



KANTELU

Kantelija on kannellut oikeuskanslerille 11.4.2017 päivätyssä kantelussa ympäristöministeriön menettelystä. Hän arvostelee ministeriötä asetusten puutteellisesta valmistelusta koskien ase-
tuksia, joissa viitataan eurostandardeihin velvoittavina säädöksinä. Lisäksi kantelija arvostelee
ministeriötä siitä, että hänen 6.3.2016 päivätyyn asiakirjapyyntöönsä koskien kyseisiä euro-
standardeja oli annettu ympäristöministeriöstä kielteinen vastaus.

SELVITYS

Ympäristöministeriö on antanut 6.11.2017 päivätyn selvityksen. Lisäksi ympäristöministeriö
on antanut selvityksen täydennyksen 19.12.2017. Selvitysten jäljennökset lähetetään kanteli-
jalle ohessa.

RATKAISU

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tulee valvoa, että tuomioistuimet ja
muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää
hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n 2 momentin mukaan oikeuskansleri ryh-
tyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta
lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta.

1. Harmonisoiduista tuotestandardeista ja asetusten valmistelusta

Ympäristöministeriön selvityksen mukaan EU:n rakennustuoteasetus (EU) N:o 305/2011 tuli
kokonaisuudessaan voimaan 1.7.2013 ja sen myötä harmonisoitujen tuotestandardien piiriin
kuuluvien rakennustuotteiden CE-merkinnästä tuli pakollista. Rakennustuoteasetuksessa Eu-
roopan standardointikomitea (CEN) tunnustetaan toimivaltaiseksi organisaatioksi laatimaan
harmonisoituja tuotestandardeja komission antaman mandaatin perusteella. Standardisointijär-
jestölle kuuluvat standardien tekijänoikeudet estävät niiden maksuttoman ja vapaan julkaisemi-
sen jäsenvaltiossa. Suomen Standardisointiliitto SFS ry on standardisoinnin keskusjärjestö
Suomessa ja jäsenenä Euroopan standardointikomiteassa.

Selvityksen mukaan eurokoodit ovat kantavien rakenteiden suunnittelustandardeja ja ne ovat myös harmonisoiduissa tuotestandardeissa viitestandardeina. Eurokoodien soveltamiseen liittyvät kansalliset valinnat koskien rakenteiden suunnitteluperusteita, rakenteiden kuormia ja geoteknisen suunnittelun yleisiä sääntöjä annettiin ympäristöministeriön asetuksina ja ne tulivat voimaan 1.1.2017.

Ympäristöministeriö toteaa selvityksessään, että se ei ole delegoinut kansallista lainsäädäntövaltaa ulkopuoliselle taholle. Oikeus standardien julkaisemiseen perustuu velvoittavaan EU-oikeuteen. Eurokoodien kansalliset valinnat on annettu kansallisena asetuksena.

Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) nojalla on vuonna 2014 annettu rakenteiden lujuutta ja vakautta koskevat ympäristöministeriön asetukset kantavista rakenteista (477/2014) ja pohjarakenteista (465/2014). Asetuksissa annetaan kantavien rakenteiden suunnittelua ja toteutusta koskevat yleiset vaatimukset. Asetuksen 3 §:n mukaan ”rakennuksen kantavia ja jäykistäviä rakenteista koskevat olennaiset tekniset vaatimukset täyttyvät, kun rakenteet suunnitellaan ja toteutetaan eurokoodien sekä niitä koskevien ympäristöministeriön asetuksina annettujen kansallisten valintojen mukaan. Suunnittelijan on lisäksi otettava huomioon rakennuspaikasta johtuvat olosuhteet. Sovellettaessa muuta kuin 1 momentissa esitettyä suunnittelu- ja toteutusjärjestelmää, tulee rakennushankkeeseen ryhtyvän osoittaa rakennusvalvontaviranomaiselle rakennusvalvontaviranomaisen niin edellyttäessä, että suunnittelu ja toteutus johtaa rakenteiden lujuuden ja vakauden, käyttökelpoisuuden ja käyttöiän kannalta olennaisien teknisten vaatimusten täyttymiseen. Rakenteellisesti yhtenä kokonaisuutena toimivissa uusissa rakenteissa saa käyttää vain yhtenäistä suunnittelu- ja toteutusjärjestelmää.”

