



ASIA Asiakirjapyyntöjen käsittely

1 KANTELU

1.1 Asiakirjapyyntöjä koskevan kantelun tausta

Kantelija oli vuonna 2016 pyytänyt kaupungin sisäisen tarkastuksen yksikön toimintasuunnitelmat vuosilta 2013–2016 ja tarkastusraportit vuosilta 2013–2015 siten, että asiakirjoista on peitetty tai poistettu mahdolliset salassa pidettävää tietoa sisältävät kohdat. Kaupunginjohtaja oli hylännyt pyynnön viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) 24 §:n 1 momentin 15 kohdan ja 5 §:n perusteella.

Hallinto-oikeus oli päätöksellään 20.9.2017 kumonnut kaupunginjohtajan päätöksen ja oikeuttanut kantelijan saamaan sisäisen tarkastuksen yksikön toimintasuunnitelmat vuosilta 2013–2016. Päätöksen mukaan asiakirjat oli annettava julkisuuslain 16 §:ssä säädetyllä tavalla sen jälkeen, kun hallinto-oikeuden päätös on saanut lainvoiman.

Hallinto-oikeus ei ollut hankkinut kaupungilta käyttöönsä kysymyksessä olleita sisäisen tarkastuksen raportteja vuosilta 2013–2016. Hallinto-oikeuden käytettävissä olleen listauksen mukaan toimintasuunnitelmien mukaisista tarkastuksista oli tuolta ajalta yhteensä 49 raporttia.

Sisäisen tarkastuksen yksikön tarkastusraportteja vuosilta 2013–2015 koskevin osin hallinto-oikeus oli palauttanut asian kaupunginjohtajalle uudelleen käsiteltäväksi. Hallinto-oikeus oli muun ohessa todennut, että asiassa esitetyn perusteella ei ollut ollut aihetta olettaa tarkastusraporttien olevan sisällöltään ainakaan kaikilta osin salassa pidettäviä. Hallinto-oikeus ei ollut ottanut ensi asteena arvioitavakseen, sisältyikö kantelijan pyytämiin tarkastusraportteihin salassa pidettäviä tietoja. Kaupunginjohtajan tuli asiaa uudelleen käsitellessään arvioida pyydettyjen tarkastusraporttien julkisuus ja salassa pidettävyys asiakirja- ja tietokohtaisesti.

Hallinto-oikeuden päätös oli tullut lainvoimaiseksi 9.4.2018, kun korkein hallinto-oikeus oli hylännyt kaupungin hallinto-oikeuden päätöksestä tekemän valituslupahakemuksen.

1.2 Kantelu oikeuskanslerille

Kantelija on kantelussaan 4.9.2018 todennut, että hän on oikeuskäsittelyn jälkeen kaupunginjohtajalle ja tarkastusjohtajalle 10.4.2018 lähettämässään sähköpostissa tiedustellut, milloin he toimittavat kysymyksessä olevat asiakirjat. Sen lisäksi hän on pyytänyt lähettämään toimintasuunnitelman vuodelta 2017 ja tarkastusraportit vuodelta 2016.

Kantelija on todennut saaneensa tarkastusjohtajalta sähköpostia 20.4.2018, jonka mukaan toimintasuunnitelmat on lähetetty ja että tarkastusraportit lähetetään useammassa erässä sitä mukaan, kun ne on asianmukaisesti käsitelty. Lisäksi kantelijalle on todettu, että tarkastusraportit käsitellään yksitellen, jotta voidaan varmistua siitä, ettei niissä ole yksittäisiä salassa pidettäviä tietoja. Tämän jälkeen nuo tiedot peitetään ja raportit lähetetään kantelijalle.

Kantelija on kertonut saaneensa touko–heinäkuun 2018 aikana yhteensä 24 erilaista dokumenttia, jotka on otsikoitu tarkastusraportiksi ja joista yksi on lähetetty kahteen kertaan. Kantelija on katsonut, että saamansa dokumentit eivät ole pyytämäänsä tarkastusraportteja, vaan työväiheen dokumenteista tehtyjä tulosteita. Asiakirjoja on muokattu ja niistä on poistettu tietoja sellaisella tavalla, että sen perusteella ei ole selvää, mitä tietoja asiakirjoista on poistettu.

