

**HÄMEENLINNAN HALLINTO-OIKEUS
RAATIHUONEENKATU 1 13100 HÄMEENLINNA**

Käyntiosoite: Arvi Kariston katu 5

Puhelinvaihtokeskus: 029 56 42210

Faksi: 029 56 42269

Sähköposti: hameenlinna.hao@oikeus.fi

Hämeenlinnan hallinto-oikeudelle

1. Asia: Hallintovalitus

2. Valituksenalainen päätös:

Tietopyynnön hylkäämistä koskeva Tampereen konsernijohtajan varahenkilön Mikko Nurmisen 2.11. tekemä päätös, jonka diaarinumero on TRE:4995/01.02.00/2023.

3. Valittaja ja prosessiosoite:

Yle Tampere / Yleisradio Oy

Uutistuottaja Sakari Muurinen

Puhelin: 0408 831 8089

Sähköposti: sakari.muurinen@yle.fi

Postiosoite: PL 196 33101 Tampere

4. Selvitys valitusajan alkamisen ajankohdasta:

Päätös (päiväty 2.11.) on lähetetty asianosaiselle tiedoksi sähköpostilla 15.11.2023.

Hallintovalitus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Valitusaikaa laskettaessa tiedoksisaantipäivää ei oteta lukuun. Jos valitusajan viimeinen päivä on pyhäpäivä, itsenäisyyspäivä, vapunpäivä, joulukuun- tai juhannusaatto tai arkilauantai, saa valituksen tehdä ensimmäisenä arkipäivänä sen jälkeen.

Hallinto-oikeudelle 13.12.2023 lähetetty valitus on näin ollen tehty määräajassa.

5. Taustaa:

Valittaja toimitti Tampereen kaupungin kirjaamoon julkisuuslain mukaisen tietopyynnön 11.10.2023 ja pyysi Tampereen kaupunkia toimittamaan työntekijöilleen antamat varoitukset vuodesta 2018 alkaen.

Tampereen henkilöstöjohtaja Niina Pietikäinen vastasi tietopyyntöön 25.10.2023. Kaupunki kieltäytyi luovuttamasta pyydettyjä tietoja paitsi niiltä osin kuin varoitukset ovat myöhemmin johtaneet irtisanomiseen.

Pietikäinen perusteli ratkaisua sillä, että varoitukset ovat viranomaisen sisäistä toimintaa varten laadittuja asiakirjoja.

Valittaja pyysi 26.10.2023 uudelleen Tampereen kaupunkia toimittamaan pyydetyn aineiston tai vaihtoehtoisesti valituskelpoisen päätöksen.

Tampereen kaupunki toimitti konsernijohtajan varahenkilön, johtaja Mikko Nurmisen allekirjoittaman 2.11.2023 päivätyn päätöksen valittajalle tiedoksi 15.11.2023.

6. Vaatimukset:

Valittaja pyytää kunnioittaen, tässä valituksessa jäljempänä esitetyin perusteluin, että Hämeenlinnan hallinto-oikeus

1. kumoo valituksenalaisen päätöksen
2. vahvistaa, että valittajan tietopyynnön kohteena olevat varoitukset ovat viranomaisen hallussa olevaa aineistoa, joka on toimitettava valittajalle julkisuuslain 9 § nojalla ja velvoittaa Tampereen kaupungin luovuttamaan valittajan pyytämät asiakirjat.

7. Perustelut:

Kaupungin hallussa olevien asiakirjojen julkisuus määräytyy lähtökohtaisesti julkisuuslain nojalla. Julkisuuslaki toteuttaa perustuslaissa turvattua julkisuusperiaatetta, johon säädettyjä poikkeuksia tulee vakiintuneen oikeuskäytännönkin mukaan tulkita suppeasti.

Tampereen kaupunki vastasi tietopyyntöön seuraavasti:

Tampereen kaupungin antamat kirjalliset varoitukset ovat viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 5 §:n 4 momentin mukaisia viranomaisen sisäistä työskentelyä ja toimintaa varten laadittuja asiakirjoja, joista saa antaa tietoja vain viranomaisen luvalla. Varoitukset eivät ole valmisteluasiakirjoina julkisia julkisuuslain 6 §:n 1 momentin 9-kohdan perusteella.

Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 8 luvun 35 §:n mukaan virkasuhteen irtisanominen edellyttää pääsääntöisesti varoituksen antamista. Työsopimuslain 7 luvun 2 §:n mukaan työntekijän irtisanominen edellyttää lähtökohtaisesti varoituksen antamista. Varoitus on siis laissa kytketty

välittömästi virka- tai työsuhteen irtisanomiseen. Varoitus ei ole valituskelpoinen päätös eikä kurinpitorangaistus, vaan se on luonteeltaan työnantajan työnohjovaltaan kuuluvaa työjohdollista ohjausta viranhaltijalle tai työntekijälle vastaisen varalle. Mikäli asiassa päädytään myöhemmin virka- tai työsuhteen irtisanomiseen aiemman varoituksen perusteella, tulevat myös varoitukset julkisiksi.

Kaupungin vastaus ja siinä esitetyt perustelut ovat ristiriidassa julkisuuslain ja vallitsevan oikeuskäytännön sekä julkisuusperiaatteen kanssa.

Varoituksessa ei ole kyse julkisuuslain 5.4 §:ssä tarkoitetusta viranomaisen sisäistä työskentelyä varten laaditusta asiakirjasta

Valittaja viittaa ensinnäkin julkisuuslain esitöihin, joiden mukaan kaupungin viittamalla viranomaisen sisäistä työskentelyä varten laadituilla asiakirjoilla tarkoitetaan viranomaisen sisäisiä kokouksia tai sisäistä hallintoa varten laadittuja viestejä, tiedotteita, muistioita, pöytäkirjoja ja muita sellaisia asiakirjoja. Viranomaisen lukuun toimeksiantotehtäviä suorittavien ja viranomaisissa toimivien neuvottelua ja muuta yhteydenpitoa varten laadittuja asiakirjoja pidettäisiin ehdotuksen mukaan viranomaisen sisäisinä asiakirjoina. Lisäksi esitöissä todetaan tarkentavasti, että merkittävä osa momentissa tarkoitettua aineistosta on vapaamuotoisia tiedotteita tai muita keskusteluja korvaavia viestejä, joita ei käytännössä edes luetteloida tai arkistoida.¹

Esitöidenkin perusteella voidaan siis todeta, että viranomaisen sisäisen toiminnan materiaalia ovat **sellaiset asiakirjat, jota käytetään pelkästään viranomaisen oman toiminnan tukena**. Sisäistä työskentelyä varten laadittuja asiakirjoja ovat näin ollen siis viranomaisessa viranhaltijoiden välistä mielipiteiden vaihtoa koskevat asiakirjat sekä asiakirjat sisäisistä, mihinkään yksittäiseen asiankäsittelyyn liittymättömistä kokouksista laaditut muistiot, sisäiset tiedotteet ja vastaavat toisarvoiset ja vähämerkitykselliset asiakirjat.

Kaiken kaikkiaan on valittajan näkemyksen mukaan ilmeistä, että julkisuuslain 5.4 §:n mukaisessa julkisuusperiaatetta rajaavassa poikkeuksessa **kyse on selkeästi vähämerkityksellisimmistä asiakirjoista**. Tämä kanta saa tukea julkisuuslain esitöistä, joissa todetaan seuraavasti: "Ehdotus ei kaventaisi mahdollisuuksia saada tietoja perusteluvelvollisuuden piiriin kuuluvien asioiden ratkaisuun vaikuttavista tai sen perusteita koskevista tiedoista. Momentissa ei siten ole kysymys asiakirjoista, jotka kuvaisivat julkisen vallan käyttämistä, eikä niitä siten voida pitää julkisuusperiaatteen toteutumisen kannalta keskeisinä asiakirjoina."²

¹ HE 30/1998 vp, s. 57.

² ibid.

Varoituksella on virkasuhteen osapuoltenkin kannalta merkittäviä oikeusvaikutuksia

Viranhaltijoille annettuja varoituksia ei voida pitää poikkeuksessa tarkoitettuina toisarvoisina, vähämerkityksellisempinä tai viranhaltijoiden mielipiteiden vaihtoa koskevinasiakirjoina. Kaupunki on sinänsä aivan oikein todennut, että varoituksella on kunnallisista viranhaltijoista annetun lain 35 §:n perusteella yhteys virkasuhteen irtisanomiseen. Tästä ei kuitenkaan seuraa, että varoitus tulisi katsoa julkisuuslain 5.4 §:n mukaiseksi viranomaisen sisäiseksi, ja siten esitöissä tarkoitetuksi vähämerkityksellisemmäksi, asiakirjaksi. Päinvastoin, koska etukäteinen varoitus käytännössä on virkasuhteen irtisanomisen edellytys, on sillä huomattava merkitys kaikkien mahdollisen irtisanomismenettelyn osapuolten oikeusturvan kannalta. Mikäli tällaiset varoitukset automaattisesti jäisivät julkisuuslain ulkopuolelle, esimerkiksi journalistien ei välttämättä olisi mahdollista tutkia, ovatko irtisanomisperusteet yksittäistapauksissa olleet käsillä, ja onko irtisanomistilanteissa toimittu asianmukaisesti.

Varoitus on siis hallinnollinen toimi, jolla on merkittäviä oikeusvaikutuksia. Nämä oikeusvaikutukset erottavat varoituksen toimenpiteenä esimerkiksi huomautuksesta, joka lievempänä toimenpiteenä voidaan hyvinkin katsoa kaupungin viittaamaksi viranomaisen sisäiseksi ohjaukseksi.

Pääsääntö on, että mikäli asiakirjalla on välittömiä seurauksia jollekin, se on julkinen. Edellä todetusta seuraa, että varoitus on käytännössä vallankäyttöä, jolla on kohde.

Varoituksessa on näin ollen kyse hallinnolliseen virkavastuuseen liittyvästä ratkaisusta. Vaikka korkein hallinto-oikeus (KHO 2005:30) onkin tulkinnut ratkaisujen olevan valmistelevia toimia, se ei tarkoita, että asia olisi keskeneräinen tai sisäiseen työskentelyyn liittyvä, vaan julkisuuslain piiriin kuuluva julkisen vallan käyttöä kuvaava asiakirja.

Varoituksen antaminen on virkamiesoikeudellinen menettely, jossa viranhaltija joutuu virkavastuuseen. Asia on tullut jostain syystä vireille ja käsittely on päättynyt, kun viranomaisen on antanut varoituksen.

Korkein hallinto-oikeus on ratkaisuisaan vahvistanut sen, että varoitukset ovat julkisuuslain 9 § nojalla viranomaisen asiakirjoja, jotka on toimitettava. Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan (KHO 339/2016) todennut, että kirjallisten varoitusten julkisuus ja salassa pidettävyys määräytyy yksinomaan julkisuuslaissa säädetyn perusteella. Korkein hallinto-oikeus päätyi ratkaisussaan siihen, että Keskusrikospoliisin oli luovutettava tietopyynnön kohteena olleet varoitukset pyytäjälle julkisilta osin. Valittajan näkemyksen mukaan **kunnallisia viranhaltijoita koskevan lain perusteella annetun varoituksen julkisuutta ei tule arvioida toisin kuin tässä viitatussa tapauksessa keskiössä olleen virkamieslain**

perusteella annettun varoituksen julkisuutta. Valittajan katsoo julkisuuslain 17 §:nkin valossa olevan yksiselitteistä, että varoituksessa on kyse viranomaisen julkisesta asiakirjasta, jonka julkisuutta voidaan rajoittaa vain nimenomaisten rajoitussäännösten, kuten julkisuuslain mukaisten salassapitoa koskevien säännösten perusteella.

