



Valvontavelvollisuus rakennushankkeessa

KANTELU

Kantelijat arvostelevat oikeuskanslerille 14.4.2020 osoittamassaan kantelussa Vantaan kaupungin rakennusvalvonnan menettelyä rakennushankkeen pihatöiden valvontaan ja tietojen saamiseen liittyvässä asiassa. Kantelun mukaan rakennusvalvonnan tarkastusinsinööri ei kantelijoiden pyynnöistä huolimatta ole puuttunut heidän naapurinsa luvattomiin pihatöihin, eikä rakennusvalvonnasta ole vastattu kantelijoiden tai heidän asianajajansa viesteihin asianmukaisesti.

Asiaa on käsitelty aiemmin diaarinumerolla OKV/721/1/2020. Uuden asianhallintajärjestelmän käyttöönoton yhteydessä asia on saanut käsittelynumerokseen OKV/646/10/2020.

SELVITYS

Vantaan kaupungin rakennuslakimies on antanut 6.10.2020 päivätyn selvityksen, johon sisältyy kantelun kohteena olevan tarkastusinsinöörin 18.5.2020 päivätty selvitys.

Vantaan kaupungin rakennusvalvonnasta on pyynnöstä toimitettu nähtäväksi kantelijoiden asianajajan rakennusvalvontajohtajalle lähettämä hallintopakkoa koskeva valvontavaatimus 10.3.2020 ja sen täydennys 19.5.2020.

VASTINE

Kantelijat ovat antaneet hankitusta selvityksestä vastineen.

RATKAISU

Tapahtumatietoja kantelun ja selvityksen mukaan

Kantelun mukaan kantelijoiden naapurissa on tehty luvattomia maantäyttöjä noin 10 vuoden ajan, suuruusluokaltaan kymmeniä maakuormia ja koroiltaan metrejä. Vuonna 2018 täytöt muuttuivat kaivuuksi kantelijoiden tontin puolelta. Kantelijat ovat 29.8.2018 pyytäneet rakennusvalvonnalta apua ja tietoa tarvittavista suojaamistoimenpiteistä, mutta eivät kertomansa mukaan ole saaneet rakennusvalvonnan tarkastusinsinööriltä vastauksia.

Naapuritontin aiemmista täytöistä on vuonna 2012 tehty maanpoistomääräys. Vuonna 2015 ko. tontille on myönnetty rakennuslupa paritalolle. Lupapäätöksen mukaan rakennustyö on tullut saattaa loppuun 16.12.2020 mennessä. Luvassa on edellytetty muun ohessa, että ennen kunkin työvaiheen aloittamista rakennusvalvontaviranomaiselle on esitettävä piha- ja istutussuunnitelma. Kantelun mukaan suunnitelmaa ei kuitenkaan ole ollut, eikä hankkeella myöskään ole enää vastaavaa työnjohtajaa. Rakennusvalvonnasta ei kantelijoiden mukaan ole vastattu heidän asiallisiin viesteihinsä ja pyyntöihinsä, minkä vuoksi he ovat joutuneet kääntymään asianajajan ja ulkopuolisen teknisen asiantuntijan puoleen saadakseen paikalle katselmuksen.

Vantaan kaupungin rakennuslakimiehen selvityksen mukaan rakennusvalvonta ei käynnistä hallintopakkomenettelyä, mikäli kiinteistöllä on voimassa oleva rakennuslupa. Vasta loppukatselmuksessa tarkastetaan, että rakennustyöt on suoritettu myönnetyn rakennusluvan mukaisesti. Lisäksi rakennuslakimies huomauttaa, että ei ole mahdollista velvoittaa kiinteistönomistajaa ryhtymään sakon uhalla tietyssä määräajassa toimenpiteisiin, joiden suorittamiseen rakennusluvan mukaan on kuitenkin aikaa loppukatselmukseseen asti. Mikäli loppukatselmuksessa havaitaan, että rakennusluvan ehtoja ei ole noudatettu, puututaan asiaan katselmusta suorittavan viranhaltijan toimesta. Kantelijoiden naapurikiinteistön omistajat ovat hakeneet rakennusluvan voimassaoloajan pidentämistä kolmella vuodella rakennustöiden loppuun saattamiseksi. Pidentäminen on myönnetty 26.5.2020 ja se on voimassa 12.6.2023 saakka. Edellä esitettyyn viitaten rakennusvalvonta ei selvityksen mukaan tule käynnistämään hallintopakkomenettelyä tänä aikana.

