

26.6.2002

1775/4/00

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Esittelijä Håkan Stoor

VIRANOMAISEN ASIAKIRJAA KOSKEVA PYYNTÖ ON KÄSITELTÄVÄ HUOLELLISESTI

1 KANTELU

Kantelija, dosentti A, arvostelee 6.8.2000 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kante-lukirjoituksessa Terveysturvakeskuksen menettelyä asiassa, joka koskee viran-omaisen asiakirjan julkisuutta.

2 SELVITYS

Terveysturvakeskus toimitti pyynnöstäni tänne ylijohtajan sekä ylilääkärin ja laki-miehen selvitykset ja antoi 30.10.2000 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

Oikeuskanslerille oli 16.8.1999 saapunut nimetön kantelu, joka koski Helsingin yliopistollisen kes-kussairaalan (HYKS) sydänkirurgian yksikön toiminnasta. Oikeuskansleri pyysi kantelun johdosta lausunnon ja selvityksen sosiaali- ja terveysministeriöltä. Ministeriö pyysi vuorostaan Terveysturvakeskusta (jäljempänä oikeusturvakeskus) toimittamaan sille selvityksen asiassa potilasturvallisuutta koskevista kysymyksistä.

Oikeusturvakeskus toimitti 15.11.1999 lausunnon ja kantelun kohteina olleiden lääkäreiden sekä heidän esimiestensä selvitykset sosiaali- ja terveysministeriölle. Tämän jälkeen ministeriö pyysi 1.12.1999 oikeusturvakeskusta hankkimaan vielä pysyviltä asiantuntijoiltaan arvion Helsingin yli-opistollisen sydänkirurgian yksikön toiminnasta kiinnittäen erityisesti huomiota potilasturvallisuuteen. Lisäksi ministeriö pyysi oikeusturvakeskusta hankkimaan sydän- ja thoraxkirurgian toimiala-johtajan lausunnon.

Oikeusturvakeskus toimitti 10.3.2000 ministeriölle hankkimansa asiantuntijalausunnon. Lausunnon olivat 25.2.2000 antaneet professori B, dosentti C ja dosentti D (niin sanottu B:n työryhmä). Lisäksi oikeusturvakeskus toimitti ministeriölle toimialajohtaja E:n, professori F:n ja professori G:n lausunnot.

Kantelija pyysi 26.7.2000 kirjallisesti oikeusturvakeskuksen ylijohtajaa luovuttamaan hänelle asiakirjat, joihin oikeusturvakeskuksen 15.11.1999 antama lausunto oli perustunut. Lisäksi hän pyysi saada käyttöönsä HYKS:n hallituksen puheenjohtajan, toimialajohtaja E:n ja professori F:n professori B:n työryhmälle antamat lausunnot.

Kantelijalle vastattiin 1.8.2000 lähetetyllä kirjeellä, jossa oikeusturvakeskus totesi, että se oli toimitanut toimialajohtaja E:n 30.12.1999 antaman ja professori B:n ja dosentti C:n 25.2.2000 antaman asiantuntijalausunnon sosiaali- ja terveysministeriölle. HYKS:n hallituksen puheenjohtajan lausuntoa oikeusturvakeskuksella ei ollut vastauksen mukaan ollut. Lisäksi kantelijaa kehoitettiin esittämään asiakirjapyyntönsä sosiaali- ja terveysministeriölle tai oikeuskanslerinvirastolle, koska oikeusturvakeskus oli antanut lausuntonsa näiden viranomaisten toimeksiannosta.

3.2

Oikeudellinen arviointi

3.2.1

Oikeusohjeet

Viranomaisen asiakirja

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki) 5 §:n 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.

Tiedon antaminen asiakirjasta

Julkisuuslain 14 §:n 1 momentin mukaan 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.

3.2.2

Asiakirjan antamista koskevan pyynnön käsitteleminen

Asian käsittelyn huolellisuus

Kantelijan asiakirjapyyntö koski toisaalta oikeusturvakeskuksen 15.11.1999 antaman lausunnon perusteena olleita asiakirjoja ja toisaalta HYKS:n hallituksen puheenjohtajan, toimialajohtaja E:n ja professori F:n professori B:n työryhmälle antamia lausuntoja. Oikeusturvakeskuksen 1.8.2000 Heikkilälle antamassa vastauksessa viitataan hallituksen puheenjohtajan, toimialajohtaja E:n sekä professori B:n ja dosentti C:n antamiin lausuntoihin. Siinä ei käsitellä lainkaan 15.11.1999 annetun lausunnon perusteena olleita asiakirjoja. Vastaus oli siis tältä osin puutteellinen.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Asioiden käsittelyn asianmukaisuuteen sisältyy yleinen huolellisuusvelvollisuus. Hallintomenettelylain (598/1982) 17 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian selvittämisestä.

