

28.6.2018

EOAK/845/2017

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Mikko Sarja

ASIAKIRJAPYYNNÖN KÄSITTELY MAISTRAATISSA

1 KANTELU

Kantelija pyysi tutkimaan maistraatin menettelyä asiakirjapyyntöä käsittelyssä. Kantelija oli tyytymätön siihen, että maistraatti oli pitänyt hänen omaisensa antamaa valtakirjaa vanhentuneena eikä ollut sen perusteella suostunut luovuttamaan kantelijalle tämän omaista koskeneita asiakirjoja. Pyyntö oli koskenut edunvalvontahakemuksia ja maistraatin niihin antamia päätöksiä.

- - -

3 RATKAISU

3.1 Asiakirjoista ilmeneviä tietoja

Kanteluasiakirjojen mukaan kantelija oli 24.1.2017 päivätyllä ja maistraatille osoittamallaan pyynnöllä pyytänyt saada omaistaan koskeneet edunvalvontahakemukset ja maistraatin antamat päätökset kirjallisena tarkoituksenaan liittää ne eduskunnan oikeusasiamiehelle tehtävään kanteluun. Asiakirjapyyntöä liitteenä oli ollut kantelijan omaisen 14.5.2010 allekirjoittama valtakirja, jolla tämä oli valtuuttanut kantelijan hoitamaan asioitaan viranomaisten kanssa ja myös tuomioistuimissa sekä laatimaan valituksia, kanteluita ja vastineita puolestaan.

Asiakirjapyyntöä johdosta maistraatti oli lähettänyt kantelijalle 27.1.2017 päivätyin täydennyspyynnön, jossa todettiin, että koska kyseessä olivat asiakirjat, jotka sisälsivät arkaluontoisia tietoja ja koskivat täysi-ikäistä ilman edunvalvontaa olevaa henkilöä, maistraatti ei asian luonteen vuoksi voinut antaa tietoja noin seitsemän vuotta vanhan valtakirjan perusteella. Edelleen täydennyspyynnössä todettiin, että mahdollisen kantelun johdosta eduskunnan oikeusasiamies pyytää tarvittaessa itsenäisesti kyseiset asiakirjat maistraatilta. Täydennyksenä maistraatti pyysi valtuuttajaa itse käymään henkilökohtaisesti maistraatissa tai esittämään muulla hyväksytyllä syyllä itse kyseisen asiakirjapyyntöä. Vielä tuotiin esiin, että valtuuttajalla itsellään oli luonnollisesti oikeus asiakirjojen saantiin.

Maistraatin selvityksessä todetaan muun muassa, että maistraatissa oli ollut vireillä kantelijan omaista koskevia edunvalvontahakemuksia mutta asioiden käsittely oli jätetty sillensä eikä edunvalvontaa ollut määrätty. Asiakirjapyyntöä saatuaan maistraatti oli tutustunut näiden edunvalvonta-asioiden asiakirjoihin ja tullut siihen tulokseen, että valtakirja oli vanhentunut. Tämän vuoksi maistraatti ei ollut tehnyt asiassa päätöstä vaan oli pyytänyt täydentämään hakemusta valtuuttajan uudella tahdonmuodostuksella, mikä ei kuitenkaan ollut ehtinyt toteutua hänen kuoltuaan 6.2.2017.

3.2 Kysymyksenasettelu

Asianosaisen tietojensaantioikeus itseään koskevista tiedoista on esillä olevassa tapauksessa ollut lähtökohtaisesti mahdollista toteuttaa kahdella tapaa: sekä henkilötietolain että viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslain) nojalla. Maistraatin on siten tullut

lähtökohtaisesti huolehtia siitä, että nämä molemmat menettelyt ovat tulleet otetuiksi huomioon sille esitettyä pyyntöä käsiteltäessä. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että jos maistraatti olisi arvioinut, ettei asiaa olisi ollut mahdollista käsitellä henkilötietolain mukaisena tarkastusoikeuden toteuttamista koskevana asiana, sen olisi tullut joka tapauksessa vielä arvioida, olisi-ko pyyntö ollut käsiteltävissä kuitenkin julkisuuslain mukaisena tietopyyntönä.

Kantelija oli valtakirjalla pyytänyt saada omaistaan koskeneet edunvalvontahakemukset ja maistraatin antamat päätökset kirjallisena. Pyyntöä ei sinänsä ilmennyt, minkä lain nojalla tietoja pyydettiin. Maistraatti puolestaan oli kantelijalle lähettämässään täydennyspyynnössä todennut asiakirjojen sisältävän arkaluontoisia tietoja ja koskevan täysi-ikäistä ilman edunvalvontaa olevaa henkilöä, minkä vuoksi tietoja ei asian luonteen vuoksi voitu antaa noin seitsemän vuotta vanhan valtakirjan perusteella. Edelleen maistraatti pyysi ”täydennyksenä” valtuuttajaa itse käymään henkilökohtaisesti maistraatissa tai esittämään muulla hyväksytyllä syyllä itse kyseisen asiakirjapyynnön.

Maistraatin edellä kuvatussa asiakirjassa on siten yhtäältä tuotu esiin perusteita, joiden nojalla pyydettyjen tietojen/asiakirjojen antamisesta oli kieltäydytty (arkaluonteisuus, valtakirjan ikä). Toisaalta siinä oli tuotu esiin tapoja, joilla asiakirja-/tietopyyntö olisi maistraatin mukaan ollut toteutettavissa. Asiakirjassa on siten viitteitä sekä julkisuuslain että henkilötietolain mukaisesta menettelystä. Katson käytettävissäni olleen aineiston perusteella kuitenkin jäävän tulkinnanvaraiseksi, kumman lain mukaisessa menettelyssä kantelijan pyyntö oli käsitelty tai oli ollut tarkoitus käsitellä. Siksi arvioin asiaa kummankin lain mukaisten menettelyiden näkökulmasta.

3.3 Arviointi henkilötietolain näkökulmasta

3.3.1 Oikeusohjeet

Esillä olevaan tapaukseen vielä sovellettavaksi tulevan 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 pyydettyäessä 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 vaan hallituksen esityksessä on 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). Mainitun henkilörekisterilain vastaavan sisältöisen säännöksen perustelujen mukaan säännös katsottiin tarpeelliseksi sen estä-

miseksi, että tarkastusoikeuden toteuttamiseksi käytettäisiin erilaisia toimeksiantoja (HE 49/1986 vp, s. 36).

Tietosuojavaltuutettu on päätöksessään dnro 36/523/2001 arvioinut sitä, milloin kyse on henkilötietolain 28 §:n mukaisesta tarkastusoikeuden käyttämisestä.

Arvioitavana olleessa tapauksessa asianajaja oli asiakkaansa puolesta allekirjoittanut asiakirjapyyntö ja toimittanut sen kunnan perheneuvolaan. Asiakas oli halunnut saada jäljennökset itseään ja huollosaan 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 toimittua asiakirjapyyntöä ei voitu pitää henkilötietolain tarkoittamana tietojen tarkastuspyyntönä eikä pyynnön käsittelyn lainmukaisuuden arviointi kuulunut tietosuojavaltuutetun toimivaltaan.

Edelleen tietosuojavaltuutettu on kannanotossaan dnro 2540/41/2014 arvioinut lähiomaisen oikeutta saada täysi-ikäistä kehitysvammaista koskevia salassa pidettäviä tietoja.

Tietosuojavaltuutettu on tässä yhteydessä 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.

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). Tarkastusoikeuden toteuttamista on käsitelty myös päätöksessä OA dnro 3184/4/15.

Tietosuojavaltuutetun toimistosta hankittiin jäljempänä selostettavaa kanteluasiaa dnro 3184/4/15 käsiteltäessä lisätietoja tarkastusoikeuden käyttämisessä noudatettavista menettelytavoista.

Aiemmin jo todetusta avustajan käyttämismahdollisuudesta tietosuojavaltuutetun toimisto ilmoitti, 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 ilmoitettiin, 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.

Olen päätöksessäni dnro 3184/4/15 arvioinut muun muassa kieltäytymistodistuksen antamista ja todennut seuraavaa.

Olen pitänyt tulkinnanvaraisena, tuleeko henkilötietolain 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 viranomaisen 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 neuvontavelvoitteensa perusteella neuvoa asiamiestä 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 viranomaisen ensin neuvontavelvoitteensa 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.

3.3.2 Kannanotto

Henkilötietolain näkökulmasta kyse on siitä, oliko kantelijan omaisensa antamaan valtakirjaan perustunutta pyyntöä saada tuon omaisen edunvalvonta-asiakirjat voitu pitää henkilötietolain tarkoittamana rekisteröidyn henkilön omana tarkastuspyyntönä ja olisiko kantelijalle täydennyspyynnön sijaan heti tullut antaa henkilötietolain mukainen todistus, jossa olisi mainittu ne syyt, joiden vuoksi tarkastusoikeus oli evätty. Tällaisella kieltäytymistodistuksella on kahtalainen merkitys. Se on yhtäältä henkilötietolain mukaisen 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.

Henkilötietolain 28 §:n mukaan tietojen tarkastamista koskeva pyyntö on esitettävä rekisterinpitäjälle omakätisesti allekirjoitetussa tai sitä vastaavalla tavalla varmennetussa asiakirjassa tai henkilökohtaisesti rekisterinpitäjän luona. Säännöstä on vakiintuneesti tulkittu niin, että tarkastusoikeus on henkilökohtainen oikeus, jota henkilö käyttää itse, eikä tarkastusoikeutta siten voida käyttää valtakirjalla. Tämän tulkinnan perusteella tässä tapauksessa ei siten olisi voinut

olla kyse henkilötietolain mukaisen tarkastusoikeuden käyttämisestä, koska asian vireillepano-tapa ei ollut sellainen, jota henkilötietolain on katsottu edellyttävän.

Vielä on arvioitava henkilötietolain vaatimusta kieltäytymistodistuksen antamisesta. 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 neuvontavelvoitteensa mukaisesti antaa 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 soveltamis-alan ulkopuolelle jäävän pyynnön perusteella, viranomaisen olisi mielestäni tällöin perusteltua antaa kyseinen todistus asiakkaalle.

Maistraatti oli täydennyspyynnössään pyytänyt valtuuttajaa itse käymään henkilökohtaisesti maistraatissa tai esittämään itse kyseisen asiakirjapyyntöä. Vielä tuotiin esiin, että valtuuttajalla itsellään oli luonnollisesti oikeus asiakirjojen saantiin. Maistraatin täydennyspyynnössä oli siten tosiasiallisesti annettu edellä esiin nostamaani hallintolain mukaista vireillepanoneuvontaa siitä, miten henkilötietojen tarkastusoikeus on henkilötietolain nojalla mahdollista toteuttaa, vaikkei tämä nimenomaisesti käykään asiakirjasta ilmi.

Johtopäätökseni ilmenee kohdasta 3.5.

3.4 Arviointi julkisuuslain näkökulmasta

3.4.1 Oikeusohjeet

Julkisuuslain 11 §:n 1 momentin mukaan asianosaisella on oikeus saada asiaa käsittelevältä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Saman pykälän 2 momentin 1 kohdan perusteella asianosaisella, hänen edustajallaan tai avustajallaan ei ole edellä tarkoitettua oikeutta asiakirjaan, jos tiedon antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua taikka lapsen etua tai muuta erittäin tärkeätä yksityistä etua.

Julkisuuslain 12 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada tieto hänestä itsestään viranomaisen asiakirjaan sisältyvistä tiedoista 11 §:n 2 ja 3 momentissa säädetyin rajoituksin, jollei laissa toisin säädetä.

