

4.12.2015

Dnro 3184/4/15

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja

TIETOPYYNNÖN KÄSITTELY YLEISESSÄ EDUNVALVONNASSA

1

KANTELU

Kantelija pyysi eduskunnan oikeusasiamiehelle 7.7. ja 5.8.2015 osoittamissaan kirjeissä tutkimaan läheiselleen määrätyn edunvalvojan menettelyä. Kyse oli ennen muuta tietojensaantioikeudesta, päämiehen käyttövaroista ja asunnon hankkimisesta mutta myös yleisemmin asioiden hoidon asianmukaisuudesta.

- - -

3

RATKAISU

3.1

Tietojensaantioikeuden toteutuminen

3.1.1

Asiakirjoista ilmeneviä tietoja

Kantelija oli kertomansa mukaan asioinut yhdessä aviopuolisonsa kanssa oikeusaputoimiston yleisessä edunvalvonnassa ja pyytänyt saada nähtäväksi päämiehen antaman valtakirjan perusteella päämiehen maksettuja laskuja. Kantelijan mukaan he olivat saaneet nähtäväkseen ensimmäisen kansion, mutta toiseen kansioon he sen sijaan eivät enää olleet saaneet lainkaan tutustua. Kantelija oli pyytänyt oikeusaputoimiston johtajaa selvittämään asiaa. Tämä oli sittemmin ilmoittanut puhelimitse, ettei päämiehen kansiota tarvitse näyttää valtakirjasta huolimatta.

Yleinen edunvalvoja on todennut, että kantelijalle ja tämän aviopuolisolle oli annettu nähtäväksi edunvalvonnan ensimmäisen vuoden mappi, jossa olivat olleet kolmen alkukuukauden tapahtumat eli lähinnä kantelijan itsensä tuoma kymmenen sentin korkuinen laskupino. Tässä vaiheessa tilanne oli kuitenkin alkanut epäilyttää yleistä edunvalvojaa, minkä vuoksi hän oli ottanut maistraattiin yhteyttä toimintatavoista tällaisissa tilanteissa. Maistraatista yleinen edunvalvoja oli kertomansa mukaan saanut tiedon, ettei valtakirjaa tarvinnut tällaisissa tilanteissa noudattaa, vaan edunvalvoja voi käydä näyttämässä mappia päämiehelle itselleen. Tämän vuoksi yleinen edunvalvoja oli ottanut kansion pois.

Maistraatti puolestaan on todennut edunvalvojan ottaneen maistraattiin yhteyttä saadakseen neuvoa siitä, miten asiassa tulisi toimia. Maistraatin henkikirjoittaja oli vastannut hänelle yleisellä tasolla muun muassa, että asia riippuu siitä, missä määrin päämies ymmärtää asioita ja onko hän kiinnostunut omista asioistaan. Jos päämies ymmärtää asian merkityksen, hän voi antaa pätevän valtuutuksen. Maistraatti oli suositellut sellaista vaihtoehtoa, että edunvalvoja kävisi näyttämässä tietoja päämiehelle itselleen. Vielä henkikirjoittaja oli ilmoittanut käsityksensä, että valtakirja on ristiriidassa edunvalvojan salassapitosäännösten kanssa.

Edelleen maistraatti on tuonut minulle antamassaan lausunnossa esiin, että se pitää yleisesti ongelmallisena tilanteita, joissa ulkopuoliset tahot pyrkivät saamaan pääasiassa omien intressiensä vuoksi tietoja päämiesten taloudellisista asioista joko edunvalvojalta tai maistraatilta. Tämä tapahtuu maistraatin mukaan lähes säännönmukaisesti ottamalla päämieheltä tätä tarkoitusta varten valtakirja. Lähipiirin on maistraatin mukaan yleensä kovin helppo saada päämies allekirjoittamaan valtakirjoja, joiden merkitys ei tälle välttämättä aukea, tai joiden allekirjoittamista hän ei välttämättä pysty vastustamaan. Tämän vuoksi syntyy tilanteita, joissa joko maistraatti tai edunvalvoja joutuu arvioimaan, miten tällaiseen valtuutukseen tulee suhtautua. Maistraatin mukaan päämiehen taloudellisia asioita ei voida kevein perustein selvittää ulkopuolisille tahoille, ja epävarmassa tilanteessa on parempi kieltäytyä tietojen antamisesta. Sen tulisi riittää, että päämiehellä itsellään ja edunvalvojan toimintaa valvovalla maistraatilla on oikeus saada tarvittavat tiedot.

3.1.2

Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

3.1.2.1

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta esitöineen ja soveltamiskäytäntöineen

Valtion oikeusaputoimistojen palveluksessa työskentelevät yleiset edunvalvojat ovat viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (jäljempänä julkisuuslain) 4 §:ssä tarkoitettujen viranomaisten palveluksessa olevia henkilöitä. Lain 5 §:ssä määritellään viranomaisen asiakirja. Pykälän 3 momentissa määritellään ne asiakirjat, joita ei pidetä viranomaisen asiakirjoina ja jotka pääsäännön mukaan jäävät kokonaan lain soveltamisalan ulkopuolelle (HE 30/1998 vp, s. 56). Kyseisen momentin 4 kohdan mukaan viranomaisten asiakirjoina ei pidetä asiakirjoja, jotka on annettu viranomaiselle yksityisen lukuun suoritettavaa tehtävää varten tai laadittu sen suorittamiseksi. Säännöksen perusteluissa on esimerkkinä mainittu tilaustutkimukset (HE 30/1998 vp, s. 57).

Julkisuuslain tultua voimaan yleiselle edunvalvojalle tulleita edunvalvontaan liittyvät asiakirjoja ei oikeuskirjallisuudessa ole pidetty sen viranomaisen asiakirjoina, jossa edunvalvoja työskentelee (ks. Anna-Riitta Wallin – Timo Konstari: Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö, 2000, s. 61–62). Sama on sittemmin todettu holhoustoimilain salassapitosäännösten muuttamisen yhteydessä vuonna 2007 (HE 52/2006 vp, s. 56) ja korkeimman hallinto-oikeuden 21.8.2009 antamassa päätöksessä (taltio 1989). Olen päätöksessäni dnro 4208/4/08 todennut edellä selostetusta seuraavan, että edunvalvonta-asiakirjoihin eivät lähtökohtaisesti tule sovellettaviksi myöskään julkisuuslain menettelysäännökset, jotka koskevat esimerkiksi asiakirjan pyytämistä (13 §), asiakirjapyyntöä käsitteleville asetettuja määräaikoja (14 §) ja asiakirjan antamistapaa (16 §).

3.1.2.2

Henkilötietolaki esitöineen ja soveltamiskäytäntöineen

Henkilötietolain 2 §:n 2 momentin mukaan tätä lakia sovelletaan henkilötietojen automaattiseen käsittelyyn. Myös muuhun henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan tätä lakia silloin, kun henkilötiedot muodostavat tai niiden on tarkoitus muodostaa henkilörekisteri tai sen osa.

Henkilötietolain 3 §:n 1 kohdan mukaan *henkilötiedolla* tarkoitetaan kaikenlaisia luonnollista henkilöä taikka hänen ominaisuuksiaan tai elinolosuhteitaan kuvaavia merkintöjä, jotka voidaan tunnistaa häntä tai hänen perhettään tai hänen kanssaan yhteisessä taloudessa eläviä koskeviksi. *Henkilötietojen käsittelyllä* tarkoitetaan 2 kohdan mukaan henkilötietojen keräämistä, tallettamista, järjestämistä, käyttöä, siirtämistä, luovuttamista, säilyttämistä, muuttamista, yhdistämistä, suojaamista, poistamista, tuhoamista sekä muita henkilötietoihin kohdistuvia toimenpiteitä. *Henkilörekisterillä* puolestaan tarkoitetaan 3 kohdan mukaan

käyttötarkoituksensa vuoksi yhteenkuuluvista merkinnöistä muodostuvaa henkilötietoja sisältävää tietojoukkoa, jota käsitellään osin tai kokonaan automaattisen tietojenkäsittelyn avulla taikka joka on järjestetty kortistoksi, luetteloksi tai muulla näihin verrattavalla tavalla siten, että tiettyä henkilöä koskevat tiedot voidaan löytää helposti ja kohtuuttomitta kustannuksitta.

Tietosuojavaltuutettu on päätöksessään 3221/523/13, joka koski päämiehen tarkastusoikeutta yleisen edunvalvonnan tietoihin, todennut muun muassa, että eri lähteistä kerättävät tai eri paikoissa säilytettävät tiedot kuuluvat samaan loogiseen rekisteriin, vaikka ne kerätään eri lähteistä, niitä säilytettäisiin eri paikoissa ja/tai niitä käsitelisivät eri tahot, jos käyttötarkoitus on sama. Siten valtakunnalliseen oikeushallinnon tietojärjestelmään liittyneen viranomaisen henkilörekisteriin voi kuulua myös manuaalista aineistoa. Olen päätöksessäni dnro 726/4/14 arvioinut edunvalvontatoimiston päämieskohtaisia kansioita henkilötietolain näkökulmasta.

Henkilötietolain 8 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan henkilötietoja saa käsitellä rekisteröidyn yksiselitteisesti antamalla suostumuksella. Suostumuksella tarkoitetaan 3 §:n 7 kohdan mukaan kaikenlaista vapaaehtoista, yksilöityä ja tietoista tahdonilmaisua, jolla rekisteröity hyväksyy henkilötietojensa käsittelyn. Säännöksen sanamuoto ei siten edellytä kirjallista muotoa. Säännöksen perusteluiden mukaan jos suostumuksen olemassaolosta syntyy kiistaa, todistustaakka suostumuksen olemassaolosta on rekisterinpitäjällä (HE 96/1998 vp), minkä on katsottu puoltavan suostumuksen pyytämistä kirjallisena (ks. Tornberg Johanna – Kuuliala Matti: Suomen edunvalvontaoikeus, 2015, s. 549).

Henkilötietolain 26 §:ssä säädetään rekisteröidyn tarkastusoikeudesta. Pykälän 1 momentin mukaan jokaisella on salassapitosäännösten estämättä oikeus tiedon etsimiseksi tarpeelliset seikat ilmoitettuaan saada tietää, mitä häntä koskevia tietoja henkilörekisteriin on talletettu tai, ettei rekisterissä ole häntä koskevia tietoja. Rekisterinpitäjän on samalla ilmoitettava rekisteröidylle rekisterin säännönmukaiset tietolähteet sekä, mihin rekisterin tietoja käytetään ja säännönmukaisesti luovutetaan.

Henkilötietolain 28 §:ssä säädetään tarkastusoikeuden toteuttamisesta. Pykälän 1 momentissa säädetään, että sen, joka haluaa tarkastaa itseään koskevat tiedot 26 §:ssä tarkoitetulla tavalla, on esitettävä tätä tarkoittava pyyntö rekisterinpitäjälle omakätisesti allekirjoitetussa tai sitä vastaavalla tavalla varmennetussa asiakirjassa tai henkilökohtaisesti rekisterinpitäjän luona. Rekisterinpitäjän on saman pykälän 2 momentin mukaan ilman aiheetonta viivytystä varattava rekisteröidylle tilaisuus tutustua 26 §:ssä tarkoitettuihin tietoihin tai annettava tiedot pyydettyä kirjallisesti. Tiedot on annettava ymmärrettävässä muodossa. Jos rekisterinpitäjä kieltäytyy antamasta tietoja, hänen on annettava tästä kirjallinen todistus. Todistuksessa on mainittava myös ne syyt, joiden vuoksi tarkastusoikeus on evätty. Tarkastusoikeuden epäämisen veroisena pidetään sitä, että rekisterinpitäjä ei ole kolmen kuukauden kuluessa pyynnön esittämisestä antanut kirjallista vastausta rekisteröidylle. Rekisteröity voi saattaa asian tietosuojavaltuutetun käsiteltäväksi.

