

31.12.2007

Dnro 1055/4/05

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Aila Linnakangas

ASIANOSAISEN TIETOJENSAANTIOIKEUS JA MENETTELY ASIAKIRJOJEN ANTAMISESSA

1 KANTELU

Kantelija arvosteli eduskunnan oikeusasiamiehelle 5.4.2005 lähettämässään kirjeessä Helsingin kaupungin sosiaaliviraston vs. toimitusjohtajan sekä sosiaaliviraston lakimiesten toimintaa salassa pidettävien asiakirjojen luovuttamisessa.

Kantelija kertoi, että hänen entinen miehensä, heidän lastensa isä oli pyytänyt käräjäoikeudessa vireillä olleeseen lasten huolto- ja elatusta koskeneeseen asiaan vedoten jäljennökset kaikista sosiaaliviraston hallussa olleista kantelijaa ja heidän lapsiaan koskevista asiakirjoista. Kantelijan mielestä lasten isällä ei ollut oikeutta saada häntä koskevia salassa pidettäviä asiakirjoja, jotka oli laadittu perheneuvolassa ja turvakodissa. Hän kertoi pyytäneensä peittämään perheneuvolan asiakirjoista häntä koskevat tiedot, mutta ne oli jo ehditty lähettää isälle. Turvakodin asiakirjojen antamisesta hän kertoi kuulleensa vahingossa vasta jälkikäteen.

Kantelijan mielestä sosiaaliviraston lakimiehillä ei ollut edellytyksiä arvioida, mitkä luovutetuista tiedoista olivat huoltoriidan kannalta merkityksellisiä. Kantelijan mielestä tietojen luovuttaminen vaaransi myös hänen turvallisuuttaan, etujaan ja oikeuksiaan.

- - -

3 RATKAISU

3.1 Tapahtumat kantelun mukaan

Kantelijan mukaan hänen entinen aviomiehensä, heidän lastensa isä oli lähettänyt kesäkuussa 2004 asiakirjapyyntöjä eri viranomaisille vedoten käräjäoikeudessa vireille pantuun huoltajuusriitaan. Pyynnöt olivat koskeneet muun muassa perheneuvolan ja turvakodin asiakirjoja.

Kantelija kertoi pyytäneensä itseään koskeneiden tietojen salaamista ja peittämistä perheneuvolan hallussa olleista asiakirjoista ennen niiden

lähettämistä isälle, mutta ne oli ehditty jo lähettää. Saadun selvityksen mukaan perheneuvolan asiakirjat oli lähettänyt toimistopäällikkö 14.6.2004.

Kantelun liitteenä oli kantelijan Läntisen perheneuvolan johtajalle 14.6.2004 lähettämä sähköpostiviesti, jossa kantelija pyysi saada peittää neuvolan asiakirjasta itseään koskevat henkilökohtaiset asiat ennen sen lähettämistä isälle. Perheneuvolan johtajan vastauksessa 15.6.2004 oli pahoiteltu, että asiakaskertomus oli jo ehditty lähettää.

Kantelijan ja lasten turvakotisijoitusta koskevista asiakirjoista oli turvakodista luovutettu isälle ensin vain lapsia koskeneet tiedot, mutta sitten johtava lakimies oli pyytänyt turvakodista myös kantelijaa koskeneet tiedot. Toimitusjohtaja ja lakimies olivat toimittaneet kaikki asiakirjat lasten isälle 8.7.2004.

Kantelun liitteenä oli Pääkaupungin Turvakoti ry:n toiminnanjohtajan johtavalle lakimiehelle 23.6.2004 osoittama kirje. Kirjeessään toiminnanjohtaja totesi peittäneensä turvakodin asiakaslomakkeesta joitakin kantelijaa koskeneita turvakodin mielestä salassa pidettäviä tietoja ennen niiden lähettämistä lasten isälle.

Kantelijan mukaan hänelle ei ollut kerrottu turvakodin asiakirjojen antamisesta isälle eikä hän ollut saanut itse tutustua niihin ennen niiden lähettämistä. Hän oli saanut tietää niiden luovutuksesta kertomansa mukaan vahingossa, ja oli saanut asiakirjat itselleen vasta 16.8.2004. Kantelun liitteenä oli kopio kantelijan johtavalle lakimiehelle 28.7.2004 lähettämästä sähköpostiviestistä, jossa hän pyysi jäljennöksiä kaikista sosiaaliviraston lasten isälle lähettämistä asiakirjoista. Asiakirjojen mukaan kantelijalle oli lähetetty tämän asiakirjapyynnön perusteella 13.8.2004 jäljennökset kyseisistä turvakodin asiakirjoista.

3.2 Arviointi

3.2.1 Oikeus tiedonsaantiin

Salassa pidettävät asiakirjat

Sosiaalihuollon asiakirjojen salassapidosta säädetään sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa (812/2000, jäljempänä sosiaalihuollon asiakaslaki). Sosiaalihuollon asiakaslain säännöksiä täydentävät viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki) ja henkilötietolaki (523/1999).

