

4.5.2017

Dnro 1210/4/16

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Mikko Sarja**

## **YLIOPISTO EI KÄSITELLYT TIETOPYYNTÖÄ ASIANMUKAISESTI**

1

### **KANTELU**

Kantelija pyysi 19.3.2016 saapuneessa kirjeessään oikeusasiamiestä tutkimaan yliopiston menettelyn tietopyyntönsä käsittelyssä.

Kantelijan mukaan yliopiston organisaatiouudistuksen seurauksena kaikkien työntekijöiden, myös vakinaisten, oli tullut hakea tehtäviä uudesta organisaatiosta. Kantelija kertoi tehneensä 25.2.2016 tietopyynnön samoja tehtäviä hakeneista henkilöistä. Tähän pyyntöön henkilöstöasiantuntija oli ilmoittanut samana päivänä, ettei tietoja anneta, koska hänen käsityksensä mukaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia ei sovelleta kyseisissä valinnoissa. Tämän johdosta kantelija oli niin ikään samana päivänä esittänyt vaatimuksen kirjallisen päätöksen saamisesta ja asianmukaisen valitusosoituksen liittämistä mahdolliseen kielteiseen päätökseen. Yliopisto ei kuitenkaan ollut kantelun teko hetken mennessä reagoinut pyyntöön.

- - -

2.1

### **Tapahtumatietoja**

Kantelija oli sähköpostitse 25.2.2016 pyytänyt yliopiston rekrytointipalveluista tietoa opetus- ja opiskelijapalveluihin hakeneista henkilöistä. Kantelija oli pyyntönsä tueksi viitannut korkeimman hallinto-oikeuden päätökseen KHO:2013:188, joka koski tietojen saamista asiakirjoista, joista ilmenivät suostumuksensa kaupungin virkaan nimittämiseen antaneiden henkilöiden nimet.

Henkilöstöasiantuntija oli 25.2.2016 vastannut kantelijalle, että tiedot ilmoittautuneista eivät olleet julkisia, sillä ilmoittautumismenettelyssä oli ollut kyse yliopiston sisäisestä tehtäväjärjestelystä ja uudelleensijoittelusta, johon ei sovellettu julkisuuslakia.

Kantelija oli vastannut edellä mainittuun viestiin 25.2.2016 ja esittänyt näkemyksensä, että julkisuuslaki soveltui myös tehtäväjärjestelyihin. Kantelija oli pyytänyt kirjallista vastausta sekä lainkohtaa, johon vedoten yliopisto katsoi, että ilmoittautumismenettely jäi julkisuuslain ulkopuolelle. Kantelija myös muistutti siitä, että jos viranomainen kieltäytyy antamasta pyydettyjä tietoja, pyydettyä asiasta on annettava kirjallinen päätös, josta on ilmentävä, miksi ja mihin lainkohtiin nojaten tietoja kieltäydytään antamasta, sekä valitusosoitus, josta ilmenee, mihin instanssiin vetoamalla voi hakea muutosta asiakirjojen luovuttamiseksi.

Henkilöstöasiantuntija oli välittänyt kantelijan edellä mainitun pyynnön esimiehelleen työnantajayksikön päällikölle.

Yliopistonlakimies oli 4.4.2016 kantelijalle lähettämässään sähköpostiviestissä ilmoittanut saaneensa ”viime viikolla” tiedokseen kantelijan helmikuun 2016 lopussa tekemän tietopyynnön, joka oli koskenut yliopiston sisäisiin tehtäviin liittyvää ilmoittautumismenettelyä.

Yliopistonlakimies oli tiedustellut viestissään, oliko kantelija saanut vastausta viestiinsä, jossa hän oli pyytänyt kirjallista vastausta ja lainkohtaa, jonka perusteella tiedot eivät olleet julkisia. Vastauksena yliopistonlakimies oli viitannut julkisuuslain 5 §:n 4 kohtaan, jonka mukaan julkisuuslakia ei sovelleta viranomaisessa työskentelevien välisiä neuvotteluja, yhteydenpitoa tai muuta niihin verrattavaa viranomaisen sisäistä työskentelyä varten laadittuihin asiakirjoihin. Tarkennuksena kantelijan aiempiin viesteihin liittyen yliopistonlakimies oli varmennuksena vielä tiedustellut, että kun kantelija oli pyytänyt kirjallista vastausta lainkohtineen, oliko tämä tarkoittanut valituskelpoista päätöstä valitusosoituksineen

Kantelija oli 5.4.2016 lähettämässään vastauksessa viitannut aiempaan vastaukseensa, jossa hän oli muistuttanut siitä, että jos viranomaisen kieltäytyy antamasta pyydettyjä tietoja, pyydettyä asiasta on annettava kirjallinen päätös, josta on ilmentävä, miksi ja mihin lainkohtiin nojaten tietoja kieltäydytään antamasta, sekä valitusosoitus, josta ilmenee, mihin instanssiin vetoamalla voi hakea muutosta asiakirjojen luovuttamiseksi. Lisäksi kantelija oli tuonut esiin muun muassa näkemyksensä julkisuuslain 5 §:n 4 kohdan soveltumattomuudesta tapaukseen, julkisuuslain 14 §:n 3 momentin mukaisen menettelyn, asiakirjapyyntöjen kirjaamisveloitteen, epäilynsä siitä, ettei pyyntöä ollut kirjattu oikein ja näkemyksensä julkisuuslain soveltumisesta myös ilmoittautumismenettelyyn.

Yliopiston rehtori oli tehnyt asiassa valituskelpoisen kielteisen päätöksen 13.4.2016, johon oli liitetty muutoksenhakuohjaus ja valitusosoitus.

Hallinto-oikeudesta 5.4.2017 saadun tiedon mukaan rehtorin edellä mainitusta päätöksestä ei ollut valitettu hallinto-oikeuteen.

## 2.2

### Yliopiston näkemys asiasta

Yliopiston selvityksen mukaan kantelijan tietopyyntö oli koskenut tietoja, jotka olivat kohdistuneet yliopiston koko hallintotoiminnan sisäiseen uudelleen organisointiin. Tehtävien uudelleenorganisointi tarkoitti, että yliopiston hallintohenkilöstö koottiin yhteen ja hallinnon eri tasot yliopistossa poistuivat. Tehtävien uudelleenorganisointi oli koskenut yli 1 000 hallintotyötä tekevää työntekijää yliopistossa. Työtehtäviä oli jatkossa uudessa palveluorganisaatiossa noin 800 työntekijälle. Tehtävien uudelleenjärjestely oli yliopiston sisäistä toiminnan organisointia, jossa yliopistossa vakituudessa työsuhteessa olevien henkilöiden tehtävät järjesteltiin uudelleen. Kyseessä ei ollut rekrytointi, eikä yliopiston ulkopuolisia hakijoita ollut lainkaan.

Yliopiston mukaan kantelijan tietopyyntöön oli vastattu samana päivänä, kun hän oli pyynnön esittänyt. Samalla oli kerrottu kieltäytymisen syy. Yliopiston mukaan kantelijalle oli vastattu laissa määritellyn kahden viikon kuluessa. Kantelijan jatkotiedusteluun oli vastattu 4.4.2016. Tällöin kantelijalta oli lisäksi erikseen tiedusteltu, oliko hän tarkoittanut yliopiston virallista päätöstä tekemäänsä tietopyyntöön. Henkilöstöasiantuntijan tehtäviin ei ollut kuulunut tehdä yliopiston virallista ja valituskelpoista kielteistä päätöstä, vaan sen tekeminen oli kuulunut rehtorille, joka oli tehnyt päätöksen 13.4.2016.

Kieltäytymisen perusteiden osalta selvityksessä on viitattu kyseiseen rehtorin päätökseen. Erityisesti yliopisto on kiinnittänyt huomiota siihen, että tehtäväjärjestelyissä oli ollut kyse yliopiston sisäisestä asiasta eikä mikään tehtävä ollut julkisesti haettavana, toisin kuin kantelijan viittaamassa korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä. Näin ollen yliopistossa ei ollut hakijaluetteloita tai muutenkaan tavalliseen hakuprosessiin liittyviä asiakirjoja tai tietoja. Tehtävien uudelleenjärjestelyssä ei ollut myöskään syntyneet asiakirjoja, jotka olisi prosessin

tuloksena tullut siirtää arkistoon. Työnantaja oli voinut tarjota tehtäviä myös niille yliopistossa vakituisessa työsuhteessa oleville, jotka eivät olleet ilmoittautuneet uuden palveluorganisaation tehtäviin.

Yliopisto oli arvioinut, että kantelijan tietopyynnön tarkoittamat tiedot eivät olleet kuuluneet julkisuuslain soveltamisalaan. Kantelijalle oli kuitenkin tämän pyynnöstä annettu valituskelpoinen päätös, jotta hänellä olisi ollut mahdollisuus saattaa asiakirjan/pyydettyjen tietojen luonne hallintotuomioistuimen tutkittavaksi ja ratkaistavaksi.

Kantelijan tietopyyntöön oli vastannut henkilöstöasiantuntija, joka oli ilmoittanut kieltäytymisen syyn. Koska henkilöstöasiantuntijan tehtäviin ei ollut kuulunut valituskelpoisen päätöksen tekeminen, hän oli lähettänyt kantelijan jatkotiedustelun esimiehelleen. Yliopiston mukaan henkilöstöasiantuntija oli toiminut asiassa kaikin tavoin julkisuuslain mukaisesti. Muutoinkin kantelijan tietopyyntö oli yliopiston mukaan käsitelty asianmukaisesti ilman aiheetonta viivytystä.

## 2.3

### Kantelijan vastine

Kantelijan mukaan nyt esillä olevassa sisäisessä haussa ei ole ollut sellaisia erityispiirteitä, joiden vuoksi korkeimman hallinto-oikeuden päätöksestä KHO:2013:188 ilmenevää oikeusohjetta ei voitaisi soveltaa. Kantelijan mukaan ilmoittautumisista syntyneet listat, joiden perusteella tehtäviä oli täytetty, olivat julkisuuslaissa tarkoitettuja viranomaisen asiakirjoja, joihin sovelletaan julkisuuslakia ja arkistolakia. Kantelija uudisti näkemyksensä siitä, että asiassa oli menetelty julkisuuslain menettelysäännösten vastaisesti. Hän toi esiin myös sen, että yliopisto oli 4.4.2016 lähettämässään vastauksessa tarpeettomasti tiedustellut, oliko kantelijan tarkoitus ollut saada valituskelpoinen päätös tietopyyntönsä, koska hän oli tämän tahtonsa jo tuonut selkeästi esiin 25.2.2016 lähettämässään tietopyynnössä.

Uutena asiana kantelija pyysi tutkimaan, oliko yliopisto syyllistynyt työsopimuslain 7 luvun 2 §:n 4 kohdan vastaiseen menettelyyn. Kantelijan mukaan hänet oli sittemmin irtisanottu sen johdosta, että hän oli tehnyt tietopyynnön ja sitä koskeneen kantelun oikeusasiamiehelle.

## 3

### RATKAISU

#### 3.1

##### Arvioinnin rajaus

Arvioin asiaa jäljempänä kohdasta 3.3.2 lähemmin ilmenevin perustein viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädettyjen menettelytapavaatimusten näkökulmasta. Sen sijaan en ota enemmälti kantaa pyydettyjen tietojen julkisuuteen tai salassa pidettävyyteen enkä siihen, kuuluvatko ne julkisuuslain soveltamisalaan. Perustelen tätä rajausta seuraavasti.

