

**ASIA Asiakirjan julkisuutta koskeva merkintä****KANTELU**

Kantelija arvostelee oikeuskanslerille 1.12.2017 osoittamassanne kantelussa Oulun lääninhallituksen menettelyä, koska se ei ole noudattanut hyvää tiedonhallintotapaa jättäessään merkitsemättä diaariinsa kanteluratkaisuissaan tekemänsä toimenpiteet. Kantelija tiedustelee myös, onko Kansallisarkisto vastuussa tilanteen korjaamisesta sen säilytettäväksi siirrettyjen kanteluratkaisujen osalta.

Kantelija arvostelee lisäksi Kansallisarkiston menettelyä sinne tekemänne tietopyynnön käsittelyssä. Saadakseen tiedon Kansallisarkiston säilyttämien lääninhallituksen kanteluratkaisujen toimenpiteistä maksutta kantelijan olisi tullut käydä lukemassa ratkaisut Kansallisarkiston Oulun toimipisteessä.

Edelleen kantelija pyytää tutkimaan, onko Kansallisarkisto tai muu taho rikkonut hänen oikeuttaan yksityisyyden suojaan, kun salassa pidettävä sosiaalihuollon tietoja koskeva kantelu on arkistoitu yleisöjulkisten asioiden ryhmään. Kyseinen kantelu on Oulun lääninhallituksen diaariin merkitty salassa pidettävien asioiden ryhmään.

SELVITYS

Kansallisarkisto on antanut 22.1.2018 päivätyn selvityksen, joka toimitetaan kantelijalle päätöksen mukana.

RATKAISU

Oikeuskanslerin tehtävänä on muun muassa valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tätä tehtävää hoitaessaan oikeuskansleri muun muassa tutkii hänelle osoitettuja kanteluita.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan oikeuskansleri tutkii kantelun, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menettelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta. Pykälän 2 momentin mukaan oikeuskansleri ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Asiassa hankitaan oikeuskanslerin tarpeelliseksi katsoma selvitys. Pykälän 3 momentin mukaan oikeuskansleri ei käsittele kantelua, joka koskee yli kaksi vuotta vanhaa asiaa, ellei siihen ole erityistä syytä.

Arviointi

Oulun lääninhallitus

Kantelun mukaan Oulun lääninhallitus on laiminlyönyt velvollisuutensa hyvään tiedonhallintatapaan, koska sen pitämästä diaarista ei ole ilmennyt lääninhallituksen kanteluasioissa antamien ratkaisujen toimenpiteet. Oulun lääninhallitus on lopettanut toimintansa 31.12.2009. Siltä osin kuin kantelija arvostelee Oulun lääninhallituksen menettelyä hyvän tiedonhallinnan toteuttamisessa, on kantelu yli kaksi vuotta vanha. Sen vuoksi ja koska kantelun käsittelyyn tältä osin ei ole erityistä syytä, en ole ryhtynyt kantelua Oulun lääninhallituksen menettelystä tutkimaan.

Kansallisarkisto

Kantelija pyytää tutkimaan, onko Kansallisarkisto vastuussa edellä mainitusta Oulun lääninhallituksen hyvää tiedonhallintatapaa koskevan laiminlyönnin korjaamisesta.

Kansallisarkisto on selvityksessään viitannut viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) 18 §:n 3 momenttiin ja todennut, että arkistotoimen tehtäviin ei enää sisälly viranomaisen asiakirjahallintoon liittyviä tehtäviä, joista on säädetty julkisuuslain 18 §:n 1 momentissa. Selvityksen mukaan Kansallisarkiston tehtävänä on sinne siirrettyjen pysyvästi säilytettävien viranomaisasiakirjojen säilyttäminen sekä niiden saatavuuden ja käytön edistäminen. Kansallisarkistolla ei selvityksen mukaan ole toimivaltaa tehdä uusia merkintöjä säilyttämiinsä viranomaisasiakirjoihin tai poistaa merkintöjä niistä.

Julkisuuslain 18 §:ssä säädetään hyvästä tiedonhallintotavasta. Pykälän 1 momentin 1 kohdan 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 pitää luetteloa käsiteltäviksi annetuista ja otetuista sekä ratkaistuista ja käsitellyistä asioista tai muutoin huolehtia siitä, että sen julkiset asiakirjat ovat vaivattomasti löydettävissä. Pykälän 3 momentin mukaan arkistotoimen tehtävistä on voimassa, mitä arkistolaisissa (831/1994) tai sen nojalla säädetään tai määrätään.

Arkistolain 7 §:n 1 momentin mukaan arkistotoimen tehtävänä on varmistaa asiakirjojen käytettävyys ja säilyminen, huolehtia asiakirjoihin liittyvästä tietopalvelusta, määritellä asiakirjojen säilytysarvo ja hävittää tarpeeton aineisto.

