



Hakemuksen käsittely rakennusvalvonnassa

KANTELU

Kantelija arvostelee oikeuskanslerille 9.8.2021 osoittamassaan kantelussa ja sen jälkeen toimittamissaan lisäkirjeissä Turun kaupungin rakennusvalvonnan menettelyä tukimuurin lupahakemuksen käsittelyyn liittyvässä asiassa. Hän katsoo, että rakennusvalvonta on viivytellyt Asunto-osakeyhtiö A:n (jäljempänä hakija) rakennuslupa-asiassa, eikä kaikkia luvanhakijoita ole kohdeltu tasapuolisesti, kun jotkut hakijat saavat päätöksen asiassaan nopeammin kuin toiset. Lisäksi kantelija arvostelee sitä, ettei rakennusvalvonnasta ole sähköpostitse annettu tietoa hakemuksen ratkaisemisen ajankohdasta, ja lisäselvityksiä on pyydetty vasta vuoden kuluttua hakemuksen vireillepanosta.

SELVITYS JA VASTINE

Turun kaupungin rakennus- ja lupalautakunta on antanut (20.1.2022 § 9) selvityksen, josta kantelija on antanut vastineen.

RATKAISU

Selvitys

Kantelussa tarkoitettu asunto-osakeyhtiö on 18.3.2020 jättänyt Turun rakennusvalvontaan lupahakemuksen, joka on koskenut kahden tontin rajalla olevan tukimuurin purkamista, uuden

rakentamista, uuden aidan ja uuden liittymän rakentamista, paikoituspaikkojen siirtämistä, jäte-teenlajittelupisteen sijoittamista ja puiden kaatamista. Rakennusvalvonta oli aiemmin huhtikuussa 2019 kehottanut kantelussa tarkoitettua asunto-osakeyhtiötä ja naapuriyhtiötä kunnostamaan tai muutoin saattamaan alueen turvallisiksi ja rakennettuun ympäristöön sopivaksi. Työt tuli kehotuksen mukaan tehdä viipymättä, kuitenkin viimeistään 31.8.2019. Korjaustöille oli tarvittaessa haettava lupa rakennusvalvonnasta.

Kesällä 2020 hakijayhtiö oli kaupungin pyynnöstä toimittanut lupahakemuksen liitteeksi julkisivupiirustuksen. Tämän jälkeen asian käsittely keskeytyi huhtikuuhun 2021, kunnes hakija oli yhteydessä rakennusvalvontaan. Huhti-toukokuussa hakija toimitti perusteluja puiden kaatamiselle ja pyynnöstä vielä arvion puiden kunnosta. Elokuussa 2021 kaupungin hortonomi pyysi esittämään asemapiirrokseen uusien korvaavien puiden istutuspaikat, lajit, taimikoot ja riittävät kasvuolosuhteet. Hakija teki pyydetyt muutokset ja päivitykset 18.11.2021. Rakennuslupa hankkeelle myönnettiin 24.11.2021.

Kaupungin selvityksen mukaan lupa-asioiden käsittely on Turun rakennusvalvonnassa viivästynyt jo useamman viime vuoden ajan. Lupahakemuksia on jätetty runsaasti tilanteessa, jossa rakennusvalvonnan henkilöresurssit ovat vuosina 2019-2020 olleet vähäiset. Tilannetta on selvityksen mukaan saatu parannettua vuoden 2020 loppupuolella, mutta käsittelemättömiä lupahakemuksia on edelleen ollut paljon. Hakijayhtiön hakemus on otettu vuorollaan käsiteltäväksi ruuhkautuneesta hakemusjonosta. Lähtökohtaisesti rakennusvalvonta käsittelee hakemukset saapumisjärjestyksessä. Käsittelyn kesto voi selvityksen mukaan kuitenkin vaihdella riippuen esimerkiksi hankkeen laadusta: yksinkertaiset hankkeet saadaan käsiteltyä nopeammin kuin monimutkaisemmat ja lisäselvityksiä edellyttävät.

