

25.8.2023

EOAK/3315/2023

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Mikko Sarja

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Piatta Skottman-Kivelä

KUNNAN MENETTELY TIETOPYYNTÖÖN VASTAAMISESSA

1 KANTELU

Kantelija arvosteli - - - kunnan (kunta) tietopalvelujen ja opetuspäällikön menettelyä tietopyyntöön vastaamista koskevassa asiassa.

Kanteluasiakirjoista ilmenee, että kantelija oli 17.1.2023 kunnan kirjaamoon lähettämässään sähköpostiviestissä pyytänyt saada tilastotiedon kunnan 1.–9. vuosiluokkien oppilaiden katsomusainevalinnoista lukuvuonna 2022–2023 (syyskuun 2022 tilanne). Kunnan sivistyksen palvelualueen hallintosihteeri oli samana päivänä vastannut, että opetuspäällikkö tulisi ”palaamaan asiaan”.

Kantelija oli 3.3.2023 tiedustellut asiaansa sähköpostilla hallintosihteeriltä ja opetuspäälliköltä saaden vain vastauksen (kunnassa toisiin tehtäviin siirtyneeltä) hallintosihteeriltä, joka oli kertonut välittäneensä kantelijan tiedustelun myös sivistysjohtajalle.

Kantelija oli edelleen 31.3.2023 kunnan kirjaamoon, sivistysjohtajalle ja opetuspäällikölle lähetetyssä sähköpostiviestissä viitannut viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) menettelysäännöksiin, uusintu jälleen tietopyyntönsä sekä vaihtoehtoisesti pyytänyt saada asiassaan viivytyksettä valituskelpoisen päätöksen. Sivistysjohtaja oli vastauksessaan pahoitellut tietopyyntöön vastaamattomuutta ja todennut, että opetuspäällikkö toimittaisi vastauksen 6.4.2023 mennessä. Opetuspäällikkö oli pahoitellut ”asian jäämistä kesken” ja pyytänyt kantelijalta lisätietoja pyydetyn tilaston kokoamiseksi.

Kantelija oli samana päivänä vastannut tarvitsevansa vain tiedon, kuinka suuri prosenttiosuus (tai lukumäärä) kunnan peruskoululaisista oli ollut kussakin katsomusaineessa (jaolla ”ev.lut./ortodoksi/ET/muut uskonnot”).

Opetuspäällikkö oli 10.4.2023 lähettänyt kantelijalle sähköpostiviestin, jossa oli ollut koonti kunnan joidenkin koulujen rehtoreilta saaduista lukumääristä. Tietoja kaikkien koulujen osalta ei ollut toimitettu.

Kantelija totesi, ettei kunta ollut julkisuuslain 14 §:n 4 momentissa tarkoitettussa määräajassa toimittanut tietopyynnössä (17.1.2023) pyydettyjä tietoja, eikä kunta myöskään ollut antanut säännöksen 3 momentissa tarkoitettua valituskelpoista päätöstä siitä, ettei tietoa voida antaa.

Tietopyyntöön oli ensin jätetty vastaamatta ja sitten toimitettu viivytellen vain osa tiedoista. Kantelijan mukaan hänen saamansa vajavainen tieto ei kertonut koko tilannetta ja saattoi olla jopa vääristynyt asuinalueiden mukaisen vaihtelun vuoksi.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta saatiin opetuspäällikön allekirjoittama kunnan selvitys, joka liitetään oheen kantelijalle tiedoksi.

Opetuspäällikön selvityksen mukaan kunta myöntää, ettei se ollut vastannut kantelijan tietopyyntöön (17.1.2023) julkisuuslaissa säädetyssä määräajassa. Valituskelpoista päätöstä siitä, ettei tietoa voida antaa, ei myöskään ollut tehty tai olisi voitukaan tehdä, sillä tietopyynnön kohteena oli julkinen tieto. Kunnan toimittamat tiedot kantelijalle eivät olleet sisältäneet kaikkia pyydettyjä tietoja, eikä puuttuneita tietoja ole myöskään myöhemmin toimitettu kantelijalle. Opetuspäällikön inhimillisen virheen (unohduksen) vuoksi asian käsittely oli jäänyt kesken, eikä se tietopyynnön lähettäjän muistutuksista huolimatta ollut [sittemmin] edennyt.

