



Petri Nurminen
Jutinkatu 14 B 15
29200 HARJAVALTA

1/6

ASIA

Asiakirjapyyntöön viivytyksetön käsittely ja asiakirjaan sen salassapidosta tehtävät merkinnät sekä viranomaisen velvollisuus hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseen

KANTELU

Petri Nurminen on kirjoituksessaan 26.10.2007 oikeuskanslerille kertonut, että hän on 10.10.2007 tiedustellut sähköpostitse Harjavallan kaupungin sivistystoimenjohtajalta Hannele Tähtiseltä, kuinka monella Harjavallan koulun ala-asteen oppilaalla on lausunto koulunkäyntiin tarvittavasta henkilökohtaisesta avustajasta sekä kuinka monelle oppilaalle henkilökohtainen avustaja on myönnetty.

Sivistystoimenjohtaja on 11.10.2007 vastannut Nurmisen sähköpostiviestiin. Nurminen on katsonut, että Tähtinen on jättänyt vastaamatta hänen esittämiinsä kysymyksiin ja uudistanut 11.10.2007 lähettämässään viestissä kysymykset.

Nurminen on ilmoittanut, että Tähtinen ei vielä 26.10.2007 ollut vastannut hänen 11.10.2007 lähettämäänsä viestiin ja pyytänyt oikeuskansleria selvittämään, onko Tähtisen menettely ollut hyvän hallinnon mukaista sekä onko Harjavallan koulutoimi antanut henkilökohtaisen avustajan jokaiselle sellaista tarvitsevalle koululaiselle.

SELVITYS

Harjavallan kaupungin koulutuslautakunta on antanut 11.2.2008 päivätyn selvityksen, johon on liitetty sivistystoimenjohtaja Tähtisen 11.2.2008 antama selvitys.

Tähtinen on antamassaan selvityksessä todennut, että hän ei ole kieltäytynyt vastaamasta Nurmisen tietopyyntöön. Hän on valinnut tietojen antamisesta pitäytymisen, koska on katsonut, että pienellä 770 asukkaan paikkakunnalla alaikäisten lasten harvalukuisia tukitoimipäätöksiä ei ole voinut eritellä ja yksilöidä tehtyä tarkemmin vaarantamatta tukitoimia saaneiden koululaisten henkilöllisyyden paljastumista.

Lautakunta on selvityksessään todennut, että julkisuuslain mukaisten määräaikojen ylittymistä ei voida pitää hyvänä hallintona, mutta koska tarvittavat toimenpiteet on sittemmin suoritettu, eivät oikeuskanslerin toimenpiteet asiassa ole lautakunnan mielestä tarpeen.

VASTINE

Petri Nurminen on 23.5.2008 ja 24.5.2008 toimittamissaan vastineissa pyytänyt oikeuskansleria tutkimaan kantelun muilta kuin asiakirjajulkisuutta koskevin osin. Lisäksi hän on todennut, että Harjavallan kaupunki ei ole tehnyt säädösten mukaisia merkintöjä asiakirjojen salassapidosta oikeuskanslerille toimittamaansa selvitykseen. Koulutuslautakunta sen sijaan on tehnyt selvitykseen yleisen tason merkinnän: ”Asiakirja sisältää salassa pidettävää tietoa.” Tällainen merkintä ei ole Nurmisen mukaan lain mukainen.

RATKAISU

1. Hannele Tähtisen menettely

Tapahtumatiedot

Sivistystoimenjohtaja Hannele Tähtinen on katsonut Petri Nurmisen häneltä 10.10.2007 pyytämät tiedot salassa pidettäväksi julkisuuslain 24 §:n 25, 30 ja 32 kohtien sekä perusopetuslain 40 §:n 1 momentin nojalla ja tästä syystä vastannut Nurmisen tiedusteluun vain yleisellä tasolla toteamalla, että kaikki avustajista tehdyt ja ehdot täyttäneet hakemukset ovat saaneet myönteisen päätöksen. Nurminen on samana päivänä Tähtiselle lähettämässään sähköpostiviestissä pyytänyt tätä vastaamaan nimenomaan esittämiinsä kysymyksiin. Tähän viestiin Tähtinen ei ole enää vastannut. Tähtinen on myöhemmin eli 6.2.2008 (korjattu 11.2.2008) tehnyt julkisuuslain 14 §:n mukaisen päätöksen olla antamatta Nurmisen pyytämiä tietoja.

