

12.6.2008

Dnro 2472/4/06

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Ulla-Maija Lindström**

## **ASIANOSAISEN TIEDONSAANTI PYSÄKÖINNINVALVONNASSA**

1

### **KANTELU**

Kantelija pyysi 31.7.2006 kantelukirjoituksessaan eduskunnan oikeusasiamiestä tutkimaan Naantalin kaupungin pysäköinninvalvonnan menettelyn. Kantelija kertoi, että hän vaimonsa kanssa pysäköi auton 30.7.2006. Epähuomiossa pysäköintimaksu jäi maksamatta ja he saivat pysäköintivirhemaksun. Kantelijan mukaan virhemaksu oli allekirjoitettu epäselvästi eikä nimenselvennystä ollut lainkaan. Hän tiedusteli 31.7.2006 pysäköinninvalvojan toimistosta virhemaksun antaneen virkamiehen nimeä. Hänelle kieltäydyttiin turvallisuussyistä antamasta kyseisen virkamiehen nimi. Kantelijan mielestä virhemaksu sinänsä oli aiheellinen, mutta hyvään hallintotapaan kuului päätöksen tekijän nimen ilmoittaminen.

2

### **SELVITYS**

Kantelun johdosta hankittiin Naantalin kaupungin pysäköinninvalvojan selvitys.

*Selvityksen* mukaan Naantalin kaupungissa on kesäaikana kunnallinen pysäköinninvalvonta. Valvonnan kenttätyötä suorittamaan palkataan kesäajaksi kaksi tilapäistä pysäköinnintarkastajaa. Tähänastiset pysäköinnintarkastajat ovat tavallisesti olleet eri alojen korkeakouluopiskelijoita.

Silloin tällöin pysäköinninvalvojaan ottaa yhteyttä joku maksukehotuksen saanut henkilö, joka vaatii saada tiedokseen sen pysäköinninvalvojan nimen, joka on antanut hänelle maksukehotuksen. Tätä tietoa ei ole annettu, vaan asianomaiselle on ilmoitettu, että maksukehotuksen osalta vastuuvollinen on pysäköinninvalvoja.

Pysäköinnintarkastajien henkilöllisyyttä on tahdottu varjella tarpeettoman heihin kohdistuvan häirinnän välttämiseksi. Toisaalta pysäköinnintarkastajan henkilöllisyys on allekirjoituksen perusteella varmuudella aina selvitettävissä, jos todellista tarvetta vastuu- tai muiden sellaisten kysymysten kannalta ilmenee. Menettely on perustunut sisäasiainministeriön poliisiosaston ohjeeseen vuodelta 1999.

Selvityksen liitteeksi oheistettu *sisäasianministeriö 2.9.1999 päivätty vastaus* annettiin yksityishenkilön tiedusteluun, jossa epäiltiin pysäköintivirheen perusteella määrätyn maksukehotuksen asianmukaisuutta. Vastauksen mukaan pysäköintivirhemaksua sääntelevä normisto ei edellytä, että pysäköintiä valvova viranomaisella allekirjoittaa maksukehotuksen. Sen sijaan hyvän hallintotavan mukaista on, että pysäköinnintarkastaja allekirjoittaa laatimansa maksukehotuksen.

Vastauksessa todettiin, että pysäköinnintarkastajan jouduttua virkatehtävien vuoksi asiattomien yh-

teydenottojen kohteeksi on muodostunut käytäntö, jonka mukaan tarkastajilla on tunnistenumero. Sen perusteella jälkikäteisseuranta toimii. Menettelyn ei katsota aiheuttavan ongelmia kansalaisten oikeusturvalle, koska vastalause- ja valitusprosessin osalta valvontaa suorittava viranomainen on tunnistenumeron perusteella yksilöitävissä. Vastalauseetta ei kohdisteta yksittäisen maksukehotuslomakkeen allekirjoittajalle, vaan pysäköinninvalvontaorganisaatiolle. Allekirjoituksen korvaaminen ei poista sitä tosiasiaa, että pysäköintivirhe on tapahtunut ja todettu.

### 3

## RATKAISU

### 3.1

#### Oikeusohjeet

*Perustuslain 12 §:n 2 momentin* mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

Perustuslain 118 §:n 1 momentin mukana virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Pykälän 3 momentin mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Tässä tarkoitettua syyteoikeutta ei kuitenkaan ole, jos syyte on perustuslain mukaan käsiteltävä valtakunnanoikeudessa.

*Laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta (julkisuuslaki)* säädetään julkisuusperiaatteesta (1 §) ja laissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksesta toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan (3 §).

