

13.11.2006

Dnro 3485/4/05

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja**

## **JULKISUUSLAIN MÄÄRÄAIKOJEN NOUDATTAMINEN**

1

### **KANTELU**

Kantelija pyysi 21.11.2005 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kirjeessä oikeusasiamiestä tutkimaan Rautalammin seurakunnan menettelyä asiakirjapyynnön toteuttamista koskevassa asiassa. Kantelijan mukaan hänen 18.10.2005 päivätyyn ja seuraavana päivänä seurakunnalle saapuneeseen asiakirjapyyntönsä ei ollut kantelun tekohetkeen (21.11.2005) mennessä vastattu.

---

3

### **RATKAISU**

3.1

#### **Tapahtumatietoja**

Käytettävissäni olevan aineiston mukaan kantelijan 16.10.2005 päivätty aitauskinta ja sen toteuttamista koskenut asiakirja- ja tietopyyntö oli saapunut seurakunnalle 19.10.2005. Pyydetty asiakirjat ja vastaukset oli toimitettu kantelijalle 21.11.2005 postitetulla kirjeellä, joka oli saapunut kantelijalle 22.11.2005.

Kirkkoherran selvityksen mukaan asiakirjapyynnön saapuessa hän oli jäämässä lomalle, minkä vuoksi hän ei ollut voinut vastata pyyntöön välittömästi. Kirkkoherra oli ilmoittanut asiasta puhelimitse kantelijalle. Palattuaan töihin 7.11.2005 kirkkoherra oli ryhtynyt toimenpiteisiin asiakirjapyynnön johdosta. Tarkoitus oli ollut, että talouspäällikkö postittaa asiakirjat kantelijalle sen jälkeen, kun kaikki tarvittava aineisto oli koossa ja tarkistettu, eli käytännössä 15.11.2005. Palattuaan virkamatkalta ja vapaapäiviltä takaisin virastoon 21.11.2005 kirkkoherra oli kuitenkin havainnut, että asiakirjat olivat edelleen postittamatta. Talouspäällikkö postitti kirkkoherran pyynnöstä aineiston kantelijalle samana päivänä.

3.2

#### **Oikeusohjeet**

Perustuslain 12 §: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 ja tallenteesta.

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

Asiakirjan antamista koskeva asia on julkisuuslain 14 §:n 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.

### 3.3

#### Määräaikojen noudattaminen

##### 3.3.1

##### Arvioinnin lähtökohtia

Julkisuuslain 14 §:n 4 momentin perusteluissa on määräaikojen asettamisen taustoista todettu muun muassa, että tiedon saaminen asiakirjasta saattaa eräissä tilanteissa menettää merkityksensä, jos päätös viipyy. Nopean käsittelyn vaatimus koskee sekä ensiasteen päätöksentekoa että tilannetta, jossa tiedon antamisesta kieltäytyminen on saatettu viranomaisen ratkaistavaksi (HE 30/1998 vp, s. 71).

Eduskunnan lakivaliokunta ja perustuslakivaliokunta totesivat hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä antamissaan lausunnoissa, että pääsäännön tulee olla, että tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian ja viimeistään kahden viikon kuluessa pyynnön vastaanottamisesta (LaVL 14/1998 vp, PeVL 43/1998 vp).

Olen erään toisen kanteluasian yhteydessä (dnro 152/4/04) katsonut, että julkisuuslain 14 §:n 4 momentin ilmaisu "--- tieto julkisesta asiakirjasta on annettava ---" on ymmärrettävä niin, että laissa säädetty määräaika sisältää asiakirjapyyntöä käsittelevän prosessin kokonaisuudessaan päätöksenteosta asiakirjojen julkisten tietojen konkreettiseen antamiseen. Muu tulkinta johtaisi määräaikojen merkityksen vesittämiseen.

Hallintovaliokunta on julkisuuslakia koskevasta hallituksen esityksestä antamissaan mietinnöissä (HaVM 31/1998 vp) todennut, että vaikka laajoissa ja tulkinnanvaraisissa tapauksissa enimmäisaika voi olla tavanomaista pidempi eli

kuukausi, on selvää, että kysymyksen ollessa asiakirjasta, joka on kokonaan julkinen, tiedonsaantipyynnöön on vastattava välittömästi esimerkiksi lähettämällä pyydetyn asiakirjan kopio, tai, jos asiakirjaa on pyydetty viranomaisen luona, antamalla se luettavaksi tai antamalla kopio siitä.

Asiakirjapyyntöihin vastaamisessa on kyse perustuslain 12 §:n 2 momentissa perusoikeutena turvatun julkisuuden toteutumisesta. Asiakirjapyyntöihin vastaamisessa tulee ottaa huomioon myös se, että perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä. Viranomaisten harkintavaltaa ohjaavista harkintavallan rajoitusperiaatteista puolestaan seuraa muun muassa, että viranomaiset eivät saa omaksua sellaisia toimintatapoja, joilla todellisuudessa estetään julkisuuden toteutumista ohi sen, mitä salassapidosta nimenomaisesti on säädetty.

