

**ASIA****Aloitteeseen vastattava kohtuullisessa ajassa****KANTELU**

Kantelija arvostelee oikeuskanslerille 6.6.2017 osoittamassaan kirjoituksessa Jämsän kaupungin menettelyä tonttiliittymän saamiseen ja kadun rakentamiseen liittyvässä asiassa. Hän on kirjoituksensa mukaan anonut liittymää omistamalleen tontille vuodesta 2009 alkaen, mutta sitä ei ole saatu. Kantelukirjoitukseen on oheistettu kaksi Jämsän kaupungille osoitettua kirjetä, joista ensimmäinen on päivätty 3.6.2011 ja osoitettu kaupunginjohtajalle, toinen on päivätty 14.6.2011 ja osoitettu tekniselle lautakunnalle. Liitteenä on myös Jämsän kaupungin yhdyskuntatoimen kunnallisteknisten palveluiden työpäällikön 1.6.2011 päivätty vastaus kantelijan aloitteisiin (mm. 11.4.2011).

**SELVITYS**

Jämsän kaupungin tekninen lautakunta on toimittanut selvityksen 2.11.2017 § 133. Jämsän kaupungilta on lisäksi saatu ennen syksyä 2017 voimassa olleita hallinto- ja johtosääntöjä.

**VASTINE**

Kantelija on antanut lautakunnan selvityksestä vastineen.

**RATKAISU****1. Asian viivytyksetöntä käsittelyä ja aloitteen käsittelemistä koskevat säännökset**

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi 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. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hallintolain (434/2003) 7 §:n mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Viranomaisen yleistä neuvontavelvollisuutta koskevassa hallintolain 8 §:ssä säädetään, että viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Hallintolain 23 §:n mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Viranomaisen on esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin.

Kunnan asukkaalla on vanhan kuntalain (365/1995) 28 §:n mukaan oikeus tehdä kunnalle aloitteita sen toimintaa koskevissa asioissa. Aloitteen tekijälle on ilmoitettava aloitteen johdosta suoritettavat toimenpiteet. Valtuuston tietoon on saatettava vähintään kerran vuodessa sen toimivaltaan kuuluvissa asioissa tehdyt aloitteet ja niiden johdosta suoritettavat toimenpiteet. Uuden kuntalain (410/2015) siirtymäsäännöksen (147 §) mukaisesti kyseistä lainkohtaa on sovellettu toukokuun 2017 loppuun asti.

Vanhan kuntalain esitöissä (HE 192/1994 vp, s. 89) todetaan muun ohessa, että ilmoitus aloitteen tekijälle olisi tehtävä kohtuullisessa ajassa aloitteen tekemisestä, vaikka laissa ei määräajasta säädettäisikään. Ilmoituksen tekeminen ei myöskään edellyttäisi, että aloite on jo loppuun käsitelty, vaan tarkoitus olisi nimenomaisesti ilmoittaa niistä toimenpiteistä, joihin aloitteen johdosta on ryhdytty. Hyvään hallintoon kuuluisi myös ilmoittaa aloitteen arvioitu käsitte-lyäika.

Uuden kuntalain 23 §:n, joka on tältä osin tullut voimaan kesäkuussa 2017, mukaan kunnan asukkaalla sekä kunnassa toimivalla yhteisöllä ja säätiöllä on oikeus tehdä aloitteita kunnan toimintaa koskevissa asioissa. Aloitteen tekijälle on ilmoitettava aloitteen johdosta suoritettavat toimenpiteet (1 mom.). Valtuuston tietoon on saatettava vähintään kerran vuodessa sen toimivaltaan kuuluvissa asioissa tehdyt aloitteet ja niiden johdosta suoritettavat toimenpiteet (4 mom.).

Uutta kuntalakia koskevan hallituksen esityksen (HE 268/2014 vp) mukaan aloitteen tekijälle on ilmoitettava aloitteen johdosta suoritettavat toimenpiteet. Hyvään hallintoon kuuluu, että aloitteen tekijä saa kohtuullisen pian aloitteen jätettyään tiedon aloitetta käsittelevästä kunnan viranomaisesta ja käsittelyn aikataulusta. Kun aloite on käsitelty, aloitteen tekijälle tulee ilmoittaa toimenpiteet, joihin mahdollisesti ryhdytään tai on jo ryhdytty tai lähettää tiedoksi päätös, että aloite ei anna aihetta toimenpiteisiin. Jos aloite ei johda toimenpiteisiin, päätökseen ei voi hakea muutosta (KHO 2008:24).

