

**ASIA**

Asiakirjapyyntö ja vaatimuksen käsittely

KANTELU

Kantelijat arvostelevat oikeuskanslerinvirastoon 18.2.2016 toimittamassaan kirjoituksessa Vantaan kaupungin teknisen toimen menettelyä kadun asfaltoimiseen liittyvässä asiassa. Kantelijat kertovat tehneensä kaupungille viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaisen yksilöidyn asiakirjapyyntö 3.9.2015, mutta he eivät ole saaneet vastausta tai valituskelpoista päätöstä, että asiakirjaa tai tietoa ei anneta. Kantelijat katsovat lisäksi, että kaupungin tulisi vielä korvata heille ylimääräisen poistetun asfaltin poiskuljettamisesta aiheutuneita kustannuksia.

SELVITYS

Vantaan kaupunki on antanut 20.6.2016 päivätyn selvityksen.

VASTINE

Kantelijat ovat antaneet selvityksestä vastineen.

RATKAISU**1. Tapahtumatietoja**

Kantelijat ovat kirjoittaneet saman kadun päällystämistä koskevasta asiasta oikeuskanslerille edellisen kerran 26.4.2015 (OKV/665/1/2015, apulaisoikeuskanslerin sijaisen vastaus 13.7.2015). He olivat esittäneet kaupungille marraskuussa 2014 selvityspyynnön, johon he eivät olleet saaneet vastausta. Asiaa selvittäessä kävi ilmi, että kaupungin tekninen toimi oli valmistellut asiasta lausunnon tammikuussa 2015, mutta se oli kuitenkin jäänyt lähettämättä kantelijoille. He saivat lausunnon tiedokseen heinäkuussa 2015 sen jälkeen, kun oikeuskanslerinvirastossa oli ryhdytty selvittämään asiaa.

Tapahtumien taustalla ovat kanteluasiakirjojen mukaan Vantaan Kuninkaanmäessä sijaitsevilla kiinteistöllä kesällä 2014 ajankohtaisiksi tulleet vesi- ja viemäri-liitokset ja -kaivannot sekä hu-levesikaivanto. Työt edellyttivät kaivutöitä katualueella, ja asiakirjojen mukaan kantelija on hakenut lupaa vesi- ja viemärikaivantojen tekemiseen. Lupa on myönnetty 18.7.2014. Paikalla on asiassa saadun selvityksen mukaan tehty 22.7.2014 alkukatselmus, josta on tehty pöytäkirja. Kaupungin katutarkastaja on tuolloin antanut ohjeet rakentajalle katualueella tehtävistä kaivan-noista ja päällystämistä.

Kantelijat viittaavat kirjoituksessaan 3.9.2015 päivättyyn selvityspyyntöön ja vaatimukseen, jossa he ovat muun ohessa pyytäneet kopiota katselmuspöytäkirjasta. Kysymys on asiakirjojen mukaan Vantaan kaupungin päällystystöiden valvojarakennusmestarin suorittamasta ”välikat-selmuksesta”, jossa hän on antanut neuvoja asfaltoinnin suorittaneelle urakoitsijalle. Kanteli-joiden tietojen mukaan valvojarakennusmestari oli tuolloin muuttanut asfaltoinnin ohjeistusta, minkä johdosta poistettavan asfaltin määrä kaksinkertaistui aiheuttaen lisää kustannuksia ver-rattuna alkuperäiseen suunnitelmaan.

Kaupungin kuntatekniikan keskus on vastannut kantelijoille lausunnolla 9.9.2015, jossa ei kan-telijoiden näkemyksen mukaan ole vastattu heidän esittämiinsä asiakirjapyyntöön ja vaatimuk-seen riittävällä tavalla.

2. Katselmus ja pöytäkirjan laatiminen

Kanteluasiakirjoissa tarkoitettu ”katselmus”, jota koskevaa pöytäkirjaa kantelijat ovat pyytä-neet, liittyy kaivulupaan. Kyseinen lupa-asiakirja ei ole ollut oikeuskanslerinviraston käytettä-vissä, eikä siinä mahdollisesti esitetyistä lupaehdoista, tarkastuksista tai katselmuksista ole tar-kempaa tietoa.

Kaupungin kuntatekniikan keskus on kantelijoille 9.9.2015 antamassaan vastauksessa toden-nut, että kaupungilla on oikeus ja velvollisuus kadunpitäjänä tehdä yleisillä alueilla katselmuk-sia ja valvoa kaivutöitä. Vastauksen mukaan ”kaupungilla ei ole velvollisuutta ilmoittaa kaivu-työn suorittajalle etukäteen tehtävistä tarkastuksista”. Välíkatselmuksia on esim. päällystyskat-selmus, ja niistä ei ole yleensä tehty pöytäkirjaa. Vastauksessa todetaan kaupungin osallistu-neen asfaltoinnin lisäkustannuksiin.

Kaupungin oikeuskanslerille antamassa selvityksessä todetaan, että kaupunki ei ole ollut vel-vollinen kutsumaan ketään paikalle neuvonpitotilaisuuteen, jossa päällystystyöurakoitsija on kysynyt päällystystöiden valvojarakennusmestarilta neuvoa siitä, miten työ pitää kaupungin ohjeiden mukaan suorittaa. Päällystystyön tilaajana ei ole ollut kaupunki, eikä kaupunki selvi-tyksensä mukaan ole ollut työssä sen enempää osallisena.

Yleisesti voidaan todeta, että esimerkiksi rakennushankkeeseen liittyvistä katselmuksista ja tarkastuksista määrätään lupaehdoissa sekä maankäyttö- ja rakennuslainsäädännössä. Yleiset säännökset viranomaisen suorittamista asian selvittämiseksi tehtävistä katselmuksista ja tarkas-tuksista ovat hallintolaissa (434/2003). Katselmus on asian käsittelyyn liittyvä selvityskeino, jossa viranomaisen tekee havaintoja, arvioita ja päätelmiä katselmuksen kohteena olevasta kiinteistöstä tai esimerkiksi rakennuksesta. Tarkastus on puolestaan toimenpide, jolla asiaa sel-vitetään tekemällä paikan päällä havaintoja, kohdistettuja tutkimuksia, kokeita tai muita vas-taavia tarkastettavaan kohteeseen kohdistuvia yksittäisiä toimia. Lähtökohtaisesti katselmusis-ta ja tarkastuksista tulee laatia pöytäkirja tai tarkastuskertomus, ja asianosaisille tulee pääsään-töisesti varata tilaisuus olla tilaisuudessa läsnä.

OIKEUSKANSLERIN VIRASTO

Käytettävissäni olevista asiakirjoista ei yksiselitteisesti ilmene, onko kysymys ollut laissa tarkoitettua asian selvittämiseksi järjestetystä katselmuksesta tai tarkastuksesta. Vantaan kaupungin oikeuskanslerille antaman selvityksen mukaan pöytäkirjaa tästä ”välikatselmuksesta” ei ole tehty. Asiassa saatujen selvitysten perusteella vaikuttaa siltä, että kyse on ollut alkukatselmusta ja lopputarkastusta vapaamuotoisemmasta tilaisuudesta, jossa kaupungin edustaja on selventänyt urakoitsijalle kadun päällystämiseen liittyviä seikkoja. Kaupungin päällystystöiden valvojarakennusmestari on käynyt paikalla, kun päällystysurakoitsija oli kysynyt neuvoa siitä, miten työ pitää kaupungin ohjeiden mukaan tehdä. Tilaisuudessa ei ilmeisesti ole varsinaisesti tehty havaintoja, arvioita tai päätelmiä kohteena olevasta alueesta tai muuten selvitetty lupasian käsittelyyn tai valvontaan liittyviä seikkoja, eikä kysymys ole ollut viranomaisen aloitteesta tapahtuvasta asian selvittämisestä.

Tilaisuuden luonne ja tapahtumista saadut tiedot huomioon ottaen minulla ei ole perusteita katsoa, että Vantaan kaupungin viranomaiset olisivat menettäneet virheellisesti, kun tilaisuudesta ei ole ilmoitettu kantelijoille eikä siitä ole laadittu pöytäkirjaa. Totean kuitenkin yleisesti, että pöytäkirjan laatiminen tai muistiinpanojen tekeminen käynneistä lupakohteessa helpottaa asian jälkikäteistä selvittämistä ja voi olla perusteltua myös viranhaltijan oman oikeusturvan kannalta sellaisessakin tapauksessa, jossa säännökset eivät nimenomaisesti edellytä tapahtumien dokumentointia.

