

8.5.2025

EOAK/368/2025

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Mikko Sarja

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Eeva-Maria Tuominen

TOIMIHENKILÖN NIMEN ILMOITTAMINEN TOIMEENTULOTUKIPÄÄTÖKSESSÄ

Tiivistelmä

Oikeusasiamiehelle saapui 23 kantelua Kansaneläkelaitoksen (Kela) kokeilusta, jossa se oli jättänyt perustoimeentulotukihakemuksen ratkaisseen toimihenkilön nimen pois päätöksestä vedoten henkilöstön työturvallisuuteen. Päätöksiin oli merkitty toimihenkilön allekirjoituksen sijaan viranomaisen nimi (Kansaneläkelaitos) ja yhteystiedoksi Kansaneläkelaitoksen asiakaspalvelun yhteystiedot.

Kansaneläkelaitoksesta annetun valtioneuvoston asetuksen mukaan Kelan päätökset on allekirjoitettava. Sääntely mahdollistaa etuuspäätösten koneellisen allekirjoittamisen, jolloin fyysisen allekirjoituksen sijasta asiakirjaan merkitään etuuspäätöksen tekijän nimi tekstinkäsittelyohjelmalla. Allekirjoittamistavan osalta menettely ei ollut mainitun asetuksen mukainen. Siltä osin kuin päätöksissä ei ilmoitettu sen henkilön nimeä, jolta päätöksestä saa lisätietoja, menettely ei ollut hallintolain mukainen.

AOA piti valitettavana ja huolestuttavanakin sitä, jos asiakkaiden käytös oli johtanut Kelan omaksumaan kokeiluun. Hän kuitenkin korosti sitä, että mikäli Kela pitää sääntelyä toimintansa erityispiirteiden vuoksi epätarkoituksenmukaisena, sen tulee pyrkiä aikaansaamaan tarpeellinen lainmuutos eikä soveltaa sääntelyä tavalla, jota se ei nimenomaisesti mahdollista. Kela onkin tehnyt lainsäädäntöaloitteen sosiaali- ja terveysministeriölle ja selvitettävänä on mahdollisuus muutokseen, jolla päätöksen tehneen henkilön nimi jätettäisiin kokonaan pois päätöksestä.

1 ASIA

Oikeusasiamiehelle saapui ajalla 9.4.2024–3.1.2025 yhteensä 23 kantelua, joissa arvosteltiin Kansaneläkelaitosta (Kela) siitä, että sen toimeentulotukipäätöksissä ei ollut hakemuksen ratkaisseeseen toimihenkilön nimeä. Kanteluissa viitattiin Kelan tiedotteeseen 10.4.2024:

”Kela on käynnistänyt kokeilun, jossa asiakkaat saavat perustoimeentulotuen päätökset ilman päätöksen tehneen ratkaisuasiantuntijan nimeä. Pitkään valmisteltu kokeilu ei vaikuta asiakkaan saamaan palveluun tai päätöksestä valittamiseen.

Kelan päätöksissä on yleensä allekirjoituksena sen ratkaisuasiantuntijan nimi, joka on käsitelty asiakkaan hakemuksen. Huhtikuussa on kuitenkin alkanut kokeilu, jonka ajan perustoimeentulotuen päätöksissä ei ole ratkaisuasiantuntijan nimeä, vaan allekirjoittajana on Kansaneläkelaitos. Muutos ei koske oikaisuvaatimuskeskuksen päätöksiä tai muiden Kelan maksamien etuuksien päätöksiä.

Ratkaisuasiantuntijan nimen poistuminen päätöksestä ei vaikuta asiakkaan tilanteeseen. Jos asiakas on tyytymätön päätökseen, hän voi toimia kuten ennenkin: asiakas voi kysyä päätöksen sisällöstä Kelan asiakaspalvelusta tai valittaa päätöksestä siinä olevien ohjeiden mukaisesti. Kaikissa Kelan päätöksissä on edelleen Kelan asiakaspalvelun yhteystiedot.

Kelan kumppanit voivat myös jatkossa olla Kelan viranomaislinjaan yhteydessä, jos he tahtovat kysyä yhteisen asiakkaan asiasta Kelasta...”
Kokeilu kestää 31.12.2024 saakka, minkä jälkeen Kelassa päätetään jatkotoimenpiteistä.”¹

Tiedotetta arvosteltiin siitä, että siinä ei kerrottu asianosaisen oikeudesta saada hakemuksen ratkaisijan nimi tiedoksi julkisuuslain nojalla eikä Kelan velvollisuudesta antaa tarvittaessa asiasta valituskelpoinen päätös.

Myös se tuotiin esiin, että Kela ei ollut kertonut ratkaisijoiden nimiä tietopyynnöistä huolimatta eikä antanut tiedon antamisesta kieltäytyttyessä julkisuuslain edellyttämiä tietoja mm. kieltäytymisen syystä tai siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi.

Edelleen tuli esiin, että Kela ei ollut ilmoittanut ratkaisuissaan sen toimihenkilön nimeä ja yhteystietoja, jolta saisi lisätietoja päätöksestä. Kanteluissa viitattiin Kelan lähettämään vastausviestiin:

”Kaikki asiantuntijamme noudattavat samoja ohjeita ja samaa lainsäädäntöä, kun he palvelevat asiakkaita. Siksi henkilön nimellä ja yhteystiedoilla ei ole merkitystä asiasi hoidossa.

¹ <https://www.kela.fi/ajankohtaista/ratkaisuasiantuntijoiden-nimet-poistuvat-perustoimeentulotuen-p%25C3%25A4%25C3%25A4t%25C3%25B6ksist%25C3%25A4-kokeilun-ajaksi>, luettu 7.2.2025. Tarkastuksellani Kelaan 23.1.2025 tuli esiin, että Kela on jatkanut kokeiluaan.

Jos sinulla on kysyttävää päätöksen sisällöstä, voit soittaa puhelinpalveluumme. Jos päätös on mielestäsi virheellinen, voit hakea siihen tarkistusta vastaamalla tähän viestiin. Kerro viestissä, miten päätös on mielestäsi virheellinen.

Jos haluat varata ajan Kelan puhelinpalveluun, voit tehdä sen verkkosivuillamme osoitteessa www.kela.fi/varaa-aika. Toinen vaihtoehto on, että soitat numeroomme 020 692 207.

Ystävällisesti

Kela”

Kanteluiden perusteella otin yleisellä tasolla arvioitaviksi seuraavat kysymykset: 1) perustoimeentulotukipäätöksen allekirjoittaminen ja ratkaisijan nimen ilmoittaminen päätöksessä, 2) ratkaisijan nimeä koskevan tiedustelun/pyynnön käsittely, 3) lisätietojen antajasta ilmoittaminen päätöksessä ja 4) muutosta koskevan tiedottamisen asianmukaisuus.

Kullekin kantelijalle vastataan erikseen heidän mahdollisia tapauskohtaisia erityispiirteitä sisältäviin kanteluihinsa.

2 SELVITYS

Kela antoi selvityksensä 27.5.2024. Kelan tämän jälkeen antama selvitys oli identtistä tuon selvityksen kanssa. Tietojen luovuttamisesta Kela antoi selvityksensä 24.10.2024. Kela totesi muun muassa seuraavaa.

Kelan kokeilun suhde hallintolain vaatimukseen on ongelmallinen. Kela on tietoisesti valinnut työturvallisuusnäkökulman tilanteessa, jossa kaikkia tavoitteita ei voida saavuttaa. Tavoiteristiriitaa (toimihenkilöiden turvaaminen viranomaistoiminnassa ja asiakkaiden oikeudet) ei ole huomioitu riittävällä tavalla lainsäädännössä. Kokeilu kestää vuoden 2024 loppuun saakka, ja sen tavoitteena on parantaa Kelan toimihenkilöiden työturvallisuutta ja vähentää heidän kokemiaan uhkatilanteita.

