

25.6.2009

Dnro 2304/4/07

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Jouni Toivola

MAHDOLLISUUDESTA TUTUSTUA KUNNANVALTUUSTON PÖYTÄKIRJAAN VALITUSAIKANA KUNNANVIRASTON OLLESSA SULJETTUNA EI TIEDOTETTU RIITTÄVÄN SELKEÄSTI

1 KANTELU

A on eduskunnan oikeusasiamiehelle 14.7.2007 osoittamassaan kantelussa arvostellut Pornaisten kunnan menettelyä kunnanvaltuuston kokouksen 28.6.2007 pöytäkirjan nähtävänä pitämisessä kunnanviraston ollessa suljettuna sekä Askolan, Myrskylän, Pornaisten ja Pukkilan kuntien rakennusvalvonta- ja ympäristönsuojelutehtäviä hoitavan Askolan rakennusvalvonta- ja ympäristönsuojelupalveluyksikön osastopäällikön B:n menettelyä Pornainen–Kerava -siirtovesihuoltolinjan rakentamisen valvontaa koskevassa asiassa.

Kantelussa todetaan, että Pornaisten kunnanvirasto on ollut ennalta ilmoitetusti suljettuna 2. –22. heinäkuuta 2007. Kantelun mukaan Pornaisten kunnanvaltuuston kokouksen 28.6.2007 internetissä julkaistussa asialistassa tiedotettiin julkisesti ennakolta, että kokouksen tarkastettu pöytäkirja tulee nähtäville kunnantoinmiston 2.7.2007. Kokouspöytäkirjaa ei kantelun tekohetkeen mennessä ollut julkaistu kunnan www-sivuilla. Kunnantoinmiston ilmoitustaululla on ollut nähtävillä tarra, jossa on todettu, että pöytäkirja on kunnanviraston suljettuna olon vuoksi nähtävillä Pornaisten kunnankirjastossa. Kantelija arvostelee sitä, että pöytäkirja ei ollut kuitenkaan luettavissa kunnankirjastossakaan 12.7.2007. Kantelija otaksuu, että kunnalla on saattanut olla jokin epäasiallinen syy pitää kyseinen pöytäkirja pois julkisuudesta, koska hänen mielestään ei olisi ollut estettä pitää tarkastettu pöytäkirja luettavissa kunnankirjastossa koko heinäkuun ajan. Kantelijan mielestä tällaisella kunnanviraston suljettuna pitämiiseen liittyvällä menettelyllä vaikeutetaan mahdollisen valituksen laatimista, jos pöytäkirjaa ei saa luettavaksi riittävän ajoissa ennen valitusajan päättymistä.

Pornaisten alueella rakenteilla olleen Pornainen–Kerava -siirtovesihuoltolinjan rakennustöitä on suoritettu yksityisten omistamien kiinteistöjen alueilla myös kesällä. Urakoitsijana on toiminut yksityinen yritys ja kunta on ohjannut työtä. Kantelijan käsityksen mukaan kunnan asiaa koskeva ohjeistus ja päätökset ovat olleet puutteellisia. Pornaisten kunnan rakennusvalvonta hoidetaan A skolankunnassa (rakennusvalvontaa hoidetaan kuntien yhteistyönä). Kantelun mukaan Pornaisten kunnassa puolestaan on projektipäällikkö ja rakennuspäällikkö, joiden osalta ei ollut kesällä 2007 ilmoitettu paikallaloosta kunnanviraston ollessa suljettuna ja jotka eivät olleet tavoitettavissa viikolla 28 matkapuhelimitsekaan.

Kantelija tavoitti 11.7.2007 puhelimitse Askolan rakennusvalvonta- ja ympäristöosaston päällikön B:n, joka kantelun mukaan on sinä päivänä ollut päivystysvuorossa. Kantelija oli ollut B:hen yhteydessä siirtovesihuoltolinjaa koskevassa asiassa siinä tarkoituksessa, että kantelijan käsityksen mukaan urakoitsijan ei saisi antaa toimia kunnan puolesta kesälläkään valvomatta projektia, jossa kantelijan

mielestä oli ilmennyt huolimattomuutta ja laatupoikkeamia. Kantelun mukaan B oli ilmoittanut kantelijalle, ettei hänen tehtäviinsä kuulunut toimia siinä asiassa yhteyshenkilönä urakoitsijaan tai toisiin virkamiehiin nähden.

Kantelun mukaan siirtovesihuoltolinjan rakennustyöt toteuttamistavaltaan kiistanalaisine työvaiheineen on jätetty kunnanviraston suljettuna olon ajaksi kunnan puolelta ilman valvontaa ja ilman kiinteistönomistajien yhteydenottomahdollisuutta asianomaisiin virkamiehiin.

