



## ASIA

### Viranomaisen on huolehdittava antamiensa tietojen oikeellisuudesta

## KANTELU

Kantelijan kirjoituksissa 18.8.2016 oikeuskanslerille on kyse rahalaitoskyselyistä, jotka Espoon kaupungin sosiaalitoimi on pannut toimeen 11.10.2013 ja Kirkkonummen kunnan sosiaalitoimi 7.4.2015.

Espoon toimittamaan rahalaitoskyselyyn liittyen kantelija on tehnyt poliisille rikosilmoituksen eräistä rahalaitoskyselyn tekemiseen osallistuneista Espoon kaupungin viranhaltijoista. Länsi-Uudenmaan syyttäjänviraston kihlakunnansyyttäjä on tehnyt asiassa 11.1.2016 päätöksen esitutkinnan rajoittamisesta. Päätöksen tekemisessä on sovellettu esitutkintalain 3 luvun 10 §:n 2 momenttia. Kantelija pyytää oikeuskansleria tutkimaan, onko asiassa menetelty esitutkintalain vastaisesti.

Kirkkonummen tekemän kyselyn osalta kantelija kertoo, että rahalaitoskysely on toteutettu heti siitä tehdyn päätöksen päätöspäivänä 4.3.2015 eli ennen kuin sitä koskevaa valitusta oli käsitelty muutoksenhakuasteessa. Rahalaitoskyselyssä on myös virheellisesti ilmoitettu päätöksen olevan lainvoimainen.

## SELVITYS

Kirkkonummen kunnan sosiaalipalveluiden tulosalueen johtaja on antanut 7.10.2016 lausunnon, johon on liitetty rahalaitoskyselyn allekirjoittaneen johtavan sosiaalityöntekijän samana päivänä antama selvitys. Lausunnon mukaan kantelija ja hänen puolisonsa eivät ennen rahalaitoskyselyn tekemistä ilmoittaneet toimentulotukea hakiessaan puolison Nordea-pankin tilistä, jolle oli tehty 19.2.2015 tilillepano 14 827 euroa. Lausuntoon on myös liitetty jäljennös Helsingin hallinto-oikeuden päätöksestä 1.7.2016, jolla on ratkaistu kantelijan valitus Kirkkonummen kunnan suorittamasta rahalaitoskyselystä.

Kirkkonummen kunnan sosiaalipalveluista on puhelimitse ja sähköpostitse annettu lisäselvitystä.

## RATKAISU

### Rahalaitoskyselyn tekemisen edellytyksistä

Kunnan on järjestettävä asukkailleen riittävät sosiaalihuollon palvelut. Toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) perusteella myönnettävä toimeentulotuki on osa kunnan vastuulla olevaa sosiaalihuoltoa. Sosiaalihuollon asiakkaan tietojenantovelvollisuudesta säädetään sekä toimeentulotuesta annetun lain 17 §:ssä että sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa (812/2000, jäljempänä *asiakaslaki*). Asiakaslain 12 §:n 1 momentin mukaan asiakkaan ja hänen laillisen edustajansa on annettava sosiaalihuoltolain 6 §:ssä tarkoitettulle toimielimelle ne tiedot, joita tämä tarvitsee sosiaalihuollon järjestämisessä ja toteuttamisessa. Saman pykälän 2 momentin mukaan asiakkaalle on annettava tieto siitä, mistä muualta ja mitä häntä koskevia tietoja voidaan suostumuksesta riippumatta hankkia. Asiakkaalle on varattava tilaisuus tutustua muualta hankittuihin tietoihin samoin kuin tilaisuus antaa asiassa tarpeellista selvitystä.

Asiakaslain 13 §:n 1 momentissa säädetään, että ennen kuin asiakas tai hänen edustajansa antaa sosiaalihuollon järjestäjälle ja toteuttajalle tietoja, hänellä on oikeus saada tietää, miksi hänen antamia tietoja tarvitaan, mihin tarkoitukseen niitä käytetään, mihin niitä säännönmukaisesti luovutetaan sekä minkä henkilötietolaissa tarkoitettun rekisterinpitäjän henkilörekisteriin tiedot talletetaan.

Asiakaslain 20 §:n 1 momentin mukaan valtion ja kunnan viranomainen sekä muu julkisoikeudellinen yhteisö, kansaneläkelaitos, eläketurvakeskus, eläkesäätiö ja muu eläkelaitos, vakuutuslaitos, koulutuksen järjestäjä, sosiaalipalvelun tuottaja, terveyden- ja sairaudenhoitotoimintaa harjoittava yhteisö tai toimintayksikkö sekä terveydenhuollon ammattihenkilö ovat velvollisia antamaan sosiaalihuollon viranomaiselle sen pyynnöstä maksutta ja salassapitosäännösten estämättä hallussaan olevat sosiaalihuollon asiakassuhteeseen olennaisesti vaikuttavat tiedot ja selvitykset, jotka viranomaiselle laissa säädetyn tehtävän vuoksi ovat välttämättömiä asiakkaan sosiaalihuollon tarpeen selvittämiseksi, sosiaalihuollon järjestämiseksi ja siihen liittyvien toimenpiteiden toteuttamiseksi sekä viranomaiselle annettujen tietojen tarkistamista varten. Pykälän 2 momentin mukaan 1 momentissa tarkoitettu velvollisuus koskee myös rahalaitosta, jos sosiaalihuollon viranomainen ei saa riittäviä tietoja ja selvityksiä edellä mainituilta tahoilta ja jos on perusteltua syytä epäillä asiakkaan tai hänen laillisen edustajansa antamien tietojen riittävyyttä tai luotettavuutta. Pyyntö tulee esittää kirjallisena rahalaitokselle ja pyynnön esittämistä koskevan päätöksen on oikeutettu tekemään sosiaalihuoltolain 6 §:ssä tarkoitettun toimielimen määräämä sosiaalihuollon viranhaltija. Ennen kuin pyyntö tehdään rahalaitokselle, on asiakkaalle annettava siitä tieto.

### Esitutkinta Espoon kaupungin rahalaitoskyselystä

Esitutkintalain (805/2011) 3 luvun 10 §:n 2 momentin mukaan syyttäjä voi tutkinnanjohtajan esityksestä päättää, että esitutkinta lopetetaan, jos tutkinnan jatkamisesta aiheutuvat kustannukset olisivat selvässä epäsuhteessa tutkittavana olevan asian laatuun ja siitä mahdollisesti odotettavaan seuraamukseen tai jos jo suoritettujen esitutkintatoimenpiteiden perusteella on varsin todennäköistä, että syyttäjä tulisi jättämään syytteen nostamatta muulla kuin pykälän 1 momen-

tissa mainitulla perusteella. Esitutinnan lopettaminen edellyttää lisäksi, ettei tärkeä yleinen tai yksityinen etu vaadi esitutinnan jatkamista.

Kuten edellä selostetun lainkohdan sanamuodoista ilmenee, esitutinnan rajoittamisesta päättäminen kuuluu syyttäjän toimi- ja harkintavaltaan. Oikeuskansleri ei voi puuttua viranomaiselle lain perusteella kuuluvaan harkintavaltaan, ellei sitä ole ylitetty tai käytetty väärin. Kantelussa ei esitetä mitään yksilöityä väitettä esitutkinnassa tapahtuneeksi katsotusta virheellisyydestä, vaan kantelija pyytää ainoastaan oikeuskansleria tutkimaan, onko asiassa menetelty esitutkintalain vastaisesti. Kantelun ja muiden käytettävissäni olevien asiakirjojen perusteella minulla ei ole aihetta katsoa, että syyttäjä olisi ylittänyt harkintavaltansa tai että Espoon kaupungin viranhaltijoiden menettelyä koskevan asian esitutkinnassa olisi muutenkaan menetelty virheellisesti.

## **Kirkkonummen kunnan tekemä rahalaitoskysely**

Kirkkonummen kunnan johtava sosiaalityöntekijä on 4.3.2015 tehnyt päätöksen kantelijaa ja hänen perhettään koskevan rahalaitostiedustelun tekemisestä. Päätös on annettu tiedoksi kantelijalle.

