

15.8.2006

Dnrot 929/4/04, 2124/4/04 ja 562/4/05

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Iisa Suhonen**

## **SAIRAAHOITOPPIIRIN KUNTAYHTYMÄN MENETTELY TÄYTETTÄESSÄ PSYKOLOGIN TOIMIA JA SIJAISUUKSIA**

### 1 KANTELU

Kantelija arvosteli oikeusasiamiehelle osoittamissaan kirjeissä - - - sairaanhoitopiirin kuntayhtymän menettelyä ja toimintatapoja psykologin toimia ja sijaisuuksia täytettäessä. Kantelijan mielestä hänet oli laitettu "valintakieltoon" - - - sairaanhoitopiirin psykiatrian tulosalueen kaikkiin psykologin tehtäviin. Kantelijan mukaan hän ei myöskään saanut pyytämäänsä asiakirjoja niissä psykologin toimien ja sijaisuuksien valinta- ja päätösmenettelyissä, joissa hän oli hakijana. Erityisesti kantelija kohdisti arvostelunsa - - - sairaanhoitopiirin nuorisopsykiatrian ylilääkärin (dnro 929/4/04) ja - - - sairaanhoitopiirin psykiatrian tulosalueen johtajan (dnro 2124/4/04 ja 562/4/05) menettelyyn.

Kantelijaa pyydettiin täydentämään kanteluaan ja yksilöimään ne asiakirjat, joita hänelle ei ollut toimitettu sairaanhoitopiiristä. Hän toimitti 3.9.2004 päivätyn täydennyksen.

- - -

### 3 RATKAISU

- - -

#### 3.3 Asiakirjojen luovuttaminen

#### *Oikeusohjeet*

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, jälj. julkisuuslaki) 7 §:n 1 momentin mukaan viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa toimitettu asiakirja tulee julkiseksi, kun viranomaisella on sen saanut, jollei asiakirjan julkisuudesta taikka salassapidosta tai muusta tietojen saantia koskevasta rajoituksesta säädetä julkisuuslaissa tai muussa laissa. Hakemus virkaan tai toimeen ja siihen liittyvät asiakirjat ovat siten julkisia sen jälkeen, kun hakija on jättänyt hakemuksensa viranomaiselle. Kuitenkaan salassa pidettävästä aineistosta, esimerkiksi

terveydentilasta, ei saa antaa tietoja ulkopuolisille. Lain 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 säädetyin harkintavallan käyttämiseksi tai sen selvittämiseksi, onko pyytäjällä oikeus saada tieto asiakirjan sisällöstä.

Julkisuuslain mukaisen tiedon saantia koskevan pyynnön käsittelystä säädetään julkisuuslain 14 §:ssä: virkamiehen kieltäytyttyä antamasta pyydettyä tietoa, hänen on 1) ilmoitettava tiedon pyytäjälle kieltäytymisen syy, 2) annettava tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi ja 3) tiedusteltava asian kirjallisesti vireille saattaneelta tiedon pyytäjältä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi. Tiedon saantia koskeva pyyntö 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.

### *Kantelijan pyytämät asiakirjat*

Kantelijan mukaan hän on pyytänyt - - - sairaanhoitopiirin kuntayhtymän eri viranhaltijoilta asiakirjoja, jotka ovat liittyneet sairaanhoitopiirissä eri aikoina avoinna olleisiin psykologin toimien tai sijaisuuksien hakuihin. Kantelijan mukaan hänelle ei ole toimitettu hänen pyytämiään asiakirjoja muutamia toimen tai sijaisuuden täyttämistä koskevia päätöksiä lukuun ottamatta.

Selvityksistä ilmenee, että kantelija on pyytänyt 10.2.2003 päivätyllä ja silloiselle tulosaluejohtajalle osoitetulla kirjeellään hakumenettelyihin liittyviä päätöksiä ja asiakirjoja seuraavien määräaikaisten psykologin toimien osalta: - - - nuorisopsykiatrian poliklinikan psykologin toimi vuoden 2003 ajaksi, - - - nuorisopsykiatrian poliklinikan toimi vuoden 2003 ajaksi ja - - - keskussairaalan lastenpsykiatrian yksikön määräaikainen psykologin vuorotteluvapaa (ei yksilöity ajankohtaa).

Kantelijan mukaan hän on pyytänyt myös seuraaviin hakuihin liittyviä asiakirjoja: - - - nuorten vuodeosaston psykologin toimen sijaisuus (ei yksilöity ajankohtaa), - - - nuorisopsykiatrian poliklinikan psykologin määräaikainen toimi vuoden 2004 ajaksi, - - - sairaalan päihdepsykiatrian yksikön psykologin vakituinen toimi 31.3.2003 alkaen, - - - mielenterveyskeskuksen psykologin toimen sijaisuus

vuonna 2004 sekä - - - nuorisopsykiatrian poliklinikan määräaikainen psykologin toimi vuonna 2005. Kantelija ei ole toimittanut kirjallista näyttöä näistä asiakirjapyyntöistään eikä tällaisia pyyntöjä ole sairaanhoitopiirin ilmoituksen mukaan kirjattu saapuneiksi.

