



Julkisuuslain soveltaminen koulun sisäilmatyöryhmään ja työryhmän menettely asiakirjapyyntöön vastaamisessa

KANTELU

Kantelija on arvostellut oikeuskanslerille 10.6.2020 osoittamassaan kantelussa koulun rehtorin sekä A Oy:n ja B Oy:n toimitusjohtajan menettelyä rehtorin toimiessa koulun kohdekohtaisen sisäilmatyöryhmän puheenjohtajana ja toimitusjohtajan toimiessa työryhmän sihteerinä. Kantelija oli pyytänyt työryhmän puheenjohtajalta sähköisesti sisäilmatyöryhmän kokousasiakirjat nähtäväksi 29.4.2020 ja uudelleen 5.5.2020. Hän ei ollut kertomansa mukaan saanut vastausta siihen, saako hän kokospöytäkirjat nähtäväksi.

SELVITYS

Kaupunki ja A Oy:n/ B Oy:n toimitusjohtaja ovat 28.8.2020 antaneet asiassa selvitykset. Kaupunki on 16.11.2020 toimittanut asiassa lisäselvityksen, joka lähetetään kantelijalle tiedoksi tämän vastauksen liitteenä.

VASTINE

Kantelijalle on annettu tilaisuus antaa vastineensa 28.8.2020 annetuista selvityksistä. Vastinetta ei ole annettu.

RATKAISU

1. Sovellettavia oikeusohjeita

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki) 3 §:n mukaan tässä laissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta 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.

Julkisuuslain 4 §:n 1 momentissa luetellaan ja määritellään julkisuuslain soveltamisalaan kuuluvat viranomaiset. Pykälän 2 momentin mukaan mitä viranomaisesta säädetään, koskee myös lain tai asetuksen taikka lain tai asetuksen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen perusteella julkista tehtävää hoitavia yhteisöjä, laitoksia, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä niiden käytössä julkista valtaa.

Julkisuuslain 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. 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.

Julkisuuslain 14 §:n 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 erityistimenpiteitä 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.

Julkisuuslakia koskevan hallituksen esityksen 4 §:ää koskevien perustelujen mukaan (HE 30/1998 vp, s. 52) julkisen vallan käytön valvonnan kannalta on pidetty tärkeänä, että julkisuusperiaatetta sovelletaan paitsi nimenomaisesti viranomaiseksi organisoituun toimielimeen, myös silloin, kun jokin julkinen tehtävä on lainsäädännössä annettu muulle kuin hallintokoneistoon

kuuluvalla elimelle. Tätä koskevat säännökset ovat pykälän 2 momentissa. Laki koskisi lain tai asetuksen taikka lain tai asetuksen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen perusteella julkista tehtävää hoitavaa vain niiltä osin kuin tämä käyttää julkista valtaa. Julkisen vallan käsitettä ei ehdoteta laissa määriteltäväksi. Käsitteelle ei olekaan annettavissa yleistä määritelmää. Sen keskeiseen sisältöön on katsottu kuuluvan puuttuminen hallintopäätöksellä tai tosiasiallisella toimella yksityisen oikeusasemaan.

Hallituksen esityksessä (s. 71-72) todetaan asiakirjapyyntöön vastaamisen käsittelyn määräaika koskevan lain 14 §:n 4 momentista, että tietojen antaminen asiakirjasta välittömästi ei aina ole mahdollista. Ehdotuksen mukaan pyydettyjen asiakirjojen suuri määrä, asiakirjan salassa pidettävien osien selvittäminen tai muu niihin rinnastettava syy oikeuttaisivat poikkeamaan pääsäännöstä.

