



Selvityksen antaminen laillisuusvalvojalle, aloitteen käsittely sekä yhteydenottoihin ja asiakirjapyyntöön vastaaminen

KANTELU

Kantelija on oikeuskanslerille 1.7.2022 osoittamassaan kantelussa arvostellut sitä, ettei hänen Porvoon kaupungille 15.8.2021 toimittamaansa keskustelutilaisuuksien järjestämistä koskeneeseen aloitteeseensa ollut vastattu. Lisäksi hän on arvostellut sitä, ettei kaupunki ollut vastannut hänen kaupungin verkkosivuilla olleen palautesivun kautta 5.1.2022 ja kaupungin kirjaamoon sähköpostitse 7.1.2022 lähettämiinsä viesteihin, joissa hän oli paitsi esittänyt koronapassin vaatimiseen liittyviä kysymyksiä pyytänyt jälkimmäisessä lisäksi viranhaltijapäätöstä valitusosoitukseen koronapassin edellyttämistä kaupungin Taidehallissa koskevassa asiassa.

SELVITYS

Pyysin 27.7.2022 Porvoon kaupungille osoittamassani selvitys- ja lausuntopyynnössä kaupunkia toimittamaan kantelun tutkimiseksi tarpeellisen selvityksen ja antamaan asiasta lausuntonsa viimeistään 3.9.2022.

Kaupunki ei toimittanut siltä pyytämäni selvitystä. Asian esittelijä oli kerrotun vuoksi asiasta yhteydessä kaupungin kirjaamoon 4. ja 21.10.2022 saamatta tiedusteluihinsa vastausta tai edes ilmoitusta lähettämiensä sähköpostiviestien vastaanottamisesta. Esittelijän tiedusteltua kerrotun jälkeen asian tilannetta kirjaamosta vielä kertaalleen oli hänelle ilmoitettu, että mainitut sähköpostiviestit oli toimitettu hallintojohtaja A:lle. A ei kuitenkaan vastannut esittelijän hänelle 25.10. ja 11.11.2022 lähettämiin sähköpostiviesteihin eikä kahteen soittopyyntöön, joista toisen esittelijä oli jättänyt hänelle puhelinvastaajaan ja toisen kaupungin puhelinvaihteen kautta. Kun

esittelijä oli myöhemmin omasta aloitteestaan onnistunut puhelimitse tavoittamaan A:n, oli tämä luvannut viikon 46 alussa ilmoittaa asian tilanteen. A ei kuitenkaan ollut lupaamallaan tavalla palannut asiaan.

Kerrotun jälkeen osoitin Porvoon kaupungille 5.12.2022 lisäselvitys- ja lausuntopyynnön. Sen ohella, että uudistin siinä aiemman selvitys- ja lausuntopyyntöni kantelun tutkimiseksi, pyysin kaupunkia antamaan selvityksen ja lausunnon siitä, miksi pyytämäni selvitystä ja lausuntoa ei ollut annettu asettamassani määräajassa. Pyysin sisällyttämään selvitykseen hallintojohtaja A:n henkilökohtaisen selvityksen hänen edellä selostetusta menettelystään.

Porvoon kaupunki on toimittanut 2.1.2023 päivätyn yhteisen selvityksen ja lausunnon sekä hallintojohtaja A:n 13.1.2023 päivätyn henkilökohtaisen selvityksen. Ne lähetetään kantelijalle tiedoksi tämän päätöksen ohessa.

RATKAISU

1 Arviointi

1.1 Kantelijan kaupungille tekemän aloitteen käsittely

Kuntalain (410/2015) 23 §:n 1 momentin (419/2021) mukaan kunnan asukkaalla, kunnassa toimivalla yhteisöllä ja säätiöllä sekä sillä, joka omistaa tai hallitsee kiinteää omaisuutta kunnassa, on oikeus tehdä aloitteita kunnan toimintaa koskevissa asioissa. Aloitteen tekijälle on ilmoitettava aloitteen johdosta suoritettavat toimenpiteet.

Hallintolain 23 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Kuntalakia koskevassa hallituksen esityksessä ([HE 268/2014 vp](#), s. 152) on todettu hyvään hallintoon kuuluvan, että aloitteen tekijä saa kohtuullisen pian aloitteen jätettyään tiedon siitä, mikä kunnan viranomaisen käsittelee aloitteen ja missä aikataulussa. 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. Lisäksi kuntalain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä ([HE 242/2020 vp](#), s. 46) on todettu, että kaikki kunnassa vireille tulleet aloitteet tulisi käsitellä kunnan toimivaltaisessa viranomaisessa ilman aiheetonta viivytystä hallintolain 23 §:n mukaisesti.

Porvoon kaupungin asiasta antaman lausunnon mukaan kantelijan 15.8.2021 tekemään aloitteeseen ei ollut vielä vastattu. Kaupunki ei ole lausunnossaan tuonut ilmi mitään syytä viivästyksen. Se on ilmoittanut pyrkivänsä vastaamaan aloitteeseen ilman viivästyksiä.

Hallintojohtaja A on omassa selvityksessään ilmoittanut, että Porvoon kaupunginvaltuuston hyväksymän henkilöstösuunnitelman mukaan kaupungin hallintoon voidaan tämän vuoden aikana rekrytoida henkilö vastaamaan kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien kehittämisestä, millä vähennetään hänen työtaakkaansa ja parannetaan kaupungin mahdollisuuksia vastata tulevaisuudessa paremmin muun ohella kuntalaisten tekemiin aloitteisiin.

Arvioin asiasta käytettävissäni olevan selvityksen perusteella, että Porvoon kaupunki ei ole käsitellyt kantelussa mainittua aloitetta kuntalain 23 §:n 1 momentin mukaisesti ja hallintolain 23 §:ssä edellytetyin tavoin viivytyksettä.

1.2 Kantelijan yhteydenottoihin vastaaminen ja asiakirjapyyntöjen käsittely

Hallintolain 7 §:n 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita. Lain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Viranomaiselle tehdyn asiakirjapyyntöjen käsittelystä säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) 14 §:ssä. Sen 4 momentin mukaan asia on käsiteltävä viivytyksettä. Pykälän 3 momentissa säädetään, että jos virkamies tai muu pykälän 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.

Kantelija oli lähettänyt Porvoon kaupungille ePorvoon-palvelupyyntöä 5.1.2022 ja kirjaamoon 7.1.2022 sähköpostitse kantelussaan mainitsemansa viestit. Porvoon kaupungin selvityksen mukaan se ei ollut tehnyt koronapassin käytöstä erillistä hallintopäätöstä ja hallintojohtajan kantelijalle asiasta jo aiemmin 16.12.2021 lähettämää vastausta oli pidetty riittävänä myös kantelijan tammikuussa 2022 lähettämiin viesteihin.

Laillisuusvalvontakäytännössä on vakiintuneesti todettu, että viranomaisen tulisi lähtökohtaisesti vastata sellaiseen asialliseen yhteydenottoon, johon lähettäjä selvästi jää odottamaan vastausta. Jos viranomaisen katsoo jo aiemmin vastanneensa asiakkaan kysymyksiin, on hyvän hallintotavan mukaisena pidetty ilmoittaa asiakkaalle, että kysymyksiin on jo vastattu ja ettei uuteen tiedusteluun enää vastata. Olennaisena on pidetty sitä, ettei kysyjä jää epätietoiseksi siitä, onko hänen asiansa selvitettyinä vai onko asian käsittely päättynyt. (Ks. esim. kunnan

menettelyä yhteydenottoihin vastaamisessa koskenut päätökseni 25.8.2022 dnro [OKV/467/10/2021](#) ja siinä mainitut aiemmat laillisuusvalvontaratkaisut).

Jos viranomaisessa herää kysymys siitä, onko yhteydenotto sellainen, että siihen pitäisi vastata, on hyvän hallinnon todettu pikemmin puoltavan yhteydenottoon reagoimista edes jollakin tavoin kuin vastaamatta jättämistä kokonaan (eduskunnan oikeusasiamiehen päätös 5.10.2020 dnro [EOAK/2679/2019](#)).

Näkemykseni mukaan hyvän hallinnon mukaista olisi ollut vastata kantelijan kaupungille 5. ja 7.1.2022 toimittamiin yhteydenottoihin.

Kaupungille osoitettujen kysymysten lisäksi kantelijan viesti 7.1.2022 on sisältänyt asiakirjapyyntöä, kun kantelija on pyytänyt koronapassin edellyttämistä koskevaa viranhaltijapäätöstä valitusosoituksineen. Saamani selvityksen mukaan kantelijan pyytämää päätöstä ei ole tehty. Selvityksessä ei ole tuotu ilmi, että kantelija olisi päätöstä jo aiemmin pyytänyt ja että pyyntöön olisi jo julkisuuslaissa edellytetyin tavoin vastattu.

Julkisuuslaista ei suoraan ilmene, tuleeko viranomaisen tehdä perusteltu ja muutoksenhakukelpoinen päätös myös siinä tapauksessa, että viranomaisella ei ole pyydettyä asiakirjaa. Laillisuusvalvonnassa on vakiintuneesti katsottu (ks. viimeksi päätökseni 6.6.2023 dnro [OKV/3140/10/2021](#) ja siinä mainitut ratkaisut), että myös niissä tilanteissa, joissa viranomaisella ei ole pyydettyä asiakirjaa, tulisi menetellä julkisuuslain menettelysäännösten mukaisella tavalla. Samoin asiaa on arvioitu oikeuskirjallisuudessa (Mäenpää, Olli: Julkisuusperiaate. Alma Talent 2020, <https://verkkokirjahylly.almatalent.fi>, kohta 3.3 Tiedon antamista koskeva päätöksenteko. Luettu 8.6.2023. Verkkokirjan lukemiseen vaaditaan käyttöoikeus).

Asiasta käytettävissäni olevan selvityksen perusteella ei ole todettavissa kaupungin käsitelleen kantelijan asiakirjapyyntöä julkisuuslaissa edellytetyin tavoin.

1.3 Valtioneuvoston oikeuskanslerin tiedonsaantioikeuden toteutuminen

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

Perustuslain 111 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerilla on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot.

Perustuslain 69 §:n 2 momentin mukaan apulaisoikeuskanslerista ja tämän sijaisesta on soveltuvin osin voimassa, mitä oikeuskanslerista säädetään.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 3 §:n 1 momentin mukaan valvoessaan tuomioistuinten ja muiden viranomaisten toimintaa sekä julkisten tehtävien hoitamista oikeuskansleri käsittelee hänelle osoitettuja kirjallisia kanteluja. Lain 4 §:n 1 momentin mukaan oikeuskansleri tutkii kantelun, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menettelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta. Viimeksi mainitun pykälän 2 momentin mukaan asiassa hankitaan oikeuskanslerin tarpeelliseksi katsoma selvitys.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 5 §:n mukaan, jos on syytä olettaa, että asia saattaa antaa aihetta arvostella valvottavan menettelyä, oikeuskanslerin on ennen asian ratkaisemista varattava valvottavalle tilaisuus tulla asian johdosta kuulluksi.

Kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetun lain 17 §:n 1 momentin mukaan viranhaltijan on suoritettava virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä noudattaen asianomaisia säännöksiä.

Ylimmille laillisuusvalvojille perustuslaissa säädetty oikeus saada viranomaisilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot turvaa niille säädetyn valvontatehtävän hoitamista. Mainittu oikeus merkitsee viranomaisten ja virkamiesten näkökulmasta velvollisuutta toimittaa laillisuusvalvojan pyytämät tiedot ja selvitykset sen asettamassa määräajassa. Kuten edellä selostetusta sääntelystä ilmenee, kantelumenettelyyn liittyvällä selvityksen pyytämällä turvataan osaltaan myös valvottavan oikeuksia tarjoamalla hänelle mahdollisuus tulla kuulluksi kantelijan sen toimintaan kohdistamasta arvostelusta tai asiaa selvitetäessä muutoin ilmi tulleesta aiheesta epäillä valvottavan toimineen laillisuusvalvonnalliselle arvostelulle alttiilla tavalla.

Porvoon kaupunki ei reagoinut mitenkään sille 27.7.2022 osoittamaani selvitys- ja lausuntopyyntöön. Kaupungin kirjaamosta ilmoitettiin asian esittelijälle, että hänen kirjaamoon vastamattomuuden selvittämiseksi 4.10. ja 21.10.2022 lähettämänsä tiedustelut oli toimitettu edelleen hallintojohtaja A:lle. A ei kuitenkaan vastannut niihin eikä myöskään esittelijän vielä hänelle 25.10. ja 11.11.2022 lähettämiin sähköpostiviesteihin eikä myöskään esittelijän kahteen soittopyyntöön. Esittelijän onnistuttua lopulta tavoittamaan A:n puhelimitse hän oli luvannut palata asiaan viikon 46 alussa, mikä ei kuitenkaan ollut toteutunut.

Edellä toteamallani tavalla osoitin Porvoon kaupungille 5.12.2022 lisäselvitys- ja lausuntopyynnön, jossa aiemman pyyntöni uudistamisen ohella pyysin kaupunkia antamaan selvityksen ja lausunnon nyt myös siitä, miksi pyytämäni selvitystä ja lausuntoa ei ollut annettu. Pyysin lisäksi toimittamaan hallintojohtaja A:n henkilökohtaisen selvityksen hänen edellä selostetusta menettelystä.

Kaupunki on lausuntonaan tapahtuneesta ainoastaan viitannut A:n asiasta antamaan selvitykseen. A on selvityksensä todennut voivansa lähinnä todeta, että ”vastauksen antamisen laiminlyöminen on johtunut poikkeuksellisista työkiireistä syksyn 2022 aikana, jotka liittyivät ennen muuta valmisteltavana olleesta kaupungin organisaation muutostyöhön, jonka oli valmistuttava vuoden 2023 alkuun mennessä Itä-Uudenmaan hyvinvointialueen aloitettua toimintansa”. Hän on todennut lisäksi, että mainitut ”tavanomaisesta poikkeavat kiireet eivät luonnollisestikaan ole riittävä perustelu sille, että kuntalaisten ja toisten viranomaisten oikeus oikea-aikaisiin hallintotoimiin ei toteudu”.

Asiasta käytettävissäni olevan selvityksen perusteella totean, että Porvoon kaupunki on oikeudellisesti hyväksyttävää perustetta menettelylleen antamatta laiminlyönyt reagoida mitenkään sille 27.7.2022 lähettämäni selvitys- ja lausuntopyyntöön ja edelleen sen hallintojohtaja vastata kaikkiaan seitsemään asian esittelijän mainittua reagoimattomuutta koskeneeseen yhteydenottoon.

Valvottavan esittämästä perustellusta pyynnöstä on mahdollista tapauskohtaisen harkinnan perusteella pidentää sille osoitetussa selvitys- ja lausuntopyynnössä asetettua määräaikaa. Tällaista pyyntöä tai mitään muutakaan asiaa koskevaa yhteydenottoa ei kuitenkaan Porvoon kaupungilta asiassa tullut, vaan se on reagoinut asiassa ensimmäisen kerran vasta sille lähettämäni lisäselvitys- ja lausuntopyyntöön.

2 Johtopäätökset ja toimenpiteet

2.1 Kantelijan kaupungille tekemän aloitteen käsittely

Kantelijan kuntalain mukaisen aloitteen käsittely on edellä päätökseni kohdassa 1.1 arvioimalla tavalla aiheettomasti viivästynyt.

Kiinnitän Porvoon kaupungin huomiota kuntalaisaloitteiden viivytyksettömään käsittelyyn.

2.2. Kantelijan yhteydenottoihin vastaaminen ja asiakirjapyynnön käsittely

Edellä päätökseni kohdassa 1.2 olen todennut, että olisi ollut hyvän hallinnon mukaista vastata kantelijan kaupungille toimittamiin yhteydenottoihin. Saatan mainitun näkemykseni Porvoon kaupungin tietoon.

Lisäksi kaupunki ei ollut vastannut kantelijan asiakirjapyyntöön julkisuuslaissa edellytetyllä tavalla. Kiinnitän kerrotun vuoksi kaupungin huomiota julkisuuslain menettelysäännösten noudattamiseen.

2.3 Valtioneuvoston oikeuskanslerin tiedonsaantioikeuden toteutuminen

Porvoon kaupunki ei päätökseni kohdassa 1.3 toteamallani tavalla reagoinut asettamassani määräajassa mitenkään sille osoittamaani selvitys- ja lausuntopyyntöön. Se ei ole esittänyt laiminlyönnilleen oikeudellisesti hyväksyttävää perustetta eikä itse asiassa ottanut laiminlyöntiinsä lausunnossaan mitään kantaa, vaikka olin sitä lisäselvitys- ja lausuntopyyntöissä nimenomaisesti edellyttänyt. Lisäksi hallintojohtaja A on selvityspyyntöni määräajan umpeuduttua laiminlyönyt vastata asian selvittämiseksi oikeuskanslerinvirastosta tehtyihin lukuisiin yhteydenottoihin.

Arvioin kaupungin ja sen hallintopäällikön kerrotun täydellisen passiivisuuden asiassa osoittavan piittaamattomuutta kunnan perustuslaista ilmenevään velvollisuuteen antaa ylimmälle laillisuusvalvojalle tämän laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemat tiedot.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n 1 momentin mukaan, jos virkamies, julkisyhteisön työntekijä tai muu henkilö julkista tehtävää hoitaessaan on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, oikeuskansleri voi antaa asianomaiselle huomautuksen vastaisen varalle, mikäli hän ei harkitse olevan aihetta syytteen nostamiseen. Huomautus voidaan antaa myös viranomaiselle tai muulle yhteisölle.

Annan Porvoon kaupungille ja hallintojohtaja A:lle kerrotusta menettelystä valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa tarkoitetun huomautuksen vastaisen varalle.

Asia ei anna aihetta muihin toimenpiteisiini.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen

Petri Martikainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Minna Pulkkinen