Asia on tullut täällä tutkittavaksi siinä vaiheessa, kun yliopisto ei vielä ollut tehnyt asiassa lopullista valituskelpoista päätöstään. Kun laillisuusvalvonta on ensi sijassa menettelykysymysten asianmukaisuuden valvontaa, yliopiston menettelyä on ollut tarpeen tutkia ennen muuta julkisuuslain mukaisten määräaikojen noudattamisen näkökulmasta. Asian selvittämisellä on myös arvioitu voitavan edistää yliopiston ratkaisun saamista asiassa.

Toisaalta oikeusasiamies ei lähtökohtaisesti puutu asioihin, joissa on käytettävissä säännönmukainen muutoksenhakumahdollisuus, eikä oikeusasiamies ole säännönmukaisen muutoksenhaun korvike.

Kun yliopisto on kanteluasian vireillä ollessa sittemmin jo tehnyt salassapitoa koskevan valituskelpoisen päätöksen, kantelijalla on ollut mahdollisuus niin halutessaan saattaa salassapidon asianmukaisuus säännönmukaisessa muutoksenhaussa tutkittavaksi sen mukaan kuin yliopiston päätöksessä olevasta valitusosoituksesta ilmenee.

Saadun tiedon mukaan yliopiston päätöksestä ei kuitenkaan ole valitettu hallinto-oikeuteen. Siten valituksen tekemisen alkuperäinen määräaika on jo kulunut umpeen. Tästä huolimatta kantelijalla on edelleen mahdollisuus pyytää tietoja yliopistolta uudelleen, saada uusi valituskelpoinen päätös tiedokseen ja tämän jälkeen hakea siihen muutosta hallinto-oikeudelta. Tähän nähden en nyt katso aiheelliseksi enemmälti arvioida yliopiston toimintaa salassapidon sisällölliseen arviointiin liittyvän harkintavallan käytön asianmukaisuuden näkökulmasta.

Mitä tulee vastineessa esitettyyn uuteen pyyntöön tutkia irtisanomisen laillisuus, totean, että oikeusasiamiehen tehtävä ei ole ensimmäisenä tahona arvioida tämänkaltaisia yksityisoikeudellisen työsuhteen päättämiseen liittyviä kysymyksiä silloinkaan, kun työnantajana on laillisuusvalvonnan piiriin sinänsä muutoin kuuluva taho. Totean myös, että oikeusasiamiehen kirjallisessa kantelumenettelyssä ei voida arvioida näyttökysymyksiä tai ottaa vastaan sellaista todistelua, jolla voi olla merkitystä arvioitaessa irtisanomisen asianmukaisuutta. Kantelumenettely ei myöskään voi johtaa työsuhteen palauttamiseen eikä vahingonkorvausten saamiseen.

Kantelijalla on tältä osin mahdollisuus nostaa kanteen käräjäoikeudessa yliopistoa vastaan, mikäli hän pitää irtisanomistaan työsuhteen vastaisena. Hän voi myös tehdä poliisille tutkintapyynnön, mikäli hän epäilee asiassa rikosta. Tämän vuoksi en ryhdy asiaa tältä osin erikseen enemmälti tutkimaan enkä muutenkaan ennakoimaan kanteen tai tutkintapyynnön menestymisen mahdollisuutta.

### 3.2

#### Oikeusohjeet

*Perustuslain* 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

*Yliopistolain* 30 §:n 2 momentin mukaan yliopiston ja ylioppilaskunnan toiminnan julkisuuteen sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetään lain 4 §:n 1 momentissa tarkoitetun viranomaisen toiminnan julkisuudesta.

*Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain* (jäljempänä julkisuuslain) 14 §:ssä säädetään asiakirjan antamisesta päättämisestä. Pykälän 1 momentin pääsäännön mukaan viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on, ja tiedon asiakirjan sisällöstä antaa saman pykälän 2 momentin mukaan se viranomaisen henkilöstöön kuuluva, jolle viranomainen on tämän tehtävän määrännyt tai jolle se hänen asemansa ja tehtäviensä vuoksi muuten kuuluu. Jos virkamies tai muu 2 momentissa tarkoitettu henkilö kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa, hänen on 3 momentin mukaan: 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.

Tässä pykälässä tarkoitettu asia on 4 momentin mukaan käsiteltävä viivytyksettä, 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 annettava viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön.

Julkisuuslain 18 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen tulee hyvän tiedonhallintatavan luomiseksi ja toteuttamiseksi huolehtia asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen asianmukaisesta saatavuudesta, käytettävyydestä ja suojaamisesta sekä eheydestä ja muusta tietojen laatuun vaikuttavista tekijöistä sekä tässä tarkoituksessa erityisesti pitää luetteloa käsiteltäväksi annetuista ja otetuista sekä ratkaistuista ja käsitellyistä asioista tai muutoin huolehtia siitä, että sen julkiset asiakirjat ovat vaivattomasti löydettävissä (1 kohta). Viranomaisen tulee myös suunnitella ja toteuttaa mm. asiakirja- ja tietohallintonsa niin, että asiakirjojen julkisuus voidaan toteuttaa vaivattomasti (4 kohta). Lisäksi viranomaisen tulee huolehtia siitä, että sen palveluksessa olevilla on tarvittava tieto käsiteltävien asiakirjojen julkisuudesta sekä tietojen antamisessa ja käsittelyssä noudatettavista menettelytavoista (5 kohta).

Julkisuuslain 33 §:n 2 momentissa säädetään asiakirjajulkisuuteen liittyvästä muutoksenhausta.

*Hallintolain* 23 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

### 3.3

Lainvalmistelussa, laillisuusvalvonnassa ja oikeuskirjallisuudessa esitettyjä kannanottoja julkisuuslain 14 §:n 4 momentin määräajoista

#### 3.3.1

Lainvalmisteluasiakirjoista ilmeneviä tietoja

*Julkisuuslakia koskevan hallituksen esityksen* pykäläkohtaisissa perusteluissa todetaan muun muassa seuraavaa.

