

5.12.2012

Dnro 2902/4/10

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Esittelijäneuvos Tapio Rätty

SALASSAPIDETTÄVÄN TIEDON LUOVUTUS JA ASIANOSAISASEMAN SELVITTÄMINEN

1 KANTELU

Kantelija arvosteli eduskunnan oikeusasiamiehelle 26.8.2010 osoittamassaan sähköpostikirjoituksessa kaupungin sosiaali- ja terveystalveluiden viranhaltijan menettelyä lastensuojeluasiassa. Kantelija epäili kirjoituksessaan, että häntä ja hänen nyt jo täysi-ikäistä lastaan koskevia salassa pidettäviä lastensuojelutietoja olisi luovutettu sivulliselle henkilölle. Kantelija epäili asiassa rikotun viranhaltijalle kuuluvaa salassapitovelvollisuutta.

- - -

3 RATKAISU

3.1 Oikeusohjeet

Salassa pidettävistä tiedoista, yleisistä perusteista oikeudesta antaa ja luovuttaa salassa pidettäviä tietoja säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta (julkisuuslaki) annetussa laissa. Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa (sosiaalihuollon asiakaslaki) säädetään sosiaalihuoltoon liittyvästä viranomaisen salassapito- ja vaitiolovelvollisuudesta sekä sosiaalihuollon viranomaisen oikeudesta saada ja luovuttaa salassa pidettäviä tietoja.

3.1.1 Tiedon luovutus julkisuuslain, sosiaalihuollon asiakaslain ja lastensuojelulain perusteella

Julkisuuslain 26 §:n mukaan viranomaisen voi antaa salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta tiedon muun muassa silloin, jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty tai se, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, antaa siihen suostumuksensa. Salassa pidettävän tiedon luovutus on mahdollista siis vain silloin, kun siihen on laissa annettu selkeä valtuutus. Pelkästään intressipunninnan avulla siis sillä, että arvioidaan suojattavia intressejä keskenään (esimerkiksi salassapitointressi ja lapsen etu), ei tiedon luovutus ole mahdollista.

Sosiaalihuollon asiakaslain 14 §:n mukaan sosiaalihuollon asiakirjat, jotka sisältävät tietoja sosiaalihuollon asiakkaasta tai muusta yksityisestä henkilöstä, ovat salassa pidettäviä. Säännöksen 2 momentin mukaan salassa pidettävää asiakirjaa tai sen kopiota tai tulostetta siitä ei saa näyttää eikä luovuttaa sivulliselle eikä antaa sitä teknisen käyttöyhteyden avulla tai muulla tavalla sivullisen nähtäväksi tai käytettäväksi.

Sosiaalihuollon asiakaslain 15 §:ssä on säädetty vaitiolovelvollisuudesta ja hyväksikäyttökiellosta. Säännöksen 1 momentin mukaan sosiaalihuollon järjestäjä tai tuottaja taikka niiden palveluksessa oleva samoin kuin sosiaalihuollon luottamustehtävää hoitava ei saa paljastaa asiakirjan salassa pidettävää sisältöä tai tietoa, joka asiakirjaan merkittynä olisi salassa pidet-

tävä, eikä muutakaan sosiaalihuollon tehtävissä toimiessaan tietoonsa saamaansa seikkaa, josta lailla on säädetty vaitiolovelvollisuus.

Salassa pidettävistä asiakirjoista saa antaa tietoja sosiaalihuollon asiakkaan nimenomaisella suostumuksella tai niin kuin laissa erikseen säädetään (sosiaalihuollon asiakaslain 16 §).

Sosiaalihuollon asiakaslain 17 §:n 1 momentin mukaan, jos lain 16 §:ssä tarkoitettua suostumusta ei voida saada taikka jos asiakas tai hänen laillinen edustajansa nimenomaisesti kieltää tiedon luovuttamisen, sosiaalihuollon järjestäjä tai toteuttaja saa antaa asiakirjasta salassapitovelvollisuuden estämättä tietoja, jotka ovat välttämättömiä asiakkaan hoidon, huollon tai koulutuksen tarpeen selvittämiseksi, hoidon, huollon tai koulutuksen järjestämiseksi tai toteuttamiseksi taikka toimeentulon edellytysten turvaamiseksi. Säännöksen tarkoittamissa tilanteissa tietoja saa kuitenkin antaa vain, jos se, jota asiakirja koskee, on hoidon tai huollon ilmeisessä tarpeessa terveytensä, kehityksensä tai turvallisuutensa vaarantumisen vuoksi eikä hoidon tai huollon tarvetta muutoin voida selvittää taikka hoidon tai huollon toimenpiteitä toteuttaa, tai jos tieto on tarpeen lapsen edun vuoksi; tai jos tieto on tarpeen asiakkaan välttämättömien etujen ja oikeuksien turvaamiseksi eikä asiakkaalla itsellään ole edellytyksiä arvioida asian merkitystä.

Edellä tarkoitetuissa tilanteissa tietoja saa antaa toiselle sosiaalihuollon viranomaiselle, sen toimeksiannosta sosiaalihuollon tehtäviä suorittavalle henkilölle tai yhteisölle sekä muulle viranomaiselle. Säännös ei siten oikeuta tietojen luovutukseen tällä perusteella yksityiselle henkilölle.

Sosiaalihuollon asiakaslain 17 §:n 4 momentin mukaan sosiaalihuollon viranomainen saa kuitenkin säännöksen 1 momentissa säädetyillä edellytyksillä antaa tietoja asiakkaan lailliselle edustajalle taikka muulle henkilölle tai yhteisölle, jolle tiedon antaminen on välttämätöntä asiakkaan tahdon tai sosiaalihuollon tarpeen selvittämiseksi taikka sosiaalihuollon toimenpiteen toteuttamiseksi. Säännös oikeuttaa luovuttamaan salassa pidettäviä tietoja myös yksityiselle henkilölle silloin, kun kysymys on esimerkiksi lapsen sosiaalihuollon tarpeen selvittämisestä.

Lastensuojelulain 31 §:n mukaan lastensuojelun tarpeen selvittämiseksi ja lastensuojelun järjestämiseksi tulee järjestää neuvotteluja, joihin voivat lastensuojelun työntekijän arvion perusteella tarvittaessa osallistua lapsi, vanhemmat ja huoltajat, muut lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavat tai lapsen huolenpitoon keskeisesti osallistuvat henkilöt, muut lapselle tai perheelle läheiset henkilöt sekä viranomais- ja muut yhteistyötahot.

Näihin neuvotteluun osallistuville voidaan säännöksen 2 momentin mukaan antaa lapsen tuen tarpeen selvittämiseksi ja lapsen tarvitseman huolenpidon järjestämiseksi välttämättömiä tietoja siten kuin sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 16 ja 17 §:ssä sekä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 26 §:n 3 momentissa säädetään.

3.1.2 Asianosaisen oikeus tietoihin

Julkisuuslain 11 §:n mukaan hakijalla, valittajalla sekä muulla, jonka oikeutta, etuoikeutta tai velvollisuutta asia koskee (asianosainen), on oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitteletältä 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 4 §:n 2 momentin mukaan tämän henkilöä koskevissa asioissa, jollei toisin ole säädetty.

Julkisuuslain 12 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada tieto hänestä itsestään viranomaisen asiakirjaan sisältyvistä tiedoista 11 §:ssä säädetyin rajoituksin, 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.

