

6.9.2017

EOAK/2487/2016

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Esittelijäneuvos Mikko Sarja

ASIAKIRJAPYYNTÖJEN KÄSITTELY SEURAKUNNASSA

1 KANTELU

Kantelija pyysi eduskunnan oikeusasiamiestä tutkimaan seurakunnan menettelyä tietojensaantioikeuttaan koskevassa asiassa. Kyse on kyse yhtäältä kantelijan asiakirjapyyntöjen käsittelystä ja toisaalta seurakunnan velvollisuudesta toimittaa omaaloitteisesti kantelijalle tiedoksi asiakirja, joka koski myös häntä.

- - -

3 RATKAISU

3.1
Asiakirjapyyntöjen käsittely

3.1.1
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.

Kirkkolain 25 luvun 8 §:n 1 momentin pääsäännön mukaan kirkollishallinnossa sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (jäljempänä julkisuuslaki) säädetään.

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.

Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että tiedon pyytäjälle on annettava julkisuuslain 14 §:stä ilmeneviä periaatteita noudattaen ohjaus ja pyydettyä valituskelpoinen päätös myös siinä tapauksessa, että pyydettyä tietoa asiakirjasta ei voida antaa sen vuoksi, että viranomaisella ei sitä ole (esim. OA dnro 1989/4/04).

Julkisuuslain 14 §:n 4 momentin mukaan tässä 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 annettava viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön.

Julkisuuslain 15 §:n 1 momentin mukaan, jos viranomaiselta pyydetään asiakirjaa, jonka toinen viranomainen on laatinut tai joka kuuluu toisen viranomaisen käsiteltävänä olevaan asiaan, viranomainen voi siirtää tiedonsaantia koskevan asian sen viranomaisen ratkaistavaksi, joka on laatinut asiakirjan tai jonka käsiteltäväksi asia kokonaisuudessaan kuuluu. Saman pykälän 3 momentin mukaan, jos viranomaiselta pyydetään asiakirjaa, johon 25 §:n mukaisesti on tullut tehdä turvallisuusluokkaa koskeva merkintä ja jonka muu viranomainen on laatinut, viranomaisen on siirrettävä asia asiakirjan laatineen viranomaisen ratkaistavaksi.

Edellä selostetun 1 momentin perusteluiden mukaan siirtäminen voi olla tarpeen erityisesti silloin, kun pyydetyn asiakirjan salassapito on riippuvainen tietojen antamisesta johtuvista vaikutuksista. Salassapidon ulottuvuuden määrittely saattaa tällöin edellyttää sellaista erityisasiantuntemusta, joka on asian käsittelystä kokonaisuudessaan vastaavalla viranomaisella (HE 30/1998 vp, s. 72).

Julkisuuslain 17 §:n 1 momentin mukaan viranomainen on tämän lain mukaisia päätöksiä tehdessään ja muutoinkin tehtäviään hoitaessaan velvollinen huolehtimaan siitä, että tietojen saamista viranomaisten toiminnasta ei rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista ja että tiedon pyytäjiä kohdellaan tasapuolisesti.

Julkisuuslain 18 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan viranomaisen tulee huolehtia siitä, että sen palveluksessa olevilla on tarvittava tieto käsiteltävien asiakirjojen julkisuudesta sekä tietojen antamisessa ja käsittelyssä noudatettavista menettelytavoista, samoin kuin siitä, että hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseksi annettujen säännösten, määräysten ja ohjeiden noudattamista valvotaan.

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

3.1.2

Arvioinnin yleiset lähtökohdat

Asiakirjapyyntöjen käsittelymenettely on julkisuuslaissa 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. Asiakirjapyynnön käsittelyn toisessa vaiheessa viranomaisen tulee antaa perusteltu valituskelpoinen päätös asiassa, mikäli asiakirjojen pyytäjä sellaisen haluaa.

Näitä menettelysäännöksiä tulee noudattaa myös silloin, kun pyydettyä tietoa asiakirjasta ei voida antaa sen vuoksi, että viranomaisella ei sitä ole.

Vaihtoehtona edellä kuvatulle menettelylle on asiakirjapyynnön siirto sikäli kuin sille katsotaan olevan olemassa laissa säädetyt perusteet.

