

29.6.2006

Dnro 2826/4/04

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Håkan Stoor

SALASSAPIDETTÄVÄN ASIAKIRJAN LUOVUTTAMINEN ASIANOSAISJULKISUUDEN PERUSTEELLA

1 KANTELU

Kantelija pyysi 20.10.2004 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kirjeessä oikeusasiamiestä tutkimaan A:n kaupungin sosiaaliviraston, Terveystieteiden tutkimuskeskuksen ja - - - lääninhallituksen menettelyä lastensuojeluilmoitusta koskevassa asiassa.

Kantelijan mukaan sosiaalivirasto oli lainvastaisesti luovuttanut häntä koskevan lääkärintodistuksen hänen entiselle vaimolleen.

Terveystieteiden tutkimuskeskuksesta ja lääninhallitusta kantelija arvosteli siitä, että ne ottivat hänen entisen vaimonsa tekemän kantelun tutkittavakseen, vaikka kantelija ei ollut asianosainen. Hän pyysi myös selvittämään, oliko Terveystieteiden tutkimuskeskuksen ja lääninhallituksen virkamiehillä oikeus tutustua kantelun kohteena olevaan lääkärintodistukseen, joka sisälsi kantelijan terveystietoja. Lisäksi hän esitti, että lääninhallituksen olisi tullut kuulla häntä, koska kanteluasia koski hänestä laadittua lääkärintodistusta.

- - -

3 RATKAISU

Katson sosiaalityöntekijän menetelleen hallinto lain vastaisesti siinä, että hän ei varannut kantelijalle tilaisuutta tulla kuulluksi ennen kantelijan terveystietoja sisältävän asiakirjan luovuttamista tämän entiselle vaimolle.

Sosiaalityöntekijän laiminlyönnin seurauksena kantelija ei myöskään saanut asiassa perusteltua päätöstä valitusosoituksineen.

Muilta osin asiassa ei ole ilmennyt oikeusasiamiehen toimenpiteitä edellyttävää lainvastaista menettelyä tai velvollisuuksien laiminlyöntiä.

4 PERUSTELUT

4.1 Sosiaalityöntekijän menettely

4.1.1

Asiassa saatu selvitys

Kantelija kävi 15.1.2004 psykiatrin vastaanotolla. Vastaanotolla kantelija kertoi perhe-elämästään entisen vaimonsa kanssa, heidän avioerostaan ja lasten tapaamisiin liittyvistä tapahtumista sekä käsityksensä lasten kehityksen vaarantumisesta äitinsä hoidossa. Psykiatri kirjasi kantelijan kertomat tiedot hänen potilaskertomukseensa (avohoidon kertomus). Lisäksi psykiatri kirjasi potilaskertomukseen kantelijaa koskevat status-tiedot sekä arvion hänen psyykkisestä terveydestään.

Edellä mainitut tiedot sisältävän potilaskertomuksen jakson otsikoksi psykiatri kirjasi "Lääkäriin lausunto lastensuojeluasiassa sekä lastensuojeluilmoitus". Asiakirjan loppuun hän merkitsi, että hänen tietoonsa tulleiden asioiden vuoksi hän katsoi velvollisuudekseen tehdä kantelijan entisestä vaimosta kiireellisen lastensuojeluilmoituksen. Asiakirjan jakelutietojen mukaan se toimitettiin eräälle asianajotoimistolle, terveyskeskuslääkärille sekä sosiaaliviraston lastensuojelutyöntekijöille.

Sosiaalivirastossa asiaa käsitteli tuolloin A:n kaupungin palveluksessa ollut sosiaalityöntekijä. Hänen selvityksensä mukaan hän pyysi puhelimitse kantelijan suostumusta asiakirjan luovuttamiseen kantelijan entiselle vaimolle, koska suostumukseen perustuva tietojen luovuttaminen on ensisijainen muihin perusteisiin nähden. Sosiaalityöntekijän mukaan kantelija myös antoi suostumuksensa asiakirjan luovuttamiseen.

Kantelijan mukaan sosiaalityöntekijä soitti hänelle ja pyysi lupaa asiakirjan käyttämiseen, mutta ei kertonut, että asiakirjaa oli pyytännyt kantelijan entinen vaimo. Kantelija kiistää antaneensa lupaa asiakirjan luovuttamiseen hänelle.

