

HÄMEENLINNAN HALLINTO-OIKEUDELLE

ASIA Lausunto asiassa dnro 20403/03.04.04.04.01/2021, joka koskee valitusta Tampereen kaupungin konsernijohtajan päätöksestä 9.2.2021 § 16. Konsernijohtaja oli päättänyt, että toimittaja Antti Palomaa ei luovuteta salaisiksi merkityistä kaupunginhallituksessa käsitellyistä asioista tietoja eikä pöytäkirjanotteita liitteineen.

VALITTAJA

Antti Palomaa

LAUSUNNON ANTAJA

Tampereen kaupunki
PL 487
33101 Tampere
puh. (03) 565 611

LAUSUNNON ANTAJAN ASIAMIES JA PROSESSIOSOITE

Hallintolakimies Tiina Kyötilä-Vettenranta
Tampereen kaupunki
Konsernihallinto, lakiasiat
PL 487, 33101 Tampere
puh. 040 778 0695, etunimi.sukunimi@tampere.fi

LAUSUNTO

Vaatimukset

Tampereen kaupunki vaatii, että valitus hylätään.

Perustelut

Konsernijohtaja hylkäsi Antti Palomaan pyynnön 9.2.2021. Tietopyyntö koski Tampereen kaupunginhallituksen päätöksiä 2.3.2020 § 105, 26.10.2020 § 448, 9.11.2020 § 475, 30.11.2020 § 510 ja 14.12.2020 § 538. Konsernijohtajan päätöksen perusteluissa todettiin, että näissä salaisissa asioissa julkista on vain otsikko ja asian salausperuste. Päätöspykälissä ei ole julkisia osia, joita voitaisiin antaa. Salausperusteet eivät ole lakanneet.

Palomaa on valittanut konsernijohtajan päätöksestä hallinto-oikeuteen.

Tampereen kaupunki uudistaa konsernijohtajan päätöksen perustelut. Päätös on ollut perustuslain ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukainen. Valitus tulee hylätä.

Valituksessa on vedottu perustuslain turvaamaan sananvapauteen.

Perustuslaki turvaa sananvapauden lisäksi yksityisyyden suojan. Sananvapautta koskeva perusoikeus ja yksityisyyden suoja koskeva perusoikeus ovat vastakkaisia perusoikeuksia. Lain tasolla annetaan tarkemmat määräykset asioiden ratkaisemisesta silloin, kun perusoikeudet ovat vastakkaiset. Kumpaakaan perusoikeutta ei saa käyttää siten, että käyttö loukkaa toista perusoikeutta. Sananvapautta ei saa käyttää yksityisyyden suoja loukkaavalla tavalla. Sananvapaus väistyy, jos GDPR, tietosuojalaki tai laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta määrää toisin.

Toimittaja Palomaan tietopyyntö on koskenut viittä kaupunginhallituksen päätöstä. Päätöksistä ensimmäinen (2.3.2020 § 105) on koskenut Korkeimman hallinto-oikeuden päätöstä virantoimituksesta pidättämistä koskevassa asiassa. Kolme seuraavaa päätöstä (26.10.2020 § 448, 9.11.2020 § 475 ja 30.11.2020 § 510) ovat koskeneet tilintarkastajan selvitystä ei-julkisen asiakirjan käsittelystä kaupungin hallinnossa. Viimeinen päätös (14.12.2020 § 538) on koskenut selvityspyyntöä.

Kaupungin käsityksen mukaan on kiistatonta, että kaikille kaupunginhallituksen päätöksille on ollut laillinen salassapitoperuste. Asiassa on kyse siitä, onko kaupunginhallituksen salaisissa päätöspykälissä muita julkisia osia kuin pelkkä otsikko ja salausperuste.

Kaupunki esittää perusteluita salassapidolle kunkin kaupunginhallituksen päätöksen osalta seuraavasti:

Kaupunginhallitus 2.3.2020 § 105 Korkeimman hallinto-oikeuden päätös virantoimituksesta pidättämistä koskevassa asiassa

Kaupunginhallituksen päätöksen salassapitoperusteeksi on merkitty viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 § 1 momentin 32-kohta. Mainitun kohdan mukaan salaisia ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön elintavoista tai muista henkilökohtaisista oloista.

Kaupunginhallituksen päätökseen ei ole merkitty viranhaltijan nimeä, jota päätös koskee. Päätöksen perusteluista selviää kuitenkin 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.

Viranomaisen tulee huolehtia siitä, että salaiset tiedot eivät paljastu muille kuin niille, joilla on oikeus käsitellä kyseessä olevia salaisia tietoja. 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. Päätös liitteineen on kokonaan salassa pidettävä.

Päätöksen osiot Valmistelijan yhteystiedot, Lisätietoja päätöksestä ja Esittelijä eivät ole tarkkaan ottaen salaisia. Noissa kohdissa on kuitenkin mainittu ainoastaan kolmen konsernihallinnon viranhaltijan nimet. Tampereen kaupunki on tulkinnut, että niiden vuoksi päätöstä ei tarvitse merkitä osittain salassa pidettäväksi. Päätös on ollut kokonaisuudessaan salassa pidettävä.

Kaupunginhallituksen päätökset 26.10.2020 § 448 Tilintarkastajan selvitys ei-julkisen asiakirjan käsittelystä kaupungin hallinnossa sekä Kaupunginhallituksen päätökset 9.11.2020 § 475 ja 30.11.2020 § 510 Tilintarkastajan selvitys ei-julkisen asiakirjan käsittelystä kaupungin hallinnossa ja jatkotoimenpiteet

Kaupunginhallituksen kolme päätöstä ovat koskeneet samaa asiaa. Kaksi ensimmäistä päätöstä ovat koskeneet asian valmistelua ja kolmannessa päätöksessä on päätetty jatkotoimenpiteistä. Kaupunginhallituksen päätösten salassapitoperusteeksi on merkitty viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 § 1 momentin 15-kohta. Mainitun 15-kohdan mukaan asiakirjat, jotka sisältävät tietoja viranomaisen tehtäväksi säädetystä tarkastuksesta tai muusta valvontatoimeen liittyvästä seikasta, ovat salaisia, jos tiedon

antaminen niistä vaarantaisi valvonnan tai sen tarkoituksen toteutumisen tai ilman painavaa syytä olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa asiaan osalliselle.

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. Painavaa syytä salassapidosta poikkeamiselle ei ole.

Kaupunginhallituksen kolme päätöstä muodostavat kokonaisuuden, jossa on kuvattu aikajärjestyksessä tehdyt toimenpiteet ja asiaan liittyvät asiakirjat. Päätöstekstit liitteineen muodostavat tarinan, jonka ymmärtää ainoastaan lukemalla koko kertomuksen. Päätökset eivät olisi luettavia, jos niistä erotettaisiin yksittäisiä virkkeitä julkisiksi. Päinvastoin tarina voisi muuttua täysin erilaiseksi tarinaksi, jos lukija lukisi ainoastaan virkkeitä sieltä täältä. Päätöstekstit liitteineen ovat kokonaan salassa pidettäviä.

Päätösten osiot Valmistelija, Valmistelijan yhteystiedot, Lisätietoja päätöksestä ja Esittelijä eivät ole tarkkaan ottaen salaisia. Noissa kohdissa on kuitenkin mainittu ainoastaan neljän konsernihallinnon viranhaltijan nimet. Tampereen kaupunki on tulkinnut, että niiden vuoksi päätöstä ei tarvitse merkitä osittain salassa pidettäväksi. Päätös on ollut kokonaisuudessaan salassa pidettävä.

Kaupunginhallitus 14.12.2020 § 538 Selvityspyyntö

Kaupunginhallituksen päätöksen salassapitoperusteeksi on merkitty viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 § 1 momentin 3-kohta ja 19-kohta. Mainitun 3-kohtan kohdan mukaan salaisia ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja poliisille ja valvontaviranomaisille tehdyistä ilmoituksista siihen asti, kunnes asia on ollut tuomioistuimessa tai syyttäjä on tehnyt syyttämättäjättämispäätöksen. Mainitun 19-kohtan kohdan mukaan salaisia ovat viranomaisen hankkimat tai laatimat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja viranomaisen valmistautumisesta oikeudenkäyntiin, jossa viranomainen on oikeudenkäynnin osapuolena.

Kaupunginhallituksen päätös on koskenut selvityspyyntöä ja siihen annettua selvitystä. On mahdollista, että asiaa käsitellään myöhemmin tuomioistuimessa. Kaupunki saa julkisuuslain mukaan varautua mahdolliseen oikeudenkäyntiin merkitsemällä tiedot salaisiksi julkisuuslain mukaisesti.

Kaupunginhallituksen päätös muodostaa kokonaisuuden, jossa on kuvattu aikajärjestyksessä tehdyt toimenpiteet ja asiaan liittyvät asiakirjat. Päätösteksti liitteineen muodostaa tarinan, jonka ymmärtää ainoastaan lukemalla koko kertomuksen. Päätös ei olisi luettava, jos siitä erotettaisiin yksittäisiä virkkeitä julkisiksi. Päinvastoin tarina voisi muuttua täysin erilaiseksi tarinaksi, jos lukija lukisi ainoastaan virkkeitä sieltä täältä. Päätösteksti liitteineen on kokonaan salassa pidettäviä.

Päätöksen osiot Valmistelija, Valmistelijan yhteystiedot, Lisätietoja päätöksestä ja Esittelijä eivät ole tarkkaan ottaen salaisia. Noissa kohdissa on kuitenkin mainittu ainoastaan kolmen konsernihallinnon viranhaltijan nimet. Tampereen kaupunki on tulkinnut, että niiden vuoksi päätöstä ei tarvitse merkitä osittain salassa pidettäväksi. Päätös on ollut kokonaisuudessaan salassa pidettävä.

Lopuksi

Valitus koskee asiakirjojen salassapitoa. Asianosaisten nimillä ja titteleillä sekä tapahtumien kululla kussakin yksittäisessä tapauksessa ei ole merkitystä, kun ratkaistaan asiakirjan salassapitoa. Kaupunki ratkaisee asiakirjan salassapitoa koskevat kysymykset samalla tavalla riippumatta henkilön nimestä tai tittelistä tai tapahtumien kulusta yksittäisessä tapauksessa.

Jos asiakirjat sisältävät tietoja henkilön elintavoista tai muista henkilökohtaisista oloista, ne käsitellään salaisina.

Asiakirjat käsitellään salaisina, jos asiakirjat sisältävät tietoja viranomaisen tehtäväksi säädetyistä 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. Tämä lainkohta tulee aina harkittavaksi tarkastukseen ja valvontaan liittyvien asiakirjojen kohdalla.

Mikäli kaupunki arvioi, että asia saattaa myöhemmin tulla käsiteltäväksi oikeudenkäynnissä, kaupunki käsittelee salaisina asiakirjat, jotka sisältävät tietoja kaupungin valmistautumisesta oikeudenkäyntiin. Mikäli kaupunki ei toimisi näin, oikeudenkäynnissä vastapuolena olevalla partilla olisi jo ennen oikeudenkäynnin alkamista tiedot kaikista kaupungin lausumista ja todisteista. Siinä tilanteessa vastapuolena oleva parti voisi itse antaa tuomioistuimelle valikoivasti omia tietojaan. Oikeudenmukainen oikeudenkäynti ei pääsisi toteutumaan.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa 18.11.2015 taltio 3290 (KHO 2015:163) on kyse tiedon antamisesta asiakirjasta, joka on koskenut sekä salaisia että julkisia osia. Ratkaisun mukaan viranomaisella ei ollut velvollisuutta tietojen antamiseen, kun asiakirjan sisältö ei enää ollut ymmärrettävissä oikein salaisten osuuksien peittämisen jälkeen.

Tampere 13.4.2021

TAMPEREEN KAUPUNKI