Viranomaisen asiakirjoja koskeva pyyntö on käsitykseni mukaan arvioitava jokaisen asiakirjan osalta erikseen. Vaikka asian ratkaiseminen oikeusturvakeskuksen käsityksen mukaan kuului toiselle viranomaiselle, sen olisi kuitenkin tullut käsitellä yksilöidysti jokaista kantelijan pyytämää asiakirjaa. Jos oikeusturvakeskukselle oli epäselvää, mitä asiakirjoja pyyntö koski, sen olisi tullut tiedustella asiaa kantelijalta.

Oikeusturvakeskus vastasi kirjeessään kantelijalle, että sillä ei ollut professori B:n työryhmän käytössä ollutta HYKS:n hallituksen puheenjohtajan antamaa selvitystä. Julkisuuslain 5 §:n 2 momentin mukaan asiakirjaa, joka on annettu viranomaisen toimeksiannosta tai muuten sen lukuun toimivalle toimeksiantotehtävän suorittamista varten, pidetään kuitenkin viranomaiselle toimitettuna ja siten viranomaisen asiakirjana. Käsitykseni mukaan professori B:n työryhmä on toiminut oikeusturvakeskuksen toimeksiannosta ja sille toimitetut asiakirjat ovat siten olleet oikeusturvakeskuksen asiakirjoja. Tämän vuoksi oikeusturvakeskuksen olisi myös edellä mainitun selvityksen osalta tullut selvittää, oliko tämä asiakirja edelleen professori B:n työryhmän hallussa ja sen jälkeen ottaa kantaa asiakirjan antamiseen.

Edellä kerrotun perusteella katson, että oikeusturvakeskus ei selvittänyt kantelijan asiakirjapyyntöä asianmukaisesti ja sen vuoksi pidän sen menettelyä tältä osin moitittavana.

Asian siirtäminen hallintomenettelylain nojalla

Oikeusturvakeskus katsoi, että se ei voinut päättää asiakirjan antamisesta, koska se oli toiminut julkisuuslain 14 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla toisen viranomaisen toimeksiannosta. Se kehotti kantelijaa kääntymään joko sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön tai oikeuskanslerinviraston puoleen.

Totean, että minulla on toinen käsitys julkisuuslain 14 §:ssä tarkoitetusta toimeksiantosuhteesta. Käsittelen tätä seuraavassa jaksossa. Arvioin kuitenkin tässä oikeusturvakeskuksen ilmoitusta kantelijalle hallintomenettelyn kannalta.

Hallintomenettelylain 8 §:n mukaan viranomaisen, jolle on ilmeisestä erehdyksestä tai tietämättömyydestä toimitettu asiakirja sen toimivaltaan kuulumattoman asian vireille panemiseksi, on pyrittävä selvittämään, mille viranomaiselle asia kuuluu. Jollei toimivallasta ole epäselvyyttä, viranomaisen on heti siirrettävä asia toimivaltaiseksi katsomalleen viranomaiselle lähettämällä asiakirja sille. Asian tutkimatta jättämisestä ei tällöin tarvitse tehdä päätöstä. Siirrosta on ilmoitettava sille, joka

on toimittanut asiakirjan viranomaiselle.

Katson, että oikeusturvakeskus laiminlöi velvollisuutensa, kun se ei hallintomenettelylain 8 §:n nojalla pyrkinyt selvittämään toimivaltaista viranomaista kahdesta ilmoittamastaan vaihtoehdosta. Tämän selvitettyään sen olisi tullut siirtää asiaa toimivaltaisena pitämälleen viranomaiselle.

3.2.3

Päätäminen asiakirjojen antamisesta

Oikeusturvakeskuksen lausunnon perusteena olevat asiakirjat

Terveydenhuollon oikeusturvakeskus antoi 15.11.1999 sosiaali- ja terveysministeriölle lausunnon. Lausunnon liitteinä olivat HYKS:n johtavan lääkärin ja kirurgian tulosyksikön johtajan selvitykset sekä sydän- ja thoraxkirurgian entisen toimialajohtajan ja sairaalajohtajan lausunnot. Oikeusturvakeskuksen lausunnon mukaan sillä oli lausuntoa antaessaan ollut käytössään myös HYKS:n thorax- ja verisuonikirurgian klinikan toiminnasta aikaisemmin oikeusturvakeskukselle tehtyjen kanteluiden tutkintaan liittyneet asiakirjat.

Professori B:n työryhmän käytössä olleet asiakirjat

Professorin B:n työryhmän 25.2.2000 antaman lausunnon mukaan työryhmällä oli käytettävissään muun muassa kantelijan pyytämät asiakirjat, eli HYKS:n hallituksen puheenjohtajan selvitys sekä sydän- ja thoraxkirurgian uuden toimialajohtaja E:n ja kardiologian professorin F:n lausunnot.

Oliko kyse toimeksiannosta ?

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

Kuten olen todennut jaksossa 3.2.2, oikeusturvakeskus ei selvittänyt riittävän huolellisesti, mihin asiakirjoihin kantelijan pyyntö kohdistui. On selvää, että sikäli kuin kantelijan asiakirjapyyntö koski oikeusturvakeskukselle aikaisemmin tehtyjen kanteluiden asiakirjoja, niistä päättäminen kuului oikeusturvakeskukselle julkisuuslain 14 §:n 1 momentin pääsäännön mukaan. Käsittelen seuraavassa muiden kuin edellä mainittujen asiakirjojen antamista.

Julkisuuslain sanamuodon ja esitöiden perusteella on tulkinnanvaraista, milloin viranomaisten välisessä 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 niitä tilanteita, joissa viranomaiset avustavat toisiaan antamalla lausuntoja tai selvityksiä oman toimivaltansa puitteissa.

Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksesta 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 tarkoitettu

lainsäädännön nojalla sen toimialaan liittyvät tehtävät, jotka asianomainen ministeriö sille määrää. Virasto on asianomaisen ministeriön alainen. Asianomaisella ministeriöllä tarkoitetaan tässä tapauksessa sosiaali- ja terveysministeriötä (HE 65/1998).

Terveystieteiden tutkimuskeskuksesta annetun asetuksen (1121/1992) 19 §:n mukaan oikeusturvakeskus voi kutsua pysyviksi asiantuntijoihinsa 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 professori B:n työryhmä on toiminut oikeusturvakeskuksen toimeksiannosta. Julkisuuslain 5 §:n 2 momentin mukaan työryhmän laatimaa lausuntoa on pidettävä viranomaisen laatimana ja sille annettuja asiakirjoja viranomaiselle toimitettuina asiakirjoina. Päätäminen työryhmän asiakirjojen antamisesta kuului julkisuuslain 14 §:n 1 momentin mukaan oikeusturvakeskukselle, jollei toimeksiannosta muuta johtunut.

Sen sijaan oikeusturvakeskus ei käsitykseni mukaan ole toiminut ministeriön toimeksiannosta tai sen lukuun kun se on antanut ministeriön pyynnöstä lausunnon ja selvityksen oikeuskanslerille annettavan lausunnon ja selvityksen valmistelua varten. Oikeusturvakeskus on nähdäkseni avustanut ministeriötä oman toimivaltansa puitteissa, eli terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvontaan kuuluvassa asiassa.

Edellä esitetyn perusteella katson, että oikeusturvakeskus on ollut toimivaltainen päättämään sen omaan, 15.11.1999 antamaan lausuntoon liittyvien oikeusturvakeskuksen hallussa olevien asiakirjojen julkisuudesta. Niin ikään se oli toimivaltainen päättämään professori B:n työryhmälle annettujen asiakirjojen antamisesta, jos ne olivat työryhmän tai oikeusturvakeskuksen hallussa.

Toisaalta oikeusturvakeskus olisi myös julkisuuslain 15 §:n nojalla voinut harkintansa mukaan siirtää asian ratkaisemisen oikeuskanslerinvirastoon, jonka käsiteltäväksi asia kokonaisuudessaan kuului. Pyydetty asiakirjat olivat kanteluasiakirjoja, joiden salassapitoa voidaan julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan rajoittaa tässä lainkohdassa mainituilla perusteilla. Yhdyn oikeusturvakeskuksen selvityksessään esittämään käsitykseen, että asiakirjojen salassapitoedellytysten arvioiminen olisi tässä tapauksessa ollut tarkoituksenmukaista saattaa oikeuskanslerinviraston suoritettavaksi.

3.2.4

Yhteenveto

Edellä esitetyn perusteella katson, että oikeusturvakeskus menetteli kantelijan asiakirjapyyntöä osalta lainvastaisesti seuraavilta osin:

- Se ei ottanut yksilöidysti kantaa kaikkien kantelijan pyytämien asiakirjojen antamiseen,
- se ei ottanut huomioon, että professori B:n työryhmälle annetut asiakirjat olivat viranomaisen asiakirjoja eikä
- se siirtänyt kantelijan asiakirjapyyntöä toimivaltaisena pitämälleen viranomaiselle.

Lisäksi oikeusturvakeskus on käsitykseni mukaan tulkinnut julkisuuslakia virheellisesti siltä osin kuin se katsoi toimineensa sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannosta julkisuuslain 14 §:ssä

tarkoitettulla tavalla. Se olisi nähdäkseni voinut joko ratkaista asiakirjan antamista koskevan asian itse tai harkintansa mukaan siirtää asian julkisuuslain 15 §:n mukaisesti oikeuskanslerinviraston ratkaistavaksi. Totean kuitenkin, että julkisuuslain 14 §:n 1 momentin toimeksiantotehtävää koskeva säännös on tulkinnanvarainen.

3.3

Toimenpiteet

Saatan edellä kohdassa 3.2.2 ja 3.2.3 esittämäni käsitykset julkisuuslain tulkinnasta sekä asiakirjapyyntöasianmukaisesta käsittelystä Terveystieteiden tutkimuskeskuksen tietoon. Kiinnitän vastaisen varalle oikeusturvakeskuksen huomiota viranomaisen asiakirjan antamista koskevien asioiden huolelliseen käsittelyyn. Tässä tarkoituksessa lähetän oikeusturvakeskukselle jäljennöksen tästä päätöksestäni.