

8.4.2014

Dnro 302/4/13

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Minna Verronen

VIIVÄSTYS ASIAKIRJAPYYNNÖN KÄSITTELYSSÄ ETEVASSA

1

KANTELU

Kantelijat A ja B pyysivät 21.1.2013 päivätyssä kirjeessään oikeusasiamiestä tutkimaan Eteva kuntayhtymän (jatkossa Eteva) menettelyn asiakirjapyyntöä käsittelyssä. Kantelun kohteina olivat A:n B:n valtuuttamana 8.8.2012 tekemä asiakirjapyyntö ja B:n 6.9.2012 tekemä asiakirjapyyntö ja niiden käsittely Etevassa.

Kantelun mukaan Eteva rikkoi räikeästi hyvän hallinnon periaatetta vaatimalla asiakirjapyyntöä johdosta lisäselvityksiä, joita he eivät pystyneet perustelemaan. Näin menetellen Eteva onnistui viivyttämään asiakirjojen luovutusta noin kahdella kuukaudella lain asettamasta määräajasta.

Kantelussa kyseenalaistettiin Etevan asiakirjahallinnon laillisuus, koska Etevan B:lle toimittamissa asiakirjoissa ei ole ollut sähköpostikirjeenvaihtoa (vanhempien toimittamia sähköpostiviestejä) eikä B:n vanhempien toimittamaa dokumenttia lääkkeiden vaikutuksista 18.10.2010. Kantelija epäilikin, että Eteva ei kirjaa kaikkea asian käsittelyyn vaikuttavaa asianhallintaansa tai ettei Etevan toimittamissa asiakirjoissa ole kaikkia B:n pyytämiä asiakirjoja.

Kantelijan mukaan asiakirjapyyntöä tarkoituksena oli selvittää Etevan toiminta B:n asumisen ja hoidon järjestäjänä, mikä oli todennäköisesti myös Etevan tiedossa alusta alkaen. Syynä asiakirjapyyntöön oli, että ainoastaan asiakirjojen avulla olisi mahdollista varmistaa, ettei B:tä lääkittä enää vastoin hänen omaa ja omaisten tahtoa.

- - -

3

RATKAISU

Katson Eteva kuntayhtymän menetelleen julkisuuslain ja hallintolain vastaisesti asiakirjojen antamisessa B:lle jäljempänä kerrotulla tavalla.

3.1

Tapahtumat

Asiakirjapyyntö

Kantelun mukaan A oli toimittanut asiakirjapyyntöä Eteva kuntayhtymän (jatkossa Eteva) asuntolassa sillä hetkellä olleelle asuntolaesimiehelle 8.8.2012. Etevan A:n asiakirjapyyntöön 21.9.2012 antamassa päätöksessä todetaan asiakirjapyyntöä saapuneen Etevaan 10.8.2012.

Ensimmäinen pyyntö

Etevan kuntayhtymälle osoittamassaan asiakirjojen luovutuspyynnössä A pyysi ”Eteva kuntayhtymää luovuttamaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 11 §:n perusteella kaikki hallussanne olevat B:hen (*hlötunnus*) liittyvät asiakirjat käyttööni. Asiakirjojen luovutuspyyntö koskee kaikkia sellaisia asiakirjoja, jotka liittyvät B:n kehitysvammaan, asumiseen, lääkitykseen tai muuhun näihin rinnastettaviin asioihin Eteva kuntayhtymän, Rinnekoti-säätiön, Vantaan kaupungin, B:n, B:n perheen sekä muiden palveluntarjoajien välillä. Asiakirjapyyntö tulee käsittää mahdollisimman laajasti”. Asiakirjapyynnön liitteenä oli valtakirja: ”Valtuutan A:n (*hlötunnus*) edustamaan minua B:tä (*hlötunnus*). A:lla on valtuutus edustaa minua B:tä parhaaksi katsomillaan tavoilla ja ilmoitan hyväksyväni itseäni sitovaksi kaiken, mitä valtuutettu tämän valtakirjan nojalla tekee tai tekemättä jättää. Tämä valtakirja on voimassa toistaiseksi. Annettu Vantaalla 7.8.2012”. Allekirjoittajina valtakirjassa olivat sekä B että A.

Kantelun mukaan B:n oikeustoimikelpoisuutta ei ole rajattu millään tavoin. Kantelija katsoi Etevan rikkoneen julkisuus-, potilas- ja sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annettuja lakeja, koska se ei ollut toimittanut pyydettyjä asiakirjoja kahden viikon määräajassa. Asiakirjat olisi hänen mukaansa tullut toimittaa pyydetyllä tavalla eli postitse.

Tapahtumat asiakirjapyynnön jälkeen

Kantelusta ja selvityksestä ilmenee, että asiakirjapyynnön jälkeen kantelija kertoi saaneensa sähköpostiviestin Etevasta (C:ltä) 22.8.2012, jossa ilmoitettiin pyyntö saapuneeksi ja että se käsitellään Etevan linjausten mukaisesti. Kantelun mukaan kantelija sai uuden sähköpostin 24.8.2012, jossa häntä pyydettiin täydentämään asiakirjapyyntöään erilaisin perustein (tätä pyyntöä ei ole ollut käytettävissäni). Kantelija oli vastannut (C:n) pyyntöön ja pyytänyt kantelun mukaan tarkentamaan täydennyspyyntöä.

Toinen asiakirjapyyntö

Kantelun mukaan koska Eteva ei ollut asiakirjoja A:lle toimittanut, pyysi B asiakirjoja itse. Pyyntö toimitettiin kantelun mukaan Etevalle 6.9.2012. Kantelun mukaan asiakirjapyyntö oli riittävästi yksilöity, koska pyynnöstä kävi ilmi B:n henkilötunnus, mitä asiakirjoja pyydetään, mikä on asiakirjojen käyttötarkoitus sekä miltä ajalta asiakirjoja pyydetään.

Seuraava yhteydenotto Etevasta tuli kantelun mukaan 19.9.2012. Kantelija oli sähköpostin lähettämisen jälkeen soittanut D:lle samana päivänä. Kantelija oli tuolloin sopinut puhelimesta tapaavansa D:n 28.9.2012, jolloin B voisi käydä pyytämäänsä asiakirjoja lävitse hänen luonaan Etevassa. Lisäksi kantelija oli pyytänyt Etevaa tekemään hänen asiakirjapyyntöön jonkinlaisen päätöksen, jotta Eteva voisi keskittyä B:n omaan pyyntöön. Kantelija kertoi saaneensa myöhemmin Etevalta postitse päätöksen todennäköisesti omaan asiakirjapyyntöön, jonka perustelut olivat varsin sekavat.

A ja B olivat ajaneet 24.10.2012 Mäntsälään, jossa B:lle kantelun mukaan luovutettiin hänen pyytämänsä asiakirjat.

3.2

Sovellettu lainsäädäntö on tämän päätöksen liitteenä.

3.3

3.3.1

Asiakirjapyyntöön vastaaminen

Etevan selvitys

Etevan selvityksen mukaan sillä ei ole ollut velvoitetta luovuttaa mitään asiakirjoja pyytäjälle viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain 14 §:n mukaan, koska B:tä koskevat asiakirjat ovat salassa pidettäviä asiakirjoja eivätkä julkisia asiakirjoja. Selvityksen mukaan ennen kuin A:n pyytämiä B:n asiakirjoja on voitu luovuttaa A:lle missä tahansa roolissa (B:n asiamies tai lähiomainen A) on selvää, että yllä mainitut lainkohdat (sosiaalihuollon asiakaslain 8 §) ovat edellyttäneet B:n ottamista mukaan päätöksentekoon ja kysymään hänen mielipidettään asiakirjojen luovuttamiseen.

Eteva katsoi selvityksessään toimineensa oikein kommunikoidessaan asiakirjapyyntöjen ja asiakirjojen luovutusten välillä, koska siltä oli pyydetty poikkeuksellisen suuri määrä salassa pidettäviä asiakirjoja. Kuten kantelun liitteinä olevista asiakirjapyyntöistäkin ilmenee, asiakirjojen pyytäjä ei ole selvityksen mukaan esittänyt pyynnöissään kaikkia tietoja, joita pyynnössä lain mukaan on oltava. Tästä on seurannut se, että Eteva on halunnut pyytää tarkennuksia asiakirjapyyntöön ennen kuin asiakirjoja on alettu valmistella luovutuskuntoon. Selvityksen mukaan julkisuuslain 13 §:n 2 momentti asetti Etevalle velvoitteen toimia siten, että sen oli tiedusteltava tiedon pyytäjän tietojen käyttötarkoitusta sekä muut tietojen luovuttamisen edellytysten selvittämiseksi tarpeelliset tiedot. Etevan on selvityksen mukaan ollut pakko ottaa huomioon myös B:n mielipide ja keskustella hänen kanssaan yksityiskohtaisesti, koska hän kykenee muodostamaan asiassa mielipiteen ja koska asiakirjapyyntö oli poikkeuksellisen laaja.

Etevan selvityksen mukaan B pystyy pitkälti muodostamaan omaan tahtoaan ja omia käsityksiään ja mielipiteitään asioista. B keskustelee selvityksen mukaan arkipäivän asioistaan iloineen ja murheineen Etevan edustajien kanssa. Hän oli esimerkiksi keskustellut Etevan henkilökunnan edustajien kanssa siitä, mitä tunteita hänessä oli herättänyt se, että A oli pyytänyt häneltä allekirjoituksia erilaisiin asiakirjoihin. B itse päättää selvityksen mukaan monen arkielämänsä tilanteen ratkaisemisesta.

Etevan asumispalvelujen palvelujohtaja teki saamansi selvityksen mukaan 20.9.2012 myönteisen päätöksen B:lle ja A:lle. Päätöksen mukaan Eteva luovuttaa pyydetty asiakasasiakirjat liitteessä määritellyn menettelyn mukaisesti. Päätöksen mukaan *”ennen asiakirjojen luovutusta Etevan tulee vielä varmistaa B:n suostumus tietojen luovutukseen valtakirjasta huolimatta. Tämän haastattelun käyn tekemässä mahdollisimman pian sen mukaan, miten hänen asumisyksikkönsä kanssa saamme sovittua Sen jälkeen luovutus etenee päätöksen mukaan seuraavalla tavalla”*.

Arviointi

Julkisuuslain 12 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada tieto hänestä itsestään viranomaisen asiakirjaan sisältyvistä tiedoista 11 §:ssä säädetyin rajoituksin, jollei laissa toisin säädetä. Julkisuuslain 11 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan asianosaisella, hänen edustajallaan ja avustajallaan ei ole oikeutta tiedonsaantiin, mikäli tiedon antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua tai muuta erittäin tärkeitä yksityistä etua.

Valtuutuksella tarkoitetaan henkilön toiselle henkilölle antamaa valtuutusta, eli joku muu on saanut oikeuden toimia luonnollisen henkilön puolesta sosiaali- ja terveyshuollon asiainnissa ikään kuin olisi henkilö itse. Valtuutus on näytettävä toteen valtakirjalla tai muulla luotettavalla tavalla.

Mikäli viranomainen arvioi joko asiakirjapyyntö tai valtakirjan puutteelliseksi, tulee sen pyytää asiakirjan täydentämistä tai muuta lisäselvitystä viipymättä.

Mikäli tietojen pyytäjänä on viranomainen, sen on ilmoitettava salassa pidettävän tiedon käyttötarkoitus ja peruste. Sen sijaan julkisuuslain 13 §:n 2 momentti ei tule sovellettavaksi henkilön pyytäessä omista tiedoistaan jäljennöksiä.

Jokaisella on oikeus saada itseään koskevista asiakirjoista tieto ilman että asianosaisen täytyisi ilmoittaa itseään koskevien asiakirjojen käyttötarkoitusta tai syytä, jonka vuoksi haluaa asiakirjajäljennökset itselleen. Ainoastaan silloin, mikäli tiedon antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua tai muuta erittäin tärkeätä yksityistä etua, voidaan asianosaisen omien tiedon saantia rajoittaa. Selvityksessä ei ole tuotu esille, että B:tä koskevien tietojen antamista olisi tällä perusteella rajattu.

Korostan, että salassapitovelvollisuus väistyy silloin, kun henkilö, jonka etuja salassapitovelvollisuudella suojataan, itse on antanut suostumuksen tietojen paljastamiseen. Salassapitovelvollisuuden tarkoitus on suojata asianosaista, jonka tiedoista on kyse. Asianosainen voi pyytää tietojaan itse tai niitä voi pyytää joku toinen henkilö, joka on tullut asianosaisen sijaan tietojenpyytäjäksi.

Kyseinen Etevan asumispalvelujen palvelujohtajan 20.9.2012 tekemä päätös ei ole julkisuuslain tarkoittama päätös. Täten kyseessä on enemminkin väliaikatiето asiakirjapyyntö esittäjille. Asiakirjapyyntöön vastaaminen on joko asiakirjojen luovuttaminen/lähettäminen tai kielteisen vastauksen antaminen asiakirjapyyntöön. Asiakirjoja ei siis kuitenkaan luovutettu kantelijoille eli lähetetty päätös oli oikeudelliselta luonteeltaan lähinnä väliaikatiето asian käsittelyvaiheesta. Korostan, että vasta silloin kun asiakirjapyyntö esittelijälle luovutetaan asiakirjat tai hänelle annetaan kielteinen päätös, on asiakirjapyyntöön vastattu lain mukaisesti.

Kantelija piti erityisen törkeänä Etevan vaatimusta B:n haastattelemiseksi, jonka perusteella Eteva olisi varmistanut tämän ymmärryksen ja suostumuksen asiassa. Myös tämän vaatimuksen osalta kantelija oli pyytänyt Etevaa ilmoittamaan mihin vaatimus perustuu, mutta tähän hän ei ollut koskaan saanut mitään vastausta.

Asiakkaan salassapidettäviä asiakastietoja saa antaa ensisijaisesti asiakkaan nimenomaisen suostumuksen perusteella. Tämä pääsääntö ilmenee sosiaalihuollon asiakaslain 16 §:stä. Nimenomaisella suostumuksella tarkoitetaan käytännössä kirjallista suostumusta.

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan 7/2000 vp (hallituksen esitys laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja eräksi niihin liittyviksi laeiksi), että lakiehdotuksen 16 §:ssä omaksuttu suostumusperusteisuus poistaa valiokunnan käsityksen mukaan tällaisessa tilanteessa mahdolliset ongelmat perustuslain 10 §:n 1 momentin eli yksityiselämän suojan kannalta.

Käsitykseni mukaan Eteva on voinut varmistaa, että valtuutuksen antaja B on suostunut siihen, että häntä koskevia asiakirjoja luovutetaan valtuutetulle. Käsitykseni mukaan tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että asianosaisen tulisi antaa selvityksessä todetulla tavalla jokaiseen paperiin erikseen suostumus. Katson kuitenkin, että asianosaisen suostumuksen tulisi olla siten yksilöity, että siitä esimerkiksi ilmenisi, että asianosaisen valtuuttamalla henkilöllä on oikeus saada kaikki asukasta koskevat tiedot asumisyksiköstä.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus oikeusturvaan ja hyvään hallintoon. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava tämän perusoikeuden toteutuminen. Hyvästä hallinnosta säädetään tarkemmin hallintolaisissa. Hallintolain 12 §:n mukaan hallintoasiassa saa käyttää asiamiestä tai avustajaa. Toisaalta myös sosiaalihuollon asiakkaan yksityiselämän suoja nauttii perustuslain suojaa, jonka turvaamisesta on myös huolehdittava.

Saamani selvityksen perusteella Eteva ei ole mielestäni ottanut riittävästi huomioon B:n oikeutta käyttää asiamiestä. Nähdäkseni Etevan menettely on vaikeuttanut B:n asiakirjojen saantia tavalla, joka ei ole ollut välttämätöntä hänen yksityiselämänsä suojaamisen kannalta. Tämän vuoksi katson Etevan menetelleen julkisuuslain ja hyvän hallinnon vastaisesti.

Korostan tässä yhteydessä yleisesti, että tiedon luovuttajan on varmistuttava siitä, että sosiaalihuollon asiakas on antanut asiakaslain 16 §:n tarkoittamin tavoin nimenomaisesti suostumuksensa tietojen luovuttamiseen ja niiden käsittelyyn.

3.3.2

Asiakirjojen antamisen toteuttaminen

Etevan selvityksen mukaan voimassa oleva oikeus ei aseta kahden viikon luovutuksen määräaikaan tilanteeseen, jossa luovutetaan tietoja salassa pidettävistä asiakirjoista. Kahden viikon määräaika on selvityksen mukaan yksi vaihtoehtoinen määräaika, kun luovutetaan tietoja julkisista asiakirjoista. Eteva oli antamansa selvityksen mukaan luovuttanut A:lle poikkeuksellisen suuren määrän salassa pidettäviä asiakirjoja. Jos Eteva olisi selvityksen mukaan luovuttanut A:lle julkisia asiakirjoja, oli sen käsityksen mukaan aivan selvää, että 800 kappaletta asiakirjoja on niin massiivinen määrä, että julkisuuslain 14.4 §:n viimeisen virkkeen oikeusohje soveltuisi eli asiaan sovellettaisiin kuukauden määräaika.

Etevan selvityksen mukaan kantelustakin ilmenee se, että B ei tullut ensimmäiseen sovittuun tapaamiseen (28.9.2012), joten asiakirjojen luovuttaminen lykkäytyi, koska B:n mielipidettä asiassa ei voitu kuulla huolella. Uusi tapaaminen saatiin sovittua ja B:nkin kanta asiakirjojen luovuttamiseen asiassa saatiin selville. Tämän jälkeen luovutettavat asiakirjat valittiin lopullisesti ja luovutus tapahtui.

Eteva katsoi selvityksessään, että luovutus oli tapahtunut erittäin kohtuullisessa ajassa huomioiden varsinkin luovutettavan aineiston poikkeuksellisen suuren määrän ja se, että aineistosta oli ollut ehdotonta poistaa muiden Etevan asiakkaiden salassa pidettäviä sosiaalihuollon asiakastietoja. Poistamistyöhön on selvityksen mukaan kulunut aikaa, kun joka ikinen noin 800 asiakirjasta on pitänyt yksitellen tarkastaa.

Kantelijoiden mielestä kyseessä ei ole ollut kovinkaan suuri tietopyyntö, tulosteiden määrä oli 735 arkkia, joista melkein kaikki on saatu suoraan tietojärjestelmistä. Heidän mukaansa toimitetuista asiakirjoista ei ollut salattu kovinkaan montaa sanaa, joten tältäkin osin tietopyyntö ei ole ollut erikoisen vaikea.

Etevan selvityksen mukaan Etevan tekemät lisäselvityspyynnöt ja keskustelut B:n kanssa ennen salassa pidettävien asiakirjojen luovutuksia eivät ole rikkoneet hallintolakia miltään osin. Hallintolaissakin on edellytetty sitä, että viranomainen selvittää asian ennen kuin päätöksiä tehdään. Kuten Etevan edustajat ovat aiemmin todenneet kantelija A:lle, Etevalle ei ole ollut mitään tarkoitus viivyttää asiakirjojen luovutusta. Ennen luovutusta on ollut pakko lain vaatimuksen vuoksi keskustella B:n kanssa ja osallistaa hänet päätöksentekoon. Jo hallintolakikin edellyttää tätä yleislakina ja erityislakin sosiaalihuollon asiakaslain 8 § täsmentää ja laajentaa tätä samaa velvoitetta.

Arviointi

Ensimmäinen asiakirjapyyntö oli saamani selvityksen mukaan saapunut Etevaan 10.8.2012 ja toinen B:n allekirjoittama asiakirjapyyntö oli jätetty Etevaan 6.9.2012.

Julkisuuslaissa säädetyt aikarajat koskevat sekä julkisia että salassa pidettäviä asiakirjoja.

Julkisuuslain mukainen aineiston toimittamisesta annettu kahden viikon määräaika voidaan ylittää jos asiakirjoja on paljon, asiakirjoihin sisältyy salassa pidettäviä osia tai asian käsittely ja ratkaisu vaativat erityistoimenpiteitä tai tavanomaista suuremman työmäärän jonkin muun tähän rinnastettavan syyn takia. Muissa tapauksissa asia on käsiteltävä mahdollisimman pian. Jos pyydettyjä asiakirjoja on paljon tai niihin sisältyy salassa pidettäviä osia tai jos muu niihin rinnastettava syy aiheuttaa sen, että asian käsittely ja ratkaisu vaativat erityistoimenpiteitä tai muutoin tavanomaista suuremman työmäärän, asia on ratkaistava ja tieto julkisesta asiakirjasta annettava viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun viranomaisella on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön (14 §).

Ehdoton takaraja asiakirjojen luovuttamiselle on neljä viikkoa. Selvityksen mukaan asiakirjojen luovuttamisaikaan on vaikuttanut se, että B:n tapaaminen peruuntui 28.9.2012. Merkittävää kuitenkin on, että B oli jo 6.9.2012 pyytänyt itse asiakirjoja. Näin ollen hänen suostumustaan asiakirjojen antamiselle ei ole enää tarvinnut erikseen pyytää.

Mikäli viivytys johtuu viranomaisen luomasta käsittelyä viivyttävästä käytännöstä, voi olla aihetta epäillä, että tiedon antaminen ei ole tapahtunut ilman aiheetonta viivytystä. Korostan, että viranomaisen on julkisuuslain 18 §:n mukaan huolehdittava siitä, että sen palveluksessa olevilla on tarvittava tieto käsiteltävien asioiden julkisuudesta sekä tietojen antamisesta ja käsittelystä sekä niiden ja asiakirjojen ja tietojärjestelmien suojaamisessa noudatettavista menettelyistä.

Kantelijat olivat saaneet asiakirjat 24.10.2012 eli ensimmäisen asiakirjapyyntönsä osalta reilusti yli kahden kuukauden kuluttua ja toisen asiakirjapyyntönsä osalta reilusti yli kuukauden kuluttua asian vireille tulosta. Tältä osin julkisuuslaissa säädetty asian käsittelyn ehdoton enimmäisaika oli ylitetty. Julkisuuslain mukaan asiakirjapyyntöön vastaaminen voi enimmilläänkin ylipäättään kestää neljä viikkoa. Pidän asiakirjapyyntönsä kokonaiskäsittelyaikaa selvästi kohtuuttomana ja asian asianmukaiselle käsittelylle perustuslain 21 §:ssä säädetyn vaatimuksen vastaisena.

Asian käsittelyn viivästymisen syiksi esitetyt perusteet eli luovutettavan aineiston poikkeuksellisen suuri määrä, tarpeelliseksi koettu keskustelu, sovitun tapaamisen peruuntuminen ja asiakirjojen läpikäynti B:n kanssa, eivät oikeuta poikkeamaan laissa säädettyjen määräaikojen noudattamisesta. Korostan lisäksi, että tieto asiakirjan sisällöstä on annettava pyydetyllä tavalla, jollei pyynnön noudattaminen asiakirjojen suuren määrän tai asiakirjan kopioinnin vaikeuden tai muun niihin verrattavan syyn vuoksi aiheuta kohtuutonta haittaa virkatoiminnalle.

Korostan, että tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomaisella on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön. Jos pyydettyjä asiakirjoja on paljon tai niihin sisältyy salassa pidettäviä osia tai jos muu niihin rinnastettava syy aiheuttaa sen, että asian käsittely ja ratkaisu vaativat erityistoimenpiteitä tai muutoin tavanomaista suuremman työmäärän, asia on ratkaistava ja tieto julkisesta asiakirjasta annettava tai pyytäjälle on annettava muutoksenhakukelpoinen päätös viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun viranomaisella on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön.

Kiinnitän Etevan huomiota vastaisen varalle hyvän tiedonhallintatavan edistämiseen. Hyvä tiedonhallintatapa sisältää viranomaiselle asetetun velvollisuuden huolehtia siitä, että sen palveluksessa olevilla on tarvittava tieto käsiteltävien asiakirjojen julkisuudesta sekä tietojen antamisesta ja käsittelystä sekä niiden ja asiakirjojen ja tietojärjestelmien suojaamisessa noudatettavista menettelyistä, tietoturvallisuusjärjestelyistä ja tehtävänjaosta samoin kuin siitä, että hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseksi annettujen säännösten, määräysten ja ohjeiden noudattamista valvotaan.

Hyvän tiedonhallintatavan tavoitteena on edistää julkisuusperiaatteen toteutumista. Sillä on asiakkaan näkökulmasta tosiasiallinen yhteys muun muassa siihen, että asiakirjapyyntö saadaan käsiteltyä lain edellyttämällä tavalla asianmukaisesti ja laissa erikseen säädettyjen määräaikojen puitteissa. Viranomaisen sisäistä työskentelyä ohjaamaan tarkoitettu velvoite näyttyy siten hallinnon ulkopuolelle julkisuusperiaatteen asianmukaisena toteuttamisena yksittäisissä tapauksissa.

3.4

Muut asiat

Selvityksen mukaan aineistosta oli ollut ehdotonta poistaa muiden Etevan asiakkaiden salassa pidettäviä sosiaalihuollon asiakastietoja.

Etevan selvityksen mukaan B:lle luovutetuissa asiakirjoissa oli peitetty tekstiä, koska peitetyt kohdat olivat sisältäneet Etevan muiden asukkaiden salassa pidettäviä tietoja. Julkisuuslakia ei selvityksen mukaan sovelleta tässä käsiteltävään kysymykseen.

Kannanotto

Käytettävissäni olevista asiakirjoista ei ilmene, oliko Eteva ilmoittanut kantelijoille syytä, jonka vuoksi osa luovutettujen asiakirjojen teksteistä oli peitetty. Tämän vuoksi totean yleisellä tasolla seuraavan.

Mikäli viranomaisen ei suostu kaikilta osin asiakirjaa koskevaan tietopyyntöön, tulee viranomaisen ilmoittaa tiedon pyytäjälle kieltäytymisen syy, annettava tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi, tiedusteltava asian kirjallisesti vireille saattaneelta tiedon pyytäjältä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi sekä annettava tieto käsittelyn johdosta perittävistä maksuista. Saamastani selvityksestä ei ilmene, että edellä mainitulla tavalla olisi menetelty asiassa siltä osin kun kantelijalle luovutetuista asiakirjoista oli mustattu tiettyjä tietoja yli. Näiltä osin olisi siis täytynyt ilmoittaa, miksi kyseisiä tietoja ei ole luovutettu.

Mikäli tiedon pyytäjä haluaa asian viranomaisen ratkaistavaksi, tulee toimivaltaisen viranhaltijan viime kädessä (mikäli tietoa ei anneta) tehdä asiassa julkisuuslain mukainen valituskelpoinen päätös. Päätös voidaan saattaa hallinto-oikeuden tutkittavaksi hallintovalituksena.

Vuokran alennusvaatimukseen liittyvät asiakirjat ym.

Kantelija kertoi jättäneensä Etevalle vaatimuksen vuokran alentamisesta. Kantelun mukaan Eteva on jättänyt toimittamatta asiakirjapyyntönsä mainitut B:n 8.8.2012 tekemää vuokranalennusta koskevat asiakirjat sekä Etevan ohjeet asuntoloissa tapahtuvien tapahtumisen kirjaamisesta diaariin.

Etevan selvityksen mukaan vuokranalennusasiassa ei ollut asiakirjojen pyyntöhetkellä tai kantelun tekohetkelläkään mitään valmiita asiakirjoja, joten julkisuuslain nojalla mitään asiakirjoja asiassa ei ole voitukaan luovuttaa. Tältä osin totean, että asiakirjapyyntö on koskenut kaikkia B:tä koskevia asiakirjoja, joihin siis sisältyy myös asianosaisen itsensä toimittamat viranomaisen hallussa olevat asiakirjat. Nähdäkseni myös näistä asiakirjoista olisi pitänyt antaa kantelijoille jäljennökset pyydettyinä.

Kantelija mainitsi mm. B:n vanhempien lähettämiä sähköpostiviestejä, joita ei kuitenkaan löytynyt Etevan B:lle toimittamista asiakirjoista.

Etevan selvityksen mukaan B:lle on toimitettu kaikki hänen pyytämänsä salassa pidettävät Etevan asiakirjat. Etevan selvityksen mukaan on huomattava, että viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaisesti kaikki Etevan hallussa olevat sähköiset tai paperiset asiakirjat eivät ole kantelussa peräänkuulutettuja viranomaisen asiakirjoja. Näin ollen sellaisia asiakirjoja ei ole Etevalla velvoitettakaan luovuttaa tai näyttää.

Korostan, että asiakkaan tiedonsaantioikeus ulottuu kaikkiin viranomaisen säilyttämiin tai arkistoiimiin asiakirjoihin. Tällaisia voivat olla myös sosiaalihuollossa huolto- ja hoitoraporttimerkinnät sekä muut merkinnät. Nähdäkseni myös sähköpostiviestit ovat sellaisia asiakirjoja, joista tulisi pyydettäessä toimittaa jäljennökset asianosaiselle.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.3.1 esittämäni käsityksen Etevan menettelyn julkisuuslain ja hyvän hallinnon vastaisuudesta Eteva kuntayhtymän tietoon.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan Etevalle huomautuksen vastaisen varalle edellä kohdassa 3.3.2 selostetusta lainvastaisesta menettelystä. Tässä tarkoituksessa lähetän Eteva kuntayhtymälle jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Kiinnitän lisäksi Etevan huomiota vastaisen varalle hyvän tiedonhallintatavan edistämiseen.

LIITE: Sovellettu lainsäädäntö

Lainsäädäntö

Perustuslain 10 §:n mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Hallintolain (434/2006) 12 §:n mukaan hallintoasiassa saa käyttää asiamiestä ja avustajaa. Päämiehen on kuitenkin tultava henkilökohtaisesti paikalle, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi. Asiamiehen on esitettävä valtakirja tai muulla luotettavalla tavalla osoitettava olevansa oikeutettu edustamaan päämiestä. Valtakirja on viranomaisen määräyksestä yksilöitävä, jos toimivallasta tai toimivallan laajuudesta on epäselvyyttä. Asianajajan ja julkisen oikeusavustajan tulee esittää valtakirja ainoastaan, jos viranomainen niin määrää.

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (jäljempänä sosiaalihuollon asiakaslaki) 11 §:n mukaan asiakkaan ja hänen laillisen edustajansa oikeus saada tieto asianosaisena ja oikeus saada asiakasta itseään koskevasta asiakirjasta määräytyy siten kuin julkisuuslain 3 luvussa säädetään. Menettelystä, jota noudatetaan tiedon antamisessa, säädetään julkisuuslain 4 luvussa ja muutoksenhausta sen 33 §:ssä.

Lähtökohtana mahdollisten potilasasiakirjojen osalta on, että sosiaalitoimen palveluiden (tässä tapauksessa asumispalvelun) yhteydessä harjoitettua potilaan valvontaa, avustamista, hoivaamista ja muuta tukemista ei katsota terveyden- ja sairaanhoidoksi. Kuitenkin terveydenhuollon ammattihenkilön tähän liittyen tekemät varsinaiset hoitotoimenpiteet katsotaan terveyden- ja sairaanhoidoksi. Terveydenhuollon ammattihenkilön tulee merkitä potilasasiakirjoihin potilaan hoidon järjestämisen, suunnittelun ja toteuttamisen ja seurannan turvaamiseksi tarpeelliset tiedot (potilaslain 12 § 1 mom.).

Julkisuuslain 12 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada tieto hänestä itsestään viranomaisen asiakirjaan sisältyvistä tiedoista 11 §:ssä säädetyin rajoituksin, jollei laissa toisin säädetä. Julkisuuslain 11 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan asianosaisella, hänen edustajallaan ja avustajallaan ei ole oikeutta tiedonsaantiin, mikäli tiedon antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua tai muuta erittäin tärkeätä yksityistä etua.

Julkisuuslain 11 §:n mukaan hakijalla, valittajalla sekä muulla, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee (asianosainen), on oikeus saada tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Tätä tiedonsaantioikeutta voidaan rajoittaa ainoastaan laissa säädetyin perustein.

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

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) 26 §:ssä on säädetty yleisistä perusteista salassa pidettävän tiedon antamiseen. Säännöksen mukaan viranomainen voi antaa tiedon salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta muun muassa silloin, kun tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty tai se, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, antaa siihen suostumuksensa.

Sosiaalihuollon asiakaslain 16 §:n mukaan salassa pidettävästä asiakirjasta saa antaa tietoja asiakkaan nimenomaisella suostumuksella tai niin kuin laissa erikseen säädetään. Sosiaalihuollon asiakaslain 17 ja 18 §:ssä on säädetty tilanteista, jossa salassa pidettävä tieto voidaan antaa asiakkaan suostumuksesta riippumatta.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 25 kohdan mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen säädetä, asiakirjat, jotka sisältävät tietoja sosiaalihuollon asiakkaasta ja hänen saamastaan etuudesta tai tukitoimesta tai sosiaalihuollon palvelusta sekä henkilön terveydentilasta tai vammaisuudesta. Saman lain 26 §:n mukaan viranomainen voi antaa salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta tiedon, jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty tai jos se, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, antaa siihen suostumuksensa.

Asiakirjan antamista koskeva asia on julkisuuslain 14 §:n mukaan käsiteltävä viivytyksettä ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön. Jos pyydettyjä asiakirjoja on paljon tai niihin sisältyy salassa pidettäviä osia tai jos muu niihin rinnastettava syy aiheuttaa sen, että asian käsittely ja ratkaisu vaativat erityistoimenpiteitä tai muutoin tavanomaista suuremman työmäärän, asia on ratkaistava ja tieto julkisesta asiakirjasta annettava viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön.

Julkisuuslain 16 §:n mukaan viranomaisen asiakirjan sisällöstä annetaan tieto suullisesti taikka antamalla asiakirja viranomaisen luona nähtäväksi ja jäljennettäväksi tai kuunneltavaksi tai antamalla siitä kopio tai tuloste. Tieto asiakirjan julkisesta sisällöstä on annettava pyydetyllä tavalla, jollei pyynnön noudattaminen asiakirjojen suuren määrän tai asiakirjan kopioinnin vaikeuden tai muun niihin verrattavan syyn vuoksi aiheuta kohtuutonta haittaa virkatoiminnalle.

Asiakirjapyyntöön vastattaessa on julkisuuslain mukaisten menettelysääntöjen ohella otettava huomioon perustuslain 21 §, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa viranomaisessa asianmukaisesti käsitellyksi.

Hallintolain (434/2003) 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta.

Oikeusasiamiehestä annetun lain (197/2002) 3 §:n 2 momentin mukaan oikeusasiamies ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo oleva aiheutta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta.