

23.6.2008

Dnro 280/4/07

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha Niemelä

ASIAKIRJAJULKISUUS, HUOLELLISUUS JA ASIAKASPALVELU KANSANELÄKELAITOKS SESSA

1 KANTELU

Kantelija arvosteli 22.1.2007 päivätyssä kirjeessään Kansaneläkelaitoksen Hervannan toimistonmenettelyä hänen eläkeasiassaan. Kantelijan mukaan toimisto on kadottanut hänen sille toimittamansa lääkärinlausunnon ja laiminlyönyt toimittaa sen eteenpäin. Lisäksi toimisto on hänen mukaansa peittänyt tarpeettomasti tietoja hänelle antamistaan asiakirjajäljennöksistä. Kantelija arvostelee myös häntä palvelleen virkailijan käytöstä kireäksi ja ynseäksi.

3 RATKAISU

3.1 Asiakirjan kadottaminen

Kansaneläkelaitoksen selvitys

Kansaneläkelaitoksen Hervannan toimiston mukaan kantelija jätti 1.9.2005 toimistoon 31.8.2005 päivätyyn lääkärinlausunnon. Hän oli esittänyt lausuntoon korjausehdotuksen, joka oli toimiston mukaan kirjattu erilliselle paperille. Toimiston mukaan lausunto ja kantelijan siihen esittämä muutosehdotus kuvattiin saapumispäivänä sähköiseen asiakirjahallintajärjestelmään käsiteltäväksi vakuutuspiirissä sovitun työnjaon mukaisesti. Lisäksi lääkärinlausunto on Kansaneläkelaitoksen mukaan toimitettu 6.9.2005 Kuntien eläkevakuutukseen. Kansaneläkelaitos on liittänyt selvitykseensä sähköisestä asiakirjahallintajärjestelmästä tulostamansa puheena olevan lääkärinlausunnon.

Kannanotto

Saamani selvityksen perusteella asiassa ei ole käsitykseni mukana perustetta epäillä, että Kansaneläkelaitoksen Hervannan toimisto olisi laiminlyönyt huolellisuusvelvollisuuttaan kantelijan sille toimit-taman lääkärinlausunnon käsittelyssä.

3.2 Eläke- ja toimeentuloturvaosaston 15.9.2005 antama päätös

Kansaneläkelaitoksen selvitys

Kansaneläkelaitoksen eläke- ja toimeentuloturvaosaston mukaan edellä mainittu 31.8.2005 päivätty lääkärintuomio on ollut mukana, kun se antoi kantelijalle 15.9.2005 työkyvyttömyyseläkepäätöksen. Sen mukaan päätöksestä on kuitenkin jäänyt erehdyksessä pois maininta lääkärintuomion. Päätöksessä on sen sijaan viitattu 5.1.2005 päivättyyn lääkärintuomioon.

Kannanotto

Hallintolain 45 §:n mukaan päätöksen perusteluista on ilmeistä muun muassa, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun. Käsitykseni mukaan eläke- ja toimeentuloturvaosaston olisi tullut kantelijan terveydentilasta saatujen tietojen kohdalla mainita viimeisin asian käsittelyssä mukana ollut lääkärintuomio, aivan kuten se on omassa selvityksessään myöntänyt. Osaston antaman päätöksen perustelut eivät tältä osin käsitykseni mukaan täytäkään hallintolain 45 §:ssä asetettuja vaatimuksia.

Asiassa on tältä osin nähdäkseni kyse yksittäisestä huolimattomuusvirheestä päätöstä kirjoitettaessa. Virhe ei ole nähdäkseni myöskään aiheuttanut kantelijalle oikeudenmenetyksiä. Virhe on kuitenkin saattanut johtaa kantelijan olettamaan, että Kansaneläkelaitos on ratkaissut hänen hakemuksensa tammikuussa 2005 päivätyn lääkärintuomion perusteella. Kantelijahan oli jättänyt hakemuksensa Kansaneläkelaitokselle jo tammikuussa, mutta eläke- ja toimeentuloturvaosasto oli siirtänyt sen ja sen liitteenä olleen lääkärintuomion tarkastuslautakunnassa vireillä olleen valituksen yhteydessä käsiteltäväksi. Kesällä 2005 Hervannan toimisto ja kantelija olivat kommenttikentässä olevien tietojen mukaan sopineet, että kantelija toimittaa toimistoon uuden lääkärintuomion, joka siirretään sitten eläke- ja toimeentuloturvaosastolle käsiteltäväksi. Toimisto oli siis uuden lausunnon saatuaan toimittanut sen sovitulla tavalla käsiteltäväksi eläke- ja toimeentuloturvaosastolle, joka kuitenkin unohti mainita lausunnon päätöksessään.

Käsitykseni mukaan eläke- ja toimeentuloturvaosaston tulee kiinnittää huomiota huolellisuuteen päätösten perustelujen laatimisessa ja korostaa asiaa työntekijöilleen antamassaan koulutuksessa.

3.3

Tietojen peittäminen asiakkaalle annettavista jäljennöksistä

Kansaneläkelaitoksen selvitys

Tältä osin asiassa on saamani selvityksen mukaan nähdäkseni kyse ensinnäkin Hervannan toimiston asiakasneuvojan menettelystä peittää sähköisestä asiakirjahallintajärjestelmästä tulostamastaan niin sanotusta kommenttikentästä Kansaneläkelaitoksen virkailijoiden puumerkit ja toimistoa koskevat tunnukset.

Asiakasneuvoja on ilmoittanut, että hän toimi Kansaneläkelaitoksen antamien ohjeiden mukaan. Kantelijakin on kantelukirjoituksessaan todennut asiakasneuvojan menetelleen tältä osin puhelimitse saamiensa ohjeiden mukaisesti.

Hervannan toimisto on selvityksessään todennut, että kantelijalle on pyynnöstä tulostettu ja annettu hänen työkyvyttömyyseläkeasiansa käsittelyvaiheiden dokumentointi. Tästä asiakirjasta on toimiston mukaan poistettu atk-käyttäjätunnukset, joita ei laitoksen tietoturvaohjeiden mukaan saa antaa ulkopuolisille. Toimisto on liittänyt sanotun asiakirjan selvitykseensä.

Kansaneläkelaitoksen Lounais-Suomen aluekeskus on omassa selvityksessään ilmoittanut, että sanottu työkyvyttömyyseläkeasian käsittelyvaiheita sisältävä asiakirja ei ole aluekeskuksen mukaan varsinainen asiakkaalle luovutettava asiakirja, koska se on listaus lokitiedoista. Siitä ei keskuksen mukaan ole ollut kantelijan tapauksessa saatavissa oleellista asiaan vaikuttavaa tietoa. Lisäksi aluekeskus on todennut, että kommenttikenttä on puolestaan sellaisenaan tulostettavissa ja annettavissa asiakkaalle eikä puumerkkien ja toimistotietojen mustaaminen olisi ollut tietoturvallisuuden kannalta tarpeellista.

Kansaneläkelaitos on lausunnossaan viitannut tältä osin aluekeskuksen antamaan selvitykseen.

Kannanotto

Kansaneläkelaitoksen toimintaan sovelletaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (jäljempänä julkisuuslaki). Laitos on antanut lain toimeenpanosta myös ohjeet toimistoille. Ohjeiden mukaan julkisuuslaissa tarkoitettuja Kansaneläkelaitoksen asiakirjoja ovat sen hallussa olevat asiakirjat, jotka laitoksen toimihenkilö on laatinut. Ohjeissa on todettu julkisuuslain periaatteen mukaisesti, että Kansaneläkelaitoksen asiakirjat ovat pääsääntöisesti julkisia, ellei julkisuuslaissa ole toisin säädetty. Lain 24 §:ssä on lueteltu perusteita asiakirjan salassapidolle.

Nyt puheena olevassa asiassa on kyse siitä, että kantelijalle on toimitettu sähköisestä asiakirjahallintajärjestelmästä tulostettuja asiakirjoja, jotka liittyvät hänen eläkeasiaansa. Kantelija on siis ollut asianosainen eikä Kansaneläkelaitoksen taholta ole todettukaan, että sanotut asiakirjat olisivat sinänsä salaisia. Kyse on sen sijaan siitä, onko niissä ollut tietoa, jota edes asianosaisella ei ole oikeutta saada.

Käsitykseni mukaan kantelijan asiaa käsitelleen toimihenkilön puumerkki ja toimiston ilmaiseva tunnus eivät ole salassa pidettäviä tietoja. Tältä osin yhdyn Lounais-Suomen aluekeskuksen selvityksessään lausumaan ja katson, että Hervannan toimiston asiakasneuvojan olisi tullut antaa kantelijan asian niin sanottu kommenttikenttä hänen nähtäväkseen kokonaisuudessaan.

Sen sijaan Kansaneläkelaitoksen toimihenkilön käyttäjätunnuskoodin peittämistä voidaan käsitykseni mukaan perustella tietoturvasyillä. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat muun muassa tieto- ja viestintäjärjestelmien turvajärjestelyjä koskevat ja niiden toteuttamiseen vaikuttavat asiakirjat, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna turvajärjestelyjen tarkoituksen toteutumista.

Käsitykseni mukaan sanotun säännöksen nojalla voidaan asianosaisellekin annettavasta asiakirjasta peittää Kansaneläkelaitoksen virkailijan käyttäjätunnus, jolla hän kirjautuu laitoksen järjestelmiin. Asianosaisella tulee kuitenkin nähdäkseni olla mahdollisuus tarvittaessa saada tietää, kuka toimihenkilö hänen tietojansa on laitoksessa katsonut. Nyt puheena olevassa tapauksessa ei ole kuitenkaan kyse tästä eikä sanotulla käsittelyvaiheita koskevalla asiakirjalla ole muutoinkaan ollut nähdäkseni olennaista merkitystä kantelijan kantelun kohteena olevassa asiassa.

Katson Kansaneläkelaitoksen Hervannan toimiston asiakasneuvojan menetelleen siis virheellisesti siinä, kun hän poisti kantelijalle antamastaan kommenttikentästä virkailijoiden puumerkit ja toimistojen tunnukset. Kantelijan asiakaspalvelutilanteessa käsiteltävänä olleen asian kannalta sanotuilla merkinnöillä ei ole kuitenkaan ollut merkitystä. Sanottu virkailija on lisäksi nähdäkseni toiminut saamiensa ohjeiden mukaisesti. Saamani selvitys ei tuo vastausta siihen, mihin sanotunlainen ohje on perustunut. Asiakasneuvoja tai Kansaneläkelaitos muutoinkaan ei ole toimittanut selvityksensä liit-

teeksi esimerkiksi kirjallista ohjeistusta, josta nimikirjaimien ja toimistotunnuksien peittämissä käytännöt ilmenisi.

Lounais-Suomen aluekeskuksen antamasta selvityksestä on sen sijaan pääteltävissä, että virkailijoiden puumerkkien ja toimistojen tunnuksien peittäminen kommenttikenttätulosteesta ei ole ainakaan koko alueella noudatettu käytäntö. Käsitykseni mukaan Hervannan toimiston tuleekin käydä asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa koskevia säännöksiä läpi toimistossa.

Totean vielä, että Kansaneläkelaitoksen tietojärjestelmistä on käsitykseni mukaan tulostettavissa hyvin monenlaisia asiakirjoja, jotka sisältävät niin laitoksen asiakkaita koskevia tietoja kuin myös Kansaneläkelaitoksen sisäiseen toimintaan liittyviä erilaisia tunnuksia ja koodeja. Käsitykseni mukaan Kansaneläkelaitoksen tulee antaa toimihenkilölleen selkeät ohjeet sanottujen tietojen salassapidosta, jotta toimihenkilöt voisivat asiakaspalvelutilanteessa tehdä viivytystä oikeita päätöksiä asiakirjan luovuttamisesta asiakkaalle. Asiakaspalvelun sujuvuus myös tässä suhteessa lisää asiakkaiden luottamusta Kansaneläkelaitoksen toimintaan. Kansaneläkelaitoksen tuleekin toimihenkilölleen suuntaamassaan koulutuksessa korostaa asiakirjajulkisuutta ja asiakirjojen luovuttamisessa noudatettavia periaatteita.