Arkistolain 14 §:n 1 momentin mukaan edellä 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettujen arkistonmuodostajien pysyvästi säilytettävät asiakirjat on siirrettävä Kansallisarkistoon, maakunta-arkistoon tai muuhun arkistoon siten kuin arkistolaitos erikseen määrää.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Kansallisarkistosta annetun lain 2 §:n 1-3 ja 6 kohdan mukaan Kansallisarkiston tehtävänä on, jollei lailla toisin säädetä, varmistaa kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvien viranomaisten asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen säilyminen; toimia viranomaisten asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen pysyvän säilyttämisen sekä arkistotoimen asiantuntijaviranomaisena; edistää pysyvästi säilytettävien asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen saatavuutta, käyttöä ja niihin perustuvaa tutkimusta; sekä hoitaa arkistolaissa (831/1994), sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa (13/2003), yksityisten arkistojen valtionavusta annetussa laissa (1006/2006), henkilötietolaissa (523/1999) ja muussa lainsäädännössä Kansallisarkistolle, arkistolaitokselle tai maakunta-arkistolle säädetty tehtävät.

Kansallisarkiston tulee julkisuuslain 18 §:n mukaisesti noudattaa hyvää tiedonhallintatapaa omassa toiminnassaan. Säännöksistä ei kuitenkaan ole löydetty perustetta sille, että Kansallisarkistolla olisi velvollisuus kantelijan tarkoittamalla tavalla muuttaa sille siirretyistä asiakirjoista viranomaisen diaariinsa tai vastaavaan järjestelmään tekemiä tietoja ja merkintöjä tai puuttua muiden viranomaisten toiminnassaan noudattamaan tiedonhallintatapaan. Minulla ei käytettävissäni olevien tietojen perusteella ole aihetta laillisuusvalvonnalliseen arvosteluun tältä osin.

Kantelija arvostelee myös sitä, että saadakseen maksutta tiedot Kansallisarkiston Oulun toimipaikassa säilytettävistä Oulun lääninhallituksen hänen kanteluihinsa antamien ratkaisujen toimenpiteistä, kantelijan olisi tullut mennä lukemaan ratkaisut Kansallisarkiston Oulun toimipaikkaan.

Kansallisarkisto on selvityksessään todennut, että kantelijalle oli ilmoitettu, että hän voi maksutta tutkia eli lukea ja jäljentää pyytämiään ratkaisutietoja Kansallisarkiston Oulun toimipaikassa. Selvityksen mukaan lääninhallituksen päätöisasiakirjojen sarja kuten myös koko lääninhallituksen arkisto, joka siirrettiin Kansallisarkiston Oulun toimipaikkaan, siirrettiin ainoastaan paperimuodossa. Kantelijan pyytämät ratkaisutiedot eivät ole julkisuuslain 34 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaisia julkisesti sähköisesti talletettuja asiakirjoja, jotka lähetetään tiedon pyytäjälle sähköpostitse tai julkisuuslain 34 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaisia sähköisesti talletettuja asiakirjoja, joita lähetetään asianosaiselle sähköpostitse. Selvityksen mukaan kantelijalla oli mahdollisuus saada päätöisasiakirjoista maksullisia kopioita, joiden maksullisuus perustuu julkisuuslain 34 §:n 3 ja 4 momenttiin. Selvityksen mukaan kopioista perittävät maksut ovat julkisuuslain 34 §:n 5 momentin mukaisesti määritelty etukäteen ja nähtävissä Kansallisarkiston internetsivuilla.

Julkisuuslain 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.

Julkisuuslain 34 §:ssä säädetään maksuista. Pykälän 1 momentin mukaan asiakirjan antamisesta 9 ja 11 §:n nojalla ei peritä maksua, kun: 1) asiakirjasta annetaan tietoja suullisesti; 2) asiakirja annetaan viranomaisen luona luettavaksi tai jäljennettäväksi; 3) julkinen sähköisesti talletettu asiakirja lähetetään tiedon pyytäjälle sähköpostitse; 4) sähköisesti talletettu asiakirja lähetetään asianosaiselle sähköpostitse; 5) pyydetyn asiakirjan antaminen kuuluu viranomaisen neuvonta-, kuulemis- tai tiedotusvelvoitteen piiriin. Pykälän 3 momentin mukaan tiedon antamisesta 9 ja 11 §:n nojalla kopiona tai tulosteena peritään maksu, joka vastaa tiedon antamisesta viranomaiselle aiheutuvien kustannusten määrää, jollei tätä alhaisemmasta maksusta erikseen toisin säädetä tai kuntalain (365/1995) nojalla päätetä. Maksu määrätään ja peritään siten kuin kuntalain nojalla päätetään tai valtion maksuperustelain 7 §:n 2 momentissa tarkoitettua

suoritteesta säädetään. Pykälän 4 momentin mukaan kopion tai tulosteen hinnoittelussa 3 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa voidaan soveltaa sivukohtaista tai muuta yksikkökohtaista keskihintaa, joka voidaan määritellä erikseen tavanomaisia asiakirjapyyntöjä ja erikseen erityisiä toimenpiteitä vaativia asiakirjapyyntöjä varten.

Kansallisarkiston suoritteiden maksuista annetun opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksen 3 §:n 2 momentin mukaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 34 §:n 2 momentissa tarkoitettu tiedon esille hakemisesta sekä 3 momentissa tarkoitettua tiedon antamisesta jäljennöksenä tai tulostena päättää Kansallisarkisto noudattaen, mitä mainitussa pykälässä säädetään.

Kansallisarkiston internetsivuilla olevan hinnaston mukaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain perusteella annettavista suoritteista peritään tavanomaisista jäljennetiloista (A4) 0,65 e/sivu ja sidotuista asiakirjoista 1,30 e/sivu.

Kansallisarkiston selvityksen mukaan sen säilytettävänä olevat Oulun lääninhallituksen asiakirjat eivät ole julkisuuslain 34 §:n 1 momentin 3 ja 4 kohdassa tarkoitettuja sähköisesti talletettuja asiakirjoja. Edellä mainittujen säännösten perusteella Kansallisarkisto voi periä päättämänsä maksut kopioina antamistaan asiakirjoista. Minulla ei ole perusteita laillisuusvalvonnallisesti arvostella Kansallisarkiston menettelyä siltä osin, kun se on ilmoittanut kantelijalle kopioina annettavien asiakirjojen maksuista ja siitä, että hän voi maksutta tutkia asiakirjoja Kansallisarkiston Oulun toimipaikassa.

Kantelija pyytää tutkimaan myös sen, onko hänen yksityisyyden suojaansa loukattu, kun hänen salassa pidettäviä sosiaalihuollon tietojaan sisältävä Oulun lääninhallituksen käsittelemä kantelu on arkistoitu yleisöjulkisten asioiden ryhmään. Kantelu koski toimeentulotukiasian käsitteilyä.

Kansallisarkiston selvityksestä ilmenee, että arkisto noudattaa toiminnassaan niin sanottua provenienssiperiaattia eli alkuperäisen järjestyksen periaatetta, joka lähtee siitä, että arkistonmuodostajan asiakirjoilleen antamaa järjestystä ei saa jälkikäteen muuttaa. Kansallisarkiston selvityksen mukaan se vastasi kantelijan asiaa koskevaan tiedusteluun. Kantelijalle annetun vastauksen mukaan hänen tarkoittamansa kanteluasia löytyy Oulun lääninhallituksen diaarista maininnalla Kantelu toimeentulotukiasia (Olh-2004-XXXXX/So-18). Ryhmä So-18 Sosiaalihuoltoa koskevat kantelut ovat lääninhallituksen arkistonmuodostussuunnitelman mukaan salassa pidettäviä.

Vastauksen mukaan arkistolain 8 §:n mukaan viranomaisen on määrättävä tehtävien hoidon tuloksena kertyvien asiakirjojen säilytysajat ja -tavat sekä ylläpidettävä niistä arkistonmuodostussuunnitelmaa. Päättöasiakirja on vastauksen mukaan lääninhallituksessa arkistoitu ryhmään So-12 (päättönumerolla Olh-2004-XXXXX/So-12) eli eri ryhmään kuin diaarissa. So-12 ryhmään kuuluvat toimeentulotukeen liittyvät asiat ja niiden päättöasiakirjat ovat arkistonmuodostussuunnitelman mukaan julkisia. Se, miksi asiakirja on arkistoitu ryhmään So-12, ei vastauksen mukaan ole tiedossa, mutta asiakirja on sijoitettu ryhmään So-12 jo siinä vaiheessa, kun se on ollut käsittelyssä lääninhallituksessa.

Kansallisarkisto on todennut selvityksessään, että riippumatta siitä, onko asiakirjat viranomaisessa arkistoitu julkisten vai salassa pidettävien asiakirjojen ryhmiin, tehdään ratkaisut asiakirjojen antamisesta aina Kansallisarkistoon siirrettyjen asiakirjojen tietosisällön perusteella.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 25 kohdan mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä muun muassa asiakirjat, jotka sisältävät tietoja sosiaalihuollon asiakkaasta sekä tämän saamasta etuudesta tai tukitoimesta taikka sosiaalihuollon palvelusta.

Julkisuuslain 22 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirja on pidettävä salassa, jos se tässä tai muussa laissa on säädetty salassa pidettäväksi tai jos viranomainen lain nojalla on määrännyt sen salassa pidettäväksi taikka jos se sisältää tietoja, joista on lailla säädetty vaitiolovelvollisuus. Pykälän 2 momentin mukaan salassa pidettävää viranomaisen asiakirjaa tai sen kopiota tai tulostetta siitä ei saa näyttää eikä luovuttaa sivulliselle eikä antaa sitä teknisen käyttöyhteyden avulla tai muulla tavalla sivullisen nähtäväksi tai käytettäväksi.

Sosiaalihuoltoa ja sosiaalihuollon asiakkaita koskevat tiedot ovat ehdottomasti salassa pidettäviä tietoja. Viranomaisen on oltava huolellinen kyseisiä tietoja käsitellessään, etteivät ne joudu sivullisten tietoon. Sen vuoksi on tärkeää, että ne on myös viranomaisen asianhallintajärjestelmään ja diaariin merkitty salassa pidettäväksi. Viranomaisen on aina asiakirjoja ja tietoja antaessaan varmistuttava siitä, ettei salassa pidettäviä tietoja anneta tahoille, joilla ei ole niihin oikeutta.

Kansallisarkiston selvityksestä ilmenee, että kantelijan toimeentulotukea koskeva kanteluratkaisu on lääninhallituksessa arkistoitu julkisten asiakirjojen ryhmään. Toisaalta kanteluasia on diaarissa merkitty salassa pidettäväksi. Arkistoinnissa ja asiakirjan julkisuutta/salassa pitoa koskevassa lääninhallituksen merkinnässä on kysymys yli kaksi vuotta vanhasta asiasta. Asiakirja on Kansallisarkiston säilytettävänä eikä arkisto selvityksensä mukaan voi puuttua arkistonmuodostajan asiakirjoilleen antamaan järjestykseen.

Arkiston selvityksen mukaan se tekee asiakirjojen antamisesta päätöksen niiden tietosisällön perusteella. Tämän perusteella Kansallisarkisto tekee siten julkisuuslain perusteella virkavastuulla oman arvionsa asiakirjan salassa pidosta tai julkisuudesta asiakirjapyyntöön yhteydessä eikä salassa pidettäviä tietoja luovuteta sivullisille riippumatta siitä, onko viranomainen arkistoinut asiakirjan alun perin julkisena vai salassa pidettävänä asiakirjana.

Kantelijan kantelusta ei ilmene, että hänen salassa pidettäviä tietojaan olisi joutunut sivullisille kanteluratkaisun julkisiin asiakirjoihin arkistoinnin vuoksi. Kantelijan yksityisyyttä ei siten käytettävissäni olevien tietojen perusteella ole loukattu. Edellä esitetyn perusteella totean, että minulla ei tältä osin tässä vaiheessa ole aihetta laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin.

Kantelijan yksityisyyden suojan turvaamisen ja toisaalta viranomaisen asiakirjoistaan tekemien merkintöjen oikeellisuuden kannalta pidän kuitenkin ongelmallisena sitä, että Kansallisarkistossa on säilytettävänä kantelijalle annettu ilmeisesti salassa pidettäväksi määrätty kanteluratkaisu, joka asiakirjan julkisuudesta tehdyn merkinnän mukaan olisi kuitenkin julkinen. Kansallisarkiston olisi aiheellista selvittää yhdessä aluehallintoviraston kanssa kanteluratkaisun julkisuutta/salassa pitoa koskevan merkinnän oikeellisuus ja tarvittaessa mahdollisuus merkinnän korjaamiseen tai muihin salassa pitoa varmistaviin toimiin.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kansallisarkistossa säilytettävänä oleva Oulun lääninhallituksen kantelijan kanteluun antama ratkaisu Olh-2004-XXXXX/So-12 on Oulun lääninhallituksessa arkistoitu julkiseksi asiakirjaksi, vaikka se ilmeisesti on salassa pidettävä. Esitän, että Kansallisarkisto yhdessä aluehallintoviraston kanssa selvittää asiakirjan julkisuutta/salassa pitoa koskevan merkinnän oikeellisu-

OIKEUSKANSLERIN VIRASTO

den ja sen kuinka mahdollinen virheellinen merkintä on oikaistavissa. Pyydän Kansallisarkistoa ilmoittamaan minulle mahdollisista toimenpiteistä 23.3.2018 mennessä.

Kantelu ei ole antanut aihetta muihin toimenpiteisiini.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Marjo Mustonen

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