

**ASIA Asiakirjapyyntöön annettava valituskelpoinen päätös****KANTELU**

Kirjoituksessaan 13.1.2016 oikeuskanslerille kantelija arvostelee Alavuden kaupungin sekä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston menettelyä asiakirjapyyntönsä liittyen. Kertomansa mukaan hän ei ole saanut tekemäänsä asiakirjapyyntöön valituskelpoista päätöstä.

Kantelija pyytää oikeuskansleria ohjeistamaan Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastoa sekä Alavuden perusturvalautakuntaa ja viranhaltijoita asiakirjapyyntönsä käsittelyssä.

SELOSTUS ASIAN AIKAISEMISTA VAIHEISTA

Kantelija on kertonut olevansa toisen henkilön edunvalvoja. Alavuden perusturvalautakunta teki 28.8.2013 § 10 kyseistä edunvalvottavaa koskevan päätöksen, jossa käytettiin perusteluna muun muassa vammaispalvelujen konsultaatioryhmälle (vammaispalvelujen sähköinen asiakirja) esitettyä kysymystä ja sieltä saatua vastausta.

Kantelija pyysi 26.9.2013 sähköpostitse Alavuden sosiaalityön johtajalta nähtäväkseen tätä kysymystä ja vastausta. Sosiaalityön johtaja vastasi hänelle 9.10.2013 sähköpostitse, että ”ko konsultaatioasiat eivät ole asiakasasioita ja niitä ei ole tallennettu”. Kantelija pyysi asiakirjoja uudelleen 10.4.2014. Kaupunginjohtaja on perusturvajohtajaa kuultuaan vastannut kantelijalle 14.4.2014.

Kantelija pyysi asiakirjoja uudelleen kaupunginjohtajalta 19.11.2014 sekä 3.12.2014. Hänelle vastattiin 5.12.2015 (pitänee olla 2014) ja 13.1.2015.

Perusturvalautakunnalta kantelija pyysi asiakirjoja 20.1.2015. Hakemuksessaan hän on pyytänyt asiassa kirjallista, valituskelpoista hallintopäätöstä perusteluineen ja valitusosoituksineen. Asiakirjapyynnön johdosta 12.3.2015 § 3 tekemässään päätöksessä Alavuden perusturvalautakunta totesi, että sosiaalityön johtaja ei ole katsonut nimettömänä pyydettyä konsultaatiokysymystä ja siihen saatua vastausta asiakirjoiksi, joita olisi ollut tarpeen säilyttää. Asiakirjan luovuttamisesta ei siten lautakunnan mukaan ole kieltäydytty vaan konsultaatiokysymystä ja -vastausta ei ole tulkittu asiakirjaksi. Kyseessä ovat olleet muistiinpanon luonteiset merkinnät jotka on hävitetty. Lautakunnan mukaan kysymystä ja vastausta on yritetty saada palvelun ylläpitäjältä, mutta konsultaatiopalvelua ei lautakunnan päätöksenteon aikaan ole ollut käytössä järjestelmän siirryttyä Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen THL:n vastuulle. Lautakunnan mukaan kantelijan vaatimuksen kohteena ei ole varsinaisesti päätös, jolloin valitusoikeus syntyi hallinto-oikeuteen. Lautakunnan mukaan tarkastelun alla on enemmän menettelytapa, eli onko sosiaalityön johtaja toiminut oikein tulkitessaan konsultaation muistiinpanoksi eikä asiakirjaksi. Lautakunta merkitsi asiakirjapyynnön tiedoksi ja totesi asian sisällöllisen käsittelyn olevan kesken korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Päätöksessä perusturvalautakunta ohjasi kantelijaa selvittämään sosiaaliasiamiehen tai aluehallintoviranomaisten kautta mahdollista menettelytapavirhettä.

Kantelija kanteli Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastoon siitä, että hän ei ole saanut pyytämäänsä asiakirjoja. Aluehallintovirasto (jäljempänä *avi*) on päätöksessään 28.9.2015 katsonut, että Alavuden kaupungin perusturvan viranhaltijat ovat käytettävissä olevien asiakirjojen mukaan toimineet kyseisessä asiassa asianmukaisesti minkä vuoksi kantelijan kantelu ei ole antanut aluehallintovirastolle aihetta enempään toimenpiteisiin. Päätöksen perusteluissa todetaan muun muassa, että avin käsityksen mukaan kantelussa esiin tuotu konsultaatiovastaus ei ole sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista annetun lain mukainen asiakastieto, joka tulee merkitä asiakasasiakirjoihin. Avin mukaan konsultaatiokysymykset ja -vastaukset ovat muistiinpanoja päätöstä varten. Niitä ei ole tallennettu ja niistä ei ole syntynyt asiakirjoja.

MERKINTÄ

Vammaispalvelujen käsikirja on nykyisin THL:n ylläpitämä käsikirja, joka on tarkoitettu vammaisalan ammattilaisten työn tueksi. Käsikirjan yhteydessä on lakiryhmä, jonka tehtävänä on ottaa kantaa käsikirjan juridiseen sisältöön ja tuottaa tai toimittaa käsikirjassa julkaistavaksi eri oikeusasteissa tehtyjä vammaispalvelujen kannalta keskeisiä ratkaisuja sekä muita juridisia näkemyksiä.

SELVITYS

Alavuden kaupungille lähetetyssä apulaisoikeuskanslerin selvityspyynnössä 8.3.2016 on pyydetty selvittämään, miten kantelijan asiakirjapyynnön käsittelyssä on noudatettu viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki) 14 §:ssä säädettyä menettelyä.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Annetussa selvityksessä 13.4.2016 todetaan, että Alavuden kaupunki on ulkoistanut sosiaali- ja terveyspalvelunsa vuoden 2016 alusta Kuusiolinnan Terveys Oy:lle yhdessä Ähtärin ja Kuortaneen kanssa. Samalla viranomastoiminta on siirretty koko aluetta palvelevalle Kuusiokuntien sosiaali- ja terveystayhtymälle. Selvityksen on siten antanut sosiaali- ja terveystayhtymä.

Selvityksen mukaan asiaan ei ole sovellettu julkisuuslain 14 §:n säännöksiä eikä asiasta ole annettu valituskelpoista ratkaisua vaan lautakunnan päätöksessä 12.3.2015 kantelijaa on ohjeistettu ottamaan yhteyttä aluehallintoviranomaiseen mahdollisen hallintomenettelyvirheen selvittämiseksi. Selvityksen mukaan myös Kuusiokuntien sosiaali- ja terveystayhtymä toivoo menettelyyn kannanottoa korkeammalta taholta. Asian ratkaisulla on selvityksen mukaan merkitystä sille, mikä on asiakirjaksi tulkittavaa materiaalia. Selvityksen mukaan tässä tapauksessa nimettömänä kysytty, työntekijän työhohjaukseksi osoitettu neuvo on kirjattu käsimuistiinpanona ja hävitetty käytön jälkeen. Mahdollisella oikeuskanslerin kannanotolla on merkitystä sille, miten jatkossa vastaavanlaisissa konsultaatio- ja työhohjausasioissa tulee menetellä, eli syntykö niistä asiakirjoja vai ei. Mikäli oikeuskanslerinvirasto katsoo, että menettelytapa on väärä, Kuusiokuntien sosiaali- ja terveystayhtymä toivoo ohjeistusta siitä, miten olisi tullut menetellä ja miten tässä ko. asiassa tulee oikeuskanslerinviraston päätöksen jälkeen menetellä.

