

**Oikeus omiin tietoihin**  
**– Sosiaalihuollon asiakkaan itseään ja omaa asiaansa koskevan tiedonsaantioikeuden lainopillinen ja empiirinen tutkimus**

Itä-Suomen yliopisto

Oikeustieteiden laitos

OTM-tutkielma

5.6.2020

Tekijä: Riikka Kainulainen (170591)

Ohjaaja: Eeva Nykänen

## Tiivistelmä

ITÄ-SUOMEN YLIOPISTO

Tiedekunta <b>Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta</b>		Yksikkö <b>Oikeustieteiden laitos</b>	
Tekijä <b>Riikka Kainulainen</b>			
Työn nimi Oikeus omiin tietoihin. Sosiaalihuollon asiakkaan itseään ja omaa asiaansa koskevan tiedonsaantioikeuden lainopillinen ja empiirinen tutkimus			
Pääaine <b>Oikeustiede</b>	Työn laji <b>OTM-tutkielma</b>	Aika <b>Kesäkuu 2020</b>	Sivuja <b>XXII–91</b>
Tiivistelmä			
<p>Tutkimuksessa tarkastelen sosiaalihuollon asiakkaan itseään ja asiaansa koskevaa tiedonsaantioikeutta. Ensin systematisoin tiedonsaantioikeuden sisältöä lainopillisella menetelmällä, ja sitten tarkastelen tiedonsaantiin liittyviä ongelmia empiirisen metodin avulla sellaisina kuin ne esiintyvät seitsemän länsi- ja keskiuusimaalaisen kunnan sosiaaliamiehelle tulleissa yhteydenotoissa (973 kappaletta) aikavälillä 1.1.2016–31.5.2019. Sosiaalihuollon asiakkaan tiedonsaantioikeutta ei ole hahmoteltu aiemmin kattavasti oikeuskirjallisuudessa, eikä siitä ole olemassa kotimaista empiiristä tutkimusta.</p> <p>Nykyisen sääntelyn lähtökohtana on yksilön oikeus määrätä itseään koskevasta informaatiosta. Asiakas ei voi osallistua oman asiansa hoitamiseen, jos hän ei saa tietoa sosiaalihuollon viranomaiselta. Tämän menettelyllisen oikeuden pohja on valettu etenkin perustuslaissa, julkisuuslaissa ja Euroopan unionin yleisessä tietosuojasetuksessa (GDPR). Tarkastelen myös kumottua henkilötietolakia, koska valtaosa empiirisestä aineistosta ajoittuu sen voimassaoloajalle. Tiedonsaantioikeus sisältää asiakkaan oikeuden saada neuvontaa ja päätös asiassaan; oikeuden saada tietää velvollisuutensa, oikeutensa ja toimenpidevaihtoehdot sekä oikeuden itseään koskevaan tietoon ja tietojensa tarkastamiseen henkilörekisteristä. Oikeus itseään koskevaan tietoon sisältää oikeuden lokitietoihin ja itseään koskevaan tallentamattomaan tietoon. Tieto on annettava ymmärrettävällä tavalla, ja erityisryhmien erilaiset tiedolliset tarpeet on huomioitava.</p> <p>Sisällönanalyysin avulla analysoidun empiirisen aineiston perusteella tiedonsaantioikeuden toteutumisessa on puutteita. Noin puolet yhteydenotoista liittyi lastensuojeluun. Eniten tiedonsaantiongelmiä nostettiin esille liittyen oikeuteen saada tietää velvollisuutensa, oikeutensa ja toimenpidevaihtoehdot (101 mainintaa). Tähän liittyvät muun muassa kokemukset, joissa myönnetyn sosiaalipalvelun sisältö oli epäselvä: asiakas ei tiennyt käsittelyn vaihetta tai edes sitä, onko hänellä asiakkuus sosiaalihuoltoon. Seuraavaksi yleisimpiä olivat maininnat koskien neuvontaa ja tiedusteluihin ja kysymyksiin vastaamista (52) eli muun muassa ongelmat yhteyden saamisessa viranomaiseen. Asiakkailta oli myös vaikeutta saada perusteltu päätös sosiaalipalveluhakemukseensa (45). Oikeus tietojensa tarkastamiseen ja itseään koskevaan tietoon asiakirjoista sekä oikeus tallentamattomaan tietoon nousivat myös esille (33). Asiakkaiden ja viranomaisten välillä vaikuttaa ajoittain vallitsevan merkittävä tiedollinen epätasapaino.</p>			
Avainsanat tiedonsaantioikeus, oikeus tietoon, sosiaalihuollon asiakkaan osallistumisoikeus, sosiaalioikeus, sosiaalihuolto, julkisuusperiaate, GDPR, henkilötieto, empiirinen tutkimus, itsemääräämisoikeus			

## SISÄLLYS

LÄHTEET .....	V
LYHENNELUETTELO .....	XX
KUVIOT JA TAULUKOT.....	XXII
1 JOHDANTO.....	1
1.1 Tiedonsaantioikeus osana aktiivista asiakkuutta.....	1
1.2 Metodit ja aiheen rajaus .....	4
1.3 Tutkimuksen eettisyys ja luotettavuus .....	8
1.4 Aiempi tutkimus ja tutkimuksen rakenne .....	9
2 ASIAKASKIRJAUSTEN MAHDOLLISTAMA MENETTELYLLINEN OIKEUS .....	11
2.1 Tiedonsaantioikeus menettelyllisten oikeuksien joukossa.....	11
2.2 Tiedonsaantioikeuden suhde osallistumisoikeuteen .....	13
2.3 Asiakaskirjaukset tiedon talletuskeinona .....	15
3 OIKEUS OMIIN TIETOIHIN LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ .....	20
3.1 Tiedonsaantioikeus perus- ja ihmisoikeutena sekä eurooppalaisena oikeutena... ..	20
3.2 Tiedonsaantioikeus tiivistetysti.....	22
3.3 Neuvontavelvollisuus ja oikeus saada päätös .....	24
3.4 Oikeus saada tietää oikeutensa ja velvollisuutensa.....	26
3.4.1 Asiakkaalla on oikeus osallistua.....	26
3.4.2 Tieto annettava ymmärrettävällä tavalla.....	28
3.4.3 Tiedonsaannin merkitys.....	30
3.5 Oikeus itseään koskevaan tietoon ja tietojensa tarkastamiseen .....	32
3.5.1 Oikeus tietoihin eri säädösten perusteella.....	32
3.5.2 Sosiaalihuollon asiakirja.....	37
3.5.3 Asianosaisjulkisuus ja oikeus lokitietoihin.....	39
3.5.4 Laillinen edustaja lapsen tiedonsaantioikeuden käyttäjänä .....	43
3.5.5 Oikeus saada itseään koskeva tieto.....	44
3.5.6 Julkisuuslain mukaisen tiedon pyytämisen ja antamisen tapa.....	46
3.5.7 Julkisuuslain mukaisen tiedonsaantioikeuden rajoitukset .....	49
3.5.8 Tarkastusoikeus rekisteristä.....	51
3.5.9 Oikeus tallentamattomaan tietoon .....	55
3.6 Tiettyjä sosiaalipalveluita koskeva tiedonsaantioikeus.....	56

4 TIEDONSAANTIOIKEUDEN TOTEUTUMINEN KÄYTÄNNÖSSÄ .....	59
4.1 Saapuneet yhteydenotot ja sosiaaliasiamiehen rooli .....	59
4.1.1 Aineistona sosiaaliasiamiehelle tulleet yhteydenotot .....	59
4.1.2 Sosiaaliasiamiehen rooli .....	64
4.2 Sisällönanalyysin tekeminen .....	65
4.3 Oikeus saada tietää velvollisuutensa, oikeutensa ja toimenpidevaihtoehdot .....	71
4.4 Oikeus tietojensa tarkastamiseen ja itseään koskevaan tietoon asiakirjoista sekä oikeus tallentamattomaan tietoon .....	76
4.5 Oikeus saada perusteltu päätös .....	80
4.6 Neuvonta ja tiedusteluihin ja kysymyksiin vastaaminen .....	81
4.7 Yhteenveto tiedonsaannin empiirisestä tarkastelusta .....	84
5 JOHTOPÄÄTÖKSET .....	88
LIITE 1: SOSIAALIASIAMIEHEN ASIATAPAHTUMALOMAKE	

## LÄHTEET

### KIRJALLISUUS

Aarnio, Aulis, Laintulkinnan teoria. WSOY 1989.

Aer, Janne, Lastensuojeluoikeus. Alma Talent Oy 2012.

Alasuutari, Pertti, Laadullinen tutkimus 2.0. Vastapaino 2012. [<https://www.elibrary.com/reader/9789517685030>] (21.10.2019)

Aldgate, Jane, Children in Need Living with their Families, s. 31–42 teoksessa Cull, Lesley-Anne – Roche, Jeremy (eds), The Law and Social Work. Contemporary Issues for Practice. Palgrave 2001.

Alvesalo, Anne – Ervasti, Kaijus, Oikeus yhteiskunnassa – näkökulmia oikeussosiologiaan. Edilex Libri. Edita Publishing Oy 2006.

Arajärvi, Pentti, Johdatus sosiaali oikeuteen. Talentum 2011.

Araneva, Mirjam, Lapsen suojelu: toteuttaminen ja päätöksenteko. Käsikirja lapsen asioista päättävälle. Talentum Pro 2016.

Araneva, Mirjam, Lastensuojelun perhehoito. Alma Talent 2018.

Auvinen, Maija, Huoltoriidat tuomioistuimissa: sosiaalitoimi selvittäjänä, sovittelijana, asiantuntijana. 2., uudistettu painos. Suomalainen lakimiesyhdistys 2006.

Baldwin, John – Davis, Gwynn, Empirical Research in Law, s. 881–901 teoksessa Cane, Peter – Tushnet, Mark V. (eds), The Oxford Handbook of Legal Studies. Oxford University Press 2005.

Beverley, Catherine A. – Bath, Peter A. – Barber, Rosemary, Health and Social Care Information for Visually-impaired People. Aslib Proceedings, vol. 63 (2/3), 2011, s. 256–274.

- Braye, Suzy – Preston-Shoot, Michael, *Social Work Practice and Accountability*, s. 43–53 teoksessa Cull, Lesley-Anne – Roche, Jeremy (eds), *The Law and Social Work. Contemporary Issues for Practice*. Palgrave 2001.
- Bright, Lee – Clarke, Alison – Dalley, Gillian, *Finding Out about Social Care: What Information Seekers Want*. *Working With Older People*, Vol. 17(2), 2013, s. 85–94.
- de Godzinsky, Virve-Maria, *Lapsen etu ja osallisuus hallinto-oikeuksien päätöksissä. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos 2014*.
- Ervasti, Kaijus, *Eräitä näkökohtia empiirisen tiedon hyväksikäytöstä oikeustieteessä. Lakimies 3/1998*, s. 364–388.
- Ervasti, Kaijus, *Oikeuden empiirisestä tutkimisesta. Oikeus 2003 (32); 1*, s. 48–50.
- Ervasti, Kaijus, *Empiirinen oikeustutkimus*, s. 9–16 teoksessa Lindfors, Heidi (toim.), *Empiirinen tutkimus oikeustieteessä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 64*. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos 2004.
- Eskola, Jari – Suoranta, Juha, *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Vastapaino 1998.
- Gottberg, Eva, *Lapsen subjektiivisesta ja osallisuudesta huoltokysymyksissä ja lastensuojelussa. Defensor Legis 3/2008*, s. 319–333.
- Gylling, Heta, *Asiakirjajulkisuus, tietosuojaja salassapito etiikan näkökulmasta*, s. 27–36 teoksessa Pahlman, Irma, *Asiakastietojen käsittely, salassapito ja asiakkaan tiedonsaantioikeus sosiaali- ja terveydenhuollossa*. Edita 2010.
- Haarni, Ilka, *Keskeneräistä yhdenvertaisuutta. Vammaisten henkilöiden hyvinvointi ja elinolot Suomessa tutkimustiedon valossa. Stakesin raportteja 6/2006*.
- Hakalehto-Wainio, Suvianna, *Lasten oikeudet lapsen oikeuksien sopimuksessa. Defensor Legis N:o 4/2011*, s. 510–525.
- Heaton, Janet, *Secondary Analysis of Qualitative Data*, s. 506–519 teoksessa Alasuutari, Pentti – Bickman, Leonard – Brannen, Julia, *The Sage Handbook of Social Research Methods*. Sage 2008.

- Heiliö, Pia-Liisa – Narikka, Jouko, Tietosuoja osana palvelujen laatua, s. 628–632 teoksessa Narikka, Jouko (toim.), *Sosiaali- ja terveystalvelujen lainsäädäntö käytännössä*. Toinen painos. Tietosanoma 2006.
- Hvinden, Bjørn – Johansson, Håkan, *Citizenship in Nordic Welfare States. Dynamics of Choice, Duties and Participation in a Changing Europe*. Routledge 2007.
- Hänninen, Sakari, Tosiasioiden merkityksestä Suomen sosiaaioikeuden laillisuusvalvonnassa, s. 193–215 teoksessa Hänninen, Sakari – Kotkas, Toomas – Nykänen, Eeva – Pajukoski, Marja – Sakslin, Maija (toim.), *Muuttuva sosiaaioikeus*. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, E-sarja, n:o 24. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2013.
- Härmälä, Sanna – Tala, Jyrki, *Asiamiesjärjestelmät*, s. 148–190 teoksessa Litmala, Marjukka (toim.), *Oikeusolot 2000. Katsaus oikeudellisten instituutioiden toimintaan ja oikeusongelmiin*. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 173. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos 2000.
- Ilveskivi, Paula, *Potilaan oikeusasema tiedonsaantioikeuden näkökulmasta*. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 26. Kansaneläkelaitos 1997.
- Jordan, Leonie, *Practising Partnership*, s. 54–60 teoksessa Cull, Lesley-Anne – Roche, Jeremy (eds), *The Law and Social Work. Contemporary Issues for Practice*. Palgrave 2001.
- Julkunen, Raija, *Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu*. Sosiaali- ja terveystalvelujen tutkimus- ja kehittämiskeskus 2006.
- Jämsä, Ville, *Oikeusturvahavainnot sosiaaliasiamiehen työssä*, s. 42–53 teoksessa Pajukoski, Marja (toim.), *Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä*. Raportti III. Terveystalvelujen ja hyvinvoinnin laitos 2010.
- Kalliomaa-Puha, Laura, *Homo sociojuridicus. Mitä asiakkaalta ja potilaalta edellytetään*, s. 97–123 teoksessa Hänninen, Sakari – Kotkas, Toomas – Nykänen, Eeva – Pajukoski, Marja – Sakslin, Maija (toim.), *Muuttuva sosiaaioikeus*. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, E-sarja, n:o 24. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2013.

- Kattelus, Mervi, Oikeus tiedonsaantiin, s. 699–712 teoksessa Narikka, Jouko (toim.), Sosiaali- ja terveystieteiden lainsäädäntö käytännössä. Toinen painos. Tietosanoma 2006.
- Keinänen, Anssi – Väättänen, Ulla, Empiirinen oikeustutkimus – Mitä ja milloin?, s. 246–271 teoksessa Miettinen, Tarmo (toim.), Oikeustieteellinen opinnäyte. Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Edilex Kirjat 16.2.2016. [[www.edilex.fi/kirjat/16170](http://www.edilex.fi/kirjat/16170)]
- Kinnunen, Jutta, Potilaslain mukainen muistutusmenettely. Empiirinen tutkimus muistutuksiin annetuista vastauksista hyvän hallinnon kontekstissa. Edilex 2018/29.
- Kivistö, Mari, Kolme ja yksi kuvaa osallisuuteen: monimenetelmällinen tutkimus vaikeavammaisten ihmisten osallisuudesta toimintana, kokemuksena ja kielenkäyttönä. Acta Universitatis Lapponiensis 283. Lapin yliopisto 2014.
- Kivistö, Mari, Sosiaalityön eettinen toimijuus digitalisaatiossa – esimerkkinä vammaissosiaalityö, s. 199–223 teoksessa Pohjola, Anneli – Kemppainen, Tarja – Niskala, Asta – Peronius, Nina (toim.), Yhteiskunnallisen asemansa ottava sosiaalityö. Vastapaino 2019.
- Koivisto, Ida, Ohjattua vapautta? Itsemääräämisoikeus hallinnan välineenä. Lakimies 6/2018 s. 627–650.
- Kolehmainen, Antti, Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä, s. 106–134 teoksessa Miettinen, Tarmo (toim.), Oikeustieteellinen opinnäyte. Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Edilex Kirjat 16.2.2016. [[www.edilex.fi/kirjat/16170](http://www.edilex.fi/kirjat/16170)]
- Konttinen, Juha-Pekka, YK:n vammaissopimus ja Suomi – Kohtuulliset mukautukset vammaisten henkilöiden oikeuksien toteuttajana, s. 98–113 teoksessa Nykänen, Eeva – Kalliomaa-Puha, Laura – Mattila, Yrjö (toim.), Sosiaaliset oikeudet: näkökulmia perustaan ja toteutumiseen. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 2017.



- Korkea-aho, Emilia, Empiirisen oikeustutkimuksen käytäntö, s. 81–90 teoksessa Lindfors, Heidi (toim.), Empiirinen tutkimus oikeustieteessä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 64. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos 2004.
- Kotkas, Toomas, Terveiden ja sosiaalisen turvallisuuden hallinnointi 2000-luvun Suomessa – menettelylliset oikeudet ja aktiivinen kansalaisuus. *Lakimies* 2/2009, s. 207–225.
- Kotkas, Toomas ja Tuori, Kaarlo, *Sosiaalioikeus*. 5., uudistettu painos. Talentum 2016.
- Kvarnström, Susanne – Willumsen, Elisabeth – Andersson-Gäre, Boel – Hedberg, Berith, How Service Users Perceive the Concept of Participation, Specifically in Interprofessional Practice. *British Journal of Social Work* (2012) 46, s. 129–146. (Kvarnström ym. 2012)
- Kultalahti, Jukka: Empiirinen metodi oikeudellisen tulkinnan apuvälineenä, s. 15–43 teoksessa Keinänen, Anssi – Kilpeläinen Mia – Väättänen Ulla, Empiirisen oikeustutkimuksen kokemukset, haasteet ja tulevaisuus. Itä-Suomen yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja 26. Itä-Suomen yliopisto 2010.
- Laaksonen, Maarit – Kääriäinen, Aino – Penttilä, Marja – Tapola-Haapala, Maria – Sahala, Heli – Kärki, Jarmo – Jäppinen, Anu, Asiakastyön dokumentointi sosiaalihuollossa. Opastusta asiakastiedon käyttöön ja kirjaamiseen. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen raportti 54/2011. (Laaksonen ym. 2011)
- Lähteinen, Sanna – Raitakari, Suvi – Hänninen, Kaija – Kaittila, Anniina – Kekoni, Taru – Krok, Suvi – Skaffari, Pia, Sosiaalityön koulutuksen tuottama osaaminen. SOSNET-julkaisuja 7. Valtakunnallinen sosiaalityön yliopistoverkosto Sosnet 2017. (Lähteinen ym. 2017)
- Martin, Marjatta, Nuoruus, vammaisuus ja kuntoutuksen merkitys. *Acta Universitatis Lapponiensis* 328. Lapin yliopisto 2016.
- McDonagh, Maeve, The Right to Information in International Human Rights Law. *Human Rights Law Review* 13:1/2013, s. 25–55.

- Mc Grath, Margaret – Clancy, Kathleen – Kenny, Anne, An Exploration of Strategies Used by Older People to Obtain Information about Health- and Social Care Services in the Community. *Health Expectations* 19 (5)/2016, s. 1150–1159.
- Mäenpää, Olli, *Julkisuusperiaate*. 3., uudistettu painos. Alma Talent 2016.
- Mäenpää, Olli, *Yleinen hallinto-oikeus*. Alma Talent 2017.
- Mäenpää, Olli, *Hallinto-oikeus*. Alma Talent Fokus 2019.
- Mäki-Petäjä-Leinonen, Anna, *Dementoituvan henkilön oikeudellinen asema*. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2003.
- Määttä, Tapio, *Metodinen pluralismi oikeustieteessä – Ympäristöoikeudellisen tutkimuksen suuntaukset ja menetelmät*, s. 135–222 teoksessa Miettinen, Tarmo (toim.), *Oikeustieteellinen opinnäyte*. Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Edilex Kirjat 16.2.2016. [[www.edilex.fi/kirjat/16170](http://www.edilex.fi/kirjat/16170)]
- Narikka, Jouko, *Sosiaalioikeuden tunnuspiirteet ja yleiset periaatteet*, s. 38–40 teoksessa Narikka, Jouko (toim.), *Sosiaali- ja terveystalvelujen lainsäädäntö käytännössä*. Toinen painos. Tietosanoma 2006.
- Newman, Janet – Tonkens, Evelien, *Active citizens, activist professionals* s. 201–216 teoksessa Newman, Janet – Tonkens Evelien (eds), *Participation, Responsibility and Choice. Summoning the Active Citizen in Western European Welfare States*. Amsterdam University Press 2011.
- Niskala, Asta – Kairala, Maarit – Pohjola, Anneli, *Asiakkaan aseman ja toimijaroolin muutos*, s. 7–12 teoksessa Pohjola, Anneli – Kairala, Maarit – Lyly, Hannu – Niskala, Asta (toim.), *Asiakkaasta kehittäjäksi ja vaikuttajaksi, Asiakkaiden osallisuuden muutos sosiaali- ja terveystalveluissa*. Vastapaino 2017.
- Nieminen, Liisa, *Lasten perusoikeudet*. Lakimiesliiton kustannus 1990.
- Nieminen, Liisa, *Vammaisten henkilöiden ihmisoikeudet yleiseen ihmisoikeuskehitykseen sijoitettuna*. *Lakimies* 6/2005, s. 898–924.

- Paaso, Ilpo, Potilaan ja asiakkaan tiedonsaantioikeus, s. 37–71 teoksessa Pahlman, Irma, Asiakirjajulkisuus ja tietosuoja sosiaali- ja terveydenhuollossa. 1. uudistettu painos. Edita Publishing Oy 2007.
- Pajukoski, Marja, Turvaako muutoksenhaku sosiaalisten oikeuksien toteutumista?, s. 239–269 teoksessa Hänninen, Sakari – Kotkas, Toomas – Nykänen, Eeva – Pajukoski, Marja – Sakslin, Maija (toim.), Muuttuva sosiaalioikeus. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, E-sarja, n:o 24. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2013.
- Pajulammi, Henna, Lapsi, oikeus ja osallisuus. Talentum 2014.
- Perttola, Laura, Informoidun valinnan edellytykset vanhuspalveluissa. Oikeus 2018 (47); 2, s. 128–154.
- Pitkänen, Olli (toim.), Tietosuojasäädösten muutostarve. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 41/2017.
- Pohjola, Anneli – Kempainen, Tarja – Niskala, Asta – Peronius, Nina, Sosiaalityö osana yhteiskunnallista kehityskulkua, s. 23–54 teoksessa Pohjola, Anneli – Kempainen, Tarja – Niskala, Asta – Peronius, Nina (toim.), Yhteiskunnallisen asemansa ottava sosiaalityö. Vastapaino 2019. (Pohjola ym. 2019)
- Poikonen, Heidi, Perusoikeussäätelyn vaikutuksista oikeuteen saada päihdepalveluja, s. 114–137 teoksessa Nykänen, Eeva – Kalliomaa-Puha, Laura – Mattila, Yrjö (toim.), Sosiaaliset oikeudet: näkökulmia perustaan ja toteutumiseen. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 2017.
- Posio, Sirpa, Sosiaaliamies. Turun yliopisto 2003.
- Posio, Sirpa, Yksityisyyden suoja sosiaalihuollossa. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 283. Suomalainen lakimiesyhdistys 2008.
- Riekkinen, Mariya – Suksi, Markku, Access to Information and Documents as a Human Right. Åbo Akademi University, Institute for Human Rights 2015.

- Roche, Jeremy, *Social Work Values and the Law*, s. 11–19 teoksessa Cull, Lesley-Anne – Roche, Jeremy (eds), *The Law and Social Work. Contemporary Issues for Practice*. Palgrave 2001.
- Romakkaniemi, Marjo – Martin, Marjatta – Lappalainen, Tiina, *Vammaissosiaalityön asiantuntijuus harkintavallan perusteena*, s. 171–198 teoksessa Pohjola, Anneli – Kempainen, Tarja – Niskala, Asta – Peronius, Nina (toim.), *Yhteiskunnallisen asemansa ottava sosiaalityö*. Vastapaino 2019.
- Rouvinen-Wilenius, Päivi – Leino, Satu, *Terveysten edistäminen ja sosiaalisten mahdollisuuksien politiikka*, s. 231–250 teoksessa Hiilamo, Heikki – Saari, Juho (toim.), *Hyvinvoinnin uusi politiikka – johdatus sosiaalisiin mahdollisuuksiin*. Diakonia-ammattikorkeakoulun A tutkimuksia 27. Diakonia-ammattikorkeakoulu 2010.
- Räty, Tapio, *Lastensuojelulaki: käytäntö ja soveltaminen*. Edita 2015.
- Räty, Tapio, *Vammaispalvelut. Vammaispalvelujen soveltamiskäytäntö*. Kynnys ry 2017.
- Saarenpää, Ahti, *Kadonneet systeemit*, s. 261–278 teoksessa Häyhä, Juha (toim.), *Minun metodini*. Werner Söderström Lakitieto Oy 1997.
- Saarenpää, Ahti, *Informaatio-oikeus*, s. 1–110 teoksessa Haavisto, Risto (toim.), *Oikeusjärjestys. Osa 1. 5., täydennetty painos*. Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja, sarja C 47. Lapin yliopisto 2007. (Saarenpää 2007a)
- Saarenpää, Ahti, *Henkilö- ja persoonallisuus-oikeus*, s. 259–435 teoksessa Haavisto, Risto (toim.), *Oikeusjärjestys. Osa 1. 5., täydennetty painos*. Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja, sarja C 47. Lapin yliopisto 2007. (Saarenpää 2007b)
- Saastamoinen, Kati, *Lapsen suojeleminen viranomaisten ja muiden toimijoiden välisenä yhteistyönä*. Käsikirja arjen toimintaan. Edita 2016.
- Schreier, Margrit, *What Is Qualitative Content Analysis?*, s. 170–183 teoksessa Flick, Uwe (ed), *The Sage Handbook of Qualitative Data Analysis*. Sage 2014.

Sihvo, Sinikka – Isola, Anna-Maria – Kivipelto, Minna – Linnanmäki, Eila – Lyytikäinen, Merja – Sainio, Salla, Asiakkaiden osallistumisen toimintamalli. Loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 16/2018. (Sihvo ym. 2018)

Sosiaalialan ammattihenkilön eettiset ohjeet. Arki, arvot ja etiikka. Talentia 2017.

Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä, Laki ja asiakkaan oikeudet. Loppuraportti IV. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen raportti 48/2011. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2011.

Sutela, Marja, Kuntalaisen roolin muutos: Asukkaasta asiakkaaksi – tarkastelukohteena sosiaalihuollon asiakaslähtöisyys. Oikeus 2001 (30); 4, s. 418–436.

Tala, Jyrki, Lakien laadinta ja vaikutukset. Edita Publishing 2005.

Talus, Anu, Tietosuojasääntelyn eurooppalaistuminen – It's an evolution, not a revolution. Artikkeleita Eurooppaoikeudesta. Defensor Legis N:o 2/2019, s. 210–220.

Tarvainen, Merja. Palveluiden ydinoletukset ja muuttuva asiakkuuskäsitys, s. 38–57 teoksessa Pohjola, Anneli – Kairala, Maarit – Lyly, Hannu – Niskala, Asta (toim.), Asiakkaasta kehittäjäksi ja vaikuttajaksi. Asiakkaiden osallisuuden muutos sosiaali- ja terveyspalveluissa. Vastapaino 2017.

Tiilikka, Päivi, Access to Information as a Human Right in the Case Law of the European Court of Human Rights. Journal of Media Law, Vol. 5(1)/2013, s. 79–103.

Toivonen, Virve-Maria, Lapsen oikeudet ja oikeusturva. Lastensuojeluasiat hallintotuomioistuimissa. Alma Talent Oy 2017.

Tornberg, Johanna, Edunvalvonta, itsemääräämisoikeus ja oikeudellinen laatu. Lapin yliopistokustannus 2012.

Tuomi, Jouni – Sarajärvi, Anneli, Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Uudistettu laitos. Kustannusosakeyhtiö Tammi 2018.

Tuurnas, Sanna – Kurkela, Kaisa – Rannisto, Pasi-Heikki, Osallisuuden monet kasvot, s. 103–124 teoksessa Rannisto, Pasi-Heikki – Tienhaara, Piia (toim.), Sote-palvelut markkinoilla – tavoitteita, toiveita ja ristiriitoja. Tampereen yliopisto 2016.

Valjakka, Eeva, Vain lakiko lasta suojelee? Turun yliopiston julkaisuja, sarja C, osa 420. Turun yliopisto 2016.

Van Aerschot, Paul, Oikeusturvasta sosiaalihuollossa. Lakimies 4/2003, s. 619–637.

Voutilainen, Tomi, Suostumukset ja kiellot sosiaali- ja terveydenhuollon tietojenkäsittelyssä. Edilex 2011/28.

Voutilainen, Tomi, Oikeus tietoon. Informaatio-oikeuden perusteet. Edita 2019. (Voutilainen 2019a)

Voutilainen, Tomi, Kipuulia ja hapuulia julkisuusperiaatteen kanssa. Edilex vierashuone. 9.12.2019. [<https://www.edilex.fi/uutiset/62331>] (10.12.2019) (Voutilainen 2019b)

Wilhelmsson, Thomas, Sosiaalisen siviilioikeuden metodiset lähtökohdat, s. 339–358 teoksessa Häyhä, Juha (toim.), Minun metodini. Werner Söderström Lakitieto Oy 1997.

World Health Organization, World Report on Disability. World Health Organization 2011.

Yliruka, Laura – Vartio, Riitta – Pasanen, Kaisa – Petrelius, Päivi, Monimutkaiset ja erityistä osaamista edellyttävät asiakastilanteet sosiaalityössä. Valtakunnallisen kyselyn tuloksia. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen työpaperi 16/2018. [[http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/136378/URN\\_ISBN\\_978-952-343-117-1.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/136378/URN_ISBN_978-952-343-117-1.pdf?sequence=1&isAllowed=y)] (18.5.2018)

## **VIRALLISLÄHTEET**

Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No 14 (2000): The Right to The Highest Standard of Health (Article 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights). Twenty-second session. UN Doc E/C.12/2000/4 (11 August 2000).

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2018.

HE 102/1981 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle sosiaalihuoltolaiksi.

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

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

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

HE 108/2014 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaalihuollon asiakkaan ja potilaan itsemääräämisoikeuden vahvistamisesta ja rajoitustoimenpiteiden käytön edellytyksistä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 116/2014 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan neuvoston viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta tehdyn yleissopimuksen hyväksymiseksi sekä laiksi yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

HE 345/2014 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetun lain 10 ja 14 §:n muuttamisesta.

HE 9/2018 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle EU:n yleistä tietosuojasetusta täydentäväksi lainsäädännöksi.

HE 16/2018 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Oikeusministeriö ja tietosuojavaikuttetun toimisto, Miten valmistautua EU:n tietosuoja-asetukseen? Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 4/2017.

PeVL 7/2000 vp, perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE /2000) laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja eräksi niihin liittyviksi laeiksi.

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019. Osallistuva ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31.

Rötsä, Maarit – Berglind, Heidi – Huovila, Mikko – Hyppönen, Konstantin – Peksiö, Tiina – Mykkänen, Juha, Sosiaalihuollon valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen ja määrämuotoisen kirjaamisen toimeenpanohanke (Kansa-hanke). Hankesuunnitelma vuosille 2016–2020. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen ohjausjulkaisu 10/2016. (Rötsä ym. 2016)

Sosiaalihuollon periaatekomitea: Sosiaalihuollon periaatekomitean mietintö: 1, Yleiset periaatteet. Komiteamietintö 1971: A 25. Helsinki 1971.

Sosiaali- ja terveysministeriö, Alustava luonnos asiakas- ja potilaslaiksi. 25.4.2018. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2018)

StVM 18/2000 vp, sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä (HE 137/1999 vp) laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja eräksi niihin liittyviksi laeiksi.

Valvira, Sijoitettujen lasten ja nuorten oikeuksien toteutuminen ja pääsy lasten- ja nuorisopsykiatrian alojen palveluihin. 9.10.2019. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) 2019. [[https://www.valvira.fi/documents/14444/1835702/Lasten\\_ja\\_nuorten\\_oikeuksien\\_toteutuminen.pdf/2254ee98-f685-be57-e200-3d2f1b7236e7?t=1570601952640](https://www.valvira.fi/documents/14444/1835702/Lasten_ja_nuorten_oikeuksien_toteutuminen.pdf/2254ee98-f685-be57-e200-3d2f1b7236e7?t=1570601952640)] (12.12.2019)

## **MUUT LÄHTEET**

Hyvinkään, Karkkilan ja Lohjan kaupunkia sekä Mäntsälän, Pornaisten, Siuntion ja Vihdin kuntaa koskevat sosiaaliasiamiehelle tulleet yhteydenotot aikavälillä 1.1.2016–31.5.2019.

## **OIKEUSTAPAUKSET**

### **Euroopan ihmisoikeustuomioistuin**

*Gaskin v. Yhdistyneet kuningaskunnat*, 10454/83, 7.7.1989.



**Korkeimman hallinto-oikeudet ratkaisut**

KHO 1971 II 30

KHO 2012:124

KHO 2014:69

KHO 30.10.2015 T 3074

**Eduskunnan oikeusasiamiehen päätökset**

EOAK 30.4.2002 dnro 737/4/00: Oikeusasiamiehen päätös 30.4.2002 lapsen huoltoa ja tapamisoikeutta koskevan sosiaaliviranomaisen selvitystä ja asianosaisen tallentamata tietoa koskevaa tiedonsaantioikeutta koskevassa asiassa.

EOAK 14.6.2004 dnro 1757/4/02: Oikeusasiamiehen päätös 14.6.2004 asianosaisen oikeudesta asiakirjoihin valmisteilla olevassa asiassa.

EOAK 5.5.2006 dnro 2135/4/04: Oikeusasiamiehen päätös 5.5.2006 koskien väitettä salassapitovelvollisuuden rikkomisesta.

EOAK 31.12.2007 dnro 1055/4/05: Oikeusasiamiehen päätös 31.12.2007 asianosaisen tiedonsaantioikeutta ja menettelyä asiakirjojen antamisessa koskien.

EOAK 4.8.2008 dnro 161/4/07: Oikeusasiamiehen päätös 4.8.2008 viivästystä henkilötiedoissa tarkoitetun tarkastusoikeutta koskeneen pyynnön toteuttamisessa koskien.

EOAK 11.12.2012 dnro 3990/4/10: Apulaisoikeusasiamiehen päätös 11.12.2012 koskien sitä, että pyyntöä asiakastietojen luovuttamisesta ei tarvitse tehdä kirjallisesti.

EOAK 17.12.2013 dnro 3069/4/12: Apulaisoikeusasiamiehen päätös 17.12.2013 lasta koskevien tietojen luovuttamista huoltajalle koskien.

EOAK 8.1.2014 dnro 1795/4/13: Apulaisoikeusasiamiehen päätös 8.1.2014 julkisuuslain mukaista menettelyä tiedon luovutuksessa ja huoltajan oikeutta osallistua lasta koskevaan päätöksentekoon koskevassa asiassa.

## XVIII

EOAK 28.3.2014 dnro 2569/4/13: Apulaisoikeusasiamiehen päätös 28.3.2014 toimeentulotuen asiakkaan oikeutta saada tieto hakemuksensa käsittelyvaiheesta viivytyksettä koskien.

EOAK 8.4.2014 dnro 302/4/13: Apulaisoikeusasiamiehen päätös 8.4.2014 koskien viivästystä asiakirjapyyntöä käsittelevässä Etevässä.

EOAK 17.12.2014 dnro 2276/4/13: Apulaisoikeusasiamiehen päätös 17.12.2014 koskien sitä, ettei sosiaalitoimella ollut oikeutta kieltää lapsen isää videoimasta asiakasneuvottelua.

EOAK 27.7.2016 dnro 233/4/16: Apulaisoikeusasiamiehen sijaisen päätös 27.7.2016 kanteluun palvelusuunnitelman laatimistavan asianmukaisuudesta.

EOAK 8.5.2018 dnro EOAK/263/2017: Apulaisoikeusasiamiehen päätös 8.5.2018 kanteluun koskien puutteita vanhuksen hoitoon osallistuvan omaisen tiedonsaantioikeudessa.

EOAK 10.7.2018 dnro EOAK/2657/2017: Apulaisoikeusasiamiehen päätös 27.6.2018 kanteluun kaupungin menettelyä asiakirjapyyntöön vastaamisessa koskien.

EOAK 20.7.2018 dnro EOAK/1468/2018: Apulaisoikeusasiamiehen sijaisen päätös 20.7.2018 kanteluun sosiaalitoimen menettelyä asiakirjojen julkisuutta koskevassa asiassa koskien.

EOAK 16.5.2019 dnro EOAK/3411/2018, Apulaisoikeusasiamiehen sijaisen päätös 16.5.2019 kanteluun asiakirjapyyntöä käsittelevä koskien.

EOAK 22.7.2019 dnro EOAK/6678/2018: Apulaisoikeusasiamiehen sijaisen päätös kanteluun puutteellisesti laadittuja asiakastietoja ja asiakassuunnitelman toimittamisen viivästystä koskien.

EOAK 1.11.2019 dnro EOAK/4425/2018: Apulaisoikeusasiamiehen päätös kanteluun Rovaniemen lastensuojelun menettelystä.

### **Valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaisut**

OKV 26.8.2013 dnro OKV/447/1/2012: Apulaisoikeuskanslerin päätös 26.8.2013 sähköisen toimeentulotukihakemuksen käsittelemistä koskevassa asiassa.

OKV 19.8.2014 dnro OKV/1640/1/2012 ja OKV/1645/1/2013: Apulaisoikeuskanslerin päätös asiakirjapyynnön muotoa koskevassa asiassa.

OKV 28.10.2015 dnro OKV/1153/1/2014: Apulaisoikeuskanslerin päätös viranomaisen velvollisuutta toteuttaa hyvää tiedonhallintaa koskien.

OKV 16.8.2016 dnro OKV/1668/1/2015: Apulaisoikeuskanslerin päätös asiakirjapyynnön käsittelyn viipymistä koskevassa asiassa.

OKV 28.12.2016 dnro OKV/1610/1/2015 ja OKV/635/1/2016: Apulaisoikeuskanslerin päätös siitä, että asiakirjapyynnön käsittelyssä on noudatettava julkisuuslain menettelysäännöksiä.

OKV 12.1.2017 dnro OKV/68/1/2016: Apulaisoikeuskanslerin päätös siitä, että asiakirjapyyntöön on annettava valituskelpoinen päätös.

### **Tietosuojavaltuutetun kannanotot**

TSV 27.9.2001 dnro 807/422/2001

TSV 20.4.2009 dnro 423/49/2009

TSV 2.2.2015 dnro 2540/41/2014

## LYHENNELUETTELO

AOA	eduskunnan apulaisoikeusasiamies
asiakasasiakirjalaki	laki sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista 254/2015
asiakaslaki	laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 812/2000
asiakastietolaki	laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä 159/2007
dnro	diaarinumero
EIOS	yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (Euroopan ihmisoikeussopimus) SopS 18–19/1990
EOA	eduskunnan oikeusasiamies
EOAK	eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
EUVL	Euroopan unionin virallinen lehti
EY	Euroopan yhteisö
GDPR	The General Data Protection Regulation, yleinen tietosuojasetus, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 2016/679, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (EUVL L 119, 4.5.2016, s. 1–88)
HE	hallituksen esitys
HetiL	henkilötietolaki 523/1999
HL	hallintolaki 434/2003
julkisuuslaki	laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta 621/1999
JulKL	laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta 621/1999
Kansa	sosiaalihuollon asiakasasiakirjojen sähköinen arkisto
Kansa-hanke	Sosiaalihuollon valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen ja määrämuotoisen kirjaamisen toimeenpanohanke
kehitysvammalaki	laki kehitysvammaisten erityishuollosta 519/1977
Kela	Kansaneläkelaitos
KHO	korkein hallinto-oikeus

KP-sopimus	kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus ja siihen liittyvä valinnainen pöytäkirja yksilösopimuksista SopS 7–8/1976
L	laki
lapsenhuoltolaki	lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annettu laki 361/1983
LSL	lastensuojelulaki 417/2007
OKV	oikeuskanslerin virasto
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
PL	Suomen perustuslaki 731/1999
potilaslaki	laki potilaan asemasta ja oikeuksista 785/1992
SopS	Suomen säädöskokoelman sopimussarja
STM	sosiaali- ja terveysministeriö
StVM	sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö
THL	Terveysten ja hyvinvoinnin laitos
tiedonhallintalaki	laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta 906/2019
toimeentulotukilaki	toimeentulotuesta annettu laki 1412/1997
ToTuL	toimeentulotuesta annettu laki 1412/1997
TSV	tietosuojavaltuutettu
Valvira	Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto
vammaispalvelulaki	laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista 380/1987
vanhuspalvelulaki	laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista 980/2012
vp	valtiopäivät
WHO	World Health Organization, Maailman terveysjärjestö
YK	Yhdistyneet kansakunnat

## **KUVIOT JA TAULUKOT**

Kuvio 1. Sosiaalihuollon asiakkaan oikeus itseään ja asiaansa koskevaan tietoon.

Kuvio 2. Yhteydenottojen syyt koko aineistossa.

Taulukko 1. Oikeus omiin tietoihin eri säädösten mukaan.

Taulukko 2. Tiedonsaantiongelmia koskevien mainintojen jakautuminen sosiaalipalveluitain.

Taulukko 3. Alaluokkien yhdistäminen yläluokiksi ja mainintojen määrät.

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Tiedonsaantioikeus osana aktiivista asiakkuutta

Lasten huoltajavanhemmalle oli epäselvää, miksi hänen perheensä aloittama perhekuntoutus lopetettiin kesken. Hän oli pyytänyt perhettään koskevia asiakirjoja lastensuojeluviranomaiselta ensin suullisesti ja sitten kirjallisesti, mutta ei ollut saanut niitä. Vanhempi kertoi, ettei hän tiennyt oikeuksiaan eikä ollut saanut ohjausta ja neuvontaa lastensuojeluviranomaiselta. Hän oli pyytänyt kielteisen päätöksen perhekuntoutuksesta, mutta sitä ei ollut toimitettu.

Edellä mainittu, sosiaaliamiehelle tulleeseen yhteydenottoon pohjautuva tositarina kuvastaa tiedonsaantiongelmia, joita asiakas saattaa kohdata asioidessaan sosiaalihuoltoviranomaisessa. Jos sosiaalihuollon asiakas ei saa tietoa itseään ja asiaansa koskien, hän ei voi osallistua oman asiansa hoitamiseen eikä voida toteuttaa aiempaa paremmasta vastaamisesta asiakkaiden tarpeisiin, palvelutoiminnan asiakaslähtöisyydestä ja asiakkaiden osallisuudesta.<sup>1</sup> Osallisuudella tarkoitetaan vaikutusmahdollisuuksien varaamista ihmiselle oman asiansa hoitamisessa, vaikka käsitettä ei voidakaan määritellä tyhjentävästi sen laajuuden takia.<sup>2</sup> Yksilötason osallistumisen eli itsemääräämisoikeuden on katsottu kuuluvan sosiaali- ja terveydenhuollon oikeusperiaatteisiin.<sup>3</sup>

Lainsäädäntöön on ilmestynyt kasvavissa määrin osallisuutta koskevia painotuksia. Asiakkaan mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa omissa asioissaan tulee turvata (sosiaalihuoltolain [1301/2014, SHL] 4.1 §:n 4 kohta).<sup>4</sup> Osallisuus voidaan jakaa neljään osa-alueeseen: tieto-, toiminta-, suunnittelu- ja päätöksenteko-osallisuuteen. Tieto-osallisuuteen kuuluu oikeus saada tietoa eri palveluista ja omasta palveluprosessistaan esteettömästi. Osallistuminen

---

<sup>1</sup> Ks. Tuurnas – Kurkela – Rannisto 2016, s. 104; Niskala – Kairala – Pohjola 2017, s. 9. Suomalaista sosiaalityötä on kritisoitu osallisuuden liian vähäisestä tukemisesta (Pohjola ym. 2019, s. 34). Julkunen (2006, s. 190–191 ja 196) katsoo, että kun lakeihin on otettu tarkemmat kirjaukset yksilön oikeuksista, ja siten on vahvistettu yksilön sosiaalisia oikeuksia, samalla sosiaalioikeuden ihminen muuttuu yhteiskuntaan luottavasta kansalaisesta kohti oikeuksistaan tietoista kuluttajaa. Ks. osallisuuden vahvistamisesta sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen yhteydessä myös Sanna Marinin hallituksen ohjelma 2019, s. 154.

<sup>2</sup> Koivisto 2018, s. 629 ja 637. Ks. myös Kotkas – Tuori 2016, s. 507.

<sup>3</sup> Ks. Kalliomaa-Puha 2013, s. 99. Ks. sosiaalihuollon periaatteista sosiaalihuollon periaatekomitea 1971, s. 33–40; Kotkas – Tuori 2016, s. 195 ja 197. Ks. tiedon merkityksestä itsemääräämisoikeudelle Tornberg 2012 s. 124–126.

<sup>4</sup> Sosiaalipalveluita on ylipäätään järjestettävä SHL 11.4 §:n mukaan osallisuuden edistämiseksi. Osallisuutta painotetaan myös sosiaalityön sisältöä koskevassa SHL 15 §:ssä, sosiaaliohjausta koskevassa 16 §:ssä, sosiaalista kuntoutusta koskevassa 17 §:ssä ja asumispalveluita koskevassa 21 §:ssä. Myös sosiaalihuoltoasetuksen (607/1983) 5 §:n mukaan sosiaalihuollon asiakkaille on järjestettävä mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa tarkoituksenmukaisella tavalla sosiaalihuollon ja sen eri toimintayksiköissä annettavan huollon suunnitteluun ja toteuttamiseen.

omassa palvelutilanteessa tai hoidossa on paitsi oikeus, myös edellytys onnistuneelle palvelutilanteelle – olettaen, että asiakas haluaa osallistua. Katsotaan, että kun asiakas saa osallistua, hän ottaa enemmän vastuuta tilanteestaan, on tyytyväisempi ja pärjää jatkossa paremmin omillaan.<sup>5</sup> Tiedon myötä sosiaalipalvelujen asiakkaat voivat voimaantua tekemään itseään koskevia päätöksiä.<sup>6</sup> Sosiaalihuollon asiakkaan oikeus saada tietoa itseään koskevista asioista kuuluu osallisuuteen yhtenä sen osa-alueena.<sup>7</sup>

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000, asiakaslaki) perusteluissa katsotaan, että asiakkaan tiedonsaanti- ja itsemääräämisoikeuden korostaminen lisäävät asiakaslähtöisyyttä sosiaalihuollossa.<sup>8</sup> Tiedollinen itsemääräämisoikeus sisältää oikeuden määrätä itseään koskevista tiedoista.<sup>9</sup> Aiemmin yksilön informaatiotaan koskeva sääntely keskittyi salassapito- ja vaitiolovelvollisuuteen sekä kunniansuojasäännöksiin, mutta sittemmin on edetty siihen, että sääntelyn lähtökohtana on yksilön ensisijainen oikeus määrätä itseään koskevasta informaatiosta.<sup>10</sup> Oikeus tietoon on yhä tärkeämpi osa itsemääräämisoikeutta, ja samalla se on muiden itsemääräämisoikeuden osioiden toteutumisen ta.<sup>11</sup> Sosiaalihuollon asiakkaan tiedonsaantioikeuden on katsottu muodostavan itsenäisen ja erillisen julkisuus- ja salassapitokysymysten ongelma-alueen, joka liittyy yksilön tietosuojaan.<sup>12</sup>

Tässä tutkimuksessa systematisoin ensin sosiaalihuollon asiakkaan itseään ja omaa asiaansa koskevan tiedonsaantioikeuden sisältöä lainopillisella menetelmällä. Sen jälkeen tarkastelen tiedonsaantiin liittyviä ongelmia empiirisen metodin avulla sellaisina kuin ne esiintyvät sosiaaliasiamiehelle tulleissa yhteydenotoissa. Sosiaalihuollon asiakkaan tiedonsaantioikeutta on syytä jäsentää toisaalta siksi, että sitä koskettavat useat eri säännökset, jotka ovat osittain

---

<sup>5</sup> Sihvo ym. 2018, s. 10 ja 16.

<sup>6</sup> Jordan 2001, s. 56.

<sup>7</sup> Paaso 2007, s. 45; Rouvinen-Wilenius – Leino 2010, s. 235; Kvarnström ym. 2012, s. 135–136.

<sup>8</sup> HE 137/1999 vp, s. 1. Lakien esitöillä on sosiaalioikeudessa korostunut asema, koska sosiaalihuollon lain-säädäntö on usein tuoretta ja säännökset on usein muotoiltu väljästi (ks. Posio 2008, s. 15). Posio (2008, s. 57) katsoo, että tietosuojalainsäädännöllä on korostettu itsemääräämis- ja tiedonsaantioikeuksia. Asiakkaalle tulee antaa ymmärrettävää informaatiota ja mahdollisuus osallistua palveluiden suunnitteluun ja toteutukseen.

<sup>9</sup> Ks. Paaso 2007, s. 38; Saarenpää 2007a, s. 89; Mäenpää 2019, kohta Tiedollinen itsemääräämisoikeus. Ks. myös Posio 2008, s. 54.

<sup>10</sup> Saarenpää 2007a, s. 82.

<sup>11</sup> Saarenpää 2007b, s. 275. Ks. myös apulaisoikeusasiamiehen (AOA) ratkaisu 8.5.2018 dnro EOAK/263/2017, jossa AOA korostaa, että asiakkaan osallistumismahdollisuuksien ja lisäämisen keskeisinä edellytyksinä ja keinoina ovat asiakkaan tiedonsaantioikeuden turvaaminen ja edistäminen. Itsemääräämisoikeuden toteuttaminen edellyttää, että asiakkaan ja sosiaalihuoltoa järjestävän tahon välillä on yhteistyötä ja vuorovaikutusta koskien muun muassa tiedon saamista erilaisista vaihtoehtoista ja asiakkaan osallistumista päätöksentekoon.

<sup>12</sup> Paaso 2007, s. 37.



erilaisia toisiinsa nähden ja muodostavat siten monimutkaisen ja vaikeasti tulkittavan kokonaisuuden. Tietosuojalainsäädäntö voi olla vaikeasti hahmotettavaa, eivätkä sosiaalihuollon asiantuntijat välttämättä tunne sitä kaikilta osin. Tämän takia asiakkaiden yksityisyyden suoja, edut ja oikeudet eivät aina toteudu.<sup>13</sup> Sosiaalihuollon työntekijöiden suhtautuminen lainsäädäntöön ei ole ylipäätään välttämättä yksioikoinen.<sup>14</sup> Julkisuusperiaatteen eli viranomaisten toimintaan kohdistuvan tietojensaantioikeuden toteuttamiseen on katsottu liittyvän asenteisiin ja osaamiseen liittyviä käytännön ongelmia. Useat perusoikeudet uhkaavat tulla syrjäytetyiksi, vaikka viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki (621/1999, julkisuuslaki, JulkL), johon oikeus saada tietoa viranomaisen asiakirjoista pääasiassa pohjautuu, on ollut voimassa jo 20 vuotta pääosin muuttumattomana.<sup>15</sup>

Toisaalta sosiaalihuollon asiakkaan tiedonsaantioikeuteen liittyvää kokonaisuutta ei ole oikeuskirjallisuudessa hahmoteltu kattavasti asiakkaan tiedonsaantioikeuden kannalta, ja se on välttämätöntä, jotta oikeuden sisällöstä voidaan saada selvää. Kuten myöhemmin sosiaaliamiehelle tulleiden yhteydenottojen sisältöä tarkasteltaessa voidaan havaita, laissa asetetut velvoitteet eivät myöskään aina toteudu eli lain soveltamisessa ilmenee ongelmia. Ensimmäiseen tutkimuskysymykseen vastataan lainopillisella metodilla ja toiseen empiirisellä metodilla. Tutkimuskysymykset ovat seuraavat:

1. Minkä sisältöinen sosiaalihuollon asiakkaan itseään ja asiaansa koskeva tiedonsaantioikeus on?
2. Millaisia ongelmia tiedonsaantioikeuteen liittyy sosiaaliamiehelle tulleiden yhteydenottojen perusteella?

---

<sup>13</sup> Heiliö – Narikka 2006, s. 630. On katsottu, etteivät sosiaalihuollossa työskentelevät päätöksentekijät aina tiedä selkeästi, mitä oikeusturvanormit edellyttävät heiltä, ja tämä osaamisvaje synnyttää oikeusturvavajeen (Van Aerschot 2003, s. 619; Kotkas – Tuori 2016, s. 144, 194). Ks. myös Narikka 2006, s. 38; Lähteinen ym. 2017, s. 13; Romakkaniemi – Martin – Lappalainen 2019, s. 187. Myös sosiaalityöntekijät itse tunnistavat oikeudellisen osaamisen tarpeen työssään, ja korostavat etenkin erityislainsäädännön hallitsemista ja asiakkaiden oikeusturvaan liittyvää osaamista (Yliruka – Vartio – Pasanen – Petrelius 2018, s. 54). Sosiaalityöntekijältä vaaditaankin hyvin monenlaista erilaista osaamista, jota tulee käyttää työssä pääsääntöisesti yhtäaikaaisesti (Lähteinen ym. 2017, s. 13).

<sup>14</sup> Ks. Roche 2001, s. 12. Toisaalta kunnalliset viranhaltijat voivat olla kunnan organisaation alaisuussuhteiden takia velvollisia noudattamaan kunnallisten elinten antamia normeja, kuten tiedonantoon liittyviä linjauksia (Kotkas – Tuori 2016, s. 144).

<sup>15</sup> Voutilainen 2019b.

## 1.2 Metodit ja aiheen raja

Osallisuus sisältää muitakin elementtejä kuin tiedonsaannin, mutta tässä tutkimuksessa keskitytään juuri tiedonsaantiin, jolla tarkoitetaan tässä yhteydessä nimenomaan asiakkaan oikeutta *häntä itseään ja omaa asiaansa* koskevaan tietoon. Tarkastelun ulkopuolelle jätetään yleinen neuvonta ja ohjaus, jossa henkilö saattaa esiintyä anonyymina.<sup>16</sup> Kuitenkin tilanteet, joissa asiakas on pyrkinyt selvittämään esimerkiksi sitä, kuinka hänen tulisi hakea tiettyä sosiaalipalvelua tai mitä juuri hänen tulisi huomioida, otetaan tutkimukseen mukaan. Tarkastelu koskee sosiaalihuollon asiakkaita eli sitä hakevia tai käyttäviä henkilöitä (asiakaslain 3 §:n 1 kohta). Joissain tapauksissa asiakas ei ole päässyt hakuvaiheeseen siksi, koska ei ole saanut siihen tarvittavaa tietoa. Tällaisetkin henkilöt ovat mukana tämän tutkimuksen tarkastelussa. Oikeus perusteltuun päätökseen on mukana tutkimuksessa, koska sen puute voi helposti johtaa siihen, että asiakas ei saa tietoa asiastaan.<sup>17</sup> Hallintopäätös on eräs tiedon välittämisen keino myös silloin, kun päätös ei koske asiakkaan tietopyyntöön vastaamista.

Esitettyihin tutkimuskysymyksiin ei saada vastauksia vain yhdellä metodilla, joten yhdistän kaksi erilaista tutkimuksellista näkökulmaa ja lähestymistapaa.<sup>18</sup> Lainopillisella menetelmällä tavoitteeni on selvittää voimassa olevan oikeuden sisältöä eli selventää sosiaalihuollon asiakkaan itseensä ja asiaansa liittyvää tiedonsaantioikeutta koskevien oikeussäännösten sisältöä sekä tulkita ja jäsentää kyseisiä oikeussäännöksiä.<sup>19</sup> Tarkoitukseni on luoda järjestystä lainopillisen metodin avulla, ja se tapahtuu etenkin systematisoimalla<sup>20</sup>, mikä on nähty lainsäätäjän systematisointityön jatkamisena.<sup>21</sup>

Oikeustieteellisen tutkimuksen ydinalueena perinteisesti korostetussa lainopissa on painotettu oikeuden sisäistä näkökulmaa vastakohtana monien muiden tieteenalojen edustajien ulkoiseen näkökulmaan. Samalla empiiristä näkökulmaa on vieroksuttu.<sup>22</sup> Keskustelussa on

<sup>16</sup> Jos henkilölle annetaan anonyymisti palveluja taikka neuvontaa ja ohjausta, sosiaalihuollon henkilöstölle ei myöskään täyty sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista annetun lain (254/2015, asiakasasiakirjalaki) mukaista velvollisuutta kirjata tietoja (HE 345/2014 vp, s. 24).

<sup>17</sup> Ks. Paaso 2007, s. 43.

<sup>18</sup> Ks. esim. Määttä (2016, s. 135–136); Keinänen – Väänänen (2016, s. 263–264) metodisesta avoimuudesta (triangulaatiosta) oikeustieteessä eli useiden metodien ennakkoluulottomasta yhdistämisestä.

<sup>19</sup> Ks. Aarnio 1989, s. 288 ja 304.

<sup>20</sup> Kolehmainen 2016, s. 128. Lainopin tehtäväksi on nimetty myös yleisten oppien rakentaminen, kritiikki ja purkaminen (ks. Wilhelmsson 1997, s. 341).

<sup>21</sup> Aarnio 1989, s. 291; Kolehmainen 2016, s. 128. Tavoitteenani on tehdä näkymätön näkyväksi ja saattaa asiat järjestykseen (ks. Saarenpää 1997, s. 278).

<sup>22</sup> Ervasti 1998, s. 366. Lainopista oikeustieteellisen tutkimuksen ydinalueena ks. myös Aarnio 1989, s. 288; Ervasti 2004, s. 10.

pohdittu, sulkevatko lainoppi ja empiirinen oikeustutkimus toisensa pois vai ovatko ne yhdistettävissä toisiinsa.<sup>23</sup> Suomeen ei ole syntynyt yhtä voimakasta oikeussosiologian tai empiirisen oikeustutkimuksen traditiota kuin monissa muissa maissa.<sup>24</sup> Toisaalta on nähty, että samassa tutkimuksessa voidaan käyttää yhtä aikaa sekä empiiristä että lainopillista metodia. Samassa yhteydessä on kuitenkin pohdittu, että eri tieteenalojen traditioiden ja metodien hallinta on vaikeaa yhdelle ihmiselle.<sup>25</sup> Koska minulla on oikeustieteellisen koulutuksen lisäksi yhteiskuntatieteellinen pohjakoulutus, tuntuisi suorastaan haaskaukselta olla yhdistämättä näiden alojen parasta antia. Yhdistämällä lainopin ja empirian voidaan tuottaa uutta tietoa sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksista ja asemasta. Oikeuden empiirinen tutkimus edellyttääkin yleensä eri tutkimusperinteiden teoreettisten ja menetelmällisten lähtökohtien luovaa yhdistämistä.<sup>26</sup>

Empiirisen metodin käyttöä oikeustieteessä on perusteltu muun muassa sillä, että ei ole mielekästä, että oikeusnormeille sisällöllisiä merkityksiä tuottava oikeustutkimus sulkee yhteiskuntatodellisuuden ulkopuolelle. Kun yhdistän oikeustutkimukselle ominaisen tekstihermeneutiikan ja empiirisen lähestymistavan, kykenen hankkimaan oikeusnormin merkityssisältöä koskevaa tietoa monipuolisemmin ja kattavammin kuin jos käyttäisin vain toista näistä lähestymistavoista. Kun käytän molempia metodeja, saan todennäköisesti kattavampaa tietoa. Myös argumentaation vakuuttavuus, samoin kuin tulkintakannanottoni legitimiteetti paranevat verrattuna siihen, että käyttäisin vain yhtä menetelmää.<sup>27</sup>

Empiirisellä tutkimuksella pyritään kuvaamaan oikeuden maailma sellaisena kuin se on eikä sellaisena kuin sen on tarkoitettu olevan. Tässäkin tapauksessa olen kiinnostunut oikeudellisten tekstien ja tosielämän oikeuskäytännön väliin jäävästä aukosta.<sup>28</sup> Pyrin ymmärtämään ja kuvaamaan asiakkaiden kokemusta tiedonsaantioikeutensa toteutumisesta.<sup>29</sup> Tarkoitukse- nani on hankkia mahdollisimman eksaktia kokemusperäistä tietoa.<sup>30</sup> Olen kiinnostunut sosiaalihuollon asiakkaiden eli palveluiden käyttäjien näkemyksistä. Käyttäjänäkökulmalla on nähty olevan oma arvonsa ja validiteettinsa. Empiirisesti tutkitaan usein juuri alemman tason

---

<sup>23</sup> Ervasti 1998, s. 371.

<sup>24</sup> Ks. Ervasti 1998, s. 371; Ervasti 2004, s. 9. Oikeussosiologian katsotaan ikään kuin jääneen oikeustieteen ja yhteiskuntatieteen väliseen kuiluun (Alvesalo – Ervasti 2006, s. 6).

<sup>25</sup> Ervasti 1998, s. 372.

<sup>26</sup> Ervasti 2003, s. 48.

<sup>27</sup> Kultalahti 2010, s. 20 ja 33.

<sup>28</sup> Baldwin – Davis 2005, s. 886.

<sup>29</sup> Ks. Alvesalo – Ervasti 2006, s. 26.

<sup>30</sup> Ks. Kultalahti 2010, s. 24.

ja alustavia oikeudellisia menettelyitä, joita on lukumääräisesti paljon, mutta jotka eivät näy julkisuudessa.<sup>31</sup> Tällainen menettely voi olla, kuten tässä tutkimuksessa, sosiaalihuollon viranomaisen toiminnan näyttäytyminen sosiaalihuollon asiakkaalle. Sosiaalihuollon asiakas on juuri tällainen ”palveluiden kuluttaja”, jolla ei tyypillisesti ole tilaisuutta kuvata, miltä oikeudellinen maailma näyttää hänelle.<sup>32</sup> Sosiaalioikeudellista kirjallisuutta ei ylipäätään ole runsain mitoin, saati sosiaalioikeudellisten ilmiöiden empiiristä tutkimusta.

On tähdellistä selvittää, miten oikeusjärjestys toimii todellisuudessa, esimerkiksi siltä osin, kuinka kansalaisten oikeusturva toteutuu. Myös oikeusjärjestyksen kehittämiseen ja lainvalmisteluun tarvitaan käytännön tietoa.<sup>33</sup> Empiiriset havainnot, jotka koskevat lain toteutumista ja vaikutuksia, avaavat kriittisen näkökulman lain sisällön ja vaikutusten yhteyden tarkastelulle.<sup>34</sup> Empiirinen metodi on ainoa mahdollinen, jolla voidaan päästä käsiksi asiakkaiden kokemukseen tiedonsaantioikeuksiensa toteutumisesta. Tällä tutkimuksella voidaan saada osviittaa siitä, jääkö asiakkaan tiedonsaantioikeutta koskevien oikeudellisten tekstien ja käytännön kokemusten väliin aukko.

Empiiriseksi aineistoksi valitsin Länsi- ja Keski-Uudenmaan sosiaalialan osaamiskeskuksessa, Sosiaalitaito Oy:ssä, työskentelevälle sosiaaliasiamiehelle aikavälillä 1.1.2016–31.5.2019 tulleet, seitsemää kuntaa koskevat yhteydenotot. Pyrin selvittämään, millaisia ongelmia asiakkaan tiedonsaantioikeudessa vaikuttaa olevan asiamiehelle tulleiden yhteydenottojen perusteella. Laadullista menetelmää, jonka avulla empiirinen aineisto on analysoitu, esitellään tarkemmin myöhemmin luvussa 4.2.

Sosiaali- ja potilasasiamiesjärjestelmien on kuvattu kuuluvan jälkikäteisen oikeusturvan mekanismeihin. Jos yksilön kohtelu ei ole ollut asianmukaista, sosiaalihuollon asiakaslain ja potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (785/1992, potilaslaki) säännöksillä pyritään varmistamaan, että tällä on käytössään menettely ja oikeus neuvontaan tilanteen korjaamiseksi.<sup>35</sup> Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus on katsonut, että sosiaaliasiamies on keskeisessä

---

<sup>31</sup> Baldwin – Davis 2005, s. 888.

<sup>32</sup> Ks. Baldwin – Davis 2005, s. 890. Baldwin ja Davisin mukaan empiirisessä oikeustutkimuksessa on pitkälti kyse myös siitä, että tarjotaan perusteluita sosiaalisille ilmiöille.

<sup>33</sup> Ervasti 1998, s. 382–383.

<sup>34</sup> Tala 2005, s. 169.

<sup>35</sup> Kotkas 2009, s. 216.

asemassa asiakkaan oikeusturvan edistäjänä.<sup>36</sup> Asiamiehille kertyy runsaasti tietoa asiakkaiden ja potilaiden havaitsemista epäkohdista. Tämän takia asiakasyhteydenotoista muodostuva aineisto on kiinnostava toisen tutkimuskysymyksen näkökulmasta.

Asiamiesjärjestelmillä on nähty olevan tärkeä rooli sosiaali- ja terveydenhuollon tosiasiallisessa valvonnassa, jossa asiakkaalla tai potilaalla ei ole käytössään hallintopäätöstä, johon voi hakea muutosta.<sup>37</sup> Tiedonsaantiongelmassa asiakkaalla on harvoin käytössään päätöstä, johon hän voisi hakea muutosta. Sen sijaan asiamieheen otetaan yhteyttä ja kysytään neuvoa, miten tilanteessa voidaan edetä. Asiamiehelle tulleissa yhteydenotoissa korostuu tyytymättömyyden ilmaisu<sup>38</sup>; asiamieheen otetaan yleensä yhteyttä silloin, kun on havaittu jokin ongelma tai epäkohta, jonka ratkaisemiseen kaivataan neuvoa tai avustusta. Sosiaaliasiamiehen yhteydenotoista välittyy siten kielteisempi kuva sosiaalihuollon toiminnasta kuin jos palautetta kysyttäisiin kaikilta sosiaalihuollon asiakkailta. Tämä tulee huomioida, kun tarkastellaan tämän tutkimuksen johtopäätöksiä.

Sosiaalitaidon sosiaaliasiamies toimii myös potilasasiamiehenä usean kunnan terveydenhuollon toimintayksiköille.<sup>39</sup> Havaitsin, että potilasasiamiehelle ei tule yhtä paljon tiedonsaannin ongelmia koskevia yhteydenottoja kuin sosiaaliasiamiehelle. Osaltaan tämä voi johtua siitä, että potilailla on sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetun lain (159/2007, asiakastietolaki) 15 §:n mukainen suora pääsy omiin tietoihinsa sähköisesti Omakannan välityksellä. Rajasin potilasasiamiestoiminnan pois tutkimuksesta, mikä mahdollistaa valitun aiheen syvällisemmän käsittelyn.

Tarkastelusta rajataan pois myös tilanteet, joissa tiedon pyytäjänä on joku muu kuin sosiaalihuollon asiakas tai tämän laillinen edustaja. Asiakkaan laillisen edustajan oikeus saada tietoja perustuu julkisuuslain 3 luvun asianosaista ja asiakasta koskeviin säännöksiin. Muut

---

<sup>36</sup> StVM 18/2000 vp, s. 5.

<sup>37</sup> HE 16/2018 vp, s. 50.

<sup>38</sup> Sosiaalitaidon sosiaaliasiamiehelle 1.1.2016–31.5.2019 tulleista yhteydenotoista 77 % sisälsi tyytymättömyyden ilmaisuja.

<sup>39</sup> Asiakaslakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 137/1999 vp, s. 40) katsotaan, että sama henkilö voi toimia sekä sosiaali- että potilasasiamiehenä. Potilasasiamiehelle tulleet yhteydenotot kirjataan Sosiaalitaidossa vastaavasti kuin sosiaaliasiamiehelle tulleet yhteydenotot. Ensin potilasasiamies kirjaa tiedot manuaalisesti lomakkeelle, minkä jälkeen toimistosihteeri kirjaa tiedot Surveypaliin poistamalla asiakkaan yksilöintitiedot. Kävin läpi myös potilasasiamiestoimintaa koskevat asiatapahtumatiedot Surveypalista samalta aikaväliltä kuin sosiaaliasiamiestoimintaa koskevat lomakkeet

omaiset ja läheiset ovat julkisuuslain soveltamisessa sivullistahon asemassa.<sup>40</sup> Samassa asiassa voi olla useita asianosaisia<sup>41</sup>, joista nyt keskitytään vain asiakkaaseen itseensä ja tämän lailliseen edustajaan. Tarkastelun ulkopuolelle jätetään siten esimerkiksi omaishoitajat (asiakkaina omaishoidettavat), perhehoitajat (asiakkaina hoidettavat lapset) sekä lastensuojelun asiakkaina olevien lasten vanhemmat, jotka eivät ole lasten huoltajia<sup>42</sup> (asiakkaina lapset, joita edustavat huoltajat tai muut lailliset edustajat). Hallintoasiassa saa käyttää asiamiestä ja avustajaa hallintolain (434/2003, HL) 12.1 §:n mukaan, ja tämä koskee myös julkisuuslain mukaisen tietopyynnön tekemistä. Oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjoista sisältää pääsääntöisesti oikeuden käyttää hyväksi saatua tietoa<sup>43</sup>, mutta myös tiedon hyväksi käyttäminen rajataan tämän tutkimuksen ulkopuolelle.

### 1.3 Tutkimuksen eettisyys ja luotettavuus

Tutkimusta tehdessäni olen kiinnittänyt huomiota sen eettiseen kestävyyteen ja hyvään tieteelliseen käytäntöön.<sup>44</sup> Tutkimuksen alussa laadin tutkimussuunnitelman, minkä jälkeen sovittiin sosiaaliasiamiesaineiston käyttämisestä. Kirjaukset ovat jo valmiiksi anonymisoituja, joten asiakkaiden yksityisyys ei asetu vaaraan. Lisäksi jätän mainitsematta sellaisia tarkkoja yksityiskohtia, jotka voisivat olla palautettavissa tiettyyn yksittäiseen asiakastapahtumaan tai tietyn kunnan toimintaan. Pyrin raportoimaan kaiken tutkimuskysymyksen kannalta olennaisen aineistosta esiin nousevan, minkä kannalta oli eduksi, että luin läpi kaikki valitun aikavälin kuvaukset asiakasyhteydenotoista ennen lopullisen rajauksen tekemistä.

Tutkimuksen luotettavuuden arvioimiseksi on tärkeää tarkastella muun muassa tutkijan omia sitoumuksia eli tässä tapauksessa toimimistani sosiaaliasiamiehenä.<sup>45</sup> Olin huomannut vuosien aikana työssäni, että salassapitoa ja julkisuutta koskevia kysymyksiä esitetään eri yhteyksissä runsaasti. Tämän vuoksi aloin järjestää koulutuksia julkisuus- ja salassapitolain-

<sup>40</sup> Asiakaslain 17.4 §:n mukaan tietoja voidaan antaa sivullisille pykälässä säädetyin tarkemmin edellytyksin, jos tiedon antaminen on välttämätöntä asiakkaan tahdon tai sosiaalihuollon tarpeen selvittämiseksi taikka sosiaalihuollon toimenpiteen toteuttamiseksi.

<sup>41</sup> Ks. esim. Mäenpää 2019, kohta Asianosaisen asema. Mäenpää huomioi (2019, kohta Asiakkaan lähiomaiset), että erityisesti potilaan ja sosiaalihuollon asiakkaan lähiomaisten tiedonsaantioikeus voi olla tulkinnanvarainen, koska oikeuteen vaikuttavat useat erilaiset näkökohdat.

<sup>42</sup> Ks. EOAK 5.5.2006 dnro 2135/4/04, jossa EOA katsoi, että ”--salassa pidettäviä tietoja sisältävää avohuollon tukitoimea koskevaa päätöstä ei tule lähettää oma-aloitteisesti tiedoksi vanhemmalle, joka ei ole huoltaja, ellei ole varmistuttu huoltajan suostuneen siihen”. Ks. myös Posio 2008, s. 273–280.

<sup>43</sup> Ks. Mäenpää 2019, kohta Julkisen tiedon hyödyntäminen.

<sup>44</sup> Ks. Tuomi – Sarajärvi 2018, s. 149 ja 151.

<sup>45</sup> Tuomi – Sarajärvi 2018, s. 163.

säädännöstä kuntien sosiaalihuollon työntekijöille. Havaitsin, että aihe kaipaa huomiota, eivätkä sitä koskevat kysymykset ole aina yksinkertaisia arvioida. Vaikka minulla oli ennakkokäsitys siitä, että tiedonsaantia koskevia yhteydenottoja saapuu sosiaaliamiehelle, kävin yhteydenottojoukon kuvaukset läpi huolellisesti ja avoimin mielin. Tutkimuskysymys täsmentyi, kun huomioin, mitä seikkoja aineistosta nousee. En esimerkiksi alun perin ajatellut, että päätöksenteko liittyisi tiedonsaantiin, ja pohdin myös, onko syytä tarkastella sekä tietojen tarkastamista ja julkisuuslain mukaista tiedonsaantioikeutta että asiakaslain 5 §:n mukaista oikeutta saada tietää oikeutensa, velvollisuutensa ja toimenpidevaihtoehdot. Ymmärsin, että kummatkin elementit liittyvät erottamattomasti asiakkaan tiedonsaantioikeuteen, ja niiden puute johtaa asiakkaiden yhteydenottojen mukaan merkittäviin ongelmiin. Tämän takia kummatkin teemat on syytä nostaa esiin.

Tutkimuksen aloittamisen aikaan olin ollut jonkin aikaa opintovapaalla asiamiehen työstä ja viimeistelin sen palattuani asiamiestehtäviin. Katson, että tehtävässä toimiminen ei heikennä tutkimuksen luotettavuutta vaan pikemminkin parantaa sitä. Aineisto on minulle ennestään tuttu, olen osallistunut sen keräämiseen, ja minulla on muistikuva useasta asiakaskeskustelusta tiedonsaantia koskien. Koska tunnen asiamiehen toimintakentän ja -tavat, kykenen arvioimaan tutkimuksen luotettavuutta. Aineiston keruun kulusta, aineiston valinnasta ja analyysistä kerron tarkemmin etenkin alaluvuissa 4.1.1 ja 4.2.<sup>46</sup> Lukija voi arvioida tutkimusprosessia, jota olen pyrkinyt kuvaamaan tutkimusraportissa avoimesti ja yksityiskohtaisesti. Luotettavuudelle on hyväksi, että keräsin aineiston seitsemää kuntaa koskevista yhteydenottoista, jolloin yksittäisen kunnan käytännöt eivät leimaa tulosta tietynlaiseksi.

#### **1.4 Aiempi tutkimus ja tutkimuksen rakenne**

Sosiaalihuollon asiakkaan tiedonsaantioikeutta on käsitelty sosiaali- ja hallinto-oikeudellisissa perusteoksissa<sup>47</sup> sekä eräissä muissa julkaisuissa.<sup>48</sup> *Posio* on tutkinut yksityisyyden suojaa sosiaalihuollossa väitöskirjassaan<sup>49</sup>, jossa hän käsittelee myös asianosaisen ja asiakkaan oikeutta tietoon. Empiiristä tietoa sosiaalisten perusoikeuksien toteutumisesta suoma-

<sup>46</sup> Ks. Tuomi – Sarajärvi 2018, s. 164.

<sup>47</sup> Ks. esim. Kotkas – Tuori 2016; Mäenpää 2016; Mäenpää 2017; Mäenpää 2019; Voutilainen 2019a.

<sup>48</sup> Ks. esim. Kattelus 2006; Paaso 2007.

<sup>49</sup> Posio 2008.

laisten kuntien käytännöissä ei ylipäätään juurikaan ole. Sosiaaioikeudellinen, lainsäädännön soveltamista koskeva konkreettinen tutkimus on kovin vähäistä.<sup>50</sup> *Jämsä* on käsitellyt muiden teemojen ohella asiakkaan tiedonsaantioikeutta sosiaaliasiamiehen näkökulmasta.<sup>51</sup> Tiettyjen sosiaalihuollon asiakasryhmien tiedonsaantioikeutta koskevia artikkeleita on julkaistu ulkomailla<sup>52</sup>, mutta on selvää, että aihe kaipaa selvittämistä Suomen sosiaalihuollon ympäristössä.

Pääluvussa 2 sijoitan tiedonsaantioikeuden osaksi menettelyllisten oikeuksien joukkoa ja pohdin tiedonsaantioikeuden suhdetta osallistumisoikeuteen. Samalla käsittelen asiakaskirjauksia, jotka mahdollistavat menettelyllisten oikeuksien, kuten tiedonsaantioikeuden toteutumisen. Pääluvussa 3 etsin vastausta ensimmäiseen tutkimuskysymykseen eli pyrin lainopillista metodologiaa käyttäen löytämään merkityssisällön sosiaalihuollon asiakkaan oikeudelle häntä itseään ja omaa tilannettaan koskevaan tietoon. Pääluvussa 4 kuvaan laadullisen tutkimuksen osion tekemisen sekä esittelen empiirisen tutkimuksen analyysin eli tarjoan vastauksen toiseen tutkimuskysymykseen: miltä sosiaalihuollon asiakkaan tiedonsaantioikeuden toteutuminen näyttää sosiaaliasiamiehelle tulleiden yhteydenottojen perusteella. Viidennessä pääluvussa vedän tutkimuksen tulokset yhteen, arvioin tulosten merkitystä ja pohdin jatkok tutkimuksen tarvetta.

---

<sup>50</sup> Ks. Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä 2011, s. 158; Hänninen 2013, s. 210; Keinänen – Väättänen 2016, s. 248. Hänninen (ibid) huomauttaa, että mitä väljemmin kirjoitetusta sosiaalilainsäädännöstä on kyse, sitä suurempi merkitys laintulkinnassa on näyttönä pidetyillä tosiasioilla. Sosiaaliviranomainen joutuu käyttämään harkintavaltaansa myös arvioidessaan, onko käsillä jokin lain mukainen este asiakkaan omien tietojen antamiseen tälle. Tietojen antamisen estäviä tilanteita käsitellään lisää luvussa 3.5.7. Keinänen ja Väättänen (ibid) katsovat, että yksi syy empiirisen oikeustutkimuksen vähäiseen määrään on se, ettei perinteiseen lakimieskoulutukseen tai lainvalmistelijoiden osaamiseen ole kuulunut yhteiskuntatieteiden metodologian tai empiiristen työkalujen hallinta. Kotkas ja Tuori (2016, s. 143) arvioivat oikeuskirjallisuuden roolin kasvavan sitä mukaa, kun sosiaaioikeudellista tutkimusta ilmestyy nykyään aiempaa enemmän.

<sup>51</sup> *Jämsä* 2010.

<sup>52</sup> Ks. esim. Beverley – Bath – Barber 2011; Bright – Clarke – Dalley 2013.



## 2 ASIAKASKIRJAUSTEN MAHDOLLISTAMA MENETTELYLLI- NEN OIKEUS

### 2.1 Tiedonsaantioikeus menettelyllisten oikeuksien joukossa

Sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä voidaan erotella substanssilait, joilla säädetään palvelujen sisällöistä ja toisaalta menettelyllisiä oikeuksia sisältävät sosiaalihuollon asiakaslaki ja potilaslaki. Sekä asiakaslaki että potilaslaki ovat tärkeitä sosiaalioikeudellisten periaatteiden lähteitä.<sup>53</sup> Palveluun tai sen hakemiseen liittyvät menettelylliset oikeudet on haluttu pitää erillään oikeudesta sosiaali- ja terveystalouteihin.<sup>54</sup> Menettelysäännösten tarkoituksena on katsottu olevan pyrkimys turvata yksilön oikeus sosiaalipalveluihin Suomen perustuslain (731/1999, PL) mukaisesti sekä turvata se, että palvelut täyttävät itsemääräämisoikeuteen liittyvät vaatimukset. Lisäksi niiden tarkoituksena on tukea jo ennakkollisesti itsemääräämisoikeutta ja edistää sosiaalisten oikeuksien toteutumista.<sup>55</sup>

Potilaan tiedonsaantioikeuden on katsottu olevan eräs tärkeimmistä oikeuksista potilaalle turvattujen oikeuksien kokonaisuudessa.<sup>56</sup> Asiakaslain esikuvana oli potilaslaki, jossa tiedonsaantioikeudesta säädetään, joten näkemys voidaan laajentaa koskemaan myös sosiaalihuollon asiakkaan oikeutta tietoon. Potilaslaille ei ole pyritty sääntelemään tyhjentävästi potilaan oikeuksia, vaan terveydenhuollon erityislainsäädäntö ja yleinen hallinto-oikeudellinen lainsäädäntö sisältävät potilaan tiedonsaantioikeuden kannalta tärkeitä säännöksiä.<sup>57</sup> Samoin on asiakaslain laita; asiakaslain lisäksi asiakkaan tiedonsaantioikeuden pohja on valettu etenkin perustuslaissa, julkisuuslaissa ja Euroopan unionin yleisessä tietosuoja-asetuksessa.<sup>58</sup> Sosiaalioikeudellinen toiminta onkin säädelty menettelyn osalta lähes aina hallinto-oikeudellisesti. Täten yleishallinto-oikeudellinen lainsäädäntö tulee sovellettavaksi, jollei muuta ole säädetty.<sup>59</sup>

---

<sup>53</sup> Kotkas – Tuori 2016, s. 193.

<sup>54</sup> Kotkas 2009, s. 217. Kotkaksen mukaan lainsäätäjä on painottanut, että sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksia ja asemaa edistävät menettelylliset säännökset eivät luo uusia materiaalisia oikeuksia.

<sup>55</sup> Kotkas 2009, s. 216.

<sup>56</sup> Ilveskivi 1997, s. 76.

<sup>57</sup> Ks. HE 185/1991 vp, s. 3.

<sup>58</sup> Lisäksi tärkeitä säännöksiä sisältyi vuoden 2018 loppuun saakka voimassa olleeseen henkilötietolakiin.

<sup>59</sup> Arajärvi 2011, s. 85.

Yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet, kuten hallintolain mukainen yhdenvertaisuus, objektiiviteetti, tarkoitussidonnaisuus, luottamuksensuoja ja suhteellisuusperiaate ohjaavat hallintopäätösten ja kunnallisten toimintapolitiikkapäätösten lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon tosiasiallista toimintaa eli esimerkiksi tietojensaantioikeuden toteuttamista.<sup>60</sup> Lisäksi PL 6.1 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Sosiaalioikeudessa oikeusperiaatteilla on korostunut asema, koska sosiaali- ja terveydenhuollossa myös tosiasiallisella hoito- ja palvelutoiminnalla on keskeinen merkitys, ja se on väljästi säänneltyä. Oikeusperiaatteet pohjautuvat asiakaslain ja SHL:n sekä erityislakien lisäksi lakien esitöihin. Lähes 50 vuotta vanhan sosiaalihuollon periaatekomitean mietinnön<sup>61</sup> on todettu olevan yhä ajankohtainen.<sup>62</sup> Etenkin komitean esittämä asiakkaan itsemääräämisoikeus ja osallistuminen on merkittävä periaate tiedonsaantia koskien. Tiedonsaanti liittyy myös omatoimisuuden edistämiseen; asiakas ei voi toimia oma-aloitteisesti, jos hän ei saa relevanttia tietoa sosiaalihuollon viranomaiselta.<sup>63</sup>

Yksilön menettelyllisiä oikeuksia on vahvistettu sosiaalioikeudessa. Menettelylliset oikeudet liittyvät sosiaalisten etuuksien hakemiseen ja tapaan, jolla jokin myönnetty sosiaalipalvelu on toteutettava.<sup>64</sup> Menettelyyn liittyvillä oikeudellisilla keinoilla pyritään ennalta ehkäisevään oikeusturvaan. Sosiaalihuollossa asianosaisina olevilta yksilöiltä puuttuukin usein taloudellisia, sosiaalisia ja kulttuurisia voimavaroja, joita saatetaan tarvita sosiaalisten oikeuksien toteuttamiseksi. Lisäksi on huomattava asianosaisen ja asiaa käsittelevän viranomaisen suhteen tosiasiallinen epäyhdenvertaisuus.<sup>65</sup>

Perustuslain 21.1 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. PL 21.2 §:ssä säädetään, että lailla turvataan muun muassa oikeus saada perusteltu päätös ja muut hyvän hallinnon takeet. Hallintolain 2 luvun säännökset hyvän hallinnon perusteista koskevat myös sosiaalihuollon viranomaisen toimintaa.<sup>66</sup> Täten palveluperiaatteen

<sup>60</sup> Kotkas – Tuori 2016, s. 187. Oikeusperiaatteiden ohjaavasta vaikutuksesta ks. myös Mäenpää 2019, kohta Oikeusperiaatteet hallintotoiminnassa ja Arajärvi 2011, s. 85–86.

<sup>61</sup> Sosiaalihuollon periaatekomitea 1971. Mietintöön on viitattu vanhan sosiaalihuoltolain (710/1982) esitöissä (HE 102/1981 vp).

<sup>62</sup> Kotkas – Tuori 2016, s. 195 ja 197.

<sup>63</sup> Sosiaalihuollon periaatekomitea 1971, s. 39–40. Komitea käyttää asiakkaan itsemääräämis- ja osallistumisoikeudesta termiä ”omatoimisuuden edistäminen”.

<sup>64</sup> Ks. Kotkas 2009, s. 212. Ks. myös Kotkas – Tuori 2016, s. 379.

<sup>65</sup> Kotkas – Tuori 2016, s. 379; Van Aerschot 2003, s. 632.

<sup>66</sup> Hallintolakia sovelletaan sen 2 §:n mukaisesti myös kunnallisissa viranomaisissa mukaan lukien kuntien hoitama sosiaalihuolto.

(HL 7.1 §) mukaan asiointi ja asian käsittely sosiaaliviranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että sosiaalihuollossa asioiva saa asianmukaisesti palveluita. Sosiaalihuollon asiakkaan tiedonsaantioikeutta määrittävien säännösten on katsottu kumpuavan avoimuuden ideasta, jonka taustalla on nimenomaan yleinen palveluperiaate.<sup>67</sup> Tiedon saaminen on lisäksi tärkeää, jotta asiakas voi osallistua palvelujensa toteuttamiseen, joten osallistumisoikeutta tarkastellaan seuraavaksi erikseen.

## 2.2 Tiedonsaantioikeuden suhde osallistumisoikeuteen

Sosiaalihuollon asiakaslain esitöissä itsemääräämisoikeus on määritelty paitsi negatiivisen, myös positiivisen vapauden käsitteen kautta. Asiakkaan oikeutta määrätä omista asioistaan haluttiin lisätä sen lisäksi, että häntä haluttiin suojata tarpeettomilta oikeudenloukkauksilta.<sup>68</sup> Ihmiset ovat lisäksi tulleet entistä tietoisemmiksi oikeuksistaan ja osaavat myös vaatia niitä tuomioistuimissa.<sup>69</sup> Oikeusturvatakeiden vaatimuksien, kuten tiedonsaantioikeuden toteuttamisen, tarkoituksena on suojata yksilön laillisia etuja ja edistää aineellisten oikeuksien toteutumista.<sup>70</sup> Oma asiaansa koskevan tiedon saamisessa on kyse muun muassa itsemääräämisoikeuden ja osallistumisoikeuden toteutumisen aineellisista oikeuksista.

Asiakaslain perusteluissa korostetaan, että oikeus osallistua itseään koskevien asioiden suunnitteluun ja saada tietoja on keskeinen yksilön perusoikeus. Osallistumismahdollisuuksien ja tietojensaannin lisäämisen katsotaan edistävän yhteiskunnan yleistä kehittämistä kohti avointa vuorovaikutusta. Niiden katsotaan myös voivan parantaa päätösten laatua.<sup>71</sup> Lain nähtiin parantavan asiakkaiden vaikutus- ja osallistumismahdollisuuksia ja asemaa sosiaalihuollon käyttäjinä.<sup>72</sup> Asiakas ei voi osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon ja valita itselleen parhaiten sopivia palvelumuotoja, jos hän ei saa riittävästi tietoa asiaansa koskien.<sup>73</sup>

<sup>67</sup> Paaso 2007, s. 51.

<sup>68</sup> Kotkas 2009, s. 213–214. Nykyään sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevassa lainsäädännössä on viittauksia itsemääräämisoikeuteen hajallaan eri laeissa, kuten tartuntatautilaissa (1227/2016), mielenterveyslaissa (1116/1990), laissa kehitysvammaisten erityishuollosta (519/1977, kehitysvammalaki), päihdehuoltolaissa (41/1986) sekä lastensuojelulaissa (417/2007, LSL). Itsemääräämislakiehdotus (HE 108/2014 vp) annettiin eduskunnalle vuonna 2014, mutta se raukesi hallituksen vaihtuessa. Valmistelua on sittemmin jatkettu.

<sup>69</sup> Kotkas 2009, s. 214.

<sup>70</sup> Van Aerschot 2003, s. 622.

<sup>71</sup> HE 137/1999 vp, s. 13. Myös sosiaali- ja terveysvaliokunta katsoi asiakaslain hallituksen esitystä koskevassa mietinnössään (StVM 18/2000, s. 3), että ehdotettu uusi lainsäädäntö vaikuttaa asiakkaiden asemaan muun muassa parantamalla heidän vaikutus- ja osallistumismahdollisuuksiaan. Ks. myös Kotkas – Tuori 2016, s. 131.

<sup>72</sup> HE 137/1999 vp, s. 15. Ks. myös Rätty 2017, s. 25–26.

<sup>73</sup> Lakia valinnanvapauslaiksi ehdotettiin keväällä 2018 (HE 16/2018 vp), mutta esityksen saaman laajan kritiikin takia esitystä muutettiin, ja lopulta koko hanke raukesi huhtikuussa 2019 perustuslain 49 §:n nojalla, kun esitystä ei ehditty käsitellä ennen kuin valittiin uusi eduskunta.

On kuitenkin aiheellisesti kritisoitu, ettei asiakaslakiehdotuksen perusteluissa mainita sanalakaan, miten sosiaalihuollon asiakkaan osallistuminen voi konkreettisesti tapahtua.<sup>74</sup>

Osallisuuden vahvistuminen on nähty yksilöille oikeuksia suoivan vaikutuksensa lisäksi julkisen vallan käyttönä. Tarkoituksena on saada yksilö osallistumaan oman hoitonsa tai huoltonsa suunnitteluun.<sup>75</sup> Sosiaali- ja terveystalvelujen käyttäjiin onkin todettu kohdistuvan odotuksia, kun häneltä odotetaan osallisuutta ja aktiivisuutta. Asiakkaan tulee kyetä hankkimaan tietoa palveluista ja soveltamaan sitä, kun hän neuvottelee ja valitsee sopivia palveluita. Odotus on, että asiakas osaa valvoa saamansa palvelun laatua ja tarvittaessa reklamoida puutteista siinä.<sup>76</sup> On jopa arvioitu, että osallistamisella pyritään siihen, että ihminen auttaa itse itseään ja sitoutuu yhteiskunnan vallitsevaan arvomaailmaan ja normaaliuden odotuksiin.<sup>77</sup> Kuntalaisen on oltava aktiivinen ja hänellä on oltava tietoa päätettävistä asioista, jotta hän voisi toimia uudessa asiakkaan roolissaan.<sup>78</sup>

Kaikki eivät kykene tai edes halua osallistua tai neuvotella palveluistaan nykyistä enempää. Esimerkiksi sairaus, korkea ikä ja väsymys voivat johtaa siihen, että asiakas toivoo vain toimivaa palvelua itselleen. Työntekijöiltä vaaditaan asiantuntemusta tunnistaa sellaiset henkilöt, jotka haluavat osallistua ja jotka eivät.<sup>79</sup> Toisaalta uusien suojakeinojen kehittäminen ei välttämättä ole pois vanhojen vaalimiselta, kuten heikkojen ja hauraiden asiakkaiden suojelulta.<sup>80</sup> Pirstaloitunut ja monimutkaistunut sosiaalihuoltojärjestelmä vaatii kuitenkin entistä enemmän palveluohjausta ja neuvontaa, ja neuvonnan merkitys korostuu sitä mukaa, kun valinnanvapautta lisätään.<sup>81</sup> Tiedonsaantioikeus on lähtökohtaisesti jokaisella sosiaalihuollon asiakkaalla, ja on tärkeää, että heitä neuvotaan tästä oikeudesta ja sen käyttämisestä.