Asiakirjojen mukaan Tähtisen tekemä päätös on Nurmisen vaatimuksesta saatettu koulutuslautakunnan käsiteltäväksi. Koulutuslautakunta on päätöksellään 18.3.2008 § 24 pysyttänyt Tähtisen päätöksen ja päättänyt, että Nurmisen pyytämiä tietoja ei luovuteta hänelle. Petri Nurminen on valittanut lautakunnan päätöksestä Turun hallinto-oikeuteen, joka on päätöksessään 18.12.2008 nro 08/1034/2 katsonut, että Nurmisen pyytämät tiedot eivät yleisellä tasolla sisällä nimettyjen henkilöiden salassa pidettäviä tietoja ja hänellä olisi siten ollut oikeus saada pyytämänsä tiedot.

Asian arviointi

Asiassa on arvioitava sivistystoimenjohtaja Hannele Tähtisen menettelyä, kun hän on jättänyt vastaamatta Petri Nurmisen kirjalliseen asiakirjapyyntöön sillä perusteella, että hän on katsonut pyydetty tiedot salassa pidettäväksi.

Tiedon antamisesta viranomaisen asiakirjasta säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999, *julkisuuslaki*). Lain 9 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen. Lain 14 §:n 2 momentin mukaan tiedon asiakirjan sisällöstä antaa se viranomaisen henkilöstöön kuuluva, jolle viranomainen on tämän tehtävän määrännyt tai jolle se hänen asemansa ja tehtävänsä vuoksi muuten kuuluu. Saman pykälän 3 momentissa on säädetty, että 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.

Lain 14 §:n 4 momentin mukaan kyseisessä pykälässä tarkoitettu asia on käsiteltävä viivytystä, 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 on annettava viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön. Pynnön ollessa kirjallinen viranomaisen on mahdollisesta kieltäytymisestään annettava kirjallinen ilmoitus.

Perustuslain 21 §:n 2 momentissa taataan jokaiselle oikeus hyvään hallintoon sekä oikeus saada perusteltu päätös ja hakea siihen muutosta. Hyvää hallintoa tarkemmin säätelevän hallintolain (434/2003) 7 §:n palveluperiaatteen ja 23 §:n mukaisen viivyttyksettömän käsittelyvelvollisuuden mukaisesti virkamiehen on vastattava hallinnon asiakkaiden yhteydenottoihin kohtuullisessa ajassa ja mahdollisimman tyhjentävästi.

Julkisuuslain ja hallintolain ratkaisu- ja vastausvelvollisuus turvaavat pohjimmiltaan oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluvaa muutoksenhakuoikeutta. Viranomaisen ja sitä edustavan yksittäisen viranhaltijan on siten asiakirjapyynnön perusteella tehtävä laissa säädettyssä ajassa joko myönteinen tai kielteinen, pääsääntöisesti kirjallinen ratkaisu. Ratkaisuna ei voi olla tietojen antamisesta pidättäytyminen olemalla vastaamatta asiakkaan yhteydenottoon.

Hannele Tähtinen on menetellyt asiassa sekä hyvän hallinnon että julkisuuslain nimenomaisten säännösten vastaisesti. Velvollisuuteen toimia kyseisten lakien mukaisesti ei ole vaikutusta sillä, että Turun hallinto-oikeus on sittemmin todennut, että kyseessä olevat tiedot eivät olleet salassa pidettäviä asiakirjan julkisuutta koskevien säännösten perusteella.

2. Asiakirjaan tehtävä salassapitomerkintä

Tapahtumatiedot

Harjavallan koulutuslautakunta on Petri Nurmisen kantelun perusteella antanut oikeuskanslerinvirastolle selvityksen, joka on sisältänyt sekä Harjavallan koulutuslautakunnan että sivistystoimenjohtaja Hannele Tähtisen 11.2.2008 päivätyt selvitykset. Oikeuskanslerinvirastoon saapuneissa asiakirjoissa ei ole merkintöjä niiden asiakirjajulkisuudesta.

Koulutuslautakunnan mukaan selvitys annettiin lautakunnan kokousaikatauluista johtuen lautakunnan varapuheenjohtajan ja sivistystoimenjohtajan allekirjoittamana ja selvitys hyväksyttiin lautakunnan puolesta annetuksi päätöksellä 18.3.2008 pykälässä 25. Selvitystä oikeuskanslerille 12.2.2008 annettaessa asia hahmotettiin pelkästään viranomaisten väliseksi eikä siten katsottu asiassa olevan velvollisuutta salassapitomerkinnän tekemiseen siitä huolimatta, että asiakirjan sisältämiä tietoja tuolloin pidettiin salaisina.

Kanteluasiaa selvittäessä Harjavallan kaupunki on 5.9.2009 toimittanut oikeuskanslerinvirastoon myös otteen koulutuslautakunnan pöytäkirjan 18.3.2008 pykälästä 25. Pykälällä tekemään päätöksensä koulutuslautakunta on hyväksynyt mainitut, 11.2.2008 päivätyt selvitykset

oikeuskanslerille annettavana selvityksenään asiassa. Kyseiset selvitykset ovat päätöspykälän liitteinä ja niissä on kummassakin merkintä: ”Asiakirja sisältää salassa pidettävää tietoa”.

Kaupungin lakimies on 15.10.2009 toimittanut selvityksen kyseisistä merkinnöistä. Merkinnät salassapidosta tehtiin valmisteltaessa esityslistaa lautakunnan 18.3.2008 pidettävälle kokoukselle. Merkinnät tehtiin siksi, että kyseisten selvitysten harkittiin käytännössä menevän myös kantelijalle tätä myöhemmin kuultaessa. Käytetty yleisluonteinen merkintä perustui aikaisempaan malliin ja lain vaatimat yksilöinnit jäivät pois. Asia on kaupungin hallinnossa korjattu antamalla 14.10.2009 uusi ohje nimenomaan salassapitomerkinästä. Uusi ohje on liitetty annettuun selvitykseen.

Arviointi

Asiassa on arvioitava, olisiko Harjavallan koulutuslautakunnan tullut tehdä oikeuskanslerille 11.2.2008 antamaansa selvitykseen sisältyviin asiakirjoihin julkisuuslain perusteella merkintä niiden salassapidosta ja onko asiakirjan salassapitomerkinä, joka näihin samoihin selvityksiin on tehty niiden pöytäkirjan liitteinä ollessa, tehty julkisuuslain edellyttämässä muodossa.

Julkisuuslain 23 §:n 2 momentin (495/2005) mukaan asianosainen, hänen edustajansa tai avustajansa ei saa ilmaista sivullisille asianosaisaseman perusteella saatuja salassa pidettäviä tietoja, jotka koskevat muita kuin asianosaista itseään. Tähän niin sanottuun asianosaisjulkisuuteen liittyy lain 25 § (495/2005), jonka 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirjaan, jonka viranomaisen antaa asianosaiselle ja joka on salassa pidettävä toisen tai yleisen edun vuoksi, on tehtävä merkintä sen salassa pitämisestä.

Perustuslain 111 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerilla on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot. Säännös kattaa sanamuotonsa mukaisesti myös julkisuuslain 29 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettujen salaisten tietojen antamisen. Koska Harjavallan koulutuslautakunnan oikeuskanslerille antamassa selvityksessä tai selvityksen jälkeensä hyväksyvässä päätöksessä ei ole ollut kyse julkisuuslain 25 §:n 1 momentin tarkoittamasta tilanteesta vaan viranomaisten välisestä asiakirjaliikenteestä, ei koulutuslautakunta ole ollut velvollinen tekemään selvityksen sisältämiin asiakirjoihin merkintää siitä käsityksestään, että kyseiset asiakirjat ovat salassa pidettäviä.

Julkisuuslain 25 §:n 2 momentin mukaan merkintä voidaan tehdä muihinkin kuin 1 momentissa tarkoitettuihin salassa pidettäviin asiakirjoihin. Merkinnästä tulee käydä ilmi, miltä osin asiakirja on salassa pidettävä ja mihin salassapito perustuu. Jos salassapito perustuu säännökseen, jossa on vahinkoedellytyslauseke, merkintä voidaan tehdä kuitenkin niin, että siitä ilmenee vain se säännös, johon salassapito perustuu. Viranomaisella tulee olla käsitys siitä, ovatko sen hallussa olevat asiakirjat julkisia vai salassa pidettäviä. Tämä käsitys voidaan ilmaista asiakirjaan tehtävällä merkinnällä. Merkinnän tekeminen lain 25 §:n 2 momentin perusteella perustuu viranomaisen vapaaseen harkintaan, mutta silloin kun merkinnän tekemiseen päädytään, sen on täytettävä kyseisessä lainkohdassa edellytetyt muodot. Harjavallan koulutuslautakunnan tekemä merkintä ei ole täyttänyt näitä muotoja.

3. Harjavallan kaupungin velvollisuus noudattaa hyvää tiedonhallintatapaa

Asiassa on arvioitava, onko Harjavallan kaupunki lyönyt laimin velvollisuutensa huolehtia siitä, että sen palveluksessa olevilla on tarvittava tieto käsiteltävien asiakirjojen julkisuudesta sekä tietojen antamisessa noudatettavasta menettelystä.

Siitä, miten viranomaisen on hyvän tiedonhallintatavan saavuttamiseksi perehdytettävä henkilökuntaansa ja valvottava antamiensa ohjeiden noudattamista, ei ole säädetty laissa tai asetuksessa, vaan käytettävät keinot jäävät kunkin viranomaisen omaan harkintaan. Viranomaisten toiminnan laillisuuden valvojana en siten arvioi näitä keinoja sinänsä vaan ainoastaan sitä, onko kaupungin asiaa koskevilla toimilla saavutettu riittävästi säädösten tarkoittamat hyvän hallinnon ja tiedonhallintatavan tavoitteet.

Julkisuuslain 18 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan viranomaisen tulee hyvää tiedonhallintatapaa toteuttaessaan erityisesti huolehtia siitä, että sen palveluksessa olevilla on tarvittava tieto käsiteltävien asiakirjojen julkisuudesta sekä tietojen antamisessa ja käsittelyssä sekä niiden ja asiakirjojen ja tietojärjestelmien suojaamisessa noudatettavista menettelyistä, tietoturvallisuusjärjestelyistä ja tehtävänjaosta, samoin kuin siitä, että hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseksi annettujen säännösten, määräysten ja ohjeiden noudattamista valvotaan. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta annetun asetuksen 1030/1999 1 §:n 4 momentin mukaan viranomaisen on arvioitava asiakirja- ja tietohallintoansa ja toteutettava tämän perusteella tarvittavat toimenpiteet hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseksi. Asetuksen 4 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan viranomaisen on erityisesti pidettävä huolta siitä, että annetaan riittävät ohjeet asioiden ja asiakirjojen kirjaamisesta sekä asiakirjojen, tietojärjestelmien ja niissä olevien tietojen asianmukaisesta käsittelystä ja suojaamisesta eri käsittelyvaiheissa.

