



Kunnan verkkotiedottaminen ja tiedusteluun vastaaminen

KANTELUT

Kantelija on oikeuskanslerille 21.3. ja 2.4.2022 osoittamissaan kanteluissa (dnrot OKV/926/10/2022 ja OKV/1058/10/2022) arvostellut Pielaveden kunnan menettelyä kunnanhallituksen esityslistoja ja päätöspöytäkirjoja koskevassa verkkotiedottamisessa.

Hän on ensimmäisessä kantelussaan kertonut, ettei kunnan verkkosivuilla julkaistuissa kunnanhallituksen kokouspöytäkirjoissa ollut salassa pidettävien asioiden 14.2.2022 § 50 sekä 14.3.2022 §:t 56 ja 73 asiasisältöä lainkaan yksilöity, vaan niiden kohdalla oli ollut ainoastaan merkintä ”Salassapidettävä asia*Salassapidettävä (JulkL 621/1999 § 24)”. Toisessa kantelussaan hän on ilmoittanut, että kunnan verkkosivuilla julkaistussa kunnanhallituksen esityslistassa olisi asiaa 29.3.2022 § 75 sekä mainitun kokouksen pöytäkirjassa asioita §:t 83 ja 89 yksilöity vain vastaavilla merkinnöillä.

Kantelija on lisäksi oikeuskanslerille 21.3.2022 osoittamassaan kantelussa (dnro OKV/927/10/2022) arvostellut sitä, että Pielaveden kunnanjohtaja ja hallintopäällikkö eivät olleet vastanneet kantelijan heille 7.3.2022 lähettämään sähköpostiviestiin. Hän oli ilmoittamansa mukaan sähköpostiviestissä pyytänyt selvitystä kunnanhallituksen 14.2.2022 tekemästä päätöksestä (§ 50) määritellä asia salassa pidettäväksi niin, ettei otsikossa olisi voitu kuvata mitenkään asian asiasisältöä. Hän oli lisäksi pyytänyt selvitystä siitä, miksi tehtäväkohtaisten palkkojen harkinnanvaraisten korotusten periaatteista ja perusteista ei ollut neuvoteltu ennen päätöksen tekemistä. Lisäksi kantelija oli pyytänyt pöytäkirjanotetta kunnanhallituksen mainitusta 14.2.2022 tekemästä päätöksestä ja perustelut mahdolliselle pöytäkirjanotteen antamatta jättämiselle.

SELVITYS

Pielaveden kunta on 30.11.2022 antanut asiasta selvityksensä.

RATKAISU

1 Kunnan verkkotiedottaminen

1.1 Asiaa koskevaa sääntelyä

Kuntalain 29 §:n 1 momentin mukaan kunnan toiminnasta on tiedotettava asukkaille, palvelujen käyttäjille, järjestöille ja muille yhteisöille. Kunnan tulee antaa riittävästi tietoja kunnan järjestämisestä palveluista, taloudesta, kunnassa valmistelussa olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä päätöksistä ja päätösten vaikutuksista. Kunnan on tiedotettava, millä tavoin päätösten valmisteluun voi osallistua ja vaikuttaa.

Kuntalain 29 §:n 2 momentin mukaan kunnan on huolehdittava, että toimielinten käsittelyyn tulevien asioiden valmistelusta annetaan esityslistan valmistuttua yleisen tiedonsaannin kannalta tarpeellisia tietoja yleisessä tietoverkossa. Kunnan on verkkoviestinnässään huolehdittava, että salassa pidettäviä tietoja ei viedä yleiseen tietoverkkoon ja että yksityisyyden suoja henkilötietojen käsittelyssä toteutuu.

Kuntalain 29 §:n 3 momentin mukaan viestinnässä on käytettävä selkeää ja ymmärrettävää kieltä ja otettava huomioon kunnan eri asukasryhmien tarpeet.

Kuntalain 140 §:n 1 momentin mukaan valtuuston, kunnanhallituksen ja lautakunnan sekä kuntayhtymän 58 §:n 1 momentissa tarkoitetun toimielimen pöytäkirja siihen liitettyine oikaisuvaatimusohjeineen tai valitusosoituksineen pidetään tarkastamisen jälkeen nähtävänä yleisessä tietoverkossa, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Jos asia on kokonaan salassa pidettävä, pöytäkirjassa julkaistaan ainoastaan maininta salassa pidettävän asian käsittelystä. Pöytäkirjassa julkaistaan ainoastaan tiedonsaannin kannalta välttämättömät henkilötiedot. Pöytäkirjan sisältämät henkilötiedot on poistettava tietoverkosta oikaisuvaatimus- tai valitusajan päättyessä.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) 3 §:n mukaan kyseisessä 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 5 §:n 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.

Julkisuuslain 6 §:n 6 kohdan perusteella viranomaisen laatima pöytäkirja tulee julkiseksi, jollei asiakirjan julkisuudesta taikka salassapidosta tai muusta tietojen saantia koskevasta rajoituksesta tässä tai muussa laissa säädetä, kun se tarkastuksen jälkeen on allekirjoitettu tai sitä vastaavalla tavalla varmennettu, jollei sitä ole laadittu asian valmistelemiseksi tai viranomaisen sisäistä työskentelyä varten.

Julkisuuslain 20 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa. Pykälän 3 momentin mukaan viranomaisten on huolehdittava siitä, että yleisön tiedonsaannin kannalta keskeiset asiakirjat tai niitä koskevat luettelot ovat tarpeen mukaan saatavissa kirjastoissa tai yleisissä tietoverkoissa taikka muilla yleisön helposti käytettävissä olevilla keinoilla.

Viranomaisen salassapitovelvoitteista säädetään julkisuuslain 6 luvussa.

1.2 Kunnan selvityksen keskeinen sisältö

Pielaveden kunta on ilmoittamansa mukaan tietoinen siitä, että verkkosivuilla julkaistavissa kunnan toimielinten esityslistoissa ja pöytäkirjoissa tulee myös salassa pidettävillä asioilla olla otsikko. Kunta oli kuitenkin keväällä 2022 ottanut käyttöön uuden asianhallintajärjestelmän, jolla suoritetaan asioiden valmistelu, laaditaan esityslistat ja pöytäkirjat sekä suoritetaan julkaisu kunnan verkkosivuilla. Ensimmäinen esityslista ja pöytäkirja, joka uudella järjestelmällä laadittiin, oli ollut kantelijan mainitsema 14.3.2022 pidetty kokous. Käyttöönoton yhteydessä oli ollut ongelmia ja ohjelman toiminnallisuuksia ei aluksi ollut osattu ottaa huomioon. Muutos aikaisempaan käytäntöön oli, että niin kutsutut salassa pidettävät pykälät tuli erikseen nimetä, kun aikaisemmassa järjestelmässä nimeäminen oli tapahtunut suoraan asianhallintajärjestelmään laaditusta vaihtoehtoisesta otsikosta, joka oli laadittu juuri verkkojulkaisua varten.

1.3 Arviointi

Kuntalain mukaan kunnan tulee antaa riittävästi tietoja kunnassa valmistelussa olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä ja tehdyistä päätöksistä. Sen tulee huolehtia, että toimielinten käsittelyyn tulevien asioiden valmistelusta annetaan esityslistan valmistuttua yleisen tiedonsaannin kannalta tarpeellisia tietoja yleisessä tietoverkossa pitäen kuitenkin

huolta siitä, ettei salassa pidettäviä tietoja viedä yleiseen tietoverkkoon ja että yksityisyyden suoja henkilötietojen käsittelyssä toteutuu.

Samoin kuntalain mukaan muun ohella kantelussa mainittujen kunnanhallituksen pöytäkirjojen tulee niiden tarkastamisen jälkeen olla nähtävänä yleisessä tietoverkossa, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Jos asia on kokonaan salassa pidettävä, pöytäkirjassa julkaistaan lain mukaan ainoastaan maininta salassa pidettävän asian käsittelystä.

Oikeuskanslerin ratkaisukäytännössä (esimerkiksi apulaisoikeuskanslerin päätökset 6.4.2016 [OKV/705/1/2015](#), 19.12.2017 [OKV/231/1/2017](#) ja 26.3.2020 [OKV/1338/1/2019](#)) on vakiintuneesti todettu, että kunnan verkkosivulla julkaistussa esityslistalla olevan asian otsikossa tai pöytäkirjan asiakohdassa olevan asian otsikossa tulisi kuitenkin kuvata asian sisältöä siten, että muun ohessa yleisöllä on otsikon perusteella mahdollisuus halutessaan pyytää asiasta lisätietoa. Riittävänä ei ole pidetty, että asian otsikossa todetaan asiakohdan salassapito ja sen perusteena oleva lainkohta.

