



Asiakirjapyyntöön käsittelyn viipyminen

KANTELU

Kantelija arvostelee oikeuskanslerille 4.3.2021 osoittamassaan kantelussa Helsingin kaupungin kasvatuksen ja koulutuksen toimialajohtajan, terveysasemien johtajalääkärin, epidemiologisen toiminnan ylilääkärin sekä heitä mahdollisesti ohjanneiden Helsingin kaupungin pormestareiden samoin kuin Etelä-Suomen aluehallintoviraston menettelyä.

Kantelussa todetaan, että Helsingin kaupunki tiedotti 27.11.2020 uudesta toimintamallista, joka koski koronavirusaltistusten jäljitystyötä päiväkodeissa, kouluissa ja oppilaitoksissa. Toimintamallin mukaan kaikkia niitä, jotka Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) tuolloin voimassa olleen ohjeen mukaan olisi tullut katsoa koronavirukselle altistuneiksi, ei asetettaisi karanteeniin. Kantelija pyytää tutkimaan, oliko uusi toimintamalli tartuntatautilain tarkoituksen ja siitä ilmenevien velvoitteiden mukaan mahdollista antaa.

Kantelun mukaan kaupungin tiedotteessa todettiin uuden toimintamallin perustuneen koronaviruksesta kertyneeseen tietoon ja asiantuntija-arvioihin. Kantelija teki Helsingin kaupungille 28.11.2020 asiakirjapyyntöä niistä asiakirjoista, joista tiedotteessa tarkoitettu tieto ja asiantuntija-arviot ilmenevät. Hän arvostelee pyyntönsä käsittelyä, koska sitä ei ollut käsitelty lakisääteissä määrääjässä. Kantelija ei myöskään ole tyytyväinen saamansa vastaukseen, koska siitä ei ilmennyt asiantuntija-arvioita, joihin toimintamalli perustui, eikä vastauksessa olleesta tilastosta voinut tehdä johtopäätöstä koulu- ja päiväkotialtistumisten vähäisestä merkityksestä.

Kantelun mukaan aluehallintovirasto on ottanut kaupungin toimintamallia koskevan asian käsiteltäväkseen. Kantelija arvostelee sitä, että asian käsittely virastossa on kestänyt hänen mielestään asian laatu huomioon ottaen kohtuuttoman kauan.

Kantelija on vielä täydentänyt kanteluaan 30.12.2021 toimittamallaan lisäkirjoituksella.

SELVITYS

Apulaisoikeuskansleri on 23.4.2021 Helsingin kaupungille osoittamassaan selvityspyynnössä pyytänyt kaupunkia toimittamaan selvityksen kantelijan tietopyynnön käsittelystä. Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimiala on antanut 20.5.2021 päivätyn selvityksen dnro HEL 2021-005135 T 03 01 02, jonka liitteenä on terveysasemien johtajalääkäriin 19.5.2021 päivätty selvitys.

VASTINE

Kantelija on antanut selvityksestä vastineensa.

RATKAISU

Kaupungin menettely uuden toimintamallin käyttöönotossa ja aluehallintoviraston menettely sitä koskevan kantelun käsitelyssä

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan oikeuskansleri tutkii kantelun, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta. Pykälän 2 momentin mukaan oikeuskansleri ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Asiassa hankitaan oikeuskanslerin tarpeelliseksi katsoma selvitys.

Kantelussa tarkoitettua Helsingin kaupungin uutta toimintamallia koskeva asia oli oikeuskanslerille osoitetun kantelun vireille tullessa käsiteltävänä Etelä-Suomen aluehallintovirastossa. Sen vuoksi sitä ei ryhdytty tutkimaan oikeuskanslerinvirastossa.

Aluehallintovirasto on sittemmin antanut asiassa 29.4.2021 päivätyn päätöksen dnro 34498/2020. Se on todennut päätöksessään, että THL:n asiasta antama ohje oli paikallisille terveysviranomaisille tarkoitettu suositus, jota terveysviranomaiset soveltavat huomioiden voi-

massa olevan lainsäädännön, paikalliset olosuhteet sekä käytettävissä olevat resurssit. Aluehallintoviraston käsityksen mukaan koronavirusepidemiatilannetta oli Helsingin kaupungissa seurattu aktiivisesti ja tartunnan jäljitystä pyritty suuntaamaan tehokkaasti kulloisenkin epidemiatilanteen mukaan. Päätöksessä on edelleen todettu, että päätöksen henkilön karanteeniin asettamisesta tekee aina tartuntataudeista vastaava lääkäri yksilöllisen harkinnan mukaan tartuntatautilakiin perustuen ja että epidemia oli uusi ja kokemusperusteista tietoa siitä saatiin sekä paikallisesti ja kansallisesti tehtävin tutkimuksin että kansainvälisistä tutkimuksista, joiden tuloksia voidaan hyödyntää epidemian rajaamiskeinoja koskeviin päätöksiin.

Aluehallintovirasto on esittänyt käsityksensä, että Helsingin kaupungin tuli kaikissa olosuhteissa järjestää mainitun epidemian torjunta tehokkaasti ja niin resursoituna, että näytteen otto, tartunnan jäljitys ja todennäköisesti tartunnalle altistuneiden karanteeniin määrääminen vastaavat tehokkaasti epidemian leviämistä. Edelleen toiminnassa tuli huomioida kulloinkin voimassa olleita THL:n ja muiden viranomaisten ohjeita. Yksilöön kohdistuvan tartuntataudeista vastaavan lääkärin päätöksen tuli kuitenkin perustua tartuntatautilain säännöksiin.

Koska kaupungin menettely asiassa on selostetuin tavoin tullut käsiteltyä toimivaltaisen viranomaisen toimesta, en pidä aiheellisena ryhtyä enää arvioimaan kaupungin menettelyä asiassa.

Mainittu valvonta-asia oli tullut aluehallintoviraston päätöksen mukaan vireille sinne 18.11.-7.12.2020 saapuneiden kanteluiden perusteella. Aluehallintovirasto oli käsitellyt kantelut valvonta-asiana ja antanut niissä yhden yhteisen päätöksen.

Valvonta-asian käsittely aluehallintovirastossa oli kestänyt kantelijan oikeuskanslerille osoittaman kantelun tekohetkellä sen päätöksessä mainitun asiaa koskeneen viimeisen kantelun saapumisesta kolme kuukautta. Käsittelyn ei vielä tuolloin arvioitu viivästyneen, eikä menettelyn katsottu edellyttävän asian laillisuusvalvonnallista selvittämistä.

Valvonta-asian kokonaiskäsittelyaika on aluehallintoviraston sittemmin ratkaistua asian ollut neljä kuukautta ja kolme viikkoa. Käsittelyaikaa on kantelussa esiin tuotu asian laatukin huomioiden pidettävä mielestäni hyvin kohtuullisena etenkin, kun asian käsittely on vielä osin sijoittunut yleiseen loma-aikaan vuodenvaihteessa.

Minulla ei ole aihetta epäillä aluehallintoviraston menetelleen lainvastaisesti tai laiminlyöneen velvollisuuksiaan kyseisen asian käsittelyssä kantelijan tarkoittamalla tavalla, enkä ole näin ollen ryhtynyt sen menettelyä tutkimaan. Kantelu ei siten aluehallintoviraston menettelyn osalta anna aihetta toimenpiteisiini.

Kaupungin menettely asiakirjapyyntöä käsittelyssä

Kantelusta ilmenevä menettely

Kantelunsa mukaan kantelija teki 28.11.2020 Helsingin kaupungille asiakirjapyyntöä, joka koski kaupungin 27.11.2020 tiedottaman toimintamallin taustalla olevia tietoja ja asiantuntija-arvioita. Pyyntö oli kantelun mukaan kirjattu kaupungin järjestelmään samana päivänä. Kantelija muistutti 16.12.2020 kaupungin kirjaamoa lakisääteisestä vastausajasta. Kantelija ei saanut tiedusteluunsa vastausta. Hän muistutti kirjaamoa uudelleen 29.12.2020, mutta ei saanut edelleenkaan vastausta.

Kantelija soitti kantelunsa mukaan kirjaamoon 5.2.2021 ja lähetti sieltä tietoonsa saamansa henkilön sähköpostiosoitteeseen viestin. Hän lisäksi soitti kyseisen henkilön puhelinnumeroon 8.2.2021. Kantelija sai tiedon, että asia oli ylilääkärin käsiteltävänä.

Kantelija sai 15.2.2021 asiakirjapyyntöönsä sähköpostitse kantelun liitteenä olleen vastauksen, joka alkoi seuraavasti:

”Hei

Olette lähettänyt asiakirjapyyntöä HEL 2020 -013141. Ohessa aineistomme taulukkona. Vastaava löytyy myös nettisivuiltamme <https://www.hel.fi/uutiset/fi/sosiaali-ja-terveysvirasto/koronavirusta-kouluissa>”

Mainitun tekstin jäljessä viestissä oli kirjoitus ja taulukko, joka oli otsikoitu: ”THL:n mukaan riski jatkotartuntoihin on kouluissa pieni”. Viesti päättyi kaupungin terveysasemien johtajan terveisiin.

Kaupungin selvitys menettelystään

Helsingin kaupungin selvityksen mukaan koronasta ja sen hoidosta ei selvityksen antohetkellä ollut olemassa vahvaan tutkimusnäyttöön perustuvaa tietoa tai käypähoitoa. Sen vuoksi yhteydenpito eri alueiden ja THL:n asiantuntijoiden suuntaan oli tiivistä ja tieto ja osaaminen perustuivat vahvasti kokemukseen sekä kansallisen ja kansainvälisen tutkimustiedon seuraamiseen. Laaja-alaisessa pandemiassa tartuntojen jäljitystä ja alistumisten arviointia varten henkilökuntaa ohjeistetaan niin, että tartuntatautilääkäri voi luottaa heidän toimintaansa, toimintaan pohjaviin tietoihin ja heidän valmistelemiinsa karanteenipäätöksiin.

Selvityksen mukaan epidemiologisen toiminnan ylilääkärin kokemukseen, hänen tartuntatautipäivillä esittelemäänsä aineistoon ja kansainväliseen kirjallisuuteen perustuvan asiantuntija-arvion pohjalta todettiin marraskuussa 2020, että karanteeniin määrittämisen edellytykset eivät kaikissa kaupungin vanhan ohjeen mukaisissa tapauksissa toteutuneet. Tartunnanjäljitys ja karanteeniin määrittäminen tulee suhteuttaa erityisesti taudin leviämisen uhkaan ja keinot tarjolla

oleviin vaihtoehtoihin. Lisäksi tulee huomioida tartunnan riski ja sairauden vakavuus muiden tekijöiden ohella. Kyseiseltä pohjalta kaupungin sisäisiä toimintaohjeita päivitettiin marraskuussa 2020, koska oli ilmeistä, että karanteeniin määrättiin tapauksia, joissa karanteeni ei ollut perusteltu. Toimintaohjeen päivitys perustui edellä mainittuihin lähteisiin ja THL:n sekä sairaanhoitopiirien asiantuntijoiden konsultaatioihin.

Selvityksen mukaan asiantuntijuuteen kuuluu yksittäisten tutkimustulosten sijaan katsoa kokonaisuuksia ja arvioida laaja-alaisesti kaikkea tarjolla olevaa tietoa. Selvityksessä todetaan, että ei ole tarpeellista, että kaupungin viranhaltijan tulisi sisäisiä toimintaohjeita antaessaan valmistella laaja-alaisia kirjallisia asiantuntija-arvioita tai käypähoito-tyyppistä materiaalia, kun vastavaa ei ole tarjolla kansallisesti eikä kansainvälisesti.

Selvityksessä on pahoiteltu sitä, ettei kantelijan pyyntöön ollut vastattu kohtuullisessa ajassa.

Arviointi

Kantelija teki asiakirjapyyntönsä 28.11.2020 ja hän sai siihen vastauksen 15.2.2021 otettuaan pyyntönsä tekemisen jälkeen kolme kertaa yhteyttä kaupungin kirjaamoon ja sen jälkeen vielä kaupungin virkamieheen. Asiakirjapyyntöä käsitellyt kesti kokonaisuudessaan hieman runsaat kaksi ja puoli kuukautta.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) 14 §:ssä säädetään asiakirjan antamisesta päättämisestä. Pykälän 4 momentin mukaan asiakirjan antamista koskeva 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. 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 asiakirjapyyntöä käsitellyt on viivästynyt selvästi julkisuuslaissa säädetyistä käsittelyajoista. Kaupunki ei ole selvityksessään esittänyt, että asian käsittely olisi vaatinut erityistoimenpiteitä tai tavanomaista suuremman työmäärän tai että käsittelyyn olisi muutenkaan liittynyt sellaista, ettei pyyntöä olisi voitu käsitellä julkisuuslain 14 §:n 4 momentin edellyttämällä tavalla. Menettelyn moitittavuutta lisää se, ettei kaupunki reagoinut kantelijan ensimmäisiin asian käsittelyä koskeviin muistutuksiin eikä vastannut niihin esimerkiksi ilmoittamalla asian käsittelytilanteesta.

Kantelijan kaupungilta 15.2.2021 saama vastaus on ollut hyvin pelkistetty. Siinä on viitattu kaupungin käyttämänä aineistona taulukkoon. Vastaus ei ole ollut kovin informatiivinen, vaikka siitä toki ilmenee kaupungin ilmoittamansa mukaan asiassa käyttämä aineisto.

Kaupunki on kanteluun antamassaan selvityksessä käsitellyt toimintamallin muutoksen taustalla olevaa aineistoa tarkemmin ja näkemykseni mukaan myös kantelijalle annetussa vastauksessa olisi voitu tausta-aineistosta kertoa hieman yksilöidymmin, mikä olisi mahdollisesti vähentänyt tarvetta asian jälkikäteiselle tutkimiselle ja arvioinnille. Laillisuusvalvojana pitäydyn kuitenkin tätä yksityiskohtaisemmin arvioimasta kaupungin antaman vastauksen sisältöä suhteessa kantelijan esittämään pyyntöön, vaan arvioin kaupungin menettelyä sen käsittelyssä.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kantelijan asiakirjapyyntöä ei ollut käsitelty viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 14 §:ssä edellytetyllä joutuisuudella. Kiinnitän Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimialan huomiota kyseisen lain noudattamiseen asiakirjapyyntöjen käsittelyssä.

Asia ei muilta osin anna aihetta toimenpiteisiin.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen

Petri Martikainen

Esittelijäneuvos

Marjo Mustonen