



ASIA **Viranomaisen velvollisuus toteuttaa hyvää tiedonhallintaa**

KANTELU

Oikeuskanslerille 6.6.2014 osoittamassaan kirjoituksessa kantelija kertoo pyytäneensä kaupungilta vuoden 2014 huhtikuussa tietoa hänestä tehtyjen lastensuojeluilmoitusten sisällöstä. Kaupunki ei toimittanut kantelijan pyytämiä asiakirjoja vaan pyysi 23.4.2014 häntä tekemään asiakirjapyynnön kaupungin tarkoitukseen laatimalla virallisella lomakkeella. Kantelija toimi näin, vaikka hän katsoikin, että alkuperäisen kirjallisen pyynnön olisi tullut asiassa riittää.

Kantelija kertoo, että hän ei ollut vielä kantelunsa päivämäärään eli 6.6.2014 mennessä ollut saanut kaupungilta pyytämiaän asiakirjoja. Kertomansa mukaan kantelija oli myös soittanut kaupunkiin kiirehtiäkseen asiakirjojen saamista.

Kantelija toivoo oikeuskanslerin selvittävän, miksi kaupunki ei ole toimittanut hänen pyytämiaän asiakirjoja hänelle.

SELVITYS

Kantelun johdosta kaupungilta ovat selvitystä antaneet 3.7.2014 vs. sosiaalityöntekijä A ja vs. palvelupäällikkö B, 27.6.2014 varapalveluesimies C sekä 26.6.2014 sosiaalityöntekijä D.

Selvitysten mukaan kantelija teki 9.4.2014 kaupungin lastensuojeluun pyynnön saada tietoa lastensuojeluilmoituksista. Hänelle on 23.4.2014 lähetetty kirje sekä lomake ja ohje siitä, miten hän voi saada alaikäisiä lapsiaan koskevia tietoja. Lomakkeella tehty pyyntö on päivätty 29.4.2014. Kaupungin asiakirjaohjelmasta saatujen tietojen mukaan kantelijan asiakirjapyyntö on siirretty lastensuojeluun 8.5.2014 ja 9.5.2014 lastensuojelutiimiin palveluesimies E:lle käsiteltäväksi. Lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä on kerännyt kantelijan lapsia koskevat tiedot ja toimittanut ne lähiesimiehen kanssa käydyn keskustelun jälkeen lastensuojelupalvelun palvelupäällikkö F:lle 26.5.2014. Selvityksen mukaan lastensuojelupalveluissa palvelupäällikkö luovuttaa tiedot eteenpäin. Palvelupäällikkö F on allekirjoittanut luovutuslomakkeen 6.6.2014 ja tiedot ovat lähteneet kantelijalle postitse seuraavana arkipäivänä eli 9.6.2014.

Selvityksissä on katsottu, että lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä on luovuttanut tiedot eteenpäin palvelupäällikölle määräajassa ja palvelupäällikkö on laittanut tiedot eteenpäin määräajassa. Selvitysten mukaan kantelijan pyytämien tietojen luovutuksessa on noudatettu tietosuojaohjeita sekä annettuja määräaikoja. Selvityksissä on myös esitetty näkemyksiä, joiden mukaan asiakirjojen luovuttamisesta laissa säädettyt ajat ovat ”suositusaikoja” ja määräaika on alkanut kuluu vasta asiakirjapyynnön saavuttua lastensuojelutiimiin. Viipymistä on perusteltu muilla työtehtävillä ja lomalla.

Kaupungilta on saatu lisäselvitystä sähköpostitse 16.12.2014.

Kaupungilta ovat apulaisoikeuskanslerin uuden selvitys- ja lausuntopyyntöjen johdosta antaneet selvitystä 16.9.2015 tietosuojavastaava G, 17.9.2015 palvelupäällikkö F ja 1.10.2015 hyvinvointijohtaja, apulaiskaupunginjohtaja H.

Jäljennökset annetuista selvityksistä lähetetään kantelijalle tämän ratkaisun liitteenä.

RATKAISU

Sovellettavista lainsäännöksistä

Asiassa on kysymys viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999, jatkossa julkisuuslaki) säädetystä menettelystä viranomaisen asiakirjan tai siinä olevan tiedon luovuttamisessa.

Julkisuuslain 13 §:n 1 momentin mukaan pyyntö saada tieto viranomaisen asiakirjan sisällöstä on yksilöitävä riittävästi siten, että viranomaisen voi selvittää, mitä asiakirjaa pyyntö koskee. Tiedon pyytäjää on diaarin ja muiden hakemistojen avulla avustettava yksilöimään asiakirja, josta hän haluaa tiedon. Tiedon pyytäjän ei tarvitse selvittää henkilöllisyyttään eikä perustella pyyntöään, ellei tämä ole tarpeen viranomaiselle säädetyn harkintavallan käyttämiseksi tai sen selvittämiseksi, onko pyytäjällä oikeus saada tieto asiakirjan sisällöstä. Pykälän 2 momentissa on säädetty, että pyydettyä saada tieto salassa pidettävästä asiakirjasta taikka viranomaisen henkilörekisteristä tai muusta asiakirjasta, josta tieto voidaan luovuttaa vain tietyin edellytyksin, tiedon pyytäjän on, jollei erikseen toisin säädetä, ilmoitettava tietojen käyttötarkoitus sekä muut tietojen luovuttamisen edellytysten selvittämiseksi tarpeelliset seikat sekä tarvittaessa tiedot siitä, miten tietojen suojaus on tarkoitettu järjestää.

Lain 14 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää se viranomaisen, jonka hallussa asiakirja on, ellei asiasta toisin säädetä. Pykälän 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 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.

14 §:n 4 momentin mukaan kyseisessä pykälässä tarkoitettu asia eli tieto/asiakirjapyyntö on käsiteltävä viivytyksettä, ja tieto julkisesta asiakirjasta on 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

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

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 on annettava viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun viranomaisen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön.

Asiassa on kyse myös viranomaisen velvollisuudesta edistää hyvää tiedonhallintatapaa.

Julkisuuslain 17 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on kyseisen 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 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 huolehtia siitä, että sen palveluksessa olevilla on tarvittava tieto käsiteltävien asiakirjojen julkisuudesta sekä tietojen antamisesta ja käsittelyssä sekä niiden ja asiakirjojen ja tietojärjestelmien suojaamisesta noudatettavista menettelyistä, tietoturvallisuusjärjestelyistä ja tehtävänjaosta, samoin kuin siitä, että hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseksi annettujen säännösten, määräysten ja ohjeiden noudattamista valvotaan (5 kohta).

Aikaisempi kanteluratkaisu asiakirjajulkisuusasiassa

Olen erääseen toiseen kanteluun 19.8.2014 antamassani päätöksessä (dnrot OKV/1640/1/2012 ja OKV/1645/1/2013) todennut kaupungin järjestäneen asiakirjahallintonsa siten, että ainakin asianosaisjulkisia asiakirjoja koskevat asiakirjapyynnöt tulee tehdä kaupungin vahvistama lomake täyttämällä. Päätöksessäni lausuin, että vaikka kaupungilla on harkintavaltaa asiakirjahallintonsa järjestämisessä hyvän tiedonhallintatavan mukaiseksi, en voinut pitää hyvän tiedonhallintatavan mukaisena menettelyä sellaista, että edes asianosaisjulkisten asiakirjojen saantia koskevan asian käsittelemisen edellytyksenä pidetään kaikissa tapauksissa sitä, että pyyntö tehdään kaupungin vahvistamalla yksityiskohtaisella lomakkeella. Näin edellyttäessään kaupunki asettaisi asiakirjapyynnön vireille panemiseksi sellaisia toimenpiteitä, jotka eivät perustu lakiin. Päätöksessäni todettiin vielä, että lomakkeiden käyttö ei ole väärin, mutta ne eivät voi olla ainoa tapa asiakirjapyynnön tekemiseksi, koska asiakirjapyyntö lain mukaan on vapaa-muotoinen. Tällöin asiakirjan pyytäjällä tulee olla vapaus valita, millä tavoin hän asiakirjapyyntönsä tekee.

Uuteen selvitys- ja lausuntopyyntöön saadusta kaupungin selvityksestä

Lisäselvityspyyntöni annettujen selvitysten mukaan edellä selostetun asiakirjan pyytämisen muotoa koskevan päätöksen 19.8.2014 jälkeen hyvinvointijohtaja on ohjeistanut muun muassa lastensuojelun palvelupäällikköä, että asiakirjapyynnöissä tulee aikaisemmasta ohjeistuksesta poiketen huomioida myös suullisesti ja muulla tavoin esitetyt pyynnöt. Palvelupäällikkö on käynyt ohjeistuksen läpi omassa johtoryhmässään lastensuojelun palveluesimiesten kanssa, jotka ovat ohjeistaneet alaisiaan työntekijöitä. Käytännössä tämän jälkeen lastensuojelussa on toimittu ohjeistuksen mukaisesti ja asiakkaiden joko suullisesti tai muulla tavoin esittämät pyynnöt on huomioitu ja otettu käsittelyyn. Kaupungin ohjeistuksia on täydennetty apulaisoikeuskanslerin mainitun päätöksen jälkeen. Päivitetyn ohjeen mukaan asianosaisen tiedonsaantipyynnön voi esittää lomakkeella, käymällä palvelupisteessä, puhelimitse, sähköpostilla

tai vapaamuotoisesti laaditulla kirjallisella pyynnöllä. Ohjeistusta päivitetään muutenkin säännöllisesti.

Selvityksissä on todettu, että kantelijan tapauksessa asiakirjan antamiselle julkisuuslain 14 §:ssä säädetty määräaika ei ole toteutunut. Työntekijän tulkinta määräajan alkamisesta on ollut virheellinen. Kaupungin intranetissä sekä kaupungin internet-sivuilla määräajoista olleet ohjeet ovat olleet julkisuuslain mukaiset. Asiassa ei siten ole noudatettu myöskään kaupungin asiakirjojen luovuttamisesta antamia ohjeita. Sittemmin kaupungin lastensuojelun työntekijöitä on ohjeistettu siitä, milloin asiakirjapyyntö tulee vireille. Lastensuojelussa on kiinnitetty ja tullaan jatkossakin kiinnittämään huomiota määräaikojen noudattamiseen.

Kuten kaupungin antamissa selvityksissä on todettukin, kantelijan asiassa ei ole noudatettu julkisuuslain 14 §:n 4 momentissa säädettyä määräaika. Kuten jo aikaisemmassa kaupungin asiakirjojen luovuttamiskäytäntöjä koskevassa päätöksessäni olen todennut, edes asianosaisjulkisten asiakirjojen pyytämiseksi ei voida edellyttää nimenomaisen lomakkeen käyttämistä. Mikäli kantelijan 9.4.2014 tekemästä pyynnöstä riittävän selvästi ilmenivät julkisuuslain 13 §:n 2 momentissa edellytetyt seikat eli pyydettyjen salaisten tietojen käyttötarkoitus sekä muut tietojen luovuttamisen edellytysten selvittämiseksi tarpeelliset seikat sekä selvitys tietojen suojausten järjestämisestä, olisi määräaika tullut laskea jo tuosta kantelijan pyynnöstä. Kyseisestä ajankohdasta laskettuna kantelijan pyytämien asiakirjojen saaminen kesti noin kaksi kuukautta eli julkisuuslain sallima enimmäisaika ylittyi noin kuukaudella. Kantelijan lomakkeellakin tekemästä pyynnöstä laskettuna aikaa kului noin puolitoista kuukautta. Julkisuuslain mukaiset määräajat ovat ehdottomia eikä viipymistä voida perustella muilla tehtävillä tai lomalla.

Edellä tässä ratkaisussa olen todennut viranomaisen olevan velvollinen huolehtimaan siitä, että sen palveluksessa olevilla on tarvittava tieto tietojen antamisesta ja käsittelyssä noudatettavista menettelyistä. Vaikka kaupungin palveluksessaan oleville antamat ohjeet ovat määräaikojen osalta olleet julkisuuslain säännösten mukaiset, kantelijan asiakirjapyyntöä käsitelleet viranhaltijat ovat kuitenkin tulkinneet virheellisesti käytettävissään ollutta määräaika ja määräajan alkamisajankohtaa.

Selvyyden vuoksi totean vielä, että julkisuuslaissa ei viranomaisella tarkoiteta yksittäistä, asiakirjan luovuttamista harkitsevaa viranhaltijaa, vaan organisaatiota, tässä tapauksessa kaupunkia.

Kantelijan asiassa ei ole siis toimittu julkisuuslain edellyttämällä tavalla. Kaupunki on antamissaan selvityksissä osoittanut korjanneensa ohjeitaan siltä osin kuin niissä on ollut kyse asiakirjojen pyytämisen muodosta. Kaupunki on myös esittänyt, että hyvinvointipalveluiden henkilökunnalle järjestetään vuosittain tietosuojaan liittyvää koulutusta ja selvityksissä on kerrottu, että määräaikojen noudattamiseen tullaan jatkossakin kiinnittämään huomiota.

Kantelun käsittelyn yhteydessä on ilmennyt, että kantelijan tietopyynnön toteuttamisessa kaupungin lastensuojelun hallinnossa tapahtuneet julkisuuslain soveltamisen virheellisyydet (yksilöidyn kirjallisen tietopyynnön vaatiminen/laissa säädettyjen määräaikojen ylittäminen) ovat voineet osaltaan johtua siitä, että eri kantelun tekijän mutta niinkään kaupunginhallinnon menettelyä koskeva kanteluratkaisuni (19.8.2014 dnro OKV/1640/1/2012 ja OKV/1645/1/2013) ei ollut tullut kaupungin kaikkien hallinnonalojen ja niissä asiakirjajulkisuusasioita käsittelevien virkamiesten tietoon. Mainitun kanteluratkaisun jälkeen ja viimeistään tämän kanteluasian käsittelyn yhteydessä (erityisesti lisäselvityspyynnön 29.7.2015 johdosta tehdyt selvitykset) kaupungin hallinnolla on ollut tiedossaan tarve päivittää kaupungin asiakirjahallinnon sisäiset ohjeet julkisuuslain vaatimusten mukaisiksi sekä huolehtia siitä, että asiakirjajulkisuusasioissa

noudatettavat hallinnon rutiinit ovat niin selkeitä ja portaattomia, että asiakkaiden esittämiin julkisuuslain mukaisiin tietopyyntöihin voidaan antaa vastaus laissa säädettyssä määräajassa. Ymmärrän hyvin, että esimerkiksi lastensuojeluasiakirjojen tietoja koskevat tietopyynnot voivat koskea lastensuojelun asiakkaiden arkaluontoisia henkilökohtaisia tietoja, joiden luovuttamisen edellytykset tulee tarkoin selvittää. Toisaalta oikeudellisesti selkeissä tapauksissa, kuten tässä lasten isän pyytäessä itseään koskevia tietoja lapsistaan tehdyistä lastensuojeluilmoituksista, hallinnollinen sujuvuus tietopyyntöasioiden hoidossa on myös kaupungin lastensuojeluhallinnon yleisen edun mukaista.

Kun edellä mainittujen lisäselvitysten ja lausunnon mukaan kaupungin asiakirjahallinnon yleisiä ohjeistusta ja menettelyitä on edellä mainitun aikaisemman kanteluratkaisuni ja nyt kysymyksessä olevan kanteluasian johdosta muutettu ja tarkennettu, ei kanteluasia anna tässä vaiheessa aihetta laillisuusvalvonnallisesti enempään. Vastaisen varalle kiinnitän edelleenkin kaupungin eri hallintokuntien asiakirjahallinnosta vastaavien tahojen huomiota siihen, että niiden asianomaisella henkilöstöllä on tehtäviensä vaatima riittävä koulutus paikoin varsin hankalasti sovellettavan julkisuuslain perusteisiin ja tietojen antamista koskeviin säännöksiin.

Apulaisoikeuskansleri

Risto Hiekkataipale

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Outi Kauppila

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

KÄYNTIOSOITE Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
POSTIOSOITE PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN 0295 16001
TELEFAKSI 09 160 23975

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