Naapurikiinteistön omistajat ovat kaupungin selvityksen mukaan toimittaneet rakennusvalvonnalle pihasuunnitelman, joissa on esitetty naapureiden edun kannalta parempi ratkaisu. Suun-

nitelman käsittely on ollut lokakuussa 2020 kesken. Rakennuslakimies toteaa vielä, että tarkastusinsinöörin selvityksen mukaan on todettavissa, että tämä on toiminut aktiivisesti ja asianmukaisesti asian hoidossa. Vastausaikojen pituuteen on vaikuttanut kohtuuton työtaakka.

Tarkastusinsinöörin selvityksen mukaan kantelijoiden naapurin hankkeessa on edelleen vastuullisena työnjohtajana alkuperäinen vastaava työnjohtaja, joka on ollut paikan päällä pihan korkeuden suhteen tehdyillä katselmuksilla kuten myös muilla rakennusluvan edellyttämällä katselmuksilla. Rakennusluvan mukainen pihasuunnitelma on vaadittu esitettäväksi viimeistään ennen loppukatselmusta. Tästä on myös muistutettu hankkeeseen ryhtyviä. Piha on edelleen kesken. Rakennushankkeen tontin ja naapurin tontin kaivamisesta tehdystä ilmoituksesta johtuen tarkastusinsinööri on ollut yhteydessä puhelimitse hankkeeseen ryhtyviin ohjaten luvan mukaiseen rakentamiseen ja aitaamiseen. Paikalla ollut koko ajan kantelijoiden omistama verkkoaita ja istutuksia. Kaivausten jälkeisellä katselmuksella on todettu, että mitä todennäköisimmin naapurin puolta on kaivettu. Epäselvää oli kuitenkin, missä raja tarkalleen menee, rajapyykkien liikkuaessa. Naapurin puolelta oli ohjeistettu ennallistamaan kaivettu tilanne naapurin puolella. Lisäksi pengerryksen tukemiseen on pyydetty suunnitelma ennen toteutusta.

Kantelijat huomauttavat vastineessaan, että pihatöiden salliminen ilman rakennusluvan edellyttämää suunnitelmaa oli suora syy heidän oman tonttinsa vahingoille. Kun suunnitelmaa ei luvan mukaisesti edellytetty ennen työvaihetta ja kun sitä vastineen mukaan ei tulla vaatimaan kuin jo tehdyn työn dokumentointina loppukatselmukseen mennessä, on rakennusvalvoja kantelijoiden mielestä tietoisesti laiminlyönyt rakennusluvan mukaisen valvonnan. Kantelijat toteavat myös, ettei selvityksessä tarkoitettu alkuperäinen vastaava työnjohtaja heidän kyseiseltä henkilöltä saamansa sähköpostiviestin mukaan enää ole työnjohtajana hankkeessa.

Arviointi

Yleisiä valvonnan lähtökohtia

Perustuslain 21 §:n oikeusturvasäännöksen mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta 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.

Julkisen vallan on perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaan pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Julkisen vallan on perustuslain 22 §:n mukaan turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, MRL) 21 §:n mukaan rakennusvalvonnan viranomais-tehtävistä huolehtii kunnan määräämä lautakunta tai muu monijäseninen toimielin, jona ei kuitenkaan voi toimia kunnanhallitus. Rakentamisen neuvontaa ja valvontaa varten kunnassa tulee olla rakennustarkastaja.

Hallintopakosta säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 24 luvussa, uhkasakko-laissa (1113/1990) ja hallintolaissa (434/2003).

MRL 124 §:n mukaan kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä on yleisen edun kan-nalta valvoa rakennustoimintaa sekä osaltaan huolehtia, että rakentamisessa noudatetaan, mitä MRL:ssä tai sen nojalla säädetään tai määrätään. Valvontatehtävän laajuutta ja laatua harkitta-essa otetaan huomioon rakennushankkeen vaativuus, luvan hakijan ja hankkeen suunnittelusta ja toteuttamisesta vastaavien henkilöiden asiantuntemus ja ammattitaito sekä muut valvonnan tarpeeseen vaikuttavat seikat. Kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä on myös hu-olehtia kunnassa tarvittavasta rakentamisen yleisestä ohjauksesta ja neuvonnasta. MRL 182 §:n mukaan, jos joku ryhtyy toimiin MRL:n tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastaisesti taikka lyö laimin niihin perustuvan velvollisuutensa, kunnan rakennusvalvontaviran-omainen voi päätöksellään velvoittaa niskoittelijan määräajassa oikaisemaan sen, mitä on tehty tai lyöty laimin. Viranomaisen antamaa kieltoa tai määräystä voidaan tehostaa uhkasakolla tai uhalla, että tekemättä jätetty toimenpide teetetään laiminlyöjän kustannuksella.

Hallintopakolla tarkoitetaan rakennustyön suorituksesta ja valvonnasta annetun ympäristömi-nisteriön ohjeen (YM5/601/2015, s. 7) mukaan viranomaisen käytettävissä olevia hallinnollisia keinoja, joita tarvitaan, kun hallintopäätöksiin sisältyviä velvoitteita ei täytetä vapaaehtoisesti. Yleensä hallintopakon käyttöä edeltää viranomaisen kehoitus oikaista virhe. Maankäyttö- ja ra-kennuslain keskeisimmät keinot ovat rakennustyön keskeyttäminen (MRL 180 §), joka on väli-tön pakkokeino sekä uhkasakko ja teettämishukka (MRL 182 §), jotka ovat välillisiä hallintopak-koja.

Rakennustyön keskeyttämisen edellytyksenä ohjeen mukaan on, että rakennustyöhön tai muu-hun toimenpiteeseen ryhdytään tai se toteutetaan vastoin maankäyttö- ja rakennuslakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä taikka myönnetyn luvan tai viranomaishyväksynnän vastaisesti. Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi silloin, jos tarvittava lupa puuttuu tai hank-keessa ei ole vastaavaa työnjohtajaa. Uhkasakkoa tai teettämishukkaa voidaan käyttää, jos joku ryhtyy toimiin MRL:n tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastaisesti taikka lyö laimin niihin perustuvan velvollisuutensa.

Rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä on ympäristöministeriön ohjeen (s. 6) mukaan omalta osaltaan varmistua siitä, että rakennushankkeeseen ryhtyvällä on riittävät edellytykset

huolehtimisvelvollisuutensa täyttämiseksi ja että rakennushankkeessa on tarvittavat kelpoisuusvaatimukset täyttävät suunnittelijat ja työnjohtajat. Viranomaisvalvonta kohdistetaan rakentamisen virheriskit ja rakentamiselle asetettu vaatavuustaso huomioon ottaen siihen, että hankkeen suunnittelusta ja toteuttamisesta vastuulliset täyttävät lupapäätöksessä, aloituskokouksessa ja rakennustyön aikana heille määrätty tai muutoin kuuluvat velvollisuutensa. Rakennustyön viranomaisvalvonnan tarkoituksena on ennen kaikkea ennalta ehkäistä rakennusvirheitä sekä tukea käytäntöjä, joilla edistetään hyvää rakennustapaa. Viranomaisvalvonta ei ole kaiken kattavaa, eikä sillä pystytä eikä ole tarkoitus varmistaa, että rakennustyö tehdään kaikilta osin oikein. Lopullinen vastuu rakentamisen kelvollisuudesta on rakennushankkeeseen ryhtyvällä itsellään.

Toimenpidepyynnöt ja niiden käsittely

Kantelijat ovat kertomansa mukaan olleet useita kertoja noin kymmenen vuoden ajan yhteydessä kaupungin rakennusvalvontaan naapuritontin maantäyttöjen ja kaivausten vuoksi pyytäneen valvontatoimenpiteitä. Kantelijoiden asiamies on lähettänyt kaupungin rakennusvalvontajohtajalle 10.3.2020 päivätyn valvontavaatimuksen, jossa on esitetty tekniseen asiantuntijalauseen viitaten yksilöityjä vaatimuksia pihan saattamiseksi rakennusluvan mukaiseksi mm. rakentamalla tonttien rajalle lupapiirustusten mukainen tukimuuri tai vaihtoehtoisesti loivempi luiska. Vaatimuksia on perusteltu mm. hulevesien valumisella, sortumavaaralla, maisemahaitalla ja sillä, ettei katselmuksella 20.5.2019 rakennustarkastajan edellyttämiä korjaavia rakennustöitä ollut edes aloitettu. Vaatimuksessa on pyydetty asian pikaista käsittelyä ja riittävän tiukan aikarajan asettamista luvan mukaisen tilanteen saavuttamiseksi sekä uhkasakon asettamista luvanvastaisen tilanteen jatkuttua pitkään.

