

18.11.2025

EOAK/1838/2025

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Mikko Sarja

Esittelijä: Esittelijäneuvos jaostopäällikkönä Juha Niemelä

TIETOPYYNNÖN KÄSITTELY KELASSA

1 KANTELU

Kantelija arvosteli Kansaneläkelaitoksen (Kela) menettelyä tietopyynnön käsittelyssä. Kantelija kertoi pyytäneensä Kelalta sen laatimassa yleisessä asumistukiohjeessa viitattua kolmea esimerkkiä tai ohjetta. Kela kuitenkin ilmoitti nimettömällä kirjeellään, ettei se luovuta pyydettyjä tietoja. Kantelija ei kertomansa mukaan ollut saanut myöskään asiasta muutoksenhakukelpoista päätöstä.

- - -

2 SELVITYS

Kela antoi 23.5.2025 päivätyn lausunnon selvityksineen. Asiakirjoista ilmenee muun muassa seuraavaa.

Kantelijan 3.3.2025 Kelaan saapunutta tietopyyntöä käsitellyt ratkaisuasiantuntija oli pyytänyt suunnitteluyksikön osaamiskeskuksen kantaa siihen, voidaanko kantelijan pyytämät asumistuen etuusohjeisiin liittyvät esimerkit luovuttaa hänelle.

Asia oli ollut edelleen osaamiskeskuksessa selvitettävänä, kun ratkaisuasiantuntija oli lähettänyt kantelijalle 13.3.2025 kirjeen, jossa hänelle oli kerrottu, että ohjeet ja esimerkit on tarkoitettu Kelan sisäiseen käyttöön eikä niistä voida lähettää hänelle jäljennöksiä. Ratkaisuasiantuntija oli halunnut vastata tietopyyntöön kahden viikon kuluessa.

Kelan tietopyynnön käsittelyä koskevien ohjeiden mukaan tiedon pyytäjälle on tietojen luovuttamisesta kieltäytymisen yhteydessä ilmoitettava, että hänellä on oikeus saattaa asia hallintopäätöksellä ratkaistavaksi. Kantelijalle lähetetyssä kirjeessä ei ollut kerrottu tästä mahdollisuudesta.

Kantelijalle lähetetyssä kirjeessä ei ollut ratkaisuasiantuntijan nimeä, sillä yleisen asumistuen asiakaskirjeissä tai kirjevastauksissa ei ole asiaa käsitelleen henkilön nimeä. Kelan mukaan hallintolain 44 §:n vaatimus ilmoittaa sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä, ei koske asiakaskirjeitä tai kirjevastauksia, vaan lain sanamuodon mukaisesti päätöksiä.

Osaamiskeskuksessa on selvitetty etuusohjeen esimerkkien julkisuutta ja konsultoitu Kelan tietosuoja-asioiden asiantuntijoita. Etuusohjeen esimerkit ovat lähtökohtaisesti julkisuuslain tarkoittamia viranomaisen asiakirjoja, ja ne ovat siten lähtökohtaisesti julkisia, ellei voida osoittaa jotakin perustetta niiden salassa pidolle. Osa yleisen asumistuen etuusohjeen esimerkeistä sisältää kuitenkin myös tietoa Kelan tietojärjestelmistä, ja Kelan tulkinnan mukaan nämä tiedot ovat julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaisia salassa pidettäviä tietoja. Myös kantelijan pyytämät esimerkit sisälsivät näitä julkisuuslain mukaan salassa pidettäviä järjestelmätietoja.

Suunnitteluyksikössä tehdyn tarkemman arvioinnin perusteella Kela lähetti kantelijalle 3.4.2025 päivätyllä kirjeellä hänen pyytämänsä esimerkit siltä osin, kuin ne ovat julkisia. Häneltä oli lisäksi tiedusteltu, haluaako hän siirtää asian hallintopäätöksellä Kelan ratkaistavaksi.

Kelan mukaan kantelijan pyytämien esimerkkien julkiset osuudet oli kantelun vireilletulon jälkeen luovutettu hänelle kuukauden kuluttua tietopyynnön saapumisesta. Luovutettavat asiakirjat ovat sisältäneet salassa pidettäviä osia ja ovat edellyttäneet erityistä läpikäyntiä ja tietosisältöjen asiantuntija-arviointia, joten Kela pitää perusteltuna, että asiassa noudatetaan julkisuuslain 14 §:n 4 momentissa säädettyä kuukauden määräaikaa kahden viikon sijasta.