3. Asiakirjapyyntö ja sen käsitteleminen

Tiedon antamisesta viranomaisen asiakirjasta säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki, 621/1999) 4 luvussa. Lain 14 §:ssä säädetään, että tiedon asiakirjan sisällöstä antaa se viranomaisen henkilöstöön kuuluva, jolle viranomainen on tämän tehtävän määrännyt tai jolle se hänen asemansa ja tehtäviensä vuoksi muuten kuuluu. 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.

Lain 14 §:ssä tarkoitettu asia on käsiteltävä viivytyksettä, ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön. Jos pyydettyjä asiakirjoja on paljon tai niihin sisältyy salassa pidettäviä osia tai jos muu niihin rinnastettava syy aiheuttaa sen, että asian käsittely ja ratkaisu vaativat erityistoimenpiteitä tai muutoin tavanomaista suuremman työmäärän, asia on ratkaistava ja tieto julkisesta asiakirjasta annettava viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön.

Oikeus saada perusteltu päätös ja hakea päätökseen muutosta ovat perustuslaissa turvattuja hyvän hallinnon keskeisiä oikeusturvatakeita. Asiakirjan pyytäjällä on julkisuuslaissa turvattu oikeus halutessaan saada hallintolain mukaisesti perusteltu päätös siitä, miksi pyydettyä asiakirjaa ei anneta. Julkisuuslain 33 §:n mukaisesti asiakirjapyyntöön annettuun viranomaisen päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäytölaissa (586/1996) säädetään.

Julkisuuslaista ei suoranaisesti ilmene, tuleeko viranomaisen tehdä perusteltu ja valituskelppoinen päätös myös siinä tapauksessa, että viranomaisella ei ole pyydettyä asiakirjaa esimerkiksi siitä syystä, että sitä ei ole olemassa. Oikeuskirjallisuudessa (Olli Mäenpää: Julkisuusperiaate, 2008, s. 216, saman teoksen uudempi painos 2016, s. 275) on katsottu, että perusteltu päätös

OIKEUSKANSLERIN VIRASTO

tulee tällaisessakin tapauksessa tehdä. Myös ylimmät laillisuusvalvojat ovat ratkaisukäytännössään pitäneet asianosaisen oikeusturvan näkökulmasta perusteltuna menettelyä, että kirjallinen ja valituskelpoinen päätös tehdään myös silloin, kun viranomaisella ei ole siltä pyydettyä tietoa. Tietopyyntöä koskevia julkisuuslain menettelysäännöksiä on noudatettava myös silloin, kun viranomaisella ei ole pyydettyä tietoa (mm. oikeuskanslerin päätös 28.12.2015 dnro OKV/1313/1/2015 sekä apulaisoikeuskanslerin päätökset 12.11.2015 dnro OKV/643/1/2015 ja 3.9.2014 dnrot OKV/2033/1/2013 ym.). Tiedon pyytäjälle tulisi antaa julkisuuslain 14 §:stä ilmeneviä periaatteita noudattaen ohjaus ja pyydettyä valituskelpoinen päätös myös siinä tapauksessa, että pyydettyä tietoa asiakirjasta ei voida antaa sen vuoksi, että viranomaisella ei sitä ole (eduskunnan oikeusasiamiehen päätös 31.3.2006, dnro 1989/4/04).

Perustellun kielteisen ja valituskelpoisen päätöksen antamista voidaan pitää pyytäjän oikeusturvaa vahvistavana erityisesti sellaisessa tilanteessa, jossa pyytjä epäilee viranomaisella olevan sellainen hänelle merkityksellinen asiakirja, jota ei hänelle haluta luovuttaa. Viranomaisen päätöksen jälkeen kuuluu hallinto-oikeuden toimivaltaan arvioida päätöksen sisällöllinen lainmukaisuus. Mikäli viranomaisen ei tee julkisuusasiassa päätöstä, asiakirjan pyytjä ei voi käyttää hänelle perustuslaissa turvattua oikeutta saada päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Vantaan kaupunki on vastannut kantelijoiden kirjeeseen 9.9.2015. Lausunnoksi nimetystä asiakirjasta on pääteltävissä, ettei heidän tiedustelemaansa pöytäkirjaa ole olemassa. Kaupungin oikeuskanslerille antamassa selvityksessä todetaan suoraan, ettei pyydettyä pöytäkirjaa ole tehty, eikä siitä siten ole mahdollista antaa jäljennöstä. Kantelijoiden kirjelmää 3.9.2015 ei selvästikään ole tunnustettu julkisuuslain mukaiseksi asiakirjapyyntöksi, joka tulisi käsitellä lain 4 luvun säännösten mukaisesti.

