

12.5.2020

EOAK/2488/2020

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Juha Niemelä

Kelan toimipisteiden sulkeminen

1 ASIAN TAUSTAA

Kansaneläkelaitos oli tiedottanut verkkosivuillaan palvelupisteiden sulkemisesta Covid-19 pandemian aiheuttamien poikkeusolojen vuoksi. Se oli tiedottanut 16. ja 18.3.2020 pyrkivänsä esittämään koronaviruksen leviämisen asiakkaidensa ja henkilökuntansa keskuudessa ja sulkemansa sen vuoksi osan palvelupisteistä kahdeksi viikoksi tai siksi aikaa, kunnes ne on taas turvallista avata. Kela oli myös ilmoittanut, että osassa palvelupisteistä henkilökunta siirtyy etätööhön hoitamaan puhelinpalvelua.

Edelleen Kela oli 27.3.2020 tiedottanut, että pääkaupunkiseudun ja Keravan palvelupisteiden henkilökunta siirtyy hoitamaan puhelinpalvelua ja että palvelupisteiden asiakaspalvelutiloihin otetaan asiakkaita tarpeen mukaan.

Kelan mukaan vähentyneistä asiakasmääristä huolimatta pääkaupunkiseudun palvelupisteiden asiakastilat olivat täyttyneet ajoittain liikaa, eikä viruksen leviämisen ehkäisemiseksi suositeltuja turvavälejä ollut onnistuttu takaamaan. Kelan mukaan pääkaupunkiseudulla oli muutoksesta huolimatta edelleen tarjolla muitakin palvelutapoja, mutta valikoidusti. Palvelupisteissä otetaan asiakkaita sisälle tarpeen mukaan ja hallitusti. Palvelupisteiden ovella on ohjeet siihen, miten toimitaan kiireellisissä tilanteissa ja miten voidaan varata aika.

Tiedotteessa oli todettu, että vastaava muutos asiakaspalveluun on tehty aiemmin pienillä paikkakunnilla, ja se oli parantanut puhelinpalvelun saatavuutta. Poikkeustilanteesta huolimatta Kelan valtakunnalliseen puhelinpalveluun ei ollut muodostunut ruuhkaa.

Tiedotteen mukaan ensimmäisen viikon perusteella kokemukset muutoksesta olivat olleet myönteisiä. Palvelumalli oli toiminut hyvin ja kaikki asiakkaat oli palveltu palvelupisteessä tai puhelimesta. Kela oli tiedotteissaan ja verkkosivuillaan muutoinkin ohjeistanut asiakkaitaan hoitamaan Kela-asiansa verkossa ja puhelimitse.

Pääministeri Sanna Marin oli arvostellut torstaina 2.4.2020 eduskunnan kyselytunnilla Kelaa siitä, että se oli ilmoittanut sulkevansa toimipisteitä. Pääministerin mukaan hallitus oli nimenomaan linjannut, ettei virastoja suljeta tilanteessa, jossa kansalaiset tarvitsevat kipeästi ratkaisuja toimeentuloonsa.

Kela vastasi arvosteluun perjantaina 3.4.2020. Helsingin Sanomissa 4.4.2020 julkaistussa artikkelissa Kelan pääjohtaja Outi Antila totesi, että tarkoitus on ollut päästä eroon fyysisestä jonoittamisesta toimipisteissä. Pääkaupunkiseudun toimistoja ei ole suljettu. Sen sijaan palvelukäytäntöä on muutettu siten, että toimipisteeseen pääsee asioimaan vain etukäteen varatulla ajalla. Toimipisteiden ovilta löytyvät ohjeet, miten asiakkaiden tulee toimia. Lisäksi artikkelissa

todetaan, että Kelan palvelupisteistä 54 oli sillä hetkellä poissa käytöstä. Antilan mukaan pienempiä palvelupisteitä oli jouduttu sulkemaan, koska kaikki työntekijät ovat sairastuneet tai eivät ole muuten voineet tulla töihin.