Sosiaalihuoltolain 50 §:n mukaan viranhaltijan tekemään päätökseen saa vaatia oikaisua kunnalliselta sosiaalihuollosta vastaavalta elimeltä siten kuin hallintolaissa säädetään. Hallintolain 49 c §:n 1 momentin mukaan oikaisuvaatimus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Kantelija on hakenut päätökseen oikaisua Kirkkonummen kunnan perusturvajaostolta, joka on 20.5.2015 § 35 hylännyt kantelijan oikaisuvaatimuksen. Helsingin hallinto-oikeus on hylännyt kantelijan perusturvajaoston päätöksestä tekemän valituksen päätöksellään 1.7.2016. Hallinto-oikeus on päätöksessään katsonut, että viranomaiselle on esitetyissä olosuhteissa syntynyt perusteltu aihe epäillä kantelijan ilmoittamien tulotietojen luotettavuutta.

### Rahalaitoskyselyn tekemisen ajankohdasta

Kantelija kertoo kantelussaan, että rahalaitoskysely on toteutettu välittömästi päätöspäivänä 4.3.2015.

Rahalaitoskyselyn toteuttaneen johtavan sosiaalityöntekijän selvityksen mukaan hänen tekemänsä viranhaltijapäätös rahalaitostiedustelusta on ”kirjattu” 4.3.2015. Selvityksen mukaan viranhaltijan rahalaitoskyselystä tekemää päätöstä ei pantu heti täytäntöön, vaan kantelijalle annettiin vielä mahdollisuus toimittaa tarvittavat tiedot viranhaltijalle. Kirjeellä 17.3.2015 kantelijaa pyydettiin toimittamaan selvitys 27.3.2015 mennessä. Selvityksen mukaan kantelija ei annetussa määräajassa antanut riittävästi lisätietoa perheensä taloudellisesta tilanteesta. Varsinaisen tiedustelu pankkeihin on toteutettu 7.4.2015 alkaen.

Asiassa saatu selvitys ei tue kantelijan näkemystä siitä, että päätös olisi pantu täytäntöön samana päivänä kuin se tehtiin.

### Päätösten lainvoimasta ja täytäntöönpanosta

Päätöstä, johon saa hakea muutosta valittamalla, ei pääsääntöisesti saa panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Päätös on lainvoimainen silloin, kun siihen ei voida enää hakea muutosta säännönmukaisin muutoksenhakekeinoin.

Lailla on kuitenkin mahdollista säätää, että vailla lainvoimaakin oleva päätös voidaan tietyin ehdoin panna täytäntöön. 31.3.2015 saakka voimassa olleen sosiaalihuoltolain (710/1982) 47 §:n mukaan kunnallisen toimielimen päätös voitiin eräin edellytyksin panna muutoksenhausta huolimatta täytäntöön. Voimassa olevan, 1.4.2015 voimaan tulleen sosiaalihuoltolain (1301/2014) 52 §:n 1 momentin mukaan kunnan viranhaltijan tai toimielimen tekemä päätös voidaan muutoksenhausta huolimatta panna täytäntöön, jos päätöksen laatu edellyttää viivytyksetöntä täytäntöönpanoa ja se ei vaaranna turvallisuutta, tai jos päätöksen voimaan tulemista ei voida palvelujen järjestämisestä johtuvista syistä siirtää tuonemmaksi ja viranhaltija tai toimielin on määrännyt päätöksen heti täytäntöön pantavaksi. Pykälän 2 momentissa on säädetty, että kun muutosta on haettu, muutoksenhakuviranomainen voi kieltää päätöksen täytäntöönpanon tai määrätä sen keskeytettäväksi.

## Rahalaitostiedustelussa ilmoitetut tiedot ja pankeille annetut ohjeet

Kantelija on kantelussaan katsonut, että Kirkkonummen kunnan johtavan sosiaalityöntekijän toimeenpanemassa rahalaitoskyselyssä on virheellisesti ilmoitettu kyselyn toimittamista koskevan päätöksen olevan lainvoimainen. Kantelija on liittänyt kanteluunsa jäljennöksen Kirkkonummen kunnan johtavan sosiaalityöntekijän allekirjoittamasta ja muun muassa Nordea-pankille lähettämästä, 7.4.2015 päivätystä rahalaitostiedustelulomakkeesta, jossa kantelijan kertoman mukaisesti on sivulla 2 todettu rahalaitostiedustelusta tehdyn päätöksen olevan lainvoimainen.

Saamani selvityksen mukaan kantelija on 10.3.2015 hakenut oikaisua viranhaltijan 4.3.2015 rahalaitoskyselystä tekemään päätökseen, joten päätös ei ole sen täytäntöönpanohetkellä 7.4.2015 ollut lainvoimainen. Totean selvytyden vuoksi vielä erikseen samoin kuin apulaisoikeuskansleri on kantelijan Espoon kaupungin toimittamaa rahalaitoskyselyä koskevaan kanteleluun antamassaan päätöksessä 10.12.2014 OKV/1881/1/2013 todennut, että valitusajan umpeen kuluminen ei merkitse päätöksen lainvoimaisuutta. Toisin sanoen, mikäli päätökseen on määrääjässä haettu muutosta, se ei muodostu lainvoimaiseksi sillä perusteella, että laissa muutoksenhauulle säädetty aika on kulunut umpeen.

Kun viranhaltija tai kunnan asianomainen lautakunta on päättänyt panna päätöksensä muutoksenhausta huolimatta täytäntöön lähettämällä pankille asiakkaan tilitietoja koskevan selvityspyynnön, pankki on edellä selostetun asiakaslain säännöksen perusteella velvollinen antamaan pyydyt tiedot. Finanssialan Keskusliitto on vuonna 2009 antanut pankeille pankkisalaisuusohjeet, joiden kohdan ”10.12.5 Toimeentulotuki” kolmannen kappaleen mukaan ”*Sosiaalihuollon viranomaisen on esitettävä asiakkaan pankkitietoja koskeva kysely kirjallisesti. Siitä on ilmettävä, millä perusteella pyyntö tehdään (asiakkaan suostumus vai laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 20.2. §). Samoin kyselystä on ilmettävä, että päätös tietojen hankkimisesta on annettu kyselyn kohteena olevalle henkilölle tiedoksi ja on lainvoimainen, jos kysymys on sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetuin lain 20:2 §:n mukaisesta tilanteesta. Lisäksi kyselyn allekirjoittajan on vakuutettava, että hänellä on oikeus kyselyn tekemiseen.*” Ohjekohdan 4 kappaleen mukaan ”*tietojen on oltava sosiaalihuollon viranomaisen arvion mukaan välttämättömiä kyselyn kohteena olevan henkilön sosiaalihuollon tarpeen selvittämiseksi, huollon järjestämiseksi ja siihen liittyvien toimenpiteiden toteuttamiseksi tai viranomaiselle jo annettujen tietojen tarkistamiseksi*”.

Kantelija on liittänyt kanteluunsa myös jäljennöksen Nordea-pankin 9.12.2015 antamasta vastauksesta, joka koski kantelijan pankille tekemää selvityspyyntöä siitä, miksi pankki on antanut hänen tietojensa Kirkkonummen kunnalle, vaikka rahalaitostiedustelusta tehty päätös ei ole tietojen antamisen hetkellä ollut lainvoimainen. Pankin vastauksessa on viitattu Finanssialan

Keskusliiton antamiin ohjeisiin ja todettu, että Kirkkonummen kunnan/johtavan sosiaalityöntekijän tekemä rahalaitoskysely täytti kaikki edellä mainitut ehdot. Vastauksessa katsotaan pankin noudattaneen pankkisalaisuuslainsäädäntöä vastatessaan Kirkkonummen sosiaalihuollon kyselyyn.

Yksityisen yhdistyksen eli Finanssialan Keskusliitto ry:n toiminnan arvioiminen ei kuulu viranomaistoiminnan laillisuuden valvojana toimivalle oikeuskanslerille. Siten en ryhdy tarkemmin selvittämään sitä, mitä yhdistyksen pankeille antamissa ohjeissa tarkoitetaan vaatimuksella päätösten lainvoimaisuudesta tai onko ohjeissa otettu huomioon tilanteita, joissa pankkietiedustelu tehdään sosiaalihuoltolain 52 §:n perusteella eli tilanteessa, jossa päätös rahalaitostiedustelun tekemisestä ei ole lainvoimainen, mutta pankki on edellä mainituin tavoin velvollinen antamaan siltä pyydetty tiedot.

## Asian arviointia

Mahdollinen määräys päätöksen täytäntöönpanosta lainvoimaa vailla olevana sisältyy yleensä itse päätökseen. Oikeuskirjallisuudessa esitetyn mukaan (Mäenpää, Hallinto-oikeus, Porvoo 2003, s. 410-411) päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus ei kuitenkaan sellaisenaan perusta viranomaiselle ehdotonta velvollisuutta myös konkreettisesti toteuttaa päätöksensä. Jos viranomaisen itse toteuttaa päätöksensä, se voi myös erityisestä syystä oma-aloitteisesti lykätä täytäntöönpanotoimiaan tai keskeyttää ne.