Pielaveden kunnan verkkosivuilla on julkaistu kantelun kohteena olevien kunnanhallituksen esityslistan ja pöytäkirjojen julkisuuslain perusteella sisällöltään salassa pidettäviksi arvioituja asiakohdista kuvaamalla niitä ainoastaan toteamalla asiakohdan olevan salainen sekä mainitsemalla salassapidon perusteena oleva julkisuuslain säännös. Tulkitsen kunnan antamaa selvitystä siten, että ainakaan kaikkien asiakohdienten osalta ei asiaa olisi ollut salassapitoa vaarantamatta mahdollista edes jollakin tavoin otsikossa täsmentää. Selvyyden vuoksi mainitsen, että yhtä kantelun kohteena olevaa salassapidettävää asiakohdasta (pöytäkirja 29.3.2022 § 83) oli kuvattu yksilöinnillä ”Kuntakonsernin ajankohtaiset asiat”. Kunta on käyttänyt mainitun asiakohdan kuvaamisessa sille kuuluvaa harkintavaltaa, eikä minulla ole perusteita todeta sitä ylitetyn.

Kunta on selvityksessään todennut olevansa tietoinen, että salassapidettäviäkin asioita tulisi otsikoissa kuvata, mutta selittänyt tapahtunutta tapahtuma-aikaan sijoittuneella asianhallintajärjestelmän muutoksella ja sen käyttäjältään edellyttämällä toimintatapamuutoksella.

Pidän sisällöltään täysin yksilöimättömiksi jääneiden asiakohdienten kuvausta riittämättömänä. Salassapidettävääkin asiakohdasta tulee kuvata verkkoviestinnässä riittävästi siten, että kunnan kuntalain mukainen tiedotus- ja tiedoksiantovelvollisuus toteutuu. Korostan kuitenkin, että kunnalla on harkintavaltaa arvioida ja päättää, miten asiakohdasta voisi kuvata siten, että salassapitoa koskevia säännöksiä ja tietosuojaa koskevia säännöksiä noudatetaan.

2 Kantelijan sähköpostiviestiin vastaaminen

2.1 Asiaa koskeva sääntely

Hallintolain 7 §:n 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta. Pykälän 2 momentin mukaan, jos asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, sen on pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen.

Viranomaisen neuvontavelvollisuus koskee hallintolakia koskevan hallituksen esityksen mukaan hallintoasian hoitamiseen ja asiointiin välittömästi liittyviä kysymyksiä. Neuvontavelvollisuutta on täydennetty viranomaiselle asetetulla yleisellä velvoitteella vastata asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Asioinnilla tarkoitettaisiin paitsi hallintoasian hoitamiseksi tarpeellisten toimenpiteiden suorittamista myös tosiasialliseen hallintotoimintaan liittyvää asiointia viranomaisessa. Käytännössä vastaamisveloitteen on tarkoitettu koskevan asiallisia ja riittävän yksilöityjä kysymyksiä ja tiedusteluja. ([HE 72/2002 vp](#), s. 62-64)

Julkisuuslain 14 §:ssä säädetään asiakirjan antamisesta päättämisestä. Pykälän 3 momentin mukaan, 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 saataneelta 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.

2.2 Kunnan selvityksen keskeinen sisältö

Selvityksessä on muun ohessa todettu, että kantelijan 7.3.2022 lähettämään sähköpostiviestiin sisältyneessä tiedustelussa tarkoitettua kunnanhallituksen salassapidettävässä päätöksessä tarkoitettua asiasta oli informoitu henkilöstöjärjestön edustajia. Kunnan henkilöstötiimi, johon henkilöstöjärjestöjen edustajat kuuluvat, oli pitänyt 3.3.2022 kokouksen, johon kantelija ei ollut osallistunut. Kokouksen muistio oli ollut henkilöstötiimin jäsenten ja siten myös kantelijan saatavilla Teamsissä yhteisesti sovitun toimintatavan mukaisesti. Mainitulla toimintatavalla varmistetaan tiedonkulku kaikille järjestöjen edustajille yhdenaikaisesti, vaikka joku heistä ei olisi päässyt osallistumaan kokoukseen.

Hallintopäällikkö oli kantelijan viestin saatuaan arvioinut, että kantelija oli saanut tarvittavan selvityksen henkilöstötiimin muistiossa, joka hänellä on ollut käytettävissään. Selvityksessä on lisäksi tuotu esiin, että kantelija oli lisäksi saanut 9.3.2022 palkkatoimistosta tiedon tehtäväkohteisista palkoista, jota hän selvityksen liitteenä toimitettujen sähköpostiviestien mukaan oli 4.3.2022 pyytänyt.

Selvityksessä ei ole todettu, että kantelijalle olisi toimitettu hänen kantelunsa mukaan 7.3.2022 pyytämäänsä pöytäkirjanotetta, taikka ilmoitettu, että sitä ei hänelle anneta.

2.3 Arviointi

Kantelijan ilmoittamansa mukaan kunnanjohtajalle ja kunnan hallintopäällikölle lähettämä sähköpostiviesti, joka ei sisälly sen enempää kantelun kuin kunnan selvityksenkään liitteisiin, on sisältänyt tiedustelun, johon kantelija on odottanut saavansa vastauksen.

Hyvään hallintoon kuuluu, että viranomainen vastaa sille osoitettuun ja sen toimivaltaan kuuluvaan riittävästi yksilöityyn ja asialliseen tiedusteluun. Hallintolaissa ei ole säädetty määräaikaa vastaamiselle, mutta tiedusteluun tulisi vastata ilman aiheetonta viivästystä. Kantelijan sähköpostiviestin perusteella hän on selvästi odottanut tiedusteluunsa vastausta.

Sinällään hallinnolle tiedustelun lähettävä henkilö voi olla ja toimia erilaisissa rooleissa, joissa hänellä voi olla myös erilaisia lakiin perustuvia oikeuksia muun ohessa tiedonsaantiin.

Hallintolaki jättää varsin laajasti harkintavaltaa tiedusteluihin vastaamisessa. Tiedusteluihin vastaamisvelvollisuuden sisältöön vaikuttaa kunkin yksittäistapauksen olosuhteet. Mikäli viranomainen arvioi, että henkilö on jo saanut vastauksen esittämiinsä tiedusteluihin ja kysymyksiin, on hyvän hallinnon mukaista, että tiedustelijalle ilman aiheetonta viivytystä ilmoitetaan viran-

omaisen näkemys. Vastauksessa on mahdollista viitata esimerkiksi asiassa jo aiemmin annettuun vastaukseen. Hyvän hallinnon mukaista ei ole, että vastaamista edellyttävään tiedusteluun jätetään kokonaan reagoimatta.

Lisäksi kantelijan mainittu sähköpostiviesti on hänen ilmoittamansa mukaan sisältänyt yksilöidyn asiakirjapyyntö.

Julkisuuslain 14 § edellyttää viranomaisen käsittelevän asiakirjapyyntö viivytyksettä. 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. Jos pyydetyn tiedon antamisesta kieltäydytään, on tiedon pyytäjälle säännöksen mukaan muun ohella ilmoitettava, kantelijankin sähköpostiviestissään kertomansa mukaan edellyttämin tavoin, kieltäytymisen syy, ja tiedusteltava asian kirjallisesti vireille saattaneelta tiedon pyytäjältä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi.

Tulkitsen kunnan selvityksen perusteella, että kantelijan sähköpostiviestiin ei ollut vastattu mitään. Menettely on edellä todetuin perustein ollut tiedusteluun vastaamatta jättämisen osalta hallintolain vastaista ja asiakirjapyyntöön vastaamatta jättämisen osalta julkisuuslaissa säädettyjen luonteeltaan ehdottomien menettelytapojen vastaista.

3 Toimenpiteet

Edellä päätökseni kohdassa 1.3 esittämäni arvion perusteella kiinnitän Pielaveden kunnan huomiota kunnan verkkosivuilla julkaisemien kunnanhallituksen esityslistojen ja pöytäkirjojen salassa pidettävien asiakohtien riittävään kuvaamiseen. Totean kunnalla olevan kuitenkin harkintavaltaa arvioida ja päättää, miten asiakohtaa voisi kuvata siten, että samalla myös salassapitoa ja tietosuojaa koskevia säännöksiä noudatetaan.

Edellä päätökseni kohdassa 2.3 esittämäni arvion perusteella kiinnitän lisäksi kunnan huomiota hallintolain ja julkisuuslain säännösten noudattamiseen sille osoitettujen tiedustelujen ja asiakirjapyyntöjen käsittelyssä.

Asia ei anna aihetta muihin toimenpiteisiini.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen

Petri Martikainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Minna Pulkkinen