

8.1.2014

Dnro 1795/4/13

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Esittelijäneuvos Tapio Rätty

JULKISUUSLAIN MUKAINEN MENETTELY TIEDON LUOVUTUKSESSA JA HUOLTAJAN OIKEUS OSALLISTUA LASTA KOSKEVAAN PÄÄTÖKSENTEKOON

1
KANTELU

- - -

Kantelija kertoi, että hänelle lähetetyistä salassa pidettävistä asiakirjoista puuttuivat julkisuuslain tarkoittamat salassapitomerkinnät. Kantelija arvosteli saamiaan neuvoja ja ohjausta asiakirjojen hyväksikäyttökieltoon liittyvässä asiassa. - - - Kantelija kertoi, että hänen lapselleen oli järjestetty sosiaalihuollon ja terveydenhuollon palveluja ilman, että häntä olisi kuultu asiassa. Kantelijan mukaan hän ei ollut saanut myöskään päätöksiä asianmukaisesti tiedoksi.

- - -

3
RATKAISU

3.1
Asianosaisen tiedonsaantioikeus, hyväksikäyttökielto sekä julkisuuslain tarkoittama salassapitomerkintä

Kantelukirjoituksen ja saamani selvityksen mukaan kantelija pyysi - - - hyvinvointipalveluilta lastaan koskevia hänen sosiaalihuoltonsa järjestämiseen ja toteuttamiseen liittyviä salassa pidettäviä tietoja. Kantelija pyysi mainittuja asiakirjoja lapsen huoltajana. Selvityksen mukaan mainitut asiakirjat on luovutettu kantelijalle. Tässä yhteydessä kantelijaa informoitiin sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (sosiaalihuollon asiakaslaki) 15 §:n mukaisesta vaitiolovelvollisuudesta sekä säännöksen sisältämästä tietojen hyväksikäyttökielosta. Kantelija piti saamaansa ohjausta lainvastaisena.

Arvioin asiaa seuraavasti.

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.

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

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

Julkisuuslain 12 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada tieto hänestä itsestään viranomaisen asiakirjaan sisältyvistä tiedoista lain 11 §:ssä säädetyin rajoituksin. Alaikäisen lapsen laillisella edustajalla (mm. lapsen huoltajalla) on julkisuuslain 12 §:n nojalla oikeus saada tieto alaikäisen lapsensa tiedoista ellei lain 11 §:stä muuta johdu.

Saamani selvityksen mukaan kantelija pyysi siis lapsen huoltajana lastaan koskevia tietoja. Hänen tietopyyntönsä ei koskenut kantelijan lapsen äidin olosuhteisiin liittyviä tietoja.

Kantelukirjoituksen mukaan kantelijalle luovutettiin lapsen tietoihin liittyvänä myös sellaisia tietoja, jotka koskivat kantelijan lapsen äitiä. Totean tältä osin, että lapsen ja hänen huoltajansa tai muun kolmatta henkilöä koskevien tietojen erottaminen toisistaan voi olla joissain tapauksissa vaikeata. Näin on erityisesti silloin, kun arvioidaan lapsen kanssa asuvaa vanhempaa koskevien tietojen luovuttamista. Erityisen vaikeaa on edellä mainittujen tietojen erottaminen silloin, kun kysymys on lastensuojelua koskevasta asiasta. Vanhemman yksityiselämässä saattaa olla sellaisia asioita, joilla on vaikutusta lapsen jokapäiväiseen elämään, hänen etuunsa ja oikeuksiinsa. Näillä tiedoilla saattaa olla merkitystä erityisesti suunniteltaessa lapselle järjestettäviä palveluja sekä palveluja koskevassa päätöksenteossa. Viranomaisella saattaa olla myös sellaista tietoa vanhemmista, joilla ei ole merkitystä lapsen etua tai hänen oikeuksiinsa ajatellen. Tällaisia tietoja ei voida luovuttaa toiselle vanhemmalle ilman laissa siihen olevaa perustetta.

Saadun selvityksen mukaan - - - hyvinvointipalvelut on arvioinut luovuttaessaan kantelijalle hänen lastaan koskevia tietoja, että tässä yhteydessä voidaan luovuttaa lasta koskevinä tietoina myös niitä lapsen äidin olosuhteisiin liittyviä tietoja, joilla on saattanut olla merkitystä kantelijan lapsen palveluiden tarpeen arvioinnissa ja niitä toteutettaessa.