Selvityksessä todetaan, että kantelussa tarkoitettussa hankkeessa oli kyse mm. vanhojen palokujanpuiden kaatamisesta, tonttiliittymien määrästä ja jätehuollon ongelmallisesta toteuttamisesta. Hanke on vaatinut lisäselvityksiä ennen lupapäätöksen tekemistä, eikä kyse ole ollut pelkästään tukimuurin korjaamisesta. Tällaisen hakemuksen käsitteleminen vie enemmän aikaa rutiiniasiaan verrattuna. Hankkeen ottaminen käsittelyyn on selvityksen mukaan viivästynyt ruuhkan ja resurssipulan sekä sen vuoksi, että hanke on vaatinut lisäselvityksiä ja useamman tahon osallistumista. Rakennusvalvonta on selvityksessään pahoitellut asian viipymistä.

Kantelija kiistää vastineessaan hankkeen monimutkaisuuden ja katsoo, että tarvittavat lisäselvitykset olisi tullut pyytää heti.

Arviointi

Rakennuslupamenettelyssä noudatetaan yleislakina hallintolakia (434/2003) ellei maankäyttö- ja rakennuslainsäädännössä muuta säädetä. Hallintolain säännökset asian viivytyksettömästä

käsittelystä ja muiden hyvän hallinnon takeiden turvaamisesta pohjautuvat perustuslain 21 §:n oikeusturvasäännökseen. Lain 6 §:ssä säädetään hallinnon oikeusperiaatteista. Viranomaisen on mm. kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti. Viranomaisen ei ilman hyväksyttävää perustetta saa poiketa tasapuolisen kohtelun periaatteesta.

Asia on hallintolain 23 §:n mukaan käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Viranomaisen on esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin.

Hallintolain 31 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista. Asianosaisen on muutoinkin myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen. Lausuntoa tai muuta selvitystä koskevassa pyynnössä on hallintolain 32 §:n mukaan yksilöitävä, mistä erityisistä seikoista selvitystä on esitettävä.

Viivytyksetöntä käsittelyä koskevalla säännöksellä pyritään lain perustelujen ([HE 72/2003 vp](#), s. 74-75) mukaan estämään käsittelyprosessin tarpeeton pitkittyminen. Asian ratkaisemiseksi tarvittavat selvitykset ja lausunnot tulisi hankkia riittävän varhaisessa vaiheessa sekä mahdollisimman yksinkertaisesti siten, että selvitystä hankitaan ainoastaan siinä määrin kuin se on asian ratkaisemisen kannalta välttämätöntä. Viivytyksetön asian käsittely merkitsee myös sitä, että asiakkaan antamien tietojen tarkistaminen ja täydentäminen pyritään suorittamaan mahdollisimman tehokkaasti. Tämä edellyttää, että viranomaisen antaa asiakkaalle selkeät ja helposti ymmärrettävät ohjeet siitä, mitä tietoja asian käsittelemiseksi tarvitaan. Asiakkaalle tulisi myös kertoa siitä, ettei asian käsittely viranomaisessa etene viivytyksettä ilman pyydettyjä tietoja.

Lain perusteluissa todetaan edelleen, että asian käsittelyn vaatimaan aikaan saattavat vaikuttaa asian erityislaatu ja sen merkitys asianosaisen oikeusaseman kannalta. Toisinaan asia saattaa olla senlaatuinen, että ratkaisun tekemiseksi joudutaan hankkimaan laaja-alaisia selvityksiä sekä arvioimaan niiden merkitystä asian lopputuloksen kannalta eri näkökulmista. Vaikka käsittelyaika tällöin saattaakin pitkittyä, sitä ei voida pitää säännöksessä tarkoitettuna aiheettomana viivästyksenä.

Käsittelyssä tulisi kiinnittää huomiota myös asian merkitykseen asianosaisen oikeusaseman kannalta. Mitä merkittävämpi ratkaisu on asianosaisen jokapäiväisen elämän kannalta, sitä riipämpään käsittelyyn asiassa tulisi pyrkiä. Käsittelyn vaatima aika voi vaihdella tapauskohtaisesti huomattavasti. Esimerkiksi ympäristöhallinnon alalla käsiteltävissä asioissa joudutaan usein suorittamaan katselmuksia, jonka vuoksi käsittelyajat ovat pitempiä kuin muilla hallinnonaloilla. Käsittelyaikojen eroavaisuuteen vaikuttaa myös se, että joissakin tapauksissa tarvitaan enemmän yhteistyötä muiden viranomaisten kanssa kuin toisissa.

Viranomaisen selvittämisvelvollisuus edellyttää, että ennen asian ratkaisemista viranomaisen hankkii tarvittavat selvitykset ja pyytää luvanhakijalta tarvittaessa lisäselvitystä. Viranomaisella on harkintavaltaa arvioida, mitä selvityksiä ja asiakirjoja se pitää asian ratkaisemiseksi välttämättöminä. Lain perustelujen (HE 72/2003 vp, s. 86) mukaan aineellinen menettelyjohtovalta ja päävastuu asian selvittämisestä on viranomaisella. Asian riittävällä selvittämisellä tarkoitettaisiin sitä, että viranomaisen hankkii sellaiset tiedot ja selvitykset, joilla se arvioi olevan merkitystä asian ratkaisemiselle. Selvittämisen asianmukaisuus puolestaan korostaisi viranomaiselle kuuluvaa menettelyjohtovaltaa ja huolellisuutta. Viranomaisen voisi hankkia selvityksiä itse viran puolesta toisilta viranomaisilta, asianosaiselta tai ulkopuoliselta taholta. Selvitysten laajuus ja tarve tulisi harkita tapauskohtaisesti.

Selvityksestä ilmenee, että kantelussa tarkoitetun lupa-asian käsittely on ollut pysähdyksissä kesästä 2020 huhtikuuhun 2021, jolloin hakijana ollut asunto-osaakeyhtiö oli yhteydessä rakennusvalvontaan. Kaupungin selvityksessä viivettä perustellaan resurssipulalla ja hakemusruuhkalla. Tämän jälkeen asiassa hankittiin lisäselvityksiä keväällä, kesällä ja syksyllä 2021. Viimeiset muutokset ja päivitykset hakemukseen oli tehty marraskuussa, jonka jälkeen päätös tehtiin alle viikossa.

Turun kaupungin rakennusvalvonnan monivuotisista, vaikeista resurssiongelmista on uutisoitu myös mediassa, eikä minulla ole perusteita epäillä tietojen paikkansa pitävyyttä. Tilanne näyttäisi nyt kohentuneen (esimerkiksi [HS 18.1.2023](#)).

Laillisuusvalvontakäytännössä on vakiintuneesti katsottu, ettei viranomaisen voi resurssien vähäisyyteen tai töiden järjestelyyn liittyviin vaikeuksiin vedoten laiminlyödä lakisääteisiä velvollisuuksiaan. Hallintolain 7 §:n 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Totesin esimerkiksi rakennusvalvontaa koskevassa päätöksessäni 20.9.2021 ([OKV/646/10/2020](#)), että viranomaisella tulee olla käytettävissään sellaiset resurssit, että se voi suoriutua lakisääteisistä tehtävistään. Vaikka viranomaisen resurssien riittävyys ei sellaisenaan ole laillisuusvalvonnallinen kysymys, voi se muuttua oikeusturvaongelmaksi, mikäli viranomaisen ei resurssien vähyyden vuoksi kykene enää kohtuudella suoriutumaan laissa säädetyistä velvoitteistaan. Kaupungin velvollisuutena oli huolehtia siitä, rakennusvalvonnalla oli tosiasialliset mahdollisuudet suoriutua tehtävistään ja velvoitteistaan. Kaupungin tehtävät tulee järjestää siten, että ne on mahdollista suorittaa asianmukaisesti myös esimerkiksi tilapäisissä ruuhkantilanteissa.

