

7.7.2006

Dnro 1057/4/04

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt

Esittelijä: Esittelijäneuvos Raino Marttunen

VIIVÄSTYS ASIAKIRJAPYYNNÖN KÄSITTELYSSÄ

1

KIRJOITUS

Asianajaja (kantelija) pyysi yhtiöiden A ja B asiamiehenä tutkimaan, olivatko Ilmailulaitos ja sen edustajat rikkoneet viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (julkisuuslaki) laiminlyödessään toimittaa yhtiöille niiden pyytämiä Ilmailulaitoksen hallituksen pöytäkirjoja.

Yhtiöt olivat 28.1.2004 lähetetyillä telefaksilla pyytäneet jäljennöksiä mainituista pöytäkirjoista. Ilmailulaitoksen apulaisjohtaja oli samana päivänä ilmoittanut puhelimitse, ettei Ilmailulaitos luovuttaisi asiakirjoja. Tämän jälkeen yhtiöt olivat edelleen samana päivänä pyytäneet häneltä asiaa koskevaa perusteltua päätöstä kirjallisena sekä asianmukaista valitusosoitusta.

Apulaisjohtajan 11.2.2004 päivätyssä telefaksissa oli edelleen todettu, ettei pyyntöön pöytäkirjojen toimittamisesta voida suostua. Samana päivänä lähetetyillä telefaksilla yhtiöt olivat uudistaneet asiakirjapyyntönsä ja vaatimuksen saada mahdollinen kielteinen päätös kirjallisena sekä asianmukaisella valitusosoituksella varustettuna. Tästä huolimatta apulaisjohtaja ei ollut toimittanut pyydettyjä asiakirjoja eikä ollut tehnyt asiaa koskevaa kielteistä päätöstä.

2

HANKITTU SELVITYS

Kirjoitusten johdosta liikenne- ja viestintäministeriö on hankkinut Ilmailulaitoksen selvityksen ja antanut oman lausuntonsa. Tämän jälkeen on pyydetty vielä selvitys myös apulaisjohtajalta. Jäljennökset näistä selvityksistä lähetetään kantelijayhtiöille päätöksen mukana tiedoksi.

Tämän jälkeen on hankittu vielä asiakirja- ja puhelinselvitystä Ilmailulaitoksesta ja Helsingin hallinto-oikeudesta.

Ilmailulaitoksen selvityksen mukaan asiaa oli Ilmailulaitoksessa hoitanut apulaisjohtaja, joka yksin kantoi asiassa vastuun. Ilmailulaitos on siteerannut hänen vastaustaan 11.2.2004, jossa oli ilmoitettu, ettei pyyntöön saada kopiota kaikista hallituksen kokouspöytäkirjoista voitu suostua. Ongelmana oli apulaisjohtajan kirjeen mukaan liikesalaisiksi luokitellun tiedon erottaminen ja toisaalta vaatimusten ylimalkaisuus ja yksilöimättömyys.

Apulaisjohtajan kirjeessä oli Ilmailulaitoksen mukaan kerrottu velvollisuudesta tehdä asiassa hallintopäätös valitusosoituksineen yhtiöiden niin halutessa. Kirjeessä oli tämän lisäksi todettu, että "Voinemme kuitenkin vielä ennen sitä keskustella mahdollisesti kumpaakin osapuolta tyydyttävän muun ratkaisun löytämiseksi". Tällä oli tarkoitettu tarjota mahdollisuutta sellaisen järjestelyn sopimisesta, jolla toisaalta säilytettäisiin ko. asiakirjojen liikesalaisuus ja toisaalta taattaisiin kysyjän riittävä ja nopea tiedonsaanti siten, että molemmat tarpeet tulisivat tyydytetyiksi.

Liikenne- ja viestintäministeriö on lausunnossaan katsonut, että Ilmailulaitos oli toiminut asiassa oikein ja julkisuuslain salassapitosäännöksiä noudattaen.

