



15.9.2020

OKV/157/10/2020

OKV/157/10/2020-OKV-3

ASIA**Valvonta-asian käsittelyaika ym.****KANTELU**

Kantelija on oikeuskanslerille 13.1.2020 osoittamassaan kantelussa arvostellut aluehallintoviraston päätöstä kiinteistönvälitysliikettä koskevassa valvonta-asiassa 10.12.2019, asemaansa asian käsittelyssä, asian käsittelyaika ja valvonta-asiaan liittyvän asiakirjapyyntönsä käsittelyä. Kysymyksessä on ollut kantelijan aluehallintovirastolle tekemä valvontailmoitus ("valitus") kiinteistönvälitysliikkeen menettelystä hyvän välitystavan noudattamisessa.

Kantelija on arvostellut päätöstä muun ohessa seuraavasti. Hän oli vaimoineen tehnyt välittäjän kautta 82.000,00 euron tarjouksen kiinteistöstä, jonka myyjä oli hyväksynyt. Eräs toinen saman välitysliikkeen välittäjistä oli ottanut vastaan toisen tarjouksen 85.000,00 euroa, joka oli välitetty myyjälle ja jonka jälkeen myyjä oli todennut vetäytyvänsä kaupasta. Uudella tarjouskierroksella kantelija vaimoineen oli tehnyt tarjouksen 85.000,00 euroa, joka oli hyväksytty. Aluehallintoviraston päätöksessä 3.000 euroa on katsottu aiempaa merkittävästi paremmaksi tarjoukseksi, mutta aluehallintovirasto ei ole perustellut päätöstään. On jäänyt epäselväksi, onko välitysliike todella saanut toisen tarjouksen. Välitysliikkeen virheellisen toiminnan takia kantelijalle vaimoineen on aiheutunut 3.000 euron suuruinen vahinko.

Kantelijan asema asian käsittelyssä aluehallintovirastossa on jäänyt hänelle epäselväksi. Kantelijan mukaan häntä on pidetty ensin asianosaisena, koska hän on saanut lisäaika antaa vastaselitys välitysliikkeen antamaan vastineeseen. Kuitenkin keskusteltuaan aluehallintoviraston henkilökunnan kanssa puhelimesta, hänen oli todettu olevan ilmoittaja, eikä hän ollut saanut ennen aluehallintoviraston päätöksentekoa antaa vastaselitystä enää välitysliikkeen uudesta selvityksestä.

Kantelijan mukaan aluehallintovirasto on viivästyttänyt asian käsittelyä perusteettomasti.

Kantelija on 30.8.2019 pyytänyt aluehallintovirastosta asiakirjoja, joita välitysliike on toimittanut vastineensa liitteenä. Aluehallintovirasto on 24.9.2019 vastannut kantelijan asiakirjapyyntöön, mutta on salannut tietoja peittämällä osia asiakirjoista ja osia asiakirjoista ei ole toimitettu ollenkaan. Kantelija on todennut, että vastauksesta ei ole käynyt ilmi, minkä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (jatkossa myös julkisuuslaki) kohdan perusteella mikäkin asiakirja on salattu ja että osa salatuista asiakirjoista on saatavissa julkisista rekistereistä tai lähteistä.

SELVITYS JA LAUSUNTO

Aluehallintovirasto on antanut kantelun tutkimiseksi selvityksen ja lausunnon 14.8.2020. Lausunto lähetetään tämän ratkaisun ohessa kantelijan tiedoksi.

RATKAISU

Asema valvonta-asiassa

Aluehallintoviraston päätöksestä 10.12.2019 ilmenee, että siinä on käsitelty kahta samaa kiinteistökauppaa koskevaa kantelijan vireille laittamaa valvonta-ilmoitusta, joita kantelija on kutsunut valituksiksi. Ensimmäinen on 25.9.2018 päivätty ilmoitus aluehallintovirastoon kiinteistönvälityслиikkeen hyvän välitystavan vastaisesta menettelystä dnro LSSAVI/8764/2018 ja toinen 26.9.2019 päivätty samaan kiinteistökauppaan liittyvä ilmoitus LSSAVI/15504/2019, jonka kantelija on tehnyt ensimmäisen ilmoituksensa ”vastaselitystä” antaessaan.

