



ELY-keskuksen menettely tietopyynnön ja palautteen käsittelyssä

KANTELU

Kantelija arvostelee 6.9.2024 oikeuskanslerille osoittamassaan kirjoituksessa Pirkanmaan ELY-Keskuksen menettelyä tietopyynnön käsittelyssä. ELY-keskus on kieltäytynyt antamasta kantelijalle hänen pyytämäänsä asiakirjoja Puolustusvoimille myönnetystä erikoiskuljetusluvasta ja kertonut kantelijalle asiakirjojen olevan salassa pidettäviä. Kantelijan mukaan hän ei ole saanut ELY-keskukselta julkisuuslain mukaista valituskelpoista päätöstä tietopyyntöönsä.

Kantelija arvostelee kantelussaan ELY-keskusta lisäksi erikoiskuljetusluvan myöntämisestä Puolustusvoimille ja siitä aiheutunutta rasisusta ja vahinkoa yleisille teille.

Kantelija on täydentänyt kanteluaan lisäkirjoituksilla 13.10. ja 15.10.2024, joissa hän viittaa aikaisempaan kirjeenvaihtoonsa ELY-keskuksen ja Puolustusministeriön kanssa. Kantelija kysyy oikeuskanslerilta Puolustusvoimille myönnetyn erikoiskuljetusluvan merkityksestä suhteessa Puolustusministeriön asetukseen sotilasajoneuvojen kuljettamisesta yleisillä teillä ja voidaanko Puolustusvoimien panssarivaunujen ajoa yleisillä teillä rajoittaa ja miltä taholta tällaista kieltoa tai rajoitusta tulee hakea.

SELVITYS

Pirkanmaan ELY-keskus on toimittanut 18.9.2024 kantelijan kanssa käymäänsä kirjeenvaihtoa sekä antanut 15.10.2024 selvityksen asiassa.

Oikeuskanslerinviraston käytettävissä on lisäksi ollut Puolustusministeriöstä kantelijan ja Puolustusministeriön puolustuspoliittisen osaston välinen kirjeenvaihto ajalta 10.-11.10.2024, johon kantelija on viitannut.

RATKAISU

Sovellettavat säännökset

Perustuslain 108 §:n mukaan, oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimen lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin tulee myös valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

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

Julkisuuslain 1 §:n 1 momentin mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei mainitussa tai muussa laissa erikseen toisin säädetä.

Julkisuuslain 9 §:n mukaan, jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen.

Julkisuuslain 13 §:ssä säädetään, että 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. Säännöksen 2 momentin mukaan pyydettäessä saada tieto salassa pidettävästä asiakirjasta taikka viranomaisen henkilökäisteristä tai muusta asiakirjasta, josta tieto voidaan luovuttaa vain tietyin edellytyksin, tiedon pyytäjän on, jollei erikseen toisin säädetä, ilmoitettava tietojen käyttötarkoitus sekä muut tietojen luovuttamisen edellytysten selvittämiseksi tarpeelliset seikat sekä tarvittaessa tiedot siitä, miten tietojen suojaus on tarkoitettu järjestää.

Julkisuuslain 14 §:ssä on säädetty asiakirjan antamisesta päättämisestä, jonka mukaan viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on, jollei 15 §:n 3 momentissa tai muualla laissa toisin säädetä. Säännöksen 2 momentin mukaan tiedon asiakirjan sisällöstä antaa se viranomaisen henkilöstöön kuuluva, jolle viranomainen on tämän tehtävän määrännyt tai jolle se hänen asemansa ja tehtäviensä vuoksi muuten kuuluu.

Säännöksen 3 momentin mukaan, 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. 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.

Julkisuuslain 17 §:n 1 momentin mukaan viranomainen on kyseisen lain mukaisia päätöksiä tehdessään ja muutoinkin tehtäviään hoitaessaan velvollinen huolehtimaan siitä, että tietojen saamista viranomaisen toiminnasta ei lain 1 ja 3 § huomioon ottaen rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista ja että tiedon pyytäjiä kohdellaan tasapuolisesti.

Pykälän 2 momentin mukaan asiakirjasalaisuutta koskevia säännöksiä sovellettaessa on lisäksi otettava huomioon, onko asiakirjan salassapitovelvollisuus riippumaton asiakirjan antamisesta johtuvista tapauskohtaisista vaikutuksista vai määräytyykö julkisuus asiakirjan antamisesta johtuvien haitallisten vaikutusten perusteella vai edellyttääkö julkisuus sitä, ettei tiedon antamisesta ilmeisesti aiheudu haitallisia vaikutuksia.

Julkisuuslain 22 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirja on pidettävä salassa, jos se julkisuuslaissa tai muussa laissa on säädetty salassa pidettäväksi tai jos viranomainen lain nojalla on määrännyt sen salassa pidettäväksi taikka jos se sisältää tietoja, joista on lailla säädetty vaitiovelvollisuus. Pykälän 2 momentin mukaan salassa pidettävää viranomaisen asiakirjaa tai sen kopiota tai tulostetta siitä ei saa näyttää eikä luovuttaa sivulliselle eikä antaa sitä teknisen käyttöyhteyden avulla tai muulla tavalla sivullisen nähtäväksi tai käytettäväksi.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 10 kohdan mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä, asiakirjat, jotka koskevat sotilastiedustelua, puolustusvoimien varustamista, kokoonpanoa, sijoitusta tai käyttöä taikka muuta sotilaallista maanpuolustusta taikka maanpuolustusta palvelevia keksintöjä, rakenteita, laitteita tai järjestelmiä taikka maanpuolustuksen kannalta muutoin merkityksellisiä kohteita taikka puolustusvalmiuteen varautumista, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vahingoita tai vaaranna maanpuolustuksen etua.

Hallintolain 2 luvussa on säädetty hyvän hallinnon perusteista. Luvun 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Hallintolain 2 luvun 8 §:n mukaan, viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta. Jos asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, sen on pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen.

Hallintolain 3 luvun 11 §:n mukaan, hallintoasiassa asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee.

Hallintolain 6 luvun 31 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.

Hallintolain 7 luvussa on säädetty hallintoasian ratkaisemisesta. Luvun säännösten mukaan hallintopäätös on annettava kirjallisesti, päätös on perusteltava ja sen ohessa on annettava muutoksenhakuohjeet.

Väylävirastosta annetun lain 1 §:n mukaan Väylävirasto on liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla toimiva keskushallinnon virasto, joka väylänpitäjänä vastaa tie-, rata- ja vesiväylien palvelutason ylläpidosta ja kehittämisestä valtion hallinnoimilla liikenneväylillä. Virasto edistää toiminnallaan väyläverkon toimivuutta, automatisaatiota, liikenteen turvallisuutta, kestävästä kehitystä osana liikennejärjestelmän kokonaisuutta sekä alueiden ja elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä ja tasapainoista kehitystä.

Väylävirastosta annetun lain 2 §:n mukaan, Väylävirasto hoitaa muun muassa seuraavia tehtäviä: 5) vastaa maanteiden kunnossapidosta ja palvelutasosta, merkittävien tiehankkeiden rakentamisesta ja tienpidon valtakunnallisista tehtävistä sekä ratojen ja vesiväylien suunnittelusta, rakentamisesta, kunnossapidosta ja palvelutasosta sekä 6) vastaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toiminnallisesta ohjauksesta toimialallaan ja tienpidon yhteensovittamisesta sanotuissa keskuksissa.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 3 §:n mukaan ELY-keskukset hoitavat niille erikseen säädettyjä tehtäviä muun muassa koskien liikennejärjestelmän toimivuutta, liikenneturvallisuutta, tie- ja liikenneoloja, maanteiden pitoa sekä julkisen liikenteen järjestämistä.

Tieliikennelain 191 §:n mukaan erikoiskuljetusluvan myöntää toimivaltainen ELY-keskus, säännöksessä ja tieliikennelaissa tarkemmin säädettyjen edellytysten mukaan. Liikenne- ja viestintävirasto antaa tarkemmat määräykset siitä, milloin kuljetus edellyttää erikoiskuljetuslupaa, ja erikoiskuljetusluvan myöntämisen edellytyksistä.

Tieliikennelain 193 §:n mukaan, lain nojalla annettuun päätökseen saa vaatia oikaisua. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa. Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa.