## 2. Arviointi

Jämsän kaupunki on selvityksessään viitannut maankäyttö- ja rakennuslakiin (MRL) ja esittänyt perusteluita sille, miksi kantelijan toivomaan liittymää ei ole rakennettu. Totean, että maankäyttö- ja rakennuslainsäädännössä määritellään kadunpitovelvollisuus ja säädetään mm. tilanteista, jolloin katu on rakennettava. Minulla ei sinänsä ole perusteita epäillä Jämsän kaupungin käyttäneen harkintavaltaansa lainvastaisella tavalla, kun se ei ole toistaiseksi ryhtynyt rakentamaan kyseistä katuja ja liittymää. Viranomaistoiminnan yleisenä laillisuusvalvojana tehtäviini ja toimivaltani ei kuulu tehdä oikeudellista arviota siitä, tulisiko kantelijan vaatima katu tai liittymä rakentaa. Arvioin siten tässä päätöksessäni kaupungin menettelyä olla vastaamatta kantelijan kaupunginjohtajalle 3.6.2011 osoittamaan kirjeeseen ja 14.6.2011 päivättyyn, aloitteeksi otsikoituun kirjeeseen. Kirjeisiin on vastattu vasta teknisen lautakunnan pöytäkirja-

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---

otteella 24.8.2017 sen jälkeen, kun asiaa oli sähköpostitse tiedusteltu oikeuskanslerinvirastoon saapuneeseen kanteluun perehtymiseksi.

Jämsän kaupunki esittää selvityksessään, että kaupungin yhdyskuntatoimessa oli vuonna 2011 työlomista johtuneita useita sijaisjärjestelyitä. Työtehtävien jako usealle henkilölle johti kaupungin selvityksen mukaan toimivaltasuhteiden epäselvyyteen, jolloin tapahtuneen kaltainen palveluvaje tai viivästys on ollut mahdollinen. Yhdyskuntatoimessa on tuolloin ollut em. työvoimavajeesta johtuvaa työruuhkaa. Kantelijan asia on selvityksen mukaan jätetty 1.6.2011 annetun vastauksen jälkeen ”enemmälti käsittelemättä, koska - - katuosuuden rakentaminen ei ole vielääkään ajankohtaistunut”.

Aloitteeseen tai kirjeeseen vastaaminen on hallintomenettelyllisenä kysymyksenä erotettava asian sisällöllisestä käsittelystä ja esitettyjen vaatimusten mukaisesti toimimisesta, jolle kaupunki ei selvityksensä mukaan ole edelleenkään nähnyt perustetta. Edellä esitetyt perustuslain oikeusturvasäännös ja hyvän hallinnon vaatimuksia ilmentävät hallintolain säännökset edellyttävät, että hallinnon asiakkaalle vastataan hänen esittämänsä vaatimukseen tai aloitteeseen ilman aiheetonta viivytystä ja kohtuullisessa ajassa. Kuntalain mukaista aloitetta koskevat lisäksi erityiset säännökset. Kuntalain tarkoituksena on mm. luoda edellytykset kunnan asukkaiden itsehallinnon sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumiselle kunnan toiminnassa (uuden kuntalain 1 §). Tarkemmilla säännöksillä mm. aloitteen käsittelystä pyritään turvaamaan mainittujen osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutuminen käytännössä. Viranomaisen tulkitsee ensi vaiheessa sille saapuneen kirjeen luonteen ja valitsee sille soveltuvan, asianmukaisen käsittelytavan. Vaikka viranomaisen katsoisi asiakkaan vaatimuksen tai aloitteen perusteettomaksi, on tälle joka tapauksessa annettava perusteltu vastaus, jossa todetaan tapauskohtaisesti, mihin toimenpiteisiin vaatimus tai aloite on mahdollisesti antanut aihetta. Vakiintuneessa laillisuusvalvontakäytännössä on hyvän hallinnon vaatimusten katsottu edellyttävän, että viranomaisen on vastattava toimivaltaansa kuuluviin asiallisiin tiedusteluihin ja vaatimuksiin.

Joissakin tapauksissa voi olla tulkinvaraista, onko kysymyksessä kuntalain mukainen aloite vai hakemus, jonka henkilö tekee asianosaisena omassa asiassa. Oikeuskirjallisuudessa *Arno Hannus*, *Pekka Hallberg* ja *Anne E. Niemi* toteavat, että asianomaisen viranomaisen on käsiteltävä muukin henkilön tai yhteisön oikeutta tai etua koskeva esitys tai hakemus, esimerkiksi hakemus saada avustusta lautakunnan jaettavaksi tiettyihin tarkoituksiin osoitetusta määrärahasta. Tämän luonteisia esityksiä tai hakemuksia ei ole käsiteltävä lainkohdassa tarkoitettuina aloitteina. Maanomistajan esitys kaavan laatimisesta tai muuttamisesta hänen maansa osalta on käsiteltävä säännönmukaisesti hakemusasiana toimivaltaisessa viranomaisessa (teoksessa *Kuntalaki*, 2009, s. 195). Teoksessa *Kuntalaki - Tausta ja tulkinnot* (*Heikki Harjula* ja *Kari Prättälä*, 2015, s. 260) todetaan, että esimerkiksi lupaa, sosiaalietuutta ja avustusta koskevat hakemukset käsittelee kunnan asianomainen viranomaisen hakemusten edellyttämällä tavalla.

