

3.1.2008

Dnro 4129/2/06

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt

Esittelijä: Esittelijäneuvos Jorma Kuopus

YLIOPPILASTUTKINTOLAUTAKUNNAN ARKISTOINNIN VANHENTUNEET JÄRJESTELYT

1

ASIA

Toimitin 5.12.2006 tarkastuksen ylioppilastutkintolautakunnassa. Tarkastuksen yhteydessä kiinnitin huomiotani muun ohella lautakunnan kanslian arkistosäännön ja arkistonmuodostamissuunnitelman vanhentuneisuuteen.

Tarkastuksessa havaittiin, että kanslian käytössä ei ollut varsinaista diaaria vaan ainoastaan saapuvien asioiden pahvinen kortisto ja erillinen lähtevien asioiden postikirja. Ylioppilastutkintolautakunta oli lähettänyt 12.5.1987 ja 30.11.1987 silloiselle Valtionarkistolle tähän oheistetut kirjeet asiakirjojensa säilyttämisestä. Lautakunnan 1.1.1988 lukien voimassa olevat arkistosääntö ja arkistokaava säilytysaikasuunnitelmien olivat vanhentuneet. Asioiden käsittelyn joutuisuuden seurannassa oli tämän järjestelmän puitteissa jouduttu luottamaan vain kunkin virkamiehen vastuullisuuteen työtehtävien teossa. Kuitenkin kansliassa oli otettu käyttöön vuonna 2005 uusi palkkausjärjestelmä (UPJ) ja kanslian asiakirjahallintoon merkittävästi vaikuttava tietojärjestelmä oli uudistettu vuosina 2002–2005. Tarkastuksessa ilmeni, että kansliaan on saatu päätoimisen arkistonhoitajan virka vasta vuonna 2003. Koekysymysten otosarkisto oli sinänsä huolellisesti järjestetty ja asiakirjojen seulonta oli meneillään.

Kansallisarkistosta 5.12.2006 saadun tiedon mukaan (yksikönjohtaja) oli perusteltua selvittää ylioppilastutkintolautakunnan kirjaamis- ja arkistointivelvoitteiden nykyinen toteuttaminen ja sen lainmukaisuus. Siten otin ylioppilastutkintolautakunnan arkistosäännön ja arkistonmuodostussuunnitelman vanhentuneisuutta koskevan asian omana aloitteenani (EOA Dnro 4129/2/06) tutkittavaksi.

2

SELVITYS

Pyysin 12.12.2006 opetusministeriötä hankkimaan ylioppilastutkintolautakunnan selityksen ja antamaan ylioppilastutkintolautakuntaa tulosohjaavana ylempänä hallintoviranomaisena oman lausuntonsa. Lisäksi asiaa tutkittaessa on saatu lisätietoja Kansallisarkistolta.

2.1

Ylioppilastutkintolautakunnan selvitykset 26.2.2007 ja 11.12.2007

Ylioppilastutkintolautakunnan kansliassa oli joulukuusta 2002 alkaen toiminut arkistotyöryhmä, jonka puheenjohtajana toimii lautakunnan pääsihteeri, sihteerinä arkistonhoitaja ja jäsenenä muita lautakunnan tehtäviin ja asiakirjahallintoon perehtyneitä virkamiehiä. Työryhmän keskeisenä tehtävänä on lautakunnan arkistonmuodostussuunnitelman ja arkistosäännön uudistaminen. Uudistamistyötä oli osaltaan viivästyttänyt arkistonhoitajan vaihtuminen ja uuden arkistonhoitajan tehtäviin perehtymiseen ja lautakunnan huomattavan arkistoaineiston inventoimiseen ja järjestämiseen tarvittu aika. Arkistonhoitajan virka oli lautakuntaan perustettu vuonna 2002.

Arkistotyöryhmän toiminta on jatkunut vuonna 2006 arkistonmuodostussuunnitelman tehtäväryhmittä ja asiakirjakuvailun osalta. Myös arkistosääntö ja -kaava sekä asiakirjarekisteri oli määrä uudistaa. Lautakunnan tavoitteena on saada edellä mainitut asiakirjahallinnon uudistustyöt pääosin valmiiksi vuoden 2007 loppuun mennessä.