Sosiaalihuollon 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 ei saa näyttää eikä luovuttaa sivulliselle eikä antaa sitä teknisen käyttöyhteyden avulla tai muullakaan tavalla sivullisen nähtäväksi tai käytettäväksi.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 25 kohdan mukaan salassa pidettäviä asiakirjoja ovat muun muassa asiakirjat, jotka sisältävät tietoja sosiaalihuollon asiakkaasta ja tämän saamasta tukitoimesta taikka sosiaalihuollon palvelusta taikka tietoja henkilön terveydentilasta taikka hänen saamastaan terveydenhuollon ja kuntoutuksen palvelusta.

Sosiaalihuollon asiakaslain mukaan asiakkaan ja hänen laillisen edustajansa oikeus saada tieto asianosaisena ja oikeus saada tieto asiakasta itseään koskevasta sosiaalihuollon asiakirjasta määräytyy siten kuin julkisuuslain 3 luvussa säädetään. Julkisuuslain 3 lukuun sisältyvässä 11 §:ssä säädetään asianosaisjulkisuudesta sekä sen ulottuvuudesta ja rajoituksista ja 12 §:ssä oikeudesta saada tietoja itseään koskevasta asiakirjasta.

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.

Avoliittolain mukaista perheasioiden sovittelua varten on säädetty erityisestä salassapidosta, joka on tavanomaista sosiaalihuollon salassapitoa ankarampaa. Avoliittolain 23 a §:n mukaan sovittelijan salassapitovelvollisuuteen sovelletaan mm. mitä sosiaalihuoltolain (710/82) 57 §:n 1 momentissa säädetään. Tässä lainkohdassa säädettiin valtion ja kunnan viranomaisen palveluksessa tai niiden toimintayksikössä työskentelevien, kunnan luottamushenkilöiden sekä sosiaalihuollon järjestämisessä asiantuntijoina käytettävien henkilöiden salassapitovelvollisuudesta. Pykälän 2 momentin mukaan edellä 1 momentissa säädetty ei estänyt asian ilmaisemista sille, jolla viran puolesta oli oikeus saada asiasta tieto. Avoliittolain 23 a §:n mukaan sovittelijaan ei sovelleta, mitä sosiaalihuoltolain 57 §:n 2 momentissa säädetään.

Sosiaalihuollon asiakaslaki on korvannut sosiaalihuoltolain 56–58 § vuoden 2001 alusta lukien.

Turvakodin asiakirjojen antamisesta päättäminen

Edellä todetun perusteella sekä Helsingin kaupungin perheneuvolassa että Pääkaupungin Turvakoti ry:ssä asiakkaista kerätyt tiedot olivat salassa pidettäviä.

Julkisuuslain 14 §:n 1 momentin perusteella viranomaisen 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.

Lähtökohtana lakia säädettyäessä oli ollut, että päätöksenteko julkisuussäännösten soveltamisesta pysyy viranomaisella ostopalveluja

käytettäessä. Jos viranomaisen haluaa delegoida tietojen edelleen luovutuksen, asia tulee ilmetä toimeksiannosta laadittavista asiakirjoista.

Saadun selvityksen mukaan Helsingin kaupunki oli sijoittanut kantelijan lapsineen Pääkaupungin Turvakoti ry:n ylläpitämään turvakotiin mainitun yhdistyksen kanssa 4.2.2002 tekemänsä ostopalvelusopimuksen nojalla. Helsingin kaupungin sosiaaliviraston ja yhdistyksen välisen ostopalvelusopimuksen mukaan ostajalla on oikeus päättää tiedon antamisesta asiakirjoista. Sopimuksen mukaan ostajalla on kuitenkin oikeus siirtää tiedon antamista koskeva päätösvalta myyjälle, ellei lailla ole toisin säädetty.

Sosiaaliviraston ilmoituksen mukaan kantelijasta ja lapsista turvakodissa laaditut asiakirjat olivat julkisuuslain 5 §:n mukaisia kunnan asiakirjoja, joiden osalta päätösvalta oli sosiaalivirastolla.

Asianosaisen oikeus tiedonsaantiin

Julkisuuslain 11 §:n 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.

Asianosaisen edustajalla ja avustajalla on samanlainen oikeus asiakirjan saamiseen kuin asianosaisellakin. Asianosaisen edustajalla tarkoitetaan esimerkiksi alaikäisen huoltajaa, joka edustaa lasta lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain (361/1983) 4 §:n 2 momentin mukaan tämän henkilöä koskevissa asioissa, jollei toisin ole säädetty.

Julkisuuslain 11 § ei ole yksiselitteinen siltä osin, mitä tietoja asianosaisen tiedonsaantioikeus sisältää.

Julkisuuslakia koskeneen hallituksen esityksen (HE 30/1998 vp) mukaan asiakirjalla, joka voi tai on voinut vaikuttaa asian käsittelyyn, tarkoitetaan asiakirjaa, joka kysymyksessä olevassa asiassa on viranomaiselle esitetty tai jonka viranomaisen asiaa käsitellessään on itse hankkinut tai laatinut. Lisäedellytys on, että asiakirja tosiasiallisesti voi tai on voinut vaikuttaa asian käsittelyyn. Asiakirjan ei välttämättä tarvitse olla vaikuttanut viranomaisen ratkaisun sisältöön.