Henkilökohtaisen vapauden ja siihen liittyvän yksilön itsemääräämisoikeuden ”oikeudellisaatteellisen aseman” on katsottu olevan vahva.<sup>82</sup> Suomalaisessa perusoikeusjärjestelmässä

---

<sup>74</sup> Sutela 2001, s. 432.

<sup>75</sup> Koivisto 2018, s. 638.

<sup>76</sup> Poikonen 2017, s. 114.

<sup>77</sup> Koivisto 2018, s. 639.

<sup>78</sup> Sutela 2001, s. 435.

<sup>79</sup> Newman – Tonkens 2011, s. 205. Tarvainen (2017, s. 51) huomauttaa, että tämä asettaa sensitiivisen vaateen myös vammaissosiaalityölle. Potilaan tiedonsaantioikeudesta on todettu, ettei se merkitse tiedon vastaanottamisvelvollisuutta (Ilveskivi 1997, s. 84). Samoin on sosiaalihuollon asiakkaan tiedonsaantioikeuden laita; kyse on nimenomaan oikeudesta. Ks. haavoittuvaisista sosiaalihuollon asiakkaista Van Aerschot 2003, s. 630–631.

<sup>80</sup> Kalliomaa-Puha 2013, s. 109.

<sup>81</sup> Kalliomaa-Puha 2013, s. 110; Van Aerschot 2003, s. 635. Kunnan asukkailla on SHL 6 §:n mukainen oikeus saada sosiaalihuollon neuvontaa ja ohjausta.

<sup>82</sup> Koivisto 2018, s. 631.

on huomioitu ihmisten erilaiset kapasiteetit nauttia oikeudellisesti säänneltyä vapautta. Tässä yhteydessä puhutaan positiivisesta vapaudesta ja mahdollisuuksien tasa-arvosta.<sup>83</sup> Oikeuden tietoon on katsottu olevan vapausoikeus. Jotta yksilö voi käyttää itsemääräämisoikeuttaan, hänellä tulee olla oikeus sekä itseään koskevaan että muuhun tietoon.<sup>84</sup> Viranomaisen velvollisuus antaa tietoja aktiivisesti ja oma-aloitteisesti on lisäksi laajentunut vähitellen. Pohjalla on perustuslain 22 §:n mukainen perusoikeuksien turvaamisvelvoite.<sup>85</sup> Lisäksi viranomaisen tulee huomioida julkisuuslain 17.1 §:n mukainen velvollisuus huolehtia, ettei tietojen saamista sen toiminnasta rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista. Saman säännöksen mukaan tulee huolehtia siitä, että tiedon pyytäjiä kohdellaan tasapuolisesti. Se, että asiakas saa tarkkoja tietoja oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan, edesauttaa asiakkaan perusoikeuksien, kuten itsemääräämisoikeuden ja yksityiselämän suojan toteutumista.<sup>86</sup> Tiedonsaanti on osallistumisoikeuden välttämätön edellytys. Tiedonsaannin yksi edellytys on sen sijaan tietojen kirjaaminen, jota tarkastellaan seuraavaksi.

### 2.3 Asiakaskirjaukset tiedon talletuskeinona

Sosiaalihuollossa on välttämätöntä kerätä ja tallettaa asiakastietoja, jotta voidaan tehdä päätöksiä ja huolehtia tosiasiallisesta toiminnasta.<sup>87</sup> Henkilötietojen suoja on asiakkaan tiedollinen oikeus, ja sosiaali- ja terveydenhuollossa yksi sen suojaelementeistä on asiakkaan oikeus valvoa tietojensa käsittelyä omien tietojen tarkastusoikeuden ja lokitietojen tarkastusoikeuden avulla.<sup>88</sup> Lokitiedot ovat asiakastietojen käyttöä ja luovutusta koskevia, asiakasrekisterikohtaisia tietoja (asiakastietolain 5.2 §). Lokirekisteriin tallentuvat tiedot käyte-tyistä asiakastiedoista, palvelujen antajasta, asiakastietojen käyttäjästä, tietojen käyttötarkoituksesta ja käyttöajankohdasta sekä vastaavat tiedot, kun tietoa luovutetaan.

Suojaelementtien on katsottu kertovan siitä, että lainsäädännössä on haluttu korostaa asiakastietojen korkeaa suojaustasoa osana yksityisyyden suojan ydinaluetta.<sup>89</sup> Sosiaalihuollon

<sup>83</sup> Koivisto 2018, s. 632. Ks. myös Hvinden – Johansson 2007, s. 34–35.

<sup>84</sup> Saarenpää 2007a, s. 276. Van Aerschot (2003, s. 633) huomauttaa, että asiakkaan oikeusturvasta huolehtimaan viranomaisten täytyy helpottaa asiakkaan aktiivista roolia muun muassa tietoa antamalla.

<sup>85</sup> Mäenpää 2019, kohta Perusoikeuden turvaamisvelvoite. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä yleistyneestä viranomaisen aktiivisesta tiedonantovelvollisuudesta ks. McDonagh 2013, s. 35 ja 40; Tiilikka 2013, s. 99–101.

<sup>86</sup> Van Aerschot 2003, s. 636.

<sup>87</sup> Kotkas – Tuori 2016, s. 723.

<sup>88</sup> Voutilainen 2011, s. 2–3.

<sup>89</sup> Voutilainen 2011, s. 3.

ammattihenkilöiden asiakkaista saamat tiedot ovat usein arkaluonteisia ja ulottuvat asiakkaiden yksityisyyden ydinalueille. Yksityisyys on tietosuojan kannalta määritelty yksilön oikeudeksi päättää itseään koskevien tietojen käsittelemisestä.<sup>90</sup> Perustuslain 10.1 §:n mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu ja henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Julkisuusperiaate, mukaan lukien itseään koskevan tiedon saaminen, ei voi toteutua, jos tieto ei ole laadukasta ja saatavilla. Viranomaisen onkin järjestettävä tieto- ja asiakirjahallintansa hyvää tiedonhallintotapaa noudattaen (JulkL 18 §), niin menettelyllisesti kuin teknisestikin.<sup>91</sup>

Asiakkaan itseään koskevien tietojen saaminen on osa yksityiselämän suojaa, mutta sen toinen puoli on luottamuksellisuus ja salassapito.<sup>92</sup> Luottamuksellisen suhteen syntymisen on katsottu edellyttävän, että asiakas saa tietää, mihin hänen antamiaan tietoja käytetään; että jos tietoja käytetään muuhun tarkoitukseen, sitä varten hankitaan asiakkaan suostumus; että hänelle ilmoitetaan, kenelle ja mihin tarkoitukseen tietoja todennäköisesti luovutetaan ja että asiakkaalla on perusteltu varmuus siitä, ettei tietoja missään tilanteessa käytetä häntä vastaan.<sup>93</sup> Sosiaalihuollon asiakkaalla on velvollisuus antaa sosiaalihuollon toimielimelle tiedot, joita tämä tarvitsee sosiaalihuollon järjestämisessä ja toteuttamisessa (asiakslain 12 §). Asiakkaalle on annettava tieto siitä, mistä muualta ja mitä häntä koskevia tietoja voidaan hänen suostumuksestaan riippumatta hankkia. Edelleen hänelle on annettava tilaisuus tutustua muualta hankittuihin tietoihin ja antaa asiassa tarpeellista selvitystä. Asiakkaalla on oikeus ennen tietojen antamista saada tietää, miksi hänen antamiaan tietoja tarvitaan, mihin tarkoitukseen niitä käytetään ja mihin niitä säännönmukaisesti luovutetaan (asiakslain 13 §).

Sosiaalihuollon henkilöstöllä on velvollisuus kirjata asiakastietoja asiakasasiakirjalain mukaisesti. Päävelvollisuus ilmenee lain 4.1 §:stä (300/2016), jonka mukaan sosiaalihuollon ammattihenkilöt ja muu asiakastyöhön osallistuva henkilöstö ovat velvollisia kirjaamaan sosiaalihuollon järjestämisen, suunnittelun, toteuttamisen, seurannan ja valvonnan kannalta *tarpeelliset ja riittävät tiedot* (korostus tässä) määrämuotoisina asiakirjoina ja tallettamaan ne. Kirjaamisvelvollisuus alkaa, kun palvelunantaja on saanut tiedot henkilön palveluntar-

---

<sup>90</sup> Kotkas – Tuori 2016, s. 724.

<sup>91</sup> Mäenpää 2019, kohta Toimiva tietohallinto.

<sup>92</sup> Ks. Kotkas – Tuori 2016, s. 726. Kotkas ja Tuori katsovat, että luottamuksellista huoltosuhtetta ei voi syntyä, jos asiakas ei ole varma siitä, että viranomaisella hänestä olevat tiedot eivät leviä sivullisille.

<sup>93</sup> Sosiaalihuollon periaatekomitea 1971, s. 36.

peesta tai ryhtynyt toteuttamaan sosiaalipalvelua, ja tieto asiakkuuden päättymisestä on kirjattava asiakasasiakirjaan (asiakasasiakirjalain 4.2 §).<sup>94</sup> Työntekijän ja asiakkaan kannalta on tärkeää, että tehty asiakastyö, tapaamiset, keskustelut, suunnitelmat, lausunnot ja päätökset dokumentoidaan asiakirjoihin. Dokumentoinnin ansiosta tehtyyn työhön sekä menneisiin tapahtumiin ja päätöksiin voidaan palata. Asiakirjoihin tallennettua tietoa voidaan hyödyntää työntekijän ja asiakkaan välisissä keskusteluissa.<sup>95</sup> Asiakasta koskevan tiedon antaminen tälle itselleen on yleensä mahdotonta, jos tietoa ei ole alun perin kirjattu asiakasasiakirjaan.

Asiakkaan osallisuutta ja tiedonsaantia asiakirjojen laatimiseen korostetaan asiakastietojen kirjaamista koskevassa, asiakasasiakirjalain voimaantuloa edeltäneessä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) oppaassa. Asiakkaalle tulee kertoa asiakirjojen kirjoittamisesta ja näyttää häntä itseään koskevia asiakirjoja. Asiakirjoja tulee myös tehdä asiakkaan kanssa yhdessä, ja asiakirjoihin tulee kuvata seikkoja, joista on keskusteltu tai sovittu yhdessä tai joita on tärkeää tai välttämätöntä selvittää ja kuvata. Oppaan mukaan asiakkaan ottaminen mukaan asiakastyöstä kirjoittamiseen voi auttaa vahvistamaan asiakkaan osallisuutta. Kun asiakas osallistuu jo työskentelyn dokumentointiin, hänen luottamuksensa lisääntyy, eikä hän joudu yllättymään asiakirjoihin talletetuista asioista ja käsityksistä. Asiakas pysyy tietoisena yhdessä sovituista asioista ja tilanteen arvioista. Osallisuutta vahvistaa asiakkaan mahdollisuus tutustua laadittuihin asiakirjoihin pian niiden valmistumisen jälkeen. Asiakkaalla on oikeus saada tietää, mitä mieltä työntekijä todella on hänen tilanteestaan.<sup>96</sup>

Myös asiakirjoissa käytettävä kieli vaikuttaa merkittävästi tekstin ymmärrettävyyteen. Asiakasasiakirjalain 6 §:n mukaan asiakasasiakirjoissa käytettävän kielen tulee olla selkeää ja ymmärrettävää. Säädöksen esitöissä huomioidaan, että asiakasasiakirjoja laadittaessa on tärkeää pyrkiä siihen, että asiakirjat ovat asiakkaan kannalta ymmärrettäviä ja saavutettavia. Huomautetaan, että selkokielen tarvitsijoita on yli 500 000 henkilöä, joista iso osa on ikäihmisiä, maahanmuuttajataustaisia henkilöitä ja kehitysvammaisia, jotka käyttävät sosiaalihuollon palveluita ja tukitoimia.<sup>97</sup> Sosiaali- ja terveydenhuollon tiedonhallintaa koskevan

---

<sup>94</sup> Asiakkuus alkaa SHL 34.1 §:n mukaan hakemuksesta tai kun muulla tavoin vireille tullutta asiaa ryhdytään käsittelemään tai henkilölle annetaan sosiaalipalveluja. Asiakkuus päättyy, kun sosiaalihuollon asiakasasiakirjaan merkitään tiedoksi, ettei sosiaalihuollon järjestämiselle ole perustetta. Asiakaslain 3 §:n 1 kohdan mukaan asiakas on sosiaalihuoltoa hakeva tai käyttävä henkilö.

<sup>95</sup> Laaksonen ym. 2011, s. 10–11.

<sup>96</sup> Laaksonen ym. 2011, s. 12 ja 41–43.

<sup>97</sup> HE 345/2014 vp, s. 21 ja 33–34.

lainsäädännön sekavan käsitteistön on arvioitu aiheuttavan tiedonhallinnan ongelmia.<sup>98</sup> Pirstaleisen ja osittain päällekkäisen lainsäädännön vuoksi paitsi asiakkaiden, myös sosiaalihuollon ammattilaisten mahdollisuus hallita säädöskokonaisuus ja toteuttaa asiakkaan tiedonsaantioikeuksia lakisäateisellä tavalla vaikeutuu.

Osana sosiaalihuollon sähköisen valtakunnallisen tietojärjestelmäpalvelun perustamista rakennetaan sosiaalihuollon asiakasasiakirjojen sähköinen arkisto (Kansa). Tämän jälkeen asiakkaat voivat tarkistaa omat sosiaalihuollon asiakastietonsa suojatun kansalaisen käyttöliittymän avulla.<sup>99</sup> Nykyään tietojen tarkastus tapahtuu rekisterinpitäjältä tai viranomaiselta pyytämällä. Asiakas saa jatkossa tietoa omasta asiakkuudestaan myös katsomalla tiedot itse valitsemaltaan laitteelta valitsemanaan aikana. Oikeus itseään koskevaan tietoon voi parantua, koska kun asiakas pääsee tarkastelemaan hänestä laadittuja asiakasasiakirjoja katseluyhteyden kautta, ei tarvita enää erillistä menettelyä rekisteritietojen tarkastamiseksi. Poikkeuksena ovat tiedot, joiden suora luovuttaminen asiakkaalle on estetty esimerkiksi siksi, että ne sisältävät ulkopuolista henkilöä koskevia tietoja tai muiden, laissa määriteltyjen syiden takia. Kuka tahansa voi katsella omia tietojaan ja lainsäädännön asettamissa rajoissa hallita ja rajata tietojensa saatavuutta. Asiakkaiden mahdollisuudet informaatioon ja yhdenvertaisuuteen voivat lisääntyä.<sup>100</sup> Tutkimuksessa on nostettu esille ainakin vammaispalvelujen sosiaalityöntekijöiden kohdalla, että asiakkaiden oikeudet ja osallisuus voivat vahvistua uudistuksen myötä.<sup>101</sup>

Uudistus vaatii työntekijöiltä uudenlaista suhdetta kirjaamiseen ja sosiaalityön tietoperustan luomiseen.<sup>102</sup> Lisäksi sosiaalihuollossa on huomioitava uusi julkisen hallinnon tiedonhallin-

<sup>98</sup> Voutilainen 2011, s. 25.

<sup>99</sup> HE 345/2014 vp, s. 4. Eduskunnan oikeusasiamies huomauttaa kuitenkin uusimmassa vuosikertomuksessaan (EOA 2018, s. 120), että viranomaisten palveluiden muuttuminen sähköiseksi vaarantaa ikääntyneiden henkilöiden palvelujen saatavuutta. Sama havainto tehtiin irlantilaisessa tutkimuksessa, jossa kartoitettiin iäkkäiden henkilöiden tiedonhankkimisstrategioita sosiaali- ja terveyspalveluja koskien (Mc Grath – Clancy – Kenny 2016, s. 1156). Huomion voidaan päätellä koskevan myös ikääntyneiden pääsyä tulevaan sosiaalihuollon Oma-kantaan tarkistamaan itseään koskevia tietoja. Myös Tornberg huomauttaa (2012, s. 90), että sähköisten palveluiden oikeudellisessa suunnittelussa tulee huomioida, että aina on ihmisiä, joilla ei ole mahdollisuutta käyttää sähköisiä palveluja. Ks. myös Bright – Clarke – Dalley 2013, s. 86.

<sup>100</sup> HE 345/2014 vp, s. 21. Myös AOA:n sijainen on kiinnittänyt huomiota siihen, että jos tärkeitä tietoja ei kirjata asiakasasiakirjoihin, asiakkaan ja työntekijöiden oikeusturva on uhattuna (22.7.2019 dnro EOAK/6678/2018). Asiakkaan tiedonsaantioikeus voi myös jäädä toteutumatta, jos tietoja ei ole kirjattu asiakirjoihin. Asiakasasiakirjalain esitöiden mukaan (HE 345/2014 vp, s. 21) luotettava ja turvallinen vuorovaikutus sosiaalihuollon henkilöstön ja asiakkaan välillä sisältää muun muassa tiedonsaannin omassa asiassaan.

<sup>101</sup> Kivistö 2019, s. 218.

<sup>102</sup> Pohjola ym. 2019, s. 40–41. Ks. myös Röttsä ym. 2016, s. 15–19, jotka ovat laatineet Sosiaalihuollon valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen ja määrämuotoisen kirjaamisen toimeenpanohankkeen (Kansa-hanke)



nasta annettu laki (906/2019, tiedonhallintalaki), joka tuli voimaan 1.1.2020. Sen tarkoituksena on muun muassa asiakirjajulkisuuden edistäminen (1 §). Tiedonhallintalain 4.2 §:n mukaan tiedonhallinnan johdon on huolehdittava tiedonhallintaan liittyvien perusasioiden järjestämisestä, kuten tiedonsaantioikeuksien toteuttamista koskevien ohjeiden ja henkilöstön koulutuksen turvaamisesta. Säädöksen myötä viranomaisella on entistä selkeämpi velvollisuus huolehtia viranomaisessa asioivan henkilön tiedonsaantioikeuden toteuttamisesta.

Seuraavassa luvussa määrittelen lainopillisen menetelmän keinoin merkityssisällön sosiaalihuollon asiakkaan oikeudelle häntä itseään ja omaa tilannettaan koskevaan tietoon. Pyrin siten vastaamaan ensimmäiseen tutkimuskysymykseen ennen kuin siirryn käsittelemään empiiristä aineistoa ja esittelemään laadullisen analyysin tuloksia. Näin saadaan ensin vastaus siihen, millainen tiedonsaantioikeuden sisällön tulisi olla, jotta sitä voidaan sen jälkeen luvussa 4 verrata siihen, millaisia ongelmia siinä näyttää sosiaaliasiamiehelle tulleiden yhteydenottojen perusteella olevan.

---

suunnitelman. Sen mukaan uudistuksen hyötyjä voivat olla sen lisäksi, että asiakastiedot ovat saatavilla yhdestä paikasta, jolloin tietojen saatavuus paranee, muun muassa asiakkaan mahdollisuus rajata ja seurata asiakastietojen luovuttamista. Luottamus palvelunantajaan voi kasvaa. Lisäksi asiankäsitely- ja palveluprosessit voidaan yhdenmukaistaa, ja asiakirjat ovat yhdenmukaisia kaikkialla. Uudistuksen myötä tietojen käyttöä voidaan seurata, ohjata ja valvoa, jolloin asiakkaan tietosuoja voi parantua.

### 3 OIKEUS OMIIN TIETOIHIN LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ

#### 3.1 Tiedonsaantioikeus perus- ja ihmisoikeutena sekä eurooppalaisena oikeutena

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisella vallalla on velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIOS) 10 artiklalla pyritään takaamaan sananvapaus jokaiselle, sisältäen vapauden vastaanottaa ja levittää tietoja viranomaisten siihen puuttumatta. EIOS 8 artiklan mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjevaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on katsonut, että eräissä tilanteissa asianosaisen on tullut saada viranomaiselta tietoa yksityiselämänsä piiriin kuuluvista asioista, koska yksityiselämän kunnioitus oikeutena tukee tiedon saamisoikeutta. Näin oli *Gaskin*-tapauksessa<sup>103</sup>, jossa aikuinen ei ollut saanut oikeutta kaikkeen tietoon koskien omassa lapsuudessaan tapahtunutta huostaanottoa. EIT katsoi, että valtio oli puuttunut yksilön EIOS 8 artiklan mukaiseen yksityiselämän suojaan. Valtion olisi tullut ainakin taata se, että riippumaton viranomainen lopulta päättää, tuleeko tiedot antaa asianosaiselle.<sup>104</sup> Näin ei tässä tapauksessa ollut.

EIOS 8 artikla ei kuitenkaan muodosta yleistä oikeutta tiedon saantiin.<sup>105</sup> Oikeuskirjallisuudessa on huomioitu, että suurin osa tapauksista, joissa EIT on katsonut valtion rikkoneen 8 artiklaa, on koskenut henkilökohtaisen tiedon saamisoikeutta, kuten tietoa lastensuojelusta, sosiaalihuollon asiakirjoista ja potilasasiakirjoista.<sup>106</sup> Artikla tuleekin huomioida sosiaalihuollon asiakkaan tiedonsaantioikeutta arvioitaessa. Kansalaisyhteiskunta- ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 7–8/1976, KP-sopimus) 19 artiklassa turvataan mielipiteen vapaus ja sananvapaus, joka sisältää vapauden hankkia, vastaanottaa ja levittää tietoa.

<sup>103</sup> *Gaskin v. Yhdistyneet kuningaskunnat* (1989). Riekkinen ja Suksi (2015, s. 51) huomauttavat, että EIT suojelee oikeutta tietoon ratkaisukäytännössään yleisimmin juuri 8 artiklan nojalla. Riekkisen ja Suksen mukaan (2015, s. 121) ylipäätään hallinnon läpinäkyvyys ja päätöksenteon avoimuus ovat alkaneet levitä periaatteina kansainvälisessä oikeudessa.

<sup>104</sup> *Gaskin v. Yhdistyneet kuningaskunnat* (1989), kohta 49.

<sup>105</sup> Posio 2008, s. 67; Tiilikka 2013, s. 102; Mäenpää 2019, kohta Yksityiselämän ja yksityisyyden suoja. Kotkas ja Tuori (2016, s. 142) ja Mäenpää (2019, kohta Oikeuslähteiden sitovuus viranomaisen toiminnassa) katsovat, että EIT:n ratkaisut ovat ennakkopäätösarvoltaan korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen veroisia.

<sup>106</sup> McDonagh 2013, s. 41.

Tiedonsaantioikeudesta ei säädetä suoraan perusoikeussäännöksissä, mutta sillä on liittymäkohtia PL 7 §:n mukaiseen oikeuteen elämään ja henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen sekä PL 10 §:llä turvattuun yksityiselämän suojaan. Lisäksi PL 14.4 §:n mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Viranomaisen asiakirjojen julkisuus pohjautuu perustuslakiin (12.2 §), jonka mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jos niiden julkisuutta ei ole välttämättömien syiden vuoksi rajoitettu erikseen lailla. Saman säännöksen mukaan jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Tietojen julkisuudessa ja luovuttamisessa on viime kädessä kysymys perusoikeuksien toteuttamisesta.<sup>107</sup>

Euroopan neuvoston yleissopimus viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta on ensimmäinen kansainvälinen sopimus, jossa määritellään julkisuusperiaate oikeudellisesti sitovalla tavalla. Sopimuksen 2 artiklassa säädetään jokaisen oikeudesta saada pyynnöstä tieto viranomaisen asiakirjasta. Sopimus on saatettu Suomessa voimaan lailla viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (16/2015), eikä kansallista lainsäädäntöämme tarvinnut muokata.<sup>108</sup> Sopimus ei kuitenkaan ole vielä voimassa, koska kymmenen jäsenvaltiota ei ole vielä ratifioinut sitä (16 artikla).

Lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus (SopS 59–60/1991) sisältää määräyksiä lapsen ja muiden asianosaisten osallistumisoikeudesta (12 artikla), tiedonsaantioikeuksista tapauksessa, jossa lapsi erotetaan vanhemmistaan tahdonvastaisesti (9 artikla) sekä lapsen mielipiteenvapaudesta, joka sisältää oikeuden vastaanottaa tietoa (13 artikla). Myös vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus (SopS 27/2016) sisältää määräyksiä osallisuudesta (19 artikla) ja tiedonsaannista, mukaan lukien vapaus etsiä, vastaanottaa ja välittää tietoja, huomioiden vammaisten henkilöiden erilaiset vuorovaikutuskeinot, kuten viittoma-kieli ja puhetta tukeva ja korjaava viestintä (21 artikla). Sopimus sisältää samoin säännöksiä kohtuullisten mukautusten tekemisestä (2, 5, 14, 24 ja 27 artiklat), joka voi liittyä esimerkiksi tiedonannon tapaan.

---

<sup>107</sup> Posio 2008, s. 81.

<sup>108</sup> HE 116/2014 vp, s. 1.

Euroopan unionin (EU:n) oikeudessa, joka on ensisijaista kansalliseen lainsäädäntöön nähden, on niukasti sosiaali oikeudellista sääntelyä, joka vaikuttaisi yksilön asemaan.<sup>109</sup> Yleisessä tietosuoja-asetuksessa (EU) N:o 2016/679 (GDPR)<sup>110</sup> säädellään tiedonsaantioikeutta, ja säädöstä käsitellään myöhemmin lisää. Asetuksena se on suoraan sovellettavaa oikeutta Suomessa. Tämän tutkimuksen kannalta erityisesti julkisuuslainsäädäntö on olennaista. EU-oikeudellisesti relevanteissa tilanteissa noudatetaan lähtökohtaisesti kansallista julkisuuslainsäädäntöä, eli yleiset lähtökohdat ovat jäsenvaltion menettelyllinen itsenäisyys ja julkisuusperiaate.<sup>111</sup> Ylipäätään hallintomenettelyn oikeudelliset perusteet ja menettelymuodot määritellään yleensä kansallisessa lainsäädännössä.<sup>112</sup> Yleiseen eurooppalaiseen hallinto-oikeuteen kuuluvat kuitenkin hallintomenettelyn perusteet ja hallintotoiminnan julkisuus, jotka liittyvät olennaisesti sosiaalihuollon asiakkaan tiedonsaantioikeuteen.<sup>113</sup>

### 3.2 Tiedonsaantioikeus tiivistetysti

Sosiaalihuollon asiakkaan itseään ja omaa asiaansa koskeva tiedonsaantioikeus on moniulotteinen kokonaisuus. Oikeudet ilmaistaan seuraavassa kuviossa.

---

<sup>109</sup> Ks. Kotkas – Tuori 2016, s. 153–157 EU-oikeudesta oikeuslähteenä ja etenkin sen sosiaali oikeudellisesta ulottuvuudesta. Ks. myös Posio 2008, s. 107; Mäenpää 2019, kohta EU-oikeuden etusija hallintotoiminnassa.

<sup>110</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 2016/679, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (EUVL L 119, 4.5.2016, s. 1–88).

<sup>111</sup> Mäenpää 2016, s. 48.

<sup>112</sup> Ks. Mäenpää 2019, kohta EU-oikeuden menettelynormit.

<sup>113</sup> Mäenpää 2019, kohta Yleinen eurooppalainen hallinto-oikeus, alakohta Keskeiset alueet. Lisäksi EU-oikeudessa asetetaan kansallisten menettelynormien soveltamiselle ja tulkinnalle yleisiä rajoituksia ja tavoitteita, ja niiden merkitys lisääntyy jatkuvasti (Mäenpää 2019, kohta EU-oikeuden menettelynormit).



Kuvio 1. Sosiaalihuollon asiakkaan oikeus itseään ja asiaansa koskevaan tietoon.

Seuraavat, kuviossa esitetyt, osatekijät muodostavat tiedonsaantioikeuden ytimen: oikeus omaa asiaansa koskevaan neuvontaan (SHL 6 § ja HL 8 §); oikeus saada tietää oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset toimenpidevaihtoehdot ja muut merkitykselliset seikat ymmärrettävällä tavalla (asiakaslain 5 §; myös HL 8 §, SHL 33 § ja ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvuluista annetun lain [980/2012, vanhuspalvelulaki] 16.2 §); oikeus tietojen tarkastamiseen rekisterinpitäjältä (asiakaslain 11 §, sittemmin kumotun henkilötietolain [523/1999, HeTiL] 26 §, GDPR 15 artikla ja tietosuojalain [1050/2018] 28 §); oikeus saada tieto asiakirjasta asianosaisena (asiakaslain 11.1 § ja JulKL 11 §) ja itseään koskien (asiakaslain 11.1 § ja JulKL 12 §); oikeus tallentamattomaan, suulliseen tietoon (PL 21 §)<sup>114</sup>; oikeus lokitietoihin eli asiakastietojen käyttöä ja luovutusta koskeviin tietoihin (asiakastietolain 18 § ja julkisuuslain 11 §) sekä oikeus saada perusteltu päätös (PL 21 §, asiakaslain 6 §, SHL 45 § ja HL 43 §).

<sup>114</sup> Ks. Paaso 2007, s. 59; Posio 2008, s. 268; Mäenpää 2019, kohta Tallentamattoman tiedon julkisuus.

Tiedonsaantioikeuden rajoituksia (JulkL 11.2 §) tulee tulkita suppeasti (JulkL 17.1 §), koska kyse on hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvasta oikeudesta tietoon.<sup>115</sup> Osallistuminen ja vaikuttaminen omaan asiaansa on turvattava (SHL 1 §:n 2 kohta, 3 §:n 1 kohta, 4 §:n 4 kohta, 21.5 §, kehitysvammalain 42 §; vanhuspalvelulain 1 §:n 4 kohta ja 13.2 § sekä lastensuojelulain 6.2 §:n 6 kohta), ja asiakkaan tulee päästä tapaamaan työntekijää (toimeentulotuesta annetun lain [1412/1997, toimeentulotukilaki, ToTuL] 14 e §). Asiakkaalle on nimettävä omatyöntekijä (SHL 42 § ja LSL 13 b § [297/2016]), jotta asiakas tietää, kehen olla yhteydessä, jos tarvitsee tietoa<sup>116</sup>.

Seuraavissa alaluvuissa käyn läpi tiedonsaantioikeuden sisällön kuviossa esitetty kohta kohdalta. Ensin käsittelen oikeutta saada päätös sekä neuvontavelvollisuutta eli asiakkaan oikeutta saada neuvontaa omassa asiassaan. Sen jälkeen tarkastelen asiakkaan oikeutta saada tietää velvollisuutensa, oikeutensa ja toimenpidevaihtoehdot. Tämän jälkeen siirryn eniten eri elementtejä sisältävään kokonaisuuteen eli oikeuteen itseään koskevaan tietoon ja tietojensa tarkastamiseen. Tämä teema sisältää edellä esitetyn kuvion 1 kohdat ”oikeus itseään koskevaan tietoon asianosaisaseman perusteella ja itseään koskevan tiedon osalta”, ”oikeus tietojen tarkastamiseen rekisterinpitäjältä”, ”oikeus itseään koskevaan tallentamattomaan tietoon” sekä ”oikeus lokitietoihin”. Luvun lopuksi tarkastelen tiettyjä sosiaalipalveluita koskevaa erityissääntelyä, joka on merkityksellistä tiedonsaantioikeuden kannalta.

### 3.3 Neuvontavelvollisuus ja oikeus saada päätös

Viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa ja vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin (hallintolain 8.1 §). Sosiaalihuoltolain 6.1 §:n mukaan on lisäksi oltava saatavissa sosiaalihuollon neuvontaa ja ohjausta ja erityistä huomiota tulee kiinnittää lasten, nuorten ja erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden neuvontaan ja ohjaukseen. Sosiaalietuuksien hakijoilla on usein puutteelliset tiedolliset ja sosiaaliset voimavarat, joten neuvontavelvollisuuden täyttäminen on sosiaalihuollossa erityisen tärkeää.<sup>117</sup> Tiedollista tasa-arvoa tulisikin lisätä siten, että etenkin heikommassa asemassa olevat asiakkaat saavat neuvontaa ja tiedotusta. Useat sosiaali-

<sup>115</sup> Ks. Paaso 2007, s. 60; Tiilikka 2013, s. 83; Mäenpää 2019, kohta Rajoitusten soveltaminen ja asianosaisten oikeudet; EOAK 16.5.2019 dnro EOAK/3411/2018.

<sup>116</sup> Ks. HE 164/2014 vp, s. 136.

<sup>117</sup> Kotkas – Tuori 2016, s. 389.

ja terveystalvaeluja käyttävät asiakkaat, kuten lapset, heikkokuntoiset vanhukset ja vammaiset ihmiset, ovat usein tosiasiasa heikommassa asemassa suhteessa viranomaisiin.<sup>118</sup> Asiakkaan osallistuminen ja vaikuttaminen palvelun toteuttamiseen edellyttävät molemminpuolista tietojenvaihtoa.<sup>119</sup>

Lisäksi tiedot siitä, minkälaisia sosiaalipalveluja on mahdollista saada, miten niitä voi hakea ja mitkä ovat palvelujen saamisen perusteet, tulee julkaista helposti saavutettavalla ja ymmärrettävällä tavalla (SHL 33.4 §). Myös tällä tiedolla voi olla merkitystä, kun asiakas arvioi omaa tilannettaan ja mahdollisuuttaan sosiaalipalveluiden saamiseen.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa 28.3.2014 dnro 2569/4/13 oli kyse toimeentulotuen asiakkaasta, jonka ainoa keino saada tietoa toimeentulotukihakemuksensa käsittelystä oli käydä paikan päällä toimeentulotuen neuvonnassa. AOA korosti viranomaisen velvollisuutta vastata tiedusteluihin myös muun muassa puhelimitse.<sup>120</sup> Myös AOA:n ratkaisussa 1.11.2019 dnro EOAK/4425/2018 kiinnitettiin huomiota lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän tavoitettavuuteen. Työntekijän tulee vastata asiakkaan yhteydenottoihin ja olla tavoitettavissa.<sup>121</sup>

Oikeus päätökseen on turvattu perustuslailla (PL 21 §), ja päätös pitää antaa kirjallisesti (SHL 45.1 § ja HL 43 §, 581/2010). Sosiaalihuollon tulee perustua viranomaisen tekemään päätökseen, kun kyse on julkisesta sosiaalihuollosta (asiakslain 6 §). Päätöksen sisällöllisistä kriteereistä säädetään hallintolaissa (44 §). Päätöksen tulee olla täydellinen, yksilöity ja selkeä.<sup>122</sup> Päätös tulee julkiseksi, kun se on allekirjoitettu tai sitä vastaavalla tavalla varmennettu (JulKL 6.1 §:n 8 kohta). Viranomaisella on velvollisuus perustella päätös (HL 45 §). Saman säännöksen mukaan perustelut voidaan tietyissä tilanteissa jättää esittämättä. Tällainen on muun muassa tilanne, jossa päätöksellä hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista eikä muilla ole oikeutta hakea päätökseen muutosta.

<sup>118</sup> Narikka 2006, s. 38.

<sup>119</sup> Paaso 2007, s. 45.

<sup>120</sup> Rätty (2017, s. 101) korostaa, ettei yhteydenottotavalla ole väliä, vaan asiakkaan tiedusteluihin on joka tapauksessa vastattava tapauskohtaisesti. Hän huomauttaa, että vastaus voi olla informaation välittämistä siitä, ettei asiakkaan yhteydenotto anna aihetta enempään toimenpiteisiin.

<sup>121</sup> Kotkas – Tuori (2016, s. 142), joiden mukaan ylimpien laillisuusvalvojien eli EOA:n ja valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaisut voidaan rinnastaa oikeuslähdearvoltaan hallinto-oikeuksien ratkaisuun. Hänninen (2013, s. 214) katsoo, että EOA:n kanslia on ansioitunut vaikuttaessaan siihen, että perus- ja ihmisoikeuksia korostava oikeuskulttuuri ja sen mukainen poliittinen kulttuuri vakiintuisivat. EOA:n ja oikeuskanslerin ratkaisukäytännöstä löytyy runsaasti sosiaalihuollon asiakkaan tiedonsaantioikeuteen liittyviä tapauksia.

<sup>122</sup> Kotkas – Tuori 2016, s. 418.

Tiedonsaannin kannalta merkittävää on, että viranomaisen on annettava tekemänsä päätös viipymättä tiedoksi asianosaiselle ja muulle tiedossa olevalle, jolla on oikeus hakea siihen oikaisua tai muutosta valittamalla (HL 54 §). Viranomaisen on lisäksi huolehdittava asian käsittelyn kuluessa ilmoituksen, kutsun tai muun asian käsittelyyn vaikuttavan asiakirjan tiedoksiantamisesta (HL 54.2 §). Päätöksentekovelvoitteella on merkitystä asiakkaan informoinnin kannalta.<sup>123</sup> Päätös välittää asiakkaalle usein tärkeää tietoa hänelle myönnetystä palvelusta tai vaihtoehtoisesti syistä, miksi palvelua ei ole myönnetty haetulla tavalla ja miten asiaa voi viedä eteenpäin.

### **3.4 Oikeus saada tietää oikeutensa ja velvollisuutensa**

#### *3.4.1 Asiakkaalla on oikeus osallistua*

Asiakkaalle on annettava mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa palvelujensa suunnitteluun ja toteuttamiseen (asiakaslain 8.2 §). Sama koskee asiakkaan sosiaalihooltoon liittyviä muita toimenpiteitä. Säännös on yhteydessä perustuslaissa (14.4 §) säänneltyyn osallistumisoikeuteen, jonka mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Asiakkaalla on oikeus saada selvitys eri vaihtoehtoista (SHL 31 § ja asiakaslain 5 §). Sosiaalihuollon henkilöstön on selvitettävä asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset sekä muut seikat, joilla on merkitystä asiakkaan asiassa (asiakaslain 5 §). Selvitys tulee antaa siten, että asiakas riittävästi ymmärtää sen sisällön ja merkityksen.<sup>124</sup> Lisäksi palvelutarpeen arviointia tehtäessä asiakkaalle tulee selvittää hänen yleis- ja erityislainsäädäntöön perustuvat oikeutensa ja velvollisuutensa, erilaiset vaihtoehdot palvelujen toteuttamisessa ja niiden vaikutukset sekä muut merkitykselliset seikat (SHL 36 §).

Itsemääräämisoikeus ei voi toteutua, jos asiakkaalle ei anneta tietoa hänen asiaansa koskien. Itsemääräämisoikeutensa toteutumiseksi ja hoitoaan koskevien päätösten tekemiseksi potilas tarvitsee potilaslain 5 §:n mukaisesti riittävän määrän tietoa terveydentilastaan ja hoidostaan. Sosiaalihuollon asiakaslain 8 §:ssä itsemääräämisoikeuden menettelylliset takeet on katsottu

---

<sup>123</sup> Paaso 2007, s. 43.

<sup>124</sup> Myös sosiaalialan ammattihenkilön eettisten ohjeiden (2017, s. 12) mukaan itsemääräämisoikeus edellyttää, että asiakkaalle kerrotaan eri mahdollisuuksista ja niiden vaikutuksista ja siten tarjotaan hänelle valintojen tekemisen mahdollisuus. Samassa yhteydessä tunnustetaan, ettei itsemääräämisoikeus ole absoluuttinen, vaan ihmisen kyky tehdä valintoja ja ratkaisuja voi olla puutteellinen. Tällöin itsemääräämisoikeutta saatetaan rajoittaa lakiin perustuvilla rajoitustoimenpiteillä.



ilmaistun vielä potilaslakiakin selvemmin.<sup>125</sup> Itsemääräämisoikeus merkitsee asiakkaan mahdollisuutta halutessaan osallistua aktiivisesti asiakkuusprosessin eri vaiheisiin eikä vain oikeutta kieltäytyä ehdotetuista toimenpiteistä. SHL 30.1 §:ssä ilmaistun asiakkaan edun tulisi ohjata ensi sijassa sosiaalipalvelujen toteuttamista ja yhteensovittamista.<sup>126</sup> Informaation antaminen koskee etenkin asioita, jotka asiakkaan on tunnettava voidakseen osallistua ja käyttää itsemääräämisoikeuttaan sosiaalihuollossa.<sup>127</sup>

Asiakaslain perusteluissa itsemääräävä henkilö määrittää siten, että hän ymmärtää asian kannalta erilaiset vaihtoehdot, osaa arvioida niiden mahdolliset seuraukset ja pystyy päättämään asiassa tarvittavan ratkaisun. Edelleen asiakkaan itsemääräämisoikeuden toteuttaminen vaatii sen, että asiakas ja sosiaalihuoltoa järjestävä taho toimivat yhteistyössä ja vuorovaikutuksessa, ja tämä sisältää muun muassa tietojen saannin erilaisista vaihtoehdoista ja asiakkaan osallistumisen päätöksentekoon.<sup>128</sup> Pahimmassa tapauksessa oletetaan, ettei potilaan tai asiakkaan edes tarvitse tietää ja ymmärtää kaikkea itseään koskevaa. Vain siinä tapauksessa, että asiakas oma-aloitteisesti toteaa haluavansa olla tietämätön itseään koskevista seikoista, niitä voidaan jättää kertomatta.<sup>129</sup>

Sosiaalihuollon asiakaslain perusteluiden mukaan asiakkaan oikeus saada selvitys toimenpidevaihtoehdoista (lain 5 §) on yhteydessä asiakkaan itsemääräämisoikeuteen. Perusteluissa mainitaan eksplisiittisesti seuraavaa:

”Asiakkaan osallistumismahdollisuuksien lisäämisen keskeisenä edellytyksenä ja keinona on turvata oikeus tietoon. Jotta asiakas voisi osallistua ja vaikuttaa asiansa käsittelemiseen ja ratkaisemiseen, hänellä on sitä ennen oltava riittävästi tietoja eri vaihtoehdoista ja niiden vaikutuksista.”<sup>130</sup>

Lisäksi tiedon saamisen katsotaan olevan olennaista asiakkaan ja hänen asioitaan käsittelevän ja ratkaisevan sosiaalihuollon henkilöstön välisen luottamuksen kehittämisen kannalta.

---

<sup>125</sup> Kotkas 2009, s. 213.

<sup>126</sup> Poikonen 2017, s. 129.

<sup>127</sup> Paaso 2007, s. 53.

<sup>128</sup> HE 137/1999 vp, s. 22–23.

<sup>129</sup> Ks. Gylling 2010, s. 33. Gylling samaistaa potilaan ja sosiaalihuollon asiakkaan toisiinsa samassa yhteydessä, joten voidaan olettaa, että myös kertomattomuuden peruste koskee näkemyksen mukaan potilaiden lisäksi myös sosiaalihuollon asiakkaita.

<sup>130</sup> HE 137/1999 vp, s. 20.

Esitöissä korostetaan, että henkilöstön tulisi antaa selvitys avoimesti ja oma-aloitteisesti ilman että asiakas joutuu sitä pyytämään.<sup>131</sup> Asiakkaan oikeuksista säädettyä ja siten sosiaalihuollon asiakkaan asemaa vahvistettaessa onkin suorasanaisesti huomioitu tiedon merkitys osallistumisoikeudelle.

### 3.4.2 Tieto annettava ymmärrettävällä tavalla

Ei ole riittävää, että palvelu on tarjolla, vaan sen ääreen on päästävä, eli siitä on saatava tietoa ja tiedon on oltava käyttökelpoista ja tarpeisiin vastaavaa erilaisille ihmisille. Tiedonsaanti on usein rajallista, vaikka vain sen myötä voidaan toimia tietyssä ympäristössä, kuten saada palveluja.<sup>132</sup> Asiakaslain 5.2 §:n mukaan selvitys tulee antaa siten, että asiakas riittävästi ymmärtää sen merkityksen ja sisällön. Lain perusteluissa linjataan, että selvitystä annettaessa tulee huomioida asiakkaan ikä, koulutus, äidinkieli, kulttuuritausta ja muut henkilökohtaiset ominaisuudet. Tietoja annettaessa ne eivät saa myöskään päätyä sivullisten tietoon.<sup>133</sup>

Mikäli sosiaalihuollon henkilöstö ei hallitse asiakkaan käyttämää kieltä taikka asiakas ei aisti- tai puhevian tai muun syyn vuoksi voi tulla ymmärretyksi, mahdollisuuksien mukaan on huolehdittava tulkitsemisesta ja tulkin hankkimisesta (asiakaslain 5.3 §).<sup>134</sup> Jotta asiakkaan osallisuus voi toteutua, asiakkaan on saatava riittävää ja oikeaa tietoa oikeuksistaan ja hänelle lain mukaan kuuluvista etuuksista, samoin kuin muista relevanteista asioista. Tieto tulee antaa ymmärrettävällä tavalla, jotta asiakas pystyy muodostamaan käsityksensä asiasta ja ilmaisemaan mielipiteensä viranomaisen esittämistä seikoista tai päätöksistä.<sup>135</sup>

<sup>131</sup> HE 137/1999 vp, s. 20. Myös sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunta huomautti (StVM 18/2000 vp, s. 4) asiakaslaakiehdotusta koskien, että asiakkaan asemaa tulee suunnata viranomaiseen nähden siten, että hänellä on mahdollisuus olla aktiivinen sosiaalihuoltoon osallistuja. Sosiaalialan eettisissä ohjeissa (2017, s. 16) huomioidaan itseään koskevan tiedonsaannin vaikutus osallisuuteen. Ohjeiden mukaan asiakas pääsee sitä kautta vaikuttamaan omiin asioihinsa samalla, kun tunne voimaantumista ja valtaistumista vahvistuu. Osallisuuden ja itsemääräämisoikeuden liitos tunnustetaan, mutta katsotaan, että itsemääräämiseen kykenemättömillä asiakkaillakin on oltava mahdollisuus osallisuuteen ”inhimillisestä hyvästä”. Ammattihenkilöitä ohjeistetaan (ibid, s. 17) kertomaan asiakkaalle tämän elämään vaikuttavista ratkaisuista ja päätöksistä seuraukset, haitat, uhkat ja mahdollisuudet, ”joilla voi olla inhimillisiä tai taloudellisia vaikutuksia”. Asiakkaan tulee voida itse vaikuttaa siihen, mikä toimenpide valitaan ja mistä on hänelle eniten hyötyä tai toisaalta vähiten haittaa.

<sup>132</sup> Haarni 2006, s. 30.

<sup>133</sup> HE 137/1999 vp, s. 20.

<sup>134</sup> Ks. Kotkas – Tuori (2016, s. 543), jotka huomauttavat, että tulkitsemis- ja tulkinhankkimisvelvoitetta ei ole kirjoitettu ehdottomaan muotoon. Jos kuitenkin on viranomaisaloitteisesta asiasta, tulkitsemisesta ja kääntämisestä on huolehdittava (HL 26 §).

