



STJ/OHA

Helsingin kaupunginhallitus
PL 1
00099 HELSINGIN KAUPUNKI

| | |
|------------|---------------|
| Khs dnro | 2007-1700/000 |
| Stn dnr | |
| Saap./Anl. | 28 -10- 2009 |
| | KR |

1/1

Viite:
Helsingin kaupunginhallituksen selvitys 17.9.2007

Asia:
Lilli Autin ja Marja-Terttu Soppelan kirjoitus oikeuskanslerille 12.6.2007

Olen ratkaissut asiakohdassa mainitun kanteluasian. Lähetän päätöksestäni ohessa jäljennöksen Helsingin kaupunginhallitukselle tiedoksi. Pyydän toimittamaan sen myös asiassa selvityksen antaneelle kaupungin sosiaalivirastolle.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen


Risto Hiekkataipale

Esittelijäneuvos


Marjo Mustonen



Sosiaaliasiamiehet
Lilli Autti
Marja-Terttu Soppela
Helsingin kaupungin sosiaalivirasto
PL 7000
00099 HELSINGIN KAUPUNKI

1/5

ASIA Asiakirjan muuttaminen

KANTELU

Helsingin kaupungin sosiaaliasiamiehet Lilli Autti ja Marja-Terttu Soppela ovat oikeuskanslerille osittamassaan 12.6.2007 päivätyssä kantelussa pyytäneet tutkimaan Helsingin kaupungin sosiaaliviraston viranhaltijoiden toiminnan lainmukaisuuden asiassa, joka koskee Helsingin kaupungin sosiaaliviraston Tehty-hankkeeseen kuuluvasta 16.1.2006 pidetystä tulevaisuusverstaasta laaditun raportin muuttamista kesäkuussa 2007. Tehty-hankkeen raportti on ollut julkisilla internetsivuilla kesästä 2006 alkaen ja se sisälsi tuolloin 51 sivua. Kaupungin sosiaaliasiamiehet käyttivät vuoden 2006 sosiaaliasiamiesten toiminnasta kertovaa selvitystä kaupunginhallitukselle tehdessään lähteenään mainittua raporttia. Kantelun mukaan vuoden 2006 selvitys valmistui 7.5.2007. Helsingin Sanomat uutisoi sosiaaliasiamiesten selvityksen 23.5.2007 ja viikkoa myöhemmin 31.5.2007 lehti uutisoi mainitun tulevaisuusverstaan raportin sisältöä artikkelissaan. Kantelun tekohetkellä julkisella internetsivulla on versio, johon on jälkikäteen liisätty uudet Lukijalle ja Johdanto -osiot sekä sivulle 11 kohtaan Tulevaisuusverstaan I vaihe, Nykytilan kriittinen kuvaus uusi kappale, minkä lisäksi raportin sisällysluettelo on muutettu. Raportin kokonaissivumäärä on 56. Kantelun mukaan muutettu versio asettaa tietoisesti sosiaaliasiamiesten selvityksen uskottavuuden kyseenalaiseksi, koska muutettu versio antaa täysin aikaisemmasta poikkeavan kuvan raportista. Kantelun mukana sosiaaliasiamiestoiminnan uskottavuuden, riippumattomuuden ja puolueettomuuden turvaamiseksi oikeuskanslerin on syytä tutkia asia.

SELVITYS

Helsingin kaupunginhallitus on antanut 17.9.2007 päivätyn selvityksen, jonka liitteenä on Helsingin kaupungin sosiaaliviraston hallinto- ja kehittämiskeskuksen kehittämispalvelun 18.7.2007 päivätyt ja sosiaaliviraston aikuisten palvelujen sosiaalisen ja taloudellisen tuen 16.7.2007 päivätyt selvitys (jäljempänä kaupungin selvitys tai selvitys).

VASTINE

Autti ja Soppela ovat anteen 22.11.2007 päivätyn vastineen.

RATKAISU

Arviointi

Helsingin kaupungin selvityksen mukaan kaupungin sosiaalivirasto toteutti Etelä-Suomen lääninhallituksen tuella vuosina 2005-2007 Tehtävärakenteen ja työmallien kehittäminen sosiaalialan työssä –hanketta, josta käytettiin lyhennettä Tehty-hanke. Hankkeen tavoitteena oli kehittää sosiaalialan nykyistä tehtävärakennetta, eri toimijoiden välistä työnjakoa ja työmalleja vastaamaan entistä paremmin asiakaskunnan tarpeisiin. Hanke oli valtakunnallisestikin merkittävä ja sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö seurasi hankkeen etenemistä.