3.4

Kantelijan saama asiakaspalvelu

Osapuolten näkemykset

Nyt arvioitavana oleva asiakaspalvelutilanne on käyty 22.11.2006 runsas vuosi eläke- ja toimeentuloturvaosaston kantelijalle 15.9.2005 antaman työkyvyttömyyseläkepäätöksen jälkeen. Kantelijan mukaan sen selvittäminen, onko hänen toimistolle 1.9.2005 jättämänsä lääkärinlausunto ollut mukana hänen asiansa käsittelyssä ja onko se lähetetty työeläkelaitokselle, kesti pitkään. Virkailija joutui kantelijan mukaan soittamaan asian johdosta useita puheluita. Kantelijan mukaan virkailijan käytös muuttui asiakaspalvelutilanteen pitkittyessä ynseäksi.

Kantelijaa palvellut virkailija on omassa selvityksessään selostanut asiakaspalvelutilanteen kulkua ja toimiaan. Hän ei ole ottanut kantaa kantelijan hänen käyttökseen kohdistamaan arvosteluun. Toimiston mukaan kantelijan asian selvittämiseen on kulunut jonkin verran aikaa, koska hän on asioinut ilman ajanvarausta ja virkailija on joutunut tarkistamaan tietoja muun muassa työkyvyttömyysasiaa hoitavalta henkilöltä. Toimiston mukaan asiakaspalvelutapahtuma on sujunut asiallisesti ja normaalikäytännön mukaisesti.

Kannanotto

Hallintolain 7 §:n mukaan asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita.

Käsitykseni mukaan nyt puheena olevaa asiakaspalvelutilannetta on vaikeuttanut ja asian selvittämistä pitkittänyt se, että eläke- ja toimeentuloturvaosaston oli unohtanut mainita 31.8.2005 päivätyn lääkärinlausunnon kantelijalle antamassaan päätöksessä. Kun kantelijan asian kommenttikentässä oli kuitenkin maininta lääkärinlausunnon saapumisesta, on kantelijaa palvelleen virkailijan nähdäkseni täytynyt varmistaa asiaa muualta Kansaneläkelaitoksen organisaatiosta.

Asiakaspalvelutilanteiden jälkikäteinen selvittäminen on usein vaikeaa sen vuoksi, että tapahtumasta on yleensä olemassa vain osapuolten toistaan poikkeavat näkemykset. Kantelija on maininnut häntä

palvelleen virkailijan käytöksen olleen "kireä ja ynseä" ja että virkailija oli kiihtynyt asian selvittelyn kuluessa. Hervannan toimiston käsitys on, että kaikki oli sujunut asiallisesti.

Saamani selvitys ei annakaan minulle mahdollisuuksia arvioida sanottua asiakaspalvelutapahtumaa. Käsitykseni mukaan kantelija on kuitenkin saanut oikeat tiedot asiaansa eikä ole aihetta epäillä, ett-eikö häntä palvelut virkailija olisi pyrkinyt parhaansa mukaan ja viivytyksettä asiaa hänelle selvittämään.

Totean kuitenkin yleisesti, että käsitykseni mukaan hallintolaki edellyttää, että viranomaisen on asiakaspalvelutilanteissa käyttäydyttävä aina asiallisesti. Tätä Kansaneläkelaitoksen on käsitykseni mukaan syytä korostaa aina asiakaspalvelijoille antamassaan koulutuksessa.

Asia ei tältä osin anna minulle aihetta enempiin toimenpiteisiin.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2 esittämäni käsityksen huolellisuudesta päätösten perustelemisessa Kansaneläkelaitoksen eläke- ja toimeentuloturvaosaston tietoon.

Lisäksi saatan jaksossa 3.3 asiakirjajulkisuuden noudattamisesta ja 3.4 esittämäni yleiset näkökohdat asianmukaisesta asiakaspalvelusta Kansaneläkelaitoksen Hervannan toimiston ja asiakasneuvojan tietoon.

Lisäksi kiinnitän Kansaneläkelaitoksen huomiota siihen, mitä olen jaksossa 3.3 todennut asiakirjajulkisuutta koskevan ohjeistuksen selkeydestä.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Kansaneläkelaitokselle, eläke- ja toimeentuloturvaosastolle, Hervannan toimistolle ja asiakasneuvojalle tiedoksi.

Asia ei anna minulle aihetta muihin toimenpiteisiin.