



Tehtävään määrittämismenettely ja julkisuusperiaatteen toteuttaminen ulkoministeriössä

KANTELU

Kantelija arvostelee oikeuskanslerinvirastoon 29.12.2021 saapuneeksi kirjatussa kantelussaan ulkoministeriön menettelyä ministeriön kansliapäällikkönä toimivan valtiosihteerin tehtävään määrittämisprosessissa sekä kantelijan ministeriölle tekemän, kyseistä tehtävään määrittämisprosessia koskevan asiakirjapyyntöön käsittelyssä. Kantelija pyytää oikeuskansleria tutkimaan, onko ulkoministeriö toiminut tehtävään määrittämisprosessissa lain tai hyvän hallinnon oikeusperiaatteiden vastaisesti ja, pyrkiikö ministeriö peittelemään mahdollista virheellistä toimintaansa kantelijan asiakirjapyyntöön antamallaan, kantelijan näkemyksen mukaan ilmeisen lainvastaisella päätöksellä PC0UC0XZ-59.

Olen kantelun perusteella lisäksi tutkinut, onko ulkoministeriö noudattanut asiassa viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, jäljempänä ”julkisuuslaki”) menettelysäännöksiä sekä julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019, jäljempänä ”tiedonhallintalaki”) säännöksiä.

SELVITYS JA TIETOJEN HANKKIMINEN

Ulkoministeriö on antanut asiassa 29.3.2022 päivätyn selvityksen (6B9S6D3-29), josta lähetetään kantelijalle jäljennös ohessa.

Ulkoministeriöstä 10.5.2022 sähköpostitse saadun tiedon mukaan ministeriön tietohallintojohtajaa ja tietohallintopäällikköä on kuultu ministeriön selvityksen laatimisessa ja he ovat yhtyneet selvityksessä esitettyyn.

Oikeuskanslerinvirastoon on hankittu Helsingin hallinto-oikeuden 8.6.2023 antama päätös 3394/2023, jolla se on kumonnut ulkoministeriön 23.12.2021 tekemän, kantelijan asiakirjapyyntöä koskeneen päätöksen PC0UC0XZ-59.

RATKAISU

1 Tehtävään määräämismenettely

1.1 Oikeusohjeet

Ulkoasiainhallintolain (204/2000) 17-21 §:ssä on säännökset tehtävään määräämisestä ulkoasiainhallinnossa.

Ulkoasiainhallintolain 17 §:n 1 momentin mukaan ulkoasiainneuvos, lähetystöneuvos, ulkoasiainsihteri, hallinnollinen ulkoasiainsihteri, avustaja ja hallinnollinen avustaja ovat määrättäessä velvollisia virassaan siirtymään toiseen tehtävään ja toiseen virkapaikkaan ulkoasiainhallinnon organisaatiossa.

Ulkoasiainhallintolain 19 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvosto määrää tehtävään valtiosihteerin kansliapäällikkönä.

Valtioneuvoston ohjesäännön (262/20036) 6 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston yleisistunto käsittelee ja ratkaisee seuraavat laissa tai asetuksessa valtioneuvoston ratkaistaviksi säädetyt asiat: virkanimitykset sekä virkaan siirtäminen ja tehtävään määrääminen (1 kohta).

1.2 Arviointi

Ulkoministeriön sisäisessä ilmoittautumismenettelyssä on ollut kesällä 2021 avoinna ulkoministeriön kansliapäällikkönä toimivan valtiosihteerin tehtävä. Kantelija on ilmoittautunut tehtävään.

Valtioneuvosto on ulkoasiainhallintolain ja valtioneuvoston ohjesäännön nojalla yleisistunnonsa 25.11.2021 päättänyt määrätä tehtävään A:n. Päätös on tehty ulkoministeriön esittelystä. Kantelijan mukaan tehtävään määräämispäätöksen valmisteluun ulkoministeriössä liittyy epäselvyyksiä.

Kantelijan mielestä ulkoministeriön esityksen liitteenä oleva muistio on puutteellinen muun muassa siitä syystä, että muistiossa mainitaan joidenkin ehdokkaiden ilmoittautuneen tehtävään

määräajan jälkeen, mutta muistiossa ei mainita näiden ehdokkaiden nimiä, ilmoittautumispäivää eikä ilmoittautumisen kellonaikaa. Kantelijan käsityksen mukaan muun muassa tehtävään määrätty A ei ollut ilmoittautunut tehtävään määräajassa. Kantelija toteaa, ettei muistiossa esitetä oikeusperustaa mahdollisuudelle ilmoittautua tehtävään määräajan jälkeen. Kantelijan mielestä mahdollisuus ilmoittautua tehtävään määräajan jälkeen pitäisi käsitellä yhteistoimintamenettelyssä, mitä kantelijan käsityksen mukaan ei ole tehty. Kantelijan mukaan muistiossa on lisäksi jätetty mainitsematta eräät kantelijan ansiot. Kantelija myös epäilee, että tehtävään määräämisasian valmistellut ulkoministeriön niin kutsuttu avainryhmä olisi kokoontunut valmistelemaan asiaa useammin, kuin mitä muistiossa mainitaan.

Tehtävään määräämisessä ei ole kyse nimityksestä virkaan tai virkasuhteeseen eikä siihen liittyen ole säännöksiä valtion virkamieslaissa (750/1994) tai –asetuksessa (971/1994), lukuun ottamatta viittausta valtion virkamieslain 57 §:ssä. Tehtävään määrääminen virkanimityksestä erillisenä menettelynä ilmenee perustuslaista. Perustuslain 126 §:n 2 momentin mukaan tasavallan presidentti määrää tehtävään edustustojen päälliköt.

Valtiovarainministeriö on 30.5.2022 antanut ohjeen virantäytössä noudatettavista periaatteista ([VN/16224/2022](#)). Ohje korvasi valtiovarainministeriön aikaisemman virantäyttöä koskeneen ohjeen ([VM/2643/00.00.00/2018](#)), joka oli voimaassa päätettäessä ulkoministeriön kansliapäällikkönä toimivan valtiosihteerin tehtävään määräämisestä. Tehtävään määräämismenettelyn osalta voimassa oleva ohje vastaa sisällöltään aikaisempaa, korvattua ohjetta. Ohjeeseen on pyritty kokoamaan mahdollisimman kattavasti valtion virantäyttöön liittyvä lainsäädäntö ja periaatteet. Ohje ei ole oikeudellisesti velvoittava.

Ohjeen mukaan tehtävään määräämisessä on kyse työnantajan työnjohto- ja valvontaoikeuteen (direktio-oikeus) kuuluvasta, normaalista töiden organisoinnista ja tehtävien järjestelystä. Tehtävään määräämistä rajoittavat ohjeen mukaan vain virkamiehen virkanimike ja kyseistä virkaa koskevat säännökset sekä käytännössä virkamiehen osaaminen. Tehtäviin määrättäessä on ohjeen mukaan syytä kiinnittää huomiota siihen, että menettelyssä noudatetaan avoimuutta, hyvää hallintoa ja soveltuvin osin virantäyttömenettelyn periaatteita. Tämä voi ohjeen mukaan toteutua ainakin siten, että tehtävään halukkaat virkamiehet voivat ilmoittautua asianomaisiin tehtäviin ja ilmoittautuneiden ansioita vertaillaan tasapuolisesti ja objektiivisesti.

Ulkoasiainhallinnossa tehtävään määräämisestä henkilöstöhallinnon menettelynä säädetään ulkoasiainhallintolain 17-21 §:ssä ja ulkoasiainhallinnosta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (256/2000). Ulkoasiainhallintolain 17 §:n 1 momentin mukaan ulkoasiainneuvos, lähetystöneuvos, ulkoasiainsihteerit, hallinnollinen ulkoasiainsihteerit, avustaja ja hallinnollinen avustaja ovat määrättäessä velvollisia virassaan siirtymään toiseen tehtävään ja toiseen virkapaikkaan ulkoasiainhallinnon organisaatiossa.

Ulkoministeriön selvityksen mukaan ulkoasiainhallintolaista johdettua työnantajan direktio-oikeutta toteutetaan siirtosuunnittelulla. Siirtosuunnittelun periaatteet on vahvistettu ulkoministeriön 15.3.2021 päivätyssä muistiossa ”Siirtosuunnittelu ulkoasiainhallinnon yleisuran tehtäväkierrossa” (PC0RMZ0Q-13). Muistion mukaan periaatteet on valmisteltu yhdessä henkilöstöjärjestöjen kanssa ja ne on hyväksytty YT-johtokunnassa. Siirtosuunnittelua ohjaavat muistion mukaan hyvä hallinto, avoimuus, tasapuolisuus ja tasa-arvo ja sen tavoitteena on sujuva, hyvin perusteltu ja hyvään suunnitteluun perustuva tehtäväkierto, joka tukee ulkoasiainhallinnon tavoitteiden saavuttamista.

Avoimeksi tulevat tehtävät ilmoitetaan muistion mukaan sisäiseen ilmoittautumismenettelyyn Valtiolle.fi –tietojärjestelmässä ja niihin ilmoittautuminen on pääasiallinen tehtäväkierron menettelytapa. Muistiossa todetaan, että henkilövalinnat tehdään pääsääntöisesti ilmoittautumisten pohjalta, mutta tehtävään voidaan poikkeuksellisesti ja perustelluista syistä määrätä myös ilman ilmoittautumismenettelyä, jos se on tarpeellista tuloksellisen siirtokokonaisuuden kannalta. Ministeriö mainitsee selvityksessään esimerkkeinä tällaisista syistä tilanteen, jossa tehtävään ei ole tullut yhtään ilmoittautumista sekä tilanteen, jossa jollakin yksittäisellä työntekijällä on juuri kyseisessä tehtävässä tarvittavaa erityisosaamista.

Vaikka Valtiolle.fi –tietojärjestelmässä tehtäviin ilmoittautumiselle on määräaika, ilmoittautumismenettely on selvityksen mukaan vapaamuotoista ja jälki-ilmoittautuminen on mahdollista ennen kuin tehtävään määräyksestä on päätetty.

Ulkoministeriön ylimpään virkamiesjohtoon kuuluvien niin sanottujen avaintehtävien käsitelystä noudatetaan selvityksen mukaan soveltuvin osin edellä kuvattuja siirtosuunnittelun periaatteita. Ministeriö toteaa, että avaintehtävissä painottuu kuitenkin siirtosuunnittelua enemmän kyseisen tehtävän vaatimukset, ja niiden täyttämistä koskevat asiat valmistellaan ministeriön työjärjestyksen (550/2008) 11 §:ssä tarkoitetussa avainryhmässä. Avaintehtäviin ilmoittautuminen ei ministeriön mukaan sido avainryhmää, jonka tavoitteena valintaprosessissa on ulkoasiainhallinnon toiminnan kannalta mahdollisimman tuloksellinen kokonaisuus. Avainryhmä voi siten esittää tehtävään myös ilmoittautuneiden virkamiesten ulkopuolisen virkamiehen.

Edellä kerrotun perusteella totean, ettei sillä, onko ulkoministeriön kansliapäällikkönä toimivan valtiosihteerin tehtävään määrätty A ilmoittautunut tehtävään Valtiolle.fi –tietojärjestelmässä mainitun määräajan kuluessa vai määräajan päättymisen jälkeen, ole merkitystä tehtävään määräämisessä noudatetun menettelyn lainmukaisuutta arvioitaessa.

Ulkoministeriön esitys A:n määräämiseksi mainittuun tehtävään on ennen päätöksen tekemistä tarkastettu oikeuskanslerinvirastossa ja olen ollut läsnä valtioneuvoston yleisistunnossa sen päättäessä asiasta. En ole tuolloin havainnut esityksessä tai sen liitteenä olevassa muistiossa sellaisia seikkoja, jotka olisivat olleet esteenä päätöksen tekemiselle. Käytettävissäni olevan

aineiston sekä edellä tehtävään määräämismenettelystä todetun perusteella minulle ei ole myöskään jälkikäteen ilmennyt aihetta epäillä ulkoministeriön menetelleen tehtävän määräämistasian valmistelussa lainvastaisesti. Ulkoministeriön esityksen liitteenä olevassa muistiossa on näkemykseni mukaan ollut valtioneuvoston päätöksenteon kannalta riittävät tiedot.

Tältä osin kantelu ei siten ole johtanut toimenpiteisiini.

2 Asiakirjapyyynnön käsittely

2.1 Tapahtumat

Käytettävissäni olevasta aineistosta on hahmotettavissa seuraava tapahtumainkulku:

Kantelija on 26.11.2021 sähköpostitse pyytänyt ulkoministeriön alivaltiosihteeriltä ”valtiosihteerin valintaa koskevan avainryhmämateriaalin kokonaisuudessaan (pöytäkirjat, muistiot, haastatteluyhteenvedot yms.).”

Ulkoministeriön selvityksen mukaan alivaltiosihteerin on 29.11.2021 siirtänyt viestin ”ministeriön tietohallinnolle, joka ulkoministeriön työjärjestyksen mukaisesti vastaa tietopyyntöihin tai koordinoi niihin vastaamista”.

