

**ASIA**

Julkisuuslain ja hallintolain mukainen menettely

KANTELU

Kantelija on kantelussaan 29.6.2016 arvostellut Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (jatkossa myös ely-keskus) menettelyä tietopyyntöihin ja niihin liittyviin tiedusteluihin vastaamisessa.

Kantelija on 17.3.2016 sähköpostitse lähettänyt Etelä-Pohjanmaan ely-keskuksen kirjaamoon tietopyynnön, jossa hän on pyytänyt saada julkisuuslain 9 §:n perusteella kopiot sellaisista asiakirjoista, jotka ovat koskeneet erään mainitussa ely-keskuksessa 2014–2015 työskennelleen henkilön työtehtävien laatua ja luonnetta. Tällaisia asiakirjoja voisivat olla esimerkiksi kyseisen henkilön virkamääräykset, joista ilmenee, mitä tehtäviä työsuhteeseen on kuulunut, ja työ- tai virkasuhteen tarkka pituus.

Kantelija on 4.4.2016 lähettänyt ely-keskuksen kirjaamoon uuden sähköpostiviestin, jossa hän on pyytänyt selvitystä siitä, miksi tietopyyntöön ei ole vastattu laissa säädetyssä ajassa. Sähköpostiviestiin ei ollut vastattu.

Kantelija on uudelleen 7.6.2016 lähettänyt ely-keskuksen kirjaamoon sähköpostiviestin, jossa hän on pyytänyt saada tiedon, kenelle henkilölle hänen aikaisemmin lähettämänsä sähköpostiviestit on lähetetty tiedoksi asian käsittelyä varten. Tähänkään sähköpostiviestiin ei ollut vastattu.

Kirjaamo on kuitannut vastaanotetuiksi kaikki kantelijan lähettämät sähköpostiviestit.

Kantelija on 22.6.2016 soittanut ely-keskuksen kirjaamoon, josta hänelle on ilmoitettu, että kaikki kolme sähköpostiviestiä on lähetetty edelleen ely-keskuksen henkilöstösihteerien yhteis-sähköpostiin.

Johtava henkilöstöasiantuntija on vasta 28.6.2016 toimittanut kantelijalle sähköpostitse tietopyynnössä pyydettyä asiakirjat.

Kantelija on kertonut, että julkisuuslain määräajan noudattamatta jättämisen vuoksi hän on joutunut lähettämään hallinto-oikeudelle osoittamansa valituksen puutteellisena.

SELVITYS

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus (jatkossa KEHA-keskus) on antanut kantelun johdosta selvityksen 19.9.2016.

VASTINE

Kantelija on antanut selvityksen johdosta vastineensa 27.10.2016.

RATKAISU

Sovellettavat säännökset

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.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) 13 §:n 1 momentin mukaan pyyntö saada tieto viranomaisen asiakirjan sisällöstä on yksilöitävä riittävästi siten, että viranomaisen voi selvittää, mitä asiakirjaa pyyntö koskee. Tiedon pyytäjää on diaarin ja muiden hakemistojen avulla avustettava yksilöimään asiakirja, josta hän haluaa tiedon. Tiedon pyytäjän ei tarvitse selvittää henkilöllisyyttään eikä perustella pyyntöään, ellei tämä ole tarpeen viranomaiselle säädetyn harkintavallan käyttämiseksi tai sen selvittämiseksi, onko pyytäjällä oikeus saada tieto asiakirjan sisällöstä.

Tietopyynnön käsittelyssä noudatettavasta menettelystä säädetään julkisuuslain 4 luvussa (tiedon antaminen asiakirjasta). Lain 14 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää se viranomaisen, 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 viranomaisen on tämän tehtävän määrännyt tai jolle se hänen asemansa ja tehtäviensä vuoksi muuten kuuluu.

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 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 tavanomaista suuremman työmäärän, asia on ratkaistava ja tieto julkisesta asiakirjasta

annettava viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön.