Valvontavaatimuksen täydennyksessä 19.5.2020 kantelijat ovat asiamiehensä välityksellä esittäneet perusteluja sille, että heidän vaatimuksensa tulisi käsitellä heti rakennusluvan voimassa olemisesta huolimatta. He ovat viitanneet naapuritontin maantäyttötoimenpiteisiin, jotka on jo vuonna 2012 Vantaan kaupungin rakennusvalvonnan toimesta määrätty poistettaviksi ja tontti ennallistettavaksi 1.7.2012 mennessä (päätös 8.5.2012 § 76). Kantelijat ovat kertoneet vaatineensa toistuvasti vuodesta 2012 lähtien täyttöjen poistamista, mitä ei kuitenkaan ole edelleenkään tehty. Kaupungin rakennusvalvonta ei ole ryhtynyt jatkotoimiin asian johdosta. Täydennyksessään kantelijat ovat vaatineet vielä, että heidän valvontavaatimuksensa vietäisiin viipymättä asianomaisen lautakunnan käsiteltäväksi.

Vantaan kaupungille osoittamassani selvityspyynnössä 27.4.2020 pyysin kiinnittämään selvityksessä erityisesti huomiota kantelussa tarkoitettujen pihatöiden suorittamisen valvontaan ja yhteydenottopyyntöihin vastaamiseen. Selvityksestä tuli myös ilmetä, oliko asiassa aloitettu hallintopakkomenettely ja oliko asiaa mahdollisesti käsitelty asianomaisessa lautakunnassa.

Kaupungin selvityksessä todetaan seuraavaa: *”Rakennusvalvonta ei käynnistä hallintopakko-menettelyä, mikäli kiinteistöllä on voimassa oleva rakennuslupa. Tämä siitä syystä, että vasta loppukatselmuksessa tarkastetaan, että rakennustyöt on suoritettu myönnetyn rakennusluvan mukaisesti. Lisäksi on huomattava, että ei ole mahdollista velvoittaa kiinteistönomistajaa ryhtymään sakon uhalla tietyssä määräajassa toimenpiteisiin, joiden suorittamiseen rakennusluvan mukaan on kuitenkin aikaa loppukatselmukseen asti. Mikäli loppukatselmuksessa havaitaan, että rakennusluvan ehtoja ei ole noudatettu, puututaan asiaan katselmusta suorittavan viranhaltijan toimesta.”*

Kaupungin rakennusvalvonnan selvityksestä ilmenee epäsuorasti, että kantelijoiden valvontavaatimuksia ei ole käsitelty kaupungin rakennusvalvontaviranomaisessa eli asianomaisessa lautakunnassa. Selvityksen mukaan rakennusvalvonnasta on suullisesti ohjeistettu naapurintontin rakennustöitä, mutta mitään dokumentointia vaatimusten käsittelemisestä tai valvonnan suorittamisesta ei ole esitetty.

Suomen Kuntaliitto on antanut ohjeen hallintopakosta maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa ([Hallintopakko-ohje maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa](#)), johon on koottu asiaan liittyvää hyvää hallintomenettelyä ja oikeuskäytäntöä. Ohjeen mukaan rakennustarkastajan toimivaltaan kuuluvat valvonta ja toimenpiteisiin kehottaminen rakentamiseen liittyvänä neuvontana ja ohjauksena sekä veloitteen asettamisvaiheen, että tuomitsemisvaiheen kuulemisen hoitaminen. Pääsääntönä on, mikäli rakentamiseen puuttuminen on tarpeen, että asianomaista ensin kehotetaan korjaamaan tilanne, ja pyritään näin ohjauksen ja neuvonnan toimin saamaan asianosainen vapaaehtoisesti noudattamaan lakia ja määräyksiä. Kehotus on ohjaukseen ja neuvontaan kuuluvaa toimintaa, joka käytännössä edeltää hallintopakkoa. Kehotuksessa tulee mm. asettaa määräpäivä, jonka jälkeen kiinteistöllä suoritetaan uusi tarkastus. Ellei laiminlyöntiä ole oikaistu kehotuksen johdosta, on siirryttävä veloitetoimiin.

Hallintopakon käyttämisessä viranomaisella on ohjeen mukaan pääsääntöisesti harkintavaltaa. Ehdotonta puuttumisveloitetta ei ole, vaan tapauskohtaisen harkinnan perusteella arvioidaan, tuleeko ryhtyä toimenpiteisiin. Rikkomuksen laatu ja merkitys on kuitenkin syytä ottaa huomioon harkintavaltaa käytettäessä. Harkintavaltaa ohjaavat hallinnon yleiset oikeusperiaatteet (hallintolain 6 §). Ohjeessa korostetaan yhdenvertaisuutta: samankaltaisissa tilanteissa tulee toimia johdonmukaisesti samalla tavalla. Ohjeessa todetaan myös ylimpien laillisuusvalvojen käytännön perusteella, että lain tai sen nojalla annettujen säädösten tai määräysten vastaiseen menettelyyn on puututtava, kun rikkomus ei ole vähäinen tai kun yleinen etu edellyttää puuttumista, ja esimerkiksi luvattomaan rakentamiseen tulee pääsääntöisesti puuttua.