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.

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 riittävyteen 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.

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Myös Kelan tulee palveluja asiakkailleen järjestäessään ottaa huomioon yhdenvertainen kohtelu.

Kela oli siis supistanut toimipisteissä tarjoamaansa asiakaspalvelua tarkoituksessa estää koronaviruksen leviäminen niin Kelan työntekijöiden kuin asiakkaiden keskuudessa. Tavoite on luonnollisesti tärkeä. Merkittävä osa etuusasioista on mahdollista hoitaa verkkopalvelussa ja Kelan itsensä antaman tiedotteen mukaan myös asiakkaiden palvelu puhelimitse oli toistaiseksi sujunut hyvin.

Kelan asiakkaissa on kuitenkin nähdäkseni myös sellaisia, jotka eivät pysty hoitamaan asiaansa verkossa tai puhelimesta, vaan jotka tarvitsevat henkilökohtaista asiakaspalvelua. Tämänkaltaiselle palvelulle voi olla tarvetta esimerkiksi työttömyysturva-, toimeentulotuki-, asumistuki- tai perhe-etuusasioissa.

Syyt henkilökohtaisen palvelun tarpeelle voivat liittyä joko asian vaikeaselkoisuuteen tai asiakkaan omiin vaikeuksiin kyetä selvittämään asiaa muutoin kuin henkilökohtaisella asioinnilla. Esimerkiksi puutteellinen suomen kielen taito saattaa muodostaa esteen täyttää lomakkeita verkossa tai hoitaa etuusasioitaan puhelimesta.

Kelan tiedotteista ja julkisuudesta saamieni tietojen perusteella huomioni kiinnittyi Kelan asiakkaiden yhdenvertaisuuden osalta siihen, että Kela oli ilmoittanut 54 palvelupisteen olevan pois käytöstä.

Perustuslain 111 §:n 1 momenttiin viitaten pyysin 7.4.2020 Kelaa toimittamaan 11.5.2020 mennessä selvitystä niistä toimipisteistä, jotka se on pandemian vuoksi sulkenut sekä niistä syistä ja linjauksista, joiden vuoksi toimipisteen sulkemiseen oli päädytty. Lisäksi pyysin selvitystä, miten Kela on pyrkinyt sanotuilla alueilla varmistamaan sen, että myös ne asiakkaat, jotka tarvitsivat henkilökohtaista ohjausta etuusasioidensa hoitamiseksi ja eteenpäin saamiseksi, saivat kaipaamaansa apua.

2 SELVITYS

Kela antoi pyytämäni selvityksen 6.5.2020. Siinä se selostaa Kelan asiakaspalvelua pandemian aikana ja siitä tiedottamista.

Kelan mukaan palveluperiaate ja tehtävien tuloksellinen hoitaminen merkitsevät sen toiminnan kannalta sitä, että asiointi on sekä asiakkaan että Kelan kannalta mahdollisimman joustavaa, yksinkertaista ja tuloksellista. Kela katsoo, että erityisesti tulee kiinnittää huomiota palvelujen riittävyyteen ja saatavuuteen. Asiointia järjestettäessä tulee kiinnittää riittävää huomiota kunkin asiakkaan yksilöllisiin tarpeisiin. Myös asiakkaan mahdollisuuksia hoitaa asiansa itsenäisesti tulee edistää. Asiakkaan tulee voida helposti muodostaa kokonaiskäsitys asiansa hoitamiseen tarvittavan palvelun sisällöstä ja siihen liittyvistä toimista. Tätä edistää se, että Kela tiedottaa toiminnastaan ja palveluistaan sekä asiakkaiden oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa.

Viestintä Kelan toiminnasta pandemian aikana

Kelan mukaan se on ohjannut pandemian aikana asiakkaita hoitamaan asiansa poikkeustilanteissa erityisesti verkossa ja puhelinpalvelussa, jonka kapasiteettia on pystytty merkittävästi kasvattamaan.