Julkisuuslain 14 §:ssä säädetään asiakirjan antamisesta päättämisestä. Pykälän 1 momentin pääsäännön mukaan viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on, ja tiedon asiakirjan sisällöstä antaa saman pykälän 2 momentin mukaan se viranomaisen henkilöstöön kuuluva, jolle viranomainen on tämän tehtävän määrännyt tai jolle se hänen asemansa ja tehtäviensä vuoksi muuten kuuluu. Jos virkamies tai muu 2 momentissa tarkoitettu henkilö kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa, hänen on 3 momentin mukaan: 1) ilmoitettava tiedon pyytäjälle kieltäytymisen syy; 2) annettava tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi; 3) tiedusteltava asian kirjallisesti vireille saattaneelta tiedon pyytäjältä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi; sekä 4) annettava tieto käsittelyn johdosta perittävistä maksuista.

Julkisuuslain 17 §:n 1 momentin mukaan viranomainen on tämän lain mukaisia päätöksiä tehdessään ja muutoinkin tehtäviään hoitaessaan velvollinen huolehtimaan siitä, että tietojen saamista viranomaisten toiminnasta ei rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta

eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista ja että tiedon pyytäjiä kohdellaan tasapuolisesti.

Julkisuuslain 26 §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla viranomaisen voi antaa salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta tiedon, jos se, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, antaa siihen suostumuksensa.

Säännöksen perustelujen mukaan pykälässä ei säädetä siitä, millä tavalla suostumus annetaan. Suostumuksen muoto on siis vapaa. Suostumuksen on toisaalta kuitenkin oltava nimenomainen, mikä saattaa käytännössä edellyttää kirjallisen suostumuksen vaatimista. Edelleen todetaan, että henkilö voi antaa suostumuksen tiedon antamiseen asiakirjasta vain, jos hän itse voi saada asiakirjasta tiedon. Säännöksellä on katsottu olevan yhtymäkohtia asianosaisjulkisuutta sekä yksityisen oikeutta asiakirjaan samoin kuin henkilörekisterilain mukaisesti rekisteröidyn tarkastusoikeutta koskeviin säännöksiin. Niiden mukaan määräytyy myös yksityisen oikeus saada tieto hänen suojaamisekseen salassa pidettäväksi säädetystä asiakirjasta. Vielä todetaan, että ehdotus ei sisällä säännöksiä siitä, kenen asiana on suostumuksen hankkiminen. Hallituksen esityksessä on viitattu oikeuskäytäntöön, jossa on eräässä tapauksessa (KHO 1980 A II 3) katsottu, että suostumuksen hankkiminen oli viranomaisen asia. Kyse oli tilanteesta, jossa tietojen pyytäjä ei voinut hankkia suostumusta, koska hänellä ei ollut tietoa siitä henkilöstä, jota salassapitosäännökset tuossa tapauksessa suojasivat, eikä hänelle olisi voitu antaa niitä rikkomatta salassapitovelvollisuutta (HE 30/1998 vp, s. 102).

Olen päätöksessäni dnro 3418/4/09 katsonut voitavan lähteä siitä, että valtuutus tai suostumus tietojen antamiseen on mahdollista myös peruuttaa suullisesti siitäkin huolimatta, että valtuutus tai suostumus on alun perin annettu kirjallisesti. Suullisen peruutuksen kyseessä ollen viranomaisen tulee kuitenkin varmistua peruutuksen luotettavuudesta ja kirjata peruutus asiakirjoihin. Sen sijaan varallisuusoikeudellisista oikeustoimista annetun lain (oikeustoimilaki) säännösten valtuutuksen peruuttamisesta en ole katsonut luontevasti soveltuvan edes tulkinta-apuna. Lain 15 §:ssä säädetään valtuutuksen peruuttamisesta siten, että valtuutus, joka perustuu asiakirjaan, joka on annettu valtuutetulle hänen hallussaan pidettäväksi ja kolmannelle henkilölle esitettäväksi, peruutetaan siten, että valtuuttaja ottaa takaisin tai hävittää valtuuttamisasiakirjan.