3.1.1

Hyväksikäyttökielto

Julkisuuslain 22 §:ssä on säädetty asiakirjasalaisuudesta. Säännöksen mukaan viranomaisen asiakirja on pidettävä salassa, jos se julkisuuslaissa tai muussa laissa on säädetty salassa pidettäväksi tai jos viranomaisen lain nojalla on määrännyt sen salassa pidettäväksi taikka jos se sisältää tietoja, joista lailla on säädetty vaitiolovelvollisuus. Julkisuuslain 22 §:n 2 momentin mukaan salassa pidettävä viranomaisen asiakirjaa tai sen kopiota tai tulostetta siitä ei saa näyttää eikä luovuttaa sivulliselle eikä antaa siitä teknisen käyttöyhteyden avulla tai muulla tavalla sivullisen nähtäväksi tai käytettäväksi.

Julkisuuslain 23 §:ssä on säädetty vaitiolovelvollisuudesta ja hyväksikäyttökiellosta. Säännöksen 3 momentissa on säädetty poikkeuksesta yleisestä hyväksikäyttökiellosta. Säännöksen mukaan asianosainen, hänen edustajansa tai avustajansa saa käyttää vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvia tietoja silloin, kun kysymys on sen oikeuden, edun tai velvollisuuden hoitamista koskevasta asiasta, johon asianosaisen tiedonsaantioikeus on perustunut. Säännöksen mukaisesti asianosainen ei siten saa luovuttaa tai käyttää saamiaan salassa pidettäviä tietoja muihin tarkoituksiin.

Asiakirjasalaisuudesta, vaitiolovelvollisuudesta ja hyväksikäyttökiellosta on säädetty lähes samansisältöisesti sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 14 ja 15 §:ssä.

Kantelija on kantelukirjoituksensa ja saamani selvityksen mukaan pyytänyt lapsen huoltajana salassa pidettäviä tietoja lapsestaan. Lasta koskeviin tietoihin on sisältynyt myös lapsen äitiä koskevia salassa pidettäviä tietoja. Kantelija on tietopyynnössään ilmoittanut käyttävänsä pyytämäänsä lasta koskevia tietoja lapsen huoltoon ja asumiseen liittyvässä tuomioistuinkäsittelyssä.

Totean, että lasta koskevat tiedot on pyydetty ja annettu alaikäisen lapsen edustajalle (lapsen huoltajalle) julkisuuslain 12 §:n mukaisesti. Tietoja ei ole siis luovutettu kantelijalle hänen asianosaisasemansa perusteella. Tällaisessa tilanteessa julkisuuslain ja sosiaalihuollon asiakaslain tarkoittamat hyväksikäyttöä koskevat säännökset eivät tule lasta koskevien tietojen osalta sovellettaviksi. Kun lasta koskeviin tietoihin on sisältynyt myös lapsen äitiä koskevia salassa pidettäväksi säädettyjä tietoja, pidän asianmukaisena sitä, että näiden tietojen osalta kantelijaa on muistutettu tietojen arkaluonteisuudesta. Pidän myös mahdollisena sellaista tulkintaa, että julkisuuslain tarkoittama hyväksikäyttökielto ulottuu ainakin niihin lapsen huoltajaa koskeviin arkaluonteisiin tietoihin, jotka pääasiassa ovat kuvanneet lapsen äidin henkilökohtaisia oloja.

Sosiaalihuollon asiakaslain 5 §:n mukaan sosiaalihuollon henkilöstön on selvitettävä asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset samoin kuin muut seikat, joilla on merkitystä hänen asiassaan. Selvitys on annettava säännöksen mukaan siten, että asiakas riittävästi ymmärtää annetun selvityksen sisällön ja sen merkityksen.

- - - hyvinvointipalveluilla oli saamani selvityksen mukaan se käsitys, että tiedot luovutettiin kantelijalle hänen asianosaisasemansa perusteella. Kantelijalle ilmoitettiin, että hänelle luovutetut tiedot olivat salassa pidettäviä ja että häntä koski laissa säädetty hyväksikäyttökielto. Tässä yhteydessä kantelijalle olisi kuitenkin pitänyt joka tapauksessa ilmoittaa myös siitä, että hyväksikäyttökiellon estämättä asianosaisasemassa saatuja tietoja voidaan käyttää sosiaalihuollon asiakaslain ja julkisuuslain tarkoittamin tavoin silloin, kun kysymys on sen oikeuden, edun tai velvollisuuden hoitamisesta koskevasta asiasta, johon sosiaalihuollon asiakkaan tiedonsaantioikeus on perustunut. Tällaisissa tilanteissa asianosainen voi siis käyttää salassa pidettävää saamaansa tietoa hyväkseen (tässä tapauksessa lapsen edun toteuttamiseksi) sellaisessa hallintomenettelyssä tai oikeudenkäynnissä johon liittyen hän on asianosaisaseman perusteella saanut toista koskevan salassa pidettävän tiedon.

3.1.2

Salassapitomerkintä

Kantelija on arvostellut hyvinvointipalvelujen viranhaltijoiden menettelyä siitä, että hänelle luovutetuissa asiakirjoissa ei ollut salassapitomerkintää.

