl) rakentamiseksi. Lupaan sisältyy poikkeus, jonka mukaan porrashuoneen leveys kapeimmillaan on 800 mm vaaditun 1200 mm:n sijasta. Lupapäätökseen on liitetty ehtoja, joista yhden mukaan porrashuoneet ja niihin yhteydessä olevat käytävät on varustettava sähköverkkoon liitettävillä palovaroittimilla.

Kantelijat ovat vaatineet päätökseen oikaisua. He katsoivat päätöksen olevan lain ja muiden säännösten vastainen. Ympäristöministeriön rakennusten paloturvallisuudesta annetun asetuksen mukaan uloskäytävän leveyden tulee yleensä olla vähintään 1200 mm (Suomen rakentamismääräyskokoelma E1, rakennusten paloturvallisuus, määräykset ja ohjeet 2011, ympäristöministeriön asetus rakennusten paloturvallisuudesta, annettu 6.4.2011). Jälkiasennettaessa

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

portaaseen hissi, asunnon uloskäytävän leveyden tulee oikaisuvaatimuksen tekijöiden mukaan olla vähintään 900 mm. Oikaisuvaatimuksen mukaan hissien rakentamisen aiheuttama portaiden kaventuminen vaikeuttaisi merkittävästi muuttamista huoneistosta, parikuljetukset vaikeutuisivat ja asuntojen hinnat laskisivat.

Rakennuslautakunta jätti päätöksellään 3.4.2014 oikaisuvaatimuksen tutkimatta puuttuvan valitusoikeuden perusteella.

Hallinto-oikeus hylkäsi kantelijoiden valituksen 21.8.2014 antamallaan päätöksellä.

Korkein hallinto-oikeus ei myöntänyt asiassa valituslupaa ja jätti lainvoiman saaneen päätöksen purkamista koskevan hakemuksen tutkimatta 25.2.2015 antamallaan päätöksellä.

Keskeiset oikeusohjeet

Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, MRL) 13 §:n mukaan ympäristöministeriö ylläpitää Suomen rakentamismääräyskokoelmaa, johon kootaan tämän lain nojalla annetut rakentamista koskevat säännökset ja rakentamismääräykset sekä ministeriön ohjeet. Suomen rakentamismääräyskokoelmaan voidaan koota myös valtion muiden viranomaisten antamia rakentamista koskevia määräyksiä.

Maankäyttö- ja rakennuslain 117 §:ssä säädetään, että rakennuksen tulee soveltua rakennettuun ympäristöön ja maisemaan sekä täyttää kauneuden ja sopusuhtaisuuden vaatimukset. Rakennus on suunniteltava ja rakennettava ja rakennuksen muutos- ja korjaustyöt tehtävä sekä rakennuksen käyttötarkoituksen muutos toteutettava siten, että rakennus täyttää siihen yleisesti ennakoitavissa oleva kuormitus ja rakennuksen käyttötarkoitus huomioon ottaen 117 a–117 g §:ssä tarkoitetut olennaiset tekniset vaatimukset. Rakennuksen tulee olla tarkoitustaan vastaava, korjattavissa, huollettavissa ja muunneltavissa sekä, sen mukaan kuin rakennuksen käyttö edellyttää, soveltua myös sellaisten henkilöiden käyttöön, joiden kyky liikkua tai toimia on rajoittunut. Korjaus- ja muutostyössä tulee ottaa huomioon rakennuksen ominaisuudet ja erityispiirteet sekä rakennuksen soveltuvuus aiottuun käyttöön. Muutosten johdosta rakennuksen käyttäjien turvallisuus ei saa vaarantua eivätkä heidän terveydelliset olonsa heikentyä. Rakentamisessa tulee lisäksi muutoinkin noudattaa hyvää rakennustapaa.

MRL 117 b §:n mukaan rakennushankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava, että rakennus suunnitellaan ja rakennetaan sen käyttötarkoituksen edellyttämällä tavalla paloturvalliseksi. Palon syttymisen vaaraa on rajoitettava. Rakennuksen kantavien rakenteiden on oltava sellaiset, että ne palon sattuessa kestävät vähimmäisajan ottaen huomioon rakennuksen sortuminen, poistumisen turvaaminen, pelastustoiminta ja palon hallintaan saaminen. Palon ja savun kehittymistä ja leviämistä rakennuksessa sekä palon leviämistä lähistöllä oleviin rakennuksiin on pystyttävä rajoittamaan. Rakennuksen rakentamisessa on käytettävä paloturvallisuuden kannalta soveltuvia rakennustuotteita ja teknisiä laitteistoja.

