

4.4.2005

2130/4/03

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Pirkko Äijälä-Roudasmaa

JULKISUUSLAIN VIRHEELLINEN SOVELTAMINEN

1

KANTELU

Kantelijat katsoivat jäljempänä tarkemmin kerrotulla tavalla Itä-Suomen lääninhallituksen - - - ylittäneen toimivaltansa, kun se myönsi A Oy:lle 16.7.2003 nrolla - - - luvan yksityisten sosiaalipalvelujen antamiseen sijaishuoltokoti B:ssä. Kantelijoiden mielestä säädösten vastaisessa järjestyksessä tehty päätös tulisi kumota. - - - He kertoivat käsityksensä, että lääninhallitus oli salannut lupahakemuksen vireilläolon sitä tiedusteltaessa.

Kantelijat arvostelivat myös lisälmen kaupungin sosiaalitoimen lääninhallitukselle asiassa antamaa lausuntoa. He kysivät lisäksi, oliko lisälmen sosiaalitoimi menetellyt asianmukaisesti, kun se oli heidän käsityksensä mukaan salannut tahallisesti asian vireilläolon.

- - -

3

RATKAISU

3.1

Lääninhallituksen menettely

3.1.1

Lääninhallituksen ratkaisema toimilupahakemus

Kantelijat tiedustelivat, oliko lääninhallitus ylittänyt toimivaltansa myöntäessään 16.7.2003 A Oy:lle edellä mainitun luvan yksityisten sosiaalipalvelujen antamiseen sijaishuoltokoti B-nimisessä toimintayksikössä - - - asumistarkoitukseen muodostetulle tontille ja osittain tiloihin, joihin rakennuslupahakemuksen mukaan ei ollut voimassa olevaa rakennuslupaa. Hakemus sekä käyttötarkoituksen muutokseen että rakennusoikeuteen oli kantelijoiden kertoman mukaan jätetty vasta 28.8.2003. - - -

Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta annetun lain 3 §:n 1 momentin mukaan yksityisiä sosiaalipalveluja antavan toimintayksikön tulee olla terveydellisiltä olosuhteiltaan siellä annettavalle hoidolle, kasvatukselle ja muulle huolenpidolle sopiva.

Lääninhallitus kertoi selvityksessään, että sille oli toimitettu sijaishuoltokoti B:n terveydellisistä olosuhteista Iisalmen seudun kansanterveystyön kuntayhtymän ympäristöosaston 3.6.2003 antama lausunto, jonka mukaan toimintayksikön tilat soveltuivat perhekodin käyttöön. Iisalmen kaupungin pelastuslaitoksen 22.5.2003 päivätyssä palotarkastuspöytäkirjassa oli annettu opasteita ja varateitä koskevat korjausmääräykset ja paloilmotinta koskeva suositus. Puutteet tuli korjata ennen toimitilojen käyttöönottoa. Lääninhallitus totesi 30.6.2003 suorittamassaan toimitilojen tarkastuksessa toimitilat asianmukaisiksi, mutta edellytti, että jokaisella lapsella ja nuorella oli oltava mahdollisuus omaan huoneeseen.

Palotarkastuspöytäkirjan ja suoritettujen tarkastuskäynnin perusteella lääninhallitus katsoi, että toimintayksikössä oli riittävät ja asianmukaiset toimitilat ja toimintavälineet lupahakemuksen mukaiselle toiminnalle.

Lääninhallitus totesi, että se ei ollut lupaharkinnassaan ottanut eikä ollut voinutkaan ottaa kantaa siihen, edellyttikö suunniteltu toiminta alueella voimassa olevan rantaosayleiskaavan johdosta rakennuksen käyttötarkoituksen muutosta tai oliko rakennuksessa tehtäville muutoksille haettava rakennuslupa.

Katson lääninhallituksen menetelleen lupapäätöstä tehdessään sille lain mukaan kuuluvan harkintavallan nojalla lainmukaisesti ja toimivaltansa puitteissa.