Hankkeen käynnistysvaiheessa käytettiin selvityksen mukaan yhtenä työmuotona 16.1.2006 tulevaisuusverstasmenetelmää, jonka avulla pyrittiin saamaan osallistujat mukaan nykytilan kriittiseen arvioon ja tulevaisuuden visiointiin. Tulevaisuusverstasta edelsi selvityksen mukaan valmisteluvaihe, jossa työmenetelmästä kerrottiin osallistujille. Seminaarista laadittiin varsin tarkka yhteenveto, johon dokumentointiin kaikki seminaarissa muistilapuille kirjoitetut yksittäiset kritiikit ja muutostoiveet, jotka seminaarin osanottajat eri vaiheissa tuottivat. Aineistoon on selvityksen mukaan luokiteltu eri otsikoiden alle yksittäisiä lauseita, jotka eivät muodosta analyysiä, vaan ovat keskeneräisen hankkeen tausta-aineistoa. Raportin johdantona oli yhden sivun mittainen selvitys menetelmästä. Selvityksen mukaan hankkeen työntekijät olettivat, että tulevaisuusverstasmenetelmä on sen verran tuttu, että lukijat ymmärtävät, että kysymyksessä on verstaan kritiikkivaiheen ja kehittämishaasteiden dokumentointi eikä tutkimustieto tai muu faktaperusteinen selvitys sosiaaliviraston nykytilasta. Verstaan ja muun työskentelyn perusteella laadittiin hankkeen toimintasuunnitelma ja tarkennetut mitattavat tavoitteet. Hankkeen etenemistä arvioitiin väliraportissa tammikuussa 2007.

Tehty-hanketta rahoitettiin valtionavustuksella ja sen tulokset kiinnostivat paitsi sosiaaliviraston omaa väkeä myös valtakunnallisesti muita sosiaalialan työnantajia ja ammattilaisia. Sen vuoksi hankkeesta tiedotettiin selvityksen mukaan mahdollisimman avoimesti erilaisissa tilaisuuksissa ja internetsivuilla.

Selvityksessä todetaan, että sosiaaliamiehet viittaavat omassa selvityksessään Tehty-hankkeen tulevaisuusverstaan raporttiin sivuilla 1 ja 8. Selvityksen mukaan hyvään lähteiden käytön periaatteisiin kuuluu, että lähteitä ei irroteta yhteyksistään, vaan kerrotaan, missä yhteydessä ja miksi aineisto on syntynyt. Sosiaaliamiesten selvityksessä viitataan ainoastaan hankkeen alkuvaiheen kritiikkiosaan, joka on pieni osa hankkeen dokumentoinnista.

Selvityksen mukaan Helsingin Sanomien artikkelissa 31.5.2007 nostettiin esiin raportissa olleita otsikoita, mutta siinä ei kerrottu työmenetelmästä eikä siitä, että kysymyksessä on keskeneräisten kehittämishankkeen alkuvaiheen kritiikkien ja kehittämishaasteiden kirjaus. Lehdessä annettiin myös sivuston osoite yleisölle. Tällöin syntyi oletus, että aineistoon tutustuisi alan ammattilaisia laajempi joukko, joka ei ole selvillä käytetystä tulevaisuusverstasmenetelmästä. Hankkeen työntekijät katsoivat aiheelliseksi laajempaa lukijakuntaa ajatellen liittää raportin yhteyteen verstaan työtapaa laajemmin kuvaavat osiot. Selvityksen mukaan muutokset tehtiin 7.6.2007. Itse verstaan aineistoa ei muutettu. Työntekijät unohtivat liittää tekstiin päivityspäivämäärän, joka selvityksen mukaan on merkitty 23.7.2007.

OIKEUSKANSLERIN VIRASTO

Tehty-hankkeen tulevaisuusverstaan raportti ei selvityksen mukaan ole sosiaaliviraston virallinen asiakirja, vaan keskeneräisen kehittämishankkeen yhden tilaisuuden dokumentointi. Kehittämishankkeiden aineistojen jatkuva päivittäminen on hanketoiminnassa yleinen tapa. Vasta hankkeen päättyessä raportit viimeistellään ja tulostetaan paperille. Tehty-hankkeen yhteydessä on selvityksen mukaan toimitettu kehittämishankkeissa hyväksyttävän, vallitsevan käytännön mukaisesti. Selvityksen mukaan raporttiin lisätyillä kappaleilla ei haluttu tietoisesti asettaa sosiaaliasiamiesten selvityksen uskottavuutta kyseenalaiseksi.

Asian laillisuusvalvonnallisen arvioinnin kannalta on asiassa ensin syytä pohtia tulevaisuusverstaasta laaditun asiakirjan luonnetta ja sen jälkeen ja sitä kautta asiakirjan muuttamista.

Oikeuskanslerinvirastoon on toimitettu sekä raportin alkuperäinen että muutettu versio. Raportin alkuperäisessä version sivulla kolme on selostettu tulevaisuusverstasmenetelmää ja sen tarkoitusta. Täydennyksessä versioon on lisätty muun muassa lukijalle osoitetut ohjeet, jossa kerrotaan tulevaisuusverstaan dokumentaation olevan kokonaisuus, jonka osia ei voi erottaa toisistaan. Edelleen Raporttiin on lisätty Johdanto -osa, jossa selostetaan tulevaisuusverstasmenetelmää, sen eri vaiheita ja dokumentaatiota. Lisäksi raporttiin on lisätty Nykytilan kriittinen kuvaus -kohtaan kappale, jossa selostetaan muun muassa, ettei kuvauksessa ole kysymys faktoista eikä raportin mainitusta kohdasta voi päätellä, kuinka laajasti kyseinen ongelma on ajan-kohtainen, todennäköinen tai mahdollinen.

Hallintotoimintaa yleisesti säätelevässä hallintolaissa ei ole säädetty määritelmää asiakirjalle. Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että käsitettä käytetään hallintolaissa kahdessa merkityksessä eli sillä tarkoitetaan yhtäältä viranomaiselle toimitettua asiakirjaa ja toisaalta viranomaisen itse laatimaa asiakirjaa. Asiakirjan käsite on tarkoitettu tulkittavaksi mahdollisimman pitkälti hallinnossa yleisesti omaksuttujen periaatteiden kanssa. Tulkinta-apua asiakirjan käsitteen määrittelyyn voidaan hakea julkisuuslain 5 §:stä. (Matti Niemivuo ja Marietta Keravuori, Hallintolaki, Porvoo 2003, s. 174)

Viranomaistoiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) (julkisuuslaki) 5 §:ssä on määriteltä se, mitä laissa tarkoitetaan asiakirjalla ja viranomaisen asiakirjalla. 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. Viranomaisen laatimana pidetään myös asiakirjaa, joka on laadittu viranomaisen antaman toimeksiannon johdosta, ja viranomaiselle toimitettuna asiakirjana asiakirjaa, joka on annettu viranomaisen toimeksiannosta tai muuten sen lukuun toimivalle toimeksiantotehtävän suorittamista varten.

Saamieni tietojen mukaan tulevaisuusverstasraportti on kaupungin sosiaaliviraston toteuttaman Tehty-hankkeen yhteydessä syntynyt erästä hankkeen osaa kuvaava asiakirja. Hankkeessa on ollut kysymys sosiaalialan työn kehittämisestä ja raportti lienee ensisijaisesti katsottava lähinnä viranomaisen/viranomaisten sisäiseen käyttöön tarkoitetuksi viranomaisen laatimaksi asiakirjaksi.

Hallintolaissa ei ole säännöksiä tämän kaltaisen asiakirjan muuttamisesta. Hallintolain 8 luvussa olevat säännökset päätöksessä olevan virheen korjaamisesta eivät tule tässä tapauksessa sovellettaviksi. Tietääkseni asiaa koskevia säännöksiä ei ole muullakaan lainsäädännössä. Asiaa voidaan kuitenkin laillisuusvalvonnallisesti tarkastella julkisen luotettavuuden näkökulmasta. Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että viranomaisen toimivaltansa rajoissa laatimiin asiakirjoihin liittyy yleensä julkinen luotettavuus. Esimerkiksi kunnan toimielimen pöytäkirjalla katsotaan vakiintuneesti olevan julkinen luotettavuus ja pöytäkirjaa pidetään totena, ellei sitä osoite-

ta virheelliseksi. Sama koskee myös erilaisia rekisteriotteita, muun muassa virkatodistuksia. (Olli Mäenpää, Hallinto-oikeus, Porvoo 2003, s. 393)

Julkinen luotettavuus koskee erityisesti muun muassa viranomaisen päätöksiä, pöytäkirjoja, rekisteritietoja ja muita vastaavia. Kantelussa tarkoitettu tapauksessa on kysymys hankkeen yhden vaiheen raportista, jolle ei sen luonteenkaan johdosta voine asettaa aivan samanlaisia vaatimuksia kuin edellä mainituille asiakirjoille ja tiedoille. Kuitenkin, vaikka sosiaalivirasto tuo selvityksessään esille, että raportti on ollut internetsivuilla, joilla on erilaisten hankkeiden kaikenlaista jatkuvasti päivitettävää hankemateriaalia, on lähtökohtaisesti ajateltava, että kyseinen raportti on kuvaus 16.1.2006 pidetyn tulevaisuusverstaan tapahtumista ja sinänsä niistä uskottavana ja luotettavana pidettävä viranomaisen dokumentaatio.

Sosiaaliviraston selvityksen mukaan tulevaisuusverstaan aineistoa ei kesäkuussa 2007 muutettu. Kysymys ei käytettävissä olevien tietojen mukaan ollut myöskään siitä, että raportti olisi ollut sisällöltään virheellinen. Lähinnä kysymys on ollut asiakirjan täydentämisestä. Kuitenkin tehtyjen muutosten perusteella raportin ja siinä esitettyjen seikkojen tavoitteista ja tarkoituksesta ainakin menetelmää ja asiaa tuntematon henkilö voi saada erilaisen käsityksen kuin mitä voi saada alkuperäisestä raportista.

Raportti on ollut julkisesti saatavissa ja siihen on tehty muutoksia kohtuullisen pitkän ajan jälkeen sen laatimisesta, joten on oletettavaa, että alkuperäinen raportti on voinut ehtiä olla laajastikin käytössä. Muutettuun raporttiin on tehty merkintä sen muuttamisesta 23.7.2007. Raportti ei siten ole ollut saatavissa muutettuna ilman muutoksesta tehtyjä merkintöjä pitkää aikaa. Siitä huolimatta raportista on voinut olla käytössä alkuperäinen ja muutettu päivitysmerkitsemätön versio. Erilaisten versioiden olemassa olo on voinut heikentää sen luotettavuutta. Toteutuneen kaltainen menettely voi vaikuttaa myös yleisemmin viranomaisen asiakirjojen luotettavuuteen. Sen vuoksi olisi käsitykseni mukaan ollut perusteltua tehdä raporttiin merkintä muutoksesta ja muutosajankohdasta jo muutosten tekohetkellä. Toinen mahdollisuus olisi käsittääkseni voinut olla sellainen, että ennen tulevaisuusverstasraportin laittamista avoimiin tiedonvälitysjärjestelmiin raportin sisältöön vaikuttaneet tahot olisivat yhdessä arvioineet, olisiko väärinkäsitysten ja väärintulkintojen mahdollisuuden takia tai muusta syystä ollut aiheellista täydentää julkisuuteen annettavaa raporttia sen työmenetelmiä, dokumentaatiota ja muita merkityksellisiä raportin hyödyntämistä selventäviä tietoja sisältävällä tekstijaksolla sen sijaan, että sellaisia lisäyksiä on tehty raporttiin jälkikäteen.

Kantelussa ja vastineessa on tuotu esille, että muutettu raportti ilman päivitysmerkintöjä on asettanut sosiaaliasiamiesten aseman ja selvityksen uskottavuuden tietoisesti kyseenalaiseksi. Käytettävissäni olevista tiedoista ei kuitenkaan ole käynyt ilmi sellaista, että minulla olisi perusteita epäillä sosiaaliasiamiesten asemaa tai heidän selvityksensä uskottavuutta tietoisesti yrittetyt kyseenalaistaa raporttiin tehdyillä merkitsemättömillä muutoksilla.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Saatan edellä Tehty –hankkeen tulevaisuusverstaan raportin muuttamisesta esittämäni huomiot Helsingin kaupunginhallituksen ja sosiaaliviraston tietoon.

Muilta osin kantelu ei aiheuta toimenpiteitäni.

Kantelun liitteet palautetaan kantelijoille.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen

RISTO HIEKKATAIPALE
Risto Hiekkataipale

(leima)

Esittelijäneuvos

MARJO MUSTONEN
Marjo Mustonen

Jäljennöksen oikeaksi todistaa, valtioneuvoston oikeuskanslerinvirastossa 22 päivänä loka-
kuuta 2009

Marjo Mustonen

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
