



ASIA Asiakirja- ja tietopyyntöihin vastaaminen

KANTELU

Kantelijat arvostelevat apulaisoikeuskanslerille 8.10.2017 osoittamassaan kirjeessä Porin kaupungin ympäristöviraston ja rakennusvalvonnan menettelyä luvattomaan rakentamiseen liittyvässä asiassa. Kirjoituksen mukaan kantelijoiden tiedusteluihin, asiakirjapyyntöihin ja yhteydenottoihin on jätetty kokonaan vastaamatta tai niihin on vastattu puutteellisesti. Tieto- ja asiakirjapyynnöt koskevat kantelijoiden naapurin terassi- ja aitarakennelmaa sekä niihin liittyviä valvontatoimenpiteitä ja toimenpidelupahakemusta.

Lisäkirjeessään 21.11.2017 kantelijat tuovat esiin, että he ovat vaatineet oikaisua Porin ympäristö- ja lupapalveluiden lautakunnalta toimenpidelupapäätökseen 2.11.2017.

SELVITYS JA VASTINE

Porin kaupunki on antanut 26.4.2018 päivätyn selvityksen, johon sisältyvät Porin kaupunginhallituksen pöytäkirja 23.4.2018 § 214, rakennusvalvontayksikön lausunto 18.4.2018 ja tarkastusinsinöörin 10.1.2018 laatima lausunto.

Kantelijat ovat toimittaneet 5.7.2018 päivätyn vastineen.

RATKAISU

Tapahtumatietoja

Asiassa saadun selvityksen mukaan terassirakennelmaa koskeva asia on tullut vireille Porin kaupungin rakennusvalvonnassa 7.4.2016, kun kantelijat ovat vaatineet, että kylpytynnyrillä varustettu terassirakennelma tulee poistaa tai sille tulee hankkia lupa. Kyseinen valvonta-asia

on poistokehotuksen ja lisäaikapyynnön jälkeen muuttunut toimenpidelupa-asiaksi, sillä kyseisestä rakennelmasta on tehty toimenpidelupahakemus. Kantelijat ovat kertomansa mukaan tiedustelleet asian käsittelyvaihetta useita kertoja sekä pyytäneet saada nähdä asiassa ”kertyneen ja kertyvän aineiston” ja lupahakemuksen, saamatta kuitenkaan vastauksia tai pyytämiänsä asiakirjoja. Heitä ei ole kuultu lupaprosessin yhteydessä, vaikka näin oli luvattu tehdä. Myönnetty toimenpidelupa on lisäksi koskenut ainoastaan aitaa, vaikka valvonta-asia saatettiin alun perin vireille luvattoman terassirakennelman vuoksi.

Tarkastusinsinöörin lausunnon mukaan hakemuksen kohteena olevien rakennelmien katsottiin ”valituksen johdosta” olevan hyvin kantelijoiden tiedossa, samoin heidän kantansa niihin. Tarkastusinsinöörin mukaan päätös liitteineen oltiin heti päätöksenteon jälkeen lähettämässä naapurille (kantelijoille), ”joten ei nähty tarpeelliseksi enää uudelleen kuulla naapuria ennen päätöstä ja näyttää samoja valokuvia”.

Viranhaltijapäätöksellä 2.11.2017 kantelijoiden naapurille on myönnetty toimenpidelupa aidalle. Kyseinen päätös on lähetetty kantelijoille tiedoksi. Kantelijoiden mukaan heille ei kuitenkaan ole lähetetty päätöksenteon jälkeen mitään heidän pyytämiään liitteitä, ainoastaan päätös. Kantelijat vaativat oikaisua toimenpidelupapäätökseen, joka kumottiin kuulemisvirheen takia Porin ympäristö- ja lupalautakunnan päätöksellä 7.3.2018, ja asia palautettiin rakennusvalvontayksikköön uudelleen valmisteltavaksi. Porin kaupungilta 14.9.2018 saadun tiedon mukaan toimenpidelupa-asiassa ei ole palautuspäätöksen jälkeen tehty rakennusvalvontayksikössä uutta päätöstä.