Kantelija on todennut, ettei ole kantelun tekemisen ajankohtaan mennessä saanut julkisuuslain mukaisia valituskelpoisia päätöksiä asiassa koskien niitä asiakirjoja, joista tietoja on poistettu. Hän on todennut olevansa oikeutettu saamaan kopiot pyytämistään tarkastusraporteista sellaisenaan, mutta hyväksyvänsä kuitenkin sen, että raporteista peitetään salassa pidettävät yksityisiä henkilöitä koskevat sekä liikesalaisuuksia sisältävät tiedot. Kantelija on katsonut, ettei ole saanut kaikkia pyytämäänsä tarkastusraportteja.

2 SELVITYS

Kaupunki on antanut kantelun johdosta selvityksen 27.12.2018.

Selvityksen mukaan kantelijalle on toimitettu hänen pyytämänsä sisäisen tarkastuksen yksikön toimintasuunnitelmat vuosilta 2013–2016.

Sisäisen tarkastuksen yksikön tarkastusraportteja vuosilta 2013–2015 on 49 kappaletta, joista kantelijalle oli toimitettu selvityksen antamisen ajankohtaan mennessä 27 kappaletta. Tarkastusraporttien toimittaminen oli keskeytynyt, kun kantelija oli ilmoittanut tyytymättömyytensä tarkastusraporttien salaukseen.

Toimitetuista tarkastusraporteista on poistettu salassa pidettävät tiedot siten, että poistettu tieto on korvattu merkinnällä XXX. Salaus on tehty tekstinkäsittelyn avulla. Toimitettuihin tarkastusraportteihin ei ole merkitty, mihin julkisuuslain säännökseen tai muuhun säännökseen perustuen yksittäiset tiedot on poistettu.

Selvityksen mukaan tarkastusraporttien salausasiassa tullaan valmistelemaan valituskelpoinen päätös vuodenvaihteen 2018–2019 jälkeen. Päätöksessä yksilöidään, mitkä tiedot tarkastusraporteissa ovat salaisia ja mihin lakeihin salaus perustuu. Päätökseen perustuen kantelun tehneelle tullaan lähettämään salatut tarkastusraportit vuosilta 2013–2016.

Julkisuuslain mukaisia menettelysäännöksiä vasteajoista ei kaikilta osin ole noudatettu. Asia on ollut keskeneräinen. Julkisuuslain, tietosuojalain ja henkilötietolain tulkinta ja soveltaminen on

sisäisen tarkastuksen yksikön raporttien osalta osoittautunut haasteelliseksi. Lisäksi asiakirjapyyntö kaupungin tapauksessa on ollut laaja.

Selvityksen mukaan tarkastusraporttia vuodelta 2016 ei ollut vielä toimitettu kantelijalle.

3 LISÄSELVITYS JA LAUSUNTO

Oikeuskanslerinviraston esittelijä on 11.9.2019 ollut yhteydessä kaupungin kirjaamoon pyytäkseen kaupungilta julkisuuslain mukaiset valituskelpoiset päätökset tiedokseen, jotka kaupunki on selvityksessään 27.12.2018 ilmoittanut valmistelewansa vuodenvaihteen 2018–2019 jälkeen.

Kirjaamosta ja sittemmin puhelimitse kaupungin tarkastusjohtajalta saadun tiedon mukaan valituskelpoisia päätöksiä ei ollut tehty, vaan oli jääty odottamaan oikeuskanslerin ratkaisua kanteluun. Myöskään tarkastusraporttia vuodelta 2016 ei ollut vielä toimitettu kantelijalle. Oikeuskanslerinviraston esittelijä ja tarkastusjohtaja ovat käyneet keskustelua julkisuuslain menettelysäännöksistä, jonka jälkeen kaupungille on lähetetty uusi selvityspyyntö ja lausuntopyyntö.

Kaupunginhallitus on antanut asiassa lausunnon (kaupunginhallitus 11.11.2019 § 177) ja kaupunginjohtajan ja tarkastusjohtajan antaman lisäselvityksen. Kaupunginjohtaja on poistunut esteellisenä mainitun pykälän käsittelyn ja päätöksenteon ajaksi.

Kaupunginhallitus on lausunnossaan viitannut kaupunginjohtajan ja tarkastusjohtajan selvitykseen, jossa on ilmoitettu syyksi asiakirjapyyntöön käsittelyn viipymiseen se, että tarkastusjohtajalla ja kaupunginjohtajalla on ollut virheellinen käsitys siitä, että oikeuskanslerinvirasto antaisi kaupungin selvityksen 28.11.2018 jälkeen jonkin linjauksen tai ohjeen julkisuuslain tulkinnasta kysymyksessä olevassa tapauksessa. Kun on käynyt ilmi, ettei näin ole, asiakirjapyyntö on käsitelty viipymättä. Asiassa on ollut vilpityn halua toimia oikein.