2 SELVITYS

Pornaisten kunnanhallitus on antanut kantelun johdosta selvityksen 15.10.2007 § 257, johon on liitetty Askolan, Myrskylän, Pornaisten ja Pukkilan rakennusvalvontatehtäviä hoitavan A skolan rakennusvalvonta- ja ympäristönsuojeluosaston osastopäällikön B:n selvitys 31.8.2007. Kantelija on antanut selvitysten johdosta vastineensa 10.3.2008. Pornaisten kunnanjohtaja C on 7.5.2009 lähettämässään lisäselvityksessä esittänyt täsmentäviä tietoja kunnanviraston suljettuna pitämistä koskevasta tiedottamisesta sekä tehtävien päivystysluonteisesta hoitamisesta. Osastopäällikkö B on 4.5.2009 antanut lausuntonsa kantelijan vastineesta.

3 RATKAISU

3.1 Kunnanvaltuuston pöytäkirjan nähtävänä pitäminen

Asiakirjoista ilmenee, että Pornaisten kunnan hallinto-osasto on tiedottanut joka talouteen jaetussa tiedotuslehdessä kunnanviraston kesäaikaisesta sulkemisesta (2.7. – 22.7.2007). Tiedotuslehdessä on tiedotettu myös kirjaston kesäajan aukioloajoista. Pornaisten kunnanvaltuuston 28.6.2007 pidetyn kokouksen pöytäkirja on pidetty yleisesti nähtävänä 2.7.2007 kunnankirjastossa. Pöytäkirjan nähtävänä pitämisestä kunnankirjastossa on saadun selvityksen mukaan tiedotettu kunnan virallisella ilmoitustaululla olleessa valtuuston kokouskutsussa. Kunnankirjasto on 2.7.2007 ollut avoinna klo 12–19. Kantelija on vastineessaan kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, että pöytäkirja ei ole tällöin ollut nähtävillä koko virka-aikaa.

Kuntalain 63 §:n mukaan valtuuston, kunnanhallituksen ja lautakunnan pöytäkirja siihen liitettyine oikeusvaatimusohjeineen tai valitusosoituksineen pidetään tarkastamisen jälkeen yleisesti nähtävänä siten kuin siitä on ennakolta ilmoitettu. Muun viranomaisen pöytäkirja pidetään vastaavasti yleisesti nähtävänä, jos asianomainen viranomainen katsoo sen tarpeelliseksi.

Kuntalaissa ei säädetä siitä, kuinka pitkään pöytäkirja on pidettävä yleisesti nähtävänä. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että siihen riittää yhdenkin päivän virka-aika. Totean kuitenkin, että kuntien verkkosivuilta ilmenevien tietojen mukaan monet kunnat pitävät muun muassa valtuuston pöytäkirjan nähtävänä tätä lyhyemminkin, ennalta ilmoitetun ajan, esimerkiksi klo 9 – 12.

Pöytäkirjan nähtävänä pitämisellä on katsottu olevan ennen kaikkea prosessuaalinen merkitys. Kokouksessa tehtyjen päätösten valitusajaksi alkaa kuluva kunnan jäsenten osalta päätöksen tiedoksi saamisesta, ja kunnan jäsenen katsotaan saaneen päätöksestä tiedon, kun pöytäkirja on asetettu yleisesti nähtäväksi. On syytä huomata, että yleisesti nähtävillä pitämisen päättymisen jälkeenkin kunnan jäsenillä ja muillakin on oikeus saada pöytäkirja nähtäväkseen esimerkiksi valituksen laatimista varten. Todettakoon myös, että pöytäkirjan pitäminen yleisesti nähtävänä ei korvaa tarvetta tie-

dottaa kunnan päätöksistä myös muilla tavoilla, kuten esimerkiksi internetissä tai sanomalehdessä. Nähtävänä pitäminen sinänsä ei siten ole erityisen tehokas keino tiedottaa asioista kuntalaisille.

Käsitykseni mukaan pöytäkirjan nähtävänä pitämistä kunnan noudattamaa virka-aikaa selvästi lyhyemmänkin ajan ei ole pidettävä lainvastaisena. Hyvän hallinnon kannalta olisi tosin nähdäkseni suositeltavampaa pitää pöytäkirja nähtävillä koko virka-ajan.

Kantelussa tarkoitettussa tapauksessa pöytäkirja oli nähtävänä ennalta ilmoitettuna päivänä klo 12–19. Edellä esitetyt seikat huomioon ottaen katson, että asiassa ei nähtävänäpitoajan osalta ole ilmennyt oikeusasiamiehen toimenpiteitä edellyttävää lainvastaista menettelyä.

Kunnanhallituksen antaman selvityksen mukaan kunnanviraston ollessa suljettuna valtuuston pöytäkirjaan on ollut mahdollista päästä tutustumaan kunnanvirastossa myös nähtävänäoloajan jälkeen, koska kunnanvirastolla on ollut päivystys ja sisään on ollut mahdollista päästä ovikelloa soittamalla. Kunnanjohtajan lisäselvityksen mukaan edellä mainitussa joka talouteen jaetussa tiedotuslehdessä on kerrottu, että sosiaaliosaston päivystäjät ovat olleet tavattavissa klo 8–12, jolloin heidän luonaan on voinut asioida soittamalla ilmoitettuun puhelinnumeroon tai soittamalla kunnanviraston ovikelloa. Kunnanjohtajan mukaan päivystäjät ovat voineet hoitaa ja ovat hoitaneet myös muita akuutteja asioita kuin sosiaaliosaston tehtäviä.

Tältä osin katson, että muun muassa mahdollisuudesta tutustua valtuuston pöytäkirjaan valitusaikana kunnanviraston ollessa suljettuna ei ole tiedotettu hyvän hallinnon kannalta tyydyttävällä tavalla. Käsitykseni mukaan kunnan on syytä tiedottaa riittävän selkeästi esimerkiksi tällaisesta mahdollisuudesta, taikka järjestää nimenomaisesti myös muun muassa yleishallintopalvelujen päivystys kunnanviraston sulkemisajaksi ja tiedottaa siitä etukäteen.

3.2

Vesihuoltolinjan rakennustöiden valvontakysymys

Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) 161 §:n mukaan kiinteistön omistaja ja haltija on velvollinen sallimaan yhdyskuntaa tai kiinteistöä palvelevan johdon sijoittamisen omistamalleen tai hallitsemaalleen alueelle, jollei sijoittamista muutoin voida järjestää tyydyttävästi ja kohtuullisin kustannuksin. Sama koskee johtoihin liittyviä vähäisiä laitteita, rakennelmia ja laitoksia. Johtoa tai muuta laitetta ei saa rakentaa niin, että vaikeutetaan alueen kaavoitusta tai kaavan toteuttamista. Jollei sijoittamisesta ole sovittu kiinteistön omistajan ja haltijan kanssa, sijoittamisesta päättää kunnan rakennusvalvontaviranomainen. Sijoittamisesta päätettäessä on kiinnitettävä huomiota siihen, ettei kiinteistölle aiheuteta tarpeetonta haittaa. Pykälän 2 momentin mukaan sopimus 1 momentissa tarkoitettujen laitteiden sijoittamisesta sitoo myös kiinteistön uutta omistajaa ja haltijaa. Pykälän 3 momentin mukaan kiinteistön omistajalla ja haltijalla on oikeus saada korvaus 1 momentissa tarkoitettujen johdon tai muun laitteen sijoittamisesta aiheutuvasta haitasta ja vahingosta. Jollei korvauksesta sovita, asia ratkaistaan lunastuslain mukaisessa järjestyksessä.

Kantelussa tarkoitettu johtolinja on sijoitettu A:n kiinteistön alueelle (silloisen) ympäristöpäällikön B:n MRL 161 §:n nojalla 28.11.2006 tekemän viranhaltijapäätöksen perusteella. Päätöksellä hyväksyttiin Pornaisten kunnan hakemus johtolinjan sijoittamisesta, ja samalla myönnettiin hakijalle vakuutta vastaan oikeus töiden aloittamiseen ennen päätöksen lainvoimaisuutta. A haki päätökseen oikaisua kunnan rakennusvalvontaviranomaiselta ja valitti asiassa edelleen Helsingin hallinto-oikeuteen, joka päätöksellään 13.4.2007 hylkäsi valituksen ja kumosi asiassa aiemmin 12.1.2007 antamansa täytäntöönpanokiellon. Korkein hallinto-oikeus hylkäsi sittemmin A:n jatkovalituksen päätöksellään 2.4.2008.

Pornaisten kunta on toiminut Pornainen–Kerava -siirtovesihuoltolinjan rakennuttajana. Rakennustyön on tehnyt yksityinen rakennusurakoitsija. Kunnan asettamana työmaavalvojana on toiminut projekti-päällikkö D ja sijaisena rakennuspäällikkö E.

