

16.5.2005

3415/4/04

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja

YLIOPISTON MENETTELY ASIAKIRJAPYYNNÖN KÄSITTELYSSÄ

1

KANTELU

Kantelija pyysi 8.12.2004 päivätyssä kirjeessään oikeusasiamiestä tutkimaan, oliko Helsingin yliopiston lääketieteellinen tiedekunta menetellyt hyvän hallintokäytännön mukaisesti, kun se ei ollut toimittanut kantelijalle hänen pyytämiään tietoja eikä muutoinkaan reagoinut hänen yhteydenottoonsa.

Kantelija kertoi lähettäneensä tiedekunnalle 19.1.2004 päivätyt kirjeen, jossa hän oli tiedustellut plastiikkakirurgian, keuhkosairauksien sekä korva-, nenä- ja kurkkutautien professorien opetuksen toteutumista (minä viikonpäivänä ja montako tuntia yhteensä opetusta on toteutunut) ajalla 1.9.2003–31.12.2003. Kantelija oli pyytänyt tiedot kustakin professuurin hoidosta erikseen. Hän ei kuitenkaan ollut saanut pyytämäänsä selvitystä eikä kirjeeseen ollut muutenkaan vastattu.

Kantelijan selvityspyyntö liittyi hänen oikeusasiamiehelle marraskuussa 2003 samasta asiasta jättämäänsä kanteluun (dnro 2544/4/03), jonka olen ratkaissut 15.3.2005.

3

RATKAISU

3.1

Taustatietoja

Kantelija kanteli aiemmin oikeusasiamiehelle eräiden Helsingin yliopiston lääketieteellisen tiedekunnan osa-aikaisten professoreiden viranhoidosta (dnro 2544/4/03). Kantelun johdosta lääketieteellinen tiedekunta hankki kyseisten professoreiden selvitykset. Kantelun käsittelyn vireillä ollessa eli ennen kuin kaikki professorit olivat antaneet selvityksensä tiedekunnalle, kantelija teki tiedekunnalle tietopyynnön, joka koski samoja asioita, joista tiedekunta oli kokoamassa selvityksiä.

Professorit antoivat selvityksensä tiedekunnalle 2.1., 13.1. ja 20.1.2004 ja tiedekunta puolestaan selvityksensä yliopiston kanslerille 26.1.2004. Kantelijan

kirjallinen tietopyyntö oli päivätty 19.1.2004. Saatuaan selvitykset tiedekunta oli laatinut niiden pohjalta oman selvityksensä ja toimittanut sen yliopiston kanslerille pyytämäni lausunnon antamista varten. Kansleri antoi lausuntonsa 11.2.2004.

Tiedekunta ei ollut toimittanut kantelijalle hänen pyytämiään tietoja, tehnyt kielteistä päätöstä eikä muutoinkaan vastannut tietopyyntöön.

3.2

Arviointia

Lääketieteelliselle tiedekunnalle tehty tietopyyntö ja oikeusasiamiehelle tehty kantelu koskivat käytännössä samaa asiaa. Saadun selvityksen mukaan tiedekunta ei ollut reagoinut kantelijan kirjalliseen tietopyyntöön juuri tästä syystä. Tiedekunnan mukaan kantelija tuli saamaan vastauksen kysymyksiinsä kantelun ratkaisun yhteydessä.

Koska kantelijan pyytämien tietojen kokoaminen oli hänen kantelunsa johdosta jo ollut tiedekunnassa käynnissä, tulee nyt otettavaksi kantaa siihen, olisiko tiedekunnan tullut toimittaa yliopiston kanslerille osoittamani selvitys- ja lausuntopyynnön johdosta hankitut professoreiden selvitykset tai tiedekunnan niiden perusteella laatima selvitys kantelijalle heti niiden valmistuttua tai miten muutoin kantelijan kirjeeseen olisi tullut reagoida.