Kela myöntää kuitenkin, että tietopyynnön käsittelyssä ei ollut kaikilta osin toimittu Kelan ohjeiden ja prosessien mukaisesti, kun asiaan oli vastattu, vaikka asian tarkempi käsittely oli ollut yhä kesken. Kela pahoittelee tietopyynnön käsittelyssä tapahtuneita virheitä. Kantelija on kuitenkin saanut pyytämänsä esimerkit voimassa olevan lainsäädännön mukaisessa määräajassa siltä osin kuin ne ovat julkisia.

Kela ilmoittaa lisäksi vastanneensa 23.5.2025 kantelijan kantelussaan esittämään 13.3.2025 päivätyin kirjeen lähettäjän nimeä koskeneeseen tiedusteluun. Samoin se ilmoittaa antavansa kantelijalle myös hallintopäätöksen, vaikka kantelija ei ole sitä erikseen enää 3.4.2025 saamansa kirjeen jälkeen pyytänyt.

3 RATKAISU

3.1 Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) 9 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen.

Julkisuuslain 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.

Tiedon antamisesta säädetään julkisuuslain 14 §:ssä seuraavasti:

Tiedon asiakirjan sisällöstä antaa se viranomaisen henkilöstöön kuuluva, jolle viranomaisen on tämän tehtävän määrännyt tai jolle se hänen asemansa ja tehtäviensä vuoksi muuten kuuluu. (2 mom.)

Jos virkamies tai muu 2 momentissa tarkoitettu henkilö kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa, hänen on: 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. (3 mom.)

Tässä pykälässä tarkoitettu asia on käsiteltävä viivytyksettä, ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomaisen 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 annettava viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun viranomaisen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön. (4 mom.)

3.2 Tietopyynnön käsittely

Kela on saamani selvityksen mukaan lähettänyt kantelijalle 30 päivän kuluessa tietopyynnöstä kantelijan pyytämät asiakirjat siltä osin kuin ne ovat olleet Kelan näkemyksen mukaan julkisia. Kela on katsonut asiakirjojen sisältäneen sen tietojärjestelmiin liittyviä julkisuuslain mukaan salassa pidettäviä tietoja.

Minulla ei ole perusteita kyseenalaistaa sitä, etteikö näiden salassa pidettävien tietojen havainnoinnin ja erottelun asiakirjoista voitaisi katsoa vaatineen julkisuuslaissa tarkoitettuja erityistoimenpiteitä, jotka ovat oikeuttaneet Kelan ylittämään tietojen toimittamiselle säädetyn 14 päivän määräajan. Minulla ei siten ole perusteita moittia Kelaä siitä, että asiakirjat oli toimitettu julkisuuslaissa säädetyn enimmäismääräajan (kuukausi) puitteissa.

Kela on tiedustellut kantelijalta, haluaako hän asian siirrettäväksi Kelan ratkaistavaksi. Kanteluun antamassaan selvityksessä Kela on ilmoittanut toimittavansa kantelijalle hallintopäätöksen asiassa, vaikka tämä ei ollut vastannut Kelan 3.4.2025 lähettämään kirjeeseen ja pyytänyt asian siirtämistä viranomaisen päätettäväksi.

Hallintopäätöksellä Kela tarkoittaa käsitykseni mukaan muutoksenhakukelpoista päätöstä siltä osin kuin Kela ei ole luovuttanut tietopyynnön alaisia asiakirjoja kokonaisuudessaan. Ottaen huomioon sen, että kantelija oli jo kantelussaan ilmoittanut, ettei hän ole saanut asiasta muutoksenhakukelpoista päätöstä, Kelan menettely ei anna minulle aihetta enempiin toimenpiteisiin.

Kela ei ole toimittanut nähtäväkseni kantelijalle antamaansa hallintopäätöstä eikä tiedossani ole myöskään se, onko kantelija hakenut siihen muutosta.

