



## Tiedusteluihin vastaaminen

### KANTELU

Kantelija arvostelee oikeuskanslerille 5.2.2020 osoittamassaan kantelussa kaupungin rakennusvalvontapalveluiden menettelyä As Oy:n ikkunamuutoksille myönnettyä toimenpidelupaa koskevassa asiassa. Hän katsoo, ettei ikkunoiden uusimista ole tehty toimenpideluvan eikä ohjeistuksen mukaisesti ja että ikkunoiden valoaukot ovat merkittävästi pienentyneet ja siten muuttuneet oleellisesti alkuperäisestä. Rakennusvalvontapalveluiden viranhaltijat eivät kantelun mukaan ole pyynnöistä huolimatta puuttuneet kantelijan esiin tuomiin epäkohtiin eivätkä vastanneet kaikkiin asiaa koskeviin yhteydenottoihin ja ovat siten menetelleet virkavelvollisuuksiensa vastaisesti. Kantelija arvostelee lisäksi sitä, ettei hän ole saanut osallistua katselmukseen eivätkä yksittäiset osakkaat ole voineet hakea muutosta toimenpidelupapäätökseen.

Asiaa on aiemmin käsitelty oikeuskanslerinvirastossa diaarinumerolla OKV/267/1/2020. Uuden asianhallintajärjestelmän käyttöönoton yhteydessä asia on saanut käsittelynumerokseen OKV/603/10/2020.

### SELVITYS

Kaupungin kaupunkiympäristön toimialan Palvelut ja luvat –palvelukokonaisuuden rakennusvalvontapalveluiden rakennusvalvontapäällikkö on antanut 11.6.2020 päivätyn selvityksen.

### VASTINE

Kantelija on antanut hankitusta selvityksestä vastineensa.

## RATKAISU

### Asiasta saatu selvitys

As Oy:lle on myönnetty hakemuksesta toimenpidelupa ikkunamuutoksille päätöksellä 13.2.2018 § 93 (31-340-18-C). Toimenpideluvassa määrätään, että pääsuunnittelija ja rakennustyöhön ryhtyvä valvovat osaltaan työn suorittamisen hyväksytyjen suunnitelmien mukaisesti. Lisäksi luvassa määrätään, että pääsuunnittelijan ja rakennushankkeeseen ryhtyvän tulee huolehtia siitä, etteivät ovien ja ikkunoitten valouknot oleellisesti muutu, ts. olevaa tilannetta ei muutostyön yhteydessä saa heikentää.

Saadun selvityksen mukaan kantelija on lähestynyt samanaikaisesti useita viranhaltijoita sähköpostitse ja puhelimitse samojen kysymysten kanssa kevään 2019 aikana. Rakennusvalvonnan viranhaltijat ovat pyrkineet vastaamaan niihin keskitetysti. Kaupungin rakennusvalvonnassa on pidetty olennaisena sitä, että kantelijalle on vastattu eikä sitä, kuka viranhaltija vastauksen on antanut. Tästä johtuen kantelussa mainittu lakimies ei ole henkilökohtaisesti vastannut kantelussa eriteltyihin sähköposteihin. Kaupunki esittää selvityksessään, että kantelija on saanut rakennusvalvontapalveluilta kulloinkin vastauksen esittämiinsä kysymyksiin.

Kantelijalle on selvityksen mukaan vastattu lukuisia kertoja, että luvanhakijan malliasennuksissa asentamat ikkunat ovat myönnetyn toimenpideluvan mukaisia ja että asia on loppuun käsitelty rakennusvalvonnassa. Kantelija on kuitenkin vielä lähettänyt rakennusvalvonnan virastopostiin rakennusvalvontavirastolle osoitetun sähköpostin 29.5.2019 (pitäisi olla 27.5.2019), jossa ei ole tuotu uutta asiaan vaikuttavaa esille, vaan kaupungin näkemyksen mukaan esitetty samat huomiot, joihin rakennusvalvonta on jo aiemmin vastannut ja joiden osalta rakennusvalvonnasta on todettu asian olevan loppuun käsitelty. Rakennusvalvonnan juristit eivät selvityksen mukaan vastaa rakennusvalvonnan virastopostista, vaan sähköpostit jaetaan vastattavaksi kysymyksen mukaan oikealle henkilölle.

Rakennusvalvonta katsoo, että se on riittävästi varmistanut, että toimenpideluvan myöntämisen edellytykset ovat olleet olemassa ja että luvan toteutus vastaa myönnettyä toimenpidelupaa ja olemassa olevaa ohjeistusta. Niin ikään rakennusvalvonta katsoo vastanneensa kantelijan rakennusvalvonnan viranhaltijoille esittämiin kysymyksiin todettuaan useasti asian olevan rakennusvalvonnassa loppuun käsitelty. Rakennusvalvonta on selvityksen mukaan ohjeistanut kantelijaa keskustelemaan toimenpiteen toteuttajan eli luvanhakijana toimineen taloyhtiön kanssa.

Rakennusvalvonta katsoo, että myönnettyä toimenpidelupaa on valvottu riittävästi ja kantelijan yhteydenottoihin vastattu olennaisilta osin. Näin ollen kantelussa mainitut viranhaltijat ovat kaupungin näkemyksen mukaan toimineet virkavelvollisuuksiensa mukaisesti asian käsittelyssä.

## Arviointi

Hallintolain (434/2003) 7 §:ssä säädetään palveluperiaatteesta ja palvelun asianmukaisuudesta. Asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on 1 momentin mukaan pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Säännöksen tarkoituksena on sen perustelujen ([HE 72/2002 vp.](#), s. 56) mukaan yhtäältä turvata viranomaispalvelujen saatavuus sekä toisaalta varmistaa, että asiointia järjestettäessä kiinnitetään riittävää huomiota hallinnossa asioivien tarpeisiin. Palveluperiaate ja viranomaisen tehtävien tuloksellinen hoitaminen merkitsevät sitä, että asiointi tulisi voida tapahtua sekä hallinnossa asioivan, että viranomaisen kannalta mahdollisimman nopeasti, joustavasti ja yksinkertaisesti sekä kustannuksia säästäten. Pykälässä ei kuitenkaan asetettaisi viranomaiselle ehdotonta velvollisuutta ryhtyä toimenpiteisiin asiointipalvelujen asianmukaiseksi järjestämiseksi, vaan säännös mahdollistaisi käytettävissä olevien taloudellisten ja muiden voimavarojen huomioon ottamisen.

Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Jos asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, sen on pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen.

Säännös hallintoasian hoitamiseen liittyvästä neuvonnasta ilmentäisi sen perustelujen (em. HE s. 57-58) mukaan lähinnä vaatimusta menettelyllisestä neuvontavelvollisuudesta. Tämä edellyttäisi hallintomenettelylain 4 §:ä vastaavasti, että viranomaisen antaa asiakkailleen neuvoja esimerkiksi siitä, miten asia pannaan vireille ja mitä asiakirjoja tulee esittää asian vireille panemiseksi. Menettelyneuvontaan kuuluisi myös tietojen antaminen viraston käytännöstä, kuten käsittelytavasta ja -vaiheista. Viranomaisen on huolehdittava siitä, että asiakkaalla on selkeä käsitys menettelyllisten oikeuksiensa käyttämisestä. Asiakkaan mahdolliset väärinkäsitykset menettelyllisistä kysymyksistä olisi pyrittävä oikaisemaan. Viranomaisen velvollisuuksiin ei sen sijaan kuuluisi asiakkaan avustaminen esimerkiksi täyttämällä lomakkeet ja laatimalla tarvittavat asiakirjat asiakkaan puolesta. Neuvonnan yhteydessä ei myöskään voida ennakoida yksittäisten hakemusten tosiasiallista menestymistä. Neuvonnassa on tärkeää kiinnittää huomiota yhdenvertaisuuden toteutumiseen ja asiakkaiden tasapuoliseen kohteluun. Hallintoasian hoitamista koskevaan neuvontaan saattaa liittyä oikeudellisten seikkojen ohella tosiasiallista neuvontaa. Tässä voi olla kysymys esimerkiksi siitä, kuka asiaa hoitaa ja milloin tämä on paikalla tai kuinka kauan asian käsittely kestää.

Neuvontavelvollisuutta täydennettäisiin viranomaiselle asetetulla yleisellä velvoitteella vastata asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Asioinnilla tarkoitettaisiin paitsi hallintoasian hoitamiseksi tarpeellisten toimenpiteiden suorittamista myös tosiasialliseen hallintotoimintaan liittyvää asiointia viranomaisessa. Vaikka säännösehdotuksessa ei ole täsmennetty vastaamisveloitteen piiriin kuuluvien kysymysten ja tiedustelujen sisältöä, näiltä olisi edellyttävä riittävää selkeyttä ja ymmärrettävyyttä. Käytännössä vastaamisveloite koskisi asiallisia ja riittävän yksilöityjä kysymyksiä ja tiedusteluja. Säännös ei sen sijaan velvoittaisi viranomaista vastaamaan laajoihin ja yleisluontoisiin tiedusteluihin (em. HE s. 58).