Katsonkin voivani yhtyä siihen oikeuskirjallisuudessa esitettyyn näkemykseen, että menettelyllisenä lähtökohtana on asiakirjan antaminen mahdollisimman pian, mikä käytännössä tarkoittaa asiakirjan antamista heti tai muutaman työpäivän kuluessa. Näin on meneteltävä etenkin silloin, kun pyydetty yksittäinen asiakirja on kokonaisuudessaan julkinen (Olli Mäenpää: Julkisuusperiaate 2000, s. 250).

### 3.3.2

#### Kannanotto

Kirkkoneuvoston selvityksen mukaan kantelijan tietopyyntö oli ollut asiakirjojen lukuisuuden puolesta varsin laaja-alainen. Edelleen aineistoon oli selvityksen mukaan saattanut sisältyä salassapidettäviä aineksia. Lisäksi tietopyyntö oli kirkkoneuvoston mukaan sisältänyt selvityksen luonteisia vastauspyyntöjä.

Tuomiokapitulin lausunnossa on niin ikään viitattu asiakirja-aineiston laajuuteen ja siihen, että kyseessä ei ollut pelkkä asiakirjapyyntö. Tämän lisäksi tuomiokapituli on nostanut esiin sen, ettei kantelija ollut pyynnössään yksilöinyt, minkä Rautalammin seurakunnan hallintoelimen pöytäkirjasta jäljennöksiä pyydettiin. Tämän vuoksi jäljennökset oli voinut antaa vain sellainen viranhaltija (kirkkoherra), joka oli ollut mukana kyseessä olevan hankintaprosessin eri vaiheissa ja tunsu asian. Tuomiokapitulin mukaan edellä mainitut seikat oikeuttivat soveltamaan julkisuuslaissa olevaa pidempää eli yhden kuukauden määräaika.

Mielestäni kyseistä 12 sivun laajuista asiakirja-aineistoa ei voida pitää erityisen laajana, joten ainakaan asiakirjojen määrän perusteella kuukauden määräaika ei lähtökohtaisesti ole oikeudellisesti kestävästi perusteltavissa.

Katson myös, että kantelijan seurakunnalle osoittama asiakirjapyyntö oli ollut julkisuuslain 13 §:n 1 momentin edellyttämällä tavalla riittävästi yksilöity pyynnön toteuttamiseksi. Se oli yksilöity koskemaan tiettyjä aitahankintoja ja sen yhteydessä valmistuneita pyynnössä tarkemmin mainittuja asiakirjoja. Vaatimus siitä, että kantelijan olisi tullut yksilöidä, minkä seurakunnan toimielimen päätöksestä tai asiakirjasta pyynnössä oli kyse, on lähtökohtaisesti lakiin perustumaton, koska seurakunta viranomaisena itse parhaiten tietää, mikä sen

toimielimistä on kulloisenkin asian käsitellyt ja ratkaissut. Näkemykseni mukaan kantelijan ei siten ole voitu edellyttää tietneen pyyntöä tehdessään, mikä seurakunnan toimielin kyseisiä aitamankintoja oli käsitellyt.

Mikäli seurakunnalle olisi jäänyt epäselvyyttä pyynnön sisällön suhteen, sen olisi tullut julkisuuslain 13 §:n 1 momentin mukaisesti avustaa kantelijaa diaarin ja muiden hakemistojen avulla yksilöimään haluttua asiakirjaa. Kyse on myös perustuslain 21 §:ssä perusoikeutena turvattuun hyvään hallintoon kuuluvasta neuvontaveloitteesta. Koska käytettävissäni olevasta aineistosta ei kuitenkaan ilmene, että kantelijaa olisi pyydetty yksilöimään tai täydentämään pyyntöään, kuukauden määräaika ei käsitykseni mukaan tule kyseeseen – toisin kuin seurakunta ja tuomiokapituli olivat katsoneet – puheena olevassa tapauksessa ainakaan tietopyynnön toimielinkehtaisen tai muunkaan yksilöimättömyyden vuoksi eikä sen perusteella, että yksilöimättömyys olisi voinut aiheuttaa viranomaiselle ylimääräistä työtä.

Käytettävissäni olevan aineiston perusteella näyttääkin siltä, että perimmäinen syy asiakirjojen antamisen viipymiseen oli ollut kirkkoherran alkamassa oleva loma ja muut vapaapäivät. Hänen edukseen on kuitenkin luettava se, että hän oli välittömästi tietopyynnön saatuaan ottanut kantelijaan yhteyttä ja kertonut tilanteesta ja sen vaikutuksista asiakirjapyynnön toteuttamisaikatauluun.

Julkisuuslain ja sen perustelujen perusteella on tulkinnanvaraista, voidaanko esimerkiksi asiakirjapyynnön kohteena oleviin asiakirjoihin ja tietoihin parhaiten perehtyneen henkilön – tai henkilöstön ylipäätään – poissaololla hyväksyttävästi perustella pidemmän määräajan noudattamista.

Julkisuuslakia koskevasta hallituksen esityksestä ja sen johdosta annetusta hallintovaliokunnan mietinnöstä ilmenee, että asiakirjojen suureen määrään ja salassa pidettävien osien selvittämiseen rinnastettavana muuna syynä, joka oikeuttaa kuukauden määräajan noudattamiseen, voidaan pitää esimerkiksi tilannetta, jossa viranomaisen ratkaisuun voi vaikuttaa toisen viranomaisen tai kansainvälisen toimielimien kannanotto (HE 30/1998 vp, s. 72 ja HaVM 31/1998 vp).

Oikeuskirjallisuudessa puolestaan on katsottu, että esimerkiksi vaikeasti korjattava tiedonkäsittelylaitteen vika tai tulkinnallisesti erittäin vaikea tilanne voi aiheuttaa sen, että asian käsittely ja ratkaisu vaativat erityistoimenpiteitä tai muutoin tavanomaista suuremman työmäärän (Mäenpää 2000, s. 250).

Viranomaisen tieto- ja asiakirjahallinto tulee järjestää julkisuusperiaatetta käytännössä edistävällä tavalla. Kyse on julkisuuslain 18 §:ssä säädetystä hyvästä tiedonhallintatavasta. Viranomaisten tulee järjestää toimintansa ja asiakirjansa sekä huolehtia virkamiestensä julkisuuslain tuntemuksesta niin, ettei asiakirjapyyntöihin vastaaminen vaikeudu yksittäisen virkamiehen poissaolon takia. Lainsäädännössä asetettuja määräaikoja ei siten saa vesittää töiden järjestelyihin liittyvillä syillä.

Tietopyynnön käsittelyn keston Rautalammin seurakunnassa oli osaltaan

nähdäkseni vaikuttanut sekin, että seurakunnassa oli koko hankintaprosessista laadittu asiassa kertyneiden asiakirjojen perusteella laajahko yhteenveto. Vaikka tätä voidaan sinänsä pitää hyvän hallinnon mukaisena, senkin olisi mielestäni tullut tapahtua julkisuuslaissa säädettyjen määräaikojen puitteissa.

Johtopäätökseni on, että kantelijan tietopyyntöä voidaan lähtökohtaisesti pitää verraten tavanomaisena, eikä julkisuuslain 14 §:n 4 momentin mukaisen kuukauden määräajan noudattamiselle näyttää olleen kovinkaan kestäviä perusteita. Julkisuuslain sääntelyä voidaan tältä osin pitää kuitenkin jossain määrin tulkinnanvaraisena. Joka tapauksessa on selvää, että puheena olevat asiakirjat olisivat olleet kirkkoherran selvityksestä ilmenevällä tavalla annettavissa kantelijalle viimeistään 15.11.2005. Syy sille, ettei niitä tässäkään vaiheessa ollut toimitettu kantelijalle vaan vasta noin viikkoa myöhemmin, ei käy ilmi selvityksistä. Koska kuukaudenkin määräaika oli ylittynyt, seurakunta oli menetellyt asiassa julkisuuslain 14 §:n 4 momentin vastaisesti.

### 3.4

#### Tietopyynnön perusteleminen

Totean vielä, että siltä osin kuin kirkkoherra oli selvityksensä mukaan soittaessaan kantelijalle tiedustellut tältä, minkä vuoksi hän halusi pyytämäänsä asiakirjoja ja tietoja, menettely on tässäkin suhteessa kritiikille altis. Julkisuuslain 13 §:n 1 momentin mukaan tiedon pyytäjän ei nimittäin tarvitse perustella pyyntöään, ellei tämä ole tarpeen viranomaiselle säädetyn harkintavallan käyttämiseksi tai sen selvittämiseksi, onko pyytäjällä oikeus saada tieto asiakirjan sisällöstä. Asiakirjapyyntö on tarpeen perustella vain, kun asiakirja ei ole julkinen. Asiakirjan pyytäjältä ei siten voida edellyttää selvitystä esimerkiksi siitä, aikooko hän käyttää tietoa valittaakseen viranomaisen toiminnasta (Mäenpää 2000, s. 242).

Koska mainitulla tiedustelulla ei kuitenkaan tosiasiallisesti ollut vaikutusta tietopyynnön toteuttamiseen, en tältä osin katso aiheelliseksi ryhtyä enempiin toimenpiteisiin kuin että kiinnitän kirkkoherran huomiota edellä esittämiini näkökohtiin.

## 4

### TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.3.2 esittämäni käsityksen Rautalammin seurakunnan julkisuuslain 14 §:n 4 momentin vastaisesta menettelystä asianomaisen viranomaisen tietoon ja kiinnitän sen huomiota vastaisen varalle julkisuuslain mukaisten määräaikojen noudattamiseen.

Samalla kiinnitän kirkkoherran huomiota niihin näkökohtiin, joita olen edellä kohdassa 3.4 esittänyt tietopyynnön perusteiden tiedustelemisesta.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Rautalammin seurakunnalle. Lisäksi lähetän päätöksen tiedoksi Kuopion hiippakunnan tuomiokapitulille.

---