

26.6.2002

1699/4/00

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Esittelijä Håkan Stoor

ASiantuntijalausunnon salassapidolle ei ollut lainmukaista perustetta

1

KANTELU

Kansanedustaja A kertoo 25.7.2000 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kantelukirjoituksessa, että Terveystieteiden tutkimuskeskus on kieltäytynyt antamasta hänelle hänen pyytämäänsä asiakirjaa. A pyytää oikeusasiamiestä tutkimaan, onko Terveystieteiden tutkimuskeskus menetellyt asiassa lainmukaisesti.

2

SELVITYS

Terveystieteiden tutkimuskeskus toimitti pyynnöstäni tänne ylijohtajan - - - ja apulaispäällikön - - - selvitykset ja antoi 1.10.2000 lausunnon. Ne ovat tämän päätöksen liitteinä.

Käytössäni on ollut myös valtioneuvoston oikeuskanslerin päätös 27.2.2001 (dnro 757/1/99, 1113/1/99 ja 1140/1/99).

3

RATKAISU

3.1

Tapahtumat

Kansanedustaja A pyysi 10.7.2000 Terveystieteiden tutkimuskeskusta (jäljempänä oikeustieteiden tutkimuskeskus) antamaan hänelle professori B:n työryhmän 25.2.2000 laatiman asiantuntijalausunnon. Lausunto oli annettu oikeustieteiden tutkimuskeskuksen toimeksiannosta sen jälkeen kun sosiaali- ja terveysministeriö oli 1.12.1999 pyytänyt oikeustieteiden tutkimuskeskusta hankkimaan pysyvästi asiantuntijoiltaan arviointi Helsingin yliopistollisen keskussairaalan (HYKS) sydänkirurgian yksikön toiminnasta kiinnittäen erityisesti huomiota potilasturvallisuuteen. Ministeriön oikeustieteiden tutkimuskeskukselle esittämä pyyntö liittyi ministeriön oikeuskanslerinvirastosta saamaan lausunto- ja selvityspyyntöön, joka vuorostaan liittyi oikeuskanslerinvirastossa käsiteltävänä olevaan kanteluasiaan. Kantelussa arvosteltiin HYKS:n hallituksen puheenjohtajan, sairaalan johtajaylilääkäriin sekä kirurgian klinikan tulosjohtajan toimintaa.

Oikeustieteiden tutkimuskeskus ilmoitti A:lle kirjallisesti 10.7.2000, että asiakirjapyyntö olisi tullut esittää oikeuskanslerinvirastolle. Tämän lisäksi hänelle kuitenkin ilmoitettiin, että hän voisi niin halutessaan saat-

taa asian oikeusturvakeskuksen ratkaistavaksi. A esittikin 13.7.2000 ratkaisupyynnön oikeusturvakeskukselle. Hän ilmoitti myös, että asiantuntijalausunnossa mahdollisesti esiintyvät henkilöiden tunnistetiedot voidaan poistaa hänelle toimitettavasta kopiosta.

Oikeusturvakeskus antoi asiassa ratkaisun 19.7.2000, jossa se hylkäsi A:n hakemuksen. Päätöksen perustelut olivat seuraavat: "[P]yydetty asiakirja ei kuulu viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetyn tiedonsaantioikeuden piiriin ennen asian ratkaisua sen vuoksi, että tiedon antaminen niistä voi aiheuttaa vahinkoa tai kärsimystä asian osalliselle tai vaikeuttaa asian selvittämistä. Asiantuntijalausunnossa esiintyvien yksityisten henkilöiden tunnistetietojen poistaminen kopiosta ei vaikuta asiaan, koska itse lausunto kanteluasiakirjana oli salassa pidettävä ennen asian ratkaisua." Ratkaisun tueksi oikeusturvakeskus viittasi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 § 1 momentin 6 kohtaan.

A esitti samansisältöisen asiakirjapyynnön myös valtioneuvoston oikeuskanslerinvirastolle, josta lausunto annettiin hänelle.

3.2

Oikeusohjeet

Julkisuusperiaate ja kansanedustajan tiedonsaantioikeus

Suomen perustuslain (731/1999) 12 §:n 2 momentissa säädetään julkisuusperiaatteesta. 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 ja tallenteesta.

Perustuslain 47 §:n 3 momentissa säädetään kansanedustajan tiedonsaantioikeudesta. Kansanedustajalla on oikeus saada viranomaiselta tämän hallussa olevia edustajantoimen hoitamiseksi tarpeellisia tietoja, jotka eivät ole salassa pidettäviä eivätkä koske valmisteilla olevaa valtion talousarvioesitystä.

Päätäminen asiakirjan antamisesta

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999 jäljempänä julkisuuslaki) 14 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on, jollei toisin säädetä. Tiedon antamisesta asiakirjasta, joka on laadittu viranomaisen toimeksiantotehtävää suoritettaessa tai annettu toisen viranomaisen lukuun suoritettavaa tehtävää varten, päättää tehtävän antanut viranomainen, jollei toimeksiannosta muuta johdu.

Julkisuuslain 15 §:n 1 momentissa säädetään päätöksenteon siirtämisestä toiselle viranomaiselle. Jos viranomaiselta pyydetään asiakirjaa, jonka toinen viranomainen on laatinut tai joka kuuluu toisen viranomaisen käsiteltävänä olevaan asiaan, viranomainen voi siirtää tiedonsaantia koskevan asian sen viranomaisen ratkaistavaksi, joka on laatinut asiakirjan tai jonka käsiteltäväksi asia kokonaisuudessaan kuuluu.

Kanteluasiakirjojen salassapito

Kanteluasiaan liittyvien asiakirjojen salassapidosta säädetään julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 6 kohdassa. Kanteluasiakirjat ovat salassa pidettäviä ennen asian ratkaisua, jos tiedon antaminen niistä vaikeuttaisi asian selvittämistä tai ilman painavaa syytä olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa tai kärsimystä asiaan osalliselle.

Tiedonsaantioikeuksien huomioon ottaminen päätöksenteossa

Julkisuuslain 17 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on velvollinen huolehtimaan siitä, että tietojen saamista viranomaisen toiminnasta ei lain 1 ja 3 § huomioon ottaen rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista ja että tiedon pyytäjiä kohdellaan tasapuolisesti.

Säännöksen 2 momentin mukaan asiakirjasalaisuutta koskevia säännöksiä sovellettaessa on lisäksi otettava huomioon, onko asiakirjan salassapitovelvollisuus riippumaton asiakirjan antamisesta johtuvista tapauskohtaisista vaikutuksista (vahinkoedellytyslausekkeeton salassapitosäännös) vai määräytyykö julkisuus asiakirjan antamisesta johtuvien haitallisten vaikutusten perusteella (julkisuusolettamaan perustuva salassapitosäännös) vai edellyttääkö julkisuus sitä, ettei tiedon antamisesta ilmeisesti aiheudu haitallisia vaikutuksia (salassapito-olettamaan perustuva salassapitosäännös).

3.3

Oikeudellinen arviointi

3.3.1

Päätäminen asiakirjan antamisesta

Oikeusturvakeskus on minulle antamassaan selvityksessä viitannut julkisuuslain 14 §:n 1 momentin säännökseen ja todennut, että se oli hankkinut kyseessä olevan lausunnon sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön toimeksiannosta valtioneuvoston oikeuskanslerinvirastossa käsiteltävänä ollutta asiaa varten. Tämän vuoksi oikeusturvakeskus katsoi kansanedustajan asiakirjapyyntöä käsitellessään, että toimeksiannon antanut viranomaisen käytti julkisuuslain 14 §:n 1 momentin mukaisesti päätösvaltaa tietojen luovuttamista koskevassa asiassa. Oikeusturvakeskus toteaa lisäksi, että se olisi julkisuuslain 15 §:n nojalla myös voinut siirtää asian oikeuskanslerinviraston käsiteltäväksi.

Oikeusturvakeskus ratkaisi kuitenkin 19.7.2000 kysymyksen asiakirjan antamisesta. Käsittelen tämän vuoksi ensiksi kysymystä siitä, kenellä oli oikeus päättää asiasta.

Julkisuuslain 14 §:n 1 momentin pääsäännön mukaan asiakirjan antamisesta päättää se viranomaisen, jonka hallussa asiakirja on. Tämän lisäksi säädetään, että tiedon antamisesta asiakirjasta, joka on laadittu viranomaisen toimeksiantotehtävää suoritettaessa tai annettu toisen viranomaisen lukuun suoritettavaa tehtävää varten, päättää tehtävän antanut viranomaisen, jollei toimeksiannosta muuta johdu.

Julkisuuslain sanamuodon ja esitöiden perusteella on tulkinnanvaraista, milloin viranomaisten väli-

sessä yhteistyössä on kysymys toimeksiannosta tai toisen viranomaisen lukuun suoritettavasta tehtävästä. Julkisuuslain 14 §:n ja 5 §:n esitöiden mukaan toimeksiannolla tarkoitetaan etupäässä tilannetta, joissa viranomaiselle kuuluvan tehtävän suorittaa erillisen sopimuksen mukaan yksityinen henkilö tai organisaatio. Sääntelyn tarkoituksena on varmistaa ennen muuta se, ettei ostopalvelujen lisääntynyt käyttö hallinnossa johtaisi julkisuusperiaatteen soveltamisalan kaventumiseen (HE 30/1998). Käsitykseni mukaan julkisuuslain 14 §:n 1 momentin säännös ei koske tilanteita, jolloin viranomaiset avustavat toisiaan antamalla lausuntoja tai selvityksiä oman toimivaltansa puitteissa.