Puolustusministeriö on antanut asetuksen sotilasajoneuvojen käyttämisestä tiellä (19.1.2022/70), jossa on säännelty erikoisajoneuvojen ja panssariajoneuvojen käytöstä tarkemmin, kuten turvavyön käytöstä ja erityisvalaisimien käytöstä.

Asian tausta ja selvitykset

Kantelun mukaan Pirkanmaan ELY-keskus on salannut kantelijan pyytämän Puolustusvoimien erikoiskuljetuslupaa koskevat asiakirjat julkisuuslain 24 §:n 10 kohdan nojalla. Kantelijan mukaan asiakirjojen salaaminen, ainakaan kokonaisuudessaan, ei ole ollut tarpeen, koska tiedon antaminen ei vaaranna tai vahingoita maanpuolustuksen etua. Kantelijan mukaan kyse on yleiseen liikenneturvallisuuteen vaikuttavasta asiasta kantelijan kiinteistön läheisyydessä ja hänellä on oikeus saada tietoonsa, onko erikoiskuljetuslupaa koskevassa sopimuksessa käsitelty tien kuntoon, korjaamiseen ja liikenneturvallisuuteen liittyviä asioita.

Kantelijan ELY-keskuksen kanssa käymästä kirjeenvaihdosta ilmenee, että kantelija on 2.9.2024 tekemällään asiakirjapyyntöä pyytänyt saada erikoiskuljetuslupapäätöksen, jonka perusteella Puolustusvoimille on myönnetty lupa kuljettaa panssarivaunuja yleisillä teillä. ELY-keskus on 2.9.2024 antamallaan vastauksella kieltäytynyt antamasta asiakirjaa julkisuuslain 24 §:n 10 kohdan nojalla. ELY-keskus on antanut kantelijalle ohjeen tehdä kantelu oikeuskanslerille.

Kantelija on 11.9. ja 16.9.2024 ELY-keskukselle lähettämissään sähköpostissa vaatinut tietyn yleisen tien tai sen osuuden poistamista erikoiskuljetusluvan piiristä, vedoten tien huonoon kuntoon sekä liikenneturvallisuuteen. Kantelija on tiedustellut ELY-keskukselta, miten hän voi riitauttaa erikoiskuljetuslupaa koskevan päätöksen. ELY-keskus on vastannut kantelijalle 16.9.2024, että erikoiskuljetuslupaa koskevan oikaisuvaatimuksen voi tehdä vain erikoiskuljetusluvan saaja, ei ulkopuolinen henkilö.

Kantelijalle on selostettu vastauksessa lisäksi, että yleisen tien kuntoon ei ole vaikuttanut Puolustusvoimien panssariajoneuvojen kuljetus. Vastauksessa on todettu, että ” - Tien runko on

pettänyt erinäisistä syistä, ja perussyy ei ole se, että tiellä liikennöidään panssarivaunuilla. Jos verrataan tietä moneen muuhun saman luokituksen maantiehen, niin niihin verrattuna se on suorastaan loistavassa kunnossa.” ja ”Asia on Pirkanmaan ELY:n osalta loppuun käsitelty.” Kantelijaa on ohjeistettu saattamaan asia oikeuskanslerin tutkittavaksi.

ELY-keskuksen antaman selvityksen mukaan se on päättänyt, että kaikki heidän myöntämät erikoiskuljetuslupapäätökset, joissa ylitetään tieliikennelaissa asetetut normaaliliikenteen massat, ovat salassa pidettäviä. Tämä perustuu Väyläviraston 23.4.2024 julkisuuslain 24 §:n 10 kohdan nojalla antamaan päätökseen siltojen kantavuustiedon salassa pidosta.

Selvityksensä mukaan ELY-keskus on vastannut kantelijan esittämiin kysymyksiin siinä laajuudessa kuin se on pystynyt ja katsonut tarpeelliseksi. Kantelijalle on myös kerrottu, että ELY-keskus ei voi tehdä asian eteen enempää ja ohjattu olemaan yhteydessä oikeuskansleriin.

Kantelijan esittämää huolta tien huonosta kunnosta ei voida ELY-keskuksen mukaan ratkaista erikoiskuljetusluvalla. ELY-keskukselle ei myöskään ole tullut sellaista tietoa, että tieosuus pitäisi poistaa erikoiskuljetusluvasta huonon kunnan takia.

Kantelija ei ole erikoiskuljetuslupa-asiassa asianosainen, joten ELY-keskuksen mukaan hänellä ei ole tarvetta saada tietoonsa pyytämäänsä salassa pidettävää asiakirjaa.

Arviointi

Tietopyynnön käsittely

ELY-keskus on ratkaissut kantelijan julkisuuslain mukaisen tietopyynnön ja katsonut julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 10 kohdan nojalla, ettei kantelijalla ole ollut oikeutta saada pyytämäänsä asiakirjaa.

Kantelija on kantelukirjoituksessaan ilmaissut, että tieto asiakirjasta olisi tullut antaa, koska tiedon antaminen ei hänen mukaansa vahingoita tai vaaranna maanpuolustuksen etua.

Julkisuuslain 14 §:n 3 momentin mukaan viranomaisen kieltäytyessä 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 saataneelta tiedon pyytäjältä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi; sekä 4) annettava tieto käsittelyn johdosta perittävistä maksuista.

ELY-keskus on laiminlyönyt antaa kantelijalle julkisuuslain 14 §:n 3 momentin mukainen perusteltu päätös. Ohjaus kantelun tekemiseen oikeuskanslerille ei ole oikea julkisuuslaissa edellytetty ja viranomaista velvoittava menettelytapa, vaikka ohjaus kantelun tekemiseen on muutoin mahdollinen.

Oikaisuvaatimus erikoiskuljetuslupa- ja kunnossapitovelvoite

ELY-keskus päättää erikoiskuljetusluvista siten kuin tieliikennelaissa on säädetty. Tieliikennelain muutoksenhakusäännökset viittaavat hallintoasioiden käsittelystä annettuihin yleislakeihin, hallintolakiin ja lakiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa.

ELY-keskus on todennut, ettei kantelijalla ole oikeutta hakea oikaisua tai muutoksenhakuoikeutta erikoiskuljetuslupaa koskevaan päätökseen.

Kantelija on kannellessaan erikoiskuljetusluvasta ELY-keskukselle kertonut maantien huonosta kunnosta, jonka syynä hänen mukaansa on Puolustusvoimien panssariajoneuvojen kuljettaminen tieosuudella erikoiskuljetuslupan nojalla.

ELY-keskukselle kuuluu lain mukaan liikenneturvallisuuteen, tie- ja liikenneoloihin, maanteiden pitoon sekä julkisen liikenteen järjestämiseen liittyviä tehtäviä. Teiden kunnossapitovelvoitteeseen liittyy ensisijaisesti teiden päivittäinen liikennöitävyys ja edellytykset turvalliselle liikkumiselle. ELY-keskukset ottavat vastaan palautetta ja kehitysehdotuksia asiakaspalvelunsa sekä Väyläviraston ja Fintrafficin kanssa muun muassa ylläpitämänsä palauteväylän välityksellä.

ELY-keskus on vastannut kantelijalle ja antanut arvionsa kantelijan kuvaaman yleisen tien kunnosta. ELY-keskuksen mukaan kantelijan palautteen kohteena olevan tieosuuden kunto ei ole antanut aihetta Puolustusvoimille myönnetyn erikoiskuljetuslupapäätöksen muuttamiseen tai muihin toimenpiteisiin.

Oikeuskanslerilla ei ole toimivaltaa antaa määräyksiä viranomaisille tai puuttua heidän lainmukaisen harkintavaltansa käyttöön. Minulla ei ole kantelun tai asiassa saadun selvityksen perusteella aihetta epäillä ELY-keskuksen oikaisuvaatimusta sekä kunnossapitovelvoite käsitellessään ylittäneen harkintavaltansa rajat taikka menetelleen lainvastaisesti tai muutoin tavalla, johon olisi syytä laillisuusvalvonnallisesti puuttua.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kiinnitän Pirkanmaan ELY-keskuksen huomiota julkisuuslain 14 §:n 3 momentin noudattamiseen.

Asia ei anna aihetta muihin toimenpiteisiin.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Oikeuskanslerinsihteeri

Maarit Pimiä