



Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän menettely tietopyynnön käsittelyssä

KANTELU

Kantelija arvostelee oikeuskanslerille 2.2.2022 osoittamassaan kantelussa Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän (Kainuun sote) menettelyä tietopyyntönsä käsittelyssä.

Kantelija teki 1.1.2022 Kainuun sotelle käynnissä olevaan palkkaharmonisaatioon liittyvän tietopyynnön Kainuun soten ja ammattijärjestöjen välisten paikallisneuvotteluiden esityslistoista, pöytäkirjoista sekä muista dokumenteista vuosilta 2019–2021. Kantelijan kertoman mukaan Kainuun sote pyysi 3.1.2022 kantelijaa tarkentamaan tietopyyntöään. Tämän jälkeen Kainuun sote ilmoitti tiedonhaun olevan maksutonta vain yhden asiakirjan osalta. Muutoin tiedonhaku olisi maksullista siten, että siitä perittäisiin asiantuntijan tuntipalkka vähintään kolmelta työpäivältä, pienemmästä hausta vähemmän. Todellista tuntipalkan määrää ei kantelijalle kerrottu. Asian käsittelyn edetessä kantelija pyysi lopulta 26.1.2022 tietyn yksilöidyn pöytäkirjan (päiväty 30.11.2020), joka toimitettiin hänelle. Pöytäkirja oli ollut kantelijan mukaan huomattavan pitkän aikaa allekirjoittamatta eikä näin ollen ollut tullut julkiseksi. Pöytäkirjassa käsitellyt toimenpiteet oli kuitenkin jo toteutettu. Kantelija pyysi myös valituskelpoista päätöstä tietopyyntönsä, mutta tällaista hän ei saanut.

Kantelija katsoo Kainuun soten menetelleen julkisuuslain vastaisesti, koska häneltä olisi veloitettu useampaa kuin yhtä asiakirjaa koskevasta tietopyynnöstä, hänelle ei ole annettu tietoa käsittelystä perittävistä maksuista eikä perusteltua päätöstä kieltäytymisestä tietojen antamiseen ja koska Kainuun sote ei ole tiedustellut kantelijalta, haluaako hän asian siirrettäväksi vi-

ranomaisen ratkaistavaksi. Kantelija kysyy, mikä on maksullisuuden raja yksityishenkilön pyytävässä tietoa, milloin tietopyyntöä voidaan pitää laajuudeltaan tavanomaisena, olisiko puheena olevan pöytäkirjan päätöksistä pitänyt tiedottaa asianosaisia hallintolain mukaisesti, ja milloin pöytäkirjat pitäisi allekirjoittaa ja saattaa julkisiksi.

SELVITYS

Kainuun sote on 6.5.2022 antanut pyytämäni selvityksen.

VASTINE

Kantelija on antanut vastineen selvityksestä.

RATKAISU

Sovellettavat oikeusohjeet

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.

Hallintolain (434/2003) 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.

Hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.

Tiedon antamisesta viranomaisen asiakirjasta säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999, julkisuuslaki). Julkisuuslain 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.

Julkisuuslain 14 §:n 3 momentin mukaan, jos virkamies 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 tietopyyntö 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 34 §:n 1 momentin mukaan asiakirjan antamisesta 9 ja 11 §:n nojalla ei peritä maksua, kun

- 1) asiakirjasta annetaan tietoja suullisesti;
- 2) asiakirja annetaan viranomaisen luona luettavaksi tai jäljennettäväksi;
- 3) julkinen sähköisesti talletettu asiakirja lähetetään tiedon pyytäjälle sähköpostitse;
- 4) sähköisesti talletettu asiakirja lähetetään asianosaiselle sähköpostitse.

Saman pykälän 2 momentin mukaan edellä 1 momentin 1–4 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa tiedon esille hakemisesta aiheutuneita kustannuksia vastaava maksu peritään silloin, kun on pyydetty asiakirjaa, joka ei 13 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla ole yksilöitävissä ja löydettävissä viranomaisen tämän lain mukaisesti pitämästä asiakirjarekisteristä siinä käytettävän asiakirjaluokittelun eikä asiakirjan tunnisteiden avulla taikka sähköisesti ylläpidetystä rekisteristä sen hakutoimintojen avulla.

