

12.6.2026

EOAK/3449/2025

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Susanna Lindroos-Hovinheimo

Esittelijä: Esittelijäneuvos Terhi Arjola-Sarja

SALASSA PIDETTÄVÄT TIEDOT PÄÄTÖKSESSÄ

1 KANTELU

Kantelija pyysi tutkimaan Digi- ja väestötietoviraston menettelyä kotikunta- ja asuinpaikkamerkinnän korjaamisvaatimusta koskevassa asiassa. Kantelun mukaan viraston päätökseen asiassa oli sisällytetty häntä koskevia salassa pidettäviä tietoja. Päätös oli lähetetty kantelijan entiselle puolisolle, jolle kyseiset tiedot oli siten myös annettu. Päätöksessä ei myöskään ollut ollut salassapitomerkintää.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin Digi- ja väestötietoviraston selvitys (ohessa).

3 RATKAISU

3.1 Oikeusohjeita

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla.

Hallintolain 44 §:n 1 momentin mukaan kirjallisesta päätöksestä on käytävä selvästi ilmi:

- 1) päätöksen tehnyt viranomaisen ja päätöksen tekemisen ajankohta;
- 2) asianosaiset, joihin päätös välittömästi kohdistuu;
- 3) päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu; sekä
- 4) sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä.

Hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaan päätös on perusteltava.

Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.

Säännöksen perusteluissa (HE 72/2002 vp, s. 107–108) todetun mukaan asianosaisen on saatava tietää, mitkä seikat ovat johtaneet häntä koskevan ratkaisun tekemiseen. Riittävät perustelut antavat edellytyksiä harkita muutoksenhaun tarvetta. Perustelujen täsmällisyydellä ja selkeydellä on merkitystä myös viranomaistoimintaa kohtaan tunnetun yleisen luottamuksen kannalta. Edelleen todetaan, että ensi asteen viranomaisen perusteluilla on merkitystä myös lainkäyttöviranomaisille. Hyvin perusteltu päätös helpottaa muutoksenhakuasian käsittelyä, kun tuomioistuimella on jo valmiina tiedossaan ne seikat, joiden perusteella viranomainen on ratkaissut asian. Samoin tuomioistuin saa perusteluista selville, mihin seikkoihin asian ratkaissut viranomainen on kiinnittänyt huomiota ja minkä merkityksen se on niille antanut. Momentin toinen virke koskisi perustelun sisältöä. Ehdotuksen mukaan perusteluissa olisi ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet asian ratkaisuun. Asian ratkaisuun vaikuttavina tosiseikkoina voitaisiin mainita ainoastaan ne, jotka välittömästi tukevat päätöksen lopputulosta.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (jälj. julkisuuslaki) 10 §:n mukaan salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta tai sen sisällöstä saa antaa tiedon vain, jos niin erikseen tässä laissa säädetään. Kun vain osa asiakirjasta on salassa pidettävä, tieto on annettava asiakirjan julkisesta osasta, jos se on mahdollista niin, ettei salassa pidettävä osa tule tietoon.

Julkisuuslain 11 §:n 1 momentin mukaan hakijalla, valittajalla sekä muulla, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee (asianosainen), on oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitelleeltä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Säännöksen 2 momentissa säädetään tilanteista, joissa asianosaisella, hänen edustajallaan ja avustajallaan ei ole 1 momentissa tarkoitettua oikeutta.

Julkisuuslain 22 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirja on pidettävä salassa, jos se tässä tai muussa laissa on säädetty salassa pidettäväksi tai jos viranomainen lain nojalla on määrännyt sen salassa pidettäväksi taikka jos se sisältää tietoja, joista on lailla säädetty vaitiolovelvollisuus.

