

29.10.2010

Dnro 4169/4/09

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Tapio Rätty

KAUPUNGIN TOIMEENTULOTUKIOHJEET OVAT JULKISIA ASIAKIRJOJA

1 KANTELU

Kantelija arvosteli Turun kaupungin sosiaali- ja terveystoimen menettelyä Turun kaupungin sosiaali-toimen toimeentulotukiohjeiden julkisuutta koskevassa asiassa.

Kantelija oli pyytänyt kahdella sähköpostiviestillään saada käyttöönsä Turun kaupungin toimeentulotuen soveltamisohjeet. Viimeksi asiakirjoja koskeva tietopyyntö oli esitetty 5.10.2009. Kantelun mukaan kantelija ei saanut jäljennöksiä pyytämistään soveltamisohjeista.

3 RATKAISU

Katson, että Turun kaupungin sosiaali- ja terveystoimi on menetellyt julkisuuslain vastaisella tavalla asiakirjan antamista koskevassa asiassa.

Perustelen ratkaisuani seuraavasti.

3.1 Tapahtumat

Kantelija pyysi sähköpostitse 21.9.2009 ja 5.10.2009 itselleen Turun kaupungin toimeentulotuen soveltamisohjeita. Turun sosiaalitoimi vastasi kantelijan sähköposteihin 29.9. ja 6.10.2009. Vastauksissa kieltäydyttiin antamasta mainittuja toimeentulotukea koskevia soveltamisohjeita, koska vastausten mukaan ohjeistusta voidaan verrata lähinnä esimiesten antamiin suulliseen ohjeistukseen ja neuvontaan eikä ohjeita näin ollen voida katsoa julkisuuslain tarkoittamiksi asiakirjoiksi.

Turun sosiaali- ja terveystoimen antamassa selvityksessä on katsottu, että "Puheena olevan ohjeistuksen tarkoitus ei ole ulottua viranomaisen ulkopuolelle." Edelleen selvityksessä todetaan, että "Ohjeistusta ei näin ollen ole pidettävä sellaisena päätöksen perusteena, jota voitaisiin tarkoittaa, kun on kyse kuntalaisen oikeudesta tietää päätösten perusteet."

Selvityksen mukaan viranhaltijoiden kieltäytyminen kantelussa tarkoitettujen asiakirjojen antamisesta on ollut oikeutettua, koska selvityksen mukaan "Kyseinen toimeentulotukiasioita koskeva sosiaalitoimen sisäistä työskentelyä varten oleva ohjeistus, ei ole ollut sellainen julkinen asiakirja, jonka luovuttamiseen heillä olisi ollut velvollisuus."

3.2

Oikeusohjeet

Perusoikeutena turvattuun hyvään hallintoon kuuluu osana jokaisen oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä toimivaltaisessa viranomaisessa sekä oikeussaadaksi oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999; jäljempänä julkisuuslaki) 9 §:ssä on säädetty jokaisen oikeudesta saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen. Julkisuuslain 5 §:n 1 ja 2 momentissa on säädetty siitä, mitä on pidettävä viranomaisen asiakirjana. Mainitun säännöksen 3 momentissa on säädetty poikkeukset viranomaisen asiakirjan määrittelystä.

Julkisuuslain 5 luvussa on säädetty viranomaisen velvollisuuksista edistää tiedonsaantia ja hyvää tiedonhallintatapaa. Mainitun luvun 18 §:ssä on säädetty hyvästä tiedonhallintatavasta. Säännöksen 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.

Hyvä tiedonhallintatapa sisältää viranomaiselle asetetun velvollisuuden huolehtia siitä, että sen palveluksessa olevilla on tarvittava tieto käsiteltävien asiakirjojen julkisuudesta sekä tietojen antamisessa ja käsittelyssä sekä niiden ja asiakirjojen ja tietojärjestelmien suojaamisessa noudatettavista menettelyistä, tietoturvallisuusjärjestelyistä ja tehtäväjaosta, samoin kuin siitä, että hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseksi annettujen säännösten, määräysten ja ohjeiden noudattamista valvotaan (18 §:n 1 mom. 5 kohta).

Julkisuuslain 14 §:ssä on säännökset asiakirjojen antamisesta päättämisestä ja lain 16 §:ssä asiakirjan antamistavoista.

3.3

Viranomaisen asiakirja

Julkisuuslain 5 §:n mukaan viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, jonka viranomainen tai sen palveluksessa oleva on laatinut taikka joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa. Viranomaisen laatimana asiakirjana pidetään myös asiakirjaa, joka on laadittu viranomaisen antaman toimeksiannon johdosta sekä viranomaiselle toimitettuna asiakirjana, asiakirjaa, joka on annettu viranomaisen toimeksiannosta tai muuten sen lukuun toimivalle toimeksiantotehtävän suorittamista varten.

Julkisuuslain 5 §:n 3 momentissa on säädetty erikseen niistä asiakirjoista, joita ei pidetä lain tarkoitamina viranomaisen asiakirjoina. Tällaisia asiakirjoja, jotka eivät ole viranomaisen asiakirjoja, ovat muun muassa viranomaisen palveluksessa olevalle tai luottamushenkilölle hänen muun tehtävänsä tai asemansa vuoksi lähetetyt kirjeet (esimerkiksi viranhaltijalle lähetetyt viranhoitoon liittymättömät yksityiskirjeet) tai viranomaisen palveluksessa olevan tai viranomaisen toimeksiannosta toimivan laatimat muistiinpanot tai sellaiset muut luonnokset, joita laatija ei ole vielä antanut esittelyyn tai muuta asian käsittelyä varten (esimerkiksi alustavat luonnokset ja muistiinpanot, jotka ovat luonteeltaan asian käsittelyn luonnos- tai välivaiheita).

Viranomaisen asiakirjana ei pidetä myöskään viranomaisen sisäistä koulutusta, tiedonhakuja tai muuta niihin verrattavaa sisäistä käyttöä varten hankittuja asiakirjoja. Tällaisia viranomaisen hankkimia asiakirjoja ovat esimerkiksi viranomaisen omaan tarpeeseen hankittu ammattikirjallisuus.

Viranomaisen asiakirjan määrittelyn ulkopuolelle jää myös asiakirja, joka on annettu viranomaiselle yksityisen lukuun suoritettavaa tehtävää varten tai laadittu sen suorittamiseksi eikä viranomaiselle löytötavarana jäänyttä tai toimitettua asiakirjaa.

Julkisuuslain 5 §:n 4 momentin tarkoittamat viranomaisen sisäisen työskentelyn asiakirjat jäävät myös määrittelyn ulkopuolelle. Säännöksen mukaan julkisuuslakia sovelletaan viranomaisessa työskentelevien sekä viranomaisten ja niiden lukuun toimivien yksityisten ja yhteisöjen välisiä neuvotteluita, yhteydenpitoa ja muuta niihin verrattavaa viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laadittuihin asiakirjoihin vain, jos asiakirjat sisältävät sellaisia tietoja, että ne ovat arkistolainsäädännön mukaan liitettävä arkistoon.

Momenttia perusteltiin hallituksen esityksessä julkisuuslaiksi (HE 30/1998 vp.) seuraavasti. "Ehdotus ei kaventaisi mahdollisuuksia saada tietoja perusteluvelvollisuuden piiriin kuuluvien asioiden ratkaisuun vaikuttavista tai sen perusteita koskevista tiedoista. Momentissa ei siten ole kysymys asiakirjoista, jotka kuvaisivat julkisen vallan käyttämistä, eikä niitä siten voida pitää julkisuusperiaatteen toteutumisen kannalta keskeisinä asiakirjoina. Säännöstä on pidettävä välttämättömänä selkeysystistä sekä viranomaisissa toimivien mielipiteenvaihdon ja muiden normaalien kommunikointimahdollisuuksien turvaamiseksi."

Viranomaisen sisäisen työskentelyn asiakirjoja ovat esimerkiksi erilaiset viranomaisen sisäiset tiedotteet, sähköpostiviestit tai yksittäiset työnjohto- ja valvontamääräykset, jotka on annettu työnjohtolisin perustein.

3.4

Kunnan viranhaltijoita ohjaavista soveltamisohjeista

Sosiaalihuollon toimeenpanoon kuuluvista tehtävistä huolehtii sosiaalihuoltolain 6 §:n 1 momentin mukaan yksi tai useampi kunnan määräämä monijäseninen toimielin. Toimielimen laissa säädettyä päätösvaltaa ja oikeutta puhevallan käyttämiseen voidaan johtosäännöllä siirtää toimielimen alaisille viranhaltijoille henkilön tahdosta riippumattomasti huoltoa koskevia päätöksiä lukuun ottamatta (sosiaalihuoltolain 12 §).

Lähes säännönmukaisesti kunnissa toimielimelle muutoin kuuluvaa päätösvaltaa on delegoitu toimielimen alaisille viranhaltijoille. Kunnat ovat usein järjestäneet päätöksentekoaan antamalla viranhaltijoille viran hoitoa koskevia ohjeita. Kunnalla on tähän itsehallintonsa puitteissa myös oikeus.

Kunnan antamat soveltamisohjeet eivät kuitenkaan sido muutoksenhakuelimiä niiden päättäessä yksilön oikeudesta palvelun tai muun taloudellisen etuuden saamiseen. Ohjeet eivät myöskään sido yksittäistä viranhaltijaa hänen tehdessään yksilöä koskevia yksilöhuollon päätöksiä sillä tavoin, että ohjeilla voitaisiin asettaa palvelujen tai etuuksien saamiselle tai niiden tasolle sellaisia ehtoja taira-joituksia, jotka ovat lakiin perustumattomia.

Koska kunnan antamat ohjeet voivat olla vain lakien ja asetusten säännöksiä täydentäviä ja koska niillä ei voida rajoittaa yksilön oikeutta lailla turvattuihin palveluihin tai etuuksiin, on niillä merkitystä ennen kaikkea yhtenäisen ratkaisukäytännön saavuttamiseksi kunnassa. Tarkoituksena on näke-

mykseni mukaan kuntalaisten yhdenvertaisen kohtelun turvaaminen palveluja ja tukitoimia järjestetäessä.

Kunnan antamilla soveltamisohjeilla tosiasiallisesti ohjataan viranhaltijoiden päätöksentekoa, jolloin ohjeet voivat olla osa päätökseen vaikuttavia perusteluja. Tällöin niiden merkitys viranhaltijan harkinnassa ja päätöksenteossa voi näkemykseni mukaan olla merkittävä.

Oikeuskirjallisuudessa on todettu kunnallisten ohjeiden merkityksestä ja sitovuudesta muun muassa (Kaarlo Tuori – Toomas Kotkas: Sosiaalioikeus, 4. uudistettu painos, WSOY 2008, s. 141) seuraavaa: "Kunnallisten normien antamisvaltaa on vaikea täsmentää. Tällaisia normeja ei siksi voida kovin usein pitää sisällöltään ilmeisen lainvastaisina. Sosiaalisista etuuksista annetut ylempien asteiset säännökset on usein muotoiltu väljiksi, ja käytännössä kunnalliset soveltamisohjeet ovat usein tärkein ohjenuora viranhaltijoiden päätöksenteossa."

3.5

Tiedon antamisesta päättäminen

Julkisuuslain 4 luvussa on säännökset asiakirjan antamista koskevasta menettelystä sekä asiakirjan antamistavoista.

Lain 14 §:ssä on säädetty asiakirjan antamisesta päättämisestä. Julkisuuslain 14 §:n 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 muutoin kuuluu.

Säännöksen 3 ja 4 momentissa on säädetty menettelystä, silloin kun viranomaisen henkilöstöön kuuluva kieltäytyy antamasta 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 saattaneelta tiedonpyytäjältä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi sekä annettava tieto käsittelyn johdosta perittävistä maksuista.

Mikäli kysymys on tiedon antamisesta julkisesta asiakirjasta, on tieto julkisesta asiakirjasta annettava mahdollisimman pian kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön. Julkisuuslain 33 §:n mukaan päätöksestä, jolla on kieltäydytty antamasta pyydettyjä tietoja, voidaan valittaa toimivaltaiseen hallinto-oikeuteen.

4

ARVIOINTIA

Turun sosiaali- ja terveystoimi on lausunnoissaan ja selvityksissään katsonut, että sosiaalitoimen toimeentulotukea koskevat soveltamisohjeet olisivat julkisuuslain 5 §:n 4 momentin tarkoittamia viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laadittuja asiakirjoja, jolloin mainitut soveltamisohjeet eivät tulisi julkisuuslain 5 §:n tarkoittaman viranomaisen asiakirjan määrittelyn piiriin.

Tästä asiasta olen toista mieltä Turun sosiaali- ja terveystoimen kanssa.

Se mitkä asiakirjat kuuluvat julkisuuslain piiriin ja mihin julkisuuslakia ei sovelleta, joudutaan näkemykseni mukaan ratkaisemaan arvioimalla asiakirjan sisältöä mutta myös puheena olevan asiakirjan kulloistakin käyttötarkoitusta ja sen merkitystä viranomaistoiminnassa. Merkitystä on annettava myös sille, onko asiakirjalla vaikutusta jonkun oikeuksiin tai velvollisuuksiin. Kunnallisilla sovelta-

misohjeilla on tarkoitus ohjata viranhaltijoiden päätöksentekoa. On ilmeistä, että päätöstä tehdessään viranhaltija tukeutuu ohjeisiin. Näin ohjeet muodostavat osan siitä aineistosta, johon päätös perustuu. Näkemykseni mukaan on jo julkisuusperiaatekin huomioon ottaen perusteltua, että mainitut päätöksentekoa ohjaavat ja sitä tukevat ohjeet kuuluvat julkisuuslain tarkoittaman viranomaisen asiakirjan määrittelyn piiriin.

Ohjeilla ei voida perustaa yksilölle sellaisia rajoituksia tai velvollisuuksia, jotka eivät perustu lakiin. Mainittuja soveltamisohjeita ei kuitenkaan ole tarkoitettu pelkästään viranomaisen sisäisen työskentelyn avuksi, vaan ohjeiden vaikutus ulottuu myös viranomaisen ulkopuolelle yksittäisiin kuntalaisiin – sosiaalihuollon asiakkaisiin. Näkemykseni mukaan asiakkaiden oikeusturva edellyttää välttämättä sitä, että tarvittaessa sosiaalihuollon asiakas saa tiedon kaikista niistä asiakirjoista, jotka ovat vaikuttaneet tai voineet vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn viranomaisessa, myös ohjeista.

Myös oikeuskirjallisuudessa on lähdetty siitä, soveltamisohjeet kuuluvat viranomaisen asiakirjan määrittelyn piiriin. Anna-Riitta Wallin ja Timo Konstari ovat katsoneet (Anna-Riitta Wallin - Timo Konstari Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö; laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyvät lait, Jyväskylä 2000, s. 118) että "Viranomaisen sisäistä työskentelyä varten laadittuina ja lain soveltamisalan ulkopuolelle jäävinä asiakirjoina ei voida välttämättä pitää päätöksentekoa ohjaaviksi tarkoitettuja ohjeita, joita usein kutsutaan sisäisiksi ohjeiksi. Jos ohjeiden tarkoituksena on muovata viranomaisen vastaista päätöksentekoa, esim. tietyissä asioissa noudatettavan ratkaisukäytännön yhtenäistämiseksi, ohjeita ei voida pitää sisäistä työskentelyä varten laadittuina, koska niiden vaikutusten on tarkoitettukin ulottuvan ulkopuolisiin."

Tätä tulkintaa puoltaa kirjoittajien mukaan julkisuuslain 17 §:ssä säädetyt tulkintaohjeet. Kirjoittajat toteavat, että "Julkisuuslakia sovellettaessa on tiedonsaantia rajoittavia säännöksiä tulkittava suppeasti ja ottaen huomioon lain tarkoitus. Siten asiakirjat, jotka vaikuttavat siihen, miten viranomainen käyttää julkista valtaa ja hoitaa tehtäviään, eivät voi jäädä lain soveltamisalan ulkopuolelle."

Mikäli kunnalliset soveltamisohjeet ovat toimielimen vahvistamia tai hyväksymiä, tehdään tästä hyväksymisestä erikseen toimielimen päätös. Myös tämä näkökohta puoltaa mielestäni tulkintaa siitä, että soveltamisohjeet tulevat julkisuuslain tarkoittaman viranomaisen asiakirjan määrittelyn piiriin.

Käsitykseni mukaan Turun sosiaali- ja terveystoimen tulkinta siitä, että sen antamat toimeentulotukea koskevat soveltamisohjeet olisivat julkisuuslain soveltamisen ulkopuolella, on siis virheellinen.

Turun sosiaali- ja terveystoimi on toiminut julkisuuslain vastaisella tavalla kun se ei ole tehnyt julkisuuslain 14 ja 33 §:ien mukaista päätöstä kieltäytyessään antamasta kantelijalle hänen pyytämäänsä sosiaali- ja terveystoimen tällöin voimassa olleita toimeentulotukea koskevia soveltamisohjeita. Totean vielä, että Turun sosiaali- ja terveystoimella on julkisuuslain 18 §:n § 1 momentin 5 kohdan mukaisesti velvollisuus huolehtia siitä, että sen palveluksessa olevilla on tarvittava tieto käsiteltävien asiakirjojen julkisuudesta sekä tietojen antamisessa ja käsittelyssä sekä niiden ja asiakirjojen ja tietojärjestelmien suojaamisessa noudatettavista menettelyistä.

5 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 4 esittämäni käsitykset julkisuuslain vastaisesta menettelystä Turun sosiaali- ja terveystoimen tietoon.

Samalla kiinnitän Turun sosiaali- ja terveystoimen huomiota viranomaisen velvollisuuksiin edistää tiedonsaantioikeuksien ja hyvän tiedonhallintatavan toteutumista päätöksenteossa. Tässä tarkoituksessa pyydän Turun sosiaali- ja terveystoimea selvittämään, miten julkisuuslain tarkoittama päätöksenteko on sosiaali- ja terveystoimessa järjestetty ja miten Turun sosiaali- ja terveystoimi tulee huolehtimaan siitä, että sen palveluksessa olevilla on julkisuuslain 18 § tarkoittama tarvittava tieto käsiteltävien asiakirjojen julkisuudesta sekä tietojen antamisesta ja käsittelyssä sekä niiden ja asiakirjojen ja tietojärjestelmien suojaamisesta noudatettavista menettelyistä. Pyydän toimittamaan tämän selvityksen minulle 31.12.2010 mennessä.

Asia ei anna aiheutta muihin toimenpiteisiin.