RATKAISU

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 lainmukaisuutta. Kantelussa ja sitä edeltävissä pyynnöissä ja muissa asiakirjoissa käytetyistä ilmauksista ja sanavalinnoista huolimatta asiassa on pohjimmiltaan kysymys siitä, onko kantelijan asiakirjapyyntöön käsittelyssä menetelty lain edellyttämällä tavalla.

Keskeiset sovellettavat lainsäädännökset

Asiakirjapyyntöön käsittelyssä noudatettavasta menettelystä säädetään julkisuuslain 4 luvussa (tiedon antaminen asiakirjasta). Kyseisen luvun 14 §:n 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 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.

Oikeuskirjallisuudessa todetun mukaan (Olli Mäenpää: Julkisuusperiaate, Talentum Pro, Helsinki 2016 s. 272) päätösvalta tiedon antamisesta kuuluu viranomaiselle. Tiedon antaminen on kuitenkin hajautettu viranomaisen henkilöstölle niin, että yleensä pyydetyn tiedon antaa henkilö, jolle se hänen asemansa ja tehtäviensä vuoksi kuuluu. Jokainen viranomaisen henkilöstöön kuuluva päättää siis omaan toimialueeseensa ja tehtäviinsä kuuluvien asiakirjojen ja tietojen

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

antamisesta. Esimerkiksi asian valmistelijan ja esittelijän tehtävänä on antaa tieto hänen valmisteluvastuunsa piiriin kuuluvasta julkisesta asiakirjasta.

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.

Pykälän 4 momentin mukaan kyseisessä pykälässä tarkoitettu 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 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.

Kantelussa tarkoitettujen tapahtumien aikaan voimassa olleen julkisuuslain 33 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen kyseisessä laissa tarkoitettuun päätökseen sai hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.

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. Saman pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon taakeet turvataan lailla.

Julkisuuslain 5 §:ssä määritellään, mitä kyseisessä laissa tarkoitetaan asiakirjalla ja viranomaisen asiakirjalla. Kyseisen pykälän 1 momentin mukaan asiakirjalla tarkoitetaan kyseisessä laissa kirjallisen ja kuvallisen esityksen lisäksi sellaista käyttönsä vuoksi yhteen kuuluviksi tarkoitettuista merkeistä muodostuvaa tiettyä kohdetta tai asiaa koskevaa viestiä, joka on saatavissa selville vain automaattisen tietojenkäsittelyn tai äänen- ja kuvantoistolaitteiden taikka muiden apuvälineiden avulla.

Pykälän 2 momentin mukaan viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, jonka viranomainen tai sen palveluksessa oleva on laatinut taikka joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa. Viranomaisen laatimana pidetään myös asiakirjaa, joka on laadittu viranomaisen antaman toimeksiannon johdosta, ja viranomaiselle toimitettuna asiakirjana asiakirjaa, joka on annettu viranomaisen toimeksiannosta tai muuten sen lukuun toimivalle toimeksiantotehtävän suorittamista varten.

Pykälän 3 momentin 2 kohdan mukaan viranomaisen asiakirjana ei pidetä 5 momentissa säädettyin poikkeuksin viranomaisen palveluksessa olevan tai viranomaisen toimeksiannosta toimivan laatimia muistiinpanoja taikka sellaisia luonnoksia, joita laatija ei ole vielä antanut esitellyä tai muuta asian käsittelyä varten.

Julkisuuslain 5 §:n 4 momentin mukaan lakia sovelletaan viranomaisissa työskentelevien sekä viranomaisten ja niiden lukuun toimivien yksityisten ja yhteisöjen välisiä neuvotteluja, yhteydenpitoa ja muuta niihin verrattavaa viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laadittuihin asiakirjoihin vain, jos asiakirjat sisältävät sellaisia tietoja, että ne arkistolainsäädännön mukaan on liitettävä arkistoon. Jos asiakirjat kuitenkin liitetään arkistoon, viranomainen voi määrätä, että tietoja niistä saa antaa vain viranomaisen luvalla.