Lautakunnan asiakirjarekisterin ovat tähän asti muodostaneet saapuvasta postista manuaalisesti pidettävä kortisto ja postikirja, johon lähtevä posti kirjataan. Saapuvan postin kortistosta ilmenevät asiakirjan lähettäjä, asiakirjan saapumispäivä sekä asian laatu. Suoritettujen välitoimenpiteiden on vakiintuneen käytännön mukaisesti merkitty ja liitetty itse asiakirjaan. Lautakunnan lähtevän postin kirjaan merkitään lähetyspäivämäärä, vastaanottaja sekä asian laatu. Lisäksi sellaiseen päätösasiakirjaan, johon on valitusoikeus, merkitään postituspäivämäärä. Samaa asiaa koskevat hakemusasiakirjat – lautakuntaan saapunut asiakirja, asiakirjan liitteet ja lautakunnan asiaan antama päätös – liitetään yhteen asiakirja-akteiksi, jotka arkistoidaan erityistä huolellisuutta noudattaen kyseistä asiaa koskeviin arkistoyksiköihin. Arkistointijärjestys perustuu lukioiden välityksellä saapuvien asiakirjojen kohdalla lautakunnan toiminnalle olennaisten tietojen – tutkintokerta, lukion tunnusnumero, päivämäärä – mukaiseen järjestykseen. Muut asiakirjat arkistoidaan aikajärjestyksen mukaan. Vakiintunut käytäntö edesauttaa asiakirjojen käytettävyyttä ja varmentaa asiakirjallisen tiedon nopean löytymisen.

Lautakunnan toiminnassa ei tähän mennessä ole lautakunnan mukaan ilmennyt ongelmia asiakirjojen rekisteröinnin, hakemisen, arkistoinnin tai asioiden joutuisuuden seurannan suhteen.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen selvitys- ja lausuntopyynnössä (Dnro 4129/2/06) mainittu ylioppilastutkintotietojärjestelmä on tietokantajärjestelmä, jota pidetään ja käytetään pelkästään ylioppilastutkinnon järjestämistä varten, suoritettuja ylioppilastutkintoja ja tutkintoihin kuuluvia kokeita koskevien tietojen säilyttämistä varten sekä ylioppilastutkinnon toimivuuden seurantaa varten. Tietojärjestelmä mahdollistaa ainoastaan kokelaiden ilmoittautumistietojen sähköisen tiedonsiirron lukioista ylioppilastutkintolautakuntaan sekä tutkinnon tulostietojen sähköisen siirron lautakunnasta lukioihin. Tietojärjestelmä ei siten ole sähköinen asiankäsittelyjärjestelmä laajemmassa tarkoituksessa eikä se mahdollista muiden hallintoasioiden sähköistä käsittelyä. Järjestelmän tietosisältö on siitä laaditun rekisteriselosteen mukainen.

Lautakunta nojaa asiakirjahallinnon uudistustyössään arkistolaitoksen määräyksiin ja ohjeisiin sekä Kansallisarkiston asiantuntemukseen. Lautakunnan edustajien ja Kansallisarkiston asiantuntijan (kehittämispäällikkö) ensimmäinen asiakirjahallinnon uudistamista koskeva kokous pidettiin 29.1.2007. Kokouksessa todettiin, että lautakunnan suunnitelma asiakirjahallinnon uudistamiseksi on asianmukainen, ja että Kansallisarkiston asiantuntemus on käytettävissä uudistustyön edetessä ja että se myös valvoo työn lopputuloksen asianmukaisuutta.

Lautakunta katsoo, että vaikka sen nykyinen arkistonmuodostussuunnitelma ei kaikilta osin ole ajan tasalla, lautakunnan asiakirjahallinto täyttää myös tällä hetkellä arkistolain (831/94), viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/99), hallintolain (434/03) sekä sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/03) asettamat velvoitteet. Myös yhteistyössä Kansallisarkiston kanssa toteutettavassa asiakirjahallinnon uudistamistyössä lautakunta tulee kiinnittämään erityistä huomiota edellä mainittujen lakien asettamien velvoitteiden täyttymiseen. Uutta asiakirjarekisteriä laadittaessa pidetään huolta siitä, että viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun asetuksen asettamat velvoitteet täyttyvät.

Ylioppilastutkintolautakunnan pääsihteeri on tänne 11.12.2007 sähköpostitse ilmoittanut, että ylioppilastutkintolautakunnassa otetaan käyttöön sähköinen asiakirjarekisteri 1.1.2008. Rekisteri toimii siihen merkittyjen asioiden arkistohakemistona sekä julkisuusperiaatteen toteuttamisen välineenä. Rekisteri täyttää sisältöpohjansa ja toimintaperiaatteensa puolesta arkistolaitoksen määräyksessä 195/40/2003, 10.6.2003 asetetut ehdot.

Lautakunnan uusi asiakirjahallinnon ja arkistotoimen käsikirja, joka korvaa lautakunnan aikaisemman arkistosäännön, otetaan käyttöön sen jälkeen, kun siihen sisältyvä arkistonmuodostussuunnitelma on hyväksytty Kansallisarkistossa. Lautakunta käsittelee ehdotusta arkistonmuodostussuunnitelmaksi yleiskokouksessaan 25.1.2008, minkä jälkeen se lähetetään Kansallisarkistoon hyväksymistä varten.

