

31.10.2005

2890/2/03

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Kirsti Kurki-Suonio

ILMOITUS ESPOON TURVAKODIN TOIMINTAA KOSKEVASSA ASIASSA

1

ASIA

Käsiteltävänäni oli kanteluita, jotka liittyivät Naisten Apu Espoossa ry:n ylläpitämään Espoon Turvakotiin. Turvakodin asiakkaat olivat espoolaisia naisia ja heidän kohdallaan oli sovellettu palvelujen ostamiseen Espoon kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan sekä Naisten Apu Espoossa ry:n välillä tehtyä ostopalvelusopimusta. Sopimuksessa viitataan sosiaali- ja terveydenhuollon valtiosuudesta annetussa laissa (733/92) tarkoitettuun sosiaalihuollon palvelujen järjestämiseen. Katsoin, että näissä tapauksissa Espoon Turvakoti hoiti julkista tehtävää ja että se kuului tämän vuoksi oikeusasiamiehen valvottaviin (laki eduskunnan oikeusasiamiehestä 1 §).

Näitä kanteluasioita selvitettäessä kävi ilmi, että Espoon Turvakodin henkilötietojen rekisteröintiin ja tietojen antamiseen liittyvissä velvoitteissa oli epäselvyyttä. Turvakodin menettelyä lasten ja vanhempien välisen yhteydenpidon osalta sekä Turvakodin ulkopuolella olevan huoltajan asemaan liittyvissä kysymyksissä oli myös aiheellista selvittää enemmän. Otin tämän johdosta nämä kysymykset tutkittaviksi eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla omasta aloitteestani.

2

SELVITYS

Etelä-Suomen lääninhallitus hankki selvityksen Espoon kaupungin sosiaali- ja terveystoimelta ja Espoon Turvakodilta. Se antoi asiasta myös lausuntonsa. Varasin Espoon kaupungin sosiaali- ja terveystoimelle sen jälkeen tilaisuuden esittää näkemyksensä lääninhallituksen lausunnon johdosta. Pyysin sitä selvittämään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, jäljempänä *julkisuuslain*) mukaisten asioiden käsittelyä, toiminta- ja yhteistyökäytäntöjä sekä antamaan asiasta lausunnon. Espoon kaupungin sosiaali- ja terveystoimi antoi lausunnon 18.8.2005.

3

RATKAISU

3.1

Kanteluasioiden yhteydessä avoimeksi jääneet kysymykset

Käsiteltävänäni olleissa Espoon Turvakotia koskevissa kanteluasioissa kahteen (dnrot 2582/4/01 ja 2919/4/01) sisältyi kysymyksiä, jotka jätettiin avoimeksi asian tarkempaa tutkintaa varten. Nämä kysymykset olivat seuraavat:

1. Henkilötietolaissa säädetyn menettelyn noudattaminen Espoon Turvakodissa
2. Asiakkaan puolison oikeus saada itseään koskevia tietoja henkilötietolain perusteella
3. Asiakkaan puolison oikeus saada itseään ja puolisoaan koskevia tietoja asianosaisaseman perusteella
4. Turvakodin ulkopuolella olevan huoltajan tai vanhemman asema ja yhteydenpito turvakodissa olevaan lapseen

3.2

Henkilötietolaissa säädetyn menettelyn noudattaminen Espoon Turvakodissa

Naisten Apu Espoossa ry:ssä oli käsitykseni mukaan menetelty lainvastaisesti, kun sen ylläpitämässä Espoon Turvakodissa oli kerätty henkilötietoja ilman, että käsittelyä oli suunniteltu henkilötietolain (523/1999) mukaan laaditun rekisteriselosteen avulla (29.12.2003 antamani päätös dnro 2582/4/01).

Sen selvityksen perusteella, jonka Espoon Turvakoti on nyt antanut tämän asian ratkaisua varten, epäkohta, joka koski henkilötietolain mukaisen rekisteriselosteen puutetta, on korjaantunut. En ole sanotun selvityksen perusteella voinut havaita muutaakaan seikkaa, joka antaisi aihetta epäillä lainvastaisuutta tai velvollisuuksien laiminlyöntiä henkilötietojen käsittelyyn henkilötietolain mukaan liittyvissä kysymyksissä.

Johtopäätös

Kysymys henkilötietolain mukaisesta menettelystä Espoon Turvakodissa ei anna minulle aihetta enempään.

3.3

Turvakodin asiakkaan puolison oikeus saada itseään koskevia tietoja henkilötietolain perusteella

Toisessa kanteluasiassa (dnro 2919/4/01) oli kysymys kantelijan pyynnöstä saada Turvakodista häntä itseään, Turvakodin asiakkaana ollutta vaimoaan ja kantelijan huollossa olleita lapsia koskevat tiedot. Kantelija oli kääntynyt samassa asiassa myös Tietosuojavaltuutetun puoleen. Tietosuojavaltuutettu oli katsonut hänen pyytäneen tietoja henkilötietolain 26 §:n mukaisen tarkastusoikeuden perusteella ja ratkaissut asian 11.3.2002 (905/45/2001). Tietosuojavaltuutettu oli velvoittanut päätöksessään Turvakodin antamaan kantelijalle tämän huollossa olevia lapsia koskevat tiedot, mutta katsonut, ettei kantelijalla ollut oikeutta saada tarkastaa itseään koskevia tietoja, koska hän ei ollut henkilötietolaissa tarkoitettu rekisteröity. Tietosuojavaltuutettu oli jättänyt

tutkimatta toimivaltaansa kuulumattomana kysymyksen tietojen saamisesta Turvakodista asianosaisaseman perusteella.

Henkilötietolain mukaan henkilörekisteriin rekisteröidyllä on oikeus tarkastaa itseään koskevat tiedot (26 §). Tietosuojavaltuutettu oli siis katsonut, että kyseinen kantelija, joka oli Turvakodissa olleen asiakkaan puoliso, ei ollut lain tarkoittama rekisteröity eikä hänellä sen vuoksi ollut oikeutta käyttää tässä laissa säädettyä tarkastusoikeutta.

Totean tässä yhteydessä, että kyseinen asiakas oli Espoon Turvakodissa Espoon sosiaali- ja terveystoimen ja Turvakodin välisen ostopalvelusopimuksen perusteella, minkä vuoksi tätä asiakasta koskevien asiakirjojen katsotaan olevan Espoon sosiaali- ja terveystoimen asiakirjoja julkisuuslain 5 §:n 2 momentin perusteella. Lain tulkinnasta on myös esitetty kanta, jonka mukaan tällaisissa tilanteissa tarkastusoikeuden korvaksi julkisuuslain mukainen oikeus saada itseä koskeva tieto, jota selostetaan tarkemmin jäljempänä kohdassa 3.4 (vrt. Hallintovaliokunnan mietintö 26/1998, HE 96/1998). Katson kuitenkin, ettei minulla ole tässä yhteydessä aihetta ottaa kantaa tähän tulkintaongelmaan.

Katsonkin, ettei minulla ole syytä puuttua edellä mainittuun tietosuojavaltuutetun asiassa antamaan ratkaisuun.

Johtopäätös

Kysymykset, jotka tässä asiassa kuuluvat henkilötietolain nojalla ratkaistaviin, eivät edellä mainituista syistä anna minulle aihetta enempään.

3.4

Turvakodin asiakkaan puolison oikeus saada tietoja itsestään tai puolisostaan asianosaisaseman perusteella

Tiedot, jotka kerätään asiakkailta Espoon Turvakodissa, ovat salassa pidettäviä sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (jäljempänä *asiakslain*) 14 §:n perusteella, sillä kyseistä lakia sovelletaan sekä viranomaisen että yksityisen järjestämään sosiaalihuoltoon (*asiakslain* 2 §). Saman lain 11 §:n 1 momentin mukaan asiakkaan ja hänen laillisen edustajansa oikeus saada tieto *asianosaisena* ja oikeus saada *asiakasta itseään koskeva tieto* määräytyy julkisuuslain mukaisesti.

Julkisuuslain mukaan asianosainen on hakija, valittaja sekä muu, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. Asianosaisella on oikeus saada tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, jos asiakirja voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn (11 §). Oikeutta voidaan kuitenkin rajoittaa laissa säädetyin perustein (11 §:n 2- 4 mom.) Jokaisella on myös oikeus saada itseään koskeva tieto, vaikka tieto sisältyisikin asiakirjaan, joka ei ole julkinen. Tällöinkin tiedon antamista voidaan rajoittaa kuitenkin samoin perustein (12 §).

Kantelijalla, joka vaati tietoja perheenjäsenistään käräjäoikeuteen vireille saattamansa lasten huoltoa koskevan asian perusteella, ei ollut vireillä eikä häntä koskenut Espoon Turvakodissa tai Espoon sosiaali- ja terveystoimessa sellaista asiaa, jossa hän olisi ollut asianosaisen asemassa. Hänellä ei käsitykseni mukaan siis ollut oikeutta saada tietoja Turvakodista asianosaisaseman perusteella. Kysymys kantelijan oikeudesta saada itseään koskevia tietoja jää tässä yhteydessä avoimeksi. Kantelijalla olisi kuitenkin ollut joka tapauksessa oikeus saattaa tietojen antamista koskeva asia toimivaltaisen viranomaisen ratkaistavaksi. Tältä osin kyse on perustuslain 21 §:n tarkoittamasta oikeudesta hyvään hallintoon.

Espoon kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunta sekä Naisten Apu ry:n välillä on tehty edellä mainittu ostopalvelusopimus, joka koskee Espoon Turvakodin espoolaisia asiakkaita. Julkisuuslain 14 §:n mukaan 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. Kyseinen toimeksianto on tässä tapauksessa nähdäkseni Turvakodin ja Espoon sosiaali- ja terveyslautakunnan välinen ostopalvelusopimus, josta ei käy ilmi muuta.

Julkisuuslain 14 §:n 2 - 4 momentissa on säädetty virkamiehen tai muun siinä tarkoitetun henkilön menettelystä asian siirtämiseksi asianomaisen viranomaisen tai muun elimen ratkaistavaksi, kun kyseinen henkilö kieltäytyy antamasta pyydettyjä tietoja. Selvityksen perusteella on ilmeistä, ettei Turvakodissa ollut menetelty lain tarkoittamalla tavalla tutkimissani tapauksissa.

Espoon kaupungin sosiaali- ja terveystoimen antaman selvityksen liitteenä oli mm. jäljennös 1.11.2003 voimaan tulleesta ostopalvelusopimuksesta, johon ei siis liittynyt tietohallintoa koskevia sopimuskohtia. Selvityksessä todettiin, että sosiaali- ja terveystoimessa *tullaan käynnistämään "kevään 2004 aikana kehittämishanke, jossa luodaan entistä selkeämmät toiminta- ja yhteistyökäytännöt"* ja että, *"tavoitteena on tehdä raportti, joka ohjeistaa turvakodin ja alueellisen sosiaalityön toimintaa"*.

Espoon sosiaali- ja terveystoimi on viimeksi antamassaan lausunnossa ilmoittanut, että tällä hetkellä asiakirjojen luovuttamisesta päätetään Espoon sosiaali- ja terveystoimessa, jos tietojen saamista koskeva julkisuuslain mukainen pyyntö on osoitettu Espoon Turvakodille ja kysymys liittyy asiakassuhteeseen, johon sovelletaan Espoon kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan ja Espoon Turvakodin välistä ostopalvelusopimusta. Tämän perusteella näyttääkin siltä, että edellä todettu julkisuuslain mukaiseen menettelyyn liittynyt puute on korjaantunut.

Johtopäätös

Koska menettely näissä tilanteissa on siis saamani selvityksen mukaan korjaantunut, asia ei anna minulle aihetta toimenpiteisiin.

3.5

Turvakodissa olevan lapsen ja tämän vanhemman välinen yhteydenpito sekä ulkopuolella olevan huoltajan asema

Käsiteltävänäni olleissa kanteluasioissa oli kyse myös lasten ja sellaisen huoltajan välisestä yhteydenpidosta, joka ei ollut turvakodin asiakkaana. Kyse oli myös tällaisen huoltajan oikeudesta osallistua lasta koskevaan päätöksentekoon. Nämä kysymykset liittyvät lapsen oikeuteen pitää yhteyttä vanhempansa siten kuin lapsen oikeuksien sopimuksen 9 artiklassa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa ja perustuslain 10 §:ssä on tarkoitettu. Ne liittyvät myös vanhemman oikeuteen pitää yhteyttä lapseensa ja hänen oikeuteensa huoltajana Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan sekä perustuslain 10 §:n tarkoittaman perhe-elämän suojan turvaamalla tavalla.

Turvakodin 25.8.2003 antamassa selvityksessä todettiin mm. seuraavaa:

"Turvakotiin tullut lapsensa huoltajana toimiva asiakas on harkinnut lapsen edun mukaisesti hakea apua itselleen ja lapselleen perheväkivallan takia. Turvakodin asiakkuudessa lähtökohtana on väkivallan vaara. Turvakodin asiakas käyttää päätäntävaltaa ja harkitsee lastensa huoltajan ominaisuudessa menettelyn lapsen edun toteuttamiseksi turvakotiaikana. Turvakotiasiakkuuteen nähden asianosainen on vain turvakodin asiakas". Kanteluasioissa oli kyse tilanteissa, joissa molemmat huoltajat käyttivät lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan lain nojalla yhdessä rajoituksetta päätösvaltaa lapsiaan koskevissa asioissa.

Lääninhallitukselle myöhemmin antamassaan selvityksessä Espoon Turvakodin johtaja totesi, ettei aiemmassa 25.8.2003 annetussa selvityksessä ollut tarkoitus ottaa kantaa huoltajien yhteiseen päätöksentekoon, tapaamisoikeutta koskeviin sopimuksiin tai oikeuden päätöksiin. Johtajan mukaan tarkoitus oli ainoastaan *todeta se, ettei Espoon Turvakodin toimesta voida ottaa kantaa lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskeviin kysymyksiin, joista päättäminen on ensisijaisesti vanhempien keskinäinen asia.* Selvityksen mukaan Turvakodissa avustetaan sinne hakeutunutta vanhempaa ottamaan yhteyttä tarvittaessa lastenvalvojaan, jotta vanhempien kesken voidaan neuvotella sopimus lapsen tapaamisoikeudesta.

Totean, että nähdäkseni se menettelytapa ja ne ohjeet, joita on selvitetty Espoon Turvakodin *uudemmassa* selvityksessä, vastaavat lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annettua lakia sekä mainittuja lasten ja huoltajien perus- ja ihmisoikeuksia.

Espoon Turvakodin selvityksessä on kiinnitetty vielä paljon huomiota lapsen huomioon ottamiseen ja hänen suojaamiseensa perheväkivaltatapauksissa. Selvityksen mukaan Turvakodista otetaan mahdollisimman pian yhteyttä lapsen kotikunnan lastensuojeluviranomaisiin, joilla on toimivalta ryhtyä toimenpiteisiin

lastensuojelulain nojalla. Lastensuojelulain 40 §:n mukainen lastensuojeluilmoitus voidaan tehdä salassapitosäännösten estämättä.

Johtopäätös

Menettely Espoon Turvakodissa ei näiltä osin anna minulle aiheita enempään.

3.6

Espoon sosiaali- ja terveystoimen velvollisuus ohjata ja seurata menettelyä tietojen antamisessa

Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 4 §:n 3 momentissa todetaan, että kun kunta hankkii palveluja yksityiseltä palvelujen tuottajalta, *kunnan on varmistuttava siitä, että hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta.* Käsitykseni mukaan Espoon sosiaali- ja terveystoimen velvollisuutena on tästä syystä *ohjeistaa* Espoon Turvakotia ja myös *seurata*, että Turvakodissa menetellään lain mukaisesti.

Nähdäkseni minulla on aiheita käsitellä tässä yhteydessä Espoon sosiaali- ja terveystoimen velvollisuutta ohjata ja seurata Espoon Turvakodin menettelyä siltä osin, kun kyse on *hyvästä tiedonhallintatavasta* (julkisuuslain 18 §) tai menettelystä *tietojen saantia* koskevien pyyntöjen johdosta. Asia liittyy siten perustuslain 21 §:n mukaiseen hyvään hallintomenettelyn toteutumiseen.

Espoon sosiaali- ja terveystoimen 18.8.2005 päivätyssä lausunnossa todetaan seuraavaa: "*Espoon kaupungin sosiaali- ja terveystoimi ilmoitti lausunnossaan oikeusasiamiehelle 26.2.2004, että se tulee Espoon turvakodin kanssa laatimaan kirjallisesti täydennyksen sopimukseen asiakkaiden henkilötietojen käsittelyyn ja tietohallintoon liittyen. Tätä täydennystä ei ole vielä tehty ja se tullaan tekemään syksyllä 2005 muun kehittämistyön yhteydessä yhteistyössä Sosiaali- ja terveystoimen ja Espoon turvakodin kanssa.*"

Johtopäätös

Arvioni mukaan se sopimuksen täydennys- ja kehittämistyö, jota selvityksen mukaan Espoossa on tarkoitus toteuttaa, on oleellinen osa edellä selostettua ohjeistamista ja seuranta. Espoon sosiaali- ja terveystoimen ilmoittamat kehittämistoimen huomioon ottaen asia ei tästä syystä anna minulle ainakaan tässä vaiheessa aiheita enempään. Kiinnitän kuitenkin Espoon sosiaali- ja terveystoimen huomiota vastaisen varalta velvollisuuteen huolehtia sosiaalihuollon asiakkaiden oikeudesta hyvään hallintomenettelyyn silloinkin, kun heidän palvelunsa tuotetaan ostopalveluina.

TOIMENPITEET

Saatan tämän ilmoitukseni Espoon kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan tietoon. Pyydän samalla edellä kohdassa 3.4 ja 3.6 selostetun perusteella sekä perustuslain 111 §:ään viitaten sosiaali- ja terveyslautakuntaa toimittamaan minulle 31.12.2005 mennessä jäljennöksen ostopalvelusopimuksesta siten täydennettynä kuin minulle annetussa selvityksessä on todettu sekä mahdollisista muista mainitun kehittämistyön yhteydessä laadituista ohjeista sekä niiden seurannasta.

Kiinnitän vastaisen varalta Espoon kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan huomiota hyvään hallintomenettelyä koskevan perusoikeuden toteutumiseen niiden sosiaalihuollon asiakkaiden kohdalla, joiden palvelut tuotetaan ostopalveluna siten kuin edellä kohdassa 3.6 on tarkemmin selostettu.

Asia ei anna minulle aiheutta muuhun.