

28.4.2006

1148/4/04

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Kirsti Kurki-Suonio

VIRANOMAISEN VELVOLLISUUS NEUVOA ASIANOMAISTA TÄSMENTÄMÄÄN TIETOPYYNTÖÄ

1 KANTELU

Arvostelitte kirjeessänne Itä-Suomen lääninhallituksen ratkaisua kanteluunne ja pyysitte oikeusasiamiestä arvioimaan asianne uudelleen. Asia koskee lähinnä kohteluunne ja oikeuttanne saada tietoja poikanne koulunkäyntiin liittyvissä asioissa. Kantelun kannalta keskeiset tapahtumat sattuiivat - - - keväällä 2003, jolloin poikanne oli - - - koulussa oppilaana. Koulu on asiakirjojen mukaan erityisopetusta antava koulu. Mielestänne - - - koulun rehtori ja - - - kunnan koulutoimenjohtaja kohtelivat Teitä epäasianmukaisesti. Kohtelu näytti kärjistyvän tapahtumissa, jotka saivat alkunsa Teidän pyytäessänne saada asiakirjan, joka liittyi poikanne koulunkäyntiin.

Kantelite asiasta Itä-Suomen lääninhallitukselle, joka antoi 3.3.2004 päätöksen asiassa. Kirjoititte tämän jälkeen oikeusasiamiehelle. Pyysitte oikeusasiamiestä tutkimaan asian uudestaan ja sen lisäksi muut vaatimuksenne, joista keskeisimmät ovat seuraavat:

- Onko oikein myös kodin ja koulun yhteistyön näkökulmasta, että vanhemmat joutuvat palkkaamaan juristin saadakseen lastaan koskevan asiakirjan, joka heillä on viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaan oikeus saada?

- Miksi lääninhallituksen päätöksestä puuttuu sanktio, seuraamus ja ohjeistus? Mihin toimenpiteisiin kunnan tulee ryhtyä kantelupäätöksen johdosta ja mitä tietoja kantelijalla on oikeus saada näistä toimenpiteistä?

- Miksi lääninhallituksen päätöksessä on perusteluna viitattu vain lainkohtiin? Eikö asianmukainen perustelu edellytä lainkohtien tarkempaa selostamista?

Pyysitte 5.2.2006 päivätyssä lisäkirjeessänne vielä, että oikeusasiamies ohjeistaisi kuntanne koulutointa niin, että asiat sujuisivat hyvää hallintomenettelyn mukaisesti ja lapsen oikeuksia kunnioittaen.

- - -

RATKAISU

3.1

Oikeutenne saada tieto asiakirjasta

Asiakirja, jonka saamisesta tiedoksi lääninhallitukselle tekemässä kantelussanne oli kyse, oli koulutoimenjohtajan rehtorille 22.4.2003 osoittama kirje. Kirjeessä pyydettiin selvitystä oppilaiden käyttäytymisestä. Kirjeessä viitattiin aiempaan 8.4.2003 päivättyyn selvitykseen oppilaiden käyttäytymisestä. Tätä selvitystä koulutoimenjohtaja oli pyytänyt puhelimitse. Asian taustalla oli mm. poikanne opettajan epäpätevyyteen kohdistamanne arvostelu.

Kirje luettiin 14.5.2003 pidetyssä palaverissa, jossa oli paikalla vain kahden lapsen vanhemmat. Olitte itse tuossa tilaisuudessa kutsuttuna. Lääninhallituksen päätöksen mukaan pyysitte kopiota koulutoimenjohtajan kirjoittamasta kirjeestä. Rehtori lupasi ensin kopion, mutta alkoi epäröidä myöhemmin asiaa ja ilmoittikin Teille, että hän selvittää asiaa. Kopio Teille osoitetusta kirjallisesta viestistä on asiakirjojen liitteenä. Rehtori oli asian vuoksi yhteydessä OAJ:n lakimieheen ja - - - oikeusaputoimistoon. Selvityksensä mukaan rehtori sai ohjeen, jonka mukaan asiakirja oli jo annettu riittävällä tavalla tiedoksi, kun se on luettu ja ollut nähtävänä ko. tilaisuudessa. Asia käy ilmi rehtorin antamasta selvityksestä lääninhallitukselle.

Esititte tämän jälkeen pyynnön koulutoimenjohtajalle ensin suullisesti ja myöhemmin valtuuttamanne asianajajan välityksellä. Kuten lääninhallituksen päätöksestä ja siihen liittyvästä selvityksestä käy ilmi, pyyntö oli ollut epätarkka eikä asiassa ollut aluksi selvää, mitä 14.5.2003 esillä olleista asiakirjoista olitte tarkoittanut. Koulutoimenjohtaja oli vastannut ensin 6.7.2003 asianajajanne 6.7.2003 päivättyyn kirjeeseen. Uuteen 17.7.2003 päivättyyn kirjeeseen hän vastasi 17.8.2003 ja tämän vastauksen liitteenä on ollut koulutoimenjohtajan em. 22.4.2003 päivätyn kirjeen valokopio, jota siis olitte tarkoittanut ja jonka siis tässä yhteydessä saitte.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (jälj. *julkisuuslain*) 13 ja 14 §:ssä on säädetty tiedon antamiseen liittyvistä menettelytavoista. Lain 13 §:n 1 momentin mukaan tiedon pyytäjän on yksilöitävä pyyntönsä riittävästi niin, että viranomaisen voi selvittää, mitä asiakirjaa pyyntö koskee. Julkisuuslain 14 §:n 3 momentin mukaan viranomaisen on ratkaistava tiedon antamista koskeva asia mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa. Jos asian käsittely ja ratkaisu vaativat erityistoimenpiteitä tai muutoin tavallista suuremman työmäärän, tulee ratkaisu antaa viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun viranomaisen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön.

Selvityksen valossa rehtori ei toiminut asiassa julkisuuslain edellyttämällä tavalla. Hän oli kuitenkin pyrkinyt selvittämään asiaa ja toimi saamiensa ohjeiden mukaan. Tämän vuoksi häntä ei mielestäni voi moittia asiassa. Myöskään lääninhallitus ei näin tehnyt.

Koulutoimenjohtaja toimitti Teille asiakirjan kuukauden kuluttua siitä, kun

riittävällä tavalla yksilöity pyyntö asiakirjasta oli päivätty. Asia ilmeisesti käsiteltiin kuukauden kuluessa siitä, kun pyyntö oli tullut koulutoimistoon. Aikaa voidaan em. säännöksen valossa pitää pitkänä, sillä käytettävissä olevissa selvityksissä ei ole perusteltu erikseen sitä, miksi tiedon antamiseen kului kahta viikkoa pitempi aika. Asiassa ei ole kuitenkaan osoitettu, että koulutoimenjohtaja olisi tässä yhteydessä menettelyt mainitun lain vastaisesti.

Teidän näkökulmastanne ongelmallista asiassa näyttäisi olleen se, että jouduitte pyytämään kyseistä asiakirjaa useamman kerran ja muotoilemaan pyyntönne uudestaan. Suurin osa siitä ajasta, joka kului ensimmäisen pyynnön esittämisestä asiakirjan saamiseen, näyttäisi selvityksen ja päätöksen valossa aiheutuneen siitä, että aluksi esitetyt pyynnöt olivat epätasällisia.

Itä-Suomen lääninhallitus onkin päätöksessään kiinnittänyt erityistä huomiota viranomaisen neuvontavelvollisuuteen ja palveluperiaatteen toteuttamiseen asianmukaisen pyynnön tekemisessä (hallintolain 7 ja 8 §). Lääninhallitus totesi näkemyksensä, että rehtorin olisi asiaa selvitettyään ollut hyvä olla yhteydessä koulutoimenjohtajaan, jotta he olisivat voineet sopia keskenään siitä, miten asiassa tulisi menetellä julkisuuslain säännökset huomioon ottaen. Lääninhallitus arvioi edelleen, että koulutoimenjohtajan olisi ollut hyvä olla yhteydessä rehtoriin sen arvioimiseksi, mitä asiakirjoja tarkoittitte sekä sen selvittämiseksi, mihin toimenpiteisiin rehtori oli jo ryhtynyt hänelle esittämänne pyynnön vuoksi.

Johtopäätöksenäni totean, että katson Itä-Suomen lääninhallitukseen ratkaiseen tämän kysymyksen lainmukaisesti ja harkintavaltansa rajoissa. Oikeusasiamies ei puutu siihen, miten viranomainen käyttää harkintavaltansa, jos sitä ei ole käytetty väärin tai ylitetty. Tämä kysymys ei lääninhallituksen päätöksen osalta anna minulle aiheita enempään.

Tarkensitte vielä oikeusasiamiehelle osoittamassanne kantelussa, että halusitte, että tätä kysymystä arvioidaan myös kodin ja koulun yhteistyön näkökulmasta. Lääninhallitus totesi kantelunne johdosta antamassaan lausunnossa, ettei perusopetuslain 3 §:n säännöstä kodin ja koulun yhteistyöstä voi sen näkemyksen mukaan soveltaa asiakirjan luovuttamiseen.

Totean käsityksenäni tähän, että koska julkisuuslaissa on erityisesti säädetty tietojen antamisesta, en pidä kodin ja koulun yhteistyötä koskevan säännöksen soveltamista tietojen antamista koskevaan asiaan asianmukaisena. Tämäkään kysymys ei sen vuoksi anna minulle aiheita enempään.

3.2

Lääninhallituksen päätöksen noudattamisen sanktiot ja päätöksen toimenpiteiden tiedoksi

Hallintolaissa ei ole erikseen säädetty hallintokantelun seuraamuksista.

Lääninhallitus totesi itse pitävänsä päätöstä vastauksena kunnan koulutointa ja viranhaltijoita vastaan kohdistamaanne arvosteluun.

Hallintokantelun tärkein seuraamus on nähdäkseni ratkaisuun sisältyvä oikeudellinen ja hallinnollinen ohjaus. Tähän viittaa myös asiasta julkaistu oikeudellinen tutkimus (*Allan Rosas: Förvaltningsklagan*, Åbo 1980, s. 263 – 271). Lääninhallituksen käsitykset neuvonnassa ja menettelystä tietojen antamisessa julkisuuslain mukaan ovatkin mielestäni sellaista hallinnollista ja oikeudellista ohjausta, joka tyypillisesti kuuluu kanteluasioissa annettaviin ratkaisuihin. Näillä ratkaisuilla ei ole välittömiä sanktioita.

Virkavelvollisuuden rikkomisesta, virka-aseman väärinkäyttämisestä tai muista virkarikoksista on säädetty rikoslain 40 luvussa. Rikosoikeudellisista sanktioista niiden nojalla päättää yleinen alioikeus.

Mitä tulee kysymykseenne lääninhallituksen päätöksen tiedoksiannosta, allekirjoittanut vanhempi oikeusasiamiehensihteeri oli 7.4.2006 yhteydessä - - - koulutoimenjohtajaan. Koulutoimenjohtajan mukaan lääninhallituksen päätöstä selostettiin sen saavuttua koululautakunnalle lautakunnan kokouksessa. Asiasta ei kuitenkaan laadittu erillistä kohtaa kokouksen pöytäkirjaan eivätkä päätöksen tiedoksianto tai sen pohjalta käyty keskustelu käy ilmi 23.3.2004 pidetyn kokouksen pöytäkirjasta.

Tiedoksiannosta hallintoasioissa todetaan hallintolaissa vain, että asian katsotaan tulleen ko. viranomaisen tietoon kirjeen saapumispäivänä (hallintolain 59 §). Nähdäkseni tässä yhteydessä kyse on kuitenkin siitä, koska päätöksen *antanut* viranomainen voi olettaa päätöksen tulleen vastaanottavan viranomaisen tietoon. Se, miten tiedoksianto etenee päätöksen saaneen viranomaisen organisaatiossa, määräytyy kunnan hallintosäännön tai vastaavan kunnan tehtävänjakoa koskevan hallinnollisen määräyksen mukaisesti. Asiassa saadun selvityksen mukaan koulutoimenjohtaja on antanut päätöksen tiedoksi koululautakunnalle. Tiedoksianto sinänsä on hänen mukaansa siten tapahtunut asianmukaisesti. Olitte tästä asiasta vastineessanne eri mieltä.

Käsitykseni mukaan asiassa onkin erityisesti kyse siitä, olisiko tiedoksianto tullut kirjata kokouksen pöytäkirjaan. Kuntalain 62 §:n mukaan toimielimen kokouksesta pidetään pöytäkirjaa. Säännöksessä ei ole tarkemmin määritelty pöytäkirjattavia asioita.

Asiakirjojen mukaan lääninhallitus oli pyytänyt selvityksen ja lausunnon kyseessä olevassa kanteluasiassa - - - koululautakunnalta ja lautakunta oli käsitellyt asiaa aiemmin kokouksessaan 25.11.2003 (69 §).

Käsitykseni mukaan olisi hyvän hallintotavan mukaista kirjata päätöksen tiedoksianto myös pöytäkirjaan. Kirjaaminen toteuttaisi myös kuntalain 62 §:n tarkoitusta asioiden kirjaamisesta ja olisi johdonmukaista huomioon ottaen myös asian aiempi käsittely lautakunnassa. Se edistäisi mielestäni myös avoimuutta hallinnossa, sillä kirjaamisen jälkeen asiasta ei voisi syntyä epätietoisuutta, kuten tässä tapauksessa näyttää käyneen. Vaikka hallintolain 2 luvussa, joka koskee hyvän hallinnon perusteita, avoimuutta ei olekaan erikseen mainittu, periaate liittyy nähdäkseni keskeisesti hyvään hallintotapaan. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (*julkisuuslain*) tarkoituksena onkin sen 3 §:ssä

nimenomaisesti mainittu olevan avoimuuden ja hyvän tiedonhallintatavan edistämisen.

3.3

Lääninhallituksen päätöksen perusteleminen

Hallintolain 7 luvussa on yleiset säännökset päätöksen muodosta, sisällöstä ja mm. päätöksen perustelemisesta. Perustelujen osalta siinä todetaan, että päätös on perusteltava ja että perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Hallintolain 9 §:ssä on todettu vielä viranomaisen velvollisuus käyttää asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä.

Lääninhallitus totesi lausunnossaan, ettei kantelupäätöksen sisällöstä tai muodosta ole erityisiä oikeusohjeita ja että asiassa sovelletaan hallintolakia.

Minulla ei ole syytä epäillä, etteikö kyseinen lääninhallituksen päätös täyttäisi hallintolaissa sille asetettuja edellytyksiä. Nähdäkseni päätös on selkeää yleiskieltä ja siinä ilmoitetut johtopäätökset on perusteltu. Perusteluja voidaan pitää melko tiiviinä ja osin jopa suppeina. Hallinnon tehokkuuden ja asioiden joutuisan käsittelyn näkökulmasta tiiviisiin päätöksiin pyrkimistä voidaan kuitenkin pitää tarkoituksenmukaisena.

Päätöksen perustelut eivät näistä syistä anna minulle aihetta enempään.

3.4

Muut asiat

Itä-Suomen lääninhallitus on tutkinut kantelunne ja antanut asiasta päätöksen. Lääninhallituksen 3.3.2004 antama päätös ei antanut minulle muiltakaan osin aihetta epäillä lainvastaista menettelyä tai velvollisuuksien laiminlyöntiä. Minulla ei ollut myöskään aihetta epäillä, että lääninhallitus olisi ylittänyt harkintavaltansa tai käyttänyt sitä väärin. Minulla ei sen vuoksi ole aihetta muutoinkaan puuttua ratkaisuun.

Lääninhallitus arvioi 26.8.2003 päivätyssä päätöksessään mm. koulutoimenjohtajan käyttäytymiseen liittyviä kysymyksiä ja mm. ohjeisti kunnan johtoa puuttumaan asiaan, jos on selkeää näyttöä siitä, että virkamies on syyllistynyt epäasialliseen käytökseen oppilaiden huoltajia kohtaan. Liititte kyseisen päätöksen kantelunne asiakirjoihin. Kyseinen päätös huomioon ottaen minulla ei ole aihetta puuttua - - - koulutoimen virkamiesten käyttäytymistä koskeviin kysymyksiin enemmälti.

Pyysitte lisäkirjeessänne oikeusasiamiestä vielä ohjeistamaan - - - koulutointa niin, että asiat sujuisivat hyvän hallintotavan vaatimalla tavalla ja lapsen oikeuksia kunnioittaen.

Totean tämän vuoksi, että lääninhallituksen 3.3.2004 päivätyssä päätöksessä oli mm. jo kiinnitetty huomiota kohdassa 3.1. todettuihin seikkoihin, jotka käsitykseni

mukaan ilmentävät hyvään hallintomenettelyyn kuuluvaa palveluperiaatetta sekä neuvontaa. Lääninhallituksen aiemmassa päätöksessä (26.8.2003) annettua ohjeistusta on selostettu edellä. Oma hyvää hallintotapaa koskeva ohjeistukseni kävi ilmi edellä.

Poikanne perustuslaillinen oikeus perusopetukseen ja opetusta tukeviin palveluihin (PL 16 §) näyttää kirjeittenne ja sen liitteiden valossa toteutuvan tällä hetkellä kunnan ostopalveluna huoltajien valitsemalla tavalla - - - koulussa. En näe kantelunne valossa aihetta puuttua enemmälti tähän asiaan.

Asia ei anna minulle aihetta enempään.

Jäljennös tästä vastauksesta lähetetään - - - koululautakunnalle.

Kirjeenne liitteet palautetaan ohessa.