Edelleen selvityksen mukaan kunnan prosesseissa tietopyyntöjen käsittelyssä on kehitettävää vastaavan tilanteen estämiseksi. Kunta katsoo kuitenkin ”asian lieventävänä seikkana sen, että asiasisällöllisesti pyydetty tietopyyntö ei ole kohdistunut esim. yksityisyyden suojan piiriin kuuluviin asioihin vaan laajempiin tilastollisiin tietoihin”.

Selvityksessä todetaan kunnan myöntävän, että tietopyyntöön vastaaminen ei olisi saanut kestää lähes kolmea kuukautta. Lisäksi tietopyytäjälle olisi selvityksen mukaan pitänyt toimittaa täydelliset tiedot pyydettyistä asioista. Selvityksessä katsotaan, ettei kunta ollut täyttänyt julkisuuslaissa säädetyjä viranomaisen velvollisuuksiaan.

Selvityksen mukaan kunta kehittää toimintatapojaan tietopyyntöihin vastaamisessa, millä pyritään jatkossa ennaltaehkäisemään vastaavien tilanteiden syntyä. Kunta suhtautuu vakavasti julkisuuslain säännöksiin sekä siihen, että sen toiminnassa oli ollut selkeitä puutteita.

3 RATKAISU

3.1 Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

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 111 §:ssä säädetään oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tiedonsaantioikeudesta. Pykälän 1 momentin mukaan oikeuskanslerilla ja oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki)

1 §:n 1 momentin mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei laissa erikseen toisin säädetä. Julkisuuslain 9 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen. Saman lain 17 §:ssä säädetään tiedonsaantioikeuksien huomioon ottamisesta päätöksenteossa ja 24 §:ssä salassapitoperusteista.

Julkisuuslain 5 §:n 1 momentin mukaan asiakirjalla tarkoitetaan tässä laissa kirjallisen ja kuvallisen esityksen lisäksi sellaista käyttönsä vuoksi yhteen kuuluviksi tarkoitetuista merkeistä muodostuvaa tiettyä kohdetta tai asiaa koskevaa viestiä, joka on saatavissa selville vain automaattisen tietojenkäsittelyn tai äänen- ja kuvantoistolaitteiden taikka muiden apuvälineiden avulla. Pykälän 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.

Julkisuuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 30/1998 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa lausutaan lain 5 §:stä muun ohella, että kuten [lakiehdotuksen] 5 §:stä ilmenee, asiakirjan käsite kattaa sekä perinteiset asiakirjat että sähköiset asiakirjat ja muut apuvälinein selville saatavissa olevat asiakirjat (s. 53). Laissa tarkoitettuna asiakirjana ei pidetä sellaista talletettujen merkintöjen kokonaisuutta, joka muodostuu eri käyttötarkoituksia varten talletetuista tiedoista. Asiakirjan edellä kuvattu määrittely aiheuttaa sen, ettei viranomainen ole julkisuusperiaatteen mukaisen tiedonsaantioikeuden nojalla velvollinen muuttamaan tietokoneohjelmiaan tai yhdistelemään eri käyttötarkoituksia varten laadittujen tiedostojen tietoja (s. 54).

Julkisuuslain 13 §:n perusteella pyyntö saada tieto viranomaisen asiakirjan sisällöstä on yksilöitävä riittävästi siten, että viranomainen voi selvittää, mitä asiakirjaa pyyntö koskee. Tiedon pyytäjää on diaarin ja muiden hakemistojen avulla avustettava yksilöimään asiakirja, josta hän haluaa tiedon.

Lain esitöissä (HE 30/1998 vp, s. 70) todetaan 13 §:n osalta muun ohella, että tietojensaantia koskevan pyynnön kohteena voi olla asiakirja, jota pyynnön tekemisen hetkellä ei vielä ole olemassa, mutta joka syntyy viranomaisen tavanomaisen toiminnan tuloksena. Pykälän 21 yksityiskohtaisten perustelujen (s. 82) mukaan pykälässä säädetään perusteet sille, että viranomainen voi tuottaa hallussaan olevista atk-rekistereistä tietoja pyytävän toivomia aineistoja. Säännöksen tarkoituksena on edistää viranomaisten hallussa olevien tietoaineistojen hyödyntämistä sellaisissa tilanteissa, joissa tietojen antamiseen ei ole suojeltavien intressien kannalta esteitä.

