

22.7.2020

EOAK/5029/2019

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamiehen sijainen Mikko Sarja

Esittelijä: Esittelijäneuvos Ulla-Maija Lindström

Helsingin kaupungin Asuntotuotannon ja kaupunkiympäristötoimialan selvitykset ylimmälle laillisuusvalvojalle

1 KANTELU

Kantelija toi esiin, että olin kantelijalle 5.6.2019 antamassani vastauksessa EOAK/3260/2019 pyytänyt Helsingin kaupungin Asuntotuotantoa ilmoittamaan 15.8.2019 mennessä, mihin toimenpiteisiin tuossa vastauksessani esittämäni yleiset näkökohdat asiakirjapyyntöön vastaamisessa olivat mahdollisesti johtaneet. Kantelija tiedusteli nyt, oliko asiaan tullut selvitystä. Kantelija ei kertomansa mukaan ollut saanut Asuntotuotannolta yhteydenottoja tai valituskelpoista päätöstä, joten se pyysi asian arviointia tarvittaessa uudelleen.

2 SELVITYS

Lähetin seuraavansisältöisen lausunto- ja selvityspyynnön 16.9.2019 Helsingin kaupunginhallitukselle:

Kantelija arvostelee Helsingin kaupungin Asuntotuotannon menettelyä. Kantelijalle 5.6.2019 annetussa vastauksessani EOAK/3260/2019 oli todettu, että Asuntotuotannon menettely kantelijan tietopyyntöihin vastaamisessa ei näyttäisi asian alustavassa tarkastelussa vastaavan lähtökohtaa, jonka mukaan uusikin tietopyyntö tulee käsitellä julkisuuslain mukaisesti. Asiassa ei tuossa vaiheessa ryhdytty enempään toimenpiteisiin, kuin että kantelijalle annettu vastaus lähetettiin Helsingin kaupunginhallituksen ja Asuntotuotannon tietoon. Asuntotuotantoa pyydettiin ilmoittamaan 15.8.2019 mennessä, mihin toimenpiteisiin vastauksessa esitetyt yleiset näkökohdat olivat mahdollisesti johtaneet. Kantelija tiedusteli 22.8.2019, oliko asiaan tullut Asuntotuotannon selvitystä. Tiedustelun mukaan kantelija ei ollut saanut Asuntotuotannolta yhteydenottoja eikä valituskelpoista päätöstä. Kantelijan tiedustelujen johdosta Asuntotuotannolta pyydettiin sen ilmoitusta mahdollisista toimenpiteistä. Asuntotuotannolta saatiin 28.8.2019 täydennetty vastaus 1.7.2019. Siinä Asuntotuotanto ilmoittaa seuraavaa:

"Kuten antamastanne ratkaisusta EOAK/3260/2019 käy ilmi, ATT on antanut kantelijalle kaksi julkisuuslain tarkoittamaa päätöstä, joihin kumpaankin oli liitetty muutoksenhakuohjeena julkisuuslain säätämä ohjeistus asian saatamiseksi jatkokäsiteltäväksi. ATT on näin ollen pyrkinyt toimimaan hallintomenettelyssään julkishallinnollisena viranomaisena julkisuuslain sekä hyvän hallinnon periaatteiden edellyttämällä tavalla. ATT on kieltäytyessään antamasta siltä pyydettyä asiakirjaa antanut asiasta perustellun päätöksen.

ATT tulee jatkossakin toimimaan julkisuuslain sekä muiden säädösten edellyttämällä tavalla asiakirjapyyntöjä sekä muita tiedusteluja käsitellessään. ATT pyrkii toiminnassaan kehittämään entisestään muun ohella antamiensa päätösten perusteluja."

Perustuslain 111 §:n 1 momenttiin viitaten pyysin, että Helsingin kaupunginhallitus toimittaa kantelun tutkimiseksi tarvittavan Asuntotuotannon selvityksen ja antaa oman lausuntonsa asiassa.

Selvityksessä ja lausunnossa tulisi kiinnittää huomiota erityisesti viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 14 §:n säännökseen asiakirjan antamisesta päättämisestä. Pykälän mukaan, jos virkamies kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa, hänen on 1) ilmoitettava kieltäytymisen syy, 2) annettava tieto siitä, että asian voi saattaa

viranomaisen ratkaistavaksi, 3) tiedusteltava asian kirjallisesti vireille saattaneelta tiedon pyytäjältä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi ja 4) annettava tieto käsittelyn johdosta perittävistä maksuista. Aiemmassa vastauksessani EOAK/3260/2019 viitatussa apulaisoikeuskanslerin päätöksessä OKV/1877/1/2014 on todettu, että julkisuuslain mukainen viranomaisen päätös ei ole oikeusvoimainen, joten samoja asiakirjoja tai tietoja koskevan pyynnön voi esittää viranomaiselle uudelleen ja viranomaisen tulee lähtökohtaisesti käsitellä uusikin pyyntö julkisuuslain mukaisesti.

Asuntotuotanto oli vastannut kantelijalle viimeksi 29.5.2019 toteamalla, että tälle oli annettu valituskelpoiset päätökset. Vastaus ei täyttänyt edellä todettuja julkisuuslaissa säädettyjä vaatimuksia eikä laillisuusvalvonnassa omakustua lähtökohtaa, jonka mukaan samoja asiakirjoja koskeva uusikin tietopyyntö tulee käsitellä julkisuuslain mukaisesti. Asuntotuotannon ratkaisuni 5.6.2019 johdosta antamasta 28.8.2019 täydennetystä vastauksesta ei ilmene, millä perusteilla Asuntotuotanto katsoi voivansa poiketa julkisuuslaissa säädetystä menettelytavoista. Asiassa ei myöskään annettu selvitystä siitä, miksi Asuntotuotanto ei antanut ylimmälle laillisuusvalvojalle selvitystään asetetussa määräajassa.

Helsingin kaupungista saatiin Asuntotuotannon selvitys ja kaupunkiympäristötoimialajohtajan lausunto 12.11.2019.

Asuntotuotannon selvityksen mukaan sille on tullut vuosina 2018-2019 useita asiakirjapyyntöjä, joihin on osin vastattu päätöksillä (mikäli asiakirjoja ei ole ollut) ja osin luovutettu asiakirjoja. 6.4.2019 on tullut uusi tietopyyntö ja siihen on vastattu teknisen johtajan päätöksellä 17.4.2019. Perusteluina vastauksessa oli, että ”ei luovuteta, koska asiakirjat on luovutettu jo aiemmin yhtiölle”. 18.4.2019 on tullut samasta aiheesta tietopyyntö, jossa pyydettiin edelleen samoja asiakirjoja kuin 6.4.2019 tietopyynnössä ja myös tähän tietopyyntöön on vastattu teknisen johtajan päätöksellä 25.4.2019. Perusteluina vastauksessaan asuntotuotanto totesi, että ”pyydetty asiakirjat eivät ole viranomaisen julkisuudesta annetun lain (21.5.1999/621) mukaisia julkisia asiakirjoja”. Asiassa on esitetty tietopyyntöjä myös 5.5.2019, 6.5.2019, 20.5.2019 ja 29.5.2019. Näihin on silloisen tulkinnan mukaisesti vastattu, että asiassa on annettu aiemmin päätös ja osin asiakirjoja on luovutettu.

27.5.2019 asiakas kanteli eduskunnan oikeusasiamiehelle ja eduskunnan oikeusasiamies pyysi asuntotuotannolta selvitystä, miten asia huomioidaan toiminnassa jatkossa. Asuntotuotanto lähetti vastauksen Ahjon kautta 1.7.2019 (määräaika oli 15.8.2019), mutta vastaus ei ollutkaan mennyt perille Ahjon kautta vastaanottajille. Tässä kohtaa oli käynyt tietotekninen kömmähdys eli ilmeisesti vastaus Ahjoon olisi pitänyt laittaa jollakin toisella tavalla.

Elokuussa 2019 asuntotuotannolle tuli pahimman lomakauden aikana tiedustelu vastaamatta jättämisestä. Käsitys kuitenkin oli, että on vastattu määräaikaan mennessä. Koska kuitenkin kävi selville, että vastaanottajille ei ollut 1.7.2019 vastauksemme mennytkään perille asti, Asuntotuotanto lähetti uudestaan vastauksen elokuussa 2019.

Kaupunkiympäristön toimialajohtajan lausunnon mukaan asiassa saatujen selvitysten nojalla kaupunkiympäristön toimiala toteaa, että tapauksessa on ollut kyse tietojärjestelmien toimintaan ja julkisuuslain soveltamiseen liittyvistä epäselvyyksistä. Asiassa on käynyt ilmi, että 5.6.2019 lähetetyssä pyynnössä edellytetty selvitys oli tehty ajoissa, mutta sen perille toimittaminen annetussa määräajassa on viivästynyt osin tietoteknisten ja osin tietojärjestelmän käyttöön liittyvien epäselvyyksien vuoksi. Myös asiakirjapyyntöissä ja kantelussa nimettyjen asiakirjojen olemassaolo ja tosiasiallinen sijainti olivat toimialalla tapahtuneiden organisaatio-, toiminta- ja henkilömuutosten vuoksi jääneet epäselväksi. Kyseessä olevat asiakirjat ovat myöhemmin löytyneet ja asiasta on ilmoitettu pyytäjälle.

Edellä mainituin perustein kaupunkiympäristön toimiala katsoo, että tapauksessa on ollut kyse ensi sijassa satunnaisista erehdyksistä. Toimiala katsoo, että kaikki viranomaisen hallussa olevat ja tietopyynnöissä riittävästi yksilöidyt asiakirjat on pyritty käsittelemään ja luovuttamaan julkisuuslaissa tarkoitettulla tavalla. Toimialalla on lisäksi ryhdytty toimenpiteisiin sekä tietojärjestelmien käyttöön että julkisuuslain soveltamiseen liittyen. Julkisuuslain noudattamisen suhteen on järjestetty koulutusta ja perehdytystä sekä yleisesti koko toimialalle että kohdennetusti erityisille ryhmille.

3 RATKAISU

Olin ratkaisussani 5.6.2019 todennut muun ohella, että viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) nojalla velvollisuus antaa valituskelpoinen päätös asiakirjapyyntöön koskee yleensä tilanteita, joissa asiakirjojen katsotaan sisältävän salassa pidettäviä tietoja. Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on kuitenkin edellytetty julkisuuslain 14 §:n 3 momentin menettelysäännösten noudattamista ja viime kädessä valituskelpoisen päätöksen antamista

myös tietyissä erityistilanteissa, kuten silloin, kun pyydettyä asiakirjaa ei ole, ja päätettäessä asiakirjan antamistavasta. Koska asiakirjan antamistapaa koskeva ratkaisu saattaa vaikuttaa yksilön oikeuteen tai velvollisuuteen, on katsottu, että siitäkin on perusteltua tehdä pyydettyä valituskelpoinen päätös. Niin ikään valituskelpoinen päätös on pyydettyä tehtävä silloin, kun pyydetty asiakirja ei virkamiehen tulkinnan mukaan ole julkisuuslaissa tarkoitettu sen soveltamisalaan kuuluva asiakirja.

Edelleen totesin, että viranomaisen aiempien valituskelpoisten päätösten estämättä tiedon pyytäjällä on oikeus tehdä uusi asiakirjapyyntö, saada siinä valituskelpoinen päätös ja valittaa päätöksestä tarvittaessa edelleen hallinto-oikeuteen. Ylimmässä laillisuusvalvonnassa on nimittäin katsottu, että julkisuuslain mukainen viranomaisen päätös ei ole oikeusvoimainen, joten samoja asiakirjoja tai tietoja koskevan pyynnön voi esittää viranomaiselle uudelleen ja viranomaisen tulee lähtökohtaisesti käsitellä uusikin pyyntö julkisuuslain mukaisesti (ks. esim. apulaisoikeuskanslerin päätös dnro OKV/1877/1/2014).

Vastauksessani katsoin, että Helsingin kaupungin Asuntuotannon menettely ei näyttäisi asian alustavassa tarkastelussa vastaavan edellä viitatussa apulaisoikeuskanslerin ratkaisussa todettua lähtökohtaa, kun kantelijalle oli vastauksena asiakirjapyyntöön ilmoitettu, että tietopyyntöön oli jo vastattu. Päätin kuitenkin tuossa vaiheessa enempään toimenpiteisiin ryhtymättä saattaa vastaukseni Helsingin kaupunginhallituksen ja Asuntotuotannon tietoon lähettämällä niille jäljennöksen tästä ratkaisusta. Pyysin Asuntotuotantoa ilmoittamaan 15.8.2019 mennessä, mihin toimenpiteisiin edellä esittämäni yleiset näkökohdat mahdollisesti olivat johtaneet.

Asuntotuotannon ilmoitus ei saapunut pyytämässäni määräajassa eikä virasto kantelijan mukaan ollut ottanut yhteyttä myöskään kantelijaan. Vasta asiaa Asuntotuotannolta erikseen tiedusteltaessa se ilmoitti, että se näkemyksensä mukaan oli toiminut julkisuuslaissa edellytetyllä tavalla, kun se oli antanut kantelijalle kaksi eri viranhaltijapäätöstä muutoksenhakuohjeineen. Vastauksessa ei ilmoitettu, millä perusteella Asuntotuotanto oli voinut poiketa julkisuuslaissa säädettyistä menettelytavoista, kun se oli vastannut kantelijan viimeisimpään tietopyyntöön 29.5.2019 ilmoittamalla, että asiassa oli jo annettu valituskelpoiset päätökset.

Helsingin kaupunginhallitukselle osoittamassani selvitys- ja lausuntopyynnössä olin todennut, että Asuntotuotannon vastauksesta ei ilmennyt, millä perusteilla Asuntotuotanto katsoi voivansa poiketa julkisuuslaissa säädettyistä menettelytavoista. Asiassa ei myöskään annettu selvitystä siitä, miksi Asuntotuotanto ei antanut ylimmälle laillisuusvalvojalle selvitystään asetetussa määräajassa.

Asuntotuotannon antaman selvityksen mukaan sen vastaus ei mennyt perille ”tietoteknisen kömmähdyksen” vuoksi. Selvityksessä ei vielä kukaan kerrota selvityspyynnössäni edellytetyistä perusteista sille, miksi virasto ei noudattanut tietopyyntöön vastaamisessa julkisuuslaissa säädettyjä menettelytapoja, eikä sitä, oliko se muuttanut menettelyään. Kaupunkiympäristön toimialajohtajan lausunnon mukaan vastauksen määräajan laiminlyönti johtui osin tietoteknisten ja osin tietojärjestelmien käyttöön liittyvien epäselvyyksien johdosta. Lausunnon mukaan myös asiakirjapyyntöissä ja kantelussa nimettyjen asiakirjojen olemassaolo ja tosiasiallinen sijainti olivat toimialalla jääneet epäselviksi. Asiakirjat olivat myöhemmin löytyneet ja asiasta on ilmoitettu pyytäjälle. Lausunnon mukaan kysymys oli satunnaisista erehdyksistä. Toimialalla oli ryhdytty toimenpiteisiin sekä tietojärjestelmän käyttöön että julkisuuslain soveltamiseen liittyen.

Totean, että Asuntotuotannon selvityksen ja kaupunkiympäristön toimialajohtajan lausunnon perusteella en ole vielä kukaan saanut vastausta siihen, millä tavalla virastossa noudatetaan asiakir-

jan antamisesta päätettäessä julkisuuslaissa säädettyjä menettelytapoja, joilla turvataan perustuslain 21 §:ssä säädettyyn oikeusturvaan kuuluvat vaatimukset asian asianmukaisesta käsittelystä ja oikeudesta saada päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi. Asuntotuotanto ei antanut lainkaan pyydettyä vastausta.

Myöskään toimialajohtajan lausunnossa ei vastata kysymykseen laissa säädettyjen menettelytapojen asianmukaisesta noudattamisesta. Lausunnossa todetaan, että kysymyksessä olevat asiakirjat olivat löytyneet ja siitä on ilmoitettu pyytäjälle. Lausunnosta ei ilmene, mitä ilmoitus tarkoittaa, eli onko pyydetty asiakirjat myös toimitettu kantelijalle, tai jos asiakirjoja ei ole annettu, onko asiassa ensi vaiheessa annettu julkisuuslain 14 §:n 3 momentin mukaiset tiedot ja ohjaus (kieltäytymisen syy, tieto mahdollisuudesta saattaa asia viranomaisen ratkaistavaksi, tiedustelu asian siirtämisestä viranomaisen ratkaistavaksi asian kirjallisesti vireille saattaneelta ja tieto käsittelyn johdosta perittävistä maksuista), ja onko asiassa viime kädessä tehty perusteltu päätös muutoksenhakuohjeineen.

Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin oli arvioinut Asuntotuotannon menettelyä selvityksen antamisessa oikeusasiamiehelle ratkaisussaan 2.7.2018 EOAK/3808/2017 seuraavasti.

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 toistuvilla ja merkittävillä laiminlyönneillä hyväksyttävänä. Totean, että menettely kohdistui oikeusasiamiehen perustuslaissa säädetyn laillisuusvalvontatehtävän toteuttamiseen. Laiminlyönnit olivat lainvastaiset.

Myös tässä kanteluasiassa ylimmän laillisuusvalvojan pyyntöön vastaaminen määräajassa laiminlyötiin eivätkä annettu selvitys ja lausunto sisältäneet pyydettyjä ja asianmukaisia tietoja menettelyn lainmukaisuuden arvioimiseksi.

Pidän kaupungin toistuvia laiminlyönnejä laillisuusvalvonnan asianmukaisten toimintaedellytysten näkökulmasta vakavina ja lainvastaisina.

Kuntalain mukaan kunnanhallitus johtaa kunnan toimintaa, hallintoa ja taloutta. Tässä kanteluasiassa on ollut kysymys julkisuusperiaatteen toteuttamisen ja tietopyynnön lainmukaisen käsittelyn arvioinnista sekä oikeusasiamiehen toimenpidepyyntöön vastaamisesta määräajassa. Asuntotuotannon menettelyn arviointi ei ole ollut mahdollista, koska ylimmälle laillisuusvalvojalle ei toimitettu tämän laillisuusvalvontatehtävän toteuttamiseksi tarvittavia asianmukaisia tietoja ja selvityksiä. Kuten olen yllä todennut, Asuntotuotannon laiminlyönnit ovat olleet toistuvia. Näiden virheiden ja lainvastaisuuksien johdosta olen päätenyt alla olevaan toimenpiteeseen. Virheiden ja lainvastaisuuksien vakavuuden ja toistuvuuden johdosta saatan tämän päätökseni erikseen tiedoksi Helsingin kaupunginhallitukselle.

4 TOIMENPITEET

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan Helsingin Asuntotuotannolle ja kaupunkiympäristön toimialalle huomautuksen vastaisen varalle edellä selostetusta laiminlyönnistä antaa ylimmälle laillisuusvalvojalle tämän laillisuusvalvontatehtävän toteuttamiseksi asianmukaiset tiedot ja selvitykset. Tässä tarkoituksessa lähetän kaupunkiympäristön toimialalle jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Ottaen huomioon toimenpiteeni luonne ja vakavuus sekä Asuntotuotannon laiminlyöntien toistuvuus saatan tämän päätökseni erikseen myös Helsingin kaupunginhallituksen tietoon.

Pyydän kaupunginhallitusta ilmoittamaan minulle 31.10.2020, missä kaupunginhallituksen kokouksessa päätökseni tiedoksi on tapahtunut.