Totean, että lääninhallituksen valvontalain perusteella myöntämä lupa antaa luvanhaltijalle oikeuden yksityisten sosiaalipalvelujen antamiseen. Luvanvaraisen toiminnan käynnistämiseen mahdollisesti liittyvien muiden lupien tarpeen ja myöntämisedellytykset ratkaisevat niistä päättävät toimivaltaiset viranomaiset. Rakennuslautakunnan myöntämä poikkeuslupa asuinrakennuksen käyttötarkoituksen muuttamiseksi sijaishuoltokodiksi on ratkaistu ja hyväksytty korkeimmassa hallinto-oikeudessa sen 9.3.2005 antamalla päätöksellä. Oikeusasiamies ei voi muuttaa tuomioistuinten ratkaisuja, eikä korkein hallinto-oikeus ole mielestäni menetellyt lainvastaisesti ratkaisuun päätyessään.

- - -

3.1.4

Asian vireilläoloa koskevan tiedon antaminen

Kantelijat esittivät kantelussaan vielä, että heille olisi heidän tiedusteluunsa vastattu Itä-Suomen lääninhallituksen kirjaamosta ja lupa-asiaa valmistevalta osastolta tosiasioiden vastaisesti, että edellä tarkoitettu lupa-asia ei ollut vireillä lääninhallituksessa kesäkuussa 2003.

Lääninhallitus on allekirjoittaneen esittelijän pyynnöstä selvittänyt asiaa. Tällöin on selvinnyt, että asia oli tullut vireille lääninhallituksessa 26.5.2003, mutta että se oli kirjattu vasta 1.7.2003.

Lääninhallituksen selvityksen mukaan kantelijan tiedusteluihin asiaa käsitelleeltä osastolta vastasi vuosilomasijaisena toiminut viransijainen, joka ei ole enää lääninhallituksen palveluksessa. Selvitystä ei siis ole siitä, mitä kantelijoiden

tiedusteluihin lääninhallituksesta vastattiin. Pidän kuitenkin uskottavana kantelijoiden ilmoitusta siitä, että heille ilmoitettiin, että asia ei ole vireillä, koska sitä ei ollut kirjattu vireillä olevaksi ennen 1.7.2003.

Tapahtuneen aikaan voimassa olleen hallintomenettelylain 7 §:ssä ei edellytetty, että kirjaamisen olisi tullut tapahtua samanaikaisesti asian vireilletulon kanssa. Vuoden 2004 alusta voimaan tulleen hallintolain 20 §:ssä edellytetään toimittavan näin. Katson kuitenkin, että jo hallintomenettelylain voimassaolo aikana viranomaisilla oli yhtenäinen käytäntö, jonka mukaan vireille tulevat asiat kirjattiin välittömästi. Tätä edellyttivät hyvä hallinto ja julkisuusperiaate, jotka olivat jo perustuslaissa ja lainsäädännössä säädeltyjä kansalaisen oikeusturvan kannalta olennaisen tärkeitä asioita.

Pidänkin moitittavana, että Itä-Suomen lääninhallitus kirjasi vireille tulleen asian vasta yli kuukausi vireilletulon jälkeen ja tällä menettelyllä tosiasiallisesti esti kantelijoita saamasta haluamaansa tietoa lääninhallituksessa vireillä olleesta lupahakemuksesta. Lääninhallituksella oli velvollisuus huolehtia siitä, että sen palveluksessa olevat osaavat kirjata vireille tulleet lupahakemukset ja vastata lääninhallituksessa vireillä olevia asioita koskeviin tiedusteluihin asianmukaisesti. Katson kuitenkin jääneen näyttämättä, että lääninhallitus olisi tietoisesti pyrkinyt salaamaan julkisen asian vireilläolon.