2.2

Opetusministeriön lausunto 7.3.2007

Opetusministeriö totesi, että ministeriön ja ylioppilastutkintolautakunnan välisessä tulossopimuksessa vuodelle 2007 oli sovittu, että lautakunta valmistelee toimenpiteet kanslian asiakirjahallinnon kehittämiseksi. Tässä valmistelussa lautakunnan tulee ottaa huomioon asiakirjahallintoa koskevat säännökset. Ministeriö pitää tärkeänä, että lautakunta saa asiakirjahallinnon uudistamisessa Kansallisarkiston asiantuntemusta käyttöönsä. Lähtökohta asiakirjahallinnon uudistamisessa on, että asiakirjahallintoa koskevat säännökset ja hyvän hallinnon vaatimukset tulevat toteutumaan.

2.3

Kansallisarkiston selvitys 15.10.2007

Viranomaisarkistoyksikön johtaja on tänne sähköpostitse kertonut, että Kansallisarkiston kehittämispäällikkö oli keskustellut ylioppilastutkintolautakunnassa sen arkistotoimesta. Ylioppilastutkintolautakunta on kehittämässä Excel-pohjaista asiarekisteriä, joka tietosisällöltään täyttäisi julkisuuslainsäädännön ja arkistolaitoksen vuoden 2003 rekisteröintimääräyksen mukaiset vaatimukset. Eniten keskustelua on herättänyt välitoimenpiteiden kirjaaminen, sillä se tarkoittaa poisoppimista nykyisistä toimintatavoista. Nykyisin ylioppilastutkintolautakunnan asiankäsittelijä merkitsee välitoimenpiteet suoraan asiakirjaan. Saadun tiedon mukaan tarkoituksena on kuitenkin se, että välitoimenpiteet tullaan merkitsemään asiarekisteriin, jotta edellä mainittu tavoitetila täyttyy.

Asiarekisterissä käytettävä asiaryhmitys perustuu arkistonmuodostussuunnitelman tehtävuokitukseseen. Suunnitelman uudistaminen on käynnissä ja sen on tarkoitus täyttää arkistolaitoksen AMS-oppaassa (www.ams-opas.fi/) esitetyt sisältövaatimukset. Arkistointi on edelleen paperiperusteista. Asiarekisteri toimii myös arkistohakemistona ja siitä otetaan tulosteet pysyvään säilytykseen. "Tuotantokäytössä" asiarekisteri on todennäköisesti ensi vuoden 2008 alussa, mutta tästä ei ollut vielä lokakuun puolivälissä 2007 täyttä varmuutta. Käydyissä keskusteluissa oli pyritty lähinnä varmistamaan, että asiarekisterin tietosisältö saadaan tarpeeksi kattavaksi.

3 RATKAISU

3.1 Oikeusohjeet

Kuten selvityspyynnössäni 12.12.2006 jo totesin, on ylioppilastutkintolautakunnan arkistosäännön 1.1.1988 tapahtuneen voimaantumisen jälkeen tulleet voimaan useita merkittäviä yleishallinnon säädöksiä, kuten laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/99, julkisuuslaki, erit. 18 §), hallintolaki (434/03, erit. 7 ja 23 §) sekä laki sähköisestä asioinnista 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 7 §:n 1 momentin mukaan viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa toimitettu asiakirja tulee julkiseksi, kun viranomainen on sen saanut, jollei asiakirjan julkisuudesta

taikka salassapidosta tai muusta tietojen saantia koskevasta rajoituksesta tässä tai muussa laissa säädetä.

Julkisuuslain 17 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen 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 arkistolaissa (831/1994) tai sen nojalla säädetään tai määrätään.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun asetuksen (1030/99) 1 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on julkisuuslain 18 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettujen toimenpiteiden suunnittelua ja toteuttamista varten arkistolaissa 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 pidettäviksi 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 seuranta varten tiedot siitä, mitä diaareja, luetteloita, hakemistoja ja muita asiakirjahallinnon rekistereitä (*asiakirjarekisterit*) viranomaisella on tai miten tieto viranomaisen julkisista asiakirjoista voidaan muuten löytää.

Hallintolain 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 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 käsitellyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin.

Arkistolain (831/1994) 1 §:n 1 momentin mukaan muun muassa ylioppilastutkintolautakunta on laissa tarkoitettu arkistonmuodostaja. Nykyisin voimassa olevan arkistolain 4 §:n mukaan arkistolaitos, lähinnä Kansallisarkisto, ohjaa ja kehittää arkistointia.