Sosiaalityöntekijän mielestä kantelijan entisellä vaimolla oli kuitenkin myös lastensa huoltajana ja lastensuojeluilmoituksen suhteen asianosaisena oikeus saada tieto asiakirjasta, mukaan lukien kohdat "status" ja "arviointi", koska viimeksi mainitut merkinnät sisälsivät arvion kantelijan antamien tietojen luotettavuudesta sekä hänen kyvystään toimia huoltajana.

Psykiatrin tekemää lastensuojeluilmoitusta käsiteltiin A:n sosiaalivirastossa ainakin 23.2.2004 kantelijan vaimon kanssa pidetyssä tapaamisessa. Ilmoitus ei kuitenkaan johtanut lastensuojelutoimenpiteisiin.

4.1.2

Arviointi

Asiakirjaan sisältyvien tietojen salassapito

Nähdäkseni psykiatrin laatiman asiakirjan käsittelyä A:n kaupungin sosiaalivirastossa on arvioitava sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000, jäljempänä asiakaslaki) mukaan. Asiakaslain säännöksiä täydentävät viranomaisten toiminnan julkisuudesta

annettua laki (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki) ja henkilötietolaki (523/1999).

Asiakaslain 14 §:n mukaan sosiaalihuollon asiakirjat, jotka sisältävät tietoja sosiaalihuollon asiakkaasta tai muusta yksityisestä henkilöstä, ovat salassa pidettäviä. Lisäksi säädetään, että salassa pidettävää 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.

Edellä kerrotun perusteella kantelijan terveystietoja sisältävä asiakirja oli siis salassapidettävä.

Oikeus saada tietoja itseään koskevasta asiakirjasta

Asiakaslain 11 §:n mukaan asiakkaan ja hänen laillisen edustajansa oikeus saada tieto asianosaisena ja oikeus saada tieto asiakasta itseään koskevasta asiakirjasta määräytyy siten kuin julkisuuslain 3 luvussa säädetään. Saman lainkohdan mukaan asiakkaan oikeudesta tarkastaa häntä itseään koskevat sosiaalihuollon henkilörekisteriin talletetut tiedot säädetään henkilötietolaissa.

Julkisuuslain 3 lukuun sisältyvät toisaalta 11 §, jossa säädetään asianosaisjulkisuudesta ja toisaalta 12 §, jossa säädetään oikeudesta saada tietoja itseään koskevasta asiakirjasta. Lain 12 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada tieto hänestä itsestään viranomaisen asiakirjaan sisältyvistä tiedoista. Vastaavasti henkilötietolain 26 §:ssä säädetään, että jokaisella on salassapitosäännösten estämättä oikeus tiedon etsimiseksi tarpeelliset seikat ilmoitettuaan saada tietää, mitä häntä koskevia tietoja henkilörekisteriin on talletettu tai, ettei rekisterissä ole häntä koskevia tietoja.

Nykyisen lainsäädännön kannalta on tulkinnanvaraista, oliko lasta ja kantelijan entistä vaimoa pidettävä sosiaalihuollon asiakkaina lastensuojeluilmoituksen alustavan selvityksen aikana. Joka tapauksessa kantelijan entisellä vaimolla oli julkisuus- ja henkilötietolain säännösten perusteella oikeus saada tietää, mitä tietoja hänestä itsestään ja hänen huollossaan olevista lapsista sisältyi psykiatriin sosiaalihuollon viranomaisille lähettämään asiakirjaan.

Asianosaisjulkisuus

Käsittelen nyt kysymystä siitä, oliko kantelijan entisellä vaimolla oikeus saada tietoonsa myös kantelijan terveydentilaa koskevat merkinnät (status ja arviointi).

Sosiaalityöntekijä on esittänyt, että hän oli omasta mielestään saanut kantelijalta luvan asiakirjan antamiseen. Julkisuuslain 26 §:n mukaan viranomaisen voi antaa salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta tiedon, jos se, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, antaa siihen suostumuksensa. Suostumuksen antamisen muodolle ei ole asetettu laissa vaatimuksia, mutta nähdäkseni suostumuksen toteennäyttäminen on viranomaisen vastuulla. Koska asiassa ei ole esitetty näyttöä siitä, että

kantelija olisi antanut edellä mainitun suostumuksen asiakirjan luovuttamiseen, katson, että sosiaalityöntekijä ei tällä perusteella ole saanut antaa kantelijaa koskevia tietoja tämän entiselle vaimolle.

Julkisuuslain 11 §:n mukaan hakijalla, valittajalla sekä muulla, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee (asianosainen), on oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitelleeltä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Tätä tiedonsaantioikeutta voidaan rajoittaa 11 §:n 2 ja 3 momentissa mainituilla perusteilla, joista ei kuitenkaan ole kyse tässä asiassa.

Nähdäkseni asianosaisjulkisuutta koskevien säännösten soveltuminen lastensuojeluilmoituksen johdosta suoritettavaan alustavaan selvitykseen on tulkinnanvaraista. Selvitystä lienee mahdollista pitää ns. tosiasiallisena hallintotoimintana, jota asianosaisjulkisuutta koskevat säännökset eivät koske (Hallituksen esitys julkisuuslaiksi, HE 30/1998, s. 66).

Toisaalta lastensuojeluilmoituksen kohteena olevan oikeusturva puoltaa sellaista näkemystä, että lastensuojeluilmoituksen johdosta suoritettu selvitystyö on sellaista asian käsittelyä, jota tarkoitetaan julkisuuslain 11 §:ssä ja että kantelijan vaimolla olisi tämän mukaisesti ollut oikeus saada sellaiset tiedot psykiatrin laatiman asiakirjan sisällöstä, jotka olivat voineet vaikuttaa asian käsittelyyn.

Sosiaalityöntekijä on selvityksessään esittänyt, että kantelijaa koskevat tiedot vaikuttivat asiakirjassa olevien muiden tietojen luotettavuuden arviointiin. Katson, että sosiaalityöntekijä on tältä osin tehnyt ratkaisunsa harkintavaltansa puitteissa, enkä siten pidä hänen menettelyään lainvastaisena. On myös otettava huomioon, että kantelijan entinen vaimo oli julkisuuslain 23 §:n mukaan salassapitovelvollinen näiden tietojen osalta.

Asiakirjan luovuttamisessa noudatettava menettely

Asianosaisen kuuleminen

Hallintolain (434/2003) 34 §:ssä säädetään asianosaisen kuulemisesta. Säännöksen mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.

Samoin lain 36 §:n mukaan asianosaiselle on ilmoitettava kuulemisen tarkoitus ja selityksen antamiselle varattu määräaika. Kuulemisesta koskevassa pyynnössä on tarvittaessa yksilöitävä, mistä seikoista selitystä pyydetään. Asianosaiselle on toimitettava kuulemisen kohteena olevat asiakirjat alkuperäisinä tai jäljennösinä taikka varattava muutoin tilaisuus tutustua niihin.

Nähdäkseni kantelijaa olisi edellä mainittujen säännösten perusteella tullut kuulla hänen entisen vaimonsa esittämän asiakirjapyynnön johdosta (vrt. Ahvenainen, T. ja Rätty, T., Julkisuuslainsäädäntö, Helsinki 1999, s. 170–171).

Sosiaalityöntekijän puhelinsoittoa kantelijalle ei voi pitää hallinto laissa tarkoitettuna kuulemisena. Katson sen vuoksi sosiaalityöntekijän menetelleen tältä osin hallintolain vastaisesti.

Muutoksenhaku

Julkisuuslain 33 §:n mukaan viranomaisen tässä laissa tarkoitettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen hallintolainkäyttölain (586/1996) mukaan. Säännös koskee myös päätöksiä, joilla asiakirja annetaan (Hallintovaliokunnan mietintö 31/1998). Hallintolain 47 §:n mukaan päätökseen, johon saa hakea muutosta valittamalla, on liitettävä valitusosoitus.

Toisaalta ns. myönteisen päätöksen valituskelpoisuus ei tarkoita sitä, että julkisuusasiassa olisi aina jollakulla valitusoikeus, vaan valitusoikeutta on arvioitava hallintolainkäytön yleisten säännösten mukaan ottaen huomioon julkisuusasioiden erityispiirteet (Korkein hallinto-oikeus 2000:46).

Hallintolainkäyttölain 6 §:n mukaan päätöksestä saa valittaa se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Nähdäkseni kantelijan terveystietojen luovuttaminen sivulliselle koskee hänen etuaan tässä lainkohdassa tarkoitettulla tavalla. Tämän vuoksi hänelle olisi tullut antaa asiaa koskeva kirjallinen päätös valitusosoituksineen, jos hän vastusti tietojen luovuttamista. Hallintolainkäyttölain 31 §:n mukaan päätöstä, johon saa hakea muutosta valittamalla, ei pääsääntöisesti saa panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman.

Menettelyn moitittavuus

Oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta ovat hyvän hallinnon keskeisiä oikeusturvatekijöitä. Ne turvataan perusoikeuksina perustuslain 21 §:ssä ja niistä säädetään tarkemmin hallintolaissa ja hallintolainkäyttölaissa edellä kerrotulla tavalla.

