

16.5.2013

Dnro 321/4/12

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteri Ulla-Maija Lindström

HELSINGIN KAUPUNGIN PIITTAAMATTOMUUS TOTEUTTAA ASIAKIRJAJULKISUUTTA SEKÄ LAISSA SÄÄDETTYJEN MENETTELYTAPOJEN JA MÄÄRÄAIKOJEN RIIDATON LAIMINLYÖNTI

1

KANTELU

Kantelija pyysi 23.1.2012 päivätyssä kirjeessään oikeusasiamiestä tutkimaan Helsingin kaupungin kiinteistöviraston asunto-osaston menettelyn tietopyyntöön vastaamisessa. Kantelija oli 29.11.2011 tehnyt asiakirjapyynnön Helsingin kaupungin kirjaamoon. Pyynnössä todettiin, että Helsingin kaupunginvaltuusto oli 3.6.2009 päättänyt, että asuntoasiainosasto voi velvoittaa myyjän asettamaan uuden Hitas-asunnon kaupan ehdoksi, että aiempi Hitas-asunto on myytävä ennen kuin kauppa uudesta asunnosta tulee lopulliseksi. Kauppaehdojen mukaan asuntoasiainosasto voi myöntää ostajalle lisäaikaa asunnon luovuttamiselle. Kantelija pyysi saada julkisuuslain 9 ja 10 §:n mukaisesti kopiot kaikista päätöksistä, joita asuntoasiainosasto oli tehnyt lisäaikaa koskeviin hakemuksiin. Lisäksi hän pyysi saada kopiot kaikista päätöksistä, jotka tulevaisuudessa 31.12.2012 mennessä tehdään lisäaikaa koskeviin hakemuksiin. Lopuksi kantelija totesi tietopyynnössään, että hän tarvitsee asiakirjat kunnan jäsenensä kuntalaissa tarkoitettuna oikaisuvaatimuksen tekemiseksi ja liitettäväksi eduskunnan oikeusasiamiehelle tekemäänsä kanteluun.

Kantelun mukaan Helsingin Sanomissa uutisoitiin 19.1.2012, että lisäaikaa koskevia päätöksiä oli tehty. Kantelijalle ei kuitenkaan ollut toimitettu asiakirjoja hänen tekemästään tietopyynnöstä huolimatta. Kantelijan mukaan salassa pidettävästä asiasta ei voinut olla, koska viranomaiset olivat tiedottaneet asiasta Helsingin Sanomiin. Kantelija pyysi selvittämän, oliko Helsingin kaupunki toiminut julkisuuslain vastaisesti jättäessään vastaamatta hänen tietopyyntöönsä ja oliko kaupunki evännyt häneltä mahdollisuuden hakea muutosta viranomaisen päätöksiin.

2

SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin Helsingin kaupunginhallituksen selvitys, johon kantelija antoi vastineen. Tämän jälkeen Helsingin kaupunginhallitukselta pyydettiin vielä lisäselvitystä asiaan 15.3.2013 mennessä. Puhelinkeskustelun perusteella 26.3.2013 lisäselvitysaikaa pidennettiin ja kaupunginhallituksen selvitys annettiin 11.4.2013 (liitteenä).

Helsingin kaupunginhallitus oli hankkinut kantelijan kantelun johdosta *asuntolautakunnan selvityksen 16.2.2012*. Sen mukaan asunto-osasto oli tehnyt vuoden 2011 loppuun mennessä yhden päätöksen, josta tehtiin oikaisuvaatimus asuntolautakunnalle. Asuntolautakunnan päätöksestä oli valitusprosessi kesken hallinto-oikeudessa. Yhtään lainvoimaista tietopyyntöä koskevaa päätöstä ei ollut vielä tehty. Tietopyynnön toisessa osassa pyydettiin vastaavat tiedot kuuluvana vuonna tehtävistä päätöksistä. Nämä tiedon asunto-osasto toimittaa kantelujen tekijälle

vuoden 2013 alussa. Lautakunta totesi, että asunto-osasto toimittaa kantelun tekijälle lausunnon mukaisen vastauksen välittömästi.

Kaupunginhallituksen hankkiman *Helsingin kaupungin oikeuspalvelujen selvityksen* mukaan siltä osin kuin tietopyyntö oli kohdistunut jo tehtyihin päätöksiin, asiassa ei noudatettu julkisuuslain 14 §:n 3 momentissa säädettyä määräaikoja.

