

31.12.2003

2136/4/01

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Tuula Aantaa

ASIAKIRJAPYYNNÖN KÄSITTELY

1

KANTELU

Kirkkonummen kunnan sosiaalipalvelupäällikkö A arvosteli 28.6.2001 päivätyssä kirjeessään koulupsykologi B:n, lastenpsykiatrin ja psykiatrin menettelyä tekemänsä asiakirjapyyntöön suhteen.

A kertoi valmistelleensa yhdessä sosiaalityön esimiehen kanssa Helsingin hovioikeudelle sen pyynnöstä lausunnon lasten huoltoa ja tapaamisoikeutta koskeneessa asiassa. Ydinkysymys lausuntoa annettaessa oli kantelun mukaan ollut se, oliko lasten isä turvannut vanhemmille lapsilleen riittävän hoidon. A oli sittemmin kutsuttu hovioikeuden pääkäsittelyyn todistajaksi tuossa asiassa. Valmistautuessaan oikeuden istuntoa varten hän oli katsonut välttämättömäksi tutkia lasten isän ilmoittamien asiantuntijoiden antamaa tukea ja hoitoa lapsille, koska asia ei selvinnyt riittävästi näiden sosiaaliviranomaisille antamista lausunnoista. Tätä varten hän oli kirjallisesti pyytänyt käytettäväkseen ao. asiakassuhteissa syntyneitä, lausuntojen perusteena olleita asiakirjoja edellä mainituilta asiantuntijoilta sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 20 §:n nojalla. Lasten isä oli kieltänyt asiakirjojen luovutuksen. B, lastenpsykiatri ja psykiatri olivat kieltäytyneet luovuttamasta pyydettyjä asiakirjoja. A:n mielestä asiakirjojen luovuttamatta jättäminen haittasi lasten edun valvomista.

A pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan kyseisten asiantuntijoiden menettelyn. Lisäksi hän pyysi oikeusasiamiestä selvittämään Suomen Psykologiliiton menettelyn sen ohjatessa koulupsykologi B:tä kieltäytymään luovuttamasta asiakirjoja.

3

RATKAISU

Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Käytettävissäni olevien asiakirjojen mukaan lasten isä oli hankkinut omaaloitteisesti itselleen ja lapsilleen tukea yksityislääkäriltä ja lastenpsykiatrilta.

Näin ollen toimivaltaani ei kuulu tutkia heidän kantelussa tarkoitetun menettelyn lainmuka isuutta.

Edellä sanotun johdosta toimivaltaani ei myöskään kuulu tutkia Suomen Psykologiliiton menettelyn lainmukaisuutta kantelussa tarkoitetussa asiassa.

Koulupsykologi B:n menettelyn olen tutkinut. Katson hänen menetelleen virheellisesti, kun hän ei kieltäytyessään antamasta pyydettyjä tietoja, tiedustellut asian kirjallisesti vireille saattaneelta sosiaalipalvelupäällikkö A:lta viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain 14 §:n edellyttämällä tavalla, olisiko tämä halunnut asian siirrettäväksi asianomaisen viranomaisen ratkaistavaksi. Menettelyllään B poisti A:lta mahdollisuuden saattaa asia tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Ratkaisuni perustelut ovat tältä osin seuraavat.

3.1

Oikeusohjeet

Yleistä

Perustuslain 10 §:ssä säädetään yksityiselämän suoja perusoikeudeksi. Säännöksessä turvataan jokaisen yksityiselämä ja edellytetään, että henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslain 12 §:n mukaan viranomaisten hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastiedot on säädetty salassa pidettäväksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:ssä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon erityislaeissa. Julkisen vallan on perustuslain 22 §:n mukaan turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Vuoden 2001 alussa voimaan tullut laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000, asiakaslaki) sisältää sekä julkisiin että yksityisiin sosiaalipalveluihin sovellettavat erityissäännökset sosiaalihuollon järjestäjien ja toteuttajien vaitiolovelvoitteista sekä oikeudesta saada ja luovuttaa salassa pidettäviä tietoja. Asiakaslain ohella sosiaalihuoltoon sovelletaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki) ja henkilötietolain (523/1999) säännöksiä siltä osin kuin ne ovat asiakaslakia täydentäviä.

Potilasasiakirjoihin sisältyvien tietojen luovuttaminen

Potilaan asemasta ja oikeuksista annettu laki (785/1992, potilaslaki) sisältää säännöksiä potilasasiakirjojen salassapitovelvollisuudesta ja sitä koskevista poikkeuksista.