Käytäntö, jossa päätöksiin liittyvät tiedustelut hoidetaan kunkin etuuden omasta palvelunumerosta, täyttää hallintolain kirjauksen tavoitteet parhaiten. Asiakaspalvelussa on mahdollisuus hoitaa kaikki tulevat yhteydenotot. Tarvetta nimenomaan ratkaisijan kanssa käytävään keskusteluun ei lähtökohtaisesti ole olemassa, ja ratkaisijoiden työaika on varattu ratkaisujen tekemiseen. Ratkaisuasiantuntijan nimen poistaminen päätöksestä ei vaaranna asiakkaan oikeutta saada vastauksia päätökseensä liittyvissä kysymyksissä. Palvelunumerosta vastataan aina, vaikka ennalta ei voi tietää, minkä niminen toimihenkilö vastaa.

Asiakkaalla on edelleen normaali muutoksenhakuoikeus ja päätöksellä on samat oikeusvaikutukset kuin aiemminkin.

Ratkaisuasiantuntijan nimen poistaminen päätöksestä ei estä tai muuta virkavastuun toteutumista. Käsittelijän tiedot löytyvät Kelan järjestelmästä ja ne luovutetaan asiakkaalle, jos hän sitä vaatii. Kela kieltäytyy käsittelytietojen antamisesta vain poikkeuksellisissa tilanteissa. Asiakkaalle annetaan pyydettyä kieltäytymisestä päätös, ja julkisuuslain mukaisesti hän voi valittaa siitä hallinto-oikeuteen.

Käsittelijöiden nimien poistaminen päätöksistä joko kokonaan tai vähintäänkin niissä tilanteissa, joissa on jo todennettua uhkaa ilmennyt, on oikeasuhtainen toimenpide, jolla voidaan tehokkaasti ennalta ehkäistä toimihenkilöille syntyvää uhkaa ja näin täyttää työturvallisuuslain vaatimukset. Menettelyn asiakkaalle aiheuttama haitta – tyytymättömyys tai mielipaha – on selkeästi vähäisempi kuin aggressiivisen uhan Kelan työntekijälle aiheuttama ahdistus.

Toimeentulotukipäätöksissä on vain viranomaisen nimi (Kansaneläkelaitos) ja valtakunnallinen asiakaspalvelun puhelinnumero. Lisätietoja päätöksestä antaa ratkaisutoiminnasta erillinen asiakaspalveluyksikkö. Käytäntö täyttää hallintolain tavoitteet parhaiten.

3 RATKAISU

3.1 Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hallintolain (voimaan 1.1.2004) 2 §:n 2 momentin perusteella lakia sovelletaan muun muassa itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa, jollainen Kansaneläkelaitoskin on (ks. HE 72/2002 vp, s. 47).

Hallintolain 5 §:n 1 momentin mukaan, jos muussa laissa on tästä laista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan tämän lain asemasta.

Lakia sovelletaan myös täydentävästi tietyssä hallintoasiassa noudatettavaa menettelyä koskevan muun lain rinnalla. Hallinnonalakohtaiset erityispiirteet saattavat kuitenkin vastaisuudessaakin edellyttää hallintolaista poikkeavaa sääntelyä (HE 72/2002 vp, s. 53).

Hallintolain 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.

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.

Hallintolain 44 §:n 1 momentin mukaan päätöksestä on selvästi käytävä ilmi päätöksen tehnyt viranomaisen ja päätöksen tekemisen ajankohta (1 kohta) sekä sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä (4 kohta).

Hallituksen esityksessä hallintolaiksi ei ole pohdittu päätöksentekoon osallistuneen virkamiehen tai muun henkilön nimen ilmoittamista. Lisätietojen antajasta todetaan, että luontevinta olisi mainita päätöksen tekijä tai muu asian ratkaisemiseen osallistunut. Tällainen henkilö voisi olla myös esittelijä, jonka ehdotuksesta päätös on tehty. Jos asian ratkaisemiseen osallistuneita henkilöitä on useita, päätöksessä voitaisiin maininta yksi heistä (HE 72/2002 vp, s. 99–100).

