

30.6.2026

EOAK/3271/2026

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Mikko Sarja

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Päivi Pihlajisto

TYÖLLISYYSPALVELUT KÄSITTELI ASIAKIRJAPYYNNÖN LAINVASTAISESTI

1 KANTELU

Kantelija arvosteli kaupungin työllisyyspalvelujen menettelyä asiakirjapyyntönsä käsittelyssä. Kantelija kertoi muun muassa seuraavaa.

Kantelija oli ollut KEHA-keskukseen yhteydessä sen antamasta työvoimapolitiittisesta lausunnosta jättämällä 2.12.2025 yhteydenottopyyntönsä Työmarkkinatorille, ja työllisyyspalvelujen asiantuntija oli soittanut hänelle 5.12.2025. Puhelussa asiantuntija oli pitänyt kantelijalle ääneen lukemaansa tekstiä työvoimahallinnon sisäisenä asiakirjana, jota ei voitu luovuttaa kantelijalle. Työllisyyspalvelujen kehotuksesta kantelija soitti valtakunnalliseen työttömyysturvaneuvontaan, jonka asiantuntija oli väittänyt puhelimesta lukemaansa tekstiä työvoimahallinnon sisäiseksi asiakirjaksi, jota ei siksi voitu luovuttaa kantelijalle.

Kantelija jätti 9.2.2026 kirjallisen tietopyyntönsä noudattaen KEHA-keskuksen internet-sivuilla annettuja ohjeita. Elinvoimakeskuksen kirjaamo siirsi 10.2.2026 asiakirjapyyntönsä työllisyyspalvelujen kirjaamoon. Kantelija sai 25.2.2026 työllisyyspalveluilta kielteisen vastauksen tietopyyntöönsä. Kantelija jätti samana päivänä viestin kirjaamoon. Kantelija sai 18.5.2026 tiedon, että kyseinen sisäinen käyttöön annettu asiakirja olisi ministeriön ohje omalle hallinnonalalleen ja asiakirja on julkaistu Finlexissä.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin työllisyyspalvelujen selvitys, josta käy ilmi muun muassa seuraava.

Kantelijan saatua työvoimapolitiittisen lausunnon hän keskusteli työllisyyspalvelujen asiantuntijan kanssa, joka viittasi keskustelussa ohjeeseen työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksen (KEHA-keskus) tehtävistä työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanossa. Ohjeesta käytetään asiantuntijoiden keskuudessa nimitystä soveltamisohje. Työllisyysalueella ei ole muita, omaan käyttöön tarkoitettuja ohjeita.

Keskustelun jälkeen kantelija jätti tietopyynnön KEHA-keskukselle, josta pyyntö ohjattiin työllisyysalueen kirjaamoon. Tietopyynnössä pyydettiin asiakirjaa eli työttömyysturvan soveltamisohjetta, jota oli siteerattu kantelijalle opintoasiaa selvitellessä. Kirjaamosta vastattiin 25.2.2026 kantelijalle, että valitettavasti kyseistä ohjetta ei jaeta asiakkaille, koska se on tarkoitettu viranomaistyön tueksi.

Apulaisoikeusasiamiehen selvityspyynnön jälkeen työllisyyspalvelut selvitti asiaa KEHA-keskuksen oikeudellisesta tuesta, josta saatiin ohjeistus, että ohje on ensisijaisesti suunnattu KEHA-keskukselle, joka vastaa muun muassa vaativien työttömyysturvaa koskevien asiantuntijalausuntojen antamisesta. Se ei ole oikeudellisesti velvoittava oikeuslähde, mutta sen tarkoituksena on edistää työttömyysturvalain yhdenmukaista soveltamiskäytäntöä. Ohje on julkista tietoa ja se on vapaasti saatavilla Finlex-palvelussa.

Edellä mainitun tiedon perusteella työllisyyspalvelut totesi, että sen menettelytapa on ollut väärä. Kantelija olisi tullut ohjata julkisen tiedon pariin ja selkeästi ilmoittaa, mitä ohjeistusta työllisyyspalvelut oli käyttänyt hänen asiaansa käsitellessään. Kirjaamon vastauksessa ei perusteltu asiakirjan luovuttamisen kieltoa hallintolain mukaisesti. Työllisyyspalvelujen mukaan se on korjannut menettelyään ja ohjeistustaan asiassa. Työllisyyspalvelut on vastannut 18.5.2026 kantelijalle sähköpostilla ja toimittanut linkin kyseiseen julkiseen asiakirjaan.

3 RATKAISU

3.1 Asiaa koskevat säännökset

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) 5 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, jonka viranomainen tai sen palveluksessa oleva on laatinut taikka joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa. Viranomaisen laatimana pidetään myös asiakirjaa, joka on laadittu viranomaisen antaman toimeksiannon johdosta, ja viranomaiselle toimitettuna asiakirjana asiakirjaa, joka on annettu viranomaisen toimeksiannosta tai muuten sen lukuun toimivalle toimeksiantotehtävän suorittamista varten.