Kaupunginhallituksen selvityksen 16.4.2012 mukaan tietopyynnössä tarkoitettussa asiassa ei ollut tehty yhtään lainvoimaista päätöstä. Tältä osin selvityksessä pidettiin asunto-osaston menettelyä perusteltuna. Asunto-osaston olisi kuitenkin tullut vastata kantelijalle julkisuuslain 14 §:ssä säädetyllä tavalla. Asunto-osasto oli selvityksen mukaan toimittanut kantelijalle tiedot hallinto-oikeuden käsittelyssä olevan päätöksen osalta, ja ilmoittanut toimittavansa kuluvaan vuotta koskevat tiedot vuoden 2013 alussa.

Kantelijan vastineen 27.6.2012 mukaan kaupunginhallituksen selvityksestä ei ilmene, mihin säännöksen perustuu näkemys, jonka mukaan oli perusteltua, ettei hänen pyytämäänsä asiakirjaa annettu, koska päätös ei ollut lainvoimainen. Asunto-osaston selvityksessä todetaan virheellisesti, että asunto-osasto olisi toimittanut hänelle hänen pyytämänsä tiedot. Asunto-osaston hänelle antama vastaus oli päivätty 7.3.2012 ja se oli siten annettu kolme viikkoa asuntolautakunnan kokouksen jälkeen, vaikka se oli ilmoitettu annettavan välittömästi. Vastausta ei myöskään ollut peruteltu eikä se täytä niitä vaatimuksia, joita julkisuuslaissa ja hallintolaissa edellytetään asiakirjapyyntöä koskevalta hallintopäätökseltä.

Edelleen kantelijan vastineessa todetaan, että asunto-osaston mukaan hänelle toimitetaan kuluvaan vuotta koskevat asiakirjat vuoden 2013 alussa. Menettely ei ollut julkisuuslain mukainen, koska määräaika pyynnön käsittelylle on laskettava asiakirjan valmistumisesta.

Lopuksi kantelijan vastineen mukaan kaupungin selvityksestä ei selvästi käy ilmi, että asunto-osastolla ei asiakirjapyynnön käsittelyssä noudateta julkisuuslakia eikä hallintolakia. Kaupunginhallitus ei ilmeisesti aio ryhtyä toimenpiteisiin jotta vastaavilta tilanteilta tulevaisuudessa vältyttäisiin.

Helsingin kaupungin lisäselvityksen 11.4.2013 mukaan asunto-osasto oli kirjeessään asiakkaalle 7.3.2012 kieltäytynyt antamasta kopiota pyydetyistä päätöksistä, koska päätös sisälsi salassa pidettäviä tietoja. Koska asiakkaalle oli kuitenkin annettu hänen kysymystensä kannalta oleelliset tiedot, ei vastausta annettaessa otettu huomioon, että häneltä olisi tullut tiedustella, haluaako hän saattaa asian viranomaisen ratkaistavaksi. Näin toimien ei menetelty julkisuuslain edellyttämällä tavalla. Tieto päätöksistä olisi tullut antaa siltä osin kuin se ei ollut salassa pidettävä. Tiedon antamisen yhteydessä olisi tullut noudattaa julkisuuslain 14 §:ssä säädettyä menettelyä, jota sovelletaan silloin kuin kieltäydytään antamasta pyydettyä tietoa.

Lisäselvityksen mukaan kirjeen valmistellutta virkamiestä oli huomautettu asiasta. Asunto-osasto kiinnittää jatkossa erityistä huomiota siihen, että tietopyyntöihin vastataan julkisuuslain 14 §:ssä edellytetyssä määräajassa ja laissa edellytetyllä tavalla. Selvityksen liitteenä oli asunto-osaston ja kantelijalle 7.3.2012 lähetyn kirjeen valmistelleen virkamiehen selvitykset.

3 RATKAISU

3.1 Oikeusohjeet

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) 1 §:ssä säädetään julkisuusperiaatteesta. Pykälän 1 momentin mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei tässä tai muussa laissa erikseen toisin säädetä.

Julkisuuslain 3 §:ssä säädetään lain tarkoituksesta. Pykälän mukaan tässä laissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan.

Julkisuuslain 9 §:ssä säädetään tiedonsaannista julkisesta asiakirjasta. Pykälän 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen.

Julkisuuslain 10 §:ssä säädetään tiedon saannista salaisesta asiakirjasta. Pykälän mukaan salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta tai sen sisällöstä saa antaa tiedon vain, jos niin erikseen tässä laissa säädetään. Kun vain osa asiakirjasta on salassa pidettävä, tieto on annettava asiakirjan julkisesta osasta, jos se on mahdollista niin, ettei salassa pidettävä osa tule tietoon.