Viranomaisten tulee siten julkisuuslain näkökulmasta menetellä jollakin seuraavista tavoista:

- 1) jos pyydetyt asiakirjat ovat viranomaisen hallussa eikä se näe estettä niiden luovuttamiselle, asiakkaalle tulee antaa asiakirjat lähtökohtaisesti hänen pyytämällään tavalla;
- 2) jos asiakirjat ovat viranomaisen hallussa mutta niitä ei salassapitosyistä katsota voitavan antaa, asiakkaalle tulee antaa julkisuuslain 14 §:n 3 momentin mukainen ohjaus;
- 3) jos asiakirjat eivät ole viranomaisen hallussa, asiakkaalle tulee antaa julkisuuslain 14 §:n 3 momentin mukainen ohjaus; tai
- 4) viranomaisen voi tai sen tulee siirtää julkisuuslain 15 §:stä ilmenevällä tavalla asiakirjapyyntö toiselle viranomaiselle.

Asiakirjapyyntö on julkisuuslain 14 §:n 4 momentin perusteella käsiteltävä viivytyksettä, ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa pyynnön saamisesta. Tietyissä laissa erikseen luonnehdituissa poikkeuksellisissa tilanteissa tietopyyntö voidaan käsitellä ja tieto julkisesta asiakirjasta antaa enintään kuukauden kuluessa asiakirjapyynnön esittämisestä.

3.1.3

Ensimmäisen asiakirjapyynnön käsittely

Asiakirjoista ilmenee kantelijan lähettäneen seurakunnan vs. hallintojohtajalle 23.5.2016 pyynnön saada kirkkoneuvoston pöytäkirjanote 17.2.2016, § 38. Vs. hallintojohtajan selvityksen mukaan kyseinen ote koski poliisin tekemää loppulausuntopyyntöä poliisissa tuolloin vireillä olleessa esitutkinnassa, jossa seurakunta oli ollut asianomistajana. Selvityksen mukaan poliisi oli tehnyt asiasta lopullisen päätöksen, jonka poliisi oli saattanut tiedoksi asianosaisille. Koska kyseisessä 10.5.2016 päivätyssä päätöksessä oli mainittu myös kirkkoneuvoston kanta asiaan, kirkkoneuvoston pöytäkirjanotetta ei ollut lähetetty kantelijalle. Selvityksen mukaan kantelijan edellä mainittuun sähköpostiviestiin oli kiireessä jäänyt vastaamatta, ja siihen oli vastattu 14.7.2016. Vastauksessa oli pahoiteltu vastauksen viipymistä ja esitetty edellä selostetut perustelut.

Totean lähtökohtana, että pelkästään se seikka, että viranomaisen laatiman ja toiselle viranomaiselle toimittaman asiakirjan sisältö on jo toimitettu asianosaiselle tiedoksi tuon toisen viranomaisen toimenpitein, ei oikeuta asiakirjan alun perin laatintua viranomaista jättämään käsittelemättä sille osoitettua yksilöityä asiakirjapyyntöä julkisuuslain edellyttämällä tavalla.

Asiassa on siten nyt arvioitava sekä asiakirjapyynnön käsittelyaikaa että asiakirjapyyntöön annetun vastauksen sisältöä julkisuuslain 14 §:stä ilmenevin kriteerein.

Käsittelyajasta totean, että kantelijan 23.5.2016 tekemään asiakirjapyyntöön oli vastattu 14.7.2016. Asiakirjapyyntöön käsittely oli siten kestänyt yli seitsemän viikkoa eli kauemmin kuin julkisuuslain 14 §:n 4 momentti olisi enimmilläänkään oikeuttanut. Asiakirjapyyntöön käsittelyaika on näin ollen ollut julkisuuslain vastainen.

Sikäli kuin vs. hallintojohtaja on selvityksessään tuonut esiin sen, että kantelijan asiakirjapyyntöön ei ollut mainittu määräpäivää, johon mennessä asiakirjat olisi tullut hänelle toimittaa, totean tällaisen seikan olevan lakiin perustumaton ja siten merkityksetön asian arvioinnissa. Myöskään sillä vs. hallintojohtajan esiin nostamalla seikalla, että kantelija ei ollut missään vaiheessa kysellyt asiakirjapyyntöjensä perään, ei ole asian oikeudellisessa arvioinnissa merkitystä. Korostan sitä, että viranomaisen tulee omatoimisesti huolehtia julkisuuslain mukaisten määräaikojen noudattamisesta.

Pyyntöön annetun vastauksen sisällöstä totean, että kantelijan kirjalliseen asiakirjapyyntöön oli vastattu selostamalla vain yleisluontoiset perusteet sille, miksi asiakirjaa ei ollut toimitettu kantelijalle. Pyyntöön olisi kuitenkin asiasisältönsä puolesta tullut vastata nimenomaan julkisuuslain 14 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla. Koska näin ei ollut toimittu, asiassa oli menetelty tämänkin lainkohdan vastaisesti.

Toimenpiteeni ilmenee kohdassa 4.

3.1.4

Toisen asiakirjapyyntöön käsittely

Asiakirjoista ilmenee kantelijan lähettäneen seurakunnan vs. hallintojohtajalle 30.5.2016 pyynnön saada kopio seurakunnan pääarkiston salaisiin asiakirjoihin arkistoidusta hallintojohtajan ja kappalaisen laatimasta muistiosta virastotalolla käydystä keskustelusta, jossa oli suunniteltu levitettävän kantelijasta kantelussa lähemmin mainittua asiaa.

Vs. hallintojohtaja oli välittänyt kantelijan viestin samana päivänä eli 30.5.2016 hallintosihteerille toimenpiteitä varten. Hallintosihteerin oli niin ikään samana päivänä vastannut viestiin ilmoittamalla, ettei kyseistä paperia ollut löytynyt ”salaiset”-laatikosta. Vs. hallintojohtajan oli ollut tarkoitus välittää viesti saman tien kantelijalle, mutta kiireessä viesti oli jäänyt lähettämättä. Sittemmin viesti oli välitetty kantelijalle 14.7.2016. Kantelijalle oli toimitettu hallintosihteerin edellä mainittu ilmoitus siitä, että asiakirjaa ei löytynyt ja pahoiteltu vastauksen viipymistä.

Tältäkin osin on arvioitava sekä asiakirjapyyntöön käsittelyaikaa että asiakirjapyyntöön annetun vastauksen sisältöä julkisuuslain 14 §:stä ilmenevin kriteerein.

Käsittelyajasta totean, että kantelijan 30.5.2016 tekemään kirjalliseen asiakirjapyyntöön oli vastattu 14.7.2016. Kun asiakirjapyyntöön käsittely oli siten kestänyt yli kuusi viikkoa eli kauemmin kuin julkisuuslain 14 §:n 4 momentti olisi enimmilläänkään oikeuttanut, tämänkin asiakirjapyyntöön käsittelyaika on ollut julkisuuslain vastainen.

Tässäkin yhteydessä korostan sitä, ettei sillä, että asiakirjapyyntöön ei ollut sisällytetty määräaika, jonka kuluessa asiakirjat olisi tullut toimittaa, tai sillä, ettei kantelija ollut kysellyt asiansa perään, ole oikeudellista merkitystä.

Pyyntöön annetun vastauksen sisällöstä totean, että asiakirjapyyntöön olisi asiasisältönsä puolesta tullut vastata julkisuuslain 14 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla myös silloin, kun pyydettyä asiakirjaa ei ollut voitu antaa sen vuoksi, ettei sitä ollut viranomaisen hallussa.

Koska näin ei nyt ollut toimittu, asiassa oli tämänkin asiakirjapyyntöä osalta menetelty myös julkisuuslain 14 §:n 3 momentin vastaisesti.

Toimenpiteeni ilmenee kohdassa 4.

3.1.5

Muita havaintoja asiakirjapyyntöjen käsittelyyn liittyen

Huomioni on vielä kiinnittynyt siihen vs. hallintojohtajan selvityksessään esiin tuomaan seikkaan, että seurakunnan ohjeistuksen mukaan asiat hoidetaan ensisijaisesti esimiehen kanssa, ja mikäli asia ei etene toivotulla tavalla, viemällä se kirkkoneuvoston käsiteltäväksi. Tällä perusteella vs. hallintojohtaja on katsonut, että asioiden vieminen viranomaisille suoraan ei ole seurakunnan ohjeistuksen mukaista. Vielä selvityksestä ilmenee, että asiasta on huomautettu kantelijaa aiemminkin. Kirkkoneuvoston lausunnossa asiaa on lähestytty toteamalla, että tavanomaisen työyhteisön toiminnan mukaisesti kantelija olisi myös voinut muistuttaa vs. hallintojohtajaa asiakirjapyyntöistään ennen siirtymistä kantelumenettelyyn.