Ennen 1.4.2015 voimaan tullutta sosiaalihuoltolakia (1301/2014) ainoastaan kunnan asianomainen lautakunta voi panna päätöksensä täytäntöön muutoksenhausta huolimatta. Kyseisen lain 52 §:n 1 momentti, jonka mukaan myös viranhaltija voi panna päätöksensä täytäntöön muutoksenhausta huolimatta tuli voimaan 1.4.2015. Kirkkonummen kunnan johtava sosiaalityöntekijä ei 4.3.2015 tekemässään rahalaitoskyselyä koskevassa päätöksessä määrännyt eikä olisi voinutkaan määrätä päätöksen täytäntöön panemisesta muutoksenhausta huolimatta. Hän on päättänyt panna päätöksen täytäntöön 7.4.2015 eli täytäntöönpanomääräyksen oikeuttavan lainmuutoksen voimaantulon jälkeen. Hän ei ole kuitenkaan käytettävissäni olevassa Nordea-pankille tehdyssä rahalaitostiedustelussa viitannut kyseiseen lainkohtaan, vaan on ilmoittanut rahalaitostiedustelusta tekemänsä päätöksen olevan lainvoimainen. Puhelimessa kertomansa mukaan johtava sosiaalityöntekijä oli pitänyt tekemänsä päätöstä lainvoimaisena sillä perusteella, että hänen kantelijalle lisäselvityksen toimittamiseksi antamansa määräaika oli kulunut umpeen eikä kantelija ollut toimittanut pyydettyä lisäselvitystä.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Pykälän 2 momentin mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Hyvästä hallinnosta säädetään tarkemmin hallintolaissa (434/2003), jonka 7 §:n 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Hyvään hallintoon ja asioiden asianmukaiseen käsittelyyn kuuluu, että viranomaisen antamat tiedot ovat totuudenmukaisia ja luotettavia.

Kantelun tarkoittamassa asiassa saamieni sekä edellä mainitussa, Espoon kaupunkia koskeneen päätöksen valmistelun yhteydessä saatujen tietojen perusteella pidän mahdollisena, että Kirkkonummen kunnan johtavalla sosiaalityöntekijällä on ollut virheellinen käsitys päätöksensä lainvoimaiseksi tulosta eikä siten ole todennäköistä, että hän olisi tarkoituksellisesti ilmoittanut rahalaitoskyselyssä asiaa koskevan päätöksensä olevan lainvoimainen saadakseen pankkia an-

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---

tamaan pyydetty tiedot tilanteessa, jossa hänellä oli lakiin perustuva oikeus panna päätöksensä täytäntöön tehdystä muutoksen-hausta huolimatta.

### Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kirkkonummen kunnan johtavan sosiaalityöntekijän Nordea Pankki Suomi Oyj-nimiselle rahalaitokselle 7.4.2015 lähettämässä rahalaitostiedustelussa on ollut virheellinen maininta siitä, että rahalaitostiedustelusta 4.3.2015 tehty päätös olisi tiedusteluhetkellä ollut lainvoimainen. Kiinnitän johtavan sosiaalityöntekijän huomiota velvollisuuteen varmistua laatimiinsa asiakirjoihin sisältyvien tietojen oikeellisuudesta.

Hallintolain hyvän hallinnon perusteet velvoittavat ensisijaisesti viranomaisia. Tämän mukaisesti Kirkkonummen kunta on velvollinen huolehtimaan siitä, että sen palveluksessa olevilla on riittävät ja oikeat tiedot työtehtävissään tarvitsemistaan oikeudellisista käsitteistä. Tämän vuoksi lähetän tämän päätökseni tiedoksi ja mahdollisia toimenpiteitä varten myös Kirkkonummen kunnalle.

Edellä Finanssialan Keskusliitto ry:n pankeille antamista ohjeista lausumani perusteella lähetän tämän päätökseni myös Finanssialan Keskusliitto ry:lle tiedoksi.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen

Kimmo Hakonen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Outi Kauppila

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---