Julkisuuslain 14 §:ssä säädetään asiakirjan antamisesta päättämisestä seuraavasti:

Säännöksen 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. Säännöksen 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 saattaneelta tiedon pyytäjältä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi; sekä 4) annettava tieto käsittelyn johdosta perittävistä maksuista.

Säännöksen 4 momentin mukaan 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.

Julkisuuslain 20 §:ssä säädetään viranomaisen velvollisuudesta tuottaa ja jakaa tietoa. Säännöksen 1 momentin mukaan viranomaisen on edistettävä toimintansa avoimuutta ja tässä tarkoituksessa tarvittaessa laadittava oppaita, tilastoja ja muita julkaisuja sekä tietoaaineistoja palveluistaan, ratkaisukäytännöstään sekä yhteiskuntaoloista ja niiden kehityksestä toimialallaan. Laatimisvelvollisuuden tarvetta arvioitaessa on otettava huomioon, missä määrin viranomaisen toiminnasta on saatavissa tietoja asiakirjojen julkisuuden avulla tai yleisen tilastotuotannon perusteella.

Julkisuuslain 21 §:n 1 momentin mukaan viranomainen voi pyynnöstä tuottaa ja luovuttaa eri käyttötarkoituksia varten automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ylläpitämänsä yhteen tai useampaan tietojärjestelmään talletetuista merkeistä muodostetun tietoaaineiston, jos tietoaaineiston luovuttaminen ei sen muodostamisessa käytettyjen hakuperusteiden, tietojen määrän tai laadun taikka tietoaaineiston käyttötarkoituksen vuoksi ole vastoin sitä, mitä asiakirjan salassapidosta ja henkilötietojen suojasta säädetään. Asianomaisten viranomaisten luvalla ja 1 momentissa säädetyin edellytyksin tietoaaineisto voidaan 2 momentin mukaan tuottaa myös eri viranomaisten ylläpitämistä tietojärjestelmistä.

Julkisuuslain soveltamista koskevaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen (33 § 2 mom.).

Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (tiedonhallintalaki)

1 §:n mukaan lain tarkoituksena on varmistaa viranomaisten tietoaineistojen yhdenmukainen ja laadukas hallinta sekä tietoturvallinen käsittely julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi (1 kohta) ja mahdollistaa viranomaisten tietoaineistojen turvallinen ja tehokas hyödyntäminen, jotta viranomainen voi hoitaa tehtävänsä ja tarjota palvelunsa hallinnon asiakkaille hyvää hallintoa noudattaen tuloksellisesti ja laadukkaasti (2 kohta).

Tiedonhallintalain 2 §:n mukaan tietoaineistolla tarkoitetaan asiakirjoista ja muista vastaavista tiedoista muodostuvaa tiettyyn viranomaisen tehtävään tai palveluun liittyvää tietokokonaisuutta (5 kohta). Tietovaranto on viranomaisen tehtävien hoidossa tai muussa toiminnassa käytettäviä tietoaineistoja sisältävä kokonaisuus, jota käsitellään tietojärjestelmien avulla tai manuaalisesti (6 kohta).

Tiedonhallintalain 4 §:n 2 momentissa säädetään tiedonhallintayksikön johdon tehtäväksi huolehtia 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; 4) asianmukaiset työvälineet tiedonhallintaa koskevien velvollisuuksien toteuttamiseksi; 5) järjestetty riittävä valvonta tiedonhallintaan liittyvien säädösten, määräysten ja ohjeiden noudattamisesta.

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.

Hallintolain 23 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheutonta viivytystä. Viranomaisen on 2 momentin mukaan esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin.

3.2 Tietopyyntöön vastaaminen

Tässä asiassa tehtäväni oli tutkia kunnan menettely kantelijan tietopyyntöön vastaamisessa. Oikeusasiamies ei voi muuttaa tai kumota viranomaisten tai tuomioistuinten päätöksiä, eikä oikeusasiamiehen tehtävänä ole toimia vaihtoehtona muutoksenhauille. Kysymys tietojen julkisuudesta kuuluu viime kädessä tuomioistuimen ratkaistavaksi. Tästä lähtökohdasta arvioin asiaa seuraavasti.

