

9.10.2002

1835/2/99 ja 2200/4/99

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Ilkka Rautio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Ulla-Maija Lindström

KUNNANHALLITUKSEN PÖYTÄKIRJAN LIITTEIDEN JULKISTAMINEN

1

ASIAT

Asia 1 (dnro 1835/2/1999)

Iltaapäivälehdessä 3.9.1999 julkaistussa artikkelissa kerrottiin, että S:n kaupunginkirjastossa esillä olevan kaupunginhallituksen pöytäkirjan liitteenä on luettelo ihmisistä, joilta kaupunki ei ole onnistunut perimään saataviaan. Maksamatta jättäneiden listasta ilmenee velallisen nimen lisäksi taloudellisia tietoja, kuten velkajärjestelyssä olo, varattomuus tai se, ettei maksua ole suostuttu maksamaan. Myös kuolleet velalliset ja kuolinpesät ovat listalla ja kuolinpesien taloudellinen tila on mainittu. Tyypilliset saatavat ovat päivähoito-, vuokra- ja jätehuoltomaksuja. Listalla on tietoja myös sosiaalihuollon asiakkaista. Nämä velat ovat vähävaraisten henkilöiden maksamattomia kotipalveluja työkeskusmaksuja. S:n kaupunginsihteeri perustelee ratkaisua sillä, että kaupunginhallituksen pöytäkirjat ovat julkisia asiakirjoja.

Kirjoituksessa kerrotun perusteella eduskunnan apulaisoikeusasiamies Jaakko Jonkka otti S:n kaupunginhallituksen menettelyn omana aloitteena tutkittavaksi.

Asia 2 (dnro 2200/4/1999)

Eläkeläinen, entinen kunnanjohtaja A on 12.10.1999 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kantelukirjoituksessa todennut, että S:n kaupunginhallitus on eduskunnan oikeusasiamiehelle 20.9.1999 päivättyssä selvityksessään antanut perättömiä tietoja oikeusasiamiehen omana aloitteena tutkittavakseen ottamassa asiassa. Kaupunginhallituksen selvityksessä todetaan virheellisesti, että kaupunginhallituksen kokouksesta 19.7.1999 laadittu pöytäkirja liitteineen olisi haettu pois kirjastosta 3.9.1999 ennen kirjaston avautumista yleisölle. Todellisuudessa pöytäkirja liitteineen haettiin pois kirjastosta vasta, kun kirjasto oli ollut avoinna yleisölle lähes tunnin.

2

SELVITYS

Eduskunnan oikeusasiamiehen päättämän tehtäväjaon mukaan asia kuuluu allekirjoittaneelle apulaisoikeusasiamiehelle.

2.1

S:n kunnanhallituksen 20.9.1999 päivätty selvitys

S:n kunnanhallitus toimitti pyynnöstäni tänne 20.9.1999 päivätyn selvityksen. Selvityksessä on todettu muun ohella, että S:n kaupunki on pitänyt tiedotustoiminnassaan peruseriaatteena kuntalain 29 §:n noudattamista. Tiedotustoiminta on ollut avointa ja erityisesti tiedotusvälineiden suuntaan on toiminut hyvä vuoropuhelu ja näin ollen tiedotusvälineet ovat kuunnelleet myöskin kunnan näkemyk-

siä asioista. Vuorovaikutus kaupungin ja tiedotusvälineiden kesken on ollut hyvä, luottamuksellinen ja avoin. Tiedotustoiminnassa ei ole ollut ongelmia.

Selvityksen mukaan kuntalaisille on myöskin tiedotettu vireillä olevista ja päätetyistä asioista siten, että muun muassa esityslistat, pöytäkirjat ja muut sellaiset suunnitelmat ovat olleet kirjastossa nähtävillä. Edellä mainituista asiakirjoista on kuitenkin ennen kirjastoon toimittamista poistettu sellaiset asiat ja liitteet, joilla olisi rikottu asiakirjasalaisuutta. Hallintotoiminnassa on noudatettu hyvää tiedonhallintatapaa.

S:n kaupungin laskutus- ja perintöohjeiden 22 §:n mukaan saatavan tileistä poistamisesta päättää kaupunginhallitus asianomaisen hallintokunnan tai toimiston esityksestä. Kaupunginhallitus tekee yleensä vuosittain päätöksen saatavien poistamisesta tileistä. Saatavia on peritty eri toimenpitein myös ulosottoteitse. Edellä mainittu saatavien tileistä poistoa koskeva kaupunginhallituksen päätös otsikoitiin iltapäivälehdessä artikkelissa virheellisesti. Mitään listaan S:n varattomista ei pantu näytteille kirjastoon. Kaupunginhallituksen 19.7.1999 pidetyn kokouksen pöytäkirja oli kirjastossa nähtävillä.

Iltapäivälehdessä artikkelin julkitulon jälkeen puheena olevasta kaupunginhallituksen kokouspöytäkirjasta poistettiin saatavien tileistä poistamista koskeva liite samana päivänä 3.9.1999 ennen kirjaston avaamista. Missään vaiheessa saatavien poistamista koskevasta päätöksestä ei ilmennyt, että kysymys olisi ollut S:n varattomista, vaan niistä saatavista, joita syystä tai toisesta ei perintötoimenpiteistä huolimatta ollut saatu maksuja ja ne tämän vuoksi poistettiin kaupungin tileistä taseen saatavien ryhmästä. Päätös oli täysin tekninen.

Yhteenvedon kaupunginhallitus on katsonut, että se on hoitanut tiedotustoiminnan kuntalain 29 §:ssä edellytetyllä tavalla noudattaen kuitenkin tarkasti uutta julkisuus- ja henkilötietolainsäädäntöä.

2.2

Kanslian tarkastajan kuulustelut

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian tarkastaja Kari Huttunen kuuli A:n kantelukirjoitusten johdosta S:n kaupunginjohtajaa, kaupunginsihteeriä, toimistonhoitajaa, kirjastotoimenhoitajaa ja kirjastovirkailijaa.

Kuulemiskertomusten mukaan kaupunginhallituksen 19.7.1999 pidetyn kokouksen pöytäkirja tarkastettiin 16.8.1999. Pöytäkirja oli nähtävillä hallintotoimistossa 17.8.1999. Sen jälkeen se lähetettiin kaupunginkirjastoon, missä se liitteineen oli nähtävillä 20.8.1999 lähtien. Kun 3.9.1999 iltapäivälehdessä artikkelin uutinen kaupunginhallituksen pöytäkirjasta julkaistiin, toimistonhoitaja haki pöytäkirjan pois kaupunginkirjastosta ennen kirjaston avaamista, poisti pöytäkirjasta liitteet ja palautti pöytäkirjan takaisin kirjastoon. Kunnan sivukirjastossa nähtävillä ollut toinen pöytäkirja tuotiin päivällä kaupungintalolle ja liitteiden poistamisen jälkeen se palautettiin takaisin.

Kaupunginjohtaja on kuulustelussa todennut liitetietojen julkisuuden osalta, että hänen käsityksensä mukaan siinä vaiheessa, kun laskut menevät ulosottoon ne ovat julkisia. Velkojien suoja edellyttää tätä. Ulosottotietoja voi kuka vain saada. Apulaisoikeusasiamiehelle annetun vastauksen osalta kaupunginjohtaja on todennut, että vastauksessa annettiin kaikki olennaiset tiedot. Tietoja ei yritetty salata. Jos vastaus oli jäänyt puutteelliseksi, asiassa oli mahdollista kysyä lisää.

Kaupunginsihteeri on kuulusteluissa todennut, että kaupunginhallituksen vastauksessa pyrittiin selvittämään, mitä asiassa oli tapahtunut. Se, että pöytäkirja oli ollut esillä kirjastossa jo ennen 3.9.1999, jäi vastauksesta pois, koska siinä asiaa käsiteltiin iltapäivälehdessä uutisen sisällön mu-

kaan. Lisäksi kaupunginsihteeri on todennut, että hänen mielestään on kyseenalaista, olivatko pöytäkirjan liitteen tiedot sellaisia, etteivät ne olisi saaneet mennä julkisuuteen. Mahdollisesti liitteissä olevien tietojen julkistaminen saattoi kuitenkin olla hyvän hallintotavan vastaista.

Toimistonhoitaja on kuulustelussa todennut, että kaupunginhallituksen 19.7.1999 pidetyn kokouksen pöytäkirjan asiakohta, saatavien poistaminen ei herättänyt hänen huomiotaan. Sen sijaan pöytäkirjan liitteiden sisältämät tiedot sosiaalilautakunnan kokouksen osalta olivat sellaisia, että näin jälkikäteen harkiten hän olisi jättänyt ne pois yleisön nähtäviltä. Sosiaalilautakunta oli käsitellyt asiat kokouksessaan ei julkisina.

2.3

Kaupunginhallituksen 29.5.2000 päivätty selvitys

Kaupunginhallituksen 19.7.1999 pidetyn kokouksen pöytäkirja liitteineen on ollut nähtävillä kirjastonhoitajan ilmoituksen mukaisesti 20.8.1999 alkaen. Iltapäivälehden kirjoituksen ilmestymispäivän aamupäivällä ennen kirjaston aukeamista yleisölle toimistonhoitaja haki pääkirjastossa olleen pöytäkirjan kaupungintalolle, poisti siitä edellä mainitun liitteen ja palautti pöytäkirjan kirjastoon ennen kirjaston aukeamista.

A:n väite siitä, että pöytäkirjan liite olisi ollut yleisön nähtävillä aukioloaikana pääkirjastossa ei pidä paikkaansa. Kaupunginhallituksen aikaisemmin antama selvitys on siten ollut tältä osin totuudenmukainen. Muilta osin kaupunginhallitus on viitannut kuulemisasiakirjoihin.

2.4

Kaupunginhallituksen puheenjohtajan selvitys

Kaupunginhallituksen puheenjohtaja on viitannut kuulemisasiakirjoihin, joihin hänellä ei ole ollut mitään lisättävää. Iltapäivälehden uutisoinnin osalta hän on todennut, että kaupunginhallituksen 19.7.1999 pidetyn kokouksen pöytäkirjan §:n 235 kohdalla ei hänen käsityksensä mukaan ole mitään sellaista tietoa, mikä ei olisi julkista. Kaupunginhallitus ei voi poistaa saatavia tileistä ilman, että se tietää, mistä saatavista on kysymys. Julkisuuuden kannalta ei ole merkitystä sillä, minkä hallintokunnan saatavat ovat kysymyksessä. Ovatpa saatavat lasten päivähoitomaksuja, kotipalvelumaksuja tai jätehuoltomaksuja, niitä ei tule käsitellä eri tavoin.

RATKAISU

3.1

Kunnanhallituksen pöytäkirjan liitteiden julkistaminen

3.1.1

Tapahtumat

S:n kaupunginhallitus on kokouksessaan 19.7.1999 päättänyt eräiden saatavien poistamisesta kunnan tileistä. Kokouksesta laaditun pöytäkirjan mukaan 235 §:n kohdalla on käsitelty sosiaalilautakunnan esityksiä liitteen 29 mukaisten kotipalvelusaatavien ja liitteen 30 mukaisten muiden hallintokuntien saatavien poistamista kunnan tileistä. Sosiaalilautakunta oli käsitellyt kokouksessaan liitteen 29 mukaiset kotipalvelusaatavien poistamista koskevat asiat ei julkisena. Liitteen 30 eli muiden saatavien poistamista koskevat tiedot oli koottu monesta eri lähteestä eikä niitä ollut käsitelty sosiaalilautakunnassa ennen kaupunginhallituksen käsittelyä. Liitteessä on lueteltu kaupungin saatavista poistettavia laskuja, joita oli peritty tuloksetta. Nämä saatavat olivat muun muassa lyhytaikaista perusparannuslainaa koskevia laskuja, hyötyjätemaksuja, jätteenkäsittelymaksuja,

teknisen toimiston velkomia laskuja, ympäristölautakunnan velkomia laskuja, nuoriso- ja liikuntalautakunnan kesäleirimaksuja, päivähoitolaskuja ja asuntojen vuokrajäämälaskuja.

Kaupunginhallituksen pöytäkirja tarkastettiin 16.8.1999 ja se oli 17.8.1999 nähtävillä hallintotoimistossa. Sen jälkeen pöytäkirja liitteineen lähetettiin kaupunginkirjastoon ja toinen pöytäkirja liitteineen sivukirjastoon, missä ne olivat nähtävillä 20.8.1999 lähtien.

Iltaapäivälehden julkaistua 3.9.1999 artikkelin, joka oli otsikoitu "Lista S:n varattomista pantiin näynteille kirjastoon", kaupunginkirjastoon lähetetty pöytäkirja liitteineen noudettiin kirjastosta ennen sen avautumista ja liitteet poistettiin. Toinen pöytäkirja sivukirjastosta tuotiin päivällä kaupungintalolle ja sivujen poistamisen jälkeen pöytäkirja palautettiin sivukirjastoon takaisin.

