

17.12.2013

Dnro 3069/4/12

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Esittelijäneuvos Tapio Rätty

LASTA KOSKEVIEN TIETOJEN LUOVUTTAMINEN HUOLTAJALLE

1

KANTELU

- - -

Kantelija kertoi, että häntä koskevia tietoja oli luovutettu hänen lapsensa isälle. Kantelijan mukaan tiedon luovutuksesta ei oltu hänelle kerrottu etukäteen eikä häntä oltu kuultu asiassa. Kantelija kertoi, että tiedon luovutuksen yhteydessä luovutettiin myös muuta henkilöä koskevia salassa pidettäviä tietoja.

- - -

3

RATKAISU

3.1

Kantelu ja saatu selvitys

Kirjoituksen ja saadun selvityksen mukaan kantelijan entinen puoliso, heidän yhteisen lapsensa isä ja lapsen toinen huoltaja, oli pyytänyt lasta koskevia asiakirjoja itselleen. Kantelijan kirjoituksen mukaan lapsen isälle luovutettuihin asiakirjoihin sisältyi tietoja kantelijan yksityiselämästä. - - -

Kantelijan mukaan asiakirjat ovat sisältäneet myös sivullista koskevia tietoja. - - - Kantelijan kirjoituksen mukaan mainittua henkilöä koskeva sosiaalihuollon asiakkuutta koskeva tieto luovutettiin myös tässä yhteydessä.

Kantelija on arvostellut myös tiedon luovuttamistapaa. Kantelijan mukaan häntä ei kuultu ennen tiedon luovuttamista.

- - - hyvinvointipalveluiden lausunnossa ja selvityksessä on todettu, että kantelijan kirjoituksessa esittämä pitää paikkansa. Lausunnon ja selvityksen mukaan lapsen isälle luovutetut kantelijaa koskevat tiedot ovat kaikki olleet sellaisia, jotka ovat saattaneet vaikuttaa asian (lastensuojeluasia) käsittelyyn ja sitä koskevaan päätöksentekoon. Lausunnon ja selvityksen mukaan kantelijan ystävää koskevat tiedot ovat kuitenkin olleet asiaan vaikuttamattomia.

3.2

Arviointi

3.2.1

Huoltajan tiedonsaantioikeus

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (sosiaalihuollon asiakaslaki) ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) mukaan määräytyvät sosiaalihuollon asiakirjojen julkisuus ja salassapito. Sosiaalihuollon asiakaslain 14 §:n mukaan sosiaalihuollon asiakirjat, jotka sisältävät tietoja sosiaalihuollon asiakkaasta tai muusta yksityisestä henkilöstä ovat salassa pidettäviä. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 25 kohdan mukaan salassa pidettäviä asiakirjoja ovat muun muassa asiakirjat, jotka sisältävät tietoa sosiaalihuollon asiakkaasta ja tämän saamasta tukitoimesta taikka sosiaalihuollon palvelusta taikka tietoja henkilön terveydentilasta taikka hänen saamastaan terveydenhuollon ja kuntoutuksen palvelusta. Säännösten mukaan pelkästään tieto sosiaalihuollon asiakkuudesta on jo salassa pidettävä.

Sosiaalihuollon asiakaslain mukaan asiakkaan ja hänen laillisen edustajansa oikeus saada tietoa asianosaisena ja oikeus saada tietoa asiakasta itseään koskevasta sosiaalihuollon asiakirjasta määräytyy siten kuin julkisuuslain 3 luvussa säädetään. Julkisuuslain 11 §:ssä säädetään asianosaisjulkisuudesta sekä sen ulottuvuudesta ja rajoituksista ja lain 12 §:ssä oikeudesta saada tietoja itseään koskevasta asiakirjasta.

Julkisuuslain 11 §:n mukaan hakijalla, valittajalla sekä muulla, jonka oikeutta, etua 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. Asianosaisen edustajalla tai avustajalla on samanlainen oikeus asiakirjan saamiseen kuin asianosaisellakin. Asianosaisen edustajalla tarkoitetaan esimerkiksi alaikäisen lapsen huoltajaa, joka edustaa lasta lapsen hullosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain mukaisesti lapsen henkilöä koskevissa asioissa. Asianosaistilanteissa (esimerkiksi lastensuojelulain mukaisia päätöksiä tehtäessä) asianosaisen tiedonsaantioikeus voi ulottua toista vanhempaa tai muuta henkilöä koskeviin salassa pidettäviin tietoihin.

