

24.5.2019

EOAK/4042/2018

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Piatta Skottman-Kivelä**

## **OPETTAJAN MENETTELY JA HALLINTOKANTELUN KÄSITTELY**

### **1 KANTELU**

Kantelija arvosteli kirjeessään kaupungin sivistysosaston menettelyä hallintokantelun käsittelyssä.

Kantelija kertoi, että hänen lapsensa opettaja oli toukokuussa 2018 rikkonut vaitiolovelvollisuuttaan kertomalla lasta koskevia henkilökohtaisia tietoja muiden oppilaiden vanhemmille. Kantelijan mukaan hän oli pyrkinyt selvittämään asiaa ensin keskustelemalla kyseisen opettajan ja koulun rehtorin kanssa sekä tämän jälkeen lähettämällä opettajan menettelystä tekemänsä hallintokantelun ("virkavirheilmoituksen") kaupungin henkilöstöjohtajalle, opetuspäällikölle ja sivistysjohtajalle saamatta siihen kuitenkaan minkäänlaista vastausta.

Kantelijan tiedusteltua asiaa noin kolmen kuukauden jälkeen oli vs. sivistysjohtaja vastannut vain, että *"ilmoitus virkavirheestä on käsitelty noudattaen kaupungin hallintosäännön määräyksiä huomioiden lakisääteisesti määrätty ilmoitus- ym. ajat. [Kaupungin nimi] kaupunki on toiminut asian käsittelyssä ohjeistusten mukaan ja asia on nyt loppuun käsitelty. Huoltajille ei voida asian käsittelystä tämän enempää tiedottaa"*.

Kantelija kysyi, oliko todella niin, ettei kaupungilla ollut velvollisuutta kertoa kanteluasian käsittelyn lopputuloksesta kantelun vireille saattaneille huoltajille.

### **2 SELVITYS**

Kantelun johdosta kaupunginjohtaja ja hallintojohtaja toimittivat lausunnon, johon oli sisällytetty vs. sivistysjohtajan selvitys tapahtumainkulusta.

Saadun selvityksen mukaan kantelija oli toimittanut 16.5.2018 sivistystoimeen "virkavirheilmoituksen", jonka johdosta hänelle oli seuraavana päivänä ilmoitettu, että "asia tullaan käsittelemään mahdollisimman nopeasti noudattaen kaupungin hallintosäännön määräyksiä sekä lakisääteisesti määrättyjä ilmoitus- ym. aikoja". Huoltajan tiedusteltua elokuussa 2018 asian käsittelyvaihetta, oli sivistysjohtaja vastannut tiedusteluun sähköpostitse [ilmeisesti edellä siteerattulla tavalla].

Kaupunginjohtajan ja hallintojohtajan lausunnon mukaan kaupungin sivistystoimessa asiaan oli reagoitu nopeasti. Huoltajalle oli ilmoitettu viivytyksettä, että asiassa ryhdytään tarvittaviin ja säädösten mukaisiin toimenpiteisiin. Opettajalle oli annettu varoitus 31.5.2018. Edelleen lausunnon mukaan "henkilötietolakiin ja EU:n tietosuojasetukseen perustuen arkaluonteista, salassa pidettävää tietoa, kuten työnjohdollista kurinpitomenettelyä, ei voida antaa huoltajille eikä muillekaan tahoille tiedoksi".

## 3 RATKAISU

### 3.1 Keskeiset 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.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi 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. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hallintolain 2 luvussa säädetään hyvän hallinnon perusteista. Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Lain 7 §:n mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltaansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Hallintolain 23 §:n mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Hallintolain 8 a luvussa säädetään hallintokantelusta. Luvun 53 a §:n 1 momentin mukaan viranomaisen, siihen palvelussuhteessa olevan tai muun julkista hallintotehtävää hoitavan lainvastaisesta menettelystä tai velvollisuuden täyttämättä jättämisestä voi jokainen tehdä hallintokantelun toimintaa valvovalle viranomaiselle.

Saman luvun 53 b §:ssä säädetään hallintokantelun käsittelystä, että valvova viranomainen ryhtyy niihin toimenpiteisiin, joihin se hallintokantelun perusteella katsoo olevan aiheutta. Jos kantelun johdosta ei ole aiheutta ryhtyä toimenpiteisiin, siitä tulee viivytyksettä ilmoittaa kantelun tekijälle (1 mom). Hallintokantelua käsiteltäessä on noudatettava hyvän hallinnon perusteita ja turvattava niiden henkilöiden oikeudet, joita asia välittömästi koskee (2 mom). Kanteluasiassa annettavaan ratkaisuun ja sen tiedoksiantoon sovelletaan tämän lain säännöksiä (4 mom).

Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (viranhaltijalaki) 17 §:n 1 momentin mukaan viranhaltijan on suoritettava virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä noudattaen asianomaisia säännöksiä ja määräyksiä sekä työnantajan työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Saman pykälän 2 momentin mukaan viranhaltijan on toimittava tehtävässään tasapuolisesti ja käyttäydyttävä asemansa ja tehtävänsä edellyttämällä tavalla.

Kunnalla ei ole nimikirjalain 2 §:n mukaan velvollisuutta pitää nimikirjaa. Nimikirjalain 1 §:n 2 momentin mukaan kunnan ja kuntayhtymän viranhaltijoita ja työntekijöitä koskevien tietojen luovuttamiseen sovelletaan kuitenkin soveltuvin osin, mitä nimikirjalain 6–9 §:ssä säädetään. Nimikirjalain 7 §:n mukaan tieto henkilölle tuomitusta rangaistuksesta on salassa pidettävä. Nimikirjalain 6 §:n mukaan muun ohella kunnan tai kuntayhtymän viranhaltijaa tai työntekijää koskevien nimikirjaan talletettujen tai muutoin henkilöstöasioiden hoitamiseksi viranomaisella olevien tietojen luovuttamisesta on jäljempänä säädetyin poikkeuksin voimassa, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (julkisuuslaki) säädetään.

Julkisuuslain 1 §:n 1 momentin mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei mainitussa tai muussa laissa erikseen toisin säädetä.

Julkisuuslain 3 §:n mukaan mainitussa laissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa viranomaisten toiminnassa 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.

Julkisuuslain 9 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen. Julkisuuslain 11 §:ssä säädetään asianosaisen oikeudesta tiedonsaantiin. Menettelystä, jota noudatetaan tietoja annettaessa, säädetään julkisuuslain 4 luvussa.

### 3.2 Arviointi

Totean aluksi selvyuden vuoksi, että siltä osin kuin kantelussa oli kyse kantelussa yksilöimättömäksi jääneen koulun ja sen opettajan menettelystä, ei kirjoitus antanut aihetta tai edellytyksiä asia enemmän tutkimiselle. Tehtäväni tässä asiassa on ollut nimenomaan arvioida kaupungin menettelyä kantelijan siellä vireille saattaman hallintokantelun käsittelyssä.

#### 3.2.1 Yleistä

Viranomaisten ja niiden viranhaltijoiden toiminnasta tehtyjen hallintokanteluiden tutkiminen on tärkeä osa viranomaistoiminnan valvontaa ja hallinnon oikeussuojajärjestelmää. Hallintolain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen (HE 72/2002 vp) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan hallintokantelulla tarkoitetaan ylemmälle viranomaiselle osoitettua ilmoitusta tai ilmiantoa virkatoimen virheellisyydestä taikka viranomaisen toimintaa koskevasta laiminlyönnistä. Hallituksen esityksessä hallintolain muuttamisesta (HE 50/2013 vp) hallintokantelua on luonnehdittu hallinnon muutoksenhakujärjestelmää täydentäväksi oikeussuojakeinoksi, jolla on merkitystä erityisesti niissä tapauksissa, joissa säännönmukaisia muutoksenhakekeinoja ei ole käytettävissä, tyypillisesti erityisesti palveluluontoisessa ja muussa niin sanotussa tosiasiallisessa hallintotoiminnassa, kuten opetustoimen alalla.

Hallintolaissa vahvistetaan jokaisen oikeus tehdä hallintokantelu ja säädetään kantelun muo-  
dollisista perusedellytyksistä sekä käsittelystä. Hallintokanteluiden lainmukainen ja asiallinen käsittely turvaa osaltaan viranhoidon legitimeettiä sekä hallintokantelun oikeussuojatavoitteiden toteutumista. Hallintokantelua käsiteltäessä on hallintolain mukaan noudatettava hyvän hallinnon perusteita sekä turvattava niiden henkilöiden oikeudet, joita asia välittömästi koskee. Edelleen hallintolain mukaan kanteluasiassa annettavaan ratkaisuun ja sen tiedoksiantoon sovelletaan hallintolain säännöksiä.

Hallintolain 8 a luvun esitöissä (HE 50/2013 vp) todetaan muun ohella, että hallintolain 7 lukuun sisältyvien asian ratkaisemista koskevien säännösten soveltamisen tulee olla joustavaa, koska kanteluasiassa annettava ratkaisu voi käytännössä olla sisällöltään ja merkitykseltään hyvin monimuotoinen. Perusteluvollisuus korostuu ratkaisuisissa, joissa on todettu viranomaisen tai virkamiehen lainvastainen menettely tai laiminlyönti. Tällöin kanteluun annettava päätös tulee perustella hallintolain 45 §:n mukaisesti ilmoittamalla, mitkä selvitykset ja seikat ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Hallintokanteluasian ratkaisu tulee antaa tiedoksi kantelun tekijälle sekä myös kantelun kohteena olevalle ainakin silloin, jos kohdetta on asiassa kuultu. Tilanteissa, joissa kantelija on käsiteltävään asiaan nähden sivullinen, saatavat julkisuuslain salassapitoperusteet estää koko kanteluratkaisun antamisen kantelijalle.

Myös näissä tilanteissa valvovalla viranomaisella saattaa olla peruste vastata kantelijalle suppeammin kuin hallintolain päätöksen perustelemista koskeva säännös edellyttää.

Hallintolain mukaisessa hallintokantelumenettelyssä voidaan antaa ainoastaan hallinnollista ohjausta. Jos arvostelun kohteena oleva teko antaa luonteensa tai vakavuutensa perusteella aiheuttaen ryhtyä toimenpiteisiin muussa laissa säädetyn menettelyn käynnistämiseksi, ei hallinnollisten ohjauskeinojen käyttö ole 53 c §:n nojalla mahdollista. Säännöksessä tarkoitetaan tilanteita, joissa kanteluissa esitetyt väitteet edellyttävät menettelyn rikosoikeudellista tai virkamiesoikeudellista arviointia taikka asian käsittelemistä muussa lainsäädännössä tarkoitettuna valvonta-asiana. Näissä tapauksissa vireillä oleva hallintokantelu raukeaa (HaVM 6/2014 vp – HE 50/2013). Kantelun tekijälle tulee tällöin ilmoittaa kanteluasian jättämisestä sillensä asianomaisen muun menettelyn johdosta.

### 3.2.2 Kannanotto

Edellä kerrottujen oikeusohjeiden valossa katson kaupungin menettelleen tässä asiassa hallintolain vastaisesti. Menettelyn taustalla on nähdäkseni virheellinen tulkinta asiakirjan tai asiakirjaan merkityn tiedon salassa pitämisestä.

Käytössäni olleiden asiakirjojen mukaan kantelijan tekemään hallintokanteluun oli kaupungin puolelta oma-aloitteisesti vastattu vain 17.5.2018 ilmoittamalla asian vireille tulosta ("asia tullaan käsittelemään mahdollisimman nopeasti noudattaen kaupungin hallintosäännön määräyksiä"). Ilmoitusta asian ratkaisusta tai sen sillensä jättämisestä ei kantelijalle annettu millään lailla tiedoksi. Vasta kantelijan itsensä tiedusteltua asian käsittelyvaihetta tai sen lopputulosta oli hänelle sähköpostilla vastattu asian olevan loppuun käsitelty, ja ettei siitä "voitu enempää tiedottaa". Asiakirjoista ei ilmene, että kantelija olisi tämänkään jälkeen saanut muuta vastausta tai ratkaisua kanteluunsa.

Kaupunginjohtajan ja hallintojohtajan lausunnossa kaupungin edellä kerrottua menettelyä on perusteltu yleisesti vain sillä, ettei tietoa työnjohdollisesta kurinpitomenettelystä voida arkaluonteisena ja salassa pidettävänä tietona antaa huoltajille eikä muillekaan tahoille tiedoksi.

Pidän esitettyä näkemystä kategorisuudessaan virheellisenä ja lakiin perustumattomana. Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on todettu, että kunnan virkamiehen saama kirjallinen varoitus ei ole salassa pidettävä tieto (OA Paunio 29.4.2002, dnro 828/4/00). Kunnallisen viranhaltijalain 35 §:n mukainen kirjallinen varoitus ei myöskään ole nimikirjalaisissa tarkoitettu rangaistus. Oikeuskäytännössä on viranomaisen virkamiesoikeudellisten päätösten suhteen todettu, etteivät ne julkisuuslain perusteella ole itsessään pääsääntöisesti salassa pidettävä (ks esim. KHO:2018:154, KHO muu päätös 339/2016). Tällaiset päätökset ja viranomaisen henkilöstöasioita koskevat asiakirjat voivat sisältää julkisuuslain 24 §:n perusteella salassa pidettäviä tietoja. Kuten saman lain 17 §:n 1 momentista ilmenee, salassapidosta päätettäessä on kuitenkin otettava huomioon, ettei tietojen saamista julkisuuslain 1 ja 3 § huomioon ottaen rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista.

Siltä osin kuin kaupunki on vedonnut EU:n yleiseen tietosuojasetukseen ja tapahtuma-aikaan vielä voimassa olleeseen henkilötietolakiin totean, että kummassakaan ei ole (ollut) säännöksiä asiakirjan salassapidosta. EU:n yleisen tietosuojasetuksen 86 artikla viittaa julkisuuden osalta jäsenvaltion lainsäädäntöön, jonka mukaan voidaan sovittaa yhteen virallisten asiakirjojen julkisuus ja asetuksen mukainen oikeus henkilötietojen suojaan. Suomessa viranomaisten asiakirjojen salassapitoperusteista säädetään yleislakina julkisuuslaissa, minkä lisäksi salassapitoperusteista on saatettu säätää erikseen muualla lainsäädännössä. Kaupunki ei ole tuonut

esille, mihin (muuhun kuin henkilötietojen suoja koskevan) lain säännökseen sen tulkinta nyt puheena olevan asiakirjan salassapidosta on perustunut. Kuten todettu, näkemykseni mukaan kaupungin tulkinta ei perustu lakiin ja on virheellinen.

Vielä totean, että EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentävässä, 1.1.2019 voimaan tullessa tietosuojalain 28 §:ssä oleva julkisuusperiaatetta koskeva säännös on vain informatiivinen. Säännös ilmaisee sen, että kuten aikaisemminkin, henkilötietojen luovuttamisesta viranomaisen henkilörekisteristä säädetään laissa viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta. Tässä nyt arvioimassani asiassa ei kuitenkaan nähdäkseni ole ollut ensisijaisesti kyse henkilötietojen suojasta vaan julkisuusperiaatteen ja hyvän hallinnon toteutumisesta kantelumenettelyssä.

#### **4 TOIMENPITEET**

Saatan edellä kohdassa 3.2.2 esittämäni käsityksen kaupungin menettelyn lainvastaisuudesta sen tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni kaupunginhallitukselle.

Pyydän kaupunkia ilmoittamaan 12.7.2019 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt edellä esitetyn johdosta.