

8.9.2025

EOAK/6985/2024

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamiehen sijainen Jari Råman

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Päivi Lahtinen

TIETOPYYNTÖÖN VASTAAMINEN

1 KANTELU

Kantelija arvosteli Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen (Siun Sote) menettelyä asiakirjapyyntönsä käsittelyssä. Kantelija kertoo pyytäneensä kahden henkilön nimikirjaotetta ja mahdollisia sivutoimilupahakemuksia 8.11.2024 ja 29.11.2024 sekä soittamalla kaksi kertaa, mutta hän ei saanut pyytämiään tietoja kantelun tekemiseen mennessä.

2 SELVITYS

2.1 Alustava selvitys

Siun Sotelta pyydettiin alustavana selvityksenä tietoa, onko hyvinvointialue vastaanottanut kantelijan asiakirjapyyntöt ja onko asiat jo ratkaistu.

Siun Soten toimittaman selvityksen mukaan kantelijan pyyntöön 8.11.2024 on vastattu 20.11.2024 ja tietopyyntöön 29.11.2024 on vastattu 9.12.2024.

2.2 Siun Soten selvitys

Kantelun ja alustavan selvityksen perusteella Siun Sotelta pyydettiin asiasta vielä selvitys ja lausunto. Lausunnossa todetaan muun muassa seuraavaa.

Siun Sote toteaa selvityksessään, että sillä ei ole nimikirjalain perusteella velvollisuutta pitää nimikirjaa. Nimikirjalaki sääntelee ainoastaan palkkatietojen julkisuudesta hyvinvointialueella. Kun tietopyynnössä ei ole lähtökohtaisesti pyydetty palkkatietojen toimittamista ja hyvinvointialueella ei ole velvollisuutta pitää nimikirjaa, hyvinvointialueen ei ole katsottu olevan velvoitettu toimittamaan nimikirjaan merkittäviä ja sitä vastaavia tietoja.

Siun Soten mukaan sivutoimilupa- ja sivutoimi-ilmoituksia koskevat tiedot on toimitettu kantelijalle huomioden, että sivutoimilupahakemus- ja ilmoitusmenettely koskee vain hyvinvointialueeseen virkasuhteisia henkilöitä.

Kantelijan tekemään tietopyyntöön on Siun Soten mukaan vastattu mahdollisimman pian, noin kuukauden määräajassa. Asiaan on reagoitu viivytyksettä huomioon ottaen, että tietojen luovuttamisen perusteiden selvittäminen ja asian ratkaiseminen ovat vaatineet asian selvittämistä hyvinvointialueella eri viranhaltijoiden toimesta. Siun Sote katsoo toimineensa asiassa julkisuulain 14 §:n edellyttämällä tavalla.

Siun Soten katsoo, että tietopyyntö on ollut riittävän yksilöity, eikä tietopyynnön tai sitä koskevien asiakirjojen täydentämistä asiassa ole vaadittu julkisuuslain 13 §:n tai hallintolain 22 §:n perusteella. Siun Sote katsoo menettelleensä lainmukaisesti vastatessaan kantelijan tietopyyntöön.

3 RATKAISU

3.1 Sovellettavia oikeusohjeita

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki) 9 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen.

Julkisuuslain 13 §:n 1 momentin mukaan 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. 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.

Julkisuuslain 14 §:n 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.

Julkisuuslain 14 §:n 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.

Julkisuuslain 14 §:n 4 momentin mukaan tässä 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.

Hallintolain (434/2003) 22 §:n 1 momentin mukaan jos viranomaiselle toimitettu asiakirja on puutteellinen, viranomaisen on kehotettava lähettäjää määrääjässä täydentämään asiakirjaa, jollei se ole tarpeetonta asian ratkaisemiseksi. Asiakirjan lähettäjälle on ilmoitettava, miten asiakirjaa on täydennettävä.