Ympäristöministeriö toteaa edelleen, että edellä mainittujen asetusten mukaan eurokoodijärjestelmän käyttö ei ole pakollista. Asetuksessa kantavista rakenteista ja asetuksessa pohjarakenteista annetaan rakennesuunnitteluun vaihtoehdot joko suunnitella eurokoodijärjestelmän mukaisesti tai jollain toisella menetelmällä. Jos rakenteiden suunnittelu perustuu eurokoodijärjestelmään, niin standardeja sovelletaan yhdessä kyseisen maan kansallisten liitteiden kanssa. Näissä esitetään kansalliset valinnat kohtiin, joissa valinta on standardissa tehty mahdollisesti. Suomessa osa kansallisista valinnoista annetaan ministeriön asetuksilla erityisesti, kun valinta katsotaan rakenteellisen turvallisuuden kannalta tärkeäksi. Tällaisia ovat eräät rakenteiden suunnitteluperusteisiin, rakenteiden kuormiin ja pohjarakenteiden suunnitteluun liittyvät valinnat. Asetuksenantovaltaa ei ole annettu standardia laativalle taholle. Viittauksella standardin viimeisimpään versioon pyritään ympäristöministeriön mukaan välttämään asetuksen tarpeetonta uudistamista, jos standardia uudistettaessa asetuksessa määritetyt kansalliset valinnat eivät muutu. Mikäli asetuksen kansallisten valintojen perusta standardissa muuttuu, ministeriö päivittää asetuksen.

Edelleen ympäristöministeriön selvityksessä todetaan, että ympäristöministeriön asetukset eurokoodien kansallisista valinnoista koskien rakenteiden suunnitteluperusteita (3/16) rakenteiden kuormia 4/16 - 12/16 ja geoteknisen suunnittelun yleisiä sääntöjä 13/16 tulivat voimaan 2017 alusta. Asetukset koskevat rakennesuunnittelua vain siinä tapauksessa, että suunnitteluun sovelletaan eurokoodeja. Materiaalikohtaisia eurokoodiosia, betoni-, teräs-, puu- ja alumiinirakenteita sekä betoni-teräs liittorakenteista ja muurattuja rakenteita koskevat kansalliset liitteet ovat kaikki ohjeina annettavia suosituksia. Kansalliset liitteet, jotka tapauksesta riippuen sisältävät pelkästään suosituksina annettavat ohjeet tai myös asetuksella annettavat vaatimukset, on koottu Suomen rakentamismääräyskokoelmassa osioon ”Lujuus ja vakaus”. Kunkin ohjeen esipuheessa todetaan, että annetut ohjeet ovat suosituksen luontoisia, eivät säädöksiä.

Ympäristöministeriö toteaa selvityksessään vielä, että EU:n tuomioistuin on tapauksessa James Elliot 8C-613/14, kohta 40) katsonut, että harmonisoidut tuotestandardit ovat osa unionin lainsäädäntöä. Asia on tältä osin ristiriidassa sen kanssa, että perustuslain 79 §:n mukaan lait on julkaistava Suomen säädöskokoelmassa. Euroopan oikeusasiamies on jo ottanut kantaa harmonisoitujen tuotestandardien saatavuuteen kaikilla kielillä Q2/2013/EIS ja saattanut asian EU:n parlamentin tietoon.

2. Asiakirjapyyntöön vastaaminen

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) 4 luvun 14 §:n mukaan viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on, jollei 15 §:n 3 momentissa tai muualla laissa toisin säädetä.

Tiedon antamisesta asiakirjasta, joka on laadittu viranomaisen toimeksiantotehtävää suoritettaessa tai annettu toisen viranomaisen lukuun suoritettavaa tehtävää varten, päättää tehtävän antanut viranomainen, jollei toimeksiannosta muuta johdu.

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.

Tässä pykälässä 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.

Lain 16 §:n mukaan viranomaisen asiakirjan sisällöstä annetaan tieto suullisesti taikka antamalla asiakirja viranomaisen luona nähtäväksi ja jäljennettäväksi tai kuunneltavaksi tai antamalla siitä kopio tai tuloste. Tieto asiakirjan julkisesta sisällöstä on annettava pyydetyllä tavalla, jollei pyynnön noudattaminen asiakirjojen suuren määrän tai asiakirjojen kopioinnin vaikeuden tai muun niihin verrattavan syyn vuoksi aiheuta kohtuutonta haittaa virkatoiminnalle.

Kantelija oli pyytänyt kopiota eurokoodien SFS standardeista, joihin viitataan ympäristöministeriön asetuksessa niin sanottujen eurocode -standardien soveltamisesta talonrakentamisessa. Ministeriön vastauksessa todettiin, että ministeriöllä on sopimukseen perustuva käyttöoikeus

standardeihin. Ympäristöministeriön selvityksessä todetaan, että kyseisen sopimuksen mukaan standardeja ei saa luovuttaa ympäristöministeriön ulkopuolelle. Ympäristöministeriön selvityksen mukaan ympäristöministeriö on vastannut kantelijalle, että tämän tarkoittamia asiakirjoja ole ympäristöministeriössä viranomaisen asiakirjoina. Ministeriö on vastauksessaan kantelijalle perustellut, ettei kyseessä ole asiakirjapyyntöön annettu kielteinen vastaus, kun asiakirjoja ei sen hallussa ollut. Kielteinen vastaus ei siis sen mukaan edellyttänyt valituskelpoista päätöstä.

Lisäksi ympäristöministeriö toteaa selvityksessään, että se tarjosi kantelijalle mahdollisuutta tulla tutustumaan standardeihin ministeriön kirjaamoon ja informoitiin tästä aiheutuvista kustannuksista. Toisaalta standardeihin olisi voinut maksutta tutustua myös SFS:n tiloissa.

Ympäristöministeriön vastauksessa kantelijalle on todettu lisäksi, että ympäristöministeriö on konsultoinut valitusosoituksen liittämisen osalta oikeusministeriötä. Vastauksessa viitataan siihen, että oikeusministeriön mukaan tilanteessa, jossa ei ole kieltäytytty tiedon antamisesta, ei tehdä valituskelpoista päätöstä.

Julkisuuslain mukaan asiakirjapyynnön esittäjälle on esitettävä syy menettelyyn, mikäli asiakirjapyyntöön ei ole voitu suostua. Kantelijalle on tässä tapauksessa lähetetty kirjallinen vastaus, jossa tälle on kerrottu syy asiakirjapyyntöön annettuun kielteiseen vastaukseen.

Oikeus saada perusteltu päätös ja hakea päätökseen muutosta ovat perustuslaissa turvattuja hyvän hallinnon keskeisiä oikeusturvatakeita. Tieto asiakirjan julkisesta sisällöstä on annettava pyydetyllä tavalla, jollei pyynnön noudattaminen asiakirjojen suuren määrän tai asiakirjojen kopioinnin vaikeuden tai muun niihin verrattavan syyn vuoksi aiheuta kohtuutonta haittaa virkatoiminnalle. Asiakirjan pyytäjällä on lisäksi 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 hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

Julkisuuslaista ei suoranaisesti ilmene, tuleeko viranomaisen tehdä perusteltu ja valituskelpoinen päätös myös siinä tapauksessa, että viranomaisella ei ole pyydettyä asiakirjaa esimerkiksi siitä syystä, että sitä ei viranomaisella ole. Oikeuskirjallisuudessa (Olli Mäenpää: Julkisuusperiaate, 2016, s. 275) on kuitenkin katsottu, että perusteltu päätös tulee tällaisessakin tapauksessa tehdä. Näin on katsottu myös ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisukäytännössä. (mm. apulaisoikeusasiamiehen päätös 10.1.2018, dnro 3377/4/17, eduskunnan oikeusasiamiehen päätös 31.3.2006, dnro 1989/4/04, oikeuskanslerin päätös 28.12.2015 dnro OKV/1313/1/2015 ja apulaisoikeuskanslerin päätökset 21.12.2016 dnro OKV/301/1/2016 ja 12.11.2015 dnro OKV/643/1/2015).

Ympäristöministeriön olisi tullut julkisuuslaissa säädettyä menettelyä noudattaen kertoa kantelijalle, että asiakirjan antamista koskeva asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi ja kysyä, haluaako hän näin meneteltävän. Halutessaan kantelijan olisi tullut saada ympäristöministeriöltä asiakirjapyyntönsä valituskelpoinen päätös.

Viranomaisen asiakirjan julkisuuden arvioiminen kuuluu viime kädessä korkeimman hallinto-oikeuden toimivaltaan. Mikäli asiaa tulee arvioida myös Euroopan unionin lainsäädännön valossa, korkein hallinto-oikeus voi tarvittaessa pyytää Euroopan unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisua asiassa.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Saatan ympäristöministeriön tietoon edellä esittämäni käsitykseni siitä, ettei se ole asiakirjapyyntöä käsitellessään kaikilta osin menetellyt julkisuuslain säännösten mukaisesti. Tässä tarkoituksessa lähetän ympäristöministeriölle jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni tiedoksi myös oikeusministeriöön.

Muihin toimenpiteisiin en katso kantelun antavan aiheutta.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Minna Ruuskanen

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