Hallintovaliokunta totesi seuraavaa (HaVM 29/2002 vp, s. 9):

”Hallintolain soveltamisalalla voi sinänsä esiintyä tilanteita, joissa ratkaisuun osallistuneiden henkilöiden nimien ilmaiseminen päätöksessä on vaikeaa. Pääsääntönä tulisi kuitenkin olla, että nimet ilmenevät päätöksestä. Valiokunnan käsityksen mukaan useimmissa viranomaisissa vakiintuneen käytännön mukaisesti päätöksessä pyritään ilman nimenomaista säännöstäkin ilmoittamaan ratkaisijoiden nimet. Lausuntovaiheessa myös hallintolakiehdotuksessa oli nimenomainen säännös velvollisuudesta ilmoittaa asian ratkaisemiseen osallistuneiden henkilöiden nimet. Säännösehdotus sai kuitenkin osakseen laajaa kritiikkiä. Arvostelu kohdistui erityisesti soveltamisvaikeuksiin monijäsenen toimielimen päätöksenteossa, jossa esittelijällä ei ole aina välttämättä tietoa päätöksentekoon osallistuneista henkilöstä. Säännöksen katsottiin johtavan merkittäviin käytännön ongelmiin myös massahallintoasioissa annetuissa päätöksissä, kuten verotuspäätöksissä. Henkilön oikeusturvaa parantaa kuitenkin se, että pykälän 1 momentin 4 kohdan mukaan on joka tapauksessa päätöksestä käytävä ilmi sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä. Tällaisia lisätietoja voivat olla myös tiedot päätöksen tekemiseen osallistuneista henkilöistä. Hallintovaliokunta ehdottaakin 44 §:ää muutettavaksi ainoastaan 1 momentin 2 kohdan osalta ---.”

Ylimmät laillisuusvalvojat ovat antaneet useita ratkaisuja yksittäisen virkamiehen nimen merkityksestä viranomaisen toiminnassa (ks. esim. AOA dnro 6205/2016 ja siinä selostetut ratkaisut, julkaistu osoitteessa <https://www.oikeusasiames.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/6205/2016>, sekä AOK:n sijainen dnro:t OKV/305/10/2020–OKV/316/10/2020 ja OKV/868/1/2018).

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (voimaan 1.2.2003) 16 §:ssä säädetään päätösasiakirjan sähköisestä allekirjoittamisesta.

Pykälän alkuperäisten perusteluiden (HE 17/2002 vp) mukaan säännös ei vaikuttanut niihin erityissäännöksiin, joiden mukaan viranomaisen päätöstä ei välttämättä tarvitse lainkaan allekirjoittaa tai jotka mahdollistavat koneellisen allekirjoituksen.

Lain 20 §:n 2 momentin mukaan hallintoviranomaisen toiminnassa syntyneiden asiakirjojen samoin kuin ulosoton asiakirjojen koneellisesta allekirjoittamisesta säädetään erikseen.

Säännöksen alkuperäisissä perusteluissa (HE 17/2002 vp) viitataan koneellista allekirjoitusta koskevien erityissäännösten osalta hallituksen esityksen yleisperusteluihin, joiden mukaan erityissäännökset päätöksen koneellista allekirjoittamista koskevat muun muassa erilaisia tuki- ja avustuspäätöksiä. Hallintovaliokunnan mietinnössä (HaVM 14/2002 vp – HE 17/2002 vp) puolestaan todetaan, että koneellisella allekirjoituksella tarkoitetaan lähtökohtaisesti sitä, että fyysisen allekirjoituksen sijasta asiakirjaan on kirjoitettu asianomaisen henkilön nimi tekstinkäsittelyohjelmalla (ks. myös HE 111/2010 vp, s. 7).

Kansaneläkelaitoksesta annetun lain 2 §:n 3 momentin 1 kohta velvoittaa Kelaa tiedottamaan etuuksista ja palvelutoiminnastaan. Saman säännöksen 4 kohdan mukaan Kansaneläkelaitoksen tehtävänä on tehdä ehdotuksia toimialaansa koskevan lainsäädännön kehittämisestä. Lain 25 §:n mukaan säännöksiä Kansaneläkelaitoksen nimenkirjoitusoikeudesta ja muusta tämän lain täytäntöönpanosta annetaan valtioneuvoston asetuksella.

Kansaneläkelaitoksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (voimaan 1.1.2002) 2 §:n 1 momentin mukaan Kansaneläkelaitoksen päätös on allekirjoitettava. Päätökseen, joka annetaan automaattisessa tietojenkäsittelyssä aikaansaatusasiakirjana, allekirjoitus voidaan merkitä koneellisesti.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 14 §:n 3 momentin mukaan, 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.

3.2 Tieto ratkaisijasta ja päätöksen allekirjoittaminen

Yleislakina sovellettavassa hallintolaissa ei säädetä asian ratkaisijan nimen ilmoittamisesta hallintopäätöksessä eikä päätöksen allekirjoittamisesta, mutta ylimpien laillisuusvalvojien kannanotoissa etenkin ratkaisijan nimitiedon ilmoittamista on puollettu hyvän hallinnon mukaisena menettelynä. Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa säädetään erikseen päätöksen sähköisestä allekirjoittamisesta ja koneellisesta allekirjoittamisesta.

Ennen hallintolakia voimaan tulleen Kansaneläkelaitoksesta annetun valtioneuvoston asetuksen erityissäännös (2 § 1 mom.) sen sijaan velvoittaa Kelan allekirjoittamaan päätöksensä. Allekirjoitus voi säännöksen nojalla olla koneellinen, mikä tarkoittaa käytännössä, että fyysisen allekirjoituksen sijasta asiakirjaan on kirjoitettu asianomaisen henkilön nimi tekstinkäsittelyohjelmalla.

Kelaa koskevassa sääntelyssä ei nimenomaisesti säädetä siitä, kuka henkilö päätöksen allekirjoittaa. Käytävissäni olevan aineiston perusteella Kelan perustoimeentulotukipäätöksissä oli ennen 4.4.2024 alkanutta kokeilua yleensä ollut allekirjoituksena sen ratkaisuasiantuntijan nimi, joka oli käsitellyt hakemuksen. Kokeilun myötä näistä päätöksistä oli jätetty tämä nimi pois ja korvattu se viranomaisen nimellä Kansaneläkelaitos. Päätökseen on merkitty Kansaneläkelaitoksen yhteystiedot.

Sain Kelaan 23.1.2025 tekemäni tarkastuksen jälkeen 24.1.2025 Kelasta tiedoksi jäljennöksen Kelan joulukuussa 2024 sosiaali- ja terveysministeriölle tekemästä lainsäädäntöesityksestä asiakirjan allekirjoittamisesta. Lainsäädäntöesitys vastaa Kelan kokeilua.

Kela on esittänyt Kansaneläkelaitoksesta annettuun lakiin lisättäväksi uusi 20 b § päätöksen ja muun Kelan toimeenpanoon kuuluvan sosiaaliturvaetuuden käsittelyyn liittyvän asiakirjan allekirjoittamisesta. Allekirjoittajaksi merkittäisiin asian ratkaiseen henkilön nimen sijasta Kansaneläkelaitos (koneellisesti) ja Kansaneläkelaitoksen yhteystiedot. Kela voisi ottaa koneellisen allekirjoituksen käyttöön myös vain joihinkin päätöksiin tai muihin asiakirjoihin, esimerkiksi vain toimeentulotuen käsittelyä koskeviin asiakirjoihin. Nykyisen allekirjoittamista koskevan sääntelyn osalta esityksessä viitataan muun muassa Kansaneläkelaitoksesta annetun asetuksen 2 §:n 1 momenttiin.

Sittemmin sosiaali- ja terveysministeriössä on valmistunut kuluvan vuoden huhtikuussa lausuntokierrokselle lähetetty luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi Kansaneläkelaitoksesta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta.

Kansaneläkelaitoksesta annettuun lakiin esitetään muun muassa lisättäväksi uusi 20 b §, jonka mukaan päätöksestä olisi käytävä ilmi yhteystieto, josta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä.

Luonnoksen yleisperusteluissa todetaan muun muassa, että vallitsevan pitkäaikaisen käytännön mukaan Kansaneläkelaitoksen päätökseen merkitään koneellisena allekirjoituksena päätöksen tehneen etuuskäsittelijän nimi. Lisäksi päätöksessä ilmoitetaan Kansaneläkelaitoksen neuvontapalvelun yhteystiedot, josta asianosainen voi halutessaan kysyä lisätietoja päätöksestä. Päätöstä tehtäessä ei ole tiedossa, kuka neuvontapalvelun työntekijöistä tiedusteluun vastaa, joten päätöksestä ei ilmene sen henkilön nimi, jolta lisätietoja päätöksestä voi kysyä. Kansaneläkelaitoksen käytäntö ei siten tarkkaan ottaen täytä hallintolain 44 §:n 1 momentin 4 kohdassa asetettuja vaatimuksia (s. 10–11).

Edelleen yleisperusteluissa todetaan, että sosiaali- ja terveysministeriössä selvitetään mahdollisuutta sellaiseen muutokseen, että päätöksen tehneen henkilön nimi jätettäisiin kokonaan pois päätöksestä. Tämä merkitsisi poikkeamista vallitsevasta hallintopäätösten allekirjoituskäytännöstä ja vaatisi myös Kansaneläkelaitoksesta annetun asetuksen muuttamista (s. 22).

Edellä todetun perusteella tulkitseisin voimassa olevaa Kelaa koskevaa sääntelyä niin, että se ei mahdollista sitä, että (toimeentulotuki)päätöksen allekirjoitukseksi merkittäisiin koneellisesti luonnollisen henkilön nimen sijasta vain viranomaisen eli Kansaneläkelaitos. Kela on perustellut menettelyään työntekijöiden työturvallisuudella. Pidän sinänsä ymmärrettävänä mutta myös valitettavana ja huolestuttavanaakin sitä, jos joidenkin asiakkaiden käytöksen takia tällaiseen muutokseen on jouduttu turvautumaan.

Sinänsä on oletettavaa, että päätöksentekijän nimitieto kiinnostaa tosiasiallisesti lähinnä tai ennen muuta niitä, jotka saavat kielteisen päätöksen. Kelaan 23.1.2025 tekemälläni tarkastuksella Kela toi esiin, että asiakkaat eivät mainittavasti olleet valittaneet nimien puuttumisesta päätöksistä. Tämä ilmenee myös Kelan lainsäädäntöesityksestä. Tiedusteluja ratkaisuasiantuntijan nimestä tuli 195 kappaletta ajalla 4/2024–11/2024, kun vuonna 2024 Kela antoi saamani tiedon mukaan noin 1,6 miljoonaa toimeentulotukipäätöstä. Ainakaan tähän nähden ratkaisijan nimitiedolla ei loppujen lopuksi näyttäisi olleen asiakkaille ainakaan laajasti ottaen kovin suurta merkitystä.

Johtopäätökseni on kuitenkin, että Kelan menettely ei ole ollut Kansaneläkelaitoksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 2 §:n 1 momentin mukainen.

Korostan lisäksi sitä, että mikäli Kela pitää sitä koskevaa sääntelyä toimintansa erityispiirteiden vuoksi epätarkoituksenmukaisena, oikea tapa on pyrkiä aikaansaamaan lainmuutos eikä tulkita sääntelyä tavalla, jota se ei mahdollista.