Edellä esitettyjen hallintolain säännösten mukaan on selvää, että viranomaisen tulee vastata sen toimivaltaan kuuluvaan, asialliseen ja riittävästi yksilöityyn kysymykseen. Viranomaisen voi tilanteen mukaan keskittää vastaamisen jollekin tietylle viranhaltijalle. Olennaista on, että asiakkaalle vastataan kohtuullisen pian ja riittävän täsmällisesti.

Kanteluasiassa on erimielisyyttä siinä, onko rakennusvalvonta vastannut riittävästi kantelijan viesteihin ja soittopyyntöihin. Rakennusvalvonta katsoo, että kantelijan kysymyksiin oli vastattu jo aiemmissa yhteyksissä ja ettei uusimmassa viestissä (27.5.2019) ollut esitetty mitään uutta asiaa vaikuttavaa tietoa. Tämän vuoksi viestiin ei ole enää vastattu.

Kanteluun oheistetusta, rakennusvalvonnalle osoitetusta sähköpostiviestistä (27.5.2019) ilmenee, että kantelija on tiedustellut mm. sitä, onko rakennusvalvonnalla ollut toimenpidelupaa (13.2.2018) myönnettäessä tiedossaan olohuoneen ikkunan rakenne ja ulkoikkunan huomattava pieneneminen alkuperäiseen nähden. Kantelija on tiedustellut myös, onko mallikatselmuksessa tehty tarkempia mittauksia ulkoikkunan valoaukosta, miten asiassa tulisi edetä ja mitä selvityksiä ja asiakirjoja rakennusvalvonnalle tulisi toimittaa. Kantelija oli 17.4.2019 pyytänyt rakennuslakimieheltä ”rakennusvalvontaviraston virallista kannanottoa” ikkunoiden prosentuaaliseen pienenemiseen ja tiedustellut, minkälainen hakemus hänen tulisi kannanoton saamiseksi toimittaa ja mitä selvityksiä hänen tulisi esittää.

Kantelijalle oli asiakirjojen mukaan vastattu 15.4.2019 muun ohessa, että ”Rakennusvalvonta on todennut ikkunoiden olevan luvan mukaiset ja meidän osaltamme asia on loppuun käsitelty ja loppu on taloyhtiön sisäinen asia. Pääsuunnittelija valvoo osaltaan, että luvanmukaisuus täyttyy myös lopullisessa toteutuksessa nyt esitetyn mukaisesti.” Vastauksessa 16.5.2019 kantelijalle oli kerrottu vielä mm., että ”Suunniteltujen ikkunoiden on lupakäsittelyn yhteydessä todettu täyttävän rakentamismääräykset ja kaupungin ohjeet ja lupa niille on myönnetty. Ikkunoille on siis rakennusvalvonnan lupa myönnetty eikä käsittelyssä ole virhettä tapahtunut, joten rakennusvalvonta ei ryhdy toimenpiteisiin asiassa.”

Totean, että kanteluun oheistetuissa, rakennusvalvontapalveluista lähetetyissä viesteissä on selostettu samoja asioita, joista kantelija on vielä kirjoittanut mainitussa viestissä 27.5.2019.

Viestissä on esitetty vielä tarkentavia kysymyksiä asioista, joihin kantelija ei mielestään ollut vielä saanut vastausta.

Vastauksen saaminen viranomaisille osoitettuihin kirjoituksiin on johdettavissa perustuslain 21 §:ssä turvatusta hyvän hallinnon periaatteesta. Viranomaisella on tapauskohtaista harkinnanvaraa arvioida neuvonnan laajuutta ja perusteellisuutta. Konkreettisia ja täsmällisiä kysymyksiä sisältävää tiedustelua on syytä käsitellä eri tavoin kuin yleisluonteista, mielipiteenilmaisua muistuttavaa yhteydenottoa. Viranomaisen neuvontavelvollisuudesta on varsin runsaasti ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytäntöä, jonka mukaan viranomaisen on vastattava toimivaltaansa kuuluviin, riittävästi yksilöityihin ja asiallisiin tiedusteluihin ja muihin yhteydenottoihin ilman aiheutonta viivytystä (mm. apulaisoikeuskanslerin sijaisen päätös [1.11.2020, OKV/37/10/2020 ym.](#) ja [18.2.2020, OKV/295/1/2019](#)). Vaikka kirje tai viesti olisi tulkinnanvarainenkin, on siihen lähtökohtaisesti aina vastattava, jos asiakas selvästi jää odottamaan siihen vastausta.

Rajanveto neuvontaa edellyttävän yhteydenoton ja toisaalta mielipiteen ilmaisun tai palautteen välillä ei ole aina yksiselitteinen. Viranhaltijalla on katsottu olevan velvollisuus seurata käyttöönsä annettuun sähköpostiosoitteeseen saapuneita viestejä ja huolehtia niiden asianmukaisesta käsittelemisestä. Tämä voi tarkoittaa vastaamista suoraan lähettäjälle tai viestin siirtämistä jollekin toiselle viranhaltijalle tai viraston yleiseen sähköpostiin. Hyvään hallintoon on myös katsottu kuuluvan, että sähköpostitse saapuneeseen kirjoitukseen vastataan sähköpostitse tai muuten kirjallisesti. Tämä koskee sekä virastosähköpostiin että viranhaltijoiden henkilökohtaisessa käytössä oleviin sähköpostiosoitteisiin saapuvia viestejä. Viesti tai sähköinen asiakirja tulee tarvittaessa siirtää oikealle viranhaltijalle tai virastolle.

Kantelijan tiedustelut ovat tässä tapauksessa sisältäneet paitsi arvostelua, myös yksilöityjä kysymyksiä, joihin hän tiedusteluidensa perusteella on odottanut vastausta. Kuten edellä on esitetty, tulkinnanvaraisiinkin kirjallisiin vaatimuksiin ja muihin yhteydenottoihin kirjallisesti vastaaminen on hyvän hallinnon periaatteiden mukaista. Vastaaminen varmistaa osaltaan myös asiaa käsittelevän viranhaltijan oikeusturvaa, koska tuolloin voidaan vaikeuksista jälkikäteen selvittää, miten ja milloin asiaa on käsitelty ja onko asiakkaan yhteydenottoihin vastattu asianmukaisesti. Mikäli tiedusteluun vastaaminen ei ole mahdollista tai on virkamiehen mielestä esimerkiksi tarpeetonta, tästäkin olisi lähtökohtaisesti ilmoitettava tiedustelijalle. Vastauksessa voidaan esimerkiksi viitata asiassa aiemmin annettuihin vastauksiin ja todeta, ettei uuteen viestiin vastaamista ole pidetty enää tarpeellisena.

Rakennusvalvontapalveluiden vastauksissa on kerrottu kantelijalle lupaprosessista ja viitattu mm. siihen, että ”loppu on taloyhtiön sisäinen asia”. Tässä yhteydessä on syytä todeta, että toimenpidelupamenettelyssä hakijana on ollut asunto-osakeyhtiö, joka on yhteisönä edustanut osakkeenomistajia viranomaisten suuntaan. Rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä on ollut

lupaprosessissa varmistaa muun ohessa, että hakija hallitsee rakennuspaikkaa ja että lupahakemus täyttää tietyt kriteerit ollakseen hyväksyttävissä. Kysymys siitä, minkälainen prosessi asunto-osakeyhtiön sisällä on käyty ennen lupahakemuksen jättämistä, on ensisijaisesti asunto-osakeyhtiön sisäinen asia samoin kuin hankkeessa toteutetuista yksityiskohdista, kuten esimerkiksi yhden alkuperäisen ikkunan säilyttämisestä, päättäminen. Nimenkirjoitusoikeudet ja toimivaltuudet määräytyvät asunto-osakeyhtiötä koskevien säännösten ja yhtiöjärjestyksen mukaisesti samoin kuin toimintatavat siinä tapauksessa, että yksittäinen osakkeenomistaja on tyytymätön mm. yhtiön hallinnon toimintaan tai päätöksiin. Myös rakennusvalvontapalveluista on kantelijalle vastattu (17.6.2019), että jos taloyhtiössä on erimielisyyttä, ei sitä voi ratkoa rakennusvalvonnan kautta.

Hallintolain 11 §:n mukaan asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. Hallintolain 11 §:n perustelujen (em. HE s. 63) mukaan asianosainen olisi ensinnäkin ratkaisutoimenpiteen välitön kohde eli se, jonka oikeudesta, edusta tai velvollisuudesta asiassa päätetään taikka jonka kanssa viranomainen tekee hallintosopimuksen. Tällaiset asianosaiset ovat menettelyn varsinaisia asianosaisia, joiden omasta asiasta käsittelyssä voidaan katsoa olevan kysymys. Varsinaisia asianosaisia olisivat siten hakija omassa asiassaan ja muut henkilöt, joihin asiassa annettava päätös kohdistetaan. Asianosaisasema saattaa syntyä myös muun kuin välittömäksi luonnehdittavan oikeusvaikutuksen perusteella. Asianosaisasema olisi myös sillä, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee, mutta johon asiassa tehtävä päätös ei nimenomaisesti tule kohdistumaan. Esimerkiksi erilaisten kieltojen ja rajoitusten yhteydessä saattaa nousta esille kysymys muun kuin kieltopäätöstä hakeneen mahdollisesta asianosaisasemasta. Hallintoasioissa asianosaisasema määräytyisi ensisijaisesti vireillepanon yhteydessä. Asianosaisasema olisi siten sillä, joka omissa nimissään toimittaa viranomaiselle hakemuksen, ilmoituksen tai muun asiakirjan itseään koskevan asian vireille panemiseksi. Esimerkiksi jotain taloudellista etuutta tai hallintolupaa viranomaiselta hakeva henkilö olisi hallintolaissa tarkoitettu asianosainen.

Asianosaisuuden perusteella on myös arvioitava mm. sitä, mitä tahoja ja keitä henkilöitä katselmuksiin tulee kutsua. Kantelussa tarkoitetuissa ns. malli-ikkunakatselmuksissa paikalla on asiakirjojen mukaan aina ollut luvansaajana olevan asunto-osakeyhtiön edustaja tai edustajia. Kantelija oli esittänyt seikkaperäiset havaintonsa kirjallisesti, eikä rakennusvalvonta ole näin ollen pitänyt yksittäisen osakkeenomistajan paikalle kutsumista tarpeellisena. Pöytäkirjoista ilmenee, että näissä katselmuksissa on tarkistettu mm. malli-ikkunoiden kokoa ja selostettu syitä ikkunan ja valoaukon pienenemiselle.

Valitusoikeus maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaisissa toimenpidelupa-asioissa määräytyy mainitun lain 192 §:n mukaisesti. Valitusoikeus rakennus- ja toimenpidelupapäätöksestä on mm. sillä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (1

momentin 3 kohta). Kysymyksen asunto-osakeyhtiön osakkaan valitusoikeudesta toimenpidelupaa koskevassa asiassa ratkaisee yksittäistapauksessa hallintotuomioistuin, viime kädessä korkein hallinto-oikeus (ks. esim. lyhyet ratkaisuselosteet [KHO 26.8.2002/1951](#) ja [4.1.2018/3](#)).

## Johtopäätökset ja toimenpide

Minulla ei ole asiassa saadun selvityksen valossa ole oikeudellisia perusteita katsoa, että kaupungin rakennusvalvontapalvelut olisi laiminlyönyt vastata kantelijan kysymyksiin ja tiedusteluihin siten, että menettelyä voitaisiin pitää lainvastaisena. Lainvastaisena menettelynä ei näkemysni mukaan myöskään voida pitää sitä, ettei kantelijaa osakkeenomistajana ole kutsuttu ns. malli-ikkunakatselmukseen 11.4.2019.

Hyvän hallintotavan mukaista ja perusteltua olisi kuitenkin ollut vastata asiakkaalle, että hänen viestissään esittämiin asioihin on rakennusvalvontapalveluiden näkemyksen mukaan jo vastattu, viitata jo aiemmin annettuihin vastauksiin ja ilmoittaa, ettei asiaa sen vuoksi enää käsitellä uudestaan. Oleellista asiassa on, ettei asiakas jää epätietoiseksi siitä, onko hänen viestinsä saapunut ja aiotaanko siihen vastata. Tässä tapauksessa olisi selvyuden vuoksi ollut perusteltua vastata kantelijan viestiin esimerkiksi toteamalla, että rakennusvalvonta katsoo jo vastaanneensa kantelijan kysymyksiin, eikä uusimpaan viestiin tämän vuoksi enää erikseen vastata.

Saatan tässä päätöksessäni esitetyt näkökohdat hyvästä hallintotavasta asiakkaan viesteihin vastaamisessa kaupungin rakennusvalvontapalvelujen tietoon.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Anu Rätty