

31.3.2006

1989/4/04

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Aila Linnakangas**

## **JULKISUUSLAIN MUKAISEN PÄÄTÖKSEN TEKEMINEN**

1

### **KANTELU**

Kantelija pyysi kirjeessään 22.7.2004 oikeusasiamiestä tutkimaan Helsingin sosiaaliviraston sosiaalityöntekijöiden A:n ja B:n sekä toimistopäällikön menettelyn lainmukaisuuden lastensuojeluilmoituksen tekijän nimen ilmoittamisessa. Kantelijan mielestä hänen olisi tullut saada tietää 23.9.2003 tehdyn lastensuojeluilmoituksen tekijän nimi tai ainakin kirjallinen päätös siitä, miksi nimeä ei ilmoitettu.

Kantelija kertoi pyytäneensä lastensuojeluilmoituksen tekijän nimeä ensimmäisen kerran suullisesti 15.12.2003. Hän kertoi ottaneensa mm. 27.1.2004 yhteyttä sosiaaliviraston lakimieheen, joka puolestaan otti yhteyttä sosiaalityöntekijään. Myös sosiaaliasiamies oli kantelijan kertoman mukaan asian johdosta yhteydessä sosiaalityöntekijä B:hen helmikuussa 2004 ja toimistopäällikköön toukokuussa 2004 päätöksen saamiseksi. Kantelija kertoi vaatineensa päätöstä kirjallisesti 8.4.2004.

---

3

### **RATKAISU**

3.1

#### **Tapahtumat**

Sosiaalityöntekijä A:n selvityksen mukaan hän oli ollut 23.9.2003 poliisin kutsumana Itäkeskuksen poliisiasemalla tapaamisessa, johon oli saapunut joukko naapuritalon asukkaita. Naapurit olivat huolissaan kantelijan pojan käyttäytymisestä. Poliisin mukaan pojan käyttäytymisessä täytyivät useiden rikosten tunnusmerkit, mutta koska kyseessä oli alle 15-vuotias lapsi, poliisilla ei ollut valtuuksia tehdä asialle mitään. Tilaisuudessa ei kerätty ilmoittajien nimiä. Poliisin tutkintailmoituksessa ilmoittajiksi oli merkitty naapuritalon asukkaat.

Kantelija kertoi pyytäneensä ensimmäisen kerran tietoa lastensuojeluilmoituksen tekijöiden nimistä 15.12.2003 ja sen jälkeen useita kertoja. Myös sosiaalityöntekijä A:n ja lakimiehen selvityksistä ilmenee kantelijan olleen yhteydessä sosiaalivirastoon useaan kertaan mainittujen tietojen saamiseksi.

Johtava sosiaalityöntekijä vastasi kantelijan 8.4.2004 tekemään kirjalliseen pyyntöön samana päivänä. Hänen vastauksensa mukaan lastensuojelun sosiaalityöntekijöillä ei ollut kantelijan pyytämiä ilmoittajien nimiä hallussaan. Johtavan sosiaalityöntekijän kirjeessä todettiin, että sosiaalityöntekijät olivat luovuttaneet kantelijalle kaikki hänen perhettään koskevat asiapaperit. Kirjeessä todettiin vielä, että naapureiden ilmoitus oli tullut poliisille ja sieltä sosiaalipalvelutoimistoon.

Kaakkoinen sosiaalijaosto päätti 16.9.2004 hylätä kantelijan vaatimuksen saada tietoonsa perheestään 23.9.2003 tehdyn lastensuojeluilmoituksen tekijöiden nimet, koska ne eivät olleet sosiaalikeskuksen tiedossa.

Helsingin hallinto-oikeuden kirjaamosta saadun tiedon mukaan kantelija ei valittanut jaoston päätöksestä hallinto-oikeuteen.

### 3.2

#### Oikeus saada tieto asiakirjasta

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) 11 §:n mukaan asiakkaan ja hänen laillisen edustansa oikeus saada asianosaisena ja oikeus saada tieto asiakasta itseään koskevasta asiakirjasta määräytyy siten kuin viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki) 3 luvussa säädetään. Asiakkaan oikeudesta tarkastaa häntä itseään koskevat sosiaalihuollon henkilörekisteriin talletetut tiedot säädetään puolestaan henkilötietolaissa (523/1999).

Julkisuuslain 11 §:n mukaan hakijalla, valittajalla sekä muulla, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee (asianosainen), on oikeus pykälän 2 momentissa säädetyn poikkeuksin saada tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Asianosaisella ei ole mainitun pykälän 2 momentin 1 kohdan mukaan edellä tarkoitettua oikeutta asiakirjaan, josta tiedon antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua taikka lapsen etua tai muuta erittäin tärkeää yksityistä etua.

Oikeudesta saada tieto henkilöä itseään koskevista asiakirjoista säädetään julkisuuslain 12 §:ssä. Lainkohdan mukaan jokaisella on oikeus saada tieto hänestä itsestään viranomaisen asiakirjaan sisältyvistä tiedoista 11 §:ssä säädetyn rajoituksen, jollei laissa toisin säädetä. Alaikäisen laillisella edustajalla (esimerkiksi huoltajalla) on julkisuuslain 12 §:n nojalla oikeus saada tieto myös alaikäisen lapsensa tiedoista, ellei mainitun lain 11 §:stä muuta johdu.

### 3.3

#### Tiedon antaminen asiakirjasta

Asiakirjan antamisesta päättämisestä säädetään julkisuuslain 14 §:ssä. Tuolloin voimassa olleen pykälän 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirjan antamisesta päätti se viranomainen, jonka hallussa asiakirja oli, jollei toisin säädetty. Pykälän 2 momentin mukaan tiedon asiakirjan sisällöstä antaa se henkilöstöön kuuluva, jolle viranomainen on tämän tehtävän määrännyt tai jolle se hänen asemansa ja tehtävänä mukaan muuten kuuluu.

Pykälän 3 momentissa säädetään, että jos edellä 2 momentissa tarkoitettu henkilö kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa hänen on ilmoitettava tiedon pyytäjälle 1) kieltäytymisen syy, 2) annettava tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi, 3) tiedusteltava asian kirjallisesti vireille saattaneelta tiedon pyytäjältä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi sekä 4) annettava tieto käsittelyn johdosta perittävistä maksuista.

Pykälän 4 momentin mukaan tässä pykälässä tarkoitettu 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. Mikäli asian käsittely ja ratkaisu vaativat erityistoimenpiteitä tai muutoin tavanomaista suuremman työmäärän, asia on ratkaistava viimeistään kuukauden kuluessa asiakirjan saamista koskevasta pyynnöstä.

### 3.4 Arviointi

#### *Päätöksentekovelvollisuus tässä tapauksessa*

Perustuslain 21 §:n 1 momentissa on säädetty oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Säännöksen 2 momentin mukaan muun muassa oikeus saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan laissa.

Viranomaisen on siten käsiteltävä jokainen sille tehty vaatimus, joka kuuluu sen päätösvaltaan ja annettava siihen asianmukainen vastaus. Velvollisuus tehdä hallinnollinen päätös on kuitenkin vain sellaisen vaatimuksen tai hakemuksen johdosta, joka koskee asianosaisen etua, oikeutta tai velvollisuutta.

Arvioin päätöksentekovelvollisuutta nyt kysymyksessä olevassa tilanteessa seuraavasti.

Julkisuuslain 14 §:ssä säädetään sen sanamuodon mukaan viranomaisen henkilöstöön kuuluvan henkilön menettelystä tämän kieltäytyessä antamasta pyydettyä tietoa asiakirjasta ja asian saattamisesta tällöin viranomaisen ratkaistavaksi. Julkisuuslaista ei nähdäkseni suoranaisesti ilmene päätöksentekovelvollisuus silloin, kun viranomainen ei voi antaa tietoa asiakirjasta siitä syystä, että viranomaisella ei sitä ole.

Päätöksentekovelvollisuudesta edellä mainitussa tilanteessa ei ole myöskään julkaistua oikeuskäytäntöä. Tietojeni mukaan korkein hallinto-oikeus on kuitenkin katsonut eräissä julkaisemattomissa päätöksissään (mm. 23.3.2005 taltionumero 668), että myös tällaisessa tilanteessa oikeussuojakeinona on asian saattaminen julkisuuslain 14 §:n 3 momentissa tarkoitettun viranomaisen ratkaistavaksi.

Kun viranomainen ilmoittaa, että asiakirjaa tai tietoa siitä ei voida antaa sen vuoksi, että viranomaisella ei sitä ole, kysymys on oikeastaan siitä, pitääkö viranomaisen ilmoitus paikkansa eikä viranomaisen kieltäytymisestä antaa tietoja. Toisaalta kysymys siitä, onko viranomaisella pyydettyä asiakirjaa, voi sisältää myös tulkintaa esimerkiksi siitä, onko asiakirja viranomaisen hallussa julkisuuslaissa tarkoitetulla tavalla. Ainakin tällaisissa tilanteissa tiedon pyytäjän oikeusturva edellyttää mahdollisuutta saattaa asia hallintotuomioistuimen ratkaistavaksi. Kun valitusmahdollisuus ei muissakaan tapauksissa sulje pois tiedon pyytäjän oikeutta kääntyä myös poliisin tai kanteluviranomaisen puoleen viranomaisen ilmoituksen luotettavuuden tutkimiseksi, voi valitusmahdollisuus siis vain lisätä pyytäjän oikeusturvaa.

Pidänkin korkeimman hallinto-oikeuden edellä mainituissa julkaisemattomissa päätöksissä omaksumaa tulkintaa asian ratkaisemisesta julkisuuslain 14 §:ssä säädetyllä tavalla tiedon pyytäjän oikeusturvan kannalta perusteltuna. Siten näkemykseni mukaan tiedon pyytäjälle on annettava julkisuuslain 14 §:stä ilmeneviä periaatteita noudattaen ohjaus ja pyydettyä valituskelpoinen päätös myös siinä tapauksessa, että pyydettyä tietoa asiakirjasta ei voida antaa sen vuoksi, että viranomaisella ei sitä ole.

### *Kantelijan tietopyynnön käsittely*

Kantelija pyysi tietoja ensimmäisen kerran suullisesti 15.12.2003. Kirjallisesti hän pyysi tietoja 8.4.2004. Kaakkoinen sosiaalijaosto teki asiassa päätöksen vasta 19.9.2004. Julkisuuslain mukaan päätös on tehtävä lähtökohtaisesti kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjapyynnön.

Sosiaalityöntekijä A:n allekirjoittaneelle asian esittelijälle puhelimitse antaman lisäselvityksen mukaan hän oli ilmoittanut kantelijalle sosiaalipalvelutoimistossa 15.12.2003 pidetyssä tapaamisessa ja sen jälkeenkin lukuisia kertoja puhelinkeskusteluissa, että poliisi-ilmoituksen tehneiden naapureiden nimet eivät olleet sosiaalipalvelutoimiston tiedossa, vaan että poliisin tutkintaraportissa ilmoittajiksi oli merkitty naapuritalon asukkaat.

Sosiaalityöntekijä B:n allekirjoittaneelle asian esittelijälle puhelimitse antaman selvityksen mukaan myös hän oli mukana 15.12.2003 sosiaalipalvelutoimistossa pidetyssä tapaamisessa, jossa keskusteltiin mm. perheestä tulleista lastensuojeluilmoituksista. Myös B:n mukaan kantelijalle ilmoitettiin tuolloin, että tietoa kyseisten naapureiden nimistä ei ollut. Sen sijaan B ei muistanut sosiaaliasiamiehen ottaneen häneen yhteyttä asiassa helmikuussa 2004, kuten kantelussa kerrottiin.

Toimistopäällikön selvityksen mukaan hän oli ollut tietoinen kantelijan halusta saada päätös lastensuojeluilmoituksen tehneiden nimien antamisesta. Toisaalta oli haluttu tavata henkilökohtaisesti kantelijaa ja käydä läpi tapahtuneita asioita. Toimistopäällikkö kiisti viivyttäneensä tahallisesti päätöksentekoa.

Lakimiehen selvityksen mukaan hän oli ohjannut sosiaalityöntekijä A:ta ainakin 1.4.2004 lähettämässään sähköpostiviestissä julkisuuslain mukaisen päätöksen

tekemiseen asiassa.

Sosiaaliviraston lausunnon mukaan kantelijalle olisi tullut heti 15.12.2003 ilmoittaa, miksi tiedon antamisesta kieltäydyttiin ja että asia voitiin hänen niin halutessaan saattaa kaakkoisen sosiaalijaoston käsiteltäväksi. Sosiaaliviraston mukaan viimeistään siinä vaiheessa, kun kantelija vaati 8.4.2004 tietoa kirjallisesti, asia olisi tullut valmistella viipymättä jaoston käsiteltäväksi. Sosiaaliviraston mukaan asiassa tapahtui laiminlyönti, koska kaakkoinen sosiaalijaosto ratkaisi asian vasta 19.9.2004.

Sosiaalivirasto totesi kuitenkin, että asiaa arvioitaessa olisi syytä ottaa huomioon, että kantelijalle oli 8.4.2004 ilmoitettu kirjallisesti, että - - - sosiaalipalvelutoimiston hallussa ei ole hänen pyytämiään tietoja, joten niitä ei voida antaa. Asiallisesti hän on siis saanut tiedon, miksi hänen tietopyyntönsä toteuttaminen oli mahdotonta.

### *Kannanotto*

Kuten edellä totesin, julkisuuslaista ei suoranaisesti ilmene päätöksentekovelvollisuus silloin kun tietoa asiakirjasta ei voida antaa siitä syystä, että viranomaisella ei sitä ole. Totesin myös, että pidän tiedon pyytäjän oikeusturvan kannalta perusteltuna, että asiassa menetellään tässäkin tapauksessa julkisuuslain 14 §:ssä säädetyllä tavalla. Näin turvataan tiedon pyytäjälle perustuslain 21 §:ssä säädetty oikeus saada asia tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Näkemykseni mukaan sosiaalityöntekijä A:n ja sosiaalityöntekijä B:n olisi tullut heti 15.12.2003 antaa kantelijalle tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen (tässä tapauksessa kaakkoisen sosiaalijaoston) ratkaistavaksi. Kantelijan pyydettyä 8.4.2004 kirjallisesti ko. tietoja tai valituskelpoista päätöstä toimistopäällikön olisi tullut huolehtia asian saattamisesta jaoston käsiteltäväksi viivytyksettä.

Toisaalta on otettava huomioon se, että kantelijalle oli saadun selvityksen mukaan heti 15.12.2003 sekä useita kertoja sen jälkeen ilmoitettu, että sosiaalipalvelutoimistossa ei ollut hänen pyytämiään tietoja.

Saatan - - - perhekeskuksen sosiaalityöntekijöiden A:n ja B:n sekä perhekeskuksen päällikön tietoon edellä (kohdassa 3.4) esittämäni käsityksen julkisuuslain 14 §:n 3 momentissa säädetyn päätöksentekomenettelyn noudattamisesta myös silloin, kun pyydettyä tietoa ei voida antaa sen vuoksi, että viranomaisella ei sitä ole.

4

### TOIMENPITEET

Saatan - - - perhekeskuksen sosiaalityöntekijöiden A:n ja B:n sekä perhekeskuksen päällikön tietoon edellä (kohdassa 3.4) esittämäni käsityksen julkisuuslain 14 §:ssä säädetyn menettelyn noudattamisesta.