Ulkoministeriön tietohallintopäällikkö on 8.12.2021 vastannut kantelijalle sähköpostitse, että ”[y]leisuran tehtäviin määrääminen ei ole virantäyttöä, eikä siitä siten synny virantäyttöön liittyvää aineistoa, kuten pyytämiäsi muistioita ja haastatteluyhteenvetoja. Avainryhmä käsittelee tehtävään määräämisen valmistelevasti UM:n työjärjestyksen mukaisesti. Liitteenä avainryhmän aineisto, eli avainryhmän pöytäkirja.” Tietohallintopäällikkö on liittänyt viestiinsä 22.10.2021 päivätyn, avainryhmän 6.9.2021 pitämien kokousten 28-29/2021 pöytäkirjan (pöytäkirja 10/2021_täydennetty). Pöytäkirjaan on tehty merkinnät ”YKSITYISTÄ KOSKEVA Käyttö rajoitettu” ja ”KÄYTTÖ RAJOITETTU TL IV”. Pöytäkirjan ovat allekirjoittaneet ministeriön valtiosihteerin kansliapäällikkönä ja henkilöstöjohtaja.

Kantelija on 8.12.2021 sähköpostitse pyytänyt alivaltiosihteeriltä A:n ilmoittautumisen valtiosihteerin tehtävään. Kantelija on viestissään alivaltiosihteerille lisäksi todennut, että mikäli A on ilmoittautunut tehtävään pyynnöstä, hän haluaa saada kyseisen pyynnön ja muun asiaan liittyvän aineiston sekä mikäli A on ilmoittautunut tehtävään suullisesti, hän haluaa saada tästä ”tarkat tiedot (päivämäärä, kenelle ilmoittautuminen on tapahtunut, tieto mahdollisesta pyynnöstä ilmoittautua tehtävään ym.)”. Kantelija on viestissään myös tiedustellut, ”mikä on tarkka lain mukainen peruste avainryhmän pöytäkirjan merkitsemiseksi turvaluokkaan IV” sekä ”miltä osin [valtiosihteerin tehtävänä] on 'yksityistä koskevaa’.”

Ulkoministeriön tietohallintojohtaja on 14.12.2021 vastannut kantelijalle sähköpostitse selostaen muun muassa ministeriön siirtosuunnittelun periaatteita ja käytäntöjä sekä todeten, että ”yksittäisten ilmoittautujien tarkempia tietoja käsitellään ainoastaan asiaa hoitavien kanssa.” Avainryhmän pöytäkirjaan tehtyjen merkintöjen osalta tietohallintojohtaja on todennut, että ”luokitteluleima on [...] väärä. Turvallisuusluokka-leimaa ei tule käyttää tällaisissa tapauksissa ja leiman tulisi olla ’Harkinnanvaraisesti annettava’. Selkeytämme leimaamisen ohjeistusta jatkossa. ’Yksityistä koskeva’ –merkintä ei ole julkisuuden rajoite vaan ainoastaan muistutus käsittelemällä siinä, että asiakirjassa käsitellään henkilötietoja. Henkilötiedon käsittelyn osalta tietosuoja-asetus on osaltaan täsmentänyt ja tiukentanut käsittelykriteerejä.”

Kantelija on 14.12.2021 vastannut sähköpostitse tietohallintojohtajalle todeten, ettei päätös olla antamatta A:n ilmoittautumisasiakirjaa ole hänen mielestään julkisuuslain mukainen. Kantelija on ilmoittanut haluavansa saada asiasta valituskelpoisen päätöksen.

Ulkoministeriön hallintojohtaja on tietohallintopäällikön esittelystä 23.12.2021 tehnyt kantelijan asiakirjapyyntöä koskevan päätöksen PC0UC0XZ-59. Ministeriö ei ole antanut kantelijalle tämän pyytämää asiakirjaa.

Kantelija on valittanut päätöksestä Helsingin hallinto-oikeuteen, joka on 8.6.2023 kumonnut mainitun päätöksen ja palauttanut asian ulkoministeriöön uudelleen käsiteltäväksi (3394/2023). Korkeimmasta hallinto-oikeudesta 14.8.2023 saadun tiedon mukaan hallinto-oikeuden päätöksestä ei ole haettu valituslupaa/valitettu korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Ulkoministeriöstä 22.8.2023 sähköpostitse saadun tiedon mukaan ulkoministeriön tietohallintopäällikkö on hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen toimittanut kantelijalle tämän pyytämän asiakirjan siten, että siitä on julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohdan nojalla peitetty ulkoministeriön salassa pidettäväksi arvioimaa tietoa. Tietohallintopäällikkö on samalla ilmoittanut kantelijalle tämän oikeudesta saattaa asiakirjan osittainen salaus viranomaisen ratkaistavaksi. Saadun tiedon mukaan kantelija ei ole pyytänyt asiassa valituskelpoista päätöstä.

2.2 Oikeusohjeet

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.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Julkisuuslain 1 §:n 1 momentin mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei julkisuuslaissa tai muussa laissa erikseen toisin säädetä.

Julkisuuslain 3 §:n mukaan julkisuuslaissa 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 9 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen.

Julkisuuslain 14 §:ssä säädetään asiakirjan antamisesta päättämisestä. Pykälän 2 momentin mukaan tiedon asiakirjan sisällöstä antaa se viranomaisen henkilöstöön kuuluva, jolle viranomaisen on tämän tehtävän määrännyt tai jolle se hänen asemansa ja tehtäviensä vuoksi muuten kuuluu.

Jos virkamies tai muu julkisuuslain 14 §:n 2 momentissa tarkoitettu henkilö kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa, hänen on pykälän 3 momentin mukaan: 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.

Julkisuuslain 14 §:n 4 momentin mukaan pykälässä tarkoitettu asia on käsiteltävä viivytyksettä, ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomaisen 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 tavanomaisesta suuremman työmäärän, asia on ratkaistava ja tieto julkisesta asiakirjasta annettava viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun viranomaisen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön.

Julkisuuslain 16 a §:n 1 momentin mukaan muuhun kuin lain mukaan salassa pidettävään asiakirjaan voidaan tehdä merkintä "HARKINNANVARAISESTI ANNETTAVA" ja ruotsiksi "UPPGES ENLIGT PRÖVNING", jos asiakirjan luovuttaminen on lain mukaan viranomaisen harkinnassa tai asiakirjaan sisältyviä tietoja saa lain mukaan käyttää tai luovuttaa vain määrättyyn

tarkoitukseen ja jos tiedon oikeudeton paljastuminen voi aiheuttaa haittaa yleiselle tai yksityiselle edulle tai heikentää viranomaisen toimintaedellytyksiä.

Julkisuuslain 16 a §:n 2 momentin mukaan merkintä on poistettava tai sen poistamisesta on tehtävä merkintä asiakirjaan, johon alkuperäinen merkintä on tehty, kun asiakirjan antaminen ei enää ole 9 §:n 2 momentin perusteella viranomaisen harkinnassa, siinä olevien tietojen käyttörajoituksille ei enää ole laissa säädettyjä perusteita taikka kun asiakirjassa olevan tiedon oikeudeton paljastuminen ei enää voi aiheuttaa haittaa yleiselle tai yksityiselle edulle tai heikentää viranomaisen toimintaedellytyksiä. Merkinnän asianmukaisuus on tarkistettava viimeistään asiakirjaa ulkopuoliselle annettaessa.

Julkisuuslain 17 §:n 1 momentin mukaan viranomainen on julkisuuslain mukaisia päätöksiä tehdessään ja muutoinkin tehtäviään hoitaessaan velvollinen huolehtimaan siitä, että tietojen saamista viranomaisen toiminnasta ei lain 1 ja 3 § huomioon ottaen rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista ja että tiedon pyytäjiä kohdellaan tasapuolisesti.

Tiedonhallintalain 4 §:n 1 momentin mukaan kyseisessä laissa tarkoitettuja tiedonhallintayksiköitä ovat muun muassa valtion virastot ja laitokset (1 kohta).

Tiedonhallintalain 4 §:n 2 momentin mukaan tiedonhallintayksikön johdon on huolehdittava siitä, että tiedonhallintayksikössä on: 1) määritelty tässä ja muussa laissa säädettyjen tiedonhallinnan toteuttamiseen liittyvien tehtävien vastuut; 2) ajantasaiset ohjeet tietoaineistojen käsittelystä, tietojärjestelmien käytöstä, tietojenkäsittelyoikeuksista, tiedonhallinnan vastuiden toteuttamisesta, tiedonsaantioikeuksien toteuttamisesta, tietoturvaluustoimenpiteistä sekä poikkeusoloihin varautumisesta; 3) tarjolla koulutusta, jolla varmistetaan, että henkilöstöllä ja tiedonhallintayksikön lukuun toimivilla on riittävä tuntemus voimassa olevista tiedonhallintaa, tietojenkäsittelyä sekä asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa koskevista säädöksistä, määräyksistä ja tiedonhallintayksikön ohjeista.

Tiedonhallintalain 13 §:n 3 momentin mukaan viranomaisen on suunniteltava tietojärjestelmät, tietovarantojen tietorakenteet ja niihin liittyvä tietojenkäsittely siten, että asiakirjojen julkisuus voidaan vaivatta toteuttaa.

Tiedonhallintalain 18 §:n 1 momentin mukaan valtion virastoissa ja laitoksissa toimivien viranomaisten, tuomioistuimien ja valitusasioita käsittelemään perustettujen lautakuntien on turvallisuusluokiteltava asiakirjat ja tehtävä niihin turvallisuusluokkaa koskeva merkintä sen osoittamiseksi, minkälaisia tietoturvaluustoimenpiteitä asiakirjaa käsiteltäessä noudatetaan. Turvallisuusluokkaa koskeva merkintä on tehtävä, jos asiakirja tai siihen sisältyvä tieto on salassa pidettävä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 2, 5 tai 7–11

kohdan perusteella ja asiakirjaan sisältyvän tiedon oikeudeton paljastuminen tai oikeudeton käyttö voi aiheuttaa vahinkoa maanpuolustukselle, poikkeusoloihin varautumiselle, kansainvälisille suhteille, rikosten torjunnalle, yleiselle turvallisuudelle tai valtion- ja kansantalouden toimivuudelle taikka muulla niihin rinnastettavalla tavalla Suomen turvallisuudelle.

Tiedonhallintalain 18 §:n 2 momentin mukaan turvallisuusluokkaa koskevaa merkintää ei saa käyttää muissa kuin 1 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa, ellei merkinnän tekeminen ole tarpeen kansainvälisen tietoturvallisuusvelvoitteen toteuttamiseksi tai asiakirja muutoin liity kansainväliseen yhteistyöhön.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain (193/2000) 4 §:n 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.

Ulkoministeriön työjärjestyksen 11 §:ssä säädetään avainryhmästä ja 72 §:ssä tietohallintojohtajan ratkaisuvallasta.

2.3 Arviointi

2.3.1 Avainryhmämateriaalia koskevan asiakirjapyyntöä käsittelyaika

Kantelija on 26.11.2021 pyytänyt ulkoministeriöltä ”valtiosihteerin valintaa koskevan avainryhmämateriaalin kokonaisuudessaan (pöytäkirjat, muistiot, haastatteluylhteenvedot yms.)”. Ulkoministeriö on 8.12.2021 antanut kantelijalle valtiosihteerin valintaa koskevan avainryhmän aineiston, joka on ulkoministeriön mukaan koostunut 22.10.2021 päivätystä, avainryhmän 6.9.2021 pitämien kokousten 28-29/2021 pöytäkirjasta (pöytäkirja 10/2021_täydennetty). Kantelijan tämän asiakirjapyyntöä käsittely on siten kestänyt ulkoministeriössä 12 päivää.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

Julkisuuslain 14 §:n 4 momentti edellyttää, että asiakirjapyyntöä käsitellään viivytyksettä. Tieto julkisesta asiakirjasta on pykälän mukaan annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomaisella on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön. Asiakirjapyyntöä käsittely voi kestää kuukauden, 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.

Mainitun momentin tulkinnassa on lähdetty siitä, että kaksi viikkoa kestävä käsittelyaika on enimmäisaika silloin, kun kuukauden käsittelyaikaan oikeuttavia poikkeuksellisia olosuhteita ei ole olemassa. Se, tulisiko asiakirjapyyntö kuitenkin käsitellä joissain tilanteissa kahta viikkoa nopeammassa ajassa, on tulkinnanvaraista.

Momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa ([HE 30/1998 vp](#), s.71/II) viitataan eduskunnan oikeusasiamiehen jo vuonna 1990 antamaan päätökseen, jossa on katsottu, että asia tulee ratkaista ensiasteessa joko välittömästi samana päivänä tai tavanomaista vaikeamman asian ollessa kyseessä muutaman päivän kuluessa, jos asian käsittelylle ei ole ylivoimaisia käytännöllisiä esteitä. Eduskunnan hallintovaliokunta on mainitusta hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä ([HaVM 31/1998 vp](#), s. 10/II) pitänyt selvänä, että kysymyksen ollessa asiakirjasta, joka on kokonaan julkinen, tiedonsaantipyynnöön on vastattava välittömästi.

Myös oikeuskirjallisuudessa velvollisuuden antaa asiakirja tai tieto mahdollisimman pian on katsottu käytännössä tarkoittavan tietopyynnön toteuttamista heti tai muutaman työpäivän kuluessa. Kahteen viikkoon pitkittyvää käsittelyaika on pidetty julkisuusperiaatteen viivytyksettömyksen toteutumisen kannalta ongelmallisena, mistä syystä on todettu, että tiedon antamisessa tulisi yleensä pyrkiä selvästi ripeämpään käsittelyyn (Mäenpää, Olli: Julkisuusperiaate, 2020, s. 309).

Laillisuusvalvontakäytännössä on samassa hengessä todettu, että julkisuuslain 14 §:n 4 momentti asettaa viranomaiselle suuremman joutuisuusvelvollisuuden kuin mitä muutoin hallintoasioissa on edellytettävä (OKV/424/1/2007) ja, ettei julkisuusperiaatteen lähtökohdat huomioon ottaen voida lähteä siitä, että minkä tahansa asiakirjapyyntöön käsittelyaika voisi hyväksyttävällä tavalla kestää aina täydet kaksi viikkoa tai pyynnön käsittelyyn voisi aina ja automaattisesti käyttää laissa säädetyn maksimiajan kokonaisuudessaan, kunhan vain asiakirjapyyntöön toteuttamiseen liittyy jokin vähänkin poikkeuksellinen piirre, kuten salassapito tai asiakirjojen suuri määrä ([EOAK/1400/4/13](#)). Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on esimerkiksi katsonut, että yksinkertaisen, yhden sivun mittaisen viranomaistulosteen toimittamiseksi kohtuullinen käsittelyaika olisi ollut enintään muutama päivä ([EOAK/2626/4/08](#)).

Laillisuusvalvontakäytännössä on toisaalta tunnistettu se, että asiakirjapyyntöön käsittelyyn voi liittyä tilanteesta riippuen useitakin erilaisia vaiheita, kuten pyynnön vastaanottaminen ja kirjaaminen diaariin tai tallentaminen asianhallintajärjestelmään, asian jakaminen siitä vastuulliselle henkilölle, sen selvittäminen esimerkiksi tietojärjestelmistä tai muista luetteloista, onko pyydettyjä asiakirjoja olemassa, asiakirjojen esiin hakeminen, asiakirjojen julkisuuden ja salassapidon tarkastaminen, salassa pidettävien osien poistaminen, asiakirjojen saattaminen lähetyskuntoon (kopiointi, skannaaminen tms.) ja lähettäminen vastaanottajalle. Jo näistä syistä verraten yksinkertaisenkin asiakirjapyyntöön käsittelyyn on todettu saattavan täysin hyväksyttävällä tavalla viedä viranomaisessa joitakin päiviä ([EOAK/1400/4/13](#)).

Kantelijan asiakirjapyyntöön käsittelyaika on siis ollut 12 päivää, mikä tarkoittaa sitä, että käsittelyaika on pysynyt laissa säädetyn kahden viikon aikarajan sisällä. Asiassa on edellä todettu huomioon ottaen kyse siitä, onko kantelijan asiakirjapyyntö kuitenkin ollut sillä tavalla yksinkertainen, että ulkoministeriön olisi tullut julkisuusperiaate ja viranomaisen tiedonhallintavelvoitteet huomioon ottaen kyetä ratkaisemaan se huomattavasti 12 päivää ripeämmin.

Ulkoministeriö on asiakirjapyyntöön käsittelyajan osalta selvityksessään todennut, että ”kantelija lähetti sähköpostiviestin perjantaina 26.11.2021 klo 10.03 [alivaltiosihteerille]. Alivaltiosihteerin siirsi sähköpostin seuraavana maanantaina 29.11.2021 klo 07.52 tietohallinnolle, joka ulkoministeriön työjärjestyksen mukaisesti vastaa tietopyyntöihin tai koordinoi niihin vastaamista. Koska tietopyyntö ei ollut tullut vakiintuneen tavan mukaan kirjaamon kautta, vaan sähköpostina [alivaltiosihteerille], selvitti tietohallinto, kenen haluttiin vastaavan tietopyyntöön. Tietohallinnolla ei myöskään ollut suoraa pääsyä kantajan pyytämiin asiakirjoihin, joten ne täytyi pyytää asiakirjoja ylläpitävältä henkilöltä. Samoin vastaukseen sisällytettiin täydentäviä tietoja, jotka saatiin henkilöstöhallinnosta. Tietopyyntöön alaisen asiakirjan julkisuus ei ollut selvä, joten sen julkisuus piti varmistaa ennen asiakirjojen toimittamista. Tietohallinto lähetti vastauksen kantajalle keskiviikkona 8.12.2021 klo 11:26.”

Julkisuuslain 14 §:n 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.

Tiedonhallintalain 4 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava siitä, että viranomaisessa on määritelty tiedonhallinnan toteuttamiseen liittyvät vastuut (1 kohta) ja, että viranomaisella on ajantasaiset ohjeet muun muassa tiedonhallinnan vastuiden toteuttamisesta (2 kohta). Tämä edellyttää myös tiedon antamiseen kohdistuvan päätösvallan käyttäjien määrittelyä.

Mainittujen säännösten valossa katson, että ulkoministeriö ei ole voinut hyväksyttävästi perustella asiakirjapyyntöön käsittelyajan pitkittymistä sillä, että ministeriön tietohallinnolle on ollut epäselvää, kenen tulisi pyyntöön vastata.

Kantelija on pyytänyt ulkoministeriöltä valtiosihteerin valintaa koskevan avainryhmämateriaalin kokonaisuudessaan (pöytäkirjat, muistiot, haastatteluYTEENVEDOT yms.). Kun pyyntö ei ole kohdistunut ennalta määriteltyyn asiakirjaan tai asiakirjoihin, on pyyntöön vastaaminen edellyttänyt ministeriön tietohallinnolta pyynnön kohteena olevien asiakirjojen piirin selvittämistä, mihin on voinut kulua aikaa.

Tältä osin korostan kuitenkin, että asiakirjojen saatavuuden toteuttamiseksi viranomaisella on tiedonhallintalain 13 §:n 3 momentin mukaan velvollisuus suunnitella ja toteuttaa sen tietojärjestelmät, tietorakenteet ja tiedonhallinta niin, että asiakirjojen julkisuus voidaan vaivatta toteuttaa. Oikeuskirjallisuudessa tämän toteuttamisen on katsottu edellyttävän muun muassa viranomaisen asiakirjojen selkeää rekisteröintiä ja yleensäkin toimivaa asianhallintaa tietoaaineistojen ja asiakirjojen käsittelyssä. Tarkoituksena on varmistaa, että asiakirjat ja tietoaaineistot ovat helposti yksilöitävissä ja löydettävissä riippumatta siitä, ovatko ne julkisia vai salassa pidettäviä (Mäenpää, Olli: Julkisuusperiaate, 2020, s. 278).

Ulkoministeriön avainryhmä on ministeriön työjärjestyksen 11 §:ssä määritelty ja siten asetusperustainen toimielin, joka käsittelee valmistelevasti henkilöstöpoliittisesti merkittäviä virkanimityksiä ja tehtävään määräämisiä koskevia asioita. Avainryhmällä on puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja sihteeri. Tiedonhallintalain 13 §:n 3 momentin edellä kuvattu sääntely nähdäkseni edellyttää, että tämänkaltaisen, ministeriön työjärjestyksen systematiikan mukaan ministeriön ohjaus- ja johtamisjärjestelmään kuuluvan keskeisen valmistelutoimielimen pöytäkirjojen esiin hakeminen on helposti toteutettavissa. Myöskään sen selvittäminen, missä avainryhmän kokouksessa tai kokouksissa kansliapäällikkönä toimivan valtiosihteerin valintaa on valmistelevasti käsitelty, ei ole mielestäni voinut olla erityisen työlästä. Valtiosihteerin valintaa valmisteluiden kokousten pöytäkirjan olisi siten tullut löytyä viivytyksettä.

Ulkoministeriö on kantelijan asiakirjapyyntöä käsittelevän osalta vedonnut myös siihen, että puheena olevan pöytäkirjan julkisuus ei ole ollut ministeriön tietohallinnolle selvä.

Mainittu pöytäkirja on kahden sivun pituinen asiakirja, jonka ensimmäisellä sivulla kerrotaan kokousaika ja -paikka, luetellaan kokouksen osallistujat ja tahot, joille pöytäkirja on jaettu sekä kuvataan yleisesti ulkoministeriön niin sanottujen avaintehtävien täyttöä koskevaa menettelyä. Pöytäkirjan toisella sivulla luetellaan kansliapäällikkönä toimivan valtiosihteerin tehtävään ilmoittautuneet henkilöt, kuvataan avainryhmän soveltuvimmiksi arvioimien kolmen henkilön ansioita ja kerrotaan avainryhmän päätyneen esittämään näitä kolmea henkilöä tehtävään. Lisäksi toisella sivulla kerrotaan lyhyesti, millä perusteella ulkoministeri on avainryhmän kokouksen jälkeen päättänyt esittämään tehtävään A:n.

Ulkoministeriön selvityksen mukaan julkisuus- ja salassapitokysymyksiä käsittelevä sekä tietopyyntöihin vastaaminen on ministeriössä keskitetty pääosin tietohallintoon. Selvityksen mukaan tietohallinto myös ohjeistaa asiakirjapyyntöihin vastaamista sekä järjestää asiasta ministeriön sisäisiä koulutuksia. Ministeriön työjärjestyksen 72 §:n mukaan tietohallintojohtaja ratkaisee ulkoasiainhallinnon asiakirjojen ja muun tietoaaineiston julkisuutta ja salassapitoa sekä arkistoja koskevat asiat. Näin ollen ulkoministeriön tietohallinnosta tulisi käsityksen mukaan löytyä ministeriön paras asiantuntemus julkisuus- ja salassapitokysymyksissä. Tämä seikka ja puheena olevaan pöytäkirjaan sisältyvien, edellä kuvattujen tietojen yksinkertainen luonne huomioon ottaen

pöytäkirjan julkisuudesta ei mielestäni ole voinut olla ulkoministeriön tietohallinnossa epäselvyyttä.

Katson edellä todetun perusteella, että ulkoministeriön olisi tullut julkisuusperiaatteen viivyttysettömän toteutumisen mahdollistamiseksi kyetä käsittelemään kantelijan asiakirjapyyntö 12 päivää ripeämmin. Julkisuuslain 14 §:n 4 momentin määräaika sääntelyn ollessa kuitenkin tulokinnanvaraista, minulla ei ole perusteita todeta ulkoministeriön menetelleen tältä osin lainvastaisesti.

Painotan kuitenkin, että tiedonhallintalain 4 §:n 2 momentissa ja 13 §:n 3 momentissa säädettyjen tiedonhallintayksikön velvoitteiden huolellinen hoitaminen mahdollistaa muun muassa asiakirjapyyntöjen joutuisan käsittelyn. Täyttäessään tiedonhallintalaissa säädetty tietoaineistojen järjestämistä ja luokittelua sekä sisäisten ohjeiden laatimista koskevat velvoitteensa tiedonhallintayksikkö kykenee nopeasti osoittamaan asiakirjapyyntönsä käsittelystä vastuullisen tahon ja ratkaisemaan sen säännönmukaiseen toimintaan liittyvän toimielimen (kuten esimerkiksi ulkoministeriössä sen avainryhmän) suorittamaan valmisteluun liittyvien asiakirjojen julkisuuden.

2.3.2 Avainryhmän pöytäkirjaan tehdyt merkinnät

Ulkoministeriön kantelijalle antamaan, valtiosihteerin valintaa valmisteiden avainryhmän kokousten pöytäkirjaan on tehty merkintä ”YKSITYISTÄ KOSKEVA Käyttö rajoitettu”. Merkinnän osalta ministeriö on selvityksessään todennut, että kyseessä on ”1990-luvulla tietojärjestelmään luotu tekninen termi, jolla säädellään asiakirjojen käsittelijäoikeuksia järjestelmässä. Se myös kiinnittää asiakirjan käsittelijän huomiota siihen, että asiakirja sisältää yksityistä koskevaa tietoa. Merkintä ei ota kantaan tiedon julkisuuteen tai salassapitoon, vaan nämä seikat ratkaistaan asiakirjaa luovutettaessa asiakirjaa pyytävälle.” 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 ihmis-oikeuksien toteutumisen kannalta. Käytettävissäni olevan aineiston pohjalta minulla ei ole tuossa momentissa lueteltujen seikkojen toteutumisen näkökulmasta aiheutta tutkia kyseisen merkinnän käyttöä ministeriössä enemmälti.

Pöytäkirjaan on tehty myös merkintä ”KÄYTTÖ RAJOITETTU TL IV”. Kyseessä on asiakirjan turvallisuusluokkaa koskeva merkintä.

Tiedonhallintalain 18 §:n 1 momentin mukaan viranomaisten on turvallisuusluokiteltava asiakirjat ja tehtävä niihin turvallisuusluokkaa koskeva merkintä sen osoittamiseksi, minkälaisia tietoturvallisuustoimenpiteitä asiakirjaa käsiteltäessä noudatetaan. Turvallisuusluokkaa koskeva merkintä on tehtävä, jos asiakirja tai siihen sisältyvä tieto on salassa pidettävä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 2, 5 tai 7–11 kohdan perusteella ja

asiakirjaan sisältyvän tiedon oikeudeton paljastuminen tai oikeudeton käyttö voi aiheuttaa vahinkoa maanpuolustukselle, poikkeusoloihin varautumiselle, kansainvälisille suhteille, rikosten torjunnalle, yleiselle turvallisuudelle tai valtion- ja kansantalouden toimivuudelle taikka muulla niihin rinnastettavalla tavalla Suomen turvallisuudelle. Pykälän 2 momentin mukaan turvallisuusluokkaa koskevaa merkintää ei saa käyttää muissa kuin 1 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa, ellei merkinnän tekeminen ole tarpeen kansainvälisen tietoturvallisuusveloitteen toteuttamiseksi tai asiakirja muutoin liity kansainväliseen yhteistyöhön.

Edellä kohdassa 2.3.1 nyt puheena olevan avainryhmän pöytäkirjan sisällöstä kerrotun perusteella totean olevan ilmeistä, että pöytäkirjassa ei ole tiedonhallintalain 18 §:n 1 momentissa tarkoitettuja tietoja eikä merkinnän tekeminen liioin ole voinut olla tarpeen pykälän 2 momentin nojalla. Ulkoministeriö on itsekkin selvityksessään todennut, että pöytäkirjaan tehty turvallisuusluokkaa IV osoittava merkintä on virheellinen. Ulkoministeriöllä ei siten ole ollut lainmukaista perustetta merkinnän tekemiselle.

Ulkoministeriön tietohallintojohtaja on kantelijalle 14.12.2021 lähettämässään sähköpostiviestissä todennut, että leiman tulisi olla "Harkinnanvaraisesti annettava". Myös ulkoministeriön selvityksestä on pääteltävissä, että ulkoministeriön käsityksen mukaan merkintä "HARKINNANVARAISESTI ANNETTAVA" voidaan avainryhmän pöytäkirjoihin tehdä.

Julkisuuslain 16 a §:n 1 momentin mukaan muuhun kuin lain mukaan salassa pidettävään asiakirjaan voidaan tehdä merkintä "HARKINNANVARAISESTI ANNETTAVA" ja ruotsiksi "UPPGES ENLIGT PRÖVNING", jos asiakirjan luovuttaminen on lain mukaan viranomaisen harkinnassa tai asiakirjaan sisältyviä tietoja saa lain mukaan käyttää tai luovuttaa vain määrättyyn tarkoitukseen. Lisäedellytyksenä merkinnän tekemiselle on, että tiedon oikeudeton paljastuminen voi aiheuttaa haittaa yleiselle tai yksityiselle edulle tai heikentää viranomaisen toimintaedellytyksiä.

Pykälän 2 momentin mukaan merkintä on poistettava tai sen poistamisesta on tehtävä merkintä asiakirjaan, johon alkuperäinen merkintä on tehty, kun asiakirjan antaminen ei enää ole 9 §:n 2 momentin perusteella viranomaisen harkinnassa, siinä olevien tietojen käyttörajoituksille ei enää ole laissa säädettyjä perusteita taikka kun asiakirjassa olevan tiedon oikeudeton paljastuminen ei enää voi aiheuttaa haittaa yleiselle tai yksityiselle edulle tai heikentää viranomaisen toimintaedellytyksiä. Merkinnän asianmukaisuus on tarkistettava viimeistään asiakirjaa ulkopuoliselle annettaessa.

Ulkoministeriö ei ole selvityksessään tuonut esille, että valtiosihteerin valinnan valmistelua koskevan, nyt puheena olevan avainryhmän pöytäkirjan tiedot olisivat sellaisia, että niiden oikeudeton paljastuminen olisi missään vaiheessa voinut aiheuttaa haittaa yleiselle tai yksityiselle edulle tai heikentää viranomaisen toimintaedellytyksiä. Kiinnitänkin ministeriön huomiota siihen, että

sikäli kuin tällaisen haitan tai toimintaedellytysten heikentymisen vaaraa ei ole, ei viranomaisella ole myöskään lainmukaista perustetta kyseisen merkinnän tekemiselle. Lisäksi korostan, että merkintää ei voi tehdä pysyvästi, vaan viranomaisen on pidettävä merkintä ajan tasalla arvioimalla riittävän usein merkinnän edellytyksiä. Ne on arvioitava viimeistään silloin, kun asiakirja annetaan ulkopuoliselle. Viranomaisen on poistettava merkintä, kun sille ei enää ole edellytyksiä.

Kun merkintää ”HARKINNANVARAISESTI ANNETTAVA” ei ole nyt puheena olevaan avainryhmän pöytäkirjaan tehty, ulkoministeriön tietohallintojohtajan viestissä ja ministeriön selvityksessä merkinnän tekemisestä lausuttu ei anna minulle aihetta tutkia asiaa enemmälti.

2.3.3 Julkisuuslain 14 § 3 momentissa tarkoitetun ohjauksen antaminen

Kantelija on 8.12.2021 sähköpostitse pyytänyt ulkoministeriön alivaltiosihteeriltä A:n ilmoittautumisen valtiosihteerin tehtävään. Kantelija on viestissään alivaltiosihteerille lisäksi todennut, että mikäli A on ilmoittautunut tehtävään pyynnöstä, hän haluaa saada kyseisen pyynnön ja muun asiaan liittyvän aineiston sekä mikäli A on ilmoittautunut tehtävään suullisesti, hän haluaa saada tästä ”tarkat tiedot (päivämäärä, kenelle ilmoittautuminen on tapahtunut, tieto mahdollisesta pyynnöstä ilmoittautua tehtävään ym.)”.

Ulkoministeriön tietohallintojohtaja on 14.12.2021 vastannut kantelijalle sähköpostitse todeten, että ”yksittäisten ilmoittautujien tarkempia tietoja käsitellään ainoastaan asiaa hoitavien kanssa.” Tietohallintojohtaja on siis kieltäytynyt antamasta kantelijalle tämän pyytämiä tietoja.

Asiakirjapyyntöjen käsittelyä koskeva menettely on julkisuuslaissa säädetty kaksivaiheiseksi. Jos pyynnön ensivaiheessa käsittelevä henkilö kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa, hänen tulee julkisuuslain 14 §:n 3 momentin mukaan ilmoittaa tiedon pyytäjälle kieltäytymisen syy, antaa tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi, tiedustella asian kirjallisesti vireille saattaneelta tiedon pyytäjältä, haluaako tämä asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi sekä antaa tieto käsittelyn johdosta perittävistä maksuista.

Tietohallintojohtaja ei ole viestissään kantelijalle ilmoittanut tietojen antamisesta kieltäytymisen syytä, vaikka julkisuuslain 14 §:n 3 momentissa näin edellytetään eikä antanut kantelijalle mainitussa momentissa tarkoitettua ohjausta muutoksenhakukelpoisen ratkaisun saamiseksi.

Ulkoministeriö on selvityksessään vedonnut siihen, että kantelijan aikaisemmin tekemiin tietopyyntöihin annetuissa vastauksissa kantelijaa oli muistutettu mahdollisuudesta siirtää asia viranomaisen ratkaistavaksi.

Kun kantelija on oma-aloitteisesti pyytänyt valituskelpoista päätöstä ja ulkoministeriö on sittemmin antanut kantelijalle tämän pyytämän valituskelpoisen päätöksen (PC0UC0XZ-59), kantelijan oikeusturva ei sinänsä ole vaarantunut, vaikka hänelle ei ensivaiheessa olekaan annettu edellä tarkoitettua ohjausta. Totean kuitenkin, että virkamiehen tulee ohjaus asiakirjan pyytäjälle antaa siitä riippumatta, onko tälle annettu vastaava ohjaus tämän jonkun aikaisemman asiakirjapyyntöä käsittelevän yhteydessä.

2.3.4 Kantelijan asiakirjapyyntöä koskeva päätös PC0UC0XZ-59 (23.12.2021)

Kantelija on pyytänyt oikeuskansleria tutkimaan, pyrkiikö ulkoministeriö peittelemään valtiosihteerin tehtävämääräämisprosessiin liittyvää mahdollista virheellistä toimintaansa kantelijan asiakirjapyyntöön antamallaan, kantelijan näkemyksen mukaan ilmeisen lainvastaisella päätöksellä PC0UC0XZ-59. Päätöksen perusteella ulkoministeriö ei ole antanut kantelijalle tämän pyytämää A:n ilmoittautumisasiakirjaa. Kantelija on kertonut valittaneensa päätöksestä Helsingin hallinto-oikeuteen.

Totean ensinnäkin, että minulla ei ole ollut edellä kohdassa 1.2 esittämilläni perusteilla aihetta epäillä ulkoministeriön menetelleen lainvastaisesti tehtävään määräämisasian valmistelussa.

Toiseksi totean, että vakiintuneen käytännön mukaan oikeuskansleri ei pääsääntöisesti puutu toimivaltaisessa tuomioistuimessa vireillä olevaan asiaan eikä oikeuskansleri ole säännönmukaisen muutoksenhaun korvike.

Näistä syistä en ole tutkinut ulkoministeriön päätöksen PC0UC0XZ-59 lainmukaisuutta.

Oikeuskanslerinvirastoon on kuitenkin kantelun perusteella hankittu tausta-aineistoksi Helsingin hallinto-oikeuden 8.6.2023 antama päätös 3394/2023, jolla se on kumonnut mainitun ulkoministeriön päätöksen ja palauttanut asian ulkoministeriöön uudelleen käsiteltäväksi.

Ulkoministeriöstä on lisäksi 22.8.2023 saatu tieto, jonka mukaan ulkoministeriön tietohallintopäällikkö on hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen toimittanut kantelijalle tämän pyytämän asiakirjan siten, että siitä on julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohdan nojalla peitetty ulkoministeriön salassa pidettäväksi arvioimaa tietoa, ja samalla ilmoittanut kantelijalle tämän oikeudesta saattaa asiakirjan osittainen salaus viranomaisen ratkaistavaksi. Saadun tiedon mukaan kantelija ei ole pyytänyt asiassa valituskelpoista päätöstä.

Totean, että kantelijalla on niin halutessaan mahdollisuus pyytää valituskelpoinen päätös sekä saattaa päätöksen lainmukaisuus Helsingin hallinto-oikeuden tutkittavaksi.

3 Johtopäätökset ja toimenpiteet

Perustuslain 12 §:n 2 momenttiin pohjaava julkisuusperiaate on yksi keskeisimmistä viranomaisten toimintaa ohjaavista periaatteista. Periaatteen mukaan viranomaisen asiakirjat ovat lähtökohtaisesti julkisia ja jokaisella on halutessaan oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta. Rajoitukset julkisuusperiaatteeseen edellyttävät perustakseen nimenomaista laintasoista säännöstä, minkä lisäksi rajoitusten on perustuttava välttämättömiin syihin. Viranomaisella on myös perustuslain 22 §:ään perustuva nimenomainen velvollisuus turvata julkisuuden toteutuminen.

Julkisuusperiaatetta on konkretisoitu julkisuuslaissa, jossa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on lain 3 §:n mukaan 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 17 §:n 1 momentin mukaan viranomainen on julkisuuslain mukaisia päätöksiä tehdessään ja muutoinkin tehtäviään hoitaessaan velvollinen huolehtimaan siitä, että tietojen saamista viranomaisen toiminnasta ei lain 1 ja 3 § huomioon ottaen rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista.

Julkisuusperiaatteen toteuttaminen edellyttää lisäksi sitä, että viranomainen tiedonhallintalain vaatimusten mukaisesti järjestää tietoaineistojensa ja asiakirjojensa hallinnon julkisuuden toteuttamisen mahdollistavalla ja tuota periaatetta tukevalla tavalla.

Olen edellä arvioinut ulkoministeriön menettelyä kantelijan asiakirjapyyntöä käsittelevässä. Menettelyssä on ilmennyt puutteita. Asiakirjapyyntöä käsittelevä aika on ylittänyt sen, mikä olisi näkemykseni mukaan ollut suotavaa, kantelijalle annettuun asiakirjaan on tehty lakiin perustumatonta asiakirjan turvallisuusluokkaa osoittava merkintä eikä kantelijalle ole annettu julkisuuslain 14 §:n 3 momentin vaatimukset täyttävää vastausta, kun hänen pyytämänsä asiakirjan antamisesta on kieltäydytty.

Totean, että vaikka kyseiset seikat eivät yksittäisinä arvioiden vielä välttämättä antaisi aiheutta oikeuskanslerin toimenpiteille, ovat ne omiaan herättämään kysymyksen siitä, onko tiedonhallinta järjestetty ulkoministeriössä niin, että se mahdollistaa julkisuusperiaatteen viivytyksettömän toteuttamisen. Tähän viittaa myös se, että kantelijan oikeus saada kansliapäällikkönä toimivan valtiosihteerin tehtävään määrätyn henkilön tehtävään ilmoittautumisasiakirja on toteutunut vasta muutoksenhaun kautta.

Pidän huomionarvoisena sitä, että kantelijan asiakirjapyyntöä käsittelevän osaston edustajat sekä ministeriön tietohallintojohtaja että tietohallintopäällikkö, joiden edustamaan tietohallintoon julkisuus- ja salassapitokysymysten käsittely on ministeriössä pääosin keskitetty. Ulkoministeriön työjärjestyksen 39 §:n 3 momentin mukaan tietohallinnon tehtäviin kuuluu ulkoasianhallinnon toimialasidonnaisen tiedon hallinta ja tieto- ja kyberturvallisuus sekä niihin liittyvien palvelujen ja järjestelmien hallinnointi. Tietohallinto myös ohjeistaa asiakirjapyyntöihin vastaamista sekä järjestää asiasta ministeriön sisäisiä koulutuksia.

Näillä perusteilla pidän aiheellisena kiinnittää ulkoministeriön ja siellä erityisesti ministeriön johdon ja tietohallinnon huomiota julkisuuslain ja tiedonhallintalain noudattamiseen.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Taru Kuosmanen