Totean ensinnäkin, että kantelussa arvosteltiin kunnan tietopalvelujen ja opetuspäällikön menettelyä. Julkisuuslain 14 §:n perusteella tiedon asiakirjan sisällöstä antaa se viranomaisen henkilöstöön kuuluva, jolle viranomainen on tämän tehtävän määrännyt tai jolle se hänen asemansa ja tehtäviensä vuoksi muuten kuuluu. Käytössäni olevista asiakirjoista ei tarkemmin ilmene, miten asiakirjapyyntöihin vastaaminen on kunnassa järjestetty tai määrätty, eikä opetuspäällikön toimivalta asiakirjapyyntöihin vastaamisessa. Kunnan käyttöni toimittaman opetuspäällikön allekirjoittaman selvityksen perusteella on pääteltävissä, että kantelijan tietopyyntöön vastaaminen on ollut ainakin ensivaiheessa opetuspäällikön vastuulla.

Yleisesti korostan, että julkisuuslain 14 §:n säännökset asiakirjan antamisesta päättämisestä, menettelytavoista ja määräajoista ovat ehdottomat. Ainoa lain tuntema liikkumavara koskee asiakirjapyynnön toteuttamisaikaa, joka voi laissa säädetyin edellytyksin pidentyä korkeintaan kuukauteen. Asiakirjan pyytäjällä on julkisuuslaissa turvattu oikeus halutessaan saada hallintolain mukaisesti perusteltu päätös siitä, miksi pyydettyä asiakirjaa ei anneta. Oikeus joko saada pyydetty asiakirja tai saada asiassa muutoksenhakukelpoinen päätös on ehdoton, eikä viranomainen voi tästä syystä menetellä toisin.

Julkisuuslain 14 §:n 4 momentin mukaan asiakirjan antamista koskeva asia on käsiteltävä "viivytyksettä". Lain esitöiden (HE 30/1998 vp, s. 71) perustelujen mukaan nopean käsittelyn vaatimus koskee sekä ensiasteen päätöksentekoa että tilannetta, jossa tiedon antamisesta kieltäytyminen on saatettu viranomaisen ratkaistavaksi.

Totean kuitenkin, että hallintolaissa tarkoitetun tiedustelun, julkisuuslain mukaisen asiakirjapyynnön ja tietoaineiston tuottamispynnön sekä tietosuojalainsäädännössä tarkoitetun omien henkilötietojen tarkastuspyynnön ero voi joskus olla tulkinnanvarainen. Näiden menettelyjen ero on kuitenkin merkityksellinen sovellettavaksi tulevien säännösten ja niiden sisältämien menettelytapojen sekä maksullisuuteen liittyvien erojen vuoksi.

Esillä olevassa asiassa on nähdäkseni kyse juuri tietopyynnön ja tietoaineiston tuottamispynnön välisestä erosta, jota kysymystä en voi laillisuusvalvojana lopullisesti ratkaista. Tämä ero on kuitenkin mielestäni merkityksellinen ensinnäkin siksi, että tietoaineiston tuottamisen toteuttaminen on viranomaiselle lähtökohtaisesti harkinnanvaraista.

Toiseksi julkisuuslaissa ei käsitykseni mukaan ole säädetty siitä, missä ajassa harkinnanvaraisesti käsittelyyn otetun aineistopyynnön mukainen aineisto tulee kyetä kokoamaan ja toimittamaan asiakkaalle. Palaan tähän vielä jäljempänä. Nyt esillä olevassa asiassa ei sinänsä ole kyse siitä, että kantelijan pyyntö olisi kieltäydytty toteuttamasta eikä siitä, olisiko asiassa tullut tehdä viime kädessä valituskelpoinen päätös.

Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan viranomaisella ei lähtökohtaisesti ole velvollisuutta laatia tietopyynnön johdosta uutta asiakirjaa. Oikeuskirjallisuudessa¹ on todettu, että uudella asiakirjalla tarkoitetaan julkisuuslakia sovellettaessa asiakirjaa, joka on tavanomaisin keinoin mahdollista laatia viranomaisen tallenteita ja niissä olevia tietoja yhdistelemällä, mutta jota ei ole vielä laadittu. Tällainen uusi asiakirja (potentiaalinen asiakirja) on mahdollista laatia esimerkiksi yhdistelemällä erilaisia hakutekijöitä käyttäen sähköisen tietojenkäsittelyn keinoin tietoja viranomaisen tietojärjestelmistä, digitaalisista aineistoista tai useista viranomaistiedostoista. Uuden asiakirjan ja siihen sisältyvien tietojen merkitys on viranomaistoiminnan digitalisaation myötä olennaisesti lisääntynyt.