3.3 Ratkaisijan nimitietoa koskevan pyynnön käsittely Kelassa

Eräissä kanteluissa nousi esiin ratkaisijan nimitietoa koskevan pyynnön käsittely. Kuten edellä totesin, Kelan päätökset tulee allekirjoittaa, ja koneellisessa allekirjoituksessa on ollut sen ratkaisuasiantuntijan nimi, joka on käsitellyt asiakkaan hakemuksen. Siksi asiakkaan ei edes tulisi joutua tiedustelemaan ratkaisijan nimeä. Koska tällaisiin tilanteisiin oli Kelan kokeilun myötä kuitenkin ajauduttu, pidän aiheellisena tuoda esiin eräitä yleisiä havaintoja. Yksittäisten pyyntöjen käsittelyä arvioin tarpeellisin osin erikseen yksilökanteluihin antamissani ratkaisuissa.

Pidän tulkinnanvaraisena, onko silloin, kun asianosainen haluaa tietää päätöksentekijän nimen, kyse hallintolain mukaisesta neuvontavelvollisuudesta ja tiedusteluun vastaamisesta vai julkisuuslain mukaisesta tietopyynnön käsittelystä. Hallintolain 8 §:n perusteluiden mukaan tosiasiallinen neuvonta voi koskea muun muassa sitä, kuka asiaa hoitaa (HE 72/2002 vp). Yhtä lailla sen piiriin voinee kuulua myös siihen vastaaminen, kuka on ratkaissut asian. Toisaalta asia voidaan nähdä julkisuuslain mukaisena tietopyyntönä, koska ratkaisijan nimitiedon tulee olla löydettävissä julkisuuslain tarkoittamasta viranomaisen asiakirjasta/tietojärjestelmästä.

Edellä mainitut menettelyt eroavat toisistaan siinä, että tiedusteluihin tulee hallintolain mukaisesti vastata ilman aiheetonta viivytystä, kun taas tietopyyntöjen käsittelyyn on julkisuuslaissa säädetty yksityiskohtaiset määräajat. Toiseksi tiedusteluihin vastaamatta jättämistapauksissa, vastauksen viipymistilanteissa ja vastauksen sisältöä koskevissa tilanteissa oikeussuojakeinona on lähinnä hallintokantelu, kun taas tietopyyntöjen kohdalla on lisäksi ja ennen muuta käytössä muutoksenhakumahdollisuus kielteiseen päätökseen. Käsittelyaikaan menettelytavan valinta ei sinänsä juurikaan vaikuttane, koska ratkaisijan nimitieto on käsitykseni mukaan lähtökohtaisesti julkinen ja vastauksen tai tiedon antaminen siitä on varsin helppo toteuttaa.

Mikäli menettelytavan valinta aiheuttaa tulkinnanvaraisuutta, pidän perusteltuna omaksua menettely, joka parhaiten toteuttaa asiakkaan oikeusturvaa. Jos nimitietoa ei jostakin syystä annettaisikaan, asia on perusteltua käsitellä tietopyyntönä, joka avaa asiakkaalle mahdollisuuden valittaa viranomaisen ratkaisusta tuomioistuimeen.

Sikäli kuin Kela on käsitellyt yksittäisen kantelijan yhteydenoton tietopyyntönä, arvioin asian yksilökanteluihin antamissani ratkaisuissa julkisuuslain näkökulmasta.

Kelan selvityksestä jäi epäselväksi, onko Kelan käyttämä verkkoviestivastaus vakiovastaus, jonka se on lähettänyt kaikille asiakkaille heidän pyytäessään saada toimeentulotukipäätöksen ratkaisijan nimi. Viesti oli seuraavansisältöinen:

”Viestissäsi tiedustelet, kuka on tehnyt saamasi perustoimeentulotuen päätöksen. Kaikki asiantuntijamme noudattavat samoja ohjeita ja samaa lainsäädäntöä, kun he palvelevat asiakkaita. Siksi päätöksen tekijällä ei ole merkitystä asiasi hoidossa.

Jos sinulla on kysyttävää päätöksen sisällöstä, voit soittaa puhelinpalveluumme. Jos päätös on mielestäsi virheellinen, voit hakea siihen tarkistusta vastaamalla tähän viestiin. Kerro viestissä, miten päätös on mielestäsi virheellinen.

Jos haluat varata ajan Kelan puhelinpalveluun, voit tehdä sen verkkosivuillamme osoitteessa www.kela.fi/varaa-aika.

Toinen vaihtoehto on, että soitat numeroomme 020 692 207.”

Mikäli vakiovastaus on lähetetty nimenomaisen tietopyynnön tehneelle asiakkaalle, pyyntö on tullut käsitellä ja siihen vastata julkisuuslain 14 §:n 3 momentin edellytysten mukaisesti, ja viime kädessä tiedon antamisesta asiakirjasta päättää hallintotuomioistuin. Mikäli taas kyse olisi hallintolain mukaisesta vastauksesta nimitietoa koskevaan tiedusteluun, viesti ei sisältönsä puolesta täysin täytä hallintolain 8 §:n vaatimuksia tosiasiallisesta neuvonnasta, koska siinä ei vastata konkreettiseen kysymykseen eli kerrota pyydettyä nimitietoa.

3.4 Lisätietojen antajasta ilmoittaminen

Hallintolaki edellyttää, että hallintopäätöksessä ilmoitetaan sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää lisätietoja päätöksestä. Kelan osalta ei ole tästä erityisääntelyä. Kelan kokeilunaikaisissa toimeentulotukipäätöksissä oli ilmoitettu vain viranomaisen nimi (Kansaneläkelaitos) ja valtakunnallinen asiakaspalvelun puhelinnumero.

Kelan menettely on siten tältä osin ollut hallintolain vastainen.

3.5 Tiedotusvelvollisuuden toteutuminen

Hallintolain mukaisesti asiointi ja asian käsittely on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Julkisuuslain mukaisesti viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa. Myös Kansaneläkelaitoksesta annettu laki velvoittaa Kelaa tiedottamaan etuuksista ja palvelutoiminnastaan.

Kelan tiedotteessa 10.4.2024 todetaan seuraavaa:

”...Ratkaisuasiantuntijan nimen poistuminen päätöksestä ei vaikuta asiakkaan tilanteeseen. Jos asiakas on tyytymätön päätökseen, hän voi toimia kuten ennenkin: asiakas voi kysyä päätöksen sisällöstä Kelan asiakaspalvelusta tai valittaa päätöksestä siinä olevien ohjeiden mukaisesti. Kaikissa Kelan päätöksissä on edelleen Kelan asiakaspalvelun yhteystiedot...”

Tiedotteessa ei erikseen mainita, että asiakkaalla on oikeus pyytää ratkaisuasiantuntijan nimitieto ja saada julkisuuslain perusteella muutoksenhakukelpoinen päätös, mikäli tietoa ei anneta. Tällainen ohjaus olisi mielestäni nyt sinänsä ollut hyvän hallinnon ja toiminnan avoimuuden näkökulmasta perusteltua antaa esillä olevassa menettelytavan muutostilanteessa. En kuitenkaan katso Kelan tältä osin menetelleen suoranaisesti lainvastaisesti tai jättäneen täyttämättä velvollisuutensa.

4 TOIMENPITEET

Saatan Kansaneläkelaitoksen tietoon kohdissa 3.2 ja 3.4 esittämäni käsitykset sen lainvastaisesta menettelystä ja kiinnitän sen huomiota siihen, mitä olen todennut kohdissa 3.3 ja 3.5. Tässä tarkoituksessa lähetän sille päätökseni tiedoksi.

Lähetän päätökseni tiedoksi myös sosiaali- ja terveysministeriölle, jossa on vireillä kohdassa 3.2 mainitun lainsäädäntömuutoksen valmistelu.

Samalla lähetän päätökseni tiedoksi hallintolain valmistelusta vastaavalle oikeusministeriölle otettavaksi huomioon arvioitaessa sitä, onko hallintolain voimaantulon jälkeen hallintomenettelyssä tapahtunut sellaista kehitystä, joka edellyttäisi yleislain tasoisen sääntelyn uudelleenarvioimista.