Lisäselvityksen mukaan julkisuuslain mukaiselle tulkinnalle ja linjaukselle olisi ollut suuri tarve asiassa. Sisäisessä tarkastuksessa luottamuksellisuus on olennaista, jota ilman saattavat kaupunkien sisäisten tarkastusten toimintaedellytykset ja koko toiminto vaarantua, mikä heikentäisi olennaisesti kaupunkien sisäistä valvontaa. Tarkastusraporttien salassa pidettävien kohtien määrittelyssä on olennaista varmistaa se, ettei sellaista salassa pidettävää tietoa luovuteta, joka myöhemmin oikeuskäsittelyssä todettaisiin kuuluvan salassa pidettäväksi.

Kaupunki on lähettänyt oikeuskanslerinvirastoon kaupunginjohtajan päätöspöytäkirjan. Kaupunginjohtaja on 23.10.2019 § 75 tehnyt päätöksen, jonka mukaan sisäisen tarkastuksen yksikön tarkastusraportit vuosilta 2013–2016 luovutetaan asiakirjapyyntöön esittäneelle kantelijalle siten, että niistä on peitetty julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 7, 8, 15, 17, 20, 23, 25, 30 ja 32 kohtien mukaan salassa pidettävät tiedot.

Päätöksen selostusosan mukaan sisäisen tarkastuksen yksikön raporttien salaus on toimitettu siten, että kunkin salassa pidettävän ja peitetyn tiedon yhteyteen merkitään salauksen peruste. Salaus on toteutettu teknisesti siten, että asiakirjan salassa pidettävät tiedot on peitetty ja sivuista on otettu kopiot. Alkuperäinen asiakirja ja kopio ovat siten tarvittaessa vertailtavissa tiedon eheyden varmistamiseksi. Asiakirjat toimitetaan kantelijalle paperisena.

Todettakoon, että kaupunginjohtajan julkisuusasiassa tekemään päätökseen on ensin liitetty muutoksenhakuohjeeksi oikaisuvaatimusohje kaupunginhallitukselle. Myöhemmin samana

OIKEUSKANSLERIN VIRASTO

päivänä päätöstä on korjattu siten, että siihen on liitetty muutoksenhakuohjeeksi valitusosoitus hallinto-oikeuteen.

4 VASTINE

Kantelija on toimittanut lisäkirjoituksen 14.11.2019.

Kantelija on antanut 4.12.2019 päivätyn vastineensa kaupungin selvitykseen sekä lisäselvitykseen ja lausuntoon.

Vastine toimitetaan kaupungin tiedoksi tämän päätöksen ohessa.

5 RATKAISU

5.1 Sovellettavia säännöksiä

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.

Julkisuuslain 9 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen. Lain 10 §:n 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 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 ratkaisuvaltaa alaiselleen viranhaltijalle. Tiedon antamisesta asiakirjasta, joka on laadittu viranomaisen toimeksiantotehtävää suoritettaessa tai annettu toisen viranomaisen lukuun suoritettavaa tehtävää varten, päättää tehtävän antanut viranomainen, jollei toimeksiannosta muuta johdu.

Pykälän 2 momentin mukaan tiedon asiakirjan sisällöstä antaa se viranomaisen henkilökuntaan kuuluva, jolle viranomainen on tämän tehtävän määrännyt tai jolle se hänen asemansa ja tehtäviensä vuoksi muuten kuuluu.

Lain 14 §:n 3 momentin mukaan, jos virkamies tai muu edellä 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 18 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen tulee hyvän tiedonhallintatavan luomiseksi ja toteuttamiseksi huolehtia asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen asianmukaisesta saatavuudesta, käytettävyydestä ja suojaamisesta sekä eheydestä ja muusta tietojen laatuun vaikuttavista tekijöistä sekä tässä tarkoituksessa erityisesti 5 kohdan mukaan huolehtia siitä, että sen palveluksessa olevilla on tarvittava tieto käsiteltävien asiakirjojen julkisuudesta sekä tietojen antamisesta ja käsittelyssä sekä niiden ja asiakirjojen ja tietojärjestelmien suojaamisesta noudatettavista menettelyistä, tietoturvallisuusjärjestelyistä ja tehtävänjaosta, samoin kuin siitä, että hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseksi annettujen säännösten, määräysten ja ohjeiden noudattamista valvotaan. (18 § on kumottu 1.1.2020 lukien laila 907/2019)

Julkisuuslain 33 §:n 2 momentissa säädetään asiakirjajulkisuuteen liittyvästä muutoksenhausta.

Hallintolain 23 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 17 §:n 1 momentin mukaan viranhaltijan on suoritettava virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä noudattaen asianomaisia säännöksiä ja määräyksiä sekä työnantajan työjohto- ja valvontamääräyksiä.

5.2 Arviointi

5.2.1 Oikeuskanslerin tehtävä ja viranomaisen velvollisuus noudattaa julkisuuslakia

Oikeuskansleri ei vakiintuneen käytäntönsä mukaisesti puutu asiaan, joka on vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa ja jota koskevaan päätökseen on mahdollista hakea muutosta säännönmukaisin muutoksenhakukeinoin. Viranomaisen menettelyä vireillä olevan asian käsittelyssä voidaan tutkia kantelun perusteella esimerkiksi silloin, kun esitetään väite siitä, että asian käsittely viranomaisessa on viivästynyt. Oikeuskansleri arvioi julkisuuslain noudattamista tästä näkökulmasta, muttei lähtökohtaisesti ota kantaa asiakirjojen julkisuuteen tai salassapitoon itsessään eikä siihen, olisiko pyydetty asiakirja tullut antaa vai ei. Se kuuluu julkisuuslaissa säädetyllä tavalla viranomaiselle ja, mikäli viranomaisen päätöksestä valitetaan, tuomioistuimelle. Oikeuskansleri ei voi myöskään velvoittaa viranomaista tekemään asiassa päätöstä tai määrätä viranomaista antamaan asiakirjaa sitä pyytäneelle.

Korostan, että kantelun tekeminen ja sen vireilläolo oikeuskanslerilla ei ole oikeudellinen peruste julkisuuslain mukaisten määräaikojen ja muiden laissa säädettyjen menettelysäännösten noudattamatta jättämiselle. Perustuslain 118 §:n mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Viranomaisessa käsittelyn kohteena olevan asian oikeudellinen haastavuus tai tulkinnanvaraisuus ei vapauta vastuusta.

Perustuslain 108 §:n mukaan oikeuskanslerin on pyydettäessä annettava presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä. Kaupungilla on mahdollisuus tulkintaa vaativissa oikeudellisissa kysymyksissä olla yhteydessä esimerkiksi Suomen Kuntaliitto ry:hyn, joka tarjoaa kaupungeille ja muille kunnille asiantuntijapalveluita. Valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtävänä ei ole neuvoa kuntia vireillä olevien asioiden ratkaisemisessa.

Kaupungin hallintosäännön 2019 (internetistä kaupungin kotisivuilla) mukaan sisäisen tarkastuksen yksikkö toimii kaupunginjohtajan alaisuudessa ja sitä johtaa tarkastusjohtaja. Kuntalain ja kaupungin hallintosäännön perusteella kaupunkia ja kaupungin hallintoa johtaa kaupungin hallituksen alaisena kaupunginjohtaja, joka myös valvoo tarkastusjohtajan päätösten laillisuutta. Sisäisen tarkastuksen yksikön johtajana tarkastusjohtaja ja kaupunginjohtaja ovat viranhaltijoita, joiden tulee tietää ylipiänsä laillisuusvalvojen toiminta ja tehtävät sekä viranomaistoiminnan laillisuusvalvonnan perusteet.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin oikeusvaltioperiaatteeseen kuuluvan lakisidonnaisuussäännöksen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Oikeusvaltion toteutumisen kannalta on siis aivan keskeistä, että virkamiehet tietävät vastuunsa sekä hallinnon toimivuutta ja kansalaisten oikeuksia turvaavat säädökset.

Oikeuskanslerin on voitava laillisuusvalvonnassaan luottaa siihen, että sille perustuslain 111 §:ssä säädetty tietojensaantioikeus toteutuu. Laillisuusvalvonnassa on voitava luottaa siihen, että kantelun käsittelemistä varten pyydyt tiedot toimitetaan, ne ovat paikkansa pitäviä ja asiat on käsitelty kaupungin hallinnossa lain- ja asianmukaisesti. Kantelun käsittelyyn liittyvissä kysymyksissä ja epäselvyyksissä on aina mahdollista ottaa yhteyttä oikeuskanslerinvirastoon.

