

12.11.2010

Dnro 2096/4/09

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Håkan Stoor

SALASSAPIDETTÄVIÄ TERVEYSTIETOJA EI SAA LUOVUTTA SIVULLISILLE

1

KANTELU

Kantelija arvosteli 11.6.2009 päivätyssä kirjeessään - - - kunnan menettelyä hänen muistutuksensa käsittelyssä. Kantelijan mukaan muistutuksen käsittelyssä on rikottu salassapitovelvollisuutta, koska muistutukseen sisältyviä terveystietoja on annettu tiedoksi sivullisille, ainakin kunnanjohtajalle, hallintojohtajalle ja terveyslautakunnan jäsenille.

Lisäksi kantelija kantelee siitä, että hänelle ei ole luovutettu pöytäkirjanotetta terveyslautakunnan kokouksesta, jossa hänen muistutustaan käsiteltiin.

- - -

3

RATKAISU

Katson sosiaali- ja terveystoimintajärjestelmän johtajan menetelleen julkisuuslain 22 §:n vastaisesti antaessaan kantelijan muistutukseen annetun salassa pidettäviä tietoja sisältävän vastauksen tiedoksi kunnanjohtajalle ja vs. talousjohtajalle sekä sosiaali- ja terveyslautakunnalle (jäljempänä kohta 3.4.1).

Katson hallintosihteerin menetelleen saman säännöksen vastaisesti antaessaan kantelijan sosiaali- ja terveystoimintajärjestelmän johtajalle osoitetun salassa pidettäviä tietoja sisältävän muistutuksen tiedoksi kunnanjohtajalle ja vs. talousjohtajalle (jäljempänä kohta 3.4.1).

Katson, että kunnan viranomaiset eivät ole käsitelleet kantelijan esittämää asiakirjapyyntöä julkisuuslain 14 §:n mukaisesti (jäljempänä kohta 3.4.2).

Nähdäkseni kunnan viranomaisten tulisi edelleen kehittää asiakirjahallintoaan ja siihen liittyvää ohjeistustaan hyvän asiakirjahallinnon vaatimusten mukaisesti (jäljempänä kohta 3.4.3).

Perustelen ratkaisuani seuraavasti.

3.1

Oikeusohjeet

3.1.1

Muistutuksen käsittelyä koskevat säännökset

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (785/1992, jäljempänä potilaslaki) 10 §:n 1 momentin mukaan terveyden- ja sairaanhoitoonsa tai siihen liittyvään kohteluunsa tyytymättömällä potilaalla on oikeus tehdä muistutus terveydenhuollon toimintayksikössä terveydenhuollosta vastaavalle johtajalle. Muistutukseen on annettava ratkaisu kohtuullisessa ajassa sen tekemisestä.

3.1.2

Salassapitoa ja tiedonsaantioikeutta koskevat säännökset

Perustuslain 10 §:n mukaan Jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla.

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut talletteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja talletteesta.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki) 24 §:n 1 momentin 25 kohdan mukaan 25) salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja sosiaalihuollon asiakkaasta tai työhallinnon henkilöasiakkaasta sekä tämän saamasta etuudesta tai tukitoimesta taikka sosiaalihuollon palvelusta tai työhallinnon henkilöasiakkaan palvelusta taikka tietoja henkilön terveydentilasta tai vammaisuudesta taikka hänen saamastaan terveydenhuollon ja kuntoutuksen palvelusta taikka tietoja henkilön seksuaalisesta käyttäytymisestä ja suuntautumisesta.

Julkisuuslain 22 §:n mukaan viranomaisen asiakirja on pidettävä salassa, jos se tässä tai muussa laissa on säädetty salassa pidettäväksi tai jos viranomaisen lain nojalla on määrännyt sen salassa pidettäväksi taikka jos se sisältää tietoja, joista on lailla säädetty vaitiolovelvollisuus.

Salassa pidettävää viranomaisen asiakirjaa tai sen kopiota tai tulostetta siitä ei saa näyttää eikä luovuttaa sivulliselle eikä antaa sitä teknisen käyttöyhteyden avulla tai muulla tavalla sivullisen nähtäväksi tai käytettäväksi.

Kuntalain (365/1993) 43 §:n mukaan luottamushenkilöllä on oikeus saada kunnan viranomaisilta tietoja ja nähtäväkseen asiakirjoja, joita hän toimessaan pitää tarpeellisina, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu.

3.1.3

Hyvää tiedonhallinta- ja rekisteritapaa koskevat säännökset

Julkisuuslain 18 §:ssä säädetään hyvästä tiedonhallintatavasta muun muassa seuraavaa:

Viranomaisen tulee hyvän tiedonhallintatavan luomiseksi ja toteuttamiseksi huolehtia asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen asianmukaisesta saataavuudesta, käytettävyydestä ja suojaamisesta sekä eheydestä ja muusta tietojen laatuun vaikuttavista tekijöistä sekä tässä tarkoituksessa erityisesti:

5) huolehtia siitä, että sen palveluksessa olevilla on tarvittava tieto käsiteltävien asiakirjojen julkisuudesta sekä tietojen antamisesta ja käsittelyssä sekä niiden ja asiakirjojen ja tietojärjestelmien suojaamisesta noudatettavista menettelyistä, tietoturvallisuusjärjestelyistä ja tehtävänjaosta, samoin kuin siitä, että hyvän tiedonhallintavan toteuttamiseksi annettujen säännösten, määräysten ja ohjeiden noudattamista valvotaan.

Henkilötietolain (523/1999) 32 §:n mukaan rekisterinpitäjän on toteutettava tarpeelliset tekniset ja organisatoriset toimenpiteet henkilötietojen suojaamiseksi asiattomalta pääsylvä tietoihin ja vahingossa tai laittomasti tapahtuvalta tietojen hävittämiseltä, muuttamiselta, luovuttamiselta, siirtämiseltä taikka muulta laittomalta käsittelyltä. Toimenpiteiden toteuttamisessa on otettava huomioon käytettävissä olevat tekniset mahdollisuudet, toimenpiteiden aiheuttamat kustannukset, käsiteltävien tietojen laatu, määrä ja ikä sekä käsittelyn merkitys yksityisyyden suojan kannalta.

3.1.4

Asiakirjapyyntöjen käsittely koskevat säännökset

Julkisuuslain 14 §:n 2–4 momentissa säädetään asiakirjan antamisesta päättämisestä seuraava:

Tiedon asiakirjan sisällöstä antaa se viranomaisen henkilöstöön kuuluva, jolle viranomaisen on tämän tehtävän määrännyt tai jolle se hänen asemansa ja tehtäviensä vuoksi muuten kuuluu.

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.

Tässä pykälässä tarkoitettu asia on käsiteltävä viivytyksettä, ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomaisen 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 viranomaisen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön.

3.2

Tapahtumat

Kantelija lähetti 9.3.2009 - - - kunnan sähköpostiosoitteeseen muistutukseksi otsikoidun viestin, joka oli osoitettu sosiaali- ja terveystoimittajalle. Viestissä kantelija pyysi selvitystä ja korjausta tapahtumiin, jotka liittyivät hänen terveystoimittajassaan saamaansa hoitoon.

Asiakirjan vastaanotti hallintosihteeri, joka toimitti sen sosiaali- ja terveystoimittajalle. Hän toimitti sen myös tiedoksi kunnanjohtajalle ja vs. hallintojohtajalle.

Sosiaali- ja terveystoimija vastasi muistutukseen 23.4.2009. Vastaus annettiin myös tiedoksi kunnanjohtajalle ja vs. talousjohtajalle sekä kunnan sosiaali- ja terveystoimikunnalle.

3.3

Asianosaisten selvitykset

3.3.1

Kunnanjohtajan lausunto (tiivistelmä)

Kunnan yleistä sähköpostia käsitellään kunnan kirjaamossa. Saapuneet asiakirjat toimitetaan sille hallintokunnalle tai viranhaltijalle, jolle ne on osoitettu. Mikäli kunnanhallitukselle saapuvissa asiakirjoissa havaitaan salassa pidettäviä tietoja, asia otetaan jatkokäsittelyssä huomioon.

3.3.2

Hallintosihteerin selvitys (tiivistelmä)

Hallintosihteerin kertoo, että jos hän olisi katsonut kirjettä tarkemmin, hän olisi jättänyt kopiot johtajille laittamatta. Hän toteaa, että kaikilla kunnan työntekijöillä on kuitenkin salassapitovelvollisuus.

3.3.3

Sosiaali- ja terveystoimijan selvitys (tiivistelmä)

Kunnanjohtaja on sosiaali- ja terveystoimijan esimies ja kunnanjohtajan poissa ollessa sijaisena toimii hallintojohtaja. - - - Hänen tarkoituksensa ei ole ollut loukata kantelijan yksityisyyttä. Kunnanjohtaja ja hallintojohtaja ovat johtavina viranhaltijoina vaitiolovelvollisia.

Kantelijan muistutukseen annetun vastauksen lautakuntakäsittelyn osalta sosiaali- ja terveystoimija kertoo toimivansa sosiaali- ja terveystoimikunnan esittelijänä ja päättävänsä listalle tulevista asioista. Kantelijan asia on käsitelty salaisella listalla.

Kantelija ei ole saanut lautakunnan pöytäkirjaotetta itselleen. Näin menetellään salassa listalla olevien tiedoksi-asioiden osalta. Tämä siitä syystä, että tälle listalle kerätään ne asiakirjat, jotka asianosainen on jo saanut itselleen muuta kautta. Kantelija oli saanut kyseessä olevan vastauksen 23.4.2009. Lautakunta sai vastauksen tiedokseen 26.5.2009. Asiasta ei käyty keskustelua.

3.4

Arviointi

3.4.1

Muistutukseen sisältyvien tietojen käsittely kunnan viranomaisissa

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 25 kohdan mukaan asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön terveydentilasta ovat salassa pidettäviä. Lain 22 §:n mukaan salassa pidettävää asiakirjaa tai

sen kopiota tai tulostetta siitä ei saa näyttää eikä luovuttaa sivulliselle. Sivullisella tarkoitetaan myös samassa viranomaisessa toimivia henkilöitä, sikäli kuin he toimivat muussa toimintayksikössä tai asiallisesti muissa tehtävissä (Olli Mäenpää, Julkisuusperiaate, 2008, s. 333).

Potilaslain 10 §:n mukaan muistutus tehdään terveydenhuollon toimintayksikössä terveydenhuollosta vastaavalle johtajalle. Muistutuksen käsittely on siten kuulunut sosiaali- ja terveysjohtajalle kantelijan kirje oli osoitettu.

Katson sen vuoksi, että hallintosihteeri on toiminut julkisuuslain 22 §:n vastaisesti, kun hän toimitti kantelijan sosiaali- ja terveysjohtajalle osoitetusta muistutuksesta kopiot kunnanjohtajalle ja vs. hallintojohtajalle.

Katson myös sosiaali- ja terveysjohtajan toimineen saman säännöksen vastaisesti, kun hän toimitti kantelijan terveystietoja sisältävän muistutusvastauksena tiedoksi kunnanjohtajalle ja vs. hallintojohtajalle sekä sosiaali- ja terveyslautakunnan jäsenille. Kuntalain 43 §:n mukaan luottamushenkilöllä ei ole oikeutta saada nähtäväkseen salassa pidettäviä asiakirjoja, jolleivät ne liity lautakunnassa käsiteltävään asiaan. Muistutuksen käsittely ei myöskään kuulu kunnanjohtajan tai hallintojohtajan tehtäviin.

3.4.2

Kantelijan esittämän asiakirjapyynnön käsittely

Jos viranomaisen kieltäytyy antamasta viranomaisen asiakirjaa, sen tulee julkisuuslain 14 §:n mukaan ilmoittaa tiedon pyytäjälle kieltäytymisen syy ja annettava tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi. Menettelyn tarkoituksena on turvata pyytäjän oikeus hakea kielteiseen päätökseen muutosta hallinto-oikeudelta. Muutoksenhakuoikeus kuuluu perustuslaissa turvattuihin hyvän hallinnon takeisiin.

Kantelijan oikeus saada jäljennös lautakunnan pöytäkirjasta kuuluu siten viime kädessä hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Totean kuitenkin, että käsillä olevan aineiston perusteella en pidä sosiaali- ja terveysjohtaja esittämiä perusteluita asiakirjapyynnön epäämiseksi lainmukaisina. Sillä, onko kantelija aikaisemmin saanut asiakirjat tiedokseen, ei ole oikeudellista merkitystä. Todettakoon myös, että asiakirjojen salassapito ei rajoita kantelijan oikeutta saada omaa asiaansa koskevia asiakirjoja.

Asiassa ei ole saatu selvitystä siitä, kenelle kantelijan asiakirjapyyntöön vastaaminen on kuulunut. Tämä vuoksi tyydyn toteamaan, että kunnan viranomaiset eivät ole menettelleet asiassa julkisuuslain 14 §:n mukaisesti.

- - -

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.4 esittämäni käsitykset menettelyn lainvastaisuudesta sosiaali- ja terveysjohtajan ja hallintosihteerin tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän heille jäljennökset tästä päätöksestäni.

Saatan kohdassa 3.4. esittämäni käsityksen kunnan asiakirjanhallinnon kehittämistarpeista kunnanjohtajan tietoon.