Potilasasiakirjoissa olevien tietojen luovuttamista koskevan 13 §:n 2 momentin mukaan terve ydenhuollon ammattihenkilö ei saa ilman potilaan, tai tietyissä tilanteissa hänen laillisen edustajansa, kirjallista suostumusta antaa sivulliselle potilasasiakirjoihin sisältyviä tietoja. Salassapitosäännösten estämättä potilasasiakirjoihin sisältyviä tietoja voidaan mainitun pykälän 3 momentin 2 kohdan mukaan antaa silloin, jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon

saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty. Tällainen säännös on muun muassa asiakaslain 20 §. Tällöin myöskään potilas itse ei voi kieltää tietojen luovuttamista.

Terveystieteiden ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) 16 §:n mukaan terveydenhuollon ammattihenkilön velvollisuudesta laatia ja säilyttää potilasasiakirjat sekä pitää salassa niihin sisältyvät tiedot on voimassa, mitä potilaslaissa säädetään.

Asiakaslain 20 §

Asiakaslain 20 §:n mukaan valtion ja kunnan viranomaisen sekä muu julkisoikeudellinen yhteisö, kansaneläkelaitos, eläketurvakeskus, eläkesäätiö ja muu eläkelaitos, vakuutuslaitos, koulutuksen järjestäjä, sosiaalipalvelun tuottaja, terveyden- ja sairaudenhoitotoimintaa harjoittava yhteisö tai toimintayksikkö sekä terveydenhuollon ammattihenkilö ovat velvollisia antamaan sosiaalihuollon viranomaiselle sen pyynnöstä maksutta ja salassapitosäännösten estämättä hallussaan olevat sosiaalihuollon asiakassuhteeseen olennaisesti vaikuttavat tiedot ja selvitykset, jotka viranomaiselle laissa säädetyn tehtävän vuoksi ovat välttämättömiä asiakkaan sosiaalihuollon tarpeen selvittämiseksi, sosiaalihuollon järjestämiseksi ja siihen liittyvien toimenpiteiden toteuttamiseksi sekä viranomaiselle annettujen tietojen tarkistamista varten.

Asiakaslain 20 § oikeuttaa siis sosiaalihuollon viranomaisen saamaan säännöksessä tarkoitetuilta tahoilta salassapitosäännösten estämättä niiden hallussa olevat sosiaalihuollon asiakassuhteeseen olennaisesti vaikuttavat tiedot ja selvitykset. Edellytyksenä on, että tiedot ovat sosiaalihuollon viranomaiselle laissa säädetyn tehtävän vuoksi välttämättömiä asiakkaan sosiaalihuollon tarpeen selvittämiseksi, sosiaalihuollon järjestämiseksi tai siihen liittyvien toimenpiteiden toteuttamiseksi. Viranomaisella on lisäksi sama tiedonsaantioikeus, mikäli on kyse sille annettujen tietojen tarkistamisesta. Asiakaslain tiedonsaantioikeus ulottuu kaikkiin säännöksessä tarkoitettujen tahojen hallussa oleviin tietoihin ja selvityksiin. Asiakaslakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 137/1999 vp, s. 35-36) on esimerkkinä mainittu muun muassa tiedot ja selvitykset, joita sosiaalihuollon viranomaiset tarvitsevat valmistellessaan tuomioistuimelle selvitystä lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain (361/1983) ja vastaavan asetuksen (556/1994) mukaisesti.

Sosiaali- ja terveysministeriön sosiaalihuollon asiakkaan asemaa ja oikeuksia koskevan oppaan (Oppaita 2001:11) mukaan tiedonsaannin välttämättömyysvaatimus merkitsee sitä, että ilman näitä tietoja ei asiakkaan sosiaalihuollon tarvetta voitaisi ainakaan riittävästi selvittää tai esimerkiksi jotain palvelua järjestää. Oppaan mukaan lähtökohtana luonnollisesti on, että asiakas ensisijaisesti itse toimittaa ne asiakirjat ja tiedot, joita sosiaalihuollon viranomaisen tehtävässään tarvitsee tai antaa suostumuksensa viranomaiselle hankkia kyseiset tiedot. Viranomaisen voi pääsääntöisesti vasta tämän jälkeen turvautua säännöksen mukaiseen tietojensaantioikeuteensa. Poikkeuksena ovat kiireelliset tilanteet tai muut vastaavat tilanteet, joissa asiakasta ei hallintomenettelylain 15 §:ssä säädetyn perusteiden tarpeiden vuoksi kuulla ennen kuin häntä koskeva päätös tehdään.

Asiakirjan antamisesta julkisuusla in nojalla

Julkisuuslain 14 §:ssä säädetään siitä, kuka päättää viranomaiselta pyydetyn asiakirjan ja tiedon antamisesta sekä siitä, miten asiakirjan ja tiedon antaminen toteutetaan. Tiedon saantia koskevan kirjallisen hakemuksen käsittelystä säädetään pykälän 3 momentissa. Tämän säännöksen mukaan "Jos virkamies tai muu 2 momentissa tarkoitettu henkilö kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa, hänen on 1) ilmoitettava tiedon pyytäjälle kieltäytymisen syy 3) tiedusteltava asian kirjallisesti vireille saattaneelta tiedon pyytäjältä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi".

Julkisuuslain 14 §:n 4 momentin mukaan asiakirjan antamista koskeva asia on käsiteltävä viivytyksettä. Tässä lainkohdassa on säädetty myös julkisia asiakirjoja koskevat erikseen yksilöidyt määräajat, joiden yhteydessä on huomattava myös lain 37 §:n 2 momentin voimaantulosäännös.

Julkisuuslain 33 § sisältää muutoksenhakua koskevat perussäännökset. Sen mukaan viranomaisen päätökseen, jolla on kieltäydytty antamasta pyydettyä asiakirja, saa hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Valitusoikeus kuten muutkin valtuksen käsittelyyn liittyvät menettelysäännöt määräytyvät siis mainitun yleislain mukaisesti.

Selvityksen hankkiminen sosiaalilautakunnalta lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevassa asiassa

Lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain 16 §:n (186/1994) mukaan lapsen huoltoa tai tapaamisoikeutta koskevassa asiassa tuomioistuimen on hankittava selvitys sen kunnan sosiaalilautakunnalta, missä lapsella, lapsen vanhemmilla, huoltajilla ja huoltajaksi esitetyllä on asuinpaikka. Lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun asetuksen 1 §:n 2 momentin mukaan selvitystä pyytäessään tuomioistuimen on tarvittaessa mainittava ne seikat, jotka selvitystä tehtäessä on erityisesti otettava huomioon. Jos tuomioistuin katsoo, että sosiaalilautakunnan asiassa antama selvitys on puutteellinen, tai jos asiaa käsiteltäessä on tullut esiin uusia seikkoja, joiden johdosta lisäselvitys on tarpeen, tuomioistuin voi pyytää aikaisemman selvityksen täydentämistä taikka muuta selvitystä.

Sosiaalilautakunta voi tehdä lapsen huolto- ja tapaamisoikeutta koskevan selvityksen vain tuomioistuimen pyynnöstä. Sosiaalilautakunnalla on edellä mainittujen säännösten perusteella velvollisuus selvityksen tekemiseen ja antamiseen tuomioistuimelle sekä velvollisuus antaa tarvittaessa lisäselvitystä niistä seikoista, jotka tuomioistuin on lisäselvityspyynnössään tarkemmin yksilöinyt.

3.2

Hankitut lausunnot

Etelä-Suomen lääninhallituksen lausunto 11.2.2002

Lääninhallitus katsoo lausunnossaan muun ohella, että tässä selvitys- ja lausuntopyyntöä kohteena olevassa asiassa on kyse todistamisesta yleisissä

tuomioistuimissa eikä siis sellaisesta sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnasta, mikä selvästi ja riidattomasti kuuluu lääninhallituksen valvonnan piiriin. Tämän vuoksi ja ottaen huomioon perustuslain 3 §:n 3 momentin säännöksen (tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpänä korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus) lääninhallitus katsoo, että lausunto- ja selvityspyynnön kohteena olevat terveydenhuollon ammattihenkilöt eivät ole menettelleet velvollisuuksiensa vastaisesti ainakaan siltä osin, kuin asia kuuluu lääninhallituksen valvontavelvollisuuden piiriin.

Sosiaali- ja terveysministeriön perhe- ja sosiaaliosaston lausunto 26.3.2003

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa lausunnossaan muun ohella, että mikäli tietoja luovuttava taho ei katso voivansa suostua sosiaalihuollon viranomaisen asiakaslain 20 §:n mukaiseen tietopyyntöön, tulee luovuttavan tahon tehdä asiassa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 14 §:n mukainen päätös tietojen antamatta jättämisestä. Tämän kielteisen päätöksen sosiaalihuollon viranomainen voi saattaa valitusasiana hallinto-oikeuden tutkittavaksi.

Mikäli tietojen saamisen voitaisiin nyt kyseessä olevassa tapauksessa arvioida vaikuttaneen olennaisesti asiakassuhteeseen ja olleen sosiaalihuollon viranomaiselle laissa säädetyn tehtävän vuoksi välttämätöntä, olisi sosiaalipalvelupäällikkö A:lla ollut sosiaali- ja terveysministeriön lausunnon mukaan potilaslain 13 §:n 3 momentin 2 kohdan ja asiakaslain 20 §:n nojalla oikeus saada käyttöönsä pyytämänsä asiakirjat.

3.3

Koulupsykologi B:n menettely

Tapahtumat

Kantelukirjoituksen ja saadun selvityksen mukaan koulupsykologi B oli siis kieltäytynyt toimittamasta Kirkkonummen kunnan sosiaalipalvelupäällikölle A:lle tämän kirjallisesti asiakaslain 20 §:n nojalla pyytämiä tietoja ja selvityksiä, joita A oli ilmoittanut tarvitsevansa valmistautuessaan lasten huoltoon ja tapaamisoikeutta koskevan asian hovioikeuskäsittelyä varten.

Asiakirjojen mukaan A:n 4.6.2001 päivätty B:lle osoitettu kirje "Asiapapereiden pyyntö" kuului seuraavasti.

"Lasten huoltajuuskiistaa käsitellään Helsingin hovioikeudessa parin viikon päästä. Olet antanut meille lausunnon antamastasi keskusteluavusta lapsille syksyllä 2000. Sosiaalihuollon asiakkaan oikeudesta ja asemasta annetun lain 20 §:n 1 mom:n mukaan pyydän sinua lähettämään käyttöömmme asian hovioikeuskäsittelyä varten kaikki lasten tukemisessa syntyneet asiapaperit omat muistiinpanosi mukaan lukien 13.6.01 mennessä".

B:n selvitys

B totesi asiamiestensä välityksellä antamassaan selvityksessä antaneensa kantelussa tarkoitetuille lapsille nk. keskusteluapua. Hän oli sitoutunut olemaan kertomatta lasten kanssa käymiensä keskustelujen sisällöstä lasten

vanhemmille. Sosiaalilautakunnan pyynnöstä hän oli lokakuussa 2000 laatinut lautakunnalle vanhempien luvalla kirjallisen lausunnon. A:n pyydettyä kantelussa tarkoitettuja asiakirjoja B oli ollut yhteydessä Suomen Psykologiliittoon, josta hänelle oli kerrottu, että koulupsykologina hänen tulee noudattaa potilaslakia, jonka mukaan potilaiden asiakirjoja ei saa luovuttaa ilman näiden suostumusta. B:n mukaan "Asiakirjat" olisivat tässä tapauksessa tarkoittaneet lähinnä hänen henkilökohtaisia muistiinpanojaan asiakassuhteesta lapsiin. Yhdessä isän kanssa hän oli päättänyt antamaan sosiaalitoimelle yhteenvedon asiakassuhteesta. B oli ilmoittanut kieltäytymisestään A:lle 13.6.2001. Tässä vastauksessaan hän oli toimittanut myös mainitun yhteenvedon asiakassuhteestaan lapsiin.

B totesi myös, että koulutoimen alaisena koulupsykologina hän riidattomasti kuuluu asiakaslain 20 §:n perusteella tiedonantamiseen veloitettujen terveydenhuollon ammattihenkilöiden piiriin. B:n mukaan tietojen ja selvitysten antamisen edellytykset eivät kuitenkaan ko. tapauksessa koko aineiston osalta täyttyneet. Ottaen erityisesti huomioon A:n puutteellisesti perustellun vaatimuksen, sosiaalihuollolle oli jo toimitettu juuri ne tiedot ja selvitykset, jotka B oli katsonut sillä asiakaslain 20 §:n perusteella, lain välttämättömyyslähdekohdasta arvioiden olleen oikeus saada. Sosiaalihuollolla ei ollut oikeutta vaatia häntä luovuttamaan asiakirjoja.

Kannanotto

Sosiaalipalvelupäällikkö A oli siis lasten osalta antanut yhdessä sosiaalityön esimiehen kanssa Kirkkonummen kunnan sosiaalilautakunnan puolesta Helsingin hovioikeudelle sen pyynnöstä lausunnon 19.4.2001 lasten huollon, asumisen ja tapaamisoikeuden järjestämiseen liittyvistä seikoista lasten huoltoon ym. koskevassa asiassa. Käytettävissäni olevista asiakirjoista ei ilmene, että hovioikeus olisi pyytänyt sosiaalilautakunnalta lisäselvitystä asiassa. Sen sijaan asiakirjoista ilmenee, että hovioikeuden pääkäsittelyssä A:ta oli kuultu todistelutarkoituksessa äidin nimeämänä todistajana teemana "mikä on lapsen edun mukaista". Valmistautuessaan tähän hovioikeuden istuntoon A oli edellä kerrotun mukaisesti katsonut aiheelliseksi vielä oma-aloitteisesti selvittää lasten saamaa hoitoa mm. koulupsykologi B:ltä ja hän oli pyytänyt B:tä tämän vuoksi asiakaslain 20 §:n nojalla tietoja edellä kerrotun mukaisesti.