Julkisuuslain lisäksi myös hallintolain hyvää hallintoa koskevat säännökset velvoittavat viranomaista järjestämään toimintansa sellaiseksi, että se mahdollisimman hyvin toteuttaa toimivan asiakaspalvelun, julkisuuslain periaatteiden noudattamisen ja tietojen asianmukaisen suojaamisen. Viranomaisen on perehdytettävä henkilöstönsä asiakirjajulkisuutta koskeviin säännöksiin sekä valvottava, että asiasta annettuja ohjeita ja määräyksiä noudatetaan niin, että hyvä tiedonhallintatapa viranomaisessa toteutuu.

Harjavallan kaupungin lakimies on 14.8.2009 toimittanut selvityksen siitä, minkälaiset ohjeet Harjavallan kaupungin työntekijöille on annettu tiedon antamisesta kaupungin asiakirjoista ja miten näiden ohjeiden noudattamista valvotaan.

Julkisuuslaki on tullut voimaan 1.12.1999. Selvityksen mukaan Harjavallan kaupunki on 17.3.2000 jakanut koko organisaatiolleen ohjeen, joka on koskenut tiedon antamista viranomaisen asiakirjoista. Ohjeiden noudattamista valvotaan samalla tavoin kuin hallintoa muutenkin eli muun muassa päätösten seurannalla ja otto-oikeudella. Yleensä tietopyyntöjä käsittelevät ottavat ohjeen mukaisesti vähänkin tulkinnanvaraisissa tilanteissa yhteyttä esimerkiksi kaupungin lakimieheen, jolloin valvonta samalla toteutuu. Salassapitomerkintää koskevaa julkisuuslain 25 §:ää on muutettu 1.10.2005 voimaan tulleella lailla 495/2005. Lainsäädännön muuttumisen vuoksi koko organisaatiolle on annettu uusi ohje 14.10.2009 nimenomaan salassapitomerkinnän tekemisestä.

Hyvän tiedonhallinnan riittävä toteuttaminen edellyttää viranomaiselta lainsäädännön muutok-
sista ja muista syistä johtuvaa ohjeiden seuraamista ja päivittämistä. Saadun selvityksen mukaan Harjavallan kaupunki ei kuitenkaan ollut lainmuutoksen perusteella tarkistanut salassapitomerkinnän tekemisestä antamia ohjeita. Asiantilaa ei voida pitää tyydyttävänä niin hyvän tiedonhallinnan kuin hyvän hallinnonkaan näkökulmasta käsin. Muilta osin minulla ei ole ai-
hetta katsoa, että Harjavallan kaupunki olisi laiminlyönyt hyvän hallinnon ja hyvän tiedonhallintatavan toteuttamisen.

JOHTOPÄÄTÖKSET JA TOIMENPITEET

Kiinnitän vastaisen varalle sivistystoimenjohtaja Hannele Tähtisen huomiota hallintolain ja julkisuuslain menettelysäännösten noudattamiseen sekä Harjavallan koulutuslautakunnan huomiota asiakirjan salassapidosta tehtävän merkinnän julkisuuslaissa säädetyn muodon noudattamiseen.

Olen edellä tässä päätöksessä ilmaissut käsitykseni siitä, että Harjavallan kaupungin salassapitomerkinnästä antamat vanhentuneet ohjeet eivät täyttäneet lain vaatimusta hyvän tiedonhallintatavan toteuttamisesta. Koska asia on saamani selvityksen mukaan jo korjaantunut Harjavallan kaupungin 14.10.2009 antamalla hallinnon ohjauksella, ei tämä käsitykseni aiheuta enempiä toimenpiteitäni asiassa.

Asiassa ei muilta osin ole aihetta toimenpiteisiini.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Outi Kauppila