Kelasta oli kuitenkin jo 13.3.2025 ilmoitettu kantelijalle, että hänen pyytämänsä tiedot on tarkoitettu ensisijaisesti Kelan sisäiseen käyttöön, vaikka asian käsittely oli Kelassa vielä saamani selvityksen perusteella kesken. Kantelija oli tulkinnut Kelan kieltäytyneen luovuttamasta tietoja. Käsitykseni mukaan tulkinta on ollut ymmärrettävä, koska kirjeessä ei ollut mainittu mitään siitä, että asian käsittely olisi ollut kesken.

Koska kantelijan tietopyynnön käsittely Kelassa oli saamani selvityksen perusteella ollut kesken 13.3.2025, Kelan ei olisi tullut lähettää kantelijalle keskeneräisestä asiasta kirjettä, jonka kantelija oli voinut varsin perustellusti tulkita vastaukseksi tietopyyntöön. Menettely on ollut omiaan aiheuttamaan sekaannusta eikä se siksi ole ollut hyvän hallinnon mukaista.

Kelan on näiltä osin perusteltua kiinnittää tietopyyntöjen käsittelyyn osallistuvien toimihenkilöiden ja yksiköiden huomiota huolellisuuteen tietopyyntöjen käsittelyssä ja niihin vastaamisessa erityisesti tilanteissa, joissa tietopyynnön arviointiin osallistuu useampia henkilöitä.

3.3 Vastauksen laatijan nimen ilmoittaminen julkisuuslain mukaisessa vastauksessa tietopyyntöön

Kelan lähettämässä kirjeessä on pääsääntöisesti allekirjoituksena ”Kela”. Asiaa käsitelleen toimihenkilön nimi kirjeessä on vain poikkeuksellisesti. Sen sijaan Kelan antamissa päätöksissä on näkyvissä asiaa käsitelleen toimihenkilön nimi. Kelassa on ollut pilottihanke toimihenkilön nimen poistamisesta toimeentulotukipäätöksistä ja käsitykseni mukaan tästä asiasta on nyt myös lainsäädäntöhanke vireillä sosiaali- ja terveystieteissä.

Hallintolain 44 §:n muotovaatimukset koskevat vain päätöksiä. Vastauskirjeiden muotovaatimuksista ei sen sijaan ole olemassa lain tasoisia säädöksiä. Asia on ollut ajoittain esillä myös oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa. Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen arvioi Kelan asiakkaalleen lääketieteellisessä etuusasiassa lähettämää kirjettä 12.12.2018 antamassaan ratkaisussa (EOAK/6716/2017) muun muassa seuraavasti:

Viranomaisen asiakkaalle lähettämän kirjeen allekirjoittaminen voidaan nähdä myös viranomaisen toiminnan läpinäkyvyyttä ja avoimuutta lisäävänä seikkana. Lähtökohtaisesti katson, että mitä enemmän kirje sisältää asiakkaan henkilökohtaisen tilanteen arviointia ja myös henkilökohtaista neuvontaa, sitä korostuneemmaksi nousee kysymys siitä, kuka kirjeen on laatinut.

Asian arvioinnissa on otettava huomioon myös Kelan toimihenkilöiden asema julkisen tehtävän hoitajina. Kela on hallintolain soveltamista koskeissa ohjeissaan todennut, että Kelan toimihenkilöt toimivat virkavastuulla hoitaessaan julkista tehtävää. Tämä tarkoittaa muun muassa rikos- ja vahingonkorvausoikeudellista vastuuta. Jokaisella on oikeus vaatia vahingonkorvausta julkista tehtävää hoitavalta, jos tämän laiminlyönti on aiheuttanut vaatijalle vahinkoa tai loukannut tämän oikeuksia.

Nyt esillä oleva kirje on sisällöltään hyvin samankaltainen kuin Kelan muutoksenhakuasteille lähettämät lausunnot, joissa ei ole kenenkään toimihenkilön nimeä. Kirje sisältää lisäksi ohjeistusta ja siinä mainitaan myös viimeinen valituspäivä. Sanotun ohjeistuksen oikeellisuus on tärkeää, sillä määräajan jälkeen saapunut valitus jää ilman erityisen syyn olemassaoloa tutkimatta. Ja vaikka on hyvinkin kuviteltavissa, että viranomaisen ilmoittama virheellinen päivämäärä muodostaisi tällaisen erityisen syyn, mahdollinen virheellinen ohjeistus valituspäivästä saattaa nähdäkseni johtaa myös siihen, että arvioitavaksi tulisi virheellisen ohjeistuksen antaneen toimihenkilön henkilökohtainen vastuu virkatoimistaan.

Hyvän hallinnon, viranomaistoiminnan avoimuuden ja mahdollisen virkavastuun toteuttamisen kannalta olisikin perusteltua, että kirjeestä ilmenisi sen laatijan nimi sen sijaan, että vastuullisen henkilön yksilöinti jäisi mahdollisten jälkikäteisten Kelan sisäisten selvittämistoimien varaan.

Nyt esillä olevassa tapauksessa on sen sijaan ollut kyse kantelijan tekemään tietopyyntöön annetusta vastauksesta. Näissä tilanteissa vastauksen antajan nimen ilmoittamisessa on otettava huomioon se, mitä julkisuuslaki asiasta erikseen säättää.

Julkisuuslain 14 §:n perusteella tiedon antamisesta päättää ensinnäkin se viranomaisen **henkilöstöön** kuuluva, jolle viranomainen on tehtävän määrännyt tai jolle se asemansa puolesta kuuluu. Jos **virkamies tai muu** säännöksessä tarkoitettu **henkilö** kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa, **hänen on ilmoitettava** pyytäjälle kieltäytymisen syy sekä lisäksi tiedusteltava pyytäjältä muut julkisuuslain 14 §:n 3 momentissa mainitut seikat.

Hallintolaista poiketen julkisuuslain sanamuoto henkilöi asiassa ensi vaiheessa toimivan tahon ja edellyttää samalla mielestäni, että tästä tietopyynnön tekijälle annettavasta julkisuuslain 14 §:n 3 momentin mukaisesta asian käsittelyn ensimmäisen vaiheen vastauskirjeestä ilmenee nimenomaan sen henkilön nimi, joka on päättänyt olla luovuttamatta pyydettyä tietoa. Asiasta ensi vaiheessa päättänyt henkilö voi olla joko kirjeen allekirjoittajana tai kirjeen tekstistä on muutoin ilmentävä, kuka asian on ratkaissut. Sitä vastoin valituskelpoisen päätöksen antaa viranomainen, jonka nimi on hallintolain 44 §:n mukaan ilmentävä päätöksestä. Tältä osin laki ei siten nimenomaisesti edellytä ratkaisijan nimitietojen esittämistä.

Edellä todetun perusteella Kelan kantelijalle 3.4.2025 lähettämä kirje ei täytä julkisuuslain vaatimuksia siltä osin, kuin siitä puuttuu sen henkilön nimi, joka oli tehnyt ratkaisun olla luovuttamatta pyydettyä tietoa. Totean lisäksi, että myös Kelan kantelijalle 13.3.2025 lähettämästä kirjeestä puuttuu kirjeen laatijan nimi. Kirje on otsikoitu vastaukseksi tietopyyntöön, mutta siitä puuttuvat henkilön nimen lisäksi kaikki muut julkisuuslain 14 §:n 3 momentissa mainitut seikat, jotka tulisi tietopyynnön esittäjälle kertoa tilanteessa, jossa kieltäydytään antamasta pyydettyä tietoa. Edellä jaksossa 3.2 todetun mukaisesti sanottu kirje olikin saamani selvityksen mukaan lähetetty kantelijalle tietopyynnön käsittely ollessa vielä kesken.

Käsitykseni mukaan Kelan on aiheellista muuttaa toimintatapaansa tietopyyntöjen käsittelyssä siten, että jatkossa julkisuuslain 14 §:n 3 momentin mukaisesti tietopyynnön tekijälle lähetettävästä kirjeestä ilmenee sen henkilön nimi, joka on ensi vaiheessa tehnyt ratkaisun olla luovuttamatta pyydettyä tietoa.

4 TOIMENPITEET

Saatan kohdassa 3.2 ja 3.3 esittämäni käsitykset Kansaneläkelaitoksen tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän sille jäljennöksen tästä päätöksestäni.