Hallintolain 12 §:n 1 momentin mukaan hallintoasiassa saa käyttää asiamiestä ja avustajaa. Päämiehen on kuitenkin tultava paikalle henkilökohtaisesti, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi. Asiamiehen on esitettävä valtakirja tai muulla luotettavalla tavalla osoitettava olevansa oikeutettu edustamaan päämiestä. Valtakirja on viranomaisen määräyksestä yksilöitävä, jos toimivallasta tai toimivallan laajuudesta on epäselvyyttä.

Säännöksessä tarkoitettuna luotettavana osoituksena voidaan säännöksen perusteluiden mukaan pitää esimerkiksi päämiehen puhelimitse tai henkilökohtaisesti viranomaisen luona antamaa suullista valtuutusta. Valtuutuksen luotettavuuden arvioiminen on viime kädessä aina viranomaisen vastuulla (HE 72/2002 vp, s. 65).

Olen päätöksessäni dnro 2586/4/08 arvioinut kyseistä säännöstä tilanteessa, jossa edunvalvontatoimistoa oli päämiehen antamalla valtakirjalla pyydetty toimittamaan tietoja päämiehestä. Vaikka nyt esillä olevassa tapauksessa on kyse maistraatin menettelystä eikä valtuuttaja ole ollut edunvalvonnassa, edellä mainitussa päätöksessä esitetyt näkökohdat soveltuvat myös nyt tarkastelussa olevaan tapaukseen.

Pidin tulkinnanvaraisena, tarkoittaako säännöksen perustelujen toteamus valtuutuksen luotettavuuden arvioimisvastuusta sekä kirjallisia valtakirjoja että muita valtuuttamisen tapoja, vai onko niin, että valtakirjaa voidaan lähtökohtaisesti pitää riittävänä, kun taas vaihtoehtoisten valtuutusten kyseessä ollen viranomaisen selonottovelvollisuus olisi jollakin tapaa korostetumpi. Pidin kumpaakin tulkintaa sinänsä mahdollisena.

Arvioni mukaan viranomaisilla lienee käytännössä yleensä vain hyvin rajoitetut mahdollisuudet arvioida valtuutuksen pätevyyttä. Tämän mahdollisuuden olemassaolo riippuu pitkälti siitä, millaisesta viranomaisesta on kysymys. Esimerkiksi edunvalvojien mahdollisuudet ovat lähtökohtaisesti laajemmat kuin useimpien muiden viranomaisten, joiden toiminnassa edunvalvonnassa olevan valtuuttajan terveydentila ei välttämättä näyttäytyä lainkaan.

Pidin tulkinnanvaraisena, voidaanko yksinomaan edunvalvojan määräämisen taustalla olleiden seikkojen perusteella yleisesti rajoittaa täysivaltaisen päämiehen oikeutta valtuuttaa joku saamaan häntä koskevia tietoja edunvalvojalta. Toisaalta tapauskohtaisen huomion kiinnittäminen päämiehen antaman valtuutuksen pätevyyteen ei mielestäni kuitenkaan ole sinänsä täysin poissuljettua myöskään yleisten edunvalvojien toiminnassa. Asianmukaisena menettelynä pidin vähimmilläänkin sitä, 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.

3.4.2 Kannanotto

Asiakirjapyyntöjen käsittelymenettely on julkisuuslaissa säädetty kaksivaiheiseksi. Jos pyynnön ensivaiheessa käsittelevä henkilö, jolle asian käsittely viranomaisessa määritellyllä tavalla kuuluu, kieltäytyy antamasta pyydettyjä asiakirjoja tai tietoja kokonaan tai osittain, hänen tulee ilmoittaa ratkaisunsa oikeudellinen peruste ja ne seikat, joiden vuoksi tietoja ei voida antaa. Tämän jälkeen pyytäjällä on oikeus saattaa asiakirjapyyntönsä viranomaisen ratkaistavaksi. Asiakirjojen tai tietojen pyytäjää, jonka pyyntö on evätty, tulee informoida tästä mahdollisuudesta. Asian kirjallisesti vireille saattaneelta on myös tiedusteltava, haluaako hän asiansa siirtäväksi viranomaisen ratkaistavaksi. Viranomaisen on myös informoitava asiakasta mahdollisista käsittelymaksuista. Asiakirjapyyntöä käsittelevän toisessa vaiheessa viranomaisen tulee antaa perusteltu valituskelpoinen päätös asiassa, mikäli asiakirjojen pyytäjällä sellainen haluaa. Näitä menettelysääntöksiä tulee oikeusasiamiehen ratkaisukäytännön mukaan noudattaa myös silloin, kun pyydettyä asiakirjaa ei ole viranomaisen hallussa.

Vaihtoehtona edellä kuvatulle menettelylle on asiakirjapyyntöä siirto sikäli kuin sille katsotaan olevan olemassa laissa tarkoitetut perusteet.

Viranomaisen tulee siten tietopyynnön saatuaan menetellä julkisuuslain näkökulmasta jollakin seuraavista tavoista:

- 1) jos asiakirjat ovat viranomaisen hallussa eikä se näe estettä niiden luovuttamiselle, asiakirjan pyytäjälle tulee antaa asiakirjat lähtökohtaisesti hänen pyytämällään tavalla;
- 2) jos asiakirjat ovat viranomaisen hallussa mutta niitä ei salassapitosyistä katsota voitavan antaa, asiakirjojen pyytäjälle tulee antaa julkisuuslain 14 §:n 3 momentin mukainen ohjaus;
- 3) jos asiakirjat eivät ole viranomaisen hallussa, asiakirjojen pyytäjälle kantelijalle tulee antaa julkisuuslain 14 §:n 3 momentin mukainen ohjaus; tai
- 4) viranomaisen voi julkisuuslain 15 §:n 1 momentin nojalla siirtää asiakirjapyyntöä toisen viranomaisen ratkaistavaksi.

Julkisuuslaissa ei erikseen säädetä menettelytavoista tilanteissa, joissa joku toisen puolesta valtakirjalla pyytää valtuuttajaa koskevia tietoja. Julkisuuslain sääntely poikkeaa siten henkilötietolain sääntelystä, jossa tarkastusoikeuden vireillepanon tapa on tarkkaan määritelty.

Julkisuuslain mukaan asianosaisella itsellään on pääsäännön mukaan oikeus saada viranomaiselta itseään koskevat tiedot, ja häntä koskevien salassa pidettävien tietojen ilmaiseminen myös ulkopuoliselle on asianosaisen suostumuksin mahdollista. Suostumus puolestaan voi olla joko kirjallinen tai suullinen. Todettakoon, että edes edunvalvontaan määrääminen – josta tässä asiassa ei sinänsä kuitenkaan ole kyse – ei automaattisesti merkitse, että henkilö

ei voisi valtuuttaa jotakuta hoitamaan tietopyyntöään eli antamaan suostumusta omien tietojensa luovuttamiseen.

Julkisuuslain mukaisen tietopyynnön käsittely on hallintoasian käsittelyä, jossa hallintolaki tulee yleislakina sovellettavaksi siltä osin kuin julkisuuslaissa ei toisin säädetä. Siten hallintolain säännökset asiamiehen käytöstä ja valtakirjasta soveltuvat myös julkisuuslain mukaisen asiakirjapyynnön käsittelyyn. Koska valtuutuksen luotettavuuden arvioiminen on hallintolain nojalla viime kädessä aina viranomaisen vastuulla, tapauskohtaisen huomion kiinnittäminen valtuutuksen pätevyyteen ei siten ole poissuljettua myöskään asiakirjapyyntöjä viranomaisessa käsiteltäessä.

Nyt esillä olevassa asiassa maistraatin henkikirjoittaja oli julkisuuslain näkökulmasta evännyt kantelijan asiakirjapyynnön ja vedonnut perusteina paitsi pyydettyjen tietojen arkaluonteisuuteen (eli samalla käytännössä salassa pidettävyyteen) myös valtakirjan pätemättömyyteen sen iän johdosta. Näin ollen henkikirjoittaja oli tosiasiallisesti ilmoittanut ratkaisunsa oikeudellisen perusteen – joskin yleisluonteisesti – ja ne seikat, joiden vuoksi tietoja ei ollut voitu kantelijalle antaa.

Asiassa olisi kuitenkin tullut muutenkin menetellä julkisuuslain 14 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla. Siten kantelijalle olisi tullut edellä todettujen tietojen lisäksi antaa kyseisen lainkohdan tarkoittama muukin ohjaus eli kantelijaa olisi tullut informoida oikeudesta saattaa asiakirjapyyntönsä viranomaisen ratkaistavaksi. Koska pyyntö oli ollut kirjallinen, kantelijalta olisi myös tullut tiedustella, haluaako hän asiansa siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi. Vielä kantelijaa olisi tullut informoida mahdollisista käsittelymaksuista.

Johtopäätökseni ilmenee kohdassa 3.5.

3.5 Johtopäätös

Asiassa on käytettävissäni olleen aineiston perusteella jäänyt tulkinnanvaraiseksi, onko maistraatti käsitellyt kantelijan tietopyyntöä henkilötietolain vai julkisuuslain mukaisena asiana, mitä voidaan hyvän hallinnon näkökulmasta pitää puutteena.

Edellä kohdasta 3.3.2 ilmenevän perusteella en pidä ainakaan täysin poissuljettuna sitä, etteikö asiaa olisi ollut mahdollista lähestyä henkilötietolain mukaisena tarkastusoikeuden toteuttamista koskevana asiana. Tästä näkökulmasta minulla ei ole aihetta enemmälti puuttua maistraatin menettelyyn, koska henkilötietolain mukaista tarkastusoikeutta ei voida käyttää valtakirjalla ja maistraatti oli antanut hyvän hallinnon edellyttämää vireillepano-ohjausta siitä, miten asia olisi ollut henkilötietolain nojalla saatettavissa vireille, vaikkei tämä aivan yksiselitteisesti käykään ilmi maistraatin kantelijalle lähettämästä asiakirjasta. Siten maistraatin menettely ei ollut henkilötietolain vastainen, vaikkei se heti ollutkaan antanut kantelijalle lain tarkoittamaa kieltäytymistodistusta.

Pidän kuitenkin varteenotettavampana edellä kohdassa 3.4.2 käsiteltyä lähestymistapaa eli sitä, että kyse on ollut ennemminkin julkisuuslain mukaisesta asiakirjapyynnöstä, joka oli nimienomaisesti yksilöity koskemaan tiettyjä maistraatin hallussa olevia edunvalvonta-asiakirjoja ja joka olisi tullut käsitellä julkisuuslain 14 §:n mukaisessa menettelyssä.

Näin ollen ja koska maistraatin kantelijalle lähettämä 27.1.2017 päivätty asiakirja oli edellä kohdasta 3.4.2 ilmenevällä tavalla ollut puutteellinen, kun siinä ei ollut annettu kaikkea julkisuuslain 14 §:n 3 momentin edellyttämää ohjausta, maistraatin menettely ei ole täysin ollut julkisuuslain mukainen.

Maistraatin kanta valtuutuksen pätemättömyydestä asiakirjapyyntöä epäämisen perusteena olisi julkisuuslain mukaisessa menettelyssä ollut saatettavissa hallinto-oikeuden arvioitavaksi. Näin ei kuitenkaan ollut ehtinyt tapahtua valtuuttajan kuoltua. Näissä oloissa en pidä perusteltuna enää enemmälti arvioida sitä, oliko valtuutus ollut pätevä siinä vaiheessa, kun kantelija oli sitä maistraatin kanssa asioidessaan käyttänyt.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.5 esittämäni käsityksen maistraatin menettelystä sen tietoon lähettämällä sille jäljennöksen päätöksestäni.