Asiakasviestinnän pääkanava on Kelan verkkosivut (kela.fi), johon on koottu poikkeusoloihin liittyvää tietoa henkilöasiakkaille, yhteistyökumppaneille ja työnantajille. Kelan viestinnän on tavoitettava myös ne asiakkaat, jotka eivät käytä verkkoa. Sen vuoksi tukiin ja palveluihin tulleista muutoksista on kerrottu myös median kautta.

Kela ilmoittaa julkaisseensa 13.3. jälkeen henkilöasiakkaille yhteensä 26 tiedotetta (mm. tartuntatautipäivärahasta, Kelan kuntoutuspalveluista, vammaisten tulkkauspalveluista, Kelan korvaamista taksimatkoista ja uudesta väliaikaisesta epidemiatuesta). Tiedotteet on jaettu laajalla jakelulla medialle ja sidosryhmille. Se mainitsee esimerkkeinä myös viikolla 14 julkaistun ilmoituksen Kelan palveluista poikkeustilanteessa Helsingin Sanomissa, Hufvudstadsbladetissa ja pääkaupunkiseudun sanomalehdissä ja ilmaisjakelulehdissä. Lisäksi Postin asiakaslehdessä (Postinen) on julkaistu 29.4. takasivun kokoinen ilmoitus (suomeksi ja ruotsiksi) Kelan palveluista.

Kela ilmoittaa pyrkivänsä viestimään asiakkailleen myös kumppaneidensa (esim. te-palvelut, sosiaalitoimi) kautta. Yhteistyökumppaneille osoitetulla verkkosivuilla on 3.4. julkaistu tiedote, jossa kerrotaan, miten ne voivat auttaa asiakkaitaan hoitamaan Kela-asioitaan poikkeustilanteissa. Tiedotteessa on mainittu, että asiakas saa tarvittaessa palvelua kasvokkain siitä huolimatta, että asiakastiloja on suljettu eri puolilla maata. Kelan työntekijä voi varata asiakkaalle käyntiajan palvelupisteeseen, jos asiointi ei hoidu verkossa tai puhelimesta. Lisäksi ajankoh- taista tietoa yhteistyökumppaneille on koottu 8.4. julkaistuu uutiskirjeeseen.

Palvelupisteissä asiakkaita on informoitu erilaisilla tavoilla: kyltein, infotauluin ja infolehtisten avulla.

Kelan mukaan se on tehnyt monikanavaista asiakasviestintää suomeksi, ruotsiksi, englanniksi, saamenkielillä sekä suomenkielisellä ja suomenruotsalaisella viittomakielellä. Lisäksi on laadittu infolehtinen arabiaksi ja venäjäksi.

Asiakaspalvelu pandemian aikana

Pandemiasta johtuvan poikkeustilanteen vuoksi Kela on ilmoittanut suositteluvansa asiakkailleen asiointia verkossa ja puhelimesta. Jos selvitettävää on paljon, puhelinpalveluun voi myös varata ajan. Jos verkkoasiointi ei ole mahdollista, hakemukset ja liitteet voi lähettää Kelaan postitse. Asiointi on mahdollista myös palvelupisteissä, mutta osassa palvelupisteissä asiointi tapahtuu vain ajanvarauksella.

Asiointipalvelun kautta asiakas voi lähettää etuushakemuksia sekä niiden liitteitä. Etuushakemuksia asiakas voi lähettää kunkin etuuden omalla hakemussovelluksella. Jos etuudella ei ole omaa hakemussovellusta, hakemuksen voi toimittaa Viestit-sovelluksella. Tällöin asiakas voi käyttää Kela.fi -sivuilla olevaa hakemuslomaketta (pdf), jonka voi tallentaa, täyttää ja lähettää viestin liitteenä Kelaan. Hakemukseen tarvittavia liitteitä asiakas voi lähettää Liitteet-sovelluksen tai Viestit-sovelluksen kautta. Liitteen voi kuvata puhelimitse.

Selvityksen mukaan valtakunnallinen puhelinpalvelu palvelee asiakkaita kaikissa etuuksiin liittyvissä kysymyksissä. Kela on pystynyt nostamaan puhelinpalvelun palvelutasoa ja puhelinpalvelu toimii sen mukaan tällä hetkellä hyvin. Puhelinpalvelun jonotusaika on poikkeustilanteessa ollut keskimäärin neljä minuuttia. Kelan mukaan tähän palvelutason parantumiseen on osaltaan vaikuttanut se, että palveluasiantuntijoita on siirtynyt kasvokkain tapahtuvasta palvelusta puhelinpalveluun.

Myös tulkkausta vaativat palvelutilanteet voidaan hoitaa puhelinajanvarauksella. Erityistä tukea asiointinsa tarvitseville asiakkaille tarjotaan edelleen asiakkuusvastaavapalvelua. Nämäkin asiakastilanteet hoidetaan pääosin puhelimitse, mutta palveluasiantuntija voi varata asiakkaalle ajan myös palvelupisteeseen asiakkaan asian sitä edellyttäessä.

Niiden asiakkaiden palvelun parantamiseksi, jotka eivät pysty asioimaan suomeksi, ruotsiksi tai englanniksi, avattiin uudelleen puhelinpalvelun kielipalvelut. Palvelut avattiin noudattaen viime vuoden toteutusta, eli valtakunnallisena puhelinpalveluna venäjäksi, arabiaksi ja somaliksi. Palvelu on auki maanantaisin, keskiviikkoisin ja perjantaisin. Kaikkialta asiakaspalvelusta on myös mahdollisuus tehdä puhelinajanvarauksia näillä kielillä, joita hoidetaan sinä aikana, kun kielipalvelu ei ole auki.

Poikkeustilanteen aikana on lisäksi laajennettu mahdollisuutta jättää hakemus suullisesti siten, että kaikissa etuuksissa suullinen hakeminen on nyt mahdollista joko asiakkaan omassa asiassa tai toisen puolesta asioitaessa. Myös toisen puolesta asioimisen mahdollisuuksia on lisätty.

Asiakas voi lähettää hakemuksia ja liitteitä Kelaan myös postitse. Asiakkaalle voidaan antaa vastauslähetystunnus puhelimesta tai lähettää vastauslähetytkuori, jolloin postituksesta ei aiheudu asiakkaalle kuluja. Lisäksi osaan Kelan palvelupisteitä voi jättää asiakirjoja asiakaspostilaatikkoon, ja palvelupisteissä, joissa ulkopostilaatikko on tilapäisesti poissa käytöstä, asiakkaille tiedotetaan mahdollisuudesta lähettää kirje vastauslähetystunnusosoitteella Kelaan. Postitse asiointiin tuleva viive riippuu siitä, miten hyvin postinkulku toimii. Normaalisti kirjeet kulkevat muutamassa päivässä. Kiireellisissä asioissa asiakas voi jättää hakemuksen suullisesti puhelimesta. Myös ajanvarausaika joko puhelinpalveluun tai palvelupisteeseen voidaan näissä tilanteissa järjestää asiakkaalle jo samaksi päiväksi.

Kelan mukaan palvelupisteissä asiakaspalvelu hoidetaan asiakkaan asiointitarpeen ja -kyvyn mukaisesti kuitenkin niin, että voidaan turvata myös riskiryhmiin kuuluvien asiakkaiden asiointi heidän terveyttään vaarantamatta.

Palvelupisteiden henkilöstössä on useita pandemian riskiryhmiin kuuluvia palveluasiantuntijoita, jotka eivät tartuntariskin vuoksi voi työskennellä lähikontaktissa asiakkaiden kanssa. Heidän suojaamiseen altistumiselta heidät on täytynyt siirtää työskentelemään muutoin kuin fyysisessä asiakaskontaktissa. Riskiryhmiin kuuluvien työnkuva on rajattu ja se käsittää tällä hetkellä asiakaspalvelua vain valtakunnallisessa puhelinpalvelussa, puhelinajanvarausten hoitamista, viestipalvelun hoitamista sekä mahdollisesti myös etuustyötä.