2. Arviointi

2.1 Julkisuuslain soveltaminen koulun kohdekohtaiseen sisäilmatyöryhmään

Selvityksen mukaan kaupunki on laatinut vuonna 2015 menettelyohjeen kaupungin sisäilmaongelmien käsittelyyn ja päivittänyt sitä vuonna 2018 hyväksymällä sisäilmakäsikirjan, jossa kuvataan kaupungin toimintamallit sisäympäristöongelmien käsittelyyn, tutkimiseen ja ratkaisuun. Sisäilmakäsikirjassa määritellään kaupungin sisäilmatyöryhmän kokoonpano, vastuut ja tehtävät. Kaupungin sisäilmatyöryhmän vastuulla on tarvittaessa perustaa mahdollisesti sisäilmaongelmaisiiin kiinteistöihin kohdekohtainen sisäilmatyöryhmä ja nimetä sen jäsenet.

Koulun kohdekohtainen sisäilmatyöryhmä on aloittanut toimintansa keväällä 2018 henkilökunnan ja oppilaiden koulun tiloissa kokemien oireiden johdosta. Työryhmän puheenjohtajana on toiminut koulun rehtori ja sihteerinä A Oy:n ja B Oy:n toimitusjohtaja. Työryhmän muina jäseninä on muun muassa koulun henkilöstön, työterveyshuollon ja terveysvalvonnan edustajia. Myös koulun vanhempainraadilla on työryhmässä edustajansa. Kohdekohtainen sisäilmatyöryhmä tekee moniammatillista yhteistyötä ja se on luonteeltaan valmisteleva ja tiedottava työryhmä, jolla ei ole itsenäistä päätösvaltaa eikä se tee valituskelpoisia päätöksiä. Keskustelu ja käsiteltävät asiat ovat työryhmässä olleet luottamuksellisia, mutta kokouksista on laadittu tiedotteet koulun henkilökunnalle, oppilaille ja heidän huoltajilleen sekä medialle. Viestinnän tehostamiseksi myös kaupungin viestintäasiantuntija on osallistunut työryhmän kokouksiin ja tiedotteiden laatimiseen.

Totean, että koulun kohdekohtaisen sisäilmatyöryhmän sihteeri ei ole julkisuuslain soveltamisalan piirissä edellä mainituissa yhtiöissä toimitusjohtajana työskentelemisensä perusteella. Hä-

nen asemaansa kyseisen työryhmän sihteerinä voidaan sitä vastoin arvioida toisin. Koulun kohdekohtainen sisäilmatyöryhmä on kaupungin sisäilmatyöryhmän perustama ja työskentelee kaupungin menettelyohjeessa asetettujen linjausten mukaisesti. Työryhmän jäsenenä on kaupungin henkilökuntaa, kuten puheenjohtajana toimiva koulun rehtori ja koulun työntekijöitä. Työryhmä ei käytä muodollista päätösvaltaa, mutta käsittelee sellaisia koulun asioita, joilla on vaikutusta koulun henkilökuntaan, koululaisiin ja heidän perheisiinsä, ja joilla voi olla yleistä mielenkiintoa myös kaupungin asukkaille. Näissä olosuhteissa ja ottaen huomioon julkisuuslain tarkoitus laajasti turvata tiedonsaantioikeuksia ja viranomaisen toiminnan avoimuutta, katson, että koulun kohdekohtainen sisäilmatyöryhmä sekä kantelun kohteena olevat työryhmää edustavat puheenjohtaja ja sihteeri ovat lähtökohtaisesti julkisuuslain velvoitteiden piirissä.