5.2.2 Asiakirjapyyntöjen käsittely hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen ja uuden asiakirjapyyntöjen käsittely kaupungissa

Asiakirjapyyntöjen käsittelyssä noudatetaan jo 20 vuotta voimassa olleen julkisuuslain säännöksiä. Laki on yksi yleisesti hallinnossa sovellettavista säädöksistä, joka osaltaan turvaa perusoikeuksien kuten perustuslain 12 §:n sananvapauden ja julkisuuden sekä 21 §:n hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteutumista. Se on myös henkilön perustuslain 14 §:n 4 momentin yhteiskunnalliseen toimintaan ja 121 §:n 1 momentin kunnan asukkaiden itsehallintoon liittyvien osallistumisoikeuksien toteutumisen keskeisiä välineitä.

Julkisuuslaissa säädetään asiakirjapyyntöjen käsittelyssä noudatettavista määräajoista. Lisäksi perustuslain 21 §:n 1 momentissa ja hallintolain 23 §:n 1 momentissa turvataan oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Hallinto-oikeuden palautuspäätöksen mukaan kaupunginjohtajan tuli asiaa uudelleen käsitellessään arvioida tarkastusraporttien 2013–2015 julkisuus ja salassa pidettävyys asiakirja- ja tietokohtaisesti. Kantelija on uudella tarkastusjohtajalle ja kaupunginjohtajalle osoittamallaan asiakirjapyyntöllä 10.4.2018 pyytänyt lisäksi tarkastusraportteja vuodelta 2016.

Hallinto-oikeuden päätöksen mukaan kaupunginjohtajalla on velvollisuus käsitellä tuomioistuimen lainvoimaisella päätöksellä käsiteltäväksi palautettu asia uudelleen.

Asiakirjapyyntöjen käsittelyssä sovelletaan julkisuuslain menettelysäännöksiä ja julkisuuslaissa säädettyjä määräaikoja. Julkisuuslaissa ei ole nimenomaista säännöstä siitä, millaisessa määräajassa viranomaisen on käsiteltävä ja ratkaistava hallinto-oikeuden kumoama ja viranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi palauttama julkisuuslain mukainen asia. Palautetun asian käsittelyyn voidaan tällöin hakea johtoa julkisuuslain ohella perustus- ja hallintolaissa säädetyistä julkisuusperiaatteesta, oikeusturvasta sekä viivytyksetöntä käsittelyä koskevista säännöksistä. Näitä

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

ovat muun muassa edellä viitattu perustuslain 21 § ja hallintolain 23 §:n 1 momentti, jonka mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheutonta viivytystä.

Kaupunginjohtaja on 23.10.2019 § 75 tehnyt julkisuuslain mukaisena viranomaisena päätöksen, joka on koskenut paitsi hallinto-oikeudessa jo kertaalleen käsiteltyjä sisäisen tarkastuksen yksikön tarkastusraportteja vuosilta 2013–2015 myös kantelijan esittämää uutta asiakirjapyyntöä koskien tarkastusraportteja vuodelta 2016. Päätöksen mukaan sisäisen tarkastuksen yksikön tarkastusraportit vuosilta 2013–2016 luovutetaan asiakirjapyyntöä esittäneelle kantelijalle siten, että niistä on peitetty julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 7, 8, 15, 17, 20, 23, 25, 30 ja 32 kohtien mukaan salassa pidettävät tiedot.

Kaupungin lisäselvityksen mukaan sisäisen tarkastuksen yksikön tarkastusraportit vuosilta 2013–2016 on toimitettu kantelijalle kirjattuna postilähettyksenä 28.10.2019.

Voidaan todeta, että kaupunginjohtaja on käsitellyt sekä hallinto-oikeuden hänen käsiteltäväkseen palauttaman asiakirjapyyntöä, että kantelijan esittämän uuden tarkastusraportteja 2016 koskevan asiakirjapyyntöä samalla julkisuuslaissa tarkoitettulla viranomaisen tekemällä päätöksellä. Uuden asiakirjapyyntöä käsittelemään ei näin ollen ole nähäkseni liittynyt julkisuuslain 14 §:n 3 momentin mukaista niin sanottua ensivaiheen käsittelemään.

Kaupunginhallitus on lausunnossaan viitannut kaupunginjohtajan ja tarkastusjohtajan lisäselvitykseen, jossa syyksi asiakirjapyyntöä käsittelemään viivästyminen on ilmoitettu se, että tarkastusjohtajalla ja kaupunginjohtajalla on ollut virheellinen käsitys siitä, että oikeuskansleri antaisi kaupungin selvityksen 28.11.2018 jälkeen jonkin linjauksen tai ohjeen julkisuuslain tulkinnasta kysymyksessä olevassa tapauksessa. Kun on käynyt ilmi, ettei näin ole, asiakirjapyyntö on käsitelty viivymättä. Lausunnon mukaan asiassa on ollut vilpittömän halua toimia oikein.

Totean, että mainittu virheellinen käsitys ei kokonaisuudessaan voi olla selitys sille, että hallinto-oikeuden päätöksellä palautetun asiakirjapyyntöä käsittelemään viivästynyt. Hallinto-oikeuden päätös on tullut lainvoimaiseksi 10.4.2018 ja kantelun tutkimiseksi on lähetetty ensimmäinen selvityspyyntö 29.10.2018. Jo ennen laillisuusvalvojan selvityspyyntöä lähettämistä palautetun asiakirjapyyntöä ja uuden asiakirjapyyntöä käsittelemään olivat kesken ja olivat kestäneet tuossa vaiheessa yli kuusi kuukautta ilman, että asiakirjoja olisi luovutettu tai asiassa olisi tehty valituskelpoinen päätös.

Korostan vielä, että tarkastusjohtajan 27.12.2018 antamassa selvityksessä on erityisesti kursivilla kirjoittaen ilmoitettu, että tarkastusraporttien salausasiassa tullaan valmistelemaan valituskelpoinen päätös vuodenvaihteen 2018–2019 jälkeen, päätöksessä yksilöidään, mitkä tiedot tarkastusraporteissa ovat salaisia ja mihin lakeihin salaus perustuu ja että kantelun tehneelle tullaan lähettämään salatut tarkastusraportit vuosilta 2013–2016.

Pidän laillisuusvalvojan perustuslaissa säädetyn tehtävän ja käytännön laillisuusvalvontatyön kannalta huolestuttavana sitä, että saamani selvityksen perusteella oli selkeästi ilmoitettu, että kaupunki olisi viivymättä valmistellut asiassa julkisuuslain mukaisen valituskelpoisen päätöksen, mikä ei pitänyt kuitenkaan paikkaansa. Selvityksessä ei ole myöskään mainittu, että kaupunki jäisi odottamaan laillisuusvalvojan ohjeistusta julkisuuslain mukaisen arvioinnin tekemiseksi. Tällaisen arvioinnin tekeminen, kuten edellä on todettu, kuuluu kaupungin perusvelvollisuuksiin viranomaisena eikä sitä voi viivästyttää vireillä olevan laillisuusvalvonnallisen tutkinnan perusteella.

Sekä hallinto-oikeuden kaupunginjohtajalle uudelleen käsiteltäväksi palauttaman asian että tarkastusraporttia 2016 koskevan asiakirjapyyntöön 10.4.2018 käsittely ja asian ratkaiseminen viranomaisessa on tässä tapauksessa huomattavasti viivästynyt. Asiakirjapyyntöjä koskevan asian käsittely kokonaisuutena ei ole ollut perustuslain ja julkisuuslain mukaista, koska hallinto-oikeuden lainvoimaisen päätöksen noudattaminen ja uuden asiakirjapyyntöön käsittely sekä valituskelpoisen päätöksen tekeminen asiassa on kestänyt 1,5 vuotta. Kysymyksessä on ollut huomattava viivästys.

Totean myös, että kaupunginjohtajan päätökseen 23.10.2019 on ensin virheellisesti liitetty muutoksenhakuohjeeksi oikaisuvaatimusohje. Kantelijalle on kuitenkin lähetetty päätös uudelleen, johon on liitetty valitusosoitus hallinto-oikeuteen. Asiassa ei tältä osin ole aihetta toimenpiteisiin.

Lisäksi kantelija on antamassaan vastineessa 4.12.2019 (kohdat 8 ja 9) ilmoittanut, että kaupungilta saamissaan asiakirjoissa ei ole ollut mukana saatetta, josta hän olisi voinut tarkistaa saaneensa kaupunginjohtajan päätöksen mukaiset kaikki tarkastusraportit. Kantelijan mukaan kahdesta raportista oli kopioitu vain parilliset sivut. Kantelija on todennut, ettei hän ole vielä reklamoinut tästä kaupunkia.