Julkisuuslain 12 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada tieto hänestä itsestään viranomaisen asiakirjaan sisällyvistä 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 §:n rajoitusperusteista muuta johdu.

Jos lasta koskevia tietoja pyydetään julkisuuslain 12 §:n mukaisesti lapsen ja hänen kanssaan asuvan vanhemman tietojen erottaminen toisistaan voi olla vaikeaa. Erityisen vaikeaa tietojen erottaminen on erityisesti silloin, kun kysymys on lastensuojelua koskevasta asiasta. Vanhemman yksityiselämässä ja päivittäisessä elämässä saattaa olla sellaisia asioita, joilla on vaikutusta lapsen jokapäiväiseen elämään tai hänen etuunsa ja oikeuksiinsa. Vanhemman tällaiset yksityiselämään liittyvät tiedot ovat voineet vaikuttaa myös siihen, minkälaisia palveluja tai tukitoimia lapselle järjestetään tai millä tavoin niitä toteutetaan.

Viranomaisella saattaa olla myös vanhemmasta sellaista tietoa, jolla ei ole merkitystä lapsen edun toteutumisen kannalta tai mainituilla tiedoilla ei ole merkitystä lapsen palveluja suunniteltaessa tai niitä järjestettäessä. Tällaiset tiedot eivät siten ole vaikuttaneet tai saattaneet vaikuttaa lapsen asioiden käsittelyyn sillä tavoin, että tiedot tulisi luovuttaa lapsen toiselle huoltajalle asianosaisaseman perusteella. Tällaiset tiedot eivät myöskään yleensä ole sellaisia julkisuuslain 12 §:n tarkoittamia henkilöä itseään koskevia tietoja, jotka tulisi tällä perusteella luovuttaa lapsen toiselle huoltajista.

Näkemykseni mukaan kantelijan lasten isällä on ollut oikeus saada lapsen huoltajana julkisuuslain 12 §:n perusteella lasta koskevat tiedot. Lapsen isällä on saattanut olla oikeus saada kantelijaa koskevia tietoja julkisuuslain 11 §:n mukaisesti asianosaisena heidän huollossaan olevaa lasta koskevassa lastensuojeluasiassa siltä osin kuin mainitut tiedot ovat liittyneet edellä tarkoitettuun tähän viranomaisessa käsiteltävänä olevaan lastensuojeluasiaan.

Oikeusasiamies ei voi puuttua siihen, miten viranomainen on käyttänyt sille lain mukaan kuuluvaa harkintavaltaansa, jos sitä ei ole ylitetty tai käytetty väärin. Kuten edellä olen todennut, lapsen ja hänen vanhempansa tietojen erottaminen erityisesti lastensuojeluasiassa on usein vaikeaa sen johdosta, että lapsen kanssa asuvan sekä myös muun henkilön tiedot ovat voineet vaikuttaa lapsen asemaan tai hänen oikeuksiinsa. Lasta koskevilla tiedoilla voidaan siten ymmärtää sellaisia lapsen elämään liittyviä tietoja, joilla on merkitystä lapsen oikeuksien ja hänen etunsa toteutumisessa. Edellä mainituista syistä on vaikea erotella myös niitä huoltajan tietoja, jotka ovat merkityksellisiä lastensuojeluasiassa.

- - - hyvinvointipalvelut on lausunnossaan pitänyt kantelijan lasten isälle luovutettuja tietoja sellaisina, joilla on ollut vaikutus lapsen lastensuojeluasian hoitamiseen sekä lapsen tilanteeseen ja hyvinvointiin. Minulla ei laillisuusvalvojana ole mahdollisuutta arvioida pelkästään kantelukirjoituksen tai saamani selvityksen perusteella, missä laajuudessa kantelijan lasten isän tietojensaantioikeutta koskeva vaatimus olisi tullut toteuttaa. Edellä todetun perusteella katson kuitenkin saamani selvityksen perusteella, että - - - hyvinvointipalvelujen asianomaiset viranhaltijat ovat menettelleet sinänsä harkintavaltansa puitteissa arvioidessaan mitä lasta ja kantelijaa koskevia tietoja lapsen isälle voidaan luovuttaa.

Kantelukirjoituksesta ja saamastani selvityksestä ilmenee, että kantelijan lapsen isälle on luovutettu myös kantelijan ystävää koskevia salassa pidettäväksi säädettyjä tietoa (muun muassa asiakkuussuhteeseen liittyviä tietoja). Tältä osin - - - hyvinvointipalvelut on toiminut asiassa julkisuuslain vastaisella tavalla. - - - hyvinvointipalvelut on lausunnossaan ilmoittanut, että se on hyvinvointipalveluiden sisäisellä ohjeistuksella puutunut havaitsemiinsa päätöksentekomenettelyssä ja tiedon luovutuksessa tapahtuneisiin virheisiin. Tästä syystä en ole lähtenyt selvittämään enemmälti asiaa ja tyydyn kiinnittämään hyvinvointipalvelujen huomiota edellä sanottuun.

3.2.2

Menettely asiakirjojen antamisessa

Kantelija arvosteli kirjoituksessaan sitä, ettei häntä kuultu ennen tietojen antamista lapsen isälle.

- - - hyvinvointipalvelut on lausunnossaan todennut, ettei kantelijaa kuultu tietojen luovuttamista koskevassa asiassa siten kuin hallintolaissa edellytetään.

Julkisuuslain 33 §:n mukaan viranomaisen julkisuuslaissa tarkoitettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen hallintolainkäyttölain mukaisella tavalla.

Totean, että julkisuuslakia koskeneessa hallituksen esityksessä (HE 30/1998) ehdotettiin, että vain sellaiseen viranomaisen päätökseen, jolla on kieltäydytty antamasta pyydetty asiakirja, saisi hakea muutosta valittamalla. Hallituksen esityksessä tätä perusteltiin ennen kaikkea sillä, että valitus siirtäisi tiedon antamista koskevan päätöksen täytäntöönpanoa ja viivästyttäisi tiedon saamista asiakirjasta.

Julkisuuslain eduskuntakäsittelyn yhteydessä hallintovaliokunta, lakivaliokunta ja perustuslakivaliokunta totesivat (HaVM 31/1998, LaVL 14/1998 ja PeVL 43/1998), että hallintolainkäyttölain pääperiaatteen mukaan sekä myönteisestä että kielteisestä saa valittaa ja että oikeussuojan tarvetta voi ilmetä myös silloin, kun viranomaisen tekee myönteisen päätöksen asiakirjan antamisesta. Eduskunta hyväksyi lain tältä osin valiokuntien kannanottojen mukaisena ja poisti lakiesityksessä tuolloin olleen valitusoikeuden rajoittamisen vain kielteiseen päätökseen.

Hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentin mukaan valituksen saa tehdä se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Asiakirjojen pyytäjänä on se henkilö, johon päätös on kohdistettu. 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 olla myös se henkilö, jonka tietoja pyydetään. Edellä sanotusta seuraa, että annettaessa toista henkilöä koskevia salassa pidettäväksi säädettyjä tietoja on tietojen luovuttamisesta viime kädessä tehtävä päätös. Päätös voi koskea siis tilannetta, jossa tietoja ei pyytäjälle anneta tai toista koskevat tiedot annetaan hänen vastustuksestaan huolimatta tiedon pyytäjälle.

Asianosaisuuteen liittyy velvollisuus kuulla asianosaista. Oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta ovat hyvän hallinnon keskeisiä oikeusturvatakeita.

Hallintolain 34 §:n mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Kuuleminen palvelee siis asian ratkaisemista ja selvittämistä. Kuulemisen laiminlyöminen voi johtaa siihen, ettei tietojen antamista vastustava mielipide tule asiasta päättävän viranomaisen tietoon ja valituskelpoista päätöstä ei tämän johdosta tehdä. Kuuleminen turvaa siis tältä osin asianosaisen oikeutta muutoksenhakuun. Kuulemisen avulla voidaan siis selvittää sitä, onko viranomaisen rajoitettava asianosaisen oikeutta julkisuuslain 11 §:ssä säädettyillä perusteilla.

Kuulemisen sisältönä on se, että asianosaiselle varataan ennen päätöksentekoa mahdollisuus tutustua kaikkeen siihen materiaaliin, selvitykseen ja viranomaisen hankkimiin lausuntoihin ja muuhun aineistoon, jotka viranomaisen on päätöksentekoaan tai ratkaisutoimintaansa varten itse laatinut tai saanut muilta viranomaisilta tai yksityisiltä tahoilta. Kuuleminen ei ole siten pelkkä muodollisuus vaan kuultavalle on varattava tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa asiaansa ratkaisemiseen. Kuulemisen on oltava sekä laadultaan että laajuudeltaan riittävän tehokasta.

Kuulemisen yhtenä tarkoituksena on toteuttaa perustuslaissa säädettyjä hyvän hallinnon periaatteita. Asianmukainen kuuleminen antaa asianosaiselle mahdollisuuden arvioida viranomaisten toimien asianmukaisuutta ja asianosaisen tarvetta esimerkiksi mahdolliseen muutoksenhakuun viranomaisen päätöksestä.

Saamani selvityksen perusteella totean, että kantelijaa ei ole kuultu annettaessa häntä koskevia tietoja hänen lapsensa toiselle huoltajalle. Asiassa ei ole esitetty, että kantelija olisi antanut tiedon luovutuksen suostumuksen, tai että kantelijan kuuleminen olisi voitu jättää tekemättä hallintolain 34 §:n mukaisilla perusteilla.

Korkein hallinto-oikeus on eräässä julkaistussa päätöksessään (KHO 13.7.2000 T 2041) todennut, että ”Julkisuuslainsäädännön uudistusta koskevista lainvalmisteluasiakirjoista ilmenee, että muutoksenhakuun julkisuusasioissa on tarkoitettu sovellettavan hallintolainkäytön yleisiä periaatteita. Hallintolainkäyttölain 5 §:n 1 momentin mukaan päätöksellä, josta saa valittaa, tarkoitetaan toimenpidettä, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta. Asiakirjojen julkisuutta koskeva hallintopäätös on siten valituskelpoinen. Hallintolainkäytön yleisten periaattei-

den soveltaminen merkitsee myös sen käsityksen torjumista, että asiakirjojen luovuttamista koskevasta myönteisestä päätöksestä ei olisi koskaan muutoksenhakuoikeutta. Toiselta puolen päätöksen valituskelpoisuus ei tarkoita sitä, että julkisuusasiassa olisi aina jollakulla valitusoikeus. Valitusoikeutta on siten arvioitava sekä vanhan että uuden julkisuuslain osalta hallintolainkäytön yleisten säännösten mukaan ottaen huomioon julkisuusasioiden erityispiirteet. Hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentin mukaan päätöksestä saa valittaa se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Valitusoikeus on näin ollen ensinnäkin sillä, johon päätös on kohdistettu. Toiseksi valitusoikeus on sillä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa, mutta johon päätöstä ei ole muodollisesti kohdistettu. Tämä merkitsee sitä, että valitusoikeutta ei yleensä ole sillä, johon päätös vaikuttaa vain välillisesti. Välittömyyttä arvioitaessa on otettava huomioon muun ohella asian laatu ja asiassa oleva oikeussuojan tarve”. Totean, että mainittu korkeimman hallinto-oikeuden päätös koskee yleisöjulkisuuden toteuttamista.

Perustuslakivaliokunnan em. lausunnon mukaan ”Julkisuuslakiehdotuksen 33 §:n muutoksenhakusäännös on muotoiltu niin, että se koskee ainoastaan päätöstä, jolla on kieltäydytty antamasta pyydettyä asiakirjaa. Oikeussuojan tarvetta voi kuitenkin ilmetä myös silloin, kun viranomaisen tekee myönteisen päätöksen asiakirjan antamisesta. Yksityisen oikeutta voi koskea esimerkiksi päätös salassa pidettävän asiakirjan antamisesta sivulliselle”.

Lastensuojelulain 33 §:n mukaan lastensuojelun työntekijän tulee merkitä lasta tai nuorta koskeviin asiakasasiakirjoihin lastensuojeluasian vireille tulosta lähtien kaikki lapsen tai nuoren tarvitsemien lastensuojelutoimenpiteiden järjestämiseen vaikuttavat tiedot sekä toimenpiteiden suunnittelun, toteuttamisen ja seurannan kannalta tarpeelliset tiedot. Tämä merkitsee, että lastensuojeluasiakirjoihin kerätään usein myös lasta ja hänen perhettään koskevien salassa pidettävien tietojen lisäksi perheen ulkopuolisia henkilöitä koskevia tietoja. Osa näistä muuta henkilöä koskevista tiedoista ovat julkisuuslain mukaan salassa pidettäviä.

Lastensuojeluasiakkuutta koskevien tietojen käsittelyssä ja tietojen luovuttamista koskevassa harkinnassa on noudatettava julkisuuslain ja hallintolain mukaista menettelyä päätöksenteossa ja siihen liittyvässä kuulemisessa.

Kun kysymys on lapsen huoltajan tekemästä tietopyynnöstä, joka koskee hänen huollossaan olevaa lasta koskevia tietoja, on huoltajalla edellä sanotun mukaisesti oikeus saada tieto lastaan koskevista asiakirjoista julkisuuslain 12 §:n perusteella.

Pyydettyihin lapsen elämään liittyviin tietoihin voi sisältyä toista henkilöä, mm toista vanhempaa koskevia arkaluonteisia tietoja, jotka liittyvät tämän henkilön erittäin tärkeisiin etuihin ja jotka ovat ehdottoman salassapidon piiriin kuuluvia. Viranomaisen on ennen tietopyynnön ratkaisemista arvioitava ovatko pyydetyt tiedot välttämättömiä lasta koskevia tietoja ja arvioitava myös pyydettävien tietojen luonnetta (arkaluonteisuutta) ja niiden merkitystä sille henkilölle, jota pyydetyt tiedot koskevat. Tämän kokonaisarvion tekemisen jälkeen viranomaisen ennen tietopyynnön ratkaisemista arvioitava onko sitä henkilöä, jota tiedot myös koskevat kuultava hallintolain vaatimusten mukaisesti. Mitä arkaluonteisemmasta kolmatta henkilöä koskevasta tiedosta on kysymys sitä suuremmalla syyllä sitä henkilöä jota pyydetyt tiedotkin koskevat on pidettävä asiassa asianosaisena, jolloin kuuleminen on suoritettava ennen asian ratkaisemista.

Mikäli kuultava vastustaa itseään koskevien tietojen luovuttamista tiedon pyytäjälle, on tietopyyntöasiassa tarvittaessa tehtävä julkisuuslain mukainen valituskelpoinen päätös sekä silloin, kun tiedot luovutetaan vastoin kuultavan kieltoa tai tietoja ei luovuteta tietoa pyytäneelle.

Viranomaisen voi tarvittaessa rajoittaa omalla päätöksellään asianosaisen oikeutta saada tieto kuulemista koskevista asiakirjoista siten kuin julkisuuslain 11 §:ssä säädetään.

Kantelukirjoituksen mukaan osa luovutetuista tiedoista koski hänen ystävänsä koti- ja huoltajuustilannetta. Kantelijan mukaan kirjausmerkinnöistä ilmeni myös hänen ystävänsä asiakkuus kuntouttavassa hoidossa. Sinänsä perheen ulkopuolista henkilöä koskevat tiedot saattavat joissain tapauksissa liittyä sillä tavoin lapsen asemaan ja etuihin, että niiden erottaminen lasta koskevista tiedoista saattaa olla vaikeaa. - - - hyvinvointipalvelut ei ole kuitenkaan lausunnoissaan kiistänyt kantelijan kertomaa eikä ole myöskään perustellut näiden tietojen olleen edellä tarkoitettuja lapsen elämään liittyviä tietoja. Edellä sanotun johdosta katson, että - - - hyvinvointipalvelut on luovuttanut kantelijan ystävää koskevia salassa pidettäviä tietoja ilman mainitun henkilön suostumusta. Asiassa on siten toimittu julkisuuslain ja hallintolain vastaisella tavalla. Saatan tämän käsitykseni - - - hyvinvointipalvelujen virheellisestä ja lainvastaisesta menettelystä sen tietoon.

3.2.3

Muuta

Julkisuuslain 23 §:n 2 momentin mukaan asianosainen, hänen edustajansa tai avustajansa ei saa ilmaista sivulliselle asianosaisaseman perusteella salattuja ja salassa pidettäviä tietoja, jotka koskevat muita kuin asianosaista itseään. Mainitussa säännöksessä on myös säädetty näiden asianosaisasemassa saatujen tietojen hyväksikäyttökiellosta. Julkisuuslain 23 §:n 3 momentin mukaan asianosainen ei saa käyttää salassa pidettäviä tietoja omaksi taikka toisen hyödyksi tai toisen vahingoksi. Asianosaisen, hänen edustajansa tai avustajansa saa kuitenkin käyttää muita kuin asianosaista itseään koskevia tietoja, kun kysymys on sen oikeuden, edun tai velvollisuuden hoitamista koskevasta asiasta, johon asianosaisen tiedonsaantioikeus on perustunut. Toisin sanoen asianosainen ei saa käyttää mainittuja tietoja kuin siinä asiassa, jossa hän on asianosaisena mainitut tiedot saanutkin.

Viranomaisen tulee hyvän hallinnon periaatteen mukaisesti, mikäli asianosaiselle on luovutettu toista henkilöä koskevia salassa pidettäviä tietoja, ilmoittaa asianosaisille kuuluvasta edellä sanotusta vaitiolovelvollisuudesta ja hyväksikäyttökiellosta.

- - -