

08.06.2022

Dnro 20403/03.04.04.04.01/2021



**Asia** Asiakirjajulkisuutta koskeva valitus

**Valittaja** Antti Palomaa

**Päätös, josta valitetaan**

Tampereen konsernijohtajan päätös 9.2.2021 § 16

**Tietopyyntö ja sen käsittely**

*Toimittaja Antti Palomaa* on 1.2.2021 pyytänyt saada tiedon Tampereen kaupunginhallituksen pöytäkirjojen julkisesta sisällöstä seuraavien kokousasioiden osalta:

- 2.3.2020 § 105 Korkeimman hallinto-oikeuden päätös virantoimituksesta pidättämisestä koskevassa asiassa, merkitty salassa pidettävä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) 24 §:n 1 momentin 32 kohdan perusteella,
- 26.10.2020 § 448, 9.11.2020 § 475 ja 30.11.2020 § 510 Tilintarkastajan selvitys ei-julkisen asiakirjan käsittelystä kaupungin hallinnossa ja jatkotoimenpiteet, merkitty salassa pidettävä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 15 kohdan perusteella ja
- 14.12.2020 § 538 Selvityspyyntö, merkitty salassa pidettävä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 ja 19 kohdan perusteella.

*Tampereen kaupungin konsernijohtaja* on valituksenalaisella päätöksellään hylännyt tietopyynnön. Pyydetyissä asioissa julkista on vain otsikko ja asian salausperuste. Esitetystä tietopyynnöstä ilmenee kunkin asian osalta salausperuste. Salausperusteet eivät ole lakanneet. Palomaalla ei ole oikeutta saada salaisiksi merkityistä kaupunginhallituksessa käsitellyistä asioista asiakirjoja nähtäväkseen eikä tietoja pykälän tarkemmasta sisällöstä. Päätöspykälissä ei ole julkisia osia, joita voitaisiin antaa.

## Vaatimukset hallinto-oikeudessa

Päätös on kumottava ja pyydettyt tiedot on luovutettava.

Kokouspykälien asiakirjoissa on todennäköisesti tietoja, jotka olisivat uutisen julkaisemisen kannalta merkittäviä. Julkisen vallan käyttöä koskevissa kysymyksissä kansalaisten oikeus saada tietoa eli kansalaisten sananvapaus toteutuu pääasiassa tiedotusvälineiden avulla. Tiedoilla on mahdollisesti huomattavaa yhteiskunnallista merkitystä, eikä niitä ole siksi perusteltua pitää täysin piilossa yleisöltä. Asiakirjojen salassapito on poikkeus perustuslain ja julkisuuslain yleisistä lähtökohdista. Päätöksen sisältämien tietojen perusteella on mahdotonta asiaperustein arvioida, perustuuko tarve asiakirjojen salaamiseen julkisuuslakiin vai voiko kysymyksessä olla liian pitkälle menevä lain tulkinta. Julkisuusperiaatteen kannalta on ongelmallista ja muutoinkin epätodennäköistä, että päätöksissä ei olisi mitään julkisia osia, jotka olisi mahdollista luovuttaa julkisuuslain 10 §:n edellyttämällä tavalla.

## Lausunnot ja selitykset

*Tampereen kaupunki* on lausunnossaan todennut muun ohessa, että perustuslaki turvaa sananvapauden lisäksi yksityisyyden suojan. Kumpaakaan perusoikeutta ei saa käyttää siten, että käyttö loukkaa toista perusoikeutta. Kaupunginhallituksen päätökseen 2.3.2020 § 105 ei ole merkitty viranhaltijan nimeä, jota päätös koskee. Päätöksen perusteluista selviää seikkoja, joiden perusteella nimen selvittäminen on helppoa. Virantoimituksesta pidättämiseen johtaneet tapahtumat ovat tapahtuneet viranhaltijan vapaa-aikana. Vapaa-aika kuvaa henkilön elintapoja ja henkilökohtaisia oloja. Vapaa-ajan tapahtumien tiedot ovat salaisia. Joskus salainen tieto voi paljastua vihjeen perusteella, vaikka tekstissä ei mainittaisikaan henkilön nimeä yhdistettynä hänen elintapoihinsa ja henkilökohtaisiin oloihinsa. Viranomaisen velvollisuus on huolehtia siitä, että salainen tieto ei paljastu vihjeidenkään perusteella.

Kaupunginhallituksen päätökset 26.10.2020 § 448, 9.11.2020 § 475 ja 30.11.2020 § 510 ovat koskeneet samaa asiaa. Asia on lähtenyt liikkeelle tarkastuslautakunnan pyytämästä tilintarkastajan selvityksestä, joka on koskenut ei-julkisen asiakirjan käsittelyä kaupungin hallinnossa. Tiedon antaminen vaarantaisi valvonnan ja sen tarkoituksen toteutumisen kaupungin hallinnossa. Lisäksi päätösten julkisuus olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa asiaan osalliselle virkamiehelle. Kaupunginhallituksen päätös 14.12.2020 § 538 on koskenut selvityspyyntöä ja siihen annettua selvitystä. On mahdollista, että asiaa käsitellään myöhemmin tuomioistuimessa. Kaupunki saa varautua mahdolliseen oikeudenkäyntiin merkitsemällä tiedot salaisiksi julkisuuslain mukaisesti. Kummassakin viimeksi mainitussa asiassa päätöstekstit liitteineen muodostavat kokonaisuuden, jonka ymmärtää ainoastaan lukemalla koko aineiston. Päätökset eivät olisi ymmärrettävissä oikein, jos niistä erotettaisiin yksittäisiä virkkeitä julkisiksi.

Asian käsittelyyn osallistuneiden virkamiesten nimiä koskevat tiedot eivät ole salassa pidettäviä. Tampereen kaupunki on tulkinnut, että niiden vuoksi päätöksiä ei tarvitse merkitä osittain salassa pidettäviksi.

*Palomaa* on antanut selityksen.

## Hallinto-oikeuden ratkaisu ja perustelut

Hallinto-oikeus kumoo konsernijohtajan päätöksen ja palauttaa asian konsernijohtajalle uudelleen käsiteltäväksi pyydettyjen tietojen antamiseksi.

### Perustelut

#### *Sovellettavat säännökset*

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

Julkisuuslain 3 §:n mukaan tässä laissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta 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 24 §:n 1 momentin mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä:

— —

3) poliisille ja muille esitutkintaviranomaisille ja syyttäjälle sekä tarkastus- ja valvontaviranomaisille tehdyt ilmoitukset rikoksesta, esitutkintaa ja syyteharkintaa varten saadut ja laaditut asiakirjat sekä haastehakemus, haaste ja siihen annettu vastaus rikosasiassa, kunnes asia on ollut esillä tuomioistuimen istunnossa taikka kun syyttäjä on päättänyt jättää syytteen nostamatta tai kun asia on jätetty sikseen, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna rikoksen selvittämistä tai tutkinnan tarkoituksen toteutumista tai ilman painavaa syytä aiheuta asiaan osalliselle vahinkoa tai kärsimystä tai estä tuomioistuinta käyttämästä oikeuttaan määrätä asiakirjojen salassapidosta oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain (370/2007) mukaan;

— —

15) asiakirjat, jotka sisältävät tietoja viranomaisen tehtäväksi säädetystä tarkastuksesta tai muusta valvontatoimeen liittyvästä seikasta, jos tiedon antaminen niistä vaarantaisi valvonnan tai sen tarkoituksen toteutumisen tai ilman painavaa syytä olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa asiaan osalliselle;

--

19) viranomaisen oikeudenkäynnin osapuolena oikeudenkäyntiin valmistautumista varten laatimat ja hankkimat asiakirjat, jos tiedon antaminen asiakirjasta olisi vastoin julkisyhteisön tai 4 §:n 2 momentissa tarkoitetun yhteisön, laitoksen, säätiön tai henkilön etua oikeudenkäynnissä;

--

32) asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön poliittisesta vakaumuksesta tai tietoja henkilön yksityiselämän piirissä esittämistä mielipiteistä taikka tietoja henkilön elintavoista, osallistumisesta yhdistystoimintaan tai vapaa-ajan harrastuksista, perhe-elämästä tai muista niihin verrattavista henkilökohtaisista oloista.

#### *Esitetty selvitys ja oikeudellinen arviointi*

Kaupunginhallitus on 26.10.2020 §:n 448 kohdalla, 9.11.2020 §:n 475 kohdalla ja 30.11.2020 §:n 510 kohdalla käsitellyt tilintarkastajan selvitystä ei-julkisen asiakirjan käsittelystä kaupungin hallinnossa ja jatkotoimenpiteitä. Mainittu asiakirja on liittynyt tilikauden 2019 tilintarkastuksen yhteydessä tehtyyn esiselvitykseen. Kaupunginhallitus on merkinnyt pöytäkirjat salassa pidettäviksi julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 15 kohdan perusteella.

Edellä mainitun lainkohdan tarkoituksena on ensisijaisesti turvata valvonta- ja tarkastustoiminnan tehokkuutta. Lain esitöistä (PeVL 43/1998 vp) ilmenee, että vahinkoedellytyslausekkeen toisella lauseella on tähdätty muun ohella siihen, ettei julkinen valta saata yleisesti saataville sellaisia asiakirjoja ja tietoja, joissa esitetään täysin perättömiä syytöksiä yksilöä kohtaan tai joiden avulla voidaan esittää hänestä vihjauksia. Kyseisen edellytyksen ei voida katsoa täyttyvän yksin sillä perusteella, että asiakirjoista ilmenee valvonnan kohteen kannalta epäedullisia tietoja. Julkisuuslain 3 §:stä ilmenevän lain tarkoituksen toteutumisen kannalta on tärkeää, että valvonnan tuloksia koskevat tiedot ovat lähtökohtaisesti julkisia.

Edellä mainitun asian käsittelyssä kaupunginhallituksessa on ollut kysymys kaupungin sisäisestä laillisuusvalvonnasta, jonka yhteydessä harkittavina ovat olleet kaupungin viranhaltijaan kohdistettavat virkamiesoikeudelliset toimenpiteet ja muutokset sisäisen tarkastuksen järjestämisen käytäntöihin. Kun asiakirjapyyntöä ratkaistaessa edellä mainitun asian käsittely ja tilintarkastus olivat jo päättyneet, ei ole perusteita katsoa, että tiedon antaminen asiakirjoista olisi vaarantanut edellä tarkoitetun laillisuusvalvonnan, tilintarkastuksen tai niiden tarkoituksen toteutumisen. Asiakirjoihin tutustumisen perusteella voidaan myös arvioida, ettei niistä ilmene sellaisia seikkoja, joiden paljastuminen heikentäisi sisäisen tarkastuksen tai muun sisäisen valvonnan yleisiä toteuttamisedellytyksiä. Tietojen antamisen ei myöskään voida katsoa olevan omiaan aiheuttamaan vahinkoa asiaan osalliselle, kun otetaan huomioon, mitä edellä on lausuttu tämän edellytyksen

tulkinnasta. Puheena olevat asiakirjat eivät siten ole salassa pidettäviä konsernijohtajan päätöksessä mainitun lainkohdan nojalla.

Kaupunginhallitus on kokouksen 14.12.2020 §:ssä 538 merkinnyt tiedoksi korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen virantoimituksesta pidättämistä koskevassa asiassa. Konsernijohtaja on katsonut kaupunginhallituksen ja korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen olevan salassa pidettäviä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohdan nojalla. Mainitun salassapitosäännöksen sanamuotoa ei Suomen perustuslain 12 §:n 2 momentista ja julkisuuslain 1 §:n 1 momentista ilmenevä julkisuusperiaate ja julkisuuslain 3 §:stä ilmenevä lain tarkoitus huomioon ottaen ole perusteltua tulkita laaventavasti. Julkisuuslain perusteella viranomaisen virkamiesoikeudellinen päätös ei pääsääntöisesti ole salassa pidettävä. Varsinkaan tällaiseen päätökseen sisällytettynä ja siihen olennaisesti liittyvinä tietojen virantoimituksen pidättämisen perusteena olevasta viranomaisen määräämästä seuraamuksesta ei voida katsoa kuvaavan sellaisia henkilön henkilökohtaisia oloja, jotka olisivat verrattavissa henkilön elintapoihin, vapaa-ajan harrastuksiin, perhesuhteisiin tai muihin julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohdassa erikseen mainittuihin seikkoihin. Tällaisia tietoja ei voida katsoa salassa pidettäviksi yksin sillä perusteella, että virantoimituksesta pidättämisen peruste liittyy viranhaltijan toimintaan virantoimituksen ulkopuolella.

Kaupunginhallitus on 14.12.2020 §:ssä 538 käsitellyt selvityspyyntöä ja siihen annettua selvitystä. Kaupunginhallituksen päätös on merkitty salassa pidettäväksi julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 ja 19 kohdan perusteella. Päätöksessä ja sen liitteissä ei ole kysymys rikosta koskevasta ilmoituksesta tai muustakaan edellä mainitun momentin 3 kohdassa tarkoitettusta asiakirjasta eikä myöskään saman momentin 19 kohdassa tarkoitettua oikeudenkäyntiin valmistautumista varten laadituista tai hankituista asiakirjoista. Kysymys ei ole asiakirjoista, jotka kaupunki olisi pyrkinyt pitämään salassa mahdollisen oikeudenkäynnin toiselta osapuolelta. Asiakirjoista ilmenee lisäksi, että kaupunginhallitus on päätenyt asiassa sellaisen ratkaisuun, jonka vuoksi oikeudenkäyntiä ei ole ollut odotettavissa.

Pyydettyihin asiakirjoihin sisältyvät tiedot eivät ole salassa pidettäviä muillakaan perusteilla. Konsernijohtajan päätös on tämän vuoksi kumottava ja asia palautettava konsernijohtajalle uudelleen käsiteltäväksi pyydettyjen asiakirjojen antamiseksi.

Sovelletut oikeusohjeet

Perusteluissa mainitut

## Muutoksenhaku

Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Valitusosoitus on liitteenä (hallintovalitus, valituslupa).

## Hallinto-oikeuden kokoonpano

Esittelijäjäsen Marianne Kivistö

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden jäsenet Jussi-Pekka Lajunen, Anna-Kristiina Karikko ja Marianne Kivistö.

Tämä päätös on sähköisesti varmennettu hallinto-oikeuden asianhallintajärjestelmästä.

## Jakelu ja oikeudenkäyntimaksu

Päätös	Antti Palomaa sähköpostitse
Jäljennös	Tampereen kaupungin konsernijohtaja sähköpostitse
Oikeudenkäyntimaksu	maksutta
mk	

## Hämeenlinnan hallinto-oikeuden yhteystiedot

Postiosoite: Raatihuoneenkatu 1, 13100 HÄMEENLINNA  
 Käyntiosoite: Arvi Kariston katu 5, 13100 HÄMEENLINNA  
 Puhelinnumero: 029 56 42210  
 Faksi: 029 56 42269  
 Sähköposti: hameenlinna.hao@oikeus.fi  
 Sähköinen asiointipalvelu: <https://asiointi2.oikeus.fi/hallintotuomioistuimet>

Puhelujen hintatiedot: 029 56 –alkuisiin numeroihin soittaessa puhelusta peritään vain soittajan oman operaattorin sopimuksen mukainen paikallisverkko- tai matkapuhelinmaksu.

Henkilötietojen käsittelyyn ja tietosuojaan liittyvät tiedot ovat saatavilla <https://oikeus.fi/hallintooikeudet/hameenlinnanhallinto-oikeus/fi/>

## Liite hallinto-oikeuden päätökseen

### VALITUSOSOITUS

Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla **korkeimpaan hallinto-oikeuteen** kirjallisella valituksella, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

#### Valitusluvan myöntämisen perusteet

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 111 §:n 1 momentin mukaan valituslupa on myönnettävä, jos:

- 1) lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeätä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi;
- 2) asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi; tai
- 3) valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy.

Valituslupa voidaan myöntää myös siten, että se koskee vain osaa muutoksenhaun kohteena olevasta hallinto-oikeuden päätöksestä.

#### Valitusaika

Valitus on tehtävä **30 päivän kuluessa** hallinto-oikeuden päätöksen tiedoksisaantipäivästä, sitä päivää lukuun ottamatta.

Vastaanottajan katsotaan saaneen tiedon kirjeitse tavallisena tiedoksiantona lähetetystä päätöksestä seitsemäntenä päivänä päätöksen lähettämisestä, jollei vastaanottaja näytä tiedoksisaannin tapahtuneen tätä myöhemmin. Viranomaisen tietoon asiakirjan katsotaan tulleen kirjeen saapumispäivänä. Päätös on lähetetty päätöksen antopäivänä, joka ilmenee päätöksen ensimmäiseltä sivulta.

Käytettäessä todisteellista tiedoksiantotapaa vastaanottajan katsotaan saaneen päätöksestä tiedon sinä päivänä, jona päätös on vastaanotettu. Tiedoksisaantipäivän osoittaa vastaanottodistus, saantitodistus tai tiedoksiantotodistus. Sijaistiedoksiannossa tiedoksisaannin katsotaan tapahtuneen kolmantena päivänä sijaistiedoksiantoa koskevan tiedoksiantotodistuksen osoittamasta päivästä.

Käytettäessä tavallista sähköistä tiedoksiantotapaa vastaanottajan katsotaan saaneen tiedon päätöksestä kolmantena päivänä viestin lähettämisestä (sähköpostitse tai sähköisen asiointipalvelun kautta), jollei muuta näytetä. Päätös on lähetetty päätöksen antopäivänä, joka ilmenee päätöksen ensimmäiseltä sivulta. Sähköisen asiointipalvelun kautta todisteellisesti tiedoksi saadun päätöksen tiedoksisaantipäivä on päätöksen noutamispäivä asiointipalvelusta.

#### Valituksen sisältö

Valituksessa, johon on sisällytettävä valituslupahakemus, on ilmoitettava

- valittajan nimi ja yhteystiedot mukaan lukien se postiosoite ja mahdollinen muu osoite, johon oikeudenkäyntiin liittyvät asiakirjat voidaan lähettää (prosessiosoite); jos valittajan puhevaltaa käyttää hänen laillinen edustajansa tai asiamiehensä, on valituksessa mainittava myös tämän yhteystiedot
- päätös, johon haetaan muutosta (valituksen kohteena oleva päätös)
- peruste, jolla valituslupaa pyydetään, sekä syyt, joiden vuoksi valitusluvan myöntämiseen on mainittu peruste
- miltä kohdin päätökseen haetaan muutosta ja mitä muutoksia siihen vaaditaan tehtäväksi (vaatimukset)
- vaatimusten perustelut
- mihin valitusoikeus perustuu, jos valituksen kohteena oleva päätös ei kohdistu valittajaan.

Yhteystietojen muutoksesta on valituksen vireillä ollessa ilmoitettava viipymättä korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Jos usea tekee valituksen yhdessä, voidaan joku heistä ilmoittaa yhdyshenkilöksi.

## Valituksen liitteet

Valitukseen on liitettävä

- hallinto-oikeuden päätös valitusosoituksineen
- selvitys siitä, milloin valittaja on saanut päätöksen tiedoksi, tai muu selvitys valitusajan alkamisen ajankohdasta
- asiakirjat, joihin valittaja vetoaa vaatimuksensa tueksi, jollei niitä ole jo aikaisemmin toimitettu viranomaiselle.

Asiamiehen, joka ei ole toiminut asiamiehenä asian aikaisemmassa käsittelyvaiheessa, ja joka ei ole asianajaja, julkinen oikeusavustaja tai luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja, on liitettävä valitukseen valtakirja.

## Valituksen toimittaminen

Valitus on toimitettava valitusajassa korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Valituksen tulee olla perillä valitusajan viimeisenä päivänä ennen viraston aukioloajan päättymistä. Tämä koskee myös tilanteita, joissa valitus toimitetaan sähköisen asiointipalvelun kautta tai sähköpostitse. Valitus liitteineen voidaan toimittaa sähköisen asiointipalvelun kautta. Asiointipalvelun kautta toimitettua valitusta tai sähköpostitse toimitettua valitusta ei tarvitse toimittaa paperimuodossa. Asiakirjojen lähettäminen postitse tai sähköisesti tapahtuu lähettäjän omalla vastuulla.

## Korkeimman hallinto-oikeuden yhteystiedot:

<b>Postiosoite:</b>	Korkein hallinto-oikeus PL 180, 00131 Helsinki
<b>Sähköposti:</b>	korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi
<b>Käyntiosoite:</b>	Paasivuorenkatu 3, 00530 Helsinki
<b>Puhelin:</b>	029 56 40200
<b>Faksi:</b>	029 56 40382
<b>Aukioloaika:</b>	arkipäivisin klo 8.00 – 16.15

**Hallinto- ja erityistuomioistuinten sähköinen asiointipalvelu:**  
<https://asiointi2.oikeus.fi/hallintotuomioistuimet>