Pykälän perusteluiden mukaan asiakirja on viranomaisen hallussa, kun se on fyysisesti viranomaisen toimipaikassa tai viranomaisessa toimivalla paikasta riippumatta. Lain soveltamisalaan kuuluvat kuitenkin sellaisetkin asiakirjat, jotka eivät ole edellä tarkoitetulla tavalla viranomaisen tai sen palveluksessa olevan hallussa. Esimerkiksi atk-tiedosto saattaa fyysisesti olla atk-alan palveluyrityksen tiloissa. Se on kuitenkin viranomaisen määrättävissä, ja viranomainen voi käyttää sitä joko tietoliikenneyhteyksien avulla tai siten, että palveluyritys tulostaa tai muutoin tuottaa tiedostosta aineistoa viranomaisen käyttöön (HE 30/1998 vp, s. 55).

Julkisuuslain 9 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen.

Julkisuuslain 14 §:ssä säädetään asiakirjan antamisesta päättämisestä. Pykälän 1 momentin pääsäännön mukaan viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on, ja tiedon asiakirjan sisällöstä antaa saman pykälän 2 momentin mukaan se viranomaisen henkilöstöön kuuluva, jolle viranomainen on tämän tehtävän määrännyt tai jolle se hänen asemansa ja tehtäviensä vuoksi muuten kuuluu.

Jos virkamies tai muu 2 momentissa tarkoitettu henkilö kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa, hänen on 3 momentin mukaan: 1) ilmoitettava tiedon pyytäjälle kieltäytymisen syy; 2) annettava tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi; 3) tiedusteltava asian kirjallisesti vireille saattaneelta tiedon pyytäjältä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi; sekä 4) annettava tieto käsittelyn johdosta perittävistä maksuista.

Pykälän 4 momentin mukaan asia on käsiteltävä viivytyksettä ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön. Jos pyydettyjä asiakirjoja on paljon tai niihin sisältyy salassa pidettäviä osia tai jos muu niihin rinnastettava syy aiheuttaa sen, että asian käsittely ja ratkaisu vaativat erityistoimenpiteitä tai muutoin tavanomaista suuremman työmäärän, asia on ratkaistava ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön.

Julkisuuslain 16 §:ssä säädetään asiakirjan antamistavasta. Pykälän 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirjan sisällöstä annetaan tieto suullisesti taikka antamalla asiakirja viranomaisen luona nähtäväksi ja jäljennettäväksi tai kuunneltavaksi tai antamalla siitä kopio tai tuloste. Tieto asiakirjan julkisesta sisällöstä on annettava pyydetyllä tavalla, jollei pyynnön noudattaminen asiakirjojen suuren määrän tai asiakirjan kopioinnin vaikeuden tai muun niihin verrattavan syyn vuoksi aiheuta kohtuutonta haittaa virkatoiminnalle.

Hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta. Jos asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, sen on 2 momentin mukaan pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen.

Hallintolain 23 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheutonta viivytystä.

3.2 Asian arviointi

Kantelija kertoi pyytäneensä soveltamisohjetta 5.12.2025 kaksi kertaa puhelimesta (kerran työllisyyspalveluilta ja kerran työttömyysturvaneuvonnasta) ja kaksi kertaa kirjallisesti helmikuussa 2026.

Kantelun liitteenä olleen tietopyynnön mukaan kantelija teki 9.2.2026 kirjallisen tietopyynnön soveltamisohjeesta KEHA-keskukselle ja elinvoimakeskukselle, joka siirsi 10.2.2026 tietopyynnön työllisyyspalveluille. Elinvoimakeskus ilmoitti siirrosta kantelijalle.

Työllisyyspalvelut lähetti 25.2.2026 kantelijalle sähköpostiviestin, jossa se ilmoitti, ettei se jaa sisäisessä käytössä olevia soveltamisohjeita. Lisäksi työllisyyspalvelut ilmoitti, että soveltamisohjeet on tarkoitettu vain viranomaistyön tueksi.

Kantelija lähetti työllisyyspalvelujen viestin saatuaan 25.2.2026 työllisyyspalveluille sähköpostiviestin, jossa hän kysyi, onko kyseinen asiakirja kantelijan linkin takana oleva Googlella löydettävissä oleva asiakirja vai jokin muu asiakirja. Lisäksi kantelija viittasi julkisuuslain 14 §:n 3 momenttiin ja pyysi julkisuuslaissa tarkoitettua vastausta, mikäli työllisyyspalvelut edelleen kieltäytyy antamasta pyydettyä soveltamisohjetta.