Julkisuuslain 23 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen palveluksessa oleva samoin kuin luottamustehtävää hoitava ei saa paljastaa asiakirjan salassa pidettävää sisältöä tai tietoa, joka asiakirjaan merkittynä olisi salassa pidettävä, eikä muutakaan viranomaisessa toimiessaan tietoonsa saamaa seikkaa, josta lailla on säädetty vaitiolovelvollisuus. Vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvaa tietoa ei saa paljastaa senkään jälkeen, kun toiminta viranomaisessa tai tehtävän hoitaminen viranomaisen lukuun on päättynyt. Säännöksen 2 momentissa säädetään muun muassa, että vaitiolovelvollisuus on myös sillä, jolle viranomaisen on ilmoittanut julkisuus- tai salassapito-olettaman sisältävän salassapitosäännöksen osoittamissa rajoissa tietoja, jotka ovat yleisöltä salassa pidettäviä. Asianosainen, hänen edustajansa tai avustajansa ei saa ilmaista sivullisille asianosaisaseman perusteella saatuja salassa pidettäviä tietoja, jotka koskevat muita kuin asianosaista itseään.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä: kohdan 23 mukaan muun muassa asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön vuosituloista tai kokonaisvarallisuudesta taikka tuen tai etuuden perusteena olevista tuloista ja varallisuudesta taikka jotka muutoin kuvaavat hänen taloudellista asemaansa ja kohdan 25 mukaan muun muassa asiakirjat, jotka sisältävät tietoja sosiaalihuollon asiakkaasta tai työhallinnon henkilöasiakkaasta sekä tämän saamasta etuudesta tai tukitoimesta taikka sosiaalihuollon palvelusta tai työhallinnon henkilöasiakkaan palvelusta sekä kohdan 32 mukaan muun muassa asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön elintavoista, osallistumisesta yhdistystoimintaan tai vapaa-ajan harrastuksista, perhe-elämästä tai muista niihin verrattavista henkilökohtaisista oloista.

Julkisuuslain 25 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirjaan, jonka viranomaisen antaa asianosaiselle ja joka on salassa pidettävä toisen tai yleisen edun vuoksi, on tehtävä merkintä sen salassa pitämisestä.

Asumistuen saamisen edellytyksistä säädetään yleisestä asumistuesta annetun lain 2 luvussa. Lukuun sisältyvän 8 §:n 1 momentin mukaan ruokakunnalla on oikeus saada asumistukea 70 prosenttia siitä 9 §:ssä säädettyjen hyväksyttävien, mutta enintään 10 §:ssä säädettyjen enimmäismäärien asumismenojen määrästä, josta on vähennetty ruokakunnan tulojen mukaan määräytyvä 16 §:ssä säädetty perusomavastuuosuus. Asumistuessa huomioon otettavista tuloista säädetään lain 12 §:ssä ja tulosta omaisuudesta lain 13 §:ssä.

Lalla eräiden salassapitosäännösten kumoamisesta (623/1999) kumottiin muun muassa tuolloin voimassa olleen asumistukilain (408/1975) 25 a §. Säännöksen 1 momentissa säädettiin, että tämän lain mukaisia tehtäviä hoitavat henkilöt eivät saa ilman asianomaisen henkilön suostumusta ilmaista sivulliselle yksityistä tai perheen salaisuutta, josta he asemansa tai tehtäviensä perusteella ovat saaneet tietää. Säännöksen 2 momentissa säädettiin, että, mitä 1 momentissa säädetään, ei estä asian ilmaisemista sille, jolla lain nojalla on oikeus saada asiasta tieto.

Lain (623/1999) perusteluissa (HE 30/1998 vp: s. 114) todettiin, että sosiaalialan lainsäädännössä on salassapitoperusteeksi usein säädetty yksityinen ja perheen salaisuus. Näin on esimerkiksi niissä säännöksissä, jotka kumottaisiin lakiehdotuksen 1 §:n 47–50 sekä 52–55 kohdan nojalla. Edelleen todettiin, että yksityistä ja perheen salaisuutta koskevien tietojen tarkka määrittely on vaikeaa, mutta niihin voidaan lukea ainakin taloudellista asemaa, terveydentilaa sekä elintapoja, perhe-elämää ja muita henkilökohtaisia oloja koskevat tiedot. Tällaisia tietoja koskevien asiakirjojen salassapidosta säädettäisiin viranomaisten toiminnan julkisuutta koskevan lain 24 §:n 1 momentin 23, 25 ja 32 kohdassa.

Kotikuntalain 2 §:n 1 momentin mukaan henkilön kotikunta on jäljempänä tässä laissa säädettyin poikkeuksin se kunta, jossa hän asuu.

Säännöksessä asumisella tarkoitetaan henkilön tosiasiallista asumista tietyssä Suomen kunnassa. Säännöksen tarkoituksena on siis totuudenmukainen rekisteröinti. (HE 104/1993 vp. s. 24)

Lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain 4 §:n 4 momentin mukaan huoltaja edustaa lasta tämän henkilöä koskevissa asioissa, jollei laissa ole toisin säädetty.

3.2 Selvitys tapahtumista

Digi- ja väestötietovirasto on ... antamallaan päätöksellä hylännyt kantelijan virastolle tekemän kotikunta- ja asuinpaikkamerkinnän korjausvaatimuksen. Vaatimuksessa kantelija oli vaatinut oikaisua lapsensa osoitteeseen. Digi- ja väestötietoviraston päätöksessä on selostettu kantelijan korjausvaatimus sekä kantelijan siihen toimittamat täydennykset. Päätöksessä on tässä kohdin selostettu muun muassa seuraavaa: ”Osoitetietojen korjaaminen on [kantelijalle] tärkeää, koska Kela perii häneltä takaisin asumistukea, koska ... ei heidän mukaansa ole ollut [kantelijan] luona kirjoilla silloin, kun hän on saanut asumistukea. [Kantelijan] mukaan ... on ollut hänen luonansa kirjoilla syksyn, talven ja kevään 2021–2022. [Kantelijan] mukaan hänellä on ollut oikeus asumistukeen kahdelle henkilölle koska ... on asunut hänen kanssaan samassa osoitteessa”.

Kantelija on tehnyt asiassa hallintokantelun Digi- ja väestötietovirastolle. Virasto on ratkaissut kanteluasian Ratkaisussa esitetyin perustein Digi- ja väestötietovirasto on katsonut, että etuusasian mainitseminen hallintopäätöksessä oli ollut aiheellista, ja että oikaisuvaatimuksen käsitellyt virkailija ei ollut toiminut julkisuuslain vastaisesti toimittaessaan salassa pidettäviä tietoja sisältävän hallintopäätöksen kantelijan entiselle puolisolle. Edelleen kanteluun annetun ratkaisun mukaan, koska kantelijan oikaisuvaatimukseen tehty hallintopäätös oli sisältänyt kantelijaa koskevia salassa pidettäviä tietoja, päätökseen olisi tullut merkitä julkisuuslain 25 §:n tarkoittamin tavoin salassapitomerkitä.

Digi- ja väestötietoviraston nyt kysymyksessä olevassa kanteluasiassa antaman selvityksen mukaan etuusasian mainitseminen hallintopäätöksessä on ollut aiheellista. Kantelija oli viesteissään virastolle korostanut osoitemuutoksen taloudellisia vaikutuksia. Asia oli siten ollut kantelijalle merkityksellinen. Selvityksen mukaan oikaisuvaatimuksen käsittelijä oli hallintolain 22 §:n mukaisesti ottanut ratkaisussaan huomioon kantelijan oikaisuvaatimuksen lisäksi myös kaiken muun asianosaisten toimittaman selvityksen ja referoinut selvityksiä tekemässään päätöksessä. Siltä osin kuin asiassa on kysymys etuustiedon luovuttamisesta, selvityksessä tuodaan esiin ensinnäkin se, että kantelijan entinen puoliso oli edustanut toisena huoltajana kantelijan lasta asiassa, joka oli koskenut lapsen muuttoilmoituksen käsittelyä ja asiassa tehtyjä päätöksiä. Selvityksen mukaan virasto katsoo, että etuusasia sisältyi asianosaisjulkisuuteen. Viraston näkemyksen mukaan lapsen isällä eli kantelijan entisellä puolisollla oli ollut oikeus saada tieto myös lapsen muuttoasian käsittelyyn liittyvistä salassa pidettävistä tiedoista. Selvityksen mukaan oikaisuvaatimuksen käsitellyt virkailija ei ollut toiminut julkisuuslain vastaisesti toimittaessaan salassa pidettäviä tietoja sisältävän hallintopäätöksen kantelijan entiselle puolisolle.

