

17.9.2008

Dnro 4128/2/06

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt

Esittelijä: Esittelijäneuvos Jorma Kuopus

ASIOIDEN KÄSITTELYN VIIPYMINEN JA ARKISTOSÄÄNNÖN VANHENTUNEISUUS OPE- TUSHALLITUKSESSA

1
ASIA

Olen toimittanut 14.11.2006 tarkastuksen Opetushallituksessa. Tämän tarkastuksen perusteella olen ottanut oma-aloitteisesti tutkittavakseni asioiden käsittelyn viipymisen ja arkistosäännön vanhentuneisuuden Opetushallituksessa.

Eduskunnan silloinen apulaisoikeusasiamies Riitta-Leena Paunio oli toimittanut 9.5.2001 niin ikään Opetushallituksessa tarkastuksen (Dnro 1170/4/01). Tämän tarkastuksen yhteydessä hän oli kiinnittänyt Opetushallituksen huomiota sen kirjaamisessa ja asiakirjahallinnossa ilmenneisiin puutteisiin. Opetushallitus oli tuolloin käynnistämässä projektia, jossa oli tarkoituksena kartoittaa viraston tietojärjestelmät ja niistä laadittavat, osin puuttuneet rekisteri- ja tietojärjestelmäselosteet. Myös diaariin kirjattujen ei-julkisten asioiden kartoitus oli kesken. Paunio oli viitannut Opetushallitukselle 18.6.2001 tiedoksi lähetetyssä tarkastuspöytäkirjassakin (Dnro 1170/3/01) viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 18 §:n mukaisiin velvoitteisiin pitää yllä hyvää tiedonhallintatapaa. Tämä asiakirjahallintoa koskenut epäkohta oli otettu esille myös eduskunnan oikeusasiamiehen toimintakertomuksessa vuodelta 2001 (s. 239).

Koska asiointi ei ollut näiltä osin marraskuussa 2006 edelleenkaan korjaantunut, pyysin 12.12.2006 opetusministeriötä ylempänä hallintoviranomaisena hankkimaan Opetushallitukselta selvityksen siellä tuolloin vireillä olleista asioista sekä arkistosäännön ja arkistonmuodostussuunnitelman uudistamisesta. Pyysin lisäksi opetusministeriötä, hyvän ja tuloksellisen hallinnon vaatimukset huomioon ottaen, antamaan perustellun lausuntonsa Opetushallituksen vanhojen asioiden käsittelystä sekä tämän viraston tulosoikeuksien tavoitteista asioiden käsittelyn joutuisuuden suhteen.

3
RATKAISU

3.1
Asioiden käsittelyn viivästyminen Opetushallituksessa

Tarkastuksessa 14.11.2006 ja sen yhteydessä saamieni tietojen perusteella ilmeni, että Opetushallituksessa oli edelleen vireillä lukuisia yhtä vuotta vanhempia, kirjattuja hallintoasioita. Näiden asioiden selvittäminen ja päätökseen saattaminen oli tosin vireillä, mikä ilmeni palvelujohtajan 10.11.2006 antamasta etukäteisselvityksestä.

Opetushallituksen sittemmin 21.2.2007 antamasta selvityksestä ilmeni, että siellä oli 1.4.1991–31.12.2006 välisenä aikana tullut vireille ja kirjattu diaariin kaikkiaan 128524 asiaa. Vireillä 14.2.2007 oli edelleen vireillä 2109 asiaa. Näistä 1346 oli avattu vuoden 2006 kolmen viimeisen kuukauden aikana. Ennen 1.1.2006 Opetushallituksessa avatuista asioista 763 asiaa eli 0,6 % oli edelleen vireillä 14.2.2007. Opetushallitus ilmoitti tutkivansa mahdollisuudet sulkea hallinnollisella päätöksellä 1.4.1991 ja 31.12.1999 välisenä aikana vireille tulleet ratkaisemattomat asiat, joiden tosiasiallinen vireillä olo on päättynyt. Tällaista menettelyä opetusministeriö ei ole 19.3.2007 pitänyt asianmukaisena. Opetushallituksesta saadun eritellyn lisäselvityksen mukaan Opetushallitus olikin selvittänyt kyseisiä asioita asiakohteisesti. Kun kyseisenä aikana vireille tulleita ratkaisemattomia asioita oli 14.2.2007 yhteensä 322, oli niitä 19.3.2007 enää 255.

Opetusministeriö on lausunnossaan 19.3.2007 katsonut, että Opetushallituksen käynnistämät kehittämistoimet parantavat edellytyksiä asioiden käsittelyaikojen nopeuttamiseen. Opetushallituksen tulee kiinnittää erityistä huomiota siihen, että vireillä olevien asioiden seuranta rakennetaan siten, että vanhat, ratkaisematta jääneet asiat eivät "putoa" seurannasta.

Opetusministeriön lausunnosta kuitenkin ilmeni, että opetusministeriö oli johtajan pääjohtajakautena 2003–2007 vasta 12.2.2007 allekirjoitetussa tulossopimuksessa asettanut käsittelyaikaa koskevat tavoitteet tutkintojen tunnustamista koskeville päätöksille sekä rakennerahastoasioiden rahoitus- ja maksatuspäätöksille. Opetusministeriökin on päättänyt lausunnossaan siihen, että tulohjauksessa on jatkossa syytä sopia asioiden käsittelyajoista nykyistä kattavammin ja asiatyypeittäin. Tarvittaessa tullaan tulossopimuksen tarkistuksen yhteydessä sopimaan myös vanhojen asioiden käsittelyä koskevien menettelyjen kehittämisestä opetusministeriön ja Opetushallituksen välillä.

Arvioidessani Opetushallituksen vuotta vanhempien asioiden käsittelyä totean aluksi, että Suomen perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Keinovalikoima jää kussakin tapauksessa erikseen harkittavaksi, mutta keskeisiin keinoihin kuuluvat perusoikeuden käyttöä turvaavan ja täsmentävän lainsäädännön säätäminen sekä riittävien taloudellisten voimavarojen kohdentaminen (ks. myös valtioneuvoston apulaisoikeuskanslerin päätös dnro 6/50/08/16.5.2008).

Hallintolakia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan muun muassa seuraavaa (HE 72/2002 vp, s. 73–75): Hyvään hallintoon on katsottu kuuluvan, että asiat tulee käsitellä asian laatu ja muut siihen vaikuttavat olosuhteet huomioon ottaen kohtuullisessa ajassa. Käsittelyssä tulisi kiinnittää huomiota asian merkitykseen asianosaisen oikeusaseman kannalta. Mitä suurempi merkitys ratkaisun lopputuloksella on asianosaisen jokapäiväisen elämän kannalta, sitä ripeämpään käsittelyyn asiassa tulisi pyrkiä.

Tätä täsmentävä hallinnon palveluperiaate ilmenee hallintolain (434/2003) 7 §:stä. Sen mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Hallintolain 23 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Säännöksen 2 momentin mukaan viranomaisen on esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin. Opetushallituksesta annetun asetuksen (183/1991, muut. 149/2006) 14 §:n 1 momentin mukaan pääjohtaja johtaa Opetushallitusta ja vastaa siitä, että Opetushallituksen tehtävät hoidetaan tehokkaasti ja tuloksellisesti.

Vuoden 1995 alussa valtion koko hallinto siirtyi tulosohjausjärjestelmään. Tavoitteena oli sen avulla ratkaista tuottavuuteen ja tuottavuuden kasvuun resurssien käytössä julkisella sektorilla liittyvät ongelmat. Tulosohjaus on sopimukseen perustuva ohjausmalli, jonka tavoitteena on löytää tasapaino käytettävissä olevien voimavarojen ja niillä saavutettavissa olevien tulosten välille. Valtionhallinnon ohjausta on kehitetty viimeisten 13 vuoden ajan tulostavoitteilla ohjaamisen suuntaan. Valtiontulosohjausta toteutetaan hallinnonaloittain. Kuhunkin hallinnonalaan kuuluu ohjaava ministeriö sekä ministeriön ohjattavat virastot ja laitokset, joiden kanssa ministeriö solmii vuosittain tulossopimukset. Opetusministeriön omissakin selvityksissä on todettu, että tulosohjaus voidaan jakaa määrällisten tavoitteiden, tuloksellisuuden ja hankerahoituksen kautta tapahtuvaksi tavoitteiden asettamiseksi (ks. työryhmäjulkaisu OPM 2005: 21: Tiedepolitiikan toimialan tulosohjauksen kehittämisen jatkohanke ja 2006:14: Yliopistojen taloudellisen aseman ja hallinnollisen aseman uudistaminen. Väliraportti, s.21, 23 ja 26).

Opetushallitus on käynnistänyt kehittämistoimet, jotka parantavat edellytyksiä erilaisten asioiden käsittelyaikojen nopeuttamiseen. Selvitysmies, nykyinen pääjohtaja esitti raportissaan 23.10.2007, että Opetushallitus olisi jatkossa entistä vahvemmin koulutuksen keskushallinnon toimeenpano-organisaatio. Tehtävien, toimivallan, roolin ja organisaation osalta uudistettu Opetushallitus aloittaisi opetusministeriön toimeenpano-, seuranta- ja kehittämisvirastona 1.1.2009. Asioiden käsittelyajat ovat myös käytännössä lyhentyneet.

Käsitykseni mukaan hyvän hallinnon mukaista ei kuitenkaan ole ollut se, että Opetushallitus on vasta vuosina 2006–2008 ryhtynyt järjestelmällisesti selvittämään käsittelemiensä hallintoasioiden viivästyntymistä, vaikka edeltäjäni apulaisoikeusasiamies Riitta-Leena Paunio oli jo vuonna 2001 asiaan puuttunut. Vaikka Opetushallituksen tehtävänä on siitä annetun lain (182/1991) 1 §:n ja asetuksen (183/1991, muut. 1193/1998) 1 §:n mukaisesti vastata toimialaansa kuuluvan koulutuksen kehittämisestä, edistää koulutuksen tuloksellisuutta sekä seurata koulutuksen järjestämistä, on Opetushallitukselle näiden pitkäkestoisten asioiden lisäksi kuulunut myös yksittäisiä opiskelijoita ja opetustoimen henkilökuntaa koskevia hallintoasioita. Nähdäkseni varsinkin näiden yksilöä koskevien asioiden riipeä käsittely ja seuranta on hyvän hallinnon kannalta tarpeen.

Perustuslain 109 §:n mukaan oikeusasiamiehen suorittamassa laillisuusvalvonnassa ei ole yleensä puututtu hallinnolliseen tarkoituksenmukaisuuteen tai virastojen resursseihin. Väärin painotetut hallintotoiminnan tavoitteet voivat kuitenkin osaltaan johtaa huonoon hallintoon tai jopa siihen, että Suomea arvostellaan kansainväliselläkin tasolla ja oikeudellisin perustein ainakin tuomioistuinasioden viivästyntymisestä. Näistä lähtökohdista käsin opetusministeriön toimenpiteet ovat Opetushallituksen tulosohjauksessa vuosina 2001–2007 olleet nähdäkseni hallinnon asiakkaiden kannalta osaksi tehokkaan tulosohjauksen kannalta hajanaiset ja siten riittämättömät, koska niihin ei ollut sisällytetty Opetushallitukselle eri asioille tarvittavia selkeitä eri asioiden käsittelyaikavaatimuksia. Opetusministeriön omankin arvion mukaan tulosohjauksessa on jatkossa syytä sopia Opetushallituksen kanssa asioiden käsittelyajoista entistä kattavammin.

3.2

Opetushallituksen arkistosäännön ja arkistonmuodostussuunnitelman vanhentuneisuus

Selvityksen mukaan Opetushallituksen arkistosääntö on peräisin vuodelta 1996. Opetushallitus on omana käsityksenään todennut, että vaikka lainsäädäntö ei edellytäkään arkistosäännön ylläpitoa, on se hyvän ja tehokkaan tiedonhallinnan kannalta perusteltua. Opetushallituksella onkin ollut useita erilaisia asiakirjahallinnon parantamiseen liittyviä kehittämishankkeita. Opetushallitus oli 9.2.2007 asettanut projektin laatimaan viraston organisaation mukaista arkistonmuodostussuunnitelmaa. Sen työn pohjaksi on otettu arkistolaitoksen ja Kansallisarkiston julkaisemat ohjeet AMS-prosessin läpiviemi-

sestä. Opetushallituksessa oli tarkoituksena lokakuussa 2008 ottaa käyttöön ensimmäisenä hallinnonalan virastona sähköinen asianhallintajärjestelmä (SALAMA), jonka käyttöönotto on tosin viivästynyt. Opetushallitus uudistaa myös Kansallisarkiston tuella arkistosäätöään. Tavoitteena on Opetushallituksen 13.5.2008 päivätyn selvityksen mukaan, että ydinprosessit olisi kuvattu ja sähköinen arkistonmuodostussuunnitelma (eAMS) laadittu vuosien 2009 ja 2010 loppuun mennessä.

Totean laillisuusvalvonnassa arviointinani tältä osin seuraavan.

Opetushallituksen arkistosäätöön vuonna 1996 tapahtuneen voimaantulon jälkeen on tullut voimaan useita merkittäviä yleishallinnon säädöksiä, kuten laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999, julkisuuslaki, erit. 18 §), hallintolaki (434/2003, erit. 7 ja 23 §) sekä laki sähköisestä asiainnista viranomaistoiminnassa (13/2003, erit. 13 §). Viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan julkisuuslain 5 §:n 2 momentin mukaan muun muassa asiakirjaa, joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten.

Julkisuuslain 3 §:n mukaan tässä 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 17 §:n 1 momentin mukaan viranomainen on tämän lain mukaisia päätöksiä tehdessään ja muutoinkin tehtäviään hoitaessaan velvollinen huolehtimaan siitä, että tietojen saamista viranomaisen toiminnasta ei lain 1 ja 3 § huomioon ottaen 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 4 kohdan mukaan viranomaisen tulee hyvän tiedonhallintatavan luomiseksi ja toteuttamiseksi huolehtia asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen asianmukaisesta saatavuudesta, käytettävyydestä ja suojaamisesta sekä eheydestä ja muusta tietojen laatuun vaikuttavista tekijöistä sekä tässä tarkoituksessa erityisesti suunnitella ja toteuttaa muun muassa asiakirja- ja tietohallintonsa niin, että asiakirjojen julkisuus voidaan vaivattomasti toteuttaa ja että asiakirjat ja tietojärjestelmät sekä niihin sisältyvät tiedot arkistoidaan tai hävitetään asianmukaisesti.

Julkisuuslain 18 §:n 3 momentin mukaan arkistotoimen tehtävistä on voimassa, mitä arkistolaisissa (831/1994) tai sen nojalla säädetään tai määrätään.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta annetun asetuksen (1030/1999) 1 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on julkisuuslain 18 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettujen toimenpiteiden suunnittelua ja toteuttamista varten arkistolaisissa tarkoitettua arkistonmuodostussuunnitelmaa hyväksi käyttäen selvitettävä ja arvioitava asiakirjansa ja tietojärjestelmänsä sekä niihin talletettujen tietojen merkitys samoin kuin asiakirja- ja tietohallintonsa. Toimenpiteiden tarvetta arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, kuinka toteutetaan

- 1) oikeus saada tietoja viranomaisten julkisista asiakirjoista;
- 2) velvollisuus tuottaa ja jakaa tietoja sekä antaa tietoja keskeneräisistä asioista;
- 3) henkilötietojen, erityisesti arkaluonteisten tietojen, suojaaminen;
- 4) salassa pidettäväksi säädettyjen tietojen suojaaminen;
- 5) tietojen käyttötarkoituksia koskevat rajoitukset;

6) tietojen käytettävyys, eheys ja laatu viranomaisen tehtävän hoidossa ja viranomaisten yhteistyössä;
7) tietojen laatu erityisesti käytettäessä niitä yksilöitä ja yhteisöjä koskevan päätöksenteon pohjana tai oikeuksien ja velvollisuuksien osoittajina.

Sanotun julkisuusasetuksen 5 §:n 1 momentin mukaan viranomaisella tulee olla sillä käsiteltävinä olevien asioiden seurantaan varten tiedot siitä, mitä diaareja, luetteloita, hakemistoja ja muita asiakirjahallinnon rekistereitä (*asiakirjarekisterit*) viranomaisella on tai miten tieto viranomaisen julkisista asiakirjoista voidaan muuten löytää.

Jo 1.10.1994 lukien voimassa olleen arkistolain (831/1994) 7 §:n 1 momentin mukaan arkistotoimen tehtävänä on varmistaa asiakirjojen käytettävyys ja säilyminen, huolehtia asiakirjoihin liittyvästä tietopalvelusta, määrittellä asiakirjojen säilytysarvo ja hävittää tarpeeton aineisto.

Arkistolain 7 §:n 2 momentin mukaan arkistointia on hoidettava siten, että se tukee arkistonmuodostajan tehtävien suorittamista sekä yksityisten ja yhteisöjen oikeutta saada tietoja julkisista asiakirjoista, että yksityisten ja yhteisöjen oikeusturva samoin kuin tietosuoja on otettu asianmukaisesti huomioon ja että yksityisten ja yhteisöjen oikeusturvaan liittyvien asiakirjojen saatavuus on varmistettu sekä että asiakirjat palvelevat tutkimuksen tiedon lähteinä. Pykälän 3 momentin mukaan arkistotoimen vaatimukset on otettava huomioon arkistonmuodostajan tieto- ja asiakirjahallinnossa.

Arkistolain 8 §:n 2 momentin mukaan arkistonmuodostajan on määrättävä tehtävien hoidon tuloksena kertyvien asiakirjojen säilytysajat ja -tavat sekä ylläpidettävä niistä arkistonmuodostussuunnitelmaa.

Arkistolain 11 §:n mukaan pysyvään säilytykseen määrätty asiakirjat on laadittava ja tiedot tallennettava pitkäaikaista säilytystä kestäviä materiaaleja ja säilyvyyden turvaavia menetelmiä käyttäen siten kuin arkistolaitos erikseen määrää.

Kuten edellä totesin, säädetään julkisuusasetuksen 5 §:ssä viranomaisen velvollisuuksista asiakirjarekistereiden laatimisessa. Julkisuusasetuksen 3 luvun 10 §:n (muut. 380/2002) mukainen määräaika muun ohella asiakirjarekistereiden saattamiseksi lain edellyttämään kuntoon päättyi 30.11.2000.

Opetushallituksella on velvollisuus viranomaisena säilyttää asiakirjat siten kuin arkistolain säännöksissä ja arkistonmuodostussuunnitelmassa on lähemmin säädetty ja määrätty. Asiakirjojen ja niihin liittyvien asiakirjarekisterien tarkoituksena on osaltaan toteuttaa hallinnon julkisuutta ja hyvään hallintoon olennaisesti kuuluvaa julkisuusperiaatetta.

Vireillä olevat vanhat asiat ja arkistosäännön vanhentuneisuuden huomioon ottaen Opetushallituksen asiakirjahallinto ei nähdäkseni ole täyttänyt hyvän tiedonhallintatavan vaatimuksia. Kuten opetusministeriökin on lausunnossaan 19.3.2007 katsonut, ei Opetushallitus ole voinut sulkea hallinnollisella päätöksellä 1.4.1991 ja 31.12.1999 välisenä aikana vireille tulleita ratkaisemattomia asioita, joiden tosiasiallinen vireillä olo on päättynyt.

Opetushallituksen asiakirjarekistereillä ja arkistoinnilla on tärkeä merkityksensä sekä eri oppilaitosten opiskelijoiden että myös opetustoimen henkilökunnan oikeusturvan kannalta. Opetushallituksessa arkistosääntö on vanhentunut ja osa arkistoitavista asiakirjoista seulomatta. Vireillä on edelleen jonkin verran vanhoja hallintoasioita, joiden käsittelyyn ei ole kaikilta osin riittänyt henkilökuntaakaan. Näistä syistä katson, että Opetushallituksen vanhentuneen arkistosääntönsä ja arkistonmuodostussuunnitelmansa pohjalta ylläpitämä asiakirjahallinto on vuodesta 1996 lähtien aina näihin aikoihin ollut hyvän tiedonhallintatavan ja arkistotoimen kannalta puutteellinen.

TOIMENPITEET

Lähetän eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 2 momenttiin viitaten jäljennöksen päätöksestäni opetusministeriölle ja kiinnitän sen huomiota Opetushallituksen tulosoikeuksien täsmentämistarpeisiin, jotka ilmenevät edellä kohdasta 3.1. Pyydän opetusministeriötä saattamaan päätökseni tiedoksi myös Opetushallituksen pääjohtajana 2003–2007 välisenä aikana toimineelle johtajalle siitä lähemmin ilmenevässä tarkoituksessa.

Koska Opetushallitus pyrkii nykyisin tehostamaan ja uudistamaan arkistointiaan ja tietohallintoaan, katson, että Opetushallituksen menettely ei kohdan 3.2 osalta anna puoleltani muuhun kuin että saatan eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 2 momentin nojalla edellä esittämäni, hyvän hallintotavan ja tietohallinnon toteuttamiseen ohjaavat käsitykseni Opetushallituksen tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän sille tämän päätökseni.

Lähetän jäljennöksen päätöksestäni myös Valtiontalouden tarkastusvirastolle tiedoksi.