

17.12.2013

Dnro 4372/4/12

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Saksin

Esittelijä: Esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä

TURVAKIELLON ALAISEN OSOITTEEN LUOVUTUS YHTEISHUOLTAJALLE

1 KANTELU

Kantelija arvostelee eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kantelukirjoituksessa A:n maistraatin menettelyä. Maistraatti oli luovuttanut turvakiellon alaisen osoitetiedon yhteishuoltajalle, vaikka turvakielto perustui siihen, että kyseinen henkilö oli uhkana kantelijalle ja heidän yhteishuollossa olleille lapsilleen.

- - -

3 RATKAISU

3.1 Tapahtumat

B:n maistraatti myönsi kantelijalle turvakiellon 20.10.2011 tuosta päivästä alkaen 26.10.2016 saakka. Turvakielto merkittiin myös hänen luonaan asuneiden hänen kahden alaikäisen lapsensa osoitetietojen osalta väestötietojärjestelmään. Kantelija toi hakemuksessaan ilmi, että hänen entinen aviopuolisonsa oli tuomittu laittomasta uhkauksesta häntä kohtaan ja hänet oli määrätty lähestymiskieltoon.

Lasten isä, jolla oli lasten yhteishuolto kantelijan kanssa, tiedusteli 3.11.2011 kirjallisesti A:n maistraatin - - - yksiköstä yhteishuollossa olleiden lastensa osoitetietoja.

Maistraatin henkikirjoittaja oli ennen tietojen luovuttamista selvittänyt huoltoa koskevat tiedot väestötietojärjestelmästä sekä ottanut yhteyttä turvakiellon myöntäneeseen B:n maistraattiin turvakiellon perustetta koskevassa asiassa. Selvityksen perusteella maistraatti oli samana päivänä luovuttanut osoitetiedon lasten isälle.

3.2 Oikeusohjeet

Perustuslaki

Perustuslain 7 §:ssä säädetään jokaisen oikeudesta elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen.

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

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

Väestötietolaki

Väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain, jäljempänä väestötietolaki, (661/2009) 4 §:n mukaan väestötietojärjestelmän päävastuullisia rekisterinpitäjiä ovat maistraatit ja Väestörekisterikeskus. Väestötietolain 2 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan väestötietojärjestelmän tietojen julkisuuteen ja salassapitoon sovelletaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia, jäljempänä julkisuuslaki (621/1999), siltä osin kuin asiasta ei ole säädetty väestötietolaissa. Saman lainkohdan mukaan henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan henkilötietolakia, mikäli väestötietolaissa ei toisin säädetä.

Väestötietolain 28 §:n mukaan väestötietojärjestelmän tietoja voidaan luovuttaa vain, jos tässä laissa säädetty edellytykset tietojen luovuttamiselle ovat olemassa eikä henkilön oikeudesta kieltää tietojensa luovuttaminen muuta johdu. Väestötietojärjestelmästä luovutettavan tiedon tulee olla tarpeellinen siihen käyttötarkoitukseen, johon se luovutetaan. Tietoja ei saa luovuttaa, jos luovuttamisen voidaan perustellusta syystä epäillä loukkaavan henkilön yksityiselämän tai henkilötietojen suojaa, hänen etujaan tai oikeuksiaan taikka vaarantavan valtion turvallisuutta.

Väestötietolain 36 §:ssä säädetään turvakiellosta ja tiedonantovelvollisuudesta. Lainkohdan mukaan jos henkilöllä on perusteltu ja ilmeinen syy epäillä itsensä tai perheensä terveyden tai turvallisuuden tulevan uhatuksi, voidaan väestötietojärjestelmään hakemuksesta tallettaa turvakielto. Kun turvakielto on talletettu järjestelmään, tämän henkilön kotikunta, asuinpaikka, osoite ja muu yhteystieto voidaan luovuttaa vain sellaiselle viranomaiselle, jonka oikeus näiden tietojen käsittelyyn perustuu lain tai sen nojalla säädetyn tai määrätyn tämän henkilön oikeutta tai velvollisuutta koskevan tehtävän toimenpiteen tai toimeksiannon hoitamiseen. Turvakielto koskee myös edellä mainitun henkilön omistuksessa tai hallinnassa olevan kiinteistön, rakennuksen tai huoneiston yksilöinti- ja sijaintitietoja, jos niitä ei voida käsitellä erillään turvakiellon kohteena olevista tiedoista, kun hänen tietojaan luovutetaan väestötietojärjestelmästä (lainmuutos 15.2.2013/156). Tapahtuma-aikaan voimassa olleessa muodossa lainkohta oli tässä olennaisilta osiltaan edellä mainitun sisältöinen lukuun ottamatta sitä, että tuolloin yhdelle perheenjäsenelle merkitty turvakielto kattoi tietoja luovutettaessa automaattisesti samassa taloudessa asuvia puolisoa ja alaikäisiä lapsia koskevat tiedot.

Väestötietolain 37 §:ssä säädetään turvakiellon kohteena olevien tietojen käsittelystä. Sen mukaan viranomainen, jolle väestötietojärjestelmästä on luovutettu turvakiellon kohteena olevia tietoja, ei saa luovuttaa tietoja edelleen, eikä antaa niitä sivullisen nähtäväksi tai käsiteltäväksi, jollei laissa toisin säädetä. Viranomaisen on myös huolehdittava siitä, että tietoja saavat käsitellä vain sellaiset henkilöt, joiden tehtäviin kyseisten tietojen käsittely välittömästi kuuluu. Kun rekisterihallinnon viranomainen luovuttaa toisille viranomaisille turvakiellon kohteena olevia tietoja, sen on samalla ilmoitettava viranomaisille myös turvakiellosta, jollei kysymys ole tiedon luovuttamisesta postilähetystä tai muuta vastaavaa kertakäyttöä varten.

Viranomaisille tietoja luovutettaessa tulevat sovellettavaksi myös väestötietolain 44 §:n tietojen käyttöä ja suojausta koskevat säännökset.

Tietojen luovuttamista koskevasta menettelystä säädetään väestötietolain 50 §:ssä. Sen 1 momentin mukaan väestötietojärjestelmän tietojen luovuttamista haetaan kirjallisesti. Luovuttamista voidaan pyytää myös muulla turvallisella ja luotettavalla tavalla, jos kysymys on yksilöityä henkilöä koskevan nimi- ja yhteystiedon luovuttamisesta, todistuksen, otteen tai jäljennöksen antamisesta väestötietojärjestelmän tiedoista tai niihin liittyvistä asiakirjoista taikka muun yksittäisen ja yksilöidyn rekisteröinnin kohdetta koskevan tiedon luovuttamisesta. Väes-

tötietojärjestelmän tietoja haettaessa tai pyydettyäessä on ilmoitettava tietojen käyttötarkoitus sekä muut luovuttamisen edellytysten selvittämiseksi tarpeelliset seikat. Selvitystä ei tarvitse antaa, jos luovutetaan vain tilasto- tai vastaavia lukumäärätietoja.

Väestötietojärjestelmän tietojen luovuttamista koskevasta hakemuksesta on 2 momentin mukaan tehtävä kirjallinen päätös, jossa tulee olla tarvittavat määräykset tietojenkäyttäjän oikeuksista ja velvollisuuksista sekä tietojen käytöstä ja suojauksesta. Päätöksessä on myös määrättävä luovutuksesta mahdollisesti perittävät maksut. 3 momentin mukaan jos kysymys on yksittäistä henkilöä koskevan nimi- ja yhteystiedon kirjallisesta luovuttamisesta taikka todistuksen, otteen tai jäljennöksen antamisesta, on luovutuksesta tehtävä kirjallinen päätös vain tarvittaessa. Maistraatin on kuitenkin huolehdittava, että luovutettujen tietojen kohdetta, käyttötarkoitusta ja luovutusajankohtaa sekä luovutettujen tietojen tilaajaa tai käyttäjää koskevat tiedot kirjataan tarkoituksenmukaisella tavalla.

Henkilötietolaki

Henkilötietolain 26 §:ssä säädetään, että 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.

Julkisuuslaki

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin salassapitoperusteista 31 kohdassa säädetään osoitetietojen salassapidosta. Lainkohdan mukaan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tiedon henkilön ilmoittamasta salaisesta puhelinnumerosta tai tiedon matkaviestimen sijaintipaikasta, samoin kuin asiakirjat, jotka sisältävät tiedon henkilön kotikunnasta ja hänen siellä olevasta asuinpaikastaan tai tilapäisestä asuinpaikastaan samoin kuin puhelinnumerosta ja muusta yhteystiedosta, jos henkilö on pyytänyt tiedon salassapitoa ja hänellä on perusteltu syy epäillä itsensä tai perheensä tai terveyden tulevan uhatuksi.

Julkisuuslain 11 §:ssä puolestaan säädetään asianosaisen oikeudesta tiedonsaantiin. Sen 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. Asianosaisella ei kuitenkaan ole tätä oikeutta asiakirjaan, josta tiedon antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua taikka lapsen etua taikka muuta erittäin tärkeää yksityistä etua. Julkisuuslain 12 § sisältää säännöksen jokaisen oikeudesta saada tietää hänestä itseltään viranomaisen asiakirjaan sisältyvät tiedot 11 §:n 2 ja 3 momentissa säädetyin rajoituksin, jollei laissa toisin säädetä.

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

Laki lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta

Lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain (361/1983) 1 luvun 1 §:n mukaan lapsen huollon tarkoituksena on turvata lapsen tasapainoinen kehitys ja hyvinvointi lapsen yksilöllisten tarpeiden ja toivomusten mukaisesti. Huollon tulee turvata myönteiset ja läheiset ihmissuhteet erityisesti lapsen ja hänen vanhempiansa välillä. Lapselle tulee turvata hyvä hoito ja kasvatus sekä lapsen ikään ja kehitystasoon nähden tarpeellinen valvonta ja huolenpito. Lapselle on pyrittävä antamaan turvallinen ja virikkeitä antava kasvuympäristö sekä lapsen taipumuksia ja toivomuksia vastaava koulutus. Huoltajan tehtävistä säädetään lain 4 §:ssä. Sen mukaan lapsen huoltajan on turvattava lapsen kehitys ja hyvinvointi siten kuin 1 §:ssä säädetään. Tässä tarkoituksessa huoltajalla on oikeus päättää lapsen hoidosta, kasvatuksesta, asuinpaikasta

sekä muista henkilökohtaisista asioista kuten myös edustaa lasta tämän henkilöä koskevissa asioissa, jollei laissa ole toisin säädetty. 5 §:n 1 momentissa todetaan, että lapsen huoltajat vastaavat yhdessä lapsen huoltoon kuuluvasta tehtävästä ja tekevät yhdessä lasta koskevat päätökset, jollei toisin säädetty tai määrätty.