Mainitun ohjeen mukaan yleinen etu rakennustoiminnassa voidaan hahmottaa ”vastaparina” rakentajan yksityiselle edulle, mutta toisaalta pelkkä naapurin etu ei ole yleistä etua. Tilannetta on

siis arvioitava yleisesti. Yleisellä edulla tarkoitetaan muun muassa terveellistä ja turvallista ympäristöä sekä maankäytön tavoitteita. *Rakennusvalvontaviranomaisen* toimivaltaan kuuluu päättää velvoitteen ja tehosteen asettamisesta sekä tehosteena olevan uhan tuomitsemisesta tai täytäntöönpanosta. Molemmista päätöksistä voi valittaa hallinto-oikeuteen ja mahdollisesti korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. *Rakennustarkastajan* toimivaltaan kuuluvat valvonta ja toimenpiteisiin kehottaminen rakentamiseen liittyvänä neuvontana ja ohjauksena sekä velvoitteen asettamisvaiheen että tuomitsemisvaiheen kuulemisen hoitaminen.

Hallintopakkoasia voi nousta esille rakennustarkastajalle tehdyn suullisen tai kirjallisen ilmoituksen perusteella tai rakennustarkastajan suorittaman valvonnan seurauksena. Ilmiannottapauksissa on ilmiannon aiheellisuudesta ohjeen mukaan syytä ottaa selvää suorittamalla tarkastuspaikan päällä. Asia on ohjeen mukaan pääsääntöisesti vietävä toimielimen päätettäväksi, eli asiaan on annettava valituskelpoinen ratkaisu. Kuntaliiton ohjeistuksessa todetaan nimenomaisesti, että aina, jos ilmoitus on tehty kirjallisesti ja/tai ilmoittaja vaatii toimenpiteisiin ryhtymistä, on asia ratkaistava toimielimen päätöksellä, vaikka rakennustarkastaja ei katsoisikaan toimenpiteisiin ryhtymiseen olevan aihetta. Asianosainen voi tällöin saattaa kysymyksen muutoksenhakutuomioistuimen arvioitavaksi.

Rakennusvalvontaviranomaisen tarkastusoikeudesta säädetään MRL 183 §:ssä ja yleisesti katselmuksesta ja tarkastuksesta hallintolain 38-39 §:ssä. Kuntaliiton hallintopakko-ohjeessa todetaan tilanteen toteamiseksi tehtävistä vapaamuotoisista paikallakäynneistä, että myös näistä on syytä laatia kirjallinen muistio, joka sisältää ainakin tiedot paikallakäynnin kulusta ja keskeiset havainnot.

Korkein hallinto-oikeus on vuosikirjapäätöksessään [KHO:2009:91 \(12.11.2009/2791\)](#) katsonut, että rakennusvalvonta-asian vireillepanijoilla oli oikeus hakea muutosta rakennusvalvontaviranomaisen päätökseen, jolla se päätti olla ryhtymättä toimenpiteisiin. KHO totesi, että valvontamenettelyn vireillepanijoilla oli oikeudellinen intressi saada ko. rakennelman pysyttämisen lainmukaisuus selvitettyksi. Rakennus- ja ympäristölautakunnan päätös, jolla oli päätetty olla ryhtymättä toimenpiteisiin, vaikutti siten välittömästi valvontamenettelyn vireillepanijoiden oikeuteen tai etuun. Hallinto-oikeuden ei olisi tullut jättää muutoksenhakijoiden valitusta tutkimatta.

Olen 11.12.2019 antamassani päätöksessä [OKV/2021/1/2018](#) kiinnittänyt kunnan rakennusvalvonnan huomiota sen velvollisuuteen saattaa selkeitä toimenpidevaatimuksia sisältävä rakennusvalvonta-asia toimielimen päätettäväksi. Vaatimusten esittäjällä tulee olla halutessaan mahdollisuus saada asiassa muutoksenhakukelpoinen päätös ja saattaa asia viime kädessä hallintotuomioistuimen arvioitavaksi. Tapauksessa kantelija oli useita kertoja vaatinut kunnan rakennusvalvontaa ryhtymään toimenpiteisiin rajanaapurin tontin pihamaan korotus- ja penger-

rystöimien saattamiseksi rakennusluvan mukaisiksi. Kantelijan vaatimuksia ja kirjeitä oli toimitettu rajanaapurille tiedoksi, ja rakennustarkastajat olivat näin pyrkineet neuvomaan ja ohjaamaan häntä luvanmukaisiin pihatöihin. Kantelijan vaatimukseen rakennusvalvonta oli antanut vastauksia, joiden mukaan naapurin rakennuslupa oli vielä voimassa, eikä loppukatselmusta oltu vielä tehty. Vastausten mukaan kunta oli katsonut, ettei yleinen etu ole vaatinut piharakentamiseen puuttumista ennen luvan voimassaolon päättymistä.

Totesin em. päätöksessäni muun ohessa, ettei kunnan rakennusvalvonnan menettely ollut hyvän hallinnon eikä Kuntaliiton pakkokeinoja koskevan ohjeistuksen mukaista. Rakennusluvan ehtojen vastaista menettelyä koskeva valvonta-asia olisi tullut viedä asianomaisen toimielimen käsiteltäväksi ja arvioitavaksi kantelijan tehtyä useita toimenpidevaatimuksia. Rakennusvalvonnalla olisi ollut toimivalta puuttua luvanvastaiseen toimintaan jo rakennusluvan voimassaolon aikana. Kantelija oli kokenut naapurin pihatöistä aiheutuvan haittaa, kuten vesien valumista ja kuolinpesän kiinteistön myyntisuunnitelmien vaikeutumista. Hänellä oli ollut oikeudellinen intressi saada rajanaapurin pihatöiden luvanmukaisuus valvonta-asiana rakennusvalvontaviranomaisen ja mahdollisesti hallintotuomioistuimen arvioitavaksi. Tästä syystä asia olisi tullut käsitellä toimielimessä ja tehdä siitä valituskelpoinen päätös.

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesta hallintopakosta ja valvonnan riittävydestä oli kysymys myös 13.2.2020 antamassani päätöksessä ([OKV/63/1/2019](#)). Tapauksessa oli annettu kehotuksia ja määräaikoja, joiden noudattamista ei kuitenkaan tehokkaasti tai uskottavasti valvottu. Kaupungin rakennusvalvonnan olisi tullut seurata oma-aloitteisesti ja järjestelmällisemmin kehotustensa noudattamista asetetuissa määräajoissa sekä huolehtia valvontaansa koskevien kirjausten tekemisestä. Tehokas ja uskottava valvonta edellyttää valvontatoimenpiteiden toimivaa seurantaa.

Nyt arvioitavana olevassa tapauksessa kantelijat ovat esittäneet, että naapuritontin maantäytöistä ja kaivauksista on aiheutunut paitsi haittaa hulevesien valumisesta ja maisemahaittaa, myös mm. sortumavaaraa. Maantäytöjen poistamisesta on tehty päätös kaupungin rakennusvalvonnassa jo vuonna 2012. Kaupunki ei ole selvityksessään esittänyt, että kyseinen päätös olisi kumottu, että se olisi menettänyt merkityksensä vuonna 2015 myönnetyn rakennusluvan vuoksi tai että päätöstä ei muutoin olisi enää tarpeen asiassa huomioida. Naapuritontin pihatöitä on tehty ainakin noin kymmenen vuoden ajan, eivätkä ne edelleenkään ole valmiita. Rakennuslupa on saadun selvityksen mukaan voimassa vielä lähes kaksi vuotta (kesäkuuhun 2023).

Hallintolain 19-20 §:ssä säädetään hallintoasian vireillepanosta ja vireilletulosta. Asia pannaan vireille kirjallisesti ilmoittamalla vaatimukset perusteineen. Viranomaisen suostumuksella asia saa panna vireille myös suullisesti. Hallintoasia tulee vireille, kun asian vireille panemiseksi tarkoitettu asiakirja on saapunut toimivaltaiseen viranomaiseen tai kun asia on sille suullisen vireil-

lepanon yhteydessä esitetty ja käsittelyn aloittamiseksi tarvittavat tiedot on kirjattu. Asia on hallintolain 23 §:n mukaan käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Asian ratkaisemisesta säädetään lain 7 luvussa.

Kaupungin rakennusvalvonta on perustellut puuttumattomuuttaan kantelijoiden naapuritontin pihatöihin vielä voimassa olevalla rakennusluvalla. Selvityksen mukaan rakennusvalvonnasta on annettu neuvontaa ja ohjausta pihatöiden tekemiseen, mutta saadun selvityksen mukaan mitään muita määräaikoja kuin rakennusluvan voimassaoloajan pidennyksen määrittelemä ajankohta, ei ole asetettu. Kantelijoiden rakennusvalvonnalle toimittamaa valvontavaatimusasiaa ei ilmeisesti ole lainkaan saatettu vireille, vaikka vaatimus ja sen täydennys on tehty kirjallisesti ja vaikka ainakin 10.3.2020 saapuneessa asiakirjassa on saapumisleima. Asian käsitteleminen asianmukaisesti toimivaltaisessa kaupungin toimielimessä on eri asia kuin vaatimusten hyväksyminen.

