



LAUREA
AMMATTIKORKEAKOULU
Yhdessä enemmän

Salassa pidettävän tiedon luovuttamisen edellytyksistä viranomaisyhteistyössä - sosiaali- huolto, terveydenhuolto ja poliisi

Kansanen, Leena

2017 Laurea

Laurea-ammattikorkeakoulu

Salassa pidettävän tiedon luovuttamisen edellytyksistä
viranomaisyhteistyössä - sosiaalihuolto, terveydenhuolto
ja poliisi

Kansanen Leena
Sosiaalialan koulutusohjelma
Opinnäytetyö
Toukokuu, 2017
Ohjaaja: Irma Pahlman

Leena Kansanen

**Salassa pidettävän tiedon luovuttamisen edellytyksistä viranomaisyhteistyössä - sosiaali-
huolto, terveydenhuolto ja poliisi**

Vuosi 2017 Sivumäärä 82

Tässä opinnäytetyössä systematisoidaan ja järjestetään oikeusdogmaattisesti viranomaisen hallussa olevan salassa pidettäväksi säädetyn tiedon luovuttamisen ja saannin perusteita koskevaa lainsäädäntöä sellaiseksi kokonaisuudeksi, jotta lainsäädännön merkityssisällön tulkitseminen ja käytännön soveltaminen olisi mahdollista. Lisäksi opinnäytetyö antaa kokonaiskuvan viranomaistoiminnan julkisuudesta, yksityiselämän suojasta, henkilötietojen käsittelystä ja moniviranomaisyhteistyöstä.

Sosiaalihuollon toiminta edellyttää usein jonkun toisenkin viranomaisen, kuten terveydenhuollon ja poliisin palvelujen käyttämistä asiakkaan edun mukaisen, tehokkaan ja asiantuntevan palvelukokonaisuuden luomiseksi. Tällöin pohdittavaksi tulee, mitä omassa toiminnassaan saamaa tietoa voidaan luovuttaa toiselle viranomaiselle tai mitä tietoa toiselta viranomaiselta voidaan saada. Vaikka viranomaistoiminta lähtökohtaisesti onkin julkista ja avointa, on sosiaalihuollon, terveydenhuollon ja poliisin toiminnassa runsaasti arkaluontoista tietoa ja asiakirjoja, jotka ovat lailla säädetty salassa pidettäväksi.

Salassapito- ja vaitiolovelvollisuussäännökset rajoittavat viranomaisen mahdollisuutta luovuttaa tietoa toiselle viranomaiselle eli sivulliselle, sillä viranomaisella ei ole yleistä, pelkästään viranomaisasemaan perustuvaa oikeutta luovuttaa tai saada salassa pidettäviä tietoja. Salassa pidettäväksi säädettyä tietoa saa luovuttaa toiselle viranomaiselle joko laintasoisen erityissäännöksen perusteella tai asianosaisen suostumuksen perusteella. Lainsäädäntö mahdollistaa tiedon luovuttamisen joko oma-aloitteisesti tai pyynnöstä. Lisäksi on tilanteita, jolloin tiedon luovuttaminen toiselle viranomaiselle on velvollisuus.

Salassapitoa ja viranomaisten välistä tiedonvaihtoa koskevaa lainsäädäntöä pidetään hajallaan olevana, vaikeasti tulkittavana monimutkaisena kokonaisuutena ja jopa tiedonvaihdon esteenä. Viranomaisten välistä tiedonvaihtoa sääntelevää lainsäädäntöä selvittänyt sisäministeriön asettama työryhmä on kuitenkin todennut, ettei sen työskentelyn aikana ilmennyt perusteita muuttaa nykyistä tiedonvaihtoa koskevan sääntelyn peruslähtökohtia. Työryhmän selvityksessä sitä vastoin tuli ilmi tarve lisäkoulutukseen ja ohjaamiseen, sillä pelko virheistä ja epätietoisuus lainsäädännöstä saattavat aiheuttaa sen, ettei tietoa luovuteta, vaikka siihen olisi lain mukaiset perusteet. Tämän opinnäytetyön tarkoituksena on luoda tähän lainsäädäntöön järjestystä ja tehdä selkoa tiedonvaihdon edellytyksistä.

Asiasanat: Julkisuusperiaate, poliisi, salassapito, salassa pidettävä asiakirja, sosiaalihuolto, terveydenhuolto, tiedonsaantioikeus, tiedonvaihto, vajaanvaltaisuus, viranomaisyhteistyö, yksityisyyden suoja

Leena Kansanen

Confidential information and the conditions for its release in joint civil authority operations - social welfare, health care and police

Year	2017	Pages	82
------	------	-------	----

This thesis systemized and organized the content of the legislation concerning the sharing and receiving of confidential information held by the authorities into a framework which will make the interpretation and implementation of the meaning of the word of law clearer. The thesis will also form a general view of the public nature of the actions of the authorities, privacy protections, the handling of personal information and the joint, co-operative actions of multiple authorities.

In order for social services professionals to provide adequate and appropriate assistance to customers it is often necessary to involve other authorities such as health services or police services. In the normal course of performing their duties authorities legally handle confidential information and documents. When passing confidential information between authorities a decision must be reached on which pieces of information can be shared and which must be kept confidential by a specific authority.

Authorities do not have a general right to share or receive confidential information simply based on their status, but must instead comply with secrecy and non-disclosure obligations. Sharing confidential information is allowed under a special law or by consent of the concerned party. The legislation allows for sharing of information either unprompted or by request and in certain situations sharing with other authorities is obligatory.

The secrecy laws, and in particular the legislation concerning information exchange between authorities, are often difficult to find or interpret, and many even consider them an obstacle to communications. A task force organized by the Ministry of Internal Affairs that investigated this legislation found no reason to modify the basics of the current regulations. The task force revealed that there is a need for additional training and guidance because the fear of mistakes and uncertainty about the legislation may lead to situations where no information is shared even though the law allows it and sharing is in the best interest of the customer.

Keywords: Confidentiality, confidential document, freedom of information, health care, information exchange, joint civil authority operations, legal incapacity, police, principal of publicity, privacy protection, social welfare

Sisällys

1	Johdanto.....	7
2	Opinnäytetyön teoreettinen viitekehys ja tutkimusmenetelmä	9
2.1	Lainsäädännön merkityksestä sosiaalihuollossa.....	11
2.2	Opinnäytetyön tarkoitus ja aiheen rajaus	12
2.3	Opinnäytetyön lähdeaineisto.....	13
2.3.1	EU-oikeus	15
2.3.2	EU:n yleinen tietosuoja-asetus	17
2.3.3	Suomen perustuslaki ja perusoikeudet	18
2.3.4	Henkilötietojen suoja.....	20
2.3.5	Viranomaisten toiminnan julkisuus.....	23
2.3.6	Sosiaalihuollon asiakirjat	24
2.3.7	Terveystieteiden asiakirjat.....	25
2.3.8	Poliisin asiakirjat	25
3	Julkisuus perusoikeutena	26
3.1	Julkisuusperiaate.....	27
3.2	Julkisuusperiaatteen toteuttaminen.....	28
3.3	Julkisuuslain viranomaismäärittely	29
4	Salassapito	29
4.1	Luottamuksellisuuden periaate.....	30
4.2	Salassapitovelvollisuus ja vaitiolovelvollisuus.....	30
4.2.1	Sosiaalihuollon erityissäännökset salassapidosta	32
4.2.2	Terveystieteiden erityissäännökset salassapidosta	32
4.2.3	Poliisin erityissäännökset salassapidosta	33
4.3	Salassapitovelvollisuuden rikkominen	34
5	Salassa pidettävän tiedon antaminen toiselle viranomaiselle	37
5.1	Tiedon antamisen yleiset edellytykset	38
5.2	Vajaavaltaista koskevan tiedon antaminen.....	39
5.2.1	Lapsen oikeudet ja osallisuus	39
5.2.2	Alaikäistä koskevan tiedon antaminen	41
5.2.3	Muuta vajaavaltaista koskevan tiedon antaminen.....	42
5.3	Sosiaalihuollon tietojen luovuttaminen	42
5.3.1	Tietojen luovuttaminen hoidon, huollon ja koulutuksen turvaamiseksi	43
5.3.2	Tietojen luovuttaminen poliisille ja muille viranomaisille.....	44
5.4	Ilmoitusvelvollisuus	49
5.4.1	Lastensuojelu	50
5.4.2	Lapsen kohdistunut rikos	51
5.4.3	Ilkkaan henkilön palveluntarve.....	52

	5.4.4 Törkeä rikos	52
6	Tiedon saaminen toisen viranomaisen salassa pidettävästä asiakirjasta	54
	6.1 Tiedon saamisen yleiset edellytykset	54
	6.1.1 Tiedonsaantipyyntö	55
	6.1.2 Tiedonsaantitavat	55
	6.1.3 Saadun tiedon luovuttaminen	56
	6.2 Sosiaalihuollon oikeus saada tietoa	56
	6.2.1 Tiedonsaanti terveydenhuollosta	58
	6.2.2 Tiedonsaanti poliisilta	60
7	Viranomaisyhteistyö	60
	7.1 Viranomaisyhteistyön toimintamalleja	61
	7.1.1 Ankkuri	62
	7.1.2 Tie Selväksi	62
	7.1.3 Pakka	63
	7.1.4 MARAK	63
	7.2 Viranomaisyhteistyö ja salassapitosäännökset	65
8	Erityiskysymyksiä	67
	8.1 Paperittomat henkilöt	67
	8.2 Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuva asiakasrekisteri	69
9	Median uutisoinnista	71
10	Pohdinta	73
	Lähteet	76

1 Johdanto

Moniviranomaisyhteistyö ja moniammatillinen yhteistyö ovat Suomessa lisääntyneet viime vuosikymmenen aikana¹. Moniammatillisen yhteistyön tilanne voi käytännössä olla esimerkiksi sellainen, jossa moniammatillinen työryhmä on kokoontunut käsittelemään perhekohtaista tilannetta eli yhden perheen asiaa ja paikalla voi olla useamman viranomaisen edustaja, esimerkiksi sosiaali-, terveys- ja koulutoimi sekä poliisi.²

Moniammatillisesta yhteistyöstä eli viranomaisyhteistyöstä säädetään yleisluonteisesti hallinnon toimintaa sääntelevässä yleislaissa, hallintolaissa (434/2003), jonka 10 §:n 1 momentti velvoittaa viranomaisen toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustamaan toista viranomaista sekä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä. Sosiaalihuollon järjestämisvelvollisuudesta, hallinnosta ja menettelyistä sääntelevän sosiaalihuoltolain (1301/2014) 41 §:n 2 momentin mukaan sosiaalihuoltoa on toteutettava yhteistyössä eri toimijoiden kanssa siten, että sosiaalihuollon ja tarvittaessa muiden hallinnonalojen palvelut muodostavat asiakkaan edun mukaisen kokonaisuuden ja työntekijän on tarpeen mukaan oltava yhteydessä eri yhteistyötahoihin ja asiantuntijoihin.

Moniammatillisen yhteistyön lähtökohtana on asiakas, jonka kokonaisvaltainen huomioiminen ja tilanteen ratkaiseminen edellyttää usein usean viranomaisen, esimerkiksi sosiaalihuollon, terveydenhuollon ja poliisin palveluja.³ Vaikka viranomaistoiminnan lähtökohtana ovat avoimuus ja julkisuusperiaatteen soveltaminen, myös salassapidolla on siinä hyväksytty merkitys, sillä lain mukaan osa viranomaisen toiminnasta ja sen asiakirjoista ovat salaisia. Salassapidon tehtävänä on muun muassa suojata yksityiselämää ja yksityisyyttä sekä valtion ja yhteiskunnan turvallisuutta⁴. Salassapito voi perustua perustuslain (731/1999) 12 §:n 2 momentin mukaan vain laissa erikseen säädettyyn perusteeseen ja lainsäädännöllä onkin säädetty osa esimerkiksi sosiaalihuollon, terveydenhuollon ja poliisin toiminnasta sekä asiakirjoista salaisiksi.

Viranomaisyhteistyön toimivuuden yksi tärkein edellytys on mahdollisuus tiedonvaihtoon. Tiedonvaihdolla tarkoitetaan viranomaisten yhteistyöhön liittyvää keskinäistä salassa pidettävien tietojen luovutusta ja saamista.⁵ Hallintolain mukaisesta viranomaisten yhteistyövelvoitteesta ei ole johdettavissa yleistä tietojenantovelvollisuutta, sillä hallintolain mukaan viranomaiset

¹ HE 164/2014 vp, 57.

² Perhe- ja lapsiturvamenetelmien kehittäminen ja viranomaisten välinen tietojenvaihto 2014, 15.

³ HE 164/2014 vp, 57.

⁴ Mäenpää 2016, 362.

⁵ HE 164/2014 vp, 57-59.

toimivat oman hallinnonalan tehtäviä täyttääkseen, omilla toimivaltuuksillaan ja oman salassapitovelvollisuutensa rajoissa.⁶ Viranomaisen oikeus saada tai luovuttaa salassa pidettävää tietoa perustuu viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin (621/1999) sekä eri hallinnoalojen erityislainsäädäntöön, joissa säädetyin edellytyksin viranomainen voi luovuttaa tai saada välttämättömiä, salassa pidettäviä tietoja laissa säädetyin tehtävänsä hoitamiseksi.⁷

Viranomaisyhteistyön yhtenä keskeisenä haasteena on käytännössä pidetty juuri tiedonvaihto- ja salassapitosäännöksiä. Säännöksiäkin suurempana haasteena on nähty se, että työntekijät eivät tunne lainsäädäntöä riittävän hyvin, jolloin mieluummin ollaan liian varovaisia tiedon antamisessa, ettei virheitä syntyisi. Useimmiten tietoa kuitenkin on mahdollista luovuttaa toiselle viranomaiselle, eli salassapitosäännökset ovat vain harvoin esteenä yhteistyölle.⁸

Moniviranomaisyhteistyötä sosiaalihuollon, terveydenhuollon ja poliisin välillä sekä näiden viranomaisten keskinäistä tiedonvaihtoa koskevia, taikka näitä aiheita joiltain osin käsitteleviä ammattikorkeakoulujen opinnäytetöitä, pro gradu -tutkielmia tai yliopistollisia väitöskirjoja on Suomessa tehty melko vähän. Vuonna 2015 on julkaistu Sosiaali- ja rikosseuraamusalan (YAMK) opinnäytetyö, jossa selvitettiin Vantaan poliisin ja sosiaalialan ammattilaisten kykyä tunnistaa ekstremismia tai radikalisoitunutta käytöstä nuorten asiakkaiden keskuudessa. Mainitussa opinnäytetyössä selvitettiin myös poliisin ja sosiaalitoimen kokemuksia viranomaisyhteistyöstä, joka tiedonvaihdon osalta koettiin osittain toimimattomaksi, koska tietoa ei luovutettu vaitiolovelvollisuudesta kiinni pitämisen vuoksi.⁹ Lisäksi joitain opinnäytetöitä on tehty perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon välisestä yhteistyöstä sekä perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon välisestä yhteistyöstä, mutta näissä opinnäytetöissä on keskitytty lähinnä käytännön yhteistyöhön ja sen kehittämiseen, ei niinkään viranomaisten väliseen tiedonvaihtoon.

Vuonna 2016 julkaistussa pro gradu -tutkielmassa¹⁰ on selvitetty ne edellytykset, joilla salassa pidettäviä tietoja voidaan vaihtaa julkisen sosiaalihuollon moniammatillisessa yhteistyössä. Tutkielman tarkastelu on kohdistettu kahteen sosiaalihuollon yhteistyötahoon: terveydenhuoltoon ja opetusviranomaisiin, jolloin yhteistyö muun muassa poliisin kanssa on jätetty tarkastelun ulkopuolelle. Vuonna 2007 julkaistussa yliopistollisessa väitöskirjassa¹¹ on tutkittu

⁶ HE 72/2002 vp, 61.

⁷ HE 164/2014 vp, 59.

⁸ Vahvemmat yhdessä. Moniammatilliset toimintamallit arjen turvallisuuden parantamiseksi 2014, 33-34.

⁹ Hyttinen & Hyvönen 2015, 5 ja 54-55.

¹⁰ Reipas 2016, 6-7.

¹¹ Kauppi 2007.

terveydenhuollon luottamuksellisuuden suojan ja potilaan yksityisyydensuojan suhdetta poliisin oikeuksiin saada potilastietoja. Tutkimus käsittelee salassa pidettävien tietojen luovutusta nimenomaan poliisin oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta, jolloin on vääjäämättä otettava huomioon myös potilaan ja lääkärin välinen luottamussuhde ja siihen liittyvä salassapito. Tuon tutkimuksen pääasiallinen tehtävä kohdistuu julkisen vallan käyttöön ja poliisin oikeuteen saada terveydenhuollosta tietoja eri tilanteissa.

2 Opinnäytetyön teoreettinen viitekehys ja tutkimusmenetelmä

Tämän opinnäytetyön teoreettinen viitekehys on oikeudellinen eli oikeusjärjestykseen liittyvä. Oikeusjärjestys tarkoittaa Suomessa voimassa olevaa oikeusnormien muodostamaa kokonaisuutta.¹² Normi määritellään usein käyttäytymistä ohjaavaksi säännöksi, ohjeeksi tai malliksi, oikeusnormi taas viittaa tiettyyn oikeusjärjestykseen kuuluvaan sääntöön tai periaatteen. Oikeusnormit tulisi erottaa yhteiskunnan muista ihmisten käyttäytymistä ohjaavista normijärjestelmistä kuten hyvien käyttäytymistapojen normeista, uskonnollisista normeista ja moraalinormeista. Oikeusnormit voidaan erottaa muista normijärjestelmistä kahdella tavalla. Ensinnäkin oikeusnormeille on tunnusomaista, että niihin liittyy erityinen sanktio eli sakkorangaistuksen tai vankeusrangaistuksen uhka ja toisekseen oikeusnormeilla on, toisin kuin useimmilla muilla yhteiskunnan normeilla, erityinen tunnistettavissa oleva lähde eli asettaja. Tällainen normin asettaja on tavallisesti eduskunta, tasavallan presidentti tai valtioneuvosto. Julkisoikeuden keskeisiä normeja ovat toimivaltanormit, joilla osoitetaan tietyille viranomaiselle tai toimielimelle oikeus tai velvollisuus suorittaa erilaisia virkatoimia. Pääsääntöisesti viranomaiset voivat suorittaa vain sellaisia virkatoimia, joihin niillä on toimivaltasäännösten mukaan oikeus tai velvollisuus.¹³

Voimassa olevan oikeusjärjestyksen sisällöstä eli oikeusjärjestykseen kuuluvista normeista informaatiota antavat oikeuslähteet. Oikeuslähdeoppi tyypittelee oikeuslähteitä sekä erittelee niiden keskinäisiä suhteita ja etusijajärjestystä. Oikeuslähdeoppi osoittaa ne oikeuslähteet, jotka ovat hyväksyttäviä sekä niiden keskinäisen painoarvon eli velvoittavuuden.¹⁴ Oikeusnormien ja oikeuslähdeopin merkitys korostuu lainkäytössä, jonka ensisijaisena tehtävänä on toteuttaa voimassa olevan oikeuden vaatimukset esillä olevassa yksittäistapauksessa. Tapauksen ollessa rutiiniluonteinen, päätös voidaan nojata pelkästään kirjoitettuun lainsäädäntöön, kun taas vaativammassa ja kiperämmässä tapauksessa joudutaan käyttämään myös muita oikeuslähteitä.¹⁵ Oikeuslähteet jakautuvat velvoittaviin ja ei-velvoittaviin, eli sallittuihin lähteisiin.

¹² Husa & Pohjolainen 2014, 37.

¹³ Husa ym. 2014, 3-6 ja 9-10.

¹⁴ Husa ym. 2014, 15-16.

¹⁵ Tuori & Kotkas 2016, 136 ja 140.

Velvoittavia oikeuslähteitä ovat lainsäädäntö, kansainväliset sopimukset ja yleiset oikeudelliset periaatteet sekä oikeuskäytännön ennakkopäätökset. Sallittuja lähteitä ovat vakiintunut oikeuskäytäntö, lainvalmisteluaineisto, vakiintunut viranomaiskäytäntö, oikeustiede sekä oikeuskirjallisuus.¹⁶

Oikeusnormien tulkinnassa ja soveltamisessa oikeusnormien hierarkialla on tärkeä merkitys. Normit voidaan sijoittaa hierarkian eri tasoille, jolloin toiset normit ovat ylemmänasteisia kuin toiset. Hierarkiarakennelman avulla voidaan järjestää monien erilaisten normien ja säädösten väliset oikeudelliset suhteet, mistä on hyötyä laintulkinnassa ja lainsoveltamisessa. Hierarkian ylimmänasteisin oikeusnormi on perustuslaki, joka määrittää julkisen vallankäytön peruseriaatteet, vallan perusjaon ja perusoikeudet. Korkeimmalle tasolle kuuluvat myös Suomea sitoviin kansainvälisiin sopimuksiin sisältyvät ihmisoikeudet sekä osa EU-oikeudesta, mutta vain siltä osin, kun on kyse Euroopan unionin toimivaltaan tai tehtäväpiiriin kuuluvasta asiasta. Toisella hierarkiatasolla ovat perustuslain osoittamassa lainsäätämisyjärjestyksessä säädetyt eduskunnan hyväksymät lait. Kolmannella hierarkiatasolla ovat valtioneuvoston, tasavallan presidentin tai ministeriön antamat asetukset. Asetusten alapuolella ovat muun viranomaisen antamat säännökset, joiden alapuolella on vielä yksittäispäätökset kuten hallinto- viranomaisen päätökset ja tuomioistuinten ratkaisut. Ylemmän ja alemman tason normien väliset suhteet ovat hierarkkisesti alisteisia, eli alemmat normit saavat oikeudellisen pätevyytensä niitä ylemmistä normeista. Niinpä muiden oikeusnormien on pysyttävä perustuslain ja ihmisoikeuksien osoittaman sääntelyn rajoissa.¹⁷

Opinnäytetyön tutkimusmenetelmä on oikeusdogmaattinen eli lainopillinen. Oikeusdogmatiikka on oikeustieteelliseen tutkimukseen kuuluva osa-alue, joka systematisoi ja tulkitsee voimassa olevia oikeusnormeja. Oikeusdogmatiikalla eli lainopilla pyritään järjestämään oikeusnormit systemaattiseksi kokonaisuudeksi, jotta niiden merkityssisällön selvittäminen eli tulkitseminen on mahdollista.¹⁸ Oikeusdogmatiikka rakentuu voimassa olevien oikeuslähteiden varaan, ja näitä lähteitä käytetään etusija- ja käyttöjärjestyssääntöjen osoittamassa järjestyksessä¹⁹, siis edellä esiteltyjen oikeuslähteopin ja normihierarkian mukaisesti.

Oikeusjärjestykseen sisältyvien säädösten ollessa lainopin lähtökohtana, puhutaan sääntökeskeisestä lainopista. Oikeusjärjestys ja sen yksittäiset normit on annettu jonkin tarkoituksen tai päämäärän toteuttamiseksi tai edistämiseksi. Oikeusjärjestykseen kuuluva lakiteksti kuitenkin kantaa erilaisia merkityksiä, joiden selvittäminen on lainopin tehtävä. Lainoppia

¹⁶ Husa ym. 2014, 16 ja Tuori & Kotkas 2016, 141.

¹⁷ Husa ym. 2014, 10-14.

¹⁸ Husa ym. 2014, 37.

¹⁹ Husa, Mutanen & Pohjolainen 2008, 20.

harjoitetaan kaikkialla, missä ihmisille syntyy kysymys oikeusjärjestyksen sisällöstä. Lainopissa pyritäänkin selvittämään säädösten tulkinnallinen sisältö ja saamaan siten informaatiota oikeusnormeista. Lainopissa on kaksi menetelmällistä puolta: käsiteanalyysi eli systematisointi ja oikeudellinen argumentaatio. Käsiteanalyysi tarkoittaa, että lainopin on työskenneltävä riittävän täsmällisellä käsitteistöllä, joka on olosuhteisiin ja aikakauteen nähden hiottua. Käsiteanalyysiä eli systematisointia täydentää oikeudellinen argumentaatio eli justifikaatio, jota myös perustelemiseksi kutsutaan. Oikeudellisella argumentaatiolla pyritään avaamaan oikeudellinen ajattelu ihmisille ymmärrettävänä ja perusteiltaan kestäväenä. Lainopillisen tutkimuksen esittämät tulkintasuositukset eivät kuitenkaan ole juridisesti sitovia, eikä tutkimuksen tekijällä ole asiassa ratkaisupakkoa eikä ratkaisuvältaakaan. Lainopin tehtävä on tuottaa mahdollisimman varmaa informaatiota oikeusjärjestyksen sisällöstä.²⁰

2.1 Lainsäädännön merkityksestä sosiaalihuollossa

Sosiaalihuollossa lainsäädäntö on työntekijän yksi työkalu. Lainsäädännön voi kokea olevan monissa tilanteissa selkänaja ja tuki, mutta toisaalta sen voidaan kokea olevan toimintamahdollisuuksia rajoittavaksi tai toimintaa jäykistäväksi. Tärkeää kuitenkin on, että sosiaalihuollon työntekijä käyttää lainsäädäntöä, perusoikeuksia ja kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia täysimääräisesti työkalunaan edistäessään sosiaalihuollolle asetettuja yhteisiä päämääriä. Monen sosiaalihuollon lainsäädäntöön sisältyvän pykälän päätehtävä on ihmisten yhdenmukaisen kohtelun ja samanvertaisen aseman turvaaminen. On välttämätöntä turvata kansalaisten yhdenmukainen oikeusturva heidän elämälleen keskeisissä asioissa erityisesti silloin, kun on kysymys yksilön elämään ja yksityisyyteen puuttuvista asioista.²¹

Sosiaalihuollon palveluilla ja avustuksilla pyritään turvaamaan erityisesti heikossa asemassa olevien väestöryhmien asemaa. Sosiaalipalveluja koskevassa lainsäädännössä ja palvelujen järjestämisessä pyritään noudattamaan yleisten palvelujen ensisijaisuuden periaatetta, jolla tarkoitetaan palvelujen järjestämistä siten, että yksilöiden ja ryhmien kielteinen leimaaminen sekä palveluihin hakeutumisen esteet vältetään. Sosiaalihuoltoa sääntelevät yleislait ovat sosiaalihuoltolaki (1310/2014) ja laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (asiakaslaki, 812/2000), joiden lisäksi sosiaalihuollon palveluja ja asiakkaan asemaa turvataan erityislainsäädännöllä. Sosiaalialan palvelujärjestelmässä käytännön keskeinen näkökulma on se, että asiakas tarvitsee usein eri asiantuntijoiden ja eri palvelujen saumatonta yhteistyötä. Yksi asiakaslain keskeisistä tavoitteista on luoda eri hallinnonalojen ja toimintayksiköiden yhteistyölle entistä selkeämmät lainsäädännölliset edellytykset. Asiakaslain säännöksillä pyritään turvaamaan mahdollisimman tehokkaasti asiakkaiden itsemääräämisoikeutta, yksityisyyttä ja

²⁰ Aarnio 2011, 13-19, 39-43 ja 104.

²¹ Lähteinen & Hämeen-Anttila 2017, 58.

luottamuksellisuutta, mutta samalla sääntelemään yksityiskohtaisesti ne edellytykset, joilla yhteistyö välttämättömissä tilanteissa voidaan toteuttaa myös asiakkaan tahdosta riippumatta tai ääritilanteissa jopa vastoin asiakkaan nimenomaista kieltoa.²²

Sosiaalialan toimintaympäristön näkökulmasta katsottuna on lisäksi huomioitava, että sosiaalialan ammattikorkeakouluverkoston hyväksymissä sosionomi-tutkinnon (AMK) kompetensseissa on muiden muassa mainittu sosionomin osaavan toimia ihmis- ja perusoikeussäädösten mukaisesti sekä tuntevan alan juridisen säädöspohjan ja osaavan soveltaa keskeistä lainsäädäntöä. Lisäksi sosionomin kompetensseissa on mainittu hänen osaavan toimia aktiivisena sosiaalialan asiantuntijana ja perustella asiakkaan etua sekä moniammatillisessa että monialaisessa yhteistyössä.²³

2.2 Opinnäytetyön tarkoitus ja aiheen rajaus

Tämän opinnäytetyön tarkoitus on selvittää viranomaisten hallussa olevan salassa pidettävän tiedon luovutusta ja saantia koskevaa lainsäädäntöä. Salassapitosäännöksiä sekä salassa pidettävien tietojen luovuttamisen ja saamisen mahdollistavia tilanteita käsitellään erityisesti sosiaalihuollon näkökulmasta, mutta myös terveydenhuolto ja poliisi huomioiden. Tavoitteena on antaa kokonaiskuva viranomaistoiminnan julkisuudesta, sitä rajoittavista salassapitosäännöksistä, sekä henkilötietojen käsittelyä ja yksityisyyden suojaa sääntelevistä voimassa olevista laeista ja luoda järjestystä sosiaalihuollon, terveydenhuollon ja poliisin väliseen tiedonvaihtoon vaikuttavaan lainsäädäntöön. Opinnäytetyön tavoitteena on luoda sosiaalialan eri toimintaympäristöissä työskentelevien käyttöön sellainen työkalu, joka helpottaisi salassapitolainsäädännön soveltamista arjen työtilanteissa.

Opinnäytetyössä tehdään yleisluonteisesti selkoa viranomaisyhteistyöstä, josta esitellään lyhyesti sellaisia toimintamalleja, joissa sosiaalihuollon, terveydenhuollon ja poliisin välistä yhteistyötä tehdään ja joissa tiedonvaihtoa koskevaa lainsäädäntöä sovelletaan käytännön työssä. Tarkoitus ei ole pohtia moniviranomaistoiminnan tai toimintamallien mahdollista kehittämistarvetta, vaan yleisesti esitellä moniviranomaistoiminnan nykytilaa ja muotoja Suomessa.

Viranomaisyhteistyössä esitetään usein sellaisia tiedonsaantipyyntöjä, joissa tiedon luovuttaminen ei ole lain mukainen velvollisuus, vaan tiedon luovuttajan on harkittava, onko tiedon luovuttamiseen laissa säädetyt edellytykset. Harkintaa joudutaan käyttämään myös silloin, kun tietoa suunnitellaan annettavan oma-aloitteisesti. Tätä harkintaa helpottaakseni ja edellä

²² Narikka 2009, 243-244.

²³ Sosiaalialan ammattikorkeakoulutuksen kompetenssit 2016.

mainitun kokonaiskuvan luomiseksi selvitän opinnäytetyössäni tiedon luovuttamisen edellytysten lisäksi myös sitä, minkälainen tieto on säädetty salassa pidettäväksi ja miksi, mitä salassapito tarkoittaa ja ketä salassapidolla suojataan. Tiedon luovuttajan on tiedon luovuttamista koskevan oman hallinnonalan lainsäädännön lisäksi ymmärrettävä perusoikeuksien merkitys tiedon luovuttamisessa tai luovuttamatta jättämisessä sekä oltava selvillä muunkin hallinnonalan eli toisen viranomaisen toimintaa säätelevästä lainsäädännöstä, minkä vuoksi näistäkin asioista teen opinnäytetyössäni yleisluonteisesti selkoa.

Tiedon luovutus ja vastaanotto rajataan tässä opinnäytetyössä viranomaisten väliseen tiedonvaihtoon ja viranomaisista tarkasteluun otetaan sosiaalihuolto, terveydenhuolto ja poliisi. Tiedonvaihtoa tarkastellaan erityisesti sosiaalihuollon näkökulmasta. Myös terveydenhuollon ja poliisin oikeuksia saada ja luovuttaa tietoja käsitellään tässä opinnäytetyössä, mutta tutkimusekonomisista syistä vain opinnäytetyön kannalta merkityksellisimmiltä osin eli silloin, kun ne koskevat tiedonvaihtoa sosiaalihuollon kanssa. Tämä tarkoittaa, ettei opinnäytetyössä käsitellä kaikkia niitä lainmukaisia tilanteita, joissa terveydenhuollon viranomaisella olisi lakiin perustuva mahdollisuus tai velvollisuus luovuttaa salassa pidettäviä tietoja toiselle viranomaiselle tai taholle, eikä tilanteita, joissa terveydenhuollon viranomaisella olisi lakiin perustuva oikeus saada tietoja toiselta viranomaiselta tai taholta. Myöskään kaikkia niitä lainmukaisia tilanteita, joissa poliisilla olisi mahdollisuus luovuttaa toiselle viranomaiselle tai taholle tietoja tai oikeus niitä saada, ei käsitellä tässä opinnäytetyössä.

Kun opinnäytetyössä tiedonvaihdon tarkastelu rajataan sosiaalihuollon, terveydenhuollon ja poliisin välille, se tarkoittaa sitä, ettei työssä tarkastella kaikkia niitä sosiaalihuollon kanssa yhteistyötä tekeviä tahoja ja viranomaisia, joilla olisi lakiin perustuva oikeus tai velvollisuus saada tai luovuttaa salassapidettäviä tietoja toisiltaan. Niinpä tarkastelun ulkopuolelle jäävät muun muassa koulutoimi eli opetusviranomaiset, Kansaneläkelaitos, vakuutusyhtiöt ja rahalaitokset, joilla on lakiin perustuvia tiedonluovutus-oikeuksia sosiaalihuollolle ja joille sosiaalihuollosta myös tietoja luovutetaan. Kun tiedonvaihto lisäksi rajataan koskemaan edellä mainittujen viranomaisten välistä tiedonvaihtoa, rajautuu työn ulkopuolelle eri viranomaisten hallussa olevien tietojen luovuttaminen tieteelliseen tutkimukseen ja tilastointiin sekä tietojen luovuttaminen viranomaisen suunnittelu- tai selvitystyöhön. Tässä opinnäytetyössä ei myöskään käsitellä yksityishenkilön ja asianosaisen tiedonsaantioikeutta eikä oikeutta saada itseään koskevia tietoja viranomaiselta, eikä eri viranomaisten välisiä virka-aputehtäviä.

2.3 Opinnäytetyön lähdeaineisto

Opinnäytetyön lähteinä ovat kansallinen lainsäädäntö ja sen esityöt sekä muu lainvalmisteluaineisto, oikeuskirjallisuus sekä eri ministeriöiden laatimat julkaisut, raportit, ohjeet ja opaat. Kansallisen lainsäädännön lisäksi oikeusjärjestelmäämme vaikuttaa EU-oikeus, jonka

sosiaalihuoltoa suoranaisesti koskevat määräykset ovat niukat. Kuitenkin kaikille henkilötietoja käsitteleville, muun muassa sosiaalihuollossa työskenteleville, uusia vaatimuksia asettaa jo voimaan tullut, mutta vasta vuonna 2018 sovellettava EU:n yleinen tietoturva-asetus, josta tässä opinnäyteutyössä myös lyhyesti tehdään selkoa.

Oikeuslähdeopin mukaan lainsäädäntö kuuluu velvoittaviin oikeuslähteisiin, ja lainsäädännössä tärkeimmässä asemassa ovat perustuslaki sekä eduskunnan säätämät tavalliset lait. Sallittuja, mutta ei-velvoittavia oikeuslähteitä ovat eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaisut ja käsitykset sekä lainvalmisteluaineisto eli lainsäädännön esityöt. Lainvalmisteluaineistoon kuuluvat erityisesti hallituksen esitykset sekä eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnot.²⁴

Eri ministeriöiden laatimia julkaisuja, raportteja, ohjeita tai oppaita ei erikseen mainita oikeuslähdeopissa eikä normihierarkiassa. Eri ministeriöille toimivaltuuden ohjeiden ja vastavien asiakirjojen antamiseen luo perustuslain 68 §:n 1 momentin toinen virke, jonka mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Perustuslain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen²⁵ mukaan hallinnon asianmukaisesta toiminnasta vastaaminen kattaa muun muassa ministeriön alastaan hallintoa koskevan ohjauksen. Lisäksi perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan²⁶ todennut, että ministeriö ja muu viranomainen voi laissa säädetyn tehtävänsä alalla antaa ohjeita lain soveltamisessa.

Ministeriöiden alaisuudessa toimivat valtion keskushallintoviranomaiset, kuten Terveiden- ja hyvinvoinnin laitos (THL) sosiaali- ja terveysministeriön alaisena, tuottavat myös hallinnonalaansa liittyviä oppaita, joita julkaisevat internetissä omilla sivuillaan maksutta jokaisen saataville, aivan kuten ministeriötkin. THL:lle toimivaltuuden oppaiden julkaisuun antaa laki terveyden ja hyvinvoinnin laitoksesta (668/2008), jonka 2 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädetään laitoksen yhdeksi tehtäväksi ohjata sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaa ja antaa asiantuntijatukea toimintatapojen ja käytäntöjen tukemiseksi. Lain säätämisen johtaneen hallituksen esityksen²⁷ mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan ohjaaminen tapahtuu informaatio-ohjauksella, kuten laatimalla ja julkaisemalla ohjeita, oppaita ja suosituksia. Käytännön tosiasiallisessa työssä näillä eri ministeriöiden ja niiden alaisuudessa toimivien keskushallintoviranomaisten laatimilla julkaisuilla, raporteilla, ohjeilla ja oppailla on merkityksensä, koska niitä luetaan ja käytetään käytännön työn ohjeina ja käsikirjoina. Mainituissa asiakirjoissa ei

²⁴ Husa ym. 2014, 16-17.

²⁵ HE 1/1998 vp, 119

²⁶ PeVL 30/2005 vp, 6 ja PeVL 6/2003 vp, 4/I ja PeVL 20/2004 vp, 4/I.

²⁷ HE 124/2008 vp, 12.

kuitenkaan yleensä ole erikseen mainintaa niiden sitovuudesta tai voimassaolosta. Valtioneuvoston oikeuskansleri on ratkaisussaan OKA 513/1/91 todennut, että sosiaali- ja terveysministeriö oli toimivaltainen antamaan asiassa tiettyä lakia koskevan soveltamisohjeen, mutta ohje on luonteeltaan menettelyohje ja suositus, eikä sillä siten ole sitä soveltavan viranomaisen kannalta lain tai toimivaltaisen viranomaisen antaman määräyksen sitovuutta. Kun ministeriöiden antamat ohjeet ovat luonteeltaan menettelyohjeita ja suosituksia, joiden antamiseen ministeriöllä on toimivalta, voidaan ohjeita pitää sallittuina lähteinä myös tässä opinnäytetyössä.

Oikeuskäytäntöä tai ylimpien laillisuusvalvojen, eduskunnan oikeusasiamiehen tai valtioneuvoston oikeuskanslerin, ratkaisuja viranomaisten väliseen tiedonvaihtoon liittyen on annettu verrattain vähän, joten niiden osuus opinnäytetyössä on melko pieni. Oikeuskäytännön merkitys sosiaalioikeudessa on ehkä vähäisempi kuin muilla oikeudenaloilla, ja syynä tähän on ainakin tosiasiallisen palvelutoiminnan korostunut asema sosiaali- ja terveydenhuollossa, sillä tällainen toiminta ei tuota muutoksenhakukelpoista päätöstä, joten asiaa ei käsitellä tuomioistuimissa. Sosiaalihuollon etuuspäätöksistä sitä vastoin voi valittaa hallinto-oikeuteen, jonka päätöksestä edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen, mikäli valituslupa myönnetään. Tosiasiallisesta palvelutoiminnasta voi kuitenkin kuka tahansa tehdä kantelun, mikäli katsoo viranomaisen tai julkista hallintotehtävää hoitavan menetelleen virheellisesti, lainvastaisesti tai laiminlyöneen tehtävänsä. Kantelu voidaan osoittaa sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaviranomaisen ohella valtioneuvoston oikeuskanslerille tai eduskunnan oikeusasiamiehelle.²⁸

2.3.1 EU-oikeus

Termillä EU-oikeus viitataan yleisesti Euroopan unionin (EU) oikeusjärjestykseen ja ylipäätään kaikkeen oikeudelliseen normiainekseen Euroopan unionin rakenteissa. Vuonna 2009 voimaan tullut Lissabonin sopimus yhdisti Euroopan yhteisön ja Euroopan unionin yhdeksi ja samaksi oikeushenkilöksi ja samalla poistui tarve erotella EU-oikeus ja EY-oikeus, joten nykyisin riittää, että puhutaan vain EU-oikeudesta. Lissabonin sopimuksella muutettiin Euroopan unionista tehtyä sopimusta ja Euroopan yhteisön perussopimusta. Lissabonin sopimuksen nojalla unionin perussopimusjärjestelmä koostuu kahdesta sopimuksesta: Euroopan unionista tehdystä sopimuksesta (SEU) ja Euroopan unionin toiminnasta tehdystä sopimuksesta (SEUT), joilla on sama oikeudellinen arvo. Lissabonin sopimus sisältää kattavasti määräyksiä unionin tehtävistä ja toimivallasta sekä unionin toimielin- ja päätöksentekojärjestelmästä. Lissabonin sopimus muutti siten huomattavasti EU-oikeuden perusteita.²⁹

²⁸ Tuori ym. 2016, 141 ja 828.

²⁹ Ojanen 2016, 7.

EU-oikeuden vaikutukset ulottuvat kaikkialle Suomen oikeusjärjestykseen, mutta voimakainta vaikutus on kotimaisen julkisoikeuden alalla. EU-oikeuden etusijan kansalliseen oikeuteen nähden ristiriitatilanteessa on muuttanut perinteisiä käsityksiä oikeusnormien hierarkiasta ja oikeuslähteiden etusijajärjesteksestä. EU toimii kuitenkin ainoastaan sille perussopimuksissa annetun toimivallan rajoissa ja kyseisissä sopimuksissa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. EU:lla on siis vain se erityistoimivalta, joka sille on nimenomaisesti annettu, kun taas jäsenvaltioilla on yleistoimivalta. EU-oikeuden etusija kansalliseen oikeuteen nähden ristiriitatilanteessa on syntynyt ja kehittynyt EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä ja EU-oikeuden etusijan vaikutukset näkyvät etenkin jäsenvaltioiden tuomioistuinten toiminnassa, mutta myös muissa lainkäyttöelimissä ja hallintoviranomaisissa. EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden väliset vakavat jännitteet ja ristiriidat ovat käytännössä kuitenkin verraten harvinaisia.³⁰

EU-oikeutta pidetään yleisesti autonomisena ja ylikansallisena oikeusjärjestyksenä, joka eroaa monessa suhteessa kansainvälisestä oikeudesta. Kansainvälisen oikeuden normit ovat yleensä valtioiden ja kansainvälisten järjestöjen välisiä, kun taas EU-oikeus saattaa luoda oikeuksia ja asettaa velvollisuuksia jäsenvaltioiden lisäksi myös yksityisille oikeussubjekteille, siis luonnollisille henkilöille ja esimerkiksi osakeyhtiöille.³¹

Rakenteellisesti EU-oikeus jaetaan primääriseen ja sekundääriseen oikeuteen. Jaotteluun sisältyy primäärisen oikeuden ylemmänasteisuus suhteessa sekundääriseen oikeuteen. Primääriseen oikeuteen luetaan ennen muuta perussopimukset, muutossopimukset ja liittymissopimukset sekä EU:n perusoikeuskirja. Sekundääristä oikeutta ovat ennen muuta asetukset, direktiivit ja päätökset. Asetusten keskeinen erityispiirre on, että niitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa, eli asetukset tulevat sellaisenaan voimaan ilman mitään erillisiä jäsenvaltioiden voimaansaattamis- tai implementointitoimia. Asetusten velvoittava vaikutus voi koskea paitsi EU-toimielimiä ja jäsenvaltioita, myös luonnollisia henkilöitä ja muita oikeushenkilöitä. Direktiivit ovat asetusten tavoin oikeudellisesti sitovia, mutta ne sitovat välittömästi vain jäsenvaltioita, eikä niistä voida suoraan johtaa velvoitteita yksityisille tahoille, toisin kuin asetuksilla. Jäsenvaltioillekin direktiivit ovat ensisijaisesti toimeksiantoja: jäsenvaltioiden on pantava direktiivit määräajassa valtiosisäisesti toimeen.³²

EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) suoranaiset sosiaalipolitiikkaa ja sosiaalioikeutta koskevat ja välittömästi yksilöiden asemaan vaikuttavat määräykset ovat niukat. Ne rajoittu-

³⁰ Ojanen 2016, 22, 86-88, 134 ja 222.

³¹ Ojanen 2016, 37.

³² Ojanen 2016, 39-45.

vat lähinnä miesten ja naisten tasa-arvoon palkkauksessa, unionin kansalaisen vapaaseen liikkuvuuteen sekä työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen. EU-oikeudessa sosiaalisten oikeuksien kannalta merkittävimpänä voitaneen pitää Nizzassa joulukuussa 2000 hyväksyttyä Euroopan unionin peruoikeuskirjaa, johon sisältyy myös sosiaalisia oikeuksia koskeva IV luku. Siinä unioni tunnustaa oikeuden sosiaaliturvaetuksiin ja sosiaalipalveluihin EU-oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti. Sosiaalipolitiikan rakennetta ja sisältöä koskevat ratkaisut on pääsääntöisesti jätetty jäsenvaltiolle.³³

EU-oikeus vaikuttaa kansalliseen hallintotoimintaan ja julkisen vallan käyttämiseen kotimaisten oikeuslähteiden lisäksi, vaikei EU-oikeus sisällikään kattavaa ja yhtenäistä julkisoikeudellista sääntelyä. Tämä johtuu EU-oikeuden tulkintavaikutuksesta. Suora tulkintavaikutus tarkoittaa EU:n antamien asetusten, direktiivien ja päätösten mukaisten oikeuksien ja velvollisuuksien suoraa vaikutusta oikeussubjekteille sekä kansallisten tuomioistuinten ja viranomaisten velvollisuutta suojata näitä oikeuksia ja valvoa velvollisuuksien noudattamista. Epäsuora tulkintavaikutus tarkoittaa sitä, että kansalliset viranomaiset tulkitsevat kotimaista normistoa EU-oikeutta vasten ja sen osoittamien suuntaviivojen mukaisesti. Vaikka kotimaisella normistolla onkin kansallisen viranomaisen kannalta vielä suurempi merkitys kuin EU-oikeudella, on unionin valtiosääntö- ja hallinto-oikeudellinen ulottuvuus jatkuvasti kehittymässä yhteinäisempään suuntaan. EU-oikeus ja sitä koskeva EU-tuomioistuimen tulkintakäytäntö asettavat kuitenkin jo nyt selviä vaatimuksia julkiselle vallankäytölle.³⁴

2.3.2 EU:n yleinen tietosuoja-asetus

Joulukuussa 2015 Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio pääsivät lähes neljä vuotta kestäneiden neuvottelujen jälkeen sopuun EU:n tietosuojaudistuksesta. Tietosuojaudistukseen kuuluu yleisesti sovellettava tietosuoja-asetus sekä lainvalvonta- ja oikeusviranomaisten soveltama tietosuojadirektiivi. Suomessa oikeusministeriö asetti helmikuussa 2016 työryhmän selvittämään EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen edellyttämien kansallisten lainsäädäntötoimenpiteiden tarvetta ja valmistelemaan tietosuoja-asetuksen edellyttämiä muutoksia henkilötietojen käsittelystä annettuun yleiseen kansalliseen lainsäädäntöön sekä koordinoimaan asiasta annetun erityislainsäädännön tarkistamiseksi tarpeellista lainvalmistelutyötä. EU:n yleinen tietosuoja-asetus hyväksyttiin huhtikuussa 2016 Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksellä, se tuli voimaan 25.5.2016 ja sitä aletaan soveltaa 25.5.2018.³⁵

Asetus tulee sovellettavaksi sekä julkisella että yksityisellä sektorilla ja se korvaa vuoden 1995 henkilötietodirektiivin (95/46/EY). Vaikka asetusta on kansallisesti suoraan sovellettava

³³ Tuori ym. 2016, 154-156.

³⁴ Husa ym. 2014, 18-19.

³⁵ EU:n tietosuojaudistus 2016.

säännös, se jättää jäsenvaltioille direktiivinomaista kansallista liikkumavaraa. Asetuksen puitteissa on mahdollista antaa kansallista lainsäädäntöä, jolla tarkennetaan asetuksen säännöksiä. Arvion mukaan useassa sadassa kansallisessa säädöksessä on säännöksiä henkilötietojen käsittelystä, ja nämä säännökset on saatettava EU:n tietosuoja-asetuksen mukaisiksi. Oikeusministeriön asettaman työryhmän tuleekin muun muassa selvittää, onko henkilötietolain kaltaiselle yleiselle kansalliselle tietosuojalainsäädännölle tarvetta.³⁶

Tietosuoja-asetus tuo uusia vaatimuksia henkilötietojen käsittelylle ja asetuksella luodaan uusia oikeuksia kansalaisille sekä uusia velvollisuuksia rekisteripitäjille sekä henkilötietoja käsitteleville. Asetuksen tarkoituksena on muun muassa parantaa henkilötietojen suojaa verkkoympäristössä ja tietosuojavaatimukset on oletusarvoisesti huomioitava kaikissa organisaatio- ja järjestelmäratkaisuissa.³⁷ Toukokuussa 2018 Suomessa siis sovelletaan henkilötietojen käsittelyyn EU:n tietosuoja-asetusta, jonka lisäksi muun muassa tarpeellisin osin uudistettua henkilötietolakia ja julkisuuslakia. Oikeusministeriön työryhmän tulee saada mietintönsä kansallisen lainsäädännön muutosehdotuksista valmiiksi 31.5.2017 mennessä.³⁸

2.3.3 Suomen perustuslaki ja perusoikeudet

Suomen perustuslaki (731/1999) on tullut voimaan 1.3.2000. Perustuslaki muodostaa kehyksen muulle kansalliselle oikeusjärjestykselle, sillä oikeusjärjestyksen on pysyttävä perustuslain osoittamissa kehyksissä ja muu lainsäädäntö on asetettava perustuslain määräämällä tavalla³⁹. Perustuslaissa vahvistetaan ne oikeudelliset arvot, joille yhteiskunnan ja oikeusjärjestyksen kehitys rakentuu⁴⁰.

Perustuslain perusoikeussäännökset uudistettiin kokonaisuudessaan 1.8.1995 voimaan tulleella lailla (969/1995) ja nämä perusoikeussäännökset sisällytettiin ilman muutoksia vuonna 2000 voimaan tulleen perustuslain toiseen lukuun⁴¹. Perusoikeuksilla tarkoitetaan perustuslaissa säädettyjä, kaikille yksilöille yhdenvertaisesti kuuluvia, perustavanlaatuisia ja erityisen tärkeitä oikeuksia. Perusoikeus-termi on tullut Suomen perustuslakiin vasta vuoden 1995 perustuslakiuudistuksessa, jonka jälkeen perusoikeusjärjestelmämme myös tarkoin vastaa kansainvälisiä sopimusvelvoitteita.⁴² Perusoikeusuudistus merkitsi Suomen kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita vastaavien säännösten sisällyttämistä kansallisen perustuslain tekstiin. Suomen

³⁶ Henkilötietojen suojaa koskevan kansallisen lainsäädännön tarkistaminen 2016.

³⁷ EU:n tietosuoja-asetus muuttaa henkilötietojen käsittelyä 2016.

³⁸ Henkilötietojen suojaa koskevan kansallisen lainsäädännön tarkistaminen 2016.

³⁹ Husa ym. 2014, 49.

⁴⁰ HE 1/1998 vp, 6.

⁴¹ HE 1/1998, 32.

⁴² Hallberg 2011, 29 ja 32-35.

perusoikeusjärjestelmä antaa kuitenkin tehokkaamman suojan yksilön oikeuksille kuin kansainväliset ihmisoikeussopimukset, sillä kansainväliset ihmisoikeudet asettavat vain perusoikeussuojan vähimmäistason, kun taas kotimainen perusoikeussuoja on tiukempaa tai korkeampaa. Kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista keskeisimpänä pidetään yleensä Euroopan neuvostossa vuonna 1950 hyväksyttyä ja vuonna 1953 kansainvälisoikeudellisesti voimaan tullutta Euroopan ihmisoikeussopimusta useine lisäpöytäkirjoineen.⁴³

Perusoikeussäännökset määrittävät yksilön oikeuksien perusteet ja suojaavat yksilön vapauspiirin suhteessa julkiseen valtaan. Julkisen vallan piiriin kuuluvat valtion, kunnan, kuntayhtymän, evankelisluterilaisen kirkon, Ahvenanmaan maakunnan tai jonkin julkisoikeudelliseen laitoksen toiminnot.⁴⁴ Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perusoikeussäännökset sitovat ja velvoittavat julkista valtaa sen kaikessa toiminnassa, niin lainsäädännössä, hallinnossa kuin lainkäytössäkin⁴⁵.

Tämän opinnäytetyön kannalta merkittävin perusoikeus on yksityiselämän suoja, josta säädetään perustuslain 10 §:ssä. Yksityiselämän suoja on keskeisessä asemassa myös useissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa, muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksessa (8 artikla), kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa (17 artikla) ja yleissopimuksessa lapsen oikeuksista (16 artikla).⁴⁶ Perusoikeusuudistukseen johtaneen hallituksen esityksen⁴⁷ mukaan yksityiselämän suojan lähtökohtana on, että yksilöllä on oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista hänen yksityiselämäänsä. Yksityiselämään kuuluu muun muassa yksilön oikeus vapaasti solmia ja ylläpitää suhteita muihin ihmisiin ja ympäristöön sekä oikeus määrätä itsestään ja ruumiistaan. Säännös yksityiselämän suojasta turvaa myös yksilön itsemääräämisoikeuden⁴⁸.

Yksityiselämän suojan piiriin kuuluu lähtökohtaisesti myös henkilötietojen suoja ja perustuslain 10 §:n 1 momentin jälkimmäisen virkkeen mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Tämä sääntelyvaraus edellyttää, että henkilötietojen suojasta tulee olla tarkempia laintasoisia säännöksiä, joilla turvataan yksilön oikeusturva ja yksityisyyden suoja henkilötietojen käsittelyssä, rekisteröinnissä ja käyttämisessä. Keskeisin mainitun sääntelyvarauksen sisältämää toimeksiantoa täyttävä laki on henkilötietolaki (523/1999).⁴⁹

⁴³ Ojanen & Scheinin 2011, 171 ja 187-192.

⁴⁴ Hallberg 2011, 56.

⁴⁵ HE 309/1993 vp, 75.

⁴⁶ Viljanen 2011, 390.

⁴⁷ HE 309/1993 vp, 52-53.

⁴⁸ Viljanen 2011, 392.

⁴⁹ Viljanen 2011, 396-398.

2.3.4 Henkilötietojen suoja

Henkilötietolaki (523/1999) toteuttaa osaltaan perustuslain toimeksiantoa säättää henkilötietojen suojasta lailla. Henkilötietolain tarkoitus on 1 §:n mukaan toteuttaa yksityiselämän suojaa ja muita yksityisyyden suojaa turvaavia perusoikeuksia henkilötietoja käsiteltäessä sekä edistää hyvän tietojenkäsittelytavan kehittämistä ja noudattamista.

Henkilötietolaki on yleislaki, jossa säädetään henkilötietojen käsittelyn yleiset edellytykset, joiden puitteissa henkilötietoja voidaan käsitellä. Henkilötietolakia sovelletaan täydentävästi silloin, kun henkilötietojen käsittelystä säädetään erityislainsäädännössä, joka tarkoittaa henkilötietojen käsittelyn edellytyksiä. Tällaisia lakeja ovat muun muassa laki yksityisyyden suojasta työelämässä (759/2004) ja sähköisen viestinnän tietosuojalaki (516/2004) sekä laki potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992) ja laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/1992).⁵⁰

Henkilötietoja ovat henkilötietolain 3 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan kaikenlaiset luonnollista henkilöä taikka hänen ominaisuuksiaan tai elinolosuhteitaan kuvaavat merkinnät, jotka voidaan tunnistaa häntä tai hänen perhettään tai hänen kanssaan yhteisessä taloudessa eläviä koskeviksi. Henkilötietojen käsittely on henkilötietolain 3 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan henkilötietojen keräämistä, tallettamista, järjestämistä, käyttöä, siirtämistä, luovuttamista, säilyttämistä, muuttamista, yhdistämistä, suojaamista, poistamista, tuhoamista sekä muita henkilötietoihin kohdistuvia toimenpiteitä.

Henkilötietolakiin on otettu erikseen säännökset arkaluonteisesta tiedosta sekä arkaluonteisten tietojen käsittelystä. Henkilötietolain 11 §:n mukaan arkaluonteisina tietoina pidetään henkilötietoja, jotka kuvaavat tai on tarkoitettu kuvaamaan: 1) rotua tai etnistä alkuperää, 2) henkilön yhteiskunnallista, poliittista tai uskonnollista vakaumusta tai ammattiliittoon kuulumista, 3) rikollista tekoa, rangaistusta tai muuta rikoksen seuraamusta, 4) henkilön terveydentilaa, sairautta tai vammaisuutta taikka häneen kohdistettuja hoitotoimenpiteitä tai niihin verrattavia toimia, 5) henkilön seksuaalista suuntautumista tai käyttäytymistä taikka 6) henkilön sosiaalihuollon tarvetta tai hänen saamiaan sosiaalihuollon palveluja, tukitoimia ja muita sosiaalihuollon etuuksia. Nämä arkaluonteiset henkilötiedot on katsottu yksilön yksityisyyden ydinalueeseen, joka tarvitsee erillistä sääntelyä yksilön yksityisyyden suojan turvaamiseksi henkilötietojen käsittelyssä⁵¹.

⁵⁰ Voutilainen 2012, 254-255.

⁵¹ Voutilainen 2012, 294.

Henkilötietolain 11 §:n mukaan arkaluonteisten tietojen käsittely on kielletty. Yhteiskunnan toiminnan toimivuuden kannalta henkilötietolain 12 §:ssä on säädetty niistä poikkeuksista, joilloin arkaluonteisten henkilötietojen käsittely on sallittua. Tällöinkin käsittelyn on oltava perusteltua ja sen on rajauduttava vain niiden tietojen käsittelyyn, jotka ovat välttämättömiä rekisteröidyn etujen, oikeuksien ja velvollisuuksien hoitamiseksi. Sosiaali- ja terveydenhuollossa arkaluonteisia henkilötietoja joudutaan väistämättä käsittelemään, joten henkilötietolakiin on otettu näitä toimialoja koskevat omat poikkeussäännökset arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyn mahdollistamiseksi. Sosiaalihuollossa oikeus arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyyn perustuu henkilötietolain 12 §:n 1 momentin 12 kohdan poikkeussäännökseen, joka koskee arkaluonteisten sosiaalihuollon asiakasta koskevien tietojen käsittelyä. Terveydenhuollossa oikeus arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyyn perustuu henkilötietolain 12 §:n 1 momentin 10 kohdan poikkeussäännökseen, joka koskee arkaluonteisten terveydenhuollon potilasta koskevien tietojen käsittelyä.⁵²

Henkilötietolain 3 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan henkilörekisteri on käyttötarkoituksensa vuoksi yhteenkuuluvista merkinnöistä muodostuva henkilötietoja sisältävä tietojoukko, 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. Viranomaistoiminnassa henkilörekisterin rajat määräytyvät viranomaiselle laissa säädettyjen tehtävien perusteella, esimerkiksi kunnan sosiaalihuollon henkilörekisterit määräytyvät sosiaalihuoltolan 17 §:ssä säädettyistä sosiaalihuollon tehtävistä. Viranomaistoiminnassa tyypillisin henkilörekisteri on asiakasrekisteri, jonka lisäksi henkilörekistereitä ovat niin automaattisen tietojenkäsittelyn avulla hoidetut kuin manuaalisetkin asiakirjarekisterit, jollaisen henkilörekisterin muodostaa esimerkiksi terveydenhuollon potilasasiakirjoista muodostuva potilasrekisteri.⁵³

Sosiaalihuollossa asiakkaista laaditut tai heitä koskevat muut asiakasrekisteriin talletetut asiakirjat ja tiedot muodostavat arkaluonteisia tietoja sisältävän henkilörekisterin, joten asiakirjojen käsittelyyn liittyvät velvoitteet ja vaatimukset määrittelee henkilötietolaki.⁵⁴ Henkilötietolakia sovelletaan yleislakina myös julkisen ja yksityisen terveydenhuollon potilasrekistereihin sisältyvien henkilötietojen käsittelyyn. Henkilötietolaki on yleislaki, joten henkilötietoja käsiteltäessä on noudatettava, mitä henkilötietolaissa säädetään, jollei muualla laissa säädetä toisin. Henkilötietolaki väistyy, mikäli jossain erityislaissa suhteessa henkilötietolakiin on jokin henkilötietojen käsittelyä koskeva asia järjestetty henkilötietolaista poikkeavalla ta-

⁵² Voutilainen 2012, 294-296.

⁵³ Voutilainen 2012, 249-250.

⁵⁴ Jouttimäki 2010, 75.

valla ja kyse on nimenomaan samaa yksityiskohtaa koskevasta järjestelystä erityislailla. Henkilötietolaki ja erityislainsäädäntö saattavat tulla sovellettavaksi myös toisiaan täydentävästi.⁵⁵

Tietosuojalla tarkoitetaan henkilötietojen käsittelyä koskevien vaatimusten huomioon ottamista yksityisten henkilöiden yksityisyyden ja oikeusturvan varmistamiseksi. Tietoturvalle tarkoitetaan niitä käytännön toimenpiteitä, joilla pyritään tietosuojan toteuttamiseen, kuten toimitilojen turvaaminen, vakuutukset, jatkuvuussuunnittelu ja hallinto. Henkilötietolaissa säädetään muun muassa hyvästä tietojenkäsittelytavasta sekä asetetaan rekisterinpitäjälle suunnitteluvuorokausi, jolla tarkoitetaan sitä, että rekisterinpitäjän on etukäteen ennen tietojen keräämistä ja muodostamista henkilörekisteriksi määriteltävä henkilötietojen käytön tarkoitus ja suunniteltava muutoinkin henkilötietojen laillinen käsittely kaikissa vaiheissa. Rekisterinpitäjän on toteutettava tarpeelliset tekniset ja organisatoriset toimenpiteet henkilötietojen suojaamiseksi ja kartoitettava mahdolliset tietosuojariskit. Tämä edellyttää rekisterinpitäjältä muun muassa henkilötietojen käsittelytapojen jatkuvaa arviointia olosuhteiden ja lainsäädännön muuttuessa. Terveystieteiden tutkimuksessa rekisterinpitäjiä ovat nykyisin esimerkiksi kunnan terveyskeskus tai yksityinen lääkäriasema.⁵⁶

Sosiaalihuollossa henkilötietolaissa tarkoitettujen henkilötietojen eli asiakastietojen käsittelyyn sovelletaan, henkilötietolain ohella ja lisäksi, lakia sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista (254/2015), jota sovelletaan sekä julkisessa että yksityisessä sosiaalihuollossa. Terveystieteiden tutkimuksessa merkittävin henkilötietojen käsittelyä ohjaava erityislaki on laki potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992, potilaslaki), jonka lisäksi terveydenhuollossa henkilötietoja käsitellessä on otettava huomioon potilaslain nojalla säädetty sosiaali- ja terveysministeriön asetus potilasasiakirjoista (298/2009, potilasasiakirja-asetus).⁵⁷ Poliisin toiminnassa henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan yleislakeina henkilötietolakia ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999, julkisuuslaki). Poliisilaissa (872/2011) säädettyjen poliisin tehtävien suorittamiseksi perustettuihin poliisin henkilörekistereihin sovelletaan poliisin henkilörekistereitä ja henkilötietojen käsittelyä koskevaa erityislakia, lakia henkilötietojen käsittelystä poliisitoiminnassa (761/2003). Tätä erityislakia sovelletaan siis ainoastaan poliisilaissa tarkoitettujen poliisin tehtävien suorittamiseksi tarpeellisiin henkilörekistereihin ja henkilötietojen käsittelyyn, eikä laki esimerkiksi sisällä tietojen salassapitosäännöksiä, jotka määräytyvät julkisuuslain nojalla.⁵⁸

⁵⁵ Ylipartanen 2010, 44.

⁵⁶ Ylipartanen 2010, 18 ja 30-32.

⁵⁷ Touri ym. 2016, 794-795.

⁵⁸ HE 93/2002 vp, 25.

2.3.5 Viranomaisten toiminnan julkisuus

Julkisyhteisöjen toiminnassa noudatetaan julkisuusperiaatetta, jonka mukaan viranomaisen asiakirjat ovat julkisia ja jokaisella on halutessaan oikeus saada tietoa julkisesta vallankäytöstä ja viranomaisen muusta toiminnasta. Julkisuusperiaate kohdistuu ensisijaisesti viranomaisella olevaan ja jossain muodossa tallennettuun tietoon eli viranomaisen asiakirjoihin. Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki (621/1999, julkisuuslaki) on viranomaisen asiakirjojen ja tallenteiden julkisuutta ja julkisuuden rajoituksia säätelevä yleislaki. Julkisuuslain 22 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirja on pidettävä salassa, jos se tässä tai muussa laissa on säädetty salassa pidettäväksi tai jos viranomaisen lain nojalla on määrännyt sen salassa pidettäväksi taikka jos se sisältää tietoja, joista on lailla säädetty vaitiolovelvollisuus. Julkisuuslain 24 § sisältää laajan, 34-kohtaisen luettelon, joka määrittelee salassa pidettävät viranomaisen asiakirjat.⁵⁹ Julkisuuslain 24 §:ssä määritellyistä salassa pidettävistä asiakirjoista tämän opinnäytetyön kannalta merkityksellisimmät ovat 25 kohdan mukaiset asiakirjat, eli asiakirjat, jotka sisältävät tietoja sosiaalihuollon asiakkaasta sekä tämän saamasta sosiaalihuollon palvelusta ja asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön terveydentilasta sekä asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön saamasta terveydenhuollon palvelusta.

Henkilötietolaki sääntelee henkilötietojen käsittelyä, mutta se ei määrittele oikeutta saada tietoa viranomaisen hallussa olevista henkilötiedoista eikä tietojen salassapitoa, vaan niiden julkisuus ja salassapito määräytyvät julkisuuslain mukaan. Julkisuuslain mukaan määräytyvät ne edellytykset, joilla on oikeus saada tieto viranomaisen henkilörekisteristä ja niissä olevista henkilötiedoista.⁶⁰ Julkisuuslain ja henkilötietolain soveltamisalat ovat siis osittain päällekkäiset, esimerkiksi henkilötietolain sääntelemät viranomaisen henkilörekisterit ovat myös julkisuuslaissa tarkoitettuja viranomaisen asiakirjoja. Kun henkilötiedot kuuluvat sekä julkisuuslain että henkilötietolain soveltamisalaan, lakien keskinäissuhde määräytyy siten, että tietojen luovuttamisessa viranomaisen henkilörekisteristä noudatetaan julkisuuslakia ja muussa henkilötietojen käsittelyssä sovelletaan henkilötietolain säännöksiä.⁶¹

Julkisuuslain säätämisen lähtökohtana oli, että julkisuuslaki yleislakina määrittelee julkisuuden ja salassapidon yleiset perusteet, eli julkisuutta rajoittavat salassapitoperusteet. Julkisuuslaissa on kuitenkin säännösviittauksin varauduttu siihen, että erityisiä säännöksiä muun

⁵⁹ Mäenpää 2016, 1-11 ja 42.

⁶⁰ Mäenpää 2016, 35 ja 49.

⁶¹ Tuori ym. 2016, 738-739.

muassa salassapitoperusteista voidaan säätää muulla lainsäädännöllä. Viranomaisten tietojen salassapitoa koskevia säännöksiä onkin useissa laeissa ja ne saattavat määritellä salassa pidettäväksi myös muita kuin julkisuuslain 24 §:n 1 momentissa tarkoitettuja tietoja.⁶²

2.3.6 Sosiaalihuollon asiakirjat

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000, asiakaslaki) sisältää sosiaalihuollon asiakkaan osallistumiseen, kohteluun ja oikeusturvaan liittyvät keskeiset periaatteet. Asiakaslain tavoitteena on asiakkaan aseman vahvistaminen, asiakkaan itsemääräämisoikeuden ja itsehallinnan korostaminen sekä asiakassuhteen luottamuksellisuuden edistäminen. Asiakaslaki koskee sekä viranomaisen että yksityisen järjestämää sosiaalihuoltoa.⁶³

Asiakaslain 3 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan asiakirjalla tarkoitetaan viranomaisen ja yksityisen järjestämään sosiaalihuoltoon liittyvää, viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) 5 §:n 1 ja 2 momentissa mainittua asiakirjaa, joka sisältää asiakasta tai muuta yksityistä henkilöä koskevia tietoja. Julkisuuslain 5 §:n 1 momentin mukaan asiakirjalla tarkoitetaan tässä laissa kirjallisen ja kuvallisen esityksen lisäksi sellaista käyttösä vuoksi yhteen kuuluviksi tarkoitetuista merkeistä muodostuvaa tiettyä kohdetta tai asiaa koskevaa viestiä, joka on saatavissa selville vain automaattisen tietojenkäsittelyn tai äänen- ja kuvantoistolaitteiden taikka muiden apuvälineiden avulla. Julkisuuslain 5 §:n 2 momentin mukaan Viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, jonka viranomaisen tai sen palveluksessa oleva on laatinut taikka joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa. Viranomaisen laatimana pidetään myös asiakirjaa, joka on laadittu viranomaisen antaman toimeksiannon johdosta, ja viranomaiselle toimitettuna asiakirjana asiakirjaa, joka on annettu viranomaisen toimeksiannosta tai muuten sen lukuun toimivalle toimeksiantotehtävän suorittamista varten.

Asiakaslain 14 §:n 1 momentin mukaan sosiaalihuollon asiakirjat, jotka sisältävät tietoja sosiaalihuollon asiakkaasta tai muusta yksityisestä henkilöstä, ovat salassa pidettäviä. Asiakaslain 16-19 §:ssä säädetään ne perusteet, joilla salassa pidettäviä tietoja voidaan luovuttaa sivulliselle. Tilanteita, joissa tietoja saadaan antaa tai tulee antaa, joko pyydettyä tai omaaloitteisesti, selvitetään tarkemmin jäljempänä, luvuissa 5 ja 6.

⁶² Mäenpää 2016, 42-43.

⁶³ HE 137/1999 vp, 4.

2.3.7 Terveysthuollon asiakirjat

Lakia potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992, potilaslaki) sovelletaan terveyden- ja sairaanhoidossa. Potilaalla tarkoitetaan henkilöä, joka käyttää terveyden- ja sairaanhoitopalveluja tai joka omasta tahdostaan riippumatta joutuu niiden kohteeksi. Potilaslaki on yleislaki, joka sisältää potilaan hoitoon ja kohteluun liittyvät keskeiset oikeudelliset periaatteet ja lain tarkoitus on vahvistaa potilaan oikeusturvaa sekä edistää luottamuksellisen hoitosuhteen syntymistä. Potilaslaki koskee sekä julkista että yksityistä terveyden- ja sairaanhoitoa.⁶⁴ Potilaslaki on lisäksi merkittävin terveydenhuollon henkilötietojen käsittelyä ohjaava erityislaki, henkilötietolain ja julkisuuslain ollessa henkilötietojen käsittelyä ohjaavia yleislakeja. Potilaslaisissa on säädetty nimenomaisesti muun muassa potilasrekisteritietojen salassapidosta ja luovuttamisesta.⁶⁵

Potilaslain 2 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan potilasasiakirjalla tarkoitetaan potilaan hoidon järjestämisessä ja toteuttamisessa käytettäviä, laadittuja tai saapuneita asiakirjoja taikka teknisiä tallenteita, jotka sisältävät hänen terveydentilaansa koskevia tai muita henkilökohtaisia tietoja. Potilasasiakirjoja ovat hoito- ja tutkimustietojen lisäksi laboratorio- ja röntgenlähetteet, tulokset, lausunnot, kortistot, atk-tallenteet sekä ääni-, filmi- ja videotallenteet⁶⁶.

Potilaslain 13 §:n 1 momentin mukaan potilasasiakirjoihin sisältyvät tiedot ovat salassapidettäviä. Potilaslain 13 §:n 2-3 momenteissa säädetään ne perusteet, joilla salassapidettäviä potilasasiakirjoihin sisältyviä tietoja voidaan luovuttaa sivulliselle ja 4 momentissa säädetään siitä, millaisissa tilanteissa salassapitovelvollisuuden estämättä tietoja saa ilmoittaa poliisille. Näitä perusteita ja tilanteita selvitetään tarkemmin jäljempänä, luvuissa 5 ja 6.

2.3.8 Poliisin asiakirjat

Poliisilaki (872/2011) on tullut voimaan 1.1.2014. Aiemmin voimassa olleeseen poliisilakiin verrattuna poliisin yleisiä toimivaltuuksia koskevat säännökset ovat pääosin samansisältöiset, mutta nykyisessä laissa toimivaltuuksista säädetään entistä täsmällisemmin ja kattavammin. Lisäksi poliisilaki sisältää täsmälliset ja laajat säännökset poliisitoiminnassa noudatettavista periaatteista, muun muassa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kunnioittamisesta. Poliisilaissa säädetään myös poliisin henkilöstöön kuuluvien vaitiolovelvollisuudesta ja -oikeudesta sekä näihin liittyvästä ilmaisovelvollisuudesta.⁶⁷ Poliisilain 4 luvun 1 §:n 2 momentin mukaisesti poliisia velvoittavat salassapitosäännökset määräytyvät julkisuuslain nojalla. Julkisuuslain 24 §:n

⁶⁴ HE 185/1991 vp, 3.

⁶⁵ Ylipartanen 2010, 36.

⁶⁶ HE 185/1991 vp, 14.

⁶⁷ HE 224/2010 vp, 1-2.

useassa kohdassa, muun muassa kohdissa 3, 4, 5, 9 ja 26 mainitaan sellaisia poliisin hallussa olevia asiakirjoja, jotka on pidettävä salassa. Tällaisia asiakirjoja ovat muun muassa poliisille tehdyt rikosilmoitukset sekä esitutkintaa varten saadut ja laaditut asiakirjat.

3 Julkisuus perusoikeutena

Perustuslain 12 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on sananvapaus, johon sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu.

Julkisuusperusoikeus määrittelee jokaiselle oikeuden saada tietoa viranomaisilta. Julkisuus toteutuu yleensä vain viranomaisen ja yksityisen välisessä suhteessa, eikä kenelläkään ole oikeutta julkisuuteen vedoten vaatia tietoa toiselta henkilöltä tai yritykseltä. Julkisuus kohdistuu lähinnä yhteiskunnan päätöksentekoon ja vaikuttamismahdollisuuksien kannalta merkitykselliseen tietoon. Julkisuusperusoikeus kohdistuu vain viranomaisen hallussa olevaan talletuksessa muodossa olevaan tietoon. Perusoikeussuojan alaan ei siten kuulu oikeutta saada viranomaisella olevaa tallentamatonta tietoa, mutta tallentamatonta tietoa ei ole perusteltua sulkea perusoikeussuojan ulkopuolellekaan, koska sillä voi olla merkitystä julkisuusperiaatteen toteuttamisen kannalta. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen, siten viranomaisilla on yleinen velvollisuus edistää myös julkisuuden toteuttamista. Julkisuusperusoikeuden soveltamista ja erityisasemaa arvioitaessa on otettava huomioon myös muut perusoikeudet, etenkin perusoikeutena turvattu yksityiselämän suoja, joka edellyttää muun muassa yksityiselämää koskevien tietojen salassapitoa, mikä puolestaan rajoittaa julkisuusperiaatteen toteuttamista.⁶⁸

Julkisuusperusoikeutta tukevia muita perusoikeuksia ovat etenkin sananvapaus, viranomais- ja tuomioistuinkäsittelyn julkisuus hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osatekijänä, osallistumis- ja vaikuttamisoikeudet sekä tieteen vapaus. Nämä perusoikeudet sekä tukeutuvat julkisuuteen, että vahvistavat julkisuuden merkitystä. Julkisuutta joko välittömästi tai epäsuorasti rajoittavia perusoikeuksia ovat yksityiselämän suoja (perustuslaki 10 §), henkilökohtainen vapaus ja turvallisuus (perustuslaki 7 § 1 momentti), omaisuuden suoja (perustuslaki 15 §) ja elinkeinovapaus (perustuslaki 18 § 1 momentti). Julkisuutta ei perusoikeutenakaan voida noudattaa täysin poikkeuksettomana, mutta sitä voidaan rajoittaa vain välttämättömien syiden vuoksi ja säätämällä siitä lailla erikseen.⁶⁹

⁶⁸ Mäenpää 2016, 21-23

⁶⁹ Mäenpää 2016, 28-30.

3.1 Julkisuusperiaate

Viranomaistoiminnassa noudatetaan julkisuusperiaatetta, jonka mukaan viranomaisen asiakirjat ovat julkisia ja jokaisella on halutessaan oikeus saada tietoa julkisesta vallankäytöstä ja viranomaisten muusta toiminnasta. Julkisuusperiaate kohdistuu ensisijaisesti viranomaisella olevaan, jossain muodossa tallennettuun tietoon eli viranomaisen asiakirjoihin, mutta asiakirjojen lisäksi julkisuusperiaate kohdistuu viranomaisella olevaan tietoon sinänsä sen tallennusmuodosta riippumatta.⁷⁰

Julkisuusperiaate edellyttää viranomaistoiminnan avoimuutta ja se velvoittaa viranomaisen myös tiedottamaan toiminnastaan. Julkisuusperiaate merkitsee ennen kaikkea oikeutta saada tieto viranomaisen tallenteesta, mikäli se on julkinen, ja toisaalta viranomaisella on velvollisuus luovuttaa pyydetty tieto, jos se on julkinen. Lisäksi julkisuusperiaatteeseen kuuluu viranomaisen velvollisuus oma-aloitteisesti ja aktiivisesti tiedottaa toiminnastaan. Julkisuusperiaatteella on siten kolme keskeistä toteuttamistapaa: asiakirjojen ja tallenteiden julkisuus (asiakirjajulkisuus), käsittelyn julkisuus ja tiedottaminen. Lisäksi hallintomenettelyn ja oikeudenkäynnin asianosaisella on oikeus saada tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, jolla tarkoitetaan asianosaisjulkisuutta. Julkisuuslain 11 §:n mukaan asianosaisia ovat ne, joiden oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. Asianosaisen tiedonsaantioikeutta määrittävät julkisuuslain 11 §:n lisäksi useat tieto- tai palvelukohtaiset erityissäännökset, kuten asiakaslaki ja potilaslaki.⁷¹

Viranomaistoiminnan julkisuus on tärkeää monesta eri näkökulmasta, mutta julkisuuden keskeiset tehtävät voidaan tiivistää seuraavanlaiseen suuntaa-antavaan luetteloon: oikeusvarmuuden ja oikeusturvan takaaminen, osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollistaminen, valvonnan ja vastuun toteuttaminen, avoimen ja hyvän hallinnon edistäminen, sananvapauden tukeminen, viranomaistoiminnan legitimitietin vahvistaminen ja julkisten tietovarantojen hyödyntäminen.⁷²

Viranomaistoiminnan julkisuus on yksi demokraattisen oikeusvaltion perusehdoista. Julkisuus ja avoimuus julkisen vallan käytössä tekevät mahdolliseksi vallankäytön kontrollin ja julkisuus on myös ehdoton edellytys sille, että ihmiset voivat osallistua yhteiskunnalliseen keskusteluun ja sitä kautta julkisen vallan käyttöön. Julkisuus auttaa lisäksi ihmisiä ymmärtämään ja hyväksymään julkisen vallan tekemiä ratkaisuja ja päätöksiä, kun ne on tehty avoimesti ja julkisesti.⁷³

⁷⁰ Mäenpää 2016, 11-12.

⁷¹ Mäenpää 2016, 1-4 ja 17 ja 158.

⁷² Mäenpää 2016, 8-9.

⁷³ Husa 2014, 257-258.

3.2 Julkisuusperiaatteen toteuttaminen

Julkisuuden toteutuminen perusoikeutena edellyttää viranomaisilta monenlaisia toimia. Viranomaisten on muun muassa sovellettava asianmukaisesti ja täsmällisesti julkisuuslainsäädäntöä sekä pidättäytyttävä julkisuuden perusteettomista ja suhteettomista julkisuuden rajoituksista, mutta myös noudatettava laissa säädettyjä salassapito- ja vaihtolovelvotteita. Viranomaisella ei ole toimivaltaa itsenäisesti, laista riippumatta, määrätä salassapitoperustetta esimerkiksi hallinnollisessa ohjeessa, eikä viranomaisella ole itsenäistä, laista riippumatonta, toimivaltaa päättää yksittäisen asiakirjan tai tiedon salassapidosta, sillä salassapito voi perustuslain mukaan perustua vain laissa erikseen säädettyyn perusteeseen.⁷⁴

Julkisuusperiaatetta toteuttaessaan viranomaisen on otettava asianmukaisesti huomioon muutkin tiedon ja julkisuuden kannalta merkitykselliset perusoikeudet, jotka jo edellä on mainittu. Lisäksi julkisuusperiaatteen toteuttaminen edellyttää viranomaisen tieto- ja asiakirjahallinnon järjestämistä julkisuuden toteuttamisen mahdollistavalla ja julkisuusperiaatetta tukevalla tavalla, sekä hyvän tiedonhallintatavan noudattamista. Hyvään tiedonhallintatapaan kuuluu muun muassa tietojärjestelmien ja -varantojen suojaaminen oikeudettomalta käytöltä ja tietoturvallisuusriskeiltä.⁷⁵ Julkisuuslain 18 §:n 1 momentissa säädetäänkin viranomaiselle toisaalta velvollisuus huolehtia siitä, että julkinen tieto on oikeaan aikaan käytettävissä ja toisaalta velvollisuus suojata salassa pidettävät tiedot väärinkäytöltä.

Viranomaisen on otettava asiakirjojen ja tietojärjestelmien suunnittelussa huomioon hyvän julkisuus- ja salassapitorakenteen vaatimukset siten, että asiakirjojen ja rekisterien tietorakenteet suunnitellaan tietosisältöjen julkisuusmaksimoiden, mutta kuitenkin siten, ettei julkisilla osilla paljasteta laissa salassa pidettäväksi säädettyjä tietoja. Viranomaisen tuleekin suunnitella asiakirjojensa laadinta siten, että jos asiakirjaan sisältyy sekä julkista että salassapidettävää tietoa, tulee ne pystyä helposti erottelemaan tiedonsaannin varmistamiseksi. Tämä siksi, että jos vain osa asiakirjasta on salassa pidettävä, on viranomaisen annettava tieto asiakirjan julkisesta osasta.⁷⁶ Korkeimman hallinto-oikeuden asiaan liittyvä ratkaisu KHO 2007:39 koski ylioppilastutkintolautakunnalta pyydettyä koulukohtaista tilastotietoa ylioppilastutkinnon tuloksista. Pyydyt tiedot sisältyivät sellaiseen luetteloon, jossa oli salassapidettävää tietoa, jota pyyntö ei koskenut. Kun salassapidettävä tieto oli luettelosta poistettu, tuli ylioppilaslautakunnan antaa luettelosta pyydyt julkiset tiedot.

⁷⁴ Mäenpää 2016, 40-41 ja 382.

⁷⁵ Mäenpää 2016, 250.

⁷⁶ Voutilainen 2012, 113 ja 207.

3.3 Julkisuuslain viranomaismääritelmä

Julkisuuslain 2 §:n mukaan julkisuuslaissa säädetään oikeudesta saada tieto viranomaisten julkisista asiakirjoista sekä viranomaisessa toimivan vaitiolovelvollisuudesta, asiakirjojen salassapidosta ja muista tietojen saantia koskevista yleisten ja yksityisten etujen suojaamiseksi välttämättömistä rajoituksista. Julkisuuslain soveltamisalaan kuuluvat viranomaiset ja toimielimet määritellään lain 4 §:n 1 momentissa. Viranomaisella tarkoitetaan julkisen organisaation, erityisesti valtion, kuntien ja muiden julkisyhteisöjen toimielimiä sekä näiden palveluksessa olevaa virka-, työ- ja toimisuhteista henkilöstöä. Viranomaisen käsite on laissa säädetty yleiskielessä ja oikeustieteissä muutoin käytettyä viranomaisen käsitettä huomattavasti laajemmaksi, mikä merkitsee sitä, että julkisuuslakia sovelletaan myös sellaisiin julkisyhteisön ja julkisen organisaation toimielimiin, joita ei laissa ole määritelty viranomaiseksi, mutta jotka käyttävät lain nojalla julkista valtaa. Laajan määritelmän tarkoituksena on, että asiakirjojen julkisuus toteutuisi mahdollisimman hyvin silloin, kun kyse on julkisen vallan käyttöön liittyvästä toiminnasta. Julkisuuslain viranomaismääritelmän piiriin eivät yleensä kuulu yksityiset henkilöt, järjestöt eikä kansalaistoiminta.⁷⁷

4 Salassapito

Julkisuus ja sananvapaus ovat perustuslain mukaisia perusoikeuksia, joiden rajoittamisperusteiden tulee olla suhteellisuusvaatimuksen mukaisia ja välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Julkisuudella on merkityksensä demokraattisessa yhteiskunnassa, jossa keskeinen yhteiskunnallinen päätöksenteko ei voi olla salaista, mutta julkisuusintressi vähenee huomattavasti, kun kysymys on esimerkiksi yksittäisen kansalaisen henkilökohtaisista oloista tai terveydentilasta. Julkisuuden ja sananvapauden ohella perusoikeussääntely vahvistaa salassapidon välttämättömyyttä turvaamalla yksityiselämän suojan, ja yksityiselämän suojan piiriin kuuluvia tietoja sisältävät asiakirjat ovatkin säädetty ehdottomasti salassa pidettäviksi. Yksityiselämän suojan piiriin kuuluvia tietoja ovat esimerkiksi henkilön taloudellista asemaa, terveydentilaa, yksityiselämää sekä sosiaalihuollon asiakasta koskevat tiedot.⁷⁸ Julkisuutta rajoitetaan salassapidolla siis silloin, kun se on perustellusti välttämätöntä johonkin suojattavaan etuun nähden, jota kutsutaan salassapitointressiksi. Salassapitointressillä halutaan suojata pääsääntöisesti jotakin perusoikeutta, kuten yksityiselämän suojaa.⁷⁹

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan julkisuutta voidaan rajoittaa välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen, joten julkisuuden rajoituksen on säännöksen mukaan täytettävä kolme edellytystä: rajoitus perustuu välttämättömiin syihin, rajoituksen perusteet määritellään

⁷⁷ Mäenpää 2016, 109 ja 131.

⁷⁸ Mäenpää 2016, 444-446 ja 452.

⁷⁹ Voutilainen 2012, 143.

lailla ja lailla julkisuutta rajoitetaan erikseen. Välttämättömällä syyllä tarkoitetaan painavaa tai hyväksyttävää erityistä perustetta, jonka mukaan julkisuutta on rajoitettava. Tällainen voi olla esimerkiksi yksityiselämän tai liike- ja ammattisalaisuuden suojaaminen. Rajoituksen lakiperustaisuus tarkoittaa, että salassapitovelvollisuutta ei voida määritellä eduskunnan säätämä lakia alemmantasoisella säädöksellä. Rajoituksen erikseen säätämisellä tarkoitetaan sitä, että salassapitoperuste on laissa määriteltävä nimenomaisesti ja riittävän täsmällisesti sekä yksiselitteisesti. Näin ollen pelkkä välttämättömyys ei yleensä täytä erikseen rajoittamisen vaatimusta.⁸⁰

4.1 Luottamuksellisuuden periaate

Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoitteiden toteuttaminen edellyttää luottamuksellista huolto- tai hoitosuhdetta. Tällainen suhde ei voi syntyä, ellei sosiaali- tai terveydenhuollon asiakkaalla ole varmuutta siitä, että hänen suhteen toiselle osapuolelle luovuttamansa tai tämän hänestä muutoin saamat tiedot eivät leviä sivullisille. Luottamuksellisuus suojaa yksityistä itsemääräämistä ja yksilöllisen elämänpiirin loukkaamattomuutta. Lainsäädännössä luottamuksellisuuden periaate ilmenee salassapitovelvollisuutta koskevinä säännöksinä, jotka kohdistuvat viranomaisiin, sosiaali- ja terveydenhuollon muihin toimintayksiköihin sekä sosiaaliturvan ja terveydenhuoltojärjestelmän henkilöstöön. Vaikka siis viranomaistoiminnan lähtökohta onkin julkisuusperiaate ja asiakirjajulkisuus, sen syrjäyttää yksityisyyttä suojaava luottamuksellisuus salassapitovelvollisuuksineen.⁸¹ Julkisen vallan yleisövalvonta ei nimittäin yleensä edellytä tietoja yksityisen ihmisen henkilökohtaisista ja usein arkaluonteisista asioista tai asiakirjoista, joiden salassapitoa luottamuksellisuuden periaate ja sitä täsmentävät säädökset edellyttävät⁸².

4.2 Salassapitovelvollisuus ja vaitiolovelvollisuus

Salassapitovelvotteista säädetään julkisuuslain 6 luvussa. Salassapitovelvollisuus jakautuu asiakirjasalaisuuden säilyttämiselvollisuuteen ja vaitiolovelvollisuuteen. Asiakirjasalaisuuden säilyttämiselvollisuus tarkoittaa velvollisuutta säilyttää asiakirjaan sisältyvän tiedon salaisuus suhteessa sivullisiin. Vaitiolovelvollisuus tarkoittaa velvollisuutta olla kertomatta tai muuten ilmaisematta sivulliselle salassa pidettävää tietoa. Salassapitovelvollisuuteen liittyy tietojen hyväksikäyttökielto, joka tarkoittaa velvollisuutta olla käyttämättä hyväksi tietoa, joka on pidettävä salassa tai jota koskee vaitiolovelvollisuus.⁸³ Asiakirjasalaisuus ja vaitiolovelvollisuus ovat käytännössä lähes toistensa kattavia, joten se, mitä säädetään asiakirjasalaisuudesta,

⁸⁰ Mäenpää 2016, 358-359.

⁸¹ Tuori ym. 2016, 726-729.

⁸² Jouttimäki 2010, 73.

⁸³ Mäenpää 2016, 362.

koskee yleensä automaattisesti myös vaitiolovelvollisuutta. Vaitiolovelvollisuus voi kuitenkin olla laajempi kuin asiakirjasalaisuus, koska se koskee myös sellaisia tietoja, joita ei ole tallennettu.⁸⁴

Salassapito- ja vaitiolovelvollisia ovat julkisuuslain mukaan viranomaisen palveluksessa olevat virkamiehet ja työntekijät sekä kaikki aiemmin kuvatut, laajennetun viranomaiskäsitteen piiriin kuuluvat henkilöt.⁸⁵ Julkisuuslain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä⁸⁶ todetaan, että vaitiolovelvollisten piiri on pyritty ilmaisemaan mahdollisimman kattavasti, niinpä vaitiolovelvollisuus koskee myös muun muassa viranomaisessa toimivia siviilipalvelusmiehiä, sosiaali- ja terveydenhuoltoalaa opiskelevia työharjoittelijoita sekä viranomaisessa toimivia vapaaehtoisia. Vaitiolovelvollisuus sitoo lain nojalla, eikä henkilö siten voi esimerkiksi vedota siihen, ettei vaitiolovelvollisuus sitoisi häntä, jos hän ei ole allekirjoittanut vaitiolosoitumusta. Vaitiolovelvollisuus on aina lakiperustaista julkisessa hallinnossa silloin, kun toiminta perustuu julkisuuslain soveltamisen piiriin kuuluviin tietoihin.⁸⁷

Julkisuuslain 22 §:n 1 momentissa säädetyn asiakirjasalaisuuden mukaan viranomaisen asiakirja on pidettävä salassa, jos se on säädetty julkisuuslaissa tai muussa laissa salassa pidettäväksi tai jos viranomainen lain nojalla on määrännyt sen salassa pidettäväksi taikka jos se sisältää tietoja, joista on lailla säädetty vaitiolovelvollisuus. Koska salassapidon tulee perustua suoraan lain nimenomaisiin säännöksiin tai laissa säädettyyn valtuutukseen määrätä salassapidosta, ei viranomainen voi rajoittaa tiedonsaantia salassapitoon vedoten esimerkiksi sen vuoksi, että asiakirjan antaminen olisi viranomaiselle kiusallista tai sen toimintaan leimauttavaa.⁸⁸ Julkisuuslain 23 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen palveluksessa oleva samoin kuin luottamustehtävää hoitava ei saa paljastaa asiakirjan salassa pidettävää sisältöä tai tietoa, joka asiakirjaan merkittynä olisi salassa pidettävä, eikä muutakaan viranomaisessa toimiesaan tietoonsa saamaa seikkaa, josta lailla on säädetty vaitiolovelvollisuus. Vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvaa tietoa ei saa paljastaa senkään jälkeen, kun toiminta viranomaisessa tai tehtävän hoitaminen viranomaisen lukuun on päättynyt.

Jos asiakirja on säädetty salassa pidettäväksi, se ei voi tulla julkiseksi asianosaisen omasta aloitteesta. Tiedot on siten pidettävä viranomaisen asiakirjoissa salassa, vaikka asianosainen

⁸⁴ HE 30/1997 vp, 108.

⁸⁵ Mäenpää 2016, 367.

⁸⁶ HE 30/1998 vp, 85.

⁸⁷ Voutilainen 2012, 151.

⁸⁸ Voutilainen 2012, 149.

olisi saattanut salassa pidettäviä tietoja itsestään julkisuuteen, eli asianosaisen itsensä julkisuuteen saattamat tiedot eivät vaikuta salassapidon sisältöön.⁸⁹ Apulaisoikeuskanslerin antaman ratkaisun AOK 481/1/03 mukaan viranomaisen salassapitovelvollisuus säilyy, vaikka asianosainen olisi itse kertonut julkisesti viranomaisessa salassa pidettävistä asioistaan.

4.2.1 Sosiaalihuollon erityissäännökset salassapidosta

Sosiaalihuollon salassapitovelvollisuudesta on säädetty asiakaslaissa, jossa on julkisuuslakiin nähden erityissäännöksiksi luonnehdittavia säännöksiä salassapitovelvollisuudesta ja sitä koskevista poikkeuksista. Lähtökohtaisesti asiakaslain erityissäännös syrjäyttää julkisuuslain yleissäännöksen. Lisäksi on huomioitava, että julkisuuslakia sovelletaan vain sellaisessa yksityisessä sosiaalihuollossa, joka toteuttaa kuntien lakisääteistä järjestämisvelvollisuutta joko ostopalveluna tai palvelusetelillä, kun taas asiakaslakia sovelletaan sekä julkisesti että yksityisesti järjestettyyn sosiaalihuoltoon.⁹⁰

Asiakaslain 14 §:n 1 momentissa säädetään salassa pidettäväksi sosiaalihuollon asiakirjat, jotka sisältävät tietoja sosiaalihuollon asiakkaasta tai muusta yksityisestä henkilöstä. Asiakaslain 14 §:n 2 momentti estää salassa pidettävien tietojen luovuttamisen sivullisen nähtäväksi tai käytettäväksi. Asiakaslain 15 § määrittelee salassapitovelvollisuuden sitoman henkilöpiirin sosiaalihuollon järjestäjiksi ja tuottajiksi taikka näiden palveluksessa oleviksi sekä sosiaalihuollon luottamustehtävää hoitaviksi. Lisäksi harjoittelijat sekä henkilöt tai tahot, jotka ovat saaneet salassa pidettäviä tietoja lain tai lain nojalla annetun luvan perusteella, ovat salassapitovelvollisuuden sitomia.

4.2.2 Terveysthuollon erityissäännökset salassapidosta

Potilaslain sisältämät säännökset potilasasiakirjojen salassapitovelvollisuudesta ja sitä koskevista poikkeuksista ovat julkisuuslakiin nähden erityissäännöksiä. Julkisuuslain soveltamisalaan kuuluvat vain julkisesti järjestetyn terveysthuollon potilasasiakirjat, kun taas potilaslain soveltamisala on laajempi, koska se kattaa myös yksityisen terveysthuollon.⁹¹

Terveysthuollossa potilaan ja terveysthuollon ammattihenkilön välinen hoitosuhde perustuu luottamukseen. Salassapitovelvollisuus on terveysthuollon ammattihenkilöllä laaja, sillä kaikki tieto, joka potilaasta tiedetään, on pidettävä salassa ja salassapitovelvollisuus kuuluu

⁸⁹ Voutilainen 2012, 149.

⁹⁰ Tuori ym. 2016, 736.

⁹¹ Tuori ym. 2016, 737-738.

myös ammattieettisiin velvollisuuksiin.⁹² Potilaslain 13 §:n 1 momentin mukaan potilasasiakirjoihin sisältyvät tiedot ovat salassapidettäviä ja 2 momentti määrittelee salassapitovelvollisuuden sitoman henkilöpiirin terveydenhuollon ammattihenkilöksi, muuksi terveydenhuollon toimintayksikössä työskenteleväksi tai toimintayksión tehtäviä suorittavaksi henkilöksi. Salassapitovelvollisia ovat ne, jotka jollakin tavalla osallistuvat potilaan hoitoon tai joutuvat tekemisiin potilasta koskevien tietojen kanssa, ja jo se seikka, että henkilö on hoidettavana, on salassa pidettävä asia⁹³.

Salassapitovelvollisuudesta säädetään myös terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa (559/1994), jonka 17 §:n mukaan terveydenhuollon ammattihenkilö ei saa sivulliselle luvatta ilmaista yksityisen tai perheen salaisuutta, josta hän asemansa tai tehtävänsä perusteella on saanut tiedon. Salassapitovelvollisuus säilyy ammatinharjoittamisen päättymisen jälkeen.

Terveydenhuollossa yksityisyyden suojan ja luottamuksellisuuden vaatimuksia voidaan pitää painavampina kuin sosiaalihuollossa, joten lienee katsottava, että tietojen antamista potilasasiakirjoista ei julkisestikaan järjestetyssä terveydenhuollossa voida perustella julkisuuslain säännöksillä. Potilaslain 13 § myös syrjäyttää henkilötietolain 12 §:n säännökset arkaluonteisten tietojen käsittelystä.⁹⁴ Potilaslain mukaan kaikki potilasrekisteriin kerätyt ja tallennetut tiedot ovat salassa pidettäviä, olivatpa ne arkaluonteisia tietoja tai muita tietoja⁹⁵.

4.2.3 Poliisin erityissäännökset salassapidosta

Poliisin vaitioloovelvollisuudesta säädetään poliisilain 7 luvussa, jonka 1 §:n 1 momentin mukaan poliisi ei saa ilmaista luottamuksellisesti tietoja antaneen tai valeostajana tai peitehenkilönä toimineen henkilöllisyyttä koskevaa tietoa. Tämä 1 momentin vaitioloovelvollisuus koskee nimenomaan luottamuksellisella tietojen antamisella, valeostolla tai peitetoiminnalla saatua tietoa, kun pykälän 2 momentin mukaan muutoin poliisin vaitioloovelvollisuudesta on voimassa, mitä viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetussa laissa ja muussa laissa sekä poliisilaissa jäljempänä säädetään.

Poliisi saa työn luonteen vuoksi, erityisesti rikostutkinnassa ja hälytystehtävien yhteydessä, paljon arkaluonteista tai muutoin yksityisyyteen liittyvää tietoa. Se, että poliisin vaitioloon luotetaan, on usein keskeinen tietojen saamisen edellytys. Vaitioloovelvollisuus tarkoittaa, ettei poliisin palveluksessa oleva saa kertoa ulkopuolisille salassapitovelvollisuuden piiriin

⁹² Pahlman 2015, 249-250.

⁹³ Pahlman 2015, 251.

⁹⁴ Tuori ym. 2016, 738.

⁹⁵ Ylipartanen 2010, 70.

kuuluvia asioita.⁹⁶ Vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvat esimerkiksi poliisin tekemät yksityiselämän piiriin kuuluvat näköhavainnot tehtäviä suorittaessaan. Tässä suhteessa vaitiolovelvollisuus on laajempi asiakirjasalaisuuteen verrattuna.⁹⁷

4.3 Salassapitovelvollisuuden rikkominen

Julkisuuslain 23 § on koko julkishallinnon kattava yleissäännös vaitiolovelvollisuudesta, joka sitoo laajan joukon niin valtion, kunnan kuin muunkin julkishallinnon toimielimen henkilöstöä salassapitovelvollisten piiriin. Viranomaisen salassapitovelvollisuus perustuu julkisuuslaissa ja erityislaeissa, kuten asiakaslaissa ja potilaslaissa, säädettyihin vaitiolovelvollisuuksiin.

Perustuslain 118 §:n mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Tämä erityinen virkavastuu on tarpeellinen, koska virkamies voi käyttää julkista valtaa ja lisäksi virka-asemaan liittyä korostettu vaatimus virkamiehen toiminnan luotettavuudesta ja puolueettomuudesta. Virkamiehen virkavastuu on yksilöihin tavanomaisesti kohdistuvaa oikeudellista vastuunalaisuutta ankarampi vastuu. Virkavastuu liittyy nimenomaisesti virkamiehen tehtäviin ja julkisen vallan käyttöön, mutta se voi ulottua myös julkisen vallankäytön ulkopuolellekin, esimerkiksi virkamiehen tosiasialiseen toimintaan. Virkavastuun muodot ovat virkamiesoikeudellinen vastuu, rikosoikeudellinen vastuu ja vahingonkorvausvastuu, joista tämän opinnäytetyön aiheen kannalta olennaisin on rikosoikeudellinen vastuu, jota työssä ainoastaan käsitelläänkin. Rikosoikeudellinen vastuu realisoituu vain, kun teosta tai laiminlyönnistä on säädetty rangaistusuhka. Rangaistavia tekoja ovat muun muassa virkasalaisuuden rikkominen, asiakirjan luvaton paljastaminen ja virkavelvollisuuksien tietynlainen rikkominen, joista viimeinen aktualisoituu vain tilantiessä, joissa virkamies jättää virantoimituksessa noudattamatta säännöksiä tai virkakäskyjä.⁹⁸ Virkavelvollisuudella kun tarkoitetaan virkatoiminnassa noudatettavaan säännöksiin tai määräyksiin perustuvaa velvollisuutta.⁹⁹

Rikosoikeudellinen virkavastuu on ulotettu myös julkisyhteisön työntekijöihin sekä julkista luottamustehtävää hoitaviin, siis heihin, joita salassapitovelvollisuuskin sitoo. Rikoslain (39/1889) 40 luvun 11 §:n 1 momentin 1 kohdassa osoitetaan rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin kuuluvat henkilötahot määrittelemällä virkamiehellä tarkoitettavan henkilöä, joka on virka- tai siihen rinnastettavassa palvelussuhteessa valtioon, kuntaan taikka kuntayhtymään tai muuhun kuntien julkisoikeudelliseen yhteistoimintaelimeen, eduskuntaan, valtion liikelaitokseen taikka evankelisluterilaiseen kirkkoon tai ortodoksiseen kirkkokuntaan tai sen seurakuntaan

⁹⁶ Saukoniemi, Parviainen, Kortessalmi & Rantaeskola 2014, 167.

⁹⁷ Voutilainen 2012, 151.

⁹⁸ Husa ym. 2014, 308-309.

⁹⁹ Koskinen & Kulla 2016, 280.

tai seurakuntien yhteistoimintaelimeen, Ahvenanmaan maakuntaan, Suomen Pankkiin, Kansaneläkelaitokseen, Työterveyslaitokseen, kunnalliseen eläkelaitokseen, Kuntien takauskeskukseen tai kunnalliseen työmarkkinalaitokseen.

Perustuslain turvaama sananvapaus ei oikeuta virkamiestä paljastamaan virkasalaisuutta ja loukkaamaan näin sitovia salassapitosäännöksiä ja -määräyksiä.¹⁰⁰ Salassapitovelotteiden rikkomisesta on seuraamussäännöksiä sekä rikoslaisissa että erityislaeissa, joissa useimmiten viitataan rikoslain asianomaisiin kohtiin.¹⁰¹

Asiakaslain 29 §:n 1 momentin mukaan asiakaslaisissa säädetyn asiakirjan salassa pitämistä koskevan velvollisuuden sekä vaitiolo- ja salassapitovelvollisuuden ja hyväksikäyttökiellon rikkomisesta tuomitaan rikoslain 40 luvun 5 §:n mukaan, jollei teko ole rangaistava rikoslain 38 luvun 1 tai 2 §:n mukaan tai jollei siitä muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta. Potilaslain 14 §:n mukaan potilaslaissa säädetyn salassapitovelvollisuuden rikkomisesta tuomitaan rikoslain 38 luvun 1 tai 2 §:n mukaan, jollei teko ole rangaistava rikoslain 40 luvun 5 §:n mukaan tai siitä muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta.

Rikoslain 40 luvun 5 §:ssä säädetään virkasalaisuuden rikkomisesta ja rikoslain 38 luvun 1 ja 2 §:ssä säädetään yksityistä toimijaa koskevasta salassapitorikoksesta ja salassapitorikkomuksesta. Sekä virkasalaisuuden rikkomisen että salassapitorikoksen kohteena on salassapitovelvollisuus, johon kuuluu sekä asiakirjasalaisuuden säilyttämisvelvollisuus että muuta salaisuutta koskeva vaitiolo- ja salassapitovelvollisuus. Rikoksen tekotapa on tällaisen tiedon paljastaminen sivulliselle taikka sen käyttäminen omaksi tai toisen hyödyksi. Tiedon paljastamisella tarkoitetaan sekä asiakirjaan sisältyvien tietojen suullista tai kirjallista ilmaisemista että muidenkin salassa pidettävien seikkojen ilmaisemista joko suullisesti tai mulla tavalla. Tiedon paljastaminen voi tapahtua kertomalla, asiakirja näyttämällä, antamalla asiakirjasta kopio tai jättämällä salassa pidettävä tieto suojaamatta. Salassa pidettävän tiedon paljastaminen on rangaistavaa, vaikkei siitä aiheudu vahinkoa tai haittaa. Salassa pidettävän tiedon paljastaminen tapahtuu oikeudettomasti, jos siihen ei ole riittävää oikeudellista perustetta. Salassapito- ja vaitiolo- ja salassapitovelvollisuudesta voi poiketa vain, jos siihen on nimenomainen peruste esimerkiksi erityislainsäädännössä tai asianomaisen suostumus.¹⁰²

Virkasalaisuuden rikkomisesta voidaan rangaista vain virkamiestä, luottamushenkilöä, julkisyhteisön palveluksessa olevaa työntekijää ja julkista valtaa käyttävää henkilöä. Mikäli muussa

¹⁰⁰ Viljanen 2011, 108.

¹⁰¹ Ylipartanen 2010, 66.

¹⁰² Mäenpää 2016, 459-460.

asemassa oleva henkilö toimii tahallaan vastoin nimenomaista salassapito- tai vaitiolovelvollisuuden perustavaa normia, hänen toimintansa tulee arvioitavaksi salassapitorikoksena tai salassapitorikkomuksena. Salassapitorikoksena rangaistavaa on sekä salassapidettävän seikan paljastaminen että tuollaisen seikan käyttäminen omaksi tai toisen hyödyksi. Salassapitorikos koskee lähtökohtaisesti kaikkea laissa tai asetuksessa säädetyn taikka viranomaisen lain nojalla erikseen määräämän salassapitovelvollisuuden rikkomista.¹⁰³

Tilastokeskuksen julkaiseman tilaston¹⁰⁴ mukaan tuomioistuimet antoivat vuonna 2015 kuusi tuomiota salassapitorikoksesta, joiden lisäksi kahdessa tapauksessa salassapitorikossyyte hylättiin. Virkasalaisuuden rikkomisesta annettiin 12 tuomiota, joiden lisäksi kuudessa tapauksessa virkasalaisuuden rikkomissyyte hylättiin. Salassapitorikkomuksesta tai tuottamuksellisesta virkasalaisuuden rikkomisesta ei annettu tilaston mukaan yhtään tuomioita, eikä yhtään näitä rikoksia koskevaa syytettä hylätty.

Eräs virkasalaisuuden rikkomista koskeva tapaus oli sellainen, jossa poliisilaitoksen komisarion epäiltiin syyllistyneen virkasalaisuuden rikkomisen ohella virkavelvollisuuden rikkomiseen. Komisarion epäiltiin sallineen sosiaalityöntekijöiden vapaasti perehtyä poliisilaitoksen rikosilmoitusmappeihin sekä mappeihin, joissa oli tiedot poliisilaitoksella kiinniotetuista. Tällä menettelyllä komisarion epäiltiin luovuttaneen salassapidettäviä tietoja sellaiselle taholle, jolla omaan virkaansa perustuen ei ollut oikeutta tietoja saada. Komisarion oli kiistänyt antaneensa sosiaaliviranomaisille lupaa katsoa salassapidettäviä tietoja, mutta poliisilaitoksen käytäntö oli vuosien aikana ohjautunut sellaiseksi, että sosiaaliviranomaiset katselivat poliisin mappeja. Sisä-Suomen syyttäjänviraston kihlakunnansyyttäjä jätti asiassa syytteen nostamatta päätöksellään 15/1540, asianro: R 14/10860, 29.5.2015, koska epäiltyä rikosta oli kokonaisuutena arvostellen pidettävä vähäisenä ottaen huomioon sen haitallisuus ja siitä ilmenevä rikoksesta epäillyn syyllisyys. Kihlakunnansyyttäjä perusteli rikoksen vähäisyyttä seuraavasti: 1) tieto salassa pidettävistä asiakirjoista oli mennyt vain toisen viranomaisen edustajalle, joka itse on velvollinen virassaan tietoonsa saamien asioiden salassapitoon, 2) asiassa ei ollut edes epäilyä siitä, että kyseisiä tietoja olisi edelleen luovutettu tai sosiaaliviranomaiset olisivat niitä käyttäneet viranhoidossa tai muuten, 3) tarkoitus luodulle menettelylle on ollut hyvä: tiedon kulun nopeuttaminen poliisin ja sosiaaliviranomaisen välillä sellaisiin tapauksiin, joihin sosiaaliviranomaisella on ollut velvollisuus puuttua, 4) asiasassa ei ole näyttöä siitä, että komisarion olisi luonut kyseisen menettelytavan, vaan hän on vain sallinut sen jatkumisen, 5) menettely on loppunut vuonna 2011 ja 6) oikeuskäytännön mukainen seuraamus komisarion olisi lievähkö sakkorangaistus.

¹⁰³ Mäenpää 2016, 463.

¹⁰⁴ Suomen virallinen tilasto: syytetyt, tuomitut ja rangaistukset 2015.

Mainittuun kihlakunnansyyttäjän tekemään syyttämättäjättämispäätökseen esitettiin muutosharkintapyyntö valtakunnansyyttäjälle, jolla on oikeus ottaa uudelleen ratkaistavaksi asia, jossa alempi syyttäjä on päättänyt jättää syytteen nostamatta. Valtakunnansyyttäjän päätöksen Dnro 248/21/15 mukaan asiassa ei ole ilmennyt sellaisia perusteita, joiden vuoksi valtakunnansyyttäjän olisi ollut syytä ottaa asia uudelleen ratkaistavaksi, eikä valtakunnansyyttäjä siten määrännyt asiassa lisätutkintaa toimitettavaksi eikä syytettä nostettavaksi, joten asia jäi kihlakunnansyyttäjän päätöksen varaan.

Eräässä korkeimman oikeuden päätöksessä KKO:2014:86 puolestaan korkien oikeus tuomitsi psykiatrisen poliklinikan erikoislääkärin sakkorangaistukseen tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta ja virkavelvollisuuden rikkomisesta kun lääkäri oli lukenut puolisonsa sukulaisen potilastietoja, vaikka tämä ei ollut hänen potilaansa.

5 Salassa pidettävän tiedon antaminen toiselle viranomaiselle

Kun asiakirja on lailla määritelty salassa pidettäväksi, sitä ei saa antaa tai paljastaa sivulliselle eikä antaa sitä sivullisen käytettäväksi. Salassapitonormeja sovellettaessa viranomaiset ovat erillisiä yksiköitä ja sivullisen asemassa suhteessa toisiinsa, joten viranomaisella ei ole yleistä oikeutta saada toiselta viranomaiselta tietoa, jonka julkisuus on rajoitettu. Tällainen tiedonsaantioikeus edellyttää laissa erikseen säädettyä toimivaltaa. Julkisuuslain 7 luvussa on yleiset säännökset tilanteista, joissa viranomaisen salassapitovelvollisuus väistyy. Julkisuuslain 26 §:ssä määritellään yleiset perusteet, joilla sivulliselle voidaan antaa tieto salassa pidettävästä asiakirjasta. Nämä perusteet ovat: laintasoinen erityissäännös, asianosaisen suostumus ja toimeksiannon tai virka-aputehtävän suorittaminen.¹⁰⁵

Salassapidosta poikkeaminen tarkoittaa, että viranomaisen laissa säädettyjen edellytysten täytyessä näyttää tai luovuttaa salassa pidettävän asiakirjan tai siinä olevan tiedon sivulliselle taikka antaa tiedon teknisen käyttöyhteyden avulla tai muulla tavoin. Vaitioloovelvollisuudesta poikkeaminen tarkoittaa, että vaitiolon kohteena oleva tieto ilmaistaan tai annetaan sivulliselle. Vaitioloovelvollisuudesta poikkeamiseen sovelletaan samoja perusteita kuin salassapidosta poikkeamiseen. Tiedon antaminen salassa pidettävästä asiakirjasta on aina yksittäistapauksellista, joten salassapitovelvollisuudesta poikkeaminen ei poista salassapitovelvoitetta yleisesti ja lopullisesti.¹⁰⁶

Julkisuuslain 29 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen voi antaa toiselle viranomaiselle tiedon salassa pidettävistä osoite- tai muista yhteystiedoista. Tällaisten tietojen antamista toiselle

¹⁰⁵ Mäenpää 2016, 48 ja 211-212.

¹⁰⁶ Mäenpää 2016, 211.

viranomaiselle ei ole sidottu erityisiin edellytyksiin, mutta tietojen antamiselle on kuitenkin oltava välttämättömät perusteet, koska kysymys on myös yksityiselämän suojasta.¹⁰⁷

Apulaisoikeuskansleri on ratkaisussaan AOK 916/1/06, 20.11.2007 todennut, ettei viranomainen voi kieltäytyä antamasta tietoja vedoten tuikkoihin salassapitosäännöksiin niitä yksilöimättä. Apulaisoikeuskansleri on ratkaisussaan korostanut, että viranomainen ei voi perustella asiakirjojensa salassapitoa omilla säännöksillään, vaan perustelu on aina tehtävä lain tai viranomaisen lain nojalla antaman määräyksen pohjalta.

5.1 Tiedon antamisen yleiset edellytykset

Julkisuuslain 29 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan viranomainen voi antaa toiselle viranomaiselle tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta, jos tiedon antamisesta on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty tai 2 kohdan mukaan silloin, jos se, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, antaa siihen suostumuksensa.

Suostumusedellytys koskee vain yksityisen oman edun suojaamiseksi säädettyä salassapitovelvollisuutta, kuten yksityisyyden ja yksityiselämän suojaa. Suostumus voi koskea vain tietoa, josta suostumuksen antajalla on valta itse päättää ja suostumuksen on oltava vapaaehtoinen, aito ja yleensä myös nimenomainen. Suostumus voidaan kuitenkin joissain tapauksissa päätellä asianomaisen toiminnasta tai asenteesta ennen tietojen antamista, mutta riittävä suostumus ei ole se, että asianomainen tietää tai tämän voidaan olettaa tietävän salassa pidettävien tietojen luovutuksesta sivulliselle. Suostumuksen nimenomaisuus puoltaa suostumuksen antamista kirjallisena ja suostumus on milloin tahansa peruutettavissa. Suostumus ei sellaisenaan ilman muuta velvoita viranomaista antamaan salassa pidettävää tietoa sivulliselle eikä suostumus myöskään sinänsä poista velvollisuutta pitää asiakirja salassa. Asianomaisen kiello, joka kohdistuu häntä tai hänen etujaan koskevien tietojen luovuttamiseen, ei ole viranomaista sitova, mutta tietojen antamedellytyksiä on tällöin perusteltua tulkita tiukasti.¹⁰⁸ Mikäli sivulliselle luovutettava aineisto sisältää useita henkilöitä koskevia salassa pidettäviä tietoja, on suostumus hankittava näiltä kaikilta.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Mäenpää 2016, 238.

¹⁰⁸ Mäenpää 2016, 213-216.

¹⁰⁹ Jouttimämäki 2010, 80.

5.2 Vajaavaltaista koskevan tiedon antaminen

5.2.1 Lapsen oikeudet ja osallisuus

Perustuslain perusoikeussäännöksistä ainoat, joissa on asetettu ikärajaa koskevia ehtoja, koskevat ääni- ja äänestysoikeutta, muutoin perusoikeussuoja ei ole riippuvainen henkilön iästä, joten perusoikeudet kuuluvat myös lapsille. Perusoikeussäännöstyön sisältöön sisältyy nimenomainen lasten oikeuksia koskeva säännös, sillä perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasaarvoisesti yksilöinä ja heidän tulee saada vaikuttaa kehitystään vastaavasti itseään koskeviin asioihin. Muihin vajaavaltaisiin kuin alaikäisiin nähden voidaan omaksua sama peruslähdekohta kuin lasten kohdalla, siten perusoikeudet kuuluvat myös sille, jonka täysivaltaisuutta on laissa säädetyssä järjestyksessä rajoitettu, mutta häneltä voi puuttua oikeus käyttää itsenäisesti puhevaltaa jossakin perusoikeutta koskevassa asiassa, esimerkiksi omaisuuttaan koskevassa asiassa.¹¹⁰

Suomessa vuonna 1991 lakina voimaan tullut YK:n lapsen oikeuksien sopimus¹¹¹ sisältää lapsen hyvinvoinnille keskeisiä oikeuksia ja sopimuksen tavoitteena on poistaa lapsiin kohdistuva huono kohtelu ja epäoikeudenmukaisuudet. Lapsen oikeuksien sopimus on yhtä velvoittava kuin muutkin Suomea sitovat ihmisoikeussopimukset ja se on voimassa samantasoisena kuin eduskunnan säätämät lait. Suurin osa lapsen oikeuksien sopimuksen artikloista koskee lapsen oikeuksia perheen ulkopuolella eli viranomaisen velvollisuuksia suhteessa lapsiin. Sopimus sisältää lukuisia samoja oikeuksia kuin muut ihmisoikeussopimukset, mutta sen erikoisuutena ovat yksinomaan lapsille turvatut oikeudet kuten lapsen edun ensisijaisuus, oikeus erityiseen suojeluun sekä suoja huonolta kohtelulta. Sopimuksen yleisperiaatteiksi on nostettu lapsen oikeus kehitykseen, lapsen edun ensisijaisuus, syrjimättömyys ja oikeus vaikuttaa itseään koskeviin asioihin.¹¹²

EU:n peruskirja sisältää myös lapsen oikeuksia koskevan artiklan, jonka sisältö vastaa lapsen oikeuksien sopimuksen keskeisiä periaatteita. Suomalaisen yhteiskunnan näkökulmasta erityisesti lapsen edun ensisijaisuus ja oikeus vaikuttaa itseään koskeviin asioihin ovat uutuuksia kansalliseen traditioon verrattuna, sillä ne ovat tuoneet muutoksia lasten ja aikuisten väliseen autoritaariseen suhteeseen. Sopimuksessa muun muassa todetaan, että lapsen etu on asetettava etusijalle kaikkia lapsia koskevissa sosiaalihuollon toiminna, joita ovat päätökset, ehdotukset, palvelut, menettelyt ja muut toimenpiteet, mutta myös toiminnan laiminlyönti. Sopimuksen 12 artiklan mukaan jokaisella lapsella, joka kykenee muodostamaan mielipi-

¹¹⁰ Viljanen 2011, 100-103.

¹¹¹ YK:n yleissopimus lapsen oikeuksista.

¹¹² Hakalehto-Wainio 2013, 18-20.

teensä, on oikeus omaan näkemykseen ja sen vapaaseen ilmaisemiseen kaikissa häntä koskevissa asioissa. Pelkkä näkemysten selvittäminen ei riitä, vaan artikla sisältää velvollisuuden ottaa lapsen näkemys huomioon hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti. Lapsen näkemyksen huomioon ottaminen kuuluu olennaisena osana lapsen edun mukaiseen toimintaan. Lapsen näkemyksen ilmaiseminen korostaa lapsen itsemääräämisoikeutta, joka on lapsen iän ja kehityksen mukaan vahvistuva oikeus, joka siirtää asteittain päätösvallan lapsen oikeuksien käyttämisestä huoltajalta lapselle itselleen täysi-ikäisyyteen mennessä. Vaikka viranomaisilla on velvollisuus antaa lapselle tilaisuus ilmaista näkemyksensä ja velvollisuus ottaa näkemykset päätöksenteossa huomioon, se ei tarkoita päätösvallan eikä vastuun siirtymistä lapselle, ne ovat viranomaisella.¹¹³

Lainsäädäntö on valtion keskeisin väline varmistaa lapsen oikeuksien toteutuminen lasta koskevissa päätöksissä ja toiminnassa. Lasten oikeuksien toteutuminen edellyttää, että kaikki lapsiin vaikuttava lainsäädäntö on sopusoinnussa lapsen oikeuksien sopimuksen kanssa ja heijastaa lapsen oikeuksien keskeisiä periaatteita.¹¹⁴ Niinpä esimerkiksi asiakaslain 10 §:ssä säädetään alaikäisen asiakkaan asemasta velvoittamalla muun muassa selvittämään alaikäisen mielipide hänen ikänsä ja kehitystasonsa edellyttämällä tavalla sekä ottamaan huomioon alaikäisen etu kaikissa sosiaalihuollon toimissa. Vastaavasti potilaslain 7 §:ssä säädetään alaikäisen potilaan asemasta velvoittamalla muun muassa selvittämään alaikäisen potilaan mielipide silloin, kun se on hänen ikänsä ja kehitystasoonsa nähden mahdollista. On myös huomattava asiakaslain 10 §:n 2 momentissa mainittu sosiaalihuollon toimielimen velvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin edunvalvojan määräämiseksi alaikäiselle, mikäli alaikäisen henkilöä koskevassa yksittäisessä sosiaalihuollon asiassa on perusteltu syy olettaa, että huoltaja ei voi puolueettomasti valvoa lapsen etua ja jos edunvalvojan määrääminen on tärkeää alaikäisen edun turvaamiseksi.

Lapsen oikeuksien sopimuksen ja muun lainsäädännön, kuten aiemmin mainitun perustuslain 6 §:n 3 momentin, mukaisesti aikuisilla on juridinen velvollisuus huolehtia lasten oikeuksien toteutumisesta. Kaikkien lasten kanssa tekemisissä olevien virkamiesten virkavelvollisuuksiin kuuluu sopimuksen ja siinä turvattujen oikeuksien edistäminen. Viranomaisten oma-aloitteinen toiminta on välttämätöntä, koska lapset eivät aina itse kykene valvomaan oikeuksiaan. Suomessa on kuitenkin nähty haasteita lapsen oikeuksien toteutumisessa. Haasteista keskeisimpiä ovat lapsen oikeuksien sopimuksen velvoitteiden riittämätön tunteminen, lapsen edun ensisijaisuuden toteuttamisen epäjohtamukaisuus sekä lapsen kuulemisen ja näkemysten

¹¹³ Hakalehto-Wainio 2013, 28-30, 39 ja 42.

¹¹⁴ Hakalehto-Wainio 2013, 44.

huomioon ottamisen puutteellisuus. Lapsen oikeuksien toteutumisen edistämiseen tarvitaan-kin oikeusperustaisen näkemyksen lisäksi kaikkien päätöksentekijöiden ja lasten parissa toimivien kouluttamista.¹¹⁵

5.2.2 Alaikäistä koskevan tiedon antaminen

Asiakaslain 16 §:n mukaan suostumuksen salassa pidettävien tietojen luovuttamiseen antaa asiakas henkilökohtaisesti. Säännös ei edellytä, että asiakas olisi täysi-ikäinen tai täysivaltaisen, mutta edellytyksenä on, että asiakas ymmärtää suostumuksen merkityksen. Milloin asiakkaalla ei ole edellytyksiä arvioida annettavan suostumuksen merkitystä, tietoja saa antaa hänen laillisen edustajansa suostumuksella. Laillisen edustajana pidetään lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain (361/1983) tarkoittamaa lapsen huoltajaa taikka holhous-toimesta annetun lain (442/1999) tarkoittamaa edunvalvojaa. Jos alaikäisellä on itsellään edellytykset arvioida annettavan suostumuksen merkitystä juuri kyseisessä asiassa, ei laillisen edustajan suostumus ole tarpeen eikä mahdollinen.¹¹⁶

Tietoja ei voida antaa asiakkaan laillisen edustajan suostumuksella, jos edustajalla itsellään ei ole oikeutta tiedon saantiin alaikäisen painavasta syystä antaman kiellon johdosta. Asiakaslain 11 §:n 3 momentin mukaan alaikäinen voi painavista syistä kieltää tietojensa antamisen lailliselle edustajalleen, jos mainittu kieltä ei ole selvästi lapsen edun vastaista. Jos alaikäinen lapsi on käyttänyt kieltä-oikeuttaan, tietoja ei voida antaa sivulliselle lapsen huoltajan suostumuksella, vaan tällöin luovutus tapahtuu asiakaslain 17 tai 18 §:n perusteella, eli alaikäisen käyttämä kieltä-oikeus ei estä tiedon antamista sille, jolla lain perusteella on oikeus tietoja saada. Tällainen tilanne voi tulla kyseeseen esimerkiksi silloin, kun sosiaalihuollon viranomaisen pyytää tietoja asiakaslain 20 §:n perusteella tai asiassa on tehtävä lastensuojelulain 25 §:n mukainen lastensuojeluilmoitus.¹¹⁷ Näistä tilanteista tarkemmin jäljempänä luvuissa 5.4.1 ja 6.2.

Asiakaslain 16 §:stä ilmenevää sääntöä on noudatettava myös potilaslakia sovellettaessa, vaikka siitä ei potilaslaissa olekaan erikseen säädetty. Olisi epäjohdonmukaista, mikäli huoltaja tai muu laillinen edustaja voisi antaa suostumuksen ilmaista muille tietoja, joiden paljastamisen hänelle itselleen alaikäinen potilas voi kieltää. Lähtökohtana onkin pidettävä, että jos alaikäisen katsotaan kykenevän itse päättämään hoidostaan, hän antaa pätevän suostumuksen hoitoaan koskevien tietojen luovuttamiseen.¹¹⁸

¹¹⁵ Hakalehto-Wainio 2013, 50-52.

¹¹⁶ Jouttimäki 2010, 81.

¹¹⁷ Rätty 2015, 197 ja 394.

¹¹⁸ Tuori ym. 2016, 765.

5.2.3 Muuta vajaavaltaista koskevan tiedon antaminen

Holhoustoimesta annetun lain (442/1999) 2 §:n mukaan vajaavaltaisella tarkoitetaan alle 18-vuotiasta henkilöä (alaikäinen) sekä sellaista 18 vuotta täyttänyttä henkilöä (täysi-ikäinen), joka on julistettu vajaavaltaiseksi. Asiakslain 16 §:n mukaan silloin, kun asiakkaalla ei ole edellytyksiä arvioida tietojen antamiseen annettavan suostumuksen merkitystä, tietoja saa antaa hänen laillisen edustajan suostumuksella. Mutta samoin kuin alaikäisen kohdalla, mikäli täysi-ikäisellä vajaavaltaisella on itsellään edellytykset arvioida annettavan suostumuksen merkitystä juuri kyseisessä asiassa, ei laillisen edustajan suostumus ole tarpeen. Lisäksi täysi-ikäistä vajaavaltaista koskeviakin tietoja voidaan luovuttaa ilman suostumusta taikka vastoin asiakkaan tai hänen laillisen edustajan kieltoakin, mikäli asiakaslainsäädetyt edellytykset täyttyvät.

5.3 Sosiaalihuollon tietojen luovuttaminen

Sosiaalihuollossa yksityisyyden suojaaminen ja luottamuksensuoja asiakassuhteessa on palvelujen onnistumisen ja henkilöiden oikeusturvan kannalta ehdottoman välttämätöntä. Yksityisyyden suojasta ja luottamuksensuojasta voidaan poiketa vain vielä tärkeämpien syiden sitä välttämättä vaatiessa, laissa säädetyin edellytyksin. Asiakslain pääsäännön mukaan sosiaalihuollon asiakirjat ovat salassa pidettäviä ja salassapidettävästä asiakirjasta saa antaa tietoja asiakkaan nimenomaisella suostumuksella. Sosiaalihuollossa on kuitenkin tilanteita, joissa salassapidettävistä tiedoista tulee olla mahdollisuus antaa tietoja, vaikkei suostumusta ole saatavissa tai vaikka asiakas nimenomaisesti kieltää tietojen luovuttamisen. Asiakslakiin on kirjattu yksityiskohtaiset säännökset niistä tilanteista, joissa salassa pidettäviä tietoja voi antaa ilman asiakkaan suostumusta.¹¹⁹ Asiakslain säännökset ovat sellaisia julkisuuslain 26 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuja tiedonsaantioikeudesta annettuja säännöksiä, jotka perustavat viranomaiselle oikeuden paljastaa salassa pidettäviä tietoja.¹²⁰

Julkisuuslain 26 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan viranomaisen voi antaa salassa pidettävästä asiakirjasta tiedon, jos se, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, antaa siihen suostumuksensa. Asiakslain 16 §:n mukaan salassa pidettävien tietojen luovuttaminen edellyttää asiakkaan nimenomaista suostumusta. Nimenomaisuus edellyttää käytännössä suostumuksen vaatimista kirjallisena. Suostumus voi koskea kaikkia asiakkaan asiakirjoja tai vain osaa niistä, suostumus voi olla määräaikainen ja asiakas voi koska tahansa peruuttaa suostumuksensa. Suostumuksen tietojen luovuttamiseen antaa asiakas henkilökoh-

¹¹⁹ HE 137/1999 vp, 13-14.

¹²⁰ Tuori ym. 2016, 775.

taisesti, eikä säännös edellytä, että asiakas olisi täysi-ikäinen tai täysivaltainen, mutta asiakkaan tulee kuitenkin ymmärtää suostumuksen merkityksen. Sosiaalihuollon yksityisyyden suojan tarpeen ja luottamuksellisen huolto- tai hoitosuhteen vaatimusten vuoksi on perusteltua, että suostumus yksityisyyttä koskevien tietojen antamiseen on saatava henkilöltä itseltään aina, kun hän kykenee arvioimaan suostumuksen merkityksen. Kun asiakkaalla ei ole edellytyksiä arvioida annettavan suostumuksen merkitystä, tietoja saa antaa hänen laillisen edustajansa suostumuksella. Vaikka asiakkaalle olisi jossain muussa yhteydessä määrätty laillinen edustaja, se ei välttämättä merkitse että asiakas olisi kyvytön ilmaisemaan omaa mielipidettänsä. Mikäli asiakas tähän kykenee, ei laillisen edustajan lupa ole tarpeen eikä laillisen edustajan vastustus voi myöskään estää tietojen luovuttamista.¹²¹

Asiakkaan suostumusta ei välttämättä tarvitse pyytää tai saada, mikäli laissa säädetty edellytykset salassa pidettävien tietojen saantiin tai luovutukseen täyttyvät. Tietoja voidaan siis luovuttaa sivulliselle ilman asiakkaan suostumusta tai jopa vastoin hänen kieltoaan. Asiakaslain 17-19 ja 27 §:issä on säädetty salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta sivulliselle ilman asiakkaan suostumusta tai vastoin hänen kieltoaan. Asiakaslain 17 ja 18 §:n säännökset tulevat vain poikkeuksellisesti sovellettavaksi, sillä lähtökohtana on, että tietoja luovutetaan asiakkaan tai hänen laillisen edustajansa suostumuksella. Tietojen antamisedellytysten täytymistä on tulkittava tiukasti etenkin silloin, kun asiakas tai hänen laillinen edustajansa on nimenomaisesti kieltänyt tietojen luovuttamisen. Lisäksi on huolehdittava siitä, että tietoja annetaan vain siinä määrin, kuin se on välttämätöntä.¹²²

5.3.1 Tietojen luovuttaminen hoidon, huollon ja koulutuksen turvaamiseksi

Asiakaslain 17 §:ssä on säädetty salassa pidettävien tietojen antamisesta asiakkaan hoidon, huollon ja koulutuksen turvaamiseksi. Säännöksessä on lueteltu tyhjentävästi ne tarkoitukset, joissa tietoja voidaan luovuttaa ilman asiakkaan suostumusta tai vastoin hänen kieltoaankin. Tietojen antamiseen oikeutettu on sosiaalihuollon järjestäjä ja toteuttaja, joka voi 17 §:n 1 momentin nojalla antaa tietoja, jotka ovat välttämättä asiakkaan hoidon, huollon tai koulutuksen tarpeen selvittämiseksi, järjestämiseksi, toteuttamiseksi taikka toimeentulon turvaamiseksi. 17 §:n 1 momentin mukaisen tiedon antamisoikeudelle on kuitenkin säädetty kolme vaihtoehtoista lisäedellytystä.

Ensimmäisen edellytyksen mukaan tietojen luovutus on sallittua silloin, kun se, jota asiakirja koskee, on hoidon tai huollon ilmeisessä tarpeessa terveytensä, kehityksensä tai turvallisuutensa vaarantumisen vuoksi eikä hoidon tai huollon tarvetta voida selvittää taikka hoidon tai

¹²¹ Jouttimäki 2010, 80-81.

¹²² Jouttimäki 2010, 81-82.

huollon toimenpiteitä toteuttaa tietoja luovuttamatta. Asiakslain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen mukaan säännöstä voidaan soveltaa esimerkiksi järjestettäessä kehitysvammaisten erityishuoltoa ja määrättäessä tahdosta riippumattomaan päihdehuoltoon. Säännös on sovellettavissa paitsi silloin, kun asiakas tai hänen laillinen edustajansa eivät anna tietojen luovuttamiseen suostumustaan, myös silloin, kun heidän mielipidettään ei voida selvittää. Tällä mahdollistetaan mainituissa poikkeuksellisissa tai erityisissä tilanteissa välttämättömän saumattoman hoito- ja palveluketjun toteutuminen niissäkin tilanteissa, joissa suostumusta ei saada.¹²³

Toisen edellytyksen mukaan salassa pidettävä tieto voidaan luovuttaa, kun tieto on tarpeen lapsen edun vuoksi. Asiakslain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä säännöstä on perusteltu sillä, että huoltaja ei voisi suostumuksen epäämisellä estää lapsen edun selvittämistä ja toteuttamista erityisesti silloin, kun vanhemman ja lapsen etu ovat keskenään ristiriidassa, esimerkiksi lastensuojelutoimenpiteiden tarvetta arvioitaessa tai insectiepäilyjä selvitettyä.¹²⁴ Säännös lisäksi mahdollistaa yhteistyön tekemisen esimerkiksi koulun ja terveydenhuollon kanssa vastoin huoltajan suostumustakin, jolloin huoltajan vastustus ei voi estää esimerkiksi sen selvittämistä, minkälaiseen hoitoon, huoltoon tai koulutukseen lapsella olisi tarve ja miten ne tulisi järjestää asianmukaisesti lapsen edun kannalta¹²⁵.

Kolmannen edellytyksen mukaan salassa pidettävä tieto voidaan luovuttaa, jos tieto on tarpeen asiakkaan välttämättömien etujen ja oikeuksien turvaamiseksi eikä asiakkaalla itsellään ole edellytyksiä arvioida asian merkitystä. Säännös voi tulla sovellettavaksi esimerkiksi dementiaa sairastavien vanhusten tai kehitysvammaisten henkilöiden asioita käsiteltäessä¹²⁶.

Asiakslain 17 §:n 1 momentissa tarkoitettuja tietoja voi pääsääntöisesti luovuttaa toiselle sosiaalihuollon viranomaiselle sekä muulle viranomaiselle kuten terveydenhuolto-, holhous-, koulu- ja poliisiviranomaisille¹²⁷.

5.3.2 Tietojen luovuttaminen poliisille ja muille viranomaisille

Asiakslain 18 §:ssä säädetään muista tilanteista, joissa sosiaalihuollon järjestäjä tai toteuttaja saa luovuttaa salassa pidettäviä tietoja sivulliselle asiakkaan tai tämän laillisen edustajansa suostumuksesta riippumatta. Asiakslain 18 §:n 1 momentissa on säännelty tilannetta,

¹²³ HE 137/1999 vp, 32.

¹²⁴ HE 137/1999 vp, 32.

¹²⁵ Jouttimäki 2010, 83.

¹²⁶ Jouttimäki 2010, 83.

¹²⁷ HE 137/1999 vp, 33.

jossa sosiaalihuollon järjestäjä tai toteuttaja saa antaa tiedon salassapidettävästä asiakirjasta, jos se on välttämätöntä lapsen edun tai erittäin tärkeän yleisen tai yksityisen edun vuoksi, tuomioistuimelle tai muulle viranomaiselle asiassa, jossa sosiaalihuollon viranomaisella on laissa säädetty oikeus tai velvollisuus panna asia vireille tai osallistua vireillä olevan asian käsittelyyn tai toimeenpanoon antamalla lausunto tai selvitys taikka muulla vastaavalla tavalla. Sännöksiä, joissa on säädetty sosiaalihuoltoviranomaisen oikeudesta tai velvollisuudesta panna asia vireille tai osallistua käsittelyyn tai toimeenpanoon, ovat esimerkiksi lastensuojelulain 22, 23, 25, 28 ja 43 §.¹²⁸

Asiakaslain 18 §:n 1 momentti säättää myös tilanteesta, jossa sosiaalihuollon järjestäjä tai toteuttaja on saanut toimintansa yhteydessä tietoja, jotka viittaavat toisen viranomaisen tai laitoksen hoidettavana olevaa etuutta koskevaan väärinkäyttöön, jolloin salassa pidettävien tietojen luovutuksen edellytyksenä on perusteltu syy epäillä väärinkäytöstä. Tällöin tietoja saa antaa sosiaalietuuksia käsittelevälle viranomaiselle tai laitokselle, kuten kansaneläkelaitokselle.¹²⁹ Säännös mahdollistaa sosiaalihuollon viranomaisen oma-aloitteisen tiedon luovuttamisen, mutta säännös ei merkitse velvollisuutta ilmoituksen tekemiseen. Asianmukaista tämänkaltaisissa tilanteissa olisi, että asiakasta ensisijaisesti ohjattaisiin itse selvittämään toisessa viranomaisessa tai laitoksessa mahdollinen väärinkäytös.¹³⁰

Asiakaslain 18 §:n 2-3 momenteissa on säännökset, jotka oikeuttavat sosiaalihuollon järjestäjän ja toteuttajan antamaan salassa pidettäviä tietoja poliisille, syyttäjäviranomaiselle ja tuomioistuimelle tietyissä tilanteissa rikosten selvittämiseksi. Näissä momenteissa on poliisilakiin nähden ensisijaiset säännökset siitä, millä perusteella sosiaalihuolto on velvollinen tai harkintansa mukaan oikeutettu antamaan tietoja poliisille rikoksen selvittämiseksi. Pykälän 2 momentin mukaan sosiaalihuollon on pyydettyessä velvollisuus antaa poliisille, syyttäjäviranomaiselle ja tuomioistuimelle tietoja salassa pidettävästä asiakirjasta, jos se on tarpeen sellaisen rikoksen selvittämiseksi, josta on säädetty ilmoitusvelvollisuus rikoslain 15 luvun 10 §:ssä tai jonka enimmäisrangaistus on vähintään neljä vuotta. Säännöksen tarkoituksena on sosiaali- ja terveystieteiden lausunnon¹³¹ mukaan varmistaa, että esitutkinta- ja oikeusviranomaiset voivat selvittää yhteiskunnassa törkeimmiksi katsotut rikokset myös silloin, kun näyttö asiasta on saatavissa sosiaalihuollon asiakirjoista tai kuulemalla henkilöitä, jotka ovat osallistuneet sosiaalihuollon järjestämiseen tai toteuttamiseen. Sosiaalihuollon työntekijöiden ei luonnollisestikaan tarvitse tietää eri rikosten enimmäisrangaistuksia, joten poliisin pyytessä rikoksen tutkinnan kannalta tarpeellisia salassa pidettäviä tietoja, voi sosiaalihuollon

¹²⁸ Tuori ym. 2016, 779.

¹²⁹ Tuori ym. 2016, 779.

¹³⁰ Jouttimäki 2010, 85.

¹³¹ StVM 18/2000 vp, 11.

työntekijä pyytää poliisilta selvitystä rikoksen enimmäisrangaistuksesta. Jos enimmäisrangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta, poliisilla on ehdoton tiedonsaantioikeus.¹³²

Tämä vakavia rikoksia koskeva asiakaslain 18 §:n 2 momentti onkin kirjoitettu tietojen antamiseen velvoittavaan muotoon ja samalla tietoja pyytävälle oikeuden perustavaan muotoon. Pääsääntöisesti muut asiakaslain säännökset eivät perusta velvollisuutta tietojen antoon, sillä säännökset, jotka sisältävät poikkeuksia salassapitovelvollisuudesta, on kirjoitettu tietojen antamisen oikeuttavaan muotoon.¹³³

Asiakaslain 18 §:n 2 momentin mukainen tietojen antamisvelvollisuus edellyttää tietojen pyytämistä. 18 §:n 3 momentin nojalla sosiaalihuollon järjestäjä tai toteuttaja voi kuitenkin antaa tietoja myös oma-aloitteisesti, kun epäillään 2 momentissa tarkoitettua vakavaa rikosta tai kun epäillään jonkun syyllistyneen siinä mainittua vähäisempään rikokseen. Edellytyksenä oma-aloitteiseen ilmoittamiseen on, että tiedon antamisen arvioidaan olevan välttämätöntä lapsen edun taikka erittäin tärkeän yleisen tai yksityisen edun vuoksi. Tilanteista, joissa salassa pidettävien tietojen antaminen vähäisempien kuin 2 momentissa tarkoitettujen rikosten selvittämiseksi voi tulla kysymykseen, ovat esimerkiksi epäily lapseen tai kehitysvammaiseen kohdistuneesta seksuaalisesta hyväksikäytöstä tai pahoinpitelystä. Tiedon ilmaiseminen kuitenkin edellyttäisi nimenomaan sosiaalihuollon omaa arviota tiedon antamisen välttämättömyydestä lapsen edun tai erittäin tärkeän yleisen tai yksityisen edun vuoksi, eikä poliisilla ole oikeutta vaatia salassa pidettävän tiedon ilmaisemista poliisilain nojalla.¹³⁴

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on ratkaisussaan AOA 1949/4/11 todennut, että lapsen etu edellyttää, että lapsen kaltoinkohtelu tai epäily siitä selvitetään riittävällä tavalla. Useimmissa tapauksissa lapsen etu ja joka tapauksessa tärkeä yleinen etu vaatii, että lastensuojelutarpeen selvittämisen lisäksi poliisille tehdään ilmoitus mahdollisesta lapseen kohdistuneesta rikoksesta, jos sosiaalihuollon viranomaisella on perusteltua syytä epäillä rikoksen tapahtuneen. Lapsen etu ei voi koskaan olla se, että lapsen kaltoinkohtelu jatkuu eikä myöskään se, että lapsi joutuu ratkaisijan rooliin. Viranomaisen on ratkaistava kaikkia asiaan vaikuttavia tekijöitä punniten, edellyttääkö lapsen etu tai yleinen etu poliisille ilmoittamista.

Joissain tapauksissa lapsen etu voi vaatia sitä, että sosiaalihuollon viranomainen ilmoittaa lapsen tekemän rikoksen poliisille. Jos kysymys ei ole vähäisenä pidettävästä lapsen tekemästä rikoksesta, myös yleinen etu voi vaatia rikoksen ilmoittamista poliisille. Kun epäilyllä

¹³² Rätty 2015, 214.

¹³³ Tuori ym. 2016, 780.

¹³⁴ HE 137/1999 vp, 34.

rikoksen kohteena on lapsi tai henkilö, jolla itsellään ei ole edellytyksiä arvioida asian merkitystä, esimerkiksi kehitysvammainen henkilö tai vanhus, tulee kynnys oma-aloitteiseen poliisille ilmoittamiselle olla selkeästi matalampi. Tällaisessa tilanteessa voidaan katsoa, että asiakaslain 18 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettu lapsen etu tai erittäin tärkeä henkilön yksityinen etu sekä myös yleinen etu täyttyvät. Mikäli sosiaalihuollon viranomainen tekee poliisille tutkintapyyntöä, se voi luovuttaa tutkintapyyntöä yhteydessä kaikki ne salassa pidettävät asiakirjat, joilla on merkitystä asian tutkimisen kannalta.¹³⁵

Asiakaslain 18 §:n 3 momenttia täydennettiin huhtikuun alusta 2015 voimaan tulleella lainmuutoksella (20.3.2015/270). Pykälän 3 momentin toisen virkkeen mukaan sosiaalihuollon järjestäjä ja toteuttaja saa salassapitovelvollisuuden estämättä ilmoittaa poliisille henkeen tai terveyteen kohdistuvan uhkan arviointia ja uhkaavan teon estämistä varten välttämättömät tiedot, jos henkilö tämän lain mukaisia tehtäviä hoitaessaan on saanut tietoja olosuhteista, joiden perusteella hänellä on syytä epäillä jonkun olevan vaarassa joutua väkivallan kohteeksi. Lainmuutokseen johtaneen hallituksen esityksen mukaisesti viranomaisille ja muille toimijoille säädettiin oikeus ilmoittaa oma-aloitteisesti poliisille henkeen tai terveyteen kohdistuvan uhkan arviointia ja uhkaavan teon estämistä varten välttämättömät tiedot salassapitovelvollisuuden estämättä. Eri viranomaisten vaitiolovelvollisuutta koskeviin säännöksiin tehtiin muutoksia, kun Suomessa tapahtuneita perhe- ja lapsisurmia selvitetäessä havaittiin yhdeksi ongelmaksi viranomaisten välisessä tiedonvaihdossa olevat puutteet. Suomessa vuosien 2009-2011 aikana henkirikoksen uhrina kuoli 13 lasta tai nuorta. Kymmenen heistä kuoli vanhempansa surmaamana. Säännösmuutoksilla haluttiin lisätä viranomaisten mahdollisuuksia ennalta ehkäistä perhe- ja lapsisurmia sekä perheväkivaltaa parantamalla viranomaisten ja muiden toimijoiden välistä tietojenvaihtoa oma-aloitteisella ilmoitusoikeudella. Säännösmuutosten jälkeen muun muassa sosiaalihuolto-, terveydenhuolto- ja kouluviranomaisilla on oikeus oma-aloitteisesti ilmoittaa poliisille sellaisista havainnoista, joiden perusteella on syytä epäillä jonkun olevan vaarassa joutua väkivallan kohteeksi. Tämä oikeus on tärkeä, koska viranomaisten tulee tarvittaessa voida ennakolta puuttua yksittäisiin henkeen ja vakaviin terveyteen kohdistuviin uhkaepäilyihin salassapitosäännösten estämättä ja oma-aloitteisesti.¹³⁶

Säännöksen tarkoittama ilmoitusoikeus koskee kaikkia niitä henkilöitä, joiden epäillään olevan tai elävän väkivallan uhattuna. Säännös mahdollistaa hengen ja terveyden suojaamiseen liittyvän tiedon antamisen oma-aloitteisesti pelkästään uhka-arvion tekemistä varten ja samanlainen säännös sisältyy muun muassa potilaslakiin. Tietojen ilmoittaminen poliisille väkivaltauhan ennalta estämiseksi tapahtuu uhkatilanteen ennalta tapahtuvaa arviointia varten ja

¹³⁵ Rätty 2015, 213-215.

¹³⁶ HE 333/2014 vp, 1-6.

mahdollisen uhkatilanteen estämiseksi. Viimekädessä poliisin tehtävä on selvittää, onko asiassa mahdollisesti täytynyt jokin rikoslain tarkoittama rikos.¹³⁷

Asiakaslain 18 §:n 3 momentti antaa toimintamahdollisuuden oma-aloitteiseen tietojen antamiseen, se ei perusta tietojen antamisvelvollisuutta. Oma-aloitteista tietojen antamista harittaessa on sovellettava tapauskohtaista intressipunnintaa, jossa on arvioitava, onko tietojen luovuttamista puoltava lapsen etu, erittäin tärkeä yleinen tai yksityinen etu taikka väkivallan uhka painavampi kuin salassapitoa perustelevat näkökohdat, jotka liittyvät yksityis- ja perhelämän suojaan sekä luottamuksellisen asiakassuhteen säilyttämiseen.¹³⁸ Tärkeämmän oikeushyvän turvaamiseksi on toisinaan välttämätöntä ja samalla oikeutettua loukata vähemmän tärkeää oikeushyvää, kun jonkun yksilön tärkeitä perus- ja ihmisoikeuksia suojataan silläkin uhalla, että samalla joudutaan rikkomaan jotain muuta perus- tai ihmisoikeutta. Myös Euroopan ihmisoikeussopimus edellyttää viranomaisilta paitsi pidättäytymistä omassa toiminnassaan loukkaamasta ihmisoikeuksia myös sitä, että viranomaiset aktiivisesti suojelevat kansalaisille turvattuja ihmisoikeuksia puuttumalla lainkäyttöpiirissään olevien yksityisten henkilöiden tai muiden tahojen ihmisoikeusloukkauksiin.¹³⁹

Poliisilain 4 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan poliisilla on päällystöön kuuluvan poliisimiehen pyynnöstä oikeus saada viranomaiselta ja julkista tehtävää hoitamaan asetetulta yhteisöltä poliisille kuuluvan tehtävän suorittamiseksi tarpeelliset tiedot ja asiakirjat maksutta ja salassapitovelvollisuuden estämättä. Voimassa olevan poliisilain (872/2011) säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen¹⁴⁰ mukaan 4 luvun 2 §:n mukainen poliisin oikeus saada tarpeelliset tiedot vastaa asiallisesti aikaisemman poliisilain (493/1995) 35 §:ää. Aikaisemman poliisilain (493/1995) säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen¹⁴¹ mukaan poliisi keskeisenä turvallisuusviranomaisena tarvitsee tehtäviensä suorittamisessa muiden viranomaisten hallussa tai saatavissa olevia tietoja, mutta tietojenvaihdon tulee olla rajattua, jottei tarpeettomasti puututa kansalaisten yksityisyyteen. Viranomaisen ei kuitenkaan tulisi salata toisen viranomaisen tehtävässään pyytämiä tietoja, elleivät salassapitosäännöksillä suojattavat edut ole kussakin tapauksessa merkittävämmät kuin tietoa tarvitsevan viranomaisen hoidettavana oleva tehtävä ja pyydettyjen tietojen merkitys tehtävän suorittamisen kannalta.

Poliisi voi virkatehtävässään tarvita sellaisia tietoja, jotka jokin muu viranomainen on saanut hoito-, asiakas- tai luottamussuhteessa olevalta henkilöltä. Poliisin tiedonhankinnan tarpeelli-

¹³⁷ Rätty 2015, 215.

¹³⁸ Tuori ym. 2016, 781.

¹³⁹ HE 137/1999 vp, 34.

¹⁴⁰ HE 224/2010 vp, 87.

¹⁴¹ HE 57/1994 vp, 65-67.

suus onkin harkittava siten, ettei luottamus sosiaali- ja terveystieteisiin vaarantuisi. Poliisilaissa säädetty tietojensaantioikeus liittyy kaikkiin poliisille kuuluviin tehtäviin riippumatta siitä, säädetäänkö niistä poliisilaissa, esitutkintalaissa tai muussa laissa. Tämä tarkoittaa, ettei poliisilaissa säädettyä poliisin tiedonsaantioikeuden soveltamisalaa ole täsmennetty vain tiettyyn poliisin tehtävään tai tehtäväryhmään liittyväksi. Tiedonsaantioikeus aktualisoituu siten kaikissa poliisin virkatehtävissä, olipa kysymys sitten erityislainsäädäntöön perustuvaan rikostutkintaan tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvistä tehtävistä. Poliisin tiedonsaanti-intressit voivat siten liittyä esimerkiksi poliisitehtävien tehokkaaseen suorittamiseen tai rikosprosessuaalisen oikeusvarmuuden ylläpitämiseen.¹⁴²

Poliisilla on kuitenkin poliisilain 4 luvun 2 §:n tietojensaantioikeutta koskevasta tietojensaantioikeutta koskevasta säännöksestä huolimatta, oikeus saada sosiaalihuollon järjestäjältä ja toteuttajalta salassa pidettäviä tietoja vain asiakaslain 18 §:n 2 momentin tarkoittamia rikoksia selvitettäessä.¹⁴³ Tämä johtuu siitä, että poliisilain 4 luvun 2 § on poliisin tiedonsaantioikeutta määrittelevä yleissäännös. Muualla lainsäädännössä on kuitenkin erityissäännöksiä tietojen luovuttamisesta viranomaisten kesken, myös niiltä osin kuin se koskee tietojen luovuttamista poliisille. Erityissäännöksissä mahdollisesti olevat rajoitukset syrjäyttävät poliisilan yleisluontoisen säännöksen soveltamisen ja tällaista erityissääntelyä koskevia viranomaisia ovat esimerkiksi sosiaalihuollon ja terveydenhuollon viranomaiset.¹⁴⁴

Korkeimman oikeuden päätöksessä KKO:2011:91 on ollut kysymys siitä, että A oli kertonut psykiatrisessa hoidossa häntä hoitaneille lääkäreille ja sairaanhoitajille sytyttäneensä aiemmin tulipalon turkisliikessä. Hoitohenkilökunta oli kertonut rikosepäilyistä oma-aloitteisesti poliisille ja sittemmin syyttäjä nosti asiassa A:ta vastaan syytteen törkeästä tuhotyöstä. Korkein oikeus katsoi ratkaisussaan, että A:ta hoitaneen lääkärin lääkärinlausunnot voitiin ottaa vastaan todisteina ja lääkäreitä sekä sairaanhoitajia saatiin kuulla asiassa todistajina, vaikka heillä ei voimassa olevien säännösten nojalla ollut oikeutta kertoa rikosepäilyistä oma-aloitteisesti poliisille.

5.4 Ilmoitusvelvollisuus

Julkisuuslaki ei määrittele viranomaiselle velvollisuutta antaa salassa pidettäviä tietoja toiselle viranomaiselle, mutta tällainen velvollisuus voidaan viranomaiselle määritellä laintasoi-sella erityissäännöksellä.¹⁴⁵ Tiedonantovelvollisuus tarkoittaa velvoitetta ryhtyä toimiin joko

¹⁴² Kauppi 2007, 53 ja 187.

¹⁴³ Tuori ym. 2016, 780.

¹⁴⁴ Saukoniemi & Rantaeskola 2014, 134.

¹⁴⁵ Mäenpää 2016, 235.

oma-aloitteisesti tai pyynnöstä, laissa säädettyjen edellytysten täytyessä tietojen antamiseksi laissa säädetylle taholle. Tiedonantovelvollisuus koskee yleensä välttämättömiä tietoja, joita tiedonsaaja tarvitsee omassa lakisääteisessä toiminnassaan.¹⁴⁶

Asiakaslain 18 §:n 2 momentin mukainen rikosperusteinen tiedonantovelvollisuus on käsitelty jo edellä, mutta on myös muita lakitasoisia säännöksiä, jotka velvoittavat viranomaisia antamaan tietoja toiselle viranomaiselle salassapitosäännösten estämättä.

5.4.1 Lastensuojelu

Lastensuojelulain 25 §:n 1 momentissa on määritelty ne tahot, joilla on velvollisuus salassapitosäännösten estämättä tehdä hoidon tai huolenpidon tarpeesta olevasta lapsesta lastensuojeluilmoitus sosiaalihuollosta vastaavalle toimielimelle. Ilmoitusvelvollisia ovat muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon, opetustoimen, nuorisotoimen, poliisitoimen ja seurakunnan palveluksessa olevat henkilöt. Palvelussuhteen laji ei vaikuta ilmoitusvelvollisuuteen, sillä ilmoitusvelvollisuus koskee yhtä lailla virka- ja työsuhteisia henkilöitä, sekä pykälässä mainittujen tahojen luottamustoimessa olevia henkilöitä. Vapaaehtoistyössä toimivalla henkilöllä ei ole ilmoitusvelvollisuutta, mutta hänellä on lastensuojelulain 25 §:n 2 momentin mukainen oikeus tai mahdollisuus tehdä lastensuojeluilmoitus. Ilmoituksen tekemisen esteenä ei siis ole mahdolliset salassapitosäännökset eikä esimerkiksi luottamuksellinen asiakassuhde ilmoitusvelvollisen ja lapsen tai lapsesta huolta pitävän henkilön välillä. Ilmoituksen tekemisen esteenä ei myöskään ole se, että lapsi tai hänen huoltajansa vastustaa tai kieltää ilmoituksen teon. Kyse on lapsen edun turvaamisesta ja lapsen aseman ja tilanteen selvittämisestä, joka kuuluu sosiaalihuollosta vastaavalle toimielimelle ja sen alaisille viranhaltijoille. Ilmoitusvelvollisuus syntyy, jos laissa määritelty taho on tehtävässään saanut tietää lapsesta, jonka lastensuojelun tarve tulisi mahdollisesti selvittää. Jos tieto on saatu ilman mitään liittymää virka- tai työtehtävään, ei ilmoitusvelvollisuutta synny mutta tällöin on olemassa lastensuojelulain 25 §:n 2 momentin mukainen oikeus tai mahdollisuus ilmoituksen tekoon.¹⁴⁷

Lastensuojeluilmoituksen tekemisen voi aiheuttaa esimerkiksi havaittu lapsen tarpeiden laiminlyönti, lapsen heitteillejätto tai se, että lapsen hoidossa tai huolenpidossa havaitaan muutoin puutteita tai sellaista osaamattomuutta, joka vaarantaa tai voi vaarantaa lapsen hyvinvointia ja kehitystä. Myös lapsen fyysinen tai henkinen pahoinpitely, seksuaalinen hyväksikäyttö tai niiden epäily tai uhka aiheuttavat lastensuojeluilmoituksen tekemisen. Ilmoitus tulee tehdä myös silloin, kun voidaan perustellusti epäillä hoidosta vastaavan tahon kykyä vas-

¹⁴⁶ Voutilainen 2012, 41.

¹⁴⁷ Rätty 2015, 220-224.

tata lapsen tai lasten hoidosta. Lastensuojeluilmoituksen perusteena ja syynä voivat olla kodin olosuhteet, esimerkiksi lapsesta huolehtivan vanhemman tai muun aikuisen päihde- tai mielenterveysongelmat, jaksamattomuus tai vanhemman oman hoidon laiminlyöminen, joka vaikuttaa myös perheessä asuvan ja kasvavan lapsen huolenpitoon. Ilmoituksen syynä voi olla myös lapsen oma käyttäytyminen, esimerkiksi päihteiden käyttö tai mielenterveysongelmat, joihin lapsi ei saa hoitoa. Lapsi voi myös syyllistyä rikoksiin tai käyttäytyä itsetuhoisesti.¹⁴⁸

Lastensuojelulaissa ei ole tarkemmin yksilöity, missä tilanteissa ilmoitus on tehtävä. Kysymys on kuitenkin aina lapsen perustuslain 19 §:n mukaisen välttämättömän huolenpidon varmistamisesta. Ilmoitusvelvollisuudella korostetaan varhaisen puuttumisen merkitystä ja avun antamista lapselle sekä hänen perheelleen. Ilmoitus on tehtävä viipymättä, mikä tarkoittaa, ettei ilmoituksen tekemistä ole syytä lykätä ja toisaalta viipymättömyydellä halutaan korostaa sitä, että asian tutkiminen ja lapsen lastensuojelutarpeen selvittäminen kuuluu yksinomaan lastensuojeluviranomaisille. Lisäksi lapsen tilanne voi olla sellainen, että se vaatii välittömiä toimenpiteitä. Mikäli lapsen tilanne on kiireellinen, ilmoitus tulisi tehdä sosiaalipäivystykseen ja jos lapsi on selvästi hengen tai terveyden vaarassa, eikä ilmoitusta voida tehdä lastensuojeluviraomaisille, ilmoitus voidaan tehdä poliisille. Poliisi ryhtyy tällöin omien toimivaltuuksiensa perusteella riittäviin turvaamistoimenpiteisiin ja välittää ilmoituksen edelleen lastensuojeluviranomaisille.¹⁴⁹

5.4.2 Lapseen kohdistunut rikos

Lastensuojelulain 25 §:n 1 ja 2 momenteissa säädetään edellä kerrotun mukaisesti lastensuojeluilmoituksen tekovelvollisuudesta sosiaalihuollolle. Mainitun pykälän 3 momentti sitä vastoin säättää velvollisuudesta ilmoittaa poliisille lapseen mahdollisesti kohdistuneesta seksuaalirikoksesta tai vakavasta pahoinpitelyrikoksesta. Ilmoitusvelvollisia ovat samat tahot kuin edellä 1 momentissa mainitut, muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluksessa olevat henkilöt. Ilmoitusvelvollisuuden edellytyksenä on, että epäily lapseen kohdistuneesta mahdollisesta seksuaali- tai pahoinpitelyrikoksesta on saatu ilmoitusvelvolliselle kuuluvan tehtävän hoitamisen yhteydessä. Ilmoituskynnys ei edellytä täyttä varmuutta tai edes todennäköisiä syitä epäillä rikoksen tapahtuneen. Ilmoitusvelvollisuuden voi laukaista esimerkiksi tilanne, jossa ilmoitusvelvollisella on lapsen käyttäytymisen, puheiden, vanhemmista saatujen tietojen tai muiden henkilöiden ilmoitusten perusteella syytä epäillä lapseen kohdistunutta rangaistavaa tekoa.¹⁵⁰ Mikäli henkilö ei ole varma siitä, täytyykö tämä ilmoitusvelvollisuus

¹⁴⁸ Rätty 2015, 225-226.

¹⁴⁹ Rätty 2015, 226-227.

¹⁵⁰ Rätty 2015, 227.

hänen tietoonsa tulleiden seikkojen perusteella, on suositeltavaa ottaa viipymättä yhteys poliisiin. Poliisia on mahdollista konsultoida ilmoitusvelvollisuudesta antamatta asianomasten henkilötietoja.¹⁵¹

5.4.3 Iäkkään henkilön palveluntarve

Ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvueluista annetun lain (980/2012, vanhuspalvelulaki) 25 §:n 1 momentissa on määritelty ne tahot, joilla on velvollisuus salassapitosäännösten estämättä ilmoittaa viipymättä kunnan sosiaalihuollosta vastaavalle viranomaiselle sellaisesta sosiaali- tai terveydenhuollon tarpeesta olevasta iäkkästä henkilöstä, joka on ilmeisen kykenemätön vastaamaan omasta huolenpidostaan, terveydestään tai turvallisuudestaan. Ilmoitusvelvollisia ovat terveydenhuollon ammattihenkilö, kunnan sosiaalitoimen, alueen pelastustoimen, hätäkeskuksen tai poliisin palveluksessa oleva, joka on tehtävässään saanut tiedon sosiaali- tai terveydenhuollon tarpeesta olevasta iäkkästä henkilöstä. Vanhuspalvelulain 25 §:n 3 momentin mukaan myös muu kuin edellä mainittu henkilö voi tehdä ilmoituksen häntä koskevien salassapitosäännösten estämättä.

Iäkkäällä henkilöllä tarkoitetaan vanhuspalvelulaissa sen 3 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan henkilöä, jonka fyysinen, kognitiivinen, psyykinen tai sosiaalinen toimintakyky on heikentynyt korkean iän myötä alkaneiden, lisääntyneiden tai pahentuneiden sairauksien tai vammojen vuoksi taikka korkeaan ikään liittyvän rappeutumisen johdosta. Iäkäs henkilö on yhtäläisellä haavoittuvassa asemassa kuin lastensuojelun tarpeesta oleva lapsi. Ilmoitusvelvollisuussäännöksen ensisijainen tarkoitus onkin varmistaa, että iäkäs henkilö saa tarvitsemansa huolenpidon silloinkin, kun hän ei itse osaisi tai ymmärtäisi sitä pyytää.¹⁵²

5.4.4 Törkeä rikos

Suomessa ei ole yleistä rikoksen ilmoitusvelvollisuutta poliisille, mutta hankkeilla olevan törkeän rikoksen ilmoittamatta jättäminen on kriminalisoitu rikoslain 15 luvun 10 §:ssä.¹⁵³ Rikoslain 15 luvun 10 §:n 1 momentissa on luettelo niistä rikoksista, joiden hankkeilla olost on rangaistuksen uhalla ilmoitettava viranomaisille tai sille, jota vaara uhkaa, kun rikos on vielä estettävissä. Nämä rikokset ovat: joukkotuhonta, joukkotuhonnan valmistelu, rikos ihmisyyttä vastaan, törkeä rikos ihmisyyttä vastaan, sotarikos, törkeä sotarikos, kidutus, kemiallisen aseiden kiellon rikkominen, biologisen aseiden kiellon rikkominen, Suomen itsemääräämisoikeuden vaarantaminen, maanpetos, törkeä maanpetos vakoilu, törkeä vakoilu, valtiopetos, törkeä valtiopetos, raiskaus, törkeä raiskaus, törkeä lapsen seksuaalinen hyväksikäyttö, murha,

¹⁵¹ Potilasasiakirjojen laatiminen ja käsittely 2012, 92.

¹⁵² HE 160/2012 vp, 55.

¹⁵³ HE 333/2014 vp, 4.

tappo, surma, törkeä pahoinpitely, ryöstö, törkeä ryöstö, ihmiskauppa, törkeä ihmiskauppa, panttivangin ottaminen, törkeä tuhotyö, törkeä terveyden vaarantaminen, ydinräjähdერიკος, kaappaus, terroristisessa tarkoituksessa tehty rikos, törkeä ympäristön turmeleminen tai törkeä huumausainerikos.¹⁵⁴

Rangaistusuhkainen ilmiantovelvollisuus on rajoitettu melko suppeaksi. Ilmiantovelvollisuutta voidaan pitää perusteltua lähinnä silloin, kun sen kohteena oleva rikos on erittäin vakava, luonteeltaan harkittu, se sisältää järjestelmällistä valmistelua, se kohdistuu tärkeään suojeltavaan oikeushyvään ja rikos tai sen jatkaminen on ilmiannon tapahduttua estettävissä. Törkeän rikoksen ilmoittamatta jättämisen rangaistavuus edellyttää, että rikos on hankkeilla. Tämä tarkoittaa sitä, ettei tieto henkilön yleisestä valmiudesta jonkin törkeän rikoksen tekemiseen vielä aiheuta ilmoitusvelvollisuutta, eikä pelkkä toiseen henkilöön kohdistuva epäilykään. Ilmoitusvelvollisuus edellyttää yleensä, että tiedetään mihin tai keihin tuleva rikos aiotaan kohdistaa ja millä tavoin rikos aiotaan tehdä. Ilmoitusvelvollisuus on täytettävä ajoissa, jotta rikos voidaan vielä estää tai joissakin tapauksissa katkaista sen jatkuminen. Kun rikosta ei enää voida estää tai rikoksen jatkamista katkaista, ilmoittamisvelvollisuutta ei ole. Yleistä velvollisuutta ilmoittaa jo tehdyistä rikoksista ei muutenkaan rikoslainsäädännössä ole.¹⁵⁵

Rikoslain 15 luvun 10 §:n 1 momentin mukaan se, joka jättää ilmoittamatta törkeästä rikoksesta viranomaiselle tai sille, jota vaara uhkaa, on tuomittava sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi. Pykälän 2 momentin mukaan ilmoittamatta jättämisestä ei kuitenkaan tuomita rangaistukseen sitä, jonka olisi rikoksen estämiseksi täytynyt antaa ilmi nykyinen tai entinen aviopuolisonsa taikka nykyinen avopuolisonsa, sisaruksensa, sukulaisensa suoraan ylenevässä tai alenevassa polvessa taikka se, johon hänellä on vastaavanlainen parisuhteeseen tai sukulaisuuteen rinnastuva läheinen suhde.

¹⁵⁴ Tämä rikoslain 15 luvun 10 §:n mukainen törkeän rikoksen ilmoittamatta jättäminen on ajankohtainen viimeaikaisten Euroopan tapahtumien vuoksi. Euroopassa on tehty terrori-iskuiksi määriteltyjä tekoja, joissa on kuollut useita ihmisiä. Iskut on toteutettu ajamalla auto väkijoukkoon julkisella paikalla kaupungin keskustassa. Tällaisia iskuja on tapahtunut Nizzassa (Ranska 14.7.2016, 85 kuollutta), Berliinissä (Saksa 19.12.2016, 12 kuollutta), Lontoossa (Englanti 22.3.2017, viisi kuollutta) ja Tukholmassa (Ruotsi 7.4.2017, neljä kuollutta). Rikoslain 15 luvun 10 §:ssä on mainittu myös terroristisessa tarkoituksessa tehty rikos, jolla tarkoitetaan lain 34a luvussa kuvattuja tekoja. Rikoslain mukaan sen, joka tietää terroristisessa tarkoituksessa tekeillä olevasta törkeästä moottorikulkuneuvon käyttövarkaudesta, jonka kohteena on tavarankuljetukseen soveltuva moottorikulkuneuvo, on ilmoitettava asiasta poliisille. Tieto tällaisesta hankkeilla olevasta tavarankuljetukseen soveltuvan auton törkeästä varkaudesta voi tulla sosiaali- tai terveydenhuollon henkilöstön tietoon lähes missä tahansa toimintaympäristössä ja kenen tahansa kertomana, olkoonkin että Euroopassa tapahtuneiden terrori-iskujen tekijöiden taustoista voisi ajatella, että tiettyjen asiakasryhmien kanssa työskentelevillä olisi tällaisen tiedon saamiseen suurempi todennäköisyys kuin muilla.

¹⁵⁵ HE 6/1997, 42-43.

Eduskunnan oikeusasiamies on ratkaisussaan EOA 1034/4/01 todennut, että sosiaaliviranomaisilla ja muilla salassapitovelvollisilla on rikoslain 15 luvun 10 §:ssä säädetty ilmoitusvelvollisuus, olkoonkin, ettei salassapitovelvollisuuden ja ilmoitusvelvollisuuden keskinäisestä suhteesta ole olemassa säännöksiä. Ilmoitusvelvollisuus on olemassa, koska salassapitovelvollisia ei ole siitä nimenomaisesti vapautettu.

6 Tiedon saaminen toisen viranomaisen salassa pidettävästä asiakirjasta

Tiedonsaantioikeudella tarkoitetaan asianomaiseen tietojenhaltijaan nähden sivullisen asemassa olevan yksikön, yhteisön tai viranomaisen oikeutta saada laissa säädettyllä perusteella tarvittavat tiedot käyttöönsä, joko omaan tietojenkäsittelyprosessiin tai oikeuksien valvontaan. Tietojensaantioikeus voi tapahtua tietojen luovuttamisena tai tietojen antamisena nähtäväksi tai jäljennettäväksi sivulliselle.¹⁵⁶

Viranomaisella ei ole yleistä, pelkästään viranomaisasemaan tai virkatehtävien suorittamiseen perustuvaa yleistä oikeutta saada toiselta viranomaiselta tai virkamieheltä tietoja asiakirjasta, jonka julkisuus on rajoitettu. Salassapitovelvotteiden kannalta toiset viranomaiset ovat sivullisen asemassa ja salassapitoperusteet rajoittavat siten myös viranomaisten välistä tietojen saantia. Toinen viranomainen voi periaatteessa olla mikä tahansa julkisuuslain viranomaismääritelmän mukainen viranomainen. Samaa tai samanluonteista tehtävää toteuttavat viranomaisen eri yksiköt ja henkilöt eivät kuitenkaan ole suhteessa toisiinsa sivullisia, joiden välistä tietojen vaihtoa rajoittaisivat salassapitosäännökset.¹⁵⁷

6.1 Tiedon saamisen yleiset edellytykset

Salassapitovelvoite koskee myös viranomaisten välistä tietojenvaihtoa. Toisen viranomaisen tiedontarve ei aina edellytä koko salassa pidettävän asiakirjan saamista, joten tiedonsaantioikeus voi perustua asiakirjan sisältämiin välttämättömiin tietoihin toisen viranomaisen tiedonsaantioikeuden ja -intressin näkökulmasta.¹⁵⁸ Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan yleinen lähtökohta onkin, että tietojensaantioikeus rajoitetaan laissa koskemaan ainoastaan välttämättömiä tietoja eli salassa pidettävä tieto voidaan antaa toiselle viranomaiselle vain, jos tieto on välttämätön viranomaisen tehtävien hoitamiseksi¹⁵⁹.

¹⁵⁶ Voutilainen 2010, 41.

¹⁵⁷ Mäenpää 2016, 227-230.

¹⁵⁸ Voutilainen 2012, 210.

¹⁵⁹ PeVL 12/2015 vp; PeVL 1/2015 vp; PeVL 19/2012 vp.

Julkisuuslain 29 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan viranomainen voi antaa toiselle viranomaiselle tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta, jos oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty tai 2 kohdan mukaan jos se, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, antaa siihen suostumuksensa.

6.1.1 Tiedonsaantipyyntö

Julkisuuslaissa ei ole säädetty tiedonsaantipyynnön muodosta, joten pyyntö voidaan esittää suullisesti, kirjallisesti tai sähköisesti. Salassa pidettävien tietojen saantia koskevassa pyynnössä tulee kuitenkin olla yksilöity lain tasoinen tiedonsaantiperusta sekä tieto siitä, mitä käyttötarkoitusta varten tietoja luovutetaan ja mitkä ovat ne välttämättömät tiedot, jotka voidaan antaa salassapitosäännösten estämättä. Tämän vuoksi salassa pidettävien tietojen saantia koskevassa pyynnössä tulisi noudattaa kirjallista tai sähköistä muotoa. Viranomaisella on mahdollisuus asettaa tiedonsaantipyynnölle muotovaatimuksia, mikäli viranomaisella on harkintavalta tiedonantamisessa tai sen todentamiseksi, onko tiedonsaantipyynnön esittäjällä oikeus saada tieto.¹⁶⁰

6.1.2 Tiedonsaantitavat

Valtioneuvoston apulaisoikeuskansleri on ratkaisussaan OKV/342/1/2012 todennut, ettei julkisuuslain perusteella salassa pidettäviä tietoja saa lähettää tavallisessa suojaamattomassa sähköpostissa. Tapauksessa oli ollut kyse poliisin lähettämästä sähköpostiviestistä, josta oli ollut selkeästi pääteltävissä terveydenhuollon ja sosiaalihuollon asiakkuus. Toisessa, apulaisoikeuskanslerin sijaisen antamassa ratkaisussa OKV/96/1/2016 oli kysymys siitä, että viranomainen ei voi sisällyttää salaamattomaan viestiinsä salassa pidettäviä tietoja siinäkään tapauksessa, että asiakas itse olisi lähettänyt ne viranomaiselle avoimessa tietoverkossa, sillä tavallisessa suojaamattomassa internet-sähköpostissa tiedot eivät ole sivullisilta suojattuja.

Telefaksia saa käyttää terveydenhuollon tietoja luovutettaessa vain poikkeuksellisesti asian kiireellisyyden sitä edellyttäessä. Näissä tapauksissa on erityisen huolellisesti varmistuttava tietosuojan säilymisestä.¹⁶¹ Tätä telefaksin käytön poikkeuksellisuutta voitaneen soveltaa myös muussa viranomaisessa.

¹⁶⁰ Voutilainen 2012, 214.

¹⁶¹ Potilasasiakirjojen laatiminen ja käsittely 2012, 82.

6.1.3 Saadun tiedon luovuttaminen

Salassa pidettäviä tietoja saava viranomainen toimii virkavastuulla ja sillä on kyseistä tietoa koskeva salassapito- ja vaitiolovelvollisuus. Tiedon saaja ei yleensä myöskään saa käyttää tällaista tietoa omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi.¹⁶² Asiakaslain 27 §:n 2 momentin mukaan salassa pidettäviä tietoja luovutettaessa on pyrittävä varmistumaan, että niitä käytetään vain lain edellyttämiin tarkoituksiin ja että niiden suojauksesta huolehditaan asianmukaisesti. Saman pykälän 3 momentin mukaan salassapitovelvoitteet ja niistä poikkeamiset koskevat myös saatua salassapidettävää tietoa. Salassa pidettävän tiedon saaja ei saa luovuttaa asiakirjaa edelleen, lukuun ottamatta tilanteita, joissa edelleenluovutus liittyy asiakirjan luovutusperusteeseen.¹⁶³

6.2 Sosiaalihuollon oikeus saada tietoa

Sosiaalihuollon viranomaisten tiedonsaantioikeutta sääntelevät asiakaslain 20 ja 22 §:t. Asiakaslain 22 § sääntelee sosiaalihuollon oikeutta saada virka-apua ja virka-avun antajan velvollisuutta ilmaista salassapitovelvollisuuden estämättä sosiaalihuollon viranomaiselle virka-aputehtävän edellyttämät tiedot. Tässä opinnäytetyössä ei ole tarkoitus käsitellä viranomaisten välistä virka-apua, joten työn kannalta olennaisempi on asiakaslain 20 §, jonka mukaan tiettyillä tahoilla on velvollisuus antaa salassa pidettäviä tietoja sosiaaliviranomaiselle.

Asiakaslain 20 §:n 1 momentissa luetellaan ne tahot, jotka ovat velvollisia antamaan sosiaalihuollon viranomaiselle sen pyynnöstä, maksutta ja salassapitosäännösten estämättä hallussaan olevia tietoja ja selvityksiä. Tietoja sosiaalihuollolle ovat velvollisia mainitun momentin mukaan antamaan: valtion ja kunnan viranomainen sekä muu julkisoikeudellinen yhteisö, kansaneläkelaitos, eläketurvakeskus, eläkesäätiö ja muu eläkelaitos, vakuutuslaitos, koulutuksen järjestäjä, sosiaalipalvelun tuottaja, terveyden- ja sairaudenhoitotoimintaa harjoittava yhteisö tai toimintayksikkö sekä terveydenhuollon ammattihenkilö. Velvollisuuden kohteena olevat tiedot ja selvitykset ovat mainitun momentin mukaan oltava sosiaalihuollon asiakassuhteeseen olennaisesti vaikuttavia sekä viranomaiselle laissa säädetyn tehtävän vuoksi välttämättömiä asiakkaan sosiaalihuollon tarpeen selvittämiseksi, sosiaalihuollon järjestämiseksi ja siihen liittyvien toimenpiteiden toteuttamiseksi sekä viranomaiselle annettujen tietojen tarkistamista varten.

¹⁶² Mäenpää 2016, 211 ja 228.

¹⁶³ Potilasasiakirjojen laatiminen ja käsittely 2012, 82.

Asiakaslain voimaantullessa vuonna 2001 sosiaalihoitolain 56 § kumottiin ja sen 1 momentti korvattiin asiakaslain 20 §:llä, jolla sosiaalihuollolle tietojen luovutukseen velvoitettujen piiriin lisättiin terveydenhuollon ammattihenkilöt sekä myös muu koulutuksen järjestäjä kuin valtio, kunta tai kuntayhtymä. Käytännössä tiedonantoon velvollisten piiri laajeni vain siltä osin, kuin terveydenhuollon ammattihenkilö tai sosiaalipalvelun tuottaja toimii yksityisenä ammatinharjoittajana taikka koulutus on muun kuin julkisyhteisön järjestämää. Tiedonantovelvoite oli aiemminkin kunnan, kuntayhtymän ja valtion kouluilla ja oppilaitoksilla, mutta asiakaslain 20 §:llä tiedonantovelvoite ulotettiin myös sellaisiin yksityisiin koulutuksen järjestäjinä toimiviin yhteisöihin ja säätiöihin, joille valtioneuvosto tai opetusministeriö on myöntänyt koulutuksen järjestämisluvan. Tiedonantoon velvoitettujen piiriä laajennettiin niiden ongelmien estämiseksi, joita oli toistuvasti esiintynyt muun muassa lastensuojelun tarpeen taikka lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevien kiistojen selvittämistilanteissa, joissa lapsi tai vanhemmat ovat käyttäneet yksityisiä palveluita. Tällöin mahdollisuudet selvittää huollon tarpeen kannalta keskeiset kysymykset olivat usein erittäin rajoitetut.¹⁶⁴

Asiakaslain 20 §:ssä tarkoitettujen salassa pidettävien tietojen tulee olla luonteeltaan sellaisia, joita sosiaalihuollon viranomainen tehtävässään välttämättä tarvitsee. Tämä merkitsee sitä, että ilman näitä tietoja ei esimerkiksi sosiaalihuollon tarvetta voitaisi riittävästi selvittää tai jotain palvelua järjestää. Asiakaslain 12 §:n mukaan asiakas toimittaa ensisijaisesti itse ne asiakirjat ja tiedot, joita sosiaalihuollon viranomainen tehtävässään tarvitsee tai asiakas antaa suostumuksensa viranomaiselle hankkia kyseiset tiedot. Vasta, jos asiakas ei itse toimita tietoja tai anna suostumusta tietojen hankintaan, sosiaalihuollon viranomainen voi turvautua asiakaslain 20 §:n mukaiseen tietojensaantioikeuteensa. Poikkeuksena ovat kiireelliset tai muut vastaavat tilanteet. Sosiaalihuollon viranomaisella on säännöksen mukaan oikeus saada kaikki tiedonantovelvollisen hallussa olevat tiedot ja selvitykset, mutta säännös ei velvoita tiedonantovelvollista erikseen laatimaan selvityksiä tai lausuntoa. Joissain tapauksissa voi kuitenkin olla perusteltua, että tiedonantovelvollinen laatii hallussaan olevista asiakirjoista koosteen tai laatii erillisen lausunnon, esimerkiksi sellaisissa tilanteissa, joissa asiakirjoja on paljon tai asiakirjat sisältävät salassa pidettäviä tietoja myös muista henkilöistä. Tiedonantovelvollisen on annettava sosiaalihuollon viranomaisen pyytämät tiedot siinä laajuudessa kuin tietopyynnössä on esitetty, ja sosiaalihuollon viranomaisen onkin tietopyynnössään pystyttävä yksilöimään ja perustelemaan tietopyyntönsä. Perusteluvollisuus ei kuitenkaan voi olla liian yksityiskohtainen, sillä sosiaalihuollon viranomaisen on otettava huomioon asiakassuhteen luottamuksellisuuden suoja sekä vaitiolovelvollisuutensa. Koska pyydettyjen tietojen ja

¹⁶⁴ HE 137/1999, 35-36.

selvitysten tulee olla kulloisenkin sosiaalihuollon tehtävän kannalta välttämättömiä ja sosiaalihuollon asiakassuhteeseen olennaisesti vaikuttavia, arvioi sosiaalihuollon viranomaisen tietopyynnön välttämättömyyden ja olennaisuuden ennen pyynnön tekemistä.¹⁶⁵

Kulloisestakin tapauksesta ja sitä koskevista erityissäännöksistä riippuu, minkälaisia ja mihin tarkoitukseen asiakaslain 20 §:ssä tarkoitettuja tietoja ja selvityksiä on oikeus saada. Sosiaalihuollon viranomaiset voivat esimerkiksi tarvita tietoja selvittäessään lastensuojelulain 40 §:n mukaisen lastensuojeluilmoituksen tai lastensuojelulain 18 §:n mukaisen kiireellisen huostaanoton perusteella lastensuojelun toimenpiteiden tarvetta.¹⁶⁶ Lastensuojelulain 41 §:n 2 momentti on asiakaslain 20 §:n 1 momenttia täydentävä säännös, joka mukaan lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä on oikeus saada asiakaslain 20 §:n 1 momentissa mainituilta tahoilta myös lausunnot, mikäli niitä tarvitaan huostaanoton valmistelussa, siitä päätettäessä tai sijaishuoltoa järjestettäessä. Tämän lastensuojelulain säännöksen mukaan siis nimenomaisen lausunnon valmistaminen on säädetty tiettyjen tahojen velvollisuudeksi. Lausunnot voivat koskea lasta ja hänen olosuhteitaan, mutta myös lapsen vanhempia tai muita henkilöitä, jos niillä on merkitystä kyseessä olevan asian valmistelussa tai asiaa koskevassa päätöksentössä.¹⁶⁷

Eduskunnan oikeusasiamiehen päätöksen EOA 1268/4/04 mukaan tietojen pyytäminen asiakaslain 20 §:n 1 momentin perusteella ei edellytä asiakkaan suostumusta, mutta on hyvän sosiaalihuollon mukaista ilmoittaa hänelle pyydetyistä tiedoista.

6.2.1 Tiedonsaanti terveydenhuollosta

Terveydenhuollon potilastiedot ovat lähtökohtaisesti salassa pidettäviä. Potilasta koskevia tietoja voidaan luovuttaa sivulliselle potilaan kirjallisella suostumuksella tai tiettyjen henkilötietolakiin nähden erityislakien, kuten potilaslain tai asiakaslain perusteella, kuten edellä kappaleessa 6.2 on esitetty. Joissain tapauksissa tietoja voidaan luovuttaa sivulliselle myös potilaan suullisella suostumuksella sekä potilaan laillisen edustajan suostumuksella. Lisäksi useat lainsäädännökset velvoittavat luovuttamaan salassapidettäviä tietoja kyseessä olevan säännöksen edellyttämässä tilanteissa. Terveydenhuollosta tietoja pyytävällä pitää olla laissa säädetty peruste saada pyytämänsä tiedot. Niinpä luovutuspyyntö on yksilöitävä ja perusteltava. Pyyntöä on ilmentävä muun muassa pyytäjän oikeus tiedon saantiin sekä tietojen käyttötarkoitus.¹⁶⁸

¹⁶⁵ Sosiaalihuollon asiakkaan asema ja oikeudet 2001, 77-78.

¹⁶⁶ HE 137/1999, 36.

¹⁶⁷ Rätty 2015, 382.

¹⁶⁸ Ylipartanen 2010, 23, 66 ja 79.

Potilaslain 13 §:n 3 momentissa on yksityiskohtaisesti eritelty valtaosa niistä tilanteista ja perusteista, joiden vallitessa potilaan tietoja voidaan luovuttaa ulkopuoliselle potilaan suostumuksella, tai ilman suostumustakin. Kuten todettua, lukuisissa muissakin laeissa on säännöksiä, joiden nojalla terveydenhuollolla on velvollisuus tai oikeus luovuttaa tietoja potilaan suostumuksesta riippumatta. Tällaiset säännökset yleensä oikeuttavat eri viranomaiset saamaan tietoja omaa toimintaansa varten. Näin ollen terveydenhuollon tietoja koskevat salassapitovelvoitteet eivät merkitse kattavaa salassapito-oikeutta, sillä jos jossain laissa on jollekin taholle säädetty oikeus saada salassapitovelvollisuuden estämättä tietoja terveydenhuollosta, se merkitsee samalla terveydenhuollolle luovutusvelvollisuutta. Jos taas terveydenhuollolle on säädetty salassapitovelvollisuuden estämättä ilmoitusvelvollisuus, se on toteutettava, riippumatta potilaan tai työntekijän mielipiteestä, potilas ei tällaisissa tilanteissa siis voi kieltää tietojen luovuttamista.¹⁶⁹ Kaikista potilaslain tai muiden lakien mukaisista terveydenhuollon tietoluovutusperusteista ei tässä opinnäytetyössä ole mahdollista tehdä kattavasti selkoa pääpainon ollessa sosiaalihuollolle ja poliisille viranomaisyhteistyön puitteissa luovutetuissa tiedoissa, muiden tilanteiden jäädessä maininnan tasolle.

Sosiaalihuollon viranomaisilla on aiemmin esitetyn mukaisesti oikeus saada asiakaslain 20 §:n mukaisesti terveydenhuollolta salassa pidettäviä tietoja. Lisäksi vakuutus- ja eläkelaitoksilla, Kansaneläkelaitoksella ja puolustusvoimilla on oikeus saada eri laeissa säädettyissä tilanteissa terveydenhuollolta salassa pidettäviä tietoja. Lisäksi poliisilla on oikeus saada terveydenhuollolta ampuma-aselain (1/1998) 45 §:n mukaisesti ampuma-aseluvan hakijan tai haltijan henkilökohtaisen sopivuuden arviointia varten välttämättömiä tietoja muun muassa henkilön päihitteiden käyttöön ja väkivaltaiseen käyttäytymiseen liittyvistä seikoista, sekä lääkärin tekemää lääketieteellinen arvio siitä, onko ampuma-aseen luvanhakijalla tai -haltijalla sellainen sairaus tai mielenterveysongelma, että häntä on pidettävä sopimattomana pitämään hallussa ampuma-asetta.¹⁷⁰ Joulukuussa 2015 voimaan tulleen ampuma-aselain (764/2015) 114 §:n mukaan lääkärillä on lisäksi velvollisuus salassapitosäännösten estämättä tehdä poliisille ilmoitus henkilöstä, joka todettu mielentila- tai muussa oikeuspsykiatrisessa tutkimuksessa itselleen tai toiselle vaaralliseksi tai henkilöstä, joka on itsemurhayrityksen vuoksi otettu tahdosta riippumattomaan psykiatriseen hoitoon ja lääkäri katsoo hänen olevan sopimaton pitämään hallussaan ampuma-asetta, aseosaa, patruunoita tai erityisen vaarallisia ammuksia. Lääkärin on lisäksi ajokorttilain (368/2011) 21 §:n mukaan salassapitosäännösten estämättä ilmoitettava poliisille, jos hän toteaa, ettei ajokorttiluvan haltija enää täytä ajokorttilaissa tarkoitettuja terveysvaatimuksia.

¹⁶⁹ Potilasasiakirjojen laatiminen ja käsittely 2012, 25.

¹⁷⁰ Potilasasiakirjojen laatiminen ja käsittely 2012, 86-89.

6.2.2 Tiedonsaanti poliisilta

Poliisilain 7 luvun 2 §:ssä säädetään tietojen antamisesta vaitiolovelvollisuuden estämättä. 2 §:n 1 momentin mukaan poliisin vaitiolovelvollisuus ei estä tiedon antamista viranomaiselle tai julkista tehtävää hoitavalle yhteisölle, jolla säädetyn tehtävänsä vuoksi on tarve saada tieto muuten salassa pidettävästä seikasta taikka henkilön luotettavuudesta tai sopivuudesta tehtävään. Poliisilain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen¹⁷¹ mukaan 2 §:n 1 momentin mukaisen tiedon antaminen tapahtuu yleensä pyynnöstä, mutta pyyntö ei ole tiedon antamisen välttämätön edellytys, vaan poliisi voi antaa tietoja toiselle viranomaiselle oma-aloitteisestikin esimerkiksi rikoksen estämiseksi tai toisen viranomaisen hoidettavaksi kuuluvien tehtävien suorittamista varten. Poliisilain 7 luvun 2 §:n 2 momentin mukaan poliisin vaitiolovelvollisuus ei estä ilmaisemasta sellaisia tietoja, joiden ilmaisemiseen on yksittäistapauksessa painava syy hengelle tai terveydelle vaarallisen tapahtuman, vapautteen kohdistuvan rikoksen tai huomattavan ympäristö-, omaisuus- tai varallisuusvahingon estämiseksi taikka valtion turvallisuuden varmistamiseksi. 2 §:n 2 momentin mukaisen tiedonilmaisun kynnyksen on oltava korkea, eikä tietoja saa luovuttaa muissa kuin momentin asettamat edellytykset selvästi täyttävissä tapauksissa. 2 momentissa tarkoitettu tietojen ilmaiseminen voi tapahtua joko pyynnöstä tai oma-aloitteisesti.¹⁷²

7 Viranomaisyhteistyö

Suomen sosiaali- ja terveystieteissä korostetaan hoidon ja palvelujen tuottamista asiakaslähtöisesti eri hallinnonalojen ja ammattiryhmien välisenä yhteistyönä. Nykyisin kohdataan yhä monimutkaisempia ongelmia ja ammattilaiset ovat niiden ratkaisemisessa väistämättä entistä riippuvaisempia toisistaan. Päällekkäisestä ja ristiriitaisuuksia sisältävästä työskentelystä seuraa usein sekaannusta ja tehottomuutta ja lisäksi potilaat ja asiakkaat sekä heidän läheisensä haluavat yhä enemmän tietoa ja mahdollisuutta vaikuttaa ratkaisuihin. Niinpä tarvitaan moniammatillista yhteistyötä, jossa potilas- tai asiakaslähtöisenä työskentelynä pyritään huomioimaan potilaan tai asiakkaan elämän kokonaisuus sekä hänen hoito- ja hoivapolkunsu.¹⁷³

Suomessa kehitetään ja käytetäänkin yhä enemmän työmenetelmiä, jotka perustuvat potilaan tai asiakkaan ongelmien pohtimiseen yhdessä, eri viranomaisten ja usein myös potilaan ja asiakkaan omaisten tai läheisten kesken. Tällaisessa moniammatillisessa yhteistyössä aktualisoituvat tietosuoja- ja salassapitokysymykset, sillä lainsäädäntö rajoittaa sitä, mitä ja missä tietolanteessa virkamies saa kertoa asiakkaasta toiselle virkamiehelle. Julkisuuslain nojalla viran-

¹⁷¹ HE 224/2010 vp, 147.

¹⁷² HE 224/2010 vp, 147.

¹⁷³ Isoherranen 2012, 10 ja 22-30.

omaisten välinen salassa pidettävien tietojen vaihto voi perustua vain joko asianomaisen suostumukseen tai erityissääntöön. Kun potilas tai asiakas on itse läsnä niissä tilanteissa, joissa hänen asiaansa käsitellään ja potilaalta tai asiakkaalta pyydetään nimenomainen suostumus siitä, kenellä on oikeus saada tietoa hänen asiassaan, toteutuvat julkisuus- ja tietosuojalainsäädännön sekä salassapitoa koskevan lainsäädännön säännökset, ja hoiva tai huolto koituu potilaan tai asiakkaan parhaaksi.¹⁷⁴ Lainsäädännön tarkoitus on luoda edellytykset eri viranomaisten ja palveluntuottajien yhteistyölle tavalla, joka on asiakkaan hoidon ja huollon kannalta tarkoituksenmukaista ja samalla asiakkaan oikeusturvan kannalta toimivaa. Säännöksillä suojataan henkilön yksityisyyttä ja toisaalta samanaikaisesti annetaan viranomaisille mahdollisuus tarkoituksenmukaiseen tietojen vaihtoon asiakkaan hyväksi.¹⁷⁵

Moniviranomais- tai moniammatillinen yhteistyö on viranomaisyhteistyön muoto, jossa työkentelyyn osallistuu useampi viranomainen ja mukana voi olla myös jokin muu toimija. Moniviranomaisyhteistyössä kukin viranomainen hoitaa lakisääteiset tehtävänsä ja toimii lailla säädettyjen toimivaltuuksiensa perusteella. Moniviranomaisyhteistyö ei välttämättä tarkoita, että työskentelyssä vaihdettaisiin salassa pidettäviä tietoja, sillä asiantuntemuksen vaihto voi tapahtua tapauskohtaisena tarkasteluna, jossa asiakasta koskevat tunnistetiedot ovat vain yhden viranomaisen tiedossa. Toimintaan osallistuminen on yksilölle vapaaehtoista. Yhteistyön perustuminen asianomaisen suostumukseen on perusteltua henkilön itsemääräämisoikeuden kannalta ja menettelyn tarkoitusten saavuttamiseksi. Moniviranomaisyhteistyöstä tai siihen liittyvästä menettelystä ei ole yleisiä säännöksiä, mutta esille on noussut tarve toimintatapojen sääntelyyn, jottei toiminta perustuisi ainoastaan henkilökohtaisiin kontakteihin tai muodostuneisiin käytänteisiin, jossa jokainen viranomainen toimii omien paikallisten toimintatapojensa ohjaamana.¹⁷⁶

7.1 Viranomaisyhteistyön toimintamalleja

Moniviranomaisyhteistyötä varten on Suomessa kehitetty monia toimintamalleja. Toimintamalleja on kehitetty ja otettu käyttöön, koska on tunnistettu, että ihmisten tukeminen ja auttaminen vaatii usein tukea monilta eri tahoilta. Onnistuessaan moniammatillinen yhteistyö vahvistaa asiakkaan käsitystä siitä, että häntä halutaan auttaa ja tukea juuri hänelle parhaiten sopivalla tavalla ja tuo hänelle uskottavuutta sekä tunteen, että hänen asioihinsa suhtaudutaan vakavasti. Tämä on tärkeää erityisesti silloin, kun asiakkaan motivaatiota ottaa vastaa apua halutaan vahvistaa. Moniammatillista apua tarjoamalla tavoitetaan sellaisiakin ihmisiä, jotka eivät syystä tai toisesta osaa tai pysty itse apua hakemaan. Tällaisia ovat esimerkiksi

¹⁷⁴ Pahlman 2010, 106.

¹⁷⁵ HE 137/1999, 29-30.

¹⁷⁶ Perhe- ja lapsisurmien ehkäisy ja estäminen ja viranomaisten välinen tiedonvaihto 2014, 35 ja 39.

lapset ja nuoret, joilla ei ole heitä tukevia vanhempia tai joiden vanhemmat ovat itse syvällä ongelmissa, sekä väkivaltaa kokeneet ihmiset, jotka pelkäävät tai eivät osaa hakea apua. Eri toimintamalleille yhteisiä tekijöitä ovat: verkostoituminen, yhteistyö, kasaantumisen katkaisu ja yhdensuuntainen, suunniteltu toiminta.¹⁷⁷ Seuraavaksi esitellään neljä moniammatillista toimintamallia.

7.1.1 Ankkuri

Ankkuri-mallissa yhteistyötä tekevät poliisi, sosiaalityöntekijä, psykiatrinen sairaanhoitaja ja nuorisotyöntekijä. Ankkuri-toiminnan kolme tavoitetta ovat: 1) varhainen puuttuminen alaikäisten tai nuoren rikolliseen käyttäytymiseen, nuoren asiakkaan kokonaisvaltainen elämäntilanteen ja avun tarpeen selvittäminen sekä tarkoituksenmukaiseen avun ja tuen piiriin ohjaaminen, 2) nopea puuttuminen lähisuhde- ja perheväkivaltaan sekä tarkoituksenmukaiseen avun ja tuen piiriin ohjaaminen ja 3) sisäisen turvallisuuden lisääminen moniammatillisella yhteistyöllä. Ennaltaehkäisevä työ ja varhaisen tuen tarjoaminen jo ennen kuin rikoskierre ehtii muodostua, on yhteiskunnalle taloudellisempaa kuin nuoren auttaminen vasta siinä vaiheessa, kun tilanne on riistäytynyt käsistä ja syrjäytymiskehitys on edennyt pitkälle. Poliisin, sosiaalitoimen ja koulujen välisen yhteistyön merkitys onkin korostunut erityisesti lapsiin ja nuoriin liittyvissä asioissa. Ankkuri-mallin avulla puututaan välittömästi elämönhallintansa kanssa vaikeuksissa olevan nuoren toimintaan, katkaistaan rikoskierteitä ja ehkäistään syrjäytymistä. Ankkuri-malli hyödyntää eri viranomaisten osaamista ja samalla tehostaa kaikkien viranomaisten omien tehtävien suorittamista. Ankkuri-tiimissä yhdistyy monen alan asiantuntemus ja tilanne tulee hoidetuksi kokonaisvaltaisesti poliisin selvittäessä nuoren tekemää rikosta, sosiaali- ja terveystyön ammattilaisten selvittäessä nuoren kokonaistilannetta, myös perheen tilannetta. Samalla selvitetään, vaikuttaako tilanteen taustalla suurempikin ongelmavyöhyke. Ankkuri-malli on syntynyt viranomaisten aloitteesta ja tarpeesta Hämeenlinnassa vuosina 2004-2006, jolloin moniammatillista tiimityötä ryhdyttiin rakentamaan. Ankkuri-mallin ajatuksena on, että viranomaisten saumattomassa yhteistyössä alueellisesti toimien olisi mahdollista tehostaa viranomaistoimintaa ja eri interventioiden tehokkuutta ja välittömyyttä ongelmanuorten asioiden hoitamisessa.¹⁷⁸

7.1.2 Tie Selväksi

Tie Selväksi -malli on toimintatapa puuttua rattijuopumukseen moniammatillisena yhteistyönä. Toimintamallin soveltaminen on rajattu koskemaan alle 25-vuotiaita ja sen keskeisin työväline on sosiaali- ja/tai terveydenhuollon järjestämä päihdekeskustelu, jossa käsitellään

¹⁷⁷ Vahvemmat yhdessä. Moniammatilliset toimintamallit arjen turvallisuuden parantamiseksi 2014, 5-6 ja 13.

¹⁷⁸ Ankkuri-malli moniviranomaisyhteistyössä 2013, 9-13.

rattijuopumuksen taustalla mahdollisesti vaikuttavia päihde-, mielenterveys- tai sosiaalisia ongelmia. Toimintamallin mukaan poliisi ottaa asiakkaan kanssa puheeksi alkoholin aiheuttamat liikennet riskit ja kertoo mahdollisuudesta keskustella päihteiden käytöstä sosiaali- tai terveydenhuollon ammattilaisen kanssa. Päihdekeskustelussa käsitellään henkilön elämäntilannetta sekä päihteiden käyttöä ja tehdään alkoholinkäytön tilannearvio, jonka pohjalta harkitaan ja ohjataan asiakas hoidon tarpeen arviointiin ja hoitoon. Rattijuopumus saattaa olla merkki isommista ongelmista, jotka tulevat ilmi asiakkaan kanssa keskusteltaessa. Näin rattijuopumukseen puuttumalla voidaan tarjota laajemmin apua esimerkiksi päihde- ja/tai mielenterveysongelmiin tai tukea elämäntilannetta.¹⁷⁹

7.1.3 Pakka

Pakka-toimintamalli sopii kaikkien ikärajuotteiden (alkoholi, tupakka, rahapelit) yhteisölliseen noudattamiseen, valvontaan ja haittojen ehkäisyyn. Lain mukaan esimerkiksi alkoholi-juomien myynti, anniskelu ja välittäminen on kiellettyä alaikäiselle ja selvästi päihtyneelle. Toimintamallissa esimerkiksi poliisi, alkoholi- ja terveystarkastaja, vähittäiskauppa, Alko, ravintolat sekä ehkäisevän päihdetyön toimijat yhdistävät voimansa esimerkiksi humalahakuisesta juomisesta aiheutuvien haittojen vähentämiseen ja väkivallan vähentämiseen. Pakka on lyhenne sanoista paikallinen alkoholi-, tupakka- ja rahapelihaittojen ehkäisy.¹⁸⁰

7.1.4 MARAK

MARAK (moniammatillinen riskinarvioinnin kokous) on Englannista lähtöisin oleva menetelmä, jolla pyritään auttamaan vakavaa parisuhdeväkivaltaa kokeneita tai sen uhan alla eläviä aikuisia. Englannissa otettiin vuonna 2002 käyttöön riskinarviointilomake, jonka avulla oli tarkoitus tunnistaa vakavan parisuhdeväkivallan kohteeksi joutuneita tai vakavan väkivallan uhan alla olevia uhreja. Lomakkeen avulla tunnistettujen uhrien tapaukset ohjattiin moniammatilliseen riskinarvioinnin kokoukseen (Multi Agency Risk Assessment Conferences = MARAC). Ensimmäiset kokoukset pidettiin Englannissa vuonna 2003 ja niihin osallistui edustajia uhrin auttamisen kannalta olennaisista tahoista, kuten poliisista, sosiaalitoimistosta, lastensuojelusta ja mielenterveyspalveluista. MARAC:a käytetään Englannissa laajasti ja menetelmän käytön vaikutuksia väkivallan vähenemiseen on arvioitu monissa tutkimuksissa. Menetelmällä on onnistuttu

¹⁷⁹ Vahvemmat yhdessä. Moniammatilliset toimintamallit arjen turvallisuuden parantamiseksi 2014, 18-19.

¹⁸⁰ Vahvemmat yhdessä. Moniammatilliset toimintamallit arjen turvallisuuden parantamiseksi 2014, 22-24.

vähentämään poliisin tietoon tulevia toistuvia parisuhdeväkivaltatapauksia noin kahdella kolmasosalla.¹⁸¹ Lisäksi toiminnassa mukana olleista 97 prosenttia piti menetelmää tehokkaana parantamaan oman alueensa lähisuhdeväkivallan uhrien tilannetta.¹⁸²

Suomessa MARAK-menetelmän kokeilu käynnistyi vuonna 2010 vuoden kestäväällä pilottihankkeella, joka jatkui sosiaali- ja terveysministeriön, sisäasianministeriön poliisiosaston ja oikeusministeriön rahoittamalla hankkeena vuoden 2014 maaliskuuhun asti. Tämän jälkeen useassa valtionhallinnon ohjelmassa on esitetty tavoitteeksi menetelmän levittäminen koko Suomeen.¹⁸³ MARAK-menetelmä on Suomessa tällä hetkellä käytössä 32 paikkakunnalla¹⁸⁴.

MARAK-prosessi käynnistyy väkivallan uhrin tunnistamisella, jossa auttaa riskinarviointilomake. Lomakkeen avulla on tarkoitus tunnistata väkivallan riski ja puuttua siihen niin, että riski joutua uudelleen väkivallan uhriksi pienenee. Uhri ohjataan hänen suostumuksellaan MARAK-työryhmään, joka laatii turvasuunnitelman, josta ilmenee kuka tekee mitään uhrin tukemiseksi, ja lisäksi uhrille tarjotaan tukihenkilöä. MARAK-työryhmään kuuluu useita toimijoita, kuten sosiaalipalvelujen, päihdepalvelujen, terveydenhuollon, poliisin ja turvakodin edustajia. Kukin työryhmän jäsen pohtii, miten hänen edustamansa organisaatio voisi lisätä uhrin turvallisuutta. MARAK-mallin tavoitteena on tunnistaa vakavan parisuhdeväkivallan uhrin, parantaa heidän turvallisuuttaan, vähentää väkivallan seurauksia, helpottaa avun tarjoamista, ehkäistä väkivallan uusiutumista, helpottaa tiedon jakamista ja parantaa työntekijöiden välistä yhteistyötä. MARAK:ista tehty tutkimus osoittaa muun muassa, että työntekijät kokivat yhteistyön ja tiedonvaihdon eri toimijoiden välillä parantuneen, samoin kuin uhrin turvallisuuden. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos koordinoi, tilastoi, seuraa ja arvioi MARAK-toimintaa.¹⁸⁵

MARAK:n ohella toinen moniammatillinen menetelmä, jolla pyritään auttamaan lähisuhdeväkivallan uhreja on edellä esitelty Ankkuri-malli. Ankkuri ja MARAK ovat toisiaan täydentäviä, ei suinkaan toisiaan poissulkevia malleja puuttua parisuhdeväkivaltaan. Ankkuri-tiimi hoitaa nopeasti asian alkuvaiheen toimet ja ohjaa tapauksen tarvittaessa, eli arviointilomakkeen perusteella, MARAK-työryhmän käsiteltäväksi.¹⁸⁶

¹⁸¹ Piispa, Tuominen & Ewalds 2012, 9-10.

¹⁸² Piispa & Lappinen 2014, 9.

¹⁸³ Piispa & Lappinen 2014, 8.

¹⁸⁴ MARAK-koulutus 2017.

¹⁸⁵ Vahvemmat yhdessä. Moniammatilliset toimintamallit arjen turvallisuuden parantamiseksi 2014, 26-27.

¹⁸⁶ Piispa & Lappinen 2014, 38.

7.2 Viranomaisyhteistyö ja salassapitosäännökset

Sisäministeriö asetti maaliskuussa 2013 työryhmän selvittämään viranomaisten välistä tiedonvaihtoa. Työryhmän tuli laatia selvitys viranomaisten välistä tiedonvaihtoa säätelevästä lainsäädännöstä ja siinä olevista mahdollisista ongelmista erityisesti moniviranomaisyhteistyössä ja perhe- ja lastensurmien ehkäisemiseksi. Työryhmän asettamispäätöksen taustalla oli muun muassa se, että salassapitosäännökset ja niiden sääntelyn hajanaisuus esimerkiksi poliisia tai sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevassa erityislainsäädännössä oli koettu viranomaisten välisen yhteistyöhön liittyvän tiedonvaihdon esteeksi. Lisäksi oli esiintynyt selkeitä salassapitosäännösten ja niiden keskinäisiä suhteita koskevia tulkintaeroja, jotka olivat voineet johtua siitä, että kunkin hallinnonalan erityislainsäädäntöä ei ole valmisteltu moniammatillista yhteistyötä silmällä pitäen, tai siitä, että käytännön toimijoilla on epätietoisuutta oikeusnormien sisällöstä.¹⁸⁷

Sisäministeriön työryhmä koostui muun muassa sosiaali- ja terveysministeriön, sisäasiainministeriön ja oikeusministeriön edustajista, se kokoontui kymmenkuisen toimikautensa aikana kymmenen kertaa ja se kuuli toimikautensa aikana asiantuntijoita eri viranomaisista ja muista toimijoista. Työryhmä totesi loppuraportissaan vuonna 2014, että sen työskentelyn aikana ei ilmennyt perusteita muuttaa nykyistä viranomaisten tiedonvaihtoa koskevan sääntelyn peruslähtökohtia, vaikka työryhmän kuulemisessa ja muussa lähdeaineistossa ilmenikin, että lainsoveltajat kokevat lainsäädännön laajana, monimutkaisena ja tulkinnanvaraisena kokonaisuutena. Työryhmän havaintojen mukaan epävarmuus säännösten sisällöstä voi johtaa pidättävyisyyteen tietojenvaihdossa myös silloin, kun siihen ei ole aihetta. Osa tiedonvaihto-ongelmista liittyi työryhmän näkemyksen mukaan yhteistyöperinteen tai osaamisen puutteeseen. Viranomaistoimijoiden tiedonvaihto- ja yhteistyökäytännöt saattoivat vaihdella merkittävästikin eri kuntien alueella, mutta työryhmällä ei toimikautensa aikana selvinnyt, miksi yhteistyö ja tiedonvaihto sujui toisissa kunnissa, mutta toisissa ei. Yleisellä tasolla tapahtuvassa moniviranomaisyhteistyössä tai kahdenvälisissä viranomaissuhteissa tiedonvaihto kuitenkin näytti toimivan kohtuullisesti tai jopa hyvin. Tiedonvaihtotilanteet kuitenkin painoutuivat usein akuutteihin tilanteisiin tai siihen, kun jotain on jo tapahtunut, eikä ennakoivaan toimintaan esimerkiksi rikoksen ehkäisemiseksi tai estämiseksi. Yksittäisen toimijoiden osaamiseen liittyi työryhmän mukaan se, että oikeudellisesti tulkinnanvaraisessa tai epävarmassa tilanteessa tieto jätetään varmuuden vuoksi luovuttamatta. Toisaalta yksittäinen toimija ei yleensä ole saanut oikeudellista koulutusta eikä toimijoiden organisaatiossa ole välttämättä käytettävissä riittävästi oikeudellista asiantuntemusta. Niinpä työryhmän kuulemisissa nousi vahvasti esille

¹⁸⁷ Asettamispäätös SM009:00/2013.

poikkihallinnollinen lisäkoulutuksen ja ohjaamisen tarpeet, myös sen vuoksi, että pelkkä hallinnonalan oman lainsäädännön tuntemus ei riitä käytännön toiminnassa.¹⁸⁸

Edellä esiteltyjen neljän moniammatillisen toimintamallin (Ankkuri, Tie Selväksi, Pakka ja MARAK) valtakunnallisesta käyttöönotosta päätettiin valtioneuvoston periaatepäätöksessä sisäisen turvallisuuden ohjelmasta vuonna 2012. Vaikka moniammatillisten toimintamallien lähökohtana ovat paikalliset tarpeet, se ei tarkoita, etteivätkö ne kaipaisi tuekseen valtakunnallista ohjausta ja tukea. Tarkoituksena olikin saada koko maahan käyttöön samankaltaiset moniammatilliset toimintamallit ja niille virallinen asema.¹⁸⁹

Joulukuussa 2015 valtioneuvosto päätti, että edellä mainittu, vuonna 2012 annettu periaatepäätös sisäisen turvallisuuden ohjelmasta korvataan vuonna 2016 sisäisen turvallisuuden selonteolla¹⁹⁰. Valtioneuvoston toukokuussa 2016 antaman sisäisen turvallisuuden selonteon mukaan poliisi on aktiivisesti kehittänyt ennalta estävää toimintaansa tavoitteenaan yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa vaikuttaa rikollisuuden ja häiriöiden juurisyihin. Muun muassa moniammatillisilla Ankkuri- ja MARAK-toimintamalleilla pyritään estämään yksilöiden ja ryhmien ajautumista siihen pieneen väestöosaan, joka tekee suurimman osan rikoksista. Erityisesti rikoksilla oireileviin nuoriin kohdennetulla työllä on eri arvioiden mukaan ollut myönteinen, rikoksia vähentävä vaikutus. Poliisi on tehnyt rikoksia ennalta estävää yhteistyötä sellaisten toimijoiden kanssa, jotka voivat vaikuttaa rikollisuuden syntytekijöihin yksilöissä ja ryhmissä. Tällaisia toimijoita ovat muun muassa kunnan viranomaiset ja erilaisia palveluja tarjoavat järjestöt. Kunkin toimijan oikea-aikaisella yhteistyöllä ja omalla osaamisella ja toimivaltuuksilla voidaan rikoksia ehkäistä tehokkaasti. Yhteistyössä päätöksenteko ja toimenpiteet edellyttävät oikea-aikaisuuden lisäksi kaikilta toimijoilta riittävää yhteistä tietopohjaa ja yksimielisyyttä. Yhteisen tietopohjan edellytyksenä on mahdollisuus vaihtaa tietoja, mutta eri toimialoja koskevat salassapitosäännökset koetaan kuitenkin hyvin tiukoiksi, mikä on hidastanut yhteistyön kehittymistä. Tämän vuoksi ennalta estävän työn toiminnalliset ratkaisut, toimintamallit ja yhteistyörakenteet ovat jääneet paikallisiksi.¹⁹¹

Joulukuussa 2016 sisäministeriö uutisoi, että se haluaa laajentaa syrjäytymisen ehkäisyyn suunnatun toimintamallin koko maahan. Ministeriö asetti Ankkuritoiminnan kehittämisryhmän, jossa on edustettuina laaja joukko Ankkuri-toiminnan parissa työskenteleviä viranomaisia. Tarkoituksena on kehittää Ankkuri-toimintaa entistä paremmaksi ja varmistaa, että paikalliset

¹⁸⁸ Perhe- ja lapsisurmien ehkäisy ja estäminen ja viranomaisten välinen tiedonvaihto 2014, 40-41 ja 47.

¹⁸⁹ Vahvemmat yhdessä. Moniammatilliset toimintamallit arjen turvallisuuden parantamiseksi 2014, 2.

¹⁹⁰ Erillisten valtioneuvostotasoisten strategioiden määrän vähentäminen, 2015.

¹⁹¹ Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta 2016, 20 ja 57.

käytännöt leviävät koko maahan, lisäksi tavoitteena on laatia toimintaa ohjaava käsikirja. Työryhmän toimikausi on kaksi vuotta, vuodet 2017-2019.¹⁹²

Sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannosta työskennellyt Toimiva lastensuojelu -selvitysryhmä totesi toukokuussa 2014 antamassa raportissaan, että viranomaisille on laadittava opas ja toteutettava siihen liittyvä koulutuskokonaisuus lasten ja perheiden kanssa työskentelyyn liittyvistä velvoitteista sekä tietojen vaihtoa ja salassapitoa koskevasta sääntelystä. Opas ja koulutus tulee suunnata kaikille ammattiryhmille, joita velvoitteet koskevat ja ne laaditaan yhteistyössä keskeisten ammattiryhmien kanssa. Koulutus on toteutettava valtakunnallisesti kattavana. Sosiaali- ja terveysministeriö on antanut viranomaisyhteistyötä koskevan oppaan ja koulutuskokonaisuuden laatimisen Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tehtäväksi.¹⁹³ Terveiden ja hyvinvoinnin laitos on vuonna 2016 todennut tuottavansa oppaan ja verkkokoulutuksen lapsen tuen ja avun saantia turvaavasta yhteistyöstä ja tietojenvaihdosta kaikille lapsia ja perheitä työssään kohtaaville. Oppaaseen kootaan monitoimijaisen yhteistyön periaatteita sekä yhteistyötä ohjaavia lakeja ja muita säädöksiä. Opas ja verkkokoulutus yhdessä antavat hyviä välineitä yhteistyön ja tietojenvaihdon kehittämiseen ja tavoitteena on, että verkkopalvelun kautta aineisto tulisi vapaasti kaikkien käyttöön vuoden 2017 alussa.¹⁹⁴ Opas ei vielä tätä opinnäytetyötä helmikuussa 2017 kirjoitettaessa ollut Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen verkkopalvelussa käytettävissä.

8 Erityiskysymyksiä

8.1 Paperittomat henkilöt

Terveiden- ja sosiaalihuollon näkökulmasta paperittomuus tarkoittaa, ettei paperittomalla ole oikeutta suomalaisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Poliisin näkökulmasta paperittomuus tarkoittaa esimerkiksi kielteisen turvapaikkapäätöksen saanutta turvapaikanhakijaa, joka on jäänyt Suomeen luvattomasti. Paperiton tarkoittaa siis henkilöä, joka on maassa ilman oleskelulupaa, oleskelulupa on umpeutunut tai jonka maassa oleskelu muutoin ei ole laillista. Paperittomien kanssa rinnasteisessa asemassa olevilla on laillinen oikeus oleskella Suomessa, mutta he ovat sosiaali- ja terveyspalvelujen ulkopuolella. Tällaisia henkilöitä ovat esimerkiksi sellaiset EU-kansalaiset, jotka eivät kotimaassaan kuulu sairaskorvauksen ja sosiaaliturvan piiriin, esimerkiksi Itä-Euroopan romanit, joilla ei ole vakuutusturvaa kotimaassaan, taikka ulkomaiset opiskelijat, joiden sairaskorvaus on päätynyt tai ei ole kattava. Suomessa oleske-

¹⁹² Ankkuri-toimintamallia kehitetään yhdessä 2017.

¹⁹³ Toimiva lastensuojelu -toteuttamissuunnitelma vuosille 2014-2019 2014.

¹⁹⁴ ”Luo luottamusta - suojele lasta” -opas ja verkkokoulutus yhteistyöstä 2016.

levien paperittomien tai sosiaali- ja terveystalvulujen ulkopuolella olevien henkilöiden kokonaismäärää on vaikea arvioida, mutta määrän oletetaan kasvavan kielteisten turvapaikkapäätösten takia.¹⁹⁵

Paperittomat henkilöt ja sellaiset EU-valtion kansalaiset, jotka eivät kuulu kotimaassaan sairausvakuutuksen piiriin, eivät saa Suomessa terveydenhuollon palveluja kiireellistä sairaanhoitoa lukuun ottamatta. Potilaslain 3 §:n mukaan tilapäisesti Suomessa oleskelevien henkilöiden oikeudesta hoitoon on voimassa, mitä siitä erikseen säädetää tai valtioiden välillä on sovittu. Terveydenhuoltolain (1326/2010) 50 §:n 1 momentin ja erikoissairaanhoidon lain (1062/1989) 3 §:n 2 momentin mukaan kaikilla Suomessa oleskelevilla henkilöillä, siis myös paperittomilla ulkomaalaisilla, on oikeus saada tarvitsemansa kiireellinen sairaanhoito julkisessa terveydenhuollossa. Henkilöltä, jolla ei ole kotipaikkaa Suomessa, voidaan periä hänen saamastaan hoidosta palvelun tuottamisesta aiheutuvien todellisten kustannusten suuruinen asiakasmaksu.¹⁹⁶

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen mukaan paperittomien henkilöiden oikeudet terveydenhuoltoon tulisi turvata nykyistä laajempina. Tällä hetkellä Helsingin, Espoon ja Turun kaupungit ovat päättäneet hoitaa paperittomia ihmisiä. Paperittomia hoidetaan myös vapaaehtoistoiminnassa, joka tarjoaa perusterveydenhuollon tasoista hoitoa maksutta Suomessa oleskelville henkilöille, joilla ei ole pääsyä julkiseen terveydenhuoltoon. Paperittomien hoitaminen ei ole missään tilanteessa laitonta, sillä terveydenhuollon ammattilaisella on velvollisuus ja oikeus tarjota terveydenhuollon palveluita niitä tarvitseville. Kun terveydenhuollon ammattilainen tapaa työssään laittomasti maassa oleskelevan henkilön, hänellä ei ole oikeutta ilmoittaa tästä viranomaisille, esimerkiksi poliisille.¹⁹⁷

Sisäministeriön kansliapäällikön mukaan on selvää, että hädässä olevaa ihmistä autetaan ja jokainen Suomessa oleskeleva on oikeutettu akuuttiin terveydenhuoltoon. Paperittomana laittomasti Suomessa oleskeleminen ja elämä on kuitenkin hyvin vaikeaa, kun ei esimerkiksi ole mahdollisuutta työllistyä. Työttömyys voi johtaa siihen, että laittomasti maassa oleskelevalla on suuri riski syrjäytyä, ajatua tekemään rikoksia elääkseen ja ennen kaikkea suuri riski joutua rikollisten ja rikosllisryhmien hyväksikäyttämäksi. Tämän vuoksi on selvää, etteivät viranomaiset voi kannustaa laittomaan maassa oleskeluun.¹⁹⁸

¹⁹⁵ Paperittomat 2017.

¹⁹⁶ Lehtonen 2015, 79.

¹⁹⁷ Paperittomien terveydenhuollot Suomessa 2017.

¹⁹⁸ Nerg 2016.

8.2 Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuva asiakasrekisteri

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa (Sote-uudistus) koko julkinen sosiaali- ja terveydenhuolto uudistetaan. Uudistuksen tekevät valtio sekä kunnat, jotka nykyisin järjestävät julkiset sosiaali- ja terveystalvet. Vuoden 2019 alusta vastuu palvelujen järjestämisestä siirtyy 18 uudelle maakunnalle. Maakunnan vastuulla on sosiaali- ja terveystalvelujen integraatio, jolla tarkoitetaan kaikkien palveluiden yhteensovitettamista toimiviksi palvelu- ja hoitoketuiksi. Integraation lähtökohtana on, että asiakkaan tarpeita arvioidaan kokonaisuutena ja tieto siirtyy sujuvasti toimijoiden välillä. Jotta tiedon integraatio toteutuisi, se edellyttää asiakas- ja potilastietojen liikkumista eri palveluntuottajien välillä kansallisten rekistereiden ja täysin yhteentoimivien tietojärjestelmien kautta.¹⁹⁹

Osana sote-uudistusta säädetään valinnanvapauslainsäädäntö, jonka myötä käyttäjä voi itse valita palveluiden julkisen, yksityisen tai kolmannen sektorin tuottajan. Valinnanvapauslain tavoitteena on lisätä asiakkaan vaikutusmahdollisuuksia, nopeuttaa palveluun pääsyä ja parantaa palvelujen laatua ja kustannusvaikuttavuutta. Hallitus antoi joulukuussa 2016 valinnanvapauslakiluonnoksen, johon pyydettiin manner-Suomen kunnilta, kuntayhtymiltä, keskeisiltä valtion viranomaisilta, elinkeino- ammatti- ja kansalaisjärjestöiltä, sosiaali- ja terveydenhuollon yrityksiltä sekä muilta toimijoilta lausunnot maaliskuun loppuun 2017 mennessä. Määräajassa annettiin 603 lausuntoa, jotka kaikki ovat julkisia ja niihin voi tutustua valtioneuvoston verkkosivuilla. Sosiaali- ja terveysministeriö laatii ja julkaisee lausuntoyhteenvedon, joka valmistuu huhtikuun 2017 lopulla. Sen jälkeen lakiesitys annetaan eduskunnalle ja lain on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2019 alussa, jolloin maakunnan alkavat järjestää sosiaali- ja terveystalvet.²⁰⁰

Hallituksen esitysluonnoksesta laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa on tämän opinnäytteen kannalta merkityksellisin ehdotettu 65 §, asiakas- ja potilastietojen rekisterinpito. Lakiesitysluonnoksen mukaan maakunta olisi henkilötietolaissa tarkoitettu rekisterinpitäjä sen järjestämisvastuulle kuuluvassa toiminnassa syntyneille sosiaali- ja terveydenhuollon asiakas- ja potilasasiakirjoille. Sosiaali- ja terveystalveluja tuottavan olisi lakiehdotuksen mukaan toiminnassaan käytettävä valtakunnallisia tietojärjestelmäpalveluja, joilla palveluihin perustuvat asiakas- ja potilastiedot tallennettaisiin maakunnan asiakas- ja potilasrekisteriin. Ehdotetun 65 §:n 2 momentin perusteella valinnanvapauspalvelun tuottajilla, myös yksityisoikeudellisilla palveluntuottajilla, olisi oikeus käsitellä maakunnan asiakas- ja potilasrekisterissä olevia tietoja silloin, kun se on tarpeellista asiakkaan palvelun toteuttamiseksi. Näin palvelutilanteessa olisi aina käytettävissä palvelutapahtuman edellyttämät

¹⁹⁹ Sosiaali- ja terveystalvelujen integraatio 2017.

²⁰⁰ Valinnanvapaus 2017.

ajantasaiset tiedot asiakkaasta, esimerkiksi sairaanhoidon yhteydessä olisi oikeus käsitellä potilaan terveystietoja ja vastaavasti sosiaalihuollon asiakastietoja voisi käsitellä asiakkaan sosiaalipalvelujen yhteydessä.²⁰¹

Tietosuojavaltuutettu on lakiesitysluonnokseen antamassaan lausunnossa ehdottanut mainitun momentin selventämistä. Tietosuojavaltuutetun mukaan momentissa käytetty käsitellä -termi on laaja, sillä sen lisäksi, että se mahdollistaa palveluntuottajan pääsyn katsomaan tietoja rekisterinpitäjän rekisteristä sekä palvelussa kerättyjen tietojen tallentamisen sinne, se sisältää muitakin henkilötietoihin kohdistuvia toimenpiteitä, muun muassa niiden luovuttamisen sivulliselle. Rekisterinpitäjä päättää tietojen luovuttamisesta, mutta voi sopia siitä, että palveluntuottaja käytännössä luovuttaa tiedot. Momentista voi saada sen käsityksen, että se antaisi palveluntuottajalle oikeuden käsitellä maakunnan rekisteritietoja laajemmin kuin mitä uutta asiakastietolakia koskevan lakiluonnoksen mukaan on mahdollista maakunnan sisällä. Tietosuojavaltuutettu ehdottaa lausunnossaan yksityiskohtaisia vaihtoehtoja momenttia selventämään.²⁰²

Lakiesitysluonnoksen mukaisia maakunnan ja valinnanvapauden piiriin kuuluvien palveluntuottajien välisiä yhteisiä alueellisia asiakas- ja potilastietojärjestelmiä ei ole aivan yksinkertaista rakentaa. Voidaan lisäksi arvioida, etteivät rekisterinpitoon ja tiedon fyysiseen hallintaan ja käsittelyyn liittyvät kysymykset ratkea pelkästään rekisterinpitäjyyden antamisella maakunnille. Valinnanvapauslainsäädännön tuoman mallin mukaan tulevaisuudessa sosiaali- ja terveyspalveluja voi olla tuottamassa useita eritaustaisia toimintayksiköitä, joiden on monen muun seikan lisäksi otettava myös tietosuojaja tietoturva-asiat toiminnassaan huomioon. Uusien toimijoiden on organisoitava tietosuojatyö lainsäädännön ja uuden EU:n tietosuojasetuksen mukaisesti, mikä edellyttää muun muassa henkilöstön kouluttamista ja ohjeistamista tietosuojaosaamiseen eli sen varmistamista, että asiakkaan tai potilaan tietosuojaa on oikein toteutettu.²⁰³

Kuten jo aiemmin tässä opinnäytetyössä on todettu, sosiaali- ja terveydenhuollossa luottamuksellisuuden periaate ilmenee muun muassa salassapitovelvollisuutta koskevinä säännöksinä. Luottamuksellisuus ja sitä täsmentävät säännökset suojaavat asiakasta ja potilasta häntä koskevien tietojen luovuttamiselta sivulliselle. Salassapitovelvollisuuden tavoin myös henkilö-
tietojen käsittelyn sääntelyllä ja valvonnalla pyritään suojaamaan asiakkaan ja potilaan yksi-

²⁰¹ Hallituksen esitysluonnos laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa 2017, 41-42.

²⁰² Tietosuojavaltuutetun toimisto, lausunto Dnro 389/03/2017, 7.

²⁰³ Hämäläinen 2016, 15-16.

tyisyyttä. Henkilötietojen käsittelyn uhkaa asiakkaiden yksityisyydelle ei voida torjua yksinomaan säännöksillä asiakastietojen salassapidosta, sillä pelkästään henkilötietojen kerääminen ja tallentaminen voi uhata yksityisyyttä varsinkin niiden tietojen yhdistämis-, käyttämis- ja välittämismahdollisuuksien vuoksi²⁰⁴.

Uusien sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tarjoavien toimijoiden ja yksiköiden johdon ja henkilöstön tuleekin siten olla tietoisia tässä opinnäytetyössä esitellyistä henkilötietojen käsittelyn sääntelystä, salassapitosäännöksistä ja vaitiolovelvoitteista, mutta myös salassapidettävän tiedon luovuttamisen tai saamisen perusteista, sillä kuten todettua, luottamuksellisen asiakas- ja potilassuhteen perusedellytys on, että asiakkaalta itseltään saadut tai muista tietolähteistä kerätyt tiedot eivät joudu laittomasti sivullisten tietoon.²⁰⁵

9 Median uutisoinnista

Paikallislehdet julkaisevat toisinaan uutisia salassapitovelvollisuuden rikkomisia koskevista tapauksista. Salon Seudun Sanomat esimerkiksi julkaisi nettisivuillaan 7.10.2016 uutisen, jonka mukaan Varsinais-Suomen käräjäoikeus on tuominnut Salon kaupungin sosiaalitoimessa työskennelleen työntekijän salassapitorikoksesta sakkoihin²⁰⁶. Uutinen julkaistiin myös Salon Seudun Sanomien painetussa lehdessä 8.10.2016. Uutisen mukaan pitkäaikainen työntekijä oli kertonut arkaluonteisia asioita paikkakuntalaisesta äidistä ja tyttärestä, jotka olivat sosiaalitoimen asiakkaita. Työntekijä oli kertonut äidin ja tyttären saamista tuista ja palveluista sekä paljastanut yksityiskohtia myös tyttären terveydentilasta. Työntekijä oli uutisen mukaan kertonut asioista kotonaan perhepiirissä, josta tiedot olivat levinneet ja kantautuneet asiakkaalle.²⁰⁷

²⁰⁴ Tuori 2016, 730-732.

²⁰⁵ Valinnanvapauslakiluonnosesitykseen annettiin määräajassa 603 lausuntoa. Lausunnot ovat julkisia ja ne löytyvät Valtioneuvoston sivulta <http://valtioneuvosto.fi/hanke?selectedProjectId=25001>. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira huomauttaa antamassaan lausunnossa, että uhkana on palveluiden pirstoutuminen liian monen eri tuottajan vastuulle, jolloin hoidon tarpeen ja palvelutarpeen arviointia tehtäisiin samalle asiakkaalle sekä sosiaali- että terveyskeskuksessa että maakunnan liikelaitoksissa. Tällöin myös tiedon kulku eri toimijoiden välillä tulee todennäköisesti olemaan hyvin haasteellista ja muodostamaan merkittävän asiakas- ja potilasturvallisuusriskin. Valtakunnallinen sosiaalityön yliopistoverkosto Sosnet on antamassaan lausunnossa puolestaan todennut, että lakiesitys jättää epäselväksi asiakastietojen käsittelyn perusteet erityisesti sosiaalihuollon ja terveydenhuollon välillä ja sektoreiden välisten yhteisen asioiden ja asiakkaiden osalta. Sosnet huomauttaa, että lakiesityksessä maakunnille rekisterinpitäjänä annetaan laajat oikeudet asiakkaiden tietojen käsittelyyn ja siirtämiseen palveluntuottajilta toisille, ja suuren väestömäärän sisältävän rekisterin hallinta sisältää riskejä tietojen siirtymisestä ja hallinnoimisesta oikeudettomasti.

²⁰⁶ Salon sosiaalitoimen työntekijä levitti salaisia tietoja 2016.

²⁰⁷ Salassapitovelvollisuus petti Salossa 2016.

Viranomaisten välisen tiedonkulun toimimattomuudesta tai tiedon antamatta jättämisestä on uutisoitu myös valtamediassa. Tässä opinnäytetyössä esitellään lyhyesti kolme tapausta, joissa viranomaiset, oikeusoppineet ja tuomioistuimet ovat tapahtumien jälkeen käyttäneet ja käyttävät edelleen runsaasti aikaa tapahtumien selvittämiseen ja arvioimiseen sekä pohtivat ja ottavat kantaa siihen, olisiko eri viranomaisten toiminnassa voitu toimia tai pitänytkin toimia toisin esimerkiksi yksityisyyden suojan ja salassapitosäännösten näkökulmista.

Vuonna 2014 31-vuotias mies puukotti Utsjoella kuoliaaksi 16-vuotiaan lukiolaisen. 31-vuotiaalla oli rankka rikostausta: hän oli saanut tuomioita useista kymmenistä rikoksista ja rikosrekisteri ulottui teini-ikään saakka. Muutettuaan Utsjoelle mies aloitti aikuisopiskelijana koulussa, jonka johto ei saanut ennen surmaa tietää opiskelijansa rikollisesta taustasta. Lapin poliisilaitoksen poliisipäällikön mukaan poliisi oli miehen muutettua Utsjoelle selvittänyt, voisiko se varoittaa koulu- ja sosiaalitoimea miehen rikostaustasta, mutta poliisi oli todennut, että koska mitään konkreettista uhkaa ei ollut tiedossa, tietoja ei voitu antaa. Poliisipäällikön mukaan yleinen huoli asiasta ei riittänyt, vaan olisi pitänyt olla jotain yksilöitävissä olevaa uhkaa, ennen kuin vaitiolovelvollisuuden olisi voitu katsoa poistuvan.²⁰⁸

Toinen, paljon enemmän ja pidempään julkisuudessa käsitelty tapaus on vuonna 2012 isänsä ja tämän naisystävän murhaamaksi joutuneen 8-vuotiaan helsinkiläistytön tapaus. Tyttö oli vuosia ollut lastensuojelun asiakas, mutta häntä ei oltu otettu huostaan, vaikka viitteet ja perustellut epäilykset siitä, että häneen kohdistui kotona psyykkistä ja fyysistä väkivaltaa sekä muutkin epäselvyydet kotioloissa olivat viranomaisten tiedossa ja tytöstä oli tehty 11 lastensuojeluilmoitusta. Helsingin käräjäoikeus tuomitsi vuonna 2015 kaksi sosiaalityöntekijää tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta, koska heidän olisi pitänyt ryhtyä kiireellisiin lastensuojelutoimenpiteisiin tietoonsa tulleiden lastensuojeluilmoitusten vuoksi. Käräjäoikeuden ratkaisun perusteluiden mukaan viranomaistoiminta lastensuojelun ja terveydenhuollon kesken oli tapahtuma-aikaan ilmeisen koordinoimatonta, mistä aiheutui tietokatkoksia eri toimijoiden välille, eikä terveydenhuollossa esimerkiksi tiedetty tytöstä tehdyistä lastensuojeluilmoituksista lainkaan.²⁰⁹ Oikeusoppineiden keskuudessa onkin esitetty, että viranomaisten tiedonvaihto asiassa oli hajallaan, eivätkä salassapitosäännökset suojanneet tyttöä, vaan

²⁰⁸ Laki esti kertomasta rajusta rikostaustasta - 31-vuotias puukotti 16-vuotiaan lukiolaisen kuoliaaksi 2014.

²⁰⁹ Kahdelle sosiaalityöntekijälle tuomio virkarikoksista 8-vuotiaan tytön surmassa - toiselle sakkoja, toinen välttyi rangaistukselta 2015.

päinvastoin mahdollistivat häneen kohdistuneet rikokset ja lopulta murhan²¹⁰. Oikeusministeriön murhasta laatiman selvityksen²¹¹ mukaan tapauksessa viranomaisten yhteistyö ei toiminut, tieto ei kulkenut, väkivallan merkkejä ei tunnistettu eikä lasta kuunneltu.

Kolmas ja tuorein tapaus on lokakuulta 2016, jolloin Oulun kärjäoikeus tuomitsi 51-vuotiaan miehen kahdeksan vuoden ehdottomaan vankeuteen törkeästä lapsen seksuaalisesta hyväksikäytöstä. Mies käytti seksuaalisesti hyväkseen omaa tytärtään yhdeksän vuoden ajan Oulussa vuosina 1999-2008. Tytär oli tekojen alkaessa yhdeksänvuotias ja hän tuli vuosien aikana useita kertoja raskaaksi, hänelle tehtiin useita raskaudenkeskeytyksiä ja hän synnytti isälleen myös lapsen. Tytär kertoi vaienneensa tapahtumista vuosikaudet, mutta totesi viranomaisille välittyneen tietoa tapahtumista useita reittejä pitkin, muun muassa lastensuojelun asiakirjoista, sairaanhoidon raporteista sekä tiedoista aborteista ja keskenmenoista. Ensimmäisen, 11-vuotiaana tehdyn abortin yhteydessä tytär kertoi olleensa hoidossa Oulun yliopistosairaalassa. Muun muassa kuntien lastensuojelua valvovan aluehallintoviraston mukaan lähtökohdista voidaan pitää, että lastensuojelussa pitää reagoida 11-vuotiaalle tehtyyn aborttiin, niinpä aluehallintovirasto vaatii Oulun kaupungilta selvitystä siitä, miten uhrin lastensuojeluasiana hoidettiin. Poliisi ja syyttäjä taas pohtivat tahoillaan sitä, täyttyykö tapauksessa virkarikosten tunnusmerkistöt.²¹² Näiden asioiden selvittely ja pohdinta on tätä opinnäytetyötä kirjoitettaessa, alkuvuonna 2017, vielä kesken. Tammikuussa 2017 aluehallintovirasto tosin tiedotti, että Oulun kaupungilta saamista selvityksistä käy ilmi, että asiakirjahallinnossa on hyväksikäyttötapausten aikaan ollut puutteita, sillä kyseisen tapauksen lastensuojelun asiakirjat ja muut lastensuojelun viranhaltijoiden käytössä olleet tiedot ja asiakirjat puuttuvat merkittävältä osin vuosilta 1998-2008. Aluehallintovirasto tiedottaa asiasta seuraavan kerran tehtyään asiassa ratkaisun.²¹³

10 Pohdinta

Tämän opinnäytetyön perustana ovat olleet lainsäädäntö, lainvalmisteluaineisto sekä oikeuskirjallisuus. Lainsäädännön on sanottu olevan salassapitoa ja tiedonvaihtoa koskevien säädösten osalta vaikeaselkoista ja hajallaan useissa eri laeissa, minkä on edelleen koettu vaikeuttavan yksittäisen virkamiehen tai työntekijän mahdollisuuteen tunnistaa salassa pidettäväksi säädetyn tiedon luovuttamiseen oikeuttavia tilanteita. Salassapitosäännöksillä yleensä suojataan jotakin, kuten jokaiselle perusoikeutena kuuluvaa yksityiselämää, joten salassa pidettä-

²¹⁰ Rikosoikeuden professori: Salassapitosäännökset eivät suojanneet 8-vuotiasta tyttöä, vaan mahdollistivat murhan 2015.

²¹¹ 8-vuotiaan lapsen kuolemaan johtaneet tapahtumat 2013, 70-71.

²¹² Edes 11-vuotiaalle tehty abortti ei herättänyt viranomaisia - Oulun inestitapauksesta vaa-ditaan perinpohjaista selvitystä 2016.

²¹³ Oulun kaupunki antoi lisäselvityksen - asiakirjahallinnossa on ollut puutteita 2017.

väksi säädettyä tietoa toiselle viranomaiselle luovutettaessa on harkittava, mikä on salassapitosäännöksellä suojattavan edun suhde tietoa tarvitsevan viranomaisen toimivaltaan kuuluvan tehtävän suorittamiseen. Toisaalta, mikäli tietojen luovuttamiseen on asiakkaan tai potilaan suostumus, ei tiedon luovuttaminen edellytä muita lakitasoisia perusteita. On kuitenkin muistettava, että asiakkaan antama suostumus ei mahdollista tiedon luovuttamisen kuin sen ker-
ran, mihin suostumus on annettu, joten suostumus on pyydettävä jokaiseen tilanteeseen uudelleen ja erikseen. Kun taas tiedon luovuttaminen on laissa säädetty velvollisuudeksi, ei asiakkaan suostumusta tiedon luovuttamiseen tarvita, eikä tiedon luovuttajalla ole muutoinkaan mahdollisuutta käyttää asiassa harkintaa.

Moniviranomaistoiminnan tarkoituksena on asiakkaan tukeminen ja auttaminen, joten on kiistatonta, että riittävä ja oikea-aikainen tiedovaihto edesauttaa yhteistyötä sekä eri viranomaisten mahdollisuuksia antaa tukea ja apua, taikka estää väkivallanteko tai muu laitonta toimintaa ennen kuin mitään konkreettista on edes tapahtunut. Viranomaista sitova salassapito- ja vaitiolovelvollisuus on vahva, eikä luottamuksensuojaa ja yksityisyyden suojaa tule rajoittaa ilman riittäviä perusteita ja edellytyksiä, mutta huomio on kiinnitettävä siihen, ettei omasta vaitiolovelvollisuudestaan liiallisesti tai jopa lainvastaisesti kiinni pitäminen esimerkiksi vaaranna lapsen etua tai kenenkään turvallisuutta, henkeä tai terveyttä. Mikäli viranomainen saa tietoonsa jonkun ihmisen hengen tai terveyden olevan tavalla tai toisella vaarassa tai tietää sellaisen uhan olevan olemassa, on asiaan puututtava joko viranomaisen omin toimenpitein tai jos viranomaisen oma toimivalta ei mahdollista tilanteessa auttamista, on asiasta ilmoitettava sellaiselle viranomaiselle, jolla toimivalta auttamistoimintaan on. Viranomaisyhteistyötä tehdään usein vasta tilanteissa, joissa jotain on jo tapahtunut, mutta ennakkollisen viranomaisyhteistyön soisi lisääntyvän ja tällaiseen tarkoitukseen ministeriöt erilaisia moniviranomaisyhteistyömalleja ovat kehittäneetkin.

Kuten aiemmin luvussa 4.3 on todettu, tuomioistuinten antamia tuomioita salassapitosäännösten rikkomisesta on tilastojen mukaan Suomessa melko vähän, eikä ylimpien laillisuusvalvojienkaan ratkaisuja salassapitovelvollisuuteen liittyen ei montaa löytynyt. Hylättyjen syytteiden osuus tuomioistuimissa käsitellyistä tapauksista on lisäksi ollut kohtuullisen suuri, kun peräti joka kolmas tapaus on päätynyt syytteen hylkäämiseen. Tästä voisi tehdä sen suuntaisen johtopäätöksen, että salassapitosäännöksiä noudatetaan Suomessa hyvin. Toisaalta voidaan pohtia, ilmentääkö alhainen tuomiotilastolukumäärä sitä, että viranomaiset jättävät varmuuden vuoksi seuraamusten välttämiseksi tietoja antamatta, vaikka siihen olisi mahdollisuus ja oikeuskin. Vai ilmentääkö se sitä, etteivät asiakkaat tai potilaat tee epäilemistään tietojensa luvattomista luovuttamisista ilmoituksia. Lisäksi voidaan pohtia, miten salassapitosäännösten noudattamattajättämisepäilyihin suhtaudutaan työpaikoilla, selvitetäänkö niitä mahdollisesti sellaisilla työnjohdollisilla toimilla organisaatioiden sisällä, etteivät tapaukset lainkaan etene syyteharkintaan ja tuomioistuinkäsittelyyn saakka.

Tässä opinnäytetyössä on lainsäädäntöä esittelemällä sekä sitä jäsentäen ja selventäen pyritty tuomaan esille se, etteivät salassapitosäännökset kokonaan estä tiedon luovuttamista ja saamista viranomaisten välillä. Salassapitosäännökset sekä viranomaistoimintaa muilta osin säätelevät ja toimivaltuuksia luovat lait on kuitenkin aina käsillä olevaa tilannetta arvioitaessa ja tapauskohtaista ratkaisua tehtäessä otettava huomioon. Tilanteen kokonaisvaltaiseen pohdintaan sekä mahdolliseen tiedonluovuttamiseen ja -pyytämiseen viranomaisen tulisivin käyttää riittävästi aikaa jo silloin, kun huoli tilanteesta ja henkilöstä on herännyt joko konkreettisen tapahtuman vuoksi tai ilmeisen uhan tai epäkohdan vuoksi. Tätä pohdintaa pyritään helpottamaan tällä opinnäytetyöllä, josta toivoisi hyötyvän sosiaalihuollon työntekijöiden lisäksi myös terveydenhuollon ja poliisinkin työntekijät arjen työtilanteissa. Opinnäytetyöllä pyritään lisäksi vahvistamaan erityisesti sosiaalialan toimijoiden osaamista alan keskeisen lainsäädännön soveltamisessa.

Viranomaisilla on perustuslain 22 §:n mukainen velvollisuus turvata perusoikeuksien toteutuminen, mikä tarkoittaa niin perustuslain 10 §:n mukaista yksityisyyden suojaa eli kansalaisten yksityisyyteen puuttumattomuutta kuin 7 §:n mukaisesti sen turvaamista, että jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Viranomainen voikin joutua yksilön perusoikeutta suojatessaan rikkomaan jotain muuta perusoikeutta, mutta lainmukaisten edellytysten täytyessä se on joskus välttämätöntä ja samalla oikeutettua.

Lähteet

Kirjallisuus ja artikkelit

Aarnio, A. 2011. Luentoja lainopillisen tutkimuksen teoriasta. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut.

Hakalehto-Wainio, S. 2013. Lapsen oikeudet ja lapsen etu lapsen oikeuksien sopimuksessa. Teoksessa Hakalehto-Wainio, S. & Nieminen, L. (toim.). Lapsioikeus murroksessa. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus, 17-52.

Hallberg, P. 2011. Perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa Hallberg, P., Karapuu, H., Ojanen, T., Scheinin, M., Tuori, K. & Viljanen, V-P. Perusoikeudet. Helsinki: WSOY, 29-58.

Husa, J., Mutanen, A. & Pohjolainen, T. 2008. Kirjoitetaan juridiikkaa. 2. painos. Helsinki: Talentum.

Husa, J. & Pohjolainen, T. 2014. Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Johdatus julkisoikeuteen. 4. painos. Helsinki: Talentum.

Isoherranen, K. 2012. Uhka vai mahdollisuus - moniammatillista yhteistyötä kehittämässä. Akateeminen väitöskirja. Helsingin yliopisto, sosiaalitieteiden laitos. Helsinki.

Jouttimäki, R-M. 2010. Sosiaalihuollon asiakirjat, julkisuus ja salassapito. Teoksessa Pahlman, I. (toim.). Asiakastietojen käsittely, salassapito ja asiakkaan tiedonsaantioikeus sosiaali- ja terveydenhuollossa. Helsinki: Edita, 71-88.

Kauppi, A. 2007. Potilastiedot ja poliisin tiedonhankinta: tutkimus terveydenhuollon luottamuksellisuuden suojan ja potilaan yksityisyyden suojan suhteesta poliisin potilastietoihin kohdistuviin tiedonhankintavaltuuksiin. Väitöskirja. Lapin yliopisto. Helsinki: WSOY.

Koskinen, S. & Kulla, H. 2016 Virkamiesoikeuden perusteet. 7. uudistettu painos. Helsinki: Talentum.

Lehtonen, L. 2015. Ulkomaalaisten potilaiden sairaanhoito. Teoksessa Lehtonen, L., Lohiniva-Kerkelä, M. & Pahlman, I. Terveystieteet. Helsinki: Talentum, 69-82.

Lähteinen, M. & Hämeen-Anttila, L. 2017. Sosiaalihuollon lainsäädäntö. Teoksessa Kananoja, A., Lähteinen, M. & Marjamäki, P. (toim.) Sosiaalihuollon käsikirja. Helsinki: Tietosanoma, 48-93.

Mäenpää, O. 2016. Julkisuusperiaate. 3. painos. Helsinki: Talentum.

Narikka, J. 2009. Sosiaalihuolto ja sosiaalipalvelut. Teoksessa Narikka, J. (toim.). Sosiaali- ja terveystieteiden lainsäädäntö käytännössä. Helsinki: Tietosanoma, 243-404.

Ojanen, T. 2016. EU-oikeuden perusteita. 3. painos. Helsinki: Edita.

Ojanen, T. & Scheinin, M. 2011. Kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja Suomen perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa Hallberg, P., Karapuu, H., Ojanen, T., Scheinin, M., Tuori, K. & Viljanen, V-P. Perusoikeudet. Helsinki: WSOY, 171-195.

Pahlman, I. 2010. Erityiskysymyksiä. Teoksessa Pahlman, I. (toim.). Asiakastietojen käsittely, salassapito ja asiakkaan tiedonsaantioikeus sosiaali- ja terveydenhuollossa. Helsinki: Edita, 89-107.

Pahlman, I. 2015. Salassapito- ja vaitiolovelvollisuus. Teoksessa Lehtonen, L., Lohiniva-Ker-
kelä, M. & Pahlman, I. Terveys oikeus. Helsinki: Talentum, 249-262.

Reipas, J. 2016. Viranomaisten välinen tietojen vaihto sosiaalihuollon moniammatillisessa yh-
teistyössä. Pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto. Johtamiskorkeakoulu. Tampere.

Räty, T. 2015. Lastensuojelulaki - käytäntö ja soveltaminen. 3. painos. Helsinki: Edita.

Saukonieniemi, T., Parviainen, J., Kortesalmi, L. & Rantaeskola, S. 2014. Vaitiolovelvollisuus ja
vaitiolo-oikeus. Teoksessa Rantaeskola, S. (toim.) Poliisilaki - kommentaari. Poliisiammatti-
korkeakoulun oppikirjoja 23. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulu, 167-192.

Saukonieniemi, T. & Rantaeskola, S. 2014. Tekninen valvonta ja tiedonsaantioikeudet. Teoksessa
Rantaeskola, S. (toim.) Poliisilaki - kommentaari. Poliisiammattikorkeakoulun oppikirjoja
23. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulu, 131-138.

Tuori, K. & Kotkas, T. 2016. Sosiaalioikeus. 5. painos. Helsinki: Talentum.

Viljanen, V-P. 2011. Perusoikeuksien soveltamisala. Teoksessa Hallberg, P., Karapuu, H., Oja-
nen, T., Scheinin, M., Tuori, K. & Viljanen, V-P. Perusoikeudet. Helsinki: WSOY, 89-137.

Viljanen, V-P. 2011. Yksityiselämän suoja (PL 10 §). Teoksessa Hallberg, P., Karapuu, H., Oja-
nen, T., Scheinin, M., Tuori, K. & Viljanen, V-P. Perusoikeudet. Helsinki: WSOY, 389-411.

Voutilainen, T. 2011. Oikeus tietoon. Informaatio-oikeuden perusteet. Helsinki: Edita.

Ylipartanen, A. 2010. Tietosuoja terveydenhuollossa. Potilaan asema ja oikeudet henkilötieto-
jen käsittelyssä. 3.painos. Helsinki: Tietosanoma.

Virallislähteet

Hallituksen esitykset ja muu lainvalmisteluaineisto

HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain
muuttamisesta.

HE 93/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoi-
messa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 160/2012 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tu-
kemista sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvolutuista sekä laiksi terveydenhuoltolain 20 §:n
kumoamisesta.

HE 185/1991 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi potilaan asemasta ja oikeuksista.

HE 137/1999 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja
oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta eräksi niihin liittyviksi laeiksi.

HE 333/2014 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja
oikeuksista annetun lain 18 §:n, potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 13 §:n, perus-
opetuslain 40 §:n, taiteen perusopetuksesta annetun lain, oppilas- ja opiskelijahuoltolain 23
§:n, vapaasta sivistystyöstä annetun lain 21 a §:n, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain
43 §:n, lukiolain 32 §:n, yliopistolain 90 a §:n, ammattikorkeakoululain 65 §:n, nuorisolain, pe-
lastuslain 86 §:n ja hätäkeskustoiminnasta annetun lain 20 §:n muuttamisesta.

HE 124/2008 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksesta.

HE 30/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

HE 6/1997 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle oikeudenkäyttöä, viranomaisia ja yleistä järjestystä vastaan kohdistuvia rikoksia sekä seksuaalirikoksia koskevien säännösten uudistamiseksi.

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 224/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle poliisilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 57/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle poliisilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 164/2014 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle sosiaalihuoltolaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

PeVL 12/2015 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto Hallituksen esitykseen eduskunnalle laeiksi varhaiskasvatuslain sekä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 1/2015 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto Hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta.

PeVL 19/2012 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto Hallituksen esitykseen eduskunnalle henkilötietojen käsittelyä Rikosseuraamuslaitoksessa koskevaksi lainsäädännöksi.

StVM 18/2000 vp. Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan mietintö Hallituksen esitykseen laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.

Muut virallislähteet

Ankkuri-malli moniviranomaisyhteistyössä. 2013. Sisäasiainministeriö. Sisäasiainministeriön julkaisu 30/2013. Viitattu 16.2.2017. <http://www.intermin.fi/julkaisu/302013>

Asettamispäätös SM009:00/2013. Sisäasiainministeriö. 4.3.2013. Perhe- ja lastensuormien ehkäisemiseksi ja estämiseksi viranomaistan välistä tiedonvaihtoa selvittävä työryhmä. Viitattu 15.2.2017. http://www.hare.vn.fi/upload/Asiakirjat/19207/199504_SM009-2013_asettamisp%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s.pdf

EU:n tietosuoja-asetus muuttaa henkilötietojen käsittelyä. 2016. Suomen Kuntaliitto. Viitattu 17.1.2017. <http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/uutisia/2016/Sivut/EUn-tietosuoja-asetus-muuttaa-henkilotietojen-kasittelya.aspx>

EU:n tietosuojauudistus. 2016. Tietosuojavaltuutetun toimisto. Viitattu 17.1.2017. <http://www.tietosuoja.fi/fi/index/euntietosuojauudistus.html>

Erillisten valtioneuvostotasoisten strategioiden määrän vähentäminen. 2015. Valtioneuvoston kanslia. VNK/480/49/2015. Viitattu 15.2.2017. <http://valtioneuvosto.fi/delegate/file/8820>

Hallituksen esitysluonnos laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa. Yksityiskohtaiset perustelut 31.1.2017. 2017. Viitattu 27.2.2017. <http://alueuudistus.fi/documents/1477425/4044011/4a+Hallituksen+esitysluonnos+laiksi+asiakkaan+valinnanvapaudesta+sosiaali-+ja+terveydenhuollossa%2C+yksityiskohtaiset+perustelut+31.1.2017+.pdf/75d749fa-cf60-4f53-974e-8cce8cd0c16c>

Henkilötietojen suoja koskevan kansallisen lainsäädännön tarkistaminen. 2016. Oikeusministeriö. Asettamispäätös OM1/41/2016. Viitattu 17.1.2017. http://oikeusministerio.fi/material/attachments/om/valmisteilla/lakihankkeet/informaatio-oikeus/qkm9pWnGJ/EU_tietosuoja.pdf

Hämäläinen, P. 2016. Asiakas- ja potilastietojen rekisterinpito ja tietojen käsittely. Digitalisaatio ja tiedonhallinta. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Viitattu 17.2.2017. https://www.thl.fi/documents/2616650/2646346/muokattu_p%C3%A4ivi_h%C3%A4m%C3%A4l%C3%A4inen_ict.pdf/1c1fd825-1829-4ba0-81ef-b65cfd50eb16

”Luo luottamusta - suojele lasta” -opas ja verkkokoulutus yhteistyöstä. 2016. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Viitattu 16.2.2017. <https://www.thl.fi/fi/web/lastensuojelun-kasikirja/ajankohtaista/lastensuojelu-thl-/yhteisty>

MARAK-koulutus. 2017. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Viitattu 11.4.2017. https://www.thl.fi/fi/web/lapset-nuoret-ja-perheet/tyon_tueksi/menetelmat/marak/koulutus

Paperittomat. 2017. Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos. Maahanmuuttajien terveys ja hyvinvointi. Viitattu 10.2.2017. <https://www.thl.fi/fi/web/maahanmuuttajat-ja-monikulttuurisuus/maahanmuuttajien-terveys-ja-hyvinvointi/paperittomat>

Paperittomien terveystalvet Suomessa. 2017. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Maahanmuuttajien terveys ja hyvinvointi. Viitattu 10.2.2017. <https://www.thl.fi/fi/web/maahanmuuttajat-ja-monikulttuurisuus/maahanmuuttajien-terveys-ja-hyvinvointi/paperittomat/paperittomien-terveystalvet-suomessa>

Perhe- ja lapsisurmien ehkäisy ja estäminen ja viranomaisten välinen tietojenvaihto. 2014. Sisäministeriön julkaisu 1/2014. Viitattu 3.1.2017. <http://www.intermin.fi/julkaisu/012014>

Piispa, M. & Lappinen, L. 2014. MARAK - moniammatillista apua väkivallan uhrille. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen työpäpöri 21/2014. Viitattu 11.4.2017. https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/116230/URN_ISBN_978-952-302-240-9.pdf?sequence=1

Piispa, M., Tuominen, M. & Ewalds, H. 2012. MARAK - kokemuksia parisuhdeväkivallan riskinarvioinnin menetelmän kokeilusta Suomessa. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen raportteja 10/2012. Viitattu 11.4.2017. http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/90818/URN_ISBN_978-952-245-601-4.pdf?sequence=1

Potilasasiakirjojen laatiminen ja käsittely. Opas terveydenhuololle. 2012. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 2012:4. Viitattu 8.2.2017. <https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/112073/URN%3aNB%3afi-fe201504225719.pdf?sequence=1>

Sosiaali- ja terveystalvetujen integraatio. 2017. Sote- ja maakuntauudistus. Sosiaali- ja terveysministeriö. Valtiovarainministeriö. Viitattu 27.2.2017. <http://alueuudistus.fi/integraatio>

Sosiaalihuollon asiakkaan asema ja oikeudet. 2001. Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 2001:11. Viitattu 17.2.2017. <https://julkari.fi/bitstream/handle/10024/112650/lakipaketti.pdf?sequence=1>

Tietosuojavaltuutetun toimisto. Lausunto Dnro 389/03/2017. Viitattu 11.4.2017. http://www.hare.vn.fi/Uploads/30041/407758/LAUSUNTO_20170322081717_407758.pdf

Toimiva lastensuojelu -toteuttamissuunnitelma vuosille 2014-2019. 2014. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2014:19. Viitattu 16.2.2017. https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/116168/URN_ISBN_978-952-00-3496-2.pdf?sequence=1

Vahvemmat yhdessä. Moniammatilliset toimintamallit arjen turvallisuuden parantamiseksi. 2014. Sisäministeriön julkaisu 31/2014. Viitattu 3.1.2017. <http://www.intermin.fi/julkaisu/312014>

Valinnanvapaus. 2017. Sote- ja maakuntauudistus. Sosiaali- ja terveysministeriö. Valtiovarainministeriö. Viitattu 27.2.2017 ja 11.4.2017. <http://alueuudistus.fi/soteuudistus/asiakkaan-valinnanvapaus>

Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta. 2016. Sisäministeriön julkaisu 8/2016. Viitattu 16.2.2017. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/74957>

YK:n yleissopimus lapsen oikeuksista. Viitattu 11.4.2017. https://unicef.studio.crasman.fi/pub/public/pdf/LOS_A5fi.pdf

8-vuotiaan lapsen kuolemaan johtaneet tapahtumat. 2013. Oikeusministeriö. Selvityksiä ja ohjeita 32/2013. Viitattu 15.2.2017. http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1370865930372/Files/8-vuotiaan_lapsen_kuolemaan_johtaneet_tapahtumat.pdf

Oikeustapaukset

KKO:2014:86, 22.11.2014/2393. Korkein oikeus. Virkarikos-Virkavelvollisuuden rikkominen-Tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen-Lääkäri.

KKO:2011:91, 13.9.2011/2405. Korkein oikeus. Oikeudenkäyntimenettely-Todistelu-Lääkärin salassapitovelvollisuus-Hyödyntämiskielto.

KHO 2007:39, 21.6.2007/1663. Korkein hallinto-oikeus. Asiakirjajulkisuus-Sähköinen asiakirja-Ratkaisurekisteri-Oikeus julkisiin tietoihin-Asiakirjan käsite-Uusi asiakirja-Osa asiakirjaa-Ohjelmointi-Yhdisteleminen-Ylioppilastutkinto.

OKA 513/1/91, 4.3.1993. Valtioneuvoston oikeuskansleri. Sosiaali- ja terveysministeriön menettely työttömyysturvalain soveltamista koskevaa ohjetta annettaessa.

OKV/96/1/2016, 27.4.2016. Valtioneuvoston apulaisoikeuskanslerin sijainen. Salassa pidettävien tietojen lähettäminen suojaamattomassa sähköpostissa.

OKV/342/1/2012, 19.4.2013. Valtioneuvoston apulaisoikeuskansleri. Salassa pidettävien tietojen lähettäminen suojaamattomassa sähköpostissa.

AOK 916/1/06, 20.11.2007. Valtioneuvoston apulaisoikeuskansleri. Asiakirja- ja tietopyyntö.

AOK 481/1/03, 10.1.2005. Valtioneuvoston apulaisoikeuskansleri. Salassa pidettävän tiedon julkistaminen.

EOA 1034/4/01, 31.12.2003. Eduskunnan oikeusasiamies. Sosiaalityöntekijän salassapitovelvollisuus ja rikoslain 15 luvun 10 §:n ilmoitusvelvollisuus.

Valtakunnansyyttäjänvirasto. Päätös muutosharkintapyyntöön Dnro 248/21/15, 17.8.2015.

Sisä-Suomen syyttäjänvirasto. Päätös syyttämättä jättämisestä 15/1540. Asianro: R 14/10860, 29.5.2015.

Muut lähteet

Ankkuri-toimintamallia kehitetään yhdessä. 2017. Sisäministeriö. Uutiset. Viitattu 16.2.2017. http://www.intermin.fi/fi/ajankohtaista/uutiset/1/1/ankkuri-toimintamallia_kehitetaan_yhdessa_71382

Edes 11-vuotiaalle tehty abortti ei herättänyt viranomaisia - Oulun inestitapauksesta vaaditaan perinpohjaista selvitystä. 2016. Helsingin sanomat 25.10.2016. Viitattu 13.2.2017. <http://www.hs.fi/kotimaa/art-2000002927155.html>

Hyttinen, S. & Hyvönen, M. 2015. ”Mikä on tavallista pikku kiusaa tänä päivänä ja milloin täytyy puhua suuremman mittakaavan ekstremismistä?” - Poliisin ja sosiaalialan yhteistyön kehittäminen nuorten väkivaltaisen esktrermismin tunnistamisessa ja ennaltaehkäisyssä Vantaalla. Opinnäytetyö. Laurea-ammattikorkeakoulu. Tikkurila ja Leppävaara.

Kahdelle sosiaalityöntekijälle tuomio virkarikoksista 8-vuotiaan tytön surmassa - toiselle sakkoja, toinen välttyi rangaistukselta. 2015. YLE-Uutiset 10.7.2015. Viitattu 13.2.2017. <http://yle.fi/uutiset/3-8144986>

Laki esti kertomasta rajusta rikostaustasta - 31-vuotias puukotti 16-vuotiaan lukiolaisen kuoli-aaksi. 2014. Iltasanomat 3.11.2014. Viitattu 13.2.2107. <http://www.iltasanomat.fi/kotimaa/art-2000000829887.html>

Nerg, P. 2016. Halu auttaa on arvostettavaa, mutta yhteiskunnan ulkopuolella elämiseen kannustaminen ei ole kenenkään etu. Sisäministeriön blogi. Viitattu 10.2.2017. http://www.intermin.fi/fi/ajankohtaista/sisaministerion_blogi/1/0/halu_auttaa_on_arvostettavaa_mutta_yhteiskunnan_ulkopuolella_elamiseen_kannustaminen_ei_ole_kenenkaan_etu_69959

Oulun kaupunki antoi lisäselvityksen - asiakirjahallinnossa on ollut puutteita. 2017. Aluehallintovirasto. Tiedotteet 2017. Viitattu 13.2.2107. http://www.avi.fi/web/avi/tiedotteet/tiedotteet-2017/-/asset_publisher/7FM1i8nEVhsV/content/oulu-kaupunki-antoi-lisaselvityksen-asiakirjahallinnossa-on-ollut-puutteita-pohjois-suomi

Rikosoikeuden professori: Salassapitosäännökset eivät suojanneet 8-vuotiasta tyttöä, vaan mahdollistivat murhan. 2015. YLE-Uutiset 10.7.2015. Viitattu 13.2.2017. <http://yle.fi/uutiset/3-8146671>

Salassapitovelvollisuus petti Salossa. 2016. Salon Seudun Sanomat 8.10.2016, 4-5.

Salon sosiaalitoimen työntekijä levitti salaisia tietoja. 2106. Salon Seudun sanomat. Viitattu 11.4.2017. <http://www.sss.fi/2016/10/salon-sosiaalitoimen-tyontekija-levitti-arkoja-tietoja/>

Sosiaalialan ammattikorkeakoulutuksen kompetenssit. 2016. Sosiaalialan ammattikorkeakouluverkosto. Viitattu 24.4.2017. <https://www.innokyla.fi/documents/1167850/5e8f1ef1-7a5b-4dfb-a629-0ea09dbfe904>

Suomen virallinen tilasto: Syytetyt, tuomitut ja rangaistukset. 2015. Tilastokeskus. Viitattu 5.1.2017. <http://www.stat.fi/til/syyttr/index.html>