Hallintolaki

Hallintolain (434/2003) 14 §:n nojalla vajaavaltaisen puhevaltaa käyttää hänen edunvalvojan, huoltajansa tai muu laillinen edustajansa. Näin ollen vajaavaltaisen puhevallan käyttäjä on siten yleensä samassa asemassa tiedonsaantioikeuden kannalta kuin vajaavaltainen itse.

Hallintolain 2 §:n 2 momentin mukaan hallintolakia sovelletaan muun muassa valtion viranomaisessa. Jos muussa laissa on hallintolaista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan hallintolain 5 §:n 1 momentin mukaan tämän lain asemasta.

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. Asian saa ratkaista asianosaista kuulematta, jos

- 1) vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti perusteettomana;
- 2) asia koskee palvelussuhteeseen tai vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista;
- 3) asia koskee hakijan ominaisuuksien arviointiin perustuvan edun myöntämistä;
- 4) kuuleminen saattaa vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen tai kuulemisesta aiheutuva asian käsittelyn viivästyminen aiheuttaa huomattavaa haittaa ihmisten terveydelle, yleiselle turvallisuudelle taikka ympäristölle;
- 5) hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista tai kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta.

Hallintolain 35 §:n mukaan edunvalvojan, huoltajan tai muun laillisen edustajan käyttäessä puhevaltaa on kuultava hänen päämiestänsä ja vastaavasti päämiehen käyttäessä puhevaltaa on kuultava edunvalvojaa, huoltajaa tai muuta laillista edustajaa, jos kuuleminen on tarpeen päämiehen edun vuoksi tai asian selvittämiseksi.

3.3

Oikeus luovuttaa turvakiellon alaisia osoitetietoja

Saadun selvityksen mukaan turvakiello myönnettiin kantelijalle hänen hakemuksessaan esittämiensä tietojen perusteella ja merkittiin väestötietojärjestelmään koskemaan myös hänen alaikäisiä lapsiaan.

Väestötietojärjestelmän tietojen käsittelystä säädetään yksityiskohtaisesti erityislainsäädäntöön kuuluvassa väestötietolaissa ja sen nojalla annetussa asetuksessa. Tätä tehtäväaluetta koskevat lisäksi osittain eräät yleislainsäädäntöön sisältyvät säädökset, joista keskeisimpiä ovat julkisuuslaki, henkilötietolaki, laki sähköisestä asioinnista viranomais toiminnassa sekä hallintolaki ja hallintolainkäyttölaki. Tämän asian kannalta keskeiset säännökset on esitetty edellä. Koska väestötietolaki ei sääntele kattavasti esimerkiksi tietojen luovutusta tai lainkaan rekisteröidyn oikeutta tarkastaa häntä koskevat tiedot rekisterissä, tulee esimerkiksi tietojen luovuttamisesta harkittaessa ottaa huomioon yleislait, joiden keskinäinen suhde – kuten myös niiden suhde väestötietolakiin – tulee arvioida yksittäisen säännöksen, ei niinkään koko säädöksen tasolla.

Väestötietolaki ei sääntele turvakiellon alaisten osoitetietojen luovutuksen osalta muuta kuin luovutusta viranomaiselle. Näin ollen väestötietolakia ei ole pidettävä siten tyhjentävänä sääntelynä tietojen luovuttamisesta ettei väestötietolain 2 §:n mukaisesti asiassa tulisi sovellettavaksi yleislait eli tässä tapauksessa julkisuuslaki ja henkilötietolaki. Näin ollen mielestäni läh-

tökohtana on, että väestötietolain perusteella ei voida arvioida yhteishuoltajan oikeutta tiedon saantiin. Näin ollen asiaa on arvioitava julkisuuslain ja henkilötietolain perusteella. Kysymys on salassa pidettävästä tiedosta julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 31 kohdan nojalla. Julkisuuslain 12 §:n nojalla henkilöllä on oikeus tarkistaa omat tietonsa 11 §:ssä säädetyin edellytyksin. Näin ollen rekisteriviranomainen voi julkisuuslain 11 §:ssä tarkoitettuun perusteisiin evätä asianosaiselta tiedon esimerkiksi, jos lapsen etu tai muu tärkeä yksityinen etu niin vaatii.

Vaihtoehtoisesti pyyntöä lapsen osoitetiedon saamisesta tulee arvioida henkilötietolain tarkastusoikeutta koskevan sääntelyn perusteella. Maistraatti olisi tässä asiassa voinut harkita yhteishuoltajan hakemusta myös henkilöä itseään koskevan rekisteritiedon antamista koskevana pyyntönä henkilötietolain 27 §:n mukaista menettelyä noudattaen. Todettakoon, että henkilötietolain mukaan tiedon antaminen voidaan evätä henkilötietolain 27 §:ssä säädetyin edellytyksin eli tässä tapauksessa lähinnä sillä perusteella, että tiedonantamisesta saattaa aiheutua vakavaa vaaraa rekisteröidyn terveydelle, hoidolle taikka jonkun muun oikeuksille.

Olisiko maistraatin sitten tullut ottaa huomioon lähihuoltajan turvakielto ja perusteet, joilla se oli myönnetty?

Saadun selvityksen mukaan A:n maistraatti oli varmistanut turvakieillon myöntäneeltä viranomaiselta eli B:n maistraatilta, että lupa oli myönnetty lähihuoltajan ilmoittaman yhteishuoltajan muodostaman uhan perusteella. Turvakieltoa myönnettäessä ei noudatetun käytännön mukaisesti ollut vaadittu selvitystä uhasta tai hakemuksessa viitatussa tuomioistuimen myöntämästä lähestymiskiellosta. A:n maistraatti on selvityksessään Väestörekisterikeskukselle vedonnut siihen, ettei toinen huoltaja voi yksipuolisesti rajoittaa kanssahuoltajan oikeuksia ja toisaalta siihen, että kysymys oli nimenomaan henkilötietojen tarkastuksesta, jolla viitattaneen henkilötietolain säännöksiin.

Kuten edellä on todettu, sekä henkilötietolain että julkisuuslain nojalla voidaan tiedon antamista rajoittaa säännöksissä tarkoitettuun perusteisiin. Kysymys onkin laajemmin siitä, miten rekisteriviranomaisen harkintavaltaa olisi edellä kerrottujen säännösten valossa arvioitava.

Menettely, jossa päätetään tiedon antamisesta väestötietojärjestelmästä, ei mielestäni luontevimmin sovellu toisen huoltajan lakiin perustuvien oikeuksien käytön arvioimiseen. Sitä varten turvakieillon hakeneella huoltajalla on mahdollisuus lapsen huoltoon koskevassa oikeudenkäynnissä vaatia tuomioistuimelta väliaikaista määräystä huollosta. Usein kuitenkin käytännössä tällaiseen menettelyyn ei väkivallan uhkatilanteessa turvakieillon hakijalla ole aikaa. Mielestäni rekisteriviranomaisen onkin arvioitava yhteishuoltajan oikeutta tiedon saantiin julkisuuslain tai henkilötietolain perusteella. Rekisteriviranomaisen harkintavaltaa arvioitaessa on otettava huomioon, että jo väestötietolain 28 §:n yleisten luovutusedellytysten valossa voidaan todeta, että viranomaisen tulee suorittaa asiassa kokonaisharkinta. Säännöksen mukaan tietoja ei saa luovuttaa, jos luovuttamisen voidaan perustellusta syystä epäillä loukkaavan henkilön yksityiselämän tai henkilötietojen suojaa, hänen etujaan tai oikeuksiaan. Näin ollen rekisteriviranomaisen on väistämättä punnittava eri perusoikeuksia keskenään. Kysymys on yhtäältä lapsen oikeuksista ja hänen yksityiselämänsä suojasta ja kantelijan oikeudesta turvallisuuteen ja yksityiselämän suojaan sekä toisaalta toisen osapuolen oikeudesta nauttia oman yksityiselämään kuuluvan perhe-elämänsä suojaa.

Perustuslain 7.1 §:ään sisältyy oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Säännös ”korostaa julkisen vallan positiivisia toimintavelvoitteita yhteiskunnan jäsenten suojaamiseksi rikoksilta ja muilta heihin kohdistuvilta oikeudenvastaisilta teoilta, olivatpa niiden tekijät julkisen vallan käyttäjiä tai yksityisiä tahoja” (HE 309/1993 vp, s. 47). Oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen on tuotu julki samalla tavoin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklassa ja KP-sopimuksen 9 artiklassa. Molempien sopimusmääräysten ensimmäinen kappale alkaa: ”Jokaisella on oikeus vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen.” Euroopan ihmisoikeussopi-

muksen tulkintakäytännössä henkilökohtaiselle turvallisuudelle ei ole annettu erityistä itsenäistä merkitystä, vaan 5 artiklan katsotaan säätelevän ainoastaan varsinaisia vapaudenriistotilanteita. YK:n ihmisoikeuskomitea on tältä osin mennyt pidemmälle KP-sopimusta tulkitessaan. Tapauksessa Delgado Paez v. Kolumbia (12.7.1990, CCPR/C/ D/195/1985) se katsoi vastaa-javaltion loukanneen valittajan oikeutta henkilökohtaiseen turvallisuuteen, koska se ei ollut suojellut tai kyennyt suojelemaan tätä tappouhkauksia vastaan, mikä oli johtanut siihen, että valittaja oli joutunut lähtemään maanpakoon.

Perustuslain 10.1 §:n mukaan jokaisen yksityiselämä on turvattu. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan käsite ”yksityiselämä” voidaan ymmärtää henkilön yksityistä piiriä koskevaksi yleiskäsitteeksi (HE 309/1993 vp, s. 53). Se ei ole aina selvästi erotettavissa esimerkiksi henkilökohtaisen koskemattomuuden, kunnian tai kotirauhan suojasta. Usein nämä eri oikeudet ilmenevätkin käytännön tilanteissa toisiinsa nähden päällekkäisinä. Esimerkiksi puuttuminen kotirauhan piiriin merkitsee yleensä myös puuttumista henkilön yksityiselämään. Puuttuminen henkilökohtaiseen koskemattomuuteen voi merkitä niin ikään yksityiselämään puuttumista.

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä ei yksityiselämän suojan piiriä pyritty täsmällisesti määrittelemään. Hallituksen esityksen mukaan suojan lähtökohdaksi on, että yksilöllä on oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheutonta puuttumista hänen yksityiselämänsä. Yksityiselämään puolestaan kuuluu mm. yksilön oikeus vapaasti solmia ja ylläpitää suhteita muihin ihmisiin ja ympäristöön sekä oikeus määrätä itsestään ja ruumiistaan (HE 309/1993 vp, s. 52–53).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan yhteydessä korostanut yksityiselämän piirin laajaa tulkintaa. Tuomioistuimen mukaan yksityiselämän tarkka määrittely ei ole mahdollista eikä tarpeellista. Olennaista on kuitenkin, että sitä ei tulkiteta liian suppeasti yksityisen henkilön sisäpiirinä, jossa hän saa elää elämäänsä valitsemallaan tavalla erillään muusta maailmasta. Tuomioistuimen mukaan yksityiselämä sisältää myös oikeuden tietyissä rajoissa solmia ja kehittää suhteita muihin ihmisiin.

Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja KP-sopimuksessa perhe-elämän suoja esiintyy yksityiselämän suojan rinnalla. Sopimusten soveltamiskäytännössä yksityis- ja perhe-elämää ei pyritä aina edes erottamaan toisistaan. Erityistä mainintaa perhe-elämän suojasta ei sen sijaan sisälly PL 10 §:ään. Hallituksen perusoikeusuudistusta koskevassa esityksessä perhe-elämän suojan jättäminen mainitsematta perusteltiin perhe-käsitteen ongelmallisuudella ja sen määrittelyn vaikeudella. Hallituksen esityksen mukaan perhe-elämä kuuluu tästä huolimatta kuitenkin säännöksen tarkoittaman yksityiselämän suojan piiriin (HE 309/1993 vp, s. 53, ks. myös PeVL 23/1998 vp). (ks Hallberg ym: Perusoikeudet, 2011, s.283-, ja 395-)

Valtiolla on myös positiivinen velvoite suojata henkilön oikeutta yksityiselämän kunnioitukseen. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi perheväkivaltaa koskeneessa tapauksessa A. v. Kroatia (2010), että valtio oli laiminlyönyt positiiviset velvoitteensa suojata valittajaa hänen silloisen aviomiehensä taholta tulevaa väkivaltaa kohtaan. Tuomioistuin kritisoi erityisesti sitä, että viranomaiset eivät olleet saaneet kokonaiskuvaa valittajan tilanteesta ja hänen tarvitsemastaan suojelusta, kun syytteet oli käsitelty eri aikaan ja osa niistä oli käsitelty vähäisten rikosten käsittelystä säädetyssä järjestyksessä.

Niin ikään perheväkivaltaa koskeneessa tapauksessa Opuz v. Turkki (2009) tuomioistuin katsoi valtion rikkoneen positiiviset velvoitteensa 2 ja 3 artiklojen osalta. Myös 14 artiklaa katsottiin loukatun, sillä perheväkivallan katsottiin tyypillisesti perustuvan sukupuoleen. Oikeusjärjestelmän reagoimattomuus ja rikoksentehtäjien rankaisemattomuus osoittivat, etteivät kansalliset viranomaiset olleet sitoutuneet ongelman ratkaisemiseen.

Opuz v. Turkki -tuomiossa EIT käsitteli perheväkivaltaa yhtenä naisiin kohdistuvan syrjinnän muotona. Tuomioistuin haki johtoa ratkaisuuksensa erilaisista kansainvälisistä instrumenteista, kuten YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevasta yleissopimuksesta (CEDAW). EIT katsoi, että valtion laiminlyönti suojella naisia perheväkivallalta loukkaa naisten oikeutta yhdenvertaiseen oikeussuojaan silloinkin, kun laiminlyönti ei ole tarkoituksellista (kohta 191). Valittaja pystyi osoittamaan prima facie -tasoisena näytön siitä, että perheväkivalta kohdistui pääosin naisiin, samoin kuin siitä, että yleinen puuttumattomuus ilmiöön viranomais toiminnassa edisti perheväkivaltaa. Tuomioistuin oli jo vahvistaessaan 2 ja 3 artiklan loukkaukset tapauksessa todennut, että Turkin rikosoikeudellinen järjestelmä ei ollut toiminut tehokkaasti yleisesti. EIT katsoi, että asiassa oli loukattu myös 14 artiklaa tarkasteltuna 2 ja 3 artikloiden kanssa.

Näin ollen mielestäni ei käytännössä voi välttyä tilanteilta, joissa todellisen väkivallan uhan vuoksi osoitteen luovuttaja joutuu punnitsemaan yksityiselämän suojan ja hengen ja terveyden sekä turvallisuuden suojan intressejään keskenään.

Koska uhka koskee ainakin lähihuoltajan perustavan laatuksia oikeuksia, olisi maistraatin tullut selvittää turvakiellon perusteiden aiheellisuutta, tässä tapauksessa lähestymiskieltoa, tuomittuja rangaistuksia ja esitutkintaa koskevalla näytöllä. Näin ollen maistraatin olisi tullut hankittuaan asiassa riittävän selvityksen ratkaista kysymys yhteishuoltajan oikeudesta saada tietoonsa lasten osoite. Maistraatti on kuitenkin ratkaissut asian ottamatta huomioon julkisuuslain ja henkilötietolain asianomaisia säännöksiä. Saatan käsitykseni A:n maistraatin menettelyn lainvastaisuudesta sen tietoon.

Kysymys on vielä siitä, miten asiassa tulisi menetellä eli mitä menettelysäännöksiä asiassa olisi sovellettava?

3.4

Luovutusmenettely

Valtiovarainministeriö on lausunnossaan katsonut, että maistraatin tulisi varata lapsen sille huoltajalle, joka on hakenut turvakielloa, tilaisuus tulla kuulluksi ennen lapsen tietojen luovuttamista koskevan ratkaisun tekemistä. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan huoltajan kuulemista tukevat myös hallintolain 6 §:n hallinnon oikeusperiaatteita koskevat säännökset.

Olen ratkaisussani 16.4.2012 dnro 3934/4/10 ottanut kantaa lapsen yhteishuoltajuustilanteeseen, jossa lapsen kanssa asuvalla yhteishuoltajalla oli osoitteen turvakiello. Katsoin, että lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain perusteella yhteishuoltajalla tulee olla tieto niistä olosuhteista, muun muassa asumisolosuhteista, missä lapsi on. Tällöin lapsen osoitetta koskeva tieto on tarpeen lapsen huoltajalle tämän lain mukaisten huoltajan velvollisuuksien täyttämiseksi. Asiassa - - - maistraatti oli antanut kotipaikkaotteen lähihuoltajan turvakiellosta huoltamatta. Katsoin, ettei menettely ollut lainvastainen. Totesin, että väestötietolain 50 luvun 3 momentin mukaan nimi tai yhteystieto yksittäistä henkilöä koskevassa asiassa voidaan luovuttaa kirjallisesti myös ilman päätöstä. Päätös on tehtävä lainkohdan mukaan vain tarvittaessa. Hallituksen esityksen perusteluista ilmenee, että jossain tapauksissa, jotka liittyvät esimerkiksi asian käsittelyyn, yksityiselämän ja henkilötietojen suojan tai hakijan oikeusturvaan liittyviin seikkoihin kirjallisen päätöksen tekeminen saattaisi olla tarpeellista. Katsoin tuolloin, että säännös jättää asiassa maistraatille harkintavaltaa kirjallisen päätöksen tekemisessä. Kun turvakiellon hakijalle oli ilmoitettu tietojen luovuttamisesta ilman viivytystä, katsoin tuossa tapauksessa, ettei minulla ollut aihetta puuttua asiassa noudatettuun menettelyyn. – Todettakoon, että asiassa turvakielloa ei ollut myönnetty yhteishuoltajan väitetyn uhkan perusteella.

Väestötietolaissa on päätöksen tekemistä koskeva nimenomainen säännös. Se jättää maistraatille harkintavaltaa sen suhteen, milloin asiassa on tehtävä päätös. Hallituksen esityksen (HE 89/2008 vp) perusteluissa todetaan, että kirjallisen esityksen tekeminen saattaisi olla tar-

peellista esimerkiksi asian käsittelyyn, yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan tai hakijan oikeusturvaan liittyvien seikkojen johdosta. Eryityssäännöksen etusijan vuoksi ei hallintolain säännös tule suoraan sovellettavaksi. Päätöksen antamista pohdittaessa tulee kuitenkin ottaa huomioon ne periaatteet, jotka ilmenevät julkisuuslain menettelysäännöksistä ja se, mitä hallintolain soveltamisesta asiakirjan julkisuutta koskevissa asioissa on todettu.

Julkisuuslaissa ei ole säädetty päätöksentekovelvollisuutta silloin, kun asiakirjapyyntöön suostutaan.

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 päätöksestä 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.

Oikeuskirjallisuudessa on kuitenkin eräin varauksin suositeltu päätöksen tekemistä. Esimerkiksi professori Olli Mäenpää on todennut (teoksessa Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet 2008 s.279–280), että vaikka julkisuuslaissa säädettyyn menettelyyn sovelletaankin hallintolainkäyttölain menettelymuotojen kannalta kuitenkin otettava huomioon se, että asiallisesti kysymys on julkisuusperiaatteen toteuttamisesta viranomaisen toiminnassa. Tämän vuoksi hänen mielestään julkisen asiakirjan antamisesta ei tarvitse erityistä hallintopäätöstä. Tilanne on hänen mukaansa joissain määrin toinen kun viranomaisen 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. Päätökseen voi hänen mukaansa olla tarpeen liittää määräyksiä siitä, miten tiedon saajan on huolehdittava asiakirjan salassapidon säilymisestä.

Korkein hallinto-oikeus on eräässä julkaistussa päätöksessään (KHO 13.7.2000 T 2041) todennut, että ”Julkisuuslainsäädännön uudistusta koskevasta 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 periaatteiden 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 oikeus-suojan tarve”. Totean, että mainittu korkeimman hallinto-oikeuden päätös koskee yleisöjulkisuuden toteuttamista.

Oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta ovat hyvän hallinnon keskeisiä oikeusturvatakeita. Ne turvataan perusoikeuksina perustuslain 21 §:ssä ja niistä säädetään tarkemmin hallintolainkäyttölain ja hallintolainkäyttölain. Kuuleminen antaa asianosaiselle mahdollisuuden arvioida viranomaisten toimien asianmukaisuutta ja muutoksenhaun tarvetta.

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. Lain 36 §:n mukaan asianosaiselle on ilmoitettava kuulemisen tarkoitus ja selityksen antamiselle varattu määräaika. Kuulemista koskevassa pyynnössä on tarvittaessa yksilöitävä, mistä seikoista selitystä pyydetään. Asianosaiselle on toimitettava kuulemisen kohteena olevat asiakirjat alkuperäisinä tai jäljennöksinä taikka varattava muutoin tilaisuus tutustua niihin. Laissa ei ole mainittu, minkä pituinen selityksen antamiselle varatun määräajan tulisi olla.

Julkisuuslakia koskeneessa hallituksen esityksessä todettiin 26 §:n kohdalla, jossa säädetään salassa pidettävien asiakirjojen luovuttamisen yleisistä periaatteista, että viranomaisen asiana oli ratkaista, onko asiakirja julkinen vai salainen ja saako siitä antaa tietoja ulkopuoliselle esimerkiksi asianosaisuuden perusteella. Hallituksen esityksessä todettiin, että se henkilö, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus oli säädetty, voi antaa suostumuksensa tietojensa luovuttamiseen, mutta viranomaiselle ei säädetty velvollisuutta tämän suostumuksen hankkimiseen. Hallituksen esityksessä ei siis edellytetty tässä yhteydessä sen henkilön kuulemista, jonka tietoja luovutetaan.

Hallituksen esityksessä lähdettiin julkisuuslain 14 §:n kohdalla siitä, että asiakirjat tulisi antaa välittömästi ja että vain pyydettyjen asiakirjojen suuri määrä, asiakirjojen salassa pidettävien osien selvittäminen tai muu niihin rinnastettava seikka oikeuttaisivat poikkeamaan pääsäännön mukaisesta määräajasta. Hallituksen esityksessä ei tässä yhteydessä mainittu niiden henkilöiden kuulemista, joiden salassa pidettäviä tietoja luovutetaan.

Julkisuuslain 14 § näyttäisikin hallituksen esityksen valossa kirjoitetun siihen muotoon, että viranomainen päättää asiakirjojen antamisesta ilman niiden henkilöiden kuulemista, joiden tietoja luovutetaan. Muistettava on kuitenkin se, että hallituksen esityksen mukaan valitusoikeus oli vain sellaisesta viranomaisen päätöksestä, jolla oli kieltäydytty antamasta pyydettyä asiakirjaa, jolloin niiden henkilöiden kuulemisella, joiden tietoja pyydetään, ei ollut samanlaista merkitystä päätöksentekomenettelyssä.

Kun lain eduskuntakäsittelyssä säädettiin valitusmahdollisuus myös myönteisestä päätöksestä, epäselväksi jäi mielestäni muutoksen vaikutus ensiasteen päätöksentekoon ja siten myös kuulemisveloitteeseen.

Kuulemista puoltaa se, että oikeus tulla kuulluksi on yksi perustuslain 21 §:ssä turvatuista keskeisistä hallinnon oikeusturvaperiaatteista. Kuuleminen palvelee myös asian selvittämistä. Ennen kaikkea kuulemisen laiminlyöminen voi johtaa siihen, ettei tietojen antamista vastustava mielipide tule asiasta päättävän viranomaisen tietoon ja valituskelpoinen päätös jää tekemättä. Kuuleminen turvaa omalta osaltaan asianosaisen oikeutta muutoksenhakuun.

Edellä esitetyn perusteella katson, että kuulemista on arvioitava perusoikeuksien punninnassa siten, että turvakiellon myöntämisen perusteelle on annettava erityistä painoa. Tässä tapauksessa maistraatti on mielestäni asianmukaisesti ottanut turvakiellon myöntäneestä maistraatista selvää luvasta ja luvan myöntämisen perusteista. Mielestäni, kun perusteista ilmeni, että kysymys oli yhteishuoltajan aiheuttamasta uhasta, olisi asiassa ollut joka tapauksessa aiheellista kuulla lähihuoltajaa ja varata hänelle tilaisuus esittää asianmukainen selvitys väitetyn uhan olemassaolosta ja niistä perusteista, joilla osoitetietoa ei tulisi yhteishuoltajalle antaa. Asiassa olisi ollut aiheellista myös tehdä väestötietolain 50 §:ssä tarkoitettu valituskelpoinen päätös.

Kuten edellä esitetystä ilmenee, oikeustila asiassa on ollut epäselvä. Myöskään Väestörekisterikeskuksen käytänneohjeet turvakieltoasioissa eivät tuo ohjausta asiaan. Näin ollen katson, ettei A:n maistraatti ole kuulemismenettelyn ja päätöksenteon osalta menetellyt lainvastaisesti,

kun se ei ole tehnyt tietojen antamisesta kirjallista päätöstä asianosaisen kuulemismenettelyineen. Saatan kuitenkin maistraatin tietoon käsitykseni asianmukaisesta menettelystä.