Lain 3 luvussa säädetään oikeudesta saada tieto asiakirjasta. Lain 9 §:ssä säädetään tiedonsaantioikeudesta julkisesta asiakirjasta ja lain 11 §:ssä asianosaisen tiedonsaantioikeudesta sekä lain 12 §:ssä oikeudesta saada tieto itseään koskevasta asiakirjasta. Lain 4 luvussa säädetään tiedon antamisesta asiakirjasta. Lain 13 §:ssä säädetään asiakirjan pyytämisestä. Lain 5 luvussa säädetään viranomaisen velvollisuudesta edistää tiedonsaantia (17 §) ja hyvää tiedonhallintatapaa (18 §). Lain 8 luvussa säädetään muun ohella muutoksenhausta viranomaisen julkisuuslain nojalla tekemään päätökseen.

*Korkein hallinto-oikeus on 1.9.2003 antamassaan päätöksessä (KHO 2003:57)* arvioinut julkisuuslain edellä mainittujen oikeusohjeiden perusteella asianosaisen oikeutta saada tietoonsa hänen eläkeasiansa käsittelyyn osallistuneiden asiantuntijalääkäreiden nimet. Korkein hallinto-oikeus totesi, että asianosaisella oli oikeus saada tietoonsa asiansa käsittelyyn osallistuneiden lääkäreiden nimet ja asian käsittelyyn liittynyt eläkevakuutusyhtiön kokouspöytäkirjan ote liitteineen.

*Pysäköintivirhemaksusta annetun lain 1 §:n* mukaan pysäköintivirhemaksu määrätään ajoneuvon pysäyttämistä ja pysäköintiä koskevien kieltojen ja rajoitusten sekä pysäköintikiekon käyttöä koskevien säännösten ja määräysten rikkomisesta (pysäköintivirhe) sen mukaan kuin tässä laissa säädetään.

Lain 3 §:n 3 momentin mukaan kunnallinen pysäköinninvalvoja on valvonnan yleistä järjestelyä koskevissa asioissa poliisipiirin päällikön johdon ja valvonnan alainen.

Lain 4 §:n 1 momentin mukaan kunnallisten valvonta-apulaisten tehtävänä on valvoa pysäyttämistä, seisottamista ja pysäköimistä koskevien kieltojen ja rajoitusten noudattamista, antaa maksukehotuksia pysäköintivirheiden johdosta sekä tehdä pysäköintivirheitä koskevia ilmoituksia pysäköinninvalvojalle ja tämän ohjeiden ja määräysten mukaan muutoinkin avustaa pysäköinninvalvojaa valvontatoimeen liittyvissä tehtävissä. Pykälän 2 momentin mukaan ajoneuvon kuljettaja on velvollinen vaadittaessa selvittämään henkilöllisyytensä pysäköinninvalvojalle tai hänen apulaiselleen. Kuljettajan on myös pysäytettävä ajoneuvo pysäköinninvalvojan tai hänen apulaisensa antamasta merkistä sekä noudatettava tämän pysäköinninvalvontatehtävässä antamaa muuta merkkiä tai kehotusta.

Lain 8 §:n mukaan pysäköintivirhemaksu on virheen tehneen kuljettajan suoritettava. Auton ja moottoripyörän osalta maksusta on vastuussa myös se, joka virheen tapahtumisen aikaan oli ajoneuvon omistaja, tai hänen sijastaan se, jolle ajoneuvoja koskevaan rekisteriin tehdyn ilmoituksen mukaan on pysyvästi luovutettu ajoneuvon hallinta, jollei omistaja tai haltija saata todennäköiseksi, että ajoneuvo tuolloin oli ollut luvottomasti kuljettajan käytössä, taikka osoita, ettei hän muusta syystä ole velvollinen vastaamaan maksusta.

Lain 9 §:n 1 momentin mukaan ajoneuvon kuljettajalle on annettava kirjallinen kehoitus suorittaa maksu kahden viikon kuluessa kehotuksen antamispäivästä. Jollei kuljettajaa tavata, voidaan maksukehoitus kiinnittää ajoneuvoon näkyvälle paikalle.

*Eduskunnan apulaisoikeusasiamies Ilkka Rautio* on vuonna 2004 antanut kaksi pysäköinninvalvontaa koskevaa kanteluratkaisua (dnrot 386 ja 1299/4/02).

Kantelujen johdosta pyydetyn sisäasiainministeriön lausunnon 7.10.2003 mukaan hyvän hallinnon periaatteisiin kuului, että kansalaisella on oikeus saada tietää, kenen virkamiehen kanssa hän on tekemisissä. Pysäköinnin valvonta-apulainen käyttää virhemaksun määräämisen yhteydessä päätösvaltaa. Pysäköintimaksun määrääminen ei edellytä pysäköinninvalvojan erillistä päätöstä, vaan mikäli maksun saanut henkilö ei säädetyn maksuajan kuluessa esitä vastalauseita pysäköinninvalvojalle, valvonta-apulaisten antama maksukehoitus jää lopulliseksi. Sisäasiainministeriö viittasi hyvän hallinnon periaatteisiin ja poliisitoiminnassa noudatettaviin säännöksiin ja katsoi, että valvonta-apulaisten toimintaa nimettömänä voidaan varsin rajoitetusti perustella asiattomien yhteydenottojen esittämisellä. Siten voimassa olevat säännökset tarvitsevat täydentämistä, jotta hyvän hallinnon periaatteet toteutuisivat myös pysäköinninvalvonnassa.

Apulaisoikeusasiamies katsoi toisessa ratkaisussaan, ettei pysäköinninvalvonnassa noudatettu allekirjoitusmenettely merkittä numero allekirjoituksen sijaan ollut säännösten vastainen. Kuitenkin menettely oli arvostelulle altis etenkin siitä syystä, että maksukehoitus allekirjoitetaan yksinomaan numerolla. Tästä menettelystä olisi apulaisoikeusasiamiehen käsityksen mukaan syytä luopua ja allekirjoittaa lomake tavanomaiseen tapaan nimellä.

Toisessa kanteluasiassa apulaisoikeusasiamies totesi, että pysäköinninvalvojalla ja hänen apulaisellaan tulee virantoimituksessa olla virkamerkki, joka pysäköintivirhemaksuasetuksen 3 §:n mukaan on esitettävä tarvittaessa. Hyvän hallinnon vaatimuksista johtuen henkilöllisyyden ilmoittamiseen ja toimivaltuuden osoittamiseen olisi apulaisoikeusasiamies Raution käsityksen mukaan kuitenkin perusteltua suhtautua pysäköinninvalvonnassa nykyistä myönteisemmin, jollei tähän ole olemassa erityisiä vastasyitä.

Apulaisoikeusasiamies katsoi päätöksissään, että vastaisuudessa tulisi pyrkiä siihen, että pysäköinninvalvojan tai hänen apulaisensa olisi yleensä ilmoitettava henkilöllisyytensä sitä virkatoimen johdosta kysyttäessä ja myös esitettävä virkamerkkinsä. Apulaisoikeusasiamies totesi, että on sinänsä ymmärrettävää, että pysäköinninvalvojat ja heidän apulaisensa joskus kokevat tehtävässään turvatomuutta. Tätä ei ole syytä vähätellä, vaan heidän työturvallisuudestaan on pyrittävä huolehtimaan järkevällä tavalla. Apulaisoikeusasiamiehen mielestä kuitenkin pysäköinninvalvontatehtävässä toimivan virkamiehen henkilöllisyyden salaaminen ei ole oikea tapa lisätä työturvallisuutta. Apulaisoikeusasiamies esitti, että sisäasiainministeriö ottaa edellä kerrotut näkökohdat huomioon pysäköinninvalvontaa koskevia säännöksiä uudistettaessa. Tässä tarkoituksessa apulaisoikeusasiamies lähetti jäljennöksen päätöksestään myös sisäasiainministeriölle.

*Asetuksella 256/2007* pysäköintivirhemaksusta annetun asetuksen 3 §:ää muutettiin. 1.5.2007 voimaan tulleen säännöksen mukaan kunnallisella pysäköinninvalvojalla ja hänen apulaisellaan tulee virantoimituksessa olla sisäasiainministeriön vahvistama virkamerkki sekä ministeriön vahvistaman kuosin mukainen virkapuku tai sen määräämä tunnusmerkki. Virkamerkki on esitettävä tarvittaessa tai vaadittaessa.

## 3.2

### Arviointi

Julkisuuslain 17 §:n mukaan viranomainen on tämän lain nojalla päätöksiä tehdessään ja muutoinkin tehtäviään hoitaessaan velvollinen huolehtimaan siitä, että tietojen saamista viranomaisen toiminnasta ei lain 1 §:ssä säädetty julkisuusperiaate ja 3 §:ssä säädetty lain tarkoitus huomioon ottaen rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista ja että tiedon pyytäjät kohdellaan tasapuolisesti. Lain 3 §:n mukaan julkisuuslaissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja muun viranomaistoiminnan tarkoituksena on toteuttaa avoimutta ja hyvää tiedonhallintotapaa sekä antaa yksilölle mahdollisuus valvoa julkisen vallan käyttöä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan.