Nimikirja-asetuksen (1322/1989) 2 §:n mukaan nimikirjaan talletetaan virkamiehestä ja työntekijästä seuraavat tiedot:

- 1) nimikirjalain 4 §:n 1 momentin 1 kohdassa mainitut tiedot sekä kansalaisuus, virka-asema taikka ammatti- tai tehtävänimike;
- 2) seuraavat koulutustiedot;
 - a) kansakoulun, kansalaiskoulun, keskikoulun, peruskoulun tai perusopetuksen oppimäärän suorittaminen tai ylioppilastutkinto taikka lukion oppimäärä ilman ylioppilastutkintoa sekä kieli, jolla koulutus on saatu ja ylioppilastutkinto on suoritettu sekä koulutuksen ja ylioppilastutkinnon suorituspäivä;
 - b) ammatillisissa oppilaitoksissa, ammatillisessa koulutuksessa ja korkeakouluissa suoritettut tutkinnot; tarvittaessa tutkintoon liittyvä arvo; oppilaitos; kieli, jolla korkeakoulututkintoon vaadittava kypsyysnäyte on suoritettu; suorituspäivä;
 - c) muut tutkinnot, pätevyys- ja kelpoisuustodistukset sekä sellaiset opintosuoritukset korkeakouluissa, jotka lain tai asetuksen mukaan kulloinkin ovat kelpoisuusvaatimuksena siihen valtion viraston tai laitoksen virkaan, jossa virkamies tai jossa tehtävässä työntekijä on;
 - d) valtiovarainministeriön määräämien perusteiden mukaisesti huomattava valtion henkilöstökoulutus;
 - e) valtiovarainministeriön määräämien perusteiden mukaan muu koulutus; sekä
 - f) ulkomailla suoritettut a, b, c ja e alakohdassa tarkoitettuja tutkintoja vastaavat tutkinnot sekä ulkomailla suoritettujen korkeakouluopintojen rinnastamisesta Suomessa suoritettaviin korkeakouluopintoihin annettu päätös ja Euroopan yhteisön yleisen tutkintojen tunnustamisjärjestelmän voimaansaannosta annetun lain (1597/1992) nojalla annettu rinnastamispäätös;
- 3) suomen ja ruotsin kielen taidon osoittamisesta annetussa asetuksessa (442/87) tarkoitetut kielitutkinnot, korvaavat kielikokeet, arvosanat ja opintosuoritukset, muut lain tai asetuksen taikka niiden nojalla annettujen määräysten mukaan valtion virkaan tai tehtävään kelpoisuusvaatimukseksi säädetty kielitutkinnot, opintosuoritukset ja todistukset kielitaidosta, virallisista kääntäjistä annettuun lakiin (1148/88) perustuvat tutkinnot sekä yleisistä kielitutkinnoista annetussa laissa (668/94) tarkoitetut yleiset kielitutkinnot;
- 4) erivapauspäätökset, jotka koskevat valtion viran kelpoisuusvaatimuksia, ikälisää tai vuosilomaa;
- 5) tieto virkavalan ja tuomarinvalan vannomisesta tai niitä vastaavien vakuutusten taikka kirjallisen vakuutuksen antamisesta;

- 6) asevelvollisuuden suorittaminen varusmiespalveluksena, aseettomana palveluksena tai siviilipalveluksena, asevelvollisuuden suorittamisesta vapauttaminen, naisten vapaaehtoinen asepalvelus, sotilasarvo sekä sotatilan aikainen sota-, lotta- tai muu vastaava palvelus;
- 7) seuraavat palvelussuhteet:
 - a) virkasuhteet, virkasuhteeseen verrattavat julkisoikeudelliset palvelussuhteet ja työsopimussuhteet valtioon: työnantaja; viran tai tehtävän nimi, laji ja hoitotapa; palvelussuhteen alkamis- ja päättymispäivä; osa-aikaisten palvelussuhteiden osalta työaikajärjestely; viran hoito-osuus; virkaan kuuluva arvonimi;
 - b) muut virkasuhteet ja työsopimussuhteet: työnantaja; viran, toimen tai tehtävän nimi ja hoitotapa; palvelussuhteen alkamis- ja päättymispäivä sekä osa-aikaisten palvelussuhteiden osalta työaikajärjestely;
- 8) toiminta ammatin, elinkeinon tai liikkeen harjoittajana: toimiala, toiminimi, toiminnan alkamis- ja päättymispäivä;
- 9) toiminta kansanedustajana tai valtioneuvoston jäsenenä, tehtävän alkamis- ja päättymispäivä;
- 10) tutkimus- tai vastaava muu työ stipendin tai apurahan turvin;
- 11) sivutoimiluvat;
- 12) huomattavat luottamustehtävät valtiovarainministeriön määräämien perusteiden mukaan ja virkamiehen tai työntekijän nimikirjaan talletettavaksi ilmoittama toiminta kuntalaisa (365/1995) tarkoitettuna kunnan tai kuntayhtymän luottamushenkilönä;
- 13) seuraavat virantoimituksen tai työnteon keskeytykset:
 - a) keskeytykset, jotka sellaisenaan tai yhdessä muiden keskeytysten kanssa vaikuttavat ikälisään, palvelusvuosilisään tai vuosilomaan oikeuttavan ajan määräytymiseen; keskeytyksen syy ja alkamis- ja päättymispäivä; sekä
 - b) keskeytykset riippumatta niiden vaikutuksesta valtion palvelussuhteeseen liittyvän etuuden määräytymiseen, jos samanperusteinen keskeytys on jatkunut yhdenjaksoisesti yli 60 päivää tai samanperusteisten erillisten keskeytysten yhteenlaskettu kesto kalenterivuoden aikana ylittää 60 päivää; keskeytyksen syy;
 - c) virantoimituksesta pidättäminen; pidättämisen syy ja alkamis- ja päättymispäivä;
 - d) luvaton poissaolo; alkamis- ja päättymispäivä;
- 14) eläkepäätös sekä eläkejärjestelmän valintaa ja valtion virkamieslain (755/86) 12 luvun soveltamista koskevat ilmoitukset;
- 15) tasavallan presidentin tai ulkovaltojen myöntämät kunniamerkit ja arvonimet, muut avoimella kirjeellä tai muulla leimaveron alaisella asiakirjalla todellisen viran seuraamatta myönnettyt arvonimet, varatuomarin arvonimi sekä valtion virka-ansiomerkki; sekä
- 16) nimikirjalain 4 §:n 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettut rangaistukset.