Henkilötietolain 28 §:n 1 momentin perusteluissa ei ole erikseen otettu kantaa vaatimukseen pyynnön *omakätisestä allekirjoittamisesta* tai sen *esittämisestä henkilökohtaisesti* rekisterinpitäjän luona. Hallituksen esityksessä on lähinnä vain viitattu aiemman henkilörekisterilain 11 §:n 2 momenttiin toteamuksin, että ”nykyisen sääntelyn tavoin pyyntö tarkastusoikeudesta voitaisiin esittää omakätisesti allekirjoitetussa asiakirjassa tai henkilökohtaisesti rekisterinpitäjän luona” (HE 96/1998 vp). Asiaa ei ole lähemmin arvioitu myöskään lainuudistusta pohtineen henkilötietotoimikunnan mietinnössä (ks. KM 1997:9, s. 146). Mainitun henkilörekisterilain vastaavansisältöisen säännöksen perustelujen mukaan säännös katsottiin tarpeelliseksi sen estämiseksi, että tarkastusoikeuden toteuttamiseksi käytettäisiin erilaisia toimeksiantoja (HE 49/1986 vp, s. 36; ks. myös Konstari Timo: Henkilörekisterilaki, 1992, s. 199–201).

Tietosuojavaltuutettu on päätöksessään 18.1.2001 dnro 36/523/2001 arvioinut sitä, milloin kyse on edellä mainitun lainkohdan mukaisesta tarkastusoikeuden käyttämisestä.

Arvioitavana olleessa tapauksessa asianajaja oli asiakkaansa puolesta allekirjoittanut asiakirjapyyntö ja toimittanut sen kunnan perheneuvolaan. Asiakas oli halunnut saada jäljennökset itseään ja huollossaan olevaa poikaansa koskevista sekä eräistä muista tiedoista. Pyyntöä ei ollut ilmennyt, minkä lain nojalla tietoja oli pyydetty. Kyse oli siitä, voitiinko asiakirjapyyntöä pitää henkilötietolain tarkoittamana tietojen tarkastuspyyntönä ja oliko tietosuojavaltuutetulla toimivaltaa käsitellä asiaa. Tietosuojavaltuutettu totesi, että asiakas ei ollut pyytänyt itseään ja poikaansa koskevia tietoja henkilötietolain edellyttämällä tavalla henkilökohtaisesti tai itse allekirjoittamallaan asiakirjalla vaan tietoja oli pyydetty asianajajan allekirjoittamalla asiakirjalla. Tietosuojavaltuutetun mukaan henkilötietolain mukaista tarkastusoikeutta ei voitu käyttää asiamiehen välityksellä. Sen sijaan tarkastusoikeuden käyttämisessä voitiin käyttää avustajaa. Tietosuojavaltuutettu katsoi, että asianajajan allekirjoittamaa perheneuvolalle toimitettua asiakirjapyyntöä ei voitu pitää henkilötietolain tarkoittamana tietojen tarkastuspyyntönä eikä pyynnön käsittelyn lainmukaisuuden arviointi kuulunut tietosuojavaltuutetun toimivaltaan.

Edelleen tietosuojavaltuutettu on kannanotossaan 2.2.2015 dnro 2540/41/2014, joka koskee lähiomaisen oikeutta saada täysi-ikäistä kehitysvammaista koskevia salassa pidettäviä tietoja, toistanut edellä kuvatun tulkinnan todeten muun muassa, että henkilötietolain 26–28 §:ien mukainen tarkastusoikeus on henkilökohtainen oikeus, jota henkilö käyttää itse, tai hänen puolestaan tiedot voi tarkastaa myös hänen laillinen edustajansa. Tarkastusoikeutta ei voi käyttää valtakirjalla, mutta tietojen tarkastamisen yhteydessä voi kuitenkin käyttää avustajaa.

Henkilön ollessa täysi-ikäinen lähtökohtana on, että hän hoitaa itse omat asiansa ja muun muassa tarkastaa tietonsa. Myös täysi-ikäinen kehitysvammaisen saa tarkastaa omat tietonsa, jos hän tähän kykenee. Jos hän ei itse kykene hoitamaan asioitaan, hänelle voidaan määrätä edunvalvoja. Edunvalvojalla on oikeus tarkastaa täysi-ikäisen kehitysvammaisen tiedot, mikäli hänen saamansa edunvalvontamääräys siihen oikeuttaa. Tällöin hän toimii kehitysvammaisen laillisena edustajana.

Jos henkilö kykenee ymmärtämään asian merkityksen, hän voi valtuuttaa toisen henkilön toimimaan puolestaan, esimerkiksi saamaan häntä koskevia tietoja. Henkilö, joka ei ymmärrä asian merkitystä, ei voi antaa suostumustaan tietojensa luovuttamiseen eikä myöskään valtakirjaa niiden saamiseen. Tietosuojavaltuutettu on muutoinkin ratkaisukäytännössään katsonut, että henkilötietolain mukaista tarkastusoikeutta ei voi käyttää valtakirjalla. Tietosuojavaltuutettu on myös katsonut, että henkilötietolain mukaista tarkastusoikeutta ei voi myöskään käyttää asemavaltuutuksen perusteella, koska tarkastusoikeus on korostetun henkilökohtainen oikeus. Lähiomaiselle on kuitenkin erityislainsäädännössä turvattu tietty tiedonsaantioikeus. Sekä sosiaali- että terveydenhuoltoa koskevassa lainsäädännössä on erityissäännöksiä, jotka oikeuttavat omaisen saamaan tietoja sellaisen täysi-ikäisen kehitysvammaisen tai muun henkilön osalta, joka ei itse kykene päättämään hoidostaan tai sosiaalihuollon palveluistaan.