Porin kaupungin selvityksen mukaan viivästystä asian käsittelyssä on aluksi aiheuttanut käsittelykelpoisen toimenpidihakemuksen saaminen vireille tietojärjestelmään. Syksyllä 2016 tehty toimenpidelupahakemus ei ole kirjautunut Porin kaupungin tietojärjestelmään hakemuksena vireille tullee. Hakijaa on selvityksen mukaan pyydetty täydentämään hakemustaan ensimmäisen kerran lokakuussa 2016. Koska rakennusvalvontaviranomainen ei ole saanut kelvollista toimenpidihakemusta, on puutteellisesta hakemuksesta johtunut esikäsittelyvaihe kestänyt vuoden 2016 syksystä 29.6.2017 saakka, jolloin hakija on tehnyt uuden (täydennetyt) toimenpidelupahakemuksen. Tarkastusinsinöörin lausunnon mukaan sähköisen asiointijärjestelmän konversiossa katosi osa lupahakemuksista, ja tästä syystä juuri kyseiseen hankkeeseen tuli viive. Näistä syistä hakemuksen esikäsittelyvaihe on pitkittynyt, ja kantelijoille on annettu hakemuksen vireille tulosta ristiriitaista tietoa. Rakennusvalvontayksikön lausunnon mukaan lupakäsittelyn viipymiseen ja neuvonnan puutteellisuuteen ovat vaikuttaneet myös rakennusvalvonnan riittämättömät resurssit. Kaupungin konsernihallinnon hallintoyksikkö on selvitysaineistossa osaltaan todennut, että hyvän hallinnon edellytys on toimijoiden välinen selvä vastuunjako sekä hallinnon prosessien määrittely ja tuntemus, mikä tulee huomioida resursseja kohdennettaessa.

Porin kaupunki katsoo, että kun lautakunta on kumonnut kantelussa tarkoitettua toimenpideluvan ja palauttanut asian rakennusvalvontayksikön uudelleen valmisteltavaksi, kuulemisessa ja tietojen antamisessa tapahtuneet virheet korjautuvat, kun lupaprosessi valmistellaan uudelleen. Kantelijat puolestaan esittävät vastineessaan, että Porin kaupungin väite, jonka mukaan rakennusvalvonnan tekemiset ja tekemättä jättämiset korjautuvat lupaprosessin uudessa valmistelussa, on virheellinen.

Oikeusohjeita

Perustuslain 21 §:n oikeusturvasäännöksen mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitel-lyksi 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.

Hallintolain (434/2003) 7 §:n mukaan hallintotoiminnassa on noudatettava palveluperiaatetta, jonka mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Viranomaisilla on hallintolain 8 §:n nojalla velvollisuus toimivaltansa rajoissa antaa asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

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

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki) 14 §:n mukaan viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää se viranomaisen, jonka hallussa asiakirja on. Kyseisen lainkohdan 2 momentin mukaan tiedon asiakirjan sisällöstä antaa se viranomaisen henkilöstöön kuuluva, jolle viranomaisen on tämän tehtävän määrännyt tai jolle se hänen asemansa ja tehtävänsä 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.

Lisäksi julkisuuslain 14 §:n 4 momentin mukaan asiakirjan antamista koskeva asia on käsiteltävä viivytyksettä, ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomaisen 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 viranomaisen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön.

Arviointi

Ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytännössä on vakiintuneesti katsottu viranomaisen yleiseen neuvontavelvollisuuteen kuuluvan, että viranomaisen tulee vastata toimivaltaansa kuuluviin asiallisiin tiedusteluihin ja muihin yhteydenottoihin, joissa esitetään pyyntöjä tai kysymyksiä tai joihin asiakas muuten selvästi jää odottamaan vastausta. Lisäksi hallintoasian asianosaiselle on vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin nimenomaisen (hal-

lintolain 23 §:n 2 momentin) säännöksen nojalla. Julkisuuslain edellä esitetyistä säännöksistä seuraa, että viranomaisen on aina annettava asiakirjapyyntöön vastaus, joko myönteinen tai kielteinen. Vastaus on annettava myös siinä tapauksessa, että viranomaisella ei mahdollisesti ole hallussaan pyydettyä asiakirjaa tai tietoa.

Edellä esitetyn perusteella Porin kaupungin rakennusvalvonnan menettelyä ei voida pitää hallintolain 7 – 8 § ja 23 §:n eikä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 14 §:n mukaisena.