Asian saattamiselle viranomaisen ratkaistavaksi ei ole säädetty määräaika. Edelleen todetaan, että tiedon antaminen asiakirjasta saattaa eräissä tilanteissa menettää merkityksensä, jos päätös viipyy. Nopean käsittelyn vaatimus koskee hallituksen esityksen mukaan sekä ensiasteen päätöksentekoa että tilannetta, jossa tiedon antamisesta kieltäytyminen on saatettu viranomaisen ratkaistavaksi. Hallituksen esityksessä on myös viitattu oikeusasiamiehen vuonna 1990 antamaan päätökseen, jossa on todettu, että asia tulee ratkaista ensiasteessa joko välittömästi samana päivänä tai tavanomaista vaikeamman asian ollessa kyseessä muutaman päivän kuluessa, jos asian käsittelylle edellä sanotulla tavalla ei ole ylivoimaisia käytännöllisiä esteitä. Myös muutoksenhakuasteessa tulee tietopyyntöä koskevien asioiden kiireellisyys ottaa hallituksen esityksen mukaan huomioon, vaikka säännös ei muutoksenhakua koskekaan (HE 30/1998 vp, s. 71).

*Eduskunnan hallintovaliokunta* on hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä pitänyt selvänä, että kysymyksen ollessa kokonaan julkisesta asiakirjasta tiedonsaantipyynnön on vastattava välittömästi (HaVM 31/1998 vp, s. 10). Eduskuntakäsittelyn yhteydessä hallituksen esityksessä alun perin olleita määräaikoja myös lyhennettiin.

### 3.3.2

Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä esitetyjä tulkintoja

Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on katsottu muun muassa, että yksinkertaisen viranomaistulosteen toimittamiseksi kohtuullinen käsittelyaika olisi muutama päivä (*AOA dnro 2626/4/08*). Sanotussa tapauksessa oli kyse yhden sivun mittaisesta tulosteesta. Kuukauden enimmäisajan käyttäminen taas voi olla perusteltua asian vaikeuden ja sitä kautta perusteluvollisuuden korostumisen myötä (*AOA dnro 152/4/04*) taikka muutoin tulkinnanvaraisissa ja vaikeissa tilanteissa (*AOA dnro 3541/4/06*). Lomat, kiire, työpaineet ja epäselvät sijaiskäytännöt eivät oikeuta poikkeamaan laissa säädettyjen määräaikojen noudattamisesta tai asian muusta asianmukaisesta käsittelemisestä (*OA dnro 3071/4/12*).

Olen päätöksessäni *dnro 1400/4/13* todennut käsittelyajoista muun muassa seuraavaa:

Asiakirjapyynnön käsittelyyn voi liittyä tilanteesta riippuen useitakin erilaisia vaiheita, kuten pyynnön vastaanottaminen ja kirjaaminen diaariin tai tallentaminen asianhallintajärjestelmään, asian jakaminen siitä vastuulliselle henkilölle, sen selvittäminen esimerkiksi tietojärjestelmistä tai muista luetteloista, onko pyydettyjä asiakirjoja olemassa, asiakirjojen esiin hakeminen, asiakirjojen julkisuuden ja salassapidon tarkastaminen, salassa pidettävien osien poistaminen, asiakirjojen saattaminen lähetyskuntoon (kopioiminen, skannaaminen tms.) ja lähettäminen vastaanottajalle. Jo näistä syistä verraten yksinkertaisenkin asiakirjapyynnön käsittely saattaa täysin hyväksyttävällä tavalla viedä viranomaisessa joitakin päiviä. Viivytyksettömyyden arvioinnissa on siten tapauskohtaisesti otettava huomioon kunkin työvaiheen erityispiirteet.

Edelleen olen todennut, että laillisuusvalvonnan näkökulmasta viranomaisille jää verraten paljon tarkoituksenmukaisuusharkintaa siinä, miten ne eri asioiden käsittelyn kulloinkin käytännössä järjestävät. Asiakirjajulkisuuden kyseessä ollen julkisuuslaissa asetetut määräajat asettavat kuitenkin omat rajansa tälle tarkoituksenmukaisuusharkinnalle.

Olen pitänyt julkisuuslain määräaikoja koskevaa sääntelyä tulkinnanvaraisena. Kaksi viikkoa kestävä käsittelyaika on kuitenkin lähtökohtaisesti enimmäisaika silloin, kun kuukauden käsittelyaikaan oikeuttavia poikkeuksellisia olosuhteita ei ole olemassa. Sen sijaan voi olla hyvinkin tulkinnanvaraista, milloin voidaan todeta, että jokin asiakirjapyyntö olisi tullut toteuttaa nopeammin kuin kahdessa viikossa. Toisin sanoen on tulkinnanvaraista, voidaanko – ja jos, niin milloin – tavanomaista asiakirjapyyntöä käsiteltäessä katsoa menetellyn julkisuuslain vastaisesti, jos käsittelyaika kuitenkin on pysynyt kahden viikon rajoissa. Näin ollen on tulkinnanvaraista myös se, mitä ”viivytyksettä” ja ”mahdollisimman pian” käsittelyajan lisätehosteina kussakin yksittäistapauksessa tarkoittavat. Toisaalta ei mielestäni kuitenkaan voida lähteä julkisuusperiaatteen lähtökohdat huomioon ottaen siitä, että minkä tahansa asiakirjapyynnön käsittelyaika voisi hyväksyttävällä tavalla kestää aina täydet kaksi viikkoa tai pyynnön käsittelyyn voisi aina ja automaattisesti käyttää laissa säädetyn maksimian ajan kokonaisuudessaan, kunhan vain asiakirjapyynnön toteuttamiseen liittyy jokin vähänkin poikkeuksellinen piirre, kuten salassapito tai asiakirjojen suuri määrä.

