



ASIA Asiakirjapyyntöön vastaaminen

KANTELU

Kantelija arvostelee oikeuskanslerille osoittamassaan 13.12.2018 päivätyssä kirjoituksessaan kunnan rakennustarkastajien menettelyä asiassa, joka koskee vanhojen rakennusten merkitsemistä kiinteistörekisteriin. Hän kertoo pyytäneensä kunnan rakennusvalvonnasta, että 1950-luvulla rakennetut rakennukset merkittäisiin rekisteriin kiinteistön xxx-xxx-x-xxx kohdalle. Kunnasta on ilmoitettu, ettei pelkkiä rakennuksia voida merkitä rekisteriin, ja ettei kyseiselle kiinteistölle ole myönnetty rakennuslupia. Kantelijaa kehoitettiin hakemaan poikkeamislupaa.

Kantelija katsoo, ettei hänen 26.1.2018 esittämänsä vaatimusta ole käsitelty kohtuullisessa ajassa ja ilman aiheetonta viivytystä. Hän arvostelee lisäksi kunnan menettelyä olla antamatta hallintopäätöstä 23.11.2018 esitettyyn asiakirjapyyntöön, jossa on nimenomaisesti pyydetty viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki) mukaista päätöstä.

SELVITYS

Kunta on antanut 21.5.2019 päivätyksen selvityksen.

Hallinto-oikeuden päätös 20.12.2013 ja korkeimman hallinto-oikeuden päätös 21.8.2014 on hankittu oikeuskanslerinvirastoon nähtäviksi.

VASTINE

Kantelija on antanut selvityksestä vastineensa.

RATKAISU

1 Tapahtumatietoja

Asiassa saadun selvityksen mukaan kantelija omistaa kunnassa kiinteistön, jolla on kaksi 1950-luvulla valmistunutta rakennusta. Rakennuksille ei ole löytynyt rakennuslupia.

Kantelija on asiakirjojen mukaan hakenut syksyllä 2011 poikkeamislupaa 80 kerrosneliömetrin suuruisen lomarakennuksen rakentamiseksi 6,36 hehtaarin suuruiselle kiinteistölle. Poikkeamista oli haettu maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 72 §:n mukaisesta ranta-alueetta koskevasta rakentamisrajoituksesta. Hakemuksen mukaan rakennustoimenpiteen yhteydessä purettaisiin vanhat kesämökkit. ELY-keskus oli 9.8.2012 hylännyt hakemuksen ja todennut muun ohessa, että vanha lautamökki oli tuhoutunut, ja että kyse oli uuden lomarakennuksen rakentamisesta eikä korvaavasta rakentamisesta.

Hallinto-oikeus on 20.12.2013 hylännyt kantelijan valituksen. Hallinto-oikeus on päätöksessään katsonut muun ohessa, että alueen lisärakennusmahdollisuudet on selvitettävä kaavoituksessa, jolloin voidaan yksittäistä poikkeamislupaa laajemmin ratkaista rantarakentamisen määrä ja alueen muu maankäyttö ottaen huomioon myös maanomistajien tasapuolisen kohtelun vaatimukset.

Korkein hallinto-oikeus ei päätöksellään 21.8.2014 myöntänyt kantelijalle valituslupaa, eikä siten antanut ratkaisua valitukseen.

Kantelija on 26.1.2018 päivätyllä kirjeellä pyytänyt yhden rakennuksen merkitsemistä kiinteistörekisteriin. Kiinteistöllä on suoritettu maastokäynti 14.6.2018. Kiinteistöllä todettiin olevan kaksi noin 12 neliömetrin kokoista rakennelmaa. Muistion (25.10.2018) mukaan kunnan rekistereistä ei löydy merkintää kiinteistöllä olevista rakennelmista, eivätkä ne muodosta rakennuspaikkaa. Kiinteistölle rakentamisen mahdollisuuden selvittäminen edellyttää muistion mukaan rantapoikkeusluvan käsittelemistä kaavoituksessa.

Kesän 2018 aikana kantelijan ja kunnan viranhaltijoiden välillä on vaihdettu sähköpostiviestejä. Kunnan puolesta on ilmoitettu kantelijalle, ettei kiinteistörekisteriin merkitä rakennuksia vaan tiloja eli kiinteistöjä, ja että rakennukset merkitään lupakäsittelyn jälkeen rakennus- ja huoneistorekisteriin. Hänelle on ilmoitettu myös, ettei ole sellaista toimenpidettä kuin kesämökin merkitseminen kiinteistörekisteriin, ja että tässä tapauksessa on käsiteltävä poikkeamislupa, jos rakennukselle halutaan käyttötarkoituksmerkintä. Kesällä 2018 kantelijalla on ollut vireillä Lupapiste-palvelussa ilmeisesti ainakin poikkeamislupaa koskevat hakemus. Asian käsittely ei kuitenkaan ole edennyt, koska hakemus on ollut puutteellinen.

Kantelija on toimittanut kuntaan maastokäyntimuistiota koskevan vastineensa (1.11.2018), jossa hän ilmoittaa katsovansa, että 1950-luvun kesämökkit muodostavat rakennuspaikan. Hän myös ilmoittaa haluavansa asiasta viranhaltijan päätöksen. Kunnan rakennusvalvonta on lähettänyt kantelijalle 14.11.2018 päivätyyn kirjeeseen, jossa se selostaa näkemystään rakennuksista ja rakentamisen mahdollisuuksista kiinteistölle.

Kantelija on toimittanut kirjeen perusteella kuntaan 23.11.2018 päivätyyn oikaisuvaatimukseksi otsikoidun kirjoituksen, jossa hän pyytää kuntaa toimittamaan kiinteistön edellisen omistajan vuonna 2011 jättämän, kiinteistörekisteriin merkitsemistä koskevan hakemuksen. Jos pyydettyjä asiakirjoja ei toimiteta, kantelija pyytää saada asiasta julkisuuslain mukaisen päätöksen. Hän

pyytää kirjeessään edelleen kesämökkinsä merkitsemistä kiinteistörekisteriin sekä kirjallista päätöstä asiasta.

Kunnan kaavasuunnittelija on tammikuussa 2019 ollut sähköpostitse kantelijaan yhteydessä poikkeamisluvahakemuksen mahdollista muuttamista varten. Kantelija on ilmoittanut vastauksessaan, että hän haluaa pitää hakemuksensa vireillä. Hänelle on tämän perusteella ilmoitettu, että hakemuksessa on esitetty toimenpidettä, jota ei voida ratkaista poikkeamisluvalla.

Kunnan selvityksessä todetaan, että kantelijan kirjeeseen ei ole katsottu olevan tarvetta vastata erikseen, koska kunnantalolla oli kirjeen seurauksena järjestetty 28.11.2018 kantelijan, rakennusvalvonnan ja kaavoituksen edustajien kesken palaveri. Palaverissa oli selvityksen mukaan käyty läpi vaihtoehtoja ja kerrottu muun muassa, miksi rantapoikkeamista on haettava.

Asiakirjapyynnöstä kunnan selvityksessä todetaan, että ”pätöstä asiassa ei tehdä, koska on ilmoitettu, ettei asiakirjaa ole ja mikäli se olisi ollut olemassa, olisi se luovutettu. Tällöin ’pätös’ olisi ollut luovuttaa asiakirjat.”

Vastineessaan kantelija ilmoittaa, että hän on saanut 29.5.2019 hallintojohtajalta viranhaltijapäätöksen, jossa todetaan, ettei kantelijan pyytämää asiakirjaa ole kunnan arkistossa.

2 Arviointi

2.1 Kiinteistörekisteri sekä rakennus- ja huoneistotiedot

Kantelija on pyytänyt kunnalta omistamalleen kiinteistölle 1950-luvulla rakennettujen rakennelmien tai toisen niistä merkitsemistä kiinteistörekisteriin.

Kiinteistörekisterilain (392/1985) 1 §:n mukaan kiinteistöistä ja muista maa- ja vesialueiden rekisteriyksiköistä pidetään kiinteistörekisteriä. Kiinteistörekisteri sisältää tietoja yksiköiden ominaisuuksista ja sijainnista sekä yksiköitä koskevia muita tietoja sen mukaan kuin tässä laissa säädetään. Kiinteistörekisteri on osa kiinteistötietojärjestelmää.

