

6.5.2013

Dnro 1236/4/12

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuja

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha Niemelä

KELAN OIKEUS KIELTÄÄ TOIMISTOSSAAN NIMIEN KERÄÄMINEN KANSALAISALOITTEESEEN

1 KANTELU

Kantelija arvosteli kirjeessään Kansaneläkelaitoksen Turun toimiston menettelyä. Hän kertoi asioineensa kantelupäivänä toimistossa. Vuoronumeron saatuaan kantelija kertoi ilmoittaneensa muille vuoroaan odottaville omien sanojensa mukaan seuraavaa:

"Hyvät naiset ja herrat, suonette anteeksi pienen häiriön. Nimeni on --- ja olen pistänyt vireille kansalaisaloitteen kannabiksen laillistamisen puolesta. Mikäli mielenkiintonne heräsi, minulla on mukana allekirjoitus pohjia, voitte myös tulla kyselemään halutessanne, minulla on parikymmentä vuoronumeroa aikaa keskustella ja vastaila mahdollisiin kysymyksiin. Kiitos."

Kantelijan mukaan kukaan asiakkaista ei pannut pahakseen hänen puheenvuoroaan ja muutama ilmoitti halustaan allekirjoittaa aloite. Kun hän oli kertomansa mukaan siirtynyt ensimmäisen kiinnostuneen luokse, Kelan järjestyksenvalvoja oli tullut paikalle kertoen, että ylemmältä taholta tulleen ilmoituksen mukaan Kelan tiloissa ei saa kerätä nimiä kannabiksen laillistamisen puolesta. Kantelijan mukaan häntä vaadittiin poistumaan toimistosta.

Kantelija katsoo Kelan loukanneen hänen kansalaisoikeuksiaan ja syyllistyneen syrjintään. Hän vaatii korvauksia syrjinnän aiheuttamasta järkytyksestä ja mielipahasta.

3 RATKAISU

3.1 Kelan kanta asiaan

3.1.1 Vakuutuspiirin selvitys

Vakuutuspiiri ilmoittaa kuulleensa kantelun johdosta Turun toimiston vahtimestaria sekä hänen esimiestään selvittääkseen tapahtumien kulun tilanteessa.

Piirin mukaan tapahtumat ovat saaneet alkunsa kun asiakaspalvelijat ovat kiinnittäneet huomiota odotustilaan rauhattomuutta aiheuttavaan kantelijan toimintaan ja pyytäneet vahtimestaria selvittämään mistä on kysymys. Vahtimestari on kertonut kantelijan toimineen tilanteessa kantelussa kertonut tavalla, jolloin vahtimestari on pyytänyt häntä lopettamaan asia-

kaspalvelua häiritsevän toiminnan tai poistumaan, koska on katsonut nimien keräämisen tarkoitusperästä riippumatta aiheuttavan asiakaspalvelutilaan rauhattomuutta ja saattavan jopa johtaa järjestyshäiriöihin. Vaikka tilanne on vielä ollut rauhallinen, eikä kantelijan voida katsoa toimineen tilanteessa järjestyksellään tarkoitetulla tavalla varsinaisesti järjestystä häiritsevästi tai turvallisuutta vaarantavasti, tilanne on silti ollut verrattavissa tilanteeseen, jossa Kelan asiakastilaa käytettäisiin myynti, vaali tai muuhun vastaavaan tarkoitukseen, mikä olisi omiaan aiheuttamaan asiakastilaan rauhattomuutta ja häiritsemään asiakkaiden palvelua.

Turun toimistossa asioi päivittäin noin 250 asiakasta. Asiakastila on avoin ja korkea tila, jonka erottaa ympäröivästä henkilökunnan avokonttoritilasta ainoastaan kevyet särmit. Asiakkaita palvelee kahdeksalta palvelutiskiltä, erillisiä huoneita palvelua varten ei ole. Asiakkaat odottavat vuoroaan palvelutiskien takana ja välimatka odotuspenkeiltä palvelutiskiinkin on vain noin kolme metriä. Palvelutiskillä käsitellään asiakkaiden arkaluontoisia ja salassa pidettäviä asioita, joista keskustelu näin avoimessa tilassa on hankalaa muutoinkin saati silloin kun syystä tai toisesta odotustilassa syntyy taustamelua. Turun toimiston vahtimestarin tehtäviin kuuluu muiden tehtävien ohella ylläpitää asiakaspalvelutilassa järjestystä ja turvallisuutta sekä huolehtia siitä, että asiakkaat saavat odottaa asiointivuoroaan häiriintymättä ja asiakaspalvelijat saavat keskittyä työhönsä sekä asiointivuorossa olevaan asiakkaaseen ilman ylimääräistä taustamelua. Kun kaikki etuusasian ratkaisemiseksi tarvittavat tiedot saadaan asiakkaalla heti täsmällisesti ja oikein, edesauttaa se etuuskäsittelyn viivytyksettömyyttä ja minimoi virhemahdollisuudet päätöksissä.

Vahtimestari on toiminut tilanteessa parhaaksi katsomallaan tavalla tavoitteenaan pitää asiakastila häiriöttömänä asiakaspalvelua ajatellen. Ylempää tahoja ei tämän yksittäisen tapahtuman yhteydessä ole konsultoitu. Vahtimestarille ei ole annettu erityisohjetta tällaisia tilanteita varten, eikä vakuutuspiirin näkemyksen mukaan Kelassa ole ohjeistettu miten Kelan asiakastilojen käyttämiseen muuhun kuin asiakaspalvelun odotustilana tulee lainsäädäntö huomioon ottaen suhtautua. Perustuslaki takaa jokaiselle sananvapauden, johon sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Eduskunnan oikeusasiamies on laillisuusvalvontaratkaisuisaan katsonut, että mm. valokuvaaminen terveystieteiden julkisessa odotustilassa tulee sallia ja näin ollen voitaneen olettaa, että nimien kerääminen kansalaisaloitteeseen julkisessa odotustilassa tulisi lähtökohtaisesti myös sallia. Tällainen toiminta Turun toimiston kaltaisessa avoimessa asiakaspalvelutilassa, joka on samalla sekä odotus- että palvelutila, olisi kuitenkin omiaan olennaisesti häiritsemään asiakaspalvelua sekä Kelan että asiakkaan näkökulmasta ja samalla vaarantamaan Kelan asiakkaiden yksityisyyden eli perustuslaissa myös taatun yksityiselämän suojan. Tämän vuoksi minkäänlaista muuta kuin Kelan asiakaspalveluun liittyvää toimintaa tilassa ei ole pidetty tarkoituksenmukaisena, eikä siten sallittuna. Rajanveto mahdollisesti sallittavan ja muun toiminnan välillä olisi myös vaikeaa, etenkin, jos useampi taho haluaisi käyttää oikeuttaan samanaikaisesti. Mikäli vakuutuspiirin kuitenkin katsotaan, edellä mainitut seikat huomioon ottaen, toimineen asiassa virheellisesti, vakuutuspiiri pahoittelee tapahtunutta.

3.1.2 Kelan lausunto

Kelan hallinto-osasto on lausunnossaan yhtynyt piirin selvityksessään esittämään. Lisäksi osasto on tarkastellut virastorauhan käsitettä. Sen mukaan virastorauha käsitteenä pitää sisälleen sen, että viraston tilat varataan lainsäädännöstä ilmi käyvän julkisen tehtävän suorittamiseen ja suojeleobjektina on tällöin virantoimituksen häiriötön toimittaminen. Osaston mukaan työntekijät arvioivat sitä, mikä heidän mielestään haittaa tai voi haitata virantoimituksen häiriötöntä toteuttamista. Suojeltavaksi tulee osaston mukaan myös asiakaskunnan käsitys siitä,

mitä heidän viranomaisasian hoitamiseen virastossa kuuluu ja miten toiminta virastotilassa on järjestetty.

Osaston mukaan Kelalla on oikeus poistaa häiriötekijä omistamistaan ja hallinnoimista tiloista, jos syntyy käsitys siitä, että joko henkilökunta tai asiakkaat kokevat virastorauhan ja virkatoimituksen häiriintyvän ulkopuolisista ja virantoimitukseen liittymättömistä tekijöistä.

Osasto toteaa lisäksi, että viranomaisen tulee olla neutraali ja kohdella kansalaisia yhdenvertaisesti. Kela ei voi sen mukaan antaa yksittäisten poliittisten puolueiden, uskonlahkojen, kansalaisjärjestöjen tai -liikkeiden mainostaa tai kampanjoida toimitiloissaan. Muutoin Kelan asiakkaille voi syntyä käsitys siitä, että Kela suosii joitakin kansalaisryhmiä tai aatemaailmoja.

Osasto haluaa myös jatkossa turvata asiakkailleen virantoimituksen häiriöttömän toimittamisen ja varata toimitilat laissa säädettyjä tehtäviä varten.

Osasto pahoittelee lopuksi sitä, että toimiston henkilökuntaan kuuluva vahtimestari ei ole osannut perustella tarkemmin pyyntöä lopettaa kansalaisaloitteen nimienkeruu. Osasto ilmoittaa odottavansa apulaisoikeusasiamiehen ratkaisua ennen sisäisen ohjeistuksen antamista.

3.2 Asian arviointia

3.2.1 Sananvapaus

Kuten Kelan antamasta selvityksestäkin ilmenee, asiassa on keskeisesti kyse perustuslain 12 §:n 1 momentissa turvattun sananvapauden käyttämisestä. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla.

Oikeuskirjallisuudessa sananvapauden tarkoituksena on katsottu turvaavan yleisesti viestinnän vapautta. Se antaa suojaa jokaisen ihmisen perustavanlaatuiselle oikeudelle ilmaista itseään ja kommunikoida toisten ihmisten kanssa. Ydinajatukseltaan sananvapautta kuitenkin pidetään poliittisena perusoikeutena, jonka ensisijaisena tarkoituksena on turvata edellytykset kansanvaltaisen yhteiskunnan perusteisiin kuuluvalle vapaalle tiedonvälitykselle sekä kaikille avoimelle, vapaalle ja julkiselle kansalaiskeskustelulle. Sananvapaus turvaa omalta osaltaan jokaisen oikeutta osallistua ja vaikuttaa häntä itseään ja yhteiskuntaa koskevaan päätöksentekoon sekä oikeutta arvostella ja valvoa vallan käyttöä. Näiden oikeuksien toteutuminen käytännössä edellyttää ehdotonta turvaa jokaisen mielipiteenvapaudelle sekä laajaa ilmaisuvapautta, joka suojaa niin tiedonvälitystä kuin erilaisten mielipiteiden esittämistä ja vallankäytön ankaraakin kritiikkiä. (Sami Manninen, teoksessa Perusoikeudet, Helsinki 2011, s. 459-462).

Sananvapauden harjoittamiseen kuuluu olennaisesti ennakkotarkastuksen kielto ja muut ennakkollista estettä merkitsevät puuttumiset sananvapauteen. Sananvapaussäännöksen lähtökohtana on, että kaikki olennaiset sananvapauden käyttämisestä koskevat säännökset tulee antaa lain tasolla. Säännös turvaa sananvapauden ”kenenkään ennakolta estämättä”. Ennakoesteiden piiriin kuuluu paitsi viestin sisällön ennakkotarkastus myös sananvapauteen sisältyvien oikeuksien luvanvaraistaminen samoin kuin kaikki muut ennakkollista estettä merkitsevät puuttumiset sananvapauteen.

Perusoikeuden käyttämisestä voivat kuitenkin rajoittaa toisten ihmisten perusoikeudet. Yksilö ei voi vaatia niin ehdotonta suojaa perusoikeudelleen, että se johtaisi toisen yksilön perusoike-

uksien loukkaukseen. Kahden tai useamman perusoikeuden keskinäiset ristiriitatilanteet ratkaistaan punninnalla. Siinä korostuu perusoikeuksien periaatevaikutus. Perusoikeusäännökset voidaan ymmärtää tällöin optimointikäskyiksi, joiden tarkoituksena on turvata mahdollisimman hyvin kunkin yksilön perusoikeuksien toteutumisen. Perusoikeuksien kollisiotilanteissa tulee pyrkiä ratkaisuun, joka mahdollisimman hyvin turvaisi kaikkien kilpailevien perusoikeuksien samanaikaisen toteutumisen. Tavoitteena on siten saavuttaa mahdollisimman hyvä tasapainotilanne yhteen sovitettavien perusoikeusintressien kesken. Perusoikeuksien välisiä kollisioita joudutaan ratkaisemaan sekä yleisellä tasolla lakeja säädettäessä että konkreettisesti lainsoveltamistilanteissa. (Veli-Pekka Viljanen, teoksessa Perusoikeudet, WSOY 2011, s. 139).

Käsitykseni mukaan kantelijan voidaan katsoa harjoittavan sananvapauttaan, kun hän on ilmoittanut Kelan asiakaspalvelutiloissa keräävänsä nimiä kannabiksen laillistamisen puolesta ja olevansa valmis keskustelemaan asiasta muiden asiakkaiden kanssa.

Arvioitavaksi asiassa jää se, onko ja millä perustein Kelalla oikeus kieltää kuvatus kaltainen toiminta toimitiloissaan. Tarkastelenkin seuraavaksi sekä Kelan selvityksessään esille tuomia näkökohtia että muita asiaan vaikuttavia seikkoja.

3.2.2 Palveluperiaate, yksityiselämän suoja ja objektiivisuus

Kela on selvityksissään vedonnut ensinnäkin siihen, että nimien kerääminen kansalaisaloitteeseen sen avoimissa asiakastiloissa olisi omiaan häiritsemään asiakaspalvelua ja samalla vaarantamaan asiakkaiden yksityiselämän suojan.

Kelan toiminnasta säädetään Kansaneläkelaitoksesta annetussa laissa sekä lukuisissa erietuuslaeissa. Kelan tehtävänä on hoitaa sosiaaliturvan toimeenpanoa ja järjestää siihen liittyvää palvelua. Tätä kansaneläkelaitoksesta annetun lain 2 §:stä ilmenevää palvelutehtävää se hoitaa muun muassa toimistoissa antamallaan asiakaspalvelulla.

Kelaa velvoittaa asiakaspalvelunsa järjestämisessä hallintolain 7 §. Tämän hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvan säännöksen mukaan viranomaisen on pyrittävä järjestämään asiointi viranomaisessa siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita. Perustuslain 21 § 2 momentin mukaan hyvän hallinnon takeet on turvattava lailla. Käsitykseni mukaan hallintolain 2 luvun hyvän hallinnon perusteet sisältävät säännökset turvaavat jokaiselle perustuslaissa säädetyn oikeuden saada asiansa käsitellyksi hyvän hallintoa noudattaen.

Käsitykseni mukaan hallintolain 7 §:n viranomaiselle asettama velvoite pitää sisällään myös sen, että viranomaisen tulee varmistaa asiakkailleen mahdollisuus häiriöttömään asiointiin.

Saamani selvitys siitä, aiheuttiko kantelija toiminnallaan häiriötä Kelan asiakaspalvelutiloissa, on jossain määrin ristiriitainen. Kantelija on itse kertonut esitelleensä itsensä ja asiansa jättäen kuitenkin muiden asiakkaiden omaan harkintaan, haluavatko he keskustella asiasta ja mahdollisesti allekirjoittaa aloitteen.

Kelan selvityksen mukaan kantelijan toiminta aiheutti kuitenkin asiakastilaan rauhattomuutta, joskaan kantelijan ei Kelankaan mukaan voida katsoa käyttäytyneen häiritsevästi. Pidän todennäköisenä, että kantelijan ilmoitus ja sitä seurannut keskustelu muiden asiakkaiden kanssa on kiinnittänyt asiakaspalvelijoiden huomiota ja tässä suhteessa toiminnan voidaankin katsoa

aiheuttaneen häiriötä asiakaspalveluun. Näin ollen Kelalla onkin käsitykseni mukaan ollut oikeus ja suoranaisesti velvollisuus puuttua asiaan.

Tarkastelen asiaa kuitenkin myös yleisemmin siltä kannalta, onko nimien kerääminen kante- lussa tarkoitettuun asiaan Kelan asiakaspalvelutiloissa ylipäänsä sellaista, jonka Kela voi kiel- tää. Tässä arvioinnissa punnittavana ovat sananvapaus ja Kelan asiakkaan oikeus saada so- siaaliturva-asiansa hoidetuksi asianmukaisesti Kelan toimistossa.

Kela on tuonut lausunnossaan esiin virastorauhan, jolla on tavoitteena turvata asiointin rau- hallista sujumista. Lisäksi Kela mainitsee asiakkaiden yksityiselämän suojan vaarantumisen.

Käsitykseni mukaan nyt puheena olevan kaltaisissa avoimissa asiakaspalvelutiloissa yksityis- elämän suojan vaarantuminen on suurempi siinä, että palveluvuoroaan odottavat asiakkaat kuulevat Kelan virkailijan ja jonkin toisen asiakkaan välisen keskustelun. Tämä ongelma on ollut esillä muun muassa Kelaan kohdistamillani tarkastuksilla ja Kela onkin toimitilojensa uu- distamisen yhteydessä kiinnittänyt huomiota asiakkaidensa yksityisyyden suojan asianmukai- seen toteutumiseen asiakaspalvelutapahtumassa. Sen sijaan sillä, että asiakaspalvelutiloissa kerätään nimiä kansalaisaloitteeseen, ei nähdäkseni ole varsinaisesti vaikutusta muiden asi- akkaiden yksityisyyden suojan toteutumisen kannalta.

Toisaalta on pidettävä mielessä, että asiakkaiden yksityiselämän suojaan piiriin kuuluvien asi- oiden hoitaminen Kelassa on usein heille jo itsessään vaikeaa ja vaatii keskittymistä. Käsityk- seni mukaan tämän vuoksi asiakaspalvelulta voidaan nähdäkseni edellyttää sitä, että asiointi- tila on mahdollisimman rauhallinen eikä asiointia ole häiritsemässä mitkään ulkopuoliset häiriö- tekijät. Kelan toimistoissa asioi esimerkiksi vanhuksia, vammaisia (kuulo-, näkö- ja puhevam- ma) ja muita asiakkaita, joiden vamma tai sairaus asettaa asiakaspalvelutapahtumalle omia lisähaasteitaan. Tällaisissa tilanteissa on nähdäkseni välttämätöntä, että asiointitila on mah- dollisimman rauhallinen.

Käsitykseni mukaan Kelan tuleekin varmistua siitä, että asiointi sen toimitiloissa voi tapahtua häiriöttömästi. Kelan tulee myös pyrkiä estämään jo ennalta, ettei häiriötilanteita pääse synty- mään.

Nimien kerääminen kansalaisaloitteeseen tai muu vastaava kampanjointi viranomaisen toimiti- loissa on käsitykseni mukaan ongelmallista myös suhteessa Kelankin viittaamaan viranomai- sen neutraliteettiin. Hallintolaissa säädettyihin hyvän hallinnon perusteisiin kuuluu myös se, että viranomaisen toimien on oltava puolueettomia (6 §). Tällä tarkoitetaan pääsääntöisesti viranomaisen päätöksentekoon liittyviä toimia, mutta lain esitöissä on todettu, että viranomai- sen toiminnan yleensäkin on oltava puolueetonta.

Kela on ilmoittanut, että se ei katso voivansa antaa yksittäisen poliittisten, uskonnollisten tai muidenkaan liikkeiden mainostaa tai kampanjoida toimitiloissaan. Se ei halua asiakkailleen syntyvän käsitystä siitä, että Kela suosii joitakin kansalaisryhmiä tai aatemaailmoja.

Yhdyn tähän Kelan näkemykseen. Kelaan mennään hoitamaan etuusasioita ja jokaisella on perustellut odotuksensa siitä, että Kelassa häntä palvellaan etuusasiassa asianmukaisesti. Käsitykseni mukaan Kelan tulee olla kaikissa toimissaan objektiivinen. Tähän Kelan toiminnas- taan ulkopuoliselle antamaan kuvaan vaikuttaa nähdäkseni myös se, miten asiointi viranomai- sessa on järjestetty. Käsitykseni mukaan luottamus Kelan toiminnan puolueettomuuteen ja neutraliteettiin säilyy parhaiten sillä, että se varaa toimitilansa sille laissa säädetyn tehtävän eli

sosiaaliturvan toimeenpanon hoitamista varten. Nähdäkseni Kelan tuleekin suhtautua pidättyväisesti nimien keräämiseen tai muun vastaavan toiminnan järjestämiseen niiden toimialaan kuulumattomissa asioissa toimitiloissaan, olipa keräyksen tarkoitus kuinka yleisesti hyväksytyä tahansa. Tässä suhteessa Kelan tulee luonnollisesti olla johdonmukainen linjalleen.

Totean lisäksi, että asiakaspalvelulle aiheutuvan häiriön ja viranomaisen neutraliteetin kannalta nyt puheena oleva nimien kerääminen kansalaisaloitteeseen eroaa merkittävästi valokuvaamisesta, joita koskevaan laillisuusvalvojan kannanottoon Kela viittaa. Valokuvaamiseen liittyy oma problematiikkansa muun muassa yksityisyyden suojan ja kuvien julkistamisen suhteen. Kuvaamisesta voi aiheutua myös asiakaspalvelulle häiriötä, mutta ei välttämättä vastaavalla tavoin kuin nimien keräämisestä. Ja viranomaisen toiminnan puolueettomuuden kannalta kuvaamisella ei ole nähdäkseni vaikutusta.

3.2.3 Johtopäätökset

Edellä kerrotun perusteella pidänkin perusteltuna sitä, että Kela ei salli toimitiloissaan järjestettävän sellaista yleistä nimien keräämistä tai vastaavaa tapahtumaa, joka saattaa aiheuttaa häiriötä asiakaspalvelulle ja vaarantaa Kelan puolueettomuutta.

Katson siis, että Kelan Turun toimistolla on ollut oikeus kieltää kantelijaa keräämästä nimiä aloitteeseensa toimiston odotustilassa. Käsitykseni mukaan kantelijan esittäytyminen kaikille muille asiakkaille ja asiansa julkinen esille tuominen on ollut omiaan aiheuttamaan häiriötä samoissa tiloissa tapahtuvalle asiakaspalvelulle. Lisäksi asiakkaille olisi saattanut tulla tunne siitä, että Kela ainakin hiljaisesti suhtautuu hyväksyen aloitteeseen, ellei Kelan toimesta olisi asiaan puututtu. Kela ei olisi toki voinut puuttua kantelijan toimintaan, jos hän olisi ilman julkista asiansa esittämistä keskustellut siitä häiriötä aiheuttamatta muiden asiakkaiden kanssa asiointivuoroaan odottaessa.

Totean lisäksi, että käsitykseni mukaan Kelan puuttumista asiaan ei voida myöskään pitää suhteettomana ajatellen kantelijan sananvapautta. Rajoituksen kesto olisi ollut lyhytaikainen eli sen aikaa, minkä kantelijan asioinnin odotus toimistossa olisi kestänyt. Ilmeisesti kantelija oli kuitenkin poistunut toimistosta. Hänen kantelukirjoituksensa perusteella häntä oli vaadittu poistumaan. Kelan selvityksen mukaan kantelijaa oli pyydetty joko lopettamaan nimien keräily tai poistumaan, mikä on nähdäkseni oikea menettelytapa.

Kantelukirjoitus ei anna minulle aihetta enempiin toimenpiteisiin.

Kela on ilmoittanut antavansa sisäisesti ohjeistusta asiaan saatuaan ratkaisun tähän kanteluun. Tämän vuoksi lähetän päätökseni Kansaneläkelaitokselle tiedoksi.