--

3.2

lisalmen sosiaalitoimen menettely

--

3.2.2

Tietojen antaminen lupa-asiasta

Kantelijat kysyivät vielä, oliko lisalmen sosiaalitoimen menettely asianmukaista, kun se oli kantelijoiden käsityksen mukaan salannut tahallisesti lupa-asian valmistelun ja siirtänyt tiedotusvastuun yrittäjälle.

Tapahtumien kulku

lisalmen kunnan lausunnosta ilmenee, että kohteessa suoritettujen tarkastuskäynnin yhteydessä sijaishuoltokoti B:n vastuuhenkilö oli pyytänyt, ettei asiaa sen keskeneräisyyden vuoksi julkistettaisi ja että sosiaalipalvelukeskuksen sosiaalityönjohtaja oli luottanut, että "yrittäjä hoitaa itse tarpeellisen tiedottamisen asianmukaisessa aikataulussa ja järjestyksessä".

Sosiaalityönjohtaja ilmoitti huomioineensa yrittäjän toivomuksen ja keskustelleensa tämän vuoksi kantelijoiden kanssa vain yleisellä tasolla sosiaalihuollon palveluja antavien toimintayksiköiden perustamisesta ja niiden toiminnan sisällöstä.

Sosiaalityönjohtaja kertoi oikeusasiamiehen kanslian tarkastajalle, häntä asiasta 24.2.2005 kuultaessa, käyneensä kantelijoiden kanssa kolme puhelinkeskustelua, joista ensimmäinen tapahtui jo ennen yrittäjän yhteydenottoa. Toisen keskustelun hän kävi kantelijoiden kanssa suoritettuaan kohteen tarkastuksen ja kolmannen kuultuaan kantelijoilta lääninhallituksen lupapäätöksen saaneen lainvoiman. Sosiaalityönjohtaja katsoi asian tulleen julkiseksi vasta sosiaalilautakunnan päätöksen jälkeen ja asian valmistelun olleen salaista siihen asti. Hän ei kuitenkaan ollut yhteydessä kantelijoihin sosiaalilautakunnan päätöksen jälkeenkään. Hän oli yhteydessä yrittäjään saatuaan tiedon lääninhallituksen lainvoimaisesta päätöksestä ja pyysi tätä informoimaan kuntalaisia.

Käsitykseni mukaan sosiaalityönjohtaja on päätenyt olemaan kertomatta vireillä olevasta toimintalupa-asiasta, koska sijaishuoltokodin vastuuhenkilö oli tätä häneltä tarkastuskäynnin yhteydessä pyytänyt. Sijaishuoltokodin vastuuhenkilö oli vedonnut asian keskeneräisyyteen ja sosiaalityönjohtajan kertoman mukaan myös luvannut itse hoitaa tiedottamisen asiasta.

Sovellettavat lainkohdat

Perustuslain 12 §:n 2 momentin nojalla 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.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Laissa viranomaisen toiminnan julkisuudesta (julkisuuslaki) säädetään julkisuusperiaatteesta (1 §) ja laissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksesta toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilölle ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan (3 §).

Lain 7 §:n mukaan viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muutoin toimitettu asiakirja tulee julkiseksi, kun viranomainen on sen saanut, jollei asiakirjan salassapidosta tässä tai muussa laissa erikseen säädetä. Lain 9 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen. Lain 14 §:n 3 momentin nojalla virkamiehen, joka kieltäytyy antamasta häneltä pyydettyä tietoa, on ilmoitettava tiedon pyytäjälle kieltäytymisen syy ja annettava tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi.

Kannanotto

Yksityisten viranomaisille toimittamia asiakirjoja ovat mm. erilaiset hakemukset. Sijaishuoltokodin sosiaalitoimelle osoittama pyyntö tulla suorittamaan lääninhallituksen toimintalupahakemuksen liitteeksi tarvittava tarkastuskäynti sijaishuoltokodissa on tällainen hakemus. Hakemukset ovat julkisia siitä ajankohdasta, kun viranomaisen on ne saanut, jollei laissa toisin säädetä. Poikkeuksen julkisuudesta muodostavat julkisuuslaissa tai muussa laissa asiat, joiden salassapidosta on erikseen säädetty.

