

11.11.2014

Dnro 2933/4/13

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja

Esittelijä: Esittelijäneuvos Jorma Kuopus

SUOMENLINNAN HOITOKUNTA MUUTTI ASUKASEDUSTAJIEN VAALITAPAA VASTOIN HYVÄÄ HALLINTOA

1 KANTELU

Kantelija arvosteli kirjeissään Suomenlinnan hoitokunnan menettelyä, koska asukasedustajien vaaleja ei ollut järjestetty hoitokunnan johtokuntaan.

Kantelussa kerrottiin Suomenlinnan hallinnosta ja vaalien järjestämisestä vuosina 1976–1992. Opetusministeriö oli jo kirjeessään 26.4.1976 pitänyt tärkeänä Suomenlinnan asukkaiden vaikutusmahdollisuutta Suomenlinnan asukkaita edustavien jäsenten valintaan.

Sittemmin Suomenlinnaseura ry oli 25.11.1994 organisoinut asukasvaalin. Vaalien järjestäminen oli mainittu hoitokunnan tehtäväksi kaikissa sen työjärjestyksissä tämän jälkeen. Näin oli asianlaita myös 1.1.2013 voimaan astuneessa työjärjestyksessä. Suomenlinnan asukkaille 7.2.2013 pidetyssä tilaisuudessa hoitokunnan johtaja oli kuitenkin opetusministeriöön ja sen ristiriitaisiin selvityksiin viitaten maininnut, että silloisen johtokunnan kausi päättyisi jo huhtikuun 2013 lopussa ja seuraavan johtokunnan kolmivuotiskausi alkaisi 1.5.2013. Tällainen ilmoitus oli herättänyt suurta hämmennystä ja huolta asukkaiden keskuudessa. Vielä keväällä 2013 Suomenlinnan asukkaat olivat olleet siinä hyvässä uskossa, että hoitokunta oli järjestämässä vaalit.

Hoitokunta oli kuitenkin kutsunut 18 vuotta täyttäneet Suomenlinnan asukkaat kirjeellään 27.3.2013 kiireellisesti koolle 8.4.2013 pidettyyn asukaskokoukseen. Tilanpuutteenkin vuoksi tällaiseen asukastilaisuuteen oli osallistunut vain 150 asukasta, jossa oli keskusteltu johtokunnan vaalitavasta ja demokratiasta vilkkaasti. Osa asukkaista oli organisoitunut vapaaehtoiseksi vaalilautakunnaksi. Hoitokunta ei kuitenkaan ollut suostunut järjestämään vaaleja, vaikka sen työjärjestyksessä näin vielä keväällä 2013 säädettiin. Mikäli hoitokunta viimeistään huhtikuun 2013 aikana, esimerkiksi asukaskokouksessa 9.4.2013, olisi myöntänyt työjärjestyksen velvoittavuuden kantelun kohteena olevassa asiassa ja olisi järjestänyt asukasedustajavaalit, mitään syytä kanteluun ei olisi ollut.

Suomenlinnassa asuva myötäkantelija yhtyi vastineessaan 19.6.2014 kantelijan kanteluun. Kantelijat pyysivät eduskunnan oikeusasiamiestä selvittämään, oliko Suomenlinnan hoitokunta laiminlyönyt työjärjestyksensä ja hyvän hallintotavan noudattamisen kun se ei järjestänyt vaaleja asukasedustajien valitsemiseksi sanottuun johtokuntaan. Samoin tiedusteltiin, oliko Suomenlinnan hoitokunnalla ollut lupa käyttää väestötietojärjestelmän tietoja ja luovuttaa niitä kolmansille tahoille kantelussa tarkoitettussa asiassa.

- - -

3.1

Tapahtumatiedot

Suomenlinnan hoitokunta katsoo selvityksissään, ettei sillä ei ole ollut keväällä 2013 asukasvaalin järjestämiseen velvoitetta, koska asukasvaali ei ole perustunut lakiin tai asetukseen. Hoitokunta voi niin halutessaan järjestää tai olla järjestämättä vaalin. Sama mahdollisuus vaalin järjestämiseen tai järjestämättä jättämiseen on myös asukkailla itsellään.

Suomenlinnan hoitokunta on järjestänyt aiemmin asukasvaalit, vaikka sillä ei ole ollut tähän velvoitetta. Suomenlinnan hoitokunnasta annetussa asetuksessa ei ollut säännöstä siitä, että hoitokunnan tulisi vastata sen ylimmän päättävän elimen joidenkin edustajien valintaprosessista, koska johtokunnan nimittää opetus- ja kulttuuriministeriö, ei hoitokunta.

Opetus- ja kulttuuriministeriön ja Suomenlinnan hoitokunnan välisissä neuvotteluissa todettiin tammikuussa 2013, ettei Suomenlinnan hoitokunta järjestä asukasvaalia. Kuitenkin ministeriö velvoitti 7.3.2013 hoitokunnan järjestämään asukaskokouksen, johon kaikille asukkaille oli lähetettävä kokouskutsu. Näin oli myös tapahtunut. Tiedossani on, että aikaisemmin asukasedustajan vaalissa käytettiin menettelytapaa, jossa jokaiseen talouteen Suomenlinnassa jaettiin täytettäväksi asukasedustajaa koskenut vaalikuori, joka voitiin palauttaa täytettynä ja suljettuna hoitokunnalle postitse.

Asukaskokouksessa 9.4.2013 puheenjohtajana toimi asukkaiden valitsema henkilö. Asukkaat päättivät järjestää asukasvaalit itse ja Suomenlinnan hoitokunta lupautui avustamaan asukkaita asukasvaalien järjestämisessä. Asukasvalintaa hoitamaan nimettiin asukkaiden yksimielisesti valitsema vaalitoimikunta. Nelihenkinen vaalitoimikunta nimettiin kokouksessa. Suomenlinnan hoitokunnan hallintojohtaja ja kiinteistösihteeri nimettiin yhteyshenkilöiksi hoitokunnan puolelta, jotta asukkaat ja vaalitoimikunta saivat tarvittavan tuen asukasvaalien järjestämiseksi. Suomenlinnan hoitokunnan hallintojohtaja tapasi asukkaiden valitseman vaalitoimikunnan 12.4.2013. Tuolloin hallintojohtaja ja vaalitoimikunta sopivat, miten asukasedustajavaalit järjestetään. Sittemmin työjärjestykseen jäänyt toteamus "johtokunnan asukasvaalien järjestämisestä" on poistettu Suomenlinnan hoitokunnan johtokunnan tekemän työjärjestysmuutoksen yhteydessä 10.9.2013.

Suomenlinnan hoitokunta on 15.4.2013 päivätyllä kutsulla kutsunut Suomenlinnan asukkaat asukaskokoukseen, joka on pidetty 24.4.2013 kello 17.45 Suomenlinnassa Tenalji von Fersenissä. Kokouskutsun mukaan kokouksessa käsiteltäviä asioita ovat olleet muun muassa asukasedustajien valinta Suomenlinnan hoitokunnan johtokuntaan. Suomenlinnan hoitokunta ei missään vaiheessa luovuttanut asukaskokouksessa perustetulle vaalitoimikunnalle asukasrekisteriä vaan kyseinen asukasluettelo on ollut koko ajan Suomenlinnan hoitokunnan kiinteistösihteerin hallussa ja vastuulla.

3.2

Säännökset

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain (197/2002, muut. 5353/2013) 3 §:n 3 momentin mukaan oikeusasiamies ei käsittele kantelua, joka koskee yli kaksi vuotta vanhaa asiaa, ellei siihen ole erityistä syytä.

Suomenlinnan hoitokunnasta säädetään Suomenlinnan hoitokunnasta annetussa laissa (säädös 1145/1988, muut. 1079/2001) ja Suomenlinnan hoitokunnasta annetussa asetuksessa (168/1989). Suomenlinnan hoitokunnasta annetun lain 1 §:n mukaan Suomenlinnan alueen ja rakennusten hallintaa, hallintoa, hoitoa ja kunnostusta varten on opetusministeriön alainen Suomenlinnan hoitokunta. Suomenlinnan hoitokunnan hallintaan kuuluvista alueista ja rakennuksista säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Suomenlinnan hoitokunnan ylin päättävä elin on 3–4 kertaa vuodessa kokoontuva johtokunta. Se koostuu neljän ministeriön, Helsingin kaupungin, Museoviraston, Senaatti-kiinteistöjen, Helsingin seurakuntayhtymän sekä Suomenlinnan asukkaiden edustajista.

Suomenlinnan hoitokunnasta annetun asetuksen (muut. 294/2013) 5 §:n mukaan Suomenlinnan hoitokunnan johtokunnan nimittää opetus- ja kulttuuriministeriö. Valtioneuvoston asetuksen 7 §:n mukaan johtokunnan tehtävänä on: 1) johtaa ja valvoa Suomenlinnan hoitokunnan toimintaa; 2) vahvistaa hoitokunnan työjärjestys; 3) tehdä vuosittain opetus- ja kulttuuriministeriölle esitys hoitokunnan talousarvioksi sekä toiminta- ja taloussuunnitelmaksi; 4) tehdä esityksiä ja aloitteita Suomenlinnan alueen hallinnon, hoidon ja kunnostuksen kehittämisestä; 5) käsitellä ja ratkaista muut laajakantoiset ja tärkeät asiat sekä muut työjärjestyksessä mainitut asiat. Työjärjestyksessä annetaan valtioneuvoston asetuksen 14 §:n mukaan tarkemmat määräykset Suomenlinnan hoitokunnalle kuuluvien asioiden käsittelemisestä ja ratkaisemisesta sekä toimituskirjojen ja muiden asiakirjojen allekirjoittamisesta.

Suomenlinnan hoitokunnasta annetun asetuksen muutoksen 18.4.2013 valmisteluasiakirjana olleessa muistiossa oli otettu myös kantaa asukasvaalien järjestämiseen seuraavasti: "On epätavanomaista, että viranomainen, jonka elimeen edustaja nimetään, veloitetaan järjestämään vaalit edustajan valitsemiseksi. Mikäli vaalien järjestäminen katsotaan tarkoituksenmukaiseksi, asukkaat voivat järjestää vaalit keskenään. Vaalien järjestämistä varten asukkailla on tarvittaessa mahdollisuus saada asukasrekisteri käyttöönsä".

Vuodesta 1991 on lailla säädetty asukasdemokratiasta valtion lainoittamissa vuokrataloyhtiöissä (Laki yhteishallinnosta vuokrataloissa 649/1990). Lakia voidaan soveltuvin osin soveltaa myös Suomenlinnan vuokra-asuntoihin, joita hoitokunta hallinnoi. Asukasedustajien valintamenettelystä tai -tavasta ei ole ollut erityissäännöksiä Suomenlinnan hoitokunnasta annetussa laissa tai valtioneuvoston asetuksessa.

Henkilötietolain (523/1999) 8 §:n mukaan henkilötietoja saa käsitellä, jos rekisteröidyllä on asiakas- tai palvelussuhteen, jäsenyyden tai muuhun niihin verrattavan suhteen vuoksi asiallinen yhteys rekisterinpitäjän toimintaan (yhteysvaatimus).

3.3

Arviointi

Tässä asiassa kantelu on tullut vireille 3.7.2013. Vaikka kantelussa on kerrottu tapahtumista 1970-luvulta alkaen, olen tutkinut asian vain 1.1.2011 jälkeen tapahtuneen osalta.

Suomenlinnan hoitokunnan nykyinen työjärjestys tuli voimaan 1.1.2013. Sillä kumottiin hoitokunnan johtokunnan 16.11.2010 vahvistama työjärjestys. Nykyinen työjärjestys sisältää määräykset Suomenlinnan hoitokunnan tehtävistä ja sisäisestä organisaatiosta sekä asioiden ratkaisemisesta ja johtamisesta.

Ennen kevään 2013 virallisen vaalikokouksen järjestäytymistä Suomenlinnan hoitokunnan edustajat (johtaja ja hallintojohtaja) olivat todenneet kokoukselle, että asukkailla on mahdollisuus ja oikeus muuttaa hoitokunnan ehdotusta kokouksen työjärjestykseksi, päättää olla valitsematta asukasedustajia johtokuntaan jne. Suomenlinnan hoitokunta on lausunnossaan 26.3.2014 myöntänyt, että 1.1.2013 voimaan tulleeseen Suomenlinnan hoitokunnan työjärjestykseen oli epähuomiossa jäänyt maininta johtokunnan asukasvaalien järjestämisestä. Myös opetus- ja kulttuuriministeriö on 26.3.2014 lausunnossaan myöntänyt valintakiireestä johtuneet ongelmat. Ministeriö oli 2.4.2013 kesken prosessin tarkentanut sähköpostitse ohjeistuksiaan liittyen Suomenlinnan asukaskokoukseen ja asukasehdokkaiden valintamenettelyyn sekä tiedotukseen.

Katson, että vakiintuneen valintatilanteen muutos lyhyessä ajassa keväällä 2013 olisi kaivannut ministeriöltä esitettyä selkeämpiä ja hyvissä ajoin ennen valintaa annettuja ohjeita ministeriön puolelta. Suomenlinnan yli 500 äänioikeutetun asukkaan edustajan demokraattinen ja menettelyllisesti selkeä valinta olisi ollut tärkeätä siitäkin syystä, että Suomenlinnan hoitokunnan ja rakennuskantaa vuokraavien asukkaiden välillä on ollut tutkimistani kanteluista päätellen riitoja mm. vuokrankorotusten määristä (AOA 2.4.2014, dnro 1441/4/14) ja yhdistysperusteisen opastustoiminnan järjestelyistä (AOA 9.9.2014, dnro 1395/4/14). Asuntojen vuokraus on Suomenlinnan hoitokunnan kiinteistöliiketoimintaa (vrt. EOA 20.4.2009, dnro 2494/4/07). Asukkaiden ja Suomenlinnan hoitokunnan välistä viestintää ja yhteistyötä on siten ilmeisiä tarpeita kehittää ja selkeyttää siten kyseisen Unescon maailmanperintökohteen hoitoa ja ylläpitoa.

Käsitykseni mukaan Suomenlinnan johtokunnan asukasedustajien valinnassa 1.5.2013–30.4.2014 on ollut siirtymävaiheessa, aikaisemmin noudatettuun vaalikuorien postitukseen ja asukasedustajan valintakäytäntöön nähden, kantelussa ja hallintolain (434/2003) 8 §:ssä tarkoitettua tulkinnanvaraisuutta. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Pidän siten sekä Suomenlinnan hoitokunnan että opetus- ja kulttuuriministeriön menettelyä vaalitavan kiireellisessä muutoksessa keväällä 2013 hyvän hallinnon vastaisena.

Työjärjestys ei käsittäkseni itsessään ole sitovasti velvoittanut Suomenlinnan hoitokuntaa järjestämään asukasedustajavaalia. Ainoastaan, mikäli Suomenlinnan hoitokunta haluaisi järjestää asukasedustajavaalin, mahdollisen vaalin järjestämisestä olisivat vastanneet tällöin hoitokunnan hallinto- ja lakipalvelut. Asukasedustajien valintatapaa koskevasta muutoksesta oli sinänsä keväällä 2013 neuvoteltu useita kertoja Suomenlinnan asukkaiden kanssa ja hoitokunta on ollut auttamassa vaalien järjestämisessä.

Suomenlinnan hoitokunnan johtokunta on 10.9.2013 muuttanut työjärjestyksen määräystä siten, että yleishallintopalvelut eivät enää sisällä johtokunnan asukasedustajavaalien järjestämistä, vaan ainoastaan tasa-arvosuunnittelun ja yksikön alaan kuuluvien lausuntojen valmistelun.

Mitä tulee kantelussa esitettyyn tiedusteluun asukkaiden henkilötietojen käsittelystä, niin asukkaiden kokouksella on oikeus saada omistajalta yhteishallinnosta vuokrataloissa annetun lain (649/1990) mukaisten oikeuksien käyttämiseen tarpeelliset vuokramääritysyksikköä koskevat tiedot (yhteysvaatimus). Asukkaiden kokouksella tulee olla oikeus saada tietoja asukkaista ja seikoista, jotka voivat vaikuttaa talon toimintaan. Asukkaiden kokouksen puheenjohtajalla tulee olla käytössään asukasluettelo ääni- ja läsnäolo-oikeuden tarkistamiseksi.

Selvitysten mukaan Suomenlinnan hoitokunta pitää asukasrekisteriä, johon on vuokranantajan kannalta koottu tarpeelliset ja välttämättömät tiedot Suomenlinnan asukkaista, kuten esimerkiksi asukkaan nimi-, henkilö- ja osoitetiedot. Kyseinen asukasluettelo on ollut koko vaalimenettelyn ajan Suomenlinnan hoitokunnan edustajan hallussa. Suomenlinnan asukasvaalitoiminnan 12.4.2013 pidetystä kokouksesta laaditun muistion mukaan Suomenlinnan hoitokunta ei luovuta asukasluetteloita asukkaille, vaan on hoitokunnan kiinteistösihteeri paikalla aina, kun asukkaat tarvitsevat vaalimenettelyssä asukasluetteloita. Tietoja annetaan vain niistä asioista, jotka ovat tarpeellisia vaalien järjestämisen suhteen.

Tulkintani mukaan Suomenlinnan hoitokunta ei ole käsitellyt henkilötietoja asukasvaalien järjestämisessä vastoin henkilötietolain 8 §:n 1 momentin 5 kohtaa ja 13 §:ää taikka väestötietojärjestelmästä ja väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 29 §:n 1 momentin 2 kohdan tai tämän säännöksen 3 momentin vastaisesti.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.3. esittämäni ohjaavan käsityksen Suomenlinnan asukasedustajan valinnasta ja sitä koskeneen ohjeistuksen tulkinnanvaraisuudesta keväällä 2013 sekä opetus- ja kulttuuriministeriön että Suomenlinnan hoitokunnan tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennökset tästä päätöksestäni sekä opetus- ja kulttuuriministeriölle että Suomenlinnan hoitokunnalle. Asia ei anna puoleltani enää tässä vaiheessa aihetta muihin toimenpiteisiin.