Saman pykälän 4 momentin mukaan tavanomaisena asiakirjapyyntönä pidetään sellaisen muun kuin 2 momentissa tarkoitetun asiakirjan antamista, joka on kokonaan julkinen tai josta salassa pidettävät osat ovat vaivatta poistettavissa. Perittävän maksun perusteeksi laskettaviin kustannuksiin ei valtion maksuperustelain 1 ja 10 §:ssä tarkoitettujen viranomaisten maksuja määriteltäessä lueta asiakirjan esille hakemisesta ja salassa pidettävien osien poistamisesta aiheutuvia kustannuksia kysymyksen ollessa tavanomaisesta asiakirjapyynnöstä.

Kuntalain (410/2015) 90 §:n 1 momentin 2 kohdan m alakohdan mukaan hallintosäännössä annetaan tarpeelliset määräykset ainakin asiakirjoista tai tiedon antamisesta perittävistä maksuista.

Kainuun soten 19.6.2017 hyväksytyn [hallintosäännön](#) 153 §:n mukaan, jos tiedon esille hakeminen vaatii erityistoimenpiteitä, tiedonhausta peritään kiinteä perusmaksu, joka porrastetaan haun vaativuuden mukaan. Yhtymähallitus päättää tarkemmin asiakirjojen antamisesta perittävien maksujen perusteista ja euromääristä.

Kainuun soten asiakasohjeen [Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksut 1.1.2021 alkaen](#) 1.8 kohdan ”asiakirjoista perittävät maksut” mukaan asiakirjojen antamisesta peritään maksu Kainuun soten hallintosäännön 153 §:n mukaan. Jos tiedon esille hakeminen vaatii erityistoimenpiteitä, tiedonhausta peritään kiinteä perusmaksu, joka porrastetaan haun vaativuuden mukaan. Kiinteä perusmaksu on 32,20 €/tunti (sis. alv 24 %). Maksu peritään kultakin alkavalta 15 minuutilta.

Asiassa saatu selvitys

Kainuun sote vastaanotti 3.1.2022 kantelijan lähettämän tietopyynnön, joka koski kaikkia Kainuun soten ja ammattijärjestöjen välisten paikallisneuvottelujen esityslistoja, pöytäkirjoja sekä muita dokumentteja vuosilta 2019–2021.

Kainuun soten selvityksen mukaan paikallisneuvotteluissa käsiteltävät asiat ovat hyvin monisältöisiä ja usein sisältävät työntekijöiden hyvinkin henkilökohtaisia asioita, esimerkiksi työsuorituksen arviointia tai terveystietoja. Neuvottelut kohdistuvat yhteen tai useampaan työntekijään kerrallaan. Paikallisneuvotteluihin osallistuvat pääsääntöisesti kyseisten työntekijöiden tai ammattiryhmien ammattijärjestön edustaja sekä työnantajapuolelta henkilöstöjohtaja ja henkilöstöasiantuntija sekä tarvittaessa työntekijän esimies. Paikallisneuvottelujen sisältö tai asiakirjat eivät ole toisten ammattijärjestöjen edustajien käytössä tai nähtävillä. Kyseessä oleva neuvottelu on ollut laaja neuvottelu, kun tilaisuudessa ovat olleet kaikkien järjestöjen edustajat paikalla.

Kainuun soten selvityksen mukaan kantelijan tietopyyntö oli erittäin laaja, sillä kolmen vuoden aikana kertyy neuvottelumateriaalia satoja sivuja. Paikallisneuvotteluissa käsitellään dokumentteja, joihin sisältyy salassa pidettävää tietoa, esimerkiksi työntekijöiden tai viranhaltijoiden jäsenyys tiettyssä ammattijärjestössä. Pelkästään jo tämän vuoksi esimerkiksi neuvottelupöytäkirjat voidaan antaa vain osajulkisina eikä paikallisneuvottelujen lopputuloksista tiedoteta erikseen, eikä pöytäkirjaa myöskään julkaista. Kainuun sote on edelleen todennut, että sen velvollisuus on ollut arvioida, missä määrin pyydetty dokumentit ovat julkisia. Osajulkisuuden toteuttaminen

edellyttää, että asiakirjan julkinen osa on riittävän selvärajaisesti erotettavissa sen salassa pidettävästä sisällöstä. Näin ollen Kainuun sote ei pystynyt vastaamaan kantelijan tietopyyntöön kahden viikon kuluessa, vaan ilmoitti kantelijalle sähköpostitse 17.1.2022 vastaavansa kuukauden kuluessa.