Hallituksen esityksessä todettiin, että asianosaisella on julkisuuslain mukaan oikeus saada tieto asiakirjan sisällöstä asiaa käsittelevältä tai käsitelleeltä viranomaiselta. Hallituksen esityksen mukaan asianosaisen tiedonsaantioikeuden perusteella ei siten voi saada esimerkiksi toista henkilöä koskevaa salassa pidettävää tietoa viranomaiselta sillä perusteella, että tietoja pyytävä tarvitsee tietoa käytettäväksi toisessa viranomaisessa vireillä olevassa muussa asiassa.

Korkein hallinto-oikeus on tulkinnut asianosaisen oikeutta asiakirjojen saantiin eri oikeudenkäyntejä varten päätöksessä 10.5.2001 (taltio 1030). Tapauksessa X oli toimittanut lääkärintodistuksen käräjäoikeudelle siellä

vireillä olleeseen velkajärjestelyasiaansa liittyen. Y oli pyytänyt sanottua lääkärintodistusta hovioikeudessa vireillä olleeseen X:n ja Y:n lasten huoltoriitaa koskevan asiaan, koska hän oli katsonut, että X:n terveydentilalla olisi asiassa merkitystä. Käräjäoikeus oli hylännyt pyynnön ja katsonut, ettei lääkärintodistusta pyytänyt vanhempi ollut asianosainen toisen vanhemman velkajärjestelyasiassa ja asiakirja oli sen vuoksi pidettävä salassa. Hallinto-oikeus katsoi, ettei käräjäoikeuden päätöksen muuttamiseen ollut aihetta. Korkein hallinto-oikeus ei muuttanut hallinto-oikeuden päätöstä.

Korkein hallinto-oikeus on ottanut kantaa myös julkisuuslain mukaiseen asianosaisen tiedoksisaantioikeuteen tuoreessa vuosikirjaratkaisussaan, joka varsinaisesti koski verotustietojen julkisuutta (KHO:2007:61). Kyseisessä tapauksessa A oli pyytänyt verotoimistosta jäljennöstä B:n perukirjasta voidakseen nostaa käräjäoikeudessa kanteen sen vahvistamiseksi, että hän oli perintökaaressa tarkoitettuna kihlalapsena B:n kuolinpesän osakas. Korkein hallinto-oikeus totesi, että perukirja on salassa pidettäväksi säädetty asiakirja, josta voi saada jäljennöksen vain julkisuuslain 11 §:ssä säädetyn asianosaisen tiedoksisaantioikeuden nojalla tai jos muualla laissa on erikseen säädetty. Korkein hallinto-oikeus totesi, että A ei ollut kuolinpesän osakas eikä hänelle ollut määrätty perintöveroa. Näin ollen hän ei ollut asianosainen siinä asiassa, johon liittyen perukirja oli jätetty verotoimistolle, eikä hänellä ollut julkisuuslain 11 §:ssä säädettyä asianosaisen oikeutta saada tietoa perukirjasta. Toinen asia on se, että A:lla oli päätöksen mukaan oikeus saada jäljennös perukirjasta verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain nojalla.

Helsingin kaupungin sosiaaliviraston lakimiesten selvityksessä todettiin, että lasten isän tiedonsaantioikeus oli perustunut erityisesti siihen, että hän oli tietoja annettaessa asianosaisen asemassa Helsingin käräjäoikeudessa 27.1.2004 vireille tulleen lasten huoltoa ym. koskeneen riita-asian johdosta.

Helsingin käräjäoikeudesta saadun tiedon mukaan käräjäoikeus ei ollut pyytänyt kantelijan lasten huoltoa koskevassa asiassa Helsingin sosiaalilautakunnalta niin sanottua olosuhdeselvitystä, jonka perusteella isällä olisi ollut oikeus saada kaikki tuon selvityksen laatimiseen liittyvät asiakirjat sosiaalivirastosta. Näkemykseni mukaan lasten isällä ei ollut oikeutta saada kantelijan tietoja turvakodista tai perheneuvolasta käräjäoikeudessa vireillä olleeseen huoltoriitaan liittyvänä asianosaisena.

Asiakirjojen mukaan kantelija lapsineen oli sijoitettu turvakotiin avohuollon tukitoimena lastensuojelulain 14 §:n perusteella viranhaltijan päätöksellä 27.4.2004. Asiakirjoihin liitettyjen sosiaalityöntekijän 11.3.2004 päivättyjen muistiinpanojen mukaan kantelija lapsineen oli ollut turvakodissa vanhempien avioero-, huolto- ja tapaamisriidan takia. Lasten isä oli huoltajana asianosainen tässä avohuollon tukitoimea koskevassa asiassa ja käsitykseni mukaan hänellä oli oikeus saada asianosaisena tähän lastensuojeluasiaan liittyvät kantelijan ja lasten tiedot turvakodista.

Käytävissäni olevien asiakirjojen perusteella kantelija oli saanut läntisessä perheneuvolassa asiantuntija-apua erotilanteeseen liittyvässä kriisissä eikä avioliittolaissa tarkoitettua perheasioiden sovittelua, jota korostettu

salassapitovelvollisuus koskee. Kannanottoni ei siis koske asianosaisen oikeutta tiedonsaantiin avioliittolaissa säädetystä perheasioiden sovittelusta.