3.2 Tapahtumat

Saadun selvityksen mukaan kantelijan puolison alaikäinen lapsi oli tapaamisoikeutta koskevan päätöksen tai sopimuksen perusteella viettämässä viikonloppua kantelijan ja lapsen isän perheessä - - -. Viikonloppuna poliisi teki perheeseen kotikäynnin saamansa hälytyksen perusteella ja otti sosiaali- ja terveystoimen antaman lausunnon mukaan kantelijan tällöin kiinni. Lausunnon mukaan lastensuojeluilmoitus tapahtumasta toimitettiin - - - molemmille vanhemmille (lapsen isälle ja lapsen biologiselle äidille).

Lausunnon mukaan lapsen äiti otti yhteyttä sosiaalityöntekijään 3.8.2010. Lapsen äiti oli kertonut samankaltaisesta tapahtumasta elokuussa 2010. Sosiaalityöntekijän mukaan lapsen äiti oli kysynyt sosiaalityöntekijän mielipidettä siitä "onko hänen annettava lapsi isän luokse sovittuina viikonloppuina, vaikka isän luona olisi riitatilanteita ja alkoholinkäyttöä?".

Sosiaalityöntekijän antaman selvityksen mukaan hän oli kehottanut lapsen äitiä ottamaan yhteyttä lapsen isään. Sosiaalityöntekijän selvityksestä ilmenee vielä, että hän oli pyytänyt lapsen äitiä olemaan tarvittaessa uudestaan yhteydessä sosiaalityöntekijään ja että lapsen äitiä oli ohjeistettu tarvittaessa varaamaan aika lastenvalvojalle lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevien asioiden selvittämiseksi.

Lausunnon ja selvityksen mukaan lapsen äidin yhteydenoton jälkeen sosiaalityöntekijä katsoi asiakastietojärjestelmästä lastensuojeluasiakasrekisteriin kirjattuja tietoja lapsen isän (kantelijan ja isän) perheestä. Näistä sosiaali- ja terveystoimen asiakirjoista ilmeni, että perheessä oli ollut vakava perheväkivaltatilanne - - -. Mainitut tiedot oli kirjattu kantelijan alaikäistä lasta koskeviin sosiaalihuollon asiakirjoihin. Mainittu perheväkivaltatilanne oli kirjattu myös kantelijaa koskevaan sosiaalihuollon asiakasasiakirjaan.

Lausunnon ja selvityksen mukaan lapsen äiti otti uudestaan yhteyttä - - - sosiaalityöntekijään. Sosiaalityöntekijä kertoi tällöin - - - poliisin tekemästä kotihälytyksestä. Sosiaalityöntekijä kertoi myös, että lapsen äidin tiedot kantelijan perheen sisäisistä ristiriitatilanteista ja alkoholinkäytöstä pitivät paikkansa. Sosiaalityöntekijä kertoi selvityksensä mukaan lapsen äidille lastensuojeluilmoitusten päivämäärät sekä ne syyt, jotka olivat johtaneet lastensuojeluilmoituksen tekemiseen.

Sosiaalityöntekijä on kiistänyt sen, että hän olisi yksityiskohtaisesti selvittänyt kotihälytystilanteiden ja tehtyjen lastensuojeluilmoitusten tapahtumien kulkua tai yksityiskohtaisesti muitakaan kirjattuja asioita. Sosiaalityöntekijä toteaa selvityksessään, että "suullisesti puhelimesta olen todennut lapsen äidin huolen lapsen isän kodin olosuhteista aiheelliseksi. Kirjallisena en ole luovuttanut mitään tietoja tai asiakirjoja".

Lausunnon ja selvityksen mukaan sosiaalityöntekijä oli etukäteen konsultoinut esimiehiään siitä, voidaanko nyt kysymyksessä olevat tiedot luovuttaa lapsen äidille. Selvityksen mukaan tässä konsultoinnissa arvioitiin, että esiin tulleet ja kuvatut tapahtumat olivat niin vakavia, että ne tuli saattaa lapsen äidin tietoon.

Sosiaalityöntekijä on selvityksessään todennut, että lapsen edun mukaista on saattaa tällainen tieto, joka voi vakavasti vaarantaa lapsen kasvun ja kehityksen, myös lapsen toisen lähivanhemman tietoon. Sosiaalityöntekijä toteaa selvityksessään, että "Lapsi on itse kertonut äidil-

leen olleensa läsnä vastaavissa tapahtumissa. Koska lapsi ei ole kirjoilla isän luona, vaikka vierailee siellä useasti, on mahdollista, että kotihälytyksiä ei ole kirjattu lapsen nimellä lastensuojeluilmoitukseksi, vaikka lapsi olisi ollut isän luona tapahtumahetkellä. Lapsi vierailee isän luona joka toinen viikonloppu ja asiaa ei olisi ehditty selvittää lastensuojelussa ennen lapsen seuraavaa vierailua isän luokse. Tämän vuoksi koin tiedon antamisen puhelimitse tarpeelliseksi."

Sosiaalityöntekijä on katsonut toimineensa lapsen etua ajatellen, lastensuojelulakia sekä sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annettua lakia noudattaen.

Lastensuojelun avopalveluiden palvelupäällikkö on antamassaan lausunnossaan katsonut, että sosiaalityöntekijä on luovuttanut salassa pidettäviä lastensuojelutietoja sivulliselle henkilölle lausunnossa ja selvityksessä kuvatulla tavalla. Lausunnon mukaan kaupungin lastensuojelun työntekijöitä on ohjeistettu siten, että vastaavissa tapauksissa tietojen luovutus ei ole hyväksyttävää. Lausunnon mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon toimialoilla on ryhdytty myös toimenpiteisiin, jotta vastaavanlaisia tietojenluovutuksia ei tulevaisuudessa pääsisi tapahtumaan.

3.2.1 Arviointia

Asiassa on kysymys ensinnäkin siitä, oliko sosiaalityöntekijällä oikeus luovuttaa kantelijan perhettä koskevia salassa pidettäviä tietoja perheen ulkopuoliselle taholle. Olen arvioinut asiaa myös asianosaiselle kuuluvan tiedonsaantioikeuden perusteella. Kysymys on myös siitä olisiko ennen tietojen luovutusta tullut kuulla henkilöitä, joita koskevista tiedoista asiassa on ollut kysymys.

Sosiaalihuollon asiakaslaki

Sosiaalihuollon asiakaslain 17 §:n 1 momentti koskee salassa pidettävän tiedon luovuttamista säännöksen tarkoittamissa tilanteissa viranomaiselta toiselle viranomaiselle. Säännös ei siten mahdollista tietojen luovuttamista muulle kuin viranomaisasemassa oleville tahoille.

Sosiaalihuollon asiakaslain 17 §:n 4 momentin mukaan sosiaalihuollon viranomainen saa kuitenkin säännöksen 1 momentissa säädetyillä edellytyksillä antaa tietoja asiakkaan lailliselle edustajalle taikka muulle henkilölle tai yhteisölle, jolle tiedon antaminen on välttämätöntä asiakkaan tahdon tai sosiaalihuollon tarpeen selvittämiseksi taikka sosiaalihuollon toimenpiteen toteuttamiseksi. Asiakaslain 17 §:n 4 momentissa on siten mahdollistettu salassa pidettävän tiedon luovuttaminen muullekin kuin viranomaiselle sellaisessa asiassa, joka on viranomaisessa vireillä (sosiaalihuollon toimenpiteen toteuttaminen) tai jota viranomainen säännöksen tarkoittamin tavoin on alkanut selvittää.