Nimikirja-asetuksen 5 §:n 1 momentin mukaan nimikirjatiedot luovutetaan nimikirjanotteella, jonka ryhmittelyn valtiovarainministeriö vahvistaa. Tietojen luovuttamisesta muulla viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) tarkoitetulla tavalla säädetään nimikirjalain 9 §:ssä.

Nimikirja-asetuksen 5 §:n 2 momentin mukaan virkamiehelle tai työntekijälle annettavaan nimikirjanotteeseen, joka annetaan valtion taikka kunnan tai kuntayhtymän viran tai tehtävän taikka itsenäisen julkisoikeudellisen laitoksen tehtävän hakemista varten, merkitään aina kaikki 2 §:ssä säädetyt tiedot. Muuta käyttötarkoitusta varten annettavaan otteeseen merkitään kaikki 2 §:ssä säädetyt tiedot, jollei nimikirjalain 7 §:stä tai 9 §:n 2 momentista muuta johdu.

3.2 Arviointi

Kantelija on lähettänyt Siun Sotelle 8.11.2024 kirjeen, jonka hän on ilmoittanut olevan reklamaatio ja sisältävän myös pyynnön saada kahden henkilön nimikirjaote ja heidän mahdolliset sivutoimilupansa.

Kantelijalle on vastattu 20.11.2024. Vastauksessa ei oteta mitään kantaa kantelijan pyyntöön saada nimikirjaotteet sekä mahdolliset sivutoimiluvat.

Kantelija lähetti hyvinvointialueelle 29.11.2024 viestin, jossa hän uudisti pyyntönsä saada mainitsemansa nimikirjaotteet tai niitä vastaavat tiedot sekä tiedot mahdollisista sivutoimi-ilmoituksista.

Kantelijalle on vastattu 19.12.2024, että hyvinvointialueella ei ole velvollisuutta nimikirjan pitämiseen, joten hyvinvointialue ei voi luovuttaa nimikirjaotteen mukaisia tietoja. Lisäksi kantelijalle on kerrottu, että toinen mainituista henkilöistä työskentelee sosiaali- ja potilasasiavastaavana työsuhteessa eikä hyvinvointialueen sivutoimilupahakemus- ja ilmoitusmenettely koske sen vuoksi häntä. Toisen mainitun henkilön on ilmoitettu työskentelevän osastonhoitajana eikä häntä koskevia sivutoimi-ilmoituksia tai -päätöksiä ole tehty.

Julkisuuslaissa on julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi tarkat menettelysäännökset siitä, kuinka viranomaisessa on toimittava, kun sillä olevan asiakirjan sisällöstä pyydetään tietoa. Menettely on kaksivaiheinen. Ensimmäisessä vaiheessa asiakirjan antamisesta päättää virkamies. Jos virkamies kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa, hänen on lain mukaan muun ohella ilmoitettava tiedon pyytäjälle kieltäytymisen syy, annettava tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi ja tiedusteltava asian kirjallisesti vireille saattaneelta tiedon pyytäjältä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi sekä annettava tieto käsittelyn johdosta perittävistä maksuista. Jos tiedon pyytäjä haluaa asiaan viranomaisen ratkaisun, menettelyn toisessa vaiheessa viranomaisen ratkaisee asian valituskelpoisella päätöksellä. Viranomaisen päätökseen, jolla pyydetyn tiedon saaminen on kokonaan tai joltakin osin evätty, saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.

Oikeusasiamiehen julkisuuslain noudattamista koskeva laillisuusvalvonta rajoittuu yleensä lain menettelysääntöihin. Tämä johtuu siitä, että oikeusasiamies ei voi päättää viranomaisen asiakirjojen julkisuudesta, eikä antaa sitä koskevia määräyksiä. Julkisuudesta päättää ensi vaiheessa virkamies, sitten viranomainen ja viime kädessä hallintotuomioistuimien. Menettelysääntöjen noudattamisella on tärkeä merkitys sille, että julkisuusperiaate toteutuu käytännössä. Jotta jokaisen oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta voi toteutua, on välttämätöntä, että tietopyynnön käsittelyssä menetellään lain mukaisesti.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvontakäytännössä on edellytetty valituskelpoisen päätöksen antamista myös tietyissä erityistilanteissa. Erään korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun (KHO 22.3.2005/668) mukaisesti on edellytetty, että valituskelpoinen päätös annetaan pyydettyä myös siinä tilanteessa, että viranomaisella ei ole pyydettyä asiakirjaa. Tällä menettelyllä turvataan se, että kysymys pyydetyn asiakirjan olemassaolosta ei jää pelkästään virkamiehen ilmoituksen varaan.

Kantelijan ensimmäiseen pyyntöön 8.11. saada nimikirjaotteet sekä mahdolliset sivutoimiluvat ei käytännössä vastattu mitään vaan kantelijalle 20.11. lähetetyssä vastauksessa käsitellään muita kantelijan esittämiä asioita. Jokaiseen viranomaiselle esitettyyn yksittäiseen kysymykseen ja pyyntöön ei välttämättä ole mahdollista ja tarkoituksenmukaista vastata. Katson, että tässä tapauksessa kantelija on kuitenkin esittänyt asiakirjapyyntönsä niin selkeästi, että hänelle olisi tullut vastata myös asiakirjapyynnön osalta ja vastaamisessa olisi tullut noudattaa edellä kuvattua julkisuuslaissa säädettyä menettelyä.

Kantelijan toiseen pyyntöön 29.11., jossa hän uudisti ensimmäisen pyyntönsä, vastattiin 19.12. Vastauksessa kerrottiin perustelut, minkä vuoksi hyvinvointialue katsoi, että kantelijan pyytämiä tietoja ei voida luovuttaa. Kuten edellä totesin, laillisuusvalvontakäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että pyytäjälle annetaan valituskelpoinen päätös myös siinä tilanteessa, että viranomaisella ei ole pyydettyä asiakirjaa. Pyytäjälle olisi siten tullut julkisuuslain 14 §:n mukaisesti antaa tieto siitä, että asian voi saattaa viranomaisen ratkaistavaksi ja tiedustella haluaako hän siirtää asian ratkaistavaksi sekä kertoa mahdollisista perittävistä maksuista.

Kiinnitän lisäksi huomiota siihen, että hyvinvointialue on kieltäytynyt antamasta pyydetyt tiedot pelkästään sillä perusteella, että hyvinvointialueella ei ole velvollisuutta pitää nimikirjaa. Pyytäjä on nimenomaisesti pyytänyt saada nimikirjaotteet tai vastaavat tiedot. Nimikirja-asetuksen 2 §:ssä säädetään, mitä tietoja nimikirjaan talletetaan ja nimikirja-asetuksen 5 §:ssä mitä tietoja nimikirjaotteeseen merkitään. Katson, että hyvinvointialueen olisi tullut huomioida vastauksessaan myös kantelijan pyyntö saada nimikirjaotetta vastaavat tiedot muutoin kuin nimikirjaotteella. Tarvittaessa tässä yhteydessä kantelijaa olisi tullut ohjata täydentämään pyyntöään ja avustaa yksilöimään tarkemmin, mitä tietoja hän pyytää saada.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2 esittämäni käsityksen menettelyn julkisuuslainvastaisuudesta Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Pohjois-Karjalan hyvinvointialueelle.