Katson, että isällä oli oikeus asianosaisena lastensuojeluasiassa saada kantelijaa ja lapsia koskevat tiedot myös perheneuvolasta.

Lisäksi isällä oli oikeus huoltajana saada lapsiaan koskevat tiedot julkisuuslain 12 §:n perusteella, kuten jäljempänä selostetaan.

Huoltajan oikeus tiedonsaantiin

Julkisuuslain 12 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada tieto hänestä itsestään viranomaisen asiakirjaan sisältyvistä tiedoista 11 §:ssä säädettyjen rajoitusten, jollei laissa toisin säädetä. Alaikäisen laillisella edustajalla (esimerkiksi huoltajalla) on julkisuuslain 12 §:n nojalla oikeus saada tieto myös alaikäisen lapsensa tiedoista, ellei lain 11 §:stä muuta johdu.

Lapsen ja hänen huoltajansa tietojen erottaminen toisistaan voi olla joiltain osin vaikeaa. Näin on etenkin silloin, kun pohditaan lapsen kanssa asuvaa vanhempaa koskevien tietojen luovuttamista. Erityisen vaikeaa on edellä mainittujen tietojen erottaminen nähdäkseni silloin, kun kysymys on lastensuojelua koskevasta asiasta, kuten tässäkin tapauksessa oli. Vanhemman yksityiselämässä voi olla asioita, joilla on vaikutusta lapsen jokapäiväiseen elämään tai hänen etuunsa ja oikeuksiinsa. Toisaalta viranomaisilla voi olla vanhemmista myös sellaista tietoa, jolla ei ole merkitystä lapsen etua tai hänen huoltoaan ja hoitoaan ajatellen, ja jonka ei näin ollen ole perusteltua tulla toisen vanhemman tietoon.

Tietojen luovuttamisen rajoitukset

Kantelijan mukaan hänen tietojaan ei olisi saanut luovuttaa isälle myöskään konkreettisen väkivallan uhan vuoksi.

Julkisuuslain 11 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan asianosaiselle tai tämän edustajalle tai avustajalle voidaan jättää antamatta tieto asiakirjasta, jos tiedon antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua taikka lapsen etua tai muuta erittäin tärkeätä yksityistä etua.

Julkisuuslakia koskeneessa hallituksen esityksessä todettiin, että erittäin tärkeä yksityinen etu voi liittyä esimerkiksi yksityiselämän suojaamiseen tai yksilön turvallisuuden varmistamiseen. Säännöksen perusteella voidaan jättää antamatta tieto terveydentilasta tai muu salassa pidettävä tieto, joka koskee muuta kuin asianosaista itseään. Erittäin tärkeä yksityinen etu voi vaarantua myös tilanteissa, joissa viranomaiselle on annettu sellaisia tietoja, joiden ilmaiseminen vaarantaisi tietojen antajan turvallisuutta. Poikkeuksellisesti voidaan jättää antamatta myös asianosaista itseään koskevia tietoja.

Lainkohdassa mainitaan erikseen lapsen etu asianosaisen tiedonsaantioikeuden rajoituksena. Sen erikseen mainitsemista pidettiin hallituksen esityksessä tärkeänä viranomaisten huomion kiinnittämiseksi lapsen asemaan etenkin sellaisissa tilanteissa, joissa vajaanvaltaisen ja hänen

laillisten edustajiensa edut voivat olla vastakkaisia. Säännös oli hallituksen esityksen mukaan perusteltu myös perustuslain 6 §:n mukaisella lapsen oikeudella tasa-arvoiseen kohteluun sekä lasten oikeuksia koskeviin kansainvälisiin sopimuksiin sisältyvillä periaatteilla lapsen oikeudesta yksityiselämän suojaan sekä iän ja kehityksen myötä kasvavaan itsemääräämisoikeuteen.

Sen selvittäminen, onko tiedon antaminen asiakirjasta vastoin erityisen tärkeää yleistä tai yksityistä etua, edellyttää aina tapauskohtaista arviointia. Tässä arvioinnissa on hallituksen esityksen mukaan pyrittävä sovittamaan yhteen muun muassa yksilön oikeusturvan kannalta keskeinen vaatimus oikeudesta saada tietää itseään koskevan ratkaisun perusteet ja toisaalta toisen henkilön tärkeä etu sekä keskeisten yhteiskunnallisten tavoitteiden ja sääntelyiden tarkoituksen toteutuminen.

Turvakodin ja perheneuvolan asiakirjojen mukaan kantelija oli kertonut kokemastaan väkivallasta parisuhteessaan. Hän viittasi myös kantelukirjeessään turvallisuutensa vaarantumiseen ja kokemaansa väkivallan uhkaan.

Sosiaaliviraston lakimiesten selvityksen mukaan heidän tiedossaan ei ollut tietoja luovutettaessa seikkoja, jotka olisivat edes viitanneet siihen, että tietojen antaminen isälle olisi ollut vastoin lasten etua tai muuta erittäin tärkeätä yksityistä etua taikka että tietojen antamiselle olisi ollut jokin muu 11 §:n 2 momentissa säädetty peruste. Selvityksessä korostettiin, että asianosaisen tiedoksisaantioikeus on pääsääntö ja poikkeuksia asianosaisen tiedoksisaantioikeudesta on tulkittava suppeasti.

