

20.1.2010

Dnro 899/4/08

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Ulla-Maija Lindström**

## **LAINVASTAINEN MENETTELY ASIAKIRJAPYYNNÖN KÄSITTELYSSÄ**

### 1 KANTELU

Kantelija pyysi kantelukirjoituksessaan 5.3.2008 eduskunnan oikeusasiamiestä tutkimaan Keski-Suomen liiton menettelyn asiakirjapyyntöä koskevassa asiassa. Kantelun mukaan virkamiehet olivat kieltäytyneet antamasta kantelijalle hänen pyytämäänsä hankintapäätökseen liittyviä asiakirjoja siten, että ne olisivat olleet kantelijan käytettävissä hänen oikeusturvansa edellyttämällä tavalla. Osin pyydettyjen asiakirjojen sijasta kantelijalle toimitettiin yrityksillä uudelleen laadittuja asiakirjoja. Keski-Suomen liitto ei myöskään huolimatta kantelijan nimenomaisesta vaatimuksesta tehnyt asiakirjojen luovuttamisesta valituskelpoista päätöstä. Kantelijan mielestä liiton menettely oli perustuslain 12 ja 21 §:n sekä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 11 ja 14 §:n vastainen.

---

### 3 RATKAISU

#### 3.1 Oikeusohjeet

##### *Perustuslaki*

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.

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.

##### *Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki (julkisuuslaki)*

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslain) 10 §:n mukaan salassa pidettävää 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 11 §:n 1 momentin mukaan hakijalla, valittajalla sekä muulla, jonka oikeutta, etua tai vel-

vollisuutta asia koskee (asianosainen), on oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitelleeltä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Pykälän 2 momentin 6 kohdan mukaan asianosaisella, hänen edustajallaan ja avustajallaan ei ole edellä 1 momentissa tarkoitettua oikeutta viranomaisen järjestämässä tarjouskilpailussa toisen tarjouksen tekijän liike- tai ammattisalaisuutta koskeviin tietoihin tarjouksen hintaa lukuun ottamatta.

Julkisuuslain 14 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on, jollei 15 §:n 3 momentissa tai muualla laissa toisin säädetä. 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 2 momentin mukaan tiedon asiakirjan sisällöstä antaa se viranomaisen henkilöstöön kuuluva, jolle viranomainen on tämän tehtävän määrännyt tai jolle se hänen asemansa ja tehtäviensä vuoksi muuten kuuluu.

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 viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 20 kohdan mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja yksityisestä liike- tai ammattisalaisuudesta.

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

### *Hallintolaki*

Hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.

## 3.2

### Tapaukset

Kantelija oli osallistunut Keski-Suomen liiton tarjouskilpailuun 20.11.2007, joka koski Länsi-Suomen suuralueen ohjelmatason sivuston laatimista. Keski-Suomen liiton apulaisjohtaja teki hankintapäätöksen 21.1.2008. Valituksi tuli yksi 11 tarjoukseen osallistuneista hakijoista. Kantelija sai 5.2.2008 tiedon valinnasta oikaisuvaatimusohjeineen. Koska kantelijan mukaan hankintapäätöksestä tai sen liit-

teistä ei käynyt selville, miten tarjousvertailu oli tehty eikä edes tarjousten hinnat, kantelija pyysi kirjallisesti 6.2.2008 hankitaan liittyvät asiakirjat. Kantelija halusi varmistua siitä, että tarjousvertailu ja hankintapäätös olivat tarjouksiin perustuvat, tasapuoliset eivätkä muutoinkaan loukanneet tarjoajien yhdenvertaista kohtelua.

Keski-Suomen liitosta vastattiin kantelijalle 7.2.2008 sähköpostitse, että asiaan palataan, kun asiaa valmistellut virkamies palaa ulkomailta. Kantelijalle ilmoitettiin 8.2.2008, että tarjousasiakirjat sisälsivät salassa pidettäviä liike- tai ammattisalaisuuksia, minkä vuoksi niiden selvittämiseen tarvittiin ammattiapua. Kantelijan pyysi kirjallisesti 11.2.2008 saada tiedoksi kaikki hankintapäätökseen liittyvät asiakirjat käsittäen sekä viranomaisen laatimat asiakirjat että hankintaa varten annetut tarjoukset. Lisäksi kantelija vaati, että viranomaisen tekee asiassa perustellun päätöksen ja esittää perustelut tietojen salaamiselle.

Keski-Suomen liitto toimitti 13.2.2008 kantelijalle tarjouksen voittaneen yhtiön tarjouksen siten, että salaiset tiedot oli poistettu tarjouksesta. Niin ikään yhtiölle toimitettiin 14.2.2008 sähköpostitse toiselle sijalle valitun yhtiön tarjous liikesalaisuudet poistaen. Tarjouskilpailun voittaneen yhtiön kanssa käytyjen neuvottelujen jälkeen kantelijalle toimitettiin vielä myöhemmin yhtiön laajemmin julkinen tarjousasiakirja.

Kantelija teki 14.2.2008 kirjallisen asiakirjatoimituksen reklamaation ja uudistusvaatimuksen. Kirjelmässä viitattiin kantelijan 11.2.2008 tekemään vaatimukseen. Kantelija uudisti vaatimuksensa kaikkien hankintapäätökseen liittyvien asiakirjojen toimittamisesta. Kantelija totesi, että toimitetut asiakirjat eivät olleet viranomaiselle alun perin annettuja asiakirjoja. Kantelija edellytti, että mahdollista muutoksenhakua varten asiakirjat olivat käytettävissä viimeistään 15.2.2008.

Kantelija teki 18.2.2008 hankintapäätöksestä oikaisuvaatimuksen. Kantelijalle saapui vielä 4.3.2008 tarjousasiakirjojen osakopioita. Keski-Suomen liiton maakuntahallitus hylkäsi 7.3.2008 tekemällään päätöksellä kantelijan oikaisuvaatimuksen. Kantelija valitti päätöksestä 1.4.2008 Hämeenlinnan hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeus kumosi 18.12.2009 antamallaan päätöksellä Keski-Suomen liiton hankintapäätöksen ja maakuntahallituksen oikaisuvaatimukseen antaman päätöksen.

### 3.3

#### Arviointi

Kantelija katsoi kantelussaan, että hänellä olisi ollut tarjouskilpailuun osallistuneena asianosaisena oikeus saada kaikki tarjouspyynnön tekijälle Keski-Suomen liitolle annetut tarjouspyyntöasiakirjat alkuperäisinä ja muuttamattomina. Keski-Suomen liiton selvityksen mukaan se oli toimittanut kantelijalle pyydetty tarjousasiakirjat siltä osin kun ne eivät sisältäneet liike- ja ammattisalaisuuden piiriin kuuluvia tietoja. Liiton mukaan se ei ollut missään vaiheessa kieltäytynyt antamasta pyydettyjä asiakirjoja.

Liiton selvityksen mukaan, koska kahden parhaimman tarjouksen tekijäyhtiön tarjoukset oli ilmoitettu kokonaan luottamuksellisiksi, liitto joutui ennen asiakirjojen lähettämistä selvittämään yhtiöiltä, miltä osin tarjoukset sisälsivät liike- ja ammattisalaisuuksia ja miltä osin ne olivat julkisia. Liiton mukaan se antoi kantelijalle tiedot näiden yhtiöiden tarjousten julkisista osista julkisuuslaissa säädetyn mukaisesti kahden viikon kuluessa asiakirjapyyntönsä saatuaan. Kopiot muista tarjouksista ilman liikesalaisuuksia toimitettiin kantelijalle 27.2.2008 eli kuudentoista päivän kuluttua siitä, kun viranomaisen sai tiedon kantelijan asiakirjapyyntöstä 11.2.2008. Liiton käsityksen mukaan se oli antanut tiedot tarjouksista pyydetyllä tavalla ja se oli toiminut kaikilta osin julkisuuslaissa säädetyllä tavalla.

Julkisuuslain mukaan asianosaisella on oikeus saada asiaa käsitteeltä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä. Asianosaisella ei kuitenkaan ole oikeutta viranomaisen järjestämässä tarjouskilpailussa toisen tarjouksen tekijän liike- tai ammattisalaisuutta koskeviin tietoihin tarjouksen hintaa lukuun ottamatta. Julkisuuslain mukaan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja yksityisestä liike- tai ammattisalaisuudesta. Julkisuuslain nojalla, kun vain osa asiakirjasta on salassa pidettävä, tieto on annettava asiakirjan julkisesta osasta.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus on päätöksessään todennut, että kantelijan pyytämiin muiden yhtiöiden tarjousasiakirjoihin oli sisältynyt tietoja yritysten toimintaideasta, toimintastrategioista, taloudellisesta tilanteesta, asiakassuhteista ja henkilöstön ammattitaidosta. Tarjoukset myös teknisen ja toiminnallisen toteutuksen osalta sisälsivät tietoa, jolla oli yrityksille liiketaloudellista merkitystä. Hallinto-oikeus katsoi, että kysymyksessä olevat tiedot olivat julkisuuslaissa säädettyjä salassa pidettäviä tietoja yksityisen liike- ja ammattisalaisuudesta.

Hallintolain mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarvittavat tiedot ja selvitykset. Julkisuuslain mukaan asiakirjan antamisen päättämistä koskeva asia on käsiteltävä viivytyksettä ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomaisen on saanut tietopyynnön. Jos asiakirjoihin sisältyy salassa pidettäviä osia, asia on ratkaistava ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava julkisuuslain 14 §:n 4 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa viimeistään kuukauden kuluessa tietopyynnöstä.

Käytettävissä olevan selvityksen perusteella kantelijan tietopyyntö oli käsittänyt kaikki tarjouskilpailuun osallistuneiden yhtiöiden tarjousasiakirjat. Asiakirjapyyntö oli siten käsittänyt myös yhtiöiden liike- ja ammattisalaisuuden piiriin kuuluneita tietoja. Keski-Suomen liitto oli hallintolain mukaisesti selvittänyt näiltä tarjoukseen osallistuneilta yhtiöiltä, miltä osin niiden tarjousasiakirjat voitiin kantelijalle antaa. Liitto antoi yhtiölle viimeiset julkisena pitämänsä asiakirjat noin kuudentoista päivän kuluttua tietopyynnöstä. Tältä osin Keski-Suomen liiton menettelyssä ei ole todettavissa lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä.

Kantelija oli 11.2.2008 tekemässään kirjallisessa asiakirjanpyynnössä vaatinut saada kaikki hankintapäätökseen ja sen valmisteluun liittyneet asiakirjat. Niin ikään kantelija oli vaatinut, että Keski-Suomen liitto tekee asiassa julkisuuslaissa säädetyn päätöksen, jossa yksilöidään ja perustellaan tietojen salaaminen. Kantelija oli vielä 14.2.2008 saatuaan liitolta asiakirjoja uudistanut vaatimuksensa kaikkien alkuperäisten hankinta-asiakirjojen toimittamisesta.

Käytettävissä olevan selvityksen perusteella Keski-Suomen liitto ei kuitenkaan tehnyt kantelijan vaatimaa päätöstä. Oheistetun sähköpostikirjeenvaihdon perusteella vaatimukseen ei myöskään millään tavoin vastattu eikä kantelijalta tiedusteltu, haluaako hän saattaa asian viranomaisen päätettäväksi. Siltä osin kuin kantelijalle ei annettu hänen pyytämiään tietoja, vaatimukseen kirjallisesta perustellusta päätöksestä olisi tullut vastata tai asia olisi tullut tältä osin saattaa suoraan viranomaisen päätettäväksi.

Kun kantelijan vaatimusta siltä osin kuin hänelle ei annettu hänen vaatimaan asiakirjoja, ei saatettu viranomaisen ratkaistavaksi eikä perustellun päätöksen tekemiseksi, menettely oli julkisuuslain vastainen. Kantelijan yksiselitteisestä vaatimuksesta huolimatta hän ei saanut asiaansa käsitellyksi asianmukaisesti toimivaltaisessa viranomaisessa. Menettelyn seurauksena kantelijalla ei myöskään ollut mahdollisuutta saattaa julkisuuslain mukaista päätöstä ja siinä esitettyä salassapitoperustetta hallintotuomioistuimen tutkittavaksi ja arvioitavaksi.

Selvyiden vuoksi totean, että viranomaisen julkisuuslakiin perustuvien velvollisuuksien kannalta merkitystä ei ole sillä, että tässä tapauksessa asiakirjojen julkisuus tuli hallinto-oikeudessa arvioiduksi oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuutta koskevana asiana.

4

#### TOIMENPITEET

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan Keski-Suomen liitolle huomautuksen vastaisen varalle edellä selostetusta lainvastaisesta menettelystä. Tässä tarkoituksessa lähetän liitolle jäljennöksen tästä päätöksestäni.