- - - hyvinvointipalvelujen selvitysten mukaan ”asiakastietojärjestelmään on pyydetty järjestelmän ylläpitäjää lisäämään salassapitomerkinnot kaikkiin lasta koskevien asiakirjojen pohjatietoihin. Asia edellyttää kuitenkin tietojärjestelmän muutosta”.

Julkisuuslain 25 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirjaan, jonka viranomainen antaa asianosaiselle ja joka on salassa pidettävä toisen tai yleisen edun vuoksi, on tehtävä merkintä sen salassa pitämisestä. Säännöksen 2 momentin mukaan merkintä voidaan tehdä muihinkin kuin 1 momentissa tarkoitettuihin salassa pidettäviin asiakirjoihin. Merkinnästä tulee käydä ilmi, miltä osin asiakirja on salassa pidettävä ja mihin salassapito perustuu. Oikeuskirjallisuudessa (Olli Mäenpää: julkisuusperiaate 2008, s. 344) on katsottu, että merkintä on välttämätön annettaessa asiakirja erityisillä perusteilla yksityiselle, joka esimerkiksi asianosaisena on oikeutettu saamaan tiedon tällaisesta salassa pidettävästä asiakirjasta. Jos salassapito sen sijaan perustuu asianosaisen itsensä suojan tarpeeseen, ei merkintää tarvitse tehdä.

Koska lasta koskevat tiedot on luovutettu julkisuuslain 12 §:n mukaisella tavalla kantelijalle lapsensa huoltajana, ei salassapitomerkintää mielestäni ole tarvinnut näihin tietoihin erikseen tehdä. Sen sijaan kun saamani selvityksen mukaan kantelijan lasta koskevat tiedot ovat sisältäneet myös lapsen äitiä koskevia salassa pidettäviä tietoja, olisi tältä osin tietoihin tullut merkitä julkisuuslain 25 §:n tarkoittamin tavoin salassapitomerkintä. Tällä tavoin merkinnän tekemisellä olisi voitu suojata paremmin myös kantelijan lapsen äidin yksityisyyttä. Korostan kuitenkin tässä yhteydessä, että salassapitomerkinnän tekemisellä ei ole sellaista itsenäistä merkitystä, että se olisi estänyt kantelijaa käyttämästä saamiaan tietoja.

- - -

3.3

Huoltajan oikeudesta osallistua lastaan koskevaan päätöksentekoon

Kantelija on arvostellut - - - hyvinvointipalveluja siitä, ettei häntä ole otettu mukaan hänen lapsensa palvelujen suunnitteluun, kuultu häntä asianosaisena päätettäessä lapsen palvelujen ja tukitoimien järjestämisestä eikä annettu asianmukaisesti lasta koskevia päätöksiä hänelle tiedoksi.

- - - hyvinvointipalvelujen selvityksen mukaan ”asiakastietojärjestelmästä voidaan varmuudella todeta, että vain osa avohuollon tukitoimien päätöksistä muutoksenhakuineen on toimitettu kantelijalle päätöksenteon aikaan tai yhteydessä”. Selvityksen mukaan yhteistyötä kantelijan kanssa on tehty puhelimitse ja se on ollut satunnaista. Selvityksessä todetaan, että ”perheen tilanteessa on katsottu, että avohuollon tukitoimia voidaan järjestää lapsen ja sen vanhemman suostumuksella, jonka luona lapsi asuu”.

- - -

Lapsenhuoltolain huoltajalla on lapsen kehityksen ja hyvinvoinnin turvaamiseksi oikeus päättää lapsen hoidosta, kasvatuksesta, asuinpaikasta ja muista lapsen henkilökohtaisista asioista (lapsenhuoltolain 4 §). Huoltajien yhteistoimintavelvollisuudesta on säädetty lain 5 §:ssä. Säännöksen mukaan lapsen huoltajat vastaavat yhdessä lapsen huoltoon kuuluvista tehtävistä ja tekevät yhdessä lasta koskevat päätökset, jollei toisin ole säädetty tai määrätty. Säännöksen 2 momentissa on säädetty poikkeuksista edellä mainitusta huoltajan yhteistoimintavelvollisuudesta. Säännöksen mukaan, jos joku huoltajista matkan, sairauden tai muun syyn vuoksi ei voi osallistua lasta koskevan päätöksen tekemiseen ja ratkaisun viivästyttämisestä aiheutuisi haittaa, ei hänen suostumuksensa asiassa ole tarpeen. Asiasta, jolla on huomattava merkitys lapsen tulevaisuuden kannalta, voivat huoltajat kuitenkin päättää vain yhdessä, jollei lapsen etu ilmeisesti muuta vaadi.