Digi- ja väestötietoviraston selvityksen mukaan alkuperäisessä oikaisupäätöksessä ei ilmene minkäänlaisia salassapitoa koskevia merkintöjä. Viraston näkemyksen mukaan, kun vanhemmalle voidaan antaa toista vanhempaa koskevia tietoja sillä perusteella, että niitä voidaan pitää lasta koskevinä tietoina, on perusteltua kiinnittää toisen vanhemman huomiota siihen, että tiedot ovat lähtökohtaisesti salassa pidettäviä ja että niitä koskee vaitiolovelvollisuus. Viraston näkemyksen mukaan asian käsittelijän olisi tullut tehdä laatimaansa asiakirjaan salassapitomerkinä.

Viraston selvityksen perusteella kantelijan entiselle puolisolle on lähetetty uudelleen tiedoksi muuttoasiaa koskeva päätös, johon on lisätty salassapitomerkinä ja ohje salassa pidettävien tietojen käsittelystä. Selvityksessä virasto pahoittelee kantelijalle salassapitomerkinän puuttumisesta päätöksestä.

Selvityksessä kerrotaan myös viraston toimenpiteistä kantelun johdosta.

3.3 Arviointi ja kannanotto

Digi- ja väestötietovirasto on katsonut, että kantelijan entiselle puolisolle annettavaan päätökseen olisi tullut lisätä salassapitomerkinä, joten virasto on arvioinut päätöksen sisältäneen kantelijaa koskevaa salassa pidettävää tietoa.

Nähdäkseni tieto siitä, että henkilö saa asumistukea, ei sellaisenaan kerro, että hän olisi sosiaalihuollon asiakas. Tieto kuvaa kuitenkin henkilön taloudellista asemaa, ja sen voi katsoa kuvaavan myös henkilön henkilökohtaisia oloja. Näkemykseni mukaan kysymys on näin ollen julkisuuslain mukaan salassa pidettävästä tiedosta.

Julkisuuslain salassapitosäätelyn kohdalla on merkityksellistä erotella julkisuus ja asianosaisjulkisuus. Asianosaisella voi olla oikeus saada tieto myös salassa pidettävästä asiakirjasta. Asianosaisen tiedonsaantioikeus kohdistuu tällöin muun kuin julkisen asiakirjan sisältöön, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Saadun selvityksen perusteella Digi- ja väestötietovirasto on pitänyt kantelijan entistä puolisoa asiassa asianosaisena sillä perusteella, että hän on edustanut asiassa alaikäistä lastaan.

Asianosaisen tiedonsaantioikeus salassa pidettävästä asiakirjasta ei ole rajaton. Asianosaiselle salassa pidettävä tieto voidaan pääsääntöisesti luovuttaa, mikäli kysymys on tiedosta, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn.

Punninnassa on otettava huomioon se, että perustuslaissa säädettyyn yksityiselämän suojaan sisältyy muun muassa yksilöä koskevien tietojen suojaaminen sen mukaan kuin siitä säädetään lailla. Lain mukaan salassa pidettävää tietoa ei saa luovuttaa tai paljastaa sivulliselle.

Kantelun tarkoittama salassa pidettävä tieto on sisältynyt Digi- ja väestötietoviraston päätökseen, joka on koskenut kantelijan ja hänen entisen puolisonsa lapsen kotikunta- ja asuinpaikkamerkinnän korjaamista. Tieto on sisältynyt päätöksen kertoelmaan. Ratkaisun perusteluissa kyseistä tietoa ei ole mainittu. Perusteluissa ei muutoinkaan ole käsitelty osoitteenmuutoksen taloudellisia vaikutuksia, joilla sellaisenaan – käsitykseni mukaan – ei voisi olla merkitystä selvittäessä lapsen tosiasiallista asumista.