Arvioinnin lähtökohta on perustuslain 12 §:n 2 momentissa jokaiselle turvattu oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta. Viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla rajoitettu.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (jäljempänä julkisuuslain) 5 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen asiakirjoja ovat viranomaisen hallussa olevat asiakirjat, jotka viranomainen tai sen palveluksessa oleva on laatinut taikka jotka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten. Lain 6 §:ssä on säädetty viranomaisen laatiman ja 7 §:ssä viranomaiselle toimitetun asiakirjan julkiseksi tulemisen ajankohdasta.

Julkisuuslain 9 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen. Lain 10 §:n mukaan salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta tai sen sisällöstä saa puolestaan antaa tiedon vain, jos niin erikseen tässä laissa säädetään. Salassapitoperusteista on säädetty erikseen lain 24 §:ssä, jonka 1 momentin 6 kohdan mukaan 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.

Pyynnön kohteena voi olla myös asiakirja, jota ei vielä ole laadittu tai joka ei vielä ole tullut viranomaiselle (HE 30/1998 vp, s. 70). Kantelijan tietopyynnön tullessa lääketieteelliseen tiedekuntaan sillä oli ollut tiedossaan, että kantelijan tiedontarvetta ilmeisesti tyydyttävät asiakirjat olivat kohdakkoin valmistumassa. Lähtökohta on siis nyt ollut, että niiden luovuttamista olisi tullut arvioida

julkisuuslain 6 §:n asiakirjan julkiseksi tulemista koskevien säännösten ja 24 §:n salassapitosäännösten näkökulmasta.

Asian käsittely tiedekunnassa oli päätynyt siinä vaiheessa, kun se oli antanut selvityksensä yliopiston kanslerille. Koko yliopiston organisaatiossa selvitys- ja lausuntopyynnön käsittely oli päätynyt kanslerin annettua minulle lausuntonsa. Valmistelun julkisuudessa vallitsevan keskeisen periaatteen mukaan asiakirjan julkiseksi tulemista on arvioitava asiakirja- ja viranomaiskohtaisesti, joten asiakirjan julkiseksi tulo ei välttämättä riipu asian käsittelyn päättymisestä. Monivaiheisenkin asian käsittelyssä syntyvien asiakirjojen julkisuus määräytyy siten pääsäännön mukaan asiakirjakohtaisesti (HE 30/1998 vp, s. 59 ja 62).

Julkisuuslain 14 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on, jollei toisin säädetä. Saman pykälän 3 momentissa on säädetty, että jos pyydettyä tietoa ei anneta, tiedon pyytäjälle on mm. ilmoitettava kieltäytymisen syy, annettava tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi ja tiedusteltava asian kirjallisesti vireille saattaneelta tiedon pyytäjältä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi. Edelleen 14 §:n 4 momentin mukaan asia 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. Laissa säädetyistä erityisistä syistä määräaika voi olla yksi kuukausi.

Se, annetaanko asiakirjan pyytäjälle asian käsittelyn ensi vaiheessa vastaus vai päätös, riippuu viranomaisen harkinnasta, jollei pyynnöstä muuta johdu. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että jos pyydetty asiakirja annetaan siten, että salassa pidettävä osa on poistettu tai jos pyyntö koskee useita asiakirjoja, joista suurin osa annetaan, voidaan pyytäjälle lähettää vastaus. Jos taas asiakirjapyyntöön ei voida miltään osin vastata myönteisesti, on asianmukaista antaa ilman pyyntöäkin valituskelpoinen päätös. Vastauksessakin on kuitenkin asianmukaista yksilöidä ne perusteet, miksi joltakin osin tietoja ei ole voitu antaa (Wallin – Konstari: Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö, s. 201–202).

Toinen tapa reagoida asiakirjapyyntöön on pyynnön siirtäminen toiselle viranomaiselle julkisuuslain 15 § 1 momentin nojalla. Viranomainen voi siirtää tiedonsaantia koskevan asian sen viranomaisen ratkaistavaksi, joka on laatinut asiakirjan tai jonka käsiteltäväksi asia kokonaisuudessaan kuuluu. Mainittu säännös ei kuitenkaan velvoita viranomaista siirtämään asiakirjapyyntöä silloinkaan, kun kyse on kokonaisuudessaan toisen viranomaisen käsiteltäväksi kuuluvasta asiasta (em. teos, s. 213). Jos viranomainen ei siirrä asiakirjapyyntöä, sen on se itse joka tapauksessa ratkaistava ja tällöin meneteltävä julkisuuslain 14 §:ssä säädettyjen menettelytapojen mukaisesti.

Yleisenä kaikkia viranomaisia velvoittavana menettelyperiaatteena on vielä syytä korostaa perustuslain 21 §:ää, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa viranomaisessa asianmukaisesti käsitellyksi, ja hallintolain 8 §:ää, jonka mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkaalleen neuvontaa ja vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Tietopyyntöön

kokonaan reagoimatta jättäminen ei ole mainittujen säännösten tarkoittamaa perusoikeutena turvattua hyvää hallintoa, johon kuuluu muun muassa, että viranomaisille toimitettuihin asiallisiin kirjallisiin tiedusteluihin vastataan pääsäännön mukaan kirjallisesti (ks. HE 72/2002 vp, s. 58). Totean myös, että julkisen vallan on perustuslain 22 §:n mukaisesti turvattava perusoikeuksien toteutuminen.

3.3

Johtopäätös

Lääketieteellisen tiedekunnan olisi käsitykseni mukaan omalta osaltaan tullut arvioida kantelijan pyyntöä edellä kohdassa 3.2 esitetyistä lähtökohdista ja toimia julkisuuslaissa ja hallintolaissa säädettyjen menettelytapojen mukaisesti. Näin ollen tiedekunnan olisi tullut osaltaan tehdä ratkaisu asiassa, olipa se sitten pyydettyjä tietoja sisältäneiden asiakirjojen antaminen kantelijalle, kielteinen päätös muutoksenhakuohjauksineen tai muu kirjallinen vastaus taikka asiakirjapyynnön siirtäminen.

Nyt tietopyyntöön ei kuitenkaan reagoitu lainkaan, koska tiedekunta katsoi, että kantelija saa vastauksen kysymyksiinsä kantelun käsittelyn myötä. Vaikka näin onkin ollut, tällä seikalla ei ole merkitystä tiedekunnan menettelyn moitittavuuden arvioinnissa, koska asiassa olisi tullut noudattaa julkisuuslain ja hyvän hallinnon mukaisia menettelytapoja.

Edellä todetun perusteella katson lääketieteellisen tiedekunnan menetelleen julkisuuslain 14 §:ssä säädettyjen menettelytapojen vastaisesti.

Katson tiedekunnan menettelyn olevan kritiikille altis myös julkisuuslain 15 §:n näkökulmasta. Saatujen selvitysten perusteella syy kantelijan pyyntöön reagoimatta jättämiseen näyttäisi olleen nimenomaan se, että pyyntö oli liittynyt täällä vireillä olevaan asiaan, jossa tiedekunta oli antanut selvityksen yliopiston kanslerille. Pyyntöä ei kuitenkaan ollut siirretty yliopiston kanslerille eikä kansliaani. Totean myös, että tiedonsaantia koskeva asia on ratkaistava viivytyksettä ja laissa säädettyjä määräaikoja noudattaen. Jos asiakirjapyyntö on tarkoituksenmukaista siirtää toiselle viranomaiselle, siirto on tehtävä viivytyksettä heti pyynnön saavuttua viranomaiselle. Poissuljettuna en pitäisi sitäkään, että tiedekunnassa asiaa valmisteleva virkamies olisi ottanut esimerkiksi kansliaani yhteyttä sen selvittämiseksi, oliko asiakirjojen luovuttamiselle jokin este julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 6 kohdan perusteella eli siitä syystä, että kanteluasian käsittely oli täällä kesken.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.3 esittämäni käsityksen Helsingin yliopiston lääketieteellisen tiedekunnan menettelyn virheellisyydestä sen tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän tiedekunnalle jäljennöksen tästä päätöksestäni. Lähetän päätöksen tiedoksi myös Helsingin yliopiston rehtorille.

Kirjeen liite palautetaan ohessa.