Tässä asiassa Jämsän kaupunki näyttää tulkinneen kantelijan kirjoitukset kuntalain mukaisiksi aloitteiksi. Jämsän kaupungin 1.4.2010 – 31.10.2017 voimassa olleiden hallinto- ja johtosääntöjen mukaan tekninen lautakunta mm. hyväksyy kadun rakennussuunnitelman (MRL 85 §) ja tekee päätöksen kadunpidosta ja kadunpidon lopettamisesta (MRL 86 §). Kaupunginhallituksen tai lautakunnan toimivaltaan kuuluvista aloitteista on tullut esittää tiedot kaupunginhallitukselle ja asianomaiselle lautakunnalle niiden päättämällä tavalla. Jos aloite vaatii erityistä valmistelua, sen viranomaisen, jonka käsiteltäväksi aloite kuuluu, on ilmoitettava aloitteen tekijälle kahden kuukauden kuluessa aloitteen tekemisestä sen arvioitu käsittelyaika ja keneltä saa lisätietoja aloitteen käsittelystä (Jämsän kaupungin hallintosäännöt 1.4.2010, 1.1.2012 ja 16.202015 sekä teknisen lautakunnan johtosäännöt 1.1.2013 ja 2.12.2014).

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---

Vuonna 2017 hyväksytyn ja 1.11.2017 voimaan tulleen Jämsän kaupungin hallintosäännön 161 §:n mukaan aloitteen tekijälle on ilmoitettava kuukauden kuluessa aloitteen saapumisesta, missä viranomaisessa aloite käsitellään, arvioitu käsittelyaika sekä keneltä saa lisätietoja aloitteen käsittelystä.

Asiakirjoista ilmenee, että kantelija on toimittanut tonttiliittymän rakentamista koskevia kirjeitä kaupungille ainakin 24.8.2010, 11.4.2011, 3.6.2011 ja 14.6.2011. Saadun selvityksen mukaan kantelijalle on vastattu kirjeellä yhden kerran, 1.6.2011. Tuossa vastauksessa viitataan kantelijan ”useisiin aloitteisiin, (mm. 11.4.2011)”, mistä päätellen aloitteita tai vaatimuskirjelmää on voinut olla useampiakin. Kantelija itse viittaa kirjeessään 3.6.2011 tiedusteluunsa 14.4.2011. Kantelussaan hän ilmoittaa anoneensa tai pyytäneensä liittymää siitä alkaen, kun hän osti kiinteistön maaliskuussa 2009. Käytettävissäni ei kuitenkaan ole asiakirjoja, joista voisi todentaa näitä aikaisempia yhteydenottoja.

Totean, että 24.8.2010 ja sen jälkeen toimitettuihin kirjeisiin on vastattu 1.6.2011 eli noin yhdeksän kuukauden kuluttua. Vastaamisaikaa voidaan pitää varsin pitkänä. Jämsän kaupungin ilmoittama yhdyskuntapalveluiden työvoimavaje vuonna 2011 voi osaltaan selittää vastaamisen viivästymistä. Laillisuusvalvontakäytännössä on kuitenkin vakiintuneesti katsottu, etteivät esimerkiksi puutteelliset resurssit ole oikeudellisesti hyväksyttävä peruste laiminlyödä laissa säädettyjen velvoitteiden noudattamista. Vastauksen jälkeen toimitettuihin kirjeisiin (3.6. ja 14.6.2011) ei ole vastattu ennen kuin vasta teknisen lautakunnan pöytäkirjaotteella 24.8.2017. Jämsän kaupungin mukaan kantelija ei ole ollut asiasta yhteydessä kaupunkiin vuoden 2011 jälkeen.

### 3. Johtopäätökset ja toimenpiteet

Jämsän kaupungin menettely kantelijan kirjeiden ja aloitteiden käsittelyssä ei ole ollut lain eikä kaupungin omien hallinto- ja johtosääntöjen mukaista. Kantelijan kirjelmiin olisi tullut vastata ja hänen esittämänsä asia olisi tullut käsitellä asianmukaisesti ilman aiheetonta viivytystä ja kohtuullisessa ajassa. Kiinnitän Jämsän kaupunginhallituksen huomiota edellä esitettyihin säännöksiin ja hyvän hallinnon vaatimuksiin aloitteiden ja muiden kirjeiden käsittelyssä.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Anu Rätty

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---

KÄYNTIOSOITE  
POSTIOSOITE

Snellmaninkatu 1 A, Helsinki  
PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN 0295 16001  
TELEFAKSI 09 160 23975

E-MAIL etunimi.sukunimi@okv.fi  
INTERNET www.okv.fi