2.2 Asiakirjapyyntöön vastaaminen

Kaupungin antamasta selvityksestä ilmenee muun ohessa, että koulun kohdekohtaisen sisäilmatyöryhmän puheenjohtajana toiminut koulun rehtori oli välittänyt 29.4.2020 ja 5.5.2020 kantelijan tekemät asiakirjapyyntötyöryhmän sihteerille. Koska kokousmuistioissa oli ollut esimerkiksi työterveyden ja muiden tahojen liitteitä sekä tietoja, jotka kuuluvat yksityisyyden suojaan, oli rehtori halunnut ennen muistioiden luovutusta selvittää, millä edellytyksillä niitä voidaan tietosuoja- ja tietosuojanäkökohdat huomioon ottaen kantelijalle antaa. Asiakirjapyyntöä oli käsitelty myös työryhmän kokouksessa 6.5.2020, jossa oli todettu muistioiden sisältävän salassa pidettäviä ja ei-julkisia tietoja. Työryhmä oli selvittänyt ulkopuolisen asiantuntijan avulla, miten työryhmän kokousmuistioiden osalta tulkitaan julkisuuslakia. Salassa pidettävien tietojen tietosuoja- ja tietosuojan säilymistä oli pidetty ensisijaisena. Myös valmiuslain aikaiset muutokset muun muassa perusopetuksen järjestämiseen loppukeväällä 2020 olivat aiheuttaneet koulun toimintaan ja koko sivistystoimeen kyseisenä aikajaksona poikkeuksellisen suuren työmäärän opetusjärjestelyiden etäopetuksen ja hajautettuun lähiopetukseen siirtymisen osalta, mikä oli ollut osasyynä valmisteluiden keston.

Sen jälkeen, kun ulkopuolisena asiantuntijana toimineelta asianajajalta oli 17.6.2020 saatu lausunto sisäilmatyöryhmän muistioiden julkisuudesta ja siitä, miltä osin työryhmän aiemmat muistiot sisältävät salassa pidettäviksi katsottavia tietoja, ja kun nämä tiedot oli muistioista poistettu, oli kaikki aiemmat työryhmän kokousmuistiot (13 kpl) sekä myös asianajajalta saatu lausunto kaupungin antaman selvityksen mukaan toimitettu niitä pyytäneille henkilöille 19.6.2020.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n 2 momentin mukaan oikeuskansleri ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aiheutta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Asiassa hankitaan oikeuskanslerin tarpeelliseksi katsoma selvitys.

Totean, että julkisuuslain 14 §:n 4 momentin mukaan tietopyyntöihin on vastattava viivytystä ja viimeistään kahden viikon kuluessa asiakirjapyyntöjen tekemisestä, ja erityistoimenpiteitä vaativissa työmäärältään suuremmissakin pyynnöissä viimeistään kuukauden kuluessa. Työryhmä on näkemykseni mukaan heti kantelijan asiakirjapyyntöä vastaanotettuaan alkanut huolellisesti selvittää, mitä tietoja kantelijalle voidaan muun ohessa tietosuojasta aiheutuvat rajoitteet huomioon ottaen luovuttaa. Työryhmä on selvittänyt ulkopuolista asiantuntija-apua hyväksikäyttäen, miltä osin työryhmän käsittelemät asiat ja työryhmän kokousmuistiot ovat sisältäneet salassa pidettäviä yksityisyyteen, kuten henkilöiden terveyteen, liittyviä tietoja. Salassa pidettävät tiedot on poistettu asiakirjoista ja kaikki kokousmuistiot sekä asianajajan lausunto on luovutettu kantelijalle vajaan kahden kuukauden kuluessa kantelijan ensimmäisen asiakirjapyyntöjen tekemisestä.

3. Johtopäätökset ja toimenpiteet

Edellä jaksossa 2.2 mainittuihin seikkoihin nähden ja kun asiassa otetaan lisäksi huomioon jaksossa todettu pandemia-ajan vaikutus koulun ja sivistystoimen toimintoihin ja näin ollen selvitystyön keston, katson, ettei minulla ole asiakirjapyyntöön vastaamisen osalta valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n 2 momentin perusteella aihetta toimenpiteisiin.

Saatan kuitenkin koulun kohdekohtaisen sisäilmatyöryhmän puheenjohtajan ja sihteerin tietoon edellä jaksossa 2.1 esittämäni käsityksen julkisuuslain soveltamisesta sisäilmatyöryhmän toimintaan.

Edellä mainitun perusteella kantelu ei anna aihetta muihin toimenpiteisiin.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Tuula Karjalainen