

TIETOJEN PYYTÄMINEN KOLMANNELTA TAHOLTA KELAN ETUUSPROSESSISSA

Kirsi Raittinen

Opinnäytetyö
Huhtikuu 2011
Liiketalouden koulutusohjelma
Oikeudellinen asiantuntijuus
Tampereen ammattikorkeakoulu

TIIVISTELMÄ

Tampereen ammattikorkeakoulu
Liiketalouden koulutusohjelma
Oikeudellisen asiantuntijuuden suuntautumisvaihtoehto

RAITTINEN, KIRSI

Tietojen pyytäminen kolmannelta taholta asiakkaan etuusprosessissa

Opinnäytetyö 60 s.
Huhtikuu 2011

Kansaneläkelaitos toimeenpanee suomalaista sosiaaliturvaa laajalti. Asiakkaille eri tilanteissa myönnettäviä etuuksia on useita kymmeniä ja näitä etuuksia sääteleviä lakeja ja asetuksia on paljon. Etuuslainsäädännön lisäksi toimenpanoa säätelevät myös erilaiset hallinnolliset lait, jotka myötävaikuttavat etuuspäätösten tekemiseen.

Asiakkaan hakiessa etuutta Kelasta hänen tulee toimittaa hakemuksensa liitteeksi erinäinen joukko liitteitä ja selvityksiä. Aina ei asiakas kuitenkaan syystä tai toisesta toimita liitettä. Tällaisessa tilanteessa tulee kyseeseen selvitysten pyytäminen suoraan viranomaiselta kolmannelta taholta. Mutta voiko näin toimia? Opinnäytetyössäni kuvaan ensin, mitä riskejä menettelyyn liittyy. Riskinä olen kartoittanut kyselyllä asiantuntijoille. Asiantuntijoiden vastausten perusteella selvitän kuulemismenettelyn merkitystä tietojen pyytämisen prosessissa.

Seuraavaksi luon katsauksen niihin lakeihin, jotka tietojen pyytämistä harkittaessa tulee huomioida. Ensin tarkastelen lakeja ja normeja yleensä sekä kerron normiristiriitojen ratkaisemisperiaatteista. Tarkemmalla tasolla selvitän hallintolain, julkisuuslain sekä henkilötietolain sisältöä, koska ne ovat keskeisessä asemassa aiheeseen liittyen. Viimeiseksi käyn läpi joitakin keskeisiä Kela-etuuksiin liittyviä lakeja ja selvitän, mitä niissä on tietojen pyytamisestä säädetty.

Menetelmäni tämän mielenkiintoisen aiheen käsittelyssä olivat pääasiassa lainopillisia. Empiriaa työhöni toi lyhyt asiantuntijoille suunnattu kysely sekä omat kokemukset työelämästä. Yhteenvetona voidaan todeta, että tietojen pyytämien kolmannelta taholta on varsin hyvä ja asiakasmyönteinen menettely asiakkaan etuusasiaa ratkaistaessa, kunhan toimintaan liittyvät riskit on tunnistettu ja minimoitu. Suurin riski on se, että menettelylle ei löydy lakiperustetta. Tämä riski on eliminoidavissa varmistamalla asia etuuslainsäädännöstä ja tarvittaessa neuvottelemalla Kelan lakimiehen kanssa. Toinen menettelyyn liittyvä riski on asiakkaan kuulemisen unohtaminen. Asiakasta on kuultava, mikäli Kelan pyytämä tieto aiheuttaa hakemuksen hylkäämisen joko kokonaan tai osittain.

Asiasanat: tietojen pyytäminen, kuuleminen, julkisuuslaki, henkilötietolaki, hallintolaki

ABSTRACT

Tampereen ammattikorkeakoulu
Tampere University of Applied Sciences
Degree Programme in Business Administration
Option of Legal Expertise

RAITTINEN KIRSI

Request for information from a third party in a client's benefit process
Bachelor's thesis 60 p.
April 2011

The Finnish Social Insurance Institution implements Finnish social security extensively. Clients are in different situations, benefits, laws and regulations are many. Besides the benefit laws, there are many administrative laws, which have influence on benefit decisions.

When a client applies for Kela benefits he must submit the attached set of different documents. However, the client does not always for one reason or another provide attachment. In such a situation the authority requests for information from a third party. But is it allowed to do so? This thesis firstly describes the risks associated with the procedure. The risks have been mapped out by interviewing experts. On the basis of their answers the meaning of consultation for the whole process is described.

Secondly I create an overview of the laws which are to be considered when requesting for information is created. First I take a look to the laws and standards generally and the solving principles for a norm conflict are studied. The Administrative Law, the Public Law and the Personal Data Act are explained more detailed because they play an important role in relation to the subject. Finally, some of the key benefit laws are reviewed.

The method of this thesis is mainly juridical. The empirical part consists of a brief expert inquiry and my own work experience. As a conclusion, the requesting information from a third party is a quite good method in resolving the client's preferences, as long as the risks involved are identified and minimized. The greatest risk is that the procedure does not exist on legal ground. This risk must be eliminated by ensuring the issue of preferential legislation and by negotiating with the lawyer. The second risk associates with a client consultation. Clients must be consulted if the information requested by the Kela is about to cause rejection of the application in whole or in part.

Keywords: asking information, consultation, Public Law, Personal Data Act, Administrative Law

SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	6
2	OPINNÄYTETYÖN AIHE	9
	2.1 Opinnäytetyön tavoite ja tarkoitus.....	9
	2.2 Käytännön tehtävät, tutkimusongelmat ja lähteet	10
3	TIETOJEN PYYTÄMINEN KOLMANNELTA TAHOLTA.....	11
	3.1 Mitä tarkoittaa tietojen pyytäminen kolmannelta taholta?	11
	3.2 Selvittämisvelvollisuus ja – vastuu.....	12
4	MITÄ HAASTEITA TAI RISKEJÄ MENETTELYYN LIITTYY?	15
	4.1 Kysely vakuutuspiirissä.....	15
	4.2 Asiakkaan kuuleminen.....	17
	4.3 Asiakkaan suostumus.....	19
5	SOSIAALIALAA OHJAAVAT LAIT	20
	5.1 Hallinnon virallislähteet.....	20
	5.2 Kansainväliset sopimukset, EU-oikeus ja kansallinen lainsäädäntö	21
	5.3 Hallintolaki, perustuslaki ja perusoikeudet	23
	5.4 Normiristiriitojen ratkaiseminen.....	26
6	LAKI VIRANOMAISTEN TOIMINNAN JULKISUUDESTA.....	28
	6.1 Lain tarkoitus	28
	6.2 Viranomaisen ja asiakirja.....	30
	6.3 Julkiset ja salassa pidettävät asiakirjat	31
	6.4 Oikeus tietojen saantiin ja tietojen antaminen.....	33
	6.5 Vaitiolovelvollisuus.....	37
7	HENKILÖTIETODIREKTIIVI JA HENKILÖTIETOLAKI.....	39
	7.1 Henkilötiedodirektiivi	39
	7.2 Henkilötietolain ja julkisuuslain suhde toisiinsa.....	39
	7.3 Henkilötietolaki.....	41
8	TIETOJEN PYYTÄMINEN TERVEYDENHUOLLOSSA	45
	8.1 Potilaslaki ja sosiaalihuollon asiakaslaki.....	45
	8.2 Asiakkaan oikeudet ja tietojen luovuttaminen suostumuksella	46
9	TIETOJEN PYYTÄMINEN JOISSAKIN KELAN ETUUKSISSA.....	48
	9.1 Sairausvakuutuslain mukaiset etuudet	49
	9.2 Kansaneläkelain mukaiset etuudet	50

9.3 Asumisen tuet.....	51
9.4 Työttömyysetuudet	54
10 YHTEENVETO.....	56
LÄHTEET.....	59

1 JOHDANTO

Kela on organisaationa kolmiportainen ja kattaa keskushallinnon, aluehallinnon ja paikallistason. Keskushallinto jakautuu yhteentoista osastoon ja fyysisesti se sijaitsee suurimmalta osin Helsingissä. Osastojen lisäksi keskushallinnossa on sisäinen tarkastus ja ylläpitäjä.

Alueellisesti Kelassa on viisi vakuutusaluetta, joissa kussakin toimii aluekeskus. Vakuutusalueet ovat: Etelä-Suomi (aluekeskus Lahdessa), Itä-Suomi (Kuopio), Lounais-Suomi (Turku), Länsi-Suomi (Seinäjoki) ja Pohjois-Suomi (Oulu). Vakuutusalueet jakautuvat vakuutuspiireihin, joissa on toimistoja tai yhteispalvelupisteitä. Vakuutuspiirejä on koko maassa 25 kappaletta ja lisäksi on niihin rinnastettavia erityisyksiköitä. Erityisyksiköitä ovat: opintotukikeskus (Jyväskylä), ulkomaan yksikkö (Helsinki), yhteyskeskus (Joensuu, Lieksa, Jyväskylä, Kemi-järvi ja Pietarsaari) ja perintäyksiköt (1/vakuutusalue).

Oma työpaikkani sijaitsee Lounais-Suomen alueella, Etelä-Pirkanmaan vakuutuspiirissä. Vakuutuspiiriimme kuuluvat seuraavat kunnat: Akaa, Hämeenkyrö, Kangasala, Lempäälä, Nokia, Pirkkala, Punkalaidun, Pälkäne, Sastamala, Urjala, Valkeakoski ja Vesilahti. Toimistoja tai palvelupisteitä on tällä hetkellä kymmenen: Akaa, Hämeenkyrö, Kangasala, Lempäälä, Nokia, Pirkkala, Pälkäne, Sastamala, Urjala ja Valkeakoski. Näissä toimipaikoissa on n. 110 työntekijää. Vakuutuspiirissämme toimeenpannaan lähes kaikkia Kela-etuuksia, pois lukien alueellisesti tai valtakunnallisesti keskitetyt etuudet (mm. sotilasavustus).

Oma työtehtäväni on Kelan Lempäälän toimistonjohtaja (nimitys 1.8.2010 lukien). Lempäälän toimistossa työskentelevien kuuden henkilön lisäksi toimin esimiehenä kaikille vakuutuspiirissämme työttömyysturvaetuuksia ja yleistä asuimistukea käsitteleville henkilöille. Ryhmääni kuuluu yhteensä noin 20 työntekijää, jotka työskentelevät Lempäälän lisäksi Pälkäneellä, Sastamalassa ja Nokialla. Ryhmässäni on tällä hetkellä myös kaksi harjoittelijaa Tampereen ammattikorkeakoulusta.

Työttömyysetuudet ja yleinen asumistuki ovat etuuksina sellaisia, että tarvetta tietojen tarkistamiseen myös muilta kuin suoraan etuuden hakijalta on jatkuvasti. Päivittäin tulee tilanteita, jolloin jotakin asiakkaan ilmoittamaa tai ilmoittamatta jättämää seikkaa tulisi tarkistella myös muilta tahoilta. Valitsemani aihe on siis oman työni kannalta erittäin mielenkiintoinen ja ajankohtainen.

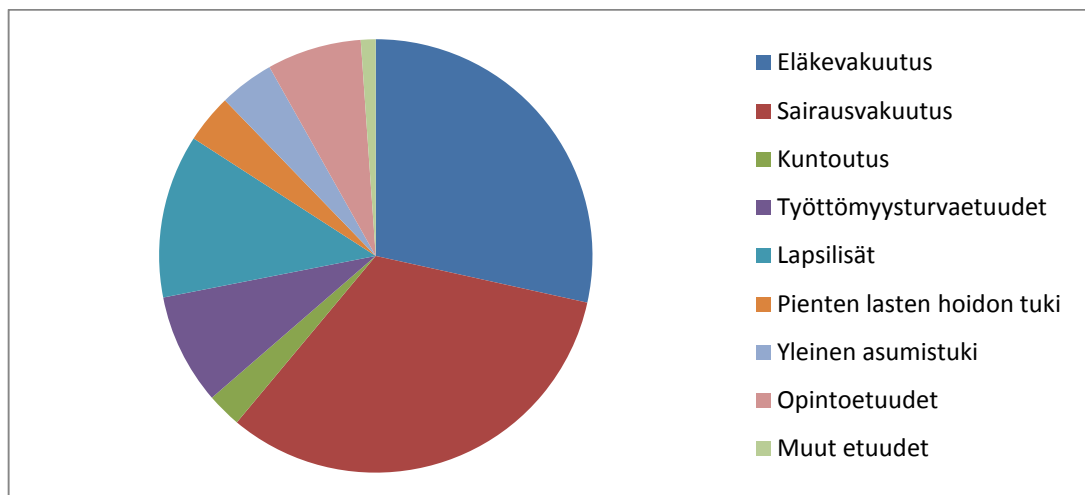
Kela maksoi koko maassa vuonna 2009 etuuksia seuraavasti:

Taulukko 1. Kela-etuudet (milj. €) vuonna 2009

Etuus	milj. €
Eläkevakuutus	3355
Sairausvakuutus	3842,2
Kuntoutus	305,4
Työttömyysturvaetuuudet	974,6
Lapsilisät	1436,9
Pienten lasten hoidon tuki	426,8
Yleinen asumistuki	482,1
Opintoetuuudet	833,3
Muut etuuudet	129,6
Yhteensä	11785,9

Lähde: Kelan tilastot

Kaavio 1. Kela-etuudet vuonna 2009 (suhteellinen jakauma)



Lähde: Kelan tilastot

Kuten vuoden 2009 tiedot osoittavat, kyse on erittäin merkittävistä summista, eikä ole yhdentekevää, miten etuuksien toimeenpano tapahtuu. Nykyistä Kelan

pääjohtajaa lainatakseni: ”jonottaminen maksaa”. Prosessien sujuvoittamiseksi on tehtävä kaikki voitava, unohtamatta kuitenkaan lain asettamia velvoitteita.

Vuonna 2010 Kelaan saapui yli neljä miljoonaa etuushakemusta, jotka jakautuivat seuraavasti:

Taulukko 2. Kelaan saapuneet etuushakemukset vuonna 2010.

Etuus	Saapuneet
Elatusavun maksuvapautus	19 149
Elatustuki	33 438
Eläkkeensaajan asumistuki	175 921
Eläkkeet	156 975
Erytshoitoraha	8 297
Koulumatkatuki	64 421
Kuntoutus	108 768
Kuntoutusraha	82 159
Lapsilisät	114 456
Lastenhoidon tuet	217 025
Lääkkeiden korvausoikeudet	157 974
Lääkkeiden lisäkorvaukset	118 367
Maahanmuuttajan erityistuki	6 822
Opintolainavähennys	18 273
Opintotukietuudet	363 390
Sairauspäivärahat	624 942
Sotilasavustus	26 949
Työeläkehakemukset	90 292
Työterveyshuolto, työnantajat	42 566
Työterveyshuolto, yrittäjät	59 471
Työttömyysturva	736 974
Vakuuttamisasiat	115 216
Vammaisetuudet	133 556
Vanhempainpäivärahat	157 233
Vuosilomakustannuskorvaus	26 416
Yleinen asumistuki	461 480
Äitiysavustus	60 630
Yhteensä	4 181 160

Lähde: Kelan tilastot

Näiden listattujen hakemusten lisäksi vuonna 2010 Kelaan saapui lähes 8,5 miljoonaa sairaanhoidon korvaushakemusta (yksityiset lääkäripalkkiot, fysioterapiat, hammaslääkärit jne.). Koska hakemusvolyymit ovat näin suuria, on tärkeää, että prosessit ovat valtakunnallisesti samankaltaiset ja että etuustyötä tehdään yhdenmukaisin pelisäännöin kaikkialla.

2 OPINNÄYTETYÖN AIHE

2.1 Opinnäytetyön tavoite ja tarkoitus

Teen siis opinnäytetyöni omalle työnantajaorganisaatiolleni. Työn aihe on yhdessä esimiehen kanssa sovittu. Opinnäytetyöni aiheena on: Tietojen pyytäminen kolmannelta taholta asiakkaan etuusprosessissa

- Mitä haasteita menettelyyn liittyy?
- Hallintolain ja erityislakien suhde tämän teeman osalta?

Opinnäytetyöni tavoitteena on helpottaa Kelan etuuskäsittelijän työtä, kun mietitään tietojen pyytämistä kolmannelta taholta. Käytännössä tämä helpottaminen toteutuu prosessin nopeutumisenä ja entistä tarkempaan lainmukaisuutena, kun tarvittava tieto aiheesta on saatavissa yhdestä lähteestä. Ohjeistuksen olemassaolo myös lisää oikeellisuutta tilanteissa, joissa harkitaan tietojen pyytämistä ja pohditaan, onko se ylipäätään mahdollista.

Työni tarkoituksena on luoda sellainen kattava yhteenveto aiheesta, jonka avulla etuuskäsittelijän on helpompi tehdä työtään ja josta tarvittava tieto/ohjeistus löytyy. Tarkoituksena on siis koota menettelyä säätelevät lakiperusteet yksiin kansiin.

Eri etuuksien käsittelijät todennäköisesti tietävät kyllä ohjeistuksen oman etuutensa osalta tavanomaisissa tapauksissa, mutta erilaissa rajatilanteissa tietoa tarvitaan lisää. Osittain saattaa myös olla olemassa virheellinen mielikuva siitä, että Kela saisi kaikkea kysyä ja kaikkea tarkistella - varsinkin, jos kyseessä on tietyssä mielessä asiakkaan etu (etuuspäätöksen tekeminen nopeammin).

2.2 Käytännön tehtävät, tutkimusongelmat ja lähteet

Käytännön tehtävinä eli tutkimusongelmina opinnäytetyössäni ovat:

- Kuvata tietojen pyytäminen kolmannelta taholta; mitä se tarkoittaa, miksi siihen ryhdytään
- Selvittää, minkälaisia haasteita asiaan liittyy
- Selvittää ne erilaiset oikeusnormit ja säännöt, jotka tietojen pyytämiseen liittyvät. Tällaisia säädöksiä löytyy sekä yleis- että erityislakien puolelta, kuvaan myös näiden eri lakityyppien suhdetta toisiinsa
- Selvittää laki kerrallaan ne etuudet, joissa tällainen tietojen pyytäminen tulee kyseeseen

Lähteinä opinnäytetyössäni olen käyttänyt pääasiassa aiheeseen liittyviä lakitekstejä (hallintolaki, julkisuuslaki, henkilötietolaki, perustuslaki, potilaslaki, sosiaalihuollon asiakaslaki) sekä ajankohtaisia teoksia aiheesta (Pahlman, Mäenpää, Tuori). Kuten Tuori teoksessaan Sosiaali oikeus toteaaakin, ohjaa sosiaali oikeutta pääasiassa lainsäädäntö, koska alaa koskevaa kirjallisuutta ei kovin paljoa ole.

Menettelyn yleisyyttä ja siihen liittyviä haasteita kartoitin lyhyellä sähköpostilla vakuutuspiirimme etuusvastaaville. Etuusvastaava on henkilö, joka vastaa oman etuutensa (esimerkiksi työttömyysetuudet, lääkeasiat jne.) asiasisällön kouluttamisesta muille tekijöille sekä vakuutuspiirin tekijöiden päätösten oikeellisuudesta, tulkinnoista ja linjauksista.

3 TIETOJEN PYYTÄMINEN KOLMANNELTA TAHOLTA

3.1 Mitä tarkoittaa tietojen pyytäminen kolmannelta taholta?

Kansaneläkelaitos toimeenpanee suomalaista sosiaaliturvaa laajalti. Asiakkaille eri tilanteissa myönnettäviä etuuksia on useita kymmeniä ja näitä etuuksia sääteleviä lakeja ja asetuksia lienee satoja. Etuuslainsäädännön lisäksi toimenpäänoa säätelevät myös erilaiset hallinnolliset lait, jotka myötävaikuttavat etuuspäätösten tekemiseen.

Asiakkaan hakiessa etuutta Kelasta, hänen tulee toimittaa hakemuksensa liitteeksi erinäinen joukko liitteitä ja selvityksiä. Joitakin dokumentteja Kela saa suoraan virkateitse muilta viranomaisilta, esimerkiksi viimeksi vahvistetun verotuksen tiedot ovat Kelassa sähköisesti katsottavissa. Myös väestörekisteritietoihin perustuvat asukas- ja asuntotiedot näkyvät Kelassa ”automaattisesti”.

Usein käy kuitenkin niin, että asiakas ei syystä tai toisesta jotakin etuuspäätöksen tekemiseksi olennaista tietoa Kelaan toimita. Esimerkiksi asumistukihakemuksen liitteenä voi kyllä olla vuokrakuitti, mutta ei selvitystä siitä, miten kustannus jakautuu varsinaisen vuokran, vesimaksun ja mahdollisten muiden kulujen (autopaikkamaksu, Internet-maksu ym.) kesken. Tämä tieto ei ole asiakkaalle tärkeä, hänen on joka tapauksessa kustannuksista vastattava, mutta Kelan käsittelijälle tiedolla on olennainen merkitys, sillä asumistukilain mukaan kaikkia kustannuksia ei asumismenoihin hyväksytä. Houkutus tarttua puhelimeen ja pirauttaa vuokranantajalle ja tarkistaa asia on suuri. Näin asia menisi etuuslainsäädännön mukaan oikein ja asiakaskin olisi tyytyväinen saadessaan päätöksen nopeasti.

Vaan entäpä, jos asiakas ei haluakaan vuokranantajansa tietävän missään tapauksessa, että hän on Kelasta asumistukea hakemassa? Virkailija soittaessaan vuokranantajalle tulisi näin tiedon paljastaneeksi. Oliko muutenkaan lain mukaan sallittu menettely soittaa suoraan vuokranantajalle?

Tällaiset nopeat tarkistukset ja selvittämiset ovat myös tietojen pyytämistä kolmannelta taholta, ja vaikka tarkoitus on hyvä ja asiakkaan etua ajatellaan, ei tällainen menettely ole välttämättä lainmukainen. Edellä kuvattu tapaus oli vain yksi esimerkki, tällaisia tilanteita on lukuisia ja lähes joka etuudessa. Kolmas taho voi myös tilanteesta riippuen olla jokin muu viranomainen, yksityinen henkilö, yritys jne.

3.2 Selvittämisvelvollisuus ja – vastuu

Lähtökohtaisesti asian käsittelyn tavoitteena on lainmukainen ja sisällöllisesti oikea ratkaisu. Jotta ratkaisu olisi oikea, tulee sen olla muodollisesti vähintään lainmukainen ja ratkaisun perustana on oltava riittävästi informaatiota. Lainmukaisuus edellyttää menettelyvaatimusten noudattamista, lain oikeaa soveltamista ja laissa määriteltyjen edellytysten huomioon ottamista. Sisällöllisesti oikea ratkaisu vaatii sekä oikeaa lainsoveltamista että riittävää ja paikkansapitävää tosiasiatietoa. (Mäenpää 2008a, 167.)

Sisällöllisesti oikean ratkaisun mahdollistaa luotettava, riittävä ja objektiivinen informaatio. Hallintolain 6. luku määrittelee informaation hankkimisen perusteita ja hallintoasian selvittämisessä käytettäviä keinoja. Sen 31 §: mukaan:

Viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.

Menettelyllisen oikeudenmukaisuuden kannalta tärkeää on viranomaisen ja asianosaisen vuorovaikutus. Viranomaisen selvittämisvelvollisuuteen kuuluu toiseikkojen selvittäminen ja arviointi sekä sovellettavan lain tunteminen. Edellä mainitun hallintolain kohdan mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä. Riittävän ja asianmukaisen selvittämisen takia viranomainen voi joko laatia selvityksiä itse tai sitten pyytää niitä toisilta. (Mäenpää 2008a, 168.)

Selvityksen riittävyden arvioimiseen vaikuttavat sekä asian luonne, että asianosaisen toiminta. Ratkaisu on tehtävä riittäväksi arvioitujen tietojen perusteella, mikäli saatavissa on vain epävarmaa tai muuttuvaa tietoa. Jos asianomainen ei toimita pyynnöstä huolimatta tietoja, jotka eivät ole viranomaisen hankittavissa, hakemusta ei voida hyväksyä. Jos puuttuva selvitys taas on luonteeltaan sellainen, että se ei vaikuta ratkaisun lopputulokseen, ei välttämättä seurauksena ole asian tutkimatta jättäminen. (Mäenpää 2008a, 170.)

Viranomaisen tehtävä on arvioida, milloin selvityksiä on riittävästi ratkaisun tekemiseksi. Tarvittaessa viranomaisen on hankittava lisäselvityksiä tai kerrottava asianomaiselle, mitä selvityksiä vielä tarvitaan. Viranomaisen toimivalta vaatia selvityksiä ja tietoja täytyy perustua erityisiin lain säädöksiin. (Mäenpää 2008a, 170–171.)

Konkreettinen selvittämisvastuu sisällöstä kuuluu ensisijaisesti asianomaiselle tämän hakiessa tai vaatiessa jotakin viranomaiselta. Kysymys on usein esimerkiksi taloudellisesta etuudesta. Vaatimuksen esittäjän eli hakijan on selvitettävä, että hän täyttää myöntämisen edellytykset. Viranomaisen on kuitenkin huolehtimisvelvollisuutensa nojalla varmistettava, että käsittelyä varten on olemassa riittävä ja asianmukainen selvitys. Yleisenä lähtökohtana on kuitenkin asianomaisen selvitysvastuu ja – velvollisuus. (Mäenpää 2008a, 174.)

Yleensä vain asianosainen voi esittää selvitystä henkilökohtaisista oloistaan tai vaatimuksistaan, jotka perustuvat henkilökohtaisiin ominaisuuksiin. Salassa pidettävän tiedon ollessa kyseessä (esim. terveystieto) viranomaisella ei välttämättä ole edes oikeutta saada tietoja ilman asianomaisen suostumusta. (Mäenpää 2008a, 174.)

Asianosaisen laiminlyötyä selvittämisvelvollisuutensa ei viranomaisen selvittämisvelvollisuus automaattisesti laajene. Passiivisuus oman asian selvittämisessä saattaa siis johtaa asianomaisen kannalta epäedulliseen lopputulokseen, esimerkiksi hakemuksen hylkäämiseen tai tutkimatta jättämiseen. Asianosaisen on muutoinkin myötävaikutettava oman asiansa selvittämiseen, eli hänen on omassa asiassaan pyrittävä yhteistyöhön viranomaisen kanssa ja toimittava

siten, että asian ratkaisemiseksi tarvittavat tiedot tulevat esiin. (Mäenpää 2008a, 175.)

Viranomaisen voi velvoittaa yksityisen esittämään tietoja vain laissa säädetyn toimivaltasäännöksen nojalla. Viranomaisen voi myös itse selvittää asiaa, tällöin selvitys pyydetään useimmiten kirjallisessa muodossa. (Mäenpää 2008a, 178–179.)

4 MITÄ HAASTEITA TAI RISKEJÄ MENETTELYYN LIITTYY?

4.1 Kysely vakuutuspiirissä

Yli kymmenen vuotta Kelassa työskennelleenä itselläni oli jonkinlainen ajatus ja käsitys tietojen pyytämiseen liittyvistä haasteista ja riskeistä. Oma näkökulmani on kuitenkin verraten suppea, koska olen koko Kela-urani ajan käsitellyt lähinnä toimeentuloa turvaavia etuuksia, kuten työttömyysetuuksia sekä asumistukia. Niin sanotut terveysperusteiset etuudet ovat itselleni hieman vieraampi osa-alue.

Jotta olisin saanut paremman kokonaiskuvan asiasta, lähetin lyhyen sähköpostikyselyn vakuutuspiirimme etuusvastaaville. Etuusvastaava on vakuutuspiirissä henkilö, joka vastaa oman etuutensa sisällöstä vakuutuspiirissä. Tämä tarkoittaa käytännössä uusien asioiden, ohjeiden ja säädösten kouluttamista, linjausten vetämistä hankalissa tapauksissa ja riittävästä osaamisesta huolehtimista yhdessä esimiehen kanssa. Kyseessä on siis oman, joskus kapeahkon sektorinsa syväosaaja, asiantuntija.

Kysymykseni tein tarkoituksella lyhyiksi ja ytimekkäiksi, jotta liian hankala kysymyksenasettelu ei vähentäisi saamiani vastauksia. Kysymykset kuuluivat yksikertaisesti:

- Minkä etuuden etuusvastaava olet?
- Kuinka yleistä on, että tietoja pyydetään muulta taholta kuin asiakkaalta itseltään? Jos tulee mieleen, voit kertoa myös jonkin käytännön esimerkin.
- Mitä riskejä mielestäsi tähän menettelyyn liittyy? Miten näitä riskejä voitaisiin minimoida?

Kyselyyn vastasi noin kymmenestä etuusvastaavastamme seitsemän. Vastauksissa erilaiset etuudet olivat hyvin edustettuina, vastauksia tuli sekä terveysperusteisten etuuksien etuusvastaavilta että toimeentuloa turvaavien etuuksien

etuusvastaavilta. Terveysperusteinen etuus on esimerkiksi sairauspäiväraha, ja toimeentuloa turvaava etuus on esimerkiksi asumistuki tai työttömyysetuus.

Tietojen pyytäminen kolmannelta taholta ja sen yleisyys vaihteli eri etuuksien välillä todella paljon. Useat etuusvastaavat näkivät pyytämisen liittyvän tilanteeseen, jossa tietoa on jo pyydetty asiakkaalta, mutta asiakas ei tietoa jostakin syystä pysty toimittamaan. Yleisintä tietojen pyytäminen kolmannelta taholta oli vastausten perusteella eläkettä saavien hoitotukihakemuksia käsiteltäessä, etuusvastaavan arvion mukaan tietoja kysytään useammin kolmannelta taholta kuin asiakkaalta itseltään. Tähän vaikuttaa luonnollisesti myös etuuden luonne ja hakijoiden heikkokuntoisuus. Myös opintoetuuksissa tietojen tarkistaminen oppilaitoksista on melko yleistä.

Kaikki vastaajat mainitsivat joitakin tapausesimerkkejä sekä niitä tahoja, joilta heidän etuudessaan tietoja yleisimmin kysytään. Tällaisia tahoja ovat muun muassa oppilaitokset, kuntien tai kaupunkien sosiaalitoimet, edunvalvojat, työnantajat, hoitopaikat, apteekit, vuokranantajat, työttömyyskassat, työeläkelaitokset, sairaalat, terveyskeskukset ja hakijan omaiset.

Viimeiseen kysymykseen liittyen tietojen pyytämiseen liittyvistä riskeistä olivat vastukset myös hyvin erilaisia. Kaksi etuusvastaavista ei nähnyt toiminnassa mitään riskiä. Myös kaksi oli sitä mieltä, että suurempi riski on se, mikäli tiedot jätetään pyytämättä ja tehdään ratkaisu virheellisiin tai puutteellisiin tietoihin perustuen. Myös tietojen pyytämisen toteuttamiseen sisältyy tiettyjä riskejä puhelimen käytön yleistyessä; keskustellaanko oikean henkilön kanssa, onko henkilöllä, jonka kanssa keskustellaan, valtuuksia asian hoitamiseen, keskustellaanko varmasti samasta asiakkaasta tai potilaasta jne.

Viisi etuusvastaavaa näki yhtenä riskinä sen, että asiakasta ei muisteta kuulla kolmannelta taholta saadusta tiedosta. Toisaalta pohdittiin sitä, että kysyttäessä tietoja kolmannelta taholta, paljastetaan väistämättä se, että henkilöllä on joitakin Kela-asioita vireillä. Mielestäni on erittäin hyvä, että moni vastaajista huomasi riskin, joka on myös minun mielestäni erittäin olennainen tähän menettelyyn liittyen, eli asiakkaan kuulematta jättäminen.

4.2 Asiakkaan kuuleminen

Yksi keskeisiä hallintomenettelyn ennalta ehkäiseviä oikeusturvatakeita on viranomaisen velvollisuus kuulla asianosaista. Sosiaalisten etuuksien osalta kuulemisen merkitystä vähentää se, että asia tulee pääsääntöisesti vireille asianosaisten hakemuksesta ja että asianosaisella on ensisijainen velvollisuus toimittaa viranomaiselle kaikki asian ratkaisemiseen tarvittavat oleelliset tiedot. Tämä takaa sen, että asianosaisella on mahdollisuus ilmaista näkökantansa viranomaiselle jo hakemuksessaan ja hakemuksen liitteissään. (Tuori 2008, 331.)

Hakemusasioissa kuulemisvelvollisuus korostuu erityisesti silloin, kun viranomainen itse hankkii asiaan liittyviä lisätietoja tai selvityksiä (Tuori 2008, 331). Tällaisia voivat olla esimerkiksi juuri etuusvastaavienkin mainitsevat lääkärintlausunnot, tulo- tai varallisuustiedot tai lääkkeitä koskevat tiedot. Asiakkaalle on annettava tieto, mistä ja mitä häntä koskevia tietoja voidaan ilman hänen suostumustaan hankkia (Tuori 2008, 321). Asiakaslain mukaan asiakkaalla tai edustajallaan on oikeus ennen tietojen antamista saada tietoonsa, miksi tietoja tarvitaan, mihin niitä käytetään ja minkä rekisterinpitäjän henkilörekisteriin tiedot tallennetaan (AsiakasL 12–13 §).

Asianosaisten kuulemiseen liittyvät yleissäännökset on kirjattu hallintolain 34 pykälään:

Asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.

Etuusvastaavien vastauksissakin tätä asiaa on pohdittu erityisesti asiakkaan kannalta ja kuulemisen merkitystä korostetaan, mikäli Kelan hankkima tieto tai selvitys näyttäisi vaikuttavan asian ratkaisuun asiakkaan kannalta epäedullisesti. Esimerkiksi Kelan pyytämä lääkärinlausunto tai sairauskertomukset voivat aiheuttaa hakemuksen hylkäämisen.

Kuulemista ei tarvitse toimittaa silloin, kun asiakkaan hakemus jätetään tutkimatta tai hylätään heti perusteettomana. Sosiaalietuuksissa tarpeettomana pi-

detään asiakkaan kuulemista muista kuin sellaisista viranomaisen hankkimista lisäselvityksistä, jotka voivat aiheuttaa etuushakemuksen hylkäämisen joko osittain tai kokonaan. Saman voidaan ajatella koskevan myös sellaisia toiselta viranomaiselta tai työnantajalta saatuja tietoja, jotka ovat myös hakijan tiedossa tai helposti hänen saatavillaan. (Tuori 2008, 332.)

Kuuleminen ei siis estä ratkaisun tekemistä asiakkaan asiassa, mutta sillä varmistetaan se, että asiakas saa saman tiedon, jonka Kela on saanut ja myös tiedon siitä, kuinka tämä selvitys vaikuttaa asiakkaan etuusratkaisuun. Voihan ol- lakin niin, että tiedot ovat edelleen vajavaiset ja asiakas pystyy toimittamaan vielä lisää selvityksiä hakemuksensa tueksi tai osoittamaan Kelan saaman tie- don esimerkiksi vanhentuneeksi tai virheelliseksi.

Kuulemisvelvollisuuden täyttämiseksi riittää, että asianosainen saa mahdolli- suuden antaa oman selityksensä asiaan. Hänelle on ilmoitettava selityksen an- tamiselle varattu määräaika sekä kuulemisen tarkoitus. Tarvittaessa on myös yksilöitävä, mistä seikoista selitystä pyydetään. Myös asiakirjat, joita kuulemi- nen koskee, on asianosaiselle toimitettava joko alkuperäisinä tai jäljennöksinä tai varattava asianosaiselle muuten mahdollisuus tutustua asiakirjoihin. (Tuori 2008, 332.)

Yksinkertainen esimerkki tällaisesta tilanteesta on se, kun työ- ja elinkeinotoi- misto ilmoittaa Kelaan, että asiakas on aloittanut kokoaikaisen, yli kaksi viikkoa kestävän työn. Tämä tietohan merkitsee, että asiakkaalla ei oikeutta työttö- myysetuuteen työsuhteen ajalta ole. Mikäli tieto kohdistuu takautuvaan, jo mak- settuun aikaan, tulee asiakkaalle varata tilaisuus lausua oma kantansa asiaan mahdollisuuksien mukaan jo ennen etuuden lakkautusta. Koska tällaisen takau- tuvan lakkautuksen lisäksi hyvin nopeasti tulee selviteltäväksi asiakkaan ilmoi- tusvelvollisuuden laiminlyönti ja pahimmassa tapauksessa jopa asian etenemi- nen väärinkäytösepäilyyn asti, on hyvän hallinnon periaatteiden mukaista ennen prosessin käynnistämistä varata asiakkaalle tilaisuus tulla kuulluksi asiassa. Omalla urallani tällaisia nimenomaisia tilanteita on tullut vastaan useita, ja jos- kus on käynyt myös niin, että tieto työn alkamisajankohdasta on ollut syystä tai toisesta virheellinen ja asiakas on pystynyt tämän osoittamaan.

4.3 Asiakkaan suostumus

Tiedot, joita päätöksentekijät ja sosiaalihuollon ammattihenkilöt saavat asiakkaista, ovat yleensä arkaluonteisia ja koskevat yksityisyyden ydinalueita. Asiakkaiden aseman suojana on luottamuksellisuus, joka on sosiaaioikeuden tärkeimpiä periaatteita. Luottamuksellisuus nojautuu asiakkaiden yksityisyyden suojaan, jota koskeva yleislauseke löytyy perustuslaista. (Tuori 2008, 562.)

Luottamuksellisuuden periaate suojaa yksityisen subjektin asemaa, joten asianosaisen suostumus tietojen luovuttamiseen syrjäyttää yleensä tietojen salassapitovelvollisuuden (Tuori 2008, 565). Myös julkisuuslakiin on kirjattu säädös, jonka mukaan salassa pidettävästä asiakirjasta voidaan antaa tieto, jos se, jonka etujen suojaamiseksi salassapito tehdään, antaa suostumuksensa (Tuori 2008, 594).

Suostumuksen muotoa ei ole pääsääntöisesti erikseen säädetty. Potilaslain mukaan pääsääntöisesti suostumus on annettava kirjallisena. Myös julkisuuslain mukaan suostumuksen on oltava nimenomainen, ja tämä voi käytännössä aiheuttaa sen, että suostumus vaaditaan kirjallisena. Jälkikäteen suostumusta ei voida päätellä siitä, että asiakas jättää reagoimatta tietojen ilmaisemiseen.

5 SOSIAALIALAA OHJAAVAT LAIT

Tärkein oikeuslähde sosiaalioikeudessa on lainsäädäntö. Sosiaalioikeudessa oikeuskäytännön merkitys on vähäisempi kuin monilla muilla oikeudenaloilla. Sosiaalisia etuuksia koskevista päätöksistä tehtävät valitukset eivät tule käsiteltäviksi korkeimmissa tuomioistuimissamme, vaan niiden ylimpänä muutoksenhakuasteena on vakuutusosoikeus. Oikeuslähdearvoltaan vakuutusosoikeuden ratkaisut voidaan rinnastaa valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeus asiamiehen kannanottoihin. (Tuori 2008,116–117.)

Lainsäädännön esityöt, esimerkiksi hallituksen esitysten perustelut tai valiokuntien mietinnöt ovat oikeuslähteinä sitä tärkeämpiä, mitä uudemmasta lainsäädännöstä on kyse. Oikeuskirjallisuuden merkitys oikeuslähteenä on sosiaalioikeuden alalla vähäinen, koska oikeustieteellistä tutkimusta on tehty varsin vähän. (Tuori 2008, 117.) Koska tämä opinnäytetyö on tarkoitettu Kelan etuuskäsittelijän tueksi ja avuksi arjen työssä, jäävät lakien esityöt harkitusti vähälle huomiolle ja pääpaino on varsinaisessa lainsäädännössä.

5.1 Hallinnon virallislähteet

Sosiaalioikeuden alalla päätöksenteossa vaikuttaa oikeuslähteiden ryhmä, jota kutsutaan hallinnon virallislähteiksi. Tällä ei ole vastinetta oikeusjärjestyksen perinteisillä ydinalueilla. Hallinnon virallislähteet voivat muodostua ensi asteen päätöksenteossa jopa ratkaisutoiminnan tärkeimmäksi ohjeistukseksi. (Tuori 2008, 118.) Myös aiemmalla hallintokäytännöllä voi olla merkitystä oikeuslähteenä, erityisesti yhdenvertaisuusperiaatteen välityksellä (Tuori 2008, 119).

Hallinnon virallislähde tarkoittaa sellaisia määräyksiä, ohjeita ja normeja, jotka ovat hallintoviranomaisen päättämiä ja jotka kohdistuvat yleensä toisiin viranomaisiin. Niillä ei voida perustaa viranomaisilla uutta toimivaltaa, joka kohdistuisi yksityishenkilöihin. Perustuslakikin edellyttää, että yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteet määritellään lailla. Samoin perustuslain hallinnon lain-

alaisuutta käsittelevä kohta määrittelee, että viranomaisen on pystyttävä aina johtamaan toimivaltansa laista. (Tuori 2008, 130.)

Kansaneläkelaitoksen päätettäviksi kuuluvista etuuksista päätetään yleensä paikallishallinnon tasolla, eli vakuutuspiireissä. Lain mukaan Kela voi antaa yhdenmukaisen ratkaisukäytännön varmistamiseksi etuusohjeita. Joissakin laeissa on myös Kelan tehtäväksi säädetty johtaa ja valvoa annettujen päätösten noudattamista. Kelan tehtäväksi katsotaan myös ohjeiden antaminen etuuksien ja korvausten hakemisesta sekä asioiden käsittelemisestä paikallistasolla.

Kelan keskushallinnolla on tavoitteenaan ohjauksella ja valvonnalla varmistaa yhdenmukainen ratkaisukäytäntö. Kuitenkaan Kelalla ei ole toimivaltaa antaa oikeudellisesti velvoittavia normeja, jotka vaikuttaisivat yksittäisten ihmisten etuuspäätösten sisältöön. Ohjeet, joita Kela etuuksien sisällöstä tai saamisedellytyksistä antaa, ovat heikosti velvoittavia oikeuslähteitä. Sen sijaan Kela voi antaa myös oikeudellisesti sitovia ohjeita ja määräyksiä menettelyistä, joita sen omassa organisaatiossa on etuuksia koskevassa päätöksenteossa noudatettava. Näiden määräysten tulee kuitenkin olla sopusoinnussa hallintolain ja erityissäännösten kanssa. (Tuori 2008, 147.)

5.2 Kansainväliset sopimukset, EU-oikeus ja kansallinen lainsäädäntö

Kansainväliset sopimukset rinnastetaan kansalliseen lainsäädäntöön, mikäli ne on saatettu Suomessa valtion sisäisesti voimaan. Kun määräykset on saatettu voimaan, niiden suhdetta kansalliseen lainsäädäntöön arvioidaan normien etusijajärjestyksen mukaisesti. Kansainväliset sopimukset jakautuvat sosiaalioikeuden näkökulmasta kahteen ryhmään: ihmisoikeussopimuksiin sekä monen- tai kahdenkeskisiin sosiaaliturvasopimuksiin. (Tuori 2008, 124.) Kansallisen lainsäädännön tulkintojen tulee olla ihmisoikeusmyönteisiä, jotta vältetään normien etusijajärjestyksestä pohdittaessa ihmisoikeussopimuksen määräyksen syrjäytymiseen ja kansainvälisoikeudellisen veloitteen loukkaamiseen (Tuori 2008, 125).

EU-oikeus muodostaa erillisen oikeusjärjestyksen, mutta implementoinnilla siihen kuuluvat normit muuntuvat osaksi kansallisia oikeusjärjestyksiä. Perussopimusten määräykset ovat jäsenvaltioissa välittömästi sovellettavaa oikeutta. Myös asetukset tulevat voimaan jäsenvaltioissa ilman erillisiä voimaansaattamistoimia. Direktiivit sen sijaan ovat toimeksiantoja, jotka on suunnattu jäsenvaltioille. Jäsenvaltioiden on toimeenpantava direktiivi kansallisen lainsäädännön kautta määräajassa. (Tuori 2008, 125–126.)

Perustuslain 2.3 §:n mukaan on kirjattu säännös hallinnon lainalaisuudesta. Se jakautuu kahteen eri näkökulmaan. Toisaalta viranomaisen on kaikessa omassa toiminnassaan noudatettava asetettuja oikeussäännöksiä niiden tasosta riippumatta. Toisaalta viranomaisen on aina pystyttävä perustamaan toimivaltansa lakiin, erityisesti silloin kun puututaan yksityishenkilön oikeusasemaan. Ylimpänä kansallisessa lainsäädännössä onkin juuri perustuslaki. Uudistettu perustuslaki tuli voimaan 1.3.2000, ja tämän jälkeen perusoikeussäännösten merkitys sosiaaioikeuden alalla on kasvanut. (Tuori 2008, 120.)

Sosiaaioikeudellisessa päätöksenteossa on otettava huomioon perustuslain lisäksi myös sosiaaioikeuden erityislainsäädäntö sekä yleinen hallinto-oikeudellinen lainsäädäntö. Jälkimmäinen säätelee menettelyä, julkisuutta, salassapitoa sekä muutoksenhakua. Yleistä hallinto-oikeudellista lainsäädäntöä sosiaaioikeuden alalla ovat muun muassa hallintolaki (434/03), laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/99) sekä laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/01). Muutoksenhakua sääntelee hallintolainkäyttölaki (586/96). Tämän lain vaikutus ulottuu kuitenkin valtion varsinaiseen hallintoorganisaatioon ja kunnallisiin viranomaisiin. Muutoksenhausta Kelan päätöksiin on säädetty erikseen. (Tuori 2008, 120–121.)

Opinnäytetyöni aiheen kannalta erittäin olennaisia ovat julkisuuslaki ja henkilötietolaki, joita käsittelen tarkemmin omissa pääluvuissaan.

5.3 Hallintolaki, perustuslaki ja perusoikeudet

Nykypäivän ihmiselle ei enää välttämättä riitä ainoastaan se, että hallinnollinen toiminta on lainmukaista ja tuottaa etuja ja palveluja. Viranomaisilta vaaditaan enemmän ja parempaa palvelua. Näihin vaatimuksiin liittyvät myös vaatimukset hyvästä hallinnosta, jotka koskevat erityisesti hallinnollisten asioiden käsittelyssä noudatettavaa menettelyä ja toiminnan avoimuutta. Toiminnalta odotetaan menettelyllistä laatua, laillisuutta ja asianmukaisuutta. Nämä vaatimukset turvaavat ihmisten oikeuksia jo etukäteen. (Mäenpää 2008c, 2.)

Perusoikeudet, jotka menettelyä määrittävät, ulottuvat hallintoviranomaisen toimintaan ja asioiden käsittelyyn. Näiden oikeuksien perusta löytyy perustuslain 21 §:stä. Tässä pykälässä määritellään neljä menettelyllistä perusoikeutta; oikeus asianmukaiseen käsittelyyn, oikeus hyvään hallintoon, oikeus hakea muutosta sekä oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. (Mäenpää 2008c, 2-3.)

Tässä lainkohdassa kuvataan myös ne osaoikeudet, joihin oikeus hyvään hallintoon jakautuu:

- Oikeus asianmukaiseen käsittelyyn ilman aiheetonta viivytystä
- oikeus saada asia käsittelyyn toimivaltaisessa viranomaisessa
- käsittelyn julkisuus
- oikeus tulla kuulluksi asiaa käsiteltäessä
- oikeus saada perusteltu päätös asiassa
- oikeus hakea muutosta annettuun päätökseen

Tämä luettelo ei kuitenkaan ole tyhjentävä, vaan saman pykälän 2 momentissa määritellään, että luettelossa mainitut seikat sekä muut hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Näitä säännöksiä onkin erityisesti hallintolaisissa. (Mäenpää 2008c, 3-4.)

Hallintolaki on yleislaki, joka määrittelee hallinnon oikeusperiaatteet, joita ovat: suhteellisuusperiaate, yhdenvertaisuusperiaate, objektiivisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate ja luottamuksensuojan periaate. Lisäksi näihin hyvän hallinnon takeisiin voidaan laskea myös viranomaistallenteiden julkisuus, josta säädetään perustuslain 12 §:ssä. (Mäenpää 2008c, 4-5.) Hallintolakia sovelletaan kaikissa valtion ja kuntien viranomaisissa, jotka osallistuvat hallintotoimintaan ja hoitavat julkista tehtävää, riippumatta mikä niiden organisatorinen asema on (Mäenpää 2008c, 43).

Hallintolain sijasta tulevat sovellettavaksi siitä selvästi poikkeavat tai sen kanssa ristiriitaiset ja laintasoiset erityissäännökset. Ensisijaisesti sovelletaan muussa laissa säädettyjä, hallintolakia yksityiskohtaisempia säännöksiä. Erityislaki, joka sisältää menettelysäännöksiä, voi olla niin kattava ja tarkalla tasolla säädetty, että se tulee ensisijaisesti sovellettavaksi. Kuitenkin menettelyssä on noudatettava hallintolaissa säädettyjä hyvän hallinnon perusteita. Hallintolaissa säädettyjä kuulemismenettelyjä ja esteellisyysperusteita on noudatettava, ellei niistä ole säädetty erityisessä menettelylaissa. (Mäenpää 2008c, 41–42.)

Hallintolaki määrittelee siis hyvän hallinnon ja menettelyllisen perusturvan minimitason hallinnollisten asioiden käsittelyssä, eivätkä esimerkiksi kuulemista rajoittavat säädökset automaattisesti syrjäytä hallintolain säännöksiä. Joissakin tilanteissa voi olla perusteltua soveltaa hallintolain säännöksiä, jotka takaavat paremman menettelyturvan. Kuitenkin EU-oikeuden etusijasta kansalliseen lainsäädäntöön johtuu, että EU-säännöksiä sovelletaan, vaikka niissä olisi hallintolaissa poikkeavia säädöksiä. (Mäenpää 2008c, 43.)

Perusoikeudella tarkoitetaan yleistä oikeutta, joka on erityisesti perustuslailla jokaiselle suojattu. Perusoikeuksien turvaaminen on julkisen vallan erityisenä velvollisuutena (Perustuslaki 22 §). Yksityinen voi vedota perusoikeuksiinsa suhteessa viranomaisiin ja viranomaisen on huomioitava perusoikeudet kaikessa toiminnassa ja päätöksenteossa. Perusoikeusnormien johdosta myös viranomaisen toimivallan lakisidonnaisuus korostuu. Perustuslain määrittelemistä perusoikeuksista osa on negatiivisia, eli ne rajoittavat viranomaisen toimintaa. (Mäenpää 2003, 195).

Perustuslain 2 §:n mukaan oikeusvaltioperiaate tarkoittaa, että julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja lakia on tarkoin noudatettava kaikessa julkisessa toiminnassa. Mielestäni tietojen pyytäminen asioiden hoitamiseksi on myös julkisen vallan käyttöä, jolle on siis löydettävä lakiperuste.

Perustuslain 6 §:ssä kuvataan perusoikeuksista yhdenvertaisuutta. Kaikkia on kohdeltava yhdenvertaisesti lain edessä, eikä ketään saa asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan tai muun henkilöön liittyvän syyn vuoksi. Tämän voidaan tulkita koskevan myös tietojen pyytämistä kolmannelta taholta, asiakasta ei voi jättää yksin asiansa kanssa, mikäli se lakiteitse vaan on hoidettavissa.

Perustuslain 10 § kuvaa perusoikeuksista yksityisyyden suojaa ja sen mukaan jokaisen kotirauha, kunnia ja yksityiselämä on turvattu, henkilötietojen suojasta on säädetty tarkemmin lailla. Perustuslain 21 §:n teemana on oikeusturva. Lain mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa viranomaisessa. Tarkemmin hyvän hallinnon perusteista ja periaatteista säädetään hallintolaillla.

Yhteenvetona voidaan siis todeta, että henkilötietolaki ja laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta luo raamit tietojen pyytämiseksi kolmannelta taholta. Perustuslain mukaankin yksityisyyttä tulee suojata. Tietojen pyytäminen on periaatteessa kiellettyä yleislakien mukaan, mutta hyväksyttävää, mikäli kyseistä asiaa tai etuutta säätelevästä erityislaista löytyy pyytämiseen peruste. Pyyttäminen on hyväksyttävää tietysti myös vakavissa poikkeustilanteissa, jolloin esim. valtion turvallisuus on uhattuna. Tätä näkökulmaa ei tässä työssä tarkastella.

Yleislakien luomat raamit eivät vielä yksistään Kelan toimihenkilöä paljonkaan työssään auta. Toki ne luovat pohjan varovaisuudelle, jonka pitäisi ohjata asiantuntijaa tarkastelemaan käsillä olevaa etuuskäsitelyä ja sen asettamia määritelmiä tietojen pyytämiseksi. Eli tässä kohtaa ei aivan päde se, että vaikka hallintolain ja perustuslain mukaan halutaan varmistaa asiakkaalle nopea ja joustava käsitely, niin tämän varjolla sitten voitaisiin oikaista pyytämällä tiedot suoraan kolmannelta taholta.

Toki edelleen voidaan myös tietojen pyytämistä käyttää toimintatapana, vaikka laista ei perustetta pyytämiselle löytyisikään, mikäli asiaan saadaan suostumus asiakkaalta. Joskus saattaa tulla jopa tilanteita, että asiakas itse pyytää viranomaista hankkimaan tiedot esimerkiksi työnantajalta tai hoitavalta lääkäriltä.

5.4 Normiristiriitojen ratkaiseminen

Yleislain ja erityislain välistä suhdetta voidaan kuvata muun muassa seuraavalla tavalla: kansalaisten käyttäytymistä yleisellä tasolla säätelevistä oikeusnormeista käytetään nimitystä yleislaki (*lex generalis*) ja toisaalta säädöksellä juuri tietyn yksittäisen tapauksen sääntelyä kutsutaan erityislaiksi (*lex specialis*). Oikeuskysymystä pohdittaessa säännökset voivat olla yksiselitteisiä, säännökset voivat sisältää harkintamarginaalin, säännökset voivat olla ristiriitaisia, tulkinnanvaraisia tai ne voivat jopa puuttua kokonaan. (Korhonen 2003, 144.)

Yleislain ja erityislain välisessä suhteessa voi olla normiristiriita. Oikeusnormien ristiriitatilanteet voidaan jakaa kolmeen päätyyppiin; loogisiin, tavoitteellisiin ja normatiivisiin ristiriitoihin. Ristiriitoja voidaan eliminoida tulkinnallisin keinoin tai säännöin. (Korhonen 2003, 144.) Toisinaan voi olla vaikea erottaa yleislaki erityislaista, näitä voi myös soveltua kuhunkin tilanteeseen useampia.

Loogisia normiristiriitatilanteita varten oikeusjärjestykseen sisältyy oikeuslähdeopillisia metanormeja, eli toisen asteen normeja jotka määrittävät normien etusijajärjestyksen. Näistä tärkeimmät ovat *lex superior* – sääntö, *lex posterior* ja *lex specialis* – periaatteet (Korhonen 2003, 145).

Lex superior -sääntö on kuvattu perustuslain 106–107 §:ssä. Tämän säännön mukaan ylemmänasteinen normi syrjäyttää alemmanasteisen, eli esimerkiksi lain tasoinen normi syrjäyttää asetuksen tasoisen normin. Käytännön esimerkkinä; jos lailla on määritelty subjektiivinen oikeus sosiaaliseen etuuteen, ei sitä asetuksella voi rajata. Kuitenkin perustuslaille on annettava etusija, eli ristiriitatilanteissa hallintoviranomaisen on annettava tavalliselle laille perustuslain kanalta mahdollisimman myönteinen tulkinta. (Tuori 2008, 121–122.)

Lex posterior – periaate tulee sovellettavaksi, kun säännökset ovat hierarkkiselta tasoltaan samantasoiset. Tämä periaatteen mukaisesti myöhemmin säädetty säännös syrjäyttää ristiriitatilanteessa aikaisemman. Tätä periaatetta ei noudateta aina. Vahvemmassa saattaa osoittautua lex specialis – periaate, jonka mukaan erityissäännös syrjäyttää samaa kysymystä käsittelevän yleissäännöksen. Tämä lex specialis – periaate on sosiaalioikeuden alalla merkityksellinen, kun esimerkiksi arvioidaan yleishallinto-oikeuden alaan kuuluvien säännösten ja sosiaalialan erityislainsäädännön välistä suhdetta. Silloin kun jotakin kysymystä on molemmissa lainsäädännöissä käsitelty, on erityislainsäädännölle annettava etusija ristiriitatilanteessa. (Tuori 2008, 122 -123.)

EU-oikeuden suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön noudatetaan etusijaperiaatetta, joka perustuu EY-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Tämän käytännön mukaan ristiriitatilanteessa EU-oikeudella on aina etusija suhteessa kansalliseen säädökseen. Tämä etusija ei ole riippuvainen kansallisesta hierarkkisesta tasosta. Tämä tarkoittaa, että kansallisen lainsäädännön normiristiriitoja sääntelevät normit menettävät merkityksensä, jos kyse on EU-oikeuden ja kansallisen lainsäädännön suhteesta. (Tuori 2008, 126.)

6 LAKI VIRANOMAISTEN TOIMINNAN JULKISUUDESTA

6.1 Lain tarkoitus

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999; julkisuuslaki) ja asetus viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta (1030/1999) tulivat voimaan 1.12.1999. Julkisuuslaki toteuttaa hallitusmuodossa perusoikeudeksi säädettyä oikeutta tiedonsaantiin viranomaisten julkisista asiakirjoista. Lain tarkoituksena oli, että eri lakeihin ja asetuksiin sisältyvät salassapito- ja vaitiolovelvollisuutta koskevat säännökset voidaan kumota, kun ne olisivat koottuna yhteen lakiin (HE 30/1998, esityksen pääasialliset perustelut). Aiemmin kyseiset säännökset olivat sirpaloituneina eri alojen erityislakeihin (HE 30/1998, yleisperustelut, jakso 2.1).

Julkisuuslaki on yleislaki, jota sovelletaan lain soveltamisalaan kuuluviin asioihin ja asiakirjoihin aina, jollei toisin ole erikseen säädetty. Laki määrittelee julkisuuden ja salaisuuden yleiset perusteet. Koska se on säädetty tavallisena lakina, asiakirjojen julkisuutta voidaan järjestää myös tästä laista poikkeavasti lain tasoilla erityissäännöksillä. Erityissäännöksen suhteesta julkisuuslakiin on kyse silloin, kun jossain toisessa laissa oleva säännös koskee samaa asiaa, josta on julkisuuslaissakin säädetty. Säännösten suhde ei ole säädös- vaan säännös-kohtaista. Julkisuuslaki ei kuitenkaan jää täysin soveltamatta vaikka jostakin sen sisältämästä asiasta säänneltäisiinkin erityislaille ja -säännöksellä. Julkisuuslain rooli voi olla täydentävä. Erityissäännös syrjäyttää julkisuuslain vain siltä osin kuin ne selvästi eroaa toisistaan. (Korhonen 2003, 147.)

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta käsittelee oikeutta saada tietoa viranomaisten julkisista asiakirjoista, viranomaisessa toimivan vaitiolovelvollisuutta, asiakirjojen salassapitoa ja muita tietojen saantia koskevia yleisten ja yksityisten etujen suojaamiseksi välttämättömiä rajoituksia ja viranomaisten velvollisuuksia lain tarkoituksen toteuttamiseksi. Perusyksikköinä tässä julkisuuden sääntelyn laissa ovat viesti, asiakirja ja siinä oleva tieto (Mäenpää 2008b, 60).

Tarkoituksena on avoimuuden toteutuminen sekä hyvä tiedonhallintatapa viranomaisten toiminnassa. Tavoitteena on antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä sekä valvoa oikeuksiaan ja etujaan sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön. Lähtökohtaisesti viranomaisien asiakirjat ovat julkisia, ellei laissa toisin säädetä. Hyvästä tiedonhallintavasta säädetään tarkemmin asetuksessa viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta.

Laki edellyttää viranomaisia toimimaan niin, että asioiden valmistelu on julkista ja että avoimuutta edistetään. Viranomaisten on myös huolehdittava asiakirjojen asianmukaisesta järjestämisestä, eli että keskeiset asiakirjat ovat helposti saatavilla. Julkisuuslakiin on koottu myös keskeisimmät salassapitosäännökset. Julkisuuslaki on yleislaki ja muissa laeissa voi olla erityissäännöksiä, jotka koskevat salassapitoa tai julkisuutta. Esimerkiksi laki potilaan asemasta ja oikeuksista sisältää salassapitosäännöksiä. Julkisuuslaki koskee kaikkia viranomaisten asiakirjoja, riippumatta mihinkä muotoon ne on talletettu.

Viranomaisella on velvollisuus edistää tiedonsaantia ja hyvää tiedonhallintatapaa. Viranomaisella ei tämän velvollisuuden myötä ole lupa rajoittaa tietojen luovuttamista enempää kuin laissa on säädetty. Viranomaisen on myös varmistettava, että tiedon pyytäjiä kohdellaan tasapuolisesti. Hyvä tiedonhallintatapa edellyttää viranomaiselta huolehtimista tietojen laatuun liittyvistä tekijöistä, mm. tietojen asianmukaisesta saatavuudesta, käytettävyydestä ja suojaamisesta sekä eheydestä.

Viranomaisen on myös edistettävä oman toimintansa avoimuutta ja laadittava tarvittaessa oppaita, tilastoja ja muita julkaisuja sekä kerrottava palveluistaan ja ratkaisukäytännöistään. Toiminnan tulee siis tämän määritelmän mukaan olla ennustettavaa ja läpinäkyvää (vrt. hallintolaki).

6.2 Viranomainen ja asiakirja

Julkisuuslain mukaan viranomaisina pidetään esimerkiksi valtion hallintoviranomaisia, muita valtion virastoja ja laitoksia, kunnallisia viranomaisia ja tuomioistuimia. Lain mukaisen viranomaisen määritelmä koskee myös Kansaneläkelaitosta (JulkL 4 §). Viranomaisin rinnastetaan lain tai asetuksen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen perusteella julkista tehtävää hoitavat laitokset, yhteisöt ja säätiöt silloin kun ne käyttävät julkista valtaa.

Asiakirja käsitteenä määritellään julkisuuslain 5 §:ssä. Asiakirja voi olla kuvallinen tai suullinen esitys (esityslista, selvitys, suunnitelma, päätös lausunto, taulukko, hakemus tai piirros) Se voi lisäksi olla käyttönsä vuoksi yhteenkuuluviksi tarkoitetuista merkeistä muodostuva kokonaisuus tai viesti, joka on selvitettävissä vain atk- tai muiden laitteiden avulla. Viestejä, joita on myös pidettävä asiakirjoina, ovat atk-tallenteet, cd-levyt, magneettinauhat ja mikrofilmit (Pahlman 2007, 13).

Viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan asiakirjaa, joka täyttää asiakirjalle asetetut vaatimukset ja on lisäksi viranomaisen hallussa, sen laatima tai sille toimitettu. (Pahlman 2007, 13). Viranomaisen asiakirjana pidetään viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, jonka viranomainen on laatinut tai sille on toimitettu asian käsittelyä varten. Tällainen asiakirja tulee julkiseksi, kun viranomainen on asiakirjan saanut, ellei asiakirjan julkisuudesta, salassapidosta tai muusta rajoituksesta laissa säädetä.

Julkisuuslaki koskee viranomaisen asiakirjaa. Mikäli edellytykset viranomaisen asiakirjaksi eivät täyty, ei myöskään julkisuuslakia sovelleta. Kelan asiakirjat ovat pääsääntöisesti julkisia, ellei julkisuuslaista tai muista laeista muuta johdu. Etuusasiakirjat ovat salassa pidettäviä julkisuuslain 24 §:n mukaan. Kelan (tai muun viranomaisen) asiakirjoja ovat sen hallussa olevat asiakirjat, jotka viranomainen on laatinut tai jotka on viranomaiseen toimitettu asian käsittelyä varten. Viranomaisen asiakirjana pidetään myös asiakirjaa, joka on sen toimeksiannon johdosta laadittu. Asiakirja voi olla kuvallisen tai kirjallisen esityksen lisäksi myös esimerkiksi sähköpostiviesti tai sähköinen asiakirja.

Tyypillisiä viranomaisen asiakirjoja ovat viranomaisen laatimat päätökset, muistiot, lausunnot, tilastot, selvitykset ja esitykset. Viranomaiselle toimitettuja asiakirjoja ovat muun muassa hakemukset ja ilmoitukset.

Julkisuuslakia ei kuitenkaan sovelleta viranomaisen sisäistä koulutusta, tiedonhakuja tai muuta sisäistä työskentelyä varten laadittuun asiakirjaan. Tällaisia voivat olla esimerkiksi kokousmuistiot, sisäistä hallintoa koskevat viestit, muistiot ja tiedotteet, henkilöstön virkistystoimintaan tai muuhun vastaavan rinnastettavat aineistot ja asiakirjat.

6.3 Julkiset ja salassa pidettävät asiakirjat

Viranomaisen, myös siis Kelan asiakirjat tulevat julkisiksi, ellei niitä ole julkisuuslain 24 §:n tai muiden erityissäännösten perusteella pidettävä salassa. Julkisuuslain 6 § määrittelee viranomaisten laatimien asiakirjojen julkiseksi tulemisen ajankohdasta. Lähtökohtaisesti keskeneräinen asiakirja ei ole julkinen. Julkinen ei myöskään ole asiakirja, joka on tarkoitettu allekirjoitettavaksi eikä sitä vielä ole. Julkisuuslain 7 § määrittelee viranomaiselle toimitetun asiakirjan julkiseksi tulemisesta.

Julkiseksi tulevien asiakirjojen kohdalla on kuitenkin aina erikseen mietittävä, sisältävätkö ne joko julkisuuslain 24 §:n tai joidenkin erityissäännösten mukaan salassa pidettäviä tietoja. Salassa pidettävien tietojen osalta ei asiakirja tule julkiseksi.

Salassapitosäännöksiä hajanaisuus aiheutti ongelmia käytännössä. Eniten valituksia tehtiin päätöksistä, joilla oli ratkaistu, onko jokin asiakirja salassa pidettävä vai ei. Myös julkiseksi tulon ajankohdan määrittely aiheutti ongelmia. (HE 30/1998, yleisperustelut, jakso 2.1.)

Asiakirja on pidettävä salassa, jos asiakirja on joko julkisuuslaissa tai jossakin muussa laissa salassa pidettäväksi säädetty. Asiakirja on myös salassa pidet-

tävä, mikäli viranomaisen on lain nojalla näin määrännyt tai jos asiakirja sisältää sellaisia tietoja, joista on säädetty vaitiolovelvollisuus lailla.

Salassa pidettävää asiakirjaa tai jäljennöstä siitä tai tulostetta ei saa näyttää, ei luovuttaa eikä antaa sitä teknisten käyttöyhteyksien välityksellä ulkopuolisen nähtäväksi tai käyttöön. Salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta tai sen sisällöstä saa antaa tietoa vain, jos niin erikseen laissa säädetään. Jokaisella on kuitenkin oikeus saada tieto hänestä itsestään viranomaisen asiakirjaan sisältyvistä tiedoista tietyin rajoituksin, ellei laissa toisin säädetä.

Kun pyydetään tietoa salassa pidettävästä asiakirjasta, tiedon pyytäjän on yleensä ilmoitettava tiedon käyttötarkoitus sekä tietojen luovuttamisen edellytysten selvittämiseksi tarpeelliset seikat (esim. lakiperuste). Asiakirjan antamisesta päättää se viranomaisen, jonka hallussa asiakirja on, ellei laissa toisin säädetä. Jos tietoa pyydetään viranomaiselta, jonka hallussa on toisen viranomaisen laatima asiakirja tai tieto kuuluu toisen viranomaisen käsittelyssä olevaan asiaan, voidaan pyyntö siirtää edelleen laatijan ratkaistavaksi. Eli yleensä se viranomaisen, joka jotakin rekisteriä tms. ylläpitää, ratkaisee myös tiedon luovuttamiseen liittyvän kysymyksen.

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (julkisuuslaki) ja erityisesti sen 6. luku määrittelee salassapitovelvoitetta. Tämän velvoitteen mukaan asiakirja on pidettävä salassa, jos se on laissa säädetty salassa pidettäväksi tai jos se sisältää sellaisia tietoja, joista on säädetty vaitiolovelvollisuus. Salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja on laissa lueteltu lukuisia. Kelatyön kannalta olennaisia asiakirjoja ovat:

Asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön vuosituloista tai kokonaisvarallisuudesta taikka tuen tai etuuden perusteena olevista tuloista ja varallisuudesta taikka jotka muutoin kuvaavat hänen taloudellista asemaansa.

Asiakirjat, jotka sisältävät tietoa sosiaalihuollon asiakkaasta tai työhallinnon henkilöasiakkaasta sekä tämän saamasta etuudesta tai tukitoimesta taikka sosiaalihuollon palvelusta tai työhallinnon henkilöasiakkaan palvelusta taikka tietoja henkilön terveydentilasta tai vammaisuudesta taikka hänen saamastaan terveydenhuollon ja kuntoutuksen palvelusta.

Asiakirjat, jotka sisältävät tiedon henkilön ilmoittamasta salaisesta puhelinnumerosta, samoin kuin asiakirjat, jotka sisältävät tiedon henkilön kotikunnasta ja hänen siellä olevasta asuinpaikastaan tai tilapäisestä asuinpaikastaan samoin kuin puhelinnumerosta ja muista yhteystiedoista, jos henkilö on pyytänyt tiedon salassapitoa ja hänellä on perusteltu syy epäillä itsensä tai perheensä terveyden tai turvallisuuden tulevan uhatuksi. (JulkL 24 §.)

Vaikka lain kohdassa puhutaan ”sosiaalihuollosta”, koskee se myös Kelan asiakkaita ja Kelan maksamia etuuksia. Asiakirjojen salassapito on lain 24 §:n useiden kohtien mukaan riippuvainen konkreettisista haitallisista seuraamuksista suojattaville eduille, joita tietojen luovuttamisesta voi aiheutua. Joidenkin lain kohtien mukaan salassapitovelvollisuus on kuitenkin ehdoton.

6.4 Oikeus tietojen saantiin ja tietojen antaminen

Useissa maissa pidetään kansalaisten perusoikeutena oikeutta saada viranomaisilta tietoja. Ruotsissa on jo vuodesta 1776 alkaen ollut perustuslain tasolla säädös julkisuusperiaatteesta. Kuitenkin vain harvoissa maissa on säädetty yleislaki, joka koskee viranomaisten asiakirjojen julkisuutta. Useissa maissa on säädetty erityissäännöksiä asianosaisten tiedonsaantioikeuksista. (HE 30/1998, yleisperustelut, jakso 2.2.)

Julkisuuslain 9 §:n perusteella jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen julkisesta asiakirjasta. Tiedon antaminen asiakirjasta, joka ei ole vielä julkinen, on viranomaisen harkinnassa. Salassa pidettävästä asiakirjasta tai sen sisällöstä voi antaa tiedon muille kuin asianosaiselle vain, jos näin on laissa erikseen säädetty tai asianosainen on antanut tietojen luovuttamiseen luvan, suostumuksensa. Tiedon pyytäjän täytyy pyytäessään kyetä selvittämään, mihin oikeus salassa pidettävään tietoon perustuu. Voi olla myös tilanteita, jolloin vain osa asiakirjasta on salassa pidettävää. Tällöin tieto on annettava julkisesta osasta asiakirjaa, mikäli se vain on mahdollista paljastamatta salassa pidettävää tietoa. Myös perustuslain 12 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada tieto asiakirjasta, joka on julkinen. Jokaisella tarkoitetaan luonnollista henkilöä kansalaisuudesta tai täysivaltaisuudesta riippumatta. Tiedon pyytäjiä on myös kohdeltava tasa-

puolisesti. Myös oikeushenkilölle kuuluu tiedonsaantioikeus organisaatiomuodosta, toiminnasta tai kansallisuudesta riippumatta. Samoin viranomaisella on yksityiseen oikeussubjektiin verrattava oikeus tietojen saamiseen riippumatta viranomaisen organisointitavasta. (Mäenpää 2008b, 124.)

Jos oikeudesta tietojen antamiseen on laissa erikseen säädetty, voi viranomainen siis antaa tiedon toiselle viranomaiselle. Tällaisen luovutusperusteen tulee täyttää kolme edellytystä: säännöksen tulee olla laissa, säännöksessä on määriteltävä tiedon antamista tai oikeutta tietojen saamiseen ja säännöksen tulee erikseen oikeutettava poikkeamaan salassapidosta. (Mäenpää 2008b, 188.)

Tietojen saamista on myös se, että viranomainen avaa toiselle viranomaiselle teknisen käyttöyhteyden henkilökisterinsä tietoihin. Tällaisia tietoja ovat yleensä etuuksien myöntämisen perusteita koskevat tiedot. Mikäli tällaisessa rekisterissä oleva tieto on salassa pidettävää, saa tietoa hakea vain henkilöistä, jotka ovat antaneet siihen luvan, ellei asiasta ole säädetty erikseen lailla. Perustuslain mukaan sellaisesta käyttöyhteydestä, jonka avulla luovutetaan henkilötietoja, on henkilötietojen suojan vuoksi säädetty lailla. (Mäenpää 2008b, 192.)

Ennen julkisuuslain säätämistä voimassa ollut yleisen asiakirjain julkisuudesta annettu laki ei säännellyt perusteita viranomaisen oikeudesta saada toiselta viranomaiselta tietoja. Tämä aiheutti ongelmia erityisesti sellaisissa tilanteissa, joissa toinen viranomainen on ollut salassapitovelvollinen ja toisella viranomaisella on ollut erityissäännöksen nojalla oikeus tietojen saamiseen. (HE 30/1998, yleisperustelut, kohta 2.3.) Julkisuuslain yhtenä tavoitteena oli poistaa tällaiset ongelmatilanteet ja selkiyttää salassapitoperusteita.

Tiedon pyytäjän on yksilöitävä pyyntönsä niin, että viranomainen voi selvittää, mitä asiakirjoja pyyntö koskee. Pyytäjää on myös tarvittaessa autettava yksilöimään asiakirja. Pyytäjän ei tarvitse kertoa henkilöllisyyttään eikä syytä tietojen pyytämiseen, ellei kyse ole salassa pidettävästä asiakirjasta tai asiakirjasta, jonka luovuttaminen on viranomaisen harkinnassa.

Ennen kuin salassa pidettäviä tietoja luovutetaan, on aina varmistuttava siitä, että tiedon pyytäjällä on oikeus salassa pidettävien tietojen saamiseen. Tällöin on myös selvitettävä pyytäjän henkilöllisyys. Ellei kyseessä ole asianosainen, on tietojen pyytäjän esitettävä selvitys pyynnön perusteista sekä tietojen käyttötarkoituksesta (JulkL 4:13.2). On perusteltua vaatia tietopyyntö kirjallisena. Mikäli pyyntö jostakin syystä tehdään julkisena, on syytä tehdä merkintä perusteista asiakirjoihin.

Viranomaisen voi antaa salassa pidettävästä asiakirjasta tiedon jos tietojen antamisesta tai oikeudesta saada tämä tieto on laissa nimenomaisesti erikseen säädetty tai jos se, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, antaa erikseen luovuttamiseen suostumuksensa. Viranomaisen voi myös salassapitosäännöksen estämättä antaa tiedon henkilön taloudellisesta asemasta tai liike- tai ammattisalaisuudesta, terveydenhuollon tai sosiaalihuollon asiakassuhteesta tai myönnetystä etuudesta tai muusta lain mukaan salassa pidettävästä seikasta, jos tietoa tarvitaan yksityisen tai toisen viranomaisen laissa säädetyn tiedonantovelvollisuuden toteuttamiseksi tai tiedot antavan viranomaisen hoidettavaksi kuuluvan korvauksen tai muun vaatimuksen toteuttamiseksi. (JulkL 7:26.)

Viranomaisen voi antaa toiselle viranomaiselle tiedon salassa pidettävistä tiedoista

- jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen säädetty, tai
- jos se, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, antaa siihen suostumuksensa, tai
- jos tieto on tarpeen käsiteltäessä mm. viranomaisen päätöksestä tehtyä muutoksenhakua tai valitusasian käsittelemiseksi tai
- tieto on tarpeen viranomaiseen kohdistuvan yksittäisen valvonta- tai tarkastustehtävän suorittamiseksi. (Mäenpää 2008b, 185.)

Kahden ensimmäisen kohdan osalta perusteet poiketa salassapitovelvollisuudesta ovat samat kuin yleiset perusteet salassa pidettävän asiakirjan antamiselle, eroa ei siis ole siinä onko kyse kahden viranomaisen välisestä suhteesta vai viranomaisen ja yksityisen sivullisen välisestä suhteesta. Sen sijaan kahden jälkimmäisen perusteen osalta tiedonsaanti viranomaisten välillä on väljempää ja joustavampaa kuin viranomaisen ja yksityisen sivullisen välisessä suhteessa. Syinä tähän eroavaisuuteen ovat perustuslain määrittelemät oikeusturvan toteuttaminen (PL 21 §) sekä virkavastuun toteuttaminen (PL 118 §). (Mäenpää 2008b, 185.)

Tiedon antamisesta päättää se viranomaisen yksikkö, jonka hallussa pyydetty asiakirja on. Tarvittaessa asiasta voi pyytää lausunnon. Jos viranomainen ei luovuta tietoa tai asiakirjaa, on kieltäytyminen perusteltava (esimerkiksi julkisuuslain 6 luvun 24 §:n mukainen salainen asiakirja). Joissakin tilanteissa viranomaisen kielteiseen tietojen luovuttamisratkaisuun voidaan hakea muutosta myös valitusteitse hallinto-oikeudesta. Toimivaltainen hallinto-oikeus on se hallinto-oikeus, jonka tuomiopiirissä kielteisen päätöksen tehneen viranomaisen yksikkö sijaitsee. Valitusaika on 30 päivää päätöksen tiedoksi saamisesta (JulkL 8:33.)

Lähtökohtaisesti asiakirjan tiedot annetaan pyytäjän haluamalla tavalla. Tietoja voidaan siis antaa suullisesti, antamalla asiakirja joko nähtäväksi tai jäljennettäväksi, luovuttamalla asiakirjasta kopio, näyttämällä sähköinen asiakirja päätteeltä tai sähköpostilla tai faksilla (tällöin tiedon saajan oikeus tietoon on oltava ilmeisen selvä).

Asiakirjapyyntö pitää käsitellä ilman viivytystä ja tieto on annettava mahdollisimman pian (JulkL 4:14). Tieto julkisesta asiakirjasta pitää antaa viimeistään kahden viikon kuluessa siitä kun asiakirjapyyntö on saatu (JulkL 4:14). Mikäli tietopyyntö on erityisen suuritoinen (sisältää salassa pidettäviä osia, asiakirjoja on paljon tms.) tieto on luovutettava viimeistään kuukauden kuluessa asiakirjapyyntöstä. Asettamalla määräaika asian käsittelyyn, haluttiin varmistaa, että säädettävä laki täyttää Euroopan yhteisöjen ympäristöä koskevan tiedon saan-

nin vapaudesta annetun direktiivin 90/313/ETY (HE 30/1998, riippuvuus kansainvälisistä sopimuksista ja velvoitteista, kohta 6.2).

Tietoa pyydetessä selvitetään, onko asiakirja, johon pyyntö kohdistuu julkisuuslain tarkoittaman viranomaisen asiakirja eli sovelletaanko pyyntöön julkisuuslakia. Harkittava myös on, onko asiakirja julkinen vai salassa pidettävä. Julkisen asiakirjan saamisessa ei pitäisi olla mitään ongelmia, mikäli asiakirja on jo tullut julkiseksi. Jos asiakirja on salassa pidettävä, tulee muusta laista löytyä perusteet, jotka oikeuttavat tietojen saantiin. Salassa pidettäviä tietoja voidaan pyytää myös asiakkaan suostumuksella. Pyytäjän tulee aina kyetä osoittamaan oikeutensa saada salassa pidettävä tieto.

6.5 Vaitiolovelvollisuus

Vaitiolovelvollisuus koskee useimpia valtion tai kunnan virassa olevia, jotka virkansa puolesta saavat tietoonsa arkaluontoisiksi luokiteltuja asioita. Tämä koskee mm. virkamiehiä, lääkäreitä, poliiseja, vartijoita jne. Jos esimerkiksi virkamies saa tietoonsa henkilöä koskevia arkaluontoisia asioita, jotka koskevat mm. henkilön terveydentilaa tai lääketieteellistä hoitoa, hän ei saa niitä ulkopuolisille paljastaa. Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista määrittelee vaitiolovelvollisuutta.

Suuri määrä salassapitoa ja vaitioloa koskevia säännöksiä sisältyi aiemmin vain erityislainsäädäntöön. Niinpä asiakirjasalaisuuden ja vaitiolovelvollisuuden suhde on ollut vaikeaselkoinen, koska salassapidon tuli perustua lain tasoiseen sääntelyyn ja vaitiolovelvollisuus saattoi perustua viranomaisen määräykseen tai asian laatuun. (HE 30/1998, yleisperustelut, jakso 2.3.)

Vaitiolovelvollisuus ja asiakirjasalaisuus ovat olennaisesti kytköksissä toisiinsa. Viranomaisena toimiva samoin kuin luottamustehtävissä toimiva ei saa paljastaa asiakirjan salassa pidettävää sisältöä eikä muuta seikkaa, josta on lailla säädetty vaitiolovelvollisuus. Vaitiolovelvollisuus jatkuu, vaikka toiminta viran-

omaisen palveluksessa on päättynyt. Vaitiolovelvollisuudesta säädetään julkisuuslain 6 luvun pykälissä 22 ja 23.

Vaitiolovelvollisuuden ja hyväksikäyttökiellon rikkomisesta tuomitaan rikoslain mukaan. Lain 40 §:n mukaan virkamiehelle tai julkisyhteisön työntekijälle säädetään rangaistus jos tämä joko palvelussuhteensa aikana tai tämän päätyttyä oikeudettomasti paljastaa salassa pidettävää tietoa tai käyttää omaksi tai toisten hyödyksi sellaista tietoa tai asiakirjaa.

7 HENKILÖTIETODIREKTIIVI JA HENKILÖTIETOLAKI

7.1 Henkilötietodirektiivi

Tämä direktiivi määrittää tietosuojalainsäädännön perustason, joka unionin jäsenvaltiossa tulee toteutua. Eli direktiivi määrittelee ne vaatimukset yksilön suojan toteuttamiseksi, jotka tulee kansallisessa lainsäädännössä asettaa. Tavoitteena on esimerkiksi taata jäsenvaltioiden jäsenille perusoikeudet ja – vapaudet ja erityisesti oikeus yksityisyyteen. (Pahlman 2010, 18.)

Henkilötietodirektiivin 8. artiklan mukaan jäsenvaltion tulee kieltää sellaisen arkaluontoisen tiedon käsittely, jotka koskevat henkilön terveydentilaa tai sosiaalihuollon palveluja. Tietoja voidaan käsitellä rekisteröidyn suostumuksella, jos käsittelyä tarvitaan rekisterinpitäjän erityisten velvoitteiden noudattamiseksi työoikeuden alalla tai jos kyseessä on rekisteröidyn tai toisen henkilön elintärkeä etu eikä rekisteröity pysty antamaan suostumustaan. (Pahlman 2010, 18 – 19.) Toisaalta direktiivin mukaan jäsenvaltio voi tehdä poikkeuksia arkaluontoisten tietojen käsittelykiellosta, kun se on tärkeän yleisen edun vuoksi perusteltua esimerkiksi kansanterveyden ja sosiaaliturvan alalla. Tällöinkin on kuitenkin taattava asianmukaisesti yksilön perusoikeudet ja yksityisyyden suojaaminen. (Pahlman 2010, 19.)

Tietosuoja tarkoittaa henkilötietojen käsittelyä niin, että henkilötietolain vaatimukset otetaan huomioon. Tarkoituksena on yksityisten henkilöiden yksityisyyden ja oikeusturvan varmistaminen. Käytännön toimia tietosuojan toteuttamiseksi kutsutaan tietoturvaksi. (Pahlman 2007, 13.)

7.2 Henkilötietolain ja julkisuuslain suhde toisiinsa

Lakien valmistelu tapahtui lähes samanaikaisesti. Tietosuojadirektiivistä johtuen henkilötietolaki haluttiin saattaa voimaan mahdollisimman nopeasti. Tästä tarpeesta johtuen näytti siltä, että henkilötietolaki tulisi voimaan ennen julkisuusla-

kia. Näin kävikin, henkilötietolaki tuli voimaan 1.6.1999 ja julkisuuslaki 1.12.1999. Tästä johtuen henkilötietolakia valmisteltaessa hallintovaliokunta piti lainsäädännön toimivuuden ja systematiikan kannalta perusteltuna, että julkisuuslaki muutetaan jo valmisteluvaiheessa vastaamaan henkilötietolain sääntelyä. (HE 96/1998, 18 a §:n yksityiskohtaiset perustelut.)

Julkisuuslaki ja henkilötietolaki ovat henkilötietojen käsittelyn yleislakeja. Sekä julkisuusperiaatteen ja yksityiselämän suojan taustalla on perustuslain perusoikeussäännös. Suhteessa toisiinsa ne vaikuttaisivat ensi tarkastelussa olevan samanarvoisia. Henkilötietolain voidaan kuitenkin katsoa Korhosen mukaan olevan keskeisempi yleislaki, erityisesti henkilötietojen käsittelyn osalta. Lain soveltamisalana on henkilötietojen automaattinen käsittely, sekä muu henkilötietojen käsittely silloin, kun henkilötiedot muodostavat tai niiden on tarkoitus muodostaa henkilökisteri tai sen osa. (Korhonen 2003, 149.)

Henkilötietojen käsittelyn perusteista ei säädetä julkisuuslaissa, vaan ne löytyvät henkilötietolaista. Julkisuuslaissa on toisaalta joitakin viranomaisten henkilötietojen käsittelyyn soveltuvia säännöksiä, joissa voidaan havaita ristiriitaa henkilötietolain määräysten kanssa. Henkilötietodirektiivin johdanto-osan 72 kohdassa on todettu, kansallisessa lainsäädännössä voidaan huomioida julkisuusperiaate. Kun tietoja luovutetaan viranomaisten henkilökisteristä, tulee huomioida julkisuusperiaate ja salassapitomääräykset. Henkilötietolakia ja julkisuuslakia samanaikaisesti valmisteltaessa katsottiin, että on tarkoituksenmukaista, että viranomaisten tiedostoista tapahtuvasta tietojen luovuttamisesta säädetään julkisuuslaissa. (Korhonen 2003, 150.)

Henkilötietolain 8 § toteaaakin, että ”oikeudesta saada tieto ja muusta henkilötietojen luovuttamisesta viranomaisen henkilökisteristä on voimassa, mitä viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta säädetään”. Hallintovaliokunnan nimenomainen tahto oli, laista selkeästi ilmenee tiedonsaantioikeuden viranomaisten henkilökisteristä määräytyvän julkisuuslain mukaan. Henkilötietojen luovuttaminen on yksi henkilötietolain yleiskäsitteeksi valitun tiedon käsittelyn elementteistä. Korhosen tulkinnan mukaan henkilötietojen muunlaiseen käsittelyyn kuin luovuttamiseen tulee myös viranomaisen pääsääntöisesti soveltaa henkilötieto-

lain säännöksiä ja käsittelyn yleisiä periaatteita. Säädöstekstien ja lain esitöiden mukaan julkisuuslaki menee tässä kohdassa vain rajoitetusti henkilötietolain edelle. (Korhonen 2003, 150–151.)

7.3 Henkilötietolaki

Henkilötietodirektiivi on Suomessa saatettu voimaan henkilötietolailla (HetiL). Lain 1 §:n mukaan sen tarkoituksena on toteuttaa yksityiselämän suojaa ja muita yksityisyyden suojaa turvaavia perusoikeuksia henkilötietoja käsiteltäessä. Tarkoituksena on myös edistää hyvän tietojenkäsittelytavan kehittämistä ja noudattamista. Laki on yleislaki, ja sitä on noudatettava, ellei muualla laissa toisin säädetä. Lakia sovelletaan henkilötietojen käsittelyyn silloin, kun rekisterinpitäjän toimipaikka on Suomen alueella tai Suomen oikeudenkäytön piirissä. Tärkeitä henkilötietolain käsitteitä ovat henkilötieto, henkilötietojen käsittely ja henkilörekisteri (Korhonen 2003, 141).

Korhosen (2003) mukaan henkilötietolaki on tällä hetkellä tärkein henkilötietojen suojaa koskeva säädös oikeusjärjestelmässämme. Sen tukena on säädösten joukko, jota voidaan myös tietosuojalainsäädännöksi kutsua. Koska kyseessä on toissijainen yleislaki, tulee tietyillä erityisalueilla esiin tulkintakysymyksiä. Esimerkiksi väestökirjanpitoa koskee oma perussäädöksensä – väestötietolaki (507/93), joten on mietittävä, miten tietosuojalainsäädäntö on sovellettavissa väestökirjanpitoon ja miten henkilötietolaki yleislakina suhtautuu väestökirjanpitoa koskevaan erityissäädökseen. (Korhonen 2003, 148.)

Henkilötiedon käsite määritellään henkilötietolain 3 §:ssä. Sillä tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai hänen ominaisuuksiaan ja/tai elinolosuhteita kuvaavia merkintöjä, jotka voidaan tunnistaa häntä koskeviksi. Henkilötietojen käsittely on tällaisten tietojen keräämistä, järjestämistä, tallentamista sekä muita henkilötietoihin kohdistuvia toimenpiteitä.

Aiempaan henkilörekisterilakiin verrattuna henkilötietolaki toi uuden yleiskäsitteen henkilötietojen käsittelystä. Tällä tarkoitetaan henkilötietojen keräämistä,

tallentamista, järjestämistä, käyttöä, siirtämistä, luovuttamista, säilyttämistä, muuttamista, yhdistämistä, suojaamista, poistamista, tuhoamista tai muuta toimenpidettä. Tämän määritelmän esikuvana on ollut henkilötietodirektiivin 2 artiklan b alakohdan vastaava laaja käsite. (Korhonen 2003, 142.)

Henkilörekisteri on käyttötarkoituksensa perusteella yhteenkuuluvat merkinnät henkilötietoja sisältävistä tietojoukoista. Tiedot on järjestetty arkistoiksi, luetteiloiksi tai kortistoiksi, joita käsitellään joko kokonaan tai osittain automaattisesti. (HetiL 3 §). Rekisteröity on se henkilö, jota kerätty tieto koskee.

Rekisterinpitäjä on yksi tai useampi henkilö, yhteisö, laitos tai säätiö, jonka käyttöä varten rekisteri on perustettu ja jolla on oikeus määrätä rekisterin käytöstä tai jonka tehtäväksi rekisterinpito on lailla säädetty (HetiL 3§). Henkilötietolaki koskee siis myös yksityisiä yrityksiä ym. kun julkisuuslailla säädetään viranomaisten toiminnasta.

Henkilötietolaki määrittelee henkilötietojen käsittelyä koskevat yleiset periaatteet. Tällaisia periaatteita ovat huolellisuusvelvoite (HetiL 5 §), henkilötietojen käsittelyn suunnittelu (HetiL 6 §) ja käyttötarkoitussidonnaisuus (HetiL 7 §). Henkilötietojen käsittelyyn liittyy myös vahva vaitiolovelvollisuus. 33 §:n mukaan henkilötietojen käsittelyyn liittyvää toimenpidettä suoritettaessa saatua tietoa toisen henkilön ominaisuuksista, henkilökohtaisista oloista tai taloudellisesta asemasta ei saa ilmaista sivulliselle.

Huolellisuusvelvoitteen mukaan henkilötietoja tulee käsitellä lain mukaisesti ja huolellisuutta noudattaen. Toimilla ei saa rajoittaa rekisteröidyn yksityiselämän suojaa tai muita yksityisyyden suojan turvaavia perusoikeuksia ilman lailla säädettyä perustetta. Eli aina tulee löytyä lakiperuste, jos mennään henkilön yksityiselämän piiriin liittyvien tietojen rekisteröintiin.

Käsittelyn suunnitteluperiaate tarkoittaa, että henkilötietojen käsittelyn pitää olla rekisterinpitäjän toiminnan kannalta asiallisesti perusteltua. Ennen kuin tietoja kerätään, tulee määritellä henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset, mistä tiedot säännönmukaisesti hankitaan ja mihin niitä luovutetaan. Käsittelyn tarkoitus

pitää määritellä niin, että ilmenee, minkälaisen rekisterinpitäjän tehtävien hoitamiseksi henkilötietoja kerätään.

Lakia valmisteltaessa perustuslakivaliokunta kiinnitti huomioita siihen, että laissa ei oteta kantaa tietojen säilytysaikoihin. Hallintovaliokunta päättikin tämän huomion perusteella lisätä lakiin maininnan, että arkaluonteiset tiedot on poistettava rekisteristä heti, kun niiden käsittelylle ei ole laissa mainittua perustetta. Tällainen perusteiden tarkastelu tulee tehdä viiden vuoden välein. Tällaisella väljällä sanamuodolla haluttiin välttää säilytysaikoja koskevien säännösten siirtyminen erityislakeihin. (HE 96/1998, 12 §:n yksityiskohtaiset perustelut.)

Korhonen (2003) nostaa henkilötietolain tärkeimmäksi yksittäiseksi pykäläksi pykälän 8, joka sisältää henkilötietojen käsittelyn yleiset edellytykset. Pykälä kertoo kattavasti ne tilanteet, jolloin henkilötietoja saa käsitellä. Huomattavaa myös on, että sekä henkilötietolaki, julkisuuslaki että eräät erityislait sisältävät säännöksen, jonka perusteella yksilö voi kieltää henkilötietojensa käsittelyn ja luovutuksen tiettyihin tarkoituksiin. (Korhonen 2003, 163.)

Henkilötietolain kolmas luku käsittelee arkaluonteisten tietojen ja henkilötunnusten käsittelyä. 11§:n mukaan arkaluonteisten henkilötietojen käsittely on yksiselitteisesti kiellettyä. Arkaluonteisia tietoja ovat henkilötiedot, jotka kuvaavat tai ne on tarkoitettu kuvaamaan rotua tai etnistä alkuperää, henkilön yhteiskunnallista, poliittista tai uskonnollista vakaumusta tai ammattiliittoon kuulumista, rikollista tekoa ja rikoksen seuraamusta, henkilön terveydentilaa, sairautta tai vammaisuutta, häneen kohdistettuja hoitotoimenpiteitä, henkilön seksuaalista suuntautumista tai henkilön sosiaalihuollon tarvetta tai hänen saamiaan sosiaalihuollon palveluja tai etuuksia.

Poikkeuksellisesti edellä mainittuja tietoja saa käsitellä, mikäli rekisteröity on antanut käsittelyyn nimenomaisen suostumuksensa. Käsittely on mahdollista myös, mikäli se on terveydenhuollon ammattihenkilöille välttämätöntä rekisteröidyn hoidon kannalta. Myös vakuutuslaitos voi käsitellä vakuutustoiminnassa saatuja tietoja vakuutetun ja korvauksenhakijan terveydentilasta, sairaudesta tai

vammaisuudesta tai häneen kohdistetuista hoitotoimista, mikäli se on tarpeen vakuutuslaitoksen vastuun selvittämiseksi.

Eryteisesti Kelaa koskee henkilötietolain 12 §:n kohta 12, jonka mukaan käsittely on mahdollista sosiaalihuollon viranomaiselle tai muulle sosiaalihuollon etuuksia myöntävälle viranomaiselle. Viranomaisen on mahdollista käsitellä tietoja sosiaalihuollon tarpeesta, asiakkaan saamista sosiaalihuollon palveluista sekä hänelle myönnettyistä etuuksista.

Rekisteröidyllä on myös oikeus salassapitosäännösten estämättä saada tietää, mitä häntä koskevia tietoja rekisteriin on talletettu tai myös se, ettei rekisterissä ole häntä koskevia tietoja.

8 TIETOJEN PYYTÄMINEN TERVEYDENHUOLLOSSA

8.1 Potilaslaki ja sosiaalihuollon asiakaslaki

Laki potilaan asemasta ja oikeuksista eli potilaslaki (785/1992) tuli voimaan 1.3.1993. Potilaslaki on yleislaki, jossa säädetään potilaan asemasta ja oikeuksista. Lakia sovelletaan terveyden ja sairaanhoitoa järjestettäessä, ellei muussa laissa muuta säädetä. Joissakin tilanteissa muussa laissa säädettävät säännökset potilaan asemasta ja oikeuksista on tulkittu potilaslakia täydentäviksi. Näin on katsottu olevan esimerkiksi henkilötietolain potilasasiakirjojen merkintöjen tietojensaantia koskevien säästöjen osalta. (Pahlman 2007, 24.)

Potilasasiakirjat sisältävät potilaan terveydentilaa koskevia tai muita henkilökohtaisia tietoja. Tällaisia ovat esimerkiksi potilaan hoito- ja tutkimustiedot, laboratorio- ja röntgenlähetteet, tulokset, lausunnot ja kortistot. (Pahlman 2007, 24.)

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000) tuli voimaan 1.1.2001. Tämä sosiaalihuollon asiakaslaki käsittelee asiakkaan asemaa ja oikeuksia sosiaalihuollossa. Lain tavoitteena on edistää asiakkaan oikeutta hyvälaatuiseen sosiaalihuoltoon sekä hyvään kohteluun. Laki käsittää oikeudelliset periaatteet asiakkaan osallistumiseen, kohteluun ja oikeusturvaan liittyen ja se korostaa hyvän hallinnon vaatimuksia. Lain kolmas luku käsittelee salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskevia kysymyksiä. (Pahlman 2007, 25.)

Hyvään hallintoon luetaan kuuluvaksi muun muassa oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman tarpeetonta viivytystä, oikeus tulla kuulluksi, viranomaisen päätöksen perusteleminenvelvollisuus sekä oikeussuojakeinojen tehokkuus. Sosiaalihuollossa vaitiolovelvollisia ovat kaikki palvelun järjestäjän tai tuottajan palveluksessa olevat sekä myös luottamustoimea hoitavat henkilöt (Pahlman 2007, 27).

Salassapitovelvollisuus jaetaan usein asiakirjasalaisuuteen ja vaitiolovelvollisuuteen. Sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevaan lainsäädäntöön kuuluu sään-

nöksiä, jotka oikeuttavat salassa pidettävien tietojen luovuttamiseen viranomaiselle (esim. Kelalle). (Pahlman 2007, 26.) Salassa pidettäviä tietoja voidaan potilasasiakirjoista luovuttaa, jos potilas tai hänen laillinen edustajansa on antanut asiaan suostumuksensa tai jos luovutus perustuu lakiin (tietoja pyytävällä taholla on lain suoma oikeus saada pyytämänsä tiedot). Tietoja voidaan luovuttaa kuitenkin vain tarpeellisessa määrin, asian kannalta tarpeettomia potilastietoja ei ole lupa luovuttaa edes potilaan suostumuksella. (Pahlman 2007, 27.)

8.2 Asiakkaan oikeudet ja tietojen luovuttaminen suostumuksella

Pahlman (2007, 37) näkee yksilön tiedonsaantioikeuden itseään koskevaan tietoon asettuvan osin ongelmallisesti julkisuus- ja salassapitoproblematiikkaan. Hänen mukaansa omia asioita koskeva tiedonsaantioikeus on osa kyseistä tematiikkaa; on kyse ongelmasta, joka koskee pääasiassa tiedonsaannin edellytyksiä ja rajoituksia. Sosiaali- ja terveydenhuollossa itseä koskevien tietojen saamisen mielletään liittyvän itsemääräämisoikeuteen ja siitä johtuvaan osallistumis- ja suostumustoimivallan käyttöön.

Henkilötietolain 26 ja 28 § sekä julkisuuslain 11 ja 12 § sääntelevät sosiaalihuollon asiakkaan oikeutta asiakirjamuodossa oleviin tietoihin. Tämä sovellettavuus johtuu siitä, että sosiaalihuollossa ja terveydenhoidossa erilaiset asiakaskertomukset, suunnitelmat ja potilasasiakirjat muodostavat henkilötietolain tarkoittaman henkilörekisterin ja viranomaisen hallussa olevina ne ovat myös viranomaisen asiakirjoja. Toisaalta asiakkaat ja potilaat ovat henkilötietolain tarkoittamia rekisteröityjä ja julkisuuslain tarkoittamia asianosaisia. (Pahlman 2007, 44.)

Potilaan yksityisyyttä halutaan suojata salaamalla potilastietoja. Koska kyseessä on potilaan etujen turvaaminen, voidaan salassapidosta poiketa asiakkaan suostumuksen perusteella. Potilasasiakirjoja koskeva perussäännös sisältyy potilaslain 13 § 2 momenttiin, jonka mukaan

Terveystieteiden ammattihenkilö tai muu terveydenhuollon toimintayksikössä työskentelevä taikka sen tehtäviä suorittava henkilö ei saa ilman potilaan kirjallista suostumusta antaa sivulliselle potilasasiakirjoihin sisältyviä tietoja. Jos potilaalla ei ole edellytyksiä arvioida annettavan suostumuksen merkitystä, tietoja saa antaa hänen laillisen edustajansa kirjallisella suostumuksella.

Potilaslain 13 § 3 momentin mukaan tietoja voidaan luovuttaa muunkin kuin kirjallisen suostumuksen perusteella. Tällöin on kyse suullisesta tai asiayhteydestä ilmenevästä suostumuksesta. Myös asiayhteydestä ilmenevä suostumus edellyttää henkilötietolain 3 §:n suostumuksen määritelmän mukaisesti, että suostumus on yksilöity ja tietoisesti annettu. (Pahlman 2007, 98.)

Joissakin tilanteissa tietojen luovuttaminen on mahdollista, siihen voi olla jopa velvollisuus, ilman asiakkaan suostumustakin. Esimerkiksi lastensuojelulain (683/1983) 40 §:n mukaan sosiaali- tai terveydenhuollon palveluksessa oleva henkilö on velvollinen ilmoittamaan sosiaalilautakunnalle, mikäli hän saa virkaa hoitaessaan tietoa lastensuojelun tarpeessa olevasta lapsesta. Tartuntatautilaki taas velvoittaa lääkärin tai hammaslääkärin ilmoittamaan havaitsemastaan tartuntataudista edelleen. Erinäisiä velvoitteita sisältyy myös ammattitautilakiin ja tieliikennelakiin. (Pahlman 2007, 101.)

Oikeus tietojen ilmoittamiseen on esimerkiksi sellaisessa tilanteessa, jossa terveydenhuollon ammattihenkilö havaitsee henkilön olevan edunvalvonnan tarpeessa (holhoustoimilaki 91 §).

9 TIETOJEN PYYTÄMINEN JOISSAKIN KELAN ETUUKSISSA

Jonkin verran lainsäädäntöön on sisällytetty myös sellaisia säännöksiä, joissa esimerkiksi viranomaisille tai muille julkista tehtävää hoitavalle on säädetty oikeus saada tietoja pyynnöstä muun muassa terveydenhuollon toimintayksiköltä. Useisiin sosiaalivakuutuslainsäädännön alaan kuuluviin lakeihin on sisällytetty säännöksiä, joiden mukaan etuusasioita käsittelevillä vakuutus- tai eläkelaitoksilla on oikeus saada asian käsittelemiseksi tarvittavat tiedot. (Pahlman 2007, 102.)

Säännöksiä Kelan toimeenpanemiin etuuksiin liittyvien tietojen luovuttamisesta ja saamisesta sisältyy sekä kansaneläkelakiin että yksittäisiin etuuslakeihin. Eri lakien säännökset poikkeavat toisistaan jonkin verran, sillä tietotarpeet eri etuuksissa ovat erilaiset. Kela voi saada tietoja joko suoraan lain nojalla niin sanottuna massaluovutuksena tai sitten yksittäisinä pyyntöinä. Massaluovutus koskee muun muassa väestörekisteritietoja, eläkkeen myöntäjillä ja maksajilla olevia tietoja eläkepäätöksistä, työttömyyskassojen etuustietoja sekä verotustietoja. Massaluovutuksena saatuja tietoja voidaan käyttää kaikkien Kelan etuuskien hoitamista varten. Massaluovutuksista on säädetty kansaneläkelaisissa, eikä muissa etuuslaeissa ole näitä tietoja koskevia säännöksiä. (Tuori 2008, 326–327.)

Kun potilastietoja luovutetaan, vastaa tietojen luovuttaja luovutuksen laillisuudesta sekä riittävän tietosuojan säilymisestä. Ennen kuin tietoja luovutetaan, luovuttajan on aina varmistettava, että tietojen luovuttamiselle on olemassa asianmukainen peruste. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että tietojen pyytäjän on ilmoitettava tietojen käyttötarkoitus sekä osoitettava ne säännökset, joihin tietopyyntö perustuu. Pyytäjän on myös yksilöitävä ne nimenomaiset potilasasiakirjat, joita luovutuspyyntö koskee. (Pahlman 2007, 108.)

Tietopyyntö tehdään yleensä kirjallisesti ja se osoitetaan rekisterinpitäjälle. Potilasasiakirjat luovutetaan pääsääntöisesti lausuntoina tai kopioina. Luovutusta pyytävältä voidaan tarvittaessa pyytää selvitys siitä, kuinka tietojen suojaus on

tarkoitus järjestää. Sähköinen luovuttaminen (esimerkiksi sähköpostitse) on mahdollista vain, jos kanava on riittävän salattu. (Pahlman 2007, 108.) Esimerkiksi Kelassa on solmittu tiettyjen yhteistyötahojen kanssa salattu sähköpostikanava. Tällainen yhteys on muun muassa työ- ja elinkeinotoimistojen kanssa. Faksia ei pidetä erityisen turvallisena kanavana tietojen välittämiseen ja sitä tulisikin käyttää vain erityisen kiireellisissä tilanteissa ja tällöin on riittävä tietosuoja varmistettava (Pahlman 2007, 108).

9.1 Sairausvakuutuslain mukaiset etuudet

Hieman rajoittavammin on kirjoitettu sairausvakuutuslakiin tiedonsaantioikeussäännöksistä. Sairausvakuutuslain (1224/2004) 19 luvun 1 §:n mukaan Kansaneläkelaitoksella ja lain mukaisella muutoksenhakuelimellä on oikeus saada salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä pyynnöstä tietoja. Tällaisia tietoja ovat esimerkiksi terveydenhuollon ammattihenkilön tai terveydenhuollon toimintayksikön lausunto ja välttämättömät tiedot etuuden hakijan terveydentilasta, hoidosta, työkyvystä ja kuntoutuksesta. Tietojen pyyntöön on oikeus, ellei etuuden hakija itse toimita tarvittavia tietoja. Asia on määritelty laissa erittäin tarkasti:

Kansaneläkelaitoksella ja tämän lain mukaisella muutoksenhakuelimellä on oikeus salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä saada käsiteltävänä olevan etuuden ratkaisemista varten välttämättömät tiedot tai sellaiset välttämättömät tiedot, jotka on muuten otettava huomioon tässä laissa taikka Suomea sitovassa sosiaaliturvasopimuksessa tai sosiaaliturvaa koskevassa muussa kansainvälisessä säädöksessä säädettyjen tehtävien toimeenpanemiseksi:

- 1) valtion ja kunnan viranomaiselta sekä muulta julkisoikeudelliselta yhteisöltä;
- 2) Eläketurvakeskukselta, eläke- ja vakuutuslaitokselta sekä muulta eläkkeen tai muun korvauksen myöntäjältä tai maksajalta;
- 3) Potilasvakuutus- ja Liikennevakuutuskeskukselta sekä lääkevahinkovakuutuspoolilta;
- 4) työnantajalta, työttömyyskassalta ja työpaikkakassalta.

Sen lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään, Kansaneläkelaitoksella ja tämän lain mukaisella muutoksenhakuelimellä on oikeus salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä saada pyynnöstä etuuden ratkaisemista varten lääkäritä tai muulta terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa (559/1994) tarkoitetulta ammattihenkilöltä sekä potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (785/1992) 2 §:n 4 kohdassa tarkoitettua terveydenhuollon toimintayksiköltä tai kuljetuspalvelun tuottajalta, sosiaalipalvelun tuottajalta tai muulta hoitolaitokselta lausunto ja välttämättömät tiedot etuuden hakijan potilasasiakirjoista, kuntoutuksesta, terveydentilasta, hoidosta ja työkyvystä, jollei etuuden hakija itse toimita edellä mainittuja tietoja. (13.10.2006/890)

Kansaneläkelaitoksella on lisäksi oikeus saada salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä 15 luvun 9 §:ssä tarkoitetun korvauksen maksamiseksi apteekilta tai palvelujen tuottajalta vakuutetun nimi ja henkilötunnus sekä mainitun korvauksen maksamiseksi välttämättömät selvitykset:

1) apteekilta vakuutetun korvauksen piiriin kuuluvista 5 luvun mukaisista lääkeostoista;

2) palvelujen tuottajalta 3 luvun mukaisista tutkimus- ja hoitokäynteistä ja 4 luvun mukaisista matkoista. (13.10.2006/890)

Lisäksi Kansaneläkelaitoksella on oikeus salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä saada 20 luvun 5 §:ssä tarkoitetulta sopimuksen perusteella matkojen yhdistelyä suorittavalta vakuutetun nimi ja henkilötunnus sekä sellaiset matkaa, matkustustapaa ja kuljetuspalvelujen tuottajaa koskevat tiedot, jotka ovat välttämättömiä tämän lain mukaan korvattavien matkojen yhdistelystä tai ketjuttamisesta aiheutuvan maksun suorittamista varten. (13.10.2006/890)

Lain suomat tietojen saantioikeudet ovat sairausvakuutuslakiin perustuvissa etuuksissa siis melko kattavat. Tällaisia etuuksia ovat muun muassa sairauspäiväraha, osasairauspäiväraha ja äitiyspäiväraha.

9.2 Kansaneläkelain mukaiset etuudet

Vastaavanlaisia eläkelaitoksen tai vakuutuslaitoksen tiedonsaantioikeuksia on kirjattu myös kansaneläkelain (568/2007) 57 §:ään, työntekijän eläkelain (396/2006) 31 §:ään, ja tapaturmavakuutuslain (608/1948) 64 a §:ään. Näistä

luonnollisesti Kansaneläkelaitoksen työntekijää koskettaa eniten kansaneläkelain pykälä:

Työkyvyttömyyseläkehakemukseen on liitettävä lääkärinlausunto, joka sisältää hoito- tai kuntoutussuunnitelman. Kansaneläkelaitos voi myös omalla kustannuksellaan hankkia lääkärinlausunnon, jos hakija on hoidettavana sairaalassa tai laitoksessa taikka jos siihen on muu erityinen syy.

Tämän laajempaa tietojen pyytämisoikeutta ei nykyisessä kansaneläkelaiissa ole. Ellei asiakas toimita tarvittavia tietoja eläkehakemuksensa käsittelemiseksi, käsitellään hakemus olemassa olevien tiedoin (eli useimmiten hakemus hylätään tai jätetään tutkimatta).

9.3 Asumisen tuet

Laki eläkkeensaajan asumistuesta (571/2007) määrittelee myös tietojen pyytämistä koskevat edellytykset. Lain 43 §:n mukaan:

Kansaneläkelaitoksella ja tämän lain mukaisella muutoksenhakuelimellä on oikeus saada pyynnöstä salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä maksutta käsiteltävänä olevan asumistuen ratkaisemista varten välttämättömät tiedot:

- 1) valtion ja kunnan viranomaiselta sekä muulta julkisoikeudelliselta yhteisöltä;
- 2) Eläketurvakeskukselta, eläke- ja vakuutuslaitokselta sekä muulta eläkkeen tai muun korvauksen myöntäjältä tai maksajalta;
- 3) potilasvakuutus- ja liikennevakuutuskeskukselta;
- 4) työnantajalta ja työttömyyskassalta;
- 5) vuokranantajalta sekä asunto-osake- tai kiinteistöyhtiöltä; ja
- 6) työpaikkakassalta.

Kansaneläkelaitoksella ja tämän lain mukaisella muutoksenhakuelimellä on myös oikeus saada pyynnöstä salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä maksutta käsiteltävänä olevan asumistuen ratkaisemista varten välttämättömät tiedot rahalaitoksilta koskien asumistuenhakijaa tai -saajaa sekä hänen avio- tai avopuolisoaan, jollei riittäviä tietoja ja selvityksiä muutoin saada ja on perusteltua syytä epäillä asumistuen hakijan tai saajan antamien tietojen riittävyttä tai luotettavuutta eikä hän ole antanut suostumustaan tietojen saamiseen. Pyyntö tietojen

saamiseksi tulee esittää kirjallisena, ja ennen pyynnön esittämistä hakijalle tai saajalle on annettava siitä tieto.

Tärkeää on huomioida asiakkaan kuuleminen eli tietoja ei voida mennä pyytämään rahalaitokselta ilman, että myös asiakas tietää asiasta. Tämä ei myöskään poista sitä edellytystä, että lähtökohtaisesti on asiakkaan oma tehtävä ja velvollisuus toimittaa hakemuksensa tai asiansa ratkaisemiseksi tarvittavat tiedot.

Toinen asumisen tukimuodoista on yleinen asumistuki, jonka myöntämisedellytyksiä sääntelee asumistukilaki (408/1975). Tietojen pyytämistä koskevista seikoista on säädetty lain 25 §:ssä. Se on lähes identtinen eläkkeensaajan asumistukilain 43 §:n kanssa, mutta lain 25 b §:ssä säädetään lisäksi, että:

Kansaneläkelaitoksella on oikeus yksittäistapauksessa käyttää tämän lain mukaista etuutta käsitellessään muiden sille säädettyjen tehtävien hoitamista varten saamia tietoja, jos on ilmeistä, että ne vaikuttavat tämän lain mukaiseen etuuteen ja tiedot on lain mukaan otettava huomioon päätöksenteossa ja Kansaneläkelaitoksella olisi oikeus saada tiedot muutoinkin erikseen.

Eli kelalaisen käytössä olevia erilaisia rekistereitä ja etuustietoja saa käyttää asumistukiasian ratkaisemiseksi, mikäli näiden tietojen pyytämiseenkin olisi lain mukaan oikeus. Myös teknisen käyttöyhteyden perusteella saatavia tietoja voidaan käyttää asian ratkaisemiseksi. Tällaisia tietoja ovat esimerkiksi väestörekisteristä saatavat rakennus- ja huoneistorekisteritiedot (RHR-rekisteri).

Myös sotilasavustukseen kuuluu osana asumisavustus. Sotilasavustuslain (781/1993) pykälien 22 a ja b mukaan kansaneläkelaitoksella on samat tietojensaantioikeudet kuin mitä myös eläkkeensaajan asumistukilain ja asumistukilain mukaan on. Kuitenkin näistä sotilasavustuslain pykälistä puuttuu kokonaan maininta siitä, että asiakasta on ensin informoitava tietopyynnöstä rahalaitoksilta.

Asumisen tukea sisältyy myös opintotukeen asumislisän muodossa. Opintotuesta kokonaisuudessaan (asumislisä, opintoraha, lainantakaus) säädetään

opintotukilaissa (65/1994). Tietojen pyytämisoikeus mukailee aiemmin mainittuja asumisen tukea sääteleviä lakeja, mutta opintotukilaissa näkyy myös tuen myöntäjän ja oppilaitosten ja asuntoloiden tiivis yhteistyö. Opintotukilain 41 §:n mukaan tietojen saamiseen on oikeus aiemmin mainittujen lisäksi myös oppilaitokselta sekä:

- 1) opetushallitukselta ja korkeakouluilta opiskelijavalinnoissa hyväksytyksi tulleiden sekä opetushallitukselta opiskelupaikan vastaanottaneiden henkilöiden tunnistamista ja yksilöintiä koskevat tiedot sekä oppilaitosta ja opintolinjaa tai koulutusohjelmaa koskevat tiedot;
- 2) työvoimaviranomaisilta työvoimapolitiittiseen aikuiskoulutukseen hyväksytyjen henkilöiden tunnistamista ja yksilöintiä koskevat tiedot;
- 3) kunnan, säätiön tai yleishyödyllisen yhteisön ylläpitämiltä opiskelija-asuntoloilta asuntoloiden ylläpitäjien kanssa erillisessä sopimuksessa sovittavalla tavalla opiskelija-asunnoissa asuvien tunnistamista ja yksilöintiä koskevat tiedot sekä vuokra- ja asumisaikatiedot;
- 4) oppilaitokselta lukukauden aikana läsnä oleviksi ilmoittautuneiden opiskelijoiden tunnistamista ja yksilöintiä koskevat tiedot sekä tiedot opintojen päätoimisuudesta ja edistymisestä;
- 5) rahalaitoksilta lainansaajittain yksilöidyt tiedot nostettujen, valtion takaamien opintolainojen määristä, opintolainojen lyhennyksistä ja koroista siten kuin Kansaneläkelaitos määrää; (10.6.2005/408)
- 6) apurahan myöntäjältä tai maksajalta tiedot myönnettyistä apurahoista;
- 7) rangaistuslaitoksilta ja vaarallisten rikoksenuusijain eristämisestä annetun lain (317/1953) 1 §:ssä tarkoitetuilta pakkolaitoksilta tiedot rangaistuksen alkamisesta ja päättymisestä; (10.6.2005/408)
- 8) verohallinnolta opintolainavähennyistä koskevien tehtävien hoitamista varten tarpeelliset tunnistamistiedot ja opintolainavähennyksen käyttämistä koskevat tiedot niistä verovelvollisista, jotka ovat verotuksessa vähentäneet tuloverolain 127 d §:ssä tarkoitetun opintolainavähennyksen enimmäismäärän. (10.6.2005/408)

Joissakin tilanteissa voi tulla tarpeelliseksi yhdistää erilaisia rekistereitä, koska Kela päättää viranomaisena monista eri sosiaalietuuksista. Tällainen yhdistäminen voi tulla kyseeseen vain siinä tapauksessa, että henkilötietolain 8 §:n säättämä yhteysvaatimus ja 9 §:n säättämä tarpeellisuusvaatimus toteutuvat.

9.4 Työttömyysetuudet

Kelassa toimeenpannaan myös työttömyysturvalain mukaisia etuuksia. Kaikki ne työttömät, jotka eivät syystä tai toisesta ole oikeutettuja työttömyyskassojen maksamaan ansiosidonnaiseen päivärahaan, hakevat etuutensa Kelasta. Etuuden ratkaisemiseksi tietoja voidaan tarvita nykyisiltä tai entisiltä työnantajilta, verottajalta tai jopa puolison tai vanhempien tulotietoja tarvitaan etuuden ratkaisemiseksi. Tärkeä päivittäinen yhteistyökumppani on myös työ- ja elinkeinotoimisto, jonka tehtävänä on määrittellä työvoimapolitiittiset edellytykset etuuden myöntämiselle.

Työttömien etuuksista säädettiin aiemmin useilla eri laeilla, esimerkiksi työmarkkinatukea ja työttömyyspäivärahaa (peruspäiväraha tai kassan ansiopäiväraha) varten oli erilliset lait. Nykyisin kattavana lakina toimii työttömyysturvalaki (1290/2002). Tämän lain 13 luvun 1 §:n mukaan

Kansaneläkelaitoksella, työ- ja elinkeinotoimistolla, työttömyyskassalla, työttömyysturva-asiamiehellä sekä tämän lain mukaisella muutoksenhakuelimellä on oikeus saada salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä maksutta käsiteltävänä olevan asian ratkaisemista tai muuten tämän lain tai Suomea sitovassa sosiaaliturvasopimuksessa tai sosiaaliturvaa koskevassa muussa kansainvälisessä säädöksessä säädettyjen tehtävien toimeenpanemista varten välttämättömät tiedot:

- 1) valtion ja kunnan viranomaiselta sekä muulta julkisoikeudelliselta yhteisöltä;
- 2) Eläketurvakeskukselta, eläke- ja vakuutuslaitokselta sekä eläkesäätiöltä; sekä
- 3) työnantajalta, työttömyyskassalta, työpaikkakassalta sekä julkisesta työvoimapalvelusta annetussa laissa tarkoitetulta koulutuspalvelujen tuottajalta ja muulta oppilaitokselta.

Kansaneläkelaitoksella ja työttömyyskassalla on oikeus saada maksutta tehtäviensä hoitamista varten:

- 1) työ- ja elinkeinotoimistolta 1 luvun 4 §:n 3 momentissa tarkoitettu työvoimapolitiittinen lausunto;
- 2) rangaistuslaitokselta tiedot rangaistuksen alkamisesta ja päättymisestä; rangaistuslaitoksen on annettava tiedot välittömästi, kun henkilö otetaan rangaistuslaitokseen.

Saman luvun 2 §:ssä puolestaan säädetään tietojen pyytamisestä rahalaitoksilta:

Kansaneläkelaitoksella ja tämän lain mukaisella muutoksenhakuelimellä on oikeus saada salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä pyynnöstä maksutta käsiteltävänä olevan työmarkkinatukea koskevan asian ratkaisemista varten välttämättömät työmarkkinatuen hakijaa tai saajaa taikka hänen puolisoaan koskevat tiedot rahalaitoksilta, ellei riittäviä tietoja ja selvityksiä muutoin saada ja on perusteltua syytä epäillä etuuden hakijan tai saajan antamien tietojen riittävyttä tai luotettavuutta eikä hän ole antanut suostumustaan tietojen saamiseen. Pyyntö tietojen saamiseksi tulee esittää kirjallisena ja ennen pyynnön esittämistä on hakijalle tai saajalle annettava siitä tieto.

Huomioitavaa on, että jälleen rahalaitostiedustelun katsotaan olevan sen luontoinen tietopyyntö, että siitä tulee aina erikseen informoida asiakasta.

Lähihistoriasta löytyy todellinen, työttömyysetuuksiin liittyvä esimerkki, joka osoittaa miten hankalaa voi tietojen pyytämisen oikeus olla hahmottaa. Kyseessä on omalta vakuutuspiirin lakimieholtämme tullut viesti ja muistutus, jossa kehoitetaan varovaisuuteen pyydetäessä tietoja suoraan kolmannelta taholta. Kyseisessä tapauksessa tietoja oli pyydetty työnantajalta suoraan, pyynnön oli tehnyt työttömyysetuuksien käsittelijä. Asiakas oli kannellut eduskunnan oikeusasiamiehelle menettelystä, koska kyseessä olikin ollut toimeksiantosuhde, ei suinkaan tavallinen työnantaja-työntekijä-suhde.

Eduskunnan oikeusasiamies otti ratkaisussaan (Dnro 980/4/09, Yksityisyyden suoja työmarkkinatukihakemuksen käsittelyssä) kantaa Kelan oikeuteen hankia tietoja toimeksiantajalta. EOA toteaa Kelan menettelyn olleen kritiikille altis, koska Kela on yrittänyt saada selvitystä taholta, joka ei ole velvollinen tietoja antamaan. Tässä kyseisessä tapauksessa ero työn- ja toimeksiantajan välillä on johdettavissa lainsäädännöstä, mutta eron hahmottaminen voi olla haasteellista. EOA toteaa vielä ratkaisussaan, että ”ne tahot, joilta Kelan on oikeus hankkia tietoja, tulisi työttömyysetuuden hakijan yksityisyyden suojan näkökulmasta tulkita tyhjentävästi ja suppeasti, jolloin työnantajan käsitettä ei tulisi ilman lain tukea laajentaa koskemaan toimeksiantajia.”

10 YHTEENVETO

Tietojen pyytäminen kolmannelta taholta on osa jokaisen kelalaisen arkista aherrusta. Tietojen pyytämiseen voidaan päätyä monista eri syistä. Joko asiakas ei kykene tai ei halua tietoja pyytää, esimerkiksi terveydentilansa vuoksi. Sitä, miten tarkoin säädelystä menettelystä on kyse, ei monikaan tule työtä tehdessään ajatelleeksi. Aihetta säätelevät useat eri lait ja asetukset. Toisaalta on ehdottoman tärkeää, että hallintolain velvoittama ilman aiheetonta viivästystä tapahtuva asian käsittely toteutuu. Toisaalta kuitenkin on mietittävä tarkoin, mitkä ovat ne lain sallimat toimet, joilla viivästystä voidaan välttää. Yhtenä merkittävänä asiana on erilaisten liitteiden tai yksityiskohtien tiedusteleminen suoraan toiselta viranomaiselta tai yksityiseltä taholta, esimerkiksi työnantajalta. Tietoja voidaan kolmannelta taholta kysyä, mikäli siihen lakiperuste löytyy tai jos asiakas näin pyytää tai pyyntöön suostumuksensa antaa.

Kelan toimintaa säätelee paitsi hallintolaki, myös julkisuuslaki ja lukuisat muut lait varsinaisten etuuslakien lisäksi. Kaiken taustalla on tiedostettava olemassa olevat EU-lainsäädännön normit. Erilaiset normit voivat joskus olla ristiriidassa keskenään. Tällöin tulee huomioida oikeusnormien etusijajärjestykselle määritellyt periaatteet. Yleensä erityislaki syrjäyttää yleislain, uudempi laki vanhemman (paitsi jos uudempi laki on yleislaki ja vanhempi erityislaki, tällöin erityislaki syrjäyttää uudemman yleislain), ylemmän asteinen normi syrjäyttää alemman asteisen normin, EU-lainsäädäntö syrjäyttää kansallisen lainsäädännön. Lisäksi kaikessa tulkinnassa tulee muistaa perusoikeusmyönteinen näkökulma.

Lakien lisäksi hallinnolle asetetaan jatkuvasti myös muun laisia vaatimuksia. Muuttuvassa yhteiskunnassa asiakkaat haluavat päätökset nopeasti ja vaivatta - ja ovat siihen oikeutettuja. Viranomaiset pyrkivät mahdollisuuksiensa mukaan tehostamaan omia prosessejaan täyttämään lakien asettamien vaatimusten lisäksi myös yhteiskunnassa ja ajassa ilmaistut vaatimukset. Paine käsittelyn nopeuttamiseksi on olemassa, ja tähän yhtenä ratkaisuna todella voi olla tietojen pyytäminen kolmannelta taholta. Unohtaa ei sovi myöskään alati kehittyviä

ATK-järjestelmiä ja niiden mahdollistamia tietojen ja rekisterien massasiirtoja eri toimijoiden välillä. Myös tällä osa-alueella kehitystä tapahtuu jatkuvasti.

Ratkaisu siitä, voidaanko tietoja luovuttaa, on tehtävä aina siinä toimijassa, jolla pyydetty tieto on. Tietojen pyytäjän on kuitenkin pystyttävä osoittamaan se peruste, mihin tietopyyntö perustuu tai esittämään asiakkaan suostumus tietopyyntöön. Pyydettyä tiedon tulee olla asian käsittelyn kannalta olennainen, tietoja ei voida pyytää varmuuden vuoksi tai uteliaisuudesta. Pyyntö on syytä tehdä mahdollisuuksien mukaan kirjallisena, ja siinä on pystyttävä yksilöimään se tieto, jota tarvitaan sekä osoitettava pyynnön lakiperuste.

Lähtökohtaisesti tietojen toimittaminen tai selvittäminen Kelaan on kuitenkin aina asiakkaan velvollisuus. Hänen on toimitettava ne tarpeelliset liitteet, joita asian käsittely vaatii. Myös Kelan on hallintolain periaatteiden ja säädösten mukaan huolehdittava asian riittävästä selvittämisestä. Näiden kahden seikan välinen rajanveto onkin mielestäni jossakin määrin ongelmallista.

Kuinka paljon asiakasta palvellaan selvittelemällä hänen puolestaan asioita, pyytämällä liitteitä? Tämän tulee mielestäni olla aina toissijaista toimintaa, joka tulee kyseeseen vasta sitten, kun asiakas ei syystä tai toisesta toimita selvityksiä. Tässä on kuitenkin etuuskohtaisia eroja, kuten vakuutuspiirissämme toteutamani kyselykin osoitti. Kun kyseessä on uusi etuushakemus, puutteelliset dokumentit johtavat usein hakemuksen hylkäämiseen. Kun taas jälkikäteen Kelan tietoon tulee jokin seikka, jolla on merkitystä jo myönnettyyn etuuteen, eikä asiakas syystä tai toisesta toimita oikaisuun tai tarkistukseen tarvittavia seikkoja, tullaan tietoja todennäköisesti kysymään kolmannelta taholta, mikäli siihen lakiperuste löytyy.

Yhteyttä kolmanteen tahoon otetaan usein myös erilaisten tietojen tarkentamiseen. Kelassa on jo jokin dokumentti esimerkiksi työnantajalta, mutta siinä on jotakin ristiriitaista tietoa tai epäselvyyttä, jota sitten varmistellaan. Tällöinkin tulee varmistaa, että tiedon pyytämiseen on olemassa lakiperuste tai asiakkaan suostumus. Myös jos tällainen tieto vaikuttaa asian lopputulokseen, on syytä asiakkaalle selkeästi informoida mihin tietoon tehty ratkaisu perustuu. Ennen

ratkaisun antamista on asiakkaalle varattava myös tilaisuus lausua asiasta oma näkemyksensä, eli asiakasta on kuultava. Kuuleminen on tehtävä, mikäli Kelan hankkimat selvitykset tai tiedot ovat johtamassa asiakkaan kannalta epäedulliseen ratkaisuun; hakemuksen hylkäämiseen kokonaan tai osittain.

Tietojen pyytäminen kolmannelta taholta on oikein käytettynä hyvä ja toimiva keino asiakkaan asian sujuvampaan hoitamiseen. Muistettava kuitenkin on, että pyynnölle on löydyttävä lakiperuste tai asiakkaan on annettava pyyntöön nimenomainen suostumuksensa.

LÄHTEET

Asetus viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta 1.12.1999/1030.

Asumistukilaki 1.7.1975/408.

Hallintolaki 1.1.2004/434.

Hallituksen esitys 30/1998 laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta. <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/1998/19980030>. Luettu 23.3.2011.

Hallituksen esitys 96/1998 henkilötietolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/1998/19980096>. Luettu 23.3.2011.

Henkilötietolaki 1.6.1999/523.

Holhustoimilaki 1.12.1999/442.

Kansaneläkelaki 1.4.2008/568.

Korhonen, R. 2003. Perusrekisterit ja tietosuoja. Helsinki: Edita.

Laki eläkkeensaajan asumistuesta 1.1.2008/571

Laki potilaan asemasta ja oikeuksista 1.3.1993/785.

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 1.1.2001/812.

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 1.12.1999/621.

Mäenpää, O. 2003. Hallinto-oikeus. Helsinki: WSOY Lakitieto.

Mäenpää, O. 2008a. Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Mäenpää, O. 2008b. Julkisuusperiaate. Helsinki: WSOYpro.

Mäenpää, O. 2008c. Oikeus hyvään hallintoon. Helsinki: Yliopistopaino.

Opintotukilaki 1.7.1994/65.

Pahlman, I. 2007. Asiakirjajulkisuus ja tietosuoja sosiaali- ja terveydenhuollossa. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Pahlman, I. 2010. Käsitelmäärittelyt ja lähteet. Teoksessa Pahlman, I. (toim.) Asiakastietojen käsittely, salassapito ja asiakkaan tiedonsaantioikeus sosiaali- ja terveydenhuollossa. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Perustuslaki 1.1.2000/731.

Sairausvakuutuslaki 1.1.2005/1224.

Sotilasavustuslaki 1.1.1994/781.

Tapaturmavakuutuslaki 1.1.1949/608.

Tuori, K. & Kotkas T. 2008. Sosiaalioikeus. Helsinki: WSOYpro.

Työntekijän eläkelaki 1.1.2007/396.

Työttömyysturvalaki 1.1.2003/1290.