Kelan mukaan asiakastiloissa on haastavaa huolehtia turvaväleistä sekä asiakkaiden välillä että myös asiakkaan ja palveluasiantuntijan välillä. Monet palvelupisteet ovat pieniä ja niissä on haasteellista huolehtia turvavälien toteutumisesta asiakastilassa asiakkaiden odottaessa vuoroaan asiakaspalveluun tai asioidessa asiakaspääteellä. Ajanvarauksella asiointi on mahdollista järjestää siten, että voidaan taata turvallinen asiointi asiakkaille ja henkilöstölle.

Kelan mukaan osa palvelupisteistä palvelee pandemian vuoksi tällä hetkellä vain ajanvarauksella. Kelan selvityksen liitteestä ilmenevät palvelupisteiden poikkeukselliset aukioloajat.

Kelan mukaan tilanteissa, joissa Kelan palvelupiste on kunnan tai muun toimijan tiloissa ja toimija sulkee tilan, myös Kelan on luonnollisesti suljettava oma palvelupisteensä eikä se silloin voi olla auki edes ajanvarauksella. Kela toteaa, että ainoastaan tällöin tiedotetaan palvelupisteen olevan suljettuna.

Kelan mukaan asiakaspalveluyksikköjen tehtävänä on varmistaa, että ajanvarausjärjestelmässä on riittävästi ajanvarausaikoja kelalaisten varattavissa. Ajanvarausaikojen tarve arvioidaan asiakaspalveluyksiköittäin. Osassa ajanvarauksella palvelevista palvelupisteistä on paikalla vakinaisesti toimihenkilöitä, mutta osaan palvelupisteistä palveluasiantuntija tulee paikalle vain ajanvarausta varten. Tällöin ajanvarauksen ajankohtaa suunniteltaessa tulee huomioida sen edellyttämät järjestelyt. Näissä tilanteissa ajanvaraus ei ole välttämättä mahdollinen esimerkiksi heti samalle tai seuraavalle päivälle, koska palvelupisteen sijainnista riippuen ajanvarauksen järjestäminen voi edellyttää Kelan toimihenkilöiltä matkustamista palvelupisteeseen pitkänkin matkan (jopa 100 km) päästä.

Pääkaupunkiseudun palvelupisteissä henkilökuntaa on työpäivinä paikan päällä ja asiakkailta on mahdollisuus jättää soittopyyntö palvelupisteen postilaatikkoon. Postilaatikko tyhjenetään puolen tunnin välein ja asiakkaille soimitaan palvelupisteestä mahdollisimman pian. Jos asiakkaalla ei ole puhelinta tai hän ei muuten pysty asioimaan puhelimesta, hänet kontaktoidaan ovella ja hänelle varataan tarvittaessa aika, jonka kiireellisissä asioissa saa jo samaksi päiväksi. Palvelupisteen ovella päivystävät vartija ja palveluasiantuntija.

Palvelutilanteessa palveluasiantuntija arvioi ajanvarauksen tarpeen asiakkaan asian ja palvelutarpeen sekä asiointikyvyn perusteella. Ajanvaraus tehdään sopivalle ajankohdalle huomioiden sen toteuttamiseksi mahdollisesti tarvittavat järjestelyt. Ajanvarausta ei tehdä ainoastaan sillä perusteella, että asiakas sitä pyytää, vaan aika varataan silloin, kun asian hoitaminen sitä edellyttää eikä muu asiointitapa ole mahdollinen.

Asioiden hoitamiseen on pyritty tuomaan asiakkaille palvelupisteessä asiointin tilalle mahdollisimman paljon vaihtoehtoja, joilla voidaan varmistaa palveluperiaatteen mukainen asiakkaan asian sujuva hoitaminen asiakkaiden ja Kelan henkilöstön terveyttä vaarantamatta.