Nähdäkseni kantelijan kuulemisen laiminlyöminen ennen asiakirjan luovuttamista johti siihen, että sosiaalityöntekijälle jäi se käsitys, että kantelija ei vastustanut asiakirjan luovuttamista. Tämän vuoksi hänelle ei myöskään annettu kirjallista päätöstä valitusosoituksineen. Kuulemisen laiminlyönnin seurauksena kantelija menetti siten mahdollisuuden hakea muutosta tietojen luovuttamista koskevaan päätökseen ennen asiakirjan luovuttamista.

Edellä kerrotun perusteella pidän sosiaalityöntekijän menettelyä moitittavana.

4.2

Terveys- ja hoito-oikeusturvakeskuksen menettely

Terveys- ja hoito-oikeusturvakeskuksen ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) 24 §:ssä säädetään, että Terveys- ja hoito-oikeusturvakeskus ohjaa ja valvoo terveys- ja hoito-oikeusturvakeskuksen ammattihenkilöitä ja että lääninhallitus ohjaa ja valvoo alueellaan toimivia terveys- ja hoito-oikeusturvakeskuksen ammattihenkilöitä.

Ammattihenkilön valvontaa koskeva asia voi tulla Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksessa vireille muun muassa kantelun kautta. Kantelun tekeminen ei edellytä tekijältään asianosaisasemaa.

Henkilön terveydentilaa koskeva tieto on henkilötietolain 11 §:n mukaan arkaluontoinen tieto. Lain 12 §:n mukaan arkaluontoisia tietoja saa kuitenkin käsitellä silloin kun kyseessä on tietojen käsittelyä, josta säädetään laissa tai joka johtuu välittömästi rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tehtävästä.

Sosiaali- ja terveysministeriö on edellyttänyt valvontaviranomaisten noudattavan kanteluiden käsittelyssä vuonna 1990 valmistuneen kanteluiden siirtokokeilutyöryhmän muistion työnjaollisia periaatteita. Niiden mukaan potilaan menehtymiseen tai vaikeaan vammautumiseen johtanutta hoitoa koskevat kantelut käsitellään pääsääntöisesti keskitetysti oikeusturvakeskuksessa, samoin kuin kantelut, jotka koskevat oikeuslääkärin toimintaa kuolemansyyn selvittämisessä sekä kantelut, jotka koskevat laajakantoisia ja periaatteellisia kysymyksiä. Muut kantelut käsitellään lähtökohtaisesti lääninhallituksissa. Työnjaon periaatteet on kirjattu 1.9.2006 voimaan tulevaan terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvonnasta annetun lain muutokseen (1261/2005).

Edellä kerrotun perusteella en näe aihetta epäillä, että Terveydenhuollon oikeusturvakeskus olisi menetellyt kantelussa tarkoitetulla tavalla lainvastaisesti.

4.3

- - - lääninhallituksen menettely

Mitä tulee lääninhallituksen oikeuteen käsitellä kantelijan vaimon tekemää kantelua ja psykiatrin laatimaa asiakirjaa, viittaen edellä kohdassa 4.2. esittämääni.

Terveydenhuollon ammattihenkilön valvontaa koskevassa asiassa asianosainen on valvonnan kohteena oleva ammattihenkilö. Toisaalta hallintolain (434/2003) 4 §:n 3 momentissa säädetään, että käsiteltäessä hallintokanteluasioita on noudatettava hyvän hallinnon perusteita sekä turvattava niiden henkilöiden oikeudet, joita asia välittömästi koskee.

Nähdäkseni tässä tapauksessa psykiatrin menettelyn tutkiminen ei koskenut kantelijan oikeutta hallintolaissa tarkoitetulla tavalla välittömästi. Näin ollen lääninhallituksen ei mielestäni tarvinnut kuulla kantelijaa tai ryhtyä muihinkaan kantelussa tarkoitettuihin toimenpiteisiin.

Edellä kerrotun perusteella katson, että lääninhallitus ei ole menetellyt asiassa lainvastaisesti.

5

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3 ja 4.1 esittämäni käsityksen sosiaalityöntekijän menettelyn lainvastaisuudesta hänen tietoonsa. Tässä tarkoituksessa lähetän hänelle ja A:n sosiaali- ja terveystoimelle jäljennökset tästä päätöksestäni.

Lähetän jäljennöksen päätöksestäni tiedoksi - - - lääninhallitukselle.