

**ASIA****Julkisuuslain menettelysäännösten noudattaminen****KANTELU**

Kirjoituksessaan 2.7.2013 oikeuskanslerille A on arvostellut lukion rehtori B:n menettelyä asiassa, joka koskee lukion ja Yhteiskoulun yhteisen uskonnon, psykologian ja filosofian vanhemman lehtorin sijaisuuden täyttöä ajalle 1.8.2013-31.7.2014.

Rehtori B on päätöksellään 24.5.2013 pykälä 11, valinnut viransijaiseksi FM C:n. A:n mukaan rehtori B ei ole perustellut päätöstään hallintolain (434/2003) 45 §:n 1 momentin edellyttämällä tavalla.

A on kertonut pyytäneensä sähköpostitse 27.5.2013 rehtori B:ltä kyseistä tehtävää hakeneista laadittua kirjallista ansiovertailua. Rehtori B on samana päivänä sähköpostitse vastannut, että vertailua ei toimiteta, ei etenkään sähköisenä. B:n vastauksen mukaan hakemusasiakirjoihin on voinut tutustua lukion kansliassa arkipäivisin klo 9-15 välisenä aikana. A on katsonut, että rehtori B ei ole menetellyt hänen asiakirjapyyntöään koskevassa asiassa julkisuuslain menettelysäännösten mukaisesti.

SELVITYS

Kunnanhallitus on 22.1.2014 antanut lausunnon, johon on liitetty rehtori B:n 19.12.2013 antama selvitys. Lausuntoon on liitetty myös jäljennös kunnan 1.1.1997 voimaan tulleesta hallintosäännöstä.

VASTINE

A on 5.3.2014 antanut vastineen.

RATKAISU

Viransijaisuuspäätöksen perusteleminen

Rehtori B on selvityksessään ilmoittanut, että hänen toimivaltansa viransijaisuudesta päättämiseen on perustunut kunnan hallintosäännön 17 §:n 7 kohtaan, jonka mukaan viranhaltijat ottavat tilapäisen työvoiman enintään yhdeksi vuodeksi. Päätöksen mukaan siihen on saanut hakea oikaisua kunnan sivistyslautakunnalta. Kunnanhallituksen lausunnon mukaan päätökseen ei ole haettu muutosta.

Selvityksen mukaan tehtävään tuli määräaikaan mennessä 35 hakemusta, joista yhdeksällä oli kelpoisuus kaikkiin kolmeen opetettavaan aineeseen. Hakijoista tehtiin vertailu, jossa huomioitiin kelpoisuus, koulutus, työkokemus sekä muut tehtävän kannalta olennaiset ansiot. Haastatteluun kutsuttiin viisi hakijaa. Valinta perustui harkintaan hakijoiden kelpoisuudesta ja sopivuudesta. Haastattelun suorittivat rehtori ja vararehtori.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentissa on säädetty, että käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon perusteet turvataan lailla.

Hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä säädetään hallintolaissa (434/2003). Lakiin liittyvän hallituksen esityksen (HE 72/2002 vp) mukaan hallintoasioita ovat kaikki sellaiset viranomaisen toimivaltaan kuuluvat asiat, jotka liittyvät jonkin hallinnollisen ratkaisun tekemiseen.

Rehtori B:n viransijaisuudesta tekemä päätös on hallintolaissa tarkoitettu hallintoratkaisu.

Hallintolain 45 §:n mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Edellä mainitun hallituksen esityksen mukaan perusteluvelvollisuudella on keskeinen merkitys asianosaisen oikeusturvan kannalta. Asianosaisen on saatava tietää, mikä seikat ovat johtaneet häntä koskevan ratkaisun tekemiseen. Riittävät perustelut antavat edellytyksiä harkita muutoksenhaun tarvetta. Perustelujen täsmällisyydellä ja selkeydellä on merkitystä myös viranomaistoimintaa kohtaan tunnetun yleisen luottamuksen kannalta. Hyvin perusteltu päätös helpottaa muutoksenhakuasian käsittelyä, kun tuomioistuimella on jo valmiina tiedossaan ne seikat, joiden perusteella viranomainen on ratkaissut asian. Samoin tuomioistuin saa perusteluista selville, mihin seikkoihin asian ratkaissut viranomainen on kiinnittänyt huomiota ja minkä merkityksen se on niille antanut.

Rehtori B:n selvityksen mukaan hänen päätöksensä perustui kunnan hallintosäännön henkilöstöhankintaa koskeviin periaatteisiin sekä opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimukseen. Päätöksen perustelukohdassa lukee ainoastaan ”hallintosääntö”.

Rehtori B:n päätökselleen esittämät ratkaisuperusteet ovat luonteeltaan yleisiä, nimityspäätöstä ohjaavia perusteita. Hallintolain perusteluvelvollisuus tarkoittaa kuitenkin tapauskohtaisesti riittävää perustelua eli lausumista siitä, miksi kussakin tapauksessa on päädytty päätöksen mukaiseen lopputulokseen. Kantelun tarkoittamassa päätöksessä ei ole hallintolain edellyttämällä tavalla ilmoitettu niitä valintaprosessissa ilmenneitä perusteita, joiden vuoksi viransijaiseksi valittua henkilöä on pidetty parhaana ehdokkaana kyseiseen tehtävään.

Rehtori B ei siten ole perustellut kantelun tarkoittamaa päätöstään hallintolain edellyttämällä tavalla.

Julkisuuslain menettelysäännösten noudattaminen

Asiakirjapyynnön käsittelyä koskevaa arviointia

A on kantelussaan kertonut, että saatuaan tiedon rehtori B:n viransijaisuudesta tekemästä päätöksestä, hän on pyytänyt saada kyseisen tehtävän hakijoista laaditun kirjallisen ansiovertailun tiedokseen sähköisesti. Hän ei saanut rehtorilta pyytämäänsä tietoa vaan ilmoituksen, että hakemusasiakirjoihin voi tutustua lukion kansliassa.

Rehtori B on selvityksessään kertonut, että hakijavertailua oli mahdotonta toimittaa A:n pyytämällä tavalla sähköisesti, koska vertailua ei ollut tehty sähköiseen muotoon vaan perinteisesti kynällä ja paperilla.

A on vastineessaan todennut, että kirjallinen, käsin kirjoitettu ansiovertailu olisi ollut hänelle toimitettavissa skannattuna sähköisenä asiakirjana.

Rehtori B on selvityksessään todennut pitäneensä A:n sähköpostitse tullutta pyyntöä vain keskustelun avauksena.

A:n pyyntö hakijavertailun saamisesta on ollut viranomaiselle osoitettu asiakirjapyyntö. Menettelystä asiakirjapyynnön käsittelyssä säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa eli julkisuuslaissa (621/1999).

Julkisuuslain 11 §:n mukaan hakijalla, valittajalla sekä muulla, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee (*asianosainen*), on oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitelleeltä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn.

Julkisuuslain 14 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on, jollei laissa erikseen toisin säädetä. Valtuusto voi kunnan johtosäännöllä kuitenkin antaa kyseisessä laissa tarkoitettuna viranomaisena toimivalle kunnalliselle toimielimelle oikeuden siirtää päättämässään laajuudessa asiakirjan antamista koskevaa viranomaisen ratkaisuvalltaa alaiselleen viranhaltijalle. Pykälän 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 muuten kuuluu. Pykälän 3 momentissa on säädetty, että jos virkamies tai muu 2 momentissa tarkoitettu henkilö kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa, hänen on: 1) ilmoitettava tiedon pyytäjälle kieltäytymisen syy;

2) annettava tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi; 3) tiedusteltava asian kirjallisesti vireille saattaneelta tiedon pyytäjältä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi; sekä 4) annettava tieto käsittelyn johdosta perittävistä maksuista. Lain 33 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.

Kunnanhallituksen lausunnon mukaan viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on. Koska julkisuuslaissa viranomaisella lähtökohtaisesti tarkoitetaan muuta kuin yksittäistä viranhaltijaa, epäselvää on, mitä kyseinen toteamus tässä yhteydessä tarkoittaa. Tulkitsemisen sen kuitenkin tarkoittavan, että kunnanhallituksen näkemyksen mukaan rehtori B on ollut toimivaltainen käsittelemään A:n tekemää asiakirjapyyntöä.

Julkisuuslain 14 §:n 4 momentin mukaan asiakirjapyyntöä koskeva asia on käsiteltävä viivytyksettä, ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomainen 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 erityistimenpiteitä tai muutoin tavanomaista suuremman työmäärän, asia on ratkaistava ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön.

Lain 16 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirjan sisällöstä annetaan tieto suullisesti taikka antamalla asiakirja viranomaisen luona nähtäväksi ja jäljennettäväksi tai kuunneltavaksi tai antamalla siitä kopio tai tuloste. Tieto asiakirjan julkisesta sisällöstä on annettava pyydettyllä tavalla, jollei pyynnön noudattaminen asiakirjojen suuren määrän tai asiakirjan kopioinnin vaikeuden tai muun niihin verrattavan syyn vuoksi aiheuta kohtuutonta haittaa virkatoiminnalle.

Pykälän 2 momentissa on säädetty, että viranomaisen ratkaisusta automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ylläpidetyn rekisterin julkisista tiedoista on oikeus saada kopio teknisenä tallenteena tai muutoin sähköisessä muodossa, jollei erityisistä syistä muuta johdu. Tietojen antaminen vastaavassa muodossa muusta julkisesta asiakirjasta on viranomaisen harkinnassa, jollei toisin säädetä.

Saamani selvityksen mukaan rehtori B ei ole tunnistanut A:n pyyntöä asiakirjapyyntöksi eikä siten myöskään menetellyt edellä selostettujen julkisuuslain menettelysäännösten mukaisella tavalla. Totean kuitenkin A:n asiakirjan sähköistä toimittamista koskevan vaatimuksen osalta, että muun asiakirjan kuin automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ylläpidetyn rekisterin tietojen sähköinen tiedoksianto riippuu viranomaisen harkinnasta.

Viranomaisen velvollisuus hyvän tiedonhallintatavan luomiseen ja toteuttamiseen

Julkisuuslaissa säädetään myös viranomaisen velvollisuudesta edistää tiedonsaantia ja hyvää tiedonhallintatapaa. Lain 18 §:n 1 momentin 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 muun muassa (1 momentin 5 kohta:) huolehtia siitä, että sen palveluksessa olevilla on tarvittava tieto

käsiteltävien asioiden 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.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta annetun asetuksen (1030/1999) 4 §:n 1 momentin mukaan kyseisiä, julkisuuslain 18 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettuja toimenpiteitä suunniteltaessa on erityisesti pidettävä huoli siitä, että 1) määritellään asiakirjan antamista koskeva päätösvalta ja 2) annetaan riittävät ohjeet asioiden ja asiakirjojen kirjaamisesta sekä asiakirjojen, tietojärjestelmien ja niissä olevien tietojen asianmukaisesta käsittelystä ja suojaamisesta eri käsittelyvaiheissa. Pykälän 2 momentin mukaan ohjeiden ja toimenpiteiden toteutumisesta on tarpeellisessa laajuudessa valvottava sekä arvioitava sopivin väliajoin niiden toimivuutta ja muutostarpeita sekä ryhdyttävä toimenpiteisiin havaittujen puutteiden korjaamiseksi.

Kunnanhallitus ei ole lausunnossaan ottanut kantaa rehtori B:n menettelyn oikeellisuuteen. Kunnanhallitus on lausunnossaan todennut, että johtosääntöuudistuksen yhteydessä asiakirjan antamisesta päättäminen esitetään muotoon ”Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa tarkoitettu kunnallinen toimielin voi siirtää toimialaansa kuuluvan asiakirjan antamista koskevan viranomaisen ratkaisuvallan alaiselleen viranhaltijalle”. Kyseinen säännös ei täytä yksinään niitä vaatimuksia joita edellä selostetut hyvää tiedonhallintatapaa koskevat lainkohdat asiakirjan antamista koskevan päätösvalan määrittelemisestä viranomaiselle asettavat. Myös muu asiassa saatu selvitys antaa viitteitä siitä, että kunta ei ole riittävästi huolehtinut hyvän tiedonhallintatavan luomisesta ja toteuttamisesta hallinnossaan.

Hallintolain hyvän hallinnon perusteista säättävän 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. Hyvän hallinnon perusteet ovat viranomaisten toimintaa yleisesti ohjaavia. Ne määrittävät viranomaisten toiminnan vähimmäistasoa. Hallintolakiin liittyvän hallituksen esityksen (HE 72/2002 vp) mukaan hyvän hallinnon käsite saa sisältönsä perustuslain 21 §:n oikeusturvaa koskevasta kokonaisuudesta. Viranomaisen asianmukainen ja tuloksellinen hallintotoiminta edellyttää hyvää tiedonhallintatapaa koskevien säännösten tuntemista ja hallinnon järjestämistä niiden mukaisesti.

JOHTOPÄÄTÖKSET JA TOIMENPITEET

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Kiinnitän rehtori B:n huomiota velvollisuuteen noudattaa julkisuuslain menettelysäännöksiä. Kunnanhallituksen huomiota kiinnitän velvollisuuteen järjestää hallintonsa siten, että julkisuuslain hyvälle tiedonhallinnalle asettamat edellytykset täyttyvät.

Pyydän kunnanhallitusta viimeistään 9.1.2015 esittämään selvitystä siitä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt hyvän tiedonhallinnan toteuttamiseksi hallinnossaan.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen

Kimmo Hakonen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Outi Kauppila

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

KÄYNTIOSOITE
POSTIOSOITE

Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN 0295 16001
TELEFAKSI 09 160 23975

E-MAIL etunimi.sukunimi@okv.fi
INTERNET www.okv.fi