Asian arviointia

Käytettävissäni olevien asiakirjojen perusteella vaikuttaa siltä, että Alavuden perusturvalautakunta ja ne viranhaltijat, joilta kantelija on asiakirjoja pyytänyt, eivät ole menettelleet asiakirjapyyntöä käsittelyssä julkisuuslain 14 ja 33 §:ssä säädetyn mukaisesti, koska eivät ole pitäneet konsultaatiokysymystä ja -vastausta julkisuuslain tarkoittamana asiakirjana.

Totean, että julkisuuslain 14 §:ssä säädettyä menettelyä on noudatettava riippumatta siitä, mikä käsitys asiakirjapyyntöä käsittelevällä viranomaisella on pyydetyin asiakirjan luonteesta. Kysymys asiakirjan luonteesta on sisällöllinen kysymys, jonka myötä ratkaistaan myös viranomaisen velvollisuus asiakirjan luovutukseen. Tämän sisällöllisen kysymyksen ratkaisee lopullisesti hallinnollinen tuomioistuim eli tässä tapauksessa hallinto-oikeus. Lain 14 §:n menettelysäännösten tarkoituksena on mahdollistaa se, että kysymys asiakirjan luonteesta ja siten sen luovuttamisvelvollisuudesta voidaan saattaa tuomioistuimen ratkaistavaksi. Perustuslaissa turvatun muutoksenhakumahdollisuuden tosiasialliseksi toteutumiseksi viranomaisen on tehtävä asiassa valituskelpoinen päätös. Ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisukäytännössä on katsottu, että valituskelpoinen päätös on tehtävä myös silloin, kun viranomaisella ei ole pyydettyä asiakirjaa (esimerkiksi valtioneuvoston oikeuskanslerin päätös 28.12.2015 OKV/1313/1/2015 ja eduskunnan oikeusasiamiehen päätös 31.3.2006 1989/4/04) sekä siinä tapauksessa, että viranomaisen mielestä asiakirja ei ole julkisuuslain mukainen viranomaisen asiakirja (esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen päätös 24.11.2004 1401/4/03).

Alavuden perusturvalautakunta ja edellä mainitut Alavuden kaupungin viranhaltijat eivät kuitenkaan ole menettelleet julkisuuslain 14 §:ssä säädettyin tavoin niin, että asiassa olisi tehty valituskelpoinen päätös, jonka sisällöllinen oikeellisuus olisi voitu saattaa hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Kantelija on sen sijaan ohjattu kantelemaan aluehallintovirastoon siitä, onko sosiaalitoimen johtaja menettänyt oikein tulkitessaan konsultaation muistiinpanoksi eikä asiakirjaksi.

Aluehallintovirastoista annetun lain (896/2009) 2 §:n mukaan aluehallintovirastot edistävät alueellista yhdenvertaisuutta hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä alueilla. Lain 4 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan aluehallintovirastot hoitavat niille erikseen säädettyjä tehtäviä oikeusturvan edistämisessä ja toteuttamisessa.

Koska viranomaisen päätöksen sisällöllisen oikeellisuuden punninta kuuluu julkisuuslain mukaan hallintotuomioistuimelle, aluehallintovirasto voi ottaa kantelun johdosta antamassaan ratkaisussa kantaa vain asiassa sovelletun menettelyn oikeellisuuteen. Kysymys siitä, ovatko konsultaatiokysymys ja -vastaus julkisuuslain tarkoittamia asiakirjoja, on kuitenkin hallinto-oikeuden ratkaisultaan kuuluva sisällöllinen tulkintakysymys. Alavuden perusturvalautakunta on siten ohjannut kantelijaa hakemaan sisällöllistä kannanottoa aluehallintovirastolta, jonka toimivaltaan kuuluu vain asiakirjapyyntöjen käsittelyssä sovelletun menettelyn oikeellisuuden arviointi.

Nähdäkseni aluehallintoviraston olisi tullut oikeusturvan toteutumista valvovana ja kuntia ohjaavana valtion elimenä ottaa ratkaisussaan kantaa ennen muuta siihen, onko asiassa menetelty julkisuuslain 14 §:n säännösten mukaisesti siten, että kantelijalle olisi ollut mahdollisuus saada kaupungin näkemys asiakirjan luonteesta hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Aluehallintoviraston päätöksessä ei kuitenkaan ole lainkaan sovellettu julkisuuslain 14 §:ää tai lausuttu viranomaisen velvollisuudesta valituskelpoisen päätöksen tekemiseen.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kantelijan kantelun johdosta selvityksen antanut Kuusiokuntien sosiaali- ja terveystyöntekijä on selvityksessään toivonut asiassa sovellettuun menettelyyn kannanottoa korkeammalta taholta sekä ohjeistusta siitä, miten asiassa olisi tullut menetellä ja miten tässä nimenomaisessa asiassa tulee oikeuskanslerinviraston päätöksen jälkeen menetellä. Selvityksen mukaan mahdollisella oikeuskanslerin kannanotolla on merkitystä sille, miten jatkossa vastaavallisissa konsultaatio- ja työnohjausasioissa tulee menetellä, eli syntyykö niistä asiakirjoja vai ei.

Näiden selvityksessä esitettyjen toteamusten ja pyyntöjen johdosta totean seuraavaa. Edellä tässä päätöksessä esitetyn mukaisesti oikeuskansleri toimii viranomaistoiminnan laillisuuden valvojana. Ohje- ja neuvontapyyntöihin vastaaminen ei sinänsä kuulu oikeuskanslerille. Viranomaisten toiminnan laillisuuden valvonta ja ohjaus perustuu oikeuskanslerin antamiin päätöksiin, joissa arvioidaan sovelletun menettelyn asianmukaisuutta. Kuten edellä on todettu, viranomaisen asiakirjan luonnetta koskevien ratkaisujen sisällöllisen oikeellisuuden arviointi kuuluu hallintotuomioistuimille eikä oikeuskansleri voi ottaa päätösten sisältöön kantaa. Tällainen sisällöllinen kysymys on sen ratkaiseminen, onko konsultaatiokysymyksiä ja -vastauksia pidettävä julkisuuslain tarkoittamina viranomaisen asiakirjoina vai ei.

Asiakirjoista ei ilmene, ovatko sosiaalityön johtaja ja kaupunginjohtaja käsitelleet kantelijan asiakirjapyyntöä julkisuuslain 14 §:n 1 momentissa tarkoitettuina, viranomaisen päätösvaltaa delegoinnin perusteella käyttävinä viranhaltijoina vai samana pykälän 2 momentissa tarkoitettuina henkilöstöön kuuluvina viranhaltijoina. Alavuden perusturvalautakunta lienee käsitellyt sille osoitettua pyyntöä julkisuuslaissa tarkoitettuna viranomaisena. Tosiasia kuitenkin on, että sekä kyseiset viranhaltijat että lautakunta ovat asiakirjapyyntöä käsittelyssä laiminlyöneet julkisuuslain 14 §:ssä säädetyn menettelyn. Perusturvalautakunta ei kantelijan nimenomaisesta pyynnöstä huolimatta ole antanut hänelle valituskelpoista päätöstä.

OIKEUSKANSLERIN VIRASTO

Kiinnitän edellä mainittujen viranhaltijoiden sekä Alavuden perusturvalautakunnan tehtävistä nykyisin huolehtivan tahon huomiota velvollisuuteen noudattaa julkisuuslain menettelysääntöksiä ja antaa asiassa muutoksenhakukelpoinen päätös.

Aluehallintoviraston osalta lausumani johdosta lähetän tämän päätökseni tiedoksi myös Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualueelle.

Apulaisoikeuskansleri

Risto Hiekkataipale

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