Kantelija on sen sijaan toimittanut jäljennöksen sähköpostiviestistään, jonka hän on ilmoituksensa mukaan 9.2.2005 lähettänyt tulosalueen johtajalle ja jossa hän on pyytänyt seuraaviin hakuprosesseihin liittyviä asiakirjoja: - - - mielenterveyskeskuksen vuode- ja päiväosaston vakituinen psykologin toimi vuonna 2005 ja - - - nuorisopsykiatrian poliklinikan määräaikainen psykologin toimi vuonna 2005.

- - - *sairaanhoitopiirin selvitys*

- - - sairaanhoitopiirin psykiatrian tulosalueen johtajan mukaan psykiatrian tulosalueella noudatetaan asiakirjojen lähettämässä kuntalain ja - - - sairaanhoitopiirin kuntayhtymän säädöskokoelman, nro 24 hallintosääntö, mukaisia määräyksiä.

Sairaanhoitopiirin johtajan mukaan kantelijalle on toimitettu ne asiakirjat, jota ovat olleet hänelle tarpeelliset muun muassa kanteluiden tekemistä varten. Johtaja myöntää, että asiakirjojen toimittamisessa on joskus esiintynyt viiveitä ja kantelija on joskus pyytänyt jotakin asiakirjaa useasti ennen kuin se on hänelle pystytty toimittamaan. Johtajan mukaan tästä ei ole kuitenkaan aiheutunut kantelijalle oikeudenmenetyksiä, määräaikaisten umpeutumisia tai muitakaan haitallisia seuraamuksia. Toimitusviiveissä on johtajan mukaan ollut useimmiten kyse siitä, etteivät pyynnöt ole olleet riittävän yksilöityjä. Joskus kyse on ollut myös tiedonkulun katkoksista, jotka sinällään johtajan mukaan on laskettava sairaanhoitopiirin viaksi.

- - - sairaanhoitopiirin lakimiehen mukaan asiakirjapyyntöjä ei ole sairaanhoitopiirissä pääsääntöisesti kirjattu eikä myöskään sitä, että niihin on vastattu ja että pyydetty asiakirjat toimitettu. Yleisenä käytäntönä on kuitenkin ollut, että pyydetty asiakirjat toimitetaan ja näin on lakimiehen mukaan tapahtunut myös kantelijan kohdalla. Lakimies myöntää, että asioiden kirjaamista tulisi parantaa.

*Arviointi*

Julkisuuslain nojalla jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen. Viranomaisella ei ole harkintavaltaa sen suhteen, antaako se tiedon julkisen asiakirjan sisällöstä. Virkaan tai toimeen haettaessa hakemus ja siihen liittyvät asiakirjat ovat julkisia sen jälkeen, kun hakija on jättänyt hakemuksensa viranomaiselle.

Totean, että kantelijalla on ollut julkisuuslain perusteella oikeus saada kaikki ne asiakirjat, jotka ovat liittyneet sairaanhoitopiirissä haettavana olleiden toimien hakuun riippumatta siitä, onko hän itse ollut hakijana tai siitä, mitä tarkoitusta varten hän on asiakirjat halunnut. Siten sairaanhoitopiiri ei ole voinut käyttää

harkintavaltaa sen suhteen, mitä julkisia asiakirjoja se luovuttaa kantelijalle edellyttäen, että asiakirjat eivät ole sisältäneet salassa pidettävää tietoa, esimerkiksi hakijoiden terveystietoja.

Kantelijan ilmoituksen mukaan hän ei ole saanut pyytämiään julkisia asiakirjoja. Sairaanhoidopiiriin ilmoituksen mukaan kantelijalle on toimitettu ainakin ne hänen pyytämänsä asiakirjat, jotka sairaanhoidopiiriin mukaan ovat olleet hänelle tarpeelliset. Sairaanhoidopiiri ei ole ilmoituksensa mukaan kirjannut kantelijan asiakirjapyyntöjä eikä myöskään sitä, että asiakirjat on toimitettu. Sairaanhoidopiiristä on myönnetty, että asiakirjojen luovutuksessa on ajoittain esiintynyt viivettä, joka on osittain johtunut huonosta tiedonkulusta.

Julkisuuslaki ei sinänsä edellytä, että viranomainen tekisi asiakirjapyynnön johdosta kirjallisen päätöksen silloin, kun asiakirja annetaan. Pidän kuitenkin julkisuuslain toteutumisen kannalta ongelmallisena sitä, että asiakirjapyynnöstä ja siihen annetusta myönteisestä vastauksesta ei tehdä minkäänlaista merkintää siten, että jälkikäteen olisi mahdollista selvittää, onko viranomainen noudattanut lakia ja hyvää tiedonhallintatapaa. Julkisuuslain 18 §:ssä säädetty hyvä tiedonhallintatapa on viranomaisiin kohdistuva velvollisuus järjestää toimintansa siten, että asiakirjat on järjestetty niin, että niihin sisältyvät tiedot ovat asianmukaisesti saatavilla. Viranomaisen velvollisuutena on myös pitää huolta siitä, että sen palveluksessa olevilla on tarvittava tieto käsiteltävien asiakirjojen julkisuudesta sekä tietojen antamisessa ja käsittelyssä noudatettavista menettelyistä. Huolta on myös pidettävä siitä, että hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseksi annettuja säännöksiä, määräyksiä ja ohjeita valvotaan (julkisuuslain 18 §:n 1 mom 5-kohta).

Käytettävissäni olevan selvityksen perusteella täyttä selvyyttä ei ole siitä, onko kantelijalle luovutettu kaikki ne julkiset asiakirjat, jotka hän on pyytänyt sairaanhoidopiiriltä ja jotka hänellä on ollut oikeus saada. Sairaanhoidopiirin selvityksen perusteella on kuitenkin pääteltävissä, että asiakirjapyyntöjä ei ole aina käsitelty julkisuuslain edellyttämällä tavalla viivytyksettä ja että asiakirjojen luovutuksessa on käytetty harkintaa sen suhteen, mitä luovutetaan.

Tämän perusteella käsitykseni on, että kantelijan tiedonsaantioikeus ei ole toteutunut julkisuuslaissa tarkoitetulla tavalla ainakaan siltä osin, että hänen pyyntönsä olisi joka kerta käsitelty viivytyksettä. Pidän myös mahdollisena, että kantelija ei ole aina saanut ainakaan kaikkia pyytämiään asiakirjoja, vaikkakin tältä osin saatu selvitys on jäänyt vaillinaiseksi, koska sairaanhoidopiiriin käytäntöön ei ole kuulunut kirjata asiakirjapyyntöjä ja niihin annettuja vastauksia. Käsitykseni mukaan asiaan ei ole myöskään tältä osin saatavissa laillisuusvalvonnan keinoin olennaista lisäselvitystä.

### 3.4

#### Muut asiat

#### *Kantelijan hakemuksen huomioiminen*

Kantelijan mukaan - - - sairaanhoidopiiriin psykiatrian tulosalueen johtaja ei

esitellyt kantelijan hakemusta päätettäessä - - - mielenterveyskeskuksessa haettavana olleen psykologin toimen sijaisuuden täyttämistä ajalle 15.3.–30.11.2004.

- - - sairaanhoitopiiriin toimittaman selvityksen mukaan psykiatrian tulosalueen johtaja on 28.5.2004 tehnyt päätöksen psykologin toimen määräaikaisen sijaisuuden täyttämistä - - - mielenterveyskeskuksessa. Päätöksessä on mainittu, että sijaisuutta on hakenut kaksi henkilöä, joista toinen on ollut kantelija. Kantelijan hakemus on siis otettu huomioon sijaista valittaessa.

#### *Valitusosoitusten liittäminen päätöksiin*

Selvityksestä ilmenee, että - - - sairaanhoitopiirin kuntayhtymän hallitus on hylännyt 27.5.2003 ja 3.2.2004 kantelijan oikaisuvaatimukset, jotka ovat koskeneet psykologin toimien täyttämistä. Hallituksen pöytäkirjanote on lähetetty tiedoksi kantelijalle ja molemmilla kerroilla mukaan on liitetty valitusosoitus, jonka mukaan päätökseen voi hakea muutosta valittamalla - - - hallinto-oikeuteen. Kantelija on molemmilla kerroilla toiminut näin, mutta - - - hallinto-oikeus ei ole tutkinut valituksia puuttuneen toimivallan vuoksi. Hallinto-oikeuden mukaan kyseessä on ollut yksityisoikeudellisesta, työsopimuslain soveltamisalaan kuuluvasta toimeen ottamisesta, jota ei voida ratkaista hallintolainkäytön järjestyksessä.

- - - sairaanhoitopiiriin selvityksessä todetaan, että nykyisen oikeuskäytännön mukaan valintapäätöksiin ei toimien osalta tule liittää oikaisuvaatimus- tai valitusosoituksia ja että asia on huomioitu sairaanhoitopiiriin käytännössä.

Käsitykseni mukaan nyt kyseessä olevana ajankohtana on ollut epäselvyyttä siitä, liitetäänkö työsuhdetta koskevaan päätökseen oikaisuvaatimusohje ja mahdolliseen myöhempään päätökseen valitusosoitus. Korkeimman hallinto-oikeuden 10.4.2003 antaman ratkaisun (KHO: 2003:17, taltio nro 889) mukaan päätökseen ei liitetä oikaisuvaatimusohjetta eikä valitusosoitusta. Sairaanhoitopiiri on muuttanut käytäntöään korkeimman hallinto-oikeuden kannanoton mukaiseksi. Asia ei anna minulle aihetta ryhtyä toimenpiteisiin.

4

#### TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.3 esittämäni käsityksen yksilön tiedonsaantioikeuden toteuttamisen puutteista Satakunnan sairaanhoitopiiriin kuntayhtymän tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän kuntayhtymälle jäljennöksen tästä päätöksestäni.

- - -