Saman teoksen mukaan julkisuusperiaatteen turvaamaan oikeuteen saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta sisältyy myös jokaisen oikeus itse päättää, minkälaisia julkisia tietoja hän haluaa saada viranomaisen tallenteista ja tietoaineistoista riippumatta niiden tallentamistavasta. Uuden asiakirjan laatiminen on yleensä vaivatonta digitaalisesti, mikä tukee julkisuusperiaatteen soveltamista myös niihin. Näistä lähtökohdista seuraa, että myös uudet asiakirjat ovat julkisuusperiaatteen soveltamisalaan kuuluvia asiakirjoja, mikäli ne ovat normaalisti ja tavanomaisin keinoin viranomaisen laadittavissa ja käytettävissä. Oikeus saada uusi asiakirja ei ole rajoitukseton, vaan se voidaan toteuttaa, mikäli tiedonhaku viranomaisen tallenteista voidaan toteuttaa niillä hakuperusteilla, -menetelmillä ja -ohjelmilla, joita viranomaisen tavanomaisesti käyttää tai voi käyttää.

Korkeimman hallinto oikeuden (KHO) vuosikirjapäätöksessä [KHO:2022:146](#) oli kyse tilanteesta, jossa tiedotusväline oli pyytänyt Verohallintoa luovuttamaan verotustiedot siten, että listauksesta ei ollut poistettu vastustamisoikeutta käyttäneitä henkilöitä. Korkein hallinto-oikeus (KHO) totesi, ettei Verohallinnolla ollut tiedotusvälineen pyytämää listausta juuri pyydetyn sisältöisenä hallussaan. Asiassa oli kuitenkin otettava huomioon, että Verohallinto oli osana mediapalveluaan jo vuosien ajan pyynnöstä luovuttanut tiedotusvälineille nyt pyydettyä tietoaineistoa vastaavan kaltaisen aineiston.

¹Olli Mäenpää: Julkisuusperiaate. Helsinki 2020. Alma Talent verkkokirjahylly>Julkisuusperiaate (2020)>IV Julkisuuden toteuttaminen. Vaatii käyttöoikeutta. Käyntipäivä 17.8.2023

Tämä osoitti, että pyydettyä vastaavan tietoaineiston tuottamisen vaatima poiminta- ja ohjelmointityö ja aineiston pyynnöstä luovuttaminen oli muodostunut osaksi Verohallinnon vakiintunutta toimintaa. Pyydetyn tietoaineiston laatimisen edellyttämän poiminta- ja ohjelmointityön voitiin lisäksi arvioida rinnastuvan siihen vastaavaan työhön, jota tiedotusvälineelle jo mediapalvelun yhteydessä annetun tietoaineiston laatiminen oli edellyttänyt. KHO katsoi, että Verohallinnolle oli tietopyynnön johdosta syntynyt velvollisuus laatia pyydetty listaus. Pyydetyn listauksen laatimisessa ei ollut kysymys julkisuuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettua viranomaisen harkintavallan piiriin kuuluvasta tietoaineiston tuottamisesta pyynnöstä.

Edelleen edellä viitatussa teoksessa on todettu (IV.3.8) tietoaineiston tuottamisesta, ettei viranomaisen mahdollisuus tuottaa tietoaineisto rajoita oikeutta saada uusi asiakirja (muun ohella edellä esitetyn perustein). Tietoaineiston tuottaminen on sen sijaan viranomaisen harkinnassa, ja viranomainen voi periä siitä maksun. Salassapitosäännökset ja henkilötietojen suoja on myös otettava huomioon tietoaineistoa tuotettaessa.²