Terveydenhuollonoikeusturvakeskuksesta annetun lain (1074/1992) 1 §:n mukaan oikeusturvakeskuksen tehtävänä on muun muassa huolehtia terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvontaa koskevassa lainsäädännössä sille säädetyistä tehtävistä. Virasto hoitaa myös ne edellä tarkoitetun lainsäädännön nojalla sen toimialaan liittyvät tehtävät, jotka asianomainen ministeriö sille määrää. Virasto on tämän ministeriön alainen, joka on tässä tapauksessa sosiaali- ja terveysministeriö (HE 65/1998).

Terveydenhuollonoikeusturvakeskuksesta annetun asetuksen (1121/1992) 19 §:n mukaan oikeusturvakeskus voi kutsua pysyviksi asiantuntijoikseen enintään neljäksi vuodeksi kerrallaan tunnetusti taitavia ja kokeneita henkilöitä, jotka edustavat oikeusturvakeskuksen kannalta merkityksellistä tieteellistä tai muuta asiantuntemusta. Pysyväksi asiantuntijaksi suostunut henkilö on velvollinen antamaan edustamaansa alaa koskevaa asiantuntija-apua oikeusturvakeskukselle ja lääninhallituksille.

Käsitykseni mukaan oikeusturvakeskus ei ole toiminut julkisuuslain 14 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannosta tai sen lukuun, kun se on avustanut ministeriötä sen pyynnöstä oikeuskanslerille annettavan lausunnon ja selvityksen valmistelussa. Oikeusturvakeskus on nähdäkseni avustanut ministeriötä oman toimivaltansa puitteissa, eli terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvontaan kuuluvassa asiassa, jossa se on käyttänyt apunaan pysyvää asiantuntijaorganisaatiotaan. Professori B:n työryhmän lausunto kuului osana oikeusturvakeskuksen ministeriölle antamaan selvitykseen.

Edellä esitetyn perusteella katson siis, että oikeusturvakeskus on ollut toimivaltainen päättämään professori B:n työryhmän lausunnon antamisesta. Toisaalta oikeusturvakeskus olisi myös julkisuuslain 15 §:n nojalla voinut harkintansa mukaan siirtää asian ratkaisemisen oikeuskanslerinvirastoon, jonka käsiteltäväksi asia kokonaisuudessaan kuului.

3.3.2

Kanteluasiakirjojen salassapito ja päätöksen perusteleminen

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan kanteluasiakirjat eivät ole ehdottomasti salassa pidettäviä, vaan kysymyksessä on niin sanotun vahinkoedellytyslausekkeen sisältävä salassapitosäännös. Säännöksen mukaan asiakirjat ovat salassa pidettäviä ennen asian ratkaisua, jos tiedon antaminen niistä vaikeuttaisi asian selvittämistä tai ilman painavaa syytä olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa tai kärsimystä asiaan osalliselle. Säännöksen muotoilusta käy ilmi, että kysymyksessä on julkisuuslain 17 §:n 2 momentissa tarkoitettua julkisuusolettamaan perustuvasta salassapitosäännöksestä.

Edellä sanotusta seuraa, että viranomaisen on arvioitava asiakirjakohtaisesti tiedon antamisesta aiheutuvaa haittaa säännöksessä suojatuille eduille. Harkinnassa on myös otettava huomioon julkisuuslain 17 §:n 1 momentin julkisuusmyönteisen tulkinnan etusijaa korostava säännös.

Perustuslain säännöksistä on tässä yhteydessä otettava huomioon sekä julkisuusperiaate että kansanedustajan tiedonsaantioikeus. Oikeusasiamies Lauri Lehtimaja on aikaisemmin todennut, että eduskunnan tehtäviin kuuluu myös julkisen hallinnon valvonta, mikä edellyttää tehokasta mahdollisuutta viranomaistoimintaa koskevien tietojen saantiin. Hän korosti, että julkisuusperiaatteella on erityinen painoarvo silloin, kun kansanedustaja ilmoittaa edustajantehtävässään tarvitsevansa tietoa viranomaisen toiminnasta (ks. eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus 1998, s. 141). Katson myös omalta osaltani, että vaikka kansanedustajan tiedonsaantioikeus ei ulotu salassa pidettäviin tietoihin, edellä esitetyt perusteet kuitenkin puoltavat asiakirjan antamista silloin, kun viranomaisella on asiassa harkintavaltaa.

Edellä kerrotut säännökset huomioon ottaen oikeusturvakeskuksen 19.7.2000 päätöksen perusteluita on pidettävä puutteellisina. Perusteluista ei käy ilmi, onko päätöksentekijä suorittanut julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 6 kohdan edellyttämän vahinkoedellytysarvioinnin. Päätöksestä saan sen käsityksen, että asiakirja on katsottu ehdottomasti salassa pidettäväksi siihen saakka, kunnes kanteluasia oli ratkaistu. Kuten edellä on käynyt ilmi, pääsääntönä tässä tapauksessa oli kuitenkin asiakirjan julkisuus. Käsitykseni mukaan vahinkoedellytyslausekkeen nojalla annettavan kielteisen päätöksen perusteluiden vähimmäisedellytys on, että päätöksessä yksilöidään, mihin laissa mainittuun perusteeseen salassapito perustuu. Tässä tapauksessa salassapitoperusteet olisivat siis olleet joko asian selvittämisen vaikeutuminen tai asiaan osallisen suojaaminen vahingolta tai kärsimykseltä.

Jos asiakirjan olisi arvioitu edellyttävän salassa pitämistä sillä perusteella, että sen antaminen vaikeuttaa asian selvittämistä, asian arvioiminen olisi mielestäni tullut siirtää julkisuuslain 15 §:n nojalla oikeuskanslerinviraston harkittavaksi. Ainakin asiasta olisi ollut syytä neuvotella tämän viraston kanssa, jonka vastuulla asian selvittäminen oli. Asiakirjoista käy ilmi, että oikeusturvakeskuksesta oli otettu yhteyttä oikeuskanslerinvirastoon toimivaltaisen viranomaisen selvittämiseksi, mutta ei vahinkoedellytysarvioinnin suorittamiseksi.

Toinen salassapitoperuste on ilman painavaa syytä kantelun osallisille aiheutuva vahinko. Osallisilla tarkoitetaan joko kantelun tekijää tai sen kohdetta. Tässä tapauksessa kantelija oli nimetön. Kantelun kohteena olevat henkilöt kuuluivat HYKS:n ylimpään luottamus- ja virkamiesjohtoon. Tällaiseen asemaan kuuluu nähdäkseni tietyn julkisen arvostelun sietäminen. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 6 kohdan esitöissä olevan hallintovaliokunnan lausuman mukaan ilmaisulla "ilman painavaa syytä" viitataan sekä kantelun ilmeiseen perusteettomuuteen että tarpeeseen käsitellä yhteiskunnallisesti merkittäviä kysymyksiä sekä siihen, että eri suuntaisia etuja on punnittava keskenään (HavM 31/1998). HYKS:n kirurgian toimialan ongelmat ja niihin liittyvät potilasturvallisuuskysymykset olivat tapahtuma-aikana yleisen keskustelun kohteena ja asiaa oli pidettävä esitöissä tarkoitettuna yhteiskunnallisesti merkittävänä kysymyksenä.

Saadun selvityksen perusteella asiassa ei nähdäkseni ollut perustetta salata asiakirjaa sen vuoksi, että siitä olisi aiheutunut asiaan osallisille vahinkoa. Asiakirja ei sisältänyt sellaisia yksittäisiä potilaita koskevia tietoja, joita ei olisi voitu poistaa asiakirjaa luovutettaessa.

3.4

Yhteenveto

Oikeusturvakeskus oli käsitykseni mukaan toimivaltainen ratkaisemaan A:n asiakirjapyyntöä koskevan asian. Se ei toiminut asiassa ministeriön toimeksiannosta julkisuuslain 14 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla. Toisaalta se olisi myös harkintansa mukaan voinut siirtää asian oikeuskanslerinviraston ratkaistavaksi julkisuuslain 15 §:n mukaisesti. Totean kuitenkin, että julkisuuslain 14 §:n 1 momentin toimeksiantotehtävää koskeva säännös on tulkinnanvarainen.

Kun oikeusturvakeskus kuitenkin päätti ratkaista asian itse, se menetteli käsitykseni mukaan lainvastaisesti, kun se katsoi kanteluasiakirjat ehdottomasti salassa pidettäviksi ja jätti suorittamatta julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 6 kohdan edellyttämän vahinkoedellytysarvioinnin. Menettelyn moitittavuutta arvioidessani olen kuitenkin ottanut huomioon edellä sanotun lain tulkinnanvaraisuuden ohella sen, että tapahtuma-aikana julkisuuslain soveltamisesta oli saatu varsin vähän kokemusta.

3.5

Toimenpiteet

Saatan edellä kohdassa 3.3.1 mainitun käsitykseni julkisuuslain soveltamisesta Terveystieteiden tutkimuskeskuksen tietoon. Kiinnitän sen huomiota kohdassa 3.3.2 oleviin vahinkoedellytyslausekkeiden soveltamista ja päätöksen perustelemista koskeviin näkökohtiin vastaisuudessa huomioon otettaviksi. Tässä tarkoituksessa lähetän oikeusturvakeskukselle jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Kantelukirjoituksen liitteet palautetaan oheisena.