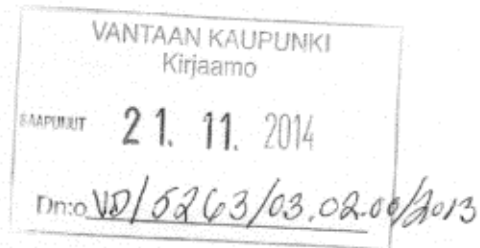


Helsinki 18.11.2014

Dnro 4819/4/13

Vantaa kaupunginhallitus
Asematie 7

00130 VANTAA

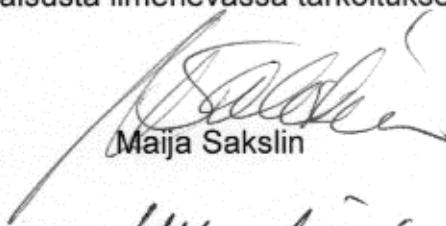


Viite: Selvityksenne 8.1.2014

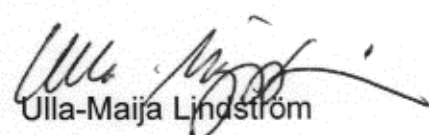
LÄHETE

Lähetän ohessa kaupunginhallitukselle jäljennöksen päätöksestäni Sirpa Kauppisen kanteluun ratkaisusta ilmenevässä tarkoituksessa.

Apulaisoikeusasiamies


Maija Sakslin

Vanhempi
oikeusasiamiehensihteeri


Ulla-Maija Lindström

Helsinki 18.11.2014

Dnro 4819/4/13

Sirpa Kauppinen

PÄÄTÖS KANTELUUN

1

KANTELU



Sirpa Kauppinen pyysi 31.10.2013 saapuneessa kantelukirjoituksessaan oikeusasiamiestä tutkimaan Vantaan kaupungin viranhaltijoiden menettelyn tietopyyntöasiassa. Kantelukirjoituksen mukaan Kauppinen oli pyytänyt apulaiskaupunginjohtaja Juha-Veikko Nikulaiselta sekä hänen alaisiltaan Pekka Walleniukselta ja Pasi Salolta sekä perusopetuksen johtaja Ilkka Kalliolta tietoja koulujen kuntoarvioista. Nämä tiedot olivat tarpeen luottamushenkilöille päätettäessä kouluverkon karsimisesta. Kauppinen mukaan hän tiedusteli asiaa sekä kaupunginvaltuutettuna että kaupunginhallituksen jäsenenä. Opetuslautakunnan, kaupunginhallituksen ja valtuuston kokouksissa useat luottamushenkilöt olivat esittäneet kysymyksiä kouluverkon kunnosta ja koulujen sisäilmasta. Kauppinen viittasi kantelukirjoituksessaan sähköpostikirjeenvaihtoon kaupungin viranhaltijoiden kanssa. Kauppinen näkemyksen mukaan hänen tietopyyntönsä evättiin, eikä hän pyynnöstään huolimatta saanut kirjallista päätöstä ja valitusosoitusta.

2

SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin Vantaan kaupunginhallituksen selvitys.

Vantaan kaupunginhallituksen selvityksen 8.1.2014 mukaan Kauppinen kantelussa on nimetty neljä viranhaltijaa, joiden hän katsoo menettelleen tietopyynnön käsittelyssä virheellisesti. Nimetyistä viranhaltijoista perusopetuksen johtaja toimii sivistystoimen toimialalla ja muut viranhaltijat maankäytön, rakentamisen ja ympäristön toimialalla. Tilakeskus on osa maankäytön, rakentamisen ja ympäristön toimialaa, jota johtaa apulaiskaupunginjohtaja Nikulainen. Tilakeskuksen tulosalue vastaa Vantaankaupungin kiinteistöjen korjausrakentamisesta ja kunnossapidosta. Tilakeskus vastaa myös tilahallinnan kokonaisuudesta, johon kuuluu mm. koulujen rakennusten kunnossapito.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki (621/1999, julkisuuslaki) on julkisuutta koskeva yleislaki. Julkisuuslain 14 §:ssä säädetään asiakirjan antamisesta päättämisestä. Pykälän 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää se viranomainen,

jonka hallussa asiakirja on. Julkisuuslain mukaan asiakirjan antamista koskevaa viranomaisen ratkaisuvaltaa voidaan myös siirtää viranhaltijalle. Vantaan kaupungin hallintosäännön 12 §:n mukaan viranomaisen toiminnanjulkisuudesta annetun lain 14 §:ssä tarkoitettua asiakirjan antamista koskevaa ratkaisuvaltaa käyttää tehtäväalueellaan tulosalueenjohtaja tai tämän määräämä viranhaltija. Kantelussa mainitut kuntoarviot ovat tilakeskuksen hallussa, joten julkisuuslain 14 §:n ja Vantaan kaupungin hallintosäännön nojalla asiakirjan antamista koskeva ratkaisuvaltu kuuluu ensisijaisesti tilakeskusjohtajalle tai hänen määräämälleen.

Saadun selvityksen perusteella ja edellä lausuttu huomioon ottaen perusopetuksenjohtajalla ei ole ollut antaa kaikkea sitä tietoa ja/tai asiakirjoja, mitä opetuslautakunnan kokouksissa ja muissa tilaisuuksissa häneltä on kysytty, vaan kyseessä on tilakeskuksen vastuulla oleva asia, mikä on tuotu esille myös kysyjille. Kysyjille on kuitenkin suullisesti vastattu tilakeskukselta saadun tiedon perusteella yleisellä tasolla seuraavasti: Pähkinärinteen koululla oli kesällä 2013 vesivahinko, minä johdosta neljä luokkaa korjataan ja lähivuosina koulun ilmanvaihtolaitteiston uusiminen on tarpeen, sekä vuodelle 2014 on varattu määräraha Variston koulun katon korjaamiseen. Kauppisen kantelussa on viitattu toisen valtuutetun ja opetuslautakunnanjäsenen tekemään koulujen sisäilmatilannetta koskevaan selvityspyyntöön. Tähän selvityspyyntöön annettiin vastaus opetuslautakunnan elokuussa pidetyn kokouksen yhteydessä, jolloin sisäympäristöasiantuntija, Ulla Lignell FT maankäytön, rakentamisen ja ympäristön toimialalta, piti esityksen aiheesta sisäilmatilanne sivistystoimen hallinnassa olevissa kiinteistöissä. Näin ollen perusopetuksen johtajan menettelyssä ei miltään osin ole todettavissa lain-vastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä, joten hänen voidaan katsoa toimineen muun ohella julkisuuslain 14 ja 15 §:n mukaisesti.

Kauppisen pyyntö on koskenut julkisuuslain 1 §:n tarkoittamia viranomaisen julkisia asiakirjoja. Kuten Kauppisen kantelukirjelmästä ilmenee, on hän ensin pyytänyt saada tilakeskusjohtajalle 11.9.2013 lähettämässään sähköpostissa kuntokartoitukset kahdeksasta koulusta. Tähän pyyntöön hän on saanut samana päivänä asiallisen vastauksen ja hänelle on lähetetty pyydetyistä kouluista Kuusikon koulua lukuun ottamatta ne kuntoarviot, jotka on tehty. Tämän lisäksi Kauppinen teki 18.10.2013 toisen sähköisen asiakirjapyynnön, joka oli osoitettu tilakeskusjohtajan vuosiloman johdosta tilakeskuksen toimitilapäällikölle. Jälkimmäisessä asiakirjapyynnössä pyyntö oli rajattu niihin koulujen kuntokartoituksiin, jotka on tehty ja jotka ovat olemassa helpossa digitaalisessa muodossa. Toimitilapäällikön 21.10.2013 antamassa vastauksessa kerrottiin, ettei tuoreita alle viisi vuotta vanhoja kuntoarvioita juurikaan ole, johon Kauppinen myös itse omassa vastauksessaan 25.10.2013 on jälleen viitannut pyytämällä toimittamaan nimenomaisesti alle viisi vuotta vanhat kuntokartoitukset.

Vantaan kaupungin kouluverkkoon kuuluu 54 koulua. Vantaan kaupungin sähköisestä tietokannasta löytyy seitsemästä koulusta tehty kuntokartoitus. Näistä seitsemästä koulusta yksi (Varia Ojanhaantie) ei

kuulu alakouluverkkoon ja kolmesta (Vierumäki, Uomarinne ja Martinlaakso) koulusta kuntokartoitus oli tehty 1990-luvun alkupuolella tai 2000-luvun alkupuolella eli yli 10 vuotta sitten. Samoin, Kuusikon koulusta tehty kuntokartoitus sekä muut alakouluista tehdyt kuntokartoitukset, jotka eivät ole sähköisessä muodossa, ovat keskimäärin 10 vuotta vanhoja. Koska Kauppiselle oli jo toimitettu kaikki sähköisessä muodossa olevat, alle viisi vuotta vanhat kuntokartoitukset, jäi tilakeskukseen perustellusti käsitys, että Kauppinen oli jo saanut kaiken haluamansa asiakirjamateriaalin.

Kauppinen on lisäksi pyytänyt saada 28.10.2013 lähettämässään sähköpostissa viranhaltijapäätöksen ja valitusosoituksen. Koska Kauppiselle oli jo toimitettu kaikki ole massa olevat pyytämänsä alle viisi vuotta vanhat kuntoarviot, ei kyseessä ollut julkisuuslain 14 §:n tarkoittamasta kielteisestä menettelystä, josta olisi tullut antaa valituskelpoinen päätös. Kauppisen tekemästä kantelusta näin jälkikäteen arvioituna voidaan päätellä, että tapauksessa on sattunut inhimillinen erehdys tiedon sisällön ymmärtämisen osalta. Mikäli Kauppinen olisi toivonut saavansa myös viisi vuotta vanhempia kuntoarvioita, olisi nämä tulleet hänelle toimittaa, koska kyse on julkisista asiakirjoista.

Kaupunginhallitus ohjeistaa toimialoja, että ne jatkossa kiinnittävät erityistä huomiota siihen, että tietopyyntöihin vastataan julkisuuslaissa edellytetyllä tavalla.

3

RATKAISU

Oikeusohjeet

Kuntalain 43 §:n mukaan luottamus henkilöllä on oikeus saada kunnan viranomaisilta tietoja ja nähtäväkseen asiakirjoja, joita hän toimessaan pitää tarpeellisina, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta (julkisuuslaki) 1 §:n 1 momentin mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei tässä tai muussa laissa erikseen toisin säädetä.

Julkisuuslain 3 §:n tässä laissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan.

Julkisuuslain 9 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen.

Julkisuuslain 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 13 §:n 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 §: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 16 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirjan sisällöstä annetaan tieto suullisesti taikka antamalla asiakirja viranomaisen luona nähtäväksi ja jäljennettäväksi tai kuunneltavaksi tai antamalla siitä kopio tai tuloste. Tieto asiakirjan julkisesta sisällöstä on annettava pyydettyllä tavalla, jollei pyynnön noudattaminen asiakirjojen suuren määrän tai asiakirjan kopioinnin vaikeuden tai muun niihin verrattavan syyn vuoksi aiheuta kohtuutonta haittaa virkatoiminnalle.

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

Tapahtumat ja oikeudellinen arvio

Kaupunginvaltuutettu ja kaupunginhallituksen jäsen Kauppinen oli 11.9.2013 tiedustellut sähköpostitse, oliko viestissä mainituista kahdeksasta koulusta tehty kuntokartoitusta. Mikäli kuntokartoitus oli tehty, Kauppinen kertoi haluavansa viimeisimmät uutiset koulujen kunnosta. Tilakeskuksen johtaja vastasi Kauppisen tietopyyntöön samana päivänä 11.9.2013 ja ilmoitti koulujen kuntoarvointitilanteen. Kauppinen pyysi viestissään 18.10.2013 vielä kuntokartoitukset, jotka oli tehty ja jotka olivat olemassa digitaalisessa muodossa. Kauppiselle vastattiin 21.10.2013. Hänelle selostettiin periaatteita ja menetelmiä, joiden nojalla kaupungin rakennusta kuntoa arvioidaan. Lisäksi hänelle ilmoitettiin, että tuoreita alle viisi vuotta vanhoja kuntoarvioita on hyvin vähän. Suurin osa kuntoarvioista on tilattu hankesuunnitelmien valmistuttua liittyen kohteisiin, joissa perusparannuksia valmistellaan. Yksi kuntoarvio maksaa tuhansia euroja, joten satojen kohteiden kuntoarvioiden kustannukset nousisivat yli miljoonaan euroon. Kauppinen viestissään 25.10.2013 totesi, että alle viisi vuotta vanhojen koulujen kuntokartoituksia on siis vähän, nämä voinee pistää meiliin. Viestissään 28.10.2013 Kauppinen ilmoitti kysyvänsä viranhaltijapäätöstä, mutta vastausta ei tullut. Hän pyysi laittamaan vielä tästä viranhaltijapäätöksen ja valitusosoituksen.

Kaupunginhallituksen selvityksen mukaan Kauppisen kantelussa mainitut kuntoarviot ovat tilakeskuksen hallussa, joten julkisuuslain ja kaupungin hallintosäännön mukaan asiakirjan antamista koskeva ratkaisuvalta kuuluu ensisijaisesti tilakeskuksen johtajalle tai hänen määräämälleen. Perusopetuksen johtajalla ei ollut oikeutta antaa kaikkea tietoa tai asiakirjoja, mitä opetuslautakunnan kokouksissa ja muissa tilaisuuksissa häneltä oli kysytty, vaan kyseessä oli tilakeskuksen vastuussa oleva asia, mikä oli tuotu esille myös kysyjille. Selvityksen mukaan kysyjille oli kuitenkin yleisellä tasolla kerrottu koulujen korjaamisesta ja sisäilmatilanteesta.

Kaupunginhallituksen selvityksessä selostettiin Kauppisen tiedusteluihin annettuja vastauksia. Selvityksen mukaan Kauppiselle oli toimitettu kaikki sähköisessä muodossa olevat, alle viisi vuotta vanhat kuntokartoitukset. Tämä vuoksi tilakeskukselle jäi perustellusti käsitys, että Kauppinen oli jo saanut kaiken haluamansa materiaalin. Selvityksessä todettiin, että koska Kauppiselle oli toimitettu kaikki hänen pyytämänsä kuntoarviot, kyseessä ei ollut julkisuuslain 14 §:ssä tarkoitettu kielteisesti menettelystä, josta olisi tullut tehdä antaa kirjallinen valituskelpoinen päätös. Kauppisen tekemästä kantelusta voitiin päätellä, että tapauksessa oli tapahtunut inhimillinen erehdys tiedon sisällön ymmärtämisen osalta. Mikäli Kauppinen olisi toivonut saavansa myös viisi vuotta vanhempia kuntoarvioita, olisi nämä tulleet hänelle toimittaa, koska kyse oli julkisista asiakirjoista. Kaupunginhallitus selvityksensä mukaan ohjeistaa toimialoja, että ne jatkossa kiinnittävät erityistä huomio-

ta siihen, että tietopyyntöihin vastataan julkisuuslaissa edellytetyllä tavalla.

Arvioin menettelyä seuraavalla tavalla.

Käytettävissä olevan asiakirjaselvityksen perusteella Kauppinen oli saanut tietopyyntönsä 11.9.2013 samana päivänä vastauksen ja hänelle oli lähetetty pyydetyistä kouluista yhtä lukuun ottamatta ne kuntoarviot, jotka oli tehty. Kauppinen oli tämän jälkeen tehnyt uuden tietopyynnön, jossa hän oli pyytänyt kuntoarvioita digitaalisessa muodossa. Hän sai pyyntöön vastauksen, jossa muun ohella todettiin, ettei tuoreita alle viisi vuotta vanhoja kuntoarvioita juurikaan ole. Kauppisen näkemyksen mukaan tällä vastauksella hänen tietopyyntönsä evättiin. Tämän jälkeen Kauppinen teki vielä kaksi tietopyyntöä, joissa viimeisessä hän ilmoitti kysyvänsä viranhaltijapäätöstä ja valitusosoitusta.

Kauppisen näkemyksen mukaan tilakeskus kieltäytyi vastauksellaan 21.10.2013 antamasta hänelle hänen pyytämäänsä tietoa. Kauppinen lähetti saamansa vastauksen jälkeen kaksi sähköpostiviestiä, joissa hän pyysi lähettämään tietoja ja viimeisessä hän kysyi viranhaltijapäätöstä ja valitusosoitusta. Mielestäni nämä Kauppisen viestit olivat selvä osoitus siitä, ettei hän ollut tyytyväinen saamiinsa tietoihin. Kun tilakeskuksen käsityksen mukaan kaikki pyydetyt tiedot oli annettu, olisi sen kuitenkin tullut Kauppisen viestien perusteella selvittää ja tiedustella, mitä tietoja Kauppisen näkemyksen mukaan hänelle ei annettu. Kun tilakeskus laiminlöi selvittämisvelvollisuutensa, Kauppinen jäi siihen käsitykseen, ettei hänelle annettu kaikkia hänen pyytämäänsä tietoa. Tämän vuoksi hän joutui kantelemaan asiasta oikeusasiamiehelle.

Kaupunginhallituksen selvityksen mukaan kysymys ei ollut julkisuuslain 14 §:ssä säädetystä tilanteesta, jossa virkamies kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa. Tältä osin totean seuraavan.

Julkisuuslain 14 §:ssä säädetään sen sanamuodon mukaan viranomaisen henkilöstöön kuuluvan henkilön menettelystä tämän kieltäytyessä antamasta pyydettyä tietoa asiakirjasta ja asian saattamisesta tällöin viranomaisen ratkaistavaksi. Julkisuuslaista ei nähdäkseni suoraan ilmeisesti ilmene päätöksentekovelvollisuus silloin, kun viranomainen ei voi antaa tietoa asiakirjasta siitä syystä, että viranomaisella ei sitä ole, tai siitä syystä, että viranomainen katsoo jo antaneensa pyydettyt tiedot.

Päätöksentekovelvollisuudesta edellä mainitussa tilanteessa ei ole myöskään julkaistua oikeuskäytäntöä. Korkein hallinto-oikeus on kuitenkin katsonut eräissä julkaisemattomissa päätöksissään (mm. 23.3.2005 taltionumero 668), että myös tällaisessa tilanteessa oikeus-suojakeinona on asian saattaminen julkisuuslain 14 §:n 3 momentissa tarkoitetun viranomaisen ratkaistavaksi.

Kun viranomainen ilmoittaa, että asiakirjaa tai tietoa siitä ei voida antaa sen vuoksi, että viranomaisella ei sitä ole, tai että viranomaisen mukaan pyydettyt tiedot on jo annettu, kysymys on oikeastaan siitä, pitääkö viranomaisen ilmoitus paikkansa eikä viranomaisen kieltäytymisestä

antaa tietoja. Toisaalta kysymys siitä, onko viranomaisella pyydettyä asiakirjaa tai onko kaikki pyydettyt tiedot annettu, voi sisältää myös tulkintaa esimerkiksi siitä, onko kysymys viranomaisen asiakirjasta tai julkiseksi tulleesta asiakirjasta taikka siitä, onko asiakirja viranomaisen hallussa julkisuuslaissa tarkoitetulla tavalla.

Myös vakiintuneessa laillisuusvalvontakäytännössä on tiedon pyytäjän oikeusturvan kannalta pidetty perusteltuna korkeimman hallinto-oikeuden päätöksissä omaksuttua tulkintaa asian ratkaisemisesta julkisuuslain 14 §:ssä säädetyllä tavalla. Menettelysäännösten noudattaminen on oikeusturvan toteutumisen kannalta erityisen tärkeä siksi, että vasta viranomaisen antamaan päätökseen tiedon pyytäjä voi julkisuuslain 33 §:n mukaisesti hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen ja edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Näkemykseni mukaan tiedon pyytäjälle on annettava julkisuuslain 14 §:stä ilmeneviä periaatteita noudattaen ohjausta ja pyydettyä valituskelpoinen päätös myös niissä tapauksissa, joissa pyydettyä tietoa asiakirjasta ei voida antaa sen vuoksi, että viranomaisella ei sitä ole, tai joissa viranomaisen näkemyksen mukaan pyydettyt tiedot on jo annettu.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä esittämäni käsityksen tilakeskuksen laiminlyönnistä selvittää, mitä tietoja Kauppinen näkemyksensä mukaan ei ollut vielä saanut, sekä julkisuuslaissa säädetyistä viranomaisen velvollisuuksista antaa ohjausta ja tehdä valituskelpoinen päätös Vantaan kaupunginhallituksen tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän sille jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Apulaisoikeusasiamies

Maija Sakslin

Vanhempi
oikeusasiamiehensihteeri

Ulla-Maija Lindström



Jäljennöksen oikeaksi todistaa:

Helsingissä, 18. 11. 20 14

Tiina Mäkinen

Tiina Mäkinen
Toimistos sihteeri
Byråsekreterare