Sosiaalihuollon viranomaisella on edellä esitetyn mukaisesti oikeus saada asiakaslain 20 §:n nojalla muun muassa kunnan viranomaiselta pyynnöstä salassapitosäännösten estämättä kaikki viranomaisen hallussa olevat tiedot ja selvitykset. Säännös ei nähdäkseni siten velvoita pykälässä mainittuja tahoja laatimaan erikseen erilaisia selvityksiä tai lausuntoja hallussaan olevien asiakirjojen perusteella. Säännöksen tarkoittama velvollisuus koskee vain mainittujen tahojen hallussa olevia tietoja ja selvityksiä.

Koska mainittujen tietojen ja selvitysten tulee asiakaslain mukaan olla kulloisenkin sosiaalihuollon tehtävän kannalta välttämättömiä ja sosiaalihuollon asiakassuhteeseen olennaisesti vaikuttavia tietoja ja selvityksiä, on sosiaalihuollon viranomaisen nähdäkseni tietopyynnössään riittävästi yksilöitävä ja perusteltava pyyntönsä.

Kuten olen edellä todennut, tuomioistuin harkitsee lisäselvityspyynnön tarpeellisuuden tuomioistuimessa vireillä olevassa lasten huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevassa asiassa. Sosiaalilautakunnalla on laissa säädetty velvollisuus laatia tuomioistuimen pyynnöstä selvitys ja tarvittaessa lisäselvitys tuomioistuimen tietopyynnön mukaisesti. Käsitykseni mukaan selvityksen/lisäselvityksen antamisessa tuomioistuimelle on kyse asiakaslain 20 §:ssä tarkoitettua sosiaalihuollon viranomaiselle kuuluvasta tehtävästä.

Kantelussa tarkoitettussa asiassa tuomioistuin ei edellä todetun mukaisesti ollut kuitenkaan pyytänyt Kirkkonummen sosiaalilautakunnalta lisäselvitystä lasten saamasta hoidosta tai muustakaan seikasta. Käsitykseni mukaan A esiintyi kin hovioikeudessa todistajan ominaisuudessa vaikkakin sosiaalilautakunnan tuomioistuimelle annetun lausunnon yhtenä allekirjoittajana. Käsitykseni mukaan kyseessä ei ollut lisäselvityksen antaminen tuomioistuimelle eikä A näin ollen käsitykseni mukaan hoitanut tuossa tilanteessa asiakaslain 20 §:ssä tarkoitettua sosiaalihuollon viranomaiselle kuuluvaa tehtävää. Näin ollen asiakaslain 20 § ei käsitykseni mukaan oikeuttanut häntä todistajan ominaisuudessa saamaan pyytämäänsä tietoja koulupsykologi B:ltä.

B:n selvityksestä ilmenee, että hänellä oli asiasta toinen käsitys. B:n mukaan hän oli luovuttanut sosiaalihuollolle ne tiedot, jotka sillä hänen mielestään oli asiakaslain 20 §:n perusteella ollut oikeus saada.

B oli siis kieltäytynyt antamasta A:lle tämän kirjallisesti pyytämää tietoja ja selvityksiä. Kieltäytymisensä syyt B ilmoitti A:lle 13.6.2001 päivätyssä kirjeessään. Käytettävissäni olevista asiakirjoista ei kuitenkaan ilmene, että B olisi tiedustellut A:lta, olisiko tämä halunnut asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi. Koska A oli saattanut asiansa vireille kirjallisesti, B:n olisi julkisuuslain 14 §:n 3 momentin 3 kohdan mukaisesti tullut menetellä sanotulla tavalla. Katsonkin B:n menetelleen asiassa tältä osin lainvastaisesti.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.3 esittämäni käsityksen koulupsykologi B:n julkisuuslain vastaisesta menettelystä hänen tietoonsa. Tässä tarkoituksessa lähetän hänelle jäljennöksen päätöksestäni.

Kantelu ei anna minulle laillisuusvalvojana aihetta enempään.

Palautan oheisena kantelun liitteet.