Julkisuuslain 18 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen tulee hyvän tiedonhallintatavan luomiseksi ja toteuttamiseksi huolehtia asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen asianmukaisesta saatavuudesta, käytettävyydestä ja suojaamisesta sekä eheydestä ja muusta tietojen laatuun vaikuttavista tekijöistä sekä tässä tarkoituksessa 5 kohdan mukaan erityisesti huolehtia siitä, että sen palveluksessa olevilla on tarvittava tieto käsiteltävien asiakirjojen julkisuudesta sekä tietojen antamisesta ja käsittelyssä sekä niiden ja asiakirjojen ja tietojärjestelmien suojaamisesta noudatettavista menettelyistä, tietoturvallisuusjärjestelyistä ja tehtävänjaoista, samoin kuin siitä, että hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseksi annettujen säännösten, määräysten ja ohjeiden noudattamista valvotaan.

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 asiakkaalleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta.

Hallintolain 23 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheutonta viivytystä.

Tapahtumatietoja

Saadun selvitysmateriaalin mukaan tietopyynnön käsittelyssä on tapahtunut muun ohessa seuraavaa.

Ensimmäinen tietopyyntö on ilmeisesti epähuomiossa jäänyt toimittamatta eteenpäin tai se on kadonnut, mikä selvityksen mukaan lienee johtunut kirjaamon silloisesta henkilöstövajeesta ja kiireestä.

Seuraava sähköposti on kirjaamosta ohjattu henkilöstöhallinnon postilaatikkoon 6.4.2016, joka ei ollut ollut virallisesti käytössä KEHA-keskuksen toiminnan aloittamisen 1.1.2015 jälkeen. Postilaatikkoon tulleita viestejä on kuitenkin aktiivisesti luettu ja henkilöstöhallinnosta tiedusteluviesti on lähetetty edelleen Etelä-Pohjanmaan ely-keskuksen Y-vastuualueen luontoympäristöpäällikölle ja ely-keskuksen hallintojohtajalle.

Luontoympäristöpäällikkö on alkanut selvittää asiaa, ymmärtäen tietopyynnön kuitenkin siten, että kantelija on halunnut valittaa virkavalinnasta.

Edelleen kirjaamosta on 7.6.2016 lähetetty viesti henkilöstöasiantuntijalle ja tiedusteltu, onko kirjaamon aiemmin lähettämä viesti mennyt jo käytöstä poistettuun postilaatikkoon. Kyseinen henkilöstöasiantuntija on vastannut kirjaamolle, että postilaatikkoon lähetty viesti on tullut henkilöstöasiantuntijoiden tietoon.

Ely-keskuksen kirjaamosta on 8.6.2016 lähetetty viesti henkilöstöasiantuntijoille, mutta tähän viestiin ei ole vastattu mitään, koska Y-vastuualueelta on odotettu neuvoa, mitä tietoja pyytäjälle annetaan. Y-vastuualueen luontoympäristöpäällikölle on 9.6.2016 lähetetty muistutusviesti. Selvityksen mukaan asian hoitaminen Y-vastuualueella on jäänyt muiden töiden alle.

Kirjaamo on kantelijan soitettua lähettänyt 22.6.2016 viestin henkilöstöryhmälle, josta puolestaan on otettu yhteyttä luontoympäristöpäällikön esimieheen Y-vastuualueen johtajaan. Vielä johtava henkilöstöasiantuntija on 27.6.2016 ollut yhteydessä KEHA-keskuksen lakimieheen. Johtava henkilöstöasiantuntija on 28.6.2016 lähettänyt kantelijalle tämän pyytämät tiedot.

Arviointi

Tässä tapauksessa kantelija on jo ensimmäisessä Etelä-Pohjanmaan ely-keskuksen kirjaamoon lähettämässään sähköpostissa 17.3.2016 viitannut selkeästi julkisuuslakiin. Samoin tietopyynnössä on yksilöity ne tiedot ja asiakirjat, jotka hän haluaa saada.

On olennaista, että tietopyynnön ensikäsittelijä tuntee ainakin yleistasonisesti julkisuuslain menettelysäännökset ja osaa ohjata tietopyynnön oikean tahon käsiteltäväksi, mikäli se ei kuulu ensikäsittelijän tehtäviin. Yleensä viranomaisen henkilöstöön kuuluva ratkaisee oman toimialueensa ja tehtäviinsä kuuluvien asiakirjojen ja tietojen antamisen. Viranomaisen voi myös erikseen määrätä, että tiedon antaminen asiakirjasta kuuluu erityisesti joidenkin viranomaisen henkilöstöön kuuluvien tehtäväksi. (Ks. esim. Olli Mäenpää: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, 2016, ss. 365)

Yleisenä huomiona on aiheellista todeta, että asiakirja- ja tietopyyntöä tai hallinnolle osoitettua muuta tiedustelua käsittelevän virkamiehen tulisi pyrkiä selvittämään, mistä asiassa on kysymys, mikäli hän on jäänyt epätietoiseksi yhteydenottajan tarkoituksesta. Näin menettelemällä on mahdollisuus taata käsiteltävänä olevan yhteydenoton lain- ja asianmukainen käsittely sekä tässä yhteydessä huolehtia myös siitä, että laissa säädettyjä määräaikoja pystytään noudattamaan (julkisuuslain mukainen määräaika sekä perustuslaissa ja hallintolaissa tarkoitettu käsittely ilman aiheetonta viivytystä).

Kantelijan tietopyynnön ja siihen liittyvän tiedustelun käsittelyssä ely-keskuksessa ja KEHA-keskuksessa ei ole menetelty julkisuuslain ja hallintolain mukaisella tavalla. Laillisuusvalvontakäytännössä ei lainvastaista menettelyä ole voitu hyväksyttävästi perustella vetoamalla viranomaisten käytettävissä olevien henkilöstöresurssien käyttöön liittyviin syihin tai resurssivajeesseen. Nähdäkseni tässä tapauksessa ensimmäisen tietopyynnön käsittelyssä ely-keskuksen kirjaamossa on ollut kysymys mahdollisesti henkilöstövajaukseen liittyvästä huolimattomuudesta, mutta viimeistään kantelijan toisen yhteydenoton jälkeen asian käsittelyä pääasiassa ely-keskuksen Y-vastuualueella on viivyttänyt se, että tietopyyntöä ei ole tunnistettu julkisuuslain mukaiseksi tietopyynnöksi.

Kantelija ei ole saanut pyytämiään tietoja julkisuuslaissa säädetyn määräajan puitteissa viimeistään kahden viikon kuluessa tietopyynnön esittämisestä, vaan vasta yli kolmen kuukauden kuluttua ensimmäisen tietopyynnön esittämisestä, eikä kantelijan tietopyynnön käsittelyä koskeviin tiedusteluihin ole vastattu mitään missään käsittelyn vaiheessa ely-keskuksen tai KEHA-keskuksen taholta.

Julkisuuslain noudattamisen osalta sekä tietopyynnön käsittelyn alkuvaiheessa ely-keskuksen kirjaamo että myöhemmässä vaiheessa pääasiassa ely-keskuksen Y-vastuualue ovat menelleet virheellisesti. KEHA-keskuksen menettely on ollut hallintolain noudattamisen osalta virheellistä, kun tietopyynnön esittäjän tiedusteluihin on jätetty vastaamatta.

KEHA-keskuksen ilmoituksen mukaan Etelä-Pohjanmaan ely-keskuksen Y-vastuualueen luontoympäristöpäällikköä lukuun ottamatta kantelijan tietopyyntöä käsitelleet henkilöt ovat KEHA-keskuksen virkamiehiä.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Edellä todetusti kantelijan tietopyynnön käsittelyssä ei ole menetelty julkisuuslain ja hallintolain mukaisella tavalla. Kiinnitän KEHA-keskuksen ja Etelä-Pohjanmaan ely-keskuksen huomiota julkisuuslain ja hallintolain noudattamiseen.

Selvitysmateriaalissa on todettu, että julkisuuslakia ei tunneta riittävän hyvin, mistä syystä lain mukaista määräaika ei huomata noudattaa.

Lähtökohtana voidaan pitää, että viranomaisen palveluksessa olevat henkilöt ovat vähintään perustasoisesti tietoisia siitä, miten menetellään asiakirja- ja tietopyyntöjen käsittelyssä ja mitä hallintolaki edellyttää viranomaisille osoitettujen tiedusteluihin vastaamisen osalta. Julkisuuslain 18 §:n mukaisesti on viranomaisen vastuulla huolehtia tämän toteutumisesta käytännössä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen

Kimmo Hakonen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Minna Pulkkinen

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

KÄYNTIOSOITE Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
POSTIOSOITE PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN 0295 16001
TELEFAKSI 09 160 23975

E-MAIL etunimi.sukunimi@okv.fi
INTERNET www.okv.fi