Tulkitsen edellä todetun niin, että etenkin vs. hallintojohtaja on pitänyt jotenkin sopimattomana sitä, että kantelija oli tehnyt asiakirjapyyntöjensä käsittelystä kantelun suoraan eduskunnan oikeusasiamiehelle kääntymättä ensin esimiehensä tai kirkkoneuvoston puoleen.

Edellä todetun johdosta katson aiheelliseksi todeta yleisellä tasolla seuraavan.

Perustuslain 109 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia täyttävät velvollisuutensa. Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 2 §:n 1 momentissa puolestaan säädetään, että oikeusasiamiehelle voi tämän laillisuusvalvontaan kuuluvassa asiassa kannella jokainen, joka katsoo valvottavan tehtävänsä hoitaessaan menettelleen lainvastaisesti tai jättäneen täyttämättä velvollisuutensa.

Oikeusasiamiehen toteuttama ylin laillisuusvalvonta on yksi hallinnon lainmukaisen toiminnan takeista, ja tämä kanteluinstituutio perustuu perustuslakiin. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan tehokkuus perustuu ennen muuta kanteluiden käsittelyyn. Kantelu on käytännössä keskeisin tapa, jolla epäilyt viranomaisten lainvastaisista menettelyistä tulevat oikeusasiamiehen arvioitaviksi.

Oikeus tehdä kantelu oikeusasiamiehelle on jokaisella, myös virkamiehellä ja julkisyhteisön työntekijällä omasta työnantajastaan, ja heillä tulee lähtökohtaisesti olla tämä mahdollisuus käytettävissään ilman uhkaa kantelun kohteen vastatoimista, kuten työnjohdollisista seuraamuksista.

Vaikka sinänsä onkin niin, että asiat voivat usein ratketa nopeasti ja vaivatta työyhteisön sisäisin toimin ja tällaista menettelyä voidaan pitää kannatettavana, pitäisin kuitenkin erittäin huolestuttavana sitä, jos kantelijaa olisi huomautettu nimenomaan kantelun tekemisestä eduskunnan oikeusasiamiehelle. Tällaista laissa säädetyn kanteluoikeuden rajoittamista en voisi pitää hyväksyttävänä. Näin siksi, että rajoitukset vaarantavat myös oikeusasiamiehen perustuslain 109 §:n mukaisen tehtävän toteuttamisen.

3.1.6

Ylimmän laillisuusvalvonnan näkökulma julkisuuskysymyksiin

Oikeusasiamiehen toiminnasta julkisuusasioissa totean vielä, että oikeusasiamies arvioi julkisuuskysymyksiä edellä kohdista 3.1.3 ja 3.1.4 ilmenevin tavoin menettelyllisestä näkökulmasta. Sen sijaan oikeusasiamies ei lähtökohtaisesti ota kantaa asiakirjojen julkisuuteen tai salassapitoon sinänsä eikä siihen, olisiko pyydetty asiakirja tullut antaa vai ei. Tämä johtuu siitä, että oikeusasiamies ei vakiintuneen käytännön mukaan puutu asioihin, joissa on käytettävissä säännönmukainen muutoksenhakumahdollisuus, eikä oikeusasiamies ole säännönmukaisen muutoksenhaun korvike. Oikeusasiamies ei myöskään voi määrätä viranomaisia luovuttamaan hallussaan olevia asiakirjoja niitä pyytäneelle.

Kantelijalla on edelleenkin mahdollisuus pyytää haluamiaan tietoja seurakunnalta uudelleen, saada julkisuuslain mukainen ohjaus ja viime kädessä valituskelpoinen päätös sekä tämän jälkeen hakea siihen muutosta hallinto-oikeudelta. Tähän nähden en nyt pitänyt aiheellisena enemmälti arvioida seurakunnan toimintaa salassapidon sisällölliseen arviointiin liittyvän harkintavallan käytön asianmukaisuuden näkökulmasta.

Viitaten edellä kohtaan 3.1.4 totean vielä asiakirjan olemassa oloa koskevasta kysymyksestä seuraavan.

Kantelija on seurakunnan selvitykseen antamassaan vastineessa kertonut saaneensa virkavapaalla olleelta hallintojohtajalta tiedon asiakirjapyyntönsä kohteena olleen muistion sijainnista seurakunnan arkistossa ja verkossa word-tiedostona. Kantelija on myös kertonut saaneensa aikoinaan lukea kyseisen asiakirjan. Seurakunta puolestaan on ilmoittanut, ettei asiakirjaa ollut löytynyt arkistosta.

En voi kirjallisessa kantelumenettelyssä enemmälti ottaa kantaa siihen, minkä laatuinen asiakirja nyt on kyseessä, onko tuo asiakirja ollut tai onko se edelleen olemassa, ja jos on, mihin se mahdollisesti on seurakunnassa tätä nykyä talletettu.

Sikäli kuin kyse olisi tietojen tallentamisesta henkilötietolain mukaiseen henkilökisteriin, kantelijalla itsellään on käytettävissään henkilötietolain 26 §:n mukainen tarkastusoikeus, johon turvautumalla hänellä on oikeus saada tietää, mitä häntä koskevia tietoja henkilökisteriin on talletettu tai ettei rekisterissä ole häntä koskevia tietoja.

3.2

Asiakirjan oma-aloitteinen toimittaminen kantelijalle tiedoksi

Kantelija katsoi, että seurakunnan olisi tullut toimittaa hänelle edellä kohdassa 3.1.3 tarkoitettu pöytäkirjanote omatoimisesti tiedoksi heti sen valmistuttua, koska asiakirja oli koskenut myös häntä itseään. Saadun selvityksen mukaan kyseessä oli ollut seurakunnan laatima asiakirja, joka oli annettu poliisin pyynnöstä poliisissa vireillä olleessa asiassa.

Totean, että laissa ei ole säädetty viranomaiselle velvollisuutta toimittaa laatimansa asiakirja asianosaiselle omatoimisesti tiedoksi ilman tämän pyyntöä, kun tuo asiakirja on laadittu toisen viranomaisen pyynnöstä tuossa toisessa viranomaisessa vireillä olevan asianosaista koskevan asian käsittelemiseksi.

Lisäksi totean yleisellä tasolla, että salassa pitoa koskevat veloitteet voivat jopa rajoittaa viranomaisen oma-aloitteista toimintamahdollisuutta asianosaiseen nähden, jos kyse on esimerkiksi vireillä olevaa esitutkintaa varten laaditusta asiakirjasta. Julkisuuslain 11 §:n 1

momentissa säädetyistä asianosaisen tiedonsaantioikeudesta on nimittäin säädetty poikkeuksena pykälän 2 momentin 2 kohdassa, että asianosaisella ei ole oikeutta tiedonsaantiin esitutkinnassa ja poliisitutkinnassa esitettyyn tai laadittuun asiakirjaan ennen tutkinnan lopettamista, jos tiedon antamisesta aiheutuisi haittaa asian selvittämiseksi.

Edellä todetun johdosta seurakunnan menettelyssä ei tältä osin ilmennyt lainvastaista menettelyä eikä velvollisuuden laiminlyöntiä.

3.3

Oikeusasiamiehelle annetun selvityksen ja lausunnon käsittely seurakunnassa

Huomioni on vielä kiinnittynyt siihen, miten tässä kanteluasiassa on seurakunnassa toimitettu sen antaessa selvitystään ja lausuntoaan oikeusasiamiehelle. Kyse on kirkkoneuvoston pöytäkirjanotteen, joka on sisältänyt kirkkoneuvoston kannan tähän kanteluasiaan, oikeaksi todistamisesta.

Kantelun kohteena on ollut seurakunnan silloinen vs. hallintojohtaja, joka on toiminut samalla kirkkoneuvoston sihteerinä. Vs. hallintojohtaja on laatinut asiassa oman selvityksensä kirkkoneuvostolle. Kirkkoneuvoston pöytäkirjanotteen (29.8.2016, § 174) mukaan vs. hallintojohtaja oli poistunut kokouksesta esteellisenä tämän pykälän käsittelyn ajaksi. Hän oli kuitenkin todistanut kyseisen otteen oikeaksi.

Yleisellä tasolla katson aiheelliseksi todeta seuraavan.

Kirkkolain 7 luvun 5 §:n 2 momentin pääsäännön mukaan seurakunnan viranhaltijoiden esteellisyydestä on voimassa, mitä hallintolaissa siitä säädetään. Saman lain 25 luvun 5 §:n 1 momentin mukaan käsiteltäessä hallintoasiaa kirkollisissa viranomaisissa on noudatettava, mitä hallintolaissa ja sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annetussa laissa säädetään, jollei tästä laista muuta johdu. Hallintolain 28 §:n 1 momentin 6 kohta ei kuitenkaan sovelleta kirkollishallinnossa.

Hallintolain 27 §:n 1 momentin mukaan virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen. Saman lain 28 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan virkamies on esteellinen, jos hän tai hänen läheisensä on asianosainen.

Hallintolain 27 §:n perusteluissa todetaan asian käsittelystä muun muassa, että käsittelyyn osallistuminen ei tarkoita pelkästään ratkaisun tekemistä vaan myös toimia, jotka välittömästi edeltävät asian ratkaisemista ja voivat vaikuttaa päätöksen sisältöön. Näitä ovat asian esittely ja valmistelu. Tällaisia valmistelutoimia ovat esimerkiksi lausuntojen pyytäminen, asianosaisten kuuleminen sekä muiden selvitysten hankkiminen. Sen sijaan tavanomainen toimistotyö ja siihen verrattavat toimet eivät ole esteellisyyden kannalta merkityksellisiä (HE 72/2002 vp, s. 80).

Käsitykseni mukaan on jossakin määrin tulkinnanvaraista, voidaanko käsittelykieltoa laajentaa koskemaan myös nyt esillä olevan kaltaista tilannetta eli asianosaista itseään koskevan lausunnon sisältävän pöytäkirjanotteen oikeaksi todistamista, kun kyseessä on toimenpide, joka on suoritettu asian tultua varsinaisesti jo käsitellyksi kirkkoneuvostossa.

Monijäsenisten toimielinten, kuten tässä tapauksessa kirkkoneuvoston, selvitykset tai lausunnot toimitetaan kanteluasioissa oikeusasiamiehelle käytännössä pöytäkirjan otteina. Tätä taustaa vasten nämä otteet rinnastuvat toimituskirjoihin. Asian käsittely puolestaan koostuu konkreettisesti selvitysten laatimisesta ja antamisesta, asian esillä olosta

kokouksessa, päätöksen tekemisestä, pöytäkirjan laatimisesta ja sen tarkastamisesta sekä pöytäkirjanotteen laatimisesta ja sen oikeaksi todistamisesta. Pöytäkirjan otteen laatimista ja oikeaksi todistamista voidaan siten kokonaisuutena arvioiden pitää osana asian käsittelyä seurakunnassa.

Edellä todetun johdosta katson, että virkamiehen tulisi pidättäytyä todistamasta oikeaksi toimituskirjana annettavaa pöytäkirjanotetta, joka sisältää toimielimen kannanoton asiassa, joka koskee häntä itseään.

4

YHTEENVETO JA TOIMENPITEET

Kantelijan asiakirjapyyntöjen käsittelyssä on kohdista 3.1.3 ja 3.1.4 ilmenevällä tavalla ollut puutteita niin määräaikojen noudattamisessa kuin annettujen vastausten sisällön suhteen.

Seurakunta on vedonnut silloisen vs. hallintojohtajan vaikeaan työtilanteeseen. Olen ottanut tämän seikan moitearviointissani huomioon. Työtilanteeseen liittyvät syyt voivat mielestäni selittää kuitenkin vain asiakirjapyyntöjen vastaamisen viivästymisen, eivät sen sijaan niinkään sitä, että pyyntöihin annetut vastaukset eivät ole olleet julkisuuslain mukaisia.

Edellä todetun johdosta saatan seurakunnan vs. hallintojohtajana tapahtuma-aikaan toimineen tietoon käsitykseni hänen menettelynsä virheellisyydestä.

Lisäksi kiinnitän seurakunnan huomiota sen julkisuuslain 18 §:n 1 momentin 5 kohdasta ilmenevään velvollisuuteen huolehtia siitä, että sen palveluksessa olevilla on tarvittava tieto tietojen antamisessa ja käsittelyssä noudatettavista menettelytavoista.

Samalla saatan enempiin toimenpiteisiin ryhtymättä yleisellä tasolla silloisen vs. hallintojohtajan ja seurakunnan tietoon sen, mitä olen edellä kohdassa 3.1.5 todennut jokaiselle kuuluvasta kanteluoikeudesta, ja kohdassa 3.3 pöytäkirjan otteen oikeaksi todistamisesta.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen päätöksestäni silloiselle vs. hallintojohtajalle sekä seurakunnan kirkkoherralle ja kirkkoneuvostolle.