Kela on todennut selvityksensä lopuksi, että Kela seuraa yhteiskunnallisia päätöksiä porrasteuista lievennyksistä tiiviisti ja sopeuttaa toimintaansa niiden mukaisesti. Se kerää järjestelmällisesti kokemuksia ja palautteita pandemian ajalta. Niiden perusteella tullaan kehittämään toimintaa pidemmälläkin aikavälillä.

3 RATKAISU

Covid-19 pandemia on vaikuttanut myös Kansaneläkelaitoksen toimintaan laajasti. Yhteiskunnan toimintojen sulkeminen ja rajoittaminen ovat lisänneet työttömyyttä ja työttömyysturvaetuuk-

sien määrä on julkisuudessa olleiden tietojen mukaan kasvanut jopa kolminkertaiseksi verrattuna vuoden takaiseen tilanteeseen. Myös esimerkiksi asumistuki- ja toimeentuloetuuksien määrään on odotettavissa kasvua. Kelan hoidettavaksi on myös tullut kaksi uutta väliaikaista tukimuotoa, epidemiatuki ja yrittäjien työttömyysturva, joiden tarkoituksena on korvata ansionmenetystä pandemian aikana.

Kela on ilmoittanut panostaneensa pandemian aikana puhelinpalveluun turvatakseen sen asianmukaisen toiminnan. Kela on ilmoittanut myös joutuneensa siirtämään riskiryhmiin kuuluvia toimihenkilöitään pois palvelupisteistä joko puhelinpalveluun tai etuustyöhön.

3.1 Rajoitukset toimipisteiden palveluun poikkeusoloissa

Toimipisteissä annettavaa kasvokkain tapahtuvaa asiakaspalvelua Kela on rajoittanut. Yhtenä hyvin luonnollisena syynä tähän on ollut se, että myös Kelan on varmistuttava siitä, että toimipisteissä asiointi on turvallista eivätkä Kelan virkailijoiden ja asiakkaat altistu koronatartunnalle. Tämä on edellyttänyt asiakasmäärien rajoittamista toimipisteissä, jotta asiointissa voidaan taata riittävät turvavälit.

Toimisteiden ruuhkautumisen estämiseksi Kela on ilmoittanut lisänneensä ajanvarauspalvelua palvelupisteissään. Käsitykseni mukaan tämä ratkaisu on ollut perusteltu. Jos palvelupisteeseen olisi koko ajan vapaa pääsy, niin Kelan mahdollisuudet kontrolloida turvavälejä ja muutoinkaan turvata asiakkaiden ja oman henkilökuntansa terveys olisivat hyvin rajoitetut ainakin vilkkaimmissa palvelupisteissä.

Kela on toimittanut nähtäväkseni tietoja (päiväty 6.5.2020) siitä, miten pandemia on vaikuttanut sen 146 palvelupisteen toimintaan. Selvityksen mukaan 90 palvelupistettä on jatkanut toimintaansa normaalisti tai ainakin lähes normaalisti. Palvelupisteistä 43 oli avoinna vain ajanvarauksella pandemian vuoksi. Kokonaan suljettuna oli 13 palvelupistettä.

Suurin osa palvelupisteistä jatkanut toimintaansa lähes normaalisti

Kelan 90 normaalisti tai lähes normaalisti toimintaansa jatkavien toimipisteiden osalta totean, että näiden joukossa on paljon sellaisia toimipisteitä, jotka ovat normaalioloissakin auki rajoitustusti tai toimivat vain ajanvarauksella. Niiden toimintaan pandemia ei siis ole juurikaan vaikuttanut.

Kokonaan suljetut palvelupisteet

Kelan mukaan kokonaan suljettuja palvelupisteitä on siis 13. Luku on huomattavasti pienempi kuin mitä julkisuudessa olleen tiedon, jonka mukaan 54 palvelupistettä on poissa käytöstä, perusteella saattoi ymmärtää. Kela on ilmoittanut 27.4.2020 julkaisemassaan tiedotteessa, että 13 palvelupistettä on suljettu kokonaan, koska ne sijaitsevat kunnan suljetuissa tiloissa. Kelan tähän asiaan antaman selvityksen perusteella näyttäisi siltä, että yhdeksässä tapauksessa syynä sulkemiseen on ollut se, että asiointipiste, jossa myös Kelan palvelupiste on toiminut, on suljettu. Kelan palvelupiste on esimerkiksi voinut toimia yhdessä kunnan ja valtion tarjoamien palvelujen kanssa kiinteistössä, joka on suljettu poikkeustilanteen vuoksi. Tällaisessa tilanteessa Kela on ollut käytännössä pakotettu sulkemaan palvelupisteensä.

Kela kehottaa verkkosivuillaan asiakkaita tarkistamaan [palvelupistehausta](#), milloin palvelupiste on avoinna ja pitääkö siihen varata aika etukäteen.

Tämän asian esittelijä syöti 11.5.2020 palvelupistehakuun mainitut Kelan yhdeksän kokonaan suljetuksi ilmoittamaa palvelupistettä, joissa sulkemisen syy on siis ollut Kelasta riippumaton. Viiden palvelupisteen osalta sivut ilmoittivat palvelupisteen olevan suljettu. Sen sijaan neljän palvelupisteen (Parikkala, Akaa, Mänttä-Vilppula ja Virrat) osalta sivut mainitsivat edelleen ajanvaraustoiminnon. Kaikilta osin verkkosivuilla ei siis käsitykseni mukaan ollut päivitetty toimistojen aukiolotilannetta. Pidän selvänä, että Kelan tulee varmistua, että asiakkaat saavat myös verkkosivuilla ajantasaista tietoa oman palvelupisteensä aukiolosta.

Totean edelleen, että muiden neljän kokonaan suljettujen palvelupisteen joukossa on Lahden palvelutori sekä pääkaupunkiseudun Kalasataman palvelupiste ja International House Helsinki. Näissä kaupungeissa Kelalla on kuitenkin muitakin palvelupisteitä, joissa asiointi on poikkeusoloissa mahdollista.

Kelan mukaan myös Luumäen palvelupiste on suljettu kokonaan. Syy tämän palvelupisteen sulkemiseen ei selvityksestä ilmene. Kelan verkkosivuilla ei ole Luumäen kohdalla myöskään mainintaa palvelupisteen sulkemisesta. Palvelupisteen sulkeminen kokonaan tarkoittaa nähdäkseni sitä, että lähin palvelupiste, jossa fyysinen asiointi poikkeustilan aikana on mahdollista, on Lappeenrannassa noin 40 kilometrin päässä. Vastaavien etäisyyksien päähän joutuu asioimaan toki myös osa muiden kokonaan suljettujen Kelan mainitsemien palvelupisteiden asiakkaista. Käsitykseni mukaan tässä suhteessa poikkeusolot ovat merkinneet palvelutason laskua näiden palvelupisteiden asiakkaille. Todettakoon kuitenkin samalla, että osassa erityisesti Itä- ja Pohjois-Suomea myös normaalioloissa asiakkaan etäisyys Kelan palvelupisteeseen voi olla yhtä pitkä ja jopa pitempi.