Lain ja ohjeistuksen mukaan voidaan pitää selvänä, että kirjallisesti esitetty, selkeä ja perusteltu valvontavaatimus olisi tullut viivytyksettä käsitellä kaupungin rakennusvalvontaviranomaisessa eli asianomaisessa lautakunnassa. Nyt asiaa ei ole viety missään vaiheessa lautakunnan arvioitavaksi, eivätkä kantelijat siten ole nimenomaisesti vaatimuksestaan huolimatta saaneet asiassa muutoksenhakukelpoista päätöstä.

Rakennusluvan voimassaolo ei näkemykseni mukaan voi automaattisesti olla esteenä valvontavaatimuksen käsittelemiselle tai asiaan puuttumiselle, jos muuten edellytykset (rikkomus ei ole vähäinen tai yleinen etu vaatii puuttumista) täyttyvät. Kuntaliiton hallintopakko-ohjeenkin mukaan valvontatoimet edellyttävät tapauskohtaista harkintaa. Kysymys siitä, olisiko rakennusvalvonnan ryhdyttävä yksittäisessä asiassa hallintopakkokeinoihin, tulee voida saattaa hallintotuomioistuimen arvioitavaksi. Tämän vuoksi valvontavaatimus tulee viedä lautakunnan päätettäväksi, jolloin asiasta voidaan tehdä valituskelpoinen ratkaisu. Tämän jälkeen valvontavaatimuksen tekijät voivat arvioida, haluavatko he saattaa kysymyksen puuttumiskynnyksestä ja hallintopakon käyttämisestä hallintotuomioistuimen arvioitavaksi.

Viesteihin ja muihin yhteydenottoihin vastaaminen

Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Säännös hallintoasian hoitamiseen liittyvästä neuvonnasta ilmentäisi sen perustelujen ([HE 72/2002 vp.](#), s. 57-58) mukaan lähinnä vaatimusta menettelyllisestä neuvontavelvollisuudesta. Tämä edellyttäisi, 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 oikeuksiansa käyttämisestä. Asiakkaan mahdolliset väärinkäsitykset menettelyllisistä kysymyksistä olisi pyrittävä oikaisemaan. 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 säännöselähdöksessä ei ole täsmennetty vastaamisvelvoitteen piiriin kuuluvien kysymysten ja tiedustelujen sisältöä, näiltä olisi edellytettävä riittävää selkeyttä ja ymmärrettävyyttä. Käytännössä vastaamisvelvoite koskisi asiallisia ja riittävän yksilöityjä kysymyksiä ja tiedusteluja. Säännös ei sen sijaan velvoittaisi viranomaista vastaamaan laajoihin ja yleisluontoisiin tiedusteluihin (em. HE s. 58).

Viranomaisen vastaamisvelvollisuudesta on olemassa runsaasti laillisuusvalvontakäytäntöä (viimeksi esim. [AOK 25.8.2021 OKV/603/10/2020](#) ja siinä mainitut ratkaisut). Viranomaisen neuvonta- ja vastaamisvelvollisuuteen on vakiintuneesti katsottu kuuluvan, että viranomainen vastaa toimivaltaansa kuuluviin asiallisiin ja riittävällä tavalla yksilöityihin tiedusteluihin, kysymyksiin ja muihin yhteydenottoihin, joihin asiakas selvästi jää odottamaan vastausta. Hallinnon asiakkaan ei pitäisi jäädä epätietoiseksi siitä, onko hänen viestinsä vastaanotettu ja aiotaanko siihen vastata.

Vantaan kaupungin rakennusvalvonnan selvityksessä ei pyritä kiistämään väitteitä, ettei kantelijoiden viesteihin tai muihin yhteydenottoihin ole aina vastattu. Rakennusvalvonnan tarkastusinsinööri ilmoittaa selvityksessään, että ”vastausajat ovat pitkittyneet kohtuuttomien työkuormien vuoksi”. Rakennuslakimiehen selvityksessä todetaan, että ”vastausaikojen pituuteen on vaikuttanut kohtuuton työtaakka”.

