

16.5.2019

EOAK/3411/2018

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamiehen sijainen Mikko Sarja**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Riikka Jackson**

## **ASIAKIRJAPYYNNÖN KÄSITTELY**

### **1 KANTELU**

Kantelija pyysi tutkimaan Pietarsaaren sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen menettelyä asiakirjapyyntöön vastaamisessa. Kirjoituksen mukaan kantelija oli tehnyt asiakirjapyyntönsä 4.4.2018 eikä hän ollut saanut siihen vastausta.

### **2 SELVITYS**

Kantelun johdosta hankittiin selvitys Pietarsaaren sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksesta.

### **3 RATKAISU**

#### **3.1 Saatu selvitys**

Kantelukirjoituksen ja Pietarsaaren sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen sosiaalihuollon päällikön selvityksen mukaan kantelija pyysi 4.4.2018 kirjallisesti kaikki lapsiaan koskevat, muun muassa lastensuojelussa laaditut ja siellä heistä kirjatut tiedot. Saadun selvityksen mukaan kantelija kiirehti asiakirjapyyntönsä käsittelyä ainakin kaksi eri kertaa.

Selvityksen mukaan sosiaalijohtaja teki 27.6.2018 päätöksen ”neljän lapsen asiakasasiakirjojen luovuttamisesta lapsia ja kantelijaa koskevilta osin. Lasten isiä koskevia merkintöjä ei luovutettu, vaan ne on poistettu kantelijalle toimitetuista asiakirjoista.” Asiakirjat luovutettiin selvityksen mukaan kantelijalle päätöksenteon jälkeen.

#### **3.2 Julkisuuslain tarkoittama käsittelyaika**

Saadun selvityksen mukaan ”sosiaalihuollon asiakasasiakirjojen pyynnöissä tulee käyttää lomaketta Sosiaalihuollon asiakas, asiakirjapyyntö”. Tämän perusteella kantelijan pyyntö oli käsitelty viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) mukaisena asiana, vaikka pyyntö oli alun perin tehty lomakkeelle, joka on laadittu henkilötietolain 26 §:n mukaisen tarkastusoikeuden käyttöä varten. Tämän vuoksi arvioin asiaa julkisuuslain nojalla. Tietyntyyppisen lomakkeen käyttämistä arvioin erikseen jakson lopussa.

Lastensuojeluun liittyvät asiakirjat ovat julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 25 kohdan mukaan salassa pidettäviä.

Julkisuuslain 14 §:n 3 momentin mukaan tieto julkisesta asiakirjasta on annettava tai asia ratkaistava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa pyynnön vastaanottamisesta. 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 tavallista suuremman työmäärän, asia on ratkaistava ja tieto julkisesta asiakirjasta annettava viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun viranomaisen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön.

Kantelija on tehnyt tietopyynnön, joka koski (myös) salassa pidettäviä lastensuojelua koskevia asiakirjoja.

Saadun selvityksen mukaan tietopyyntö oli tehty 4.4.2018. Päätös tietojen luovuttamisesta oli tehty ja tiedot luovutettu kuitenkin vasta 27.6.2018. Kantelijan tietopyynnön käsittely kesti siis lähes kolme kuukautta. Tietopyynnön käsittelyä ei jouduttanut sekään, että kantelija ainakin kahteen eri kertaan kiirehti pyynnön käsittelyä.

Julkisuuslain mukaiseen tietopyyntöön on vastattava kaikissa tilanteissa enimmillään kuukauden kuluessa pyynnön vastaanottamisesta. Pyydettyjen asiakirjojen salassapidon selvittäminen tai suuri määrä voi oikeuttaa kuukauden enimmäisajan käytön. Muutoin julkisuuslain menettelysäännöksissä ei ole huomioitu tietopyynnön toteuttamisen viranomaiselle aiheuttamaa työ määrää edes poikkeuksellisissa tilanteissa. Pietarsaaren sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus on siten menettänyt asiassa julkisuuslain vastaisesti, kun tietopyynnön käsittely oli kestänyt lähes kolme kuukautta. Tämän vuoksi asiassa ei ole tarpeen enemmälti arvioida asiakirjapyyntöä käsittelyn yksittäisiä vaiheita.

Sikäli kuin saadussa selvityksessä tuodaan esille, että kantelija oli käyttänyt tietopyynnössään viranomaisen mielestä väärää lomaketta, totean yleisesti, että se, mitä lomaketta asiakas käyttää tietopyynnössään, ei vaikuta ratkaisevasti siihen, miten tietopyyntö tulee käsitellä. Merkitystä asiassa on tietopyynnön sisällöllä ja sillä, mitä tietoa pyynnön tekijä on tietopyynnössään tarkoittanut. Julkisuuslaissa ei ole asetettu pyynnön esittämistavalle erityisiä muotovaatimuksia. Pyyntö voi lähtökohtaisesti olla niin suullinen kuin kirjallinen. Sinänsä on hyvän hallinnon palveluperiaatteen mukaista laatia lomakkeita, joilla autetaan asiakkaita asioidensa vireille panossa, mutta tämä ei saa johtaa lomakesidonnaiseen ajatteluun tilanteissa, joissa tiettyä laissa säädettyä määrämukoa ei ole edellytetty noudatettavan.

### 3.3 Päätöksenteko julkisuuslain mukaisessa asiassa

Julkisuuslain 11 §:n mukaan hakijalla, valittajalla sekä muulla, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee (asianosainen), on oikeus saada asiaa käsittelevältä tai asiaa käsitteleeltä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Julkisuuslain 12 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada tieto hänestä itsestään viranomaisen asiakirjoihin sisältyvistä tiedoista 11 §:n 2 ja 3 momentissa säädettyjen rajoitusten, jollei toisin säädetä.

Julkisuuslain tarkoittamia rajoitusperusteita on tulkittava suppeasti ottaen huomioon julkisuuslain 17 §:n säännökset, joiden mukaan tietojen antamista on rajoitettava niin vähän kuin mahdollista. Lähtökohta on asiakirjajulkisuus ja asianosaisen tietojensaantioikeus muihinkin kuin julkisiin tietoihin.

Julkisuuslain 14 §:ssä on säädetty asiakirjan antamisesta päättämisestä. Pykälän 1 momentin perusteella viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää lähtökohtaisesti se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on. Valtuusto voi kuitenkin johtosäännöllä (nykyisin hallintosäännöllä) antaa tässä laissa tarkoitettuna viranomaisena toimivalle kunnalliselle toimielimelle oikeuden siirtää päättämässään laajuudessa asiakirjan antamista koskevaa viranomaisen ratkaisuvalltaa alaiselleen viranhaltijalle. Pykälän 2 momentin mukaan tiedon asiakirjan sisällöstä antaa se viranomaisen henkilöstöön kuuluva, jolle viranomainen on tämän tehtävän määrännyt, tai jolle se hänen asemansa ja tehtäviensä vuoksi muuten kuuluu. Pykälän 3 ja 4 momentissa on säädetty menettelyistä silloin, kun asianomainen viranomaisen henkilöstöön kuuluva taho kieltäytyy an-

tamasta tiedon pyytäjälle hänen pyytämiään tietoja. Mikäli tietopyynnöstä kieltäydytään, on tietoa pyytävälle ilmoitettava kieltäytymisen syy, annettava tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi ja tiedusteltava asian kirjallisesti vireille saattavalta tiedon pyytäjältä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi, sekä annettava tieto käsittelyn johdosta mahdollisesti perittävistä maksuista.

Asiakirjapyyntöjen käsittelymenettely on siten lähtökohtaisesti säädetty kaksivaiheiseksi. Jos pyynnön ensivaiheessa käsittelevä virkamies tai muu henkilöstöön kuuluva kieltäytyy antamasta pyydettyjä tietoja, hänen tulee ilmoittaa kieltäytymisen syy ja antaa edellä selostettu ohjaus ja muut tiedot. Tämän jälkeen tiedon pyytäjällä on oikeus ilman säädettyä määräaikaa saattaa asiakirjapyyntönsä viranomaisen ratkaistavaksi menettelyn toisessa vaiheessa. Julkisuuslain mukainen menettely poikkeaa siten esimerkiksi hallintolain mukaisesta oikaisuvaatimusmenettelystä, jossa oikaisua on vaadittava 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista.

Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että menettelytavat julkisuusasioissa määräytyvät erityislakina sovellettavaksi tulevan julkisuuslain mukaisesti, kun on kyse tietopyyntöön vastaamisesta ja sen vaiheista. Nyttemmin myös korkein hallinto-oikeus (KHO 11.9.2017, taltionumero 4357) on todennut, että hallintolain 49 c §:n säännös oikaisuvaatimusajasta ei tule sovellettavaksi saatettaessa asia julkisuuslain 14 §:n 3 momentin perusteella viranomaisen ratkaistavaksi, eivätkä sovellettavaksi tule muutkaan sellaiset oikaisuvaatimusmenettelyä koskevat hallintolain 7 a luvun säännökset, joiden voidaan katsoa poikkeavan julkisuuslain 14 §:n säännöksistä.

Saadun selvityksen mukaan viranhaltija teki 27.6.2018 päätöksen (pykälä 54/2018) asiakirjojen antamisesta. Päätöksen mukaan ”asiakirjapyyntö hyväksytään”. Päätöksen selosteosan mukaan ”asiakirjapyyntö hyväksytään niiltä osin, kun se koskee lapsia ja äitiä”. Päätöksessä ei mainita, että tietoja ei annettu siltä osin kuin tiedot koskivat lasten isiä, eikä syytä kieltäytymiselle ole ilmoitettu. Päätökseen oli liitetty kuntalain mukainen oikaisuvaatimusohje.

Mielestäni viranhaltijan edellä kuvattu päätös on ollut epäselvä. Siitä ei suoraan ilmene päätöksen todellinen lopputulos, eli se, että tietopyyntö hyväksyttiin vain osittain osan tullessa hylätyksi. Päätöksestä ei myöskään ilmene perusteluja sille, miksi kaikkia tietoja ei ollut annettu.

Saamastani selvityksestä ei ilmene, miten toimivalta asiakirjapyyntöjen käsittelyssä on Pietarsaaren kaupungin hallintoa koskevissa asiakirjoissa määritelty. Mikäli nyt esillä oleva päätös on tarkoitettu olemaan julkisuuslain mukainen tietopyynnön käsittelyn ensimmäisen vaiheen ratkaisu eli viranhaltijan kanta asiaan, siihen olisi tullut tietojen antamisesta kieltäytymisen syyn lisäksi sisällyttää julkisuuslain 14 §:n 3 momentin mukainen ohjaus siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi, kirjallisen pyynnön tehneeltä kantelijalta olisi tullut tiedustella, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi, minkä lisäksi kantelijalle olisi tullut antaa tieto käsittelyn johdosta mahdollisesti perittävistä maksuista. Nyt päätökseen oli kuitenkin liitetty kuntalain mukainen oikaisuvaatimusohje. Todettakoon tässä yhteydessä, että julkisuuslain 14 §:n 3 momentin mukainen ohjaus ei sinänsä ole muutoksenhakukelpoinen ratkaisu.

Mikäli taas viranhaltijan päätös on ollut Pietarsaaren kaupungin hallintosäännön mukaista delegoidun toimivallan käyttämistä ja se oli tarkoitettu *viranomaisen* valituskelpoiseksi päätökseksi, päätös olisi kielteisiltä osin tulla perustella asianmukaisesti ja siihen olisi tullut liittää julkisuuslain 33 §:n 2 momentin mukainen valitusosoitus hallinto-oikeuteen.

Siten asiassa annettu päätös ei ole ollut kummankaan asiakirjapyyntöjen käsittelyvaiheen näkökulmasta tarkasteltuna julkisuuslain mukainen.

Korostan vielä sitä, että viranomaisen on julkisuuslain 18 §:n 1 momentin 5-kohdan mukaan hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseksi huolehdittava muun muassa siitä, että sen palveluksessa olevilla on tarvittava tieto asiakirjojen julkisuudesta ja salassapidosta sekä tietojen antamisessa ja käsittelyssä noudatettavista menettelyistä.

#### **4 YHTEENVETO JA TOIMENPITEET**

Kantelijan asiakirjapyyntöä käsittelevä on ollut lainvastaista, virheellistä ja puutteellista:

- pyynnön käsittely oli kestänyt lähes kolme kuukautta eli käsittelyaika oli ylittänyt huomattavasti julkisuuslaissa säädetyn enimmäiskäsittelyajan
- viranhaltijan asiassa tekemä päätös on ollut epäselvä, kun siitä ei selkeästi ilmene päätöksen todellinen lopputulos eli se, että tietopyyntö hyväksyttiin osittain
- viranhaltijan päätöksestä ei ilmene perusteluja sille, miksi kaikkia asiakirjoja tai tietoja ei ollut annettu
- viranhaltijan päätökseen oli liitetty virheellisesti kuntalain mukainen oikaisuvaatimusohje.

Edellä todetun vuoksi annan eduskunnan oikeusasiamieheltä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla Pietarsaaren sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskukselle huomautuksen vastaisen varalle.

Samalla kiinnitän viraston huomiota niihin muihin julkisuuslain mukaisten asiakirjapyyntöjen käsittelyä koskeviin näkökohtiin, joita olen tuonut esiin kohdissa 3.2 ja 3.3.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestä Pietarsaaren sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskukselle.