

16.9.2021

EOAK/6341/2020

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamiehen sijainen Mikko Sarja

Esittelijä: Esittelijäneuvos Ulla-Maija Lindström

ASIAKIRJAPYYNNÖN KÄSITTELY

1 KANTELU

Kantelija pyysi tutkimaan Uudenkaupungin kaupungin menettelyn tietopyyntönsä käsittelyssä. Kantelijan mukaan hän ei useasta pyynnöstään huolimatta ollut saanut valituskelpoista päätöstä pyytämänsä dokumentin salaamisesta. Pyyntö oli esitetty talousjohtajalle ja myöhemmin kirjeenvaihtoa oli käyty hallintoasiantuntijan kanssa. Viestittelyssä cc:nä oli ollut kaupunginjohtaja. Tietopyyntö oli esitetty 1.9.2020 ja toistettu 7.9.2020 sekä 16.9.2020.

Kantelija viittasi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) 14 §:n 3 momenttiin. Sen 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 viranomaisen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön.

Kantelijan mukaan hänelle oli kerrottu kohta 1) kieltäytymisen syy mutta kohdat 2–4 jäivät vastaamatta. Kun virkamies on evännyt pyydetyn tiedon kokonaan tai osittain, tiedon pyytäjän on voitava halutessaan saattaa asia viranomaisen ratkaistavaksi valituskelpoisella päätöksellä. Tällä turvataan, että tiedon pyytäjä voi käyttää perustuslain 21 §:ssä turvattua oikeuttaan saada asia tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Kantelija oheisti kanteluunsa käytyä sähköpostikirjeenvaihtoa:

Sähköposti 1.9.2020 vastaanottaja talousjohtaja

”Tietopyyntö, Sihyn kehitysvaiheen sopimus

Hei, pyydän lähettämään otsikossa mainitun sopimuksen mahdollisine liitteineen sähköpostilla. Kiitos!”

Kantelijan uusi viesti 7.9.2020 talousjohtajalle

”toistan viikontakaisen pyyntöni saada kysymäni sopimus, viitaten julkisuuslakiin.

Jos katsotte että materiaalia ei lähetetä, pyydän valituskelpoisen virkamiespäätöksen asiasta.”

Talousjohtajan vastaus 7.9.2020

”Hei!

Asia ei ole unohtunut ja palaamme siihen lähiaikoina.

Ystävällisin terveisin”

Kantelijan uusi sähköpostiviesti 16.9.2020

”Hei, lainmukainen määräaika 1.9.2020 tietopyyntöni on päättynyt ja nähdäkseni Uudenkaupungin kaupunki rikkoo toiminnallaan nyt lakia.

Julkisuuslain 14 §:ssä säädetään asiakirjan antamisesta päättämisestä. 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.

Pyydän teitä toteuttamaan tietopyyntöni tämän päivän aikana, muussa tapauksessa asia lähtee huomenna laillisuusvalvojalle.”

Hallintoasiantuntijan vastaus 16.9.2020

”Hyvä - - ,

Ohessa pyytämäne sopimus. Sopimuksen liitteet 1 ja 2 ovat salassa pidettäviä (laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 24 § 1 mom. kohta 20).

Ystävällisin terveisin, ”

Kantelijan viesti 16.9.2020 hallintoasiantuntijalle

”Hei vielä, asia ei ole kunnossa liitteen 1 salaamisen kohdalta.

Viitatus lainkohdan mukaan salaaminen voidaan tehdä, jos julkistaminen aiheuttaisi sopimusosapuolelle taloudellista vahinkoa.

Julkistamisessa voidaan käyttää osajulkisuutta, jolloin yksityiskohdat piilotetaan mutta summat eivät mitenkään voi olla salaisia eikä summan julkistaminen voi aiheuttaa SRV:lle taloudellista vahinkoa.

Olen esittänyt pyyntöni myös liitteistä yli kaksi viikkoa sitten eli 1.9. ja odotan saavani valituskelpoisen päätöksen salaamisesta hetimiten. Pelkkä viittaus lainkohtaan, kuten alla, ei toteuta valituskelpoisen päätöksen määritelmää.”