Sosiaalihuollon asiakaslain 8 §:n mukaan sosiaalihuollon asiakkaalle on annettava mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa palvelujensa suunnitteluun ja niiden toteuttamiseen. Sama koskee hänen sosiaalihuoltoonsa liittyviä muita toimenpiteitä.

Lastensuojelulain 2 §:n mukaan lapsen vanhemmilla ja muilla huoltajilla on ensisijainen vastuu lapsen hyvinvoinnista. Lastensuojelulain 2 §:n 3 momentin mukaan lastensuojelun on tuettava vanhempia, huoltajia ja muita lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavia henkilöitä lapsen kasvatuksessa ja huolenpidossa järjestämällä tarvittavia palveluita ja tukitoimia. Lastensuojelulain 3 §:n mukaan lastensuojelua on muun muassa lapsi- ja perhekohtainen lastensuojelu. Lapsi- ja perhekohtaista lastensuojelua toteutetaan tekemällä lastensuojelutarpeen selvitys ja asiakassuunnitelma sekä järjestämällä avohuollon tukitoimia.

Avohuollon tukitoimien järjestämisestä ja siihen liittyvästä päätöksenteosta on säädetty lastensuojelulain 7 luvussa. Avohuollon tukitoimien järjestäminen perustuu vapaaehtoisuuteen ja edellyttää yleensä huoltajien sekä 12 vuotta täyttäneen lapsen antamaa suostumusta. Poikkeuksena tästä huoltajien yhteistoimintaperiaatteesta on lastensuojelulain 37 §:n mukainen sijoitus avohuollon tukitoimena. Lastensuojelulain 37 a §:n 2 momentin mukaan, jos lapsella on useampi kuin yksi huoltaja tai jotakin heistä ei voida matkan, sairauden tai muun syyn vuoksi kuulla, tai jos huoltajat ovat sijoittamisesta eri mieltä, lapsi voidaan sijoittaa, jos huoltaja, jonka luona lapsi asuu tai jonka kanssa lapsi tulee sijoituksen aikana asumaan, siihen suostuu ja sijoituksen katsotaan olevan lapsen edun mukainen. Tällaisissa tilanteissa riittää siis yhden huoltajan antama suostumus avohuollon sijoitukseen.

Lastensuojelulain säännökset edellyttävät siten, että molemmat huoltajat voivat osallistua lapsensa hoidon ja huolenpidon suunnitteluun ja sen järjestämiseen.

Myös hallintolaissa on säädetty asianosaisten kuulemisesta. Hallintolain 34 §:n mukaan asianosaisille on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Hallintolain 34 §:n 2 momentissa on säädetty niistä perusteista, jolloin asianosaisten kuuleminen voidaan jättää tekemättä. Mainitun säännöksen 4 kohdan mukaan asian saa ratkaista asianosaista kuulematta, jos kuuleminen saattaa vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen tai kuulemisesta aiheutuva asian käsittelyn viivästyminen aiheuttaa huomattavaa haittaa ihmisten terveydelle, yleiselle turvallisuudelle taikka ympäristölle.

Lastensuojelulaissa on erikseen säädetty asianosaisten kuulemisesta ja asianosaisten kuulematta jättämisestä silloin, kun kysymys on lapsen huostaanotosta, huostassapidon lopettamisesta tai sijaishuollon järjestämisestä (42 §).

Totean, että oikeus tulla kuulluksi omassa asiassa on yksi perustuslain 21 §:ssä säädettyistä hyvän hallinnon periaatteista ja sisältyy yksilön oikeussuojan takeisiin. Kuulemisen sivuuttamisen tulee olla perusteltua ja siihen on oltava painavat laista ilmenevät syyt ja perusteet. Kuulemisen olennaisena sisältönä on se, että asianosaiselle varataan tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä kaikista sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Asianosaisten kuuleminen ei ole pelkkä muodollisuus, vaan kuultavalle on varattava tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa asian ratkaisemiseen. Kuulemisen on oltava sekä laadultaan että laajuudeltaan riittävän tehokasta.

Mikäli asianosainen on jätetty kuulematta, tulee lasta koskeviin asiakirjoihin kirjata ne syyt, jotka ovat edellyttäneet kuulemisen suorittamatta jättämistä. Korostan, että erityisesti silloin, kun asianosainen on jätetty kuulematta, hänelle on annettava tiedoksi asiassa tehty päätös muutoksenhakuosoituksin varustettuna.

Asiassa saadun selvityksen mukaan kantelija ei ole saanut riittävää mahdollisuutta osallistua palvelujen ja tukitoimien järjestämiseen ja niiden suunnitteluun. Kantelijan kuuleminen on ainakin osin laiminlyöty eikä hänelle ole annettu hänen lastaan koskevia päätöksiä tiedoksi siten kuin lastensuojelulaissa ja hallintolaissa säädetään. Asiassa on siten menetelty lainvastaisella tavalla.

- - -