

27.6.2018

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Saksin

Esittelijä: Esittelijäneuvos Ulla-Maija Lindström

HELSINGIN KAUPUNGIN ASUNTOTUOTANNON MENETTELY TIETOPYYNTÖÖN VASTAAMISESSA

1 KANTELU

Kantelijayhtiö pyysi tutkimaan, oliko Helsingin kaupunki ja kaupungin Asuntotuotanto noudattaneet lakia ja täyttäneet velvollisuutensa kantelijan tietopyynnön käsittelyssä. Kantelun mukaan Asuntotuotanto ei luovuttanut julkisia asiakirjoja eikä käsitellyt pyyntöä laissa säädettyssä määräajassa. Asuntotuotanto ei ohjannut kantelijaa laissa säädetyllä tavalla eikä siirtänyt asiaa viranomaisen ratkaistavaksi pyynnöistä huolimatta eikä ilmoittanut perusteluja kieltäytymiselleen. Kantelun mukaan menettely oli vastoin julkisuusperiaatetta sekä hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvaa palvelun asianmukaisuuden ja neuvonnan vaatimusta. Kantelija vaati edelleen Asuntotuotannolta tietopyynnön kohteena olleita asiakirjoja tai valituskelpoista päätöstä valitusosoituksineen.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta pyydettiin 9.6.2017 Helsingin kaupungin lausuntoa ja Asuntotuotannon selvitystä 25.8.2017 mennessä.

Asuntotuotannon selvityksen 6.10.2017 mukaan Asuntotuotanto ATT oli toimittanut sähköpostilla kantelijayhtiölle pyydyt asiakirjat eli insinööritoimiston rakenneselvitysluonnoksen (luonnos oli keskeneräinen, mutta lähetettiin kuitenkin) ja LVI-työselostuksen. Muita toimitettavia asiakirjoja ei ole.

Lisäselvitys- ja lausuntopyynnössäni 7.11.2017 totesin, että Asuntotuotannon selvitys lähetettiin määräajan jälkeen ja vasta, kun selvitys- ja lausuntopyyntöä oli tiedusteltu Helsingin kaupungin kirjaamosta. Selvityksessä ei annettu pyydettyä selvitystä kantelussa yksilöidyistä asioista, joiden mukaan menettely tietopyyntöön vastaamisessa ei täyttänyt muun ohella viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 14 §:ssä säädettyjä vaatimuksia. Minulle ei myöskään annettu pyytämäni Helsingin kaupungin lausuntoa asiasta.

Pyysin Helsingin kaupunginhallitusta hankkimaan kantelun tutkimiseksi tarpeellisen asuntotuotannon selvityksen ja antamaan oman lausuntonsa asiasta viimeistään 16.12.2017. Lisäksi pyysin asuntotuotannon ja kaupunginhallituksen selvityksessä ja lausunnossa selvitystä siitä, miksi selvitys- ja lausuntopyyntöni 9.6.2017 asianmukainen käsittely laiminlyötiin.

Asuntotuotannon selvityksen 23.4.2018 mukaan kantelija oli pyytänyt keväällä 2017 asiakirjoja liittyen rakennushankkeeseen, koska kantelija katsoi rakentamisessa tapahtuneen virheitä.

Asuntotuotanto teetätti insinööritoimistolla pihakansiraportin. Jotta kysymyksessä olevaan raporttiin pystyttäisiin antamaan vastaus, Asuntotuotanto pyysi toiselta yhtiöltä rakenneselvityksen, joka oli vielä luonnosvaiheessa, kun selvitystä pyydettiin, eikä Asuntotuotanto itse ollut vielä ehtinyt siihen perehtyä. Koska luonnokseen ei oltu perehdytty, eikä siihen vielä voitu ottaa kantaa, asian käsittely oli kesken. Asuntotuotanto katsoi, ettei asiakirja ollut vielä julkisuuslaissa tarkoitettulla tavalla julkinen, joten sitä ei katsottu voitavan lähettää. Kantelijalle ilmoitet-

tiin tästä. Asuntotuotanto ei ollut mielestään lopullisesti kieltäytynyt antamasta asiakirjoja, vaan katsoi, että asian käsittely oli kesken ja asiakirjat annettaisiin lopulta, kun ne olisivat tulleet julkisiksi, minkä vuoksi virallista päätöstä ei annettu.

Kantelija lähestyi vielä kesäkuussa 2017 yksikön päällikköön, joka tutustui asiaan ja päätti, että Asuntotuotanto aikaisemmasta kannastaan huolimatta lähettää rakenneselvitysluonnoksen sekä LVI-selvityksen kantelijalle. Keskenäistä asiaa koskevat asiakirjat päätettiin antaa tilanteen rauhoittamiseksi.

Selvitysten viivästyminen

Selvityspyyntöjen saapumisaikaan oli kesken Helsingin kaupungin organisaatiomuutos, joka on aiheuttanut huomattavasti lisätöitä ja muutoksia esimiesorganisaatiossa. Henkilövaihdokset sekä kesälomat olivat osaltaan vaikuttaneet asian käsittelyssä ilmenneisiin ongelmiin. Myös kaupungin sähköisen arkistointijärjestelmän käytössä oli esiintynyt hankaluuksia.

Vastuu selvityspyynnön hoidosta oli jäänyt epäselväksi, ja asia oli erehdyksessä hautautunut. Asioiden käsitettiin olevan kunnossa asiakirjojen lähettämällä ja kun asiakirjojen lähettämisestä oli ilmoitettu oikeusasiamiehelle, käsittelyssä olevan kantelun oli luultu rauenneen.

Helsingin kaupungin lausunnossa 24.4.2018 viitataan selvitys- ja lausuntopyyntöjen vastaamisella asetettujen määräaikojen osalta Asuntotuotannon selvityksessä esitettyyn. Myös kaupungin lausunto oli viivästynyt lausuntopyyntöjen ohjaututtua alun perin Asuntotuotannolle ja tultua vasta nyt käsiteltyksi.

Helsingin kaupungin toiminnassa pyritään avoimuuteen edistämällä tiedonsaantia ja noudattamalla hyvää hallintotapaa.

Asuntotuotannon toiminta ei kysymyksessä olevassa tapauksessa vastannut Helsingin kaupungin yleistä linjaa ja pyrkimyksiä. Asuntotuotantotoimisto oli alun perin kieltäytynyt antamasta pyydettyä asiakirjaa vedoten siihen, että se muistiona, jonka käsittely oli ollut kesken, ei ollut julkisuuslain 5 §:n 3 momentin 2 kohdan mukaisesti julkinen asiakirja. Asuntotuotanto ei kuitenkaan antanut ratkaisustaan esitetystä pyynnöstä huolimatta muutoksenhakukelpoista päätöstä.

Helsingin kaupunki oli ohjeistanut Asuntotuotantoa asiakirjojen julkisuustulkinnassa, muutoksenhakukelpoisen päätöksen antamisvelvollisuudessa ja käsittelyajoissa. Asuntotuotantoa oli kiirehditty antamaan vastaus kysymyksessä olevassa tapauksessa (sähköpostit 18.5.2017 ja 19.5.2017). Asuntotuotanto toimitti kantelijan pyytämän asiakirjan tälle 26.6.2017.

Helsingin kaupunki pahoitteli asian käsittelyssä tapahtuneita virheellisyyksiä ja viivästystä.

Kantelija lisäkirjeessään 18.4.2018 toimitti lisäselvityksenä Helsingin kaupungin kanssa käytyä kirjeenvaihtoa.

Helsingin kaupunki toimitti 8.5.2018 lisäselvityksenä muistion kantelijan kanssa käydystä kokouksesta 17.4.2018. Muistion mukaan kantelija ei osannut yksilöidä, mitä tietoja haluaa, tämän vuoksi sovittiin, että kantelija toimittaa kaupungille yksilöidyt kysymykset, jotka esitetään tapaamisessa Asuntotuotannon kanssa. Muistiossa todettiin, että oikeusasiamiehelle tehdyn kantelun lisäksi kuluttajariita-asiana takuuajan vakuuden vapauttaminen, vaikka korjaukset olivat kesken.

Kantelijan vastineen 13.6.2018 mukaan Asuntotuotanto ei luovuttanut pyydettyjä julkisia asiakirjoja, vaan ilmoitti asiakirjan olevan luonnos. Pelkkä väite siitä, että yli puoli vuotta aiemmin allekirjoitettu selvitys olisi luonnos tai sen käsittely olisi yhä kesken, ei sellaisenaan riitä sulkemaan sitä julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle.

Insinööritoimiston rakenneselvitys muodosti itsenäisen kokonaisuuden eli kohteen rakennesuunnittelijan kommentin liittyen kantelijayhtiön palkkaaman asiantuntijan lausuntoon. Asiakirja oli valmis käyttötarkoitukseensa riippumatta siitä, milloin asia on muilta osin käsitelty loppuun.

Asiakirjan laatinut rakennusinsinööri ilmoitti kantelijayhtiölle 30.3.2017, että asiakirja ei ollut luonnos, vaan valmis, allekirjoitettu selvitys, jonka hän oli luovuttanut Asuntotuotannolle jo syksyllä 2016.

Ennen tietopyyntöä Asuntotuotanto oli luovuttanut ja käsitellyt asiakirjaa ainakin kohteen pääsuunnittelijan ja pääurakoitsijan kanssa. Tiedonsaantioikeus on perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädetty perusoikeus, mistä Julkisuuslain 17 §:n säännösten kanssa seuraa, että julkisuuslain 5 §:n 3 momenttia on tulkittava suppeasti. Asian esittelyllä ja muulla käsittelyllä on julkisuuslain 5 §:n 3 momentin mukaan laaja sisältö eikä sitä julkisuuslain 17 §:n mukaan voida tulkita suppeasti. Täten viranomaisen on perusteltava ratkaisunsa suhteessa nimenomaan julkisuuslain 17 §:ssä säädettyihin tulkintasääntöihin.

Muilta osin vastineessa viitattiin kanteluun 5.6.2017. Yhtiön piha on edelleen auki ja korjaustyöt kesken.

Kantelusta huolimatta Asuntotuotanto jatkaa yhä menettelyään. Kantelija ei ole saanut muita vuosina 2015–2018 pyytämäänsä asiakirjoja eikä vastausta niitä koskeviin pyyntöihinsä laissa säädettyssä määräajassa. Vastineen liitteenä oli luettelo pyydettyistä asiakirjoista.

3 RATKAISU

Oikeusohjeet

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan 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 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Perustuslain 109 §:ssä säädetään oikeusasiamiehen tehtävistä. Pykälän 1 momentin mukaan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Perustuslain 111 §:ssä säädetään ylimpien laillisuusvalvojen tiedonsaantioikeudesta. Pykälän 1 momentin mukaan oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot.

Hallintolaissa säädetään hyvän hallinnon perusteista ja hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä.

Hallintolain 2 luvussa säädetään hyvän hallinnon perusteista. Niihin kuuluu muun ohella lain 7 §:ssä säädetty palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuuden vaatimus sekä lain 8 §:ssä säädetty neuvonta.

Hallintolain 7 §:n 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (julkisuuslaki) säädetään oikeudesta saada tieto viranomaisten julkisista asiakirjoista sekä viranomaisessa toimivan vaitiolovelvollisuudesta, asiakirjojen salassapidosta ja muista tietojen saantia koskevista yleisten ja yksityisten etujen suojaamiseksi välttämättömistä rajoituksista samoin kuin viranomaisten velvollisuuksista tämän lain tarkoituksen toteuttamiseksi.

Julkisuuslain 5 §:ssä säädetään viranomaisen asiakirjasta. Pykälän 2 momentin mukaan viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, jonka viranomainen tai sen palveluksessa oleva on laatinut taikka joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa. Viranomaisen laatimana pidetään myös asiakirjaa, joka on laadittu viranomaisen antaman toimeksiannon johdosta, ja viranomaiselle toimitettuna asiakirjana asiakirjaa, joka on annettu viranomaisen toimeksiantotehtävän suorittamista varten.

Julkisuuslain 13 §:ssä säädetään asiakirjan pyytämisestä. Pykälän 1 momentin mukaan pyyntö saada tieto viranomaisen asiakirjan sisällöstä on yksilöitävä riittävästi siten, että viranomainen voi selvittää, mitä asiakirjaa pyyntö koskee. Tiedon pyytäjää on diaarin ja muiden hakemistojen 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 3 momentin mukaan, jos virkamies tai muu 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. 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 viranomainen 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 viranomaisena on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön.

Julkisuuslain 17 §:ssä säädetään tiedonsaantioikeuksien huomioon ottamisesta päätöksenteossa.

Julkisuuslain 33 §:n 2 momentin mukaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

Oikeuskirjallisuudessa (Olli Mäenpää: Julkisuusperiaate, Helsinki 2016) todetaan seuraavaa:

Tietopyynnön asiallisesta yksilöinnistä todetaan (s. 260), että tietopyynnön kohteena on asiakirja tai siinä oleva tieto. Pyyntö saada asiakirja tai tieto sen sisällöstä on yksilöitävä riittävästi siten, että viranomaisena voi selvittää, mitä asiakirjaa tai tietoa pyyntö koskee (JulkL 13.1 §). Pyyntö on siis tehtävä mahdollisimman selkeästi ja riittävän yksiselitteisesti.

Pyyntö on yksilöity riittävästi, kun viranomaisena voi sen perusteella selvittää, mitä asiakirjaa tai tietoa pyyntö koskee. Näin ollen pyynnössä ei tarvitse ilmoittaa esimerkiksi asiakirjan täsmällistä otsikkoa tai rekisterinumeroa. Riittävänä voidaan pitää, että asiakirjan asiasisältö tai asia, jota se koskee, käy ilmi pyynnöstä. Tällaisten suuntaa-antavien tietojen perusteella viranomaisena tulee pystyä selvittämään pyydetty asiakirja tai asiakirjat, mikäli se noudattaa hyvää tiedonhallintatapaa. Sen sijaan asiallisesti rajoitukseton tai muuten erittäin laaja tietopyyntö ei täytä julkisuuslain mukaista yksilöintivaatimusta.

Oikeudesta saada tieto viivytyksettä (s. 277-278) todetaan, että asiakirjan tai tiedon antamista koskeva pyyntö on käsiteltävä viivytyksettä, ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian. Viimeistään tieto on annettava kahden viikon kuluessa tai erityistilanteissa viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun viranomaisena on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön (JulkL 14.4 §). Tiedon antamista määrittelevät määräajat koskevat tietopyynnön käsittelyä riippumatta siitä, onko pyydetty tieto tai asiakirja julkinen. Määräajat koskevat sekä asiakirjan antamista, että kielteisen päätöksen laatimista ja antamista (EOA 12.8.2010).

Menettelyllisenä lähtökohtana on asiakirjan tai tiedon antaminen mahdollisimman pian, mikä käytännössä tarkoittaa tietopyynnön toteuttamista heti tai muutaman työpäivän kuluessa. Jos pyydetty asiakirja tai tieto on pidettävä salassa, kielteinen päätös on niin ikään annettava vastaavasti mahdollisimman pian.

Myöhemmin käsittelyajan tehosteista (s. 279) todetaan, että mainittujen enimmäismääräaikaisten noudattamatta jättämistä voidaan pitää virkavirheenä. Rangaistavuuden kannalta tiedon antamisen viivästyminen arvioidaan lähinnä virkavelvollisuuden rikkomisena. Määräajan ylittämiseen ei sen sijaan voida vaatia julkisuuslain mukaista oikaisua eikä siitä voida valittaa. Oikeusturvakeinona on kuitenkin käytettävissä hallintokantelu.

Asiakirjoista ilmenevät tapahtumat

Kantelija oli 13.3.2017 oli pyytänyt Helsingin Asuntotuotannolta insinööritoimiston vastineen. Myöhemmin 30.3.2017 kantelija oli lähettänyt Asuntotuotannolle viestin, jossa se totesi, että tämä oli julkisuuslain mukainen tietopyyntö. Kantelija pyysi saada kaikki selvitykset, muistiot ja muut asiakirjat, jotka insinööritoimisto oli laatinut liittyen kantelijan toimittamaan pihakansiraporttiin. Samalla kantelija ilmoitti, että jos tietopyyntöä ei voida täyttää laissa säädettyssä kahden viikon määräajassa, se pyysi antamaan perustellun päätöksen. Kantelija sai 30.3.2017 kaupungin kirjaamosta ilmoituksen, jonka mukaan tietopyyntö oli lähetetty Asuntotuotannolle. Kantelija lähetti 18.4.2017 uuden viestin, jossa se tiedusteli tietopyynnön käsittelyvaihetta ja uudisti pyynnön valituskelpoisesta päätöksestä. Asuntotuotanto vastasi 20.4.2017 kantelijalle ja ilmoitti, että nyt tulisi keskittyä korjausvaiheeseen ja jälkiseurantaan. Kantelija uudisti 21.4.2017 tietopyyntönsä ja vaatimuksen valituskelpoisesta päätöksestä. Asuntotuotanto vastasi kantelijalle 19.5.2017, että tietopyyntöön oli vastattu 20.4.2017. Vastauksen mukaan vastausta pihakansiraporttiin oli luonnosteltu, mutta asia jäi luonnosvaiheeseen eikä se ollut vielä loppuun käsitelty julkinen asiakirja.

Kantelija uudisti 22.5.2017 tietopyyntönsä ja vaatimuksen valituskelpoisesta päätöksestä. Asuntotuotanto vastasi 23.5.2017 kantelijalle, että insinööritoimiston laatima vastine oli luonnos eikä luonnosvaiheessa olevia keskeneräisiä asiakirjoja luovuteta. Asian käsittelyn ilmoitettiin päättyneen. Kantelija uudisti 23.5.2017 pyyntönsä ja ilmoitti, ettei Asuntotuotannon menettely ole lainmukainen. Kantelijalle vastattiin 24.5.2017, että keskeneräisiä asiakirjoja ei voida antaa.

Helsingin kaupungin oikeuspalvelut oli viesteillään 18. ja 19.5.2017 ohjeistanut Asuntotuotantoa, että insinööritoimiston toimittama raportti tuli lähtökohtaisesti julkiseksi, kun se oli saapunut kaupungille. Asiakirja tulisi luovuttaa tietopyynnön perusteella, ellei ole olemassa salassapitoperustetta. Asuntotuotannon tulisi joko luovuttaa asiakirja tai antaa asiasta muutoksenhakukelpoinen päätös. Jos lain mukaiset määräajat oli ylitetty, asiassa tulisi toimia mahdollisimman pian. Kantelijan viestiin kaupungilta vastattiin 31.5.2017. Vastauksen mukaan Asuntotuotannon kanssa oli käyty keskusteluja ja se tekee asiassa päätöksen ja toimittaa se muutoksenhakuohjein.

Asuntotuotanto lähetti 26.6.2017 kantelijalle insinööritoimiston rakenneselvityksen. Kantelija tiedusteli 26.6.2017, oliko rakenneselvitys Asuntotuotannon vastaus sen tietopyyntöihin 13. ja 30.3.2017. Asuntotuotannon vastauksen mukaan rakenneselvitys oli vastaus tietopyyntöihin. Muita asiaan liittyviä asiakirjoja ei ollut sen tiedossa. Asuntotuotanto vastasi 30.6.2017 kantelijan kysymyksiin, että asiakirjasta käytettiin sanaa luonnos ja jos siihen tulee lisättävää, tähän voidaan vastata elokuussa. Kantelija lähetti 16.8.2017 Asuntotuotannolle viestin, jossa tiedusteltiin, oliko asiaan tullut selvyyttä. Viestissä kysyttiin, toimittaako Asuntotuotanto vielä tietopyyntöihin muita asiakirjoja ja kysyttiin, koska yhtiö saa valmiin asiakirjan ja Asuntotuotannon vastineen raporttiin. Kantelija viestissään 28.9.2017 totesi, ettei saanut vastausta kysymyksiin ja uudisti tiedustelunsa.

Olin oikeusasiamiehen kansliassa 5.6.2017 vireille tulleen kantelijan kantelukirjoituksen johdosta pyytännyt, että Helsingin kaupunki toimittaa kantelun tutkimiseksi tarvittavan Asuntotuotannon selvityksen ja antaa oman lausuntonsa asiassa 25.8.2017 mennessä. Helsingin kaupungin Asuntotuotanto lähetti 6.10.2017 sähköpostiviestin, jossa ilmoitettiin, että kantelijayhtiön asiamiehelle oli lähetetty pyydetyt asiakirjat. Tämä viesti lähetettiin määräajan jälkeen ja vasta, kun selvitys- ja lausuntopyyntöä oli tiedusteltu Helsingin kaupungin kirjaamosta. Selvityksessä ei annettu pyydettyä selvitystä kantelussa yksilöidyistä asioista. Minulle ei myöskään annettu pyytämäni Helsingin kaupungin lausuntoa asiasta.

Tämän vuoksi lähetin 7.11.2017 lisäselvitys- ja lausuntopyynnön Helsingin kaupungille. Pyysin Helsingin kaupunginhallitusta hankkimaan kantelun tutkimiseksi tarpeellisen asuntotuotannon selvityksen ja antamaan oman lausuntonsa asiasta viimeistään 16.12.2017. Lisäksi pyysin Asuntotuotannon ja kaupunginhallituksen selvityksessä ja lausunnossa selvitystä siitä, miksi selvitys- ja lausuntopyyntöni 9.6.2017 asianmukainen käsittely laiminlyötiin.

Sain Asuntotuotannon selvityksen ja Helsingin kaupungin lausunnon vasta 30.4.2018.

Oikeudellinen arviointi

Kantelijan asiakirjapyyntönsä käsittely

Julkisuuslaissa säädetään oikeudesta saada tieto viranomaisen julkisista asiakirjoista, asiakirjojen salassa pidosta ja viranomaisen velvollisuuksista lain tarkoituksen toteuttamiseksi. Julkisuuslain mukaan tiedon pyytäjää on avustettava diaarin ja muiden hakemistojen avulla yksilöimään asiakirja, josta hän haluaa tiedon. Tietopyyntö on käsiteltävä viivytyksettä ja tieto jul-

kisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa. Jos viranomaisen kieltäytyy antamasta asiakirjaa, tiedon pyytäjälle on ilmoitettava kieltäytymisen syy ja kirjallisesti tietoa pyytävältä on tiedusteltava, haluaako hän saattaa asian viranomaisen ratkaistavaksi.

Oikeuskirjallisuuden mukaan menettelyllisenä lähtökohtana on asiakirjan tai tiedon antaminen mahdollisimman pian, mikä käytännössä tarkoittaa tietopyynnön toteuttamista heti tai muutama työpäivän kuluessa. Jos pyydetty asiakirja tai tieto on pidettävä salassa, kielteinen päätös on niin ikään annettava vastaavasti mahdollisimman pian. Enimmäismääräaikojen noudattamatta jättämistä voidaan pitää virkavirheenä. Rangaistavuuden kannalta tiedon antamisen viivästymistä arvioidaan lähinnä virkavelvollisuuden rikkomisena.

Hallintolaissa säädettyihin hyvän hallinnon perusteisiin kuuluu palveluperiaate ja vaatimus asianmukaisen palvelun toteuttamisesta sekä viranomaisen neuvontavelvollisuus. Viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkaalleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa. Tätä neuvontavelvollisuutta täydentää viranomaisen velvoite vastata asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Kantelija sai maaliskuussa 2017 tekemiinsä tietopyyntöihin vastauksen Asuntotuotannolta vasta kesäkuun lopussa. Sitä ennen kantelija oli useaan otteeseen uudistanut asiakirjapyyntönsä ja vaatinut valituskelpoista päätöstä. Myös Helsingin kaupungin oikeuspalvelut oli toukokuussa useamman kerran ollut yhteydessä Asuntotuotantoon ja ohjannut asiakirjapyyntöön vastaamisessa. Kaikista näistä yhteydenotoista huolimatta Asuntotuotanto lähetti pyydetyn asiakirjan vasta runsaan kolmen kuukauden kuluttua asiakirjapyyntöön vireille tulosta. Tämän lisäksi Asuntotuotanto laiminlöi kantelijan elokuussa 2017 ja syyskuussa 2017 uudistamaansa tiedusteluun vastaamisen. Kantelijan vastineen mukaan Asuntotuotanto ei ollut antanut vastineen liitteenä lueteltuja vuosina 2015–2018 pyydettyjä asiakirjoja.

Asuntotuotannon selvityksen mukaan se ei ollut mielestään kieltäytynyt antamasta asiakirjoja, vaan sen näkemyksen mukaan asian käsittely oli kesken ja asiakirjat annettaisiin, kun ne tulivat julkisiksi. Tämän vuoksi virallista päätöstä ei annettu. Totean, että julkisuuslain mukaan tietopyyntö on käsiteltävä mahdollisimman pikaisesti ja myös kielteinen päätös on niin ikään annettava vastaavasti mahdollisimman pian.

Kantelija oli yhteydenotoissaan muistuttanut Asuntotuotantoa julkisuuslaissa säädettyistä viranomaisen velvollisuuksista. Myös Helsingin kaupungin oikeuspalvelut oli ilmoittanut Asuntotuotannolle, että pyydetty insinööritoimiston lausunto oli lähtökohtaisesti tullut julkiseksi, kun se oli toimitettu kaupungille, ja että asiakirja tuli antaa tai kieltäytymisestä tehdä valituskelpoinen päätös. Näistä yhteydenotoista huolimatta Asuntotuotanto laiminlöi noudattaa sille laissa säädettyjä velvollisuuksia. Mielestäni menettely osoittaa huolestuttavaa piittaamattomuutta julkisuusperiaatetta ja viranomaisen laissa säädettyjä velvollisuuksia kohtaan. Julkisuuslaissa säädettyjen enimmäismääräaikojen ja velvollisuuksien noudattamatta jättämisen voidaan arvioida toteuttavan virkavirheen tunnusmerkistön.

Lisäksi Asuntotuotanto laiminlöi perustuslain 21 §:ssä säädetystä oikeusturvasta johdettavaan hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvan asianmukaisen palvelun toteuttamisen ja viranomaisen neuvontavelvollisuutta täydentävän velvollisuuden vastata tiedusteluihin.

Nämä Helsingin kaupungin Asuntotuotannon laiminlyönnit olivat lainvastaiset.

Oikeusasiamiehen selvitys- ja lausuntopyyntöjen käsittely

Sain kantelun johdosta 9.6.2017 lähettämäni lausunto- ja selvityspyyntöön asianmukaisen vastauksen vasta 30.4.2018. Asuntotuotannon selvityksen mukaan syynä laiminlyöntiin oli kaupungin organisaatiomuutos, henkilövaihdokset sekä kesälomat. Myös kaupungin selvityksen mukaan sen lausunto oli viivästynyt siitä syystä, että lausunto- ja selvityspyyntö oli ohjautunut Asuntotuotantoon.

Jotta oikeusasiamies voi toteuttaa hänelle perustuslaissa asetettua tehtävää valvoa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista, viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien tulee antaa oikeusasiamiehelle hänen laillisuusvalvontaansa varten pyytämät selvitykset. Asian yhteiskunnallista merkitystä ja tärkeyttä ilmentää se, että myös oikeusasiamiehen tiedonsaantioikeudesta säädetään perustuslaissa. Ylimmän laillisuusvalvojan perustuslaillinen tiedonsaantioikeus merkitsee viranomaisten ja virkamiesten velvollisuutta toimittaa asianmukaiset tiedot ja selvitykset määräaikaan mennessä.

Helsingin kaupunki ja sen Asuntotuotanto olivat laiminlyöneet velvollisuutensa antaa ylimmälle laillisuusvalvojalle tämän pyytämät tiedot, kun ne olivat jättäneet antamatta selvitykset ja lausunnot niille annettuihin määräaikoihin 25.8.2017 ja 16.11.2017 mennessä. Sain ne vasta 30.4.2018.

En pidä esitettyjä syitä näin toistuville ja merkittävälle laiminlyönneille hyväksyttävänä. Totean, että menettely kohdistui oikeusasiamiehen perustuslaissa säädetyn laillisuusvalvontatehtävän toteuttamiseen. Laiminlyönnit olivat lainvastaiset.

4 TOIMENPITEET

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan Helsingin kaupungin Asuntotuotannolle ja Helsingin kaupungille huomautuksen vastaisen varalle edellä todetusta asiakirjapyynnön lainvastaisesta käsittelystä, laiminlyönneistä vastata kantelijan tiedusteluihin ja lainvastaisesta laiminlyönneistä antaa oikeusasiamiehelle hänen laillisuusvalvontaansa varten pyytämät selvitykset ja lausunnot.

Tässä tarkoituksessa lähetän Helsingin kaupungille jäljennöksen tästä päätöksestäni.