Poikkeusolojen vuoksi vain ajanvarauksella toimivat palvelupisteet

Palvelutason laskua asiakkaiden kannalta merkitsee myös se, että 43 palvelupistettä, jotka ovat aiemmin olleet ainakin yhtenä päivänä viikossa avoinna vapaasti asioitavissa, toimivat poikkeusoloissa ainoastaan ajanvarauksella. Näiden joukossa ovat muun muassa pääkaupunkiseudulla toimivat seitsemän palvelupistettä, jotka ovat olleet esillä myös julkisessa keskustelussa. Näissä toimipisteissä saattaa asioida normaalioloissa päivittäin jopa useita satoja asiakkaita (esim. Helsingin Kampin toimisto). Tällaista asiakasmäärien kohdalla asiointin turvallinen järjestäminen on käsitykseni mukaan edellyttänyt poikkeuksellisia toimenpiteitä. Nähdäkseni asiointin siirtäminen näissä toimipisteissä tapahtuvaksi ajanvarauksella onkin ollut perusteltua.

Näiltä osin huomio kiinnittyy siihen, että muiden suurimpien kaupunkien keskustoissa sijaitsevat palvelupisteet (esim. Tampere, Turku ja Oulu) eivät ole selvityksen mukaan siirtyneet ajanvarauspalveluun samoin kuin pääkaupunkiseudulla. Tämä kuvastaa käsitykseni mukaan ennen kaikkea pääkaupunkiseudun palvelupisteiden asiakasvolyymeja ylipäänsä. Mutta luonnollisesti kaikissa Kelan palvelupisteissä on huolehdittava siitä, että asiointi on kaikissa olosuhteissa turvallista sekä asiakkaiden että toimihenkilöiden kannalta. Tämä saattaa edellyttää asiakasmäärien ajoittaista rajoittamista myös palvelupisteissä, joissa asiointi on pääsääntöisesti ollut vapaata myös poikkeusoloissa.

Pääkaupunkiseudun palvelupisteiden poikkeusjärjestelyjen purkaminen

Kela tiedotti 7.5.2020 alkavansa vähitellen purkaa pääkaupunkiseudun palvelupisteiden poikkeusjärjestelyjä. Kela totesi, että poikkeustilanteen vuoksi osa pääkaupunkiseudun palvelupisteiden henkilöstöstä on siirretty etätyöhön puhelinpalveluun eikä palvelupisteisiin ole päästetty asiakkaita vapaasti asioimaan. Tiedotteen mukaan tarpeen vaatiessa palvelua on kuitenkin saanut kasvokkain palvelupisteessä. Palvelupisteisiin on voitu varata asiakkaalle käyntiaika, ja tarvittaessa on avattu ovi asiakkaille, joilla ei ole ollut muita asiointimahdollisuuksia. Tiedotteen

mukaan esimerkiksi ajalla 4.–6.5. palvelupisteissä on asioitu keskimäärin 260 kertaa päivässä. Kela ilmoittaa pystyneensä poikkeusjärjestelyillä auttamaan vaikeassa elämäntilanteessa olevia asiakkaita ja niitä, joilla on kiireellisen toimeentulotuen tarve.

Kesäkuun alusta Kelalla on aikomus päästää palvelupisteisiin enemmän asiakkaita kerralla, kuitenkin niin, että turvallisuus otetaan huomioon. Koska tartuntariski ja osa rajoitustoimenpiteistä on edelleen olemassa, palvelupisteitä ei vielä avata yhtä laajasti kuin ennen poikkeustilannetta. Kelan mukaan asiakastietokoneita otetaan hallitusti käyttöön, ja ne puhdistetaan usein.

Lisäksi Kela korostaa, että palvelupisteeseen ei edelleenkään saa tulla, jos on sairaana tai karanteenissa tai jos epäilee, että on saanut tartunnan. Sen mukaan turvallisinta on hoitaa Kela-asiat verkossa tai puhelimesta aina kun mahdollista. Kelan mukaan viimeisten kahden viikon aikana (20.–30.4.) verkossa on jätetty noin 158 000 hakemusta. Jonotusaika Kelan puhelinpalveluun on ollut keskimäärin noin 2 minuuttia, ja päivässä on vastattu noin 8 000 puheluu. Myös ajanvarausaikojen saatavuus on ollut hyvä: puhelinajan on saanut parin päivän päähän.

3.2 Yhteenveto tilanteesta

Hallintolain 7 