Julkisuuslain 13 §:ssä säädetään asiakirjan pyytamisestä. Pykälän 1 momentin mukaan pyyntö saada tieto viranomaisen asiakirjan sisällöstä on yksilöitävä riittävästi siten, että viranomaisen voi selvittää, mitä asiakirjaa pyyntö koskee. Tiedon pyytäjää on diaarin ja muiden hake mistojen avulla avustettava yksilöimään asiakirja, josta hän haluaa tiedon. Tiedon pyytäjän ei tarvitse selvittää henkilöllisyyttään eikä perustella pyyntöään, ellei tämä ole tarpeen viranomaiselle säädetyn harkintavallan käyttämiseksi tai sen selvittämiseksi, onko pyytäjällä oikeus saada tieto asiakirjan sisällöstä.

Julkisuuslain 14 §:ssä säädetään asiakirjan antamisesta päättämisestä. Pykälän 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää se viranomaisen, jonka hallussa asiakirja on. Valtuusto voi kunnan johtosäännöllä kuitenkin antaa tässä laissa tarkoitettuna viranomaisena toimivalle kunnalliselle toimielimelle oikeuden siirtää päättämässään laajuudessa asiakirjan antamista koskevaa viranomaisen ratkaisuvalltaa alaiselleen viranhaltijalle.

Pykälän 3 momentin mukaan jos virkamies 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.

Pykälän 4 momentin mukaan tässä pykälässä tarkoitettu asia on käsiteltävä viivytyksettä, ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomaisen 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 viranomaisen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön.

Julkisuuslain 33 §:ssä säädetään muutoksenhausta. Pykälän 1 momentin mukaan viranomaisen tässä laissa tarkoitettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.

3.2

Kantelijan asiakirjapyynnön käsittely ja menettelyn oikeudellinen arvio

Kantelija teki 29.11.2011 kirjallisen sähköisen asiakirjapyyntönsä Helsingin kaupungin kirjaamoon. Hän sai kirjaamosta samana päivänä vastaanottokuittauksen ja ilmoituksen, että pyyntö oli toimitettu asian valmistelua varten asunto-osastolle.

Helsingin kaupungin asunto-osastolta tilattiin 7.2.2013 kantelijan tietopyyntöön lähetetyt vastaukset. Niiden perusteella oli todettavissa, että asunto-osasto vastasi kantelijan asiakirjapyyntöön 29.11.2011 kirjeellä 7.3.2012. Siinä viitattiin asunto-osaston kantelijan kanteluun antamaan selvitykseen. Lisäksi todettiin, että asunto-osasto ei ole tehnyt kuin yhden päätöksen kantelijan tarkoittamassa asiassa. Kirjeen mukaan valitettavasti asunto-osasto ei voi antaa päätöksestä kopiota, koska se sisältää julkisuuslain 24 §:ssä säädettyjä salassa pidettäviä tietoja päätöstä koskevasta henkilöstä. Lopullisen vastauksen asunto-osasto ilmoitti toimittavansa kantelijalle vuoden 2013 alussa.

Tämän jälkeen asunto-osasto lähetti kantelijalle vastauskirjeen 16.1.2013. Sen mukaan kantelija oli pyytänyt kopiot kaikista päätöksistä, joilla asunto-osasto oli vuosina 2011–2012 myöntänyt lisäaikaa Hitas-asunnon myyntiin. Näinä vuosina oli tehty kaksi lisäajan myöntämistä koskevaa päätöstä 2.12.2011 ja 15.6.2012. Toinen päätöksistä oli ollut oikaisuvaatimuksen johdosta asuntolautakunnan käsittelyssä. Päätösten kopiot oheistettiin kirjeen liitteeksi.

Käytettävissä olevan asiakirjaselvityksen perusteella kantelija sai 29.11.2011 kirjallisesti tekemäänsä asiakirjapyyntönsä asianmukaisen vastauksen vasta 16.1.2013. Kantelijan eduskunnan oikeusasiamiehelle tekemän kantelun vuoksi hän sai asunto-osaston ilmoituksen 7.3.2012, jossa todettiin, ettei hänen pyytämäänsä tietoja voida antaa, koska asunto-osaston päätös sisälsi julkisuuslain 24 §:ssä tarkoitettuja salassa pidettäviä tietoja päätöstä koskeneesta henkilöstä.

Asunto-osaston vastauksessa 7.3.2012 ei perusteltu, mihin pykälän salassapitoperusteeseen asunto-osaston näkemys tietojen salassapidosta perustui eikä siinä, vaikka tietoja ei annettu pyydetyllä tavalla, tiedusteltu, halusiko kantelija asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi. Lisäksi käsittelyssä ei noudatettu julkisuuslain 14 §:ssä säädettyä kahden viikon tai kuukauden määräaikaa tietopyyntönsä käsittelemisessä. Myöskään tiedon antamisessa asunto-osaston lisäajan myöntämistä koskevasta päätöksestä 15.6.2012 ei noudatettu laissa säädettyjä määräaikoja, koska tiedot annettiin kantelijalle vasta 16.1.2013. Määräaikoja noudattaminen laiminlyötiin edelleen, vaikka kaupungin oikeusasiamiehelle annetuissa selvityksissä oli todettu, ettei asiassa noudatettu laissa säädettyjä määräaikoja.

Helsingin kaupunginhallituksen ja asuntolautakunnan kantelijan kanteluun annetuissa selvityksissä siis todettiin, että asunto-osasto ei asian käsittelyssä noudattanut julkisuuslain määräaikoja. Menettelyä pidettiin kuitenkin osin perusteltuna, koska tietopyyntöä koskevassa asiassa ei ollut vielä tehty yhtään lainvoimaista päätöstä, mutta todettiin, että tietopyyntöön olisi tullut vastata.

Totean kaupungin menettelyn osalta seuraavan.

Julkisuuslain mukaan laissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisen velvollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta ja hyvään tiedonhallintatapaa viranomaisessa sekä antaa yksilölle mahdollisuus valvoa julkisen vallan käyttöä. Tätä julkisuusperiaatetta ilmentää myös lain 9 §:n yleistä tiedonsaantioikeutta koskeva säännös. Oikeus saada tietoja asiakirjan julkisesta osasta liittyy kiinteästi perustuslain 12 §:n 2 momentissa turvattuun asiakirja- ja talennejulkisuuteen. Sen mukaan tiedonsaantioikeutta voidaan rajoittaa vain välttämättömistä syistä lailla erikseen säädettyinä. Julkisuusperiaatetta korostaa myös julkisuuslain 10 §, jossa

säädetään, että tieto asiakirjakirjan julkisesta osasta on annettava, jos se käy päinsä ilman asiakirjan salassa pidettävien tietojen paljastumista.

Näkemykseni mukaan Helsingin kaupungin menettely kantelijan asiakirjapyyntöä käsittelevässä osiitti huolestuttavaa piittaamattomuutta julkisuusperiaatteesta ja yleisen tiedonsaantioikeuden toteuttamisesta kaupungin viranomaisessa. Asian käsittelyssä loukattiin kantelijan oikeutta saada tietopyyntöasiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Kantelija sai 29.11.2011 tekemäänsä tietopyyntöön asianmukaisen vastauksen vasta 16.1.2013 siten, että hänelle vasta tuolloin annettiin kopiot hänen pyytämiensä asiakirjojen julkisista osista. Helsingin kaupungin esittämä näkemys, jonka mukaan vasta päätöksen lainvoimaisuus olisi peruste antaa sitä koskevat julkiset tiedot, ei perustu lakiin ja on siten perustuslaissa turvattu asiakirja- ja tallennejulkisuutta koskevan säännöksen vastainen. Muistutan kaupunkia siitä, että perustuslain mukaan viranomaisen asiakirjat ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu.

Menettelyn moitittavuutta arvioidessani olen ottanut huomioon sen, että lisäselvityspyyntöni johdosta kaupunginhallitus on todennut, että vastauskirjeen 7.3.2012 valmistellutta virkamiestä on huomautettu asiasta ja asunto-osasto tulee kiinnittämään huomiota, että tietopyyntöihin vastataan jatkossa laissa säädetyssä määräajassa ja laissa edellytetyllä tavalla. Totean selostetuista toimenpiteistä huolimatta, että asiassa ilmeni Helsingin kaupungin viranomaisissa merkittävää piittaamattomuutta perustuslaissa turvattu asiakirja- ja tallennejulkisuuden toteuttamisessa ja laissa säädettyjen menettelytapojen ja määräaikaisten riidatonta laiminlyöntiä. Näistä syistä annan Helsingin kaupungille huomautuksen sen lainvastaisesta menettelystä.

4

TOIMENPITEET

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan Helsingin kaupungille huomautuksen vastaisen varalle edellä selostetusta lainvastaisesta menettelystä asiakirjapyyntöä käsittelevässä. Tässä tarkoituksessa lähetän Helsingin kaupunginhallitukselle jäljennöksen tästä päätöksestäni.