Hallintoasiantuntijan vastaus 21.9.2020

Hyvä - - -,

Salassa pidettäviä asiakirjoja ovat sellaiset asiakirjat, jotka sisältävät tietoja yksityisestä liikesalaisuudesta. Eritellyistä yksikköhinnoista koostuvan suunnittelusopimuksen liite 1 sisältää palveluntuottajan liikesalaisuuksia. Liitteen tiedoista on pääteltävissä, miten palveluntuottaja hinnoittelee suunnittelupalvelunsa osana hankinnan kokonaiskustannusta, joka on hankintayksikön harkinnan jälkeen jo annettu julkisuuteen. Hankinnan valmistelua koskeva sopimus on siis osa tätä kokonaishankintaa, jolloin sen arvioidaan muodostavan salassa pidettävän yksikkö/osahinnan kokonaishankinnan kustannuksesta. Näiden tietojen julkistaminen saattaisi aiheuttaa taloudellista vahinkoa palveluntuottajalle mahdollisissa tulevilla kilpailutuksissa ja muissa suunnittelua edellyttävissä hankkeissa. Hankintayksikkö on myös tietoinen osajulkisuudesta ja sen hankintayksikölle asettamista velvoitteista. Hankintayksikkö toteaa, että salassapito perustuu palveluntuottajan näkemykseen liikesopimuksen sisältämistä liikesalaisuuksista, ja hankintayksikkö katsoo palveluntuottajan esittämät salassapitoperusteet perustelluiksi. Hankinnan valmistelua koskevan sopimuksen liitteen 1 mukaiset hinnat liittyvät palveluntuottajan elinkeinotoimintaan. Hintojen joutuminen kilpailevien elinkeinonharjoittajien tietoon antaisi näille kilpailuetua. Palveluntuottaja haluaa pitää yksikköhinnat salaisuuksinaan ja yhtiöllä on objektiivisesti arvioiden niitä koskeva salassapitointressi. Tähän nähden kyseisen sopimuksen tarkoittamia hintoja on pidettävä palveluntuottajan liikesalaisuuksina.

Ystävällisin terveisin,”

Kantelija toteaa, että yllä olevassa vastauksessa ei ole valitusosoitusta. Hän pyytää eduskunnan oikeusasiamiehen kannanottoa yllä kuvattuun kunnan toimintatapaan, jossa tietopyyntö osittain evätään eikä epäämisestä saa valituskelpoista hallintopäätöstä.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin Uudenkaupungin kaupungin selvitys, jossa todettiin seuraavaa:

Asiakirjapyynnön käsittelyn vaiheet

Kantelija on esittänyt kantelussaan, että kaupunki ei ole noudattanut julkisuuslain 14 §:n 3 momenttia tai 4 momenttia.

Kantelijan mukaan kaupunki on ilmoittanut hänelle 14 §:n 3 momentin 1) kohdan mukaisesti asiakirjapyyntöstä kieltäytymisen johdosta kieltäytymisen syyn, mutta momentin kohdat 2) – 4) ovat vastaamatta. Kantelijan mukaan Kaupunki on rikkonut lakia myös siitä syystä, että se ei ole antanut hänelle tietoa julkisesta asiakirjasta kahden viikon kuluessa siitä, kun se vastaanotti hänen asiakirjapyyntönsä.

Kantelija esitti 1.9.2020 kaupungille sähköpostitse asiakirjapyyntönsä sen Sivistys- ja hyvinvointikeskus -hankkeeseen liittyvästä suunnittelusopimuksesta ja sopimuksen liitteistä. Noin viikkoa myöhemmin 7.9.2020 kantelija uudisti asiakirjapyyntönsä ja ilmoitti haluavansa valituskelpoisen viranhaltijapäätöksen asiasta, mikäli suunnittelusopimusta ja sen liitteitä ei asiakirjapyyntönsä mukaisesti suostuta luovuttamaan. Kaupungin talousjohtaja vastasi samana päivänä kantelijalle, ettei asiakirjapyyntö ole unohtunut, ja että siihen palataan kaupungin puolelta lähiaikoina.