Porin kaupungilta (14.9.2018) saadun tiedon mukaan toimenpidelupa-asiaa ei ole vielä ratkaistu uudelleen, vaikka se on palautettu uuteen valmisteluun jo 8.3.2018. Lupa-asian uudelleen ratkaiseminen tarvittavan kuulemisen ja mahdollisesti muiden tarvittavien toimenpiteiden jälkeen ei sinänsä poista puutteellisuuksia kantelijoiden tieto- ja asiakirjapyyntöihin vastaamisessa. Viranomaisen tulee toimittaa pyydetty tiedot ja asiakirjat siitä riippumatta, onko itse lupa-asia ratkaistu uudelleen. Asiassa ei ole saatu selvitystä siitä, onko kantelijoille nyt toimitettu kaikki heidän pyytämänsä aineisto. Tarkempaa selvitystä toimenpidelupahakemuksen tämän hetkisestä käsittelyvaiheesta ja mm. kantelijoiden mahdollisesta kuulemisesta valmistelun yhteydessä ei myöskään ole saatu.

Laillisuusvalvontakäytännössä on useasti todettu, etteivät viranomaisen organisaatioon, tehtävien järjestelyihin tai resurssihin liittyvät syyt oikeuta laiminlyömään viranomaisen laista johtuvia velvoitteita. Viranomaisen on hallintolain 7 §:n mukaisen palveluperiaatteen mukaisesti huolehdittava siitä, että lakisäätteiset tehtävät ja velvoitteet kyetään hoitamaan myös poikkeuksellisissa tilanteissa ja siirtymävaiheissa. Olen mm. 28.5.2018 antamassani päätöksessä (OKV/1166/1/2017) todennut, että vaikka resurssien riittävyys sinänsä on enemmän tarkoituksemukaisuus- kuin laillisuusvalvonnallinen kysymys, voi töiden organisointi muuttua laillisuus- kysymykseksi, mikäli lakisäätteisten velvollisuuksien hoitaminen puutteellisten resurssien vuoksi vaikeutuu tai käy mahdottomaksi, jolloin sillä on vaikutuksia yksilön oikeusturvaan.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Viranomaisen tulee huolehtia siitä, että asiointi ja asian käsittely järjestetään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita. Viranomaisen tulee vastata asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin, sekä käsitellä sille osoitetut tieto- ja asiakirjapyynnöt viivytyksettä siten kuin julkisuuslaissa lähemmin säädetään. Viranomaisen velvollisuutena on myös huolehtia siitä, että sen palveluksessa olevalla henkilöstöllä on riittävä osaaminen ja myös tosiasialliset mahdollisuudet suoriutua lakisäätteisistä tehtävistään.

Edellä esitetyn perusteella totean, että Porin kaupungin rakennusvalvonta ei ole menetellyt hallinto- ja julkisuuslakien edellyttämällä tavalla.

Kiinnitän Porin kaupungin ympäristö- ja lupapalveluiden toimialan huomiota hallintolain ja julkisuuslain edellä mainittuihin säännöksiin sekä hyvän hallintotavan mukaiseen menettelyyn.

Kun Porin kaupungin selvitykseen sisältyvien rakennusvalvontayksikön lausunnon (18.4.2018) ja konsernihallinnon hallintoyksikön lausunnon (19.4.2018) mukaan puutteet rakennusvalvonnan resurssissa ovat osaltaan vaikuttaneet asian pitkittymiseen ja siihen, ettei kantelijoiden tiedusteluihin ja asiakirjapyyntöihin ole vastattu asianmukaisesti, saatan tämän päätökseni myös Porin kaupunginhallituksen tietoon.

Pyydän Porin kaupunginhallitusta ilmoittamaan minulle 31.12.2018 mennessä, miten kantelijoiden tieto- ja asiakirjapyyntöihin on vastattu. Lisäksi pyydän ilmoittamaan, kun kantelussa tarkoitettu toimenpidelupa-asia on ratkaistu uudelleen.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Anu Rätty

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

KÄYNTIOSOITE Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
POSTIOSOITE PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN 0295 16001
TELEFAKSI 09 160 23975

E-MAIL etunimi.sukunimi@okv.fi
INTERNET www.okv.fi