3.1.2

Oikeusohjeet

Perusoikeussäännökset

Suomen perustuslain 10 §:n 1 momentin (entisen hallitusmuodon 8 §:n) mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on perusoikeutena turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään pykälän mukaan tarkemmin lailla.

Perustuslain 12 §:n 2 momentin (entisen hallitusmuodon 10 §:n 2 momentin) mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta tai tallenteesta.

Tapahtumahetkellä voimassa ollut julkisuuslainsäädäntö

Yleisten asiakirjain julkisuus määräytyi tapahtumahetkellä yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain (83/1951) mukaan. Lain 1 §:n 1 momentin mukaan yleiset asiakirjat ovat julkiset "niin kuin tässä laissa säädetään". Lain 9 §:n 1 momentin mukaan salassa on pidettävä sellainen asia tai asiakirja, josta niin on lailla säädetty. Pykälän 2 momentin mukaan asetuksella voidaan asia tai asiakirja säätää salassa pidettäväksi, muun ohella mikäli sitä vaatii yksityisen tärkeä henkilökohtainen etu sielunhoidon, terveyden- ja sairaanhoidon tai huoltotoimen alalla.

Eräitä poikkeuksia yleisten asiakirjain julkisuudesta sisältävän asetuksen 1 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät *sosiaalihuollon kohteena* olevasta henkilöstä sellaisia tietoja, joiden julkisuuteen saattaminen vaarantaisi hänen vastaista toimintaansa, toimeentulomahdollisuuttaan tai hänen yhteiskuntaan sopeutumistaan, jollei se, jota asiakirja koskee anna suostumustaan sen tiedoksi antamiseen. Edelleen pykälän 1 momentin 9 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tulli-, tarkastus- tai muiden viranomaisen virkatoimissaan hankkimia tai saamia tietoja *yksityisten taloudellisesta asemasta*, mikäli se, jota asiakirja koskee ei anna suostumustaan sen tiedoksi antamiseen.

Sosiaalihuoltolain 57 §:n 1 momentin mukaan valtion ja kunnan palveluksessa olevat, muut niiden tehtäviä suorittavat tai niiden toimintayksiköissä työskentelevät henkilöt, kunnan luottamushenkilöt sekä sosiaalihuollon järjestämisessä asiantuntijoina käytetyt henkilöt eivät saa ilmaista asianomaisen henkilön tai, milloin hänellä ei ole edellytyksiä arvostella annettavan suostumuksen merkitystä, hänen holhoojansa tai muun huoltajan lupaa *yksityistä tai perheen salaisuutta*, josta he asemansa perusteella tai tehtävänsä perusteella ovat saaneet tietää.

Vuoden 1999 syyskuussa voimassa olleen ulosottolain 3 luvun 34g §:n mukaan, jollei muualla lais-

sa toisin säädetä, ulosottoviranomainen tai ulosottomiehen toimeksiannosta tehtävää suorittava henkilö ei saa ilman asianomaisen lupaa paljastaa muulle kuin ulosottoviranomaiselle. eikä käyttää omaksi tai toisen hyödyksi tietoja, jotka koskevat toisen liike- tai ammattisalaisuutta, yksityisen henkilökohtaisia oloja tai sellaisia velallisen tai sivullisen taloudellista asemaa koskevia tietoja, jotka ulosottoviranomainen on hankkinut ulosotto selvityksessä tai muutoin täytäntöönpanossa. *Ulosottomiehen päätös ja toimitusta koskeva pöytäkirja* ovat kuitenkin aina julkisia lukuun ottamatta ulosotto selvitystä koskevaa pöytäkirjaa, joka on pidettävä salassa.

Uusi 1.12.1999 voimaan tullut julkisuuslaki

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) 1 §:n mukaan viranomaisen asiakirjat ovat julkisia, jollei tässä tai muussa laissa erikseen toisin säädetä. Lain 2 §:n mukaan tässä laissa säädetään oikeudesta saada tieto viranomaisen julkisista asiakirjoista sekä viranomaisessa toimivan vaitiolovelvollisuudesta, asiakirjojen salassapidosta ja muusta tietojen saantia koskevista yleisien ja yksityisien etujen suojaamiseksi välttämättömistä rajoituksista samoin kuin viranomaisen velvollisuuksista tämän lain tarkoituksen toteuttamiseksi.

Lain 3 §:n mukaan tässä laissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien tarkoituksena ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintotapaa viranomaisten toiminnasta sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan.

Lain 16 §:n 3 momentin mukaan viranomaisen henkilökisteristä saa antaa henkilötietoja sisältävän kopion tai tulosteen tai sen tiedon sähköisessä muodossa, jollei laissa ole toisin erikseen säädetty, jos luovutuksensaajalla on henkilötietojen suojaan koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja.

Lain 17 §:n 1 momentin mukaan viranomainen on tämän lain mukaan päätöksiä tehdessään ja muutoinkin tehtäviään hoitaessaan velvollinen huolehtimaan siitä, että tietojen saamista viranomaisten toiminnasta ei lain 1 ja 3 § huomioon ottaen rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista ja että tiedon pyytäjiä kohdellaan tasapuolisesti. Pykälän 2 momentin mukaan asiakirjasalaisuutta koskevia säännöksiä sovellettaessa on lisäksi otettava huomioon, onko asiakirjan salassapitovelvollisuus riippumaton asiakirjan antamisesta johtuvista tapauskohtaisista vaikutuksista (vahinkoedellytyslausekkeen salassapitosäännös) vai määräytyykö julkisuus asiakirjan antamisesta johtuvien haitallisten vaikutusten perusteella (julkisuusolettamaan perustuva salassapitosäännös) vai edellyttääkö julkisuus sitä, ettei tiedon antamisesta ilmeisesti aiheudu haitallisia vaikutuksia (salassapito-olettamaan perustuva salassapitosäännös).

Lain 18 §:n mukaan viranomaisen tulee hyvän tiedonhallintavan luomiseksi ja toteuttamiseksi huolehtia asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen asianmukaisesta saatavuudesta, käytettävyydestä ja suojaamisesta sekä eheydestä ja muusta tietojen laatuun vaikuttavista tekijöistä.

Lain 22 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirja on pidettävä salassa, jos se tässä tai muussa laissa on säädetty salassa pidettäväksi tai jos viranomainen lain nojalla on määrännyt sen salassa pidettäväksi tai jos se sisältää tietoja, joista lailla on säädetty vaitiolovelvollisuus. Pykälän 2 momentin mukaan salassa pidettävää viranomaisen asiakirjaa tai sen kopiota tai tulostetta ei saa näyttää eikä luovuttaa sivulliselle eikä antaa sitä teknisen käyttöyhteyden avulla tai muulla tavalla sivullisen nähtäväksi tai käytettäväksi.

Lain 24 §:n 1 momentin 23 kohdan mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön vuosituloista tai kokonaisvarallisuudesta, taikka tuen tai etuuden perusteena olevista tuloista ja varallisuudesta taikka jotka muutoin kuvaavat *hänen taloudellista asemaansa*; ulosottihakemus, ulosottomiehen päätös ja toimituksia koskevat pöytäkirjat ovat kuitenkin ulosottoselvitystä koskevaa pöytäkirjaa lukuun ottamatta julkisia. Momentin 25 kohdan mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat muun ohella asiakirjat, jotka sisältävät tietoja *sosiaalihuollon asiakkaasta ja hänen saamastaan etuudesta tai tukitoimesta tai sosiaalihuollon palvelusta*. Momentin 32 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka muun ohella sisältävät tietoja henkilön perhe-elämästä tai muusta niihin verrattavista *henkilökohtaisista oloista*.

Lain 26 §:n 1 momentin mukaan viranomainen voi antaa salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta tiedon, jos 1) tiedon antamisesta tai oikeuden tiedon saamiseen on laissa erikseen määrätty, 2) se, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, antaa siihen suostumuksensa. Pykälän 2 momentin mukaan viranomainen voi salassapitosäännösten estämättä antaa tiedon toisen taloudellisesta asemasta, terveydenhuollon tai sosiaalihuollon asiakassuhteesta tai myönnetystä etuudesta, jos tieto on tarpeen 1) yksityisen tai toisen viranomaisen laissa säädetyn tiedonantovelvollisuuden toteuttamiseksi, taikka 2) tiedon antavan viranomaisen hoidettavaksi kuuluvan korvauksen tai muun vaatimuksen toteuttamiseksi.

Kuntalaki

Kuntalain 29 §:n 1 momentin mukaan kunnan on tiedotettava asukkaalleen kunnassa *vireillä olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä ratkaisuksista ja niiden vaikutuksista*. Kuntalain 57 §:n 1 momentin mukaan valtuuston kokoukset ovat julkisia, jollei kokouksessa käsitellä asiaa tai asiakirjaa, joka on säädetty salassa pidettäväksi tai jollei valtuusto muuten painavan syyn vuoksi jossakin asiassa toisin päättä. Pykälän 3 momentin mukaan muun toimielimen kuin valtuuston kokoukset ovat julkisia vain, jos niissä ei käsitellä asiaa tai asiakirjaa, joka on lailla säädetty salassa pidettäväksi, ja jos toimielin niin päättää.

3.1.3.

Arviointia

Kaupunginhallituksen pöytäkirjan liitteistä tiedottaminen

Perusoikeussäännökset osoittavat keskeiset tietojenkäsittelyssä huomioon otettavat periaatteet, joita ovat viranomaisten asiakirjoja koskeva julkisuusperiaate sekä oikeus yksityiselämään ja henkilötietojen suojaan. Ennen julkisuuslainsäädännön uudistusta julkisyhteisön tiedotuksesta ei ollut yleisiä laintasoisia säännöksiä. Vuoden 1951 asiakirjajulkisuutta koskeva laki ei velvoittanut aktiiviseen tiedottamiseen. Kuntalain 29 §:n säännös kunnan tiedottamisesta on kuitenkin säädetty toteuttamaan osaltaan hallinnon julkisuusperiaatetta. Kunnan asukkailla on oikeus tietää, miten yhteisiä asioita hoidetaan. Näin tuetaan kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia.

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyvä asetus viranomaisen toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintavasta toteuttavat perustuslaissa säädettyä oikeutta saada tieto viranomaisten asiakirjoista sekä säätävät viranomaiselle velvollisuuden edistää tietojensaantia sekä hyvää tiedonhallintapaa. Julkisuuslakiin otettujen hyvää tiedonhallintapaa koskevien säännösten tarkoituksena on varmistaa, että viranomaiset ottavat muun muassa suunnittelutoiminnassaan huomioon erilaiset informaatioon liittyvät edut ja huolehtivat myös tietojen saatavuudesta, käytettävyydestä, eheydestä ja suojaamisesta. Keskeinen osa hyvää tiedonhallintapaa on tietosuojasta

huolehtiminen. Yksilön, kansalaisten ja yritysten tulee voida luottaa siihen, että viranomaisten haltuun luovutetut arkaluonteiset tai muut salassa pidettävät tiedot eivät joudu sivullisten käyttöön tai tietoon.

Kaupunginhallituksen 19.7.1999 pidetyn kokouksen pöytäkirjan liite 29 on koskenut perimättä jääneiden kotipalvelulaskujen ja yhden laskun kohdalta työkeskuslaskun poistamista kunnan saatavista. Saatavia oli peritty ja ne olivat palautuneet ulosotosta palvelun saajan tai kuolinpesän varattomuuden perusteella. Sosiaalilautakunta oli käsitellyt kokouksessaan asian ei julkisena.

Kaupunginhallituksen pöytäkirjan liitteen 30 mukaiset saatavat ovat koskeneet eri hallintokuntia, kuten rakennustointia, palo- ja pelastustointia sekä ympäristölautakunnan ja nuoriso- ja liikuntalautakunnan toimialaa. Osa saatavista on kuitenkin koskenut kesäleirimaksuja ja päivähoitomaksuja. Saatavien poistaminen tileistä on perustunut niiden perintäyrityksiin ja ulosotosta palautumiseen velallisen varattomuuden johdosta.

Pöytäkirjan liitteen 29 mukaiset tiedot koskivat henkilöitä, jotka olivat tai olivat olleet sosiaalihuollon asiakkaina. Liitteestä ei tarkemmin ilmene, millaisiin kotipalvelutoimiin tai työkeskusapuun laskut olivat perustuneet. Tapahtumahetkellä voimassa olleiden eräitä poikkeuksia yleisten asiakirjain julkisuudesta sisältävän asetuksen 1 §:n 1 momentin 7 kohdan nojalla nämä tiedot ovat olleet salassa pidettäviä, jos niiden julkisuuteen saattaminen vaarantaisi asianomaisten vastaista toimintaa, toimeentulomahdollisuutta tai yhteiskuntaan sopeutumista. Kyseiset tiedot ovat olleet kotipalvelun asiakkuutta koskevia tietoja, jotka ainakin tässä asiayhteydessä ulosottoa ja varattomuutta koskevien merkintöjen kanssa ovat käsitykseni mukaan olleet salassa pidettäviä tietoja. Missään tapauksessa nämä tiedot eivät ole olleet sellaisia, että niiden julkistaminen ja esille paneminen olisi ollut asianmukaista. Myös voimassa olevan julkisuuslainsäädännön hyvään tiedonhallintatapaan kuuluu, ettei viranomaisen haltuun luovutettuja arkaluonteisia tai salassa pidettäviä tietoja anneta sivullisten käyttöön tai tietoon.