Rakennuksen on oltava sellainen, että siinä olevat voivat palon sattuessa pelastautua tai heidät voidaan pelastaa. Pelastushenkilöstön turvallisuus on rakentamisessa otettava huomioon. Lupaviranomainen voi edellyttää laadittavaksi turvallisuusselvityksen poistumisturvallisuuden kannalta erittäin vaativasta kohteesta.

Ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa uuden rakennuksen rakentamista, rakennuksen korjaus- ja muutostyötä sekä rakennuksen käyttötarkoituksen muutosta varten tarvittavia tarkempia säännöksiä 1) palon syttymisen ja leviämisen rajoittamisesta sekä taloteknisten ja lämmitykseen käytettävien laitteistojen paloturvallisuudesta; 2) rakenteiden kantavuudesta palotilanteessa ja tähän liittyvistä rakennustuotteiden ominaisuuksista; 3) palon ja savun kehittymisen ja leviämisen rajoittamisesta ja tähän liittyvien rakennustuotteiden ja laitteistojen ominaisuuksista; 4) poistumisturvallisuudesta ja turvallisuusselvityksestä; 5) sammutus- ja pelastustehtävien järjestelystä.

MRL 171 §:n 1 momentin mukaan kunta voi erityisestä syystä myöntää poikkeuksen tässä laisissa säädetyistä tai sen nojalla annetuista rakentamista tai muuta toimenpidettä koskevista säännöksistä, määräyksistä, kielloista ja muista rajoituksista.

MRL 172 §:ssä säädetään muun ohessa, että poikkeaminen ei saa aiheuttaa haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle, vaikeuttaa luonnonsuojelun tavoitteiden saavuttamista eikä vaikeuttaa rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista. Poikkeusta ei saa myöntää, jos se johtaa vaikutuksiltaan merkittävästi rakentamiseen tai muutoin aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia.

Maankäyttö- ja rakennuslain 175 §:n mukaan kunnan rakennusvalvontaviranomainen voi 171 ja 172 §:ssä säädetyin edellytyksin ja rajoituksin myöntää rakennusluvan, milloin kysymys on vähäisestä poikkeamisesta rakentamista koskevista säännöksistä, määräyksistä, kielloista tai muista rajoituksista. Rakennuksen teknisiä ja näitä vastaavia ominaisuuksia koskevan vähäisen poikkeuksen edellytyksenä on lisäksi, ettei poikkeaminen merkitse rakentamiselle asetettujen keskeisten vaatimusten syrjäytymistä.

Suomen rakentamismääräyskokoelman (E1, 2011) kohdan 10.4.2 mukaan uloskäytävän leveyden tulee yleensä olla vähintään 1200 mm. Ohjeen mukaan jälkiasennettaessa portaaseen hissi tai muu tasonvaihtolaite asunnon uloskäytävän leveyden tulisi olla vähintään 900 mm.

Uloskäytävän kaventuessa porrashuone varustetaan sisääntulotasolta laukaistavalla savunpoistoluukulla tai automaattisella savunpoistolaitteistolla.

Arviointi

Vähäisestä poikkeamisesta

Päätös vähäisestä poikkeamisesta tehdään rakennusluvan myöntämisen yhteydessä. MRL 171 ja 172 §:n edellytyksiä on kuitenkin noudatettava. Kunta voi erityisestä syystä myöntää poikkeuksen MRL:ssä säädetyistä tai sen nojalla annetuista rakentamista tai muuta toimenpidettä koskevista säännöksistä, määräyksistä, kielloista ja muista rajoituksista (MRL 171 §). Poikkeaminen ei siten esimerkiksi saa aiheuttaa haittaa kaavan toteuttamiselle taikka merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia. Lain esitöissä (HE 101/1998) vähittäiskaupan suuryksikön on katsottu omaavan tällaisia merkittäviä vaikutuksia. Muut ympäristövaikutukset voivat liittyä esimerkiksi liikenteeseen, meluun, ympäristöpäästöihin ja muihin ympäristöhäiriöihin. Merkittävä rakentaminen puolestaan tarkoittaa hallituksen esityksen mukaan ympäristöstään täysin poikkeavaa rakentamista, jollainen voisi olla esimerkiksi kerrostalo pientaloalueella tai suuri varastorakennus asuinalueella.