8. Johtopäätökset

Tapauksessa on pohjimmiltaan kyse päätöksenteon läpinäkyvyydestä ja kaupunkilaisten oikeudesta tietää, miten kaupunki toimii viranomaisena ja kunnallisena työnantajana. Päätöksenteon läpinäkyvyyden kannalta on aivan välttämätöntä, että viranomaisten toimintaa pystytään arvioimaan julkisesti.

Tätä oikeusvaltion perustaa myös lainsäätäjä on korostanut. Suomen 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.

Julkisuuslain tarkoituksena on antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan toimintaa ja rahankäyttöä. Julkisuuslaki korostaa laajaa julkisuusperiaatetta, jossa pääsääntö on asiakirjojen julkisuus.

Julkisuuslain 5 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, jonka viranomainen tai sen palveluksessa oleva on laatinut taikka joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa.

Julkisuuslain 17 §:n mukaan tietojen saamista viranomaisen toiminnasta ei tule rajoittaa ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista.

Asiakirjojen julkisuutta on perustuslain mukaisesti rajoitettu lailla silloin, kun välttämättömien syiden on katsottu sitä edellyttävän. Viranomainen ei ole esittänyt tällaisia syitä kieltäytyessään luovuttamasta pyydettyjä tietoja.

Julkisuuslain 5 luvussa on säädetty viranomaisille velvollisuus edistää tiedonsaantia. Hallituksen esityksessä (HE 30/1998) huomautetaan, että kansalaisten todelliset mahdollisuudet saada tietoja julkista valtaa käyttävien toiminnasta sekä yhteiskuntaoloista ja niiden kehityksestä parantavat heidän mahdollisuuttaan osallistua päätöksentekoon.

Julkisuusperiaatteen sisällöllisen toteutumisen turvaamiseksi viranomaisella on yleinen velvollisuus huolehtia julkisuusperusoikeuden toteuttamisesta ja velvollisuus aktiivisesti edistää tiedonsaannin toteuttamista ja julkisuuden toteuttaminen kuuluu virkavelvollisuuden piiriin.

Mikäli Tampereen kaupungin päätös kieltäytyä tietojen luovuttamisesta jäisi voimaan, kaupunkilaisten mahdollisuudet saada tietoa keskeisestä vallankäytön muodosta kaventuisivat huomattavasti.

Tulkinta, jossa kaupungin hallussa olevaa materiaalia ei luovuteta, on lainvastainen ja kestämaton. Asiakirjajulkisuus mahdollistaa journalistille mahdollisuuden tutkia, ovatko viranomaiset toimineet asianmukaisesti. Mikäli varoitukset eivät olisi käytettävissä journalistisiin tarkoituksiin, mahdollisuudet havaita väärinkäytöksiä kapenevat huomattavasti. Lisäksi on myös huomioitava, että varoitusten julkisuus lisää varoituksen saaneen oikeusturvaa. Varoitus on luonteeltaan työnantajan subjektiivisin perustein määräämä sanktio ja niitä voidaan antaa myös kevein tai epäasiallisin perustein. Pahimmillaan varoituksia voidaan käyttää kunnissa myös niin kutsutun poliittisen ohjauksen välineenä.

Vaikuttaa ilmeiseltä, että kaupungin päätös olla antamatta pyydettyjä tietoja, on tapa kiertää julkisuuslain mukaista tietojen avoimuutta.

Avoimuuden väheneminen aiheuttaa riskin sekä avoimelle yhteiskunnalle että vallankäytön kohteina oleville kaupunkilaisille.

Kaiken edellä esitetyn perusteella valittaja katsoo, että viranomaisella on ollut julkisuuslain tavoite ja tarkoitus huomioon ottaen ollut velvollisuus toimittaa valittajan pyytämät tiedot.

Tampereella 13.12.2023

Sakari Muurinen
Toimittaja
Yleisradio Oy

Liitteet:

1. Valittajan tietopyyntö Tampereen kaupungille 11.10.2023
2. Tampereen kaupungin 2.11.2023 tekemä valituksenalainen päätös (annettu tiedoksi 15.11.2023)