Totean, että Vantaan kaupungin asianomaisen viranomaisen tai viranhaltijan olisi tullut ilmoittaa pöytäkirjaa pyytäneille kantelijoille selkeästi kieltäytymisen syy ja antaa heille tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi. Asian kirjallisesti vireille saattaneilta kantelijoilta olisi tullut tiedustella, haluavatko he asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi. Heidän olisi siten tullut halutessaan saada Vantaan kaupungilta perusteltu, valituskelpoinen päätös asiakirjapyyntönsä.

4. Korvausvaatimus

Kantelijat ovat huomauttaneet 3.9.2015 Vantaan kaupungille osoittamassaan kirjeessä, jonka otsikko on ”selvityspyyntö ja vaade”, että valvojarakennusmestarin antaman ohjeistuksen vuoksi poistettavan asfaltin määrä kaksinkertaistui alkuperäiseen ohjeistukseen nähden. He ilmoittavat katsovansa, että he ovat hoitaneet oman osuutensa asfalttien poiskuljettamisesta ja vaativat, että ”kaupunki hoitaa ylimääräisten asfalttien poiskuljetuksen” yhdessä urakoitsijan kanssa parhaaksi katsomallaan tavalla mahdollisimman pian.

Kaupunki on 9.9.2015 päivätyn vastauksensa mukaan osallistunut aiheutuneisiin lisäkustannuksiin maksamalla mm. valuasfaltista ja ylimääräisestä päällystämistä aiheutuneita kustannuksia. Helpotukset ovat vastauksen mukaan perustuneet siihen, että ”vaikka kaupungilla olisi ollut oikeus vaatia katuluokituksen mukaista päällystystä, on niistä luovuttu kansalaisten yhdenvertaisuuden periaatteen mukaisesti”.

Totean, että kantelijat eivät ole kirjeessään esittäneet suoraa ja yksiselitteistä korvausvaatimusta kaupungille, eikä kaupunki ole tällaiseen myöskään suoraan vastannut. Oikeuskanslerin tehtäviin ja toimivaltaan viranomaistoiminnan ylimpänä laillisuusvalvojana ei kuulu vahingonkorvausasioiden käsittely tai arvioiminen siinäkin tapauksessa, että mahdollisen vahingon esi-

tetään aiheutuneen viranomaisen toiminnasta. Mikäli osapuolet eivät pääse yhteisymmärrykseen korvauksesta, vahingonkorvausta koskevan riita-asian voi ratkaista yleinen tuomioistuin, ensi vaiheessa käräjäoikeus.

5. Johtopäätökset ja toimenpiteet

Vantaan kaupungin maankäytön, rakentamisen ja ympäristön toimialan asianomaisen viranomaisen olisi tullut käsitellä kantelijoiden 3.9.2015 esittämä asiakirjapyyntö julkisuuslain 14 §:n säännösten mukaisesti ilmoittamalla kantelijoille asiakirjan antamisesta kieltäytymisen syy ja antamalla tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi. Kantelijoilta olisi lisäksi tullut tiedustella, haluavatko he asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi. Heille olisi siten tullut antaa perusteltu, valituskelpoinen päätös asiakirjapyyntöön, mikäli he olisivat näin toivoneet.

Julkisuuslain 18 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan viranomaisen tulee huolehtia siitä, että sen palveluksessa olevilla on tarvittava tieto käsiteltävien asiakirjojen julkisuudesta sekä tietojen antamisesta ja käsittelyssä sekä niiden ja asiakirjojen ja tietojärjestelmien suojaamisesta noudatettavista menettelyistä, tietoturvallisuusjärjestelyistä ja tehtävänjaosta, samoin kuin siitä, että hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseksi annettujen säännösten, määräysten ja ohjeiden noudattamista valvotaan. Kiinnitän tämän vuoksi paitsi Vantaan kaupungin maankäytön, rakentamisen ja ympäristön toimialan, myös kaupunginhallituksen huomiota asiakirjapyyntöä käsittelevä koskeviin julkisuuslain säännöksiin.

Kantelukirjoituksen liitteet palautetaan ohessa.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen

Kimmo Hakonen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Anu Rätty

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