Edellä todettu asiamiehen käyttöä koskeva lähtökohta on toistettu myös oikeuskirjallisuudessa (esim. Ylipartanen Arto: Tietosuoja terveydenhuollossa, 2010, s. 145) ja tietosuojavaltuutetun verkkosivuilla (www.tietosuoja.fi) julkaistuissa ohjeissa (Henkilörekisteriin talletettujen tietojen tarkastaminen, päivitetty 22.8.2014). Ohjeiden mukaan tarkastusoikeuspyyntöä ei voi tehdä asianajajan tai muun asiamiehen välityksellä, vaan se on tehtävä itse henkilökohtaisesti. Niin ikään oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on todettu henkilötietolain 28 §:ää vakiintuneesti tulkittuun niin, että tarkastusoikeutta ei voida toteuttaa "henkilökohtaisesti rekisterinpitäjän luona" asiamiehen välityksellä (esim. AOA dnro 928/4/10). Toisaalta on katsottu, että vaikka henkilötietojen tarkastamiseen edellytetään rekisteröidyn omakätisesti allekirjoittamaa pyyntöä, hän voi valtuuttaa toisen henkilön tilaamaan asiakirjojen jäljennöksen silloin, kun hän on jo esittänyt asianmukaisen tarkastuspyynnön (OA dnro 2022/4/04).

Tietosuojavaltuutetun toimistosta on vielä hankittu lisätietoja tarkastusoikeuden käyttämisessä noudatettavista menettelytavoista. Aiemmin jo todetusta avustajan käyttämismahdollisuudesta tietosuojavaltuutetun toimisto on ilmoittanut, että jos henkilö esimerkiksi kykenee itse allekirjoittamaan tarkastuspyynnön, avustaja voi toimittaa sen rekisterinpitäjälle. Kun tarkastuspyynnön allekirjoittajalle lähetetään hänen pyytämänsä rekisteritiedot, hän voi

käytännössä itse katsoa niitä tai antaa ne haluamansa henkilön katsottavaksi. Edelleen tietosuojavaltuutetun toimistosta on ilmoitettu, että asiakastietoja voidaan antaa ja saada muillakin perusteilla kuin henkilötietolain mukaisen tarkastusoikeuden nojalla. Henkilö voi esimerkiksi antaa yksilöidyn suostumuksen tai valtakirjan tietojensa antamiseksi jollekin muulle henkilölle. Esimerkiksi asianajajille asiakastietoja annetaan yleensä valtakirjalla tai ilmankin sitä, jos asianajajan toimivaltaa ei ole syytä epäillä. Tällöin on kuitenkin kyse muusta tietojensaantiperusteesta kuin henkilötietolain mukaisesta tarkastusoikeudesta.

3.1.2.3

Holhoustoimesta annettu laki soveltamiskäytäntöineen

Holhoustoimesta annetun lain (jäljempänä holhoustoimilaki) 39 §:n 3 momentin mukaan edunvalvojan on pyynnöstä selvitettävä päämiehelle tämän taloudellista asemaa ja toimenpiteitä, joihin edunvalvoja on ryhtynyt omaisuutta hoitaessaan. Säännöksen tarkoituksena on perusteluidensa mukaan turvata se, että edunvalvonnassa oleva saa haluamansa tiedot siitä, millä tavoin hänen omaisuuttaan on hoidettu ja mikä on hänen taloudellinen asemansa. Edunvalvoja on päämiehen pyynnöstä velvollinen esittämään mainituista seikoista selvitystä. Pykälässä ei kuitenkaan säädetä siitä, millä tavalla selvitys on annettava. Esimerkiksi suullista selvitystä, joka esitetään päämiehelle ymmärrettävällä tavalla, voidaan pitää riittävänä (HE 146/1998 vp, s. 50).

Holhoustoimilain 92 §:n 1 momentin mukaan viranomaisessa toimivan salassapitovelvollisuuteen sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetään. Holhoustoimilain salassapitosäännösten täsmentämisen yhteydessä vuonna 2007 on todettu, että tämä säännös koskee lähinnä holhousviranomaisia ja tuomioistuimia, kun taas yleisten edunvalvojen salassapitovelvollisuus määräytyy holhoustoimilain 92 §:n 2 momentin mukaan (HE 52/2006 vp, s. 56).

Holhoustoimilain 92 §:n 2 momentin mukaan edunvalvoja ei ilman asianomaisen suostumusta saa ilmaista holhoustoimeen liittyvän tehtävän perusteella tietoon samaansa seikkaa, joka yksityisen taloudellisen edun tai yksityisyyden suojaamiseksi on pidettävä salassa. Salassapitovelvollisuuden piiriin kuuluvia asioita on säännöksen alkuperäisissä perusteluissa luonnehdittu käyttämällä esimerkkeinä eräitä julkisuuslain kanssa yhdenmukaisia salassapitoperusteita (muun muassa liike- ja ammattisalaisuudet, taloudellista asemaa koskevat tiedot, yksityiselämää koskevat tiedot, terveydentilaa, sairautta ja vammaisuutta koskevat tiedot sekä hoitotoimenpiteitä koskevat tiedot). Toisaalta hallituksen esityksessä on todettu, että säännöstä olisi tulkittava ottaen huomioon, että sen tavoitteena on suojata holhoustoimen asiakkaita haitoilta, joita yksityisyyden piiriin kuuluvan asian paljastaminen voi aiheuttaa hänelle itselleen tai hänen läheisilleen. Salassapitovelvollisuuden rikkomisena ei siten hallituksen esityksen mukaan pidetä asian ilmaisemista, jos on selvää, että siitä ei aiheudu asianomaiselle tai hänen läheiselleen haittaa (HE 146/1998 vp, s. 72).

Olen todennut päätöksessäni dnro 2586/4/08, että päämiehellä on (taloudellisissa asioissa) ehdoton oikeus saada edunvalvojalta itseään koskevat tiedot, eikä siitä, millä tavalla tiedot tai selvitys asioiden hoitamisesta on annettava, ole erikseen säädetty. Päämiehen salassa pidettävien tietojen ilmaiseminen myös ulkopuoliselle on mahdollista päämiehen suostumuksella. Laissa ei ole erikseen säädetty suostumuksen muodosta, joten se voi olla joko kirjallinen tai suullinen. Se, että henkilölle on määrätty edunvalvoja, ei sinänsä merkitse, että päämies ei voisi valtuuttaa jotakuta hoitamaan tietopyyntöään eli antamaan suostumusta omien tietojensa luovuttamiseen. Kyse on päämiehen yksityisyyden ja itsemääräämisoikeuden yhteensovittamisesta tavalla, joka kokonaisuutena arvioiden parhaalla mahdollisella tavalla toteuttaa päämiehen etua.

Edelleen olen todennut, että jo edunvalvonnan luonteesta ja edunvalvojalle asetetusta velvoitteesta toimia yhteistyössä päämiehensä kanssa seuraa, että yleisten edunvalvojen mahdollisuudet arvioida päämiestensä kykyä antaa valtuutus ovat lähtökohtaisesti laajemmat kuin useimpien muiden viranomaisten, joiden toiminnassa edunvalvonnassa olevan valtuuttajan terveydentila ei välttämättä näyttäytyä lainkaan. Olen katsonut, ettei tapauskohtaisen huomion kiinnittäminen päämiehen antaman

valtuutuksen pätevyyteen ole poissuljettua myöskään yleisten edunvalvojien toiminnassa. Olen pitänyt asianmukaisena – hyvän edunvalvontatavan mukaisena – menettelynä vähimmilläänkin sellaista, että jos yleisellä edunvalvojalla herää oman päämiestä koskevan kokemuseräisen tietonsa perusteella tapauskohtainen epäily päämiehen antaman tietojen luovuttamista koskevan valtuutuksen aitoudesta, edunvalvoja ottaa päämieheensä viipymättä yhteyttä asian selvittämiseksi ottaen huomioon myös holhustoimilain 43 §, joka velvoittaa edunvalvojaa yhteistoimintaan ja yhteydenpitoon päämiehensä kanssa.

Päätöksessäni dnro 4208/4/08 olen ottanut kantaa siihen, kuinka päämiehen tietojensaantioikeus tulisi toteuttaa käytännössä. Totesin sääntelyn olevan tältä osin aukollista, koska holhustoimilaissa ei ole asiasta säädetty eikä julkisuuslakia menettelysäännöksineen sovelleta edunvalvojan hallussa oleviin edunvalvonta-asiakirjoihin. Katsoin, että tietopyyntöjen käsittelyssä tulisi tapauskohtaisesti omaksua menettelytavat, joilla parhaiten turvataan päämiehen tosiasiallinen mahdollisuus tietojen saantiin. Päämiehen tietopyyntö olisi perusteltua toteuttaa ensisijaisesti hänen haluamallaan tavalla, ja tästä voitaisiin poiketa vasta erityisten pyynnön toteuttamisen käytännön vaikeuteen liittyvien syiden vallitessa. Tällainen menettely on laissa sinänsä sääntelemättömän hyvän edunvalvontatavan mukaista. Vastaavasti asiakirjapyyntö tulee voida esittää jo ennen asiakirjan valmistumista.

Lähetin päätökseni oikeusministeriölle sen arvioimiseksi, tulisiko holhustoimilain sääntelyä päämiehen tietojensaantioikeuden toteuttamisessa noudatettavista menettelytavoista täsmentää ja tulisiko edunvalvonta-asiakirjojen salassapidon määräytyä yleisten edunvalvojien ja maistraattien osalta sisällöllisesti selkeästi samanlaisin perustein. Ministeriö ilmoitti 2.7.2010 päivätyllä kirjeellään dnro OM 53/03/2010, että koska holhousviranomaisen ja yleisen edunvalvojan asema päämieheen tai kolmanteen henkilöön nähden on erilainen, on perusteltua, että myös näiden tahojen salassapitovelvollisuus määräytyy eri säännösten nojalla.

Oikeusministeriön asettama yleisen edunvalvonnan kehittämistyöryhmä on 14.4.2011 antanut muun muassa tiedonsaantia koskevan suosituksen. Siinä todetaan muun muassa seuraavaa.

Päämiehellä on oikeus itse määrätä itseään koskevista tiedoista ja että päämiehen salassa pidettäviä tietoja ei voida antaa ilman päämiehen lupaa. Jos päämies ei pysty ottamaan kantaa asiaan eikä ole aikaisemminkaan ilmaissut tahtoaan, edunvalvoja joutuu harkitsemaan tietojen antamisen laajuutta itsenäisesti. Lähtökohtana on salassapitovelvollisuus, mutta päämiehen etu voi olla myös se, että läheisten ja omaisten kanssa on toimiva yhteistyö. Omaisilla saattaa olla perheyhteyden ja muiden olosuhteiden vuoksi jo selvä kuva päämiehen taloudellisista asioista, ja niistä keskusteleminen ei tuolloin aiheuta vahinkoa päämiehelle. Edunvalvojalle jää yksittäistapauksessa harkintavaltaa siitä, mitä tietoja voi antaa ja millä tarkkuudella päämiehen asioista voi omaisten ja läheisten kanssa keskustella silloin, kun päämies ei pysty asiaa ratkaisemaan. Edunvalvojan tulee ratkaisua pohtiessaan kunnioittaa päämiehen oikeutta sekä perheyhteyteen että yksityisyyteen ja arvioida, minkälainen menettely vastaa parhaiten päämiehen etua.

3.1.3

Kannanotto

Taustatietoina totean, että esillä olevassa tapauksessa kantelija oli kertomansa mukaan asioinut yhdessä aviopuolionsa kanssa yleisessä edunvalvonnassa ja pyytänyt saada nähtäväksi päämiehen antaman valtakirjan perusteella tämän maksettuja laskuja. Kantelijan mukaan he olivat saaneet nähtäväkseen ensimmäisen laskukansion, mutteivät enää toista. Yleinen edunvalvoja puolestaan on selvityksessään kertonut tapahtumista olennaisilta osin kantelijan kanssa yhdenmukaisesti.

Mainittu valtakirja ei ole ollut käytettävissäni, joten en voi ottaa kantaa siihen, minkä sisältöinen se tarkkaan ottaen oli ollut. Korostan, että nyt on kyse päämiehen – ei hänen läheistensä – tietojensaantioikeuden käyttämisestä asiamiehen välityksellä ja siinä noudatettavista menettelytavoista, ei päämiehen läheisten mahdollisesta omasta tietojensaantioikeudesta.

Julkisuuslain näkökulmasta totean, että sitä ei sovelleta yleisen edunvalvonnan päämiesten asiakirjoihin. Tämän vuoksi asiassa ei ollut menetelty virheellisesti, kun kantelijalle ei ollut annettu tämän lain mukaista ohjausta asiakirjapyyntöön saattamisesta viranomaisen ratkaistavaksi tai annettu valituskelpoista päätöstä muutoksenhakuohjauksineen.

Henkilötietolain näkökulmasta totean ensinnäkin, että edellä todettu julkisuuslain soveltamisalan rajausta merkitsee henkilötietolain ja sen mukaisen menettelyn korostumista yleisessä edunvalvonnassa.

Edunvalvontatoimistossa olevat päämieskohtaiset kansiot muodostavat käytännössä joko itsessään henkilörekisterin tai ne ovat osa edunvalvontatoimiston henkilörekisteriä, johon voi kuulua sekä sähköisessä että manuaalisessa muodossa olevaa aineistoa. Tästä näkökulmasta asiakirjapyyntö oli nyt käytännössä kohdistunut henkilörekisterin manuaaliseen kansiomuodossa olleeseen aineistoon. Pyyntö oli esitetty paikan päällä.

Kyse on nyt ennen kaikkea siitä, onko kantelijan päämieheltä saamaan valtakirjaan perustunutta pyyntöä saada nähdä päämiehen edunvalvonta-asiakirjoja sisältäneitä kansioita voitu pitää henkilötietolain tarkoittamana rekisteröidyn henkilön omana tarkastuspyyntönä. Jos näin olisi, olisiko oikeusaputoimistossa henkilökohtaisesti asioineelle kantelijalle tullut antaa siltä osin kuin tietoja ei ollut annettu, kieltäytymisestä henkilötietolain mukainen todistus, jossa olisi mainittu ne syyt, joiden vuoksi tarkastusoikeus oli evätty? Tällaisella kieltäytymistodistuksella on kahtalainen merkitys. Se on yhtäältä muutoksenhaun edellytys, toisaalta sen myötä hallinnossa asioiva saa rekisterinpitäjältä kirjallisesti tiedon siitä, miksi tarkastusoikeuden käyttö on evätty. Tämän tiedon perusteella henkilö voi arvioida jatkotoimien tarpeellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Yleisiin tietosuojaperiaatteisiin kuuluu, että rekisteröity voi saattaa hänen ja rekisterinpitäjän välille syntyneen erimielisyyden ensin tietosuojaviranomaisen ja tarvittaessa tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Henkilötietolaissa on korostettu tarkastusoikeuden käytön henkilökohtaisuutta siten, että tietojen tarkastamista koskeva pyyntö on esitettävä rekisterinpitäjälle omakätisesti allekirjoitetussa tai sitä vastaavalla tavalla varmennetussa asiakirjassa tai henkilökohtaisesti rekisterinpitäjän luona. Tällä on nimenomaisesti haluttu estää erilaisia toimeksiantoja käyttämällä tapahtuva tarkastusoikeuden toteuttaminen.

Sääntelyä on tulkittu käsitykseni mukaan vakiintuneesti niin, että tarkastusoikeutta ei voida käyttää asiamiehen välityksellä mutta avustajaa voidaan käyttää esimerkiksi tarkastuspyyntöön toimittamisessa rekisterinpitäjälle. Tällöinkin tiedot toimitetaan käsitykseni mukaan kuitenkin pyynnön allekirjoittajalle, ei avustajalle. Näyttäisi siten olevan niin, että vaikka tietojen pyytjä olisi omakätisesti allekirjoitetun tarkastuspyynnön ohella laatinut myös yksilöidyn valtakirjan, jolla hän valtuuttaa asiamiehen vastaanottamaan pyydettyt tiedot tai tarkastamaan ne paikan päällä, vakiintunut tulkinta estäisi tämän, koska kyse olisi silti toimeksiantoa käyttämällä tapahtuvasta tarkastusoikeuden toteuttamisesta. Tälle tulkinnalle on sinänsä löydettävissä perusteet nykyistä henkilötietolakia edeltäneen henkilörekisterilain perusteluista. Sen sijaan tiedossani ei ole ainakaan julkaistua oikeuskäytäntöä, jossa tätä kysymystä olisi nimenomaisesti arvioitu. En tässä yhteydessä ota itse kantaa tähän kysymykseen.

Edellä todettu jättää sen sijaan mielestäni ainakin jossain määrin tulkinnanvaraiseksi sen, tuleeko lain tarkoittama kieltäytymistodistus antaa vain silloin, kun rekisterinpitäjä kieltäytyy antamasta tietoja sen jälkeen, kun sille ensin on esitetty lain muotovaatimukset täyttävä tarkastuspyyntö. Vai tuleeko tämä todistus antaa kaikissa kieltäytymistilanteissa eli myös silloin, jos viranomainen vakiintuneeksi muodostuneen lainsoveltamiskäytännön perusteella katsoo, ettei tarkastuspyyntö ylipäättään täytä laissa asetettuja muodollisia kriteerejä, jolloin kyse ei edes olisi henkilötietolain mukaisesta asiasta? Tietosuojavaltuutettu on ilmeisesti omalta osaltaan katsonut, että hän ei ole toimivaltainen eli kyse ei ole henkilötietolain mukaisesta asiasta, jos tarkastuspyyntöä ei ole esitetty henkilötietolain edellyttämällä tavalla.

Edelleen voidaan kysyä, tulisiko viranomaisen ensin hallintolain 8 §:n mukaisen neuvontavelvoitteen perusteella neuvoa asiasta siitä, ettei tarkastusoikeutta voida käyttää hänen välityksellään, vai onko jo tämä tulkittavissa sellaiseksi tarkastusoikeuden epäämiseksi, jonka johdosta rekisterinpitäjän tulisi antaa henkilötietolain mukainen kieltäytymistodistus.

Henkilötietolaki lähtee siitä, että kieltäytymistodistuksen antaminen ei edellytä asiakkaan pyyntöä, vaan viranomaisen tulee antaa se oma-aloitteisesti. Tämä ei mielestäni kuitenkaan estä sitä, että viranomainen ensin neuvontavelvoitteen mukaisesti antaisi asiakkaalle hallintolain mukaista vireillepano-ohjausta siitä, miten henkilötietolain mukainen tarkastuspyyntö tulee tehdä. Jos asiakas tämän jälkeen saamastaan ohjauksesta huolimatta edelleen haluaa toteuttaa tarkastusoikeutta jo esittämänsä viranomaisen mielestä puutteellisen ja henkilötietolain soveltamisalan ulkopuolelle jäävän pyynnön perusteella, viranomaisen olisi mielestäni tällöin perusteltua antaa kyseinen todistus asiakkaalle.

Johtopäätökseni on, ettei kantelu henkilötietolain näkökulmasta edellytä enempiä toimenpiteitäni kuin että saatan edellä esittämäni yleiset näkökohdat yleisen edunvalvojan tietoon.

Holhoustoimilain ja hyvän edunvalvontatavan näkökulmasta totean seuraavan.

Holhoustoimilaissa ei erikseen nimenomaisesti säädetä menettelytavoista tilanteissa, joissa päämies itse tai joku hänen puolestaan valtakirjalla pyytää päämiestä koskevia tietoja. Päämiehellä itsellään on ehdoton oikeus saada edunvalvojalta itseään koskevat tiedot, ja päämiehen salassa pidettävien tietojen ilmaiseminen myös ulkopuoliselle on päämiehen suostumuksin mahdollista. Suostumus puolestaan voi olla joko kirjallinen tai suullinen. Edunvalvontaan määrittäminen ei merkitse, että päämies ei voisi valtuuttaa jotakuta hoitamaan tietopyyntöään eli antamaan suostumusta omien tietojensa luovuttamiseen. Päämiehen edun toteutumiseen kuuluu myös hänen yksityisyytensä suojasta huolehtiminen. Päämiehen edun mukaista on kuitenkin myös kunnioittaa hänen itsemääräämisoikeuttaan, jota hän voi toteuttaa esimerkiksi laatimalla tietojen hankkimista koskevan valtakirjan. Kyse on näiden eri näkökohtien yhteensovittamisesta tavalla, joka kokonaisuutensa arvioiden parhaalla mahdollisella tavalla toteuttaa päämiehen etua.

Valtuutuksen luotettavuuden arvioiminen on viime kädessä aina viranomaisen vastuulla. Tapauskohtaisen huomion kiinnittäminen päämiehen antaman valtuutuksen pätevyyyteen ei siten ole poissuljettua myöskään yleisten edunvalvojen toiminnassa. Kuten olen jo aiemmassa ratkaisukäytännössäni todennut, yleisten edunvalvojen mahdollisuudet arvioida päämiestensä kykyä antaa valtuutus ovat toiminnan luonteesta johtuen lähtökohtaisesti olennaisesti paremmat kuin useimpien muiden viranomaisten.

Hyvän edunvalvontatavan näkökulmasta on asianmukaista vähimmilläänkin se, että jos yleinen edunvalvoja epäilee päämiehen antaman tietojen luovuttamista koskevan valtuutuksen aitoutta, edunvalvoja ottaa päämieheensä viipymättä yhteyttä asian selvittämiseksi ottaen huomioon myös holhoustoimilain 43 §, joka velvoittaa edunvalvojaa yhteistoimintaan ja yhteydenpitoon päämiehensä kanssa. Yleisen edunvalvojan selvityksestä ei kuitenkaan ilmennyt, että hän olisi toiminut edellä peräänkuuluttamallani tavalla.

Totean vielä, että käytettävissäni olleista asiakirjoista ei ilmennyt, oliko kantelijalle ilmoitettu ylipäätään minkäänlaista selkeää syytä sille, miksi yksi kansio oli ensin näytetty mutta muiden näyttämistä olikin lopulta kieltäydytty päämiehen antamasta valtakirjasta huolimatta. Yleinen edunvalvoja on tosin selvityksessään vedonnut maistraatista saamaansa neuvoon. Kaiken kaikkiaan yleisen edunvalvojan menettely on käytettävissäni olleen aineiston perusteella vaikuttanut kantelijaan nähden hyvin epäjohdonmukaiselta, mikä olisi puoltanut selkeiden perusteluiden esittämistä omaksutulle menettelylle. Hyvän edunvalvontatavan näkökulmasta nämä perustelut olisi ollut mahdollista ilmoittaa vähimmillään suullisestikin. Tällaisena

asianmukaisena perusteluna ei mielestäni voitaisi pitää esimerkiksi yleisluontoista vetoamista maistraatilta saatuun neuvon, jos tuon neuvon sisältö itsessään on jäänyt yksilöimättömäksi. Käytettävissäni olleen aineiston perusteella en kuitenkaan lähemmin voi ottaa kantaa kantelijan ja yleisen edunvalvojan tässä asiassa mahdollisesti käymien keskusteluiden sisältöön.

Saatan kuitenkin käsitykseni hyvän edunvalvontatavan mukaisesta menettelystä yleisen edunvalvojan tietoon.

Holhustoimilain mukaisen salassapitovelvollisuuden näkökulmasta totean vielä, että sikäli kuin yleinen edunvalvoja oli näyttänyt kantelijalle ja tämän puolisolle yhden kansion sisällön, hän oli tosiasiallisesti jo ehtinyt paljastaa ulkopuolisille henkilöille päämiehen salassa pidettäviä tietoja, vaikka hän sittemmin olikin päätenyt siihen, ettei tietoja voitukaan luovuttaa nähtäväksi. Salassapitovelvollisuuden rikkomisena ei salassapitosäännöksen perusteluiden mukaan kuitenkaan pidetä asian ilmaisemista, jos on selvää, että siitä ei aiheudu asianomaiselle tai hänen läheiselleen haittaa. Saamani selvityksen perusteella kyse oli ollut sellaisista laskuista, jotka kantelija itse oli aiemmin toimittanut yleiselle edunvalvojalle ja joihin hän on kertonut tehneensä merkintöjä. Tällöin yleinen edunvalvoja ei käsitykseni mukaan ollut tosiasiallisesti paljastanut kantelijalle sellaista, joka ei jo jossakin vaiheessa olisi ollut hänen tiedossaan. Tämän vuoksi katson, ettei edunvalvojan menettelystä ollut aiheutunut päämiehelle tai hänen läheiselleen haittaa.

Edellä todetun johdosta minulla ei ole perusteita katsoa asiassa menetellyn holhustoimilain salassapitosääntelyn vastaisesti.

3.2

Muut asiat

Käyttövarojen määrästä totean seuraavan. Holhustoimilain 38 §:n 1 momentin mukaan päämiehen vallintaan on jätettävä hänen tarpeisiinsa ja muihin olosuhteisiin nähden kohtuullisena pidettävä määrä käyttövaroja. Laissa ei ole säädetty käyttövarojen enimmäis- tai vähimmäismäärästä eikä siinä ole enemmälti annettu oikeusohjeita käyttövarojen määrän arvioimiseksi. Oikeusasiamies ei voi ottaa kantaa siihen, mikä kulloinkin on oikea käyttövarojen määrä, saatiikka määrätä edunvalvojaa antamaan käyttövaroja enemmän kuin hän on antanut. Sääntely jättää tältä osin sijaa edunvalvojan harkinnalle. Yleinen edunvalvoja ja edunvalvontasihteeri ovat selvityksissään lähemmin selostaneet päämiehen taloudellista tilannetta ja hänelle annettuja käyttövaroja. Maistraatti puolestaan ei ole edunvalvojen ensisijaisena valvontaviranomaisena antamassaan lausunnossa nähnyt edunvalvojan toimissa huomautettavaa. Käytettävissäni olleen aineiston perusteella katson, ettei minulla tältä osin ole perusteita enemmälti puuttua edunvalvojan menettelyyn.

Asunnon hankkimisesta päämiehelle tämän varoilla totean seuraavan. Holhustoimilain 37 §:n 1 momentin mukaan edunvalvojan on hoidettava päämiehensä omaisuutta sillä tavoin, että omaisuus ja sen tuotto voidaan käyttää päämiehen hyödyksi ja tyydyttämään hänen henkilökohtaisia tarpeitaan. Tässä tehtävässään edunvalvojan tulee tunnollisesti pitää huolta päämiehen oikeuksista ja edistää hänen parastaan. Saman lain 42 §:n mukaan täysi-ikäiselle määrätyn edunvalvojan tulee huolehtia siitä, että päämiehelle järjestetään sellainen hoito, huolenpito ja kuntoutus, jota on päämiehen huollon tarpeen ja olojen kannalta sekä päämiehen toivomukset huomioon ottaen pidettävä asianmukaisena. Edelleen saman lain 43 §:n 1 momentin mukaan ennen kuin edunvalvoja tekee päätöksen tehtäviinsä kuuluvassa asiassa, hänen on tiedusteltava päämiehensä mielipidettä, jos asiaa on tämän kannalta pidettävä tärkeänä ja kuuleminen voi tapahtua ilman huomattavaa hankaluutta.

Yleinen edunvalvoja on selvityksessään ottanut edellä todetuista lähtökohdista kantaa asunnon hankkimista koskevaan asiaan. Maistraatin lausunnon mukaan sillä ei ole asiassa

huomautettavaa. Käytettävissäni olleen aineiston perusteella katson yleisen edunvalvojan toimineen tässä asiassa edellä selostettujen lainkohtien edellyttämällä tavalla. Siksi minulla ei ole perusteita puuttua hänen menettelyynsä.

Muilta osin päämiehen asioiden hoitamisessa ei ilmennyt sellaista, josta minulla olisi ollut aihetta lausua enemmälti.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.1.3 esittämäni käsityksen holhoustoimilain ja hyvän edunvalvontatavan mukaisesta menettelystä Varsinais-Suomen oikeusaputoimiston 8. yleisen edunvalvojan tietoon. Samalla kiinnitän hänen huomiotaan siihen, mitä olen todennut henkilötietolain mukaisesta tarkastusoikeudesta. Tässä tarkoituksessa lähetän hänelle jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Samalla lähetän päätökseni tiedoksi Lounais-Suomen maistraatille.

Kohdassa 3.1 käsitellyn tietojensaantioikeuden toteutumista koskevan kysymyksen yleisemmän merkityksen vuoksi lähetän päätökseni tiedoksi ja mahdollisia toimenpiteitä varten myös holhustoimen sisällöstä ja kehittämisestä huolehtivalle oikeusministeriölle.