Aluehallintovirasto on päätöksessään 10.12.2019 kiinnittänyt välityслиikkeen huomiota päätöksessä mainittuihin seikkoihin. Päätöksen mukaan asia ei ole antanut aluehallintoviraston aihetta enempiin toimenpiteisiin. Päätöksen mukaan se ei sisällä sellaista ratkaisua, johon hallintolainkäyttölain (586/1996) 5 §:n nojalla saisi hakea muutosta.

Yleisesti asianosaisuus (materiaalinen tai prosessuaalinen) ratkeaa sovellettavan lainsäädännön nojalla. Kiinteistönvälityслиikkeistä ja vuokrahuoneiston välityслиikkeistä annetun lain (1075/2000, jäljempänä välityслиikelaki) mukaan aluehallintovirasto toimii välityслиikeasioissa rekisteröinti- ja valvontaviranomaisena. Välityслиikelain 17 §:n 1 momentin mukaan välityслиikelain noudattamista valvoo aluehallintovirasto. Aluehallintovirasto valvoo välityслиikkeiden toiminnan lainmukaisuutta käsittelemällä muun ohessa välityслиikkeiden toiminnasta tehtyjä ilmoituksia. Pykälän 2 momentin mukaan välityслиikkeen on salassapitosäännösten estämättä pyynnöstä annettava aluehallintovirastolle toimeksiantopäiväkirja ja siihen liittyvät asiakirjat sekä muut valvontaa varten tarvittavat asiakirjat ja tiedot. Mainitussa laissa tai laissa kiinteistöjen ja vuokrahuoneistojen välityksestä (1074/2000) ei ole säännöksiä välityслиikkeen toiminnasta ilmoittajan oikeusasemasta.

Hallintolain 11 §:n mukaan hallintoasiassa asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. Hallintolakia koskevassa hallituksen esityksessä 72/2002 vp (s. 67-70) on todettu asianosaiskäsitteessä lähtökohtana olevan, etteivät pelkästään asiaan liittyvät tosiasialliset intressit riittäisi tuottamaan laissa tarkoitettua asianosaisasemaa. Vaikutusten tulee olla oikeudellisia. Asianosaisaseman määräytyminen voi edellyttää tapauskohtaista harkintaa. Nykyään voimassa olevan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019 hallintoprosessilaki, voimaan 1.1.2020) 7 §:n mukaan hallintopäätökseen saa hakea muutosta valittamalla se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa ja se, jonka valitusoikeudesta laissa erikseen säädetään.

Aluehallintoviraston lausunnon mukaan välityслиikkeen menettelystä ilmoituksen tehneen henkilön asema ilmoittajana on vakiintunut. Aluehallintovirasto ryhtyy saatujen ilmoitusten perusteella niihin valvontatoimenpiteisiin, joihin se ilmoituksen perusteella katsoo aiheelliseksi. Lausunnon mukaan aluehallintovirasto valvoo välityслиikkeiden toiminnan lainmukaisuutta muun muassa käsittelemällä liikkeiden toiminnasta tehtyjä ilmoituksia, tekemällä valvontakäyntejä liikkeisiin ja valvomalla liikkeiden markkinointi-ilmoittelua. Aluehallintovirasto voi määrätä laiminlyöntien johdosta välityслиikkeelle hallinnollisen seuraamuksen. Edelleen lausunnossa on muun ohessa todettu, että aluehallintoviraston mahdolliset hallinnolliset pakkokeinot kohdistuvat välittömästi valvonnan kohteena olevaan välityслиikkeeseen, jolle muodostuu asianosaisasema ja muutoksenhakuoikeus. Lausunnon mukaan aluehallintoviraston toimivaltaan ei kuulu ratkaista mahdollisia asiaan liittyviä yksityisoikeudellisia vaatimuksia, kuten vahingonkorvausasioita. Näin ollen

aluehallintovirasto ei myöskään voi määrätä välitysluokkaa suorittamaan esimerkiksi vahingonkorvausta ilmoittajalle. Valvonta-asian selvittämiseksi ja ratkaisemiseksi aluehallintovirasto pyytää harkintansa perusteella välitysluokkeelta tarvittavia asiakirjoja ja tietoja. Aluehallintovirasto voi myös annettujen selvitysten perusteella varata ilmoittajalle mahdollisuuden vastineen antamiseen asian riittäväksi selvittämiseksi hallintolain 31 §:n 1 momentin perusteella.

Se seikka, että kantelijalle on annettu aluehallintovirastosta lisäaikaa lausua välitysluokkeen selvityksestä (vastine), ei tee kantelijasta asianosaista. Minulla ei ole edellä mainittujen säännösten ja aluehallintoviraston lausunnon perusteella oikeudellista perustetta arvioida kantelijan oikeudellista asemaa aluehallintovirastossa käsitellyssä valvonta-asiassa toisin.

Hallintolainkäyttöviranomaisen ratkaisu asianosaisuudesta ja valitusoikeudesta sekä päätöksen valituskelpoisuudesta on itsenäinen suhteessa hallintoviranomaisen vastaaviin ratkaisuihin. Siinä tapauksessa, että kantelija katsoo olevansa asiassa asianosainen ja että hänellä on valitusoikeus asiassa, sekä että kyseessä on ollut valituskelpoinen päätös, hänellä on mahdollisuus tehdä aluehallintoviraston päätöksestä valitus hallintotuomioistuimeen. Viime kädessä riippumaton tuomioistuin lainkäytössä arvioi, onko kyseessä valituskelpoinen päätös ja onko ilmoittajalla asiassa valitusoikeus.

Asiakirjapyyntö

Kantelija on 30.8.2019 pyytänyt aluehallintovirastosta asiakirjoja, joita välitysluokka on toimittanut vastineensa liitteenä valvonta-asian käsittelemiseksi. Aluehallintoviraston ylitarkastaja on kirjeessään 24.9.2019 kantelijalle todennut toimittaneensa osan asiakirjoista ”osittain salassa pidettävänä”. Osaa asiakirjoista ylitarkastaja ei ole toimittanut todeten, että ”osa sisältää julkisuuslain 22 §:n ja 24 §:n 1 momentin 15, 20, 23, 31 ja 32 kohtien perusteella salassa pidettävää tietoa, joka ei koske teitä asianosaisena.” Kirjeessä on todettu, että pyynnöstä aluehallintovirasto voi antaa salassa pidettävien asiakirjojen osalta valituskelpoisen päätöksen.

Julkisuuslain 14 §:n 3 momentin mukaan, jos virkamies tai muu 2 momentissa tarkoitettu henkilö kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa, hänen on: 1) ilmoitettava tiedon pyytäjälle kieltäytymisen syy; 2) annettava tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi; 3) tiedusteltava asian kirjallisesti vireille saattaneelta tiedon pyytäjältä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi; sekä 4) annettava tieto käsittelyn johdosta perittävistä maksuista.

Kantelijan aluehallintovirastolta saamassa ylitarkastajan kirjeessä on ollut kysymys julkisuuslain mukaisen tietopyynnön niin sanotusta ensivaiheen käsittelystä, jossa virkamies on osin kieltäytynyt antamasta kaikkia pyydettyjä tietoja ja asiakirjoja. Kirjeen mukaisesti aluehallintovirasto voi antaa kantelijalle salassa pidettävien asiakirjojen ja tietojen osalta julkisuuslain mukaisen valituskelpoisen päätöksen.

Asiakirjoja pyytäneellä kantelijalla on halutessaan mahdollisuus saada asiakirjapyyntöönsä valituskelpoinen päätös aluehallintovirastolta. Tämän mahdollisuuden vuoksi en ole pyytänyt aluehallintovirastolta selvitystä ja lausuntoa nimenomaisesti julkisuuslain mukaisen menettelyn tutkimiseksi enkä katso olevan aihetta ryhtyä muihinkaan laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin asiassa.

Valvonta-asian käsittely ja ratkaisu

Hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Viranomaisen hankkii sellaiset tiedot ja selvitykset, joilla se arvioi olevan merkitystä asian ratkaisemiselle.

Aluehallintovirasto on lausunnossaan todennut toimittaneensa kantelijalle tietoa toisen henkilön antamasta tarjouksesta. Aluehallintovirasto on todennut lausunnossaan, että sille välityслиikelain 17 §:n nojalla toimitettavien valvontatietojen on oltava totuudenmukaisia.

Hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Valvonta-asiassa on annettu ratkaisu, jossa on selvitetty asian käsittelyssä ilmenneet seikat sekä ilmoitettu toimenpiteistä. Päätöstä on perusteltu ilmoittamalla sen perusteena olevat pääasialliset tosiseikat sekä säännökset. Päätöksessä on todettu, että aluehallintoviraston näkemyksen mukaan uusi tarjous on ollut 3,65 prosenttia aiempaa tarjousta korkeampi ja jonka se on katsonut olevan merkittävästi parempi tarjous ja jonka välityслиike on voinut hyvän välitystavan mukaisesti ottaa vastaan ja kertoa asiasta toimeksiantajalle. Valvonta-asian selvittäminen ja päätöksen perusteleminen ei siten anna minulle aiheutta ryhtyä laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin.

Valvonta-asian käsittelyaika

Hallintolain 23 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheutonta viivytystä.

Yleisesti käsittelyn vaatimaa aikaa on arvioitu asian laadun ja tapaukseen liittyvien yksilöllisten olosuhteiden perusteella. Säännönmukaisesta käsittelyajasta poikkeaminen tulisi voida perustaa tapaukseen liittyviin erityisiin olosuhteisiin.

Aluehallintovirasto on todennut valvonta-asian käsittelyajasta seuraavaa.

Asia LSSAVI/8764/2018 tuli vireille aluehallintovirastossa 27.9.2018. Aluehallintovirasto lähetti selvityspyynnön välityслиikkeelle toukokuussa 2019, eli noin kahdeksan kuukauden jälkeen asian vireilletulosta. Ilmoittajan turvakielto oli pääasiallinen syy, miksi välityслиikkeelle lähetettiin selvityspyyntö huomattavan pitkän ajan kuluttua asian vireilletulosta. Aluehallintovirasto selvitti tässä yhteydessä muun muassa, soveltaako aluehallintovirasto asiassa julkisuuslakia (621/1999) vai väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annettua lakia (661/2009), sekä onko ilmoitusta koskeva kohteen (myyty kiinteistö) osoite kantelijan yhteystieto. Aluehallintovirasto on toiminnassaan pyrkinyt ilmoittajan turvakiellon vuoksi huolellisuuteen, jotta hänen salassa pidettäviä tietojaan ei aiheuttomasti toimiteta viranomaisesta ulkopuoliselle ja aiheuteta hänelle merkittävää haittaa.

Muutoinkin viraston mukaan asian käsittelyssä on tullut ottaa huomioon kolmansien osapuolten arkaluonteiset tai salassa pidettävät sekä välityслиikkeen yrityssalaisuuteen liittyvät tiedot. Turvakieltoa ja sen vaikutuksista selvityspyynnön lähettämiseen välityслиikkeelle selvitetiin käsittelyn aikana maistraatista, tietosuojavaltuutetun toimistosta sekä aluehallintovirastossa hallinnon sisäisesti. Välityksen kohteena olevan kiinteistön yhteystietojen salaaminen olisi käytännössä voinut johtaa siihen, että välityслиike olisi katsonut, että se ei saa riittäviä tietoja valvonta-asian kohdentamiseksi ja selvityksen antamiseksi asiassa. Näin ollen asian käsittely aluehallintovirastossa olisi muuttunut mahdottomaksi.

Lisäksi asian käsittelijällä oli vuoden 2019 kevättalvena hänestä johtumaton lähes kahden kuukauden poisaolo virkatehtävistä, eikä aluehallintovirastolla ollut mahdollisuutta tässä yhteydessä siirtää asiaa toiselle virkamiehelle käsiteltäväksi.

Tämän jälkeen menettely selvityspyynnön lähettämiseen linjattiin ja selvityspyyntö lähetettiin välityслиikkeelle 16.5.2019 sähköpostitse. Sähköpostiosoitteessa olleen kirjoitusvirheen takia viesti on lähetetty välityслиikkeelle uudestaan 22.5.2019, jolloin välityслиike on vastaanottanut selvityspyynnön. Välityслиikkeen selvitys toimitettiin aluehallintovirastoon 10.6.2019. Aluehallintovirasto lähetti ilmoittajalle sähköpostiviestin, jossa todettiin, että ilmoittaja voi halutessaan antaa vastineensa välityслиikkeen selvitykseen. Aluehallintovirasto pyysi ilmoittajalta vastausta 6.9.2019 mennessä. Ilmoittaja pyysi 30.8.2019 lisäaikaa 15.9.2019 saakka vastineen toimittamiseksi.

Ilmoittaja pyysi aluehallintovirastoa toimittamaan lausunnon antamista varten myös välitysliikkeen aluehallintovirastoon toimittamia liiteasiakirjoja. Tästä syystä aluehallintovirasto pyysi vielä 12.9.2019 välitysliikettä ilmoittamaan mitkä, tai miltä osin, asiakirjat ovat salassa pidettäviä ja mihin salassapito välitysliikkeen näkemyksen mukaan perustuu. Välitysliike toimitti selvityksensä 16.9.2019, jonka jälkeen aluehallintovirasto toimitti asiakirjat ilmoittajalle. Ilmoittaja toimitti vastineensa aluehallintovirastoon 27.9.2019. Samalla hän toimitti uuden ilmoituksen samaiseen asiaan liittyen, joka käsiteltiin diaarinumerolla LSSAVI/15504/2019. Aluehallintovirasto pyysi 30.10.2019 välitysliikettä antamaan selvityksen ilmoittajan toimittaman vastaselityksen ja uuden ilmoituksen perusteella. Välitysliike toimitti selvityksensä 13.11.2019. Aluehallintovirasto antoi asiassa päätöksensä 10.12.2019. Samalla päätöksellä ratkaistiin asiat LSSAVI/8764/2018 ja LSSAVI/15504/2019. Edellä mainitussa menettelyssä on huomioitu hallintolain 25 §:n säännös asioiden yhdessä käsittelemisestä.

Viraston lausunnon mukaan kyseisten kantelun kohteena olevien valvonta-asioiden käsittelyajat olivat edellä mainittujen seikkojen vuoksi 440 vuorokautta ja 75 vuorokautta. Vuonna 2019 Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastossa ratkaistujen ilmoituksena vireille tulleiden välitysliikkeiden valvonta-asioiden keskimääräinen käsittelyaika oli 196 vuorokautta ja mediaani 89,5 vuorokautta.

Lausunnon mukaan aluehallintovirasto on asian käsittelyä varten, eri viranomaisia konsultoiden ja hallinnon sisäisesti selvittänyt valvonta-asiassa ilmoituksen tekijän turvakieltoon liittyviä menettelyllisiä ja valvonta-asian käsittelyyn liittyviä asiakirjojen ja tietojen julkisuuteen ja salassapitoon liittyneitä seikkoja. Tämä on ollut asian lainmukaisen käsittelyn varmistamiseksi perusteltua. Selvittely on kestänyt kokonaisuudessaan noin kahdeksan kuukautta, mikä on vaikuttanut valvonta-asian LSSAVI/8764/2018 kokonaiskäsittelyaikaan siten, että se on ollut noin kaksinkertainen keskimääräiseen käsittelyaikaan verrattuna vuonna 2019.

Vaikka valvonta-asian lainmukaiseen käsittelyyn liittyneitä esikysymyksiä on edellä kuvatusti ollut olennaista ja tarpeen tarkasti selvittää, katson kuitenkin asian käsittelyn aiheettomasti viivästyneeksi sen kokonaiskäsittelyn keston vuoksi. Alkuvaiheen selvittely on kestänyt liian pitkään ottaen huomioon sen, että aluehallintoviraston tulisi olla sisäisin ohjeistuksin tai muutoin varautunut niihinkin tilanteisiin, joissa sen asiakkaana on turvakiellossa olevia henkilöitä ja joissa valvonta-asiaan liittyy mahdollisesti eri perusteilla salassa pidettäviä tietoja tai asiakirjoja.

Aluehallintoviraston lausunnon mukaan sen tavoitteena on, että välitysliiketoiminnasta tehtyjen epäkohdailmoitusten käsittely ei ylittäisi 12 kuukautta. Valvontatoiminnan tehostamiseksi ja valvonta-aikojen lyhentämiseksi aluehallintovirastoon on rekrytoitu elokuussa 2019 uusi virkamies. Erityistä huomiota käsittelyaikoihin on sittemmin kiinnitetty, jotta yli 12 kuukauden käsittelyajoilta vältytään.

Toimenpide

Kiinnitän aluehallintoviraston huomiota hallintolain 23 §:n 1 momentin noudattamiseen. Kantelu ei ole johtanut muihin laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteer

Minna Pulkkinen