Lähetän kantelijan vastineen tiedoksi kaupungille tämän päätökseni yhteydessä sen mahdollisia toimenpiteitä varten.

Kantelija on pyytänyt vastineessaan oikeuskanslerin kannanottoa saamissaan tarkastusraporteissa olevaan julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 15 kohtaan perustuvan salassapitomerkinnän laillisuuteen. Viittaa edellä lausumaani oikeuskanslerin tehtävästä. Asiakirjan ja sen sisältämän tiedon salassapito ja julkisuus, ja tähän liittyen asiakirjaan tehdyn merkinnän lainmukaisuus, ratkaistaan viime kädessä tuomiovaltaa käyttävässä hallintotuomioistuimessa.

Julkisuuslain 18 §:n 1 momentin 5 kohdan, ja jatkossa julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (tiedonhallintalaki, 906/2019), mukaan viranomaisen tulee huolehtia siitä, että sen palveluksessa olevilla on tarvittava tieto muun muassa käsiteltävien asiakirjojen julkisuudesta sekä tietojen antamisessa noudatettavasta menettelystä.

6 Johtopäätökset ja toimenpiteet

6.1 Kaupunginjohtajalle ja tarkastusjohtajalle annettava huomautus

Sekä hallinto-oikeuden lainvoimaisella päätöksellä kaupunginjohtajan käsiteltäväksi palauttaman asiakirjapyyntöön että kantelijan uuden asiakirjapyyntöön käsittely ovat edellä kohdassa 5.2.2 todetulla tavalla huomattavasti viivästyneet. Käsittelyaika on ollut 1,5 vuotta.

Tarkastusjohtaja ja kaupunginjohtaja ovat kertoneet asian ratkaisun tekemisen kestäneen kauan sen vuoksi, että heillä on ollut virheellinen käsitys siitä, että oikeuskanslerinvirasto antaisi kaupungin selvityksen jälkeen jonkin linjauksen tai ohjeen julkisuuslain tulkinnasta kysymyksessä olevassa tapauksessa. Kuten olen edellä jaksossa 5.2.1 selvittänyt, tämä peruste on ollut lakiin perustumaton ja siten oikeudellisesti merkityksetön.

Selvityksessä oli myös nimenomaisesti todettu, että tarkastusraporttien salausasiassa tullaan valmistelemaan valituskelpoinen päätös vuodenvaihteen 2018–2019 jälkeen, päätöksessä yksilöidään, mitkä tiedot tarkastusraporteissa ovat salaisia ja mihin lakeihin salaus perustuu ja että kantelun tehneelle tullaan lähettämään salatut tarkastusraportit vuosilta 2013–2016.

Selvityksessä ei ole mainittu, että kaupunki jäisi odottamaan laillisuusvalvojan ohjeistusta julkisuuslain mukaisen arvioinnin tekemiseen asiassa, joka kuuluu kaupungin julkisuuslain mukaiseen velvollisuuteen.

Tämän lisäksi, jo ennen kuin laillisuusvalvoja pyysi kantelun tutkimiseksi selvitystä, hallinto-oikeuden palauttaman julkisuuslain mukaisen asiakirjapyynnön ja uuden asiakirjapyynnön käsittelyt olivat kesken ja kestäneet tuossa vaiheessa yli kuusi kuukautta ilman, että asiakirjoja olisi luovutettu tai asiassa olisi tehty valituskelpoinen päätös.

Asiakirjapyyntöjä koskevan asian käsittely ei ole edellä selostetulla tavalla ollut perustuslain ja julkisuuslain mukaista. Tämän perusteella annan tarkastusjohtajalle ja kaupunginjohtajalle laillisuusvalvonnallisena toimenpiteenä valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n mukaisen huomautuksen vastaisen varalle.

6.2. Kaupungin huomion kiinnittäminen

Lisäksi kiinnitän kaupungin huomiota sen julkisuuslain 18 §:n 1 momentin 5 kohdasta ilmenevään velvollisuuteen huolehtia siitä, että sen palveluksessa olevilla on tarvittava tieto käsiteltävien asiakirjojen julkisuudesta sekä tietojen antamisesta ja käsittelystä kuten kohdassa 5.2.2 on todettu.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Minna Pulkkinen

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