Päätöksessä *AOA dnro 1387/4/02* on arvioitu julkisuuslain menettelysäännösten noudattamista tilanteessa, jossa viranomaisen katsoo, että pyydetty asiakirja ei ole julkisuuslain soveltamisalaan kuuluva viranomaisen asiakirja.

Apulaisoikeusasiamies arvioi julkisuuslain määräaikojen soveltamista käräjäoikeuden memoriaalipöytäkirjaa koskeneen pyynnön käsittelyyn. Tällaiset pöytäkirjat ovat julkisuuslain 5 §:n 3 momentin 2 kohdan tarkoittamia viranomaisen palveluksessa olevan henkilön muistiinpanoja eivätkä

siten viranomaisen asiakirjoja ja jäävät näin ollen julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle. Tämän vuoksi apulaisoikeusasiamies katsoi, että julkisuuslain määräaikoja koskevan säännöksen soveltaminen asiaan on tulkinnanvaraista. Hän totesi kuitenkin yleisellä tasolla, että asiakirjapyyntöä käsittelevä koskevia julkisuuslain määräaikoja tulisi soveltaa silloinkin, kun ensiasteen viranomaisen tulkitsi, että pyydetty asiakirja ei ole julkisuuslain mukainen viranomaisen asiakirja. Näin kysymys asiakirjan luonteesta ja sen julkisuudesta voidaan viivytyksettä saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Hän totesi myös, että tämä tulkinta osaltaan edistäisi perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaisen julkisuusperiaatteen ja julkisuuslain tavoitteiden toteutumista. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan edellä todettu puolsi myös muiden julkisuuslain menettelysäännösten kuin lain määräaikoja koskevan säännöksen soveltamista siinäkin tapauksessa, että pyydetty asiakirja jäisi julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle. Erityisesti, mikäli kysymys asiakirjan luonteesta ei ole selvä, tiedon pyytäjän intressissä on saattaa asiakirjan luonne ja sen julkisuus viranomaisen ja mahdollisesti muutoksenhaun kautta edelleen tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Oikeusasiamies on päätöksessään *dnro 4208/4/08* arvioinut edellä todetun yleisen lähtökohdan pohjalta velvollisuutta soveltaa julkisuuslain menettelysäännöksiä tilanteessa, jossa ei ole oikeudellista epäselvyyttä siitä, että pyydetty asiakirjat eivät ole viranomaisen asiakirjoja.

Tapauksessa oli kyse tiedon saamisesta yleisen edunvalvojan hallussa olevista edunvalvonta-asiakirjoista. Julkisuuslain 5 §:n 3 momentin 4 kohdan mukaan viranomaisten asiakirjoina ei pidetä asiakirjoja, jotka on annettu viranomaiselle yksityisen lukuun suoritettavaa tehtävää varten tai laadittu sen suorittamiseksi. Päätöksessä on tuotu esiin muun muassa se, että holhoustoimilain salassapitosäännösten muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä ja tämän jälkeen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännössä oli katsottu, että julkisuuslakia ei sovelleta yleiselle edunvalvojalle yksittäisen edunvalvontatehtävän hoitamista varten annettuihin asiakirjoihin tai sen suorittamiseksi laadittuihin asiakirjoihin. Tässä tapauksessa ei oikeusasiamiehen mukaan siten ollut tulkinnanvaraista se, että yleisen edunvalvojan hallussa olevat edunvalvonta-asiakirjat eivät kuulu julkisuuslain soveltamisalaan. Näin ollen myöskään julkisuuslain menettelysäännösten soveltamiselle ei ollut nimenomaan muutoksenhakuoikeuteen liittyvää perustetta.

Oikeusasiamies on päätöksessään *dnro 3071/4/12* arvioinut kysymystä määräaikojen soveltumisesta ensi- ja toisen vaiheen päätöksentekoon todeten muun muassa seuraavan.

Julkisuuslaissa ei ole erikseen säädetty siitä, missä ajassa valituskelpoinen päätös tulee antaa eikä ylipäätään eroteltu ensivaiheen päätöksentekoa ja valituskelpoisen päätöksen antamista toisistaan. Määräaikasäännös mahdollistaa siten sen, että asian laadusta johtuen ensivaiheen ratkaisun tekeminen voi viedä enimmillään jopa laissa säädetyn enimmäisajan eli kuukauden. Tällaisessa tilanteessa ensimmäisen ja toisen vaiheen ratkaisuja ei olisi millään muotoa mahdollista saada tehdyksi yhden ja saman määräajan puitteissa.

Vaikka ensi vaiheen joko kokonaan tai osittain kielteinen ratkaisu saataisiin tehdyksi hyvinkin ripeästi, esimerkiksi parissa päivässä, valituskelpoista päätöstä koskevan pyynnön esittämiselle ei ole säädetty määräaikaa. Näin ollen tällainen pyyntö voidaan esittää esimerkiksi siinä vaiheessa, kun alkuperäisestä pyynnöstä on jo kulunut kuukausi tai yli. Tällöinkään lopullista ratkaisua ei olisi mahdollista tehdä yhden ja saman määräajan puitteissa. Myöskään silloin, jos pyyntö tehdään lähellä pisimmän määräajan umpeutumista (siis alkuperäisen pyynnön vireille tulosta lukien laskettuna), valituskelpoista ratkaisua voisi tosiasiallisesti olla hyvin vaikea saada tehdyksi yhden ja saman määräajan puitteissa. Sen sijaan, jos ensivaiheen ratkaisu saadaan tehtyä esimerkiksi kahden viikon kuluessa ja henkilö sen tiedoksi saatuaan heti pyytää valituskelpoista päätöstä, koko asiakirjapyyntöasia voisi oikeusasiamiehen mielestä hyvinkin olla saatavissa päätökseen kuukauden mittaisen kokonaiskäsitteilyajan puitteissa. Ainakin siihen pyrkiminen olisi perusteltua siihen nähden, että julkisuuslain esitöissä käsitteilyn riipeyden merkitystä on eri yhteyksissä korostettu.

Määräaikoja koskevaa sääntelyä on siten oikeusasiamiehen mielestä mahdollista tulkita niin, että valituskelpoisen päätöksen pyytäminen ensi vaiheen asiakirjapyyntöön annetun kieltäytymisen jälkeen lähtökohtaisesti laukaisee viranomaisessa uusien julkisuuslain tarkoittamien määräaikojen kulumisen. Tämän tulkinnan ongelma piilee kuitenkin siinä, että asiakirjapyyntöön kokonaiskäsittelyaika voisi muodostua pisimmillään kahdeksi kuukauden mittaiseksi, mitä ei voida pitää kohtuullisena siihen nähden, että julkisuutta ja salassapitoa koskevat kysymykset tulee ratkaista lain mukaan ”mahdollisimman pian”. Joka tapauksessa on oikeusasiamiehen mielestä lähdettävä vähimmillään siitä, että valituskelpoisen päätöksen antaminen ei voi kestää ainakaan kauemmin kuin mitä asian käsittelymisen määräaajoista on julkisuuslaissa nimenomaisesti säädetty.

Täsmennyksenä tähän lähtökohtaan oikeusasiamies totesi myös, että ensi vaiheen käsittelyyn kulunut aika on aiheellista ottaa huomioon toisen vaiheen ratkaisua tehtäessä niin, että asian kokonaiskäsittelyaika ei muodostu kohtuuttomaksi. Näin ollen vain äärimmäisen poikkeuksellisesti voisi tulla kyseeseen se, että myös valituskelpoisen päätöksen aikaansaaminen veisi erikseen vielä julkisuuslaissa säädetyn enimmäisajan.

### 3.3.3

#### Oikeuskirjallisuudessa esitetyt näkemyksiä

Oikeuskirjallisuudessa on julkisuuslain määräajoista todettu ennen edellä selostetun oikeusasiamiehen päätöksen dnro 3071/4/12 antamista muun muassa seuraavaa (ks. Sarja Mikko: Yksityisyys ja julkisuus holhoustoimessa, Defensor Legis nro 5/2008, s. 814–815):

”Mielestäni jää jossain määrin epäselväksi, koskevatko mainitut määräajat erikseen sekä ensi- että toisen vaiheen käsittelyä vai onko kyseessä yksi kokonaiskäsittelyaika, jonka puitteissa kumpikin vaihe on toteutettava. Jos ensiksi mainittu tulkintavaihtoehto hyväksyttäisiin, se saattaisi kärjistäen merkitä sitä, että virkamies voisi – esimerkiksi asian laajuuteen ja vaikeuteen vedoten – pohtia asiaa enimmillään kuukauden ja vasta sitten ilmoittaa, että hän ei anna pyydettyjä asiakirjoja. Tämän jälkeen viranomaisella olisi aikaa tehdä asiassa lopullinen valituskelpoinen ratkaisu jälleen uusien määräaikojen puitteissa, jos tiedon pyytäjällä haluaa asian siirtämistä viranomaisen ratkaistavaksi. Tämä vaihtoehto ei edistäisi julkisuuden viivytyksetöntä toteutumista.

Toisaalta myös jälkimmäisen tulkintavaihtoehdon omaksuminen olisi ongelmallista. Tämä johtuu siitä, että asian vieminen viranomaisen ratkaistavaksi edellyttää tiedon pyytäjän reagoitua. Jos pyyntöä ei esitetä heti virkamiehen kannanoton jälkeen, päätöstä ei välttämättä ehdittäisi tehdä pisimmänkään määräajan puitteissa. Julkisuuslaissa ei nimittäin ole säädetty siitä, minkä ajan kuluessa pyyntö asian siirtämisestä viranomaisen ratkaistavaksi on virkamiehen ensi vaiheessa esittämän kannanoton jälkeen esitettävä. Tiedon pyytäjän passiivisuutta ei siten voitane lukea viranomaisen viaksi määräaikojen ylittymistä arvioitaessa.

Säännöksen perusteluissa puheena olevaa kysymystä ei ole juurikaan arvioitu. Hallituksen esityksessä oleva maininta siitä, että nopean käsittelyn vaatimus koskee sekä ensiasteen päätöksentekoa että tilannetta, jossa tiedon antamisesta kieltäytyminen on saatettu viranomaisen ratkaistavaksi, saattaisi tosin puoltaa ensiksi esitettyä tulkintaa eli sitä, että määräajat voivat lähteä kulumaan kaksi eri kertaa samassa tietopyyntöasiassa. Eräänlaisena tulkintasuosituksena voidaan joka tapauksessa esittää, että jos ensivaiheen kannanotto esitetään viivytyksettä ja tiedon pyytäjällä heti siitä tiedon saatuaan pyytää asian saattamista viranomaisen ratkaistavaksi, myös viranomaisen valituskelpoinen ratkaisu on tehtävissä kuukauden kuluessa siitä, kun pyyntö ensi kerran saapui viranomaiseen.

Joustava – joskaan ei suoraan laista johdettavissa oleva – menettely olisi sellainenkin, jossa viranomaisen tekisi suoraan valituskelpoisen päätöksen ilman ensi vaiheen käsittelyä. Tällöin on kuitenkin otettava huomioon, että julkisuuslain 14 §:n 3 momentin 4 kohdan mukaan tiedon pyytäjälle on ensi vaiheessa tiedon antamisesta kieltäydyttyä annettava tieto myös asian käsittelystä perittävistä maksuista, jos pyyntö siirretään viranomaisen ratkaistavaksi. Jos viranomaisen ratkaisisi asian suoraan, mahdollisesti perittävät maksut voisivat tulla henkilölle yllätyksenä tilanteessa, jossa hän olisi voinut hyvinkin tyytyä virkamiehen ensi vaiheen ilmoitukseen siitä, että tietoja ei anneta. Tämä



ei olisi julkisuuslain menettelysäännöksen tarkoituksen eikä hyvän hallinnon mukaista. Jos taas käsittelymaksuja ei peritä, esillä olevaa ongelmaa ei synny.”

### 3.4

#### Arviointi

##### 3.4.1

#### Tietopyynnön ensivaiheen käsittely

Julkisuuslain lähtökohdista totean, että asiakirjapyyntöjen käsittelymenettely on säädetty kaksivaiheiseksi. Jos pyynnön ensivaiheessa käsittelevä henkilö, jolle asian käsittely viranomaisessa määritellyllä tavalla kuuluu, kieltäytyy antamasta pyydettyjä asiakirjoja tai tietoja kokonaan tai osittain, hänen tulee ilmoittaa ratkaisunsa oikeudellinen peruste ja ne seikat, joiden vuoksi tietoja ei voida antaa. Tämän jälkeen pyytäjällä on oikeus saattaa asiakirjapyyntönsä viranomaisen ratkaistavaksi. Asiakirjojen tai tietojen pyytäjää, jonka pyyntö on evätty, tulee informoida tästä mahdollisuudesta. Asian kirjallisesti vireille saattaneelta on myös tiedusteltava, haluaako hän asiansa siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi. Viranomaisen on myös informoitava asiakasta mahdollisista käsittelymaksuista. Siten valituskelpoista päätöstä asiassa ei tee asiaa ensi vaiheessa käsitellyt henkilö vaan viranomaisessa se taho, jolle tuo tehtävä on määritelty kuuluvaksi. Nyt esillä olevassa asiassa asiakirjapyyntö oli ensi vaiheessaan käsitellyt henkilöstöasiantuntija, kun taas valituskelpoisen päätöksen tekeminen oli kuulunut rehtorille.

Kantelijan kirjallisen tietopyynnön käsittelyn ensimmäisessä vaiheessa kantelijalle oli ilmoitettu, ettei tietoja anneta, ja kerrottu kieltäytymisen peruste. Kantelijalle ei kuitenkaan ollut annettu muuta julkisuuslain 14 §:n 3 momentissa tarkoitettua ohjausta. Tähän seikkaan ei yliopiston selvityksessä ole otettu enemmälti kantaa. Ohjauksen vajavaisuutta voidaan näkemykseni mukaan pitää sinänsä ymmärrettävänä, jos tietopyynnön ensi vaiheessa käsitellyt henkilö oli katsonut, etteivät pyydetyt tiedot kuulu lainkaan julkisuuslain soveltamisalaan, jolloin olisi ajateltavissa sellainenkin tulkinta, etteivät myöskään julkisuuslain menettelysäännökset tulisi sovellettaviksi. Kantelijalle oli kuitenkin sinänsä hyvän hallinnon edellyttämällä tavalla pyritty vastaamaan, miksi pyydettyjä tietoja ei ollut annettu.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvontakäytännössä on pidetty perusteltuna sellaista lähtökohtaa, että myös kysymys asiakirjan luonteesta eli sen kuulumisesta julkisuuslain piiriin olisi aiheellista voida saattaa muutoksenhaussa tutkittavaksi eli ettei asiakirjan luonne jäisi vain viranomaisen oman arvion varaan. Näin katson olevan etenkin silloin, jos asiakirjan oikeudellinen luonne eli sen jääminen julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle ei ole yksiselitteisesti todennettavissa esimerkiksi lainvalmisteluasiakirjoista tai oikeuskäytännöstä. Näin ollen silloinkin, kun tietopyyntöön ensi vaiheessa vastaava henkilö katsoo, ettei pyydetty tieto tai asiakirja kuulu julkisuuslain soveltamisalaan, tiedon tai asiakirjan pyytäjälle voi olla perusteltua antaa julkisuuslain 14 §:n 3 momentin mukainen ohjaus.

Kun yliopisto oli sittemmin antanut kantelijalle tämän pyynnöstä valituskelpoisen päätöksen, kantelijan oikeusturva ei sinänsä ollut vaarantunut, vaikkei hänelle ensi vaiheessa ollutkaan annettu kaikkea edellä tarkoitettua ohjausta.

Edellä todetun vuoksi katson, ettei asia tältä osin edellytä enempiä toimenpiteitäni kuin että saatan edellä esittämäni käsityksen yliopiston tietoon.

### 3.4.2

#### Tietopyynnön käsittelyaika

Kantelija oli tehnyt tietopyyntönsä 25.2.2016 ja saanut siihen kielteisen vastauksen samana päivänä. Tältä osin yliopiston menettely on ajallisesti tarkastellen ollut julkisuuslaissa säädetyn mukainen.

Kantelija oli samana päivänä tehnyt ensimmäiseen pyyntöönsä ja siihen saamaansa vastaukseen liittyneen kirjallisen jatkopyynnön, jonka hän oli tarkoittanut pyynnöksi saada asiassa kirjallinen valituskelpoinen päätös, jos pyydetyt tiedot ei anneta. Kyse on siten ollut julkisuuslain mukaisesta asiakirjapyyntönsä toisen vaiheen käsittelystä, joka päättyy valituskelpoisen päätöksen antamiseen.

Tähän pyyntöön oli reagoitu ensimmäisen kerran 4.4.2016 eli runsaan viiden viikon kuluttua tiedustelemalla, oliko kantelija jo saanut vastauksen viestiinsä, selostamalla kieltäytymisen oikeudellinen peruste ja esittämällä kantelijalle täsmentävä tiedustelu. Tähän kantelija oli vastannut 5.4.2016. Lopullinen päätös oli tehty tästä noin viikon kuluttua 13.4.2016.

Yliopisto ei ole selvityksessään tuonut esiin minkäänlaisia perusteita tai syitä sille, miksi kantelijan tietopyynnön käsittely ei ollut lainkaan edennyt 25.2.2016 ja 4.4.2016 välisenä aikana.