Tässä asiassa käytössäni olleista tiedoista ei käy tyhjentävästi ilmi, ovatko pyydetyn sisältöiset (prosenttiosuudet tai lukumäärät kunnan perusopetuksen oppilaiden katsomusainevalinnoista) asiakirjat olleet jo valmiina tai ainakin tavanomaisin keinoin ja teknisesti yksinkertaisella tavalla laadittavissa vai missä määrin tietoja on jouduttu eri kouluissa selvittämään ja niiltä erikseen hankkimaan pyydetyn tilaston tuottamiseksi. Kyse on myös samalla siitä, missä määrin tällaisten tilastojen tuottaminen jo alun alkaen kuuluisi julkisuuslain 20 §:n mukaiseen kunnan oma-aloitteiseen velvollisuuteen tuottaa ja jakaa tietoa. Kunta on itse katsonut menetelleensä julkisuuslain vastaisesti, kun kantelijan tammikuussa 2023 tekemää tietopyyntöä ei ollut käsitelty julkisuuslaissa säädettyssä määräajassa sekä katsonut, että kantelijalle olisi pitänyt toimittaa täydelliset tiedot pyydyistä asioista.

Totean, että sikäli kuin kyse on kunnan katsomalla tavalla ollut julkisuuslaissa tarkoitettua viranomaisen asiakirjan antamisesta, on kunta laiminlyönyt noudattaa sanotussa laissa säädettyjä määräaikoja, minkä kunta siis on itsekin myöntänyt.

Käytettävissäni olleiden tietojen perusteella en kuitenkaan voi pitää ainakaan täysin poissuljettuna sitä, etteikö kyse olisi nyt voinut olla viranomaiselle harkinnanvaraisesta tietoaineiston tuottamisesta.

² Tässä viitatussa Mäenpään teoksen ohella ks. tietopalveluiden tuottamisesta myös esim. Voutilainen Tomi: Oikeus tietoon. Informaatio-oikeuden perusteet. Keuruu 2019, s. 428–432. Ks. tässä teoksessakin (s. 430) viitattu korkeimman hallinto-oikeuden päätös KHO 11.12.2015, t. 3614. Päätöksen mukaan varusmiespalvelun siirtämisen prosentuaalista jakautumaa kuvaavat kuntakohtaiset tilastot eivät olleet tulostettavissa asevelvollisuusrekisteristä, vaan niiden laatiminen edellytti rekisterin tietojen seulontaa, muokkaamista ja yhdistelyä. Siten tietopyyntöön vastaaminen olisi edellyttänyt uuden asiakirjan laatimista, mihin viranomaisella ei julkisuuslain säännösten perusteella ollut tietopyynnön johdosta velvollisuutta.

Julkisuuslain 14 §:n sanamuodot kytkeytyvät ja lain menettelysäännökset ovat käsitykseni mukaan ensi sijassa tarkoitetut asiakirjapyyntöjen eivätkä niinkään tietoaaineistojen tuottamispyyntöjen käsittelyyn. Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä tulkinta siitä, milloin julkisuuslaissa säädettyjä menettelysäännöksiä on noudatettava, on kuitenkin laajentunut. Lain 14 §:n menettelysäännösten noudattamista on laillisuusvalvonnassa edellytetty myös silloin, kun viranomaisella ei ole pyydettyä asiakirjaa, asiakirjaa ei anneta pyydetyllä tavalla tai pyydettyä asiakirjaa ei virkamiehen tulkinnan mukaan pidetä julkisuuslaissa tarkoitettuna sen soveltamisalaan kuuluvana asiakirjana (ks. esim. EOAK/4658/2019 ja oikeusasiamies Petri Jääskeläisen puheenvuoro OA:n vuosikertomuksessa vuodelta 2017, s. 21).

Korostan, että julkisuuslain soveltaminen ja tiedon antamista koskeva päätöksenteko ovat hallintomenettelyä, jossa tulee julkisuuslaissa säädettyjen menettelyvelvoitteiden lisäksi joka tapauksessa noudattaa soveltuvin osin hallintolain yleisiä menettelysäännöksiä. Siinäkin tapauksessa, että kyse olisi viranomaisen harkintavallan piiriin kuuluvasta tietoaaineiston tuottamisesta eivätkä julkisuuslain määräaika säännökset soveltuisi, hyvä hallinto kuitenkin edellyttää, että tietoaaineiston tuottamista pyytävän yhteydenottoihin vastataan, mahdolliset aineistopyyntöä koskevat epäselvyydet selvitetään ja täydennykset pyydetään sekä asia käsitellään viime kädessä ilman aiheetonta viivytystä.

Edellä todetusta näkökulmasta pidän selvänä, että kantelijan pyynnön käsittely on aiheettomasti ja hyvän hallinnon vastaisesti viivästynyt: kantelija oli joutunut penäämään vastausta tietopyyntöönsä ja saanut vasta lähes kolmen kuukauden jälkeen osavastauksen asiassaan. Selvityksestä ei myöskään ilmene, miksi pyydettyjä tietoja kokonaisuudessaan ei sittemminkään ollut kantelijalle toimitettu edes sen jälkeen, kun opetuspäällikön ”unohdus” oli viimeistään tämän asian selvityspyynnön yhteydessä havaittu. Käytettävissäni olevan aineiston perusteella jää edelleen epäselväksi, oliko kantelija saanut kunnasta kaikki pyytämänsä tiedot. Kantelijalla on tarvittaessa mahdollisuus tehdä asiassaan uusi tietopyyntö.

Yhteenvetona totean, että kunnan menettely on ollut lainvastainen – arvioitiinpa asiaa julkisuuslain tai hallintolain näkökulmasta.

Kunta on ilmoittanut kehittävänsä toimintatapojaan tietopyyntöihin vastaamisessa. Pidän tätä perusteltuna myös tietopyynnön ja tietoaaineiston tuottamispyynnön välisen eron merkityksen takia.

Saatan edellä esittämäni käsitykset kunnan ja sen opetuspäällikön tietoon.

3.3 Oikeusasiamiehen selvitys- ja lausuntopyyntöön vastaaminen

Kantelun johdosta lähetettiin oikeusasiamiehen kansliasta kunnalle 16.5.2023 selvitys- ja lausuntopyyntö, jossa kuntaa pyydettiin toimittamaan kantelun tutkimiseksi tarvittava selvitys sekä antamaan selvityksen johdosta lausunto.

Oikeusasiamiehen selvityspyyntö tarkoittaa a) tietojen hankkimista tosiasioista ja menettelyn perusteista sekä b) sen viranomaisen tai virkamiehen, jota kantelu koskee, kuulemista.

Perustuslain 21 §:stä johtuva oikeussuojan edellytysten turvaaminen edellyttää, että kantelussa moititulle henkilölle varataan mahdollisuus tulla kuulluksi ja esittää oma näkemyksensä asiasta. Sillä, että henkilö itse antaa kirjallisen selvityksen (sen sijaan, että esimerkiksi esimies kuulee häntä suullisesti ja kirjaa lausuman), varmistetaan muun muassa se, että kuultava henkilö on ymmärtänyt, mistä asiassa on kysymys ja myös sen, ettei oikeusasiamiehen ratkaisu perustu väriin tietoihin tai väärinkäsityksiin.

Lausuntopyyntö tarkoittaa puolestaan kannanottoa laillisuuskyseeseen, toisin sanoen kantelun kohteena olevan menettelyn oikeudellista arviointia saadun selvityksen johdosta. Tarkoituksena on, että hankitun selvityksen perusteella ylempi viranomainen tai esimiestaho antaisi oikeusasiamiehelle lausunnossaan oman arvionsa menettelyn lainmukaisuudesta.

Tässä asiassa kunnan puolesta minulle toimitettiin vain kantelussa nimenomaisesti arvostellun opetuspäällikön allekirjoittama selvitys. Saamastani selvityksestä ei ilmene opetuspäällikön toimivalta käyttää kunnan puhevaltaa lausunnon antamisessa. Pidän myös hyvän hallinnon näkökulmasta selvänä, että kantelussa arvostellun ja sen johdosta selvityksensä antavan henkilön tulee esteellisenä pidättäytyä osallistumasta viranomaisen kannanoton (lausunnon) käsittelyyn siinä asiassa, jossa hänen omaa menettelyään arvostellaan.

En katso olevan aihetta selvittää asiaa tältä osin enempää. Yleisesti totean, että hallintolain 31 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä. Ylimmän laillisuusvalvojan tiedonsaantioikeus perustuu perustuslakiin, mikä korostaa viranomaisen selvittämisvelvollisuutta ja velvollisuutta toimittaa riittävät ja asianmukaiset selvitykset sekä totuudenmukaiset tiedot.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2 esittämäni käsityksen kunnan ja sen opetuspäällikön tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen päätöksestäni kunnan kasvatusta ja opetuslautakunnalle.