Poikkeamisen pysyminen suuruudeltaan vähäisenä on välttämätön edellytys siihen suostumiselle, samoin lain 171 §:n mukaisen erityisen syyn olemassaolo (esim. Jääskeläinen – Syrjänen: Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksineen, 2010, s. 674). Jääskeläinen ja Syrjänen katsovat, että vähimmäisvaatimuksena korjaus- ja muutostöissä on, ettei rakennuksen käyttäjien turvallisuus saa muutosten johdosta vaarantua eivätkä heidän terveydelliset olonsa heikentyä (em. teos, s. 675).

Rakennuksen teknisiä ominaisuuksia koskevan poikkeamisen edellytyksenä on, ettei poikkeaminen merkitse rakentamiselle asetettujen keskeisten vaatimusten syrjäytymistä. Nämä vaatimukset ilmenevät lähinnä MRL 117 §:stä ja paloturvallisuuden osalta 117 b §:stä, jonka nojalla ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa mm. korjaus- ja muutostyötä varten tarvittavia tarkempia säännöksiä. Rakennusten paloturvallisuutta koskevat määräykset ja ohjeet on koottu Suomen rakentamismääräyskokoelmaan (E1, 3/11, ympäristöministeriön asetus 6.4.2011).

Rakentamismääräyskokoelman määräykset ovat velvoittavia. Ohjeet sen sijaan eivät ole velvoittavia, vaan muitakin kuin niissä esitetyjä ratkaisuja voidaan käyttää, jos ne täyttävät rakentamiselle asetetut vaatimukset.

Rakennusvalvontajohtajan päätöksestä 28.2.2014 ilmenee, että paloviranomainen on antanut 3.2.2014 ehdollisen lausunnon. Hakemuksen liitteenä on ollut mm. pelastuslaitoksen lausunto. Päätöksen kohdassa ”Poikkeukset ja lisäselvitykset” mainitaan, että suunnitelmassa on huomioitu Pelastuslaitoksen lausunto. Tämän jälkeen kohdassa todetaan poikkeuksena ”1) Porrashuoneen leveys kapeimmillaan 800 mm vaaditun 1200 mm sijasta”. Päätöksen kohdassa ”Muut ehdot” mainitaan muun ohessa, että porrashuoneet ja niihin yhteydessä olevat käytävät on varustettava sähköverkkoon liitettävillä palovaroittimilla.

Rakennusvalvontajohtaja esittää kantelun johdosta antamassaan selvityksessä, että rakennusluvan pääpiirustuksista käy ilmi, että hissi on toteutettu porrashuoneen sisälle esteettömyyssiistä. Mikäli hissi olisi toteutettu rakennuksen ulkopuolelle, olisi porrastasanteilta pitänyt nousta portaita kerrokseen. Tätä voidaan selvityksen mukaan pitää erityisenä syynä poikkeamiselle.

Ottaen huomioon, että porraskäytävän leveyttä koskeva edellytys 900 mm on Suomen rakentamismääräyskokoelman säännöksen mukaan edellä esitetyllä tavalla ohjeen tasoinen, totean, ettei minulla ole oikeudellisia perusteita katsoa rakennusvalvontajohtajan ylittäneen kantelun kohteena olevaa rakennuslupapäätöstä tehdessään toimivaltansa tai harkintavaltansa rajoja.

Hallintopäätöksen perustelemisen

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. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hallintolain (434/2003) 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Kirjallisesta päätöksestä on käytävä selvästi ilmi päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai veloitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu (hallintolain 44 §:n 1 momentin 3 kohta).

Hallintolain 45 §:n mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Päätöksen perustelut voidaan jättää esittämättä, jos

- 1) tärkeä yleinen tai yksityinen etu edellyttää päätöksen välitöntä antamista;
- 2) päätös koskee kunnallisen monijäsenen toimielimen toimittamaa vaalia;
- 3) päätös koskee vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista tai sellaisen edun myöntämistä, joka perustuu hakijan ominaisuuksien arviointiin;
- 4) päätöksellä hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista eikä muilla ole oikeutta hakea päätökseen muutosta; taikka
- 5) perusteleminen on muusta erityisestä syystä ilmeisen tarpeetonta.

Perustelut on kuitenkin 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa esitettävä, jos päätös merkitsee olennaista muutosta vakiintuneeseen käytäntöön.

Rakennusvalvontajohtaja viittaa selvityksessään hallintolain 45 §:n 2 momentin 5 kohtaan ja toteaa, että viranomaisen joutuu tapauskohtaisesti arvioimaan, voidaanko yksittäisessä ratkaisussa perustelut jättää esittämättä mainitun lainkohdan perusteella. Mahdollisuus poiketa perusteluvollisuutta koskevasta pääsäännöstä nopeuttaa tällöin asian ratkaisemista ja päätöksen tiedoksi antamista. Selvityksessä esitetään edelleen, että vallitsevan hallintokäytännön mukaisesti myönteisiä hallintopäätöksiä ei ole yksityiskohtaisesti perusteltu. Kyseessä olevassa tapauksessa porrasleveyttä koskevan vähäisen poikkeuksen perusteet ovat selvityksen mukaan ”selkeästi nähtävissä paloviranomaisen lausunnosta, eikä niiden erillistä toistamista päätösasiakirjassa ole pidetty tarpeellisena”. Rakennusvalvontajohtaja esittää, että päätös ei merkitse olennaista muutosta vakiintuneeseen käytäntöön, joten perusteluja ei myöskään hallintolain 43 §:n 3 momentin perusteella ole esitettävä. Vielä selvityksessä todetaan, että ottaen huomioon rakennuslupahakemuskäsittelyn luonteen ja rakennuslupahakemusten määrän (noin 1600 hakemusta vuodessa), voidaan myönteisten ratkaisujen suppeaa perustelua pitää asian joutuksen käsittelyn kannalta tarkoituksenmukaisena.

Kantelijat esittävät mm. vastineessaan, että kaupunki on aikaisemmin noudattanut säännösten vaatimaa porraskäytävän 90 cm:n vähimmäisleveyttä ja katsovat, että kyse on olennaisesta muutoksesta aikaisempaan käytäntöön, ja että päätöksen perustelut olisi tämänkin vuoksi tullut esittää. Kaupunki ei kantelijoiden mukaan myöskään ole esittänyt erityistä syytä, jonka vuoksi perusteluja ei ole esitetty.

Totean, että kantelun kohteena olevasta rakennuslupapäätöksestä ei käy ilmi, mikä on ollut se erityinen syy, jonka vuoksi poikkeaminen paloturvallisuutta koskevasta määräyksestä on ollut tarpeen. Vaikka poikkeuksen perusteita olisi mahdollista löytää päätöksen liitteenä olevasta lausunnosta, ei tämä poista viranomaisen velvollisuutta esittää päätöksen perustelut hallintolaisella edellytetyllä tavalla.

Rakennuslupa on lain mukaan myönnettävä, mikäli laissa säädetyt ehdot täyttyvät. Rakennuslupapäätöksen tekeminen on ns. oikeusharkintaa. Poikkeusta maankäyttö- ja rakennuslainsäädännöstä ei sen sijaan ole viranomaisen pakko myöntää, vaikka poikkeamisen edellytykset täyttyisivätkin. Edes vähäiseen poikkeamiseen ei tarvitse myöntyä, vaikka MRL:ssä säädetyt edellytykset täyttyisivät (esim. Ekroos – Majamaa: Maankäyttö- ja rakennuslaki, 2015, s. 1047).

Poikkeamispäätöksessä viranomainen käyttää tarkoituksenmukaisuusharkintaa eli harkitsee poikkeamisen tarpeellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Yleensä perusteleva ei voi olla tarpeeton, mikäli päätöksenteossa käytetään 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, ja että viranomaisen toimet ovat puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on myös suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia (luottamuksensuoja).

Poikkeamista koskevien joustavien oikeusnormien harkinta on yksittäistapauksellista ja lupaviranomaisella on niiden suhteen paljon harkintavaltaa. Ekroos ja Majamaa mainitsevat edellä mainitussa teoksessaan, että viranomaisen on pyrittävä luomaan kestävä argumentaatioketju erityisesti luvan epäämiseen johtavien tekijöiden nojalla, eikä ole mahdollista vain yleisesti todeta, että poikkeaminen esimerkiksi aiheuttaa haittaa kaavoitukselle. Viranomaisen on perusteltava, miten poikkeaminen tämän haitan aiheuttaa. (Ekroos – Majamaa: em. teos, s. 1015)

Hallintolain esitöissä (HE 72/2002 vp., s. 100) todetaan muun ohessa, että riittävät perustelut antavat edellytyksiä harkita muutoksenhaun tarvetta. Perustelujen täsmällisyydellä ja selkeydellä on merkitystä myös viranomaistoimintaa kohtaan tunnetun yleisen luottamuksen kannalta.

Totean, että hallintopäätöksen perusteleva on eräs viranomaiselle kuuluvista hyvän hallinnon keskeisimmistä vaatimuksista. Oikeus saada perusteltu päätös on edellä esitetyin tavoin kirjattu perustuslain 21 §:ään. Perustelujen esittämättä jättäminen on poikkeus vahvasta pääsäännöstä, ja poikkeussäännöksen soveltamisalaa on näin ollen tulkittava suppeasti. Myös rakennuslupaa koskevat päätökset on pääsääntöisesti aina perusteltava, niin myönteiset kuin kielteisetkin. Päätöksen perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun, sekä mainittava sovelletut säännökset. Perustelut voidaan jättää esittämättä vain hallintolain 45 §:n 2 momentissa mainituissa poikkeuksellisissa tapauksissa. Perustelujen laajuus ja yksityiskohtaisuus voivat luonnollisesti vaihdella asian laadun, merkittävyyden ja muiden tapauksen erityispiirteiden mukaan. Esimerkiksi asian yleinen kiinnostavuus, jonkin intressitahon muistutus tai muuten tiedossa oleva erimielisyys tulisi ottaa huomioon perusteluja laadittaessa.

Luvan myöntäminen vaikuttaa myös muiden kuin luvansaajan oikeuksiin ja intresseihin, ja myös muilla tahoilla kuin luvanhakijalla itsellään on MRL 192 §:n mukaisesti muutoksenhakuoikeus rakennus- ja toimenpidelupa-asiassa. Viranomaisen toiminnan objektiivisuuden ja tasapuolisuuden vaatimusten voidaan katsoa edellyttävän, että myös ulkopuolisen on voitava tarkastella päätöksenteon perusteita ja tehdä päätelmiä viranomaisen vallitsevista käytännöistä ja tulkinnoista. Hallinnon läpinäkyvyys lisää viranomaistoimintaa kohtaan tunnettavaa luottamusta ja uskottavuutta. Lisäksi päätöksen lainmukaisuuden ja viranomaisen toiminnan asianmukaisuuden arvioiminen jälkikäteen vaikeutuu huomattavasti, mikäli päätöstä ei ole perusteltu. Päätöksen selkeät perustelut voivat osaltaan lisätä myös jälkikäteen selvittämisen kohteeksi joutuneen päätöksen tekijän omaa oikeusturvaa. Joissakin tapauksissa ne voivat vähentää halukkuutta muutoksenhakuun ja tarvetta jälkikäteisiin lisäselvityksiin.

Hakemuksen mukaisestikaan myönnetyn lupapäätöksen perusteleva ei siten voida pitää lähtökohtaisesti tarpeettomana. Mikäli lupapäätökseen lisäksi sisältyy tarkoituksenmukaisuusharkintaa vähäisen poikkeamisen edellytysten arvioimisessa, perustelujen esittämättä jättämistä ei

käsitykseni mukaan voida oikeudellisesti kestäväällä tavalla mitenkään perustella ”tavanomaisella käytännöllä” jättää lain edellyttämät perustelut ilmoittamatta.

Tiedossa on, että rakennuslupapäätösten perustelut ovat vallitsevan käytännön mukaan usein varsin suppeita, ja toisinaan perustelut puuttuvat päätöksistä kokonaan. Aikaisempi apulaisoikeuskansleri on kiinnittänyt huomiota rakennuslupapäätösten perustelemisen puutteellisuuksiin useilla kuntien ja kaupunkien rakennusvalvontaviranomaisiin suuntautuneilla tarkastuksillaan sekä mm. rakennusvalvontapäivillä 2011 pitämässään alustuksessa.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Rakennuslupaa koskeva päätös tulee perustella hallintolain 45 §:ssä edellytetyllä tavalla. Päätöksen perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun, sekä mainittava sovelletut säännökset. Rakennusvalvontajohtajan tekemä rakennuslupaa koskeva päätös 28.2.2014 ei täytä hallintopäätöksen perustelemiselle asetettuja vaatimuksia.

Päätöksen sisällön edellä esitettyä yksityiskohtaisempi arvioiminen ei kuulu toimivaltaani yleisenä laillisuusvalvojana.

Kiinnitän rakennusvalvontajohtajan ja rakennuslautakunnan huomiota päätöksen perustelemisesta esittämiini näkökohtiin.

Kantelijoiden asiamiehen asiana on saattaa tämä päätös asiakumppaneidensa tietoon.

Kantelun liitteet palautetaan kantelijoille tämän päätöksen ohessa.

Apulaisoikeuskansleri

Risto Hiekkataipale

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Anu Rätty

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