Totean myös, että kantelijalle lähetetyn tiedustelun ja kantelijan siihen antaman vastauksen ajankohdat 4. ja 5.4.2016 eivät nyt ole ainakaan ratkaisevalla tavalla merkityksellisiä määräaikojen asianmukaisuuden arvioinnissa, vaan merkityksellinen ajankohta on 25.2.2016, jolloin kantelija oli uudistanut tietopyyntönsä.

Yleisellä tasolla totean, että julkisuuslain mukaisten määräaikojen kulumista ei voida katkaista ja aloittaa uudelleen sillä, että asiakkaalle varmuuden vuoksi lähetetään vielä jokin asiaan liittyvä tiedustelu. Jos tietopyynnön olisi nyt alun alkujaan katsottu edellyttävän täydentämistä, täydennyskehotus olisi tullut lähettää kantelijalle ilman aiheetonta viivytystä; joka tapauksessa aiemmin kuin nyt oli tehty. Käytettävissäni olleista asiakirjoista ei ilmene, miksi kantelijalle oli lähetetty kyseinen täsmentävä tiedustelu vasta 4.4.2016.

Edellä todetun perusteella valituskelpoisen päätöksen saaminen oli kestänyt 25.2.2016 ja 13.4.2016 välisen ajan eli lähes seitsemän viikkoa.

Julkisuuslaissa ei ole erikseen säädetty siitä, missä ajassa valituskelpoinen päätös tulee antaa eikä kovinkaan selkeästi eroteltu ensivaiheen päätöksentekoa ja valituskelpoisen päätöksen antamista toisistaan. Valituskelpoista päätöstä koskevan pyynnön esittämisellekään ei ole säädetty määräaikaa. Kuten edellä kohdasta 3.3.2 kuitenkin ilmenee, oikeusasiamiehen laillisuusvalvontakäytännössä on lähdetty vähimmillään siitä, että toisen vaiheen käsittely eli valituskelpoisen päätöksen antaminen ei voi kestää ainakaan kauemmin kuin asian käsittelemisen määräajoista on julkisuuslaissa nimenomaisesti säädetty.

Yliopiston menettely on siten ollut tämän laillisuusvalvonnassa omaksutun lähtökohdan vastainen.

Totean myös, että perustuslain 21 §:n 1 momentin nojalla asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Vastaava säännös on hallintolain 23 §:n 1 momentissa. Kantelijalle annetun päätöksen keskeinen sisältö eli oikeudellinen johtopäätös oli ollut sama kuin ensimmäisessä kantelijalle annetussa vastauksessa kuitenkin sillä erotuksella, että päätöksen perusteluissa oli

seikkaperäisemmin selostettu muun muassa yliopiston hallintotoiminnan sisäistä uudelleenorganisointia ja siihen liittyneitä tehtäviin ilmoittautumista sekä siinä noudatettavia menettelytapoja, joilla seikoilla yliopisto oli nähtävästikin pyrkinyt perustelemaan oikeudellista johtopäätöstään siitä, etteivät asiakirjat kuuluneet julkisuuslain soveltamisalaan ja arkistointivelvollisuuden piiriin.

Pidän päätöstä kuitenkin oikeudellisesti verraten yksinkertaisena siihen nähden, ettei siihen ollut sisältynyt kantelijan jo saamaan vastaukseen nähden käytännössä lainkaan uutta keskeistä oikeudellista arviointia. Tähän nähden ja kun yliopisto ei ole enemmälti perustellut päätöksen tekemiseen kaiken kaikkiaan kulunutta aikaa, katson yliopiston aiheetta viivytelleen päätöksen tekemisessä.

Johtopäätökseni on, että valituskelpoisen päätöksen antaminen oli nyt kestänyt liian kauan – arvioitiinpa asiaa julkisuuslain erityisten määräaikojen soveltamisella tai hyvään hallintoon kuuluvaa yleistä viivytyksettömyyden vaatimusta tulkiten.

Saatan edellä esittämäni käsityksen yliopiston tietoon.

### 3.4.3

Tietopyynnön muu hallinnointi

Kantelijan mukaan hänelle edellä kohdassa 3.4.2 selostettu 4.4.2016 lähetetty yhteydenotto oli ollut tarpeeton. En kuitenkaan voi pitää sitä ainakaan täysin perusteettomana ottaen huomioon kantelijan 25.2.2016 lähettämän yhteydenoton kaksijakoinen sisältö: Hän oli yhtäältä pyytänyt kirjallista vastausta lainkohtineen ja toisaalta muistuttanut velvollisuudesta antaa valituskelpoinen päätös. Yhteydenottoa voidaan pitää tiettyyn mittaan saakka perusteltuna siihenkin nähden, että asian käsittely oli siirtynyt muulle kuin sitä alun perin käsitelleelle henkilölle ja aikaa pyynnön esittämisestä oli jo ehtinyt kulua. Näistä syistä en katso aiheelliseksi moittia henkilöä, joka oli kantelijalle mainitun yhteydenoton lähettänyt.

Toisaalta edellä todetusta jää kuitenkin vääjäämättä epäily siitä, ettei kantelijan tietopyynnön hallinnointi ole ollut hyvän tiedonhallintavan ja hyvän hallinnon mukainen, kun asian käsittelijälle näytti olleen edellä todetun yhteydenoton perusteella epäselvää, oliko kantelijalle jo vastattu. Mikäli tietopyynnön käsittely olisi järjestetty hyvän tiedonhallintatavan mukaisesti, tällaista epäselvyyttä ei olisi lähtökohtaisesti pitänyt syntyä.

Saatan edellä esittämäni käsityksen yliopiston tietoon.

## 4

### TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdissa 3.4.1, 3.4.2 ja 3.4.3 esittämäni käsitykset yliopiston tietoon lähettämällä jäljennöksen tästä päätöksestäni yliopiston rehtorille.