Kieltäytyminen tietojen antamisesta julkisuuslain 11 §:n 2 momentin perusteella edellyttää nähdäkseni konkreettisia perusteita sille, että asiakirjojen antaminen vaarantaa asianomaisen turvallisuutta. Käytettävissäni olevien asiakirjojen perusteella arvioituna katson, että sosiaaliviraston asianomaiset viranhaltijat ovat menettelleet asiassa harkintavaltansa puitteissa.

Toinen kysymys on se, missä laajuudessa viranomaisen tulee selvittää asiaa ennen asiakirjojen antamista. Nähdäkseni tämäkin on tapauskohtaisesti arvioitava asia. Hallintolain 31 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset. Asianmukainen selvittäminen voi edellyttää esimerkiksi yhteydenottoa niihin henkilöihin, joiden turvallisuutta asiakirjojen antamisen epäillä vaarantavan.

Kantelijaan ei otettu yhteyttä tämän asian selvittämiseksi, vaan asiaa oli arvioitu käytettävissä olleiden tietojen perusteella. Sosiaaliviraston lakimiesten selvityksestä ei tosin ilmene, mitkä ne tiedot olivat, joiden perusteella asiaa arvioitiin. Lähden kuitenkin siitä, että kysymyksessä olivat ne turvakodin ja perheneuvolan asiakirjat, jotka lasten isälle luovutettiin. Näistä asiakirjoista ei mielestäni ilmene sellaisia seikkoja, joiden perusteella olisi ollut syytä epäillä olleen julkisuuslain 11 §:n 2 momentissa tarkoitettuja perusteita kieltäytyä

tietojen antamisesta. Katson asianomaisten viranhaltijoiden menetelleen harkintavaltansa puitteissa myös asian selvittämisessä.

Kantelijan hallintolaissa tarkoitettua kuulemista olen arvioinut erikseen jäljempänä (kohdassa 3.2.2).

Johtopäätökset kantelijan tietojen luovuttamisesta

Näkemykseni mukaan lasten isällä ei siis ollut oikeutta saada käräjäoikeudessa vireillä olleen huoltoriidan asianosaisuuden perusteella turvakodin ja perheneuvolan asiakirjoista kantelijaa koskevia tietoja. Sen sijaan isällä oli oikeus saada lasten huoltajana lapsia koskevat tiedot ja myös kantelijaa koskevat tiedot asianosaisena lastensuojeluasiassa siltä osin kuin tiedot liittyivät lastensuojeluasiaan.

Oikeusasiamies ei voi puuttua siihen, miten viranomainen on käyttänyt sille lain mukaan kuuluvaa harkintavaltansa, jos sitä ei ole ylitetty tai käytetty väärin. Kuten edellä totesin, lapsen ja hänen vanhempansa tietojen erottaminen erityisesti lastensuojeluasiassa on usein vaikeaa ja siitä voidaan olla perustellusti eri mieltä riippuen siitä, miten laajasti lasta koskevat tiedot ymmärretään. Samoin on usein vaikeaa erotella niitä huoltajan tietoja, jotka ovat merkityksellisiä lastensuojeluasiassa. Myös tässä tapauksessa olisi käsitykseni mukaan voitu perustellusti päätyä suppeampaankin tietojen luovuttamiseen.

Edellä todetun perusteella katson kuitenkin sosiaaliviraston asianomaisten viranhaltijoiden menetelleen harkintavaltansa puitteissa asiakirjojen antamisessa.

3.2.2

Menettely asiakirjojen antamisessa

Myönteisen päätöksen tekeminen

Julkisuuslain 33 §:n mukaan viranomaisen julkisuuslaissa tarkoitettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen hallintolainkäyttölain (586/1996) mukaan.

Julkisuuslakia koskeneessa hallituksen esityksessä (HE 30/1998) ehdotettiin alun perin, että vain sellaiseen viranomaisen päätökseen, jolla on kieltäydytty antamasta pyydetty asiakirja, saisi hakea muutosta valittamalla. Hallituksen esityksessä tätä perusteltiin ennen kaikkea sillä, että valitus siirtäisi tiedon antamista koskevan päätöksen täytäntöönpanoa ja viivästyttäisi tiedon saamista asiakirjasta.

Julkisuuslain eduskuntakäsittelyn yhteydessä kuitenkin hallintovaliokunta, lakivaliokunta ja perustuslakivaliokunta totesivat (HaVM 31/1998, LaVL 14/1998 ja PeVL 43/1998), että hallintolainkäyttölain pääperiaatteen mukaan sekä myönteisestä että kielteisestä hallintopäätöksestä saa valittaa, ja että oikeussuojan tarvetta voi ilmetä myös silloin, kun viranomainen tekee myönteisen päätöksen asiakirjan antamisesta. Eduskunta hyväksyi lain tältä

osin valiokuntien kannanottojen mukaisena poistaen lakiesityksessä olleen valitusoikeuden rajoittamisen vain kielteiseen päätökseen.

Hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentin mukaan valituksen saa tehdä se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Asiakirjojen pyytäjäksi on se henkilö, johon päätös on kohdistettu. Valitusoikeus voi kuitenkin olla muullakin henkilöllä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun tiedon antamista koskeva päätös välittömästi vaikuttaa, mutta johon päätöstä ei ole välittömästi kohdistettu (KHO:2000:46). Asianosainen voi siten olla myös henkilö, jonka tietoja pyydetään.

Julkisuuslain eduskuntakäsittelyssä (hallituksen esityksessä ja hallintovaliakunnan mietinnössä) todettiin, että asiakirjojen antaminen on hallintomenettelyä. Julkisuuslain mukaiseen päätöksentekoon sovelletaan siis myös hallintolakia. Julkisuuslain 4 luku (§:t 13–16) sisältää säännökset asiakirjan antamista koskevasta menettelystä sekä asiakirjan antamistavoista. Lain 14 §:ssä on säädetty asiakirjan antamisesta päättämisestä. Pykälän 3-4 momentissa on säädetty siitä, kun viranomaisen henkilöstöön kuuluva kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa. Tässä tilanteessa tiedon pyytäjälle on lainkohdan mukaan muun muassa ilmoitettava kieltäytymisen syy ja annettava tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi. Asianosaisella on oikeus saada hallintolain mukaisesti perusteltu päätös siitä, miksi asiakirjoja ei anneta.

Julkisuuslaissa ei sen sijaan ole säädetty päätöksentekovelvollisuutta silloin, kun asiakirjapyyntöön suostutaan. Oikeuskirjallisuudessa on kuitenkin eräin varauksin suositeltu päätöksen tekemistä. Esimerkiksi professori Olli Mäenpää on todennut (teoksessa Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, 2004 s. 306–307 sekä teoksessa Oikeudenkäynnin julkisuus hallintotuomioistuimessa, 2007, s. 245), että vaikka julkisuuslaissa säädettyyn menettelyyn sovelletaankin hallintolakia, on menettelymuotojen kannalta kuitenkin otettava huomioon se, että asiallisesti kysymys on julkisuusperiaatteen toteuttamisesta viranomaisen toiminnassa. Tämän vuoksi hänen mielestään julkisen asiakirjan antamisesta ei tarvitse tehdä erityistä hallintopäätöstä. Tilanne on hänen mukaansa jossain määrin toinen, kun viranomainen päättää antaa salassa pidettävän tiedon. Mäenpään mukaan asiasta on aiheellista tehdä kirjallinen päätös hallintolain menettelysäännöksiä noudattaen ainakin silloin, kun asiakirjan tai tiedon saaja on yksityinen taho. Päätökseen voi hänen mukaansa olla tarpeen liittää esimerkiksi määräyksiä siitä, miten tiedon saajan on huolehdittava asiakirjan salassapidon säilymisestä.

Helsingin kaupungin sosiaaliviraston lakimiehet totesivat selvityksessään, että päätöksenteko myönteisissä tilanteissa merkitsisi asian käsittelyn viivästymistä, ja jos asiasta valitettaisiin, asian ratkaisu siirtyisi valitusviranomaiselle. Tämä olisi lakimiesten mielestä omiaan vaikeuttamaan asianosaisten tietojensaantioikeuksien ja siten julkisuusperiaatteen toteutumista ja voisi vaikuttaa varsinkin lastensuojeluasioissa ja lapsen huoltoa koskevissa asioissa haitallisesti lapsen edun toteutumiseen.

Olen samaa mieltä siinä, että myönteisen päätöksen tekeminen ja lainvoimaisen päätöksen odottaminen johtaisi useissa tapauksissa siihen, että laissa säädetty asianosaisten tiedonsaantioikeus menettäisi merkityksensä. Tietojen antamista vastustava osapuoli voisi valituksellaan mitätöidä myös selvät ja oikeutetut asiakirjapyynnöt Julkisuuslakia säädettäessä painoa annettiin nimenomaan julkisuuden nopealle toteutumiselle.

Toisaalta eduskunta päätyi nimenomaisesti hallituksen esityksestä poiketen siihen, että valitusoikeutta ei voi rajoittaa vain niihin päätöksiin, joissa on kieltäydytty antamasta tietoja. Valituskelpoisen viranomaisen päätöksen tekeminen on välttämätön edellytys tämän valitusoikeuden käyttämiselle. Eduskuntakäsittelyssä ei kuitenkaan tässä yhteydessä käsitelty ensi asteen päätöksentekoa viranomaisessa eikä eduskuntakäsittelystä saa tarkemmin johtoa siihen, missä tilanteissa viranomaisen myönteinen päätös tulisi tehdä.

Kantelijaa koskevien tietojen luovuttaminen lasten isälle koski mielestäni hänen etuaan ja oikeuttaan hallintolainkäyttölain 6 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Kun päätöstä asiakirjojen antamisesta ei tehty, se johti siihen, että hän menetti perustuslain turvaaman oikeuden saada tuomioistuimen ratkaisu asiaan.

Edellä todetun perusteella katsonkin, että asiakirjojen luovuttamisesta olisi ollut perusteltua tehdä kirjallinen päätös valitusosoituksineen ja antaa päätös tiedoksi kantelijalle.

Päätöksen täytäntöönpano

Toinen kysymys on vielä se, voidaanko asiakirjat antaa niitä pyytäneelle vai täytyykö päätöksen täytäntöönpanoa lykätä sen lainvoimaisuuteen asti. Jos tiedot voitaisiin heti luovuttaa, se turvaisi sekä julkisuuslain 14 §:ssä säädetyn joutuisan menettelyn että henkilön valitusoikeuden.

Hallintolainkäyttölain 31 §:n mukaan päätöstä, johon saa hakea muutosta valittamalla, ei saa panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Päätös voidaan kuitenkin panna täytäntöön, jos laissa tai asetuksessa niin säädetään tai jos päätös on luonteeltaan sellainen, että se on pantava täytäntöön heti, tai jos päätöksen täytäntöönpanoa ei yleisen edun vuoksi voida lykätä.

Valituksella on siten pääsäännön mukaan siirtävä vaikutus päätöksen täytäntöönpanoon. Poikkeusperusteet on puolestaan kirjoitettu väljään muotoon eikä niissä ole tarkemmin säädetty, mitä näkökohtia arvioinnissa on otettava huomioon (Hallberg, Ignatius, Kanninen, Hallintolainkäyttölaki, 1997, s. 231).

Tässä tapauksessa on huomattava erityisesti se, että päätöksen täytäntöönpano eli asiakirjojen luovuttaminen tekisi valittamisen käytännössä turhaksi ja mahdollistaisi vain periaateluonteisen ratkaisun saamisen. Nähdäkseni tietojen luovuttaminen ennen päätöksen lainvoimaisuutta voineekin tulla kysymykseen vain hyvin poikkeuksellisesti.

Kuuleminen

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

Hallintolain 34 §:n mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Lain 36 §:n mukaan asianosaiselle on ilmoitettava kuulemisen tarkoitus ja selityksen antamiselle varattu määräaika. Kuulemista 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. Laissa ei ole mainittu, minkä pituinen selityksen antamiselle varatun määräajan tulisi olla.

Julkisuuslakia koskeneessa hallituksen esityksessä todettiin 26 §:n kohdalla, jossa säädetään salassa pidettävien asiakirjojen luovuttamisen yleisistä periaatteista, että viranomaisen asiana oli ratkaista, onko asiakirja julkinen vai salainen ja saako siitä antaa tietoja ulkopuoliselle esimerkiksi asianosaisuuden perusteella. Hallituksen esityksessä todettiin, että se henkilö, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus oli säädetty, voi antaa suostumuksensa tietojensa luovuttamiseen, mutta viranomaiselle ei säädetty velvollisuutta tämän suostumuksen hankkimiseen. Hallituksen esityksessä ei siis edellytetty tässä yhteydessä sen henkilön kuulemista, jonka tietoja luovutetaan.

Hallituksen esityksessä lähdettiin julkisuuslain 14 §:n kohdalla siitä, että asiakirjat tulisi antaa välittömästi ja että vain pyydettyjen asiakirjojen suuri määrä, asiakirjojen salassa pidettävien osien selvittäminen tai muu niihin rinnastettava seikka oikeuttaisivat poikkeamaan pääsäännön mukaisesta määräajasta. Hallituksen esityksessä ei tässä yhteydessä mainittu niiden henkilöiden kuulemista, joiden salassa pidettäviä tietoja luovutetaan. Asian selvittäminen voi edellyttää viranomaisen yhteydenottoa asianosaisiin, mutta kysymys ei tällöin ole hallintolaissa tarkoitettusta kuulemisvelvoitteesta.

Julkisuuslain 14 § näyttäisikin hallituksen esityksen valossa kirjoitetun siihen muotoon, että viranomainen päättää asiakirjojen antamisesta ilman niiden henkilöiden kuulemista, joiden tietoja luovutetaan. Muistettava on kuitenkin se, että hallituksen esityksen mukaan valitusoikeus oli vain sellaisesta viranomaisen päätöksestä, jolla oli kieltäydytty antamasta pyydettyä asiakirjaa, jolloin niiden henkilöiden kuulemisella, joiden tietoja pyydetään, ei ollut samanlaista merkitystä päätöksentekomenettelyssä.

Kun lain eduskuntakäsittelyssä säädettiin valitusmahdollisuus myös myönteisestä päätöksestä, epäselväksi jäi mielestäni muutoksen vaikutus ensiasteen päätöksentekoon ja siten myös kuulemisvelvoitteeseen. Kuulemisvelvollisuudesta edellä mainitussa tilanteessa ei tiedossani ole myöskään julkaistua oikeuskäytäntöä eikä asiaa ole nähdäkseni juurikaan pohdittu myöskään oikeuskirjallisuudessa. Esimerkiksi professori Olli

Mäenpää on todennut vain lyhyesti käsitellessään myönteisen päätöksen tekemistä asiakirjojen antamisesta (teoksessa Oikeudenkäynnin julkisuus hallintotuomioistuimissa, 2007, s. 235), että myös asianosaisten kuuleminen hallintolain 34 §:n mukaisesti voi olla tarpeen ennen päätöksen tekemistä.

Kuulemista puoltaa se, että oikeus tulla kuulluksi on yksi perustuslain 21 §:ssä turvatuista keskeisistä hallinnon oikeusturvaperiaatteista. Kuuleminen palvelee myös asian selvittämistä. Ennen kaikkea kuulemisen laiminlyöminen voi johtaa siihen, ettei tietojen antamista vastustava mielipide tule asiasta päättävän viranomaisen tietoon ja valituskelpoinen päätös jää tekemättä. Kuuleminen turvaa omalta osaltaan asianosaisen oikeutta muutoksenhakuun.

Kuulemisveloitteen sivuuttamista voidaan näkemykseni mukaan puoltaa samoilla näkökohdilla, joilla hallituksen esityksessä perusteltiin valitusoikeuden rajaamista vain kielteisiin päätöksiin eli lähinnä sillä, että kuuleminen viivästyttäisi tiedon saamista asiakirjasta.

Olenkin päätenyt siihen, että niitä asianosaisia, joiden salassa pidettäviä tietoja luovutetaan, tulisi kuulla hallintolain 34 §:ssä edellytetyllä tavalla ennen tietojen luovuttamista.

Kantelijan kuuleminen

Isän perheneuvolan asiakirjoja koskeva pyyntö oli saapunut sosiaalivirastoon 3.6.2004. Asiakirjoihin liitetystä sähköpostiviestistä 14.6.2004 kantelija kertoi, että hänelle oli ilmoitettu perheneuvolasta lasten isän asiakirjapyyntöstä puhelimitse edellisellä viikolla. Asiakirjojen mukaan isän pyytämät asiakirjat oli lähetetty kantelijalle tiedoksi torstaina 10.6.2004. Perheneuvolan asiakaskertomus oli lähetetty isälle maanantaina 14.6.2006.

Kun otetaan huomioon julkisuuslaissa säädetty 14 päivän, tai monimutkaisemmassa tapauksessa korkeintaan yhden kuukauden määräaika asiakirjojen antamiselle, on asianosaisten kuulemisen tapahduttava joutuisasti. Tässä tapauksessa kantelijalla näyttäisi kuitenkin olleen vain yksi arkipäivä aikaa mielipiteensä ilmaisemiseen. Kantelijaa ei mielestäni kuultu perheneuvolan asiakirjoja luovutettaessa hallintolaissa tarkoitetulla tavalla. Turvakodin asiakirjojen luovuttamisesta kantelijaa ei kuultu lainkaan.

Arvioitaessa sitä, olisiko kantelijaa tullut kuulla ennen tietojen luovuttamista, on otettava vielä huomioon hallintolain säännökset kuulemisesta poikkeamisesta. Hallintolain 34 §:n 2 momentissa on säädetty perusteista, joilla asian saa ratkaista asianosaista kuulematta muun muassa silloin, jos kuuleminen saattaa vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen (2 momentin 4 kohta) tai hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista tai kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta (5 kohta).

Kuuleminen olisi nähdäkseni ollut mahdollista laissa säädettyssä kuukauden määräajassa, joten kuuleminen ei olisi mielestäni vaarantanut päätöksen tarkoituksen toteutumista. Nyt hyväksyttiin vaatimus, joka koski kantelijan tietojen luovuttamista, joten kuulemista ei voitu mielestäni sivuuttaa myöskään 34 §:n 2 momentin 4 kohdassa mainitulla perusteella.

Olen siis päätenyt siihen, että kantelijaa olisi tullut kuulla ennen asiakirjojen luovuttamista lasten isälle.

3.2.3

Muuta

Kantelija viittasi kantelussaan myös niin sanottuihin turvatietoihin. Väestötietolain (507/1993) 25 §:n 4 momentin mukaan silloin, jos henkilöllä on perusteltua syytä epäillä itsensä tai perheensä terveyden tai turvallisuuden tulevan uhatuksi, maistraatti voi pyynnöstä määrätä, ettei tietoa hänen kotikunnastaan eikä siellä olevasta asuinpaikastaan tai hänen tilapäisestä asuinpaikastaan taikka postiosoitteestaan tai vastaavasta muusta osoitteestaan saa luovuttaa muille kuin viranomaisille. Tällaisia tietoja ei Helsingin kaupungin sosiaaliviraston lakimiesten antaman selvityksen mukaan luovutettu lasten isälle.

4

TOIMENPITEET

Saatan Helsingin kaupungin sosiaaliviraston asianomaisten viranhaltijoiden tietoon edellä (kohdassa 3.2.1) esittämäni käsityksen siitä, että lasten isällä oli oikeus saada kantelijaa koskevat sosiaaliviraston asiakirjat lastensuojeluasian asianosaisuuden, mutta ei käräjäoikeudessa vireillä olleen huoltoriidan asianosaisuuden perusteella. Samoin saatan asianomaisten viranhaltijoiden tietoon edellä (kohdassa 3.2.2) esittämäni käsityksen asiakirjojen antamista koskevan päätöksen tekemisestä ja kantelijan kuulemisesta ennen päätöksentekoa.

Tässä tarkoituksessa lähetän Helsingin kaupungin sosiaalivirastolle jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Asia ei anna aiheutta muihin toimenpiteisiin.