



ASIA

Käsittelyä koskeviin tiedusteluihin ja asiakirjapyyntöön vastaaminen

KANTELU

Kantelija arvostelee oikeuskanslerille 6.11.2018 toimittamassaan kantelussa ja lisäkirjoituksessaan kaupungin teknisen lautakunnan yksityistiejaoston menettelyä tiehoitokuntaa koskevan kirjeen käsittelyssä sekä tiedusteluihin ja asiakirjapyyntöön vastaamisessa. Lisäksi kantelija arvostelee aluehallintoviraston päätöstä, jolla on ratkaistu kaupunkia koskeva kantelu. Kantelijan 13.5.2015 sähköpostitse yksityistiejaostolle esittämä kirje oli oikeuskanslerille osoitetun kantelun tekemisen ajankohtana edelleen käsittelemättä kaupungin teknisen lautakunnan yksityistiejaostossa. Aluehallintovirasto ei ole päätöksessään 27.8.2018 ottanut kantelijan näemyksen mukaan riittävästi kantaa kaupungin menettelyyn olla reagoimatta kantelijan edellä mainittuun selvityspyyntöön tai muihinkaan yhteydenottoihin.

SELVITYS

Kaupunki on toimittanut 1.2.2019 päivätyn selvityksen.

VASTINE

Kantelija on antanut selvityksestä vastineen.

RATKAISU

Aluehallintoviraston päätös

Aluehallintovirasto on 27.8.2018 antanut päätöksensä kanteluun, joka koskee pääosin samoja asioita kuin nyt käsillä oleva oikeuskanslerille osoitettu kantelu. Aluehallintovirasto totesi päätöksessään, että kaupungin menettely kantelussa esitetyissä tiedusteluihin ja asiakirjapyyntöihin vastaamisessa on jäänyt esitetyn selvityksen valossa epäselväksi. Aluehallintovirasto ko-

rosti kaupungille hyvän hallinnon perusteiden merkitystä viranomaisen esittämiin selvityspyyntöihin vastattaessa. Aluehallintovirasto jätti kantelun tutkimatta siltä osin kuin se koski tiekunnan ja hoitokunnan toimintaa.

Päätöksen mukaan epäselväksi oli jäänyt, onko kaupunki ilmoittanut kantelijalle, ettei tulevia kokouksen ajankohtia ole tiedossa, onko kantelija saanut pyytämänsä tiedon 16.5.2016 olleen kokouksen pöytäkirjasta ja miten kaupunki on vastannut tai reagoinut kantelijan esittämiin muihin tiedusteluihin ja pyyntöihin.

Aluehallintovirasto totesi päätöksessään muun ohessa myös, että kaupungilla täytyy olla valmius kutsua jaosto tarvittaessa koolle, mikäli käsiteltäviä asioita ilmenee. Valmius pitää olla olemassa siitä huolimatta, että lautakunnan kokoonpano tai jaoston valmistelijoita vaihtuu.

Kun kantelun mukaan kantelija ei ollut edelleenkään saanut asiaansa käsittelyyn eikä vastauksia esittämiinsä tiedusteluihin ja asiakirjapyyntöön, asiaa ryhdyttiin oikeuskanslerinvirastossa selvittämään siitä huolimatta, että kantelu on jo ollut aluehallintoviraston käsiteltävänä.

Tapahtumista saatu selvitys

Kantelija on 13.5.2015 lähettänyt kaupungille sähköpostitse tiehoitokunnan menettelyä koskevan viestin. Viestissä selostetaan tiehoitokunnan toimintaa ja asioita, joita ei kantelijan näemyksen mukaan ole hoidettu asiaankuuluvalla tavalla. Viestissä pyydetään, että ”toimivaltainen viranomainen ottaisi asian käsittelyyn”. Kantelija on toimittanut saman kirjeen liitteineen kaupungin kirjaamoon 30.9.2015.

Kanteluasiakirjojen mukaan kantelija on yrittänyt useita kertoja saada tietoa asian käsittelystä ja yksityistiejaoston kokoontumisesta, mutta hänelle ei ole annettu tietoja, eikä hänen käsittelypyyntönsä ole vastattu.

Kaupungin teknisen lautakunnan yksityistiejaosto on kokoontunut 16.5.2016. Kantelija on pyytänyt sähköpostitse kokouksen pöytäkirjaa 10.6.2016. Kantelijan mukaan hän ei koskaan saanut pyytämäänsä asiakirjaa. Asiaa ei myöskään siirretty eteenpäin toiselle taholle vastattavaksi.

Kantelija on 16.3.2017 tehnyt teknisen lautakunnan yksityistiejaoston menettelystä kantelun aluehallintovirastolle.

Aluehallintovirasto oli pyytänyt kantelun johdosta selvitystä kaupungilta 22.3.2017. Kaupungin selvitys oli toimitettu vasta aluehallintoviraston useiden tiedustelujen jälkeen 17.8.2018 eli lähes puolitoista vuotta ensimmäisen selvityspyynnön esittämisestä. Aluehallintovirasto on antanut kanteluun päätöksensä 27.8.2018.

Viesteissään 5.4.2018 ja 18.4.2018 kantelija on pyytänyt yksityistiejaostoa ”tietoimituksella päivittämään A:n alueen tiestön vastuualueet / velvoitteet”. Hän on pyytänyt myös, että kaupunki ottaisi hoitovastuulleen koko A:n alueen tiestön.

Kaupungin selvityksessä todetaan, että ”Kantelijan tiedusteluihin on kaupungin puolesta pyritty vastaamaan aina sen hetkisen parhaan tietämyksen mukaan sähköpostitse ja puhelimitse. Henkilöstövaihdokset ovat kuitenkin pitkittäneet yksityistiejaoston toimitusta huomattavasti, ja siksi asian osalta on ollut epäselvyyttä”. Selvityksen mukaan syynä pitkittyneelle käsittelyajalle on lautakunnan kokoonpanossa tapahtuneet vaihdokset. Lautakunnan aikaisempi vastuunalainen lakimies siirtyi selvityksen mukaan toisiin tehtäviin syksyllä 2017, ja nykyinen lakimies

OIKEUSKANSLERINVIKASTO

aloitti tehtävässään keväällä 2018. Yksityistiejaoston sihteeri eläköityi niin ikään keväällä 2018.

Yksityistiejaosto on kokoontunut 23.1.2019. Kokouksessa on ollut asialistalla ”Tietoimituksen laatiminen / A:n alueen tiestön vastuualueiden päivittäminen ja siirtäminen kaupungin kunnossapitoon” (7 §) ja ”Tietoimituksen laatiminen / Valitus A:n tiehoitokunnan toiminnasta” (8 §). Asiakohdassa § 7 jaosto totesi, ettei sillä ole toimivaltaa käsitellä A:n alueen tiestön siirtämistä kaupungin kunnossapitoon. Asiakohdassa § 8 jaosto kehotti tiekuntaa korjaamaan toimintaansa kokouspöytäkirjojen nähtävillä toimittamisessa ja kokouskutsujen toimittamisessa. Vesihuoltoverkostoja koskevista asioista jaosto totesi, ettei sillä ole toimivaltaa käsitellä niitä.

Arviointi

1 Kantelijan viestiin 13.5.2015 vastaaminen

Kaupungilta pyydettiin kantelun tutkimiseksi selvitystä, jossa tuli erityisesti kiinnittää huomiota kaupungin menettelyyn hallintolain (434/2003) 7, 8 ja 10 §:n säännösten valossa. Selvityksestä tuli ilmetä, miten kaupunki on käsitellyt kantelijan tiedusteluja ja muita yhteydenottoja erityisesti niiltä osin kuin aluehallintovirasto oli kanteluratkaisussaan 27.8.2018 katsonut asian jääneen epäselväksi. Selvityksestä tuli ilmetä myös, onko kaupunki nyt vastannut kantelijan vuonna 2015 esittämään selvityspyynnöön, ja siihen tuli oheistaa asiaan liittyvät asiakirjat. Selvityspyynnössä kaupunkia muistutettiin vielä perustuslain 111 §:ssä säädetystä oikeuskanslerin tiedonsaantioikeudesta. Lainkohdan mukaan oikeuskanslerilla on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot.

Kaupungin selvityksestä ei käy ilmi, että kantelussa tarkoitettuihin, kirjeen käsittelyä koskeviin tiedusteluihin olisi vastattu mitenkään muutoin kuin mitä kantelijan toimittamista teknisen lautakunnan yksityistiejaoston pöytäkirjanotteesta (8 §) ilmenee. Kaupungin selvitykseen ei ole oheistettu yhtään asiakirjaa, joka osoittaisi kantelijan tiedusteluihin vastaamisen, eikä myöskään yksityistiejaoston pöytäkirjoja 16.5.2016 tai 23.1.2019.

Hallintolain 7 §:ssä säädetään palveluperiaatteesta ja palvelun asianmukaisuudesta, että asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Hallintolain 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.

Viranomaisen on hallintolain 10 §:n mukaan toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä.

Hallintolain 23 §:ssä säädetään asian viivytyksettömästä käsittelystä. Asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Hallintolain hallituksen esityksen perustelujen (HE 72/2003 vp, s. 57-58) mukaan palveluperiaate ja viranomaisen tehtävien tuloksellinen hoitaminen merkitsevät sitä, että asiointi tulisi voida tapahtua sekä hallinnossa asioivan että viranomaisen kannalta mahdollisimman nopeasti, joustavasti ja yksinkertaisesti sekä kustannuksia säästäen.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Viranomaisen neuvontavelvollisuus koskisi lainkohdan perustelujen mukaan hallintoasian hoitamiseen ja asiointiin välittömästi liittyviä kysymyksiä. Menettelyllinen neuvontavelvollisuus edellyttää, että viranomainen antaa asiakkailleen neuvoja esimerkiksi siitä, miten asia pannaan vireille ja mitä asiakirjoja tulee esittää asian vireille panemiseksi. Menettelyneuvontaan kuuluisi myös tietojen antaminen viraston käytännöstä, kuten käsittelytavasta ja -vaiheista. Viranomaisen on huolehdittava siitä, että asiakkaalla on selkeä käsitys menettelyllisten oikeuksiensa käyttämisestä. Asiakkaan mahdolliset väärinkäsitykset menettelyllisistä kysymyksistä olisi pyrittävä oikaisemaan.

Neuvontavelvollisuutta täydennettäisiin lain perustelujen mukaan viranomaiselle asetetulla yleisellä velvoitteella vastata asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Asioinnilla tarkoitettaisiin paitsi hallintoasian hoitamiseksi tarpeellisten toimenpiteiden suorittamista myös tosiasialliseen hallintotoimintaan liittyvää asiointia viranomaisessa. Vaikka säännöshdotuksessa ei ole täsmennetty vastaamisvelvoitteen piiriin kuuluvien kysymysten ja tiedustelujen sisältöä, näiltä olisi edellyttävä riittävää selkeyttä ja ymmärrettävyyttä. Käytännössä vastaamisvelvoite koskisi asiallisia ja riittävän yksilöityjä kysymyksiä ja tiedusteluja. Säännös ei sen sijaan velvoittaisi viranomaista vastaamaan laajoihin ja yleisluontoisiin tiedusteluihin.

Lakiehdotukseen ei hallituksen esityksen mukaan ole katsottu tarpeelliseksi ottaa säännöstä siitä, missä ajassa viranomaisen olisi täytettävä vastaamisvelvoitteen. Yleisesti voidaan lähteä siitä, ettei hallintoasian hoitamista tai asiointia koskeviin kysymyksiin vastaaminen edellytä viranomaiselta erityisiä toimenpiteitä. Vastaus voidaan useimmissa tapauksissa antaa heti. Vastaamisen edellyttämään aikaan saattavat tapauskohtaisesti vaikuttaa tiedustelun kohteena olevan asian laatu ja monitahoisuus sekä se, edellyttääkö vastauksen antaminen selvitysten hankkimista tai muita erityisiä toimenpiteitä. Pelkästään viranomaiselle tulevien kysymysten ja tiedustelujen suuri määrä ei sen sijaan olisi hyväksyttävä perustelu sille, että vastaaminen viipyy kohtuuttomasti. Hyvän hallinnon periaatteiden mukaista olisi vastauksen viivästyessä ilmoittaa asiakkaalle viivästymisen syyt ja milloin vastausta voidaan odottaa.

Laillisuusvalvontakäytännössä on hyvään hallintoon vakiintuneesti katsottu kuuluvan, että viranomainen viivytyksettä vastaa sille osoitettuun ja sen toimivaltaan kuuluvaan riittävästi yksilöityyn tiedusteluun, johon asiakas selvästi jää odottamaan vastausta.

Tässä tapauksessa kantelija on toimittanut kaupungille kirjeen, johon hän on selvästi jäänyt odottamaan vastausta. Kirjeessä arvostellaan tiekunnan menettelyä ja odotetaan kaupungin teknisen lautakunnan yksityistiejaostolta toimenpiteitä. Teknisen lautakunnan yksityistiejaoston pöytäkirjassa 23.1.2019 § 8 käytetään vaihtelevasti termejä ”toimitus”, ”hakemus” ja ”valitus”.

Näkemykseni mukaan kantelijan kirje 13.5.2015 on luonteeltaan lähinnä kantelua muistuttava. kaupungilla on joka tapauksessa ollut velvollisuus käsitellä se ja antaa siihen kohtuullisessa ajassa vastaus. Mikäli viranomainen katsoo, että asia kuuluu jonkun muun viranomaisen toimivaltaan, tulee se viivytyksettä siirtää toimivaltaisen viranomaisen käsiteltäväksi. Kantelijan asia on käsitelty yksityistiejaoston kokouksessa lähes neljä vuotta kirjeen toimittamisen jälkeen. Epäselväksi on edelleen kuitenkin jäänyt, miten asiaa on mahdollisesti käsitelty yksityistiejaoston kokouksessa 16.5.2016.

Totean, että kaupunki on saadun selvityksen mukaan laiminlyönyt velvollisuutensa käsitellä kantelijan kirje ja vastata siihen kohtuullisessa ajassa. Kaupungin vastuulla on järjestää toimintansa siten, että viranomaistehtävät voidaan suorittaa asianmukaisesti myös henkilöstön vaihduttua. Mikäli asian käsittely edellyttää lautakunnan tai sen jaoston kokoontumista, tulee kau-

pungin esimerkiksi sijaisuusjärjestelyin huolehtia siitä, että kokous kutsutaan koolle, jotta asia saadaan käsiteltyä kohtuullisessa ajassa. Mikäli kirjeeseen voidaan vastata ilman lautakunnan tai sen jaoston kokoontumista, tulee kaupungin pystyä osoittamaan viranhaltija, jonka tehtäväksi annetaan kirjeeseen vastaaminen.

Viranomaisen vastuulla on myös huolehtia siitä, että toisten viranomaisten esittämiin selvityspyyntöihin voidaan vastata viivytyksettä. Tässä tapauksessa kaupunki ei ole kohtuullisessa ajassa toimittanut aluehallintovirastolle sen pyytämää, kantelun tutkimiseksi tarpeellista selvitystä.

Viranomaistoiminnan uskottavuus edellyttää toimivaa ja tehokasta laillisuusvalvontaa. Laillisuusvalvonnan mahdollistamiseksi viranomaisten on välttämätöntä suhtautua vakavasti toimintansa arviointiin ja toimittaa valvovalle viranomaiselle viivytyksettä kaikki asian kannalta tarpeelliset tiedot ja aineistot.

2 Asiakirjapyyntöjen käsittely

Kantelija kertoo pyytäneensä kaupungin teknisen lautakunnan yksityistiejaoston kokouksen 16.5.2016 pöytäkirjaotetta sähköpostitse 10.6.2016. Kertomansa mukaan hän ei kuitenkaan ole saanut sitä. Kaupungin selvityksessä ei oteta kantaa asiakirjapyyntöön tai siihen vastaamiseen. Selvityksestä ei siten käy ilmi, onko kantelijalle toimitettu hänen pyytämänsä pöytäkirjanote.

Viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki) 14 §:n 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.

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.

Julkisuuslain 14 §:ssä 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 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 säännökset asiakirjapyyntöjen käsittelystä ja asiakirjan antamisesta ovat yksiselitteisesti viranomaista velvoittavia, ja niitä on sovellettu viranomaistoiminnassa jo noin 20 vuotta. Kaupunki ei ole selvityksessään esittänyt, eikä kanteluasiakirjoista muutenkaan ilmene mitään estettä kantelijan pyytämän pöytäkirjanotteen antamiselle. Kaupungin olisi siten tullut antaa pyydetty asiakirja jo kesäkuussa 2016 eli yli kolme vuotta sitten. Mikäli pyydettyä asiakirjaa ei edelleenkään ole toimitettu kantelijalle, tulee se toimittaa hänelle ensi tilassa. Siinä tapauksessa, että kaupungilla ei ole hallussaan pyydettyä asiakirjaa tai sitä ei muusta syystä voida antaa, asiakirjapyyntöä esittäjälle tulee edellä mainittujen säännösten mukaan ilmoittaa kieltäytymisen syy, antaa tieto mahdollisuudesta saattaa asia viranomaisen ratkaistavaksi ja viime kädessä tehdä kieltäytymisestä valituskelpoinen päätös.

Saadun selvityksen mukaan kaupunki ei ole menetellyt julkisuuslaissa edellytetyllä tavalla.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Aluehallintovirasto on jo päätöksessään 27.8.2018 todennut, että kaupungilla tulee olla valmius kutsua jaosto tarvittaessa koolle, mikäli käsiteltäviä asioita ilmenee. Valmius pitää olla olemassa siitä huolimatta, että lautakunnan kokoonpano tai jaoston valmistelijat vaihtuvat.

Ottaen edellä mainitun aluehallintoviraston päätöksen huomioon katson riittäväksi laillisuusvalvonnalliseksi toimenpiteeksi kiinnittää kaupungin huomiota sen velvollisuuteen järjestää hallintonsa siten, että hallinnon asiakas voi saada kirjeeseensä vastauksen ja asiansa käsiteltyä kohtuullisessa ajassa. Kaupungin tulee myös huolehtia siitä, että valvovan viranomaisen selvityspyyntöihin vastataan viivytyksettä ja riittävän tarkasti.

Kiinnitän kaupungin huomiota lisäksi viranomaisen velvollisuuteen käsitellä sille saapunut asiakirjapyyntö julkisuuslain säännösten mukaisesti.

Pyydän kaupunkia ilmoittamaan viimeistään 22.11.2019, miten kantelijan 10.6.2016 esittämä asiakirjapyyntö on käsitelty.

Lähetän tämän päätökseni tiedoksi myös aluehallintovirastolle.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Anu Rätty

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
