

10.1.2018

EOAK/3377/2017

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Päivi Pihlajisto**

## **ASIAKIRJAPYYNNÖN KÄSITTELEMINE JA HALLINTOASIAN RATKAISEMINEN**

### **1 KANTELU**

Kantelija arvosteli Pirkanmaan työ- ja elinkeinotoimiston (TE-toimisto) menettelyä asiakirjapyyntöön vastaamisessa.

### **2 SELVITYS**

Kantelun johdosta hankittiin TE-toimiston selvitys ja työ- ja elinkeinoministeriön lausunto. Ministeriö toimitti lausuntonsa lisäksi Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (ELY-keskus) ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen (KEHA-keskus) selvitykset (liitteenä). Kantelija antoi 2.10.2017 vastineensa TE-toimiston selvityksen johdosta.

### **3 RATKAISU**

#### **3.1 TE-toimiston selvitys**

TE-toimiston mukaan kantelija valitti TE-toimiston 15.11.2016 tekemästä työvoimakoulutuksen valintapäätöksestä. Koska päätöksestä ei ollut muutoksenhakuoikeutta, TE-toimisto käsitteli asian asiakaspalautteena, johon se vastasi 27.12.2016. Vastauksessaan TE-toimisto kertoi kantelijalle ko. työvoimakoulutuksesta ja siitä, miksi kantelijaa ei valittu koulutukseen. Kantelija teki työvoimakoulutuksen valintapäätöksestä oikaisuvaatimuksen, johon 3.1.2017 antamassaan vastauksessa TE-toimisto toteaa, ettei valintapäätöksestä voi valittaa. Lisäksi vastauksessa kerrotaan työvoimakoulutuksen valintakriteereistä ja koulutukseen valitsematta jättämisen syistä.

Asiakirjapyyntöä koskevassa 23.1.2017 päivätyssä vastauksessaan TE-toimisto ilmoitti, ettei se voi antaa kantelijalle opiskelijavalintapöytäkirjaa, josta kävisivät ilmi koulutukseen valitut henkilöt. Kielteistä suhtautumistaan asiakirjapyyntöön TE-toimisto perusteli sillä, että viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki) 24 §:n 1 momentin 25 kohdan nojalla TE-toimiston asiakkuus on salassa pidettävä tieto.

Kantelija pyysi 31.1.2017 saada itseään koskevan asiakirjan, josta ilmenisi, mitä koulutusta ja kokemusta hänellä oli ilmoitettu olevan valintaa tehtäessä. TE-toimiston mukaan toimistolla ei ole tällaista asiakirjaa, koska valintaa tehtäessä käytettiin ainoastaan kantelijan itsensä täyttämää koulutushakemusta ja kantelijan haastattelussaan kertomia tietoja.

TE-toimisto katsoo, että se on riittävästi perustellut kantelijan koulutushakuaasiaa, eikä TE-toimistolla ole velvollisuutta enää vastata asiaa koskeviin kantelijan pyyntöihin.

#### **3.2 Ministeriön selvitys**

Ministeriö katsoo, että TE-toimisto menetteli oikein kieltäytyessään antamasta kantelijalle tietoa työvoimakoulutukseen valituista opiskelijoista. Ministeriön käsityksen mukaan kyse ei ole sellaisesta julkisuuslain 11 §:ssä tarkoitettusta tiedosta, joka voi tai on voinut vaikuttaa

kantelijan asian käsittelyyn. Ministeriö katsoo, että asiassa on kyse siitä, täyttikö kantelija koulutukseen pääsemisen edellytykset eikä tieto muista opiskelijoista vaikuta tähän.

TE-toimisto ilmoitti ratkaisustaan kantelijalle kirjeillä 3.1.2017 ja 23.1.2017. Ministeriön näkemyksen mukaan kantelijalle olisi tässä yhteydessä tullut ilmoittaa julkisuuslain 14 §:ssä tarkoitetulla tavalla siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi ja kantelijalta olisi tullut tiedustella, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi.

Ministeriö yhtyy ELY-keskuksen näkemykseen siitä, että kantelijalle 15.11.2016 tehdyn opiskelijavalintapäätöksen perusteluista ei käy yksiselitteisesti ilmi kaikki kielteisen päätöksen perusteet. Selkeä puute on se, että perusteluissa ei tuoda esiin haastattelutilanteessa saadun lisäinformaation vaikutusta valintapäätökseen. Lisäksi päätöksestä ei yksiselitteisesti ilmene, voiko siitä valittaa tai voiko siihen vaatia oikaisua. Valintapäätös ja siihen sisältyvä oikaisuvaatimusohje/valitusosoitus eivät siten kaikilta osin täytä hallintolain 44 ja 45 §:ien ja 46–48 §:ien vaatimuksia.

Työvoimakoulutukseen hakeneille henkilöille lähetetään opiskelijavalintaa koskeva päätös sähköisesti iPost-kirjeenä URA-tietojärjestelmää käyttäen. Kirje laaditaan vakiomuotoiselle pohjalle ja se on lähtökohtaisesti saman muotoinen kaikille hakijoille muutoksenhakuohjeistuksineen.

Koska vakiomuotoinen valintapäätöskirje ei nyky muodossaan ole kaikilta osiltaan hallintolain säännösten mukainen ja riittävän selkeä, ministeriö tulee yhteistyössä KEHA-keskuksen kanssa selvittämään, kuinka URA-tietojärjestelmän vakiomuotoista tulostetta ja siihen tarpeen mukaan liitettävää oikaisuvaatimus- ja valitusosoitusta voidaan muuttaa siten, että ne täyttävät hallintolain päätökselle ja muutoksenhakuosoitukselle asettamat vaatimukset. Käytännössä muutoksia URA-tietojärjestelmään ja esimerkiksi vakiomuotoisiin tulosteisiin tehdään järjestelmän laajempien versionvaihtojen yhteydessä. Seuraavat muutokset tehtäneen kesä-heinäkuun vaihteessa 2018 sekä vuodenvaihteessa 2018–2019. Tarvittavat muutokset pyritään tekemään mahdollisimman pian.

Ministeriö on parhaillaan ajantasaistamassa JTYPL:n soveltamisesta annettua ohjetta. Ohjeen uudessa versiossa korostetaan sitä, että kielteisten opiskelijavalintapäätösten perusteluihin tulee kiinnittää huomiota ja perusteluiden tulee olla selkeät ja kattavat.

### 3.3 Asian arviointi

#### Työvoimakoulutuksen valintapäätös

TE-toimiston 15.11.2016 päivätyn työvoimakoulutuksen valintapäätöksen mukaan kantelijalle ei voitu varata opiskelijapaikkaa, sillä suhteellisen lyhyen täydennyskoulutuksen vuoksi valinnassa painotettiin aikaisempaa kaupallista koulutusta ja kokemusta. Päätöksen mukaan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) mukaan tähän päätökseen saa vaatia oikaisua päätöksen tehneeltä TE-toimistolta siten kuin hallintolain (434/2003) 7 a luvussa säädetään. Päätökseen ei saa vaatia oikaisua eikä siitä saa valittaa, jos työvoimakoulutuksen opiskelijavalintaa koskeva päätös perustuu lain 5 luvun 3 §:n 1 momentissa säädettyihin edellytyksiin. Päätökseen saa kuitenkin vaatia oikaisua, jos opiskelijavalintapäätös perustuu henkilön soveltuvuuteen, ellei kyse ole lain 5 luvun 7 §:ssä tarkoitetusta yhteishankintakoulutuksesta.

Hallintolain (434/2003) 44 §:n 1 momentin mukaan kirjallisesta päätöksestä on käytävä selvästi ilmi:

- 1) päätöksen tehnyt viranomaisen ja päätöksen tekemisen ajankohta;
- 2) asianosaiset, joihin päätös välittömästi kohdistuu;
- 3) päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu; sekä
- 4) sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä.

Hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.

Hallintolain 46 §:n mukaan jos päätökseen on ennen valituksen tekemistä vaadittava oikaisua erikseen säädetyssä oikaisuvaatimusmenettelyssä, ohjeet tällaisen oikaisukeinon käyttämisestä on annettava samanaikaisesti päätöksen kanssa. Oikaisuvaatimusohje on annettava myös silloin, kun erikseen on säädetty hallintopäätöksen saattamisesta viranomaisen käsiteltäväksi muuna kuin muutoksenhakuasiana. Oikaisuvaatimusohjeiden sisällöstä on voimassa, mitä 47 ja 49 §:ssä säädetään valitusosoituksesta.

Hallintolain 47 §:n mukaan päätökseen, johon saa hakea muutosta valittamalla, on liitettävä valitusosoitus. Siinä on mainittava: 1) valitusviranomaisen; 2) viranomaisen, jolle valituskirjelmä on toimitettava; sekä 3) valitusaika ja mistä se lasketaan. Valitusosoituksessa on selostettava vaatimukset valituskirjelmän sisällöstä ja liitteistä sekä valituksen perille toimittamisesta. Hallintolain 48 §:n mukaan jos valittaminen on erityisen säännöksen nojalla kielletty tai päätös ei ole valituskelpoinen, päätökseen on sisällytettävä ilmoitus siitä, minkä säännöksen nojalla valittaminen ei ole mahdollista.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012, jäljempänä JTYPL) 14 luvun 1 §:ssä on säännös oikaisuvaatimuksesta ja valituksesta. Em. pykälän 1 momentin mukaan jollei tässä laissa toisin säädetä, työ- ja elinkeinotoimiston, työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskuksen, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämisen ja hallintokeskuksen tämän lain nojalla tekemään päätökseen saa vaatia oikaisua siten kuin hallintolain (434/2003) 7 a luvussa säädetään. 2 momentin mukaan oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

JTYPL:n 14 luvun 1 §:n 3 momentin 1 kohdan mukaan päätökseen ei saa vaatia oikaisua eikä siitä saa valittaa, jos työvoimakoulutuksen opiskelijavalintaa koskeva päätös perustuu 5 luvun 3 §:n 1 momentissa säädettyihin edellytyksiin; opiskelijavalintaa koskevaan päätökseen, joka on perustunut henkilön soveltuvuuteen, saa kuitenkin vaatia oikaisua tai siitä saa valittaa, jos kyse on muusta kuin 5 luvun 7 §:ssä tarkoitetusta koulutuksesta.

JTYPL:n 5 luvun 3 §:n 1 momentin mukaan opiskelijaksi voidaan valita koulutukseen ja sen tavoitteena olevaan ammattiin tai tehtävään soveltuva henkilö, jolla on työ- ja elinkeinotoimiston toteama koulutustarve.

Koska kantelijan kohdalla ei ollut kysymys siitä, ettei hän olisi ollut soveltuva koulutukseen, vaan siitä ettei TE-toimisto katsonut hänellä olevan koulutustarvetta, työvoimakoulutuksen valintapäätökseen ei saanut vaatia oikaisua eikä siitä saanut valittaa.

Yhdyn ministeriön näkemykseen siitä, että 15.11.2016 kantelijalle tehdyn työvoimakoulutuksen valintapäätöksen perusteluista ei käy riittävän selvästi ilmi kielteisen päätöksen perusteet. Päätöksestä ei myöskään käy riittävän selvästi ilmi, ettei ko. päätökseen saa vaatia oikaisua eikä siitä saa valittaa. Em. vuoksi valintapäätös ja siihen sisältyvä muutoksenhakuohje eivät näkemykseni mukaan kaikilta osin täytä hallintolain 44 ja 45 §:ien ja 46–48 §:ien vaatimuksia.

### Asiakirjapyyntöjen käsittely

Kantelija on lähettänyt TE-toimistolle kaksi asiakirjapyyntöä. Ensimmäiseen asiakirjapyyntöön antamassaan vastauksessa TE-toimisto ilmoitti, ettei se voi antaa kantelijalle opiskelijavalintapöytäkirjaa. Kielteistä suhtautumistaan asiakirjapyyntöön TE-toimisto perusteli sillä, että julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 25 kohdan nojalla TE-toimiston asiakkuus on salassa pidettävä tieto. Toinen asiakirjapyyntö koski asiakirjaa, josta ilmeni, mitä koulutusta ja kokemusta kantelijalla oli ilmoitettu olevan valintaa tehtäessä. TE-toimiston mukaan toimistolla ei ole tällaista asiakirjaa.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 25 kohdan mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat muun muassa asiakirjat, jotka sisältävät tietoja työhallinnon henkilöasiakkaasta sekä tämän saamista etuudesta tai tukitoimesta taikka työhallinnon henkilöasiakkaan palvelusta.

Asianosaisen tiedonsaantioikeudesta ja sen rajoittamisesta säädetään julkisuuslain 11 §:n 1 momentissa. Hakijalla, valittajalla sekä muulla, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee, on oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitelleeltä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn.

Julkisuuslain 14 §:n mukaan viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää lähtökohtaisesti se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on. Tiedon asiakirjan sisällöstä antaa se viranomaisen henkilöstöön kuuluva, jolle viranomainen on tämän tehtävän määrännyt tai jolle se hänen asemansa ja tehtäviensä vuoksi muuten kuuluu. Jos virkamies tai muu henkilö kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa, hänen on:

- 1) ilmoitettava tiedon pyytäjälle kieltäytymisen syy;
- 2) annettava tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi;
- 3) tiedusteltava asian kirjallisesti vireille saattaneelta tiedon pyytäjältä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi; sekä
- 4) annettava tieto käsittelyn johdosta perittävistä maksuista.

Julkisuuslain 14 §:n 4 momentin mukaan asiakirjan antamista koskeva asia on käsiteltävä viivytyksettä. Tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin lähtökohtaisesti viimeistään kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön ellei momentissa säädetyn perusteiden ansiosta anneta myöhemmin.

Oikeus saada perusteltu päätös ja hakea päätökseen muutosta ovat perustuslaissa turvattuja hyvän hallinnon keskeisiä oikeusturvatakeita. Asiakirjan pyytäjällä on julkisuuslaissa turvattu oikeus halutessaan saada hallintolain mukaisesti perusteltu päätös siitä, miksi pyydettyä asiakirjaa ei anneta. Julkisuuslain 33 §:n mukaisesti asiakirjapyyntöön annettuun viranomaisen päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

Julkisuuslaista ei suoranaisesti ilmene, tuleeko viranomaisen tehdä perusteltu ja valituskelpoinen päätös myös siinä tapauksessa, että viranomaisella ei ole pyydettyä asiakirjaa esimerkiksi siitä syystä, että sitä ei ole olemassa. Oikeuskirjallisuudessa (Olli Mäenpää: Julkisuusperiaate, 2016, s. 275) on katsottu, että perusteltu päätös tulee tällaisessakin tapauksessa tehdä. Myös ylimmät laillisuusvalvojat ovat ratkaisukäytännössään pitäneet asianosaisen oikeusturvan näkökulmasta perusteltuna menettelyä, että kirjallinen ja valituskelpoinen päätös tehdään myös silloin, kun viranomaisella ei ole siltä pyydettyä tietoa (mm. eduskunnan oikeusasiamiehen päätös 31.3.2006, dnro 1989/4/04, oikeuskanslerin päätös 28.12.2015 dnro OKV/1313/1/2015 ja apulaisoikeuskanslerin päätökset 21.12.2016 dnro OKV/301/1/2016 ja 12.11.2015 dnro OKV/643/1/2015).

TE-toimiston olisi tullut kertoa kantelijalle, että asiakirjan antamista koskeva asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi. Kantelijalta olisi tullut tiedustella, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi. Kantelijan olisi halutessaan tullut saada TE-toimistolta perusteltu, valituskelpoinen päätös asiakirjapyyntöihinsä.

#### **4 TOIMENPITEET**

Saatan edellä kohdassa 3.3 esittämäni käsitykset siitä, ettei TE-toimisto ole työvoimakoulutuksen valintapäätöstä tehdessään ja asiakirjapyyntöjä käsitellessään kaikilta osin menetellyt hallintolain ja julkisuuslain säännösten mukaisesti, TE-toimiston tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän TE-toimistolle jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Lähetän jäljennöksen päätöksestäni myös työ- ja elinkeinoministeriölle. Ministeriö on lausunnossaan ilmoittanut selvittävänsä vakiomuotoisen valintapäätöskirjeen ja siihen liittyvän oikaisuvaatimus- ja valitusosoituksen muuttamista. Pidän asian selvittämistä ja asiantilan korjaamista tärkeänä. Pyydän ministeriötä ilmoittamaan minulle 31.12.2018 mennessä, mihin toimenpiteisiin asian suhteen on ryhdytty.