Julkisuuslain 11 §:ssä säädetään asianosaisen tiedonsaantioikeudesta. Pykälän 1 momentin mukaan hakijalla, valittajalla sekä muulla, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee, on oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitteleeltä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Lain 13 §:n 1 momentin mukaan pyyntö saada tieto viranomaisen asiakirjan sisällöstä on yksilöitävä riittävästi siten, että viranomainen voi selvittää, mitä asiakirjaa pyyntö koskee. Tiedon pyytäjää on diaarin ja muiden hakemistojen avulla avustettava yksilöimään asiakirja, josta hän haluaa tiedon. Tiedon pyytäjän ei tarvitse selvittää henkilöllisyyttään eikä perustella pyyntöään, ellei tämä ole tarpeen viranomaiselle säädetyn harkintavallan käyttämiseksi tai sen selvittämiseksi, onko pyytäjällä oikeus saada tieto asiakirjan sisällöstä.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännön mukaan, kun henkilö perustaa viranomaiselle tekemänsä tiedonsaantipyynnön asianosaisasemaansa, hänellä on julkisuuslain 11 §:n 1 momentin nojalla asianosaisena oikeus saada tieto kaikista hänen asiansa käsittelyn yhteydessä kertyneistä asiakirjoista. Ottaen huomioon julkisuuslain 3 ja 17 §:stä ilmenevät periaatteet viranomaisten toiminnan avoimuudesta ja yksilöiden vaikutusmahdollisuuksien käyttämisestä henkilöllä on asianosaisena oikeus saada tieto myös asiansa käsittelyyn osallistuneiden henkilöiden henkilöllisyydestä.

Pysäköintivirhemaksusta annetun lain mukaan pysäköintivirhemaksu on virheen tehneen kuljettajan suoritettava. Maksusta on vastuussa myös se, joka virheen tapahtumisen aikaan oli ajoneuvon omistaja, tai se, jolle ajoneuvoja koskevaan rekisteriin tehdyn ilmoituksen mukaan on pysyvästi luovutettu

ajoneuvon hallinta. Kantelukirjoituksen tietojen perusteella ei ole todettavissa, oliko kantelija virheen tehnyt ajoneuvon kuljettaja tai virheestä vastuussa oleva ajoneuvon omistaja tai haltija ja siten asianosainen asiassa.

Naantalin kaupungin pysäköinninvalvoja toteaa kuitenkin selvityksessään, että viraston käytäntönä on, ettei maksukehotuksen saaneelle henkilölle anneta tietoa hänelle kehotuksen antaneen pysäköinnintarkastajan nimestä. Asianomaiselle on ilmoitettu, että maksukehotuksen vastuuvollinen on pysäköinninvalvoja. Menettely on selvityksen mukaan perustunut hallinnonalalla vallitsevaan käytäntöön, jonka olemassa olo on todettu myös sisäasiainministeriön vuonna 1999 yksityishenkilölle annetussa vastauksessa. Sisäasiainministeriön vastauksessa perusteltiin muodostunutta käytäntöä pysäköinnintarkastajien suojaamisella asiattomilta yhteydenotoilta.

Pysäköinninvalvojan käytäntönsä tueksi viittaama ministeriön vastaus on annettu ennen 1.12.1999 voimaan tullutta julkisuuslakia eikä siinä näin ollen ole arvioitu asianosaisen tiedonsaantioikeutta lain vaatimusten kannalta. Sittemmin tänne vuonna 2003 antamassaan lausunnossa sisäasiainministeriö totesi, että hyvän hallinnon periaatteisiin kuuluu, että yksilöllä on oikeus saada tietää, kenen virkamiehen kanssa hän on tekemisessä. Ministeriö katsoi, että hyvän hallinnon periaatteiden ja poliisitoiminnassa noudatettavien säännösten perusteella pysäköinninvalvonta-apulaisten toimintaa nimettömänä voidaan varsin rajoitetusti perustella asiattomien yhteydenottojen estämisellä, kun se ei ole sallittua poliisimieheltäkään, jotka joutuvat paljon syvemmästi puuttumaan yksilöiden tekemisiin.

Apulaisoikeusasiamies Rautio on vuonna 2004 tekemissään päätöksissä todennut, että on sinänsä ymmärrettävää, että pysäköinninvalvojat ja heidän apulaisensa joskus kokevat tehtävässään turvatomuutta. Tätä ei ole syytä vähätellä, vaan heidän työturvallisuudestaan on pyrittävä huolehtimaan järkevällä tavalla. Apulaisoikeusasiamiehen mielestä kuitenkin pysäköinninvalvontatehtävässä toimivan virkamiehen henkilöllisyyden salaaminen ei ole oikea tapa lisätä työturvallisuutta. Apulaisoikeusasiamies totesi, että käytännöstä, jonka mukaan pysäköintivirhemaksukehotus allekirjoitetaan yksinomaan numerolla, tulisi luopua. Lisäksi apulaisoikeusasiamiehen käsityksen mukaan pysäköinninvalvojan tai hänen apulaisensa olisi yleensä ilmoitettava henkilöllisyytensä sitä virkatoimen johdosta kyttäessä ja myös esitettävä virkamerkkinsä.