Resurssien ollessa niukkoja viranomaisen joutuu kussakin tapauksessa arvioimaan asioiden välistä kiireellisyysjärjestystä. Tässä asiassa ei ole ilmennyt, että priorisoinnissaan rakennusvalvonta olisi ylittänyt toimivaltansa tai harkintavaltansa rajoja taikka käyttänyt epäasiallisia perusteita ja siten rikkonut yhdenvertaisen kohtelun periaatetta.

Edellä esitetyistä hallintolain 23 §:n perusteluista ilmeni, että mahdolliset lisäselvitysten tarpeet tulisi pyrkiä selvittämään mahdollisimman ripeästi ja tehokkaasti.

Rakennusvalvonnan antamasta selvityksestä ei käy ilmi, onko kantelijan 1.8.2021 sähköpostitse esittämään tiedusteluun asian ratkaisemisen ajankohdasta vastattu tarkemmin kuin mitä kantelijan lisäkirjoituksessa mainitaan. Vastauksessa oli viitattu viranhaltijan pitkäköön poissaoloon ja siihen, että kyseiseen hakemukseen tartutaan sähköpostilaatikon läpikäymisen jälkeen, ellei asia ole jo edennyt jonkun kollegan toimesta. Hallintolain 23 §:n 2 momentti velvoittaa antamaan arvion pyynnöstä aina asianosaiselle. Hallintoasiassa asianosainen on 11 §:n mukaisesti se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. Edellä mainitun hallituksen esityksen (HE s. 62) mukaan rakennuslainsäädännössä asianosaisia ovat yleensä kiinteän tai erityisen omaisuuden haltijat. Tässä tapauksessa lupahakemuksen hakijana on ollut kiinteistönomistaja eli asunto-osakeyhtiö. Kantelija on oman ilmoituksensa mukaan kyseisen yhtiön osakkeenomistaja ja hallituksen varajäsen, eikä siten laissa tarkoitettu asianosainen. Hallintolain 23 §:n 2 momentti ei siten ole velvoittanut kaupunkia antamaan käsittelyaika-arviota kantelijalle.

Niiltä osin kuin kantelun 7.12.2021 päivätyssä lisäkirjoituksessa viitataan varsin yleisluonteisesti sisäisen tarkastuksen raporttiin ja asiakirjojen salassapitomerkintöihin totean yleisesti, että viranomaisen tulee noudattaa toiminnassaan julkisuuslakia (laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999) ja tiedonhallintalakia (laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta 906/2019). Asiassa ei ole ilmennyt sellaista, jonka perusteella minulla olisi perusteita ryhtyä selvittämään Turun kaupungin yleisiä salassapitomerkintäkäytäntöjä.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kantelussa tarkoitettua lupa-asiaa ei ole käsitelty kaikilta osin viivytyksettä kantelijan asian käsittelyn oltua pysähdyksissä Turun rakennusvalvonnassa lähes vuoden.

Asiassa ei kuitenkaan ole voitu osoittaa jonkun yksittäisen viranhaltijan laiminlyöneen tehtäviään tai menetelleen muuten lupa-asiaa käsitellessään moitittavasti. Saatan Turun kaupungin hallituksen tietoon näkemykseni, jonka mukaan viranomaisella on velvollisuus huolehtia lupa-asioiden viivytyksettömästä ja asianmukaisesta käsittelystä.

Pyydän kaupunkia ilmoittamaan viimeistään 29.9.2023, miten rakentamisen lupa-asioiden käsittelyajat ovat kehittyneet vuodesta 2021, onko niitä saatu lyhennettyä ja mikä on rakennusvalvonnan henkilöstötilanne tällä hetkellä.

Asia ei ole antanut aihetta muihin laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Anu Rätty