Sen sijaan maistraatin menettely on ollut lainvastaista tiedon luovutuksen edellytysten harkinnassa, kuten ole edellä kohdassa 3.4. todennut. Näin ollen maistraatin olisi tullut – hankittuaan asiassa riittävän selvityksen – ratkaista kysymys yhteishuoltajan oikeudesta saada tietoonsa lasten osoite punnitsemalla yhtäältä tiedon antamista ja toisaalta sen antamatta jättämistä puoltavia näkökohtia asianosaisten perusoikeudet huomioon ottavalla tavalla. Maistraatti on kuitenkin ratkaissut asian ottamatta huomioon julkisuuslain ja henkilötietolain säännöksiä salassa pidettävän tiedon luovuttamisrajoituksista asianosaiselle. Käsitykseni mukaan tämä harkinta olisi vahvasti puoltanut tiedon antamatta jättämistä.

Saatan tämän käsitykseni A:n maistraatin menettelyn lainvastaisuudesta sen tietoon.

Selvityksestä ilmenee, että maistraateilla on toisistaan poikkeavia käsityksiä tietojen antamiseen sovellettavista säännöksistä ja menettelystä. Tämä johtunee osittain siitä, että väestötietolaki ei sisällä kattavaa sääntelyä niin asianosaisjulkisuuden toteutumisesta kuin menettelystäkään, jolloin joudutaan soveltamaan useita säännöksiä rinnan. Seuraavaksi arviointi lain-säädännön muuttamistarvetta asiassa.

3.5

Tulisiko menettelystä säätää väestötietolaissa?

Maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö sekä B:n että A:n maistraatit ovat lausunnoissaan esittäneet, että väestötietolain turvakiellon käsittelyä koskevia säännöksiä tulisi muuttaa niin, että turvakiellon alaisten osoitetietojen luovuttamisessa perheenjäsenten kesken välttyttäisiin nyt käsiteltävinä olevien kanteluasioiden kaltaisista tulkintatilanteita.

Valtiovarainministeriö on lausunnossaan kuitenkin todennut, että nyt käsiteltävinä olevien kanteluasioiden kaltaiset tulkintatilanteet on selkeästi ratkaistavissa voimassa olevan yleis- erityislainsäädäntöön sisältyvien säännösten perusteella. Tämän kaltaiset asiat ovat myös poikkeuksellisia ja lukumäärältään vähäisiä, joten erityissääntely nostaisi pakostakin hyvin kasuistiseksi. Näiden seikkojen johdosta valtiovarainministeriö katsoi, ettei väestötietolain muutokselle tältä osin ole perustetta. Valtiovarainministeriö katsoi myös, että lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevat ongelmatilanteet tulee ratkaista asiaa koskevassa aineellisessa lainsäädännössä, eikä väestönrekisteröintiä koskevassa lainsäädännössä.

Yhdyn siihen, mitä valtiovarainministeriö on lausunut lapsen huoltoa koskevien ongelmatilanteiden ratkaisemisesta. Tästä ei mielestäni ole nyt kuitenkaan kysymys. Kysymys turvakiel- lon tavoitteiden toteutumisesta rekisteriviranomaisten menettelyssä. Totean, että viranomaiskäytäntö on maistraatissa vaihteleva ja lainsäädäntökokonaisuutta on vaikea tulkita. Pidänkin väestötietojen luovuttamisen yleisten edellytysten, siten kun ne ilmenevät väestötietolain 28 §:ssä, toteutumisen kannalta ongelmallisena, että menettelysäännökset tältä osin ovat varsin vähäiset. Väestötietolain 50 §:n päätöksentekoa koskeva säännös on myös tältä osin varsin avoin ja jättää maistraateille harkintavaltaa varsin laajalti. Tämä on käytännössä johtanut turvakieltoasioissa tilanteeseen, jossa kansalaisten yhdenvertaisuus on vaarantunut.

Suomi on paraikaa valmistelemassa naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen (ns. Istanbulin sopimus) voimaansaattamista. Yleissopimus muun muassa vahvistaa valtion velvollisuutta toimia lähisuhdeväkivallan ennaltaehkäisemiseksi. Yleissopimuksen selitysmuistion mukaan osapuolten edellytetään järjestävän kaikkien sopimuksen soveltamisalaan kuuluvien väkivallan muotojen käsittely siten, että asianomaiset viranomaiset voivat toimia huolellisesti ehkäistessään, tutkiessaan, rangaistessaan ja hyvittäessään tällaisia tekoja. Jos valtio laiminlyö huolellisuus-

velvoitteen noudattamisen, se joutuu vastuuseen teosta, joka on muutoin luettavissa yksinomaan yksityishenkilön syyksi. Yleissopimuksen ratifiointi vahvistaa osaltaan valtion aktiivista roolia perheväkivallan ehkäisyssä.

Asiassa on myös otettava huomioon se, että Väestörekisterikeskuksesta saatuja turvakieltoja tulee muissa viranomaisissa käsitellä vastaavalla huolellisuudella kuin väestötietojärjestelmässä. Näin ollen väestötietolain selkeät säännökset menettelytavasta takaisivat turvakielon tarkoittaman suojan toteutumisen myös muissa viranomaisissa. Näin ollen katson, että yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta olisi aiheellista säätää menettelystä laissa.