Naantalin kaupungin pysäköinninvalvojan menettely edellä todettujen apulaisoikeusasiamiehen kannanottojen perusteella ja erityisesti julkisuuslain kannalta arvioituna ei ole täyttänyt viranomais toiminnalle asetettuja vaatimuksia. Julkisuuslain nojalla henkilöllä on asianosaisena oikeus saada tieto myös asiansa käsittelyyn osallistuneiden henkilöiden henkilöllisyydestä.

Käsitykseni mukaan asian arvioinnissa tulee ottaa huomioon myös perustuslain 118 §:n 3 momentti, jonka mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävä hoitavan lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvaukseen julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan lailla tarkemmin säädetään.

Mainitun perustuslain säännöksen tarkoituksena on turvata yksilön mahdollisuus osallistua julkisen vallan käytön valvontaan. Tämä perustuslain tasolla säädetty asianomistajan syyteoikeus on poikkeus rikosasian asianomistajan toissijaisesta syyteoikeudesta, jonka mukaan asianomistaja itse nostaa syytteen rikoksesta vain, jos virallinen syyttäjä on päättänyt jättää syytteen nostamatta. Perustuslain 118 §:n mukaisen syyteoikeuden käyttäminen ei edellytä myöskään toimitettua esitutkintaa tai muutakaan viranomaisen toimenpidettä tai ratkaisua. Tällä sääntelyllä on nimenomaisesti haluttu turvata se, että yksilön oikeus virkatoimeen perustuvan rangaistus- tai vahingonkorvausvastuun toteuttamiseen ei ole riippuvainen mistään viranomaisesta. Tämä oikeus on periaatteelliselta kannalta erit-

täin tärkeä: virkatoiminnassa mielestään oikeudenloukkauksen kokeneella yksilöllä on itsellään aina käytettävissä laillinen oikeusturvakeino.

Jotta perustuslain 118 §:n 3 momentissa säädetyt oikeudet olisivat toteutettavissa, jokaisella tulee olla oikeus saada viranomaiselta tietoonsa niiden virkamiesten nimet, jotka voivat olla vastuussa häntä koskevasta ratkaisusta tai toimenpiteestä.

4

#### LOPPUTULOS JA TOIMENPITEET

Olen edellä todennut, että hyvän hallinnon periaatteiden ja julkisuuslain viranomaistoiminnalle asettamien vaatimusten sekä perustuslain 118 §:n 3 momentissa säädettyjen oikeuksien toteuttaminen edellyttävät, että asianosaiselle hänen pyynnöstään ilmoitetaan kaikkien niiden virkamiesten nimet, jotka ovat osallistuneet häntä koskevaan ratkaisuun tai toimenpiteeseen. Naantalin kaupungin pysäköinninvalvonnan menettely, jossa maksukehotuksen saaneelle asianosaiselle on kieltäydytty antamasta tietoa kehotuksen antaneen pysäköinnintarkastajan nimestä, on siten ollut lainvastainen.

Menettelyn moitittavuutta arvioidessani olen kuitenkin ottanut huomioon sen, että Naantalin kaupungin pysäköinninvalvonta on noudattanut vanhaa hallinnonalalla ilmeisen yleiseksi muodostunutta käytäntöä, joka on myös todettu sisäasiainministeriön edellä selostetussa vastauksessa. Tämän vuoksi tyydyn vastaisen varalle kiinnittämään Naantalin kaupungin pysäköinninvalvonnan huomiota yllä selostetuihin voimassa olevan lainsäädännön vaatimuksiin.

Huolimatta apulaisoikeusasiamies Raution vuonna 2004 antamista kannanotoista pysäköinninvalvonnassa näyttäisi vieläkin olevan voimassa vanha käytäntö, jonka mukaan pysäköinninvalvontaa apulaiset toimivat tehtävässään nimettöminä. Tämän vuoksi saatan päätökseni ja siinä esitetyt kannanotot myös oikeusministeriön ja sisäasiainministeriön tietoon huomioon otettavaksi pysäköinninvalvontaa koskevassa lainvalmistelussa ja ohjeistuksessa.