

30.9.2020

EOAK/5385/2019

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölonen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Juha Niemelä

KELAN TIETOPYYNTÖÖN ANTAMA PÄÄTÖS JA SEN PERUSTELUT

1 KANTELU

Kantelija arvosteli kirjoituksessaan Kansaneläkelaitoksen (Kela) hänen tietopyyntöönsä 26.8.2019 antaman päätöksen perusteluja. Kantelija kertoi pyytäneensä tietoa Kelan asiantuntijalääkärin viikkotyöajasta. Kela oli evännyt pyynnön ilmoittaen, että esimerkiksi lääkärin työaika-tietoja ja yhteystietoja ei luovuteta. Kela oli perustellut ratkaisuaan vi-ranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) 11 ja 12 §:llä.

Kantelija oli kirjoittanut asiasta oikeusasiamiehelle aikaisemminkin. Apulaisoikeusasiamiehen sijainen Mikko Sarja ei kuitenkaan ryhtynyt tutkimaan asiaa (vastaus 17.9.2019, EOAK/5162/2019) katsoen, että kantelija oli tyytymätön Kelan päätöksen perustelujen lisäksi myös pää-töksen lopputulokseen. Koska kantelijalla oli vielä muutoksenhakuai-kaa jäljellä hakea päätökseen muutosta hallinto-oikeudelta, apulaisoi-keusasiamiehen sijainen päätti, ettei asiaa ryhdytty tuossa vaiheessa tutkimaan täällä.

Uudessa kantelukirjoituksessaan kantelija ilmoittaa, ettei hänellä ole taloudellisesti mahdollisuutta ottaa riskiä siitä, että hän joutuisi maksa-maan oikeudenkäyntimaksun. Hän ilmoittaa lisäksi, ettei päätöksen lopputuloksella ole hänelle merkitystä. Hänellä tulisi kuitenkin mieles-tään olla oikeus saada tietää tarkemmin, mihin lainkohtaan ratkaisu pe-rustuu.

2 SELVITYS

Nähtäväkseni hankittiin aluksi kantelijan Kelalle esittämä tietopyyntö ja Kelan siihen 26.8.2019 antama päätös sekä muita asiaan liittyviä asia-kirjoja.

Tämän jälkeen Kela antoi oheisen 18.11.2019 päivätyn lausunnon sel-vityksineen.

3 RATKAISU

3.1 Kelan selvitys asiaan

Kelan lakipalveluryhmä on liittänyt lausuntoonsa Eteläisen vakuutus-piirin antaman selvityksen kantelijan ja Kelan välisestä viestienvaih-dosta ajalla 31.5.–5.9.2019.

Lakipalveluryhmän mukaan kantelija ilmoitti 31.5.2019 Kelalle haluavansa tietää asiantuntijalääkäri A:n viikkotyöajan. Hänelle vastattiin 5.6.2019 kirjeellä, että Kelan on pyynnöstä annettava tietoa asiantuntijalääkäriin arviosta ja asiantuntijalääkäriin nimi, mutta muita tietoja ei anneta (julkisuuslaki 11 § ja 12 §).

Kantelija lähetti Kelaan 5.6.2019 viestin, jonka mukaan hän oli kysynyt, onko asiantuntija urakka- vai tuntipalkalla Kelassa töissä. Kantelija ilmoitti haluavansa perusteet, jos Kela ei luovuta hänen pyytämäänsä tietoja. Lisäksi hän kysyi, onko julkisuuslaissa kohta, joka estää Kelaa luovuttamasta näitä tietoja, erityisesti 11 § ja 12 §. Kantelija kertoi, ettei hän ole löytänyt em. pykälästä kohtaa, joka varsinaisesti liittyisi Kelan asiantuntijalääkäriin viikkotyöajan ja palkkauksen julkisuuteen tai sen puuttumiseen.

Ryhmän mukaan kantelijan kanssa on tämän jälkeen jatkettu pitkään viestienvaihtoa, koska hän on ollut tyytymätön Kelasta saamiinsa vastauksiin koskien asiantuntijalääkäriin viikkotyöaika ja lainkohtia, joihin Kela on vastauksissaan vedonnut. Kantelijalle on kerrottu, etteivät Kelan työntekijöiden työsuhteet kuulu ulkopuoliselle ja ettei asiantuntijalääkäriin työsuhteen laadulla ole ollut vaikutusta hänen asiansa käsittelyyn. Kantelija on edelleen pyytänyt perustelemaan, miksi Kela ei luovuta hänen pyytämäänsä tietoja. Kantelijan mukaan kaikki viranomaisen toiminta on julkista tietoa, ellei sitä ole määrätty salaiseksi.

Kantelijalle on edelleen julkisuuslain 11 §:ään ja 12 §:ään vedoten kerrottu mm., että päätöstiedoista asiakkaalle on pyynnöstä annettava tietoa asiantuntijalääkäriin arviosta ja asiantuntijalääkäriin nimi ja ettei muita tietoja (esim. lääkäriin työpaikka ja yhteystiedot) anneta. Hänelle on myös kerrottu, että julkisuuslain 11 §:n mukaan asianosaisella on oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitteleeltä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn ja että asiakkaalla on siten oikeus saada tietoonsa myös hänen asiaansa käsitelleen toimihenkilön nimi, asiantuntijalääkäri mukaan lukien. Kantelijalle on edelleen kerrottu, ettei asiantuntijalääkäriin palkkauksen perusteella tai työtuntien määrällä ole ollut tai voinut olla vaikutusta hänen asiansa käsittelyyn, joten siksi asianosaisen tiedonsaantioikeuteen ei voida katsoa ulottuvan näihin seikkoihin.

Kantelijalle on kerrottu, että hänellä on oikeus saattaa asia kirjallisella pyynnöllä hallintopäätöksellä ratkaistavaksi ja että hallintopäätökseen voi hakea muutosta hallinto-oikeudelta. Kantelija on 19.8.2019 ilmoittanut haluavansa asiasta kieltäytymispäätöksen perusteluineen. Kelan Eteläinen vakuutuspiiri antoi kantelijalle 26.8.2019 päätöksen, jonka perusteluihin kantelija ilmoitti olevansa tyytymätön siinä viitattujen lainkohtien osalta, koska hänen mielestään julkisuuslain 11 § ja 12 § eivät sovellu tilanteeseen.

Ryhmän mukaan kantelijalle on 4.9.2019 kerrottu, ettei lääkärin työ sopimus, jossa viikkotyöaika on määritelty, ole julkisuuslaissa tarkoitettu viranomaisen asiakirja.

Ryhmän näkemyksen mukaan jo 26.8.2019 annetussa kieltäytymispäätöksessä olisi voitu muiden perustelujen lisäksi todeta, ettei asiantuntijalääkärin työ sopimus, jossa viikko-työaika ja palkkauksen peruste (esim. urakkapalkkaus) on määritelty, ole julkisuuslain 5 §:ssä tarkoitettu viranomaisen asiakirja.

3.2 Asian arviointi

Kantelija oli siis tehnyt Kelalle tietopyynnön ja saanut siihen Kelalta muutoksenhakukelpoisen päätöksen. Oikeusasiamies ei voi muuttaa tai kumota viranomaisten antamia päätöksiä. Sen, joka on tyytymätön samaansa päätökseen, tulee käyttää hyväkseen laissa säädettyjä säännönmukaisia muutoksenhakekeinoja.

Kantelijallakin on ollut mahdollisuus hakea muutosta Kelan hänen tietopyyntöönsä antamaan päätökseen hallinto-oikeudelta. Tästä mahdollisuudesta on myös apulaisoikeusasiamiehen sijainen Mikko Sarja kantelijaa muistuttanut. Kantelija ei ole kuitenkaan hakenut päätökseen muutosta. Syyksi hän on maininnut riskin siitä, että hän joutuisi maksamaan oikeudenkäyntimaksun sekä myös sen, että hänelle asian lopputuloksella ei ole varsinaisesti merkitystä. Kantelija katsoo kuitenkin oikeudekseen saada tietää, mihin lainkohtaan ratkaisun voi perustaa.

Käsillä on nyt siis tilanne, jossa kantelija olisi voinut saattaa Kelan päätöksen oikeellisuuden tuomioistuimeen käsiteltäväksi. Oikeusasiamiesinstituution ei ole tarkoitus toimia vaihtoehtona säännönmukaiselle muutoksenhauille. Tämän vuoksi en ryhdy tässä ratkaisussani arvioimaan Kelan päätöksen lopputulosta eli toisin sanoen sitä, olisiko Kelan tullut toimittaa kantelijalle tämän pyytämät tiedot.

Kantelija on kuitenkin arvostellut uudessa kantelussaan nimenomaisesti Kelan 26.8.2019 antaman päätöksen perusteluja lainkohtineen. Ne antavatkin minulle aihetta osittain Kelan näkemyksistä poikkeaviin näkemyksiin. Lisäksi arvioin samalla myös Kelan menettelyä kantelijan tietopyynnön käsittelyssä.

Saamani selvityksen perusteella kantelija oli 31.5.2019 pyytänyt saada tietää hänen asiaansa käsitelleen asiantuntijalääkärin viikkotyöajan. Kela vastasi hänelle edellä selostetulla 5.6.2019 päivätyllä kirjeellä.

Käsitykseni mukaan Kelan olisi tullut jo tässä vaiheessa tiedustella kantelijalta julkisuuslain 14 §:n mukaisesti, haluaako hän asiasta muutoksenhakukelpoisen päätöksen.

Näin Kela ei kuitenkaan tehnyt, vaan tuon vastauksen jälkeen Kela ja kantelija ovat käyneet asiasta vilkasta viestienvaihtoa. Kela on 12.7.2019 maininnut kantelijalle mahdollisuudesta saada asian hallintopäätöksellä ratkaistavaksi. Runsaan kuukauden kestäneen

viestienvaihdon jälkeen Kela on pyytänyt kantelijaa 19.8.2019 ilmoittamaan, haluaako hän asiasta päätöksen. Kun kantelija oli ilmoittanut haluavansa, Kela antoi nyt tarkasteltava olevan päätöksen.

Kela on perustanut päätöksensä julkisuuslain 11 ja 12 §:iin. Julkisuuslain 11 § säätelee asianosaisen oikeutta tiedonsaantiin ja 12 § puolestaan oikeutta saada tieto itseään koskevasta asiakirjasta. Kela on siis arvioinut kantelijan oikeutta saada tieto asiantuntijalääkärin viikkotyöajasta hänen asianosaisasemansa kautta. Näiltä osin arvioin itse asiaa toisin.

Vaikka kyse on ollutkin kantelijan etuasian käsittelyssä mukana olleesta asiantuntijalääkäristä, katson, että kysymys sanotun asiantuntijalääkärin viikkotyöajasta ei ole sellainen, joka tulisi ensisijaisesti ratkaista tiedon pyytäjän asianosaisaseman perusteella. Kantelija ei ole käsitykseni mukaan pyytänyt saada tietää asiantuntijalääkärin työajoista sellaisia tietoja, joista voisi tehdä johtopäätöksiä hänen osallisuudestaan nimenomaan kantelijan asian käsittelyyn ja lausunnon antamiseen. Oma näkemykseni onkin se, että Kelan olisi tullut arvioida kantelijan tietopyyntöä myös julkisuuslain muiden säännösten perusteella, erityisesti viranomaisen asiakirjaa koskevan säännöksen kautta, mihin Kela on viitannut vasta myöhemmässä vaiheessa.

Kela on selvityksensä mukaan ottanut viesteissään kantaa asiantuntijalääkäreidensä asemaan. Se on muun muassa todennut, että ”Kelan työntekijöiden työsuhteasiat eivät kuulu ulkopuolisille”, ”Kelan asiantuntijalääkärit työskentelevät työsuhteessa Kelaan erilaisilla tuntityösopimuksilla”, ”yksittäistä toimihenkilöä koskevat työsuhtetiedot eivät ole julkista tietoa esim. yksittäisen asiantuntijalääkärin työtuntimäärät”, ja ”ettei lääkärin työ sopimus, jossa viikkotyöaika on määritetty, ole julkisuuslaissa tarkoitettu viranomaisen asiakirja”.

Kela on kantelun johdosta antamassaan lausunnossa todennut, että noista sitaateissa olevista viimeisen olisi voinut lisätä päätökseen mainiten myös julkisuuslain 5 §:n. Kela ei siis ole kuitenkaan kantelijalle antamassaan päätöksessä maininnut kieltäytymisensä syyksi julkisuuslain 5 §:ää. Näin ollen kantelijalla ei ole ollut mahdollisuutta arvioida päätöstä siitä näkökulmasta. Muihin Kelan kantelijalle antamiin työsuhtetietojen julkisuutta koskeviin vastauksiin Kela ei ota lausunnossaan kantaa. Huomioni kiinnittyy siihen, ettei Kela ole näiltä osin ilmoittanut vastauksissaan lainkohtia, joihin ne perustuvat.

Edellä kerrotun perusteella katson, että Kela on arvioinut kantelijan tietopyyntöä ja oikeutta saada tietää Kelan asiantuntijalääkärin viikkotyöaika suppeasti ainoastaan kantelijan asianosaisaseman kautta. Oma näkemykseni on, että Kelan asiantuntijalääkärin viikkotyöaika koskeva tietopyyntö on asia, jota tulisi arvioida myös muiden julkisuuslain säännösten perusteella kuin mitä Kela oli kantelijan tapauksessa tehnyt, tai mahdollisesti muiden säädöksiensä lainkohtien perusteella.

Totean vielä lopuksi, että oikeusasiamies Petri Jääskeläinen on oikeusministeriölle vuonna 2013 oikeudenhoidon uudistamisohjelmasta

antamassaan lausunnossa (dnro 1892/5/13) suhtautunut torjuvasti tuomioistuinmaksujen käyttöalan laajentamiseen ja maksujen korottamiseen, sekä vuonna 2015 antamassaan lausunnossa (dnro 611/5/15) tuomioistuinmaksumietinnöstä arvostellut ehdotusta julkisuutta koskevien valitusasioiden lähtökohtaisesta maksullisuudesta. Ehdotukset maksullisuudesta kuitenkin toteutettiin. Totean, että esitetyn kritiikin keskeinen sisältö – se, että julkisuusasioiden muutoksenhaun maksullisuus voi rajoittaa julkisuutta ja välillisesti myös muuhun oikeusturvaan turvautumista – näyttää konkretisoituneen käsillä olevassa asiassa.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2 esittämäni käsitykset Kelan menettelyn virheellisyydestä ja sen päätöksen perustelujen puutteista Kelan tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Kelalle. Pyydän Kelaa ilmoittamaan 30.11.2020 mennessä siitä, mihin toimenpiteisiin tämä päätökseni ja erityisesti näkemykseni Kelan kantelijalle antaman päätöksen perustelujen puutteista on antanut aihetta.