<sup>135</sup> Sosiaalialan ammattihenkilön eettiset ohjeet 2017, s. 36. Ks. myös Kalliomaa-Puha (2013, s. 115–116), jonka mukaan tieto ei välttämättä tavoita kaikkia, koska asiakkaalla tulee olla paitsi kyky vastaanottaa ja ymmärtää annettu tieto, myös kyky punnita kerrottuja hyötyjä ja haittoja sekä arvioida riskejä ja kyky tehdä rationaalisia päätöksiä.

Yhdistyneiden kansakuntien (YK) taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea on linjannut palvelujen saavutettavuuden neljää osatekijää, jotka ovat yhdenvertainen, fyysinen, taloudellinen ja informatiivinen saavutettavuus. Yleiskommentissa on kyse terveystaloudellista, mutta pohdinta voidaan ulottaa koskemaan sosiaalipalveluja näiden läheisen ja osittain päällekkäisen luonteen vuoksi. Informatiivisen saavutettavuuden mainitaan kattavan oikeuden etsiä, vastaanottaa ja välittää tietoa.<sup>136</sup> Palveluista on oltava saatavilla riittävää ja ymmärrettävää tietoa, joka on sellaisessa muodossa, että asiakas voi tosiasiallisesti saavuttaa sen.<sup>137</sup>

On myös huomioitava erityisryhmien tiedolliset tarpeet, jotka saattavat poiketa tavasta, jolla tietoa annetaan asiakkaille yleensä. Tieto ei esimerkiksi ole aina näkövammaisen henkilön saatavilla tai saavutettavissa.<sup>138</sup> Vammaisilla henkilöillä voi myös olla tarve käyttää apuvälineitä ja tulkkia sekä saada tietoa sopivaan muotoon muokattuna.<sup>139</sup> Maailman terveysjärjestön (World Health Organization, WHO) vammaisraportin mukaan vammaisille ihmisille voidaan toteuttaa kohtuullisia mukautuksia, jotka on yleensä käsitetty pienimuotoisiksi muutoksiksi esimerkiksi toimintatavoissa tai palvelujen järjestämisessä. Mukautukset voivat olla tarpeellisia asian vireillepanoon, käsittelyyn ja päätöksen tiedoksisaamiseen liittyvissä menettelyissä, joissa asiakkaalta edellytetään toimenpiteitä. Esimerkiksi sosiaalityöntekijän ajan voi mukautettuna varata sähköpostitse tai tekstiviestitse tai varatusta ajasta voidaan muistuttaa puhelimitse.<sup>140</sup> Vammaisten ihmisten asiakasosallisuuden toteutumisessa on edelleen puutteita muun muassa siksi, että palvelujärjestelmässä on ongelmia vammaisten asiakkaiden kohtaamisessa.<sup>141</sup>

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen sijainen totesi ratkaisussaan EOAK 27.7.2016 dnro 233/4/2016, ettei käsin laadittua palvelusuunnitelmaa ollut laadittu asiakkaan vammaisuuden

<sup>136</sup> Committee on Economic, Social and Cultural Rights 2000, s. 4.

<sup>137</sup> Poikonen 2017, s. 124.

<sup>138</sup> Ks. Beverley – Bath – Barber (2011, s. 264–265 ja 268–270), jotka tutkivat näkövammaisten kokemuksia tiedonsaannista sosiaali- ja terveydenhuoltoon koskien Isossa-Britanniassa. Tutkijat havaitsivat, että näkövammaiset asiakkaat saivat vain osan tarvitsemastaan tiedosta sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoilta. Loput he joutuivat etsimään itse tai lähipiiriltään, paikallisista tukiryhmistä tai median välityksellä. Suurin osa palveluntuottajien tarjoamasta tiedosta välitettiin suullisesti, joskin enenevässä määrin myös kirjallisesti. Tutkittavat painottivat etenkin sosiaalihuoltoa koskevaa tiedontarvetta. Kaikki tutkittavat suosivat tiedonantotapana keskustelua ihmisen kanssa. Osa haastateltavista halusi hoitaa viestinnän itsenäisesti, ja osa katsoi, että näkövaurion myötä heidän itsenäisyytensä oli kaventunut. Tutkimus vahvisti ajatuksen siitä, että näkövammaiset ovat heterogeeninen joukko, eikä heitä tule kohdella massana. Nieminen (2005, s. 905) tuo esille, vammaisten henkilöiden ihmisoikeudet ovat olleet Suomessa vähäisen kiinnostuksen kohteena.

<sup>139</sup> Haarni 2006, s. 32.

<sup>140</sup> World Health Organization 2011, s. 74. Ks. myös Konttinen 2017, s. 108.

<sup>141</sup> Ks. Kivistö 2014; Martin 2016.

tai sairauden huomioivalla tavalla, eikä asiakas ollut välttämättä saanut tietoja häntä koskevista merkityksellisistä asioista. Suunnitelma oli laadittu käsin, eikä näkövammaisen asiakas ollut voinut lukea sitä. Parempi tapa olisi ollut tarjota palvelusuunnitelma asiakkaalle tarkastettavaksi jollain muulla, hänen vammaisuutensa huomioivalla tavalla. Sosiaali- ja terveystoimesta oli vedottu tietotekniseen perusteeseen: mobiilikäytön toimimattomuuteen. Apulaisoikeusasiamiehen sijainen katsoi, että ”huomioiden nykyään helposti saatavilla olevat erilaiset kannettavat tietokoneet ja päätelaitteet, mukautuksesta ei koituisi kohtuutonta taloudellista tai muunlaista haittaa”. Ratkaisussa paneudutaan myös YK:n vammaissopimuksen tarkoittamaan velvollisuuteen kohtuullisten mukautusten tekoon, joka saattaa ”joissain tapauksissa merkitä vammaisen henkilön tiedonsaantioikeuksien turvaamista esimerkiksi arvioimalla yksilöllisesti vammaisen henkilön kohdalla käytettäviä työtapoja sekä tässä tarkoituksessa tiedon saatavuutta”.

Kohtuullinen mukauttaminen voi tulla kyseeseen esimerkiksi tilanteessa, jossa hallintopäätös annetaan tiedoksi näkövammaiselle henkilölle pistekirjoituksena tai muutoin. Siten hän voi käyttää oikeuksiaan, kun arvioi, haluaako käyttää esimerkiksi muutoksenhakukeinoja asiassa.<sup>142</sup> Myös ikääntyneiden asiakkaiden tavat ja kyky vastaanottaa tietoa tulee huomioida. Irlannissa tehdyn tutkimuksen mukaan ikääntyneet henkilöt kehittivät erilaisia keinoja hankkia tietoa sosiaali- ja terveystalouksista, eivätkä he olettaneetkaan, että tietoa tarjottaisiin heille oma-aloitteisesti.<sup>143</sup> Viranomaisen oma-aloitteisuuden tiedon antamisessa voidaan kuitenkin katsoa olevan korostunut tapauksissa, joissa asiakkaan on vaikea pyytää ja hankkia tietoa.

### 3.4.3 Tiedonsaannin merkitys

Jotta sosiaalihuollon ammattilaisen ja asiakkaan välinen kumppanuus voi olla onnistunutta, sosiaalihuollon ammattilaisilla tulee olla hyvät vuorovaikutustaidot ja vallan epätasainen jakautuminen osapuolten kesken tulee tunnustaa.<sup>144</sup> Passiivisemmän osallisuuden (*involvement*) ei ole katsottu riittävän kumppanuuden sisällöksi sosiaalityössä. Passiivisempi osallisuus voi kehittyä aktiivisemmaksi osallistumiseksi (*participation*), joka ei sekään vielä ole kumppanuutta. Aktiivisemmassa osallistumisessa esimerkiksi perheenjäsenet osallistuvat tiedonjakamiseen ja päätöksentekoon. Ennen kuin perheenjäsenet voivat olla osallisia tai

<sup>142</sup> Konttinen 2017, s. 109.

<sup>143</sup> Mc Grath – Clancy – Kenny 2016, s. 1155–1156.

<sup>144</sup> Aldgate 2001, s. 34. Aldgate huomauttaa samassa yhteydessä, että lapsiperheille suunnatuissa sosiaalipalveluissa yhteistyö lapsen vanhempien kanssa on tärkeää.

osallistua aktiivisesti, saati toimia sosiaalihuollon ammattilaisten kumppaneina, he tarvitsevat paikkansapitävää, ymmärrettävää ja käyttökelpoista tietoa, joka koskee heidän oikeuksiinsa ja päätöksenteon oikeudellisia puitteita. Tällainen tieto on ratkaisevan tärkeää, kun aletaan muodostaa toimivaa suhdetta sosiaalihuollon ammattilaisten ja asiakkaiden välille.<sup>145</sup>

Koska luottamuksellisuus suojaa asianosaista häntä koskevien tietojen luovuttamiselta sivullisille, sillä ei voida perustella tietojen antamatta jättämistä silloin, kun asiakas haluaa itse omia tietojaan. Pikemminkin yksityisyyden suojaan kuuluu henkilön oikeus saada tietää, millaisia häntä koskevia tietoja sosiaaliturvajärjestelmän toimintayksikön hallussa on. Myös oikeusturva on tärkeä syy asiakkaan itseään koskevan tiedon saantioikeudelle. Asiakas voi tarvita viranomaisen hallussa olevista asiakirjoista tietoja esimerkiksi kuulemismenettelyssä ja muutoksenhaussa<sup>146</sup>, samoin laatiessaan muistutusta tai kantelua<sup>147</sup> viranomaisen toiminnasta. Jos asiakkaalle annetaan puutteellista tai epäselvää tietoa, hän ei välttämättä kykene käyttämään oikeuksiaan tai ainakin se vaikeutuu. Informaatioprosessin epäonnistuminen on aina oikeusturvariski.<sup>148</sup>

Jos sosiaalihuollon asiakas ei saa itseään ja asiaansa koskevaa tietoa, tiedonpuute voi johtaa esimerkiksi vaikean perhetilanteen kärjistymiseen, vakaviin terveydellisiin haittoihin tai jopa kuolemaan. Toisaalta taas tiedon saaminen voi mahdollistaa osallistumisen palvelujen valintaan. Tiedon saamisella voi myös olla terapeuttinen tehtävä, jonka avulla ihminen voi mukautua vallitseviin olosuhteisiin ja saada turhia pelkoja poistetuiksi. Toisaalta tiedontarve voi liittyä taloudelliseen etunäkökohtaan. Tiedon avulla voidaan myös mahdollisesti vapauttaa sosiaalihuollon asiakas häntä koskevasta stigmasta, mainehaitasta.<sup>149</sup> Tiedon tarve voi liittyä myös oman elämän tuntemiseen ja hallintaan. Tällaisia tietoja voidaan käyttää sosi-aali- ja terveydenhuollon ulkopuolisissa suhteissa, mutta myös niiden sisällä.<sup>150</sup>

Tiedonsaanti on ennakkoehtona myös sille, että vastuullisuus voi toteutua sosiaalihuollossa. Tiedon antaminen saattaa kuitenkin johtaa kohonneisiin odotuksiin ja palvelujen kysyntään

---

<sup>145</sup> Jordan 2001, s. 55.

<sup>146</sup> Kotkas – Tuori 2016, s. 731.

<sup>147</sup> Ks. Paaso 2007, s. 41.

<sup>148</sup> Tornberg 2012, s. 108.

<sup>149</sup> Ks. potilaan oikeutta potilastietoihin maineensa kohottamiseksi koskeva korkeimman hallinto-oikeuden tapaus KHO 1971 II 30, jonka aikaan nykyinen julkisuuslaki ei tosin ollut voimassa. Potilas perusteli pyyntöään sillä, että hänelle oli välttämätöntä saada tietojensa avulla kumottua hänestä liikkeellä olevat perättömät huhut ja muun muassa saada vakinainen työpaikka.

<sup>150</sup> Paaso 2007, s. 38–41.

resurssien ollessa rajalliset.<sup>151</sup> Voisiko puutteellisen tiedonannon eräänä syynä ollakin taroituksellinen tiedon kertomatta jättäminen, jotta asiakkaiden odotukset palveluille eivät nouse niin korkeiksi, että viranomaisen tulee muuttaa toimintatapojaan tai resursoida toiminta paremmin?

Kysymys on relevantti esimerkiksi silloin, kun asiakkaalle ei anneta tietoa käytettävissä olevista vaihtoehdoista, kuten siitä, että tiettyä palvelua voi hakea myös maksuttomana erityislain perusteella. Esimerkkejä tällaisista vaihtoehdoista ovat kuljetuspalvelu ja kodin muutostyöt, joita voidaan järjestää joko yleislain (SHL) tai erityislain eli vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (380/1987, vammaispalvelulaki) ja vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun asetuksen (759/1987) mukaan sekä asumiseen liittyvät palvelut, joita voidaan SHL:n ja vammaispalveluasetuksen lisäksi järjestää kehitysvammalain mukaisesti. Lisäksi esimerkkinä ovat sellaiset lapsiperheiden palvelut, jotka voidaan järjestää joko yleislain (SHL) tai lastensuojelulain mukaan. Herää kysymys, annetaanko erityislakien mukaisista, asiakkaalle usein sopivimmista ja edullisemmista palveluista tietoa kaikissa tilanteissa, kun asiakkaan palvelutarvetta selvitetään?

### **3.5 Oikeus itseään koskevaan tietoon ja tietojensa tarkastamiseen**

#### *3.5.1 Oikeus tietoihin eri säädösten perusteella*

Sosiaalihuollon asiakkaalla on oikeus saada itseään koskeva tieto usean eri säädöksen nojalla. Viranomaisella on velvollisuus antaa oma-aloitteisesti tietoja sosiaalihuollon asiakkaalle (asiakaslain 5 §), mutta palvelun tai hoidon kannalta merkityksettömäksi arvioidun tiedon saaminen saattaa edellyttää, että asiakas pyytää tietoa.<sup>152</sup> Asiakaslain 11.1 §:n mukaan asiakkaan ja hänen laillisen edustajansa oikeus saada tieto asianosaisena ja oikeus saada tieto asiakasta itseään koskevasta asiakirjasta määräytyy siten kuin julkisuuslain 3 luvussa säädetään.<sup>153</sup> Edelleen saman asiakaslain säännöksen mukaan tiedon antamisessa noudatettavan menettelyn osalta noudatetaan julkisuuslain 4 lukua ja muutoksenhaun osalta julkisuuslain

<sup>151</sup> Braye – Preston-Shoot 2001, s. 50.

<sup>152</sup> Ks. Paaso 2007, s. 46.

<sup>153</sup> Julkisuuslain 3 luvussa säädetään tiedonsaannista julkisesta (9 §) ja salassa pidettävästä asiakirjasta (10 §) sekä asianosaisen tiedonsaantioikeudesta (11 §) ja oikeudesta saada tieto itseään koskevasta asiakirjasta (12 §).

33 §:ää.<sup>154</sup> Asiakaslain säännökset syrjäyttävät erityissäännöksinä julkisuuslain säännökset silloin, kun niiden välillä on ristiriita. Tiedonsaantioikeus, joka perustuu asianosaisuuteen tai siihen, että asiakirjaan sisältyvä tieto koskee asiakasta itseään, määräytyy nimenomaan julkisuuslain mukaan, koska siitä on säädetty suora viittaus asiakaslaissa. Viittausta täsmentää vain asiakaslain 11.3 §:n mukainen alaikäisen kielto-oikeus, jota käsitellään tarkemmin myöhemmin luvussa 3.5.4.

Asiakaslain 11.2 §:n mukaan asiakkaan oikeudesta tarkastaa häntä itseään koskevat sosiaalihuollon henkilörekisteriin talletetut tiedot säädetään henkilötietolaissa. Henkilötietolaki oli voimassa vuoden 2018 loppuun saakka, joten suurin osa tässä tutkimuksessa käsiteltävästä aineistosta on syntynyt sen voimassaoloaikana. Vain ajalta 1.1.2019–31.5.2019 tulleiden asiakasyhteydenottojen osalta sovelletaan henkilötietolain sijaan yleisen tietosuoja-asetuksen lisäksi tietosuojalakia, jota alettiin soveltaa 1.1.2019. Tästä syystä henkilötietolakia on tarkasteltava tässä yhteydessä siitä huolimatta, ettei se ole enää voimassa olevaa lainsäädäntöä. Tämän lisäksi tulee huomata, että GDPR:ää on sovellettu jo 25.5.2018 alkaen. Kansallisella lailla täydennetään tietosuoja-asetusta ja pannaan täytäntöön eräät asetuksella jäsenvaltioille asetetut velvoitteet.<sup>155</sup>

Henkilötietojen suoja koskevasta sääntelystä on muodostunut oikeudenala, jota ei voi irrottaa eurooppalaisesta kontekstista.<sup>156</sup> Tietosuoja-asetuksen 86 artiklan mukaan henkilötietojen suoja ja virallisten asiakirjojen julkisuus voidaan sovittaa yhteen jäsenvaltion lainsäädännön mukaan. Tämän perusteella tietosuojalain 28 §:ssä säädetään, että oikeuteen saada tieto ja muuhun henkilötietojen luovuttamiseen viranomaisen henkilörekisteristä sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta säädetään.

---

<sup>154</sup> Asiakas- ja potilaslakien yhdistämistä koskeva valmistelu on käynnissä. Aiempaan lakiluonnosversioon (Sosiaali- ja terveysministeriö 2018), jota ei saatettu eduskunnan käsittelyyn, ehdotettiin säädettäväksi sosiaalihuollon asiakkaan itseään koskevan tiedon saantioikeudesta vastaavalla tavalla kuin nykyään eli viittauksella julkisuuslain 3 lukuun (ehdotettu 11 §). Ehdotetussa 12 §:ssä olisi säädetty asiakkaan laillisen edustajan ja läheisten tiedonsaantioikeudesta vastaavasti kuin nyky-lainsäädännössä. Nykyisen asiakaslain 5 §:n sisältö sisältyi ehdotettuun 11 §:ään muutamien muutoksien, joista osa koskee tiedonsaantia. Asiakkaalle ehdotettiin subjektiivista oikeutta riittävään tukeen asian ymmärtämiseksi ja oman mielipiteen esittämiseksi sekä poistettavaksi määritelmä ”mahdollisuuksien mukaan”, mitä tulkitsemiseen ja tulkin hankkimiseen tulee. Ehdotetun 5 §:n mainintaan asiakkaan ja potilaan edusta sisältyy mahdollisuus tulla kuulluksi sekä osallistumiseen ja vaikuttamiseen omilla asioissaan. Itsemääräämisoikeuden vahvistaminen mainitaan luonnoksen 1 §:ssä yhtenä lain tarkoituksista.

<sup>155</sup> HE 9/2018 vp.

<sup>156</sup> Talus 2019, s. 210. Talus toteaa samassa yhteydessä (s. 213), että kun henkilötietojen suoja koskeva lainsäädäntökehikko on monikerroksinen ja muodostuu useista eri säädöksistä unionin ja kansallisella tasolla, kokonaiskuva voi hämärtyä. Hän toteaa lisäksi (s. 217), että jos henkilötietojen suoja koskevia säännöksiä tulkitaan hyvin teknisistä lähtökohdista käsin, vaarana on, että säännösten varsinainen tavoite jää taka-alalle.

Tietojen luovuttamista koskeva sääntely on kansallisen sääntelyn ja nimenomaan julkisuus-sääntelyn varassa, ja julkisuuslainsäädäntö tulee sovellettavaksi myös salassapitosääntelyn osalta. Julkisuuslakia täydentävät GDPR:n ja tietosuojalakien säännökset muun muassa tietojen käsittelyedellytyksistä. Julkisuuslain ja tietosuojalain ristikkäiset viittaukset toisiinsa sekoittavat kuitenkin laintulkintaa, ja näin syntyy tulkinnanvaraisuuksia tietojen antamisesta ja säännösten soveltamisesta. Sosiaaliviranomaisella on joka tapauksessa myös velvollisuus käsitellä tietosuojalainsäädännön mukainen tietopyyntö saada tieto sen pitämästä henkilökisteristä.<sup>157</sup>

Seuraavassa kaksisivuisessa taulukossa esitellään näiden eri säännösten eli julkisuuslain, yleisen tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain muodostaman kokonaisuuden sekä nyt jo kumotun henkilötietolain säännökset siltä osin kuin ne liittyvät sosiaalihuollon asiakkaan itseään ja asiaansa koskevaan tiedonsaantioikeuteen. Taulukon myötä säännösten eroavaisuuksia ja samankaltaisuuksia voidaan havainnoida selkeimmin.

---

<sup>157</sup> Voutilainen 2019a, s. 94 ja 563.



Taulukko 1. Oikeus omiin tietoihin eri säädösten mukaan.

	<b>Julkisuuslaki</b>	<b>GDPR ja tietosuojalaki</b>	<b>Henkilötietolaki</b> (voimassa 31.12.2018 asti)
<b>Oikeus omiin tietoihin</b>	Oikeus saada tieto itseään koskevista viranomaisen asiakirjaan sisältyvistä tiedoista. Asianosaisena oikeus saada tieto asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa oman asian käsittelyyn.	Oikeus saada vahvistus, että rekisteröityä koskevia tietoja käsitellään tai että niitä ei käsitellä ja jos käsitellään, oikeus saada pääsy henkilö-tietoihin.	Jokaisella oikeus tietää, mitä häntä koskevia tietoja henkilörekisteriin on talletettu tai ettei rekisterissä ole häntä koskevia tietoja.
<b>Tietojen pyytämistapa</b>	Ei määritelty, mutta yksilöittävä pyyntö riittävästi, jotta viranomainen voi tarvittaessa pyytäjää avustamalla selvittää, mitä asiakirjaa pyyntö koskee.	Ei määritelty.	Omakätisesti allekirjoitetussa tai sitä vastaavalla tavalla varmennetussa asiakirjassa tai henkilökohtaisesti rekisterinpitäjän luona.
<b>Tietojen antamistapa</b>	Suullisesti tai antamalla asiakirja viranomaisen luona nähtäväksi ja jäljennettäväksi tai kuunneltavaksi tai antamalla siitä kopio tai tuloste. Tieto asiakirjan julkisesta sisällöstä annettava pyydetyllä tavalla, jos se ei asiakirjojen suuren määrän tai kopioinnin tai vaikeuden tai muun niihin verrattavan syyn takia aiheuta kohtuutonta haittaa virkatoiminnalle.	Toimitettava jäljennös käsiteltävistä henkilötiedoista. Kirjallisesti tai muulla tavoin. Jos pyyntö esitetään sähköisesti, tiedot toimitettava yleisesti käytetyssä sähköisessä muodossa mahdollisuuksien mukaan, paitsi jos rekisteröity toisin pyytää. Pyyntöstä suullisesti, kunhan rekisteröidyn henkilöllisyys on vahvistettu.  Tiiviisti esitetyssä, läpinäkyvässä, helposti ymmärrettävässä ja saatavissa olevassa muodossa selkeällä ja yksinkertaisella kielellä varsinkin, kun tiedot on tarkoitettu erityisesti lapselle.	Varattava tilaisuus tutustua tietoihin tai tiedot annettava pyydetäessä kirjallisesti. Annettava ymmärrettävässä muodossa.
<b>Tietopyynnön käsittelyn aikamääreet</b>	Viivytyksettä. Julkisesta asiakirjasta mahdollisimman pian, viimeistään kahdessa viikossa. Jos asiakirjoja paljon, niissä on salassa pidettäviä osia tai muu niihin rinnastettava syy aiheuttaa erityistoimenpiteitä tai tavanomaista suuremman työmäärän, tieto annettava kuukauden kuluessa pyynnöstä.	Toimitettava rekisteröidylle tiedot, joihin on pyynnön johdosta ryhdytty ilman aiheutonta viivytystä ja viimeistään kuukauden kuluessa. Tarvittaessa määräaika voidaan jatkaa kahdella kuukaudella, josta on perusteluineen ilmoitettava rekisteröidylle.  Jos kieltäydytään antamasta tietoja, tämä ilmoitettava kuukauden sisään.	Ilman aiheutonta viivytystä. Jos ei ole annettu kirjallista vastausta kolmessa kuukaudessa, rekisteröity voi saattaa asian tietosuojavaltuutetun käsiteltäväksi.

	<b>Julkisuuslaki</b>	<b>GDPR ja tietosuojalaki</b>	<b>Henkilötietolaki</b> (voimassa 31.12.2018 saakka)
<b>Tiedon- saannin rajoit- ukset</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- erittäin tärkeä yleinen etu tai lapsen etu tai muu erittäin tärkeä yksityinen etu</li> <li>- viranomaisen valmisteluasiakirja ennen kuin asian käsittely on kyseisessä viranomaisessa päättynyt</li> <li>- sen asiakirjan salassa pidettävä osa, jonka julkisuuden määräytymistä asia koskee</li> <li>- lisäksi esi- ja poliisitutkintaan, ylioppilaskokeisiin, oikeudenkäyntiin, ulosottoasioihin sekä julkisiin hankintoihin liittyviä rajoituksia</li> </ul>	<p>Lainsäädäntötoimenpiteillä voidaan rajoittaa tietyin reunaehdoin, tietosuojalaissa määritelty:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- kansallinen turvallisuus, puolustus tai yleinen järjestys ja turvallisuus taikka rikosten ehkäiseminen tai selvittäminen</li> <li>- mahdollinen vakava vaara rekisteröidyn terveydelle tai hoidolle taikka rekisteröidyn tai jonkun muun oikeuksille</li> <li>- henkilötietoja käytetään valvonta- ja tarkastustehtävissä ja antamatta jättäminen on välttämätöntä Suomen/EU:n tärkeän taloudellisen/rahoituksellisen edun turvaamiseksi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- saattaisi vahingoittaa valtion turvallisuutta, puolustusta tai yleistä järjestystä ja turvallisuutta taikka haitata rikosten ehkäisemistä tai selvittämistä</li> <li>- saattaisi aiheuttaa vakavaa vaaraa rekisteröidyn terveydelle/hoidolle tai jonkun muun oikeuksille</li> <li>- henkilötietoja käytetään vain historialliseen/tieteelliseen tutkimukseen taikka tilastointiin</li> <li>- henkilötietoja käytetään valvonta- ja tarkastustehtävissä ja antamatta jättäminen on välttämätöntä Suomen/EU:n tärkeän taloudellisen/rahoituksellisen edun turvaamiseksi</li> </ul>
<b>Tietojen antamatta jättäminen</b>	Kirjallinen hallintopäätös, jos pyytjä haluaa. Tulee kertoa pyytäjälle kieltäytymisen syy ja tiedustella, haluaako päätöksen.	Ilmoitettava syyt kieltäytymiseen ja kerrottava mahdollisuudesta valittaa valvontaviranomaiselle ja käyttää muita oikeussuojakeinoja.	Perusteltu kirjallinen kieltäytymistodistus.
<b>Muutok- senhaku</b>	Hallinto-oikeudelta ja edelleen (valitusluvalla) KHO:lta.	Valvontaviranomaiselta (tietosuojavaltuutettu). Tietosuojavaltuutetun päätökseen haetaan muutosta hallinto-oikeudelta ja edelleen (valitusluvalla) KHO:lta.	Tietosuojavaltuutetulta. Tietosuojavaltuutetun ja tietosuojalautakunnan päätöksestä voi valittaa hallinto-oikeuteen ja edelleen (valitusluvalla) KHO:een.

Seuraavaksi esittelen taulukon sisältämät tiedot tarkemmin. Koska julkisuuslaki on ensisijainen säädös viranomaisen hallussa olevien tietojen saamiseen, aloitan tarkastelun siitä. Aivan ensimmäiseksi määrittelen asiakirjan käsitteen, jotta tämän jälkeen julkisuuslain mukaisen tiedonsaantioikeuden sisältöä käsiteltäessä on selvää, mitä asiakirjalla tarkoitetaan. Seuraavaksi esittelen tietojen tarkastamisen henkilörekistereistä, ja tässä yhteydessä huomioin myös nyt jo kumotun henkilötietolain.

### 3.5.2 Sosiaalihuollon asiakirja

Sosiaalihuollossa *asiakirjalla* tarkoitetaan julkisuuslain 5.1 ja 5.2 §:ssä mainittua asiakirjaa, joka sisältää asiakasta tai muuta yksityistä henkilöä koskevaa tietoa (asiakaslain 3 §:n 3 kohta). On vaikea keksiä, minkälaista asiakirjaa julkisuuslain määritelmä ei koske. Asiakirjalla tarkoitetaan 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 (JulkL 5.1 §).<sup>158</sup> Sosiaalihuollon asiakasasiakirjalain (3 §:n 7 kohta) mukaan asiakasasiakirja on viranomaisen ja yksityisen järjestämään sosiaalihuoltoon liittyvä, julkisuuslain 5 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettu asiakirja, joka sisältää asiakasta tai muuta yksityishenkilöä koskevia asiakastietoja. Sosiaalihuollon asiakirjat voivat olla esimerkiksi hakemuksia tai ilmoituksia asian vireille saattamiseksi (asiakasasiakirjalain 14 §), palvelutarpeen arviointiin liittyviä asiakirjoja (15 §), asiakassuunnitelmia (16 §), asiakaskertomuksia (17 §) tai päätöksiä palvelusta (18 §). Asiakaslain mukaisessa sosiaalihuollossa asianosais- ja asiakasjulkisuutta koskevat säännökset ulottuvat siis myös yksityiseen sosiaalihuoltoon.<sup>159</sup>

Lapsen huoltaja saattaa esimerkiksi haluta tietää, millainen hänen lapsestaan tehdyn lastensuojeluilmoituksen sisältö on tai vammaispalvelujen asiakas sen, mitä sosiaalityöntekijä on kotikäynnillä kirjannut tapaamisesta asiakasasiakirjoihin. Asiakas saattaa myös kokea, ettei häntä ole kuunneltu, ja tämän takia hän haluaa selvittää asiakirjoista, onko hänen näkemystään kirjattu palvelutarpeen arvioinnin tekemisen yhteydessä ylös ollenkaan. Henkilö, joka ei ole varma, onko häntä koskevia merkintöjä tehty sosiaalihuollon asiakasrekisteriin, voi kysyä ylipäätään, millaista tietoa hänestä löytyy vai löytyykö sitä ollenkaan. Asiakas saattaa myös haluta tarkastaa kaiken häntä koskevan tiedon, esimerkiksi tulevaa huoltajuusoikeudenkäyntiä tai yleistä elämäntilanteensa selvittelyä varten. Sosiaaliamiehelle tulleiden yhteydenottojen perusteella tiedonsaantiongelmia esiintyy kaikkien asiakirjatyypin kohdalla, ja esittelen analyysin tuloksia tarkemmin luvussa 4.

<sup>158</sup> Kuten Mäenpää (2019, kohta Määritelmän laajuus ja joustavuus) huomauttaa, julkisuuslainsäätely kohdistuu kaikkeen viranomaisella olevaan tietoon, riippumatta tallentamis-, säilyttämisen- tai käyttämis muodosta, saati siitä, millä keinoin asiakirjan sisältö voidaan saada selville.

<sup>159</sup> Ks. HE 137/1999 vp, s. 27 ja Kotkas – Tuori 2016, s. 734.

*Viranomaisen asiakirja* on julkisuuslain 5.2 §:n mukaan viranomaisen hallussa oleva asiakirja, jonka viranomainen tai sen palveluksessa oleva taho on laatinut taikka joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvissa asioissa. Tämän lisäksi viranomaisen laatimana pidetään asiakirjaa, joka on laadittu viranomaisen antaman toimeksiannon johdosta. Viranomaiselle toimitettuina pidetään myös asiakirjoja, jotka on annettu toimeksiantotehtävän suorittamista varten sille, joka toimii viranomaisen toimeksiannosta tai muuten sen lukuun. Asiakirja on viranomaisen hallussa yleensä silloin, kun se on viranomaisella tai sen määräysvallassa.<sup>160</sup> Julkisuuslakia sovelletaan siten kaikkiin sosiaalihuollon asiakkaan tekemiin asiakirjapyyntöihin siitä riippumatta, miten palvelu on järjestetty: ostopalveluina yksityisiltä palveluntuottajilta, palvelusetelillä tai kokonaan yksityisesti.

Tämän tutkimuksen empiirisessä aineistossa kaikki tiedontarpeet liittyvät viranomaisen asiakirjoihin. Suurimmassa osassa tapauksia kunta on tuottanut sosiaalipalvelun itse, mutta joissain tapauksissa on kyse esimerkiksi yksityistä lastensuojelun sijaishuollon toimintayksikköä koskevista ja sen henkilöstön tuottamista tiedoista. Kaikissa näissäkin tapauksissa asiakas on pyrkinyt saamaan tiedon nimenomaan viranomaiselta, ja siinä on esiintynyt ongelmia.

Viranomaisen asiakirjana ei pidetä JulkL 5.3 §:ssä määriteltyjä niin kutsuttuja ei-asiakirjoja, kuten yksityiskirjeitä, alustavia luonnoksia ja muistiinpanoja, vain viranomaisen sisäiseen käyttöön hankittuja asiakirjoja tai yksityisen toimeksiantoon liittyviä asiakirjoja ja löytöta-varoita. Vain alustavat, työstämättömät luonnokset ja muistiinpanot, jotka on laadittu virkamiehen omaan käyttöön, jäävät julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle.<sup>161</sup>

EOA on katsonut ratkaisussaan EOAK 146.2004 dnro 1757/4/02, että asianosaisella oli oikeus perheneuvolan psykologin ja päiväkodin lastentarhaopettajan allekirjoittamiin lausuntoihin. Vaikka varsinaisen asian käsittely oli vielä kesken, asianosaisella oli oikeus näihin itsenäisiin asiakirjoihin alkaen hetkestä, jolloin ne oli allekirjoitettu.

<sup>160</sup> Mäenpää 2019, kohta Viranomaisen määräysvalta. Julkisuuslakia sovelletaan viranomaisen sisäisen työskentelyn asiakirjoihin vain, jos ne on arkistolainsäädännön mukaan liitettävä arkistoon (JulkL 5.4 §).

<sup>161</sup> Ks. Mäenpää 2019, kohta Alustavat muistiinpanot ja luonnokset. Myös Paaso (2007, s. 70) korostaa, että jos asiakkaan oikeutta valmisteluasiakirjoihin rajoitetaan, sille pitää pystyä osoittamaan selkeä ja asiallinen peruste. Tämä johtuu etenkin asiakaslain 8 §:ssä ilmaistusta velvollisuudesta toimia asiakkaan kanssa yhteistyössä ja vuorovaikutuksesta sekä asiakkaan osallistumisesta päätöksentekoon.

### 3.5.3 Asianosaisjulkisuus ja oikeus lokitietoihin

Julkisuuslain 11.1 §:n mukaan hakijalla, valittajalla sekä muulla, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee – eli asianosaisella – on oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitteeltä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn (*asianosaisjulkisuus*). Kyse on nimenomaan hänen oman asiansa käsittelystä, eikä viranomaiselta voida vaatia asianosaisjulkisuuden perusteella muuta henkilöä koskevaa salassa pidettävää tietoa sillä perusteella, että tieto on tarpeen toisessa viranomaisessa vireillä olevassa asianosaisen asiassa.<sup>162</sup> Asianosaisjulkisuus, samoin kuin asiakkaan asianosaisasemasta riippumaton oikeus saada itseään koskevia tietoja, on säädetty laajemmaksi kuin yleisöjulkisuus.<sup>163</sup>

*Asianosainen* on hallintolain 11 §:n mukaan se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. Jos asianosainen on vajaavaltainen, hänen puolestaan puhevaltaa hallintoasiassa käyttää pääsääntöisesti edunvalvoja, huoltaja tai muu laillinen edustaja (HL 14.1 §). Huoltajan oikeutta käyttää puhevaltaa lapsen puolesta käsitellään seuraavassa alaluvussa 3.5.4. Mikäli vajaavaltainen on lastensuojelulain mukaisesti huostaanotettu alaikäinen, kunnan sosiaalihuollon toimielin saattaa käyttää alaikäisen puhevaltaa tämän laillisenä edustajana.<sup>164</sup> Täysi-ikäinen vajaavaltainen käyttää yksin puhevaltaansa itseään koskevissa asioissa, jos hän kykenee ymmärtämään asian merkityksen (HL 14.2 §).<sup>165</sup> Jos sosiaalihuollon asiakas ei kykene itse osallistumaan ja vaikuttamaan sosiaalihuoltoonsa esimerkiksi sairauden, henkisen toimintakyvyn vajavuuden tai muun vastaavan syyn vuoksi, asiakkaan tahtoa pitää selvittää yhteistyössä hänen laillisen edustajansa taikka omaisensa tai muun läheisen henkilön kanssa (asiakaslain 9.1 §).

Etenkin iäkkäiden asiakkaiden kohdalla tulee usein arvioitavaksi, kykeneekö henkilö ymmärtämään asian merkityksen. Dementoituvien henkilöiden itsemääräämisoikeus on täydellisimmillään dementian alkuvaiheessa, mutta laskee heikkenevän toimintakyvyn myötä.

<sup>162</sup> Mäenpää 2019, kohta Asianosaisen oma asia.

<sup>163</sup> Ks. Kotkas – Tuori 2016, s. 731. Vaikka viranomaistoiminnan lähtökohtana on julkisuus (PL 12.2 §), yksityisyyttä suojaava luottamuksellisuus syrjäyttää julkisen vallankäytön valvontaa ja demokratiaperiaatetta palvelevan yleisöjulkisuuden, jonka mukaan tiedonsaantioikeus kuuluu kenelle tahansa sivulliselle (ibid, s. 729).

<sup>164</sup> HL 15.3 §:n mukaan alaikäinen, joka on täyttänyt 15 vuotta, käyttää puhevaltaa rinnakkain huoltajansa tai muun laillisen edustajansa kanssa asiassa, joka koskee alaikäisen henkilöä tai henkilökohtaista etua ja oikeutta. Lisäksi lastensuojelulain 21 §:n mukaan 12 vuotta täyttäneellä lapsella on rinnakkainen puhevalta itseään koskevassa lastensuojeluasiassa.

<sup>165</sup> Mikäli täysivaltaiselle henkilölle on määrätty edunvalvoja, tällä on HL 15 §:n mukaan rinnakkainen puhevalta, mitä tulee niihin tehtäviin, jotka kuuluvat edunvalvojalle.

Heikkenemisen myötä dementoituvan suojaamisen periaate tulee tärkeämmäksi. Päätökset tehdään hänen puolestaan ja hänen etunsa mukaisesti niissä tapauksissa, joissa päätöksentekokelpoisuutensa menettänyt potilas ei ole ilmaissut tervettä tahtoaan pätevästi. Jos tiedetty tai oletettu terve tahto on tiedossa, potilaan edun mukainen päätös tehdään siten, että hänen omaa tahtoaan pyritään kunnioittamaan.<sup>166</sup> Lainsäädännössä ei kuitenkaan velvoiteta järjestämään henkilölle apua tai tukea palveluprosessissa, vaikka asiakaslain 9.1 §:ssä määritellyjä omaisia tai läheisiä ei olisi.<sup>167</sup> Ajoittain myös sosiaaliasiamieheen ottaa yhteyttä sellaisen henkilön läheinen tai omainen, joka ei kykene hoitamaan omia sosiaalihuoltoon liittyviä asioitaan. Joihinkin näistä yhteydenotoista sisältyy tarve saada tietoa esimerkiksi asiakkaasta tehtyihin kirjauksiin tai päätöksiin. Mikäli asiakkaalta ei voida saada suostumusta tai hänelle ei ole määrätty tarkoitusta varten edunvalvojaa, asiakkaan asiaa ei kuitenkaan voida selvittää kunnasta.<sup>168</sup>

Erityissääntelyä on toimeentulotukilain 31.3 §:ssä (13/2017), jonka mukaan perheellä tarkoitetaan yhteistaloudessa asuvia vanhempia, vanhemman alaikäistä lasta, aviopuolisoita sekä kahta henkilöä, jotka elävät avioliitonomaisissa olosuhteissa. Puhevallan käyttämisestä ei ole erikseen säädetty, joten tukea voi hakea ja puhevaltaa asianosaisena käyttää perheeseen kuuluva täysivaltainen henkilö.<sup>169</sup>

Asianosaisjulkisuuden tehtäviksi on katsottu viranomaisen kanssa asioivan oikeusturvan vahvistaminen ja asian käsittelyyn ja päätöksentekoon vaikuttavien tai vaikuttaneiden tietojen saaminen. Tarkoituksena on tasoittaa hallintomenettelyn osapuolten asemaa siten, että viranomainen ja yksityinen henkilö olisivat tiedollisesti samanarvoisessa asemassa. Sosiaalihuollossa käytetään julkista valtaa ja ratkaistaan yksilön asemaa koskevia asioita, kuten se, myönnetäänkö tietty sosiaalipalvelu asiakkaalle. Ei ole hyväksyttävää, jos toimien kohteena oleva henkilö ei saa tutustua toimenpiteiden perusteena oleviin tietoihin ja esittää niistä kantansa. Yhtenä asianosaisjulkisuuden tehtävänä on asian käsittelyn sisällöllisen asianmukai-

<sup>166</sup> Mäki-Petäjä-Leinonen 2003, s. 140–141.

<sup>167</sup> Pajukoski 2013, s. 258.

<sup>168</sup> Tällöin yhteyttä ottanut henkilö ohjataan kertomaan tilanteesta oikealle viranomaistaholle ja sen lisäksi tarvittaessa tekemään holhoustoimilain 12 §:n (649/2007) mukainen hakemus edunvalvojan määräämiseksi holhousviranomaiselle. Poikkeuksena on tapaus, jossa on kyse sosiaalihuoltolain 35.1 §:ssä tarkoitettua sosiaalihuollon ilmeisessä tarpeessa olevasta henkilöstä, lastensuojelulain 25 §:n (8/2010) mukaisesta lapsesta, jonka tilanne edellyttää mahdollista lastensuojelun tarpeen selvittämistä tai vanhuspalvelulain 25 §:ssä tarkoitettua iäkkäästä henkilöstä, joka on ilmeisen kykenemätön vastaamaan huolenpidostaan, terveydestään tai turvallisuudestaan. Tällöin sosiaaliasiamies ilmoittaa tilanteen salassapitovelvoitteen estämättä sosiaaliviranomaisille.

<sup>169</sup> Kotkas – Tuori 2016, s. 386.

suuden ja objektiivisuuden tukeminen. Tämän tutkimuksen asettelun kannalta erityisen merkittävä asianosaisjulkisuuden tehtävä on henkilön yksityisyyden suojan turvaaminen. Siihen kuuluu henkilön oikeus tietää, millaisia häntä koskevia tietoja viranomaisen hallussa on.<sup>170</sup>

Julkisuuslain esitöiden mukaan 11 §:n mukainen asianosaisjulkisuus ei lähtökohtaisesti koske viranomaisen tosiasiallisen toiminnan yhteydessä syntyneitä asiakirjoja, paitsi jos ne liittyvät asian vireille saattamiseen tai käsittelyyn. Esitöissä mainitaan esimerkkinä tosiasiallisen toiminnan yhteydessä syntyneistä asiakirjoista tietojen saaminen potilasasiakirjoista hoitovirhettä koskevassa asiassa.<sup>171</sup> Oikeuskirjallisuudessa on päinvastoin katsottu, että asianosaisjulkisuuden soveltamisalaan kuuluvat myös tosiasiallisen hallintotoiminnan piiriin kuuluvat asiakassuhteet viranomaisen ja palvelun käyttäjän välillä. Tällaisissa asiakassuhteissa on kyse esimerkiksi huoltotoimenpiteistä.<sup>172</sup> Sosiaalihuollossa huoltotoimenpiteitä voivat olla esimerkiksi ikäihmiselle palveluasumisessa annetut huoltotoimet, samoin kuin lastensuojeluasiakkaan huolto sijaishuoltoyksikössä. Kaikki huoltoon koskevat tarpeelliset tiedot tulee asiakasasiakirjalain (4 §) mukaan kirjata sosiaalihuollon asiakasasiakirjoihin, yleensä asiakaskertomusasiakirjoiksi (17 §). Asiakasasiakirjalaki on erityislaki julkisuuslakiin nähden, ja sen valossa lieneekin selvää, että myös tosiasiallista hallintotoimintaa koskevat, kirjatut tiedot, kuuluvat asianosaisjulkisuuden piiriin. Asiakkaalla on niihin oikeus.

Asiakirjalla, joka voi tai on voinut vaikuttaa asian käsittelyyn (JulKL 11.1 §), tarkoitetaan julkisuuslain esitöiden mukaan asiakirjaa, joka on esitetty viranomaiselle kyseessä olevassa asiassa tai jonka viranomaisen on itse hankkinut tai laatinut. Asiakirjan ei edellytetä vaikuttaneen viranomaisen ratkaisuun.<sup>173</sup> Rajanveto sellaisen tiedon välillä, joka vaikuttaa tai on vaikuttanut mahdollisesti asiaan ja sellaisen, joka ei ole vaikuttanut asiaan, ei ole aina yksiselitteinen. Jos kuitenkin on selvää, että asiakirjalla ei ole ollut tai ei voi olla vaikutusta asian ratkaisuun, asianosaisjulkisuus ei tule kyseeseen.<sup>174</sup>

Tämän tutkimuksen ja sosiaalihuollon asiakkaan kannalta tarkalla rajanvedolla tosiasiallisen hallintotoiminnan ja muun asian käsittelyn välillä ei kuitenkaan ole suurta merkitystä, koska asiakkaalla on viimeistään yleisen tietosuoja-asetuksen 15 artiklan mukainen rekisteröidyn

---

<sup>170</sup> Mäenpää 2019, kohta Asianosaisjulkisuuden tehtävät.

<sup>171</sup> HE 30/1998 vp, s. 66. JulKL 11 §:n mukainen asianosaisjulkisuuden sisällön ei ole katsottu olevan yksiselitteinen (Voutilainen 2019a, s. 401).

<sup>172</sup> Mäenpää 2019, kohta Asiakas ja palvelun käyttäjä.

<sup>173</sup> HE 30/1998 vp, s. 65.

<sup>174</sup> Mäenpää 2019, kohta Vaikutus asian käsittelyyn. Kyse on siten tiedon antamisesta asian käsittelyn kannalta relevanteista asiakirjoista (Paaso 2007, s. 58).

oikeus omien henkilötietojen tarkastamiseen. Tietosuoja-asetuksen mukainen oikeus rinnastuu asianosaisjulkisuuteen<sup>175</sup>, ja sitä käsitellään lisää alaluvussa 3.5.8. Asianosaisjulkisuus ei sen sijaan koske viranomaisella olevaa tallentamatonta tietoa, paitsi jos esimerkiksi viranomaisen neuvotteluissa tai virkamiesten välisistä keskusteluista on laadittu äänite, videotallenne tai pöytäkirja, jolloin tämä tallenne kuuluu asianosaisjulkisuuden alaan.<sup>176</sup> On kuitenkin huomionarvoista, että viranomaisella on velvollisuus kirjata tai muulla tavoin rekistroidä tiedot myös suullisesti esitetyistä vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun (HL 42 §).

Jos lokitiedot – eli asiakastietojen käyttöä ja luovutusta koskevat tiedot – liittyvät viranomaisten tehtävien hoitamiseen, etenkin palvelujen toteuttamiseen, julkisuuslaki kohdistuu niihin.<sup>177</sup> Lokitietoja pyytävän henkilön tiedonsaantioikeus ei perustu julkisuuslain 12 §:ään<sup>178</sup> vaan julkisuuslain 11 §:n mukaiseen asianosaisjulkisuuteen.

Korkein hallinto-oikeus (KHO) linjasi poliisin tietojärjestelmiä koskevassa ennakkoratkaisussaan KHO 2014:69, etteivät lokitiedot koskeneet lokitietoja pyytänyttä henkilöä itseään vaan tietojärjestelmien käyttäjiä. Näin ollen niiden pyytämisessä voi olla kyse asianosaisjulkisuudesta (JulkL 11 §), mutta ei oikeudesta saada itseään koskevat tiedot (JulkL 12 §).

Sosiaalihuollon asiakkaalla on lisäksi asiakastietolain 18.2 §:n mukaan oikeus saada maksettua palvelujen antajalta tieto siitä, kuka on käyttänyt tai kenelle on luovutettu häntä koskevia tietoja, ja mikä on ollut käytön tai luovutuksen peruste. Saman säännöksen mukaan oikeutta ei ole, jos lokitietojen luovuttajan tiedossa on, että tietojen antamisesta saattaisi aiheutua vakavaa vaaraa asiakkaan terveydelle tai hoidolle taikka jonkun muun oikeuksille. Oikeus ei myöskään koske kahta vuotta vanhempia lokitietoja, jos niiden saamiseen ei ole erityistä syytä. Sosiaalihuollon asiakas voi siis halutessaan seurata, miten häntä koskevia tietoja käytetään. Tämä onkin asianmukaista, kun kyse on usein arkaluonteisista ja henkilökohtaisia asioita sisältävistä tiedoista.

KHO ei ole julkaissut tiedonsaantiin liittyviä sosiaalioikeudellisia ratkaisuja. Muita oikeudenaloja koskevia ratkaisuja, kuten edellä kuvattua poliisia koskevaa ratkaisua, voidaan kuitenkin tarkastella tässä yhteydessä, koska sosiaalihuollon asiakaslain (11 §) mukaan myös

---

<sup>175</sup> Mäenpää 2019, kohta Erityissäännökset asianosaisen tiedonsaantioikeudesta.

<sup>176</sup> Ks. Mäenpää 2019, kohta Tallentamaton tieto.

<sup>177</sup> Mäenpää 2019, kohta Viranomaisen määräysvalta.

<sup>178</sup> 12 §:n mukaista itseään koskevien tietojen saamisoikeutta käsitellään tarkemmin luvussa 3.5.8.



sosiaalihuollon asiakkaan oikeus saada tieto asianosaisena ja itseään koskevasta asiakirjasta määräytyy julkisuuslain perusteella. Tiedonsaantia koskien julkisuuslain mukaiseen tiedonsaantipyyntöön tehtyyn päätökseen on mahdollista hakea muutosta julkisuuslain 33 §:n (907/2015) mukaan, ja 33 §:ssä viitataan edelleen hallintolainkäyttölain mukaiseen valitusmenettelyyn. Valitusoikeus ei kuitenkaan auta, jos asiakkaalla on alun perin vaikeuksia saada tietoa; silloin keinona ovat lähinnä epämuodollinen palautteenanto ja yhteydenpito sosiaalihuollon viranomaiseen, asiakaslain mukaisen muistutuksen tai hallintokantelun tekeminen sekä yhteydenotto sosiaaliamiehen, joka voi selvittää asiaa asiakkaan suostumuksella.

#### *3.5.4 Laillinen edustaja lapsen tiedonsaantioikeuden käyttäjänä*

Lapsen tiedonsaantioikeutta on syytä tarkastella erikseen, koska lapset eivät yleensä toimi itsenäisesti asiassaan. Lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain (361/1983, lapsenhuoltolaki) 4 §:n (190/2019) 4 momentin mukaan huoltaja edustaa lasta tämän henkilöä koskevissa asioissa, jollei laissa ole toisin säädetty. Huoltaja edustaa siten lasta myös lapsen tiedonsaantioikeuden käyttämistä koskevissa asioissa.<sup>179</sup> Lähtökohtaisesti asiakkaan tiedonsaantioikeutta voi käyttää ainakin se, joka hallintolain säännösten nojalla voisi käyttää asiassa puhevaltaa.<sup>180</sup> Lapsenhuoltolain 4.4 §:n 2 momentin mukaan huoltajan tulee keskustella asiasta lapsen kanssa ennen päätöksen tekemistä, jos se lapsen ikään ja kehitystasoon sekä asian laatuun nähden on mahdollista. Edelleen hänen on otettava huomioon lapsen mielipide ja toivomukset päätöstä tehdessään.<sup>181</sup>

Sosiaalihuollon asiakaslain 11.3 §:n mukaan alaikäinen voi, ikänsä, kehitystasonsa ja asian laatu huomioon ottaen painavasta syystä kieltää antamasta itseään koskevia tietoja lailliselle edustajalleen. Alaikäinen voi toteuttaa tätä kielto-oikeuttaan, jos se ei ole selvästi alaikäisen edun vastaista. Momentin mukaan tapauksessa, jossa alaikäinen tai hänen laillinen edustajansa ovat asianosaisena sosiaalihuoltoa koskevassa asiassa, laillisella edustajalla on kuitenkin oikeus tiedonsaantiin siten kuin julkisuuslain 11 §:ssä säädetään. Asianosaisasema siis

---

<sup>179</sup> Ks. Posio 2008, s. 278. Huoltajat toteuttivat myös henkilötietolain mukaista tarkastusoikeutta alaikäisten lastensa puolesta tämän säännöksen perusteella (ks. Kattelus 2006, s. 702).

<sup>180</sup> Oikeuteen saada itseään koskeva tieto voi tukeutua myös alaikäinen, joka ei voi käyttää puhevaltaa asiassaan, mikäli hänet arvioidaan iältään ja kehitystasoltaan riittävän kypsäksi (ks. Kotkas – Tuori 2016, s. 756).

<sup>181</sup> Modernissa lapsioikeudessa lapsen itsenäistymisen ja lisääntyvä kyky itsenäiseen vastuunottoon onkin huomioitu siten, että hänen oikeutensa lisääntyvät asteittain, kuten Gottberg (2008, s. 322) huomauttaa.

sivuuttaa kiello-oikeuden.<sup>182</sup> Alaikäisen kiello-oikeus ei nouse suorasanaisesti tämän tutkimuksen empiirisessä aineistossa esille. Kun huoltaja pyytää lastaan koskevia tietoja, joudutaan joskus erottelemaan muita henkilöitä koskevia tietoja pois, kun tietoa annetaan.

Kuten apulaisoikeusasiamies on todennut päätöksessään EOAK 8.1.2014 dnro 1795/4/13, lapsen ja hänen huoltajansa tai muun kolmatta henkilöä koskevien tietojen erottaminen toisistaan voi olla joskus hankalaa. Tapauksessa oli kyse lapsen kanssa asuvaa vanhempaa koskevista tiedoista lastensuojeluasiassa ja siitä, tuliko ne toimittaa toiselle huoltajalle. Apulaisoikeusasiamies huomautti, että vanhemman yksityiselämässä saattaa olla asioita, joilla on vaikutusta lapsen jokapäiväiseen elämään, etuihin ja oikeuksiin, jolloin (toisella) huoltajalla on oikeus saada kyseiset tiedot. Lapsen ja hänen kanssaan asuvan vanhemman tietojen erottamisen vaikeus on tunnustettu myös ratkaisussa EOAK 17.12.2013 dnro 3069/4/12. Kyseisessä tapauksessa huomioitiin, että viranomaisella saattaa olla vanhemmasta myös sellaista tietoa, jolla ei ole merkitystä lapsen edun toteutumisen kannalta tai lapsen palveluja suunniteltaessa tai niitä järjestäessä, joten niitä ei yleensä tule luovuttaa lapsen toiselle huoltajalle asianosaissaseman (JulkL 11 §) eikä itseään koskevan tiedonsaantioikeuden (JulkL 12 §:n) perusteella.

Kummassakin edellä kuvatussa EOAK:n tapauksessa oli kyse nimenomaan siitä, että huoltaja pyysi tietoja JulkL 12 §:n mukaisen itseään koskevan tiedonsaantioikeuden nojalla. Seuraavaksi paneudun tähän tiedonsaantioikeuteen tarkemmin.

### *3.5.5 Oikeus saada itseään koskeva tieto*

Asianosaissuhteeseen liittyvän tiedonsaantioikeuden lisäksi jokaisella on oikeus saada tieto hänestä itsestään viranomaisen asiakirjaan sisältyvistä tiedoista JulkL 11.2 ja 11.3 §:ssä säädettyin rajoituksin, jollei laissa toisin säädetä (JulkL 12 §). Tiedonsaantirajoituksia käsitellään seuraavassa alaluvussa. Oikeus ulottuu sekä salassa pidettäviin että julkisiin tietoihin.<sup>183</sup> Itseään koskevien tietojen saamisoikeus koskeekin erityisesti julkisten palveluiden asiakkaita, kuten sosiaalihuollon asiakkaita. Julkisen sosiaalihuollon palveluja saavilla asiakkailla voidaan sanoa olevan samanlainen intressi kuin hallintopäätöksen kohteella saada salassa pidettäviäkin tietoja – häneen kohdistuvan huoltotoimen osalta.<sup>184</sup>

Luonnollinen henkilö voi saada tiedon häntä itseään koskevista salassa pidettävään asiakirjaan sisältyvistä tiedoista, vaikka viranomaisessa ei ole eikä ole ollut vireillä häntä koskevaa

<sup>182</sup> Ks. Kotkas – Tuori 2016, s. 548. Kielto-oikeudesta tarkemmin ks. StVM 18/2000 vp, s. 9–10.

<sup>183</sup> Ks. Mäenpää 2019, kohta Henkilöä itseään koskevat tiedot; Voutilainen 2019a, s. 433.

<sup>184</sup> Mäenpää 2019, kohta Henkilöä itseään koskevat tiedot.

asiaa. Tällöin on usein kyse viranomaisen tosiasiallisessa toiminnassa syntyneistä asiakirjoista. Laajuudeltaan oikeus on pääasiassa samanlainen kuin asianosaisen tiedonsaantioikeus, ja poikkeusperusteetkin ovat, kuten 12 §:ssä säädetään, samanlaiset. Jos asiakirjoihin sisältyy myös toista henkilöä koskevia salassa pidettäviä tietoja, ne voidaan peittää asiakirjasta, jos tiedon antaminen niistä olisi vastoin toisen erittäin tärkeää yksityistä etua.<sup>185</sup> Oikeus saada itseään koskevia tietoja on henkilökohtainen, mutta henkilö voi käyttää asiasta pyytessään tietojaan. Lisäksi tulee huomioida HL 14.1 §:n mukaisen edunvalvojan, huoltajan tai muun laillisen edustajan oikeus käyttää tiedonsaantioikeutta vajaavaltaisen puolesta.

Tapauksessa KHO 30.10.2015 T 3074 oli kyse siitä, että maistraatti oli hylännyt asianajajan päämiehenä esittämän pyynnön saada päämiestä koskevia tietoja. Tuomioistuimien viittaa ratkaisussaan hallintolain 12.1 §:ään, jonka mukaan hallintoasiassa saa käyttää asiasta ja avustajaa.

Oikeus saada itseään koskevia tietoja on suppeampi kuin asianosaisjulkisuus siinä mielessä, että sen kohteena on asiakirjaan sisältyvä tieto henkilöstä itsestään, ei mahdolliset muita ihmisiä koskevat tiedot. Asianosaisen tiedonsaantioikeus koskee kaikkea muutakin asiakirjaan sisältyvää tietoa, jolla on ollut tai on voinut olla vaikutusta asianosaisen asian käsittelyyn.

KHO on katsonut tapauksessa KHO 2012:124, että asianosaisen tiedonsaantioikeus on itseään koskevan tiedon saantioikeuteen nähden ensisijainen. Tuomioistuimen mukaan tapauksessa ei voitu soveltaa itseään koskevaa tiedonsaantioikeutta (JulkL 12 §), koska valittaja oli asianosainen asiassa, johon kuuluvasta asiakirjasta on pyydetty tietoa.

Toisaalta itseään koskevien tietojen saantioikeus on laajempi kuin asianosaisasemaan perustuva tiedonsaantioikeus, koska itseään koskevan tiedonsaantioikeuden edellytyksenä ei ole, että tieto liittyy asian käsittelyyn tai että sillä on tai on voinut olla vaikutusta jonkin asian käsittelyyn. Henkilö ei tarvitse asianosaisasemaa saadakseen itseään koskevaa tietoa viranomaisesta.<sup>186</sup>

Sosiaalihuoltoa koskevissa menettelyissä huolto- tai hoitotoimen suorittajalla on yleensä aktiivinen velvollisuus informoida asiakasta etukäteen toimenpiteen tarkoituksesta ja vaikutuksista. Asiakaslain 5 §:n mukainen sosiaalihuollon asiakkaan oikeus saada oikeutensa ja

---

<sup>185</sup> HE 30/1998 vp, s. 69. Ks. myös Posio 2008, s. 286.

<sup>186</sup> Ks. Paaso 2007, s. 59; Mäenpää 2019, kohta Itseä koskevien tietojen suhde asianosaisjulkisuuteen.

velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset selvitettyiksi liittyy tähän aktiiviseen velvoitteeseen.<sup>187</sup> Informointivelvollisuuden lähtökohtana onkin, ettei asiakkaan tarvitse esittää tietopyyntöä. Menettely on perusteltu, koska sosiaalihuollon asiakkaalla ei välttämättä ole tiedollisia resursseja tai kykyä esittää olennaisia kysymyksiä.<sup>188</sup>

Viranomaisen tulee tarvittaessa selostaa tietoja pyytävälle eri lakien tiedonsaantioikeutta koskevat säännökset sen selvittämiseksi, minkä säännöksen perusteella tietoja pyydetään.<sup>189</sup> Jos viranomaiselle on epäselvää, minkä lain mukaan tietoja pyydetään, tätä tulee asiakkaalta kysyä, kuten EOA:n ratkaisukäytännössä on linjattu.<sup>190</sup> Suomessa on laaja salassapitolain-säädäntö<sup>191</sup>, ja myös tiedonsaantioikeutta koskeva säädösmassa on huomattava.<sup>192</sup> Käytännössä onkin usein epäselvää, minkä lain mukaan tietoja pyydetään.<sup>193</sup> Sosiaalihuollon asiakas ei välttämättä edes tiedä, mihin kaikkiin asiakirjoihin ja rekistereihin häntä koskevia tietoja saatetaan koota.<sup>194</sup> Menettelyä koskeva neuvonta on avainasemassa, jotta asiakas voi saada oikeutensa toteutettua säädösviidakosta huolimatta. Kuten EOA:n ratkaisukäytännössä huomautetaan, viranomaisella on aktiivinen neuvonta- ja selvitysvelvollisuus, jonka täyttämiseksi ei riitä esimerkiksi se, että asiakirjapyynnön saatuaan viranhaltija tiedustele kerran, mitä asiakirjoja pyyntö koskee ja vastausta saamatta antaa asian olla.<sup>195</sup>

### *3.5.6 Julkisuuslain mukaisen tiedon pyytämisen ja antamisen tapa*

Tiedon pyytäjälle on asetettu velvollisuus yksilöidä tietopyyntö riittävästi siten, että viranomainen voi selvittää, mitä asiakirjaa pyyntö koskee (JulkL 13.1 §). Tiedon pyytäjää on saman säännöksen mukaan kuitenkin avustettava yksilöimään asiakirja. Asianosaisjulkisuus voidaan toteuttaa asianosaisen tai viranomaisen aloitteesta. Asiakas voi pyytää saada tiedon viranomaisen asiakirjan sisällöstä (JulkL 13 §), ja asiakirjan sisällöstä annetaan tieto suulli-

---

<sup>187</sup> Ks. Mäenpää 2017, s. 352.

<sup>188</sup> Paaso 2007, s. 45.

<sup>189</sup> HE 30/1998 vp, s. 70. Ks. myös Voutilainen (2019a, s. 432), joka huomauttaa, että erityisesti viranomais-toiminnassa on tärkeää selvittää, mikä tarkoitus tietopyynnöllä on, koska tietojen antamista koskevat menette-lyt poikkeavat julkisuuslain 11 §:n ja 12 §:n ja toisaalta EU:n tietosuoja-asetuksen 15 artiklan säännöksissä.

<sup>190</sup> Ks. esim. EOAK 27.6.2018 dnro EOAK/2657/2017; EOAK 20.7.2018 dnro EOAK/1468/2018.

<sup>191</sup> Ks. Posio 2008, s. 238.

<sup>192</sup> Ks. Paaso 2007, s. 42.

<sup>193</sup> Kattelus 2006, s. 699.

<sup>194</sup> Posio 2008, s. 7 ja 287.

<sup>195</sup> Ks. esim. EOAK 20.7.2018 dnro EOAK/1468/2018, jossa kantelijalle oli toimitettu häntä itseään ja lastaan koskevia asiakirjoja vasta, kun EOA:n kansliasta oli lähetetty sosiaalitoimelle selvityspyyntö kantelun johdosta. Kantelijaa oli ratkaisun mukaan aluksi pyritty avustamaan pyydettyjen tietojen yksilöimisessä, mutta sen jälkeen tiedot oli jätetty antamatta, samoin kuin julkisuuslain mukainen ohjaus.

sesti tai antamalla asiakirja viranomaisen luona nähtäväksi ja jäljennettäväksi tai kuunneltavaksi tai antamalla siitä kopio tai tuloste (JulkL 16 §). Tieto on annettava pyydetyllä tavalla, paitsi jos pyynnön noudattaminen aiheuttaa kohtuutonta haittaa virkatoiminnalle asiakirjojen suuren määrän tai asiakirjan kopioinnin vaikeuden tai muun niihin verrattavan syyn vuoksi (JulkL 16.1 §).<sup>196</sup> Täten esimerkiksi asian suullinen selostaminen ei riitä, jos asiakas pyytää jäljennöstä asiakirjasta.<sup>197</sup>

Asiakirjan antamisesta päättää julkisuuslain 14.1 §:n mukaan pääsääntöisesti se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on. Usein sosiaalihuollon asiakkaat ottavat yhteyttä siihen tahoon tai henkilöön, jonka kanssa ovat asioineet asiassaan. Jos sosiaalihuollon viranomaiselta pyydetään asiakirjaa, jonka jokin toinen viranomainen on laatinut tai joka muutoin kuuluu toisen viranomaisen käsiteltävänä olevaan asiaan, asia voidaan siirtää tämän oikean viranomaisen ratkaistavaksi (JulkL 15.1 §). Asiakkaan tulee siis asiansa käsittelyyn myös silloin, kun pyyntö on alun perin kohdistettu väärälle viranomaiselle.

Jos pyydetyn tiedon antamisesta kieltäydytään, tulee ilmoittaa tiedon pyytäjälle kieltäytymisen syy; antaa tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi<sup>198</sup>; tiedustella asian kirjallisesti vireille saattaneelta tiedon pyytäjältä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi sekä antaa tieto käsittelyn johdosta perittävistä maksuista (JulkL 14.3 §).<sup>199</sup> Asia on lain 14.4 §:n mukaan käsiteltävä viivytyksettä. Tieto tulee antaa viimeistään kahden viikon kuluessa pyynnön vastaanottamisesta tai viimeistään kuukauden kuluessa, jos asiakirjoja on paljon, niihin sisältyy salassa pidettäviä osia tai jos asian käsittely ja ratkaisu vaativat muutoin erityistoimenpiteitä tai tavanomaista suuremman työmäärän. Sosiaalihuollon asiakirjat ovat salassa pidettäviä, joten pääsääntöisesti tieto tulee antaa kuukauden kuluessa pyynnön saapumisesta. Tieto tulee kuitenkin pyrkiä antamaan mahdolini-

---

<sup>196</sup> Tällainen syy ei ole Mäenpään (2019, kohta Kohtuuton haitta) mukaan viranomaisen huonosti hoidettu asiakirjahallinto tai kopioinnista koitua työmäärä.

<sup>197</sup> Ks. Mäenpää 2019, kohta Vaihtoehtoiset tiedon antamistavat. Paaso (2007, s. 48–49) sen sijaan katsoo, että verbaalista viestintää voidaan pitää pääsääntönä palvelujen toteuttamisen yhteydessä käytävässä viestinnässä. Hänkin huomauttaa, että pääsääntönä asiakirjapohjaisen informaation antamisessa on sen antaminen pyydettyssä muodossa.

<sup>198</sup> Säännöksessä tarkoitetaan sitä viranomaista, jonka hallussa asiakirja on ja joka JulkL 14.1 §:n mukaan päättää asiakirjan antamisesta.

<sup>199</sup> Ks. OKV 12.1.2017 dnro OKV/68/1/2016, jossa apulaisoikeuskansleri korostaa asiakkaan oikeutta saada asiakirjapyyntöön kielteinen, valituskelpoinen päätös, jos asiakkaalle ei anneta hänen pyytämiään tietoja. Myös AOA:n sijainen korostaa kielteisen tiedonsaantipäätöksen perusteluvollisuutta (16.5.2019 dnro EOAK/3411/2018).

simman pian, eikä vasta kuukauden kuluessa, paitsi jos kyse on erityisen vaikeasta tapauksesta.<sup>200</sup> Kielteisestä päätöksestä voi valittaa suoraan hallinto-oikeuteen (JulkL 33 §), eikä siitä siten tarvitse tehdä ensin oikaisuvaatimusta, toisin kuin suurimpaan osaan sosiaalihuoltoa koskeviin muihin päätöksiin, kuten palvelun myöntämistä koskevaan päätökseen.

Asiakirjaa voidaan pyytää suullisesti tai kirjallisesti, koska pyynnön muodosta ei ole säädetty.<sup>201</sup> Viranomaisen ei voi esimerkiksi edellyttää tietyn lomakkeen käyttämistä tietopyynnön tekemisessä eikä sitä tarvitse tehdä kirjallisesti, kuten ylimmät laillisuusvalvojat muistuttavat ratkaisukäytännössään.<sup>202</sup> Julkisuuslain mukaisen pyynnön voi tehdä asiamiehen tai avustajan välityksellä.

Tapauksessa EOAK 27.6.2018 dnro EOAK/2657/2017 oli kyse lastensuojeluasiakirjojen saantipyynnöstä, johon ei vastattu huolimatta siitä, että asiakkaan asiamies tiedusteli ja kiirehti asian käsittelyä useaan otteeseen. Asiamies pyysi myös kaupunkia tekemään muutoksenhaku-kelpoisen päätöksen tietojen antamisesta, mikäli tietoja ei toimiteta. Vaikka tietopyynnössä oli yksilöity, että kyse on julkisuuslain 11 §:n mukaisesta asianosaisen tietopyynnöstä ja tietopyynnön yhteydessä oli toimitettu valtakirja asiamiehen toimintaa varten, sosiaalitoimi oli käsitellyt pyynnön henkilötietolain mukaisena tarkastuspyyntönä. Tietoa ei ollut annettu, koska asiakas ei ollut pyytänyt sitä itse. EOA muistutti kaupunkia siitä, ettei julkisuuslakiin sisälly henkilötietolain mukaisia edellytyksiä tietopyynnön esittäjästä eli siitä, että tieto voidaan pyytää vain henkilökohtaisesti. Tällaista henkilökohtaisen pyynnön edellytystä ei sisälly myöskään nykyiseen yleiseen tietosuoja-asetukseen tai tietosuojalakiin.

Apulaisoikeuskansleri korosti pyynnön vapaamuotoisuutta ratkaisussaan 28.12.2016 dnro OKV/1610/1/2015 ja OKV/635/1/2016. Vaikeavammainen asiakas oli tehnyt kuljetuspalveluihin liittyvän oikaisuvaatimuksen yhteydessä asiakirjapyynnön, joka liittyi kuljetuspalvelupäätöksen perusteena oleviin aluetaksin tietoihin. Pyyntöä ei ollut huomattu, koska se esitettiin oikaisuvaatimuksen yhteydessä. Asiakas pyysi myöhemmin tiedot erillisellä lomakkeella, jol-

---

<sup>200</sup> Ks. Mäenpää 2019, kohdat Mahdollisimman pian ja Kaksi viikkoa – kuukausi ja Voutilainen 2019a, s. 547. Apulaisoikeuskansleri on korostanut aikarajojen merkitystä ratkaisussaan 28.12.2016 dnro OKV/1610/1/2015 ja dnro OKV 635/1/2016; eduskunnan oikeusasiamies huomautukseen johtaneessa ratkaisussaan EOAK 8.4.2014 dnro 302/4/13; apulaisoikeusasiamies ratkaisussaan 27.6.2018 dnro EOAK/2657/2017 ja apulaisoikeusasiamiehen sijainen ratkaisussa 16.5.2019 dnro EOAK/3411/2018.

<sup>201</sup> Pynnön muodosta ei säädetä myöskään GDPR:ssä tai tietosuoja-laissa. Kumotun henkilötietolain 28.1 §:n mukaan pyyntö tuli esittää omakätisesti allekirjoitetussa tai sitä vastaavalla tavalla varmennetussa asiakirjassa tai henkilökohtaisesti rekisterinpitäjän luona.

<sup>202</sup> Ks. OKV 19.8.2014 dnro OKV/1640/2012 ja OKV/1645/1/2013; OKV 28.10.2015 dnro OKV/1153/1/2014; OKV 16.8.2016 dnro OKV/1668/1/2015; EOAK 11.12.2012 dnro 3990/4/10; EOAK 16.5.2019 dnro EOAK/3411/2018. Ks. myös Voutilainen 2019a, s. 433 ja 530.

loin hän sai pyyntöönsä kielteisen päätöksen sillä perusteella, ettei tietoja voida eritellä asiakas-kohtaisesti, vaan pyydetty laskuliite sisältää muitakin kuljetuspalveluasiakkaita koskevia salassa pidettäviä tietoja. Hänelle annettiin kuitenkin oikeus saada tiedot palveluyksikön toimistossa, ja apulaisoikeuskansleri piti menettelyä asianmukaisena. Apulaisoikeuskansleri muistutti ratkaisussa julkisuuslain mukaisen pyynnön vapaamuotoisuudesta, jolloin tietopyyntö olisi tullut tunnistaa jo oikaisuvaatimuksen yhteydestä. Asiakkaan ei tarvitse ikään kuin helpottaa viranomaisen työtä otsikoimalla tietopyynnot tietyllä tavalla, vaan on viranomaisen vastuulla tunnistaa tietopyyntö, oli se missä muodossa hyvänsä. Asiakkaalta voidaan tarvittaessa pyytää lisätietoja asian käsittelemiseksi.

### *3.5.7 Julkisuuslain mukaisen tiedonsaantioikeuden rajoitukset*

Asianosaisjulkisuus väistyy erilaisten vahvempien oikeuksien ja etujen vuoksi<sup>203</sup>, ja sama koskee oikeutta saada itseään koskeva tieto (JulkL 12 §). Rajoitusperusteiden harkinta on tapauskohtaista. Julkisuuslain 11.2 §:n poikkeusperusteista 1 kohta tulee useimmin sovellettavaksi sosiaalihuollossa.<sup>204</sup> Sen mukaan oikeutta ei ole asiakirjaan, josta tiedon antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua<sup>205</sup> taikka lapsen etua tai muuta erittäin tärkeää yksityistä etua. Esimerkiksi tiedon antaminen lastensuojeluilmoituksen tekijästä saattaa olla vastoin yleistä etua, jos se voi vaarantaa lastensuojelun tarkoituksen toteutumisen. Poikkeuksellisesti myös asianosaisen etu (erittäin tärkeä yksityinen etu) voi vaarantua, jos hänelle annetaan tieto häntä itseään koskevasta asiakirjasta. Seurauksena voi olla esimerkiksi mielenterveyden vakava heikentyminen. Lapsen edun ei tarvitse olla erittäin tärkeä, jotta tietoja voidaan jättää antamatta. Kyseeseen voi tulla esimerkiksi tilanne, jossa vajaavaltaisen ja hänen laillisten edustajiensa edut ovat vastakkaisia. Myös lastensuojeluilmoituksen tekijän henkilöllisyys voidaan suojata, jos tiedon antaminen johtaisi lapsen hyvinvoinnille tärkeän aikuissuhteen katkeamiseen. Viranomaisen tulee harkita tapauskohtaisesti, onko tiedon antaminen vastoin erityisen tärkeää yleistä tai yksityistä etua.<sup>206</sup> Tilannekohtainen harkinta on tärkeää, ja perusteltu päätös tietojen antamisesta on uskallettava tehdä.

<sup>203</sup> Mäenpää 2019, kohta Poikkeukset asianosaisen tiedonsaantioikeudesta.

<sup>204</sup> Myös Mäenpää (2019, kohta Rajoitukset itseä koskevien tietojen saamiseen) katsoo, että erittäin tärkeä yleinen tai yksityinen etu on tärkein tiedonannon rajoitusperuste itseään koskevan tiedon saamiselle. Erittäin tärkeä yksityinen etu voi liittyä esimerkiksi lapsen toisen vanhemman tietoihin, jolloin niitä ei voida lapsen tietojen ohessa toimittaa toiselle huoltajalle. Tilanne vaatii arvioimista ja punnintaa (ks. EOAK 17.12.2013 dnro 3069/4/12).

<sup>205</sup> Kuten Paaso (2007, s. 68) huomauttaa, erittäin tärkeän yleisen edun vaarantuminen on epätyypillistä sosiaalihuoltoa koskevan tiedon antamisen rajoitusperusteena.

<sup>206</sup> HE 30/1998 vp, s. 67. Lapsen edusta rajoittamisperusteena ks. Posio 2008, s.169–170.

Harkinta ei ole aina helppoa, ja muun muassa EOA on katsonut (EOAK 31.12.2007 dnro 1055/4/05), että isän tiedonsaantioikeutta lasta koskeviin, myös lapsen äidin tietoja sisältäneisiin turvakodin ja perheneuvolan asiakirjoihin, olisi voitu tulkita suppeamminkin kuin tapauksessa oli tehty.

Rajoituksia tulee tulkita suppeasti, koska ne kohdistuvat hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvaan tiedonsaantioikeuteen.<sup>207</sup> Viranomaisen tulee huolehtia, ettei tietojen saamista viranomaisen toiminnasta rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista (JulKL 17.1 §). Edelleen tiedon pyytäjiä tulee kohdella tasapuolisesti. Myös EOA:n ratkaisukäytännössä on kiinnitetty huomiota siihen, että julkisuuslain tarkoittamia rajoitusperusteita on tulkittava suppeasti.<sup>208</sup> Pääsääntöisesti asiakas, joka kykenee normaaliin tahdonmuodostukseen, nauttii asiakaslain mukaisesti *Paason* sanoin ”huomattavan laajaa itsemääräämisoikeutta”. Ylipäätään tilanteessa, jossa tiedonsaantioikeutta sääntelevä säännös ei ole tyhjentävä vaan jättää soveltajalleen laajan tulkinta- ja harkintamarginaalin, periaatetyyppisten normien, kuten yksilön itsemääräämisoikeuden ja vahingoittamattomuuden merkitys saattaa muodostua merkittäväksi.<sup>209</sup>

Asiakkaalla ei ole oikeutta myöskään esittelymuistioon, ratkaisuehdotukseen ja niihin verrattavaan muuhun asian valmistelua varten viranomaisen laatimaan asiakirjaan ennen kuin asian käsittely on kyseessä olevassa viranomaisessa päättynyt (JulKL 11.2 §:n 3 kohta). Edelleen oikeus saattaa puuttua lastensuojeluilmoituksen tai muun siihen verrattavan viranomaisen toimenpiteitä edellyttävän ilmoituksen tekijän salassa pidettäviin yhteystietoihin, jos tiedon antaminen vaarantaisi asianomistajan, asianosaisen tai ilmoituksen tekijän turvallisuutta, etuja tai oikeuksia (JulKL 11.2 §:n 7 kohta).<sup>210</sup> Mikäli asianosaisjulkisuutta rajoitetaan joiltakin osin, viranomaisen tulisi pyrkiä antamaan sellaisia tietoja, jotka ovat välttämättömiä asianosaisen menettelyllisten oikeuksien turvaamiseksi, ilman että salassa pidettävää etua

---

<sup>207</sup> Mäenpää 2019, kohta Rajoitusten soveltaminen ja asianosaisten oikeudet. Ks. myös Tiilikka (2013, s. 83), jonka mukaan yleinen tiedonsaantioikeus on osa oikeutta hyvään hallintoon. Tiilikka jakaa tiedonsaannin rajoitukset ehdottomiin ja harkinnanvaraisiin. Myös Posio (2008, s. 166) katsoo, että vain ehdottoman välttämättömät tiedonsaantioikeuden rajoitukset ovat mahdollisia silloin, kun niitä puoltavat esimerkiksi toisen asianosaisen perusoikeuksien suojaaminen tai erittäin tärkeä yleinen intressi. Paaso (2007, s. 60) katsoo, että rajoitusten suhteen tulee pitäytyä supistavassa tulkinnassa, ja pääsääntönä olevaan tiedonsaantioikeuteen tulee puuttua mahdollisimman harvoin, lyhytkestoisesti ja kapea-alaisesti.

<sup>208</sup> Ks. EOA 16.5.2019 dnro EOAK/3411/2018.

<sup>209</sup> Paaso 2007, s. 42 ja 65.

<sup>210</sup> Sen sijaan muut 11.2 §:n kohtien poikkeusperusteet eivät tulle sovellettavaksi sosiaalihuollossa. Poikkeusperusteet koskevat esitutkintaa ja poliisitutkintaa; viranomaisen oikeudenkäyntivalmistautumista; ulosottoa; julkisia hankintoja; anonyymia todistamista; vangin vapauttamista koskevia ja siihen rinnastuvia tietoja sekä sen asiakirjan salassa pidettyä osaa, jonka julkisuuden määräytymistä asia koskee. Lain 11.3 §:n poikkeusperuste liittyy oikeudenkäyntiaineistoihin eikä ole relevantti sosiaalihuollon asiakastietojen osalta.



loukataan. Asianosaisjulkisuutta rajoitettaessa on noudatettava osajulkisuuden periaatetta eli annettava tieto niistä asiakirjaan sisältyvistä tiedoista, jotka eivät loukkaa salassa pidettävää etua.<sup>211</sup> Toisin sanoen sosiaalihuollon asiakkaan oikeus saada itseään koskevia tietoja on hyvin vahva, eikä sitä voida rajoittaa kuin poikkeustapauksissa.

Seuraavaksi tarkastelen rekisteröidyn oikeutta tarkistaa tietonsa nykyisen ja aiemmin voimassa olleen lainsäädännön mukaan. Sosiaalihuollon viranomaisen joutuu käsittelemään myös tietosuojalainsäädännön mukaiset tietopyynnöt, vaikka julkisuuslain mukainen tiedonsaantioikeus onkin pääsääntöinen sosiaalihuollon asiakkaan tiedonsaantioikeuden oikeusperuste.

### *3.5.8 Tarkastusoikeus rekisteristä*

Omien tietojen tarkastusoikeudesta säädetään nykyään EU:n tietosuoja-asetuksessa eli GDPR:ssä sekä asetusta täydentävästi tietosuojalaissa. Vuoden 2018 loppuun saakka siitä säädettiin henkilötietolaissa. GDPR ei tuonut suuria muutoksia henkilötietolain mukaisiin rekisteröidyn oikeuksiin, kylläkin joitain tarkennuksia ja uusiakin oikeuksia. GDPR:ssä korostetaan henkilötietojen käsittelyn avoimuutta, ja asetuksessa on määritelty henkilötietolakea tarkempia määräaikoja rekisteröidyn oikeudelle saada itseään koskeva tieto. Asetuksen sääntely on hieman henkilötietolakea yksityiskohtaisempaa tietojen antamisen osalta. Rekisteröity voi asetuksen mukaan pyytää tiedot millä tavalla tahansa, siinä missä henkilötietolaissa pyytämisen tavalle asetettiin määrämuoto. GDPR:n mukaan tiedon pyytäjää voidaan pyytää toimittamaan lisätiedot, jotka ovat tarpeen rekisteröidyn henkilöllisyyden vahvistamiseksi, jos rekisterinpitäjällä on perusteltu syy epäillä pyynnön tehneen luonnollisen henkilön henkilöllisyyttä. Kenties olennaisin muutos on se, että GDPR:n 15 artiklan mukaan rekisteröidyllä on oikeus saada jäljennös käsiteltävistä henkilötiedoista sähköisessä muodossa.<sup>212</sup> Eroja on esitelty myös aiemmin taulukossa 1. Tietosuoja-asetuksen voimaantuloon valmistauduttaessa kartoitettiin tietosuojasäädösten muutostarvetta. Tässä yhteydessä todettiin, että sosiaalihuollon asiakaslakiin sisältyvät tietosuojasäännökset ovat EU:n tietosuoja-asetuksen mukaisia.<sup>213</sup>

---

<sup>211</sup> Mäenpää 2019, kohta Rajoitusten soveltaminen ja asianosaisten oikeudet. Mäenpää (2016, s. 23) katsoo, että julkisuusperiaatteen kannalta etenkin osajulkisuutta (JulkL 10 §) ja tiedonsaantioikeuksien huomioon ottamista (JulkL 17 §) koskevat säännökset edellyttävät perusoikeusmyönteistä tulkintaa.

<sup>212</sup> Ks. oikeusministeriö ja tietosuojavaltuutetun toimisto 2017, s. 23–25.

<sup>213</sup> Pitkänen 2017, s. 217.

Tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa määritellään henkilötiedot kaikiksi tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön (rekisteröityyn) liittyviksi tiedoiksi.<sup>214</sup> Sosiaalihuollon viranomaiset ovat samaisen artiklan 7 kohdan mukaisia rekisterinpitäjiä ja tietoja käsitellessään 8 kohdan mukaisia henkilötietojen käsittelijöitä. Sosiaalihuollon viranomaisille syntyy useita 4 artiklan 6 kohdan mukaisia rekistereitä.<sup>215</sup> Henkilötietolain voimassa ollessa sosiaalihuollon henkilörekiesterit olivat sen mukaisia henkilörekiesteriä (HetiL 3 § 3 kohta).<sup>216</sup>

Tietosuoja-asetuksen 15 artiklan mukaan rekisteröidyllä on oikeus saada pääsy tietoihin sekä oikeus saada rekisterinpitäjältä ylipäätään vahvistus siitä, että häntä koskevia henkilötietoja käsitellään tai että niitä ei käsitellä. Artiklassa määritellään muut tiedot, jotka rekisterinpitäjän tulee toimittaa rekisteröidylle, kuten tietojen käsittelyn tarkoitukset ja tiedot käytettävissä olevista, tietoihin liittyvistä oikeusturvakeinoista. Kaikki käsittelyä koskevat tiedot tulee toimittaa tiiviisti esitetyssä, läpinäkyvässä, helposti ymmärrettävässä ja saatavilla olevassa muodossa selkeällä ja yksinkertaisella kielellä etenkin silloin, kun tiedot on tarkoitettu erityisesti lapselle (12 artiklan 1 kohta). Tiedot tulee toimittaa kirjallisesti tai muulla tavoin ja tapauksen mukaan sähköisesti. Mikäli rekisteröity pyytää, tiedot voidaan toimittaa suullisesti, kunhan rekisteröidyn henkilöllisyydestä varmistutaan.

On kuitenkin huomattava, että viranomainen ei saa lähettää salassa pidettäviä asiakastietoja asiakkaan suostumuksellakaan suojaamattomassa sähköpostissa (TSV 20.4.2009 dnro 423/49/2009). Asiakkaalla on silti oikeus saattaa asiansa, kuten tiedonsaantipyyntö, vireille sähköisesti (sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain [13/2003] 9 §, 534/2016). Sähköinen viesti toimitetaan viranomaiselle kuitenkin lähettäjän omalla vastuulla

<sup>214</sup> Tunnistettavissa olevana pidetään luonnollista henkilöä, joka voidaan suoraan tai epäsuorasti tunnistaa erityisesti tunnistetietojen, kuten nimen, henkilötunnuksen, sijaintitiedon, verkkotunnistetietojen taikka yhden tai useamman hänelle tunnusomaisen fyysisen, fysiologisen, geneettisen, psyykkisen, taloudellisten, kulttuurillisen tai sosiaalisen tekijän perusteella. Henkilötietojen käsittely tarkoittaa artiklan 2 kohdan mukaan kaikenlaista tiedon käsittelyä, kuten tietojen keräämistä, tallentamista, järjestämistä, jäsentämistä, säilyttämistä, muokkaamista, muuttamista, hakua, kyselyä, käyttöä, luovuttamista, yhteensovittamista, rajoittamista, poistamista tai tuhoamista.

<sup>215</sup> Asiakasasiakirjalain 22.1 §:n mukaan henkilörekiesteriä on julkisessa sosiaalihuollossa nykyään enää kaksi: ilmoitusrekisteri ja asiakasrekisteri. Voimaantulosäännöksen (28.5 §) mukaan tätä kahden rekisterin mallia tulee noudattaa siitä alkaen, kun organisaation liittyy valtakunnalliseen sosiaalihuollon arkistoon, mutta viimeistään 1.1.2021 alkaen. Tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa määritellään erityisiä henkilötietoryhmiä koskeva sääntely, mutta sosiaalihuollon asiakkuutta ei mainita säännöksessä. Myöskään tietosuojalain 6.1 §:n 5 kohdan mukaan tätä erityisiin henkilöryhmiin liittyvää sääntelyä ei sovelleta sosiaalihuollossa, kun käsitellään tietoja henkilön terveydentilasta tai vammaisuudesta taikka muita rekisteröidyn palvelun tai etuuden myöntämisen kannalta välttämättömiä tietoja.

<sup>216</sup> Sosiaaliviranomaiset käsittelevät henkilötietoja HetiL 8.1 §:n 4 kohdan perusteella eli koska käsittely johtui rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tai sen nojalla määrätystä tehtävästä tai velvoitteesta; tässä tapauksessa sosiaalihuoltolainsäädännön mukaisesta sosiaalihuollon järjestämisestä.

(mainitun lain 8 §). Myös oikeuskanslerin päätöksessä 26.8.2013 dnro OKV/447/1/2012 katsottiin, että kantelijan sähköinen toimeentulotukihakemus olisi tullut ottaa käsiteltäväksi, koska sen saapuminen oli havaittu – edellyttäen, ettei sen oikeellisuutta ollut syytä epäillä. Näin tuli toimia, vaikka kaupunki ei tuolloin tarjonnut mahdollisuutta sähköiseen asiointiin toimeentulotukiasioissa.

Henkilötietolain mukaan rekisteröidyillä oli oikeus tietoihin, jotka ovat tarpeen rekisteröidyn oikeuksien käyttämiseksi asianomaisessa henkilötietojen käsittelyssä (HetiL 24.1 §).<sup>217</sup> Asiakkaan tiedonsaannin kannalta olennaisin säännös oli HetiL 26 §, jonka mukaan jokaisella oli salassapitosäännösten estämättä oikeus tiedon etsimiseksi tarpeelliset seikat ilmoitettuaan saada tietää, mitä häntä koskevia tietoja henkilörekisteriin on talletettu tai ettei rekisterissä ole häntä koskevia tietoja.<sup>218</sup> Samassa yhteydessä rekisteröidylle oli ilmoitettava rekisterin säännönmukaiset tietolähteet sekä tieto siitä, mihin rekisterin tietoja käytetään ja säännönmukaisesti luovutetaan. Säännöksen mukaan rekisteröidyltä voitiin periä korvaus tietojen antamisesta vain, jos hän pyysi tietoja uudestaan useamman kuin kerran vuodessa. Lähtökohtana oli siis, että asiakkaalle annettiin kaikki häntä koskevat tiedot.<sup>219</sup>

Henkilötietolain mukaan rekisterinpitäjän tuli varata tietoja pyytäneelle rekisteröidylle tilaisuus tutustua tietoihin ilman aiheetonta viivytystä<sup>220</sup> tai annettava tiedot pyydettyä kirjallisesti (HetiL 28 §). Jos tietojen antamisesta kieltäydyttiin, tuli antaa kirjallinen, perusteltu todistus, jonka jälkeen rekisteröity saattoi saattaa asian tietosuojavaltuutetun käsiteltäväksi. Tarkastusoikeus oli korostetun henkilökohtainen oikeus, minkä takia sitä ei voinut toteuttaa toimeksiannolla, kuten asiamiehen välityksellä.<sup>221</sup> Tietosuoja-asetuksessa ei ole sääntelyä tietojen pyytämistävästä. Sen sijaan siinä on henkilötietolakia tarkempaa sääntelyä tietojen antamista västä, kuten aiemmin tässä alaluvussa ja taulukossa 1 on mainittu. Jos tietosuoja-

<sup>217</sup> Saman säännöksen mukaan rekisterinpitäjän tuli henkilötietoja kerätessään huolehtia siitä, että rekisteröity voi saada tiedon rekisterinpitäjältä ja tarvittaessa tämän edustajasta, henkilötietojen käsittelyn tarkoituksesta sekä siitä, mihin tietoja säännönmukaisesti luovutetaan.

<sup>218</sup> Henkilötiedolla tarkoitettiin lain 3 §:n 1 kohdan mukaan kaikenlaista luonnollista henkilöä taikka hänen ominaisuuksiaan tai elinolosuhteitaan kuvaavia merkintöjä, jotka voidaan tunnistaa häntä tai hänen perhettään tai hänen kanssaan yhteisessä taloudessa eläviä koskeviksi ja 2 kohdan mukaan henkilötietojen käsittelyllä henkilötietojen keräämistä, tallettamista, järjestämistä, käyttöä, siirtämistä, luovuttamista, säilyttämistä, muuttamista, yhdistämistä, suojaamista, poistamista, tuhoamista sekä muita niihin kohdistuvia toimenpiteitä.

<sup>219</sup> Ks. Paaso 2007, s. 57. Myös Posio (2008, s. 291) kannattaa tarkastusoikeuden laventavaa tulkintaa.

<sup>220</sup> EOA katsoi ratkaisussaan 4.8.2008 dnro 161/4/07, että kun henkilötietolain mukainen tietojen tarkastuspyyntö toteutettiin vasta yli neljän kuukauden kuluessa tarkastuspyynnöstä, sosiaaliviranomainen oli laiminlyönyt velvollisuutensa.

<sup>221</sup> Kattelus 2006, s. 700. Tarkastusoikeutta ei siten voinut käyttää valtakirjalla, mutta tietojen tarkastamisen yhteydessä saattoi käyttää avustajaa (ks. TSV 2.2.2015 dnro 2540/41/2014).

asetuksen mukainen rekisterinpitäjä, kuten sosiaalihuollon viranomainen, kieltäytyy antamasta rekisteröidylle tietoja, rekisterinpitäjän on ilmoitettava viipymättä ja viimeistään kuukauden kuluessa pyynnön vastaanottamisesta rekisteröidylle syyt siihen ja kerrottava mahdollisuudesta tehdä valitus valvontaviranomaiselle (tietosuojavaltuutetulle) ja käyttää muita oikeussuojakeinoja (12 artiklan 4 kohta).

Tietopyynnön ratkaisemisajasta säädetään asetuksessa aiempaa henkilötietolakia selkeämmin ja tiukemmin. GDPR:n mukaan tiedot, joihin pyynnön johdosta on ryhdytty, on toimitettava rekisteröidylle ilman aiheutonta viivytystä ja viimeistään kuukauden kuluessa (12 artiklan 3 kohta). Tarvittaessa määräaika voidaan jatkaa kahdella kuukaudella, josta on perusteltavien ilmoitettava rekisteröidylle. Henkilötietolain mukaan tiedot tuli antaa ilman aiheutonta viivytystä (28.2 §). Jos kirjallista vastausta ei ollut annettu kolmessa kuukaudessa, rekisteröidyn oli mahdollista saattaa asia tietosuojavaltuutetun käsiteltäväksi. Myös julkisuuslain mukaiseen tietopyyntöön tulee vastata viimeistään kuukauden sisään pyynnöstä, jos pyydettäviin asiakirjoihin sisältyy salassa pidettäviä osia. Näin ollen sosiaalihuollon asiakkaan tulee nykylainsäädännön perusteella saada vastaus tietopyyntöönsä pääsääntöisesti viimeistään kuukauden sisään siitä, kun tietopyyntö on saapunut viranomaiseen riippumatta siitä, minkä lain mukaan tai miten asiakas pyytää tietoja.

Tiedon antamisen lainsäädännöllisistä rajoituksista säädetään GDPR:n 23 artiklassa ja tarkemmin tietosuojalain 34 §:ssä. Tietosuojalaissa säädetyt rajoitukset ovat aiemmin voimassa olleen henkilötietolain mukaisia. Henkilötietolain mukaista tarkastusoikeutta ei ollut, jos tiedon antamisesta saattaisi aiheutua vakavaa vaaraa rekisteröidyn terveydelle tai hoidolle taikka jonkun muun oikeuksille (27.1 §:n 2 kohta).<sup>222</sup> Vastaavasti tietosuojalain mukaan rekisteröidyn oikeutta tutustua hänestä kerättyihin tietoihin voidaan rajoittaa, jos tiedon antamisesta saattaisi aiheutua vakavaa vaaraa rekisteröidyn terveydelle tai hoidolle taikka rekisteröidyn tai jonkun muun oikeuksille (34.1 §:n 2 kohta).<sup>223</sup>

---

<sup>222</sup> Saman säännöksen 1, 3 ja 4 kohdat koskevat valtion turvallisuuden, puolustuksen tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vahingoittamista taikka rikoksen ehkäisemisen tai selvittämisen haittaamista; historiallista ja tieteellistä tutkimusta, tilastointia ja valvonta- ja tarkastustehtävissä ilmenevää Suomen tai EU:n taloudellista tai rahoituksellista etua, eivätkä ne olleet kunnallisen sosiaalihuollon kannalta relevantteja.

<sup>223</sup> Muut rajoitusperusteet ovat kansallinen turvallisuus, puolustus tai yleinen järjestys ja turvallisuus sekä rikosten ehkäiseminen tai selvittäminen. Tietojen antamista voidaan rajoittaa myös, mikäli henkilötietoja käytetään valvonta- ja tarkastustehtävissä, ja tietojen antamista jättäminen on välttämätöntä Suomen tai EU:n tärkeän taloudellisen tai rahoituksellisen edun turvaamiseksi.

Julkisuuslaissa on tietosuojalakea kattavampi rajoitusperusteluettelo, kuten edellä taulukosta 2 ja luvusta 3.5.4 voidaan havaita. Julkisuuslain mukaisista rajoitusperusteista sosiaalihuollon kannalta relevantein on, kenties valmisteluasiakirjoja koskevan rajoituksen lisäksi, rajoitus, jonka mukaan erittäin tärkeä yleinen etu tai lapsen etu tai muu erittäin tärkeä yksityinen etu voi toimia rajoitusperusteena (11.2 §:n 1 kohta). Julkisuuslaissa lapsen etu on nostettu itsenäiseksi rajoitusperusteeksi, jonka ei tarvitse olla erittäin tärkeä, jotta tietojen antamista voidaan rajoittaa. Tietosuojalaissa käytetään sen sijaan kaikkien ihmisryhmien kohdalla käsitettä ”mahdollinen vakava vaara”, joka vaatii tapauskohtaista arviointia. Näin on toki myös julkisuuslain mukaisten perusteiden ”erittäin tärkeä yleinen etu”, ”erittäin tärkeä yksityinen etu” ja ”lapsen etu” kohdalla.

Paitsi asiakaslain ja julkisuuslain, myös henkilötietolain ja julkisuuslain soveltamisalat olivat osittain päällekkäiset. Viranomaisen ja viranomaisiin rinnastettavien yksiköiden (JulkL 4.2 §) henkilörekisterit ovat julkisuuslaissa tarkoitettuja viranomaisen asiakirjoja, mutta myös henkilötietolain ja siten nykyään EU:n tietosuojasetuksen mukaisia rekistereitä. HeitiL 8.4 §:n mukaan henkilötietojen luovuttamiseen viranomaisen henkilörekisteristä sovellettiin julkisuuslakia, joten sitä tulee pitää ensisijaisena näistä kahdesta laista myös itseään koskevan tiedonsaantioikeuden kannalta.<sup>224</sup> Tämä ei kuitenkaan poistanut sosiaaliviranomaisen velvoitetta antaa asiakkaan tarkastaa tietonsa henkilötietolain mukaisesti.

### *3.5.9 Oikeus tallentamattomaan tietoon*

Julkisuuslain mukaisen julkisuusperiaatteen on oikeuskirjallisuudessa katsottu kohdistuvan etenkin viranomaisella olevaan, jossain muodossa tallennettuun tietoon. On katsottu, että ei ole perusteltua sulkea tallentamatonta tietoa täysin julkisuusperusoikeussuojan ulkopuolelle, koska sillä voi olla merkitystä julkisuusperiaatteen toteuttamisen kannalta.<sup>225</sup> Asianosaisen tiedonsaantioikeuden ei katsota rajoittuvan pelkkiin asiakaskansioissa tai -tiedostoissa oleviin tietoihin. Oikeutta voidaan perustella perustuslain 21 §:n mukaisella oikeusturvasäännöksellä, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman viivytystä viranomaisessa, vaikka asianosaisen oikeudesta tallentamattomiin tietoihin ei olekaan säännöksiä.<sup>226</sup>

<sup>224</sup> Ks. julkisuuslain ensisijaisuudesta henkilötietojen saamisessa myös Mäenpää 2016, s. 200.

<sup>225</sup> Mäenpää 2019, kohta Tallentamattoman tiedon julkisuus.

<sup>226</sup> Paaso 2007, s. 59; Posio 2008, s. 268.

EOA on katsonut (30.4.2002 dnro 737/4/00), että sosiaalihuollon asiakkaan asianosaisuuteen perustuva tiedonsaantioikeus koskee vain asiakirjoja ja muita tallennettuja tietoja. Jotta asianosaisjulkisuutta voidaan edistää, myös tallentamattomista tiedoista sellaiset, jotka voivat tai ovat voineet vaikuttaa asian käsittelyyn, tulisi kuitenkin lähtökohtaisesti antaa asianosaisille, ellei tiedon antaminen ole vastoin lapsen etua tai erittäin tärkeää yleistä tai yksityistä etua. Tapauksessa asianosainen oli pyytänyt tietoa sosiaalityöntekijöiden mainitsemista, mutta tallentamattomista yksityishenkilöiden lasten asioita koskevista yhteydenotoista.

Lisäksi, kuten AOA:n ratkaisusta 17.12.2014 dnro 2276/4/13 ilmenee, asiakkaalla on oikeus tallentaa viranomaisessa käymänsä keskustelu tai muu neuvottelu, esimerkiksi videoimalla se. Lapsen isää oli kielletty videoimasta asiakasneuvottelua, vaikka lähtökohtana on sosiaalihuollon asiakkaan oikeus tallentaa viranomaisessa käymänsä keskustelu tai neuvottelu. Kuten AOA huomioi tapauksessa, kantelija olisi voinut saada tiedoista tiedon, jos ne olisi merkitty asiakirjaan, koska hänellä on julkisuuslain mukainen oikeus huollettavaansa koskeviin tietoihin. Kyse oli AOA:n mukaan paitsi ”kantelijan sananvapauden ja viranhaltijoiden sekä kyseessä olevan lapsen yksityiselämän suojan välisestä jännitteestä”, myös sosiaalihuollon asiakkaan oikeudesta saada tietoa viranomaisen toiminnasta sekä oikeudesta valvoa viranomaisten toimintaa omassa asiassaan ja oikeudesta osallistua oman ja lapsensa sosiaalihuollon suunnitteluun asiakaslain mukaisesti.

Myös suullinen viestintä on osa informaatioprosessia, ei pelkästään asiakirjatasolla tai tietojärjestelmien kautta tapahtuva kommunikointi.<sup>227</sup> Asiakirjainformaation ja muun informaation välistä rajaa on osittain pidetty keinotekoisena ja epäolennaisena. Nämä informaation muodot muodostavat usein saumattoman kokonaisuuden.<sup>228</sup> Tästä syystä tämän tutkimuksen empiirisessä osiossa tarkastellaan muitakin informaation välittämisen muotoja kuin asiakirjapohjaista informaatiota. Aina ei voida myöskään tietää, onko asiakkaan haluamassa tiedossa kyse asiakirjatiedosta vai ei, eikä sillä useinkaan ole merkitystä asiakkaan tiedontarpeen kannalta.

### **3.6 Tiettyjä sosiaalipalveluita koskeva tiedonsaantioikeus**

Sosiaalihuoltoa koskee iso joukko erityislakeja, joissa osassa täsmennetään asiakkaan itseään ja omaa asiaansa koskevaa tiedonsaantioikeutta siitä, mitä siitä on yleisessä hallinto-oikeudellisessa lainsäädännössä ja asiakaslaissa säädetty. Kehitysvammalain mukaan tar-

---

<sup>227</sup> Ks. Tornberg 2012, s. 107.

<sup>228</sup> Paaso 2007, s. 38.

peellinen ohjaus on osa erityishuoltoon kuuluvia palveluita (2 §:n 3 kohta) ja henkilön läheisiä henkilöitä tulee ohjata ja neuvoa (2 §:n 7 kohta). Lain 42 §:n (381/2016) mukaan erityishuollossa olevalle henkilölle on turvattava mahdollisuus osallistumiseen ja vaikuttamiseen omissa asioissaan. Osallisuus ja itsemääräämisoikeus sekä henkilön käyttämät kommunikatiomenetelmät tulee huomioida palvelu- ja hoitosuunnitelmassa (42 a §, 381/2016).

Toimeentulotukilain 14 e §:n (299/2016) mukaan toimeentulotukiasiakkaalle on järjestettävä mahdollisuus keskustella henkilökohtaisesti kunnan sosiaalityöntekijän tai sosionomin kanssa viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä sen jälkeen, kun asiakas on pyytänyt tapaamista. Kunnan tulee tiedottaa asiakkaalle tapaamisoikeudesta ja neuvoa oikeuden käyttämisessä. Vanhuspalvelulain yhtenä tarkoituksena on parantaa iäkkään henkilön mahdollisuutta saada ohjausta palvelujen käyttöön (1 §:n 3 kohta) sekä vahvistaa iäkkään henkilön mahdollisuutta vaikuttaa hänelle järjestettävien palvelujen sisältöön ja toteuttamistapaan sekä osallistaa niitä koskevista valinnoista (1 §:n 4 kohta). Kunnan on tarjottava ohjausta palvelujen käyttöön (12.3 §:n 5 kohta). Iäkkään henkilön osallisuus on huomioitava palvelujen toteuttamisessa (13.2 §). Palvelusuunnitelmaa tehtäessä on neuvoteltava vaihtoehtoista palveluiden kokonaisuudessa (16.2 §).

Lastensuojeluasiakkaana olevan lapsen etua arvioitaessa tulee kiinnittää huomiota siihen, miten eri toimenpidevaihtoehdot ja ratkaisut turvaavat lapselle mahdollisuuden osallistumiseen ja vaikuttamiseen omissa asioissaan (LSL 6.2 §:n 6 kohta). Kun lastensuojeluasiakkuus alkaa, siitä tulee ilmoittaa välittömästi huoltajalle ja lapselle asiakaslain 11 §:n mukaisin rajoituksin (LSL 27.3 §, 1302/2014).<sup>229</sup> Jos ennen sijoitusta ei ole selvitetty, kuten pääsääntön mukaan tulee selvittää, asiaan osallisten, kuten lapsen ja huoltajan mielipidettä, heille tulee tiedottaa kiireellisestä sijoituksesta mahdollisimman pian tapahtuman jälkeen (LSL 39 a §, 1302/2014). Lastensuojeluviranomaisen tulee olla lapseen ja tämän vanhempaan ja huoltajaan yhteydessä sijaishuollon aikana (52 §).

---

<sup>229</sup> LSL 32 a §:n (542/2019) mukaan lapsella ja hänen laillisella edustajallaan ja huoltajallaan on oikeus tietoon käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista, mutta säännös tuli voimaan vasta 1.1.2020, eikä sitä siten sovelleta tämän tutkimuksen aikavälillä tapahtuneisiin asiakastapahtumiin.

Kotimaisissa oikeudellisissa tutkimuksissa on käsitelty lapsen osallisuuden ja tiedonsaanti-oikeuden erityiskysymyksiä<sup>230</sup> enemmän kuin muiden asiakasryhmien oikeuksia.<sup>231</sup> On aiheellisesti huomautettu, että lapset eivät pysty nostamaan esiin heitä koskevia oikeudellisia ongelmia ja että siksi lasten oikeuksien toteutumisen haasteita voi olla vaikea nähdä.<sup>232</sup> Sama haaste koskee kuitenkin monia muitakin sosiaalihuollon asiakasryhmiä. Tutkimus asiakkaiden osallisuudesta esimerkiksi vammaispalveluissa tai ikääntyneiden palveluissa on häkellyttävän vähäistä.

Päätöksentekovelvoitteesta on runsaasti erityissääntelyä, muun muassa päätöksenteon ja sen täytäntöönpanon aikatauluun liittyen, asiakkaan oikeudesta päätökseen ja viittaussäännöksiä yleislakeihin (vammaispalvelulaissa, kehitysvammalaissa, toimeentulotukilaissa, lastensuojelulaissa, vanhuspalvelulaissa, päihdehuoltolaissa, lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpanosta annetussa laissa [619/1996], laissa kuntouttavasta työtoiminnasta [189/2001] ja adoptiolaisissa [22/2012]). Tässä yhteydessä ei ole tarpeellista perehtyä päätöksentekoon muutoin kuin sen osalta, että viranomaisella on siihen velvollisuus kaikkien sosiaalipalveluiden kohdalla sekä tiedonsaantiopyynnön evätessään.

Seuraavaksi siirrytään tarkastelemaan empiirisellä menetelmällä saatuja tuloksia asiakkaan tiedonsaantioikeuden toteutumisesta sosiaaliasiamiehelle tulleiden yhteydenottojen valossa. Näin on mahdollista arvioida, millaisia ongelmia sosiaalihuollon asiakkaan lakisäätteisten tiedonsaantioikeuksien toteutumisessa on tosiasiallisesti. Ensin tarkastelen aineistoa, ja tässä yhteydessä esitän myös yleiskuvan kaikista sosiaaliasiamiesyhteydenotoista, jotta tiedonsaantioikeus ilmiönä voidaan suhteuttaa kokonaisuuteen. Tämän jälkeen käsittelem sosiaaliasiamiehen roolia ja kirjaamisvelvoitetta. Sitten esittelen sisällönanalyysin tekemisen vaiheita, jonka jälkeen esittelen analyysin tuloksia tiedonsaantioikeuden ilmentymä kerrallaan.

---

<sup>230</sup> Etenkin lastensuojelulaissa on useita erityissäännöksiä tietojen antamisesta lapsille, jotka ovat lastensuojelutoimenpiteiden kohteina. Myös perustuslakitasolla (PL 6.3 §) ja Lapsen oikeuksien sopimuksessa (12 artikla) turvataan lapsen osallisuus oikeus itseään koskevissa asioissa.

<sup>231</sup> Ks. mm. Nieminen 1990; Auvinen 2006; Gottberg 2008; Hakalehto-Wainio 2011; Aer 2012; Pajulammi 2014; Rätty 2015; de Godzinsky 2014; Araneva 2016 ja 2018; Saastamoinen 2016; Valjakka 2016; Toivonen 2017.

<sup>232</sup> Hakalehto-Wainio 2011, s. 510. Ks. myös eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2018 (s. 120).



## 4 TIEDONSAANTIOIKEUDEN TOTEUTUMINEN KÄYTÄNNÖSSÄ

### 4.1 Saapuneet yhteydenotot ja sosiaaliasiamiehen rooli

#### 4.1.1 Aineistona sosiaaliasiamiehelle tulleet yhteydenotot

Tutkin aikavälillä 1.1.2016–31.5.2019 Länsi- ja Keski-Uudenmaan sosiaalialan osaamiskeskus Sosiaalitaidossa työskentelevälle sosiaaliasiamiehelle saapuneita asiakasyhteydenottoja. Tarkastelemani yhteydenotot koskevat seitsemää kuntaa, joiden asukkaille sosiaaliasiamiespalvelu on tuotettu Sosiaalitaidossa koko tarkasteluvälin: Hyvinkään, Karkkilan ja Lohjan kaupunkia sekä Mäntsälän, Siuntion, Vihdin ja Pornaisten kuntaa.<sup>233</sup> Tällä aikavälillä toimin itse sosiaaliasiamiehenä ja kirjasin yhteydenotot vuoden 2017 loppuun saakka.

Empiirisessä oikeustutkimuksessa on korostettu ensikätisesti hankittua tietoa sen sijaan, että käytettäisiin hyväksi valmiiksi jotain muuta tarkoitusta varten kerättyä aineistoa.<sup>234</sup> Oikeustieteessä voidaan kuitenkin vain harvoin käyttää ensikätisesti hankittua tietoa, jolloin joudutaan tutustumaan saatavilla oleviin aineistoihin. Jos joku muu kuin tutkija käsittelee eli muokkaa, lyhentää tai selittää tutkimuksessa käytettävää aineistoa, ensikätisyyden vaatimus tulee ottaa vakavasti.<sup>235</sup> Sekundaariaineiston käytössä onkin huomioitava, ettei aineistoa ole kerätty juuri siihen tutkimukseen, jota tehdään. Aineiston soveltuvuus on arvioitava huolellisesti. Ongelma on usein siinä, että toisten keräämää aineistoa käyttävä tutkija ei ole kerännyt tietoja eikä hänellä siten ole omakohtaista tietoa ja kokemusta aineiston keräämisestä eikä siten yksityiskohtaista ymmärrystä kontekstista.<sup>236</sup>

Tässä tapauksessa tutkijana olen itse kerännyt hieman yli puolet empiirisestä aineistosta, ja loput ovat keränneet samaan organisaatioon, samoilla ohjeilla ja samassa tehtävässä toimivat henkilöt. Aineistot on lyhentänyt sähköiseen muotoon Sosiaalitaidon toimistos sihteeri. Kyse on sekundaariaineiston käytöstä, koska aineistoa ei ole kerätty tätä tarkoitusta varten, vaan asiamiehen toiminnasta raportoimista varten. Kuten jäljempänä osoitan, aineisto soveltuu kuitenkin hyvin tarkasteltavaksi, ja koko tutkimusasetelma on muodostettu aineistosta esiin

---

<sup>233</sup> Sittemmin alueeseen on liittynyt uusia kuntia sosiaalialan osaamiskeskuksen toiminta-alueelta.

<sup>234</sup> Baldwin – Davis 2005, s. 881.

<sup>235</sup> Korkea-aho 2004, s. 86–87.

<sup>236</sup> Heaton 2008, s. 511.

nousseen teeman pohjalta. Syntynyt kuva vastaa myös sosiaaliasiamiestoiminnassa vuosien aikana syntyntä käsitystä tiedonsaannin kysymyksistä.<sup>237</sup>

Sosiaaliasiamiestoiminnassa syntyneiden asiakasasiakirjojen säilytysajaksi on säädetty 30 vuotta käsittelyn päättymisestä asiakasasiakirjalain liitteessä. Sosiaaliasiamiehen velvollisuus ylipäättään kirjata asiakasyhteydenottojen sisältö on sen sijaan jokseenkin epäselvä.

Asiakasasiakirjalain 4.1 §:n mukainen kirjaamisvelvollisuus on kaikilla, jotka lukeutuvat sosiaalihuollon ammatilliseksi henkilöstöksi ja asiakastyöhön osallistuvaksi avustavaksi henkilöstöksi. Laissa tarkoitetaan 3 §:n 1 kohdan mukaan sosiaalihuollolla sosiaalihuoltolain (1301/2014) 1 §:ssä tarkoitettua sosiaalihuoltoa. Sosiaalihuoltolain 1 §:ssä ilmaistaan lain tarkoitus, joten viittaus on ontuva. Asiakasasiakirjalain 3 §:n 2 kohdan mukaan sosiaalipalvelulla tarkoitetaan sosiaalihuoltolain 14, 28 ja 29 §:ssä tarkoitettuja sosiaalipalveluja. Sosiaaliasiamiespalvelua ei ole mainittu sosiaalihuoltolaissa, joten se ei ole sen mukaan eikä siten asiakasasiakirjalain mukaan sosiaalipalvelu.

Epäselvyyden takia asiamiehet toimivat eri tavoin kirjaamisen suhteen. Sosiaalitaidossa on kirjattu kaikki tarpeelliset ja riittävät tiedot asiatapahtumalomakkeisiin (liite 1). Mikäli henkilötietoja, kuten henkilötunnusta, on tarvittu asian selvittämiseen palveluntuottajalta, ne on kirjattu.<sup>238</sup> Yleistä ohjausta ja neuvontaa annetaan anonymisti, eikä asiakkaan henkilötietoja silloin kirjata, vaan yhteydenotosta tilastoidaan yleisiä tietoja, kuten kunta, joka on palvelujen järjestämisvastuussa, mistä sosiaalipalvelusta on kyse, miksi asiakas ottaa yhteyttä ja mitä toimenpiteitä yhteydenoton perusteella on tehty eli esimerkiksi missä asioissa sosiaaliasiamies on neuvonut asiakasta. Asiakirjat säilytetään asiakasasiakirjalain vaatimat 30 vuotta. Aineiston käytöstä on laadittu sopimus tutkijan ja Sosiaalitaidon välillä.<sup>239</sup>

<sup>237</sup> Sähköiseen muotoon Surveypaliin kirjattua aineistoa on käytetty hyväksi vuosittaisen sosiaaliasiamiehen raportin tekemiseen (asiakaslain 24.2 §:n 5 kohdan mukainen selvitys kunnanhallituksille), ja tässä yhteydessä aineisto on vuosittain käyty tarkasti läpi ja samalla ikään kuin tarkastettu, että se vastaa asiakkaiden vuoden aikana esiin tuomia seikkoja.

<sup>238</sup> Ks. myös TSV 27.9.2001 dnro 807/422/2001 asiakasasiakirjalakia edeltävältä ajalta. Sosiaalitaidossa toteutetaan tietosuojavaluutetun näkemystä siitä, että sosiaaliasiamies voi kerätä ja tallettaa henkilötietoja vain sellaisista asiakkaista, joiden asian hoitaminen edellyttää henkilötietojen pyytämistä.

<sup>239</sup> Tässä tutkimuksessa ei ole törmätty Baldwinin ja Davisin (2005, s. 893) esiin ottamaan, usein empiiristä oikeustutkimusta koskevaan huolenaiheeseen, tiedonsaannin vaikeuteen. Baldwin ja Davis huomauttavat, että usein joudutaan turvautumaan ”toiseksi parhaisiin” lähestymistapoihin, kun esimerkiksi pääsy tietyn organisaation hallinnoimiin tietoihin evätään. Ks. Heatonin (2008, s. 512) huomio siitä, että sekundaariaineiston käytölle saatetaan tarvita suostumus. Nyt on kyse anonymisoidun aineiston käytöstä, johon on hankittu myös suostumus.

Sosiaaliamies kirjaa jokaisen asiatahtuman omalle manuaaliselle lomakkeelleen (liite 1). Samalle lomakkeelle jatketaan kirjaamista niin kauan, kunnes asiakkaan asia on hoidettu. Joskus lomakkeelle kirjataan vain yksi yhteydenotto, kuten puhelinkeskustelu tai sähköposti, mutta joskus asiatahtuma voi sisältää useita yhteydenottoja, koska asiakas voi kaivata esimerkiksi neuvoja samassa asiassa kuukausien ajan tai pidempäänkin. Mikäli sama asiakas tuo ilmi uuden asian tai toista asiakasta koskevan asian, se kirjataan omalle lomakkeelleen. Jatkossa termit ”asiatahtuma” ja ”yhteydenotto” käytetään synonyymeinä, ja niillä tarkoitetaan yhdelle lomakkeelle kirjattua yhtenäistä asiatahtumaa.

Asiatahtuman loppumisen jälkeen osaamiskeskuksen toimistosihteeri kirjaa asiatahtumat Surveypal-palveluun manuaalisen lomakkeen kanssa samanlaiselle sähköiselle lomakkeelle. Näin toimitaan aina, eli tärkeimmät tiedot kaikista yhteydenotoista löytyvät Surveypalista. Surveypaliin tallennetaan kaikki lomakkeen kohdat paitsi asiakkaan ja mahdollisten muiden asiaan osallisten yksilöinti- ja tunnistetiedot, kuten nimi, henkilötunnus ja yhteystiedot. Vapaasanaista kuvausta sisältävästä kohdasta ”yhteydenoton sisältö” toimistosihteeri tiivistää sosiaaliamiehen kirjaaman tapahtumainkuvauksen sähköiseen formaattiin, eli asiamiehen kirjausta ei viedä sähköiseen formaattiin kokonaisuudessaan. Sen sijaan tapahtumista poimitaan olennaiset kohdat. Toimistosihteeri on lisäksi jättänyt vapaasanaisen kirjauksen tekemättä, jos kyse ei ole ollut sosiaaliamiehelle kuuluvasta asiasta, jolloin asiamies on ohjannut asiakkaan ottamaan yhteyttä oikeaan tahoon, kuten edunvalvontaan tai Kansaneläkelaitokseen (Kelaan). Lisäksi, jos asiamieheltä on vain tiedusteltu esimerkiksi jonkin sosiaalipalvelun yhteystietoja, sähköiseen lomakkeeseen ei ole tallennettu erillistä kirjausta.

Valitulla aikavälillä tulleita asiatahtumia oli yhteensä 1064, joista 973 koski tarkasteluun valittuja seitsemää kuntaa. Muita kuntia koskevat yhteydenotot jätiin huomioimatta. Vapaasanaisia kirjauksia puuttuu kymmenesosassa valittuja kuntia koskevia asiatahtumia.<sup>240</sup> Asiatahtumalomakkeen kategoriasta ”tietosuoja” puuttuu yhteensä yhdeksän kuvausta, kategoriasta ”palvelun tuottaminen” puuttuu 28 ja kategoriasta ”itsemääräämisoikeus” kolme vapaasanaista kuvausta. Yhdessä yhteydenotossa voi olla kyse moneen kategoriaan liittyvästä asiasta, eikä toisaalta kaikissa näiden kolmen kategorian yhteydenotossa suinkaan

---

<sup>240</sup> Vapaasanaisia kirjauksia puuttuu yhteensä 101: 81 vuodelta 2016, 12 vuodelta 2017, seitsemän vuodelta 2018 ja yksi aikaväliltä 1.1.–31.5.2019.

ole kyse itseään koskevan tiedon saamisen ongelmista. Sosiaaliamies on kuitenkin luokitellut kaikki tiedonsaantiongelmat vähintään yhteen näistä kolmesta luokasta. Sosiaaliamies tilastoi yhteydenoton asiatapahtumalomakkeeseen kaikille niille yhteydenoton syille, joita yhteydenotossa esiintyy.<sup>241</sup>

Valittuja kuntia (Hyvinkää, Karkkila, Lohja, Mäntsälä, Pornainen, Vihti ja Siuntio) koskevista yhteydenotoista (973 kappaletta) 59 % oli sosiaalihuollon asiakkaan yhteydenottoja, 30 % asiakkaan edustajan yhteydenottoja ja loput 11 % sosiaalihuollon henkilöstön yhteydenottoja.<sup>242</sup> Yhteydenotoista 53 % oli sellaisia, joissa henkilö ei ollut koskaan aiemmin ollut sosiaaliamieheen yhteydessä, ja lopuissa henkilö oli ollut samasta tai jostain muusta asiasta aiemmin yhteydessä. Valtaosaan (77 %) yhteydenotoista sisältyi tyytymättömyyttä; sen sijaan pelkkiä tiedusteluyhteydenottoja oli 23 % kaikista yhteydenotoista.

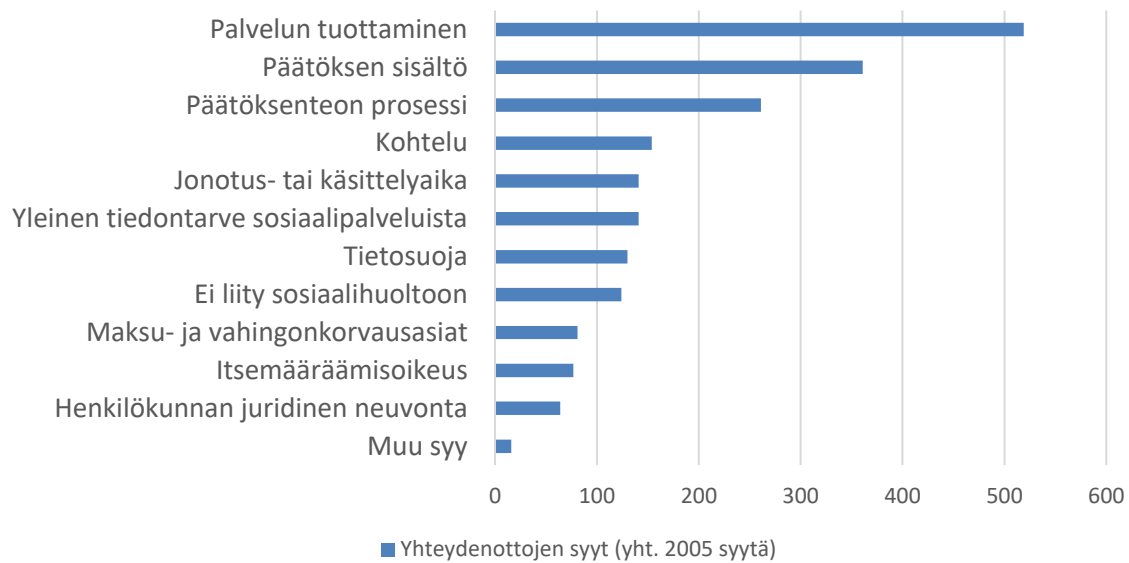
Yhteen yhteydenottoon voi liittyä useita syitä, ja keskimäärin yhdessä asiatapahtumassa oli kaksi syytä. Yleisimmät yhteydenoton syyt olivat palvelun tuottamiseen (53 %), päätöksen sisältöön (37 %) ja päätöksenteon prosessiin (27 %) liittyvät kysymykset. Muita syitä olivat asiakkaan kohtelu (16 %), jonotus- tai käsittelyaika (14 %), yleinen tiedontarve sosiaalipalveluista (14 %), tietosuoja (13 %), maksu- ja vahingonkorvausasiat (8 %) ja itsemääräämisoikeuteen liittyvät asiat (8 %). Osa yhteydenoton syistä ei liity sosiaalihuoltoon tai liittyvät Kelan hoitamaan perustoimeentulotukeen, jolloin ne eivät kuulu sosiaaliamiestoiminnan piiriin<sup>243</sup> (13 %). Useimmiten nämäkin yhteydenotot sisälsivät lisäksi sosiaaliamiehelle kuuluvia asioita. Sosiaaliamies on antanut sosiaalihuollon henkilökunnalle juridista neuvontaa (7 %), ja joihinkin yhteydenottoihin sisältyi myös jokin muu syy (2 %). Yhteydenoton syyt määrineen on kuvattu seuraavassa kuviossa.

---

<sup>241</sup> Tietosuojakategoriaan luokitellaan yhteydenotot, joissa tuodaan esille seikkoja, jotka liittyvät muun muassa tietojen tarkastamiseen tai tietopyyntöihin, oikeuteen saada tietonsa ymmärrettävässä muodossa, informointiin tietojen käsittelystä, kysymyksiin asiakastietojen laadimisesta, henkilörekisteritietojen säilyttämisestä ja suojaamisesta sekä vaitiolovelvollisuudesta ja lokitiedoista. Itsemääräämisoikeuskategoriaan luokitellaan muun muassa asiakkaan mielipiteen huomioimista, osallistumismahdollisuuksia, kuulemista ja tahdosta riippumattomaa hoitoa koskevat yhteydenotot. Palvelun toteuttaminen on näistä kolmesta kategoriasta väljin: siihen kuuluvat muun muassa asian vireille tuloon, selvittämiseen, palvelutapahtumaan, asiakkaan kuulemiseen, päätöksen tekemättä jättämiseen, puutteelliseen tiedoksisaamiseen, oikeuksia ja toimenpidevaihtoehtoja koskevaan puutteelliseen selvitykseen ja palveluntarpeen arvioinnin tai suunnitelman tekemättömyyteen liittyvät asiat.

<sup>242</sup> Henkilöstön yhteydenotot liittyvät useimmiten juridiseen neuvontapyyntöön.

<sup>243</sup> Asiatapahtumalomakkeella sosiaalihuoltoon kuulumattomat asiat on kuvattu termillä ”ei SAM-toimintaan kuuluva palvelu” eli ei sosiaaliamiestoimintaan kuuluva palvelu.



Kuvio 2. Yhteydenottojen syyt koko aineistossa.

Asiatapahtumat tilastoidaan myös sen mukaan, mitä sosiaalipalvelua ne koskevat. Yleisimmät maininnat koko aineistossa koskivat toimeentulotukea (29 %), lastensuojelua (23 %), vammaispalveluita (14 %), ikääntyneiden palveluita (11 %), omaishoidon tukea (6 %), kehitysvammahuoltoa, joka tilastoidaan muista vammaispalveluista erikseen (5 %) sekä perheoikeudellisia palveluita<sup>244</sup>, kuten lastenvalvojapalvelua (5 %).<sup>245</sup> Sosiaaliasiamiehen yleisimmät toimenpiteet olivat yleinen neuvonta (85 %), muu oikeusturvaneuvonta, kuten päätökseen kohdistuvan muutoksenhakumenettelyn neuvonta (27 %), muistutusneuvonta (26 %), asian selvittäminen asiakkaan pyynnöstä ja suostumuksella sosiaaliviranomaiselta (19 %) ja kanteluneuvonta (14 %). Yksi yhteydenotto voi kohdistua useampaan sosiaalipalveluun, ja sosiaaliasiamies voi tehdä sen perusteella useita erilaisia toimenpiteitä.

On kuitenkin huomattava, etteivät lukumäärätiedot kerro koko totuutta; on osittain sattumanvaraista, kuka päätyy ottamaan yhteyttä asiamieheen. Yhteydenotto vaatii tietoisuutta asiamiesinstituutiosta sekä voimavaroja ja uskallusta. Potilaslain mukaisia muistutuksia koskevassa tutkimuksessa tehty huomio siitä, että toimintayksiköistä tehtyjen valitusten määrä ei välttämättä korreloi palvelutyytyväisyyden kanssa, on validi myös asiamiesyhteydenottojen

<sup>244</sup> Asiatapahtumalomakkeella perheoikeudelliset palvelut on kuvattu termillä ”perheasiat”.

<sup>245</sup> Asiatapahtumalomakkeella on luokittelun ”yhteydenoton tehtäväalue” kohdalla lisäksi kohta ”Kelan totu”. Tällä tarkoitetaan perustoimeentulotukea, jonka vuodelta 2017 alusta käsitellyt Kansaneläkelaitos (ToTuL 4 §, 815/2015). Luokittelulla on haluttu selvittää, kuinka iso osa perustoimeentulotuen asiakkaista ottaa yhteyttä sosiaaliasiamieheen (tämän tutkimuksen aikavälillä 54 asiatapahtumaa). Näitä asiatapahtumia ei huomioida tässä tutkimuksessa, koska sosiaaliasiamiespalvelua ei ole ulotettu koskemaan Kelan toimintaa.

määrän suhteen. Jos asiakas on riippuvaisessa asemassa palveluntuottajasta, hän ei välttämättä uskalla valittaa saamansa palvelun epäkohdista.<sup>246</sup> Myös sosiaaliasiamiehelle on arkipäivää kuulla asiakkaan huolta siitä, tullaanko hänen asiamiesyhteydenottoaan tai mahdollisia oikeusturvan käyttämiskeinojaan, kuten muistutuksen tai kantelun tekemistä, käyttämään häntä vastaan jatkossa, kun hän asioi sosiaalihuollon viranomaisen kanssa. Kyse on usein elintärkeistä palveluista tai etuuksista asiakkaille, joten säröt suhteessa sosiaalihuollon henkilöstöön voivat tuntua erityisen uhkaavilta.<sup>247</sup>

#### 4.1.2 Sosiaaliasiamiehen rooli

Jokaisen kunnan on sosiaalihuollon asiakaslain 24 §:n mukaan nimettävä sosiaaliasiamies. Usealla kunnalla voi olla yhteinen sosiaaliasiamies.<sup>248</sup> Säännöksen mukaan asiamiehen tehtävänä on neuvoa asiakkaita asiakaslain soveltamiseen liittyvissä asioissa, avustaa asiakasta muistutuksen tekemisessä, tiedottaa asiakkaan oikeuksista, toimia muutenkin asiakkaan oikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi sekä seurata asiakkaiden oikeuksien ja aseman kehitystä kunnassa ja antaa siitä selvitys vuosittain kunnanhallitukselle.<sup>249</sup> Sosiaaliasiamiehen rooli on puolueeton ja neuvoa-antava. Asiakaslain esitöiden mukaan tavoitteena on, että asiakas voi tarvittaessa kääntyä oikeusturvakysymyksissä puolueettoman henkilön puoleen, joka neuvoo häntä. Asiamiehen tehtäviin kuuluu yleinen tiedottaminen ja neuvonta asiakkaan oikeuksista sosiaalihuollon etuuksiin ja palveluihin sekä kohteluun liittyvistä oikeuksista. Sosiaaliasiamies voi toimia sovittelijana asiakkaan ja sosiaalihuollon henkilöstön välissä, ja hän voi toimia asiakkaan apuna ja tukena asiaa hoidettaessa. Eräs tärkeä asiamiehen tehtävä

<sup>246</sup> Kinnunen 2018, s. 20. Jämsä (2010, s. 42) huomioi, että sosiaaliasiamiesyhteydenottoja tarkasteltaessa tarkastelukulmaa rajoittaa käsiteltäviksi valikoituvien asioiden tapauskohtaisuus. Samaa voidaan sanoa tässä yhteydessä.

<sup>247</sup> Sosiaaliasiamies voi kertoa asiakkaalle, että tämä voi tarvittaessa olla uudestaan yhteydessä asiamieheen, jolloin asiamies voi toimia uhkaskenaarion realisoituessa kunnan ja asiakkaan välissä ja sovittelijana. Asiamies voi esimerkiksi osallistua asiakaspalaveriin, jos asiakas toivoo sitä.

<sup>248</sup> Sosiaaliasiamiestoiminnan puolueettomuuden takaamiseksi on katsottu parhaaksi, että asiamies on kunnan organisaatiosta erillään (ks. esim. StVM 18/2000 vp, s. 5). Valiokunta päätyi kuitenkin kannattamaan ehdotusta siitä, että kunta nimittää sosiaaliasiamiehen, jotta asiamiehen tavoitettavuus olisi hyvä. Perustuslakivaliokunta on huomauttanut aiheellisesti (PeVL 7/2000 vp, s. 6), että sosiaaliasiamiehen tulee olla asemaltaan tarpeeksi itsenäinen ja riippumaton suhteessa työnantajaansa. Sosiaaliasiamiehen toimiminen sosiaalialan osaamiskeskussa edistää roolin riippumatonta ja puolueetonta asemaa, koska asiamies ei ole minkään kunnan palkkalisloilla. Alueellisena ja tiiviissä yhteistyössä alueensa kuntien sosiaalihuollon kanssa toimivan osaamiskeskus voidaan arvioida olevan toimiva ratkaisu myös tavoitettavuuden kannalta.

<sup>249</sup> Asiakaslain 24 a §:n (290/2016) mukaan sosiaaliasiamieheksi kelpoinen on sosiaalityöntekijä tai henkilö, jolla on tehtävään soveltuva ylempi korkeakoulututkinto ja alan tuntemus.

on tiedottaminen. Tarkoituksena on aktiivinen tiedonvälittäminen siten, että tiedon puuttuminen ei johda sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksien toteutumattomuuteen.<sup>250</sup>

Sosiaaliamiesjärjestelmän luomista on pidetty yhtenä keinona, jolla sosiaalihuollon asiakas saa julkisen vallan taholta mahdollisuuksia suoriutua itsenäisesti sosiaalihuoltoa koskevien asioidensa hoitamisessa. Instituutiolla pyritään turvaamaan sosiaalihuollon asiakkaiden oikeusturva modernissa ja jatkuvasti muuttuvassa hallinnossa. Asiakkaiden voi olla vaikea saada selville oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan, ja asiantuntevan ja puolueettoman neuvonnan saaminen voi olla hankalaa.<sup>251</sup> Sosiaaliamiehen on mahdollista keskittyä päätyönään asiakaslain soveltamis- ja valvontatehtävään, ja näin on luotu viranomaisen, jolla on juuri sosiaalihuollon asiakkaiden oikeusturvaan kuuluvaa erityisasiantuntemusta.<sup>252</sup> Sosiaaliamiehen otetaan usein yhteyttä, kun asiakas ei koe saavansa sosiaalihuollon työntekijöiltä tarvittavaa tietoa tai riittävästi palveluja.<sup>253</sup>

## 4.2 Sisällönanalyysin tekeminen

Kun nyt käytän empiiristä metodia sosiaaliamiesyhteydenottojen tarkasteluun, on kyse laadullisesta tutkimuksesta.<sup>254</sup> Laadullisessa tutkimuksessa hermeneuttinen päättelyprosessi eli niin kutsuttu analyysin ja tulkinnan hermeneuttinen kehä määrää analyysin ja tulkinnan yhtenevyyden. Aineistosta tehdään analyysivaiheessa tulkintoja, jotka ohjaavat analyysia eteenpäin.<sup>255</sup> Tässäkin tutkimuksessa analyysi on syventynyt sitä mukaa, kun tulkinta on täsmentynyt. Kun samasta asiasta kerätään monia eri versioita ja sitten yhdistetään havain- toja, pyritään tarkastelemaan aihetta yksittäistapausta yleisemmällä tasolla. Tutkijan tulee osoittaa analyysinsä kertovan muusta kuin pelkästään aineistostaan.<sup>256</sup> Empiirisessä oikeus- tutkimuksessa on tärkeää, että mahdollinen teoria nousee aineistosta eikä toisinpäin. Empiiristä tutkimusta tekevän tulee olla innostunut nimenomaan todisteista ja haluta yllättyä

<sup>250</sup> HE 137/1999 vp, s. 39–40. Kalliomaa-Puha (2013, s. 118) tunnustaa myös sosiaaliamiesinstituution mahdollisena avun ja tiedon lähteenä. Hän kuitenkin huomauttaa, että tieto ei usein löydä heikoimpia asiakkaita.

<sup>251</sup> Posio 2003, s. 26, 29 ja 32.

<sup>252</sup> Posio 2003, s. 34, joka viittaa Härmälän ja Talan (2000, s. 183) esitykseen neljästä muusta valtakunnallisesta erityisasiamiesinstituutiosta: tietosuojaja-, tasa-arvo- ja ulkomaalaisvaltuutetusta sekä kuluttaja-asiamiehestä.

<sup>253</sup> Posio 2003, s. 41.

<sup>254</sup> Ks. Baldwin – Davis (2005, s. 891), jotka pitävät laadullisen empiirisen oikeustutkimuksen vahvuutena sitä, että sen avulla pystytään kuvastamaan oikeudellisten menettelyiden monimutkaisuutta. Tässä tapauksessa esimerkiksi pelkällä kvantitatiivisella empiirisellä tutkimusotteella olisi mahdotonta tavoittaa sosiaalihuollon asiakkaiden kokemuksia tiedonsaannista ja niiden suhdetta siihen, millainen tilanteen tulisi olla eli millaiset tiedonsaantioikeudet heille lain mukaan kuuluvat.

<sup>255</sup> Eskola – Suoranta 1998, s. 150–151.

<sup>256</sup> Alasuutari 2012, kohdat Havaintojen pelkistäminen yleistävänä operaationa ja Tutkimusprosessi ja yleistettyvyys.

niistä sen sijaan että hän loisi jonkin valmiin teorian, jota pyrkii vahvistamaan todisteilla.<sup>257</sup> Laadullisessa tutkimuksessa tulee huomioida lähdekritiikki eli arvioida, miten luotettavia annetut tosiasiatiedot ovat.<sup>258</sup>

Sisällönanalyysi on objektiivinen ja systemaattinen menetelmä dokumenttien analysoimiseen. Dokumentiksi ymmärretään miltei mikä tahansa kirjalliseen muotoon saatettu materiaali. Sisällönanalyysin jälkeen tutkijan on vielä tehtävä johtopäätökset analyysin pohjalta. Sisällönanalyysillä pyrin järjestämään aineiston eli sosiaalihuollon asiakkaiden itseään ja omaa asiaansa koskevien tiedonsaantiin liittyvien sosiaaliamiesyhteydenottojen sisällön tiiviiseen ja selkeään muotoon ilman, että menetän sen sisältämän informaation.<sup>259</sup> Menetelmän ydin on tiivistetty kolmeen elementtiin: analyysissa supistetaan tiedon määrää, ja menetelmä on systemaattinen ja joustava. Systemaattisuuden vaatimuksen myötä tutkijan tulee tarkastella jokaista aineiston osaa, joka on jollain tapaa merkityksellinen tutkimuskysymyksen kannalta.<sup>260</sup>

Kävin läpi kaikki sosiaaliamiehelle tulleet, valittua seitsemää kuntaa koskevat ja Survey-paliin kirjatut asiatapahtumat ajalta 1.1.2016–31.5.2019 (yhteensä 973 kappaletta). Poimin huolellisesti kaikista yhteydenottojen anonymisoiduista kirjauksista osat, jotka liittyivät tutkimuskysymykseen eli sosiaaliamiehelle tulleista yhteydenotoista nouseviin, tiedonsaantioikeuteen liittyviin ongelmiin. Tein ensin alustavia hakuja yhteydenoton syillä ”tietosuoja”, ”itsemääräämisoikeus” ja ”palvelun tuottaminen”. Lukiessani yhteydenottojen kuvauksia, alkuperäinen, työssäni syntynyt vaikutelma siitä, että tiedonsaantiin liittyviä ongelmia on tuotu melko runsaasti esille sosiaaliamiehelle, vahvistui. Huomasin, että olen löytänyt tutkimisen arvoisen aiheen. Tämän jälkeen luin läpi kaikki valitulta aikaväliltä kirjatut yhteydenotot ja poimin tutkimuskysymyksen kannalta relevantin materiaalin aineistosta erilliseen tiedostoon vuosi kerrallaan. Lukemalla läpi kaiken materiaalin tutkimuksesta saadaan häivytettyä myös mahdollisia eri henkilöiden erilaisesta kirjaamistyylistä johtuvia epäselvyyksiä.<sup>261</sup> Tiedonsaantia koskevissa yhteydenotoissa on usein muitakin epäkohtia koskevia

<sup>257</sup> Baldwin – Davis 2005, s. 895. Ks. myös Schreier (2014, s. 171), jonka mukaan aineiston tulee määritellä ainakin osan sisällönanalyysissä muodostetuista luokista, jotta luokittelu todella ilmentää aineistoa.

<sup>258</sup> Alasuutari 2012, kohta Lähdekritiikki.

<sup>259</sup> Tuomi – Sarajärvi 2018, s. 117 ja 122.

<sup>260</sup> Schreier 2014, s. 170–171.

<sup>261</sup> Kirjasin itse aineistot vuoden 2017 loppuun saakka ja ennen sitä perehdytin seuraajani kirjaamaan samalla tavalla kuin itse kirjasin, jotta tiedot säilyttävät vertailukelpoisuutensa. Lisäksi kirjaamisohjeet löytyvät kirjallisena. Ajanjaksolla 1.1.–31.5.2019 sosiaaliamiehen tehtäviä on hoitanut kolme eri ihmistä, joskin saman organisaation sisällä. Kirjaamistapa on yhdessä sovittu. On kuitenkin mahdollista, että kirjauksissa on eroja, ja



teemoja, mutta ne jätetään nyt tarkastelun ulkopuolelle, koska ne eivät vastaa tutkimuskysymykseen.

Valitsin relevantin materiaalin ”varman päälle” eli otin sellaisen pätkän tekstiä, että kaikki tiedonsaannin ongelmiin liittyvät tekijät tulivat varmasti pätkistä esille. Tässä vaiheessa pidin mukana kaikki tiedonsaantiongelmiin liittyvät maininnat, jolloin asiatapahtumia oli 182. Tein yhteenvedon samankaltaisista osioista, jotka sitten muutin alaluokiksi.<sup>262</sup> Luokittelin tekstinpätkät alaluokkiin sen perusteella, mitä aiheita koskevia mainintoja tekstinpätkissä oli, edelleen säilyttäen vuosikohtaisen jaon.<sup>263</sup> Merkityksellisistä tekstinpätkistä poistin kaiken tutkimuskysymyksen kannalta tarpeettoman.<sup>264</sup> Tämän tein lihavoimalla ensin tekstinkäsittelyohjelmalla tekstinpätkistä tarpeelliset osiot ja sitten poistamalla kaikki osiot, joita ei ole lihavoitu. Lopulta kaikki aineistosta esiin nousseet, tiedonsaantiin liittyvät näkökulmat, oli luokiteltu johonkin luokkaan. Kokosin maininnat tiedonsaantiongelmistä toisiaan muistuttavien mainintojen joukkioihin, joille sitten keksin niitä kuvaavat otsikot. Tässä vaiheessa en vielä kiinnittänyt huomiota siihen, miten hyvin esiin nousseet alaluokat kuvastavat lainopillisella menetelmällä systematisoitua kuvaa asiakkaan tiedonsaantioikeuksista. Alaluokat ovat seuraavat:

- asiakas ei saa neuvontaa oikeuksistaan tai velvollisuuksistaan
- asiakas ei saa päätöstä
- asiakas ei saa yhteyttä työntekijään
- asiakas on saanut kielteisen päätöksen, jonka perustelut ovat epäselvät
- asiakkaalla on vaikeutta tarkastaa itseään tai huollettavaansa koskevia tietoja
- myönnetyn sosiaalipalvelun sisältö on epäselvä
- asiakas ei saa tapaamista työntekijän kanssa
- asiakas ei tiedä käsittelyn vaihetta
- asiakkaaseen ei olla lupauksista huolimatta oltu yhteyksissä
- asiakkaalle on epäselvää, onko hänellä asiakkuus tai mikä asiakkuus hänellä on
- lastensuojeluilmoituksista ei ole annettu tietoa

---

tämä tulee huomioida tuloksia tarkastellessa. Toimistos sihteeri, joka kirjaa manuaaliset lomakkeet sähköisen formaattiin, on pysynyt koko aikavälin samana.

<sup>262</sup> Ks. Schreier 2014, s. 174–180 sisällönanalyysin vaiheista. Ks. myös Tuomi – Sarajärvi 2018, s. 126. Luokittelussa eli ryhmittelyssä etsin samankaltaisuuksia pelkistetyistä aineistosta ja luokittelin samaa ilmiötä kuvaavat käsitteet keskenään samoihin kategoriaihin. Tämän jälkeen yhdistin luokkia alaluokiksi, jolloin yksittäiset tekijät sisällytettiin yleisempiin käsitteisiin.

<sup>263</sup> Kuten Schreier (2014, s. 176) huomauttaa, ainakin osa luokista on hyvä muodostaa aineistolähtöisesti. Tässä tapauksessa alaluokat on rakennettu puhtaasti aineistolähtöisesti.

<sup>264</sup> Ks. Tuomi – Sarajärvi 2018, s. 123. Kyse on alkuperäisdatan pelkistämisestä, kun aineistosta karsitaan tutkimukselle epäolennainen aines pois.

- työntekijä on tehnyt jotain asiakkaan ”selän takana”
- asiakkaalle ei ole kerrottu vaihtoehtoja
- asiakas ei tiedä, miksi palaveri järjestetään
- huoltajaisälle ei ole annettu lastaan koskevia tietoja.

Seuraavalla lukukerralla rajasin pois yhteydenotot, joissa oli kyse tiedonsaantiongelmasta, mutta joista ei varmuudella käynyt ilmi, että kyse on nimenomaan asiakkaan tai tämän lailisen edustajan tiedonsaantivaikeuksista. Joukosta poistettiin muun muassa omaiset, jotka pyysivät tietoa kuolleesta vanhemmastaan tai sellaista täysi-ikäistä koskien, jolla ei ole edunvalvojaa; lasten tietoja pyytävät vanhemmat tai isovanhemmat, joiden huoltajuus ei käy ilmi yhteydenoton kuvauksesta; toisen vanhemman tietoja pyytävät vanhemmat; sivulliset lastensuojeluilmoituksen tekijät, joille ei ole annettu tietoa ilmoitusta seuranneista toimenpiteistä sekä lasten perhehoitajat. Kaikista 182 asiatapahtumasta poistettiin 23 asiatapahtumaa, joissa on yhteensä 30 alaluokkiin kuuluvaa mainintaa. Tämän jälkeen jäljellä oli 159 asiatapahtumaa, jotka muodostavat lopullisen analysoitavan otannan. Valittuja kuntia koskevia asiatapahtumia oli aikavälillä yhteensä 973, eli 16 % aikavälin yhteydenotoista sisältää tiedonsaantiongelmiin liittyviä kysymyksiä.<sup>265</sup>

Tämän jälkeen poistin vuosijaottelun yhdistämällä vuosikohtaiset tiedot muodostettujen alaluokkien alle. Sen selvittäminen, ovatko tiedonsaantiin liittyvät ongelmat muuttuneet tai yleistyneet tai harventuneet sosiaaliasiamiehelle tulleiden yhteydenottojen perusteella, ei ole osa tutkimuskysymystä. Osassa yhteydenoton kuvauksia esiintyi useampi alaluokan ilmentymä. Asiatapahtumia on yhteensä 159, ja mainintoja tiedonsaannin vaikeudesta on 231. Yhdessä yhteydenotossa on täten ollut keskimäärin 1,5 alaluokaksi luokittelemaani tiedonsaantiongelmaa. Seuraavassa taulukossa esitetään aineiston jakautuminen sosiaalipalveluitain.<sup>266</sup> Tiedonsaantiongelmiä tuotiin esille selvästi eniten lastensuojelua koskien (73 asiata-

<sup>265</sup> Määrä on sen verran suuri, että vaikka kaikkia yhteydenottoja ei olisikaan kirjattu, aineistossa on riittävästi materiaalia analyysin tekemiseen.

<sup>266</sup> Sosiaalipalvelut on määritelty SHL 14 §:ssä. Sosiaalityötä ja sosiaaliohjausta (SHL 14.1 §:n 1 ja 2 kohdat) ei pidetä tämän tutkimuksen yhteydessä erillisinä sosiaalipalveluina, vaan niiden yhteydessä tapahtuneet tiedonsaantiongelmat luokitellaan sen mukaan, minkä palvelun hakemista tai myöntämistä ongelma on koskenut. Aikuissosiaalityö luokitellaan erikseen, vaikka se ei löydy SHL 14 §:n mukaisesta sosiaalipalvelulistauksesta. Tässä tutkimuksessa käytetään termiä ”ikäntyneiden palvelut” vanhuspalvelulain 3 §:n 2 kohdan mukaisen iäkkään henkilön saamista SHL:n mukaisista sosiaalipalveluista eli tässä tapauksessa asumispalveluita ja asunnonmuutostöitä koskien. Sen sijaan omaishoidon tuki ja kotipalvelu on luokiteltu omaksi sosiaalipalvelukseksi.

pahtumassa yhteensä 159 asiatapahtumasta). Seuraavaksi eniten mainintoja tuotiin esille toimeentulotukea (36) ja vammaispalveluita (17) koskien. Taulukossa on mainittu asiakasyhteydenottojen kokonaismäärät sekä alaluokkien esiintymismäärät.

Taulukko 2. Tiedonsaantiongelmia koskevien mainintojen jakautuminen sosiaalipalveluittain.

	<b>Asiatapahtumia, joissa on mainittu itseään ja asiaansa koskevat tiedonsaantiongelmät</b>	<b>Mainintoja alaluokkiin</b>
Lastensuojelu	73	122
Toimeentulotuki	36	41
Vammaispalvelut	17	24
Ikääntyneiden palvelut	9	11
Lastenvalvojapalvelut	8	8
Kehitysvammahuolto	4	7
Omaishoito	4	6
Kotipalvelu	4	4
Aikuissosiaalityö	1	2
Sosiaalipäivystys	1	1
Perheneuvola	1	3
Perhesosiaalityö	1	2
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>159</b>	<b>231</b>

Seuraavaksi yhdistin alaluokkia yläluokiksi. Lopuksi syntyi yhdistävä luokka eli tutkimuskysymykseen yhteydessä oleva luokka.<sup>267</sup> Koska halusin selvittää, millaisia ongelmia tiedonsaantioikeuden toteutumisessa on sosiaaliasiamiehelle tulleiden yhteydenottojen perusteella, tarkastelin yläluokkia luodessani teoreettista viitekehystä eli lainopillisella metodilla muodostamaani käsitystä siitä, millainen tiedonsaantioikeuden tulisi olla. Yläluokkia luodessani peilasin sosiaaliasiamiehelle tulleiden yhteydenottojen sisältöä tähän käsitykseen. Tämän vuoksi voidaankin puhua teoriaohjaavasta sisällönanalyysistä: teoreettiset käsitteet tuodaan valmiina, ilmiöstä jo tiedettynä sen sijaan että ne johdettaisiin pelkästään aineistosta itsestään<sup>268</sup>.

Peilattessani aineistoa lainopillisessa osiossa esitettyyn tiedonsaantioikeuksien systematisointiin havaitsin, että kuviossa 1 esitetty luokittelu kaipaa hienosäätöä. Asiakas ei yleensä ole tietoinen, minkä lain perusteella hän haluaa pyytää tietojaan, ja työntekijän tulisi neuvoa häntä oikean lain valinnassa. Tässä vaiheessa yhdistin luokat ”oikeus tietojen tarkastamiseen rekisterinpitäjältä” ja ”oikeus itseään koskevaan tietoon asianosaisaseman ja itseään

<sup>267</sup> Ks. Tuomi – Sarajärvi 2018, s. 124–125.

<sup>268</sup> Ks. Tuomi – Sarajärvi 2018, s. 133. Lähtökohdiltaan teoriaohjaavassa sisällönanalyysissä edetään kuten aineistolähtöisessä sisällönanalyysissä.

koskevan tiedon osalta” luokaksi ”oikeus tietojen tarkastamiseen ja itseään koskevaan tietoon asiakirjoista”.

Lainopillisessa osiossa havaittu ”oikeus tallentamattomaan tietoon” on vaikea erottaa oikeudesta tallennettuun tietoon empiirisessä tarkastelussa. Kun asiakas ottaa yhteyttä sosiaaliamieheen, koska hän ei ole saanut pyytämäänsä tietoa, hän ei todennäköisesti tiedä tai yhteydenotosta ei tule ilmi, onko häntä koskeva tieto kirjattu asiakirjoihin vai ei. On järkevää yhdistää oikeus tallentamattomaan tietoon yläluokkaan, jonka mukaan asiakkaalla on oikeus tietojensa tarkastamiseen ja oikeus itseään koskeviin tietoihin asiakirjoista. Myös ”oikeus lokitietoihin” on järkevää yhdistää samaiseen yläluokkaan, koska se esiintyy aineistossa vain yhden kerran ja kuuluu asiallisesti asianosaisjulkisuuden piiriin. Lisäksi on syytä luoda yläluokka ”neuvonta ja tiedusteluihin ja kysymyksiin vastaaminen”. Tällöin on kyse hallintolain 8.1 §:n mukaisesta neuvontavelvollisuudesta. Seuraavassa taulukossa esitellään alaluokkien yhdistäminen yläluokiksi ja samalla alaluokkia koskevien mainintojen määrät.

Taulukko 3. Alaluokkien yhdistäminen yläluokiksi ja mainintojen määrät.

<b>Yläluokat</b>	<b>Alaluokat</b>	<b>Mainintoja</b>
oikeus saada tietää velvollisuutensa, oikeutensa ja toimenpidevaihtoehdot	asiakas ei saa neuvontaa oikeuksistaan tai velvollisuuksistaan	40
	myönnetyn sosiaalipalvelun sisältö on epäselvä	18
	ei tiedä käsittelyn vaihetta	14
	epäselvää, onko asiakkuus tai mikä asiakkuus on	9
	työntekijä tehnyt jotain asiakkaan ”selän takana”	8
	vaihtoehtoja ei ole kerrottu	6
	ei tiedä, miksi palaveri järjestetään	6
	<b>yhteensä</b>	<b>101</b>
oikeus tietojensa tarkastamiseen ja itseään koskevaan tietoon asiakirjoista sekä oikeus tallentamattomaan tietoon	vaikeus tarkastaa itseään tai huollettavaansa koskevia tietoja	24
	lastensuojeluilmoituksista ei annettu tietoja	5
	isälle ei annettu tietoa	4
	<b>yhteensä</b>	<b>33</b>
oikeus saada perusteltu päätös	asiakas ei saa päätöstä	37
	saanut kielteisen päätöksen, jonka perustelut ovat epäselvät	8
	<b>yhteensä</b>	<b>45</b>
neuvonta ja tiedusteluihin ja kysymyksiin vastaaminen	ei saa yhteyttä työntekijään	29
	ei saa tapaamista työntekijän kanssa	14
	ei olla lupauksista huolimatta oltu yhteyksissä	9
	<b>yhteensä</b>	<b>52</b>
<b>Alaluokkien määrä yhteensä</b>		<b>231</b>

Käytän sisällönanalyysin apuna aineiston kvantifiointia eli sisällön erittelyä. Se on dokumenttien analysointia, jossa kuvataan kvantitatiivisesti eli määrällisesti esimerkiksi tekstin sisältöä.<sup>269</sup> Kaikkia yläluokkia yhdistää toinen tutkimuskysymys eli sosiaaliasiamiehelle tulleiden yhteydenottojen perusteella itseään ja asiaansa liittyvään tiedonsaantioikeutta koskevat ongelmat. Seuraavaksi tutkimustuloksia tarkastellaan yläluokka kerrallaan, jonka yhteydessä taulukon sisältämät tiedot käydään tarkemmin läpi.

### 4.3 Oikeus saada tietää velvollisuutensa, oikeutensa ja toimenpidevaihtoehdot

Huoltaja toi yhteydenotossaan sosiaaliasiamieheen esille, että sosiaalityöntekijä vaihtui koko ajan, eikä tieto kulkenut lastensuojelun sisällä. Huoltaja ei tiennyt, millaisia tukitoimenpiteitä hänen lapsilleen oli ajateltu, eikä lasten asioista vastaava sosiaalityöntekijä ollut osannut sanoa, oliko menossa lastensuojelulain mukainen avoimuuden sijoitus vai ei.

Eräässä yhteydenotossa esille nousseet asiat kuvaavat hyvin ongelmia, joita asiakkaat ovat ilmaisseet sosiaaliasiamiehelle liittyen heidän oikeuteensa saada tietää velvollisuutensa, oikeutensa ja toimenpidevaihtoehdot. Tähän asiakaslain 5 §:n mukaisia oikeuksia koskevien mainintojen pääluokkaan luokittelin seitsemän aineistosta löytynyttä alaluokkaa: tilanteet, joissa asiakas ei saa neuvontaa oikeuksistaan tai velvollisuuksistaan; myönnetyn sosiaalipalvelun sisältö on epäselvä tai asiakkaalle on jopa epäselvää, onko hänellä asiakkuus tai mihin sosiaalipalveluun se on; tilanteet, joissa asiakas ei tiedä käsittelyn vaihetta; työntekijä on tehnyt jotain asiakkaan ”selän takana” asiakkaan tietämättä; tilanteet, joissa vaihtoehdot ei ole kerrottu tai kun asiakas ei tiedä, miksi palaveri järjestetään. Pääluokkaan sijoittuu enemmän mainintoja kuin muihin pääluokkiin: yhteensä 101 mainintaa (yhteensä 231 maininnasta ja 159 asiatapahtumasta). Yleisimmin maininnat koskivat lastensuojelua (57 mainintaa) ja vammaispalveluita (15 mainintaa). Toimeentulotukea ja kehitysvammahuoltoa koskien nostettiin esille seitsemän tiedonsaantiongelmia, ja loput maininnat jakautuvat useille sosiaalipalveluille.

Yläluokan yleisin alaluokka on tilanne, jossa asiakas ei saa neuvontaa oikeuksistaan tai velvollisuuksistaan (40 mainintaa). Teemaa toivat esille lastensuojelun (18), vammaispalveluiden (7), kehitysvammahuollon (4), toimeentulotuen (4), omaishoidon (3), ikääntyneiden palveluiden (2), lastenvalvojapalvelun (1) ja kotipalvelun (1) asiakkaat. Osa asiakkaista katsoi,

<sup>269</sup> Tuomi – Sarajärvi 2018, s. 119. Ks. myös Baldwin – Davis 2005, s. 892. Baldwin ja Davis tuovat esille, että yhä useammin empiiriset oikeustutkijat käyttävät sekä laadullisia että määrällisiä menetelmiä valjastaakseen kummankin menetelmän edut.

että tietoa oli ylipäätään vaikea saada tai että kysymyksiin vastaamista viivytettiin. Asiakkaat kertoivat palaverista, joissa työntekijä ei ollut heidän mielestään ottanut kantaa heidän asioihinsa tai joissa asiakas oli kysynyt tiettyä asiaa useasti saamatta vastausta. Asiakkaalle nimetyn omatyöntekijän toiminta saatettiin nähdä ylipäätään passiivisena; joskus asiakas koki joutuvansa tekemään työntekijän tehtävät, kuten hankkimaan soveltuvan sijoituspaikan lapselleen tai järjestämään päihdeseulonnan todistaakseen lastensuojelun viranomaisille, että päihteet eivät ole vanhemmalle ongelma.

Herää kysymys, kuinka hyvin asiakaslain 5 § toteutuu, kun sen mukaan sosiaalihuollon henkilöstön on nimenomaan selvitettävä ymmärrettävällä tavalla asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset sekä muut seikat, joilla on merkitystä asiakkaan asiassa. Samalla asettuu kyseenalaiseksi se, noudatetaanko SHL 36 §:n mukaista palvelutarpeen arviointiin liittyvä velvoitetta selvittää asiakkaalle hänen yleis- ja erityislainsäädäntöön perustuvat oikeutensa ja velvollisuutensa, erilaiset vaihtoehdot palvelujen toteuttamisessa ja niiden vaikutukset sekä muut merkitykselliset seikat.

Osa asiakkaista toi suoraan esille, etteivät he tiedä oikeuksiaan, koska niitä ei ole kerrottu. Eräessä tapauksessa asiakas oli ollut yhteydessä myös sosiaalijohtoon, kunnanjohtajaan ja kunnanvaltuutettuihin saamatta vastausta ja asian edistymättä. Eräs asiakas kertoi, että palaverin jälkeen postissa saapui kehitysvammalain mukainen erityishuolto-ohjelma, vaikka asiakas ei tiennyt, että sellaista ollaan tekemässä. Vammaispalvelua kaipaavalle asiakkaalle ei ollut kerrottu, miten palvelua haetaan, ja asiakas oli sen vuoksi ottanut sosiaaliasiamiehen yhteyttä. Eräessä tapauksessa lapsi oli sijoitettu lastensuojelun avohuollon tukitoimenpiteenä, mutta huoltaja toi sosiaaliasiamiehelle ilmi, ettei hän tiennyt, mitä suostumuksen antaminen sijoitukseen merkitsi. Useampi toimeentulotukiasiakas otti esille sen, ettei työntekijä ollut kommentoinut hänen tilanteeseensa mitään tai ettei häntä ollut neuvottu hakuprosessissa. Toimeentulotuen kohdalla tiedontarve liittyy usein taloudelliseen näkökulmaan.<sup>270</sup> Omaishoidon tuen lakkautus oli tullut eräälle asiakkaalle yllätyksenä; siitä ei ollut informoitu ennen lopetuspäätöksen saapumista. Eräessä tapauksessa ikääntyneen puolesta asioita hoitavalle tyttäreille ei ollut kerrottu pyynnöstäkään sosiaaliasiamiehen yhteystietoja.

Kuudessa tapauksessa asiakas toi ilmi, ettei hänelle ollut kerrottu vaihtoehtoja hänen asiaan. Asiakkaalle ei ollut esimerkiksi kerrottu huostaanoton ja avohuollon sijoituksen eroja,

---

<sup>270</sup> Ks. Paaso 2007, s. 39.

toimeentulovaikeuksissa olevaa asumispalveluasiakasta ei ollut neuvottu hakemaan asiakasmaksujen alentamista, lastensuojelun avohuollon palvelujen vapaaehtoisuudesta ei ollut kerrottu tai henkilökohtaisen avun erilaisista järjestämistavoista ei ollut mainittu mitään. Eräässä tapauksessa asiakkaalle oli myönnetty tukipalvelu sosiaalihuoltolain mukaan, eikä hänelle ollut kerrottu, että samaa palvelua voi hakea maksuttomana vammaispalvelulain mukaisesti. Viranomaisella on aktiivinen asiakkaan informointivelvoite (asiakaslain 5 §), mutta aineiston perusteella vaikuttaa siltä, että asiakkaat eivät aina saa tietoa toimenpiteen tarkoituksesta ja vaikutuksista sekä vaihtoehtoista etukäteen, puhumattakaan asiakkaan oikeuksista ja velvollisuuksista.<sup>271</sup>

Myös *Jämsä* on havainnut sosiaaliasiamiehen näkökulmasta, että sosiaalihuollon asiakas ei saa aina tietoa lain säätämällä tavalla. Asiakkaan itsemääräämis- ja osallistumisoikeuksien käyttämisen edellytyksenä oleva tiedonsaantioikeus saatetaan syrjäyttää taloudellisten tai hallinnollisten tavoitteiden tieltä. Asiakkaille ei välttämättä kerrota juuri heidän tilanteeseensa sopivista tukimuodoista tai päätös tehdään selvittämättä mahdollisuutta saada tarvittavat palvelut eri lain mukaan maksuttomina. *Jämsä* nostaa erääksi selittäväksi tekijäksi henkilöstön tosiasiallisen tai koetun kiireen sekä osaamisvajeen toimenpidevaihtoehtoista ja asiakkaan oikeuksista. *Jämsä* havainnoi, että asiakkaan itsemääräämisoikeus ei aina toteudu esimerkiksi määrärahojen, soveltamisohjeiden, ammatillisten tai muiden tarkoituksenmukaisuusnäkökohtien, voimassa olevan oikeuden puutteellisen tuntemisen tai sisäistämisen ja ajanpuutteen vuoksi. Tähän liittyvät myös yksityiselämän ja kotirauhan suojan ongelmat.<sup>272</sup>

Myönnetyn sosiaalipalvelun epäselvyyttä pohti 18 asiakasta (yhteensä 231 maininnasta ja 159 asiatapahtumasta), ja lisäksi yhdeksän ei edes tiennyt, onko heillä asiakkuus jossakin sosiaalipalvelussa ja jos on, missä se on. Kymmenessä tapauksessa palvelun epäselvyyshyönteidenottoja oli kyse lastensuojelun asiakkaasta, ja muuten yhteydenotot jakautuivat tasaisesti eri sosiaalipalvelujen kesken. Kahdeksan yhteyttä ottanutta huoltajaa ei tiennyt, onko hänen lapsellaan lastensuojeluasiakkuus vai ei, vaikka on yksiselitteistä, että huoltajalle tulee ilmoittaa lastensuojeluasiakkuuden alkamisesta asiakaslain 11 §:n mukaisin rajoituksin (LSL 27.3 §). Asiakkaalle ei välttämättä ollut tehty asiakassuunnitelmaa – tai asiakas ei ainakaan ollut koskaan nähnyt sellaista – tai palvelutarpeen arviointia, eikä hän täsmälleen

---

<sup>271</sup> Ks. Mäenpää 2017, s. 352.

<sup>272</sup> *Jämsä* 2010, s. 43–45.

tiennyt, mitä tukitoimia hänen tulisi saada. Perheelle oli myös saatettu suullisesti luvata tukitoimia, mutta mitään ei ollut tapahtunut, eikä perhe tiennyt, mikä käsittelyn vaihe oli. Eräissä tapauksissa perheen lapsilla oli kaksi eri huoltajaisää, mutta kumpikaan heistä ei ollut saanut tietoja myönnetystä palvelusta eikä mitään kirjallista materiaalia sijoituksesta. Huoltajaan tulee olla yhteydessä sijaishuollon aikana (LSL 52 §), mutta näin ei aina toimita.

Monissa tapauksissa lastensuojelun työntekijän toimintaa pidettiin passiivisena; ei esimerkiksi ollut tietoa, mitä tietyn sijoitusjakson jälkeen tapahtuu tai miten huostaanoton valmistelu edistyy vai edistyykö se ollenkaan. Eräs huoltaja toi esille, että koulusta oli tehty useita lastensuojeluilmoituksia perheen lapsia koskien, mutta oli epäselvää, oliko niiden perusteella syntynyt lastensuojelun asiakkuuksia. Joskus lastensuojeluasiakkuuden päättymisestä oli kerrottu perheelle yli vuosi päättymisen jälkeen. Tietoa ei ollut myöskään, jatkuiko aiemmin aloitettu perhetyö. Joskus asiakas joutui pyytämään samoja tukitoimia useaan kertaan eikä tiennyt, miten pyyntöjä käsitellään. Muutamat lastensuojeluasiakkaan huoltajat toivat esille, etteivät he tieneet, miksi asiakkuus oli olemassa. Omaishoidon suhteen kilpailutus-tilanne synnytti epätietoa: voiko hoidettava jatkaa aiemmassa hoitopaikassa hoitajan lomien ajan? Ajoittain, kun sosiaaliasiamies tiedustelee tilannetta vastaavalta työntekijältä, tämä toteaa, että asioista, joista asiakas on ilmoittanut potevansa tiedonpuutetta, on keskusteltu asiakkaan kanssa. Sosiaaliasiamiesyhteydenottoja tarkastelemalla ei päästä absoluuttiseen totuuteen sen selvittämisessä, onko asiakasta informoitu. Yhteydenotot kertonevat kuitenkin jonkinlaisesta informoinnin epäonnistumisesta, ja nimenomaan siitä, mitä nyt pyritään selvittämään: asiakkaan kokemuksesta tiedonpuutteesta.

Asiansa käsittelyn vaiheesta ilmoitti olevansa tietämätön 14 asiakasta (yhteensä 231 maininnasta ja 159 asiatapahtumasta). Näissä tapauksissa asiakas oli ottanut sosiaalitoimeen yhteyttä kysyäkseen hakemuksensa tai muun asiansa käsittelyvaiheesta, mutta ei ollut saanut siitä tietoa. Esimerkiksi toimeentulotukihakemuksen, lastensuojeluilmoituksen, sovitun perheneuvolakäynnin, lastensuojelun sijaishuollon jatkumisen tai huostaanoton valmisteluista ei ollut pyynnöistä huolimatta annettu tietoja asiakkaalle itselleen tai lapsen laillisena edustajana toimivalle huoltajalle. Suurin osa (11) tapauksista liittyi lastensuojeluun. Kuudessa tapauksessa asiakas ei ollut ollut tietoinen, miksi hänen asiassaan järjestetään palaveri. Asiakas oli vain saatettu kutsua tapaamiseen, mutta oli kieltäydytty kertomasta, mitä asia koski. Ajoittain asiakas katsoi työntekijän toimineen hänen ”selkänsä takana” (8 asiatapahtumaa)



eli tehneen jotain, mistä ei ollut sovittu. Työntekijä oli saattanut laatia erityishuolto-ohjelman, aloittaa kehitysvammaiselle henkilölle rauhoittavat lääkkeet edunvalvojalle kertomatta, päättää sijaishuollon aikaisista kotilomista isovanhemman luona huoltajalta kysymättä tai heitä informoimatta tai laatia lastensuojeluilmoituksen huoltajan nimellä tämän sitä haluamatta ja siitä tietämättä.

Vaikuttaa siltä, että asiakkaan osallistumis- ja itsemääräämisoikeus (asiakaslain 8 §) ei aina toteudu. Asiakkaalla ei ole aina mahdollisuutta osallistua aktiivisesti asiakkuusprosessin eri vaiheisiin<sup>273</sup>, eikä asiakkaalle anneta aina tietoa asioista, jotka hänen tulisi tuntea voidakseen osallistua ja käyttää itsemääräämisoikeuttaan.<sup>274</sup> Sosiaaliviranomainen ja asiakas eivät aina toimi asiakaslain esitöissä tarkoitetulla tavalla yhteistyössä ja vuorovaikutuksessa, tiedon-saanti käytettävissä olevista vaihtoehdoista huomioiden. Myöskään asiakaslain 5 §:n perusteluissa korostettu osallistumismahdollisuuksien lisäämisen keskeinen edellytys ja keino, oikeus tietoon, ei toteudu kaikissa tapauksissa.<sup>275</sup> Asiakkaille ei läheskään aina anneta tietoa avoimesti ja oma-aloitteisesti ilman, että asiakas joutuu pyytämään sitä. Kenties ajoittain oletetaan, ettei asiakkaan edes tarvitse tietää ja ymmärtää kaikkea itseään koskevaa, vaikka tietoja tulisi jättää kertomatta vasta, jos asiakas oma-aloitteisesti kertoo haluavansa olla tietämätön asioistaan.<sup>276</sup>

Asiakkaiden erilaiset tiedon vastaanottamisen vaatimukset, kuten erityisryhmien tiedolliset tarpeet<sup>277</sup>, eivät nousseet aineistosta esille. Kyse voi olla siitä, että näiden erityisryhmien edustajat eivät juurikaan ota sosiaaliasiamiehen yhteyttä. Johtuuko se tiedon tai kyvyn puutteesta vai jostain muusta, sitä on mahdotonta tämän aineiston perusteella arvioida. Lapsiperheille suunnatuissa palveluissa yhteistyön toteutumattomuus vanhempien kanssa sen sijaan nousi lukuisissa yhteydenotoissa esille. Osallistuminen ei ole aina voinut kehittyä aktiivisemmaksi osallistumiseksi, saati kumppanuudeksi, koska perheet eivät ole saaneet paikkansapitävää, ymmärrettävää ja käyttökelpoista tietoa, joka koskee heidän oikeuksiaan ja päätöksenteon oikeudellisia puitteita.<sup>278</sup>

---

<sup>273</sup> Vrt. Poikonen 2017, s. 129.

<sup>274</sup> Vrt. Paaso 2007, s. 53.

<sup>275</sup> HE 137/1999 vp, s. 20 ja 23.

<sup>276</sup> Ks. Gylling 2010, s. 33.

<sup>277</sup> Ks. Haarni 2006, s. 30 ja 32; World Health Organization 2011, s. 74; Beverley – Bath – Barber 2011, s. 264–265 ja 268–269; EOAK 27.7.2016 dnro 233/4/2016; Mc Grath – Clancy – Kenny 2016, s. 1155–1156; Konttinen 2017, s. 108–109.

<sup>278</sup> Vrt. Jordan 2001, s. 55.

#### **4.4 Oikeus tietojensa tarkastamiseen ja itseään koskevaan tietoon asiakirjoista sekä oikeus tallentamattomaan tietoon**

Tietojensa tarkastamista ja itseään koskevaa tiedonsaantioikeutta koskien otettiin yhteyttä 33 kertaa (yhteensä 159 asiatapahtumasta). Asiakkaat toivat jonkin verran (23 kertaa) ilmi vaikeutta tarkastaa omia tai huollettavansa tietoja tai saada tiedot itseään tai huollettavaansa koskien sosiaaliviranomaiselta. Tähän liittyy myös oikeus tallentamattomaan tietoon, koska kuten aiemmin on mainittu, sitä ei aina voida erottaa tallennetusta tiedosta tai tietoa pyytävät asiakkaat eivät tiedä, onko tietoa tallennettu. Valtaosa (20) yhteydenotoista koski lastensuojelua. Huoltajaa oli esimerkiksi kielletty nauhoittamasta lastensuojeluilmoituksista seuranneet lastensa kuulemiset, vaikka asiakkaalla on oikeus tallentaa viranomaisessa käymänsä keskustelu, kuten ratkaisussa AOA 17.12.2014 dnro 2276/4/13 on muistutettu.

Huoltajalla oli ylipäättään voinut olla vaikeuksia saada pyytämiään tietoja. Vaihtoehtoisesti tietojen pyytämiseen ei ollut vastattu mitään, eikä tietoja ollut annettu esimerkiksi kahden tai jopa kuuden kuukauden kuluessa tietopyynnöstä. Salassa pidettävää materiaalia sisältävä tieto tulee kuitenkin antaa viimeistään kuukauden kuluessa pyynnöstä (JulKL 14.4 §). Ylimmät laillisuusvalvojat ovat useasti kiinnittäneet huomiota aikarajaan sosiaalihuollon asiakkaan tiedonsaantiongelmia koskien<sup>279</sup>, joten nyt tehtävä analyysi tukee käsitystä siitä, että tiedonsaannin viivytyksettömyyden toteutumisessa on ongelmia. Eräässä tapauksessa viivästymisen syyksi oli kerrottu yksittäisen työntekijän loma, mikä ei ole hyväksyttävä syy, vaikka tiedot lopulta annettaisiin kuukauden kuluessa tietopyynnön esittämisestä.

Ajoittain asiakasta oli vaadittu käyttämään tiettyä lomaketta tietojen pyytämiseen tai tietopyyntöä ei ollut otettu vastaan, vaikka se oli tehty sekä suullisesti että kirjallisesti. Muuan työntekijä oli asiakkaan mukaan tokaissut, että kunnassa on otettu käyttöön tapa, jonka mukaan tietopyynnot tulee tehdä kirjaston infopisteellä. Tämä oli tapahtunut sen jälkeen, kun asiakas oli pyytänyt tietoja kirjallisesti ja julkisuuslain mukaan. Asiakasta ei voi vaatia pyytämään tietoa tietyllä tavalla, kuten lomaketta käyttämällä, koska sellaista velvoitetta ei voi johtaa mistään säännöksestä. Asiakirjaa voidaan pyytää suullisesti tai kirjallisesti, oli kyse

---

<sup>279</sup> Ks. esim. EOAK 8.4.2014, dnro 302/4/13; OKV 28.12.2016 dnro OKV/1610/1/2015 ja dnro OKV/635/1/2016; AOA 27.6.2018 dnro EOAK/2657/2017; EOAK 16.5.2019 dnro EOAK/3411/2018.

sitten julkisuuslain tai GDPR:n – tai nyt jo kumotun henkilötietolain mukaisesta tietopyynnöstä.<sup>280</sup> Runsas laillisuusvalvonta-aineisto antaa osviittaa samaan suuntaan kuin tämä tutkimus. Asiakkaita vaaditaan usein pyytämään tietoa tavoilla, joille ei ole laillista perustetta.

Eräässä tapauksessa sosiaalihuollosta vastaava esimies oli asiakkaan mukaan hermostunut tälle, koska asiakas oli pyytänyt lokitietoja nähtäväkseen. Näin oli tapahtunut siitä huolimatta, että asiakkaalla on asiakastietolain 18.2 §:n (ja kuten KHO totesi ratkaisussa 2014:69, jo JulkL 11 §:n mukaisen asianosaisjulkisuuden) mukainen oikeus saada lokitiedot. Eräs huoltaja kertoi, ettei hänelle annettu tietoa, koska hän ei ollut lähihuoltaja. Huoltajan mukaan hänen tiedonsaantipyynnönsä oli evätty, koska kirjauksia oli viranomaisen mukaan liian paljon. Pyyntöä ei kuitenkaan saa evätä, jos pyynnön noudattaminen aiheuttaa kohtuutonta haittaa virkatoiminnalle asiakirjojen suuren määrän takia, vaan tieto tulee tällöin antaa muulla kuin pyydetyllä tavalla (JulkL 16.1 §).<sup>281</sup> Joissain tapauksissa tiedot oli luvattu toimittaa, mutta näin ei ollut toimittu, mikä on voinut vaikuttaa asiakkaaseen kielteisesti esimerkiksi vaikeuttamalla huoltajuusasian käsittelyä tuomioistuimessa.<sup>282</sup>

Joissain tapauksissa huoltaja ei ole saanut tietoa lastensuojeluilmoituksista (5 yhteydenottoa yhteensä 159 yhteydenotosta). Aina asiakkaalle ei myöhemminkään selviä, miksi tietoa ei ole annettu. Huoltajiin ei olla kaikissa tapauksissa oltu yhteydessä lastensuojeluilmoitusta seuranneen tuen tarpeen arvioimisen yhteydessäkään. Eräässä tapauksessa asiakas koki lapsensa terveydellisen tilanteen menneen heikommaksi siksi, ettei lastensuojeluilmoituksista kerrottu hänelle aiemmin.<sup>283</sup> Koska ei ole tietoa, miksi viranomaiset eivät olleet aina antaneet tietoa lastensuojeluilmoituksesta, on vaikea arvioida tiedonsaantioikeuden toteutumista ja rajoitusten kohtuullisuutta ja lainmukaisuutta. Viranomaisen tulisi kuitenkin kertoa tiedon pyytäjälle kieltäytymisen syy ja kysyä, haluaako asiakas kirjallisen päätöksen sekä kertoa käytävissä olevista oikeusturvakeinoista. Kyseessä ei ollut ollut pelkästään ilmoituksen tekijän henkilöllisyys (JulkL 11.2 §:n 1 kohta) tai salassa pidettävät yhteystiedot (JulkL 11.2 §:n 7 kohta), mitkä ovat nekin yleensä asiakkaalle itselleen julkista tietoa. Kyse on voinut

<sup>280</sup> Ks. aiemmin mainitut oikeuskanslerin viraston ratkaisut OKV 19.8.2014 dnro OKV/1640/1/2012 ja OKV/1645/1/2013; OKV 28.10.2015 dnro OKV/1153/1/2014; OKV 16.8.2016, dnro OKV/1668/1/2015; OKV 28.12.2016, dnro OKV/1610/1/2015 ja OKV/635/1/2016 sekä eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian ratkaisut EOAK 11.12.2012 dnro 3990/4/10; EOAK 16.5.2019 dnro EOAK/3411/2018.

<sup>281</sup> Ks. myös Mäenpää (2019, kohta Kohtuuton haitta), jonka mukaan viranomaisen huonosti hoidettu asiakirjahallinto tai kopioinnista aiheutuva työmäärä ei riitä täyttämään ”kohtuuttoman haitan” edellytystä.

<sup>282</sup> Tässä tilanteessa on kyse Paason (2007, s. 41) kuvaamasta tiedontarpeesta oikeudellisten intressien vuoksi.

<sup>283</sup> Ks. Paaso 2007, s. 38. Paaso katsoo, että tiedon puute voi johtaa esimerkiksi vakaviin terveydellisiin haittoihin.

olla koko ilmoituksesta ja siitä seuranneista toimenpiteistä, joista asiakas ei ole saanut tietoa kysymälläkään. Lienee selvää, että kaikissa tapauksissa ei ole ollut kysymys julkisuuslain 11.2 §:n mukaisesta poikkeustilanteesta, jossa vieläpä kaikki tiedot on voitu jättää kertomatta esimerkiksi lastensuojelun tarkoituksen toteutumisen tai sen tekijän henkilöllisyyden suojaamisen vuoksi.<sup>284</sup> Tällaisessa tapauksessa asiakkaille olisi tullut osajulkisuuden (Julkl 10 §) periaatteen mukaisesti antaa tieto asiakirjan niistä tiedoista, jotka eivät loukkaa salassa pidettävää etua.<sup>285</sup>

Neljässä tapauksessa isä otti yhteyttä sosiaaliammiehen, koska katsoi, että hänen oli vaikeaa saada tietoja sosiaalihuollosta. Huoltajina toimiville isille ei välttämättä ollut kerrottu esimerkiksi lapsen sijoituksesta, heitä ei ollut ollenkaan informoitu tai otettu mukaan neuvotteluihin, he eivät olleet aina saaneet mitään kirjallista materiaalia sijoituksesta, saati kielteistä päätöstä evättyyn tiedonsaantipyynnöön. Itseään koskevan asiakirjapohjaisen tiedon pyytämässä ei siis suinkaan ole aina kyse palvelun kannalta merkityksettömän tiedon saamisesta<sup>286</sup>, vaan tiedot voivat olla hyvin olennaisia palvelun toteuttamisen ja asiakkaan tärkeiden tiedontarpeiden takia.<sup>287</sup>

Aineiston perusteella ei voida tyhjentävästi sanoa, miksi asiakkailla on vaikeuksia tarkastaa tai saada omia tietojiaan pyynnöstä. Yhdessäkin tapauksessa ei tule ilmi, että viranomainen olisi ilmoittanut, ettei pyydettyssä tiedossa ole kyse viranomaisen asiakirjasta: että esimerkiksi haluttua tietoa ei ole tallennettu, jolloin asiakkaalla ei olekaan siihen välttämättä oikeutta julkisuuslain 11 tai 12 §:n mukaisesti.<sup>288</sup> Yhteydenotoista ei nouse esille, että tietopyynnöstä olisi kieltäydytty siksi, että kyse on Julkl 5.3 §:n mukaisista ei-asiakirjoista, kuten alustavista muistiinpanoista. Myöskään tallentamattoman tiedon osuus tietopyynnöistä ei selviä yhteydenotoista, eivätkä viranomaiset ole asiakkaiden mukaan vedonneet siihen. Tallentamaton tieto, joka voi tai on voinut vaikuttaa asian käsittelyyn, tulisi lähtökohtaisesti antaa asiakkaalle (EOA 30.4.2002 dnro 737/4/00).<sup>289</sup> Oikeutta voidaan perustella PL 21 §:n

<sup>284</sup> Ks. myös HE 30/1998 vp, s. 67.

<sup>285</sup> Ks. Mäenpää 2019, kohta Rajoitusten soveltaminen ja asianosaisten oikeudet.

<sup>286</sup> Vrt. Paaso 2007, s. 46.

<sup>287</sup> Tiedontarpeista eli tiedonintresseistä ks. Paaso 2007, s. 38–41.

<sup>288</sup> Ks. Mäenpää 2019, kohta Tallentamaton tieto.

<sup>289</sup> Ks. myös Paaso 2007, s. 36, 59; Posio 2008, s. 268; Mäenpää 2019, kohta Tallentamattoman tiedon julkisuus.

oikeusturvasäännöksellä, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman viivytyksiä viranomaisessa. Asiakkaalle voi ylipäättään olla vaikeaa tietää, mihin ja mitä tietoa hänestä on tallennettu.<sup>290</sup>

On muistettava, että viranomainen voi peittää asiakirjasta toista henkilöä koskevat tiedot, jos tiedon antaminen olisi esimerkiksi vastoin erittäin tärkeää yksityistä etua (JulkL 11.1 §:n 1 kohta).<sup>291</sup> Sosiaalihuollossa rajoitustilanne tulee useimmiten sovellettavaksi lapsia koskevissa palveluissa, kun huoltajalla ei välttämättä ole oikeutta kaikkeen toista huoltajaa koskevaan, lapsen asiakastietoihin kirjattuun tietoon. Tällöin viranomaisen tulisi arvioida ja punnita tilanne, kuten eduskunnan oikeusasiamies huomauttaa aiemmin kuvatussa ratkaisussaan EOAK 17.12.2013 dnro 3069/4/12, mutta tietopyyntöä ei voi tukahduttaa ja olla vastaamatta siihen mitään, kuten asiakkaiden yhteydenottojen perusteella näyttää välillä tapahtuvan. Lisäksi viranomaisen tulee huomioida asiakkaan edun ensisijaisuus (SHL 4 §) harkintaa käytettäessä, samoin kuin tiedon antamatta jättämisen poikkeuksellisuus.<sup>292</sup> Syy tietojen antamatta jättämiseen on jäänyt asiakkaille yleensä mysteeriksi. Yksikään asiakas ei kertonut, että häneltä olisi kysytty, haluaako hän julkisuuslain mukaisen kielteisen tiedonantopäätöksen eikä yhdellekään ollut annettu henkilötietolain mukaista kieltäytymistodistusta.

Vaikka oikeuteen saada tieto viranomaisen henkilörekistereistä sovelletaan julkisuuslakia (tietosuojalain 28 §), sosiaalihuollon asiakkaiden tiedonsaantivaikeudet näyttäytyvät ongelmallisilta myös GDPR:n 15 artiklan mukaisen rekisteröidyn tiedonpääsyoikeuden valossa. Vuoden 2018 loppuun asti sovellettavana olleen henkilötietolain mukainen tietojen tarkastusoikeus (26 §) ei myöskään ole kaikissa tapauksissa toteutunut aineiston perusteella. Vain muutamassa asiatapahtumassa on maininta siitä, minkä lain mukaan tietoja pyydettiin, ja käytännössä sosiaaliasiamies ohjeisti asiakkaita lakien eroista useassa tapauksessa. Tällä seikalla ei kuitenkaan ole juurikaan väliä, koska viranomaisen tulee ohjeistaa asiakasta lain valintaan ja menettelyyn liittyen. Toisaalta myös henkilötietolain mukaisen tarkastusoikeuden lähtökohtana oli, että asiakkaalle annettiin kaikki häntä koskevat tiedot.<sup>293</sup> Asiakkaat eivät juurikaan maininneet, että he eivät olleet saaneet tietoa pyytämällään tavalla vaan että

---

<sup>290</sup> Ks. Posio 2008, s. 7.

<sup>291</sup> Ks. myös HE 30/1998 vp, s. 69; Posio 2008, s. 286.

<sup>292</sup> EOAK 16.5.2019 dnro EOAK/3411/2018. Ks. myös Mäenpää 2019, kohta Rajoitusten soveltaminen ja asianosaisten oikeudet; Tiilikka 2013, s. 83; Posio 2008, s. 166; Paaso 2007, s. 60.

<sup>293</sup> Ks. Paaso 2007, s. 57; Posio 2008, s. 291.

tietoa ei ollut ylipäättään saatu. Lisäksi viranomaisen tulee tarvittaessa avustaa asiakasta yksilöimään tietopyyntö (JulkL 13.1§). Myöskään henkilötietolain mukaisen tarkastusoikeuden henkilökohtainen luonne<sup>294</sup> ei noussut asiakasyhteydenotoissa esille.

Lastensuojelun sijaishuoltoon liittyvässä yhteydenotossa huoltaja kertoi sosiaalityöntekijän todenneen hänelle, ettei teini-ikäisen lapsen asioista saa kertoa hänelle. Asiakkaalle oli epäselvää, mistä oli kyse, mutta mahdollisesti alaikäisen kielto-oikeudesta (asiakaslain 11.3 §) tai julkisuuslain 11.2 §:n mukaisesta rajoittamisperusteesta, kuten lapsen edusta. Mikäli tietojen luovuttaminen on jätetty toteuttamatta kielto-oikeuden perusteella, viranomaisen tulisi kuitenkin huomata, että huoltajan asianosaisasema sivuuttaa kielto-oikeuden.<sup>295</sup> Huoltajalta tulee myös tiedustella, haluaako hän asiasta päätöksen (JulkL 14.3 §).

#### 4.5 Oikeus saada perusteltu päätös

Huoltaja kertoi, että hänen toisella paikkakunnalla asuvan alaikäisen lapsensa toimeentulotukihakemusta ei suostuttu käsittelemään lapsen asuinpaikkakunnalla. Kunnasta siirrettiin hakemus äidin asuinkuntaan tekemättä päätöstä ja informoimatta asiakasta. Toisessa tapauksessa huoltaja otti yhteyttä ja kertoi, ettei tiennyt, oliko hänen lapsensa lastensuojelun vai perhesosiaalityön asiakkaana, koska päätöstä ei ollut tullut mistään palvelusta.

Esimerkit kuvastavat hyvin sitä tiedonsaantiin liittyvää ulottuvuutta, joka päätöksenteolla on. Paitsi että se on työntekijän ja asiakkaan oikeusturvan kannalta merkittävä toimi, päätöksen avulla myös välitetään runsaasti tietoa sosiaalihuollon asiakkaalle.<sup>296</sup> Huomattava osa asiakkaista toi esille, etteivät he olleet saaneet päätöstä hakemaansa sosiaalipalveluun (37 mainintaa yhteensä 231 maininnasta ja 159 asiatapahtumasta) tai että kielteisen päätöksen perustelut puuttuivat tai olivat epäselvät (8 asiakasta). Yhteensä päätökseen liittyen otettiin yhteyttä 45 kertaa. Yhteydenotoista melkein puolet (20) liittyi toimeentulotukeen. Ne koskivat myös lastensuojelua (14), vammaispalvelua (5), lastenvalvojapalvelua (2), ikääntyneiden palveluita (2), perhesosiaalityötä (1) ja omaishoitoa (1).

Tyypillisin kertomus oli se, ettei toimeentulotuen asiakas ollut saanut päätöstä lakisääteisessä seitsemässä arkipäivässä. Ajoittain asiakas oli saattanut odottaa päätöstä reilusti pidempään, ja osassa tapauksia päätökset oli jätetty kokonaan tekemättä, vaikka asiakas oli

---

<sup>294</sup> Ks. Kattelus 2006, s. 700; TSV 2.2.2015 dnro 2540/41/2014.

<sup>295</sup> Ks. Kotkas – Tuori 2016, s. 548.

<sup>296</sup> Ks. Paaso 2007, s. 43.

pyytänyt niitä useamman kerran. Toisessa tapauksessa asiakkaalle oli lähetetty pelkästään kirjauksia asiakastietojärjestelmästä. Asiakas jää epätietoisuuden valtaan, ja sillä voi olla merkittäviä vaikutuksia elämän suunnittelun kannalta. Esimerkkitapauksessa asiakas ei ollut saanut toimeentulotukipäätöstä, eikä siten tiennyt, joutuuko pikaisesti muuttamaan pois nykyisestä asunnostaan, johon hänellä oli vuokravelkaa. Lastensuojelun puuttuvat päätökset koskivat merkittäviä puuttumisia asiakasperheen elämään, kuten sijaishuollon aikaista yhteydenpidon rajoittamista, perhekuntoutuksen toteutumatta jäämistä, yllättäen lakannutta perhetyötä tai jälkihuollon itsenäistymisrahojen myöntämistä. Myös useat vammaispalveluiden asiakkaat kaipasivat puuttuvia päätöksiä tai toivat esille, ettei kielteisiä päätöksiä ollut perusteltu mitenkään.

Yhteydenottojen perusteella onkin selvää, ettei oikeus kirjalliseen päätökseen (PL 21 §, HL 43 §, asiakaslain 6 § ja SHL 45 §) toteudu kaikkien asiakkaiden kohdalla. Päätöksiä ei ole aina perusteltu (HL 45 §) tai saatettu tiedoksi (HL 54 §) asiakkaalle. Osallistumisen ja tiedonsaannin tulisi parantaa päätösten laatua<sup>297</sup>, ja nämä seikat ovatkin tiiviisti liitoksissa toisiinsa.

#### **4.6 Neuvonta ja tiedusteluihin ja kysymyksiin vastaaminen**

Huoltajan lapset oli sijoitettu kiireellisesti, mutta hän ei tiennyt, mitä tapahtui parhaillaan ja seuraavaksi. Palavereja ei ollut pidetty, vaikka huoltaja oli pyytänyt niitä yhdessä sosiaalihuollon työntekijän kanssa. Huoltaja oli tavoittanut sosiaalityöntekijän vain kerran sijoituksen aikana. Nyt sosiaalityöntekijä ja -ohjaaja olivat lomalla, eikä soittopyyntö esimiehelle ollut auttanut tiedontarpeen tyydyttämiseen, koska asiakkaaseen ei ollut oltu yhteydessä.

Yläluokkaa ”neuvonta ja tiedusteluihin ja kysymyksiin vastaaminen” koskien otettiin yhteyttä siksi, ettei työntekijään saatu yhteyttä (29 asiakasta), että työntekijän kanssa ei saatu tapaamista toiveesta huolimatta (14 asiakasta) ja koska työntekijä on luvannut olla asiakkaaseen yhteydessä, mutta ei ole ollut (9 asiakasta). Yhteensä yläluokkaa koskee 52 mainintaa (yhteensä 231 maininnasta ja 159 asiatapahtumasta).

Yhteydenottojen sisällössä on usein kyse asiakaslain 5 §:n mukaisen neuvonnan ja informoinnin puutteellisuudesta. Teemalle oli kuitenkin syytä luoda oma kategoriansa, koska kai-

---

<sup>297</sup> Ks. HE 137/1999 vp, s. 13.

kista yhteydenoton kuvauksista ei käy selvästi ilmi, minkälaista tietoa asiakas toivoo saavansa viranomaiselta, vaan ongelmana on nimenomaan se, ettei tiedon äärelle edes voi päästä, koska työntekijää ei tavoiteta. Yleisimmin yhteydenotot koskivat lastensuojelua (22), toimeentulotukea (14), vammaispalveluita (5) ja ikääntyneiden palveluita (4). Kuten yhteydenottojen sisällöstä käy ilmi, HL 8.1 §:n mukainen neuvontavelvollisuus ei toteudu läheskään aina sosiaaliviranomaisen toiminnassa. Tiedusteluihin ei aina vastata eikä hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa anneta, vaikka se olisi erityisen tärkeää sosiaalioikeuden sääntelyalueella asiakkaiden usein puutteellisten tiedollisten ja sosiaalisten voimavarojen takia.<sup>298</sup>

Uusea asiakas toi ilmi, että lastensuojelun työntekijöitä ei saatu kiinni useista yrityksistä ja soittopyynnöistä huolimatta. Tuoreessa sijaishuoltoyksiköille lähetetyssä Valviran kyselyssä havaittiin, että lapsen asioista vastaavien sosiaalityöntekijöiden toiminnassa ilmenee puutteita. Yksiköiden ilmoituksen mukaan 84 % lapsen asioista vastaavista sosiaalityöntekijöistä ei tapaa sijoitettua lasta henkilökohtaisesti kuukausittain. Eräänä syynä mainitaan sosiaalityöntekijöiden kiire.<sup>299</sup> Myös sosiaaliamiehen yhteyttä ottaneiden asiakkaiden kertomuksista ilmenee, että lastensuojeluviranomaisia voi olla suorastaan mahdotonta tavoittaa, saati päästä tapaamaan. Kiire ei kuitenkaan ole hyväksyttävä syy sivuuttaa lakisääteisiä velvollisuuksia. Palvelujen laatu tulee varmistaa sosiaalihuoltolain 5 luvun mukaisesti. Sen 49 a §:n (292/2016) mukaan sosiaalihuollon toimeenpanoon kuuluvia tehtäviä varten kunnan käytettävissä tulee olla riittävästi henkilöstöä.

Eräs asiakas mainitsi, että yhteistyö lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän kanssa toimi hyvin aiemmin, mutta nyt tämä ei enää vastannut yhteydenottopyyntöihin, kun huoltaja oli ilmaissut tyytymättömyytensä lapsensa sijaishuollon järjestämistapaan. Useat asiakkaat toivat ilmi, että myös johtava lastensuojelusosiaalityöntekijä tai sosiaalihuollosta vastaava esimies oli ollut mahdotonta tavoittaa, vaikka kyseessä olisi ollut asiakkaan näkökulmasta akuutti asia. Eräs huoltaja toi ilmi, ettei hän ollut saanut lastenvalvojaa kiinni puhelimitse neljään kuukauteen eikä sovittua palaveria ollutkaan järjestetty. Toinen huoltaja ei ollut saanut lastensuojelusta ketään kiinni kolmeen kuukauteen. Soittopyyntöihin vastaamattomuutta kerrottiin olevan myös ikääntyneiden palveluissa, toimeentulotuen ja aikuissosiaalityön asiakkaiden kohdalla. Asiakkaat kaipaavat yleensä neuvoa tai ohjeita tai lisätietoa

<sup>298</sup> Ks. Van Aerschot 2003, s. 632; Kotkas – Tuori 2016, s. 389.

<sup>299</sup> Valvira 2019.



heille myönnetystä sosiaalipalvelusta, kun he yrittävät tavoittaa työntekijöitä. Useat asiakkaat kertoivat jättäneensä työntekijöille viestejä, joihin ei ollut vastattu. Joissain tilanteissa oli kyse kriittisistä asioista, kuten lapsen kohdistuvasta vakavasta rikosepäilystä tai lapsen sijaishuoltoaikassa tekemästä itsemurhayrityksestä.

Eräs vanhempi toi ilmi, että sosiaalihuollosta vastaava esimies oli todennut, ettei heidän perheensä saa mitään palveluita. Vanhempi oli hakenut palveluita ottamalla yhteyttä usean sosiaalipalvelun viranhaltijoihin, mutta kaikki totesivat, ettei perheelle saanut myöntää palvelua. Vanhempi ei kuitenkaan ollut sittemmin saanut yhteyttä sosiaalihuollosta vastaavaan esimieheen puhelimitse tai viestitse. Viranomaisen tulisi vastata tiedusteluihin myös puhelimitse (AOA 28.3.2014 dnro 2569/4/13). Myös lastensuojelun sosiaalityöntekijän on tärkeää vastata asiakkaan yhteydenottoihin ja olla tavoitettavissa (AOA 1.11.2019 dnro EOAK/4425/2018). Tämän velvollisuus ei asiakasyhteydenottojen perusteella selvästikään toteudu aina.

Monella asiakkaalla oli myös ollut vaikeuksia saada tapaamisaikaa työntekijän kanssa pyynnöstä huolimatta. Eräässä tilanteessa toimeentulotuen asiakkaalle oli jopa todettu, ettei tapaamisaikoja annettu enää kuin kriisitilanteessa. Toimeentulotuen asiakkaan turvaksi säädetty oikeus päästä tapaamaan työntekijä viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä sen jälkeen, kun asiakas pyytää tapaamista (ToTuL 14 e §) ei tällaisessa tapauksessa toteudu. Eräs huoltaja kertoi tavanneensa lastensuojelun sosiaalityöntekijän vain kerran vuoden sisällä, vaikka perheelle oli myönnetty tukitoimia. Eräässä tapauksessa perheen perhetyöntekijä oli pyytänyt yhteispalaveria yhdessä huoltajien kanssa, mutta palaveria ei ollut pidetty. Toisessa tapauksessa perheelle oli ollut varattuna aika lastensuojeluun, mutta se oli sittemmin peruttu toteamalla puhelimitse, että perhe on niin hyvä perhe, ettei tarvitse lastensuojelun palveluita. Useat lastensuojelun, toimeentulotuen ja eräs vammaispalveluiden asiakas oli jäänyt odottamaan, että sosiaaliviranomaiset selvittävät yhdessä sovittua asiaa, mutta asiakkaaseen ei ollutkaan oltu yhteydessä. Eräässä tapauksessa yhteyttä ottaneen vanhemman lapset olivat kadonneet, ja lastensuojelusta oli luvattu olla asiasta yhteydessä asiakkaaseen saman päivän aikana, mutta näin ei ollut tehty, eikä asiakas ollut saanut työntekijöitä kiinni. Asiakkaalle jäi epäselväksi, olivatko lapset löytyneet.

Neuvonta on yhä tärkeämpää, kun sosiaalihuoltojärjestelmä pirstaloituu ja monimutkaistuu ja kun asiakkaan aktiivista roolia korostetaan.<sup>300</sup> Empiirisen aineiston perusteella vaikuttaa, että oikeus neuvontaan ei aina toteudu: se ei voi toteutua, jos asiakas ei saa työntekijöitä edes kiinni. Viranomaisen tulisi myös huolehtia korostetusta velvollisuudestaan huolehtia tietojen aktiivisesta ja oma-aloitteisesta antamisesta asiakkaille.<sup>301</sup>

#### **4.7 Yhteenveto tiedonsaannin empiirisestä tarkastelusta**

Tämän empiirisen aineiston analyysin perusteella vaikuttaa siltä, että sosiaalihuollon työntekijät eivät aina tunnista tiedonantovelvoitteeseen kuuluvia tekijöitä, eivätkä ne siten toteudu asiakastyössä. Sosiaaliasiamiestoiminnan näkökulmasta havainto on tehty ennenkin. Myös tosiasiallisen tai koetun kiireen sekä taloudellisten ja hallinnollisten tavoitteiden ristiriita tiedonsaantioikeuden kanssa ansaitsee pohdintaa.<sup>302</sup> Etenkin tapauksissa, joissa asiakkaalle ei ole kerrottu vaihtoehtoisista tai kun maksuttomista palveluista tai palvelusta ei ole annettu tietoa kysyttäessä, voidaan pohtia hallinnollisten ja taloudellisten tavoitteiden merkitystä tiedon antamatta jättämiselle. Viranhaltijoiden tulee huomioida sitovat oikeusnormit, eivätkä he voi jättää antamatta tietoa sosiaalipalveluista tai asiakasta itseään koskien kunnallisten ohjeiden ja päätöksien perusteella.<sup>303</sup>

Koska sosiaalihuollon asiakkaan tiedonsaantioikeuden toteutumista ei ole aiemmin tutkittu empiirisesti Suomessa, tutkimustuloksia ei voida verrata aiempiin tuloksiin. Olisi mielenkiintoista verrata tuloksia esimerkiksi satunnaisesti eri sosiaalipalveluiden asiakkailta kerätyn aineiston perusteella tehtyyn tutkimukseen. Olisi tärkeää tavoittaa myös sellaiset asiakkaat, jotka eivät kykene toimimaan aktiivisesti ja esimerkiksi ottamaan sosiaaliasiamiehen yhteyttä. Eräs tämän tutkimuksen aineiston silmiinpistävä piirre on sen painottuminen lastensuojelun asiakasperheiden yhteydenottoihin. Missä ovat esimerkiksi ikääntyneiden palveluita, vammaispalveluita, kehitysvammahuoltoa, aikuissosiaalityötä ja omaishoitoa koskevat yhteydenottovyöryt? Osittain voi olla kyse siitä, että osa sosiaalihuollon asiakkaista

---

<sup>300</sup> Ks. Van Aerschot 2003, s. 635; Kalliomaa-Puha 2013, s. 110.

<sup>301</sup> Ks. Mäenpää 2019, kohta Perusoikeuden turvaamisvelvoite.

<sup>302</sup> Jämsä 2010, s. 44.

<sup>303</sup> Ks. Kotkas – Tuori 2016, s. 140.

haluaa esimerkiksi korkean iän tai sairauden takia vain toimivaa sosiaalipalvelua eikä osallistua sen toteuttamiseen.<sup>304</sup>

Toisaalta lienee myös kyse siitä, että osa asiakkaista kykenee ajamaan oikeuksiaan äänekämmmin ja osa on haavoittuvaisessa asemassa eikä sen takia pysty toimimaan itsenäisesti kovin tehokkaasti.<sup>305</sup> Näin voidaan päätellä myös sen perusteella, että vammaispalveluita, kehitysvammahuoltoa ja ikääntyneiden palveluita koskien sosiaaliasiamiehen ottaa yhteyttä yleensä asiakkaan omainen. Asiamiehen tuleekin heristää korviaan, kun näiden, usein haavoittuvaisessa asemassa olevien asiakasryhmien edustaja ottaa yhteyttä. Oikeus itseään koskevaan tietoon on kaikkien asiakasryhmien oikeus, ja tilanteessa, jossa asiakas ei itse kykene osallistumaan ja vaikuttamaan sosiaalihuoltoonsa, hänen tahtoaan on asiakaslain 9.1 §:n mukaisesti selvitettävä yhteistyössä hänen laillisen edustajansa taikka omaisensa tai muun läheisen henkilön kanssa. Tarvittaessa sosiaalihuollon viranomaisella on velvollisuus tehdä asiakaslain 9.2 §:n mukainen edunvalvontailmoitus holhousviranomaiselle.

Sosiaaliasiamiehen näkökulmasta aiemmin esitetty havainto<sup>306</sup> siitä, että sosiaalihuollon asiakas ei saa aina tietoa lain säätämällä tavalla, näyttää pitävän paikkansa tämän empiirisen tarkastelun pohjalta. Myös Isossa-Britanniassa tehdyssä tutkimuksessa havaittiin, että ihmisten oli vaikea löytää sosiaalihuoltoa koskevaa tietoa. Suurin osa ihmisistä ilmaisi halunsa jutella ”oikean ihmisen” kanssa juuri omaan tai läheisensä tilanteeseen liittyen, mutta joutuivat pettymään muun muassa vastausten viivästymiseen.<sup>307</sup>

Lapsen asiassa asianosaisten osallistumisoikeus, josta lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 12 artiklassa säädetään, ei vaikuta aina toteutuvan. Lisäksi tulee huomata lapsenhuoltolain 4.4 §, jonka perusteella huoltaja käyttää pääsääntöisesti alaikäisen tiedonsaanti-oikeutta tämän puolesta. Aineiston perusteella tämän oikeuden käyttämisessä on merkittäviä ongelmia. Myöskään vammaispalveluiden asiakkaat eivät vaikuta aina saavan kaikkea tarvittavaa tietoa, kuten vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen 21 artiklan perusteella olisi syytä. Asiakkaat eivät aina pääse yleissopimuksen 19 artiklan mukai-

---

<sup>304</sup> Ks. Van Aerschot 2003, s. 630–632; Newman – Tonkens 2011, s. 205; Tarvainen 2017, s. 51. Myös Kotkas ja Tuori huomioivat (2016, s. 379), että asianosaisilta puuttuu usein taloudellisia, sosiaalisia ja kulttuurisia voimavaroja, joita sosiaalisten oikeuksien toteuttaminen saattaa vaatia.

<sup>305</sup> Ks. Van Aerschot 2003, s. 630–636.

<sup>306</sup> Jämsä 2010, s. 43.

<sup>307</sup> Bright – Clarke – Dalley 2013, s. 92.

sesti osallistumaan omaan asiaansa. Vammaisten henkilöiden tarve erilaisille vuorovaikutuskeinoille (yleissopimuksen 21 artikla) ei noussut esille aineistossa, eikä myöskään muiden asiakasryhmien tarve erilaisille tietojensaantimenetelmille.<sup>308</sup> Sopii kysyä, kuinka aktiivisesti vaihtoehtoisia vuorovaikutuskeinoja tarvitsevat henkilöt pystyvät ajamaan asiaansa.

Vaikuttaa siltä, että asiakkaiden on tosiaan vaikeaa hahmottaa kokonaiskuvaa siitä, mihin ja mitä heitä koskevia tietoja on tallennettu, ja miten tietoa voi saada nähtäväkseen.<sup>309</sup> Tieto ei ole aina laadukasta tai ollenkaan saatavilla, jos sitä ei ole esimerkiksi kirjattu asiakastietoihin, eikä julkisuusperiaate, asiakkaan oikeus itseään koskevaan tietoon mukaan lukien, voi toteutua.<sup>310</sup> Asiakkaat eivät tämän tutkimuksen mukaan aina edes tiedä, mitä heitä koskevia kirjauksia on tehty, joten asiakasasiakirjalain mukaisen kirjaamisvelvollisuuden toteutumisesta on mahdotonta arvioida.

Kun asiakas ei saa tietoa, osallisuus ja itsemääräämisoikeus eivät voi toteutua, vaikka ne ovat tärkeitä sosiaalioikeudellisia periaatteita.<sup>311</sup> Aineiston analyysin perusteella vaikuttaa siltä, että sosiaaliviranomaisen ja yksityisen henkilön tiedollista asemaa ei aina edes pyritä tasapainottamaan. Julkisen vallan käyttö, jopa tahdonvastaiset toimenpiteet, kuten huostaanotto, vaikuttavat ajoittain perustuvan tietoihin, joihin päätöksen kohteena olevat eivät ole voineet tutustua. Tilanne ei ole hyväksyttävä, eikä asiakkaan yksityisyyden suoja toteudu täysimääräisesti.<sup>312</sup> Myöskään asiakkaan oikeus saada tietää, mitä mieltä työntekijä on hänen tilanteestaan, ei aina toteudu.<sup>313</sup>

Vaikuttaa lisäksi siltä, että viranomaisen aktiivinen velvollisuus informoida asiakasta tämän oikeuksista ja velvollisuuksista sekä toimenpidevaihtoehdoista (asiakaslain 5 §) jää välillä toteutumatta, vaikka tämän velvollisuuden lähtökohta on, ettei asiakkaan tarvitse pyytää tietoa erikseen.<sup>314</sup> Sen sijaan vaikuttaa siltä, etteivät asiakkaat saa aina tietoa pyytämälläkään, saati tietoa siitä, miksi tietopyyntö evätään. Asiakkaalla on kansainvälisessä oikeudessakin (EIOS 8 artikla) tunnustettu oikeus saada riippumattoman viranomaisen päätettäväksi, tuleeko tiedot antaa vai ei. Tämä oikeus ei selvästikään toteudu kaikissa tapauksissa.

<sup>308</sup> Ks. HE 345/2014 vp, s. 33–34.

<sup>309</sup> Ks. Posio 2008, s. 7; Paaso 2007, s. 42.

<sup>310</sup> Ks. Mäenpää 2019, kohta Toimiva tietohallinto.

<sup>311</sup> Ks. Sosiaalihuollon periaatekomitea 1971, s. 39–40; Kotkas – Tuori 2016, s. 195, 197.

<sup>312</sup> Ks. Mäenpää 2019, kohta Asianosaisjulkisuuden tehtävät.

<sup>313</sup> Vrt. Laaksonen ym. 2011, s. 43.

<sup>314</sup> Ks. Paaso 2007, s. 45.

Vaikuttaa siltä, että ainakin joissain tapauksissa asiakkaalle ei ole annettu tietoa, jotta hänelle ei synny kohonneita odotuksia palveluista ja jotta palveluiden kysyntä ei nousisi.<sup>315</sup> Sosiaaliviranomaisten yleiseltä vaikuttava passiivinen tiedon antaminen ja tiedon antamisesta kieltäytymisen syyn kertomatta jättäminen viittaavat siihen, että pussin jauhot eivät ole aina puhtaat. Välttelevätkö työntekijät tiedon antamista, koska on tiedossa, ettei asiakkaalle voida antaa palvelua lakisääteisellä tavalla esimerkiksi kunnan linjauksista ja taloudellisista resursseista johtuen? Valinnanvapaus liittyy itsemääräämisoikeuden toteutumiseen<sup>316</sup>, mutta sisältää myös uhkan siitä, että asiakkaat todella vaativat palvelua toteutettavaksi parhaaksi katsomallaan tavalla. Jos asiakas ei ole tietoinen vaihtoehdoista, hän alistunee helpommin ehdotettuun, kenties järjestämisvelvollisen kunnan kannalta halvempaan tai olemassa olevia palvelumuotoja helpommin hyödyntävään ratkaisuun.

Ensi asteen viranomaisten tulisi kuitenkin pitää mielessään perustuslain 2.3 §:ään kirjattu hallinnon lainalaisuus- eli oikeusvaltioperiaate, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Etenkin silloin, kun viranomaisen puuttuu yksityishenkilöiden oikeusasemaan rajoittavasti, sen on voitava perustaa toimivaltansa viime kädessä eduskuntalakiin.<sup>317</sup> Viranomaisilla on myös velvollisuus tuntea sen toiminnassa ja päätöksenteossa merkityksellinen lainsäädäntö ja EU-oikeus.<sup>318</sup> Viranomaisilla on tiedonhallintalain 4.2 §:n 3 kohdan mukainen velvollisuus huolehtia siitä, että henkilöstöllä ja tiedonhallintayksikön lukuun toimivilla on riittävä tuntemus voimassa olevista tiedonhallintaa, tietojenkäsittelyä ja asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa koskevista säädöksistä, samoin kuin määräyksistä ja tiedonhallintayksikön ohjeista.<sup>319</sup> On sanottu, että ennakkollisen oikeusturvan perusta on lain toimeenpanon tehokkuus.<sup>320</sup> Tämän tutkimuksen perusteella asiakkaan tiedonsaantioikeutta koskevat säännökset ansaitsisivat nykyistä selkeästi tehokkaampaa toimeenpanoa.

---

<sup>315</sup> Ks. Braye – Preston-Shoot 2001, s. 50.

<sup>316</sup> Perttola 2018, s. 128.

<sup>317</sup> Kotkas – Tuori 2016, s. 145.

<sup>318</sup> Ks. Mäenpää 2019, kohta Viranomaisen velvollisuus tuntea laki.

<sup>319</sup> Ks. Rätty 2017, s. 128. Ks. myös Heiliö – Narikka (2006, s. 629), jotka huomauttavat, että kaikkien sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastyötä tekevien ja asiakastietoja käsittelevien tulee tuntea paitsi oman alansa lainsäädännössä, myös yleislainsäädännössä olevat tietosuojaa koskevat keskeiset periaatteet ja säännökset.

<sup>320</sup> Van Aerschot 2003, s. 621.

## 5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Sosiaalihuollon asiakkaiden osallisuutta oman asiansa hoitamiseen pidetään aiempaa tärkeämpänä sosiaalioikeuden periaatteena ja oikeutena. Nykyään sääntelyn lähtökohtana on yksilön ensisijainen oikeus määrätä itseään koskevasta informaatiosta, ja samalla oikeus tietoon on tärkeä osa itsemääräämisoikeutta. Tässä tutkimuksessa selvitin ensin lainopillisella metodilla, millainen sosiaalihuollon asiakkaan itseään ja asiaansa koskevan tiedonsaantioikeuden sisältö on. Sen jälkeen pyrin vastaamaan empiiristä metodia käyttäen kysymykseen siitä, millaisia ongelmia tiedonsaantioikeuden toteutumisessa on käytännössä sosiaaliasiamiehelle tulleiden yhteydenottojen perusteella.

Asiakkaan tiedonsaantioikeus on monitahoinen ilmiö. Asiakkaalla on ensinnäkin oikeus saada tietää oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset toimenpidevaihtoehdot ja muut merkitykselliset seikat ymmärrettävällä tavalla. Merkityksellinen tieto tulee antaa asiakkaalle oma-aloitteisesti. Asiakkaan ei ole mahdollista osallistua ja vaikuttaa asiansa käsittelyyn ja ratkaisemiseen, jos hänellä ei ole riittäviä tietoja eri vaihtoehdoista ja niiden vaikutuksista. Erityisryhmien tiedolliset tarpeet on huomioitava, jotta tieto voidaan välittää asiakkaalle ymmärrettävällä tavalla. Asiakas ei voi myöskään valita itselleen parhaiten sopivaa palvelumuotoa, jos hän ei saa tietoa päätöksenteon tueksi. Juuri näistä asioista otettiin sosiaaliasiamieheen eniten yhteyttä. Asiakkaat toivat muun muassa esille vajavaisuuksia oikeuksiin ja velvollisuuksiin koskevassa neuvonnassa. Sosiaalipalvelun sisältö oli monelle epäselvä, ja moni asiakas ei tiennyt asian käsittelyn vaihetta. Asiakkaiden oli usein ylipäättään vaikeaa tavoittaa työntekijät saadakseen tietoa. Miten on päädytty tilanteeseen, jossa asiakas ei tiedä, onko hänellä asiakkuus johonkin sosiaalipalveluun?

Toisaalta asiakkaalla on oikeus tietojen tarkastamiseen rekisterinpitäjältä (aiemmin HetiL, nykyään GDPR ja tietosuojalaki) ja toisaalta oikeus julkisuuslain mukaan saada tieto asiakirjasta asianosaisena ja itseään koskien. Sosiaalihuollossa on välttämätöntä kerätä ja tallettaa asiakastietoja päätöksenteon ja tosiasiallisen toiminnan pohjaksi. Asiakkaan mukaan ottaminen kirjaamistilanteeseen on eräs keino välittää tietoa asiakkaalle ja vahvistaa osallisuutta. Tarvittaessa toista henkilöä koskevat salassa pidettävät tiedot, joihin asiakkaalla ei ole lakisääteistä oikeutta, voidaan peittää asiakirjoista. Loput asiakirjan tiedoista tulee kuitenkin antaa, eli osajulkisuuden tulee toteutua. Asianosaisen tiedonsaantioikeus on itseään

koskevan tiedon saantioikeuteen nähden ensisijainen. Jos asiakas ei tiedä, minkä lain perusteella hän pyytää tietoja, viranomaisen tulee selostaa eri lakien tiedonsaantioikeutta koskevat säännökset eroineen. Jos taas viranomaiselle on epäselvää, minkä lain mukaan tietoa pyydetään, sitä tulee tiedustella asiakkaalta.

Koska tiedonsaantioikeutta koskeva säännösmassa voi helposti häkellyttää asiakkaan, viranomaisen aktiivinen neuvontavelvollisuus korostuu. Empiirisen aineiston perusteella asiakkailla on vaikeuksia saada omia ja huollettaviaan koskevia tietoja. Asiakkaan ei tule joutua huolehtimaan siitä, mikä on säädösperusta, jonka nojalla hän voi pyytää itseään koskevaa tietoa. Mikäli julkisuuslain mukaisesta tiedon antamisesta kieltäydytään, tulee asiakkaalle ilmoittaa kieltäytymisen syy ja tiedustella, haluaako asiakas asiasta kirjallisen päätöksen. Vuoden 2018 loppuun asti voimassa olleen henkilötietolain mukaan tietoja pyytäneelle tuli pyynnöstä kieltäydyttäessä antaa kirjallinen kieltäytymistodistus. Nykyään GDPR:n mukaan rekisteröityä tulee informoida kieltäytymisen syistä ja kertoa hänelle mahdollisuudesta valittaa tietosuojavaltuutetulle ja käyttää muita oikeussuojakeinoja.

Tieto tulee nykyään säädöksestä riippumatta antaa viivytyksettä ja pääsääntöisesti kuukauden sisällä pyynnön vastaanottamisesta. Tiedon pyytämisen muodosta ei ole säännöksiä, joten sitä voidaan pyytää paitsi kirjallisesti, myös suullisesti. Empiirisen aineiston perusteella näyttää siltä, ettei asiakkaille anneta kirjallisia kieltäytymistodistuksia tai päätöksiä, vaan tiedot vain päätetään jättää antamatta, eikä syytäkään välttämättä kerrota. Tällainen tietopyynnön tukahduttaminen ei ole laillista. Pahimmassa tapauksessa asiakas ei ole saanut tietopyyntöönsä minkäänlaista vastausta puoleen vuoteen tietopyynnön esittämisestä. Ajoittain asiakkaita myös ohjeistetaan pyytämään tietoa tietyllä tavalla, kuten lomakkeella.

Asiakkaalla on myös oikeus tallentamattomaan suulliseen tietoon ja lokitietoihin. Tiedonsaantiin kohdistuu lakisääteisiä rajoituksia, joista sosiaalihuollon kannalta tärkein lienee yksityisen erittäin tärkeän edun tai lapsen tärkeän edun vaarantuminen. Rajoituksia on kuitenkin tulkittava suppeasti, koska asiakkaalla on hyvän hallinnon ytimeen kuuluva, perustavanlaatuinen oikeus tietoon. Tiedon puute voi johtaa asiakkaan kannalta merkittävien uhkakuvioiden toteutumiseen, kuten perhetilanteen kärjistymiseen tai terveyshaittoihin. Huoltajalla on oikeus käyttää tiedonsaantioikeutta lapsensa puolesta.

Tiedonsaantiin liittyy myös oikeus saada perusteltu päätös sosiaalipalvelua koskien. Päätöksen kautta asiakas saa usein tärkeää tietoa hänelle myönnetystä palvelusta tai kielteisen ratkaisun syistä ja oikeusturvakeinoista. Empiirisestä aineistosta on nähtävissä, ettei oikeus päätökseen toteudu aina, jolloin asiakas jää paitsi vaille oikeusturvaa, myös epätietoiseen tilaan. Onko palvelu myönnetty ja jos on, millainen se on tai jos ei, miten asiaa voi viedä eteenpäin? Asiakkaalla on myös oikeus saada yhteys työntekijään, mutta tämä oikeus näyttää tulevan rikotuksi monen asiakkaan kohdalla. Pahimmissa tapauksissa asiakas ei ole saanut kehenkään yhteyttä akuutissa tilanteessa useista yrityksistä ja yhteydenottopyynnöistä huolimatta. Herää kysymys, ovatko sosiaalipalvelut kaikkialla tarpeeksi hyvin resursoituja, jotta niiden lakisääteinen järjestämisvelvollisuus toteutuu.

Empiirisen aineiston perusteella vaikuttaa siltä, että asiakkaiden ja viranomaisten välillä välittyy tiedollinen epätasapaino. Viranomaisella on aktiivinen velvollisuus välittää tietoa asiakkaille, ja tätä tukee usean säännöksen lisäksi tieto siitä, että sosiaalihuollon asiakkailta puuttuu usein taloudellisia, sosiaalisia ja kulttuurisia voimavaroja, joiden avulla he voisivat toteuttaa sosiaalisia oikeuksiaan. Työntekijän tulee tunnistaa asiakkaat, jotka haluavat osallistua ja jotka eivät. Kaikille on annettava mahdollisuus osallistua, ja tieto tulee jättää antamatta vain, jos asiakas nimenomaisesti niin ilmoittaa. Sosiaaliasiamieheen otettiin eniten yhteyttä tiedonsaantiasioissa lastensuojelua koskien, kun taas esimerkiksi ikääntyneiden palveluihin liittyen, joissa sosiaalihuollon asiakasmäärät ovat suuria, otettiin yhteyttä vain muutamana kerran. Ei kuitenkaan voida vetää johtopäätöstä siitä, että tiedonsaantiongelmia olisi eniten juuri lastensuojelussa, koska yhteyttä ottanevat usein juuri ihmiset, joilla on eniten voimavaroja hoitaa asiaansa.

Keskeisimmän tietojen antamista säätelevän sosiaalioikeudellisen säädöksen, asiakaslain, säännökset tietojen antamisesta eivät ole muuttuneet sitten lain voimaantulon, vuoden 2001. Myös julkisuuslain säännökset ovat pysyneet parikymmentä vuotta saman sisältöisinä, eikä yleinen tietosuoja-asetus ole mullistanut sosiaalihuollon tiedonsaantisääntelyä. Kyse ei siis ole siitä, ettei uusia säännöksiä tunneta vielä. Ainoastaan tiedonhallintalaki on uusi, ja yhtenäisen tarkoituksena on edistää asiakirjajulkisuutta. On kuitenkin vaikea nähdä, miksi vielä yksi uusi säännös siitä, että tiedonsaantioikeuksien tulee toteutua, vaikuttaisi käytännön tasolla niiden toteutumiseen.

Tutkimuksen tulosten kannalta on merkittävää, että vaikka varsinaista empiiristä tutkimusta aiheesta ei ole aiemmin tehty, oikeuskirjallisuudessa, julkisessa keskustelussa ja aloitetuissa



lakahankkeissa on usein nostettu esille samansuuntaisia huomioita kuin mitä tuon tässä tutkimuksessa esille. Tämä tutkimus herättää myös useita jatkotutkimustarpeita. Sosiaalihuollon Omakannan käyttöönoton jälkeiseltä ajalta olisi aikanaan kiinnostavaa selvittää, paraneeko asiakkaiden tiedonsaantioikeus uudistuksen myötä. Lisäksi esimerkiksi vammaisten ja iäkkäiden ihmisten oikeutta itseään koskevaan tietoon on syytä tutkia tarkemmin. Sosiaalihuollon ammattihenkilöiden näkemyksiä ja toimintaa tutkimalla päästäisiin kenties lähemmäs syytä, joiden takia tiedonsaantioikeuden toteutumisessa on ongelmia.

Tässä tutkimuksessa jäsennetään aiempia esityksiä tarkemmin sosiaalihuollon asiakkaan tiedonsaantioikeutta sekä tuotetaan uutta tietoa siinä käytännössä ilmenevistä ongelmista. Tuloksia on syytä hyödyntää sosiaalihuollon ammattihenkilöiden koulutuksessa. Laajemmin ajateltuna tulokset voivat toimia pohjana sille, kun sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksiin liittyvää lainsäädäntöä uudistetaan tai asiakkaan asemaa pyritään muutoin kohentamaan. Jotta asiakkaan asema voi vahvistua, asiakkaan itsemääräämisoikeus toteutua ja itsehallinta korostua, asiakkaiden on välttämätöntä saada itseään koskevaa tietoa sosiaalihuollosta. Minimitavoite eli se, että asiakas pääsisi lakisääteisiin tiedonsaantioikeuksiinsa, vaikuttaa vaativan vielä runsaasti töitä.

**LIITE 1: SOSIAALIASIAMIEHEN ASIATAPAHTUMALOMAKE**

Asiakkaan nimi	Asiakkaan yhteystiedot
<b>1. Päivämäärä</b>	<b>2. Yhteydenottaja</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>* sosiaalihuollon asiakas</li> <li>* edustaja / muu</li> <li>* henkilöstö</li> </ul>
<b>3. Tapahtuman kohde</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>* mies</li> <li>* nainen</li> <li>* alaikäinen</li> <li>* perhe</li> <li>* muu / ei tietoa</li> </ul>	<b>4. Yhteydenottotapa</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>* puhelin</li> <li>* kirjallinen</li> <li>* sähköposti</li> <li>* muu, mikä</li> </ul>
<b>5. Kunta (joka palvelun järjestämisvastuussa)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Hyvinkää</li> <li>* Karkkila</li> <li>* Lohja</li> <li>* Vihti</li> <li>* Siuntio</li> <li>* Mäntsälä</li> <li>* Pornainen</li> <li>* Järvenpää</li> <li>* Kerava</li> <li>* Nurmijärvi</li> <li>* Tuusula</li> <li>* Inkoo</li> <li>* Muu kunta / ei tietoa</li> </ul>	<b>6. Kieli</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>* suomi</li> <li>* ruotsi</li> <li>* englanti</li> <li>* muu / ei tietoa</li> </ul>
<b>7. Asiakkuuden kesto</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>* ensimmäinen yhteydenotto</li> <li>* ottanut aiemmin yhteyttä, sama asia</li> <li>* ottanut aiemmin yhteyttä, nyt uusi asia</li> <li>* ei tietoa</li> </ul>	<b>8. Yhteydenoton luonne</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>* tiedustelu</li> <li>* tyytymättömyys</li> <li>* muu, mikä</li> </ul>
<b>9. Yhteydenoton syyt</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>* päätökset / sopimukset - sisältö</li> <li>* Päätökset / sopimukset - prosessi</li> <li>* jonotus- ja käsittelyaika</li> <li>* palvelun tuottaminen</li> <li>* kohtelu, työntekijän käytös</li> <li>* tietosuoja</li> </ul>	<b>10. Julkinen / yksityinen palvelu</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>* kunnan, kuntayhtymän tai vastaavan sosiaalipalvelu</li> <li>* yksityinen sosiaalipalvelu kunnan ostopalveluna</li> <li>* yksityinen sosiaalipalvelu</li> <li>* muu / ei tietoa</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>* maksuasiat ja vahingonkorvaus</li> <li>* itsemääräämisoikeus</li> <li>* yleinen tiedontarve sosiaalipalveluista</li> <li>* juridinen konsultointi (henkilökunta)</li> <li>* muu syy</li> <li>* ei SAM-toimintaan kuuluva palvelu</li> </ul>	
<p><b>11. Yhteydenoton tehtäväalue</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* toimeentulotuki</li> <li>* lastensuojelu</li> <li>* ikääntyneiden palvelut</li> <li>* vammaispalvelut</li> <li>* kehitysvammahuolto</li> <li>* omaishoidon tuki</li> <li>* perheasiat</li> <li>* kotipalvelu (kotihoito)</li> <li>* päihdehuolto</li> <li>* lasten päivähoito</li> <li>* aikuissosiaalityö (muu kuin edellä)</li> <li>* lapsiperhetyö (SHL:n mukainen)</li> <li>* Muu palvelu</li> <li>* Kelan totu</li> </ul>	<p><b>12. Toimenpiteet</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* kuuntelu / viesti vastaanotettu</li> <li>* tapaaminen</li> <li>* neuvonta</li> <li>* muistutusneuvonta</li> <li>* kanteluneuvonta</li> <li>* muu oikeusturvaneuvonta</li> <li>* selvittäminen</li> <li>* vaikuttamistoiminta</li> <li>* muu toimenpide</li> <li>* juridinen neuvonanto (henkilökunnalle)</li> </ul>
<p><b>13. Asiakkaan asiaan käytetty sosiaaliamiehen työaika</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* alle 5 min</li> <li>* 5-15 min</li> <li>* 15-30 min</li> <li>* 30-60 min</li> <li>* yli tunti</li> </ul>	<p><b>14. E.m. työajasta käytetty</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Asiakkaan tapaamiseen</li> <li>* puhelinkeskusteluun asiakkaan / edustajan kanssa</li> <li>* puhelinkeskusteluun viranomaisen / muun tahon kanssa</li> <li>* kirjalliseen yhteydenpitoon <ul style="list-style-type: none"> <li>- viranomaisen / muun tahon kanssa</li> <li>- asiakkaan kanssa</li> </ul> </li> <li>* muuhun selvitystyöhön</li> <li>* postitukseen</li> <li>* muuhun, mihin?</li> </ul>

SUOSTUMUS: Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 16 §:n mukaisesti asiakas suostuu siihen, että sosiaaliamiehelle luovutetaan em. asian selvittämiseksi tarvittavat asiakasta koskevat, sosiaalitoimen hallussa olevat salassapidon ja vaihtolovelvollisuuden piiriin kuuluvat tiedot. Vastaava oikeus koskee sosiaaliamiehen oikeutta luovuttaa asiakasta koskevia tietoja em. viranomaisille. **Suostumus saatu:** puhelimitse / tapaamisella / kirjallisesti

päiväys \_\_\_\_\_ allekirjoitus \_\_\_\_\_

Työntekijä(t):

Yhteydenoton sisältö: