

9.10.2012

Dnro 4217/4/11

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Esittelijäneuvos Tapio Rätty

ASIAKIRJOJEN JULKISUUS JA PÄÄTÖKSENTEKO

1 KANTELU

Kantelija arvosteli eduskunnan oikeusasiamiehelle 15.11.2011 osoittamassaan kirjoituksessa Turun sosiaali- ja terveystoimea asiakirjojen julkisuutta koskevassa asiassa.

Kantelija kertoi kirjoituksessaan, että hän oli pyytänyt Turun sosiaali- ja terveystoimelle 9.2.2011, huhtikuussa 2011 ja 26.5., 21.7. sekä 11.10.2011 osoittamissaan asiakirjapyyntöissä tietoja Turun kaupungin toimeentulotukea koskevista soveltamisohjeista.

Kantelijan mukaan hänen viesteihinsä (asiakirjapyyntöihinsä) ei oltu vastattu, eikä hän ollut myöskään saanut jäljennöksiä pyytämistään asiakirjoista. Hän kertoi, että asiassa ei oltu tehty myöskään julkisuuslain mukaista päätöstä.

Hän viittasi kantelussaan ratkaisuuni (29.10.2010 Dnro 4169/4/09), joka koski Turun sosiaalitoimen toimeentulotukiohjeiden julkisuutta ja julkisuuslain sisältämiä viranomaiselle kuuluvia velvollisuuksia.

- - -

3 RATKAISU

3.1 Oikeusohjeet

3.1.1 Julkisuuslain säännökset

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

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/199; jäljempänä julkisuuslaki) 9 §:ssä on säädetty jokaisen oikeudesta saada tieto viranomaisen julkisista asiakirjoista.

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 asianmukaisuudesta ja saatavuudesta, käytettävyydestä ja suojaamisesta sekä eheydestä ja muusta tietojen laatuun vaikuttavista tekijöistä.

Hyvä tiedonhallintatapa sisältää viranomaiselle asetutun 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 tehtävänjaosta samoin kuin siitä, että hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseksi annettujen säännösten, määräysten ja ohjeiden noudattamista valvotaan.

Julkisuuslain 14 §:ssä on säädetty asiakirjojen antamisesta ja siihen liittyvästä päätöksenteosta. Julkisuuslain 14 §:n 2 momentin mukaan tiedon asiakirjan sisällöstä antaa se viranomaisen henkilöstöön kuuluva, jolle viranomaisen 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 asiaa 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 viranomaisen 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 viranomaisen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön.

Tietoa pyytävällä on tämän jälkeen mahdollisuus saattaa viranomaisen päätös valituksena hallinto-oikeuden käsiteltäväksi. Hallinto-oikeuden päätöksestä voidaan valittaa vielä korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

3.1.2

Tietopyyntöihin vastaaminen

Hallintolain 7 §:n mukaan asiointi ja asioiden käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on vastattava asiakkaan tekemiin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Hallintolain 23 §:n mukaan hallintoasiat on käsiteltävä ilman aiheetonta viivästystä.

Hyvä hallinto edellyttää sitä, että viranomaiselle osoitettuihin asiallisiin kirjeisiin ja tiedusteluihin vastataan asianmukaisesti ilman aiheetonta viivytystä. Hyvän hallinnon periaatteiden mukaista on myös ilmoittaa asiakkaalle, milloin asiakkaan esittämään tiedusteluun voidaan vastata tai jos vastaus viivästyy, viivästymisen syyt ja milloin asiakas voi odottaa vastauksen saamista.

3.2

Aikaisempi ratkaisuni

Annoin kantelijan kirjoituksen johdosta ratkaisuni Turun kaupungin toimeentulotukea koskevien soveltamisohjeiden julkisuudesta 29.10.2010, Dnro 4169/4/09. Kantelija oli pyytänyt kahdella sähköpostiviestillään saada käyttöönsä Turun kaupungin sosiaaliturvan toimeentulotuen soveltamisohjeen. Mainitut tietopyynnöt oli esitetty vuonna 2009. Kantelijalle ei oltu luovutettu jäljennöksiä pyytämistään soveltamisohjeista. Asiassa ei oltu tehty myöskään tietojen antamista koskevaa julkisuuslain mukaista päätöstä.

Arvioin ratkaisussani myös kunnallisten soveltamisohjeiden luonnetta ja niiden suhdetta julkisuuslain tarkoittamaan viranomaisen asiakirjan käsitteeseen

Katsoin ratkaisussani, että Turun sosiaali- ja terveystoimi ja sen alaiset viranhaltijat olivat toimineet asiassa julkisuuslain vastaisella tavalla. Kiinnitin lisäksi ratkaisussani Turun sosiaali- ja terveystoimen huomiota viranomaisen velvollisuuksiin edistää tiedonsaantioikeuksien ja hyvän hallintotavan toteutumista päätöksenteossa.

Pyysin Turun sosiaali- ja terveystoimea selvittämään, miten julkisuuslain tarkoittama päätöksenteko on Turun sosiaali- ja terveystoimessa järjestetty ja miten Turun sosiaali- ja terveystoimi tulee huolehtimaan vastaisuudessa siitä, että sen palveluksessa olevilla on julkisuuslain 18 §:n tarkoittama tarvittava tieto käsiteltävien asioiden julkisuudesta sekä tietojen antamisesta ja käsittelystä sekä niiden ja asiakirjojen ja tietojärjestelmien suojaamisessa noudatettavista menettelyistä.

Turun sosiaali- ja terveystoimi antoi pyytämäni selvityksen 27.1.2011. Selvityksen mukaan Turun sosiaali- ja terveystoimen toimintasäännössä on määrätty muun muassa julkisuuslain tarkoittaman päätösvalan käyttämisestä. Selvityksessä pidettiin tärkeänä henkilökunnan tietämystä asiaa koskevista säännöksistä. Selvityksen mukaan ”vaikka asiaan liittyvää ohjeistusta on saatavilla lukuisista eri lähteistä, tietosuoja toteutuksessa keskeisessä asemassa on riittävänä koulutuksen järjestäminen.” Edelleen selvityksen mukaan ”sosiaali- ja terveystoimessa on terveydenhuollon puolella työskentelyssä käytössä selainpohjainen koulutusjärjestelmä. Järjestelmän käytöllä pyritään varmistamaan henkilökunnan tietotaso keskeisissä tietosuoja- ja tietoturva-asioissa.” Selvityksen mukaan ”tämän järjestelmän käyttöönottoa suunnitellaan myös sosiaali- ja terveys-työssä työskenteleville. Lisäksi kevään 2011 aikana on tavoitteena järjestää luentotyypistä tietosuoja- ja tietoturvakoulutusta”.

3.3

Saatu selvitys

Turun sosiaali- ja terveystoimen 19.1.2012 antaman selvityksen mukaan ”Turun sosiaali- ja terveystoimessa on seitsemän tulosaluetta, jotka toimivat julkisuuslain mukaisten tietojen antamisessa itsenäisesti. Asiakirjojen antaminen sosiaali- ja terveystoimessa erilaisten pyyntöjen perusteella on tärkeä osa hallintotoimintaa ja julkisuuslain sekä tietosuojalain säännösten läpikäyntiin on paneuduttu myös koulutustoiminnassa. Peruspalvelulautakunnan käsityksen mukaan virastossa on kuitenkin hyvä tieto julkisuuslaista ja tietoturvasäännöksistä. Virastossa pyritään noudattamaan hyvää tiedonhallintotapaa kaikilta osiltaan”.

Edelleen selvityksen mukaan kantelijalle on lähetetty sosiaalityön tulosalueelta 11.1.2012 mainitut kyseessä olevat ohjeet. Sosiaali- ja terveystoimi on pahoitellut antamassaan selvityksessä sitä, että kantelijan tiedonsaantioikeus ei ole toteutunut laissa määrätyssä ajassa.

Tulosaluejohtajan ja toimistopäällikön antamassa selityksessä on pahoiteltu, että kantelijan viesteihin (asiakirjapyyntöt) ei ole vastattu. Selityksen mukaan ”asian selvittely on ollut kesken ja siksi on pidättäydytty vastaamasta”. Selityksessä on pidetty selvänä, että kantelijan asiakirjapyyntöön olisi pitänyt antaa päätös.

3.4

Arviointi

Turun sosiaali- ja terveystoimi on antamissaan selvityksissä myöntänyt, että kantelijan asiakirjapyyntöihin ja tiedusteluihin ei ole vastattu hallintolain mukaisella tavalla. Edelleen selvitysten mukaan kantelijan esittämien asiakirjapyyntöjen johdosta ei ole tehty julkisuuslain mukaista päätöstä tai annettu hänen pyytämäänsä asiakirjoja ennen kuin vasta 11.1.2012. Asian käsittely Turun sosiaali- ja terveystoimessa kesti siis lähes vuoden.

Turun sosiaali- ja terveystoimen ilmoittamat syyt viivästykselle eivät ole mielestäni asiallisia. Menettelyn moitittavuutta lisää se, että olen kiinnittänyt aikaisemmassa kantelijaa koskevassa ratkaisussani Turun sosiaali- ja terveystoimen huomiota viranomaisen velvollisuuksiin edistää tiedonsaantioikeuksia ja hyvän tiedonhallintatavan toteutumista päätöksenteossa. Olen myös erikseen tässä yhteydessä pyytänyt Turun sosiaali- ja terveystoimea selvittämään, miten julkisuuslain tarkoittama päätöksenteko sosiaali- ja terveystoimessa oli järjestetty ja miten Turun sosiaali- ja terveystoimi huolehtii siitä, että sen palveluksessa olevilla on tarvittava tieto käsiteltävien asiakirjojen julkisuudesta sekä tietojen antamisessa ja käsittelyssä noudatettavista menettelyistä. Turun sosiaali- ja terveystoimi on aikaisemmin antamissaan selvityksessä korostanut, että se tulee huolehtimaan muun muassa henkilökunnan riittävästä koulutuksesta.

Katson, että Turun sosiaali- ja terveystoimi on menetellyt asiassa julkisuuslain ja hallintolain vastaisella tavalla.

4

TOIMENPITEET

Asiassa ei ole mahdollisuutta selvittää sitä, onko joku yksittäinen viranhaltija toiminut asiassa lainvastaisesti tai velvollisuuksiaan laiminlyöden. Tästä syystä annan eduskunnan oikeusasiamiehestä säädetyn lain 10 §:n 1 momentin nojalla Turun sosiaali- ja terveystoimelle huomautuksen vastaisuuden varalle edellä selostetusta lainvastaisesta menettelystä. Tässä tarkoituksessa lähetän tästä päätöksestäni jäljennöksen Turun kaupungin peruspalvelulautakunnalle.