

16.12.2011

Dnro 928/4/10

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Esittelijäneuvos Tapio Rätty

TIETOPYYNNÖN KÄSITTELY JA VALTAKIRJAN VAATIMINEN ASIANAJAJALTA

1 KANTELU

Kantelija arvosteli asianajajan laatimassa kirjoituksessa Espoon sosiaalitoimen viranhaltijan menettelyä asiakirjojen julkisuutta koskevassa asiassa. Kirjoituksen mukaan sosiaalityöntekijä oli kieltäytynyt antamasta asianajajalle kantelijan lasta koskevia tietoja puhelimitse esitetyn tietopyynnön perusteella.

Asianajajan mukaan asiakirjaa ei lähetetty hänelle, koska Espoon sosiaali- ja terveystoimessa oli arvioitu, että henkilötietolain 28 §:n säännös estää tietojen lähettämisen rekisteröidyn avustajalle.

3 RATKAISU

3.1 Oikeusohjeet

Hallintolain 7 §:ssä on säädetty palveluperiaatteesta ja viranomaisen palvelun asianmukaisuudesta. Säännöksen mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (Julkisuuslaki) 5 luvussa on säädetty viranomaisen velvollisuuksista edistää tiedonsaantia ja hyvää tiedonhallintatapaa. Hyvä tiedonhallintatapa sisältää viranomaisille asetetun velvollisuuden huolehtia siitä, että palveluksessa olevilla on tieto käsiteltävien asiakirjojen julkisuudesta sekä tietojen antamisesta ja käsittelyssä sekä niiden ja asiakirjojen tietojärjestelmien suojaamisesta noudatettavista menettelyistä, tietoturvallisuusjärjestelyistä ja tehtäväjaosta, samoin kuin siitä, että hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseksi annettujen säännösten, määräysten ja ohjeiden noudattamista valvotaan (Julkisuuslain 18 §:n 1 momentin 5 kohta).

Julkisuuslain 14 §:ssä on säädetty asiakirjan antamisesta päättämisestä. Julkisuuslain 14 §:n 2 momentin mukaan tiedon asiakirjan sisällöstä antaa se viranomaisen henkilöstöön kuuluva, jolle viranomainen on tämän tehtävän määrännyt tai jolle se hänen asemansa ja tehtäviensä vuoksi muutoin kuuluu.

Mainitun säännöksen 3 ja 4 momentissa on säädetty menettelystä, silloin kun viranomaisen henkilöstöön kuuluva kieltäytyy antamasta tiedon pyytäjälle hänen pyytämiään tietoja. Mikäli tietopyynnöstä kieltäydytään, on tietoa pyytävälle ilmoitettava kieltäytymisen syy, annettava tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi ja tiedusteltava asian kirjallisesti vireille saattaneelta tiedon pyytäjältä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi sekä annettava tieto käsittelyn johdosta perittävistä maksuista.

Henkilötietolain 26 §:n 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. Mainitun lain 28 §:ssä on säädetty tarkastusoikeuden toteuttamisesta. Säännöksen mukaan, sen joka haluaa tarkastaa itseään koskevat tiedot henkilötietolain 26 §:ssä tarkoitetulla tavalla, on esitettävä tätä tarkoittava pyyntö rekisterinpitäjälle omakätisesti allekirjoitetussa tai sitä vastaavalla tavalla varmennetussa asiakirjassa tai henkilökohtaisesti rekisterinpitäjän luona. Säännöstä on vakiintuneesti tulkittu siten, että tarkastusoikeutta ei voida toteuttaa "henkilökohtaisesti rekisterinpitäjän luona" asiamiehen välityksellä.

3.1.1

Saatu selvitys ja arviointia

- - -

Saadun selvityksen mukaan lastenpsykiatrian osaamiskeskus teki kantelijan lasta koskevan lastensuojeluilmoituksen 22.1.2010. Mainittu lastensuojeluilmoitus toimitettiin selvityksen mukaan kantelijalle 25.2.2010. Sosiaalityöntekijä oli ilmoittanut 5.3.2010 kantelijalle, että lastensuojelutarpeen selvittämisen yhteenveto on valmiina 9.3.2010 ja se toimitetaan kantelijalle joko postitse tai siten, että se on noudettavissa viranomaisen toimipaikasta. Sosiaalityöntekijän antamasta selvityksestä ilmenee, että kantelija oli 26.2.2010 ilmoittanut sosiaalityöntekijälle asianajajan toimivan hänen asiamiehenään. Selvityksen mukaan valtakirjaa asianajaja ei ollut toimittanut sosiaalityöntekijälle.

Sosiaalityöntekijän antaman selvityksen mukaan kantelija oli pyytänyt sosiaalityöntekijää toimittamaan mainitun yhteenvetoasiakirjan kantelijan asianajajalle. Sosiaalityöntekijä oli selvityksensä mukaan ilmoittanut kantelijalle puhelimesta, ettei asiakirjaa voida toimittaa asianajajalle Espoon sosiaalitoimen ohjeistuksen mukaisesti.

Asianajaja otti 9.3.2010 yhteyttä Espoon lastensuojelutoimiston toiseen sosiaalityöntekijään ja esitti vaatimuksen lastensuojelutarpeen selvityksen yhteenvetoon lähettämistä telefaxitse mahdollisimman pian. Tämän jälkeen sosiaalityöntekijä oli puhelinkeskustelussa ilmoittanut asianajajalle, että mainittu yhteenvetoselvitys oli lähetetty postin välityksellä kantelijalle kyseisenä päivänä (9.3.2010).

Espoon sosiaali- ja terveystoimen lastensuojelupalvelujen antamassa selvityksessä on viitattu henkilötietolain säännöksiin rekisteröidyn tarkastusoikeuden käyttämisestä. Julkisuuslain osalta selvityksessä on todettu muun muassa seuraavaa: "Yksittäisiä lastensuojeluasiakirjoja luovutetaan asiakkaan asiamiehelle julkisuuslain perusteella, mikäli asiamiehellä on valtakirja asian hoitamista varten." Selvityksen mukaan "koska lastensuojelun asiakirjat ovat aina erittäin arkaluonteisia asiakirjoja, on näiden käsittelyssä ja luovuttamisessa sovellettava erityistä huolellisuutta ja näin ollen valtakirjan toimittamista on jo hyvien käytäntöjen perusteella vaadittu kaikissa tapauksissa. Tämä on myös työntekijöiden oikeusturvan tae. Kantelijan asiassa valtakirjaa ei ole pyynnöstä huolimatta toimitettu sosiaalityöntekijälle".

- - -

Arvioin asiaa seuraavasti.

Saamastani selvityksestä ei yksiselitteisesti ilmene se, käsittelikö E spoon sosiaali- ja terveystoimi asianajajan kantelijan puolesta tekemää tietopyyntöä henkilötietolain tarkoittamana vaatimuksena tarkastaa itseään koskevat tiedot vai julkisuuslain mukaisena asianosaisen tekemänä tietopyyntönä. Sosiaalityöntekijän selvityksestä on kuitenkin pääteltävissä, että asianajajan tekemä tietopyyntö olisi käsitelty julkisuuslain mukaisena vaatimuksena saada tieto viranomaisen asiakirjasta.

Lastensuojelupalvelujen ja sosiaalityöntekijän selvityksestä ilmenee, että lastensuojelua koskevien asiakirjojen luovuttamisen yhteydessä "valtakirjan toimittamista on jo hyvin käytäntöjen perusteella vaadittu kaikissa tapauksissa". Sosiaalityöntekijä viittaa omassa selvityksessään ilmeisesti juuri tähän Espoon sosiaali- ja terveystoimen käytäntöön.

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

Asiassa saadun selvityksen mukaan kantelija oli 26.2.2010 ilmoittanut suullisesti sosiaalityöntekijälle, että asianajaja toimii hänen asianajajanaan ja hänellä on valtuutus hoitaa kantelijan asioita. Ilmoitus on tehty saamani selvityksen mukaan nimenomaan lastensuojelun sosiaalityöntekijälle. Koskakantelijan suulliseen ilmoitukseen valtuutuksesta on viitattu Espoon sosiaalitoimen antamissa selvityksissä, on valtuutus mitä ilmeisimmin myös kirjattu lasta koskeviin asiakirjoihin.

- - -

Hallintolain edellä mainitun säännöksen mukaan asianajajalta tai julkiselta oikeusavustajalta ei lähtökohtaisesti edellytetä erillisen valtakirjan esittämistä. Hallituksen esityksen hallintolaiksi (HE 72/2001 vp.) mukaan "asianmieheltä edellytettäisiin säännönmukaisesti osoitusta oikeudestaan toimia päämiehensä puolesta. Tällainen osoitus olisi nykyiseen tapaan yleensä päämiehen allekirjoittama valtakirja. Päämies voisi kuitenkin myös muulla tavoin valtuuttaa asiamiehen toimimaan puolestaan. Edellytyksenä tällöin olisi, että asiamies voi luotettavalla tavalla osoittaa olevansa oikeutettu edustamaan päämiestä. Säännöksessä tarkoitettuna luotettavuuden osoituksena voitaisiin pitää esimerkiksi päämiehen puhelimitse tai henkilökohtaisesti viranomaisen luona antamaa suullista valtuutusta. Vastaavasti viranomainen voisi harkintansa mukaisesti hyväksyä sähköisin menetelmin annetun valtuutuksen. Valtuutuksen luotettavuuden arvioiminen olisi kuitenkin viime kädessä viranomaisen vastuulla".

- - -

Näkemykseni mukaan Espoon sosiaali- ja terveystoimen käytäntö pyytää kaikissa lastensuojeluasioissa kirjallinen valtakirja voi viivyttaa asian käsittelyä ainakin sellaisissa asioissa, joissa valtuutuksesta tai sen sisällöstä ei ole epäselvyyksiä. Mielestäni hallintolain 12 §:n 1 momentin säännös huomioon ottaen tulee viranomaisella olla joku erityinen syy vaatia asianajajalta tai julkiselta oikeusavustajalta suullisen valtuutuksen lisäksi erillistä valtakirjaa. Tämä voi olla tarpeen esimerkiksi silloin, kun arvioidaan valtuutuksen sisältöä tai sen laajuutta tai silloin, kun samassa asiassa asianosaisen puo-

lesta esiintyy useita asiamiehiä tai uusi asiamies. Tällaisia syitä ei saamassani selvityksessä ole esitetty.

Mielestäni asiassa on toimittu hyvän hallinnon periaatteiden vastaisella tavalla.

- - -

Totean vielä henkilötietolain ja julkisuuslain suhteesta seuraavaa.

Sosiaalihuollon asiakkaalle voi olla epäselvää se, minkä lain perusteella hän voi esittää tietopyynnön viranomaiselle. Henkilötietolain ja julkisuuslain soveltamisessa on sellaisia eroavaisuuksia, jotka voivat vaikuttaa tiedon pyytäjän asemaan ja hänen mahdolliseen tietojensaantioikeuden laajuuteen.

Julkisuuslain 17 §:ssä on säädetty tiedonsaantioikeuksien huomioon ottamisesta päätöksenteossa. Säännöksen mukaan viranomaisen on julkisuuslain mukaisia päätöksiä tehdessään ja muutoinkin tehtäviä hoitaessaan velvollinen huolehtimaan siitä, että tietojen saamista viranomaisen toiminnasta ei lain 1 ja 3 § huomioon ottaen rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista ja että tiedon pyytäjiä kohdellaan tasapuolisesti.

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 5 §:n mukaan sosiaalihuollonviranomaisen on selvitettävä sosiaalihuollon asiakkaalle hänen oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan sekä selvitettävä eri toimenpidevaihtoehtojen vaikutukset asiakkaalleen.

Näkemykseni mukaan julkisuusperiaatteen ja hyvän hallinnon mukaista on se, että viranomaisen tiedustelea tai varmistaa tiedon pyytäjältä kumman lain perusteella (henkilötietolaki vai julkisuuslaki) tiedon pyytäjä haluaa, että asia ratkaistaan. Tässä yhteydessä viranomaisen on hallintolain ja sosiaalihuollon asiakaslain mukaisella tavalla neuvottava ja ohjattava asiakasta sekä selvitettävä asiakkaalle menettelyn vaihtoehtoja ja näiden vaihtoehtoisten menettelyjen vaikutuksia asiakkaan asemaan.

- - -

4 TOIMENPITEET

Saatan kohdassa 3.1.1 esittämäni käsitykset asiamieheltä vaadittavasta valtuutuksesta ja sen täydentämisestä Espoon sosiaali- ja terveystoimen tietoon. Kiinnitän Espoon sosiaali- ja terveystoimen huomiota myös mainitussa kohdassa esittämiini näkökohtiin henkilötietolain ja julkisuuslain soveltamisesta. - - -