Myös liitteessä 30 mainituista saatavista osa oli kunnan tarjoamista sosiaalipalveluista veloittamia maksuja, joita asiakkaan maksukyvyttömyyden perusteella ei ollut saatu perityksi. Tällaisia olivat esimerkiksi päivähoitomaksut. Tällaisten tietojen julkaisemisella ei nähdäkseni voisi olla edellä mainitun kaltaisia kielteisiä vaikutuksia asiakkaan tulevaisuuteen eikä niitä myöskään voida pitää sosiaalihuoltolain 57 §:n tarkoittamina perheen salaisuuksina.

Liitteessä 30 julkaistut tiedot ovat joka tapauksessa sisältäneet tietoja asianomaisten taloudellisesta asemasta. Nimettyjä velallisia koskevien saatavien poistamisen perusteena on toteamus saatavan palautumisesta ulosotosta varattomuuden perusteella. Osassa saatavista perusteena poistamiselle on mainittu velallisen konkurssi tai velkasaneeraus (oikeammin velkajärjestely) tai vain toteamus, että saatavaa ei saada enää perityksi.

Tapahtumahetkellä voimassa olleen eräitä poikkeuksia yleisten asiakirjain julkisuudesta sisältävän asetuksen 1 §:n 9 kohdan mukaan salassa pidettäviä asiakirjoja olivat asiakirjat, jotka sisältävät viranomaisten virkatoimissaan hankkimia tai saamia tietoja ja selvityksiä yksityisen taloudellisesta asemasta, mikäli se, jota asiakirja koskee ei anna suostumustaan sen tiedoksi antamiseen.

Toisaalta ulosottolain mainittujen säännösten mukaan *ulosottotoimituksista laaditut pöytäkirjat ja ulosottomiehen päätökset* ovat julkisia. Hallituksen esityksessä laiksi ulosottolain muuttamisesta (145/1996 vp.) todetaan tältä osin, että täytäntöönpanon julkisen kontrolloitavuuden kannalta on välttämätöntä, että toimituksista laaditut pöytäkirjat ja ulosottomiehen päätökset ovat julkisia.

Vaikka tiedot ulosottotoimituksen pöytäkirjasta ja ulosottomiehen päätöksistä on säädetty julkisik-

si, ulosottoasiakirjojen julkisuus on puheena olevassa lainkohdassa nimenomainen poikkeus pääsäännöstä, jolla suojataan yksityisyyttä. Poikkeussäännöstä pitäisi yleisten tulkintaoppien mukaan tulkita ahtaasti. Hallituksen esityksissä julkisuutta on perusteltu ulosottoon liittyvillä oikeusturvasyillä ja ulosottoasiain julkisella kontrolloitavuudella.

Pöytäkirjan liitteessä 30 mainitun kaltaiset henkilön taloudellista asemaa kokonaisuutena kuvaavat tiedot oli nähdäkseni aikaisemman lain aikana tarkoitettu salassa pidettäväksi tällaisissa yhteyksissä. Joka tapauksessa niiden julkistaminen kunnanhallituksen pöytäkirjojen yhteydessä osana kunnan tiedottamista antaa aiheita arvosteluun.

S:n kaupunginhallitus on vedonnut myös kuntalain 29 §:n asettamaan tiedottamisvelvollisuuteen. Mainittu säännös kunnan tiedottamisesta toteuttaa osaltaan hallinnon julkisuusperiaatetta. Hallinnon julkisuusperiaate on johdettavissa kahdesta perusoikeudesta; oikeudesta tietoon ja oikeudesta hyvään hallintoon. Riittävän julkisuuden takaaminen on edellytys yksilöiden mahdollisuudelle vaikuttaa ja osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan. Julkisuus on myös vallankäytön ja viranomaistoiminnan kritiikin edellytys. Yksityiselämän suojan lähtökohtana on, että yksilöllä on oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista hänen yksityiselämäänsä. Yksityiselämän suojaa koskeva perustuslain säännös sisältää myös erityisen tietosuojaa koskevan määräyksen, jonka mukaan henkilön tietosuojasta säädetään lailla. Säännös viittaa tarpeeseen lainsäädännöllisesti turvata yksilön oikeusturva ja yksityisyyden suoja henkilötietojen käsittelyssä, rekisteröinnissä ja käyttämisessä.

Käsitykseni mukaan, kun otetaan huomioon edellä mainittujen perusoikeuksia koskevien säännösten tarkoitus ja perusteet, kysymyksessä olevassa tilanteessa yksityiselämän suojaa koskeva perusoikeus on hallinnon julkisuusperiaatetta turvaavaa perusoikeutta painavampi. Tässä tapauksessa ei ole ollut ulosottolain mukaisia perusteita julkaista näitä tietoja ulosotossa havaitusta varattomuudesta. Kunnan tiedotustoimintaan ei siten voida edellä mainitut perusoikeussäännökset, julkisuuslainsäädännön ja kuntalain säännökset huomion ottaen katsoa kuuluvan kunnan velkojan ominaisuudessa kuntalaistensa taloudellisesta asemasta ja henkilökohtaisista oloista saamien tietojen julkaiseminen ja näytteille paneminen. Varattomuutta koskevat tiedot ovat myös siinä määrin arkaluonteisia, että hyvä tiedonhallintatapa edellyttää, ettei niitä tällaisessa yhteydessä anneta sivullisten käyttöön tai tietoon. Käsitykseni mukaan kunnanhallituksen ei olisi tullut julkaista kysymyksessä olevia yksityisyyden suojan piiriin kuuluvia tietoja.

Yhteenveto

Edellä lausutuilla perusteilla katson, että S:n kaupunginhallitus on julkaisemalla edellä mainitut tiedot kaupunginhallituksen pöytäkirjan liitteissä menetellyt tapahtumien aikana voimassa olleiden asiakirjojen julkisuutta koskevien säännösten vastaisesti. Menettely ei käsitykseni mukaan ole myöskään voimassa olevassa julkisuuslainsäädännössä säädetyn hyvän tiedonhallintatavan mukaista.

3.2

Kaupunginhallituksen eduskunnan apulaisoikeusasiamiehelle antama selvitys

Kaupunginhallitus on eduskunnan apulaisoikeusasiamiehelle 20.9.1999 antamassaan selvityksessä jättänyt kertomatta, että kaupunginhallituksen pöytäkirja liitteineen on ollut kaupunginkirjastossa ja sivukirjastossa nähtävillä 20.8.1999 lähtien. Pöytäkirja liitteineen on ollut nähtävillä myös kaupungin hallintotoimistossa 17.8.1999 lähtien. Selvityksessä on lisäksi todettu, että kuntalaisille tiedotettavista ja kirjastoon nähtäville toimitetuista asiakirjoista on poistettu *ennen kirjastoon* toimittamista sellaiset asia ja liitteet, joilla olisi rikottu asiakirjasalaisuutta. Toisaalta on todettu, että lehtiartikke-

lin julkitulon jälkeen "poistimme po. päätöksen kirjaston pöytäkirjajäljennöksestä samana päivänä 3.9.1999 ennen kirjaston avaamista".

Kaupunginhallituksen selvityksessä on mielestäni annettu puutteellista ja jopa harhaanjohtavaa tietoa. Asian kokonaisarviointin kannalta ei ole ollut merkitystä sillä, mihin aikaan 3.9.1999 Iltasanomien artikkelin julkitulon jälkeen pöytäkirjan liitteet on poistettu kirjastoista, kun ne ovat olleet siellä nähtävillä jo 20.8.1999. Asiaa ei muuta muuksi se, että eräs kantelija on väittänyt virheellisiksi myös 3.9.1999 tapahtuneesta pöytäkirjan liitteiden poistamisajankohdasta annettuja tietoja. Oikeusasiamiehen selvityspyyntö koski tietojen julkistamista kokonaisuudessaan eikä vain tapahtumia 3.9.1999.

4

TOIMENPITEET

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan S:n kaupunginhallitukselle huomautuksen edellä kohdassa 3.1 selostetusta lainvastaisesta menettelystä. Tässä tarkoituksessa lähetän päätökseni S:n kaupunginhallituksen ja kaupunginvaltuuston tietoon.

Sen johdosta, että kaupunginhallitus on antanut selvityksessään puutteellista ja jopa harhaanjohtavaa tietoa, kiinnitän kaupunginhallituksen huomiota siihen, että selvityksissä laillisuusvalvojalle annettujen tietojen tulee olla oikeita ja selvitetävän ongelman kannalta riittävän kattavia.