Sosiaali- ja terveysministeriön asiakaslain soveltamista koskevassa oppaassa (Sosiaalihuollon asiakkaan asema ja oikeudet STM oppaita 2001:11) todetaan, että "Säännös (17 §:n 4 momentti) koskee mm. tilanteita, joissa asiakkaan olosuhteita tarkistetaan yksityisiltä henkilöiltä. Tällöin joudutaan, arvioitaessa sosiaalihuollon asiakkaan huollon tarvetta sekä sitä, miten toimenpiteitä toteutetaan, joissain tapauksissa luovuttamaan myös salassa pidettäviä tietoja muullekin yksityiselle henkilölle, jotta asiaa ylipäättänsä voitaisiin selvittää. Tietoja voidaan luovuttaa vain siinä määrin, kuin se on välttämätöntä. Tällaisia tilanteita voi olla, kun selvitetään asiakaslain 9 §:n mukaisesti asiakkaan tahtoa yhdessä hänen omaisensa tai läheisensä kanssa, selvitetessä viranomaiselle tehtyä lastensuojelulain 40 §:n tarkoittamaa lastensuojeluilmoitusta tai esimerkiksi selvitetessä sosiaalihuoltolain tarkoittamin tavoin henkilön sosiaalihuollon tarvetta."

Sosiaalihuollon asiakaslain 17 §:n 4 momentin mukaan salassa pidettävän tiedon luovuttaminen on siis sallittua ainakin silloin, kun viranomaisen suorittaa sille laissa kuuluvaa tehtävää, jonka yhteydessä salassa pidettäviä tietoja joudutaan luovuttamaan tehtävän suorittamiseksi välttämättömissä määrin sivulliselle henkilölle.

Mielestäni on kuitenkin epäselvää, mitä säännöksessä tarkoitetaan "sosiaalihuollon tarpeen selvittämisellä", edellyttääkö säännöksen soveltaminen sosiaalihuollon asiakkuutta tai asian vireilläoloa ja jos edellyttää, milloin asia on "vireillä" viranomaisessa säännöksen tarkoittamalla tavalla.

Asiakaslain 17 §:n 4 momentin säännöksestä ei myöskään suoraan ilmene, onko ennen tiedon luovutusta selvittävä, antaako asiakas suostumuksensa häntä koskevan tiedon luovuttamiseen. Näkemykseni mukaan pykälän pääsäännön mukaan myös 4 momenttia on tulkittava siten, että asiakkaan suostumusta on ensin pyydyttävä, mikäli se on mahdollista, ja vasta tämän jälkeen harkittava tietojen luovuttamista asiakkaan suostumuksesta riippumatta. Korostan kuitenkin, että tietoja voidaan tässäkin tapauksessa antaa sivulliselle asiakkaan suostumuksesta riippumatta.

Sosiaalihuollon asiakaslain 28 §:n mukaisesti tietojen luovutuksesta on tehtävä merkintä sosiaalihuollon asiakkaan asiakirjoihin. Vastaava merkintä on tehtävä myös tiedon hankkimisesta (pyytämisestä). Merkinnät on tehtävä, jos tietoja hankitaan tai annetaan sosiaalihuollon asiakaslain 16–22 tai 27 §:n nojalla. Tällaisia merkintöjä ei ainakaan selvitysten mukaan ole tehty.

Käytettävissäni olevista asiakirjoista on pääteltävissä, että kantelijan puolison ja hänen entisen vaimonsa yhteisen lapsen lastensuojeluasia ei ollut vireillä tietoja luovutettaessa sosiaali- ja terveystoimessa. Lausunnon ja selvitysten mukaan kyseessä olevan lapsen lastensuojelun tarvetta ei myöskään oltu aloitettu selvittämään.

Asiassa ei ollut syntynyt muutoinkaan sosiaalihuollon asiakaslain 3 §:n mukaista sosiaalihuollon asiakkuussuhdetta eikä myöskään aloitettu asiakkuuden aloittamisen arviointia. Asianomaiset viranhaltijat eivät myöskään muulla tavoin olleet ryhtyneet selvittämään kyseessä olevan lapsen mahdollista muuta sosiaalihuollon tarvetta.

Näkemykseni mukaan tällaisessa tilanteessa (ilman liittymää asiakkuuteen tai sosiaalihuollon tarpeen selvittämiseen) salassa pidettävän tiedon luovutus sosiaalihuollon asiakaslain 17 §:n 4 momentin tai lastensuojelulain säännösten perusteella ei ollut sallittua.

Asianosaisen tiedonsaantioikeus

Arvioin asiaa myös asianosaisen tietojensaantioikeuden kannalta. Asianosaisella saattaa olla oikeus myös toista koskeviin muutoin salassa pidettäviin tietoihin, jos mainituilla tiedoilla on tai on voinut olla merkitystä hänen asiansa käsittelyssä.

Julkisuuslain 11 §:n mukaan hakijalla, valittajalla sekä muulla, jonka oikeutta, etuoikeutta 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.

Sosiaalihuollon asiakaslain 11 § mukaan asiakkaan ja hänen laillisen edustajansa oikeus saada tietoa asianosaisena määräytyy siten kuin viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain 3 luvussa säädetään. Säännöksen mukaan menettelystä, jota noudatetaan tiedon antamisessa, säädetään mainitun lain (julkisuuslain) 4 luvussa ja muutoksenhausta sen 33 §:ssä.

Julkisuuslain 11 § ei mielestäni ole yksiselitteinen siltä osin, milloin on kyse asianosaisena pidettävästä henkilöstä ja missä laajuudessa viranomaisella on oikeus luovuttaa asianosaisasemassa olevalle henkilölle salassa pidettäviä tietoja.

Julkisuuslakia koskeneen hallituksen esityksen (HE 30/1998 vp.) mukaan asiakirjalla, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn, tarkoitetaan asiakirjaa, joka kysymyksessä olevassa asiassa on viranomaiselle esitetty tai jonka viranomainen asiaa käsitellessään on itse hankkinut tai laatinut. Lisäedellytyksenä on, että asiakirja tosiasiallisesti voi tai on voinut vaikuttaa asian käsittelyyn. Asiakirjan ei välttämättä tarvitse olla vaikuttanut viranomaisen ratkaisun sisältöön. Hallituksen esityksen mukaan asianosaisen tiedonsaantioikeuden perusteella ei voi saada esimerkiksi toista henkilöä koskevaa salassa pidettävää tietoa viranomaiselta sillä perusteella, että tietoa pyytävä tarvitsee tietoa käytettäväksi toisessa viranomaisessa vireillä olevassa muussa asiassa.

Lapsen ja hänen huoltajaansa liittyvien tietojen erottaminen toisistaan voi joiltain osin olla vaikeaa. Erityisen vaikeaa on edellä mainittujen tietojen erottaminen nähdäkseni silloin, kun kysymys on lastensuojelua koskevasta asiasta. Vanhemman yksityiselämässä voi olla asioita, joilla on vaikutusta lapsen jokapäiväiseen elämään tai hänen etuunsa ja oikeuksiinsa. Viranomaisilla voi olla vanhemmista sellaista tietoa, jolla voi olla merkitystä lapsen etua tai hänen huoltoaan ja hoitoaan ajatellen, ja jonka näin ollen olisi perusteltua tulla toisen vanhemman tietoon.

Saadun selvityksen mukaan lapsen äiti oli pyytänyt sosiaali- ja terveystoimen viranhaltijalta nyt kysymyksessä olevia tietoja lapsen huoltajana mm. siinä tarkoituksessa, että hän voi arvioida, voiko lapsi turvallisesti tavata isäänsä kantelijan perheessä. Tässä tapauksessa kysymys on ollut siis ainakin lapsen äidin kannalta sen arvioimisesta, miten lapsen tapaamisoikeutta koskevaa vanhempien välillä solmittua sopimusta tai tuomioistuimen päätöstä tulisi toteuttaa. Lapsen huoltoa koskevassa asiassa lapsen vanhemmat ovat asianosaisen asemassa, jolloin heillä on mahdollisuus sopia keskenään tapaamisoikeuden laajuudesta ja sen erilaisista toteuttamistavoista. Erimielisyystilanteessa asian ratkaisee vanhemman (vanhempien) hakemuksesta tuomioistuin.

Tiedot luovuttanut sosiaalityöntekijä oli konsultoinut asiassa esimiehiään ja tässä konsultoinnissa on nähdäkseni arvioitu tiedon luovuttamista koskevaa kysymystä lapsen etuun pohjautuvan intressipunninnan avulla mutta nähdäkseni ainakin osin myös asianosaiselle kuuluvan tietojensaantioikeuden kautta. Kuten olen edellä esittänyt, asianosaisen tietojensaantioikeus voi joissain tilanteissa ulottua toista henkilöä koskeviin salassa pidettäviin asioihin ja tietoihin.

Asianosaisen tietojensaantioikeuden toteuttamisen kannalta asia on, kuten edellä olen todennut, kuitenkin tulkinnanvarainen. Viimekädessä tuomioistuin harkitsee, onko tiedon saantiin asianosaisaseman tai muun syyn perusteella oikeutta.

Korkein hallinto-oikeus katsoi ratkaisussaan (KHO 19.9.1997 T 2304), että huollosta erotettu vanhempi, joka oli pyytänyt lastaan ja lapsen äitiä koskevia salassa pidettäviä tietoja sosiaalihuollon viranomaisen asiakaskertomuksesta oli asiassa asianosainen. Tietoa pyytänyt huollosta erotettu vanhempi oli pannut asiassa vireillä käräjäoikeudessa lapsen huoltoa koskevan asian. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa sovellettiin tuolloin voimassa ollutta vuoden 1951 asiakirjajulkisuuslain 19 §:n 1 momenttia.

Mainittakoon Korkeimman hallinto-oikeuden päätös 10.5.2001 T 1030. Asiassa henkilö (lapsen vanhempi) oli toimittanut lääkärintodistuksen käräjäoikeudelle siellä vireillä olleeseen velkajärjestelyasiastaan liittyen. Samaan aikaan hovioikeudessa vireillä olleessa lasten huoltoriitaa koskevassa asiassa henkilön vastapuolena toiminut toinen lapsen vanhemmista oli pyytänyt tätä velkajärjestelyasiassa tuomioistuimelle annettua lääkärintodistusta, koska hän oli kat-

sonut, että tällä lapsen vanhemman terveydentilaa kuvaavalla lääkärintodistuksella olisi lapsen huoltoa koskevassa 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.

Korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännöstä ei saa yksiselitteistä vastausta asianosaisen tietojensaantioikeutta koskevaan kysymykseen.

Pidän mahdollisena, että nyt kysymyksessä olevat tiedot on voitu luovuttaa kyseessä olevan lapsen äidin asianosaisaseman perusteella. Sen sijaan katson, että menettely tiedon luovutuksessa on ollut virheellinen.

Julkisuuslain tarkoittama menettely tiedon antamisessa

Viranomaisen julkisuuslaissa tarkoitettuun päätökseen saa julkisuuslain 33 §:n mukaan hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Valituksen saa tehdä se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Asiakirjan pyytjä on yleensä se henkilö, johon päätös on kohdistettu (hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentti). Valitusoikeus voi kuitenkin olla muullakin henkilöllä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun tiedon antamista koskeva päätös välittömästi vaikuttaa, mutta johon päätöstä ei ole välittömästi kohdistettu. Asianosainen voi siten valitusoikeuden kannalta olla myös se henkilö, jota koskevista tiedoista tietopyynnössä on kysymys. Asiakirjojen antamista koskeva menettely sekä asiakirjan antamistavat on säännelty julkisuuslain 4 luvussa. Jos viranomaisen henkilöstöön kuuluva kieltäytyy antamasta pyydettyjä tietoja, tiedon pyytäjälle on mm. ilmoitettava kieltäytymisen syy ja annettava tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi. Asianosaisilla on oikeus saada hallintolain mukaisesti perusteltu päätös siitä, miksi asiakirjoja ei anneta (julkisuuslain 14 §:n 3 ja 4 momentti).

Kun asiakirjapyyntöön suostutaan, ei julkisuuslaissa ole säädetty päätöksen tekemisestä. Julkisuuslain eduskuntakäsittelyn yhteydessä hallintovaliokunta, lakivaliokunta ja perustusvaliokunta totesivat kuitenkin (HaVM 31/1998, LaVM 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.

Oikeuskirjallisuudessa on 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 säädettyihin menettelyihin sovelletaan 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.

Asiaan osallisten oikeusturva edellyttää sitä, että tällaisessa asianosaisjulkisuutta koskevassa asiassa annettaessa toista henkilöä koskevia salassa pidettäviä tietoja, tietojen luovuttamisesta tai siitä, ettei tietoja anneta, tehdään julkisuuslain mukainen päätös. Tällöin viime kädessä tuomioistuin voi päättää siitä, onko tietojen antamiseen ollut lailliset perusteet.

Näkemykseni mukaan menettely tiedon luovutuksen toteuttamisessa on ollut siten virheellinen. Totean lisäksi, että tietojen luovutuksesta olisi tullut tehdä merkinnät kantelijan tai hänen lapsensa sosiaalihuollon asiakkuutta koskeviin asiakirjoihin siten kuin sosiaalihuollon asiakaslain 28 §:ssä säädetään.

Kuuleminen ja päätöksenteko

Oikeus tulla kuulluksi on yksi perustuslain 21 §:ssä turvatuista keskeisistä hallinnon oikeusturvan periaatteista. Kuuleminen palvelee myös asian selvittämistä. Kuuleminen turvaa myös omalta osaltaan asianosaisen oikeutta muutoksenhakuun.

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.

Julkisuuslaissa tai sosiaalihuollon asiakaslaissa ei ole säädetty erityistä velvollisuutta asianosaisen kuulemiselle varsinkaan nyt kysymyksessä olevassa tilanteessa.

Käsitykseni mukaan asiassa olisi tullut menetellä siten, että ennen kuin kantelijaa ja hänen tällöin alaikäistä lastaan koskevia salassa pidettäviä tietoja annettiin kantelukirjoituksessa tarkoitettulle lapsen äidille, olisi kantelijaa ja mahdollisesti myös lapsen isää (jos luovutettavat asiakirjat koskivat häntä) tullut joka tapauksessa erikseen kuulla. Tämän jälkeen olisi tarvittaessa, kuten edellä olen todennut, asiassa tullut tehdä julkisuuslain mukainen päätös tietojen antamisesta (kielteisessä tapauksessa tietojen antamista jättämisestä), josta päätöksestä kantelijalla (tai kielteisessä tapauksessa lapsen äidillä) olisi ollut mahdollisuus valittaa Helsingin hallinto-oikeuteen.

Päätöksen täytäntöönpano

Totean vielä, että eräs kysymys on vielä se, voidaanko asiakirjat antaa niitä pyytäneelle välittömästi mahdollisen päätöksenteon jälkeen vai täytyykö päätöksen täytäntöönpanoa lykätä sen lainvoimaisuuteen asti. Jos tiedot voitaisiin heti luovuttaa, se turvaisi sekä julkisuuslain 14 §:ssä säädetyn joutuisan menettelyn.

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 ole syytä.

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).

Nähdäkseni tietojen luovuttaminen ennen päätöksen lainvoimaisuutta voineekin tulla kysymykseen vain hyvin poikkeuksellisesti. Tällainen syy saattaa olla lapsen erittäin tärkeä etu. Viranomaisen on tehdessään välitöntä täytäntöönpanoa koskevaa päätöstä perusteltava siinä ne syyt, joiden perusteella se katsoo päätöksensä olevan heti täytäntöön pantavissa.