Käsitykseni mukaan sijaishuoltokoti B:n lupahakemuksen liitteeksi tarvittavan tarkastuspyynnön käsittely on ollut julkinen tieto. Perusteita sen salassapidolle ei ole ollut esim. yrityssalaisuuden perusteella. Sijaishuoltokoti B:n lupahakemuksen vireilletuloa tai sen toimintasuunnitelmaa ja henkilökuntaluetteloja ei voida pitää sellaisena yrityssalaisuutena, joka olisi julkisuuslain 24 §:n 17 kohdan mukaan salassapidettava.

Viranomaisen on annettava pyydetty tieto hakemuksen vireilletulosta ja sen eri käsittelyvaiheista. Kunnan lääninhallitukselle toimittamat lausunnot ovat myös lähtökohtaisesti julkisia, ja niistä on pyydettyäessä annettava tieto. Tässä tapauksessa kyseessä eivät olleet salassa pidettävät tiedot tai asiakirjat.

Kunta ei voi myöskään siirtää tiedottamisvelvollisuuttaan yrittäjälle ja noudattaa sen pyytämää julkistamiskieltoa. Käsitykseni mukaan tässä asiassa ei ole ollut kuitenkaan kyse kuntalain 29 §:n mukaisen kunnan tiedottamisvelvollisuuden rikkomisesta. Sen sijaan kyse oli edellä mainitun julkisuuslain rikkomisesta. Kunnalla ei siis ollut oikeutta siirtää tiedonantamisvelvollisuuttaan julkisista asiakirjoista yrittäjälle.

Katson sosiaalityönjohtajan menettelyn olleen viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 9 §:n vastaista ja moitittavaa, koska hän ei antanut pyydettyä tietoa julkisesta asiakirjasta eli toimilupa-asian vireillä olevaa koskevaa tietoa. Asia oli kuitenkin tullut kunnassa vireille ja julkiseksi jo sosiaalikeskuksen vastaanottaessa sijaishuoltokodin tarkastamista koskevan hakemuksen. Lupahakemusasiakirjat, sijaishuoltokodin tarkastuksen ajankohta, lautakunnan käsittelypäivä ja lautakunnan päätös antaa sosiaalityönjohtajan esityksen mukainen lausunto lääninhallitukselle ovat kaikki olleet sosiaalikeskuksessa vireillä olevan asian julkisia käsittelyvaiheita, joista sosiaalityönjohtajan olisi kysyttäessä tullut antaa tieto.

4

TOIMENPITEET

Edellä sanotuilla perusteilla katson siis Itä-Suomen lääninhallituksen menetelleen virheellisesti, kun lääninhallitukseen vireille tullut lupahakemus kirjattiin yli kuukausi vireilletulon jälkeen ja niin myöhään, että tiedon saanti julkisen asian käsittelystä vaikeutui. Saatan edellä kohdassa 3.1.4 esittämäni käsityksen lääninhallituksen laiminlyönnistä sen tietoon.

Edellä sanotuilla perusteilla katson, että lisälmen kunnan sosiaalikeskuksen sosiaalityönjohtaja on toiminut vireillä olevasta julkisesta asiasta tiedusteltaessa

viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain 9 §:n vastaisesti. Menettely ei ole ollut omiaan turvaamaan perustuslain 12 §:ssä turvattua oikeutta saada tietoa viranomaisen hallussa olevasta julkisesta asiakirjasta, jonka julkisuutta ei ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Saatan edellä kohdassa 3.2.2 esittämäni käsityksen sosiaalityönjohtajan lainvastaisesta menettelystä sosiaalityönjohtajan ja lisälmen sosiaalilautakunnan tietoon.

Muilta osin asia ei anna minulle aihetta muihin toimenpiteisiin.

- - -