Arkistolain 6 §:n 1 momentin mukaan arkistoon kuuluvat asiakirjat, jotka ovat saapuneet arkistonmuodostajalle sen tehtävien johdosta tai syntyneet arkistonmuodostajan toiminnan yhteydessä.

Arkistolain 7 §:n 1 momentin mukaan arkistotoimen tehtävänä on varmistaa asiakirjojen käytettävyys ja säilyminen, huolehtia asiakirjoihin liittyvästä tietopalvelusta, määritellä 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 määrättyt 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. Mainitun julkisuusasetuksen 3 luvun 10 §:n (muut. 380/02) mukainen määräaika muun ohella asiakirjarekistereiden saattamiseksi lain edellyttämään kuntoon päättyi 30.11.2000.

3.4

Kannanotto

Ylioppilastutkintolautakunnalla on velvollisuus viranomaisena säilyttää asiakirjat siten kuin kohdassa 3.3 selostetuissa 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.

Olen muutoinkin ylioppilastutkintolautakuntaa koskeneiden kanteluasioiden tutkinnassa pannut merkille, että ylioppilastutkintolautakunnan ylläpitämiin laajoihin tietoaisteistoihin ja erityisesti ylioppilaskirjoitusten tulosluetteluihin nähden on tunnettu julkisuudessa ja mediankin taholta mielenkiintoa (mm. EOA 1899/4/05). Käsitykseni on, että lautakunnan asiakirja- ja muiden tietoaisteistojen huolellinen luokittaminen ja arkistointi olisi omalta osaltaan auttanut selvittämään julkisuuskysymyksiä ja toteuttanut nykyistä paremmin julkisuusperiaatettakin (vrt. KHO 2007:39). Tähdennän sitä, että asiakirjarekistereillä ja arkistoinnilla on tärkeä merkityksensä myös sekä ylioppilaskokelaiden että myös ylioppilastutkintolautakunnan kanslian oman henkilökunnan oikeusturvan kannalta. Ylioppilastutkintolautakunta on julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi kylläkin viestinnässään tuottanut tänne 31.5.2007 tiedoksi lähetetyn tilastojulkaisun ylioppilastutkinnosta.

Arkistotoimen tarkoituksena on turvata muun muassa tietojensaantioikeuksien samoin kuin tietosuojan ja tutkimuksellisten intressien toteutuminen. Lisäksi viranomaisten asiakirjojen säilyttäminen mahdollistaa julkisuusperiaatteen toteutumisen, ja sitä kautta arkistointi suojaa yksilön oikeuksia suhteessa julkiseen valtaan. Tässä suhteessa kyse on yksilön oikeusturvan edistämisestä. Lähtökohtainen julkisuus, josta julkisuuslain 24 §:ssä on tosin säädetty tiettyjä poikkeuksia, palvelee julkisen vallan käytön demokraattista kontrollia ja siten myös luottamusta viranomaistoimintaan yleisemminkin.

Edellä esitetyn perusteella katson, että ylioppilastutkintolautakunnan vanhentuneen arkistosääntönsä ja arkistonmuodostussuunnitelmansa pohjalta ylläpitämä asiakirjahallinto on 30.11.2000 lähtien aina näihin aikoihin eli vuodenvaihteeseen 2007–2008 saakka ollut selvästi julkisuuslain ja -asetuksen vastainen. Nähdäkseni ylioppilastutkintolautakunnassa pelkästään asiakirjoihin tehdyt välitoimimerkinnot eivät ole palvelleet hallintolaissa tarkoitetun hyvän hallinnon tai oikeusturvankaan vaatimuksia. Tästä viranomaisomaiskäytännöstä on lisäksi aiheutunut se, että sillä on loukattu perustuslakiin nojautuvaa julkisuusperiaatetta ja julkisuuslain mukaisia tiedonsaantioikeuksia sekä niiden kontrollointimahdollisuuksia.

4

TOIMENPITEET

Ottaen huomioon ylioppilastutkintolautakunnan tietohallinnossa nyttemmin tapahtuneet ja tapahtumassa olevat muutokset katson, että ylioppilastutkintolautakunnan menettely ei anna puoleltani muuhun kuin että saatan eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 2 momentin nojalla edellä kohdassa 3.4. esittämäni, hyvän hallintotavan toteuttamiseen ohjaavat käsitykseni ylioppilastutkintolautakunnan tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän lautakunnalle tämän päätökseni.

Lähetän jäljennöksen päätöksestäni myös opetusministeriölle ja Kansallisarkistolle tiedoksi.