Apulaisjohtaja on selvityksessään kertonut vastanneensa yhtiöiden erilaisiin pyyntöihin 15.–28.1.2004 kahdeksan eri kertaa. Kaikki hallituksen pöytäkirjat niiltä osin kuin niissä oli käsitelty kantelijoiden asioita oli toimitettu jo heidän asiamiehelleen siinä vaiheessa, kun kantelijat esittivät 28.1.2004 kaikkia kokouspöytäkirjoja ja niiden liitteitä koskeneen pyynnön. Tuohon kaikkia kokouspöytäkirjoja koskevaan pyyntöön hän oli vastannut samana päivänä siten, ettei pöytäkirjoja voitu luovuttaa tai antaa. Siitä, missä määrin asiaa oli puhelimesta perusteltu, ei hän selvityksensä mukaan muistanut.

Apulaisjohtaja on kiinnittänyt huomiota kirjeensä 11.2.2004 lauseeseen "Toki olemme velvollisia niin halutessanne tekemään asiassa hallintopäätöksen ja antamaan valitusosoituksen. Voinemme kuitenkin ennen sitä keskustella mahdollisesti kumpaakin osapuolta tyydyttävän muun ratkaisun löytämiseksi". Tämä oli kirjoitettu siksi, että valittajille oli varattu vielä mahdollisuus saada muulla kuin pyydetyllä tavalla tiedot pöytäkirjojen sisällöstä. Tuolloin apulaisjohtajalla oli ollut mielessä esimerkiksi pöytäkirjoihin tutustumismahdollisuus niitä luovuttamatta. Tämä esitys oli tehty valittajien etua ajatellen. Jos heillä olisi ollut todellinen tarve ja intressi asiassa, olisi tuollainen järjestely onnistunut nopeasti verrattuna siihen aikaan, minkä valitusprosessi hallinto-oikeudessa kestäisi.

Kantelijoiden telefaksiin 11.2.2004 oli apulaisjohtajan poissa ollessa vastaanottanut Ilmailulaitoksen talousjohtaja. Apulaisjohtajan palattua 23.2.2004 lomalta häneltä oli jäänyt yksinkertaisesti huomaamatta, ettei tähän telefaksiin ollut kaikilta osin vastattu. Hänellä oli selkeä mielikuva, ettei asiassa pitänyt olla loman jälkeen mitään keskeneräistä.

Apulaisjohtaja oli jo kirjeessään 11.2.2004 todennut sen riidattoman lainsäädännön vaatimuksen, että Ilmailulaitos oli velvollinen tekemään asiassa hallintopäätöksen ja antamaan valitusosoituksen. Samalla hän on myöntänyt avanneensa vaaran lähteen asian jäädessä avoimeksi. Valittajien on hänen mukaansa täytynyt tietää, että hän on ollut lomalla 11.2.2004 jälkeen sekä että hän hoiti asiaa. Kantelijoiden lukuisiin kirjeisiin oli tuohon mennessä vastattu pääsääntöisesti samana päivänä tai seuraavana päivänä pyynnön saapumisesta. Se osoitti hänen mielestään, että asiassa oli tapahtunut erehdys. Tuossa tilanteessa olisi ollut kohtuullista, että valittajat olisivat edes jollain tavalla informoineet päätöksen viipymisestä.

Ilmailulaitos on 2.6.2004 hylännyt kantelijayhtiöiden asiakirjapyyntöä koskeneen vaatimuksen osittain yksilöimättömänä ja osittain sillä perusteella, että kysymys on ollut julkisuuslain mukaan salassa pidettävistä asiakirjoista.

Helsingin hallinto-oikeus on 2.11.2005 tekemällään päätöksellä kumonnut Ilmailulaitoksen päätöksen ja palauttanut asian Ilmailulaitokselle uudelleen käsiteltäväksi. Hallinto-oikeuden mukaan asiakirjapyyntö on ollut riittävästi yksilöity. Hallinto-oikeus on katsonut, etteivät asiakirjat ole olleet kaikilta osin ehdottomasti salassa pidettäviä. Hallinto-oikeuden mukaan päätös olisi tullut tehdä asiakirjakohtaiseen erittelyyn perustuen.

Ilmailulaitos on tämän jälkeen 13.1.2006 tehnyt uuden päätöksen, jossa se on pöytäkirjakohtaisesti ratkaissut tehdyt asiakirjapyyntö ja toimittanut tämän jälkeen kantelijayhtiöille pöytäkirjat siltä osin kuin ne eivät ole sisältäneet liikesalaisuuksia.

3

ARVIOINTIA

Julkisuuslain 14 §:n 3 momentin mukaan asiakirjojen pyyntöä koskevaa asiaa on käsiteltävä viivytyksettä ja päätös on annettava kahden viikon kuluessa, tai jos asian käsittely vaatii erityistoimenpiteitä viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun viranomaisella on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön. Selvitysten mukaan apulaisjohtaja on 28.1.2004 saanut tiedon asiakirjapyyntöstä sekä nimenomaisesti vaatimuksesta, että asiassa tehtäisiin kirjallinen päätös valitusosoituksineen. Ilmailulaitoksen velvollisuus tehdä päätös on alkanut kulua tästä päivämäärästä lähtien. Päätös asiassa on tehty vasta 2.6.2004. Asian ratkaiseminen on siis julkisuuslain vastaisesti viivästynyt.

Menettelyn moitittavuutta arvioitaessa voidaan kuitenkin ottaa jossain määrin huomioon apulaisjohtajan selvityksestä ilmenevät seikat. Hän on korostanut sitä, että kaikki pöytäkirjat oli 28.1.2004 jo toimitettu siltä osin kuin ne koskivat kantelijayhtiöitä. Hän on katsonut tarjonneensa kirjeessään 11.2.2004 kantelijoille asiassa kielteistä päätöstä edullisempaa toimintatapaa. Asian käsittely hallinto-oikeuden on sittemmin kestänyt vajaat puolitoista vuotta. Ottaen huomioon lukuisat kantelijayhtiöille viipymättä lähetetyt aiemmat vastaukset pidän uskottavana apulaisjohtajan ilmoitusta, että kysymys on ollut ainakin siinä vaiheessa osittain erehdyksestä.

Liikenne- ja viestintäministeriö on 3.5.2004 päivätyllä kirjeellään pyytänyt Ilmailulaitokselta selvitystä asianajajan (kantelijan) kantelun johdosta. Viimeistään siinä vaiheessa Ilmailulaitoksen tietoon on tullut, että asia oli edelleen ratkaisematta. Päätös on kuitenkin tehty vasta 2.6.2004. Ilmailulaitos ei ole tässä vaiheessa toiminut asiassa riittävän nopeasti. Selvityksistä ei ilmene, mistä viivästys on tässä vaiheessa johtunut. Päätös ei ole apulaisjohtajan, vaan johtajan ja johdon erityisavustajan allekirjoittama.

Itse julkisuuslain tulkintaa koskeva asia on käsitelty sittemmin hallinto-oikeudessa, minkä jälkeen Ilmailulaitos on toimittanut kantelijayhtiöille vaaditut pöytäkirjat. Ottaen huomioon nämä asian myöhemmät käsittelyvaiheet ja sen,

että kysymys on ollut ainakin jossain määrin tulkinnanvarainen, ei asia näiltä osin anna enää aihetta laillisuusvalvojan erilliseen arviointiin.

4

LOPPUTULOS

Saatan Ilmailulaitoksen ja apulaisjohtajan tietoon edellä esittämäni käsityksen julkisuuslain vastaisesta menettelystä kantelijayhtiöiden asiakirjapyyntöä koskevassa asiassa. Muihin toimenpiteisiin ei asia ole antanut aihetta.

- - -