Kunnan selvityksen mukaan valvonta oli järjestetty siten, että rakennustyön valvontahenkilöt olivat paikalla silloin kun urakoitsija teki rakennustöitä. Rakennuttajan ja urakoitsijan kesken oli yhteisesti sovitettu muun muassa kesälomien pitämisestä samanaikaisesti, ja mainitut tahot olivat lomalla 9.7.–22.7.2007. Kunnanhallituksen selvityksen mukaan siirtovesihuoltolinjan rakennustyön valvonta ei kuulu osastopäällikkö B:n tehtäviin.

Osastopäällikkö B on kantelun johdosta antamassaan selvityksessä todennut A:n kanssa 11.7.2007 käymästään puhelinkeskustelusta, että hän ei yrityksestään huolimatta ymmärtänyt, mitä A häneltä tarkalleen halusi. Hän oli todennut A:lle olevansa päivystävän rakennustarkastajan tehtävässä ja että vesihuoltolinjojen rakentamisasiat eivät kuulu kunnan rakennusvalvonnalle. Hänellä ei ollut tietoa asianomaisesta urakoitsijasta eikä hanketta koskevasta suunnitelmasta, ja hän kehotti ottamaan yhteyttä Pornaisten kunnan vesihuollon projektipäällikköön. Puhelun aikana B ei ollut toimipaikallaan eikä voinut antaa mahdollisia muita puhelinnumeroita.

A:n vastineessaan kertoman mukaan hänen kiinteistölleen johtavaa rasitetietä ei voinut useisiin päiviin ajaa sen vuoksi, että tien alittavan laitteen (putken ja sulkuventtiilin) paikoilleen asettaminen keskeytyi nähtävästi urakoitsijan loman alkaessa.

Edellä olevan johdosta totean seuraavan.

Kantelussa tarkoitettu johtolinja on sijoitettu A:n kiinteistön alueelle MRL 161 §:n nojalla tehdyn rakennusvalvontaviranomaisen alaisen viranhaltijan päätöksen perusteella. MRL 161 §:n mukainen päätös antaa oikeuden johdon sijoittamiseen toisen kiinteistölle päätöksessä tarkoitettuun paikkaan. Käsitökseni mukaan kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tai rakennustarkastajan velvollisuuksiin ei kuulu tällaiseen päätökseen perustuvien, johtolinjan toteuttamista koskevien maanrakennus- ja muiden töiden työnaikainen valvonta. Näin ollen työn valvontatehtävä ei ole kuulunut osastopäällikkö B:lle, joka hoiti kunnan rakennusvalvontatehtäviä päivystysluonteisesti kantelijan ottaessa häneen puhelimitse yhteyttä 11.7.2007. Asiassa saadun selvityksen perusteella ei ole ilmennyt, että osastopäällikkö B olisi muutoinkaan kyseisen puhelinkeskustelun osalta menetellyt lainvastaisesti tai laiminlyönyt velvollisuuksiaan.

Pornaisten kunta vesihuoltolinjan rakennuttajana oli järjestänyt rakennuttajan puolesta suoritettavan valvonnan siten, että kunnan valvontahenkilöt olivat paikalla silloin kun urakoitsija tekee rakennustöitä. Kunta on siten nimenomaisesti välttänyt esimerkiksi sellaisen tilanteen, jossa urakoitsija suorittaisi töitä kunnan valvojien ollessa lomalla. Kantelijan vastineen mukaan hänen rasitetiensä kohdalla tekeillä ollut työvaihe oli nähtävästi lomien alkamishetkellä jäänyt ajoyhteyden useiksi päiviksi estävällä tavalla kesken. Tähän liittyvistä tapahtumista ei asiakirjoissa ole kantelijan kertoman lisäksi yksityiskohtaisempia tietoja. Mikäli rakennustöiden keskeytymisestä lomien alkaessa on aiheutunut tällainen epäkohta, töiden järjestelyissä on tuossa tilanteessa ollut parantamisen varaa. Katson kuitenkin, ettei tämä vielä sinänsä osoita kunnan puolesta valvontatehtäviä hoitaneiden laiminlyöneen velvollisuuksiaan. Toisaalta tapahtumista voidaan tehdä johtopäätöksiä siitä, miten valvontaa voitaisiin kehittää vastaavankaltaisten tilanteiden estämiseksi.

3.3

Loppuotos

Saatan Pornaisten kunnanhallituksen tietoon edellä kohdassa 3.1 esittämäni käsityksen tiedottamisesta muun muassa valtuuston pöytäkirjaan tutustumismahdollisuudesta valitusaikana kunnanviraston ollessa suljettuna. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Pornaisten kunnanhallitukselle.