



ASIA

Asiakirjapyyntöön käsittelyssä on noudatettava julkisuuslain menettelysäännöksiä

KANTELU

Kantelussaan 17.11.2015 oikeuskanslerille kantelija on katsonut, että Oulun kaupunki ei ole käsitellyt hänen 17.7.2015 tekemäänsä tieto-/asiakirjapyyntöä julkisuuslain edellyttämällä tavalla.

Kantelussaan 27.4.2016 kantelija arvostelee tieto-/asiakirjapyyntönsä 22.4.2016 annettua sosiaalijohtajan päätöstä sekä asiakirjapyyntöön käsittelyyn kulunutta aikaa.

SELVITYS

Oulun kaupungin hyvinvointipalvelut -toimiala (vs. hallintopäällikkö/sosiaalityön erityisasiantuntija ja sosiaalijohtaja) on antanut lausunnot 22.4.2016 ja 23.8.2016.

RATKAISU

Oikeuskanslerin toimivallasta

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

Tämä tarkoittaa, että oikeuskansleri valvoo viranomaisten menettelyn laillisuutta. Tämän mukaisesti arvioin tässä päätöksessä ainoastaan sitä, onko Oulun kaupungin hyvinvointitoimialalla menetelty lain edellyttämällä tavalla kantelijan tieto-/asiakirjapyyntöjen käsittelyssä. Asiakirjan luovuttamista koskevien ratkaisujen sisällöllinen oikeellisuus ei kuulu oikeuskanslerille, vaan ne voidaan saattaa hallinnollisen tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Selostus saadusta selvityksestä

Asiakirjojen mukaan kantelija on vaikeavammainen henkilö, jolla on oikeus kuljetuspalveluihin. Kantelija on kantelussaan 17.11.2015 esittänyt, että hän on Oulun kaupungin kirjaamoon 17.7.2015 lähettämässään viranhaltijan kuljetuspalveluja koskevasta päätöksestä tekemässään oikaisuvaatimuksessa tehnyt myös asiakirjapyyntön. Pyyntö on kuulunut seuraavasti: ”Vaadin myös, että Oulun kaupunki esittää minulle päätöksen perusteena olevat, Oulun aluetaksin toimittamat tiedot”.

Asiakirjojen mukaan viranhaltija oli kyseisessä päätöksessään todennut seuraavaa: ”Mikäli kantelija haluaa lisätietoja Oulun Aluetaksin laskutustiedoista, niin häntä itseään koskevat asiakirjat voidaan antaa hänelle nähtäväksi ja jäljennettäväksi kuljetuspalvelujen maksatusta käsittelevän toimistosihteerin toimesta palveluohjausyksikön toimistolla aukioloaikojen puitteissa”.

Oulun hyvinvointipalvelut -toimialan (vs. hallintopäällikkö ja sosiaalijohtaja) 22.4.2016 antamassa lausunnossa todetaan, että ”viranhaltija on ratkaissut asiakirjan antamisen tavan julkisuuslain 16 §:n 1 momentin mukaisesti antamalla asiakirja viranomaisen luona nähtäväksi”. Lausunnossa on todettu, että ”Oulun Aluetaksin laskuliitteen toimittaminen kantelijalle asiakirjakopiona aiheuttaisi kohtuutonta virkahaittaa. Oulun Aluetaksin toimittama kuljetuspalvelun laskutusliite on sähköinen tiedosto joka sisältää kaikki Oulun kaupungin sosiaalihuoltolain, alle 65-vuotiaat ja vammaispalvelulain mukaisen kuljetuspalvelun käyttäjien kuukausittaiset kuljetuspalvelun käyttötiedot. Oulun kaupungissa alle 65-vuotiaita sosiaalihuoltolain mukaisen kuljetuspalvelun käyttäjiä on yhteensä 320 ja vammaispalvelulain mukaisia kuljetuspalvelun käyttäjiä yhteensä 2 595 asiakasta. Tiedosto sisältää asiakkaiden tiedot nimikohtaisesti listattuna. Tietoja ei ole eritelty asiakaskohtaisiksi erillisiksi tiedostoiksi.”

Asiakirjojen mukaan kantelija on 25.2.2016 tekemässään oikaisuvaatimuksessa pyytänyt uudestaan Oulun aluetaksin laskutustietoja.

Oulun hyvinvointipalvelut -toimialan lausuntoon 22.4.2016 on liitetty jäljennös sosiaalijohtajan 22.4.2016 tekemästä päätöksestä, joka on annettu kantelijan 25.2.2016 uusimpaan asiakirjapyyntöön. Lomakepohjalle tehdyssä päätöksessä on kieltäydytty antamasta kantelijalle hänen pyytämäänsä Oulun Aluetaksin laskuliitettä sillä perusteella, että laskuliite sisältää salassa pidettäviä sosiaalihuollon asiakastietoja, jotka koskevat myös muita asiakkaita kuin kantelijaa. Päätöksen mukaan tietoja ei teknisesti voi eritellä asiakaskohtaisesti.

Lainkohtana päätöksessä on mainittu henkilötietolain 11 §:n 6 momentti. Lomaketekstin mukaan kieltäytymistä koskeva viranhaltijan päätös voidaan saattaa ”ao.viranomaisen” ratkaistavaksi. Päätöksessä on myös valitusosoitus, jonka mukaan päätökseen tyytymätön voi valittaa siitä Oulun hallinto-oikeuteen.

Oulun hyvinvointipalvelut-toimialan (sosiaalityön erityisasiantuntija ja sosiaalijohtaja) selvityksessä 23.8.2016 todetaan, että kirjaamo ei ole huomannut oikaisuvaatimuskirjelmän lopussa olevaa asiakirjapyyntöä ja asia on kirjattu vain oikaisuvaatimuksena. Koska asiaa ei ole kirjattu asiakirjapyyntönä, se ei ole myöskään välittynyt palvelualueelle käsiteltäväksi asiakirjapyyntönä. Oikaisuvaatimus on käsitelty 14.3.2016 yksilöasiainjaostossa. Yksilöasiainjaosto ei käsittele asiakirjapyyntöjä. Selvityksen mukaan sosiaalijohtaja ja sosiaalityön erityisasiantuntija ovat tulleet tietoisiksi asiakirjapyyntöstä antaessaan 22.4.2016 vastauksen apulaisoikeuskanslerin selvityspyyntöön. Asiakirjapyyntöön on tällöin annettu vastaus samana päivänä. Selvityksen

OIKEUSKANSLERIN VIRASTO

mukaan Oulun kaupungilla on tiedossa, että kaikki asiakirjapyyntö tulee käsitellä julkisuuslain mukaisessa määräajassa. Tässä tapauksessa toista asiaa koskevaan asiakirjaan sisältynyt asiakirjapyyntö on jäänyt huomaamatta inhimillisen erehdyksen vuoksi.

Selvityksen mukaan sosiaalijohtaja on Oulun kaupungin hallintosäännön, Oulun kaupungin hyvinvointipalveluiden johtosäännön ja hyvinvointipalvelujen johtosäännön jatkodelegoinnin sivun 10 nojalla käyttänyt asiakirjapyyntöön vastatessaan julkisuuslain 14 §:n 1 momentissa tarkoitetun viranomaisen toimivaltaa. Päätös on tehty lomakepohjalle, jossa muutoksenhaun osalta on virheellisesti lause ”kieltäytymistä koskevan viranhaltijan päätöksen voitte saattaa ao. viranomaisen ratkaistavaksi”. Muutoksenhakuohjeena viranomaisen päätökseen tulisi julkisuuslain 33 §:n mukaan olla valitusosoitus hallinto-oikeuteen. Lisäksi lomakkeella on käytetty virheellisesti termiä viranhaltijan päätös viranomaisen päätöksen sijasta. Selvityksen mukaan päätöspohja tullaan korjaamaan ja päivittämään viivytyksettä.

Keskeinen sovellettava lainsäädäntö

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki) 3 §:n mukaan kyseisessä 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.

Lain 9 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen. Lain 11 §:n 1 momentin mukaan hakijalla, valittajalla sekä muulla, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee (asianosainen), on oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitteeltä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Lain 12 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada tieto hänestä itsestään viranomaisen asiakirjaan sisältyvistä tiedoista julkisuuslaissa erikseen säädettyin rajoituksin.

Siitä menettelystä, jota asiakirjapyyntöön käsittelyssä on noudatettava, säädetään lain 14 §:ssä.

Kyseisen pykälän 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on, jollei 15 §:n 3 momentissa tai muualla laissa toisin säädetä. Valtuusto voi kunnan johtosäännöllä kuitenkin antaa tässä laissa tarkoitettuna viranomaisena toimivalle kunnalliselle toimielimelle oikeuden siirtää päättämässään laajuudessa asiakirjan antamista koskevaa viranomaisen ratkaisovaltaa alaiselleen viranhaltijalle. Tiedon antamisesta asiakirjasta, joka on laadittu viranomaisen toimeksiannotehtävää suoritettaessa tai annettu toisen viranomaisen lukuun suoritettavaa tehtävää varten, päättää tehtävän antanut viranomainen, jollei toimeksiannosta muuta johdu.

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.

Saman pykälän 3 momentissa säädetään, 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;

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

- 3) tiedusteltava asian kirjallisesti vireille saattaneelta tiedon pyytäjältä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi; sekä
 4) annettava tieto käsittelyn johdosta perittävistä maksuista.

Pykälän 5 momentin mukaan asiakirjapyyntö 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 erityistoimenpiteitä tai muutoin tavanomaista suuremman työmäärän, asia on ratkaistava ja tieto julkisesta asiakirjasta annettava viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön.

Julkisuuslaissa säädetään myös viranomaisen velvollisuudesta edistää tiedonsaantia ja hyvää tiedonhallintatapaa. Lain 18 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan viranomaisen tulee ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin tietoon liittyvien oikeuksien ja tiedon laadun turvaamiseksi. Saman momentin 5 kohdan mukaan viranomaisen tulee huolehtia siitä, että sen palveluksessa olevilla on tarvittava tieto käsiteltävien asiakirjojen julkisuudesta sekä tietojen antamisessa ja käsitelyssä sekä niiden ja asiakirjojen ja tietojärjestelmien suojaamisessa noudatettavista menettelyistä, tietoturvallisuusjärjestelyistä ja tehtävänjaosta, samoin kuin siitä, että hyvän tiedonhallintavan toteuttamiseksi annettujen säännösten, määräysten ja ohjeiden noudattamista valvotaan.

Julkisuuslakiin liittyvän hallituksen esityksen (HE 30/1998 vp) mukaan viranomaisen velvollisuus edistää tiedonsaantia edellyttää muun muassa asiakaspalvelun järjestämistä asianmukaisesti.

Asian arviointia

Asiakirjapyyntöä käsittelemisen julkisuuslain edellyttämällä tavoilla edellyttää, että tehty tieto-/asiakirjapyyntö tunnustetaan viranomaisessa asiakirjapyyntöksi. Julkisuuslaki ei edellytä, että asiakirjapyyntö tehdään tietyssä muodossa tai tietyllä tavalla, vaan pyyntö on vapaamuotoinen. Julkisuuslain 13 §:n 1 momentin mukaan pyyntö on kuitenkin yksilöitävä riittävästi siten, että viranomainen voi selvittää, mitä asiakirjaa pyyntö koskee. Pyyntöön vapaamuotoisuudesta saattaa aiheutua, että asiakirjapyyntöä ei asiakirjapyyntöksi tunnusteta esimerkiksi silloin, kun asiakirjapyyntöä ei tehdä omana hakemuksenaan vaan jonkin muun asian yhteydessä. Kanteluiden tarkoittamissa tapauksissa asiakirjapyyntöt eivät ole olleet nimenomaan asiakirjan saamista tarkoittavia hakemuksia, vaan ne ovat sisältyneet viranhaltijan päätöksestä tehtyihin oikaisuvaatimuksiin.

Oulun hyvinvointipalvelut -toimialan antamissa selvityksissä todetaan asiakirjapyyntöjen tunnustamatta jäämisen johtuneen siitä, että kirjaamo ei inhimillisen erehdyksen vuoksi tunnistanut oikaisuvaatimuksiin sisältyneitä asiakirjapyyntöjä. Selvityksissä on todettu, että koska asioita ei kirjaamossa kirjattu asiakirjapyyntöiksi, ne eivät välittyneet palvelualueelle asiakirjapyyntöinä.

Kantelijan edellä kerrotulla tavalla tekemät oikaisuvaatimukset on niiden kirjaamisen jälkeen käsitelty yksilöasiainjaostossa. Nähdäkseni asiakirjapyyntö olisi voitu ja asiakirjojen huolellisella läpikäymisellä pitänytkin tunnistaa kirjaamon lisäksi myös oikaisuvaatimuksia käsittelevässä kaupungin hallinnossa. Kahdessa eri oikaisuvaatimuksessa tehtyjä asiakirjapyyntöjä ei kuitenkaan tunnustettu Oulun kaupungin kirjaamossa eikä myöskään oikaisuvaatimustyöryhmän käsittelyssä kaupungin hallinnossa. Jos kantelijan oikaisuvaatimusasiakirjojen käsittelyssä olisi menetelty huo-

llesesti, hänen asiakirjoissaan tekemät asiakirjapyyntö olisi jo aikaisemmin havaittu ja ne olisi voitu siirtää hallintolain 21 §:n/julkisuuslain 15 §:n mukaisesti toimivaltaisen viranomaisen käsiteltäväksi.

Kuten hyvinvointipalvelut -toimialan selvityksissä todetaankin, kantelijan kahteen kertaan tekemään asiakirjapyyntöön on annettu päätös vasta apulaisoikeuskanslerin sijaisen asiaa koskevan selvityspyynnön jälkeen 22.4.2016. Aikaa ensimmäisestä, 17.7.2015 tehdystä asiakirjapyyntöstä oli tällöin kulunut noin yhdeksän kuukautta. Vaikeudet asiakirjapyyntöön tunnistamisessa johtivat siihen, että julkisuuslain mukaiset määräajat päätöksen antamiselle ylittyivät moninkertaisesti.

Kuten hyvinvointipalvelut -toimialan selvityksissä todetaankin, tehdyssä päätöksessä on muitakin virheellisyksiä. Päätös on otsikoitu viranhaltijan päätökseksi ja siinä ohjataan hakemaan muutosta ”ao. viranomaiselta”, joskin siinä on myös muutoksenhakuohjaus Oulun hallinto-oikeuteen. Totean ensinnäkin, että kieltäytyessään tiedon antamisesta viranhaltijan on julkisuuslain 14 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan tiedusteltava asiakirjan pyytäjältä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi. Asiakirjan pyytäjän harkinnassa siten on, saattaako hän viranomaisen henkilöstöön kuuluvan ilmaiseman kieltäytymisen viranomaisen ratkaistavaksi. Myöskään ilmaisu ”ao. viranomainen” ei ole riittävä, vaan on ilmoitettava, mille ao. kaupungin viranomaiselle tietopyyntöasian ratkaiseminen kuuluu.

Oulun hyvinvointitoimialan selvitysten mukaan 22.4.2016 tehty päätös ei kuitenkaan ole viranhaltijan päätös vaan julkisuuslain 14 §:n 1 momentissa tarkoitettu viranomaisen päätös. Päätöksen ristiriitaiset ilmaisut viittaavat siihen, että päätöksen tehneellä sosiaalihoitajalla ei ole ollut selvää käsitystä siitä, mitä päätöstä ja missä ominaisuudessa hän on ollut tekemässä.

Kantelijan tiedonsaantioikeutta koskeneeseen pyyntöön 22.4.2016 annetussa päätöksessä on kieltäytymisperusteena viitattu ainoastaan henkilötietolain 11 §:n 6 kohtaan. Pykälä koskee arkaluonteisten tietojen käsittelykieltoa, joihin luetaan myös tietojen luovutus (3 § 2 mom.). Pykälän 6 kohdan mukaisia arkaluonteisia tietoja ovat henkilön sosiaalihuollon tarvetta tai hänen saamiaan sosiaalihuollon palveluja, tukitoimia tai muita sosiaalihuollon etuuksia kuvaavat tiedot. Kuten Oulun kaupungin hyvinvointitoimialan selvityksestä ilmenee, kantelijan pyytämät itseään koskevat tiedot oli tallennettu yhteen atk-muotoiseen tiedostoon, joka sisältää myös muiden samanlaisia kuljetuspalveluja saaneiden henkilöiden tietoja, eikä pelkästään kantelijaa koskevia tietoja voida tiedostosta teknisesti eritellä. Tietojen antamistavasta päätettäessä olisi kuitenkin tullut soveltaa ensisijaisesti julkisuuslain 16 §:n 3 momenttia. Sen mukaan viranomaisen henkilörekisteristä saa antaa henkilötietoja sisältävän kopion tai tulosteen tai sen tiedot sähköisessä muodossa, jollei laissa ole toisin erikseen säädetty, jos luovutuksensaajalla on henkilötietojen suoja koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja. Tätä tietojen antamistapaa koskevan julkisuuslain säännöstä sovellettaessa tietojen sähköisen luovuttamisen edellytyksiä olisi arvioitu arkaluonteisten tietojen luovuttamiskieltoa koskevan henkilötietolain 11 §:n 6 kohdan mukaisesti, kuten päätöksessä olikin tehty.

Kantelijalle asiakirjojen saantia koskevaan pyyntöön alun perin annetussa vastauksessa eikä kanteluun annetussa Oulun hyvinvointipalvelujen selvityksissä ole torjuttu kantelijan julkisuuslain 12 §:ssä säädettyä oikeutta saada tieto hänestä itsestään viranomaisen asiakirjaan sisällyttävistä tiedoista. Kysymys on ollut pelkästään tietojen toimittamisen tavasta eli siitä, kuinka asiakkaalle luovutettaisiin atk-tiedostoon talletetut häntä itseään koskevat tiedot toteuttamiskelpoisella tavalla ja erityisesti siten, että muiden asiakkaiden tiedot pysyisivät suojattuina. Oulun hyvinvointipalvelujen selvityksessä selostetuista syistä hyvinvointipalvelut katsoi, että kantelijaa koskevia tietoja Oulun Aluetaksin laskutustiedoista voitiin luovuttaa asioimalla palveluyk-

sikön toimistossa. Myös tällainen on julkisuuslain 16 §:n 1 momentin mukainen asiakirjan antamistapa. Vastaavanlainen henkilötietolain mukaiseen henkilörekisteriin talletettujen tietojen tarkastamistapa on lain 26 §:n mukainen rekisteröidyn tarkastusoikeus. Kanteluasiakirjaselvityksen perusteella en voi pitää Oulun hyvinvointipalvelujen menettelyä tältä osin virheellisenä.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kiinnitän Oulun kaupungin hyvinvointipalvelut -toimialan huomiota asiakkaiden tietopyyntöasioissa noudatettavien viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain edellä mainittujen menettelyllisten säännösten oikeanlaiseen ja täsmälliseen soveltamiseen.

Tämän vuoksi lähetän jäljennöksen päätöksestäni Oulun kaupungin hyvinvointipalvelut -toimialalle edelleen sen asianomaisten virkamiesten tietoon saatettavaksi.

Kanteluasioiden liiteasiakirjat palautetaan.

Apulaisoikeuskansleri

Risto Hiekkataipale

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Outi Kauppila