Hallintolain 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 viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Säännöksen tarkoituksena on sen perustelujen (em. HE s. 56) mukaan yhtäältä turvata viranomaispalvelujen saatavuus sekä toisaalta varmistaa, että asiointia järjestettäessä kiinnitetään riittävä huomiota hallinnossa asioivien tarpeisiin. Palveluperiaate ja viranomaisen tehtävien

tuloksellinen hoitaminen merkitsevät sitä, että asiointi tulisi voida tapahtua sekä hallinnossa asi-
oivan, että viranomaisen kannalta mahdollisimman nopeasti, joustavasti ja yksinkertaisesti sekä
kustannuksia säästäen. Pykälässä ei kuitenkaan asetettaisi viranomaiselle ehdotonta velvolli-
suutta ryhtyä toimenpiteisiin asiointipalvelujen asianmukaiseksi järjestämiseksi, vaan säännös
mahdollistaisi käytettävissä olevien taloudellisten ja muiden voimavarojen huomioon ottamisen.

Viranomaisella tulee olla käytettävissään sellaiset resurssit, että se voi suoriutua lakisääteisistä
tehtävistään. Vaikka viranomaisen resurssien riittävyys ei sellaisenaan ole laillisuusvalvonnalli-
nen kysymys, voi se muuttua oikeusturvaongelmaksi, mikäli viranomainen ei resurssien vähyy-
den vuoksi kykene enää kohtuudella suoriutumaan laissa säädetyistä velvoitteistaan. Vantaan
kaupungin velvollisuutena on huolehtia siitä, kaupungin rakennusvalvonnalla on tosiasialliset
mahdollisuudet suoriutua tehtävistään ja velvoitteistaan. Kaupungin tehtävät tulee järjestää si-
ten, että ne voidaan mahdollisista suorittaa asianmukaisesti myös esimerkiksi tilapäisissä ruuh-
katilanteissa.

Totean lisäksi, että valvontaan liittyvien yhteydenottojen ja niiden käsittelyn kirjaaminen vahvis-
taa osaltaan myös viranhaltijoiden oikeusturvaa. Näin menetellen voidaan myös jälkikäteen
osoittaa, että vaatimuksiin ja muihin yhteydenottoihin on vastattu. Nyt rakennusvalvonnan sel-
vityksessä on yleisluonteisesti viitattu siihen, että kantelijoiden naapurintontin rakennustöitä on
ohjeistettu puhelimitse. Kantelijat sen sijaan ovat valvontavaatimuksen esittäjinä jääneet epä-
tietoisiksi siitä, miten heidän pyyntöjään ja vaatimuksiaan on mahdollisesti käsitelty vai onko
niitä käsitelty millään tavoin.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä toimivaltai-
sessa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuo-
mioistuimen käsiteltäväksi turvataan perustuslain oikeusturvasäännöksessä. Ympäristöperus-
oikeuteen puolestaan kuuluu julkisen vallan velvoite pyrkiä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus
vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Julkisen vallan on turvattava perusoi-
keuksien toteutuminen.

Vantaan kaupungin rakennusvalvonta ei ole käsitellyt kantelijoiden kirjallisesti vireille saattamaa
valvontavaatimusta hallintolain mukaisesti. Vaatimus olisi tullut kirjata ja asia valmistella raken-
nusvalvontaviranomaisena toimivan asianomaisen lautakunnan käsiteltäväksi ja päätettäväksi
sitte, että asiasta tehdään muutoksenhakukelpoinen päätös, johon kantelijat voivat harkintansa
mukaan hakea muutosta. Kaupungin menettely ei ole myöskään vastannut maankäyttö- ja ra-
kennuslain mukaista Kuntaliiton hallintopakkeinoja koskevaan ohjeistukseen kirjattua hyvää
hallintokäytäntöä.

Rakennusvalvonnasta ei saadun selvityksen mukaan myöskään ole vastattu kantelijoiden ja heidän asiamiehensä yhteydenottoihin ja yhteydenottopyyntöihin asianmukaisesti.

Kiinnitän Vantaan kaupungin rakennusvalvonnan huomiota sen velvollisuuteen käsitellä sille saapuneet valvontavaatimukset perustuslain ja hallintolain mukaisesti sekä vastata sen toimivaltaan kuuluviin asiallisiin yhteydenottoihin ilman aiheetonta viivytystä.

Kun saadun selvityksen mukaan viiveet ja puutteet yhteydenottoihin vastaamisessa vaikuttavat ainakin osittain johtuneen kaupungin rakennusvalvonnan ilmoituksen mukaan sen suuresta työmäärästä, lähetän tämän päätökseni tiedoksi ja huomioon otettavaksi myös Vantaan kaupunginhallitukselle.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Anu Rätty