



Menettely tietopyyntöjen käsittelyssä

KANTELU

Kantelija on oikeuskanslerille 8.2.2024 osoittamassaan kantelussa arvostellut sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan menettelyä. Kantelija on tyytymätön siihen, ettei hänen 9.7.2023 muutoksenhakulautakunnalle tekemäänsä asiansa valmistelumuistion toimittamista koskeneeseen pyyntöön ensin vastattu, ja että hän sai muistion lopulta vasta yli kahden kuukauden kuluttua ensimmäisestä pyynnöstä pyydettyään sitä muutoksenhakulautakunnalta toistuvasti.

Kantelija arvostelee myös sitä, ettei hänen 1.10.2023 tekemäänsä tietopyyntöön vastattu, ja että hänelle toimitettiin hänen pyytämänsä nimikirjanote ja palkkatieto vasta yli puolentoista kuukauden kuluttua pyynnöstä hänen uudistettuaan pyynnön.

Kantelija arvostelee lisäksi sitä, ettei hän ollut saanut vastausta 12.12.2023 tekemäänsä palkkiedon täsmennystä ja viivästyksestä vastuullista virkamiestä koskevaan tiedusteluunsa.

Kantelija oudoksuu lisäksi valmistelumuistiossa olevaa merkintää, jossa hänen aikaisempiin asioihinsa on viitattu lainausmerkeissä olleella sanalla ”juttuja”.

SELVITYS

Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan ylijohtaja on 12.4.2024 antanut apulaisoikeuskanslerin asiasta pyytämän selvityksen, jonka liitteenä on ollut muutoksenhakulautakunnan hallintopäällikön ja asiaa käsitelleen notaarin selvitykset.

Selvitykset lähetetään kantelijalle tiedoksi tämän päätöksen ohessa.

RATKAISU

1 Säännökset

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (tiedonhallintalaki, 906/2019) 4 §:n 2 momentin mukaan tiedonhallintayksikön johdon on huolehdittava siitä, että tiedonhallintayksikössä on: 1) määritelty kyseisessä ja muussa laissa säädettyjen tiedonhallinnan toteuttamiseen liittyvien tehtävien vastuut, 2) ajantasaiset ohjeet tietoaineistojen käsittelystä, tietojärjestelmien käytöstä, tietojenkäsittelyoikeuksista, tiedonhallinnan vastuiden toteuttamisesta, tiedonsaantioikeuksien toteuttamisesta, tietoturvallisuustoimenpiteistä sekä poikkeusoloihin varautumisesta, 3) tarjolla koulutusta, jolla varmistetaan, että henkilöstöllä ja tiedonhallintayksikön lukuun toimivilla on riittävä tuntemus voimassa olevista tiedonhallintaa, tietojenkäsittelyä sekä asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa koskevista säädöksistä, määräyksistä ja tiedonhallintayksikön ohjeista, 4) asianmukaiset työvälineet tiedonhallintaa koskevien velvollisuuksien toteuttamiseksi, ja 5) järjestetty riittävä valvonta tiedonhallintaan liittyvien säädösten, määräysten ja ohjeiden noudattamisesta.

Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnassa on tuomioistuimiin rinnastuvana lainkäyttöelimenä oikeudenkäyntiasiakirjoja ja muita viranomaisen asiakirjoja. Sosiaaliturva-asioiden

muutoksenhakulautakunnassa oikeudenkäyntiasiakirjoihin sovellettavan oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain (381/2007) 1 §:ssä säädetyn julkisuusperiaatteen mukaan oikeudenkäyntiasiakirjat ovat julkisia, jollei kyseisessä laissa ole toisin säädetty. Lain 7 §:n mukaan oikeudenkäyntiasiakirjalla tarkoitetaan myös hallintotuomioistuimen päätöstä ja muuta sen hallintolainkäyttöasiassa laatimaa asiakirjaa sekä hallintotuomioistuimen diaria ja vastaavaa asiakirjarekisteriä. Lain 9 §:ssä säädetyn mukaan oikeudenkäynnin osapuolena olevalla asianosaisella on oikeus saada tieto asian valmistelua varten laaditusta asiakirjasta, kun asian käsittely muutoksenhakulautakunnassa on päättynyt.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki, 621/1999) 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.

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

Asiakirjan antamisesta päättämisestä säädetään julkisuuslain 14 §:ssä, jonka 4 momentin mukaan pykälässä tarkoitettu 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 annettava viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön.

Hyvän hallinnon perusteisiin kuuluu asian hoitamiseen liittyvä neuvonta sekä vastaaminen asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin hallintolain (434/2003) 8 §:n 1 momentissa säädettyllä tavalla.

2 Asiasta saatu selvitys

2.1 Tietopyyntöjen käsittely

Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta on kertonut selvityksessään, että tietopyyntöihin vastaaminen kuuluu muutoksenhakulautakunnassa sen hallinto-osastolle, jonka toiminnasta vastaa hallintopäällikkö. Hallintopäälliköllä ei ole sijaista hallinto-osastolla. Tarvittaessa sijaisena toimii ylijohtaja.

Muutoksenhakulautakunnassa ei ole ollut sovittuna loma-ajan sijaisjärjestelyjä tietopyyntöjen osalta ja tietopyyntöjen viipymättömän käsittelyn varmistaminen loma-aikoina on ollut puutteellista. Yleishallinnon hoitamiseen muutoksenhakulautakunnassa osallistuu päätoimisesti kolme virkamiestä. Vaikka kyseinen henkilöstöresurssi on pääosin riittävä, sen joustomahdollisuus on ollut ruuhka- ja poissaolotilanteissa riittämätön.

Kantelijan 9.7.2023 tekemä tietopyyntö oli saapunut muutoksenhakulautakunnan kirjaamoon hallintopäällikön 12.8.2023 päättyneen vuosiloman aikana. Tietopyyntöön vastaaminen on viivästynyt loman päättymisen jälkeen vielä muun muassa loman aikana kertyneen sähköpostin purkamisen vuoksi. Kantelijan muutoksenhakulautakunnan esittelijän nimikirjanotetta ja palkkatietoja koskevaan tietopyyntöön on vastattu 22.8.2023. Hallintopäällikkö on ensin erehdyksessä ilmoittanut kantelijan jo saaneen pyytämänsä valmistelumuistion, vaikka kantelijalle aiemmin toimitettu valmistelumuistio oli liittynyt toiseen asiaan. Pyydetty valmistelumuistio on lähetetty kantelijalle viimein 15.9.2023.

Kantelijan 1.10.2023 tekemä tietopyyntö on koskenut hallintopäällikön nimikirjanotetta ja palkkatietoja. Hallintopäällikkö ei ole tämän vuoksi itse vastannut pyyntöön. Muutoksenhakulautakunnassa ei ole ollut sovittuna toimintamallia tilanteeseen, jossa asiakirjapyyntö koskee tietopyynnön käsittelijää itseään ja tietopyynnön siirtäminen vastattavaksi on jäänyt kesken. Kantelijan tietopyyntöön on vastattu vasta 22.11.2023 kantelijan pyydettävä tietoja uudelleen.

Kantelijan tietopyyntö 12.12.2023 on liittynyt kantelijan aiempaan 1.10.2023 tekemään tietopyyntöön. Kantelija on pyytänyt tuolloin täydentämään aiemmin 22.11.2023 saamaansa vastausta, koska hän on pitänyt vastausta palkan suuruuden osalta puutteellisena. Lisäksi hän on pyytänyt selvittämään, kenen virkamiehen menettelyn takia hänen 1.10.2023 päiväämäänsä tietopyyntöön vastaaminen kesti yli puolitoista kuukautta. Hallintopäällikkö on ilmoittanut selvityksessään, ettei hän ole tulkinut tietopyynnön sisältävän sellaista pyyntöä, jota koskevaa ole-massa olevaa asiakirjaa tai tietoa ei olisi kantelijalle jo annettu. Hän on pahoitellut, että hän ei ollut kuitenkaan ilmoittanut tästä kantelijalle.

Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta on ilmoittanut muuttavansa tietopyyntöjä koskevia sisäisiä ohjeitaan, toimintatapojaan ja tarvittaessa työjärjestystään niin, että vastaavilta tilanteilta välttyttäisiin jatkossa.

2.2 Valmistelumuistiossa käytetty ilmaisutapa

Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta on kertonut selvityksessään, että muutoksenhakuasioiden käsittelyssä notaari valmistelee asian ja laatii kustakin asiasta erillisen valmistelumuistion. Muistio on yhteenveto asian käsittelyvaiheista ja siihen liittyvistä asiakirjoista. Muistioon merkitään myös tieto muutoksenhakijan aiemmista lautakunnassa käsitellyistä asioista.

Selvityksen mukaan valmistelumuistio on asianosaisjulkinen asiakirja, vaikka se onkin tarkoitettu muutoksenhakulautakunnan sisäiseen käyttöön. Muistiolta edellytetään ennen kaikkea keskeisten asioiden ja asiakirjojen selkeää esilletuontia, eikä sen kielipilliselle sisällölle aseteta selkeyden lisäksi muita vaatimuksia. Aiemmin lautakunnassa käsitellyt asiat ilmaistaan usein mainitsemalla niiden asianumerot tai, jos asioita on paljon, mainitsemalla niiden lukumäärä.

Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan ylijohtajan selvityksen mukaan termiä juttu käytetään vakiintuneesti tuomioistuimissa kuvaamaan käsiteltävänä olevia asioita, ja se on yleisesti käytössä myös sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnassa. Toisinaan termi kirjoitetaan yleiskielisenä lainausmerkkeihin korostamaan sen erityistä merkitystä muutoksenhakuasioissa. Termi on ylijohtajan mukaan lainausmerkeissäkin neutraali, eikä sen käyttöön liity vähättelyä tai muuta epäasiallista tarkoitusta. Lainausmerkkien käyttö valmistelumuistiossa ei ole ollut myöskään tarkoitushakuista tai epäasiallista, vaikka kantelija kokee asian toisin.

Valmistelumuistion laatinut notaari on selvityksessään pahoitellut käyttäneensä termin asia sijaan sanaa juttu ja sitä, että se on ollut vielä lainausmerkeissä. Selvityksen mukaan hänen tarkoituksenaan ei ole ollut loukata muutoksenhakijaa tai vähätellä asiaa.

3 Arviointi

3.1 Tietopyyntöjen käsittely

Tiedonhallintalaissa veloitetaan tiedonhallintayksikön johto huolehtimaan tiedonsaantioikeuksien toteutumiseksi muun ohella tiedonhallinnan toteuttamiseen liittyvien tehtävien vastuista, ohjeistuksen ajantasaisuudesta sekä henkilöstön koulutuksesta. Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta ei ole saadun selvityksen perusteella huolehtinut riittävästi tiedonhallinnan järjestämisestä edellä mainitun lain mukaisesti.

Julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen, minkä vuoksi laillisuusvalvontakäytännössä on katsottu, että menettelysäännösten asianmukainen noudattaminen on turvattava myös vuosilomien tai muiden poissaolojen aikana. Poissaoloja ei ole siksi pidetty oikeudellisesti hyväksyttävänä perusteena tietopyyntöjen käsittelyn pitkittymiselle. Mikäli asian nopea ratkaiseminen ei ole mahdollista, voidaan virkamiehen virkatehtäviin kuuluviin velvollisuuksiin katsoa kuuluvan ilmoittaa tiedonpyytäjälle, että pyynnön selvittäminen vaatii lisää aikaa. Kantelijan 9.7.2023 ja 1.10.2023 tekemiin tietopyyntöihin ei ole vastattu julkisuuslain 14 §:n 4 momentissa edellytetyllä tavalla viivytyksettä.

Minulla ei ole aihetta kyseenalaistaa sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan selvityksessään esittämää käsitystä, että kantelijan 12.12.2023 tekemä tietopyyntöksi nimeämä tiedustelu ei ole kohdistunut julkisuuslain 5 §:ssä tarkoitettuun asiakirjaan ja että sen käsittelyyn ei siten ole ollut sovellettava julkisuuslain 14 §:n mukaista menettelyä. Selvityksessä on pahoiteltu, ettei tiedusteluun ollut vastattu. Selvityksestä ei kuitenkaan ilmene, että muutoksenhakulautakunta olisi vastannut tiedusteluun vielä senkään jälkeen, kun apulaisoikeuskansleri oli 14.2.2024 päivätyllä selvitys- ja lausuntopyynnöllään pyytänyt muutoksenhakulautakunnalta selvitystä asiasta.

Tuomioistuinten ja muutoksenhakulautakuntien käsittelemissä tietopyynnöissä ja muissa tiedusteluissa on lainkäytön sijaan kyse niin sanotuista oikeushallintoasioista, joihin sovelletaan hallintolaissa tarkemmin säädettyä hyvää hallintotapaa. Katson, että hyvän hallintotavan mukaista olisi ollut vastata kantelijalle, että hänen viestissään esittämään pyyntöön on muutoksenhakulautakunnan näkemyksen mukaan jo vastattu, eikä kantelijan tarkennettua tiedustelua ole mahdollista käsitellä asiakirjapyyntönä. Oleellista on, ettei asiakas jää epätietoiseksi siitä, onko hänen viestinsä saapunut ja aiotaanko siihen vastata.

3.2 Valmistelumuistiossa käytetty ilmaisutapa

Vaikka muutoksenhakulautakunnan valmistelumuistiossa ei ole kyse muutoksenhakijan vaan muutoksenhakulautakunnan tarpeista lähtevästä asiakirjasta, kyse on asianosaisjulkisesta hallintolainkäyttöasiassa laaditusta asiakirjasta. Asiakirjaan kohdistuu näin myös hyvään virkakieleen liittyviä odotuksia, vaikka siltä ei olekaan tarpeen edellyttää vastaavalla tavalla huoliteltua ja viimeisteltyä kirjoitusasua kuin asiassa annettavalta päätökseltä.

Minulla ei ole perusteita arvostella valmistelumuistiossa käytettyä sanavalintaa itsessään, sillä termiä juttu käytetään muutoksenhakulautakunnan ylijohtajan selvityksessään toteamalla tavalla yleisesti kuvaamaan tuomioistuimessa vireillä olevia asioita. Lainausmerkeillä on kielenkäytössä eri tehtäviä. Nyt arvioitavana olevassa tilanteessa lainausmerkkejä lienee käytetty lähinnä osoittamaan, että sana on lainattu toisesta tyylilajista tai käytetty asian epävirallista muotoa. Lainausmerkeillä osoitetaan joskus kuitenkin kantelijan kantelussaan toteamin tavoin myös

asennetta, kuten ironista suhtautumista. Valmistelumuistiossa käytettyyn kirjoitustapaan liittyy kerrotun vuoksi riski siitä, että lainausmerkkien tarkoitus tulee tulkituksi toisella tavalla kuin on tarkoitettu.

Valmistelumuistion laatinut notaari on selvityksessään pahoitellut menettelyään ja ilmoittanut, ettei hänen tarkoituksenaan ole ollut vähätellä kantelijan asioita. Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan menettely ei mainitulta osin anna aiheutta toimenpiteisiin.

4 Toimenpiteet

Kiinnitän sosiaaliturva-asioden muutoksenhakulautakunnan huomiota vastaisen varalle asiakirjapyyntöjen käsittelyä koskevien vastuiden järjestämiseen tiedonhallintalaissa säädetyllä tavalla, tietopyyntöjen käsittelyyn julkisuuslaissa edellytetyllä joutuisuudella ja hyvän hallinnon periaatteiden noudattamiseen tiedustelujen käsittelyssä. Tietopyyntöjen käsittely tulisi järjestää siten, etteivät asiakkaiden oikeudet vaarannu puutteellisesti määriteltyjen sisäisten käytäntöjen tai toimintavastuuta koskevien epäselvyyksien vuoksi.

Asia ei anna aiheutta muihin toimenpiteisiin.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen

Petri Martikainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Maija-Liisa Goebel