Kainuun sote kysyi selvityksensä mukaan 20.1.2022 kantelijalta, pystyisikö kantelija rajaamaan tietopyyntöä. Koska Kainuun sote ei saanut kantelijalta vastausta, se otti yhteyttä Kuntaliiton lakimieheen ja tiedusteli, miten täsmällisesti tietopyyntöön vastaamisen aikarajaa on noudatettava. Kuntaliiton lakimies neuvoi noudattamaan lain mukaista aikarajaa tietopyynnön käsittelyssä, ja totesi lisäksi, että vaikka tietopyyntö on lähtökohtaisesti maksuton, tämä ei päde kaikkiin tietopyyntöihin ja kyseessä oleva tietopyyntö täyttäisi maksullisuuden kriteerit. Kainuun sote lähetti selvityksensä mukaan 25.1.2022 kantelijalle tiedon siitä, että kantelijan pyytämä aineisto on laaja ja lisäksi siinä on osajulkista tietoa eli aineisto on käytävä yksityiskohtaisesti läpi ja siitä on poistettava salassa pidettävät tiedot. Tämän vuoksi tietopyyntöön vastaamisesta peritään maksu. Ennen aineiston lähettämistä kantelijalta pyydettiin hyväksyntää aineiston toimittamisen maksullisuudelle.

Kainuun sote on lisäksi kertonut, että koska aikaraja tietopyyntöön vastaamiselle oli tiukka, Kainuun soten olisi pitänyt palkata yksi henkilö hoitamaan tietopyyntöasiaa. Koska Kainuun sote ei tiennyt, kuka kyseinen henkilö olisi ja mikä olisi hänen palkkansa, se ei voinut antaa täsmällistä kustannusarviota tietopyyntöön vastaamisesta kantelijalle. Kainuun soten näkemyksen mukaan kuka tahansa ei olisi voinut asiaa hoitaa, eli kyseeseen olisi tullut asiaan perehtynyt asiantuntija. Kainuun sote arvioi työn kestävän noin kolme työpäivää, koska aineisto täytyisi etsiä, tarkastella läpi, arvioida ja poistaa salassa pidettävät osiot.

Kainuun sote kysyi kantelijalta uudelleen, voisiko hän rajata tietopyyntöä. Kantelija rajasi pyyntöä, mutta vain asiasisältöä, ei ajallisesti. Tietopyyntöön vastaamiseksi Kainuun sote olisi edelleen joutunut tarkastelemaan kolmen vuoden aikaiset dokumentit läpi eli työmäärä olisi ollut suuri. Näin ollen Kainuun sote ei tämän jälkeenkään katsonut voivansa vastata pyyntöön maksuttomasti.

Kantelija kysyi 26.1.2022, olisiko vain tietyn pöytäkirjan pyytäminen maksullista. Kainuun sote vastasi, että jos yksittäinen pöytäkirja on annettavissa siten, että sitä ei juurikaan tarvitse muokata salassa pidettävän tiedon osalta, niin se on maksutonta. Kainuun soten mukaan kantelija on ilmeisesti tulkinnut viestiä virheellisesti siten, että vain yhden pöytäkirjan saa maksutta. Tämän jälkeen kantelija lähetti täsmällisen tietopyynnön tietystä pöytäkirjasta liitteineen ja Kainuun sote lähetti kantelijalle tämän tietopyynnön mukaisen pöytäkirjan olettaen, että muuta hän ei enää halunnut.

Kainuun sote on selvityksessään vielä todennut, että koska se vastasi kantelijan pyyntöön, se ei katso kieltäytyneensä lähettämästä tietoja. Sitä, millaisen lainmukaisen päätöksen kantelija asiasta olisi halunnut ja minkä viranomaisen ratkaistavaksi hän olisi asian halunnut saattaa, jäi Kainuun sotelle epäselväksi. Kainuun sote on vielä todennut, että asiasta ei ole annettu valituskelpoista päätöstä, koska tietopyyntö on muuttunut koko ajan prosessin aikana. Pöytäkirja on annettu pyytäjälle, kun hän on esittänyt yksilöidyn pyynnön. Kainuun sote ei ole missään vaiheessa kieltäytynyt antamasta tietoja, vaan ainoastaan yrittänyt tarkentaa tietopyyntöä.

Kainuun sote on vielä kertonut selvittäneensä kyseistä tietopyyntöä Kuntaliiton ja Kuntatyönantajien lakimiesten kanssa ja ollut yhteydessä myös tietosuojavaltuutetun toimistoon sekä konsultoinut oman organisaation sisällä asiakirjahallinnosta vastaavaa arkistopäällikköä. Kainuun sote on käsityksensä mukaan toiminut annettujen ohjeiden mukaisesti ja pyrkinyt vastaamaan tietopyyntöön parhaalla mahdollisella tavalla henkilöstöressurssien puitteissa.

Arviointi

Selvityksen perusteella kantelijan tietopyynnön ensi vaiheen käsittely on tehty julkisuuslaissa säädettyssä määräajassa. Kantelijalle on myös ilmoitettu, miksi Kainuun sote ei ole pystynyt toimittamaan kahdessa viikossa kantelijan pyytämiä asiakirjoja. Tältä osin Kainuun sote ei ole menetellyt tietopyynnön käsittelyssä julkisuuslain 14 §:n 3 momentin 1–3 kohdan vastaisesti.

Julkisuuslain 13 §:n 1 momentin mukaan siinä tapauksessa, että tiedon pyytäjä ei ole yksilöinyt tai ei pysty riittävästi yksilöimään haluamaansa asiakirjaa tai tietoa, viranomaisen on avustettava häntä esimerkiksi erilaisten asiarekisterien ja hakemistojen avulla. Viranomaisen on pyrittävä myös selvittämään, mitkä sen asiakirjat sisältävät pyydettyä tietoa, ja mahdollisuuksien mukaan toteutettava näin täsmennetty pyyntö. Lisäksi tiedon pyytäjä voi täsmentää tiedon tarvettaan, jotta viranomaisen avustamisvelvollisuudella on merkitystä. Näin asiaa voidaan selvittää viranomaisen ja asiakkaan välisellä yhteistyöllä ja täsmentävällä keskustelulla.

Selvityksen perusteella Kainuun sote on lähtökohtaisesti pitänyt esitettyä tietopyyntöä laajana ja siksi pyytänyt kantelijaa rajaamaan tietopyyntöään. Kantelija on viestinvaihdon perusteella tarkentanut tietopyyntönsä koskemaan vain yhtä pöytäkirjaa. Kainuun soten olisi pitänyt tämän tietopyynnön rajaamisen jälkeen varmistaa kantelijalta, ettei kantelija enää halua aiemmin pyytämiään asiakirjoja, vaan hänen tarkoituksensa on perua tekemänsä tietopyyntö niiltä osin. Kantelija on tässä viestinvaihdossa erikseen todennut, että ”jos maksullisuuden raja on vain yksi dokumentti, ei tämä mielestäni vastaa sitä mitä laissa sanotaan”.

Kainuun sote ei ole tähän enää vastannut kantelijalle, eikä siten oikaissut kantelijan ilmeisen virheellistä käsitystä siitä, että vain yhtä pöytäkirjaa koskeva tietopyyntö käsiteltäisiin maksutta.

Kainuun sote ei ole täyttänyt hallintolakiin perustuvia neuvonta- ja asian selvittämisvelvollisuuksiaan.

Maksun määräämistä koskevaan päätökseen on mahdollista hakea muutosta. Maksun perusteiden ja määrän uudelleen arvioimiseksi se tulisi ensisijaisesti saattaa muutoksenhakuviranomaisen käsiteltäväksi. Muutoksenhaun käyttäminen edellyttää kuitenkin ensin maksun määräämistä ja päätöstä siitä. Jotta kantelija käsiteltävänä olevassa asiassa olisi voinut hakea muutosta, olisi hänen tullut jatkaa asian käsittelyä ja saada maksua koskeva päätös. Kantelija ei kuitenkaan Kainuun soten ilmoittaman maksun vuoksi vaatinut asiassaan viranomaisen päätöstä eikä hän siten ole voinut hakea maksun perusteeseen ja määrään muutosta. Maksun määrä etenkin silloin, kun siitä ei ole tarkkaa tietoa etukäteen, voi olla esteenä viranomaisen päätöksen pyytämiseksi, kuten käsiteltävänä olevassa tapauksessa on tapahtunut.

Lähtökohtana viranomaisten tietopyyntöjen toteuttamisessa julkisuuslain 34 §:n mukaan on tietojen antamisen maksuttomuus. Mikäli tieto ei julkisuuslain 34 §:n 2 momentin nojalla ole yksilöitävissä ja löydettävissä viranomaisen asiakirjarekisteristä siinä käytettävien hakutoimintojen avulla, viranomainen voi periä kustannusperusteisen korvauksen, joka aiheutuu tiedon esille hakemisesta. Maksut eivät kuitenkaan saa vaarantaa julkisuusperiaatteen toteutumista, joten niiden tulee olla kohtuullisia. Mitä korkeampia tiedoista perittävät maksut ovat, sitä rajatumpaa tiedon välittäminen väistämättä on. Viranomaisten on myös varauduttava laajoihinkin asiakirjapyyntöihin. Sananvapauden ja julkisuusperiaatteen tavoitteita turvaa sellainen tiedonhallinta, jonka avulla tällaisiinkin asiakirjapyyntöihin voidaan vastata mahdollisimman nopeasti ja vähin kustannuksin.

Kainuun sote on todennut tietopyynnön esittäjälle, että tietojen luovuttaminen on koko tietopyynnön laajuudessa maksullista. Kainuun sote ei kuitenkaan yksilöinyt perittävän maksun suuruutta muuta kuin toteamalla, että maksu olisi vähintään kolmen päivän palkkaa vastaava summa. Tällainen arvio ei täytä hyvän hallintotavan mukaista menettelyä kustannusarvion antamisessa, koska se on aivan liian yleispiirteinen ja epämääräinen. Annettu arvio ei täytä edes Kainuun soten hallintosäännössä ja sitä täsmentävässä asiakasohjeessa asiakirjoista perittävistä maksuista päätettyä tarkkuutta. Lisäksi maksullisuuden määrittelemisen siten, että tietopyynnön esittäjän pitäisi maksaa tietopyynnön suorittajan palkkaamiskustannukset kokonaisuudessaan, saattaisi muodostua kohtuuttomaksi, kun otetaan huomioon julkisuuslain lähtökohta tietojen maksuttomuudesta ja perustuslailla turvatun julkisuusperiaatteen toteutumisen varmistaminen viranomaistoiminnassa.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kainuun soten menettely kantelijan tietopyynnön käsittelyssä ei ole ollut julkisuuslain mukaista, koska se ei ole luovuttanut pyydettyjä tietoja vedoten niiden maksullisuuteen, mutta ei ole kuitenkaan yksilöinyt perittävän maksun määrää riittävän täsmällisesti. Kainuun sote on myös lainlyönyt avustaa kantelijaa tietopyynnön yksilöinnissä julkisuuslain edellyttämällä tavalla.

Kainuun soten menettely ei ole ollut myöskään hallintolain mukaista, koska se ei ole oikaissut kantelijalle Kainuun soten viestinnästä muodostunutta virheellistä käsitystä siitä, että vain yhteen asiakirjaan kohdistuvan tietopyynnön käsittely olisi maksutonta, eikä varmistanut kantelijalta, haluaako hän muut aiemmin pyytämänsä asiakirjat vai peruuttaako hän tietopyyntönsä.

Kiinnitän Kainuun hyvinvointialueen huomiota julkisuuslaissa ja hallintolaissa asetettujen velvoitteiden noudattamiseen tietopyyntöjen käsittelyssä sekä kohtuullisten ja lakiin perustuvien kustannusarvioiden antamiseen.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Elina Nyholm