

33. Hyvä tiedonhallintatapa

Julkisuuslaissa on määritelty erikseen, mitä julkisuusperiaate edellyttää hyvältä tiedonhallintavalta. Arvioinnin kohteina ovat asiakirjat, tietojärjestelmät ja niihin sisältyvät tiedot. Näiltä edellytetään saatavuutta, käytettävyyttä, eheyttä ja suojaamista. Saatavuudella tarkoitetaan tiedonsaannin teknisten edellytysten turvaamista, kuten pääsyä tietoon, tiedon luettelointia ja arkistointia. Se että tiedot ovat käytettävissä tarkoittaa käsitystä asiakirjojen ja tietojen luonteesta ja hyväksikäytön mahdollisuudesta (kohtuullisessa ajassa). Sivullisille ei kuitenkaan edellytetä suoraa käyttöyhteyttä viranomaisen tiedostoihin. Tiedonhallinnan eheydessä kysymys on tiedon säilyttämisestä tallennetussa muodossa, tietojen oikeellisuudesta ja aitoudesta sekä tietojärjestelmien toimintakyvystä varsinkin julkisten rekisterien kohdalla. Aineistojen suojaamisella ehkäistään asiakirjoihin, tietoon ja tietojärjestelmiin kohdistuvia vahinkoja ja huolehditaan tarvittavasta salassapidosta. Hyvän tiedonhallintatavan toteuttaminen edellyttää henkilöstön kouluttamista, toimintojen ohjeistamista ja toimintatapojen säännöllistä valvontaa.

Erityisten asiakirjarekisterien avulla voidaan seurata asioiden käsittelyä ja etenemistä ja saada lisäksi tietoa siitä, miten etsitty tieto voidaan asiakirjoista ylipäättään löytää. Asiakirjojen löydettävyyttä edellyttääkin viranomaisilta toimivaa diaaria, asioiden käsittelyjärjestelmiä ja arkistointimenetelmiä. Viranomaisen on pidettävä yllä luetteloa käsiteltäviksi antamistaan, ottamistaan, ratkaisemistaan ja käsittelemistään asioista. Kohteena ovat sekä viranomaiselle saapuneet että viranomaisen omasta aloitteestaan vireille panemat asiat. Yksittäisiin asiakirjoihin on sisällytettävä riittävät tunnistetiedot, esimerkiksi asiakirjan laatureesta viranomaisesta ja laatimisajankohdasta. Julkiset ja salassa pidettävät asiat on pystyttävä erottelemaan toisistaan. Se että koko diaari voitaisiin pitää kokonaisuudessaan salassa edellyttää koko luetteloon ulottuvaa erityissäännöstä. Asiakirjarekisteri on sijoitettu yleensä kirjaamoon tai muuhun yleisöpalvelusteeseen.

Tietohallinto on järjestettävä siten, että asiakirjojen julkisuus, tietojärjestelmät mukaan lukien, on vaivattomasti toteutettavissa. Viranomaiselta edellytetään julkisia kuvauksia tietojärjestelmistä ja niistä saatavista olevista julkisista tiedoista. Kuvausten pohjalta tietoa etsivillä on mahdollisuus saada ainakin pääpiirteinen käsitys siitä, minkälaisia asiakirjoja viranomaisella on hallussaan ja minkälaisia tietoja ne sisältävät. Myös salassa pidettävät asiakirjat on kuvattava, jos se voidaan toteuttaa paljastamatta salassa pidettäviä tietoja.

Julkisen ja salassa pidettävän eroteltavuus. Julkisuuslaki edellyttää viranomaiselta hyvän tiedonhallintatavan luomista ja toteuttamista. Asiakirjojen tulee olla vaivattomasti löydettävissä. Laki ei edellytä julkisten ja salaisten tietojen erottamista asiakirjojen arkistoinnissa, kunhan julkiset ja salaiset tiedot kyetään erottelamaan toisistaan tietoja annettaessa. (EOA 3211/2001)

Arkaluonteisten liitetietojen erottaminen. Varattomuutta koskevat tiedot ovat arkaluonteisia tietoja. Kaupunginhallitus menetteli hyvän tiedonhallintatavan vastaisesti julkaisemalla luettelon henkilöistä, joilta kaupunki ei onnistunut perimään saataviaan. Luettelo oli kaupunginhallituksen kokouspöytäkirjan liitteessä esillä kaupunginkirjastossa. Luettelosta ilmeni velallisen nimen lisäksi hänen taloudellisia tietojaan, kuten velkajärjestelyssä olo, varattomuus ja se, ettei perittäviä maksuja oltu maksettu. Luettelossa julkaistiin myös kuolleet velalliset ja kuolinpesät sekä kuolinpesien taloudellinen tilanne. Vastaavassa tapauksessa salassapitosäännöksiä soveltamista rikottiin, kun kunnan kirjastossa esillä olleesta kunnanhallituksen pöytäkirjasta ilmeni henkilön taloutta ja velkaantumista koskevia tietoja. (EOA 1835/2/99 / AOK 294/1/04 /14.6.2005)

Julkisen ja salassa pidettävän eroteltavuus diaarissa. Viranomaisen on toteutettava asiakirjarekisterinsä niin, että tieto siihen tehdyistä julkisista merkinnöistä voidaan antaa vaivatta. Lääkelaitos ei luovuttanut tietoa myyntilupahakemuksiin liittyvistä lääkevalmisteista, koska myyntiluparekisterin kenttiä ei ollut suunniteltu niin, että niistä olisi voitu erottaa julkinen ja salassa pidettävä tieto. (Helsingin HAO 04/1118/2 /21.12.2004)

Huolellisuus arkaluontoisten tietojen käsittelyssä. Viranomaisen on noudattava riittävää huolellisuutta tietojen merkinnässä ja tiedusteluihin on vastattava kohtuullisessa ajassa. Virkamieheltä edellytetään asiakirjojen käsittelyssä sellaista huolellisuutta, että salaisiksi säädettyjä tietoja ei inhimillisen erehdyksenkään johdosta luovuteta sivullisille. Nyt velkaneuvoja ei ollut merkinnyt velkajärjestelyhakemukseen kolmatta takaaajaa, joka oli jäänyt velkajärjestelyjen ulkopuolelle. Saatuaan asiasta tiedon, takaaaja oli tiedustellut asiasta yleiseltä oikeusavustajalta, mutta hänen kirjeeseensä ei ollut vastattu. (AOK 1202/1/00 /24.5.2002) Toisessa tapauksessa yliopiston tiedekunnan hallintopäällikkö oli erehdyksessä luovuttanut opiskelijan kopioitavaksi papereita, jotka sisälsivät muiden opiskelijoiden nimiä, henkilötunnuksia ja koevastauksia. (AOK 433/1/06 /31.7.2008)

Diaari. Hyvä tiedonhallintatapa edellyttää asiakirjahallinnolta ja päätettyjen asioiden luetteloinnilta niin yksiselitteistä ja selkeää järjestystä, että viranomaisen asiakirjalikenne voidaan jälkikäteen selvittää. Kantelija oli saanut lääninhallituksen poliisiosastolta ruotsinkieliseen tutkintapyyntöönä suomenkielisen vastauksen. Selvityksen mukaan tutkintapäätös oli annettu myös ruotsiksi, mutta kantelija oli saanut väärän kieliversion. Tapauksen tosiseikat jäivät puutteellisen diaarin takia hämärän peittoon. (AOK 1059/1/99)

Asiakirjojen jäljitettävyys. Viranomaisen on tehtävä asiakirjoista kirjaamismerkinnät ja asiakirjat on säilytettävä niin, että jälkikäteen on mahdollista selvittää asian sisältö ja asiasta tehty ratkaisu. Kantelija oli tiedustellut kahdeksan vuotta aiemmin tekemästään kantelusta, johon oli saanut vastaukseksi, että asia oli "finalisoitu" viisi vuotta aiemmin – asiakirjoja ei löytynyt. Valitusasian käsittely sisäasiainministeriössä oli kestänyt seitsemän vuotta. Käytössä ei ollut asiakirjojen seurantajärjestelmää, eikä asiakirjoja pystytty jäljittämään. Oikeuskansleri antoi ministeriölle huomautuksen, koska kirjaamon diaarissa oli vuosien varrelta useita merkintöjä kiirehtimiskirjeistä, mutta asiakirjojen kohtaloa ei ollut selvitetty. (AOK 181/1/98 /5.2.1999 / OKA 629/1/02 /3.4.2003)

Asiakirjan kirjaaminen Viranomaisen on toteutettava asianhallintajärjestelmänsä tarkoituksenmukaisesti ja hyvän hallinnon mukaisesti. Tapauksessa virasto oli käsitellyt asiakirjan, mutta asiakirja oli jäänyt kirjaamatta. Myöhemmin viraston johtaja kiisti asiakirjan edes saapuneen virastoon. (AOK 480/1/05 /23.11.2005)

Viranhaltijalle saapunut kirje. Viranomaiselle tullut yksityinenkin asiakirja on viranomaisen asiakirja, jos se on toimitettu viranomaiselle viranomaisasian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa, vaikka se olisi lähetetty suoraan viranomaisessa toimivalle virkamiehelle. Tällöin virkamiehen on toimitettava hänelle suoraan lähetetty asiakirja kirjattavaksi. Tapauksessa tiedonpyytäjällä oli vaatinut kopiota erään koulun opettajien allekirjoittamasta kirjelmästä, joka oli toimitettu kasvatus- ja koulutuslautakunnan jäsenille heidän kotiosoitteisiinsa. **(Helsingin HAO 07/1846/2 /21. 12.2007)**

Tiedonhallinnan määräykset. Viranomaisella on oltava arkistotoimesta riittävät määräykset ja ne on saatettava tehokkaasti henkilökunnan tietoon. Yliopisto oli saanut tietopyynnön opiskelijavalinnan hakemusasiakirjoista. Tietoja pyytänyt joutui esittämään kymmenkunta tiedustelua eri virkamiehille, ennen kuin sai varmistuksen siitä, että pyydetty asiakirjat oli hävitetty. **(OKA 576/1/2007 /2.6.2009)**

Arkistonmuodostus. Viranomaisen tulee toteuttaa arkistonmuodostuksensa siten, että seuraavat asiat tulevat otetuksi huomioon: oikeus saada tietoja viranomaisten julkisista asiakirjoista; velvollisuus tuottaa ja jakaa tietoja sekä antaa tietoja keskeneräisistä asioista; henkilötietojen, erityisesti arkaluontoisten tietojen suojaaminen; salassa pidettäväksi säädettyjen tietojen suojaaminen; tietojen käyttötarkoituksia koskevat rajoitukset; tietojen käytettävyyden, eheys ja laatu viranomaisen tehtävän hoidossa ja viranomaisten yhteistyössä; tietojen laatu erityisesti käytettäessä niitä yksilöitä ja yhteisöjä koskevan päätöksenteon pohjana tai oikeuksien ja velvollisuuksien osoittajina. Vanhentuneen arkistojärjestelmän ja kunnollisen diaarin puuttumisen vaikeuttavat viranomaisen kykyä palvella ja vastata tietopyyntöihin. **(EOA 4128/2006 / EOA 4129/2006 / EOA 2661/2005)**

Viranomaisen velvollisuus säilyttää laatimansa asiakirja. Viranomaisella tulee olla halussaan tallenne itse laatimastaan asiakirjasta. Oikeusaputoimisto oli evännyt pyytäjältä asiakirjan, koska se oli jo lähetetty käräjäoikeudelle. Koska kyseinen asiakirja oli valmistettu oikeusaputoimistossa, sillä olisi pitänyt tämän vuoksi olla hallussaan asiakirjan tallennekappale. **(Kouvolan HAO 00591/03/5300)**

Kadonnut lausunto. Ylikonstaapelin lääninhallituksen poliisiosastolle antama lausunto oli asian käsittelyn jälkeen selittämättömällä tavalla kadonnut, vaikka se oli vielä asian käsittelyn aikana ollut poliisiosaston käytettävissä. Viranomaisen antaman lausunnon puuttumisen seurauksena oli käytännössä lähes mahdotonta arvioida, oliko viranomaisen toiminut oikein. **(OKA 1220/1/99)**

Asiakirjan katoaminen. Arkistolain mukaan asiakirjat on säilytettävä turvassa tuhoutumiselta, vahingoittumiselta ja asiattomalta käytöltä. Selvisi, että lääninhallituksen arkistosta oli kadonnut poliisiosaston kanteluratkaisuja puolentoista vuoden ajalta. Hyvä tiedonhallintatapa ei toteutunut, kun asiakirjaa ei voitu löytää, eikä muutenkaan voitu osoittaa, että kysyjä olisi saanut tietopyyntönsä vastauksen. Asianmukainen vastaus toimitettiin vasta oikeuskanslerin viraston tekemän selvityspyynnön johdosta. **(OKA 397/1/03 /22.4.2005)** Toisessa tapauksessa verotoimiston diaariin kirjattu asiakirja oli kadonnut ja verotoimisto oli väittänyt antaneensa vastauksen asiakirjan pyytäneelle muussa yhteydessä. **(AOK 1303/1/02 /22.7.2003)**

Kadonnut asiakirja. Arkistolain mukaan arkistoitavia asiakirjoja voidaan lainata vain toiselle viranomaiselle, arkistolaitokseen tai muuhun laitokseen, mutta niiden käyttöä on valvottava niin, ettei asiakirja poistu lopullisesti viranomaisen hallinnasta. Tapauksessa käräjäoikeus oli luovuttanut pois saamansa asiakirjan, joka olisi ollut käräjäoikeuden arkistonmuodostamissuunnitelman mukaan säilytettävä käräjäoikeuden arkistossa pysyvästi. **(EOA 4111/2006)**

Viranomaisen pois luovuttamat asiakirjat. Viranomaisen ulkopuolisilta pyytämät asiakirjat on palautettava asianmukaisesti oikealle taholle. Veroviranomaiset olivat pyytäneet yhtiön kirjanpitoaineiston nähtäväksi. Viranomaisen oli luovuttanut aineiston edelleen ulkopuoliselle, jonka henkilöllisyyttä ei ollut luovutustilanteessa selvitetty. Aineisto löytyi myöhemmin poliisille tehdyn ilmoituksen jälkeen. **(AOK 268/1/03 /27.10.2004)**

Asiakirjojen hävittäminen. Viranomaisen on hävitettävä asiakirjansa valtionarkiston yleisohjeen mukaisesti. Kaupunginviskaalinvirasto oli hävittänyt asiakirjoja viemällä niitä roskalaatikkoon, josta ne olivat joutuneet kaatopaikalle ja sivullisten käsiin. **(OKA 46/62/90 /6.11.1990)**

Asiakirjan luovuttamispäätös, kun asiakirja ei ole viranomaisen hallussa. Viranomaisen ei voinut tehdä ratkaisua asiakirjan julkisuudesta koska sillä ei ollut hallussaan ratkaisun kohteena olevaa asiakirjaa. **(KHO 3588/1/06)** / Tietopyyntö palautettiin ministeriöön, koska sillä ei ollut päätöstä tehdessään hallussaan päätöksen kohteena olevaa asiakirjaa eikä se näin ollen voinut myöskään ratkaista tietopyyntöasiain. **(KHO 612/1/08)** / Kunta ei ollut suostunut luovuttamaan kunnan hallinnon ulkopuolella laadittua asiakirjaa, joka ei ollut kunnan hallussa. Oikeus ei ottanut kantaa siihen, oliko kunta menetellyt oikein luovuttaessaan asiakirjan pois itseltään. **(KHO 3325/1/07)**

Viranomaisen sijaisuusjärjestelyt. Viranomaisen on toteutettava loma- ja sijaisuusjärjestelynsä niin, että tietopyynnöt voidaan käsitellä viipymättä myös vastuullisten virkamiesten lomien aikana. Kaupungin kiinteistöpalvelukeskus oli kieltänyt antamasta nähtäväksi asuntotuotantoyksikön matkalaskuja. Yksikön päällikön sijainen oli vedonnut viikonloppuun ja pyydetyn aineiston säilyttämiseen lukituissa tiloissa. Kiinteistöpalvelukeskuksessa ei ollut selkeästi määrätty siitä, kenelle pyydettyjen asiakirjojen julkisuusarviointi tuolloin kuului. **(EOA 25.11.1998)**