Työllisyyspalvelut lähetti 18.5.2026 kantelijalle sähköpostiviestin, jossa todetaan seuraavaa:

Valitettavasti asian käsittelyssä on tapahtunut aikaisemmin virhe ja asia on käsitelty uudelleen. Voimme jakaa pyydetyn tiedoston. Elinkeinoministeriön ohje Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksen tehtävistä työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanossa löytyy osoitteesta: https://www.finlex.fi/fi/viranomaiset/maarayskokoelmat/tyo-ja-elinkeinoministerio/2026/1/Pahoittelut_tapahtuneesta_virheesta.

Käytettävissäni olleen aineiston perusteella en voi ottaa kantaa kantelijan suullisesti esittämien tietopyyntöjen käsittelyyn. Totean kuitenkin yleisellä tasolla, että julkisuuslaissa ei ole nimenomaisia säännöksiä siitä, että tietopyyntö tulisi tehdä tietyssä määrämuodossa tai kirjallisesti. Tietopyyntö voi siten olla myös suullinen. Tämä ilmenee välillisesti julkisuuslain 14 §:n 3 momentista, jonka 3 kohdassa erikseen selostetaan, mitä pyynnön kirjallisesti tehneelle henkilölle tulee ilmoittaa. Tämä kytkeytyy säännöksen perusteluiden mukaan siihen, että vain kirjallinen pyyntö on mahdollista siirtää viranomaisen ratkaistavaksi ja että suullisen pyynnön siirtämistä ei voida yleensä pitää tarkoituksenmukaisena (HE 30/1998 vp, s. 71).

Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on edellytetty julkisuuslain 14 §:n menettelysäännösten noudattamista myös silloin, kun viranomaisella ei ole pyydettyä asiakirjaa, asiakirjaa ei anneta pyydetyllä tavalla tai pyydettyä asiakirjaa ei virkamiehen tulkinnan mukaan pidetä julkisuuslaissa tarkoitettuna sen soveltamisalaan kuuluvana asiakirjana.

Totean, että työllisyyspalvelujen 25.2.2026 antama kirjallinen vastaus tietopyyntöön oli annettu julkisuuslain määräaikojen puitteissa mutta se ei ole ollut kaikin osin julkisuuslain mukainen. Siinä oli vain verraten yleispiirteisesti ilmoitettu kieltäytymisen syy mutta ei muita julkisuuslain 14 §:n 3 momentin edellyttämiä seikkoja eli ilmoitettu tietoa siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi, tiedusteltu asian kirjallisesti vireille saattaneelta tiedon pyytäjältä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi eikä annettu tietoa käsittelyn johdosta perittävistä maksuista. Mikäli käsittely olisi ollut maksuton, tästäkin olisi ollut hyvän hallinnon mukaista ilmoittaa.

Kantelijan uuteen 25.2.2026 tekemään yhteydenottoon, joka oli sisältänyt sekä tiedustelun että uudistetun tietopyynnön tai vaihtoehtoisesti pyynnön saada valituskelpoinen päätös, oli vastattu 18.5.2026. Vastaamiseen oli kulunut vajaat kolme kuukautta. Pidän tätä tiedusteluun vastaamisen kannalta liian pitkänä aikana hallintolain 23 §:n 1 momentin näkökulmasta ja tietopyynnön käsittelyn näkökulmasta puolestaan julkisuuslain 14 §:n 4 momentin vastaisena.

Käytettävissäni olleesta aineistosta ei erikseen ilmene, onko kantelussa tarkoitettu soveltamisohje ollut työllisyyspalveluiden hallussa julkisuuslain 5 §:n 2 momentin tarkoittamalla tavalla. Selvityksessä on sen sijaan tuotu esiin, että se on julkaistu Finlexissä, joka on kaikille avoin oikeudellinen tietopankki. Näin ollen työllisyyspalvelut olisi voinut menetellä ensivaiheessa niinkin, että se olisi hallintolain 8 §:n mukaisen neuvontavelvollisuuden puitteissa ohjannut kantelijan hakemaan tiedon suoraan Finlexistä tai toimittanut kantelijalle linkin kyseiseen ohjeeseen, mikäli asiakirja ei ollut julkisuuslain tarkoittamalla tavalla sen hallussa. Se, ettei näin ollut kuitenkaan toimittu, johtuu sinänsä ymmärrettävästi siitä, ettei ohjetta ollut pidetty ylipäättään julkisena asiakirjana tai sen luonteesta tällaisena asiakirjana ei ilmeisestikään ole ollut riittävästi tietoa taholla, joka asiaa oli kantelijan kanssa käsitellyt.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2 esittämäni käsitykset menettelyn lainvastaisuudesta työllisyyspalvelujen tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni työllisyyspalveluille.