Kiinteistörekisteriin merkitään lain 2 §:n mukaan kiinteistöinä tilat, tontit, yleiset alueet, valtion metsämaat, valtion omistamalle alueelle luonnonsuojelulain (1096/1996) tai sitä ennen voimassa olleen lainsäädännön mukaisesti perustetut suojelualueet (*suojelualue*), lunastuksen perusteella erotetut alueet (*lunastusyksikkö*), yleisiin tarpeisiin erotetut alueet, erilliset vesijätöt sekä yleiset vesialueet. Muina rekisteriyksikköinä merkitään kiinteistörekisteriin yhteiset alueet sekä yleisistä teistä annetussa laissa (243/1954) ja maantielain (503/2005) 58 §:n 2 momentissa tarkoitettua tieoikeudella hallittavat liitännäisalueet.

Kiinteistöistä ja muista rekisteriyksiköistä pidetään kiinteistörekisteriä kunnittain (3 §). Kiinteistörekisteriä pitää Maanmittauslaitos (5 §).

Rakennus- ja huoneistotietoja ylläpidetään osana väestötietojärjestelmää kotipaikan yksilöintiä sekä rakennusten ja huoneistojen teknisten tietojen ominaisuuksien selvittämistä varten. Väestötietojärjestelmä on yleinen valtakunnallinen perusrekisteri, joka sisältää tässä laissa säädettyt tiedot henkilöistä, kiinteistöistä, rakennuksista ja huoneistoista sekä hallinnollisista ja muista vastaavista aluejaoista (laki väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista, 661/2009, 3 §). Rekisteröinnin kohteesta säädetään tarkemmin 7 §:ssä ja rakennuksesta järjestelmään talletettavista tiedoista lain 15 §:ssä.

Saadun selvityksen mukaan kantelija on pyrkinyt saamaan kiinteistöllään sijaitsevat vanhat rakennelmat rekisteröityä. Kun niistä ei ole löytynyt merkintöjä tai myönnettyjä rakennuslupia kunnan rakennusvalvonnasta, kantelijaa on pyritty neuvonnalla ohjaamaan tekemään ensin rakentamista koskeva poikkeamishakemus ja sen jälkeen mahdollisesti rakennuslupahakemus. Lupien mahdollisen myöntämisen jälkeen mm. tieto rakennuksen tai rakennusten pääasiallisesta käyttötarkoituksesta olisi mahdollista merkitä rakennustietoja koskevaan rekisteriin.

2.2 Hallintopäätöksen tekeminen

Perustuslain 21 §:n oikeusturvasäännöksen mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsitteilyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hallintoasian vireilletulosta, käsittelystä ja päätöksestä säädetään hallintolaisissa (434/2003). Hallintoasioita ovat kaikki sellaiset viranomaisen toimivaltaan kuuluvat asiat, jotka liittyvät jonkin hallinnollisen ratkaisun tekemiseen.

Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Jos asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, sen on pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen.

Jos viranomaiselle toimitettu asiakirja on puutteellinen, viranomaisen on hallintolain 22 §:n 1 momentin mukaan kehotettava lähettäjää määrääjässä täydentämään asiakirjaa, jollei se ole tarpeetonta asian ratkaisemiseksi. Asiakirjan lähettäjälle on ilmoitettava, miten asiakirjaa on täydennettävä.

Asia on hallintolain 23 §:n 1 momentin mukaan käsiteltävä ilman aiheutonta viivytystä.

Viranomaisen on hallintolain 31 §:n mukaan 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.

Kantelija on pyytänyt kuntaa tekemään rakennelmia koskevan merkinnän ja päätöksen asiassa, jota kunta ei ilman myönnettyä poikkeamislupaa ja rakennuslupaa ole voinut tehdä. Kantelijan kanssa on pidetty palavereja ja hänelle on pyritty selvittämään rakentamisen mahdollistamisen vaihtoehtoja. Kantelija ei ole halunnut, että kunta keskeyttäisi poikkeamislupahakemuksen käsittelyn hakemuksen puutteellisuuden vuoksi. Hän on siten omalla toiminnallaan vaikuttanut siihen, että asian käsittely on kokonaisuudessaan kestänyt varsin pitkään. Kunnalla on kuitenkin ollut lainmukainen toimivalta tehdä hakemukseen kielteinen päätös tai raukeamispäätös, mikäli hakemusta ei täydennetä ohjeistuksen mukaisesti määrääjässä.

2.3 Asiakirjapyyntöön vastaaminen

Julkisuuslain 14 §:n 3 momentissa säädetään, että 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 ratkaistavak-

si; 3) tiedusteltava asian kirjallisesti vireille saattaneelta tiedon pyytäjältä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi; sekä 4) annettava tieto käsittelyn johdosta perittävästä maksuista.

Lain 14 §:n 4 momentissa säädetään, että 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 erityistimenpiteitä 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. Oikeus joko saada pyydetty asiakirja tai saada asiassa muutoksenhakukelpoinen päätös on ehdoton, eikä viranomainen voi tästä syystä menetellä toisin.

Julkisuuslaista ei suoranaisesti ilmene, tuleeko viranomaisen tehdä perusteltu ja valituskelpoinen päätös myös siinä tapauksessa, että viranomainen ei voi antaa 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 laillisuusvalvojen ratkaisukäytännössä (mm. apulaisoikeuskanslerin päätökset 2.12.2019 dnro 1906/1/2018, 4.1.2018 dnro OKV/86/1/2017 ja 21.12.2016 dnro OKV/301/1/2016, oikeuskanslerin päätökset 10.4.2018 dnro OKV/968/1/2017 ja 28.12.2015 dnro OKV/1313/1/2015, apulaisoikeusasiamiehen päätös 10.1.2018, dnro 3377/4/17 ja eduskunnan oikeusasiamiehen päätös 31.3.2006, dnro 1989/4/04). Mahdollisuus saattaa asia hallintotuomioistuimen ratkaistavaksi voi vahvistaa asiakirjan pyytäjän oikeusturvaa erityisesti sellaisessa tapauksessa, kun hän epäilee viranomaisella olevan hallussaan asiakirja, jota tämä ei kuitenkaan halua luovuttaa.

Kunta on selvityksessään ilmoittanut, ettei se tee päätöstä asiakirjapyyntöä koskevassa asiassa, koska asiakirjaa ei ole. Edellä esitettyyn viitaten totean, että kunnan on ilmoitettava asiakirjan pyytäjälle syy kieltäytymiseen ja myös se, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi. Asian kirjallisesti vireille saattaneelta tiedon pyytäjältä on lisäksi tiedusteltava, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi. Pyydettyä kunnan on tehtävä asiakirjapyyntöä koskevassa asiassa valituskelpoinen päätös.

Kantelijan vastineen mukaan hän on 29.5.2019 saanut kunnan hallintojohtajan tekemän asiakirjapyyntöään koskevan viranhaltijapäätöksen. Päätös ei ole ollut asiakirja-aineistossa, eikä minulla näin ollen ole tietoa sen tarkemmasta sisällöstä ja mahdollisesta muutoksenhakuohjauksesta. Asiakirjapyyntö oli käytettävissäni olevan aineiston mukaan tehty 23.11.2018. Päätöksen tekeminen on siten kestänyt noin kuusi kuukautta.

Edellä mainitun julkisuuslain 14 §:n 4 momentin mukaan pyydetty asiakirja on annettava tai asia on muutoin ratkaistava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa tai erityisissä olosuhteissa viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön. Kunnan menettely ei siten ole tältä osin ollut julkisuuslain mukaista.

Julkisuuslain 18 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan viranomaisen tulee huolehtia siitä, että sen palveluksessa olevilla on tarvittava tieto käsiteltävien asiakirjojen julkisuudesta sekä tietojen antamisessa ja käsittelyssä sekä niiden ja asiakirjojen ja tietojärjestelmien suojaamisessa noudatettavista menettelyistä, tietoturvallisuusjärjestelyistä ja tehtävänjaosta, samoin kuin siitä, että hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseksi annettujen säännösten, määräysten ja ohjeiden noudattamista valvotaan.

3 Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kiinnitän kunnan huomiota asiakirjapyyntöön vastaamista koskeviin julkisuuslain säännöksiin ja edellä jaksossa 2.3 esittämiini näkökohtiin.

Muilta osin asiassa ei ole ilmennyt sellaista viranomaismenettelyä, johon minulla olisi oikeudellisia perusteita puuttua.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Anu Rätty

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
