



KEHA-keskuksen menettely tietopyynnön käsittelyssä

KANTELU

Kantelija on 25.10.2023 oikeuskanslerille osoittamassaan kantelussa arvostellut elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen (jäljempänä KEHA-keskus) hänelle 23.10.2023 vastauksena tietopyyntöön lähettämää päätöstä. Kantelijan mukaan päätöksestä ei ilmene, mihin pyyntöön siinä vastataan, mutta hänelle on ilmoitettu, että kyse on Helsingin kuntakokeilun 12.10.2022 KEHA-keskukselle siirtämästä tietopyynnöstä.

Kantelua on 2.11.2023 täydennetty lisäkirjoituksella.

SELVITYS

KEHA-keskus on antanut asiasta apulaisoikeuskanslerin siltä pyytämän 13.12.2023 päivätyn selvityksen, jonka liitteenä on samana päivänä annettu päätös tietopyyntöön. Selvitys lähetetään kantelijalle tiedoksi tämän päätöksen ohessa.

RATKAISU

Oikeusohjeet

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Pykälän 2 momentin mukaan muun ohella oikeus hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Asiakirjojen julkisuudesta ja asianosaisen tiedonsaantioikeudesta säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (julkisuuslaki, 621/1999). Sen 14 §:n 1 momentissa säädetyn pääsäännön mukaan viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on. Saman pykälän 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 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.

Pykälän 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 tavallista suuremman työmäärän, asia on ratkaistava ja tieto julkisesta asiakirjasta annettava viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön.

Viranomaisen päätökseen pyydetyn tiedon antamatta jättämisestä on mahdollista valittaa hallintotuomioistuimeen julkisuuslain 33 §:n mukaisesti.

Hallintolain 44 §:n 1 momentin mukaan kirjallisesta päätöksestä on käytävä selvästi ilmi 1) päätöksen tehnyt viranomainen ja päätöksen tekemisen ajankohta, 2) asianosaiset, joihin päätös välittömästi kohdistuu, 3) päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu, sekä 4) sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä.

Hallintolain 47 §:n mukaan päätökseen, johon saa hakea muutosta valittamalla, on liitettävä valitusosoitus.

KEHA-keskuksen selvitys

KEHA-keskuksen selvityksen liitteenä olevasta 13.12.2023 päivätystä lokitietopyyntöä koskevasta päätöksestä ilmenee, että kantelija oli 10.10.2022 Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimistolle (TE-toimisto) lähettämässään sähköpostiviestissä pyytänyt toimittamaan sähköisessä muodossa tietojensa käsittelyä koskevat lokitiedot ajalta 26.8.2021–11.10.2022. TE-toimisto oli 12.10.2022 siirtänyt kantelijan pyynnön Helsingin kaupungille, joka oli samana päivänä siirtänyt asian edelleen asiassa toimivaltaiselle KEHA-keskukselle.

Kantelija on toimittanut kantelunsa liitteenä KEHA-keskuksen päätökseksi otsikoidun päiväämättömän asiakirjan KEHA/13359/2022. Siinä on todettu, ettei julkisuuslain 11 § mahdollista tiedonsaantioikeutta tai muodosta asianosaisasemaa tilanteessa, jossa lokitietoja pyytänyt vasta epäilee, että häntä koskevien tietojärjestelmään sisältyvien tietojen käyttäminen ei ole ollut asianmukaista. Päätöksessä on todettu myös, että rikosepäilytilanteissa on tehtävä rikosilmoitus poliisille ja KEHA-keskus toimittaa tarvittavat aineistot suoraan poliisille poliisin tiedonsaantioikeuden ja poliisin tekemän erillisen tietopyynnön perusteella. Kantelijalle on ilmoitettu, että hän voi kuitenkin lisäksi pyytää KEHA-keskusta selvittämään, onko hänen tietojaan käsitelty lainmukaisella tavalla, jos hän epäilee asiassa rikosta, tai tehdä rikosilmoituksen.

KEHA-keskus on siltä pyydettyssä selvityksessä todennut, ettei asiaa ole käsitelty julkisuuslain 14 §:n 4 momentissa säädettyssä määräajassa ja etteivät hyvän hallinnon periaatteet ole asiassa kaikin osin toteutuneet. Se on todennut edelleen, että kantelijalle 23.10.2023 toimitettua asiakirjaa tulisi pitää julkisuuslain 14 §:n 3 momentin 1 kohdassa tarkoitettuna ilmoituksena siitä, että pyydettyjä lokitietoja ei luovuteta, olkoonkin, että vastaus on sen mukaan muun ohella otosikointinsa vuoksi ymmärrettävästi voitu tulkita viranomaisen valituskelpoiseksi päätökseksi.

KEHA-keskus on myöntänyt, että asiassa olisi julkisuuslain 14 §:n 3 momentin mukaisesti tullut vielä tiedustella kantelijalta, haluaako hän saattaa asian viranomaisen ratkaistavaksi, ja tarvittaessa antaa tietopyyntöön valituskelpoinen päätös.

KEHA-keskus on ilmoittanut ryhtyneensä korjaaviin toimenpiteisiin selvityspyyntöön vastaamisen yhteydessä havaittuaan kantelijalle toimitetun asiakirjan puutteellisuuden. Kantelijalle on selvityksen antamispäivänä eli 13.12.2023 annettu valituskelpoinen viranomaisen päätös. Menettelyllään KEHA-keskus on pyrkinyt korjaamaan aikaisempaa menettelyään sekä varmistamaan kantelijan oikeusturva ja muutoksenhakumahdollisuus asiassa.

KEHA-keskus on selvittänyt, että keskuksessa oli kantelijan tietopyynnön saapumisajankohdan jälkeen tapahtunut organisaatio- ja avainhenkilömuutoksia, jotka olivat vaikuttaneet pyynnön käsittelyyn. Sen mukaan lokitietopyyntöjen käsittelyyn liittyvissä roolituksissa ja vastuissa on ollut epäselvyyttä, minkä lisäksi niiden käsittelyyn ei ollut ollut yhtäältä vakiintunutta eikä toisaalta riittävän resursoitua prosessia. KEHA-keskus on ”yleisellä tasolla tunnistanut lokitietopyyntöjen käsittelyyn liittyvät ohje-, prosessi- ja rooliseikat, jotka vaativat korjaavia toimenpiteitä”. Tilannetta on pyritty parantamaan muun muassa käynnistämällä projekti, jonka keskeisenä tavoitteena oli laatia tarvittavaa ohjeistusta ja mallipohjia lokitietopyyntöjen käsittelyn tueksi. Konkreettisia kehitystoimenpiteitä päästiin käynnistämään kuitenkin vasta syksyllä 2023, kun asia ”eskaloitiin projektin epäonnistumisen myötä esihenkilö-/johtajatasolle”.

Korjaavat toimenpiteet lokitietopyyntöjen käsittelyssä yleisesti ovat olleet käynnissä jo sinä aikana, kun kantelijan lokitietopyyntö on ollut KEHA-keskuksessa vireillä. Niitä jatkettiin selvityksen mukaan edelleen selvityksen antamisajankohtana ja niiden toteutumisen seurantaan kiinnitetään erityistä huomiota. Lokitietopyyntöjen käsittelystä on keskusteltu viraston johdon kanssa. Niiden käsittelyyn liittyvistä rooleista ja vastuista määrätään jatkossa viraston työjärjestyksessä. Lokitietopyyntöprosessin selkeydestä ja sujuvuudesta varmistutaan ja pyyntöjen ”käsittelyä resursoidaan varmistaen samalla riittävä kyvykkyys niiden käsittelyyn”. KEHA-keskus tulee mainittujen korvaavien toimenpiteiden lisäksi kiinnittämään erityistä huomiota julkisuuslain mukaisiin käsittelyaikoihin sekä siihen, että hallintolain hyvän hallinnon periaatteita, kuten vaatimusta asian käsittelyn viivyttyksättömyydestä, noudatetaan.

Arviointi ja johtopäätös

Kantelijan 10.10.2022 tekemään tietopyyntöön, joka siirtyi 12.10.2022 KEHA-keskuksen käsiteltäväksi, vastattiin vasta 23.10.2023. Vastauksen saaminen tietopyyntöön kesti siten yli vuoden. KEHA-keskuksen asiassa antaman selvityksen liitteenä toimittaman valituskelpoisen päätöksen antaminen kantelijalle kesti tämän jälkeen vielä runsaat seitsemän viikkoa. Totean, että kantelijan tietopyynnön käsittely KEHA-keskuksessa on viivästynyt huomattavasti julkisuuslain 14 §:n 4 momentissa säädetystä ehdottomasta määräajasta.

Kantelijalle 23.10.2023 annetusta ratkaisusta ei yksiselitteisesti ilmene, onko kysymyksessä ollut otsikointinsa mukaisesti asiassa annettu valituskelpoinen hallintopäätös vai KEHA-keskuksen selvityksessään arvioimalla tavalla julkisuuslain 14 §:n 3 momentissa tarkoitettu ilmoitus siitä, ettei pyydettyjä tietoja anneta. Jälkimmäistä vaihtoehtoa nähdäkseni puoltaa se, ettei asiakirja kaikin osin vastaa hallintolain 44 §:ssä päätöksen sisällöltä edellytettyä ja ettei siihen ole sisältynyt hallintolain 47 §:ssä edellytetyin tavoin valitusosoitusta. Kerrottuun nähden minulla ei ole perusteita kyseenalaistaa KEHA-keskuksen ilmoitusta, että kyse on ollut edellä mainitussa julkisuuslain säännöksessä tarkoitettusta ilmoituksesta, minkä mukaisesti olen seuraavassa arvioinut keskuksen menettelyä.

Julkisuuslain 14 §:n 3 momentin mukaan, jos virkamies kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa, hänen on muun ohella tiedusteltava asian kirjallisesti vireille saattaneelta tiedon pyytäjältä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi saadakseen päätöksen, josta hänellä tarvittaessa on mahdollisuus valittaa hallinto-oikeuteen. Saadun selvityksen perusteella KEHA-keskus oli laiminlyönyt niin tehdä kieltäytyessään 23.10.2023 antamasta kantelijalle tämän pyytämiä tietoja.

Toimenpide

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n 1 momentin mukaan, jos virkamies, julkisyhteisön työntekijä tai muu henkilö julkista tehtävää hoitaessaan on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, oikeuskansleri voi antaa asianomaiselle huomautuksen vastaisen varalle, mikäli hän ei harkitse olevan aihetta syytteen nostamiseen. Huomautus voidaan antaa myös viranomaiselle tai muulle yhteisölle.

Kun asiassa julkisuuslaissa tietopyynnön käsittelylle säädetyn enimmäiskäsittelyajan ylitys on hyvin huomattava sen ohella, että asiassa on edellä arvioimallani tavalla lisäksi laiminlyöty noudattaa laissa edellytettyä menettelyä kieltäydyttäessä antamasta pyydettyä tietoa, annan KEHA-keskukselle vastaisen varalle edellä selostetussa lainkohdassa tarkoitetun huomautuksen.

Asia ei anna aihetta muihin toimenpiteisiini.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen

Petri Martikainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Maija-Liisa Goebel