



28.8.2020

OKV/32/10/2020

OKV/32/10/2020-OKV-3

**ASIA****Kaupungin menettely asiakirjapyyntöön vastaamisessa sekä esityslistojen ja pöytäkirjojen julkaisemisessa yleisessä tietoverkossa****KANTELU**

Kantelija on 14.4.2020 oikeuskanslerinvirastoon saapuneessa kantelussaan arvostellut kaupungin menettelyä asiakirjapyyntöön vastaamisessa ja kaupungin tekemää muutosta asiakirjojen julkaisukäytäntöön sen verkkosivuilla.

Kantelija oli 21.2.2020 pyytänyt kaupungilta jäljennöstä päätöksestä, jolla kaupungin esityslistojen ja pöytäkirjojen julkaisukäytäntöjä oli julkisuudessa olleiden tietojen mukaan 28.1.2020 muutettu. Kantelija oli saanut asiakirjapyyntöön vastauksen vasta 29.5.2020.

Kantelija on pyytänyt oikeuskansleria tutkimaan, oliko kaupunki toiminut viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain ja kuntalain vastaisesti toteuttaessaan julkaisukäytännön muutoksen, jonka myötä kaupungin verkkosivuilla julkaistavissa esityslistoissa ja pöytäkirjoissa mainitaan vain julkiset asiakohdat eikä salaisiksi määräytyistä asiakohdista edes otsikkoa tai salassapidon perustetta.

Kantelija on lisäksi lisäkirjoituksessaan 1.6.2020 pyytänyt vielä tutkimaan, onko kaupunki toiminut lainvastaisesti, kun mainittu muutos oli hänen mukaansa ensin tehty viranhaltijapäätöksellä ja se oli vasta myöhemmin ollut kaupunginhallituksen ja valtuuston käsittelyssä. Kantelijan kaupungilta saamien tietojen mukaan julkaisukäytännön muutosta oli käsitelty kaupunginhallituksessa 9.3.2020 ja kaupunginvaltuustossa 27.4.2020, vaikka kaupunki kantelijan ilmoittaman mukaan oli tiedottanut muutoksista jo 28.1.2020.

**SELVITYS**

Kaupunki on 11.6.2020 antanut asiassa selvityksen, joka toimitetaan tämän päätöksen liitteenä kantelijalle.

Selvityksen mukaan kaupunki oli 21.2.2020 vastaanottanut kantelijan tietopyynnön, joka oli koskenut kaupungin tekemää päätöstä esityslistojen ja pöytäkirjojen julkaisukäytännöissä. Kaupungin hallintoyksikön päällikkö oli antanut kantelijalle vastauksen 29.5.2020.

Selvityksen mukaan kaupungin hallintoyksikkö oli tehnyt tietosuojavastaavalle ilmoituksen mahdollisesta tietosuojapoikkeamasta asianhallintajärjestelmässä 27.1.2020. Ilmoituksen taustalla oli ollut huomio, että esityslistojen ja pöytäkirjojen metatietomäärittely oli hetkellisesti mahdollistanut

tietosuojariskin. Tietosuojavastaavan ohjeistamana kaupunki oli 27.1.2020 ryhtynyt toimenpiteisiin mahdollisen tietosuojapoikkeaman rajaamiseksi. Toimielimille oli luotu salaisten asioiden käsittelyä ja asiakirjoja varten omat toimielinkokonaisuutensa saadun suullisen ohjeistuksen nojalla. Näin oli saatu rajattua sisäisten käyttäjien pääsy salassa pidettäviin aineistoihin.

Kaupungin mukaan kantelijan tietopyyntö on kohdistunut mainittuun ”tietosuojapoikkeamatilanteessa tehtyyn toimenpiteeseen” ja kantelijan pyytämä päätös oli syntynyt mainitun ”prosessin myöhemmässä vaiheessa”. Selvityksen mukaan kaupunginhallitus oli käsitellyt asiaa 9.3.2020 ja kaupunginvaltuusto 27.4.2020.

Selvityksen mukaan kaupungille tehtyjen tietopyyntöjen käsittelyssä on ollut ”haasteita, joiden korjaamiseksi on valmisteilla menettelytapaohje työnkulkujen ja valmisteluvastuiden selkeyttämiseksi”.

Kaupungin toimielinten esityslistojen ja pöytäkirjojen julkaisukäytänteitä on kaupungin ilmoittaman mukaan muutettu siten, että ne julkaistaan kaupungin verkkosivuilla vain julkisten asiakohtien osalta. Salaisten asiakohtien osalta salassapidon peruste ja päätöksen otsikko julkaistaan kokouksen jälkeen laadittavan päätösluettelon yhteydessä.

## **RATKAISU**

### **1 Asiakirjapyynnön käsittely**

Tiedon antamisesta viranomaisen asiakirjasta säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999, julkisuuslaki). Sen 14 §:n 4 momentin mukaan asiakirjapyyntöä koskeva 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.

Kantelija oli 21.2.2020 pyytänyt kaupungilta hänen tietojensa mukaan 28.1.2020 tehdyn päätöksen esityslistojen ja pöytäkirjojen julkaisukäytännöistä. Kantelija oli saanut vastauksen tiedusteluunsa vasta 29.5.2020 eli sen jälkeen, kun kantelijan kanneltua asiasta oikeuskanslerille apulaisoikeuskansleri oli pyytänyt siitä kaupungilta selvitystä. Asiakirjapyynnön käsittelyyn kului aikaa kerrotuin tavoin runsaat kolme kuukautta. Kantelijan asiakirjapyyntöä ei ole käsitelty julkisuuslaissa edellytetyllä joutuisuudella.

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. Pykälän 3 momentin mukaan, jos virkamies tai muu 2 momentissa tarkoitettu henkilö kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa, hänen on, ilmoitettava tiedon pyytäjälle kieltäytymisen syy ja tiedusteltava asian kirjallisesti vireille saattaneelta tiedon pyytäjältä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi.

Kaupungin vastauksesta kantelijalle ei ilmene, onko kantelijan pyytämää päätöstä olemassa. Siihen ei ole otettu kantaa myöskään kanteluun annetussa selvityksessä. Jos viranomainen ei voi antaa siltä pyydettyä asiakirjaa, tulee pyytäjälle ilmoittaa syy siihen. Mikäli kantelijan pyytämää asiakirjaa ei ole ollut olemassa, olisi hänen sitä koskeva asiakirjapyyntö ollut käsiteltävissä hyvinkin joutuisasti.

## 2 Kaupungin esityslistojen ja pöytäkirjojen julkaiseminen yleisessä tietoverkossa

Julkisuusperiaate on keskeinen hallinnon asiakirjojen julkisuutta koskeva lähtökohta, joka on kirjattu perustuslain 12 §:n 2 momenttiin. Jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen julkisesta asiakirjasta ja muusta tallenteesta. Viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Perustuslain 14 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

Kunnan toimielimen esityslistat ja pöytäkirjat ovat julkisuuslaissa tarkoitettuja viranomaisen asiakirjoja. Julkisuuslain esitöiden (HE 30/1998 vp, s. 61) mukaan kunnan viranomaisen laatima pöytäkirja tulee yleensä julkiseksi julkisuuslain 6 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaisesti. Pöytäkirja on pääsääntöisesti julkinen siitä alkaen, kun se on tarkastuksen jälkeen allekirjoitettu tai vastaavalla tavalla varmennettu. Myös esityslista tulee julkiseksi samassa yhteydessä. Pöytäkirja voi olla salassa pidettävä niiltä osin, kuin se sisältää salassa pidettäväksi säädettyjä tietoja.

Kuntalain (410/2015) 22 §:n (175/2019) 1 momentin mukaan kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Valtuuston on pidettävä huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksista ja menetelmistä.

Kuntalain 29 §:n mukaan kunnan toiminnasta on tiedotettava asukkaille, palvelujen käyttäjille, järjestöille ja muille yhteisöille. Kunnan tulee antaa riittävästi tietoja muun ohella 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. 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 140 §:n 1 momentin mukaan valtuuston, kunnanhallituksen ja lautakunnan 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.

Kuntalakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 268/2014 vp, s. 125) on todettu, että viestintään ja asiakirjojen sähköiseen saatavuuteen liittyvillä säännöksillä edistetään avointa ja asiakaslähtöistä hallintoa ja valmistelua sekä tiedottamista eri asukas- ja kieliryhmien näkökulmasta sekä kuntalaisten mahdollisuuksia saada laajasti tietoja kunnan toiminnasta siltä osin kuin ne liittyvät asukkaan kannalta oleellisiin palveluihin tai valmistelussa oleviin asioihin. Yksilöiden kannalta on tärkeää, että hallinto toimii tehokkaasti ja että hallinnollisessa päätöksenteossa noudatettavat viestinnän tavat ovat toimivia, joustavia ja myös läpinäkyviä. Tiedottamisen laajuus ja tavat ovat edelleen pitkälti kunnan harkinnassa mutta kunnalta edellytetään aktiivista otetta ja tehokasta viestintää.

Mainitun hallituksen esityksen (HE 268/2014 vp, s. 159) mukaan esityslistojen ja liiteaineistojen helppo saatavuus esimerkiksi kunnan verkkosivuilla heti esityslistan valmistuttua lisää merkittävästi valmistelun avoimuutta. Esityslistoja ja liiteaineistoja ei voi kuitenkaan viedä yleiseen tietoverkkoon sellaisenaan, vaan asiakirjat on käytävä huolellisesti läpi ja yleiseen tietoverkkoon vietävästä versiosta on poistettava salassa pidettävät tiedot. Lisäksi on arvioitava kunnan oikeus käsitellä kokousasiakirjoihin sisältyviä julkisia henkilötietoja yleisessä tietoverkossa. Hyvän tiedonhallintatavan ja hyvän tietojenkäsittelytavan vaatimukset sekä kunnan viestintävelvoitteet on pyrittävä sovittamaan yhteen niin, että viranomaisten velvollisuudet viestinnässä ja

tiedonsaantioikeuksien edistämiseksi toteutetaan vaarantamatta yksityisyyden suojaa. Tiedon saanti julkisista asiakirjoista on turvattava.

Kaupunki on ilmoittanut selvityksessään muuttaneensa julkaisukäytänteitään siten, että sen toimielinten esityslistat ja pöytäkirjat julkaistaan kaupungin verkkosivuilla vain julkisten asiakohdien osalta. Salaisten asiakohdien osalta salassapidon peruste ja päätöksen otsikko julkaistaan kokouksen jälkeen laadittavan päätösluettelon yhteydessä.

Kunnalla on kuntalain 29 §:ssä säädettyä tiedottamisvelvoitettaan toteuttaessaan harkintavaltaa tiedottamisen laajuuden ja tavan suhteen.

Laillisuusvalvontakäytännössä (ks. mm. apulaisoikeuskanslerin päätös 6.4.2016 dnro OKV/705/1/2015, apulaisoikeuskanslerin sijaisen päätös 19.4.2017 dnro OKV/727/1/2016 ja apulaisoikeuskanslerin päätös 19.12.2017 dnro OKV/231/1/2017) on kuitenkin todettu, että vaikka esityslistaa tai pöytäkirjaa ei yksittäisen asian osalta julkaistaisi verkossa, tulee kysymyksessä olevan asian otsikossa kuitenkin kuvata asiasisältöä siten, että yleisöllä on otsikon perusteella mahdollisuus halutessaan pyytää asiasta lisätietoa.

Mikäli kunnan käytäntönä on julkaista pääsääntöisesti kaikki esityslistat verkkosivuillaan, riittävänä ei yleensä voida pitää, että jossakin asiakohdassa todetaan vain, ettei asia ole julkinen tai muulla vastaavalla tavalla ilmoitetaan sen olevan salassa pidettävä. Joissakin tapauksissa esityslistalla olevan asian valmistelun turvaaminen voi edellyttää, ettei asiaa julkisteta ennen sen käsittelyä toimielimessä. Tällaisessakin tilanteessa asiakohdan otsikko on usein mahdollista muotoilla siten, ettei valmistelun vaarantavia tai muutoin salassa pidettäviä tietoja paljasteta. Mikäli asia on julkisuuslain mukaan kokonaan salassa pidettävä tai siitä ei muulla perusteella voida antaa ainakaan ennen sen käsittelyä lainkaan tietoja, tulisi salassapidon perusteena olevan lainkohdan tällöinkin ilmetä asiakohdasta. (Em. apulaisoikeuskanslerin päätös 19.12.2017).

### 3 Kaupungin päätöksentekomenettely julkaisukäytännön muuttamisessa

Kantelija on vielä arvostellut kaupunkia siitä, että kaupungin julkaisukäytäntöä oli muutettu tammikuussa 2020, mutta asiaa oli käsitelty kaupunginhallituksessa vasta maaliskuussa 2020 ja kaupunginvaltuustossa huhtikuussa 2020. Kaupunginvaltuuston pöytäkirjaotteen 27.4.2020 mukaan kaupunginhallitus ja -valtuusto olivat päättäneet hallinnon avoimuuden ja henkilötietojen käsittelyn linjauksista hallintosäännön määräyksiä selventävinä ohjeina. Saadun selvityksen mukaan jo sitä ennen kaupunki oli ryhtynyt esiintyneessä tietosuojajoikkeamassa tarpeellisiksi arvioituihin toimenpiteisiin mahdollisen tietosuojariskin rajaamiseksi.

Asiassa ei ole tullut mainitulta osin ilmi sellaista, jonka perusteella kaupungin menettelyä olisi ollut aihetta ryhtyä enemmän selvittämään.

### 4 Toimenpiteet

Kaupungilta oli edellä päätökseni kohdasta 1 ilmenevin kulunut asiassa kantelijan asiakirjapyyntöön vastaamiseen runsaat kolme kuukautta. Kantelijan kaupungilta saamasta vastauksesta ei käy ilmi, onko hänen pyytämäänsä asiakirjaa olemassa. Kaupunki ei mainituilta osin ole menettänyt asiakirjapyyntöä käsitellessään ja ratkaistessaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa edellytetyin tavoin.

Kaupungin ilmoittaman mukaan se julkaisee toimielintensä esityslistat ja pöytäkirjat verkkosivuillaan vain julkisten asiakohdien osalta. Salaisten asiakohdien päätösotsikot ja salassapidon perusteet julkaistaan toimielinten kokousten jälkeen laadittavan päätösluettelon yhteydessä. Kunnalle kuntalaissa säädetyn tiedottamisvelvollisuuden mukaista kuitenkin olisi, että vaikka esityslistaa tai pöytäkirjaa ei yksittäisen asian osalta julkaistaisi verkossa, asian otsikossa asiaa kuvattaisiin siten, että yleisöllä on otsikon perusteella mahdollisuus halutessaan pyytää siitä lisätietoa.

Kiinnitän kaupungin huomiota viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain säännösten noudattamiseen asiakirjapyyntöihin vastaamisessa. Lisäksi saatan kaupungin tietoon edellä päätökseni kohdassa 2 esittämäni näkemykset kunnan tiedottamisvelvollisuudesta.

Asia ei anna aihetta muihin toimenpiteisiini.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen

Petri Martikainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Linda Harjutsalo