

7.4.2020

EOAK/1839/2019

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Juha Niemelä**

## **VAIHTOEHTO PUHELINASIOINNILLE KIIREELLISISSÄ ASIOINTITILANTEISSA**

### **1 KANTELU**

Kantelija viittasi kantelukirjoituksessaan 5.3.2019 antamaani päätökseen (EOAK/991/2018, EOAK/1608/2018 ja EOAK/4798/2018) ja arvosteli sitä, että hyväksyin siinä Kansaneläkelaitoksen (Kela) antaman selvityksen siitä, että kiireellisissä asioissa Kelalle tulisi ottaa ensisijaisesti yhteyttä puhelimitse.

Kantelijan mukaan hänen vammansa estää kuitenkin puhelimitse asiointin ja hän katsoo, että hänelle ja muille samassa tilanteessa oleville tulisi olla jokin muu yhteydenottotapa kiireellisissä asioissa. Kantelija ei tuo esiin mitään nimenomaista etuutta, vaan kyse on yleisesti hänelle kiireelliseen asiointiin soveltuvasta yhteydenottotavasta.

### **2 SELVITYS**

Kantelun johdosta Kela antoi 26.3.2019 lausunnon selvityksineen.

### **3 RATKAISU**

#### **3.1 Kelan selvitys**

Kela ilmoittaa, että sen nykyisen asiakkuuslinjauksen mukaisesti asiointi Kelassa on mahdollista puhelinpalvelun lisäksi palvelupisteissä, asiointipalvelussa, ajanvarauksella palvelupisteessä tai puhelimitse sekä postitse. Tietoturvasuhteista asiointi sähköpostitse tai tekstiviestillä ei ole Kelassa käytössä oleva asiointitapa.

Nämä asiointitavat ovat käytössä myös kiireellisessä tilanteessa. Toimeentulotuen osalta on kela.fi-sivuilla todettu, että kiireellisissä tilanteissa käytettävissä olevat asiointitavat ovat puhelinpalvelu tai palvelupiste. Viestipalvelu ei ole ainakaan toistaiseksi asiakaspalvelun kanava, vaan viesteihin vastaillaan lähtökohtaisesti etuuskäsittelyn yhteydessä.

Mikäli puhelinasiointi ei ole mahdollinen, voi Kelan mukaan kiireellisessä tilanteessa asioida palvelupisteessä. Täysivaltainen henkilö voi myös käyttää asiainiästä Kela-asioissa.

Kelan käsityksen mukaan sen nykyiset linjaukset asiointitavoista myös kiireellisten asioiden hoitamisessa ovat hallintolain 7 §:n edellyttämiä.

#### **3.2 Asian arviointi**

##### **3.2.1 Oikeusohjeita**

Hallintolain 7 §:n mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Hallintolain 23 §:n mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheutonta viivytystä.

Hallituksen esityksessä (HE 72/2002 vp) on 7 §:n kohdalla todettu, että asioinnin tulisi tapahtua sekä hallinnossa asioivan että viranomaisen kannalta mahdollisimman nopeasti, joustavasti ja yksinkertaisesti sekä kustannuksia säästäten. Palveluja järjestettäessä tulisi erityisesti kiinnittää huomiota palvelujen riittävyyteen ja saatavuuteen. Viranomaisen tulisi arvioida asioinnin järjestämisen keinoja ja laajuutta erityisesti palvelujen käyttäjinä olevien henkilöiden ja yhteisöjen tarpeiden kannalta. Kaikille palveluja tarvitseville olisi pyrittävä turvaamaan yhtäläinen mahdollisuus asiansa hoitamiseen palvelun laadusta riippumatta. Asiointimahdollisuuksien olisi vastattava mahdollisimman hyvin yhteiskunnallisten erityisryhmien tarpeisiin. Tällaisina erityisryhminä esityksessä mainitaan vanhukset, sairaat ja vammaiset.

### 3.2.2 Oikeusasiamiehen oikeuskäytäntöä

Kantelijan viittaamassa 5.3.2019 antamassani päätöksessä totesin muun muassa seuraavan:

”... Kelan linjauksena on se, että asiointipalvelun kautta lähetettyjen, vireillä olevaan hakemukseen liittyviin viesteihin vastataan tarvittaessa ja hakemuksen käsittelyn yhteydessä. Kiireellisissä asioissa asiakkaita kehoitetaan ottamaan yhteyttä puhelinpalveluun.

Käsitykseni mukaan sanottu linjaus mahtuu siihen harkintavaltaan, jonka hallintolain 7 § antaa viranomaiselle oman toimintansa järjestämisessä. Pidän tärkeänä, että Kela informoi asiakkaitaan riittävästi linjauksestaan, jotta nämä pystyvät käyttämään muita asiointitapoja kiireellisissä asioissa. Kelan antaman selvityksen perusteella asiointipalvelusivuilla asiakkaille näiltä osin annettava informaatio vaikuttaa nähdäkseni asianmukaiselta.

Lisäksi linjaus edellyttää, toimiakseen asianmukaisesti, käsitykseni mukaan sitä, että Kela pystyy käsittelemään ja ratkaisemaan etuusasiat ilman aiheutonta viivytystä ja asettamiensa tavoitekäsittelyaikojen mukaisesti. Ja edelleen katson, että myös puhelinpalvelun asianmukaisen ja viivytyksettömän toiminnan merkitys korostuu linjauksessa, jossa Kela nimenomaisesti ohjaa asiakkaita ottamaan kiireellisissä asioissa yhteyttä puhelinpalveluun.”

Eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläinen on 13.12.2019 päätöksessään ([EOAK/3774/2018](#)) arvioinut kiireellisiä yhteydenottoja toimeentulotukiasioissa ja ottanut kantaa henkilökohtaisen asioinnin (paikan päällä tai puhelimitse) edellyttämiseen haettaessa kiireellistä toimeentulotukea. Asiassa oli varsinaisesti kyse saamenkielisen palvelun saamisesta tällaisissa asioissa. Kela oli asiassa antamassaan selvityksessä selvittänyt menettelynsä perusteet, jotka liittyvät nimenomaan etuuden erityisluonteeseen ja tähän liittyviin erityisiin selvittämistarpeisiin sekä laissa säädettyyn hyvinkin kiireelliseen käsittelyaikaveloitteeseen. Selvityksestä ilmeni myös, että Kelan palvelua järjestettäessä on yleisesti ottaen otettu huomioon syrjäseuduilla asuvien vähäisempi mahdollisuus asioida Kelan toimistoissa kuin esimerkiksi pääkaupunkiseudulla asuvilla. Tästä johtuen Kela oli kiinnittänyt selvityksensä mukaan erityistä huomioita puhelinpalveluiden toimivuuteen, jotta jokaisella on mahdollisuus yhdenvertaisesti saada henkilökohtaisesti yhteyttä Kelaan.

Oikeusasiamies totesi, että palveluiden ja asioinnin järjestämisen tapa jää lähtökohtaisesti viranomaisen tarkoituksenmukaisuusharkintaan, johon oikeusasiamies ei puutu sikäli kuin harkintavaltaa on käytetty lain rajoissa. Laillisuusvalvonnan näkökulmasta palvelujen tarjoamisen tapa ei saa olla esimerkiksi perustuslain ja yhdenvertaisuuslain syrjintäkiellon, hallintolain tasa-arvoisuusvaatimuksen eikä kielilainsäädännössä säädettyjen kielellisten oikeuksien vastainen. Saamen kielisten palveluiden kohdalla tulkauksen käyttämistä ei laillisuusvalvonnan näkökulmasta lähtökohtaisesti voida pitää lainvastaisena.

### 3.2.3 Arviointi

Nyt käsillä olevassa tapauksessa on siis arvioitava Kelan kiireellisissä asioissa tarjoama asiakaspalvelu. Kelan mukaan pääsääntöinen asiointikanava kiireellisissä asioissa on puhelinpalvelu. Kantelija on kuitenkin edellä mainitun 5.3.2019 ratkaisuni jälkeen kiinnittänyt huomiota siihen, että kaikki Kelan asiakkaat, kuten esimerkiksi hän itse, eivät pysty asioimaan puhelimitse.

Kela on ilmoittanut, että toisena asiointikanavana kiireellisissä asioissa kantelijan mainitsemisissa tilanteissa on toimistoasiointi. Jos sekään ei ole mahdollista, Kela nostaa esiin asioinnin asiakasmielisen välityksellä.

Käsitykseni mukaan pääsääntöisesti Kelan vakiintuneet asiointitavat tarjoavat riittävät mahdollisuudet asioida Kelan kanssa ja saada asiansa asianmukaisesti käsitellyksi, edellyttäen tietenkin, että käsittelyajat pysyvät kohtuullisina eivätkä palvelulinjat ruuhkaudu. Tiedossani ei myöskään ole, onko kysymys kiireelliseen asiointiin käytettävissä olevista vaihtoehtoisista asiointitavoista noussut Kelassa esille ongelmana.

Nähdäkseni erityisesti toimeentulotukiasioissa Kelan asiakkailla voi olla ajoittain korostuneen kiireellinen tarve saada asiansa Kelan tietoon nopeasti. Ja yhtä lailla muissakin etuuksissa asiakkaalla voi olla tärkeänä intressinä, että Kela saisi esimerkiksi muuttuneesta olosuhteesta tiedon nopeasti.

Näissä tilanteissa Kelan tulisi käsitykseni mukaan, ottaen huomioon myös hallituksen esityksessä todettu, pyrkiä tarjoamaan asiakkailleen yhtäläiset asiointimahdollisuudet. Kelan nykyinen asiakaspalvelulinjaus ei kuitenkaan nähdäkseni tarjoa henkilölle, joka ei voi esimerkiksi vammansa vuoksi asioida puhelimitse, yhtä nopeaa ja tarkoituksenmukaista tapaa saada kiireellinen asiansa hoidettua Kelassa.

Edellä mainittu on nähdäkseni asia, joka Kelan tulisi ottaa huomioon asiakaspalvelua ja palvelukanaviaan kehittäessään. Mutta jo nykyisin Kelan tulisi nähdäkseni pyrkiä tapauskohtaisesti löytämään ratkaisuja, joilla se pystyy tarjoamaan kaikille asiakkailleen yhtäläiset asiointikeinot myös kiireellisissä asioissa.

Yhdistyneiden kansakuntien vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen toisen artiklan mukaan kohtuullisilla mukautuksilla tarkoitetaan yksittäistapauksessa toteutettavia tarpeellisia ja asianmukaisia muutoksia ja järjestelyjä, joiden avulla varmistetaan vammaisten henkilöiden mahdollisuus nauttia tai käyttää kaikkia ihmisoikeuksia ja perusvapauksia muiden ihmisten tavoin. Näiden muutoksien ja järjestelyjen on kuitenkin oltava sellaisia, etteivät ne aiheuta suhteetonta tai kohtuutonta rasitetta järjestäjälle.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksessa Perustoimeentulon siirto Kelalle: Toimeenpanon vaikutusten arvioinnin merkitys lainvalmistelussa ([1/2020](#)) käsitellään myös Kelan toimeentuloasiakkaille tarjoamaa palvelua. Kertomuksessa (s. 32) todetaan, että Kelassa on otettu uutena palvelumuotona käyttöön asiakkuusvastaavapalvelu erityistä tukea tarvitseville perustoimeentulotukiasiakkaille. Palvelussa mukana olevat asiakkaat saavat suoran puhelinnumeron asiakkuusvastaavalle, jonka kanssa voivat hoitaa kaikki Kela-asiansa kokonaisvaltaisesti.

Edellä yhteydenottotavaksi asiakkuusvastaavaan on mainittu siis puhelin, mikä ei siis olisi kantelijalle soveltuva yhteydenottotapa. Käsitykseni mukaan ajatusta asiakkuusvastaavasta olisi mahdollista soveltaa ja laajentaa tapauskohtaisesti myös sellaiseen asiakkaaseen, joka ei pysty

asioimaan puhelimitse, vaikka kyseessä ei välttämättä olisi toimeentulotukiasiakas, saattikka erityisen tuen tarpeessa oleva asiakas. Sopivan yhteydenottotavan osalta tulee kuitenkin ottaa huomioon, että tietoturvasyistä sellaiseksi ei tule sopia suojaamatonta sähköpostia, sillä Kela-asioissa on suurimmalta osin kyse tiedoista, jotka ovat salassa pidettäviä. Kelan päätettävissä on luonnollisesti se, mikä tietoturvallinen yhteydenottotapa olisi näihin tilanteisiin soveltuvin. Vaihtoehtoina voisivat nähdäkseni tulla kyseeseen esimerkiksi suojattu sähköposti yhdistettynä vahvaan sähköiseen tunnistamiseen, tai asiakkaan omaan verkkopalveluun luotava viestipalvelu.

Kun Kela pyrkii ratkaisemaan asiakkaan kanssa nyt puheena olevan kaltaista yhteydenotto-ongelmaa, voi ajankohtaiseksi tulla myös sen selvittäminen, onko asiakkaalla, joka ei pysty asioimaan puhelimitse, jo käytössään henkilökohtainen avustaja tai olisiko hänellä sellaiseen oikeus. Siinä tapauksessa asiakkaan avustaja voisi tarvittaessa ottaa kiireellisissä tapauksissa Kelaan yhteyttä asiakkaan puolesta.

#### **4 TOIMENPITEET**

Saatan edellä kohdassa 3.2 esittämäni käsitykset Kelan tietoon.

Kantelija ei siis ole yksilöinyt mitään konkreettista tilannetta, jossa hän ei olisi saanut kiireellistä asiaansa hoidettua. Tällaista ei ole myöskään Kela selvityksissään maininnut. Myöskään se, onko kantelijalla avustaja tai mahdollisesti oikeus avustajaan, joka voisi häntä kiireellisissä Kela-asioissa avustaa, ei asiakirjoista ilmene.

Kehotan Kelaa vielä tiedustelemaan kantelijalta, onko tässä kanteluasiassa käsitelty kysymys hänelle vielä ajankohtainen. Mikäli näin on, Kelan ja kantelijan tulisi yhdessä etsiä kiireellisiin asioihin asiointitapa, joka sopisi parhaiten kantelijan nykyisiin olosuhteisiin ja asiointitarpeeseen. Totean kuitenkin, että käsitykseni mukaan tällainen erikseen sovittu asiointikeino voinee olla vain poikkeuksellisissa tilanteissa käytettävä. Normaalityötilanteissa myös kantelijan ja muiden vastaavassa tilanteessa olevien tulisi nähdäkseni käyttää Kelan nykyisen asiakaslinjauksen mukaisia palvelukanavia.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Kelalle. Pyydän sitä ilmoittamaan 1.6.2020 mennessä toimenpiteistään asiassa.