Käytettävissäni olevien asiakirjojen perusteella tieto siitä, että kantelija on saanut asumistukea ei ole ollut Digi- ja väestötietoviraston ratkaisuun millään tavoin vaikuttava tieto. Näin ollen katson, ettei kyseistä salassa pidettävää tietoa olisi tullut sisällyttää päätökseen. Kun tieto on kuitenkin päätökseen sisältynyt, päätöstä tiedoksi annettaessa erityistä huomiota olisi tullut kiinnittää siihen, onko kantelijan entisellä puolisoalla ollut oikeutta saada kyseinen salassa pidettävä tieto. Kun kysymys on ollut tiedosta, jolla ei ole ollut vaikutusta asiaan ratkaisuun, kysymys on ollut myös tiedosta, jota ei julkisuuslain 11 §:n perusteella olisi voinut kantelijan entiselle puolisolalle antaa.

Näin ollen katson, että Digi- ja väestötietoviraston olisi tullut noudattaa julkisuuslain 10 §:ssä säädettyä menettelyä, jonka mukaan, kun vain osa asiakirjasta on salassa pidettävä, tieto annetaan asiakirjan julkisesta osasta, jos se on mahdollista niin, ettei salassa pidettävä osa tule tietoon. Kiinnitän tältä osin Digi- ja väestötietoviraston huomiota myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuun KHO:2026:38.¹

Edellä esitetyn perusteella katson, että Digi- ja väestötietovirasto on kotikunta- ja asuinpaikkamerkinnän korjaamista koskevan päätöksen antamisessa kantelijan entiselle puolisolle julkisuuslain vastaisesti paljastanut salassa pidettävän tiedon kantelijasta ja on siten loukannut kantelijan yksityiselämän suojaa.

Salassapitomerkinnän osalta viittaaan Digi- ja väestötietoviraston kanteluasiassa ... antamasta ratkaisusta ja viraston tässä asiassa antamasta selvityksestä ilmenevään. Sikäli kuin kantelijaa koskeva salassa pidettävä tieto olisi julkisuuslain mukaisesti voitu antaa, asiassa olisi tullut menetellä julkisuuslain 25 §:n 1 momentin mukaisesti.

Vielä totean, että kantelija on kantelussaan esittänyt, että hän haluaisi korvausta henkisestä kärsimyksestä.

Tämän johdosta ilmoitan, että vahingonkorvausvaatimusten ratkaiseminen ei kuulu eduskunnan oikeusasiamiehen tehtäviin. Kantelija voi katsoessaan sen aiheelliseksi esittää korvausvaatimuksen Valtiokonttorille. En voi ottaa kantaa mahdollisen korvaushakemuksen menestymisen mahdollisuuksiin.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.3 esittämäni käsityksen Digi- ja väestötietoviraston menettelyn lainvastaisuudesta viraston tietoon.

Kiinnitän Digi- ja väestötietoviraston huomiota tietojen julkisuutta ja salassapitoa koskevien säännösten noudattamiseen päätösten laatimisessa ja niiden tiedoksi antamisessa.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Digi- ja väestötietovirastolle.

¹ Asiassa oli kyse hyvinvointialueelle tehdyistä tietopyynnöistä, jotka koskivat sosiaalihuollon asiakkaiden oikaisuvaatimuksiin annettuja päätöksiä heitä koskevien sosiaalipalveluiden järjestämisestä. Tietopyynnön kohteena olevien asiakirjojen salassapitoon tuli ensisijaisesti soveltaa sosiaalihuollon järjestämiseen liittyvän lainsäädännön salassapitoa koskevia erityissäännöksiä. Julkisuuslain mukainen osajulkisuus tuli täydentävästi sovellettavaksi pyydettyihin asiakirjoihin, koska edellä mainituissa erityissäännöksissä tätä ei ollut suljettu pois. Asiakirjojen salassapidosta huolimatta asiakirja tuli näin ollen pyynnön perusteella luovuttaa, jos sen sisältö oli edelleen ymmärrettävissä oikein sen jälkeen, kun siitä on poistettu kaikki asiakkaaseen yhdistettävissä oleva tieto.