



## **ASIA Kansaneläkelaitoksen menettely asiakirjapyyntöön käsittelyssä ja päätösten perustelemisessä**

### **KANTELU**

Hammaslääkäri A asiamiehenään B on oikeuskanslerille osoittamassaan 13.10.2015 päivätyssä kirjoituksessa arvostellut Kansaneläkelaitoksen (jäljempänä Kela) menettelyä. Kantelija arvostelee Kelan menettelyä koskien A:n potilaille lähetettyjä kielteisiä päätöksiä sairaanhoidon korvauksista, joita on perusteltu sillä, että A:lla ei ollut hoidon antamisen ajankohtana oikeutta harjoittaa hammaslääkärin ammattia. Kantelijan mukaan kyseiset päätökset ovat perusteettomia ja aiheuttaneet kantelijalle huomattavaa haittaa.

Kantelun mukaan A oli halunnut tietoonsa asiakirjat, joiden perusteella väärä päätös oli tehty sekä tiedon siitä, kuinka monelle potilaalle oli lähetetty virheellinen päätös koskien hänen ammattioikeuttaan. Kantelija arvostelee sitä, että hänen kantelussa yksilöimiinsä tietopyyntöihin ja tiedusteluihin ei ollut vastattu. Kantelussa on pyydetty ottamaan kantaa siihen, onko Kela rikkonut hallintolakia ja lakia viranomaisten toiminnan julkisuudesta (julkisuuslaki) jättämällä huomiotta A:n Kelalle osoittamat tietopyynnöt ja tiedustelut.

Kantelija arvostelee myös sitä, että vaikka Kansaneläkelaitos ei ollut vastannut hänen tietopyyntöihinsä, Kansaneläkelaitos oli 10.10.2015 kommentoinut Aamulehdessä päätöksiä A:n sairaanhoidon korvauksista. Lisäksi Aamulehden kirjoituksesta ei ilmene virantoimittajaa tai lausunnon antajaa.

### **SELVITYS**

Kantelun perusteella Kela on antanut 8.2.2016 päivätyyn yksikön päällikön ja lakipalvelupäällikön allekirjoittaman selvityksen ja lausunnon.

Selvityksen mukaan A oli toiminut hammaslääkärinä X Oy:ssä, jonka toiminnan Valvira oli keskeyttänyt 29.6.2015. Kela oli solminut A:n kanssa ajalle 10.8.2015 – 9.11.2015 suorakorvaussopimuksen, jonka mukaan palvelujen tuottaja perii asiakkaalta hammaslääkäripalkkion

taikka tutkimuksen tai hoidon hinnan ja sairausvakuutuslain mukaisen korvauksen erotuksen. Korvauksen palvelujen tuottaja hakee Kelasta sopimuksen mukaisesti tilityksenä. Sopimusta solmittaessa Tampereen vakuutuspiirin sairaanhoidon korvausten etuusvastaava oli selvittänyt A:lle, mitä lomakkeita ja laskutusosoitetta korvausten hakemiseen liittyvässä tilitysmenettelyssä tulee käyttää.

A oli kuitenkin jatkanut X Oy:n lomakkeiden ja laskutusosoitteen käyttämistä, joten hänen tilityshakemuksensa oli Kelan Terveysosaston antaman ohjeistuksen mukaisesti hylätty 3.9.2015 annetuilla päätöksillä. Sairausvakuutuslain mukaista korvausta ei ollut maksettu, koska A:n oli katsottu tehneen tilityksensä X Oy:n nimissä eikä X Oy:llä enää ollut lupaa terveydenhuollon palvelujen tuottamiseen (sairausvakuutuslaki 3 luku 3 §). Tilitystä ratkaistaessa oli kuitenkin kolmeen päätökseen jäänyt virheellisesti sairausvakuutuslain 3 luvun 2 §:ään viittaava perustelu, jonka mukaan hammaslääkäripalkkiota ei korvata, koska hammaslääkärillä ei ole ollut oikeutta harjoittaa ammattia laillistettuna hammaslääkärinä Suomessa hoidon antamisen ajankohdana.

A oli 9.9.2015 jättänyt valituksen 3.9.2015 annettuun sairaanhoidon korvauspäätökseen koskien potilasta C. A oli vaatinut korvauksia maksettavaksi sekä lisäksi oikaisua kaikkiin Kelan antamiin vastaaviin päätöksiin. A oli myös vaatinut Kelaa oikaisemaan potilaille välitetyn väärän tiedon hänen ammattioikeuksistaan sekä Kelan anteeksipyyntöä väärän tiedon levittämistä.

B oli 10.9.2015 jättänyt Kelalle A:n julkisuuslain mukaisen tietopyynnön koskien asiakirjoja, sähköpostikirjeenvaihtoa sekä kaikkea muuta materiaalia, joka liittyy A:lle ja C:lle 3.9.2015 annettuihin päätöksiin.

Selvityksen mukaan Kela oli 15.9.2015 antamallaan valituskelpoisella päätöksellä oikaissut A:lle ja C:lle 3.9.2015 annetut päätökset niissä olleen kirjoitusvirheen johdosta. Samassa yhteydessä oli tarkistettu kaikki saman tilityshakemuksen perusteella annetut 28 päätöstä, joista kolmessa oli todettu olevan virheellinen perusteluteksti. Virheelliset päätökset oli oikaistu 15.9.2015 annetuilla päätöksillä. Korjatut päätökset oli postitettu asiakkaille ja A:lle 16.9.2015. Annettujen oikaisupäätösten johdosta Kelan terveysosasto oli 25.9.2015 antamassaan lausunnossa katsonut, ettei A:n tietopyyntö enää vaadi muuta vastausta tai päätöstä.

B oli 29.9.2015 lähettänyt Tampereen vakuutuspiirin sairaanhoidon korvausten etuusvastaavalle sähköpostiviestin, jossa hän oli tiedustellut Kelalle 10.9.2015 toimitetun tietopyynnön käsittelytilannetta. B:n tiedusteluun ei ollut vastattu. A oli 29.9.2015 lähettänyt Kelalle julkisuuslain mukaisen tietopyynnön koskien niitä A:n potilaille annettuja päätöksiä, joita ei ollut haettu suoraan korvausmenettelyssä. Tietopyyntö oli saapunut Kelaan 1.10.2015. A oli lisäksi 30.9.2015 lähettänyt uudelleen Kelalle 10.9.2015 toimittamansa julkisuuslain mukaisen tietopyynnön. Tietopyyntö oli saapunut Kelaan 2.10.2015. Tampereen vakuutuspiiri oli 14.10.2015 antanut A:lle valituskelpoisen päätöksen 10.9.2015, 1.10.2015 ja 2.10.2015 saapuneisiin tietopyyntöihin. A oli B asiamiehenään 23.10.2015 hakenut päätökseen muutosta Hämeenlinnan hallinto-oikeudelta vaatien päätöksen kumoamista.

Kantelussa arvostellun Aamulehdessä julkaistun kirjoituksen osalta selvityksessä on todettu, että julkista tehtävää hoitavana laitoksena Kela pyrkii vastaamaan toimittajien yhteydenottoihin. Tampereen toimiston johtajan haastattelu oli julkaistu Aamulehdessä 10.10.2015. Haastattelussa oli noudatettu salassapitosäännöksiä eikä yksittäisen hammaslääkärin nimi ole siitä ilmennyt. Artikkelia ei ollut myöskään julkaistu anonymisti B:n kertomalla tavalla vaan Kelan edustajan nimi ja virka-asema käyvät siitä ilmi.

## VASTINE

Kantelijalle on 13.9.2016 varattu tilaisuus antaa selvityksen ja lausunnon johdosta vastine. Vastinetta ei ole annettu.

## RATKAISU

### Sovellettavat säännökset

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo myös perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n mukaan oikeuskanslerin on tutkittava asia, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Tiedon antamisesta viranomaisen asiakirjasta säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999, *julkisuuslaki*). Lain 9 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen. Lain 11 §:ssä säädetään asianosaisen oikeudesta tiedonsaantiin. Pykälän mukaan hakijalla, valittajalla sekä muulla, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee (asianosainen) on oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitelleeltä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Säädetty tietojensaantioikeus koskee salassa pidettäviä asiakirjoja sekä myös tietoja sellaisista asiakirjoista, jotka eivät vielä julkisuuslain mukaan ole julkisia. Erikseen asianosaisen tietojensaantioikeutta voidaan rajoittaa julkisuuslain 11 §:n 2 – 4 momentin mukaisesti.

Lain 14 §:n 2 momentin mukaan tiedon asiakirjan sisällöstä antaa se viranomaisen henkilöstöön kuuluva, jolle viranomainen on tämän tehtävän määrännyt tai jolle se hänen asemansa ja tehtävänsä vuoksi muuten kuuluu. Saman pykälän 3 momentissa on säädetty, että 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.

Lain 14 §:n 4 momentin mukaan kyseisessä pykälässä tarkoitettu asia on käsiteltävä viivyttyksettä, 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 on annettava viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asia-

kirjan saamista koskevan pyynnön. Pynnön ollessa kirjallinen viranomaisen on mahdollisesta kieltäytymisestä annettava kirjallinen ilmoitus.

Hallintolain (434/2003) 7 §:n mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Hallintolain 23 §:n mukaan viranomaisen on esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin.

Valtion virkamieslain 14 §:n mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Hänen on noudatettava työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Asianmukaisuus edellyttää huolellisuutta virkatehtävien hoitamisessa.

## Arviointia

Kela viittaa lausunnossaan julkisuuslain 14 §:n 4 momenttiin, jossa on säädetty vaatimus asiakirjapyyntöjen viivytyksettömälle käsittelylle. A:n 10.9.2015 Kelalle toimittama tietopyyntö oli käsitelty ainoastaan 3.9.2015 annettuun sairausvakuutuslain mukaiseen päätökseen kohdistuvana oikaisuvaatimuksena, vaikka siihen oli sisältynyt myös julkisuuslain 13 §:n mukainen asiakirjapyyntö. Tämä oli johtanut siihen, että vaatimus asiakirjapyynnön käsittelyn viivytyksettömyydelle oli jäänyt toteutumatta. Tietopyyntöön oli, kuten 1.10.2015 ja 2.10.2015 saapuneisiin tietopyyntöihin, annettu valituskelpoinen päätös 14.10.2015.

Saadun selvityksen perusteella A:n 10.9.2015 saapuneeseen asiakirjapyyntöön oli annettu valituskelpoinen päätös vasta 14.10.2015. Totean, että asiaa ei ollut käsitelty julkisuuslain 14 §:n 4 momentissa säädetyssä määräajassa.

Selvityksessä on todettu, että B:n 29.9.2015 sähköpostitse lähettämään tiedusteluun 10.9.2015 saapuneen asiakirjapyynnön käsittelyvaiheesta ei ollut vastattu. Ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että viranomaiselle esitettyyn sen toimialaan ja tehtäviin liittyvään asialliseen ja riittävästi yksilöityyn tiedusteluun on vastattava ilman aiheutonta viivytyksiä. Jos yhteydenoton sanamuodosta on pääteltävissä, että asiakas jää odottamaan viranomaisen vastausta, on tiedusteluun lähtökohtaisesti vastattava. Se, millainen vastaus sisällöllisesti täyttää hyvän hallinnon kriteerit, arvioidaan tapauskohtaisesti. Viranomaisesta yhteyttä ottaneen henkilön ei pidä jäädä epätietoisuuteen siitä, käsitelläänkö hänen asiansa vai ei.

B on sähköpostikirjoituksessaan 29.9.2015 esittänyt sisällöltään yksilöidyn ja selkeän tiedustelun. Katson, että hallintolain 23 §:n ja hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti Kelan olisi tulut vastata B:n esittämään tiedusteluun.

Selvityksen mukaan A:n tilityshakemusta ratkaistaessa 3.9.2015 annettuihin kolmeen päätökseen oli virheellisesti kirjoitettu perusteluiksi, että hammaslääkäripalkkiota ei korvata, koska A:lla ei ole ollut oikeutta harjoittaa ammattia laillistettuna hammaslääkärinä Suomessa hoidon antamisen ajankohtana. A:n valituksen jälkeen päätökset oli oikaistu 15.9.2015 annetuilla päätöksillä, jotka oli 16.9.2015 postitettu potilaille ja A:lle. Kela on lausunnossaan pahoitellut A:lle aiheutunutta haittaa ja todennut, että virheelliset korvauspäätökset on oikaistu viipymättä virheen tultua Kelassa ilmi.

Päätöksissä ollut virhe on ollut omiaan aiheuttamaan haittaa A:n ammatinharjoittamiselle, vaikkakin se on pian A:n valituksen jälkeen oikaistu. Totean käsityksenäni, että Kelassa ei ole toimittu riittävän huolellisesti käsiteltäessä A:n tilityshakemusta.

### Johtopäätökset ja toimenpiteet

Edellä lausumani perusteella kiinnitän Kansaneläkelaitoksen huomiota viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain säännösten mukaiseen menettelyyn, tiedusteluihin vastaamiseen hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti ja huolellisuuteen virkatehtävien hoidossa.

Muilta osin kantelu ei ole antanut aihetta toimenpiteisiini.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen päätöksestäni Kansaneläkelaitokselle.

Apulaisoikeuskansleri

Risto Hiekkataipale

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Irma Tolmunen

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---