Kaupunki toteaa ryhtyneensä välittömästi 1.9.2020 asiakirjapyyntönsä vastaanottamisen jälkeen toimiin asiakirjapyyntönsä vastaamiseksi. Kaupunki piti todennäköisenä, että kantelijan pyytämän suunnittelusopimuksen liitteet pitivät sisällään yksityisiksi liikesalaisuuksiksi katsottavia tietoja, minkä johdosta kaupunki aloitti sopimukseen liittyvien liikesalaisuuksien arviointia koskevan harkinnan. Tuona aikana pyydettiin vakiintuneen toimintatavan mukaisesti suunnittelusopimuksen allekirjoittaneen palveluntuottajan näkemys asiasta, josta keskusteltiin myös ulkopuolisen konsultin kanssa. Palveluntuottajan näkemyksen mukaan liitteiden sisältämät yksikköhinnat olivat yhtiön liikesalaisuuksia, ja yhtiöllä oli kaupunginhallituksen alustavan näkemyksen mukaan myös objektiivisesti arvioiden niitä koskeva salassapitointressi.

Kantelija uudisti asiakirjapyyntönsä vielä 16.9.2020 nostaan samalla esille huomionsa viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999 (jäljempänä ”julkisuuslaki”) annetun lain 14 §:n sääntelystä, joka koskee asiakirjan antamisesta päättämistä. Viestissään kantelija oli siteerannut julkisuuslain 14 §:n 3 momenttia ja 4 momenttia, jotka asiallisesti koskevat asiakirjan luovuttamisesta kieltäytyneen virkamiehen erinäisiä velvollisuuksia sekä viranomaiseen kohdistuvaa yleistä velvollisuutta käsitellä asiakirjapyyntöä koskeva asia viivytyksettä ja antaa tieto julkisesta asiakirjasta mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomaisen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön. Kantelijan mukaan hänen asiakirjapyyntönsä koskeva lainmukainen määräaika oli päättynyt ja kaupunki rikkoi toiminnallaan lakia.

Samana päivänä 16.9.2020 kaupungin hallintoasiantuntija vastasi kantelijalle ja toimitti viestinsä liitteessä asiakirjapyyntönsä tarkoitetun suunnittelusopimuksen.

Hallintoasiantuntija totesi viestissään, että kantelijalle ei voida toimittaa suunnittelusopimuksen liitteitä, sillä liitteet olivat liikesalaisuusharkinnassa todettu salassa pidettäviksi julkisuuslain 24 § 1 momentin 20) kohdan mukaisesti. Asiallisesti mainittu lainkohta viittaa yksityisten liikesalaisuuksien sisältämien asiakirjojen salassa pitoon. Hallintoasiantuntija nosti viestissään esille nämä kieltäytymisen perusteet.

Vielä samana päivänä 16.9.2020 kantelija oli vastannut hallintoasiantuntijan viestiin, ettei tämä ollut tyytyväinen hallintoasiantuntijan vastaukseen suunnittelusopimuksen liite 1:n salaamisen osalta. Kantelija esitti viestissään myös näkemyksensä yksityisten liikesalaisuuksien määräytymisperusteista, salassa pidettävien asiakirjojen käsittelystä ja osajulkisuuden määräytymisestä. Kantelija uudisti myös 7.9.2020 esittämänsä pyynnön valituskelpoisen viranhaltijapäätöksen saamisesta asiassa.

Kaupungin valmistellessa kirjallista viranhaltijapäätöstä asiakirjapyynnön johdosta annettavaan vastaukseen hallintoasiantuntija avasi 21.9.2020 kantelijalle lähettämässään viestissä vielä yksityiskohtaisemmin liikesalaisuuksien määräytymisen perusteita ja muun ohella yksityiskohtaiset perustelut siitä, miksi ja mihin seikkoihin perustuen suunnittelusopimuksen liitteet sisälsivät yksityisiä liikesalaisuuksia.

Kirjallinen viranhaltijapäätös valitusosoituksineen toimitettiin Kantelijalle 29.9.2020.

Sovellettavat oikeusohjeet

Julkisuuslain 14 §:n 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.

Julkisuuslain 14 §:n 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.

Julkisuuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 30/1998 vp) mukaan tietojen antaminen asiakirjasta välittömästi ei aina ole mahdollista ja mm. asiakirjan salassa pidettävien osien selvittäminen oikeuttaa poikkeamaan pääsäännöstä. Ehdotuksen mukaan momentissa asetetaan kaksi eri määräaika, jona asia olisi käsiteltävä ja tieto julkisesta asiakirjasta annettava.

Laillisuusvalvontakäytännössä (ks. esim EOAK/811/2019) on vakiintuneesti tulkittu, ettei julkisuuslaissa ole erikseen säädetty siitä, missä ajassa valituskelpoinen päätös tulee antaa eikä ylipäätään eroteltu ensivaiheen päätöksentekoa ja valituskelpoisen päätöksen antamista toisistaan. Määräaika säännös mahdollistaa siten sen, että asian laadusta johtuen ensivaiheen ratkaisun tekeminen voi viedä enimmillään jopa laissa säädetyn enimmäisajan eli kuukauden. Tällaisessa tilanteessa ensimmäisen ja toisen vaiheen ratkaisuja ei olisi mahdollista saada tehdyiksi yhden ja saman määräajan puitteissa.

Julkisuuslain 22 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirja on pidettävä salassa, jos se tässä tai muussa laissa on säädetty salassa pidettäväksi tai jos viranomaisen lain nojalla on määrännyt sen salassa pidettäväksi taikka jos se sisältää tietoja, joista on lailla säädetty vaitiolovelvollisuus. Julkisuuslain 22 §:n 2 momentin mukaan salassa pidettävää viranomaisen asiakirjaa tai sen kopiota tai tulostetta siitä ei saa näyttää eikä luovuttaa sivulliselle eikä antaa sitä teknisen käyttöyhteyden avulla tai muulla tavalla sivullisen nähtäväksi tai käytettäväksi.

Julkisuuslain 24 §:n 1:n momentin 20) kohdan mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä, asiakirjat, jotka sisältävät tietoja yksityisestä liikesalaisuudesta, samoin kuin sellaiset asiakirjat, jotka sisältävät tietoja muusta vastaavasta yksityisen elinkeinotoimintaa koskevasta seikasta, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi elinkeinonharjoittajalle taloudellista vahinkoa, ja kysymys ei ole kuluttajien terveyden tai ympäristön terveellisuuden suojaamiseksi tai toiminnasta haittaa kärsivien oikeuksien valvomiseksi merkityksellisistä tiedoista tai elinkeinonharjoittajan velvollisuuksia ja niiden hoitamista koskevista tiedoista.

Julkisuuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 30/1998 vp) mukaan toiminnan harjoittajan salassapitotahto ei ole yksistään ratkaiseva, vaan viranomaisen on arvioitava asiaan liittyvät salassapitointressit kokonaisuutena. Viranomaisen on kuitenkin asianmukaista erityisesti epäselvissä tapauksissa kuulla yrittäjää sekä ottaa arvioinnissa huomioon yrittäjän salassapitotahto sekä yrittäjän tiedon antamisen vaikutuksista esittämät selvitykset.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon 7/2000 vp mukaan viranomaisen päättää julkisuuslain säännöksiä soveltaen ja objektiiviseen arviointiin perustuen, onko jokin asiakirja tai siinä ole tieto pidettävä salassa. Tietojen antamisedellytyksiä on perusteltua arvioida huolellisesti, etenkin, jos asianosainen on kieltänyt itseään koskevien tietojen luovuttamisen.

Yhteenveto

Kaupunki toteaa, että tietojen antaminen asiakirjasta välittömästi ei sen näkemyksen mukaan ollut mahdollista. Aihetta koskevassa ratkaisukäytännössä pyydettyjen asiakirjojen salassa pidettävien osien selvittämisen tai muun niihin rinnastettavan syyn on katsottu oikeuttavan poikkeamaan kahden viikon määräaikaa koskevasta pääsäännöstä. Julkisuuslaissa ei ole erikseen säädetty siitä, missä ajassa valituskelvoinen päätös tulee antaa eikä ylipäätään eroteltu ensivaiheen päätöksentekoa ja valituskelvoisen päätöksen antamista toisistaan. Määräaikasäännös mahdollistaa siten sen, että asian laadusta johtuen ensivaiheen ratkaisun tekeminen voi viedä enimmillään jopa laissa säädetyn enimmäisajan eli kuukauden. Tällaisessa tilanteessa ensimmäisen ja toisen vaiheen ratkaisuja ei olisi mahdollista saada tehdyiksi yhden ja saman määräajan puitteissa.

Kaupungin lähtökohta on, että sille saapuvat tietopyynnöt käydään huolellisesti osapuolten oikeuksia kunnioittaen läpi ja tiedonsaantioikeuksista ja salassa pidettävien tietojen suojasta huolehditaan. Nyt oikeusasiamiehen vastaanottaman kantelun asiakirjapyynnön kohde on mittaluokaltaan valtavan julkisen hankinnan osa, ja siihen liittyvä sopimusosapuolen liiketoiminnallinen salassapitointressi mittaluokkansa kilpailutilanteissa on yhteiskunnalliselta merkitykseltään erittäin suuri.

Asiassa on kyse hankinnan kokonaishinnan osasta, jollainen on oikeuskäytännössä katsottu mahdolliseksi salata. Kaupunki arvioi tämän salassapitoperusteen objektiivista kestävyyttä huolellisesti varmistaen, että käynnissä olevan hankinnan etenemiselle ja mahdolliselle kilpailulle tulevaisuudessa ei aiheudu peruuttamatonta haittaa tarjoajan hinnoittelun päätyessä kilpailijoiden tietoon. Tässä keskustelussa ovat olleet mukana sekä palveluntuottaja että ulkopuolinen konsultti. Kaupunki on reagoinut alustavasti kantelijan esittämään asiakirjapyyntöön nopealla aikataululla pyynnön esittämisestä – asiassa onkin kyse sen arvioinnista, onko asiaan voitu soveltaa kuukauden määräaikaa koskevaa poikkeusta. Kaupungin arvion mukaan hankintaan liittyvän aineiston laajuus ja asiaan liittyvä osapuolten taloudellinen intressi, joka liittyy muun muassa hankintaprosessin keskeneräisyyteen ja jatkoon, on antanut perustellun syyn arvioida, että asiassa voidaan soveltaa poikkeusta, jonka mukaan kaupunki on myös toiminut.

Näin ollen kaupunki katsoo toimineensa kantelun kohteena olevassa asiassa lainmukaisesti, koska valituskelpoinen päätös on annettu kuukauden kuluessa asiakirjapyyntöä tekemisestä.

3 RATKAISU

3.1 Oikeusohjeita

Kantelusta ja kaupungin selvityksestä ilmenee sovellettavia julkisuuslain säännöksiä sekä niitä koskevia lainvalmisteluasiakirjojen kannanottoja ja laillisuusvalvojan tulkintoja. Niiden lisäksi viitataan seuraaviin oikeusohjeisiin.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Julkisuuslain 10 §:ssä säädetään tiedonsaannista salassa pidettävästä 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.

Hallintolaissa säädetään hyvän hallinnon perusteista ja hallintoasian käsittelystä.

Hallintolain 5 §:ssä säädetään suhteesta muuhun lainsäädäntöön. Pykälän 1 momentin mukaan, jos muussa laissa on tästä laista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan tämän lain asemesta.

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.

Hallintolain 23 §:ssä säädetään käsittelyn viivytyksettömyydestä. Pykälän 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheutonta viivytystä. Pykälän 2 momentin mukaan viranomaisen on esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin.

Uudenkaupungin selvityksessä viitatussa oikeusasiamiehen ratkaisussa 29.1.2020 EOAK/811/2019 arvioitiin Helsingin poliisilaitoksen menettelyä esitutkinta-aineistoa koskevan tietopyynnön toteuttamisessa. Ratkaisun arviointiosassa todettiin muun ohella seuraavaa.

Asiakirjapyyntöjen käsittelymenettely on lähtökohtaisesti säädetty kaksivaiheiseksi. Jos pyynnön ensivaiheessa käsittelevä virkamies tai muu henkilöstöön kuuluva kieltäytyy antamasta pyydettyjä tietoja, hänen tulee ilmoittaa kieltäytymisen syy ja antaa edellä selostettu ohjaus ja muut tiedot. Tämän jälkeen tiedon pyytäjällä on oikeus ilman säädettyä määräaikaa saattaa asiakirjapyyntönsä viranomaisen ratkaistavaksi menettelyn toisessa vaiheessa. Julkisuuslain mukainen menettely poikkeaa siten esimerkiksi hallintolain mukaisesta oikaisuvaatimusmenettelystä, jossa oikaisua on vaadittava 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista.

Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että menettelytavat julkisuusasioissa määräytyvät erityislakina sovellettavaksi tulevan julkisuuslain mukaisesti, kun on kyse tietopyyntöön vastaamisesta ja sen vaiheista. Sittemmin myös korkein hallinto-oikeus (KHO 11.9.2017, taltionumero 4357) on todennut, että hallintolain 49 c §:n säännös oikaisuvaatimusajasta ei tule sovellettavaksi saatettaessa asia julkisuuslain 14 §:n 3 momentin perusteella viranomaisen ratkaistavaksi, eivätkä sovellettavaksi tule muutkaan sellaiset oikaisuvaatimusmenettelyä koskevat hallintolain 7 a luvun säännökset, joiden voidaan katsoa poikkeavan julkisuuslain 14 §:n säännöksistä. En voi siten yhtyä poliisilaitoksen lausunnossa esitettyyn hallintolain mukaisten oikaisuvaatimusta koskevien säännösten soveltamisesta.

Julkisuuslaissa ei ole erikseen säädetty siitä, missä ajassa valituskelppoinen päätös tulee antaa eikä ylipäätään eroteltu ensivaiheen päätöksentekoa ja valituskelppoinen päätöksen antamista toisistaan. Määräaikasäännös mahdollistaa siten sen, että asian laadusta johtuen ensivaiheen ratkaisun tekeminen voi viedä enimmillään jopa laissa säädetyn enimmäisajan eli kuukauden. Tällaisessa tilanteessa ensimmäisen ja toisen vaiheen ratkaisuja ei olisi mahdollista saada tehdyksi yhden ja saman määräajan puitteissa.

Vaikka ensi vaiheen joko kokonaan tai osittain kielteinen ratkaisu saataisiin tehdyksi hyvinkin ripeästi, esimerkiksi parissa päivässä, valituskelppoinen päätöstä koskevan pyynnön esittämiselle ei ole säädetty määräaikaa. Näin ollen tällainen pyyntö voidaan esittää esimerkiksi siinä vaiheessa, kun alkuperäisestä pyynnöstä on jo kulunut kuukausi tai yli. Tällöinkään lopullista ratkaisua ei olisi mahdollista tehdä yhden ja saman määräajan puitteissa. Myöskään silloin, jos pyyntö tehdään lähellä pisimmän määräajan umpeutumista – alkuperäisen pyynnön vireille tulosta lukien laskettuna – valituskelppoinen ratkaisu voisi tosiasiallisesti olla hyvin vaikea saada tehdyksi yhden ja saman määräajan puitteissa.

Sen sijaan, jos ensivaiheen ratkaisu saadaan tehtyä esimerkiksi kahden viikon kuluessa ja henkilö sen tiedoksi saatuaan heti pyytää valituskelpoista päätöstä, koko asiakirjapyyntöasia voisi hyvinkin olla saatavissa päätökseen kuukauden mittaisen kokonaiskäsittelyajan puitteissa. Ainakin siihen pyrkiminen olisi perusteltua siihen nähden, että julkisuuslain esitöissä käsittelyn riipeyden merkitystä on eri yhteyksissä korostettu.

Määräaikoja koskevaa sääntelyä on siten mahdollista – ja näin on laillisuusvalvontakäytännössä tehtykin – tulkita niin, että valituskelpoisen päätöksen pyytäminen ensi vaiheen asiakirjapyyntöön annetun kieltäytymisen jälkeen lähtökohtaisesti laukaisee viranomaisessa uusien julkisuuslain tarkoittamien määräaikojen kulumisen. Asiakirjapyyntö kokonaiskäsittelyaika voisi siten muodostua pisimmillään kahden kuukauden mittaiseksi. On kuitenkin muistettava, että julkisuutta ja salassapitoa koskevat kysymykset tulee aina ratkaista lain mukaan ”mahdollisimman pian” riippumatta siitä, mikä on määräajan enimmäispituus.

Joka tapauksessa on lähdettävä siitä, että valituskelpoisen päätöksen antaminen ei voi kestää ainakaan kauemmin kuin mitä asian käsittelemisen määräajoista on julkisuuslaissa nimenomaisesti säädetty. Täsmennyksenä tähän lähtökohtaan totean myös, että ensi vaiheen käsittelyyn kulunut aika on aiheellista ottaa huomioon toisen vaiheen ratkaisua tehtäessä niin, että asian kokonaiskäsittelyaika ei muodostu kohtuuttomaksi. Näin ollen vain poikkeuksellisesti voisi tulla kyseeseen se, että myös valituskelpoisen päätöksen aikaansaaminen veisi erikseen vielä julkisuuslaissa säädetyn enimmäisajan.

3.2 Tapahtumat ja oikeudellinen arviointi

Oikeusasiamiehen julkisuuslain noudattamista koskeva laillisuusvalvonta rajoittuu yleensä lain menettelysääntöihin. Tämä johtuu siitä, että oikeusasiamies ei voi päättää viranomaisen asiakirjojen julkisuudesta eikä antaa sitä koskevia määräyksiä. Julkisuudesta päättää yleisesti todeten ensi vaiheessa virkamies, sitten viranomainen ja viime kädessä hallintotuomioistuin. Menettelysääntöjen noudattamisella on kuitenkin erittäin tärkeä merkitys sille, että julkisuusperiaate toteutuu käytännössä ja tiedon pyytäjä voi käyttää perustuslain 21 §:ssä turvattua oikeuttaan saada asia tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Julkisuuslain asiakirjan antamisesta päättämistä koskevan säännöksen mukaan, jos virkamies kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa, hänen on ohjattava tiedon pyytäjää ilmoittamalla kieltäytymisen syy, annettava tieto siitä, että asian voi saattaa viranomaisen ratkaistavaksi ja tiedusteltava kirjallisesti tietopyynnön esittäneeltä, haluaako hän saattaa asian viranomaisen ratkaistavaksi ja kerrottava käsittelyn johdosta perittävistä maksuista. Säännöksen mukaan asiakirjapyyntö on käsiteltävä viivytyksettä, ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomainen sai asiakirjapyyntönsä.

Säädetyissä erityisissä tilanteissa asia on ratkaistava ja tieto julkisesta asiakirjasta annettava viimeistään kuukauden kuluessa.

Hallintolain mukaan viranomaisen on annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa, vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin, esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta ja vastattava asian käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin.

Kantelija oli 1.9.2020 esittänyt tietopyynnön kaupungille. Hänen uudistettuaan pyyntönsä hänelle vastattiin ja ilmoitettiin, että asiaan palataan. Kun kantelija ei vielä 16.9.2020 ollut saanut vastausta tietopyyntöönsä, hän palasi asiaan uudelleen ja muistutti julkisuuslaissa säädetyistä viranomaisen ohjausvelvollisuudesta ja käsittelyn määräajasta. Kantelijalle vastattiin samana päivänä ja hänelle lähetettiin pyydetty sopimus mutta ei sen liitteitä, joiden ilmoitettiin olevan julkisuuslain liikesalaisuutta koskevan säännöksen nojalla salassa pidettäviä. Kantelija oli tyytymätön saamaansa vastaukseen ja hän muistutti siitä, että julkisuuslain mukaan, jos osa asiakirjasta on salassa pidettävä, tieto on annettava asiakirjan julkisesta osasta. Kantelijalle vastattiin 21.9.2020 ja selostettiin salassa pidon perusteita.

Kaupungin vastauksissa kantelijalle ei missään vaiheessa annettu julkisuuslaissa edellytettyä ohjausta siitä, että asian voi saattaa viranomaisen ratkaistavaksi eikä tiedusteltu, haluaako hän saattaa asian viranomaisen ratkaistavaksi, eikä kerrottu asian käsittelystä perittävistä maksuista. Tämän ohjauksen merkitys on nimenomaan varmistaa, että asiakirjan tai tiedon pyytjä voi päästä julkisuuslain mukaisiin oikeuksiinsa eivätkä mahdolliset käsittelymaksut esimerkiksi tule yllätyksenä. Kun kantelija oli pyynnön uudistuksessaan 7.9.2020 ilmoittanut haluavansa valituskelpoisen virkamiespäätöksen, mikäli tietoja ei anneta, ja hän oli viestissään 16.9.2020 jo selostanut julkisuuslain menettelysäännösten sisällön, hän oli tästä näkökulmasta ollut tietoinen menettelytavoista ja oikeusturvakeinoista. Toisaalta julkisuuslaki kuitenkin nimenomaisesti edellyttää tietynsisältöisen ohjauksen sisällyttämistä ensivaiheen ratkaisuun. Käsittelymaksuja koskevasta ohjauksesta taas totean, että tätä kohtaa on laillisuusvalvonnassa katsottu voitavan tulkita sinänsä niinkin, että mikäli maksua ei peritä, maksuttomuudesta ei ole tarpeen erikseen mainita, joskin maksuttomuudenkin nimenomaista mainitsemista voidaan selkeyden vuoksi pitää asianmukaisena lähtökohtana.

Edelleen katson, että kantelijalle ei myöskään välittynyt selkeää tietoa asian käsittelyn etenemisestä. Kaupungin selvityksen mukaan se arvioi salassapitoperusteen objektiivista kestävyttä huolellisesti varmistaen, että käynnissä olevan hankinnan etenemiselle ja mahdolliselle kilpailulle tulevaisuudessa ei aiheudu peruuttamatonta haittaa tarjoajan hinnoittelun päättyessä kilpailijoiden tietoon.

Tässä keskustelussa olivat olleet mukana sekä palveluntuottaja että ulkopuolinen konsultti. Kantelijalle ei kuitenkaan ilmoitettu tästä arvioinnista eikä annettu tietoa siitä, että hänelle tullaan antamaan salassa pidosta muutoksenhakukelpoinen päätös.

Pidän sinänsä myönteisenä sitä, että kaupunki oli pyrkinyt viestissään 21.9.2020 selkeyttämään kantelijalle salassapidon perustetta, mutta vastauksesta olisi mielestäni selvyiden vuoksi ollut asianmukaista ilmetä sen luonne, eli että kyseessä ei vielä ollut lopullinen valituskelpoinen päätös vaan nähtävästikin lähinnä neuvontavelvoitteen toteuttamistarkoituksessa annettu vastaus kantelijan yhteydenottoon.

Kaiken kaikkiaan katson, että kantelija jäi kaupungin ohjaus- ja neuvontavelvollisuuden toteutumisen vajavaisuuden vuoksi epätietoisuuteen siitä, miten asiakirjapyyntöön käsittely kaupungissa etenee ja tuleeko hän saamaan salassapidon perusteesta muutoksenhakukelpoisen päätöksen. Tästä syystä kantelija saattoi kaupungin menettelyn ylimmän laillisuusvalvojan arvioitavaksi.

Kantelija sai 1.9.2020 tekemäänsä asiakirjapyyntöön 16.9.2020 osan pyytämistään asiakirjoista. Julkisuuslain pääsäännön mukaan tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa. Vain erityisistä syistä asian käsittely voi viedä kuukauden. Kaupungin selvityksestä ei ilmene, minkä vuoksi tietoa julkisesta asiakirjasta ei annettu mahdollisimman pian, vaan vasta yli kahden viikon kuluttua siitä, kun kaupunki oli saanut tietopyynnön.

Kantelija sai kirjallisen muutoksenhakukelpoisen viranhaltijapäätöksen 29.9.2020. Eduskunnan oikeusasiamies on ratkaisuihissaan arvioinut valituskelpoisen päätöksen antamisen määräaika ja todennut, että se ei voi kestää ainakaan kauemmin kuin mitä asian käsittelemisen määräajoista on julkisuuslaissa nimenomaisesti säädetty. Täsmennyksenä tähän lähtökohtaan hän totesi, että myös ensi vaiheen käsittelyyn kulunut aika on aiheellista ottaa huomioon toisen vaiheen ratkaisua tehtäessä niin, että asian kokonaiskäsittelyaika ei muodostu kohtuuttomaksi. Näin ollen vain poikkeuksellisesti voisi tulla kyseeseen se, että myös valituskelpoisen päätöksen aikaansaaminen veisi erikseen vielä julkisuuslaissa säädetyn enimmäisajan. Kun kantelija sai muutoksenhakukelpoisen päätöksen joka tapauksessa julkisuuslaissa säädettyssä enimmäismääräajassa, kantelu ei tältä osin anna aihetta toimenpiteisiin.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2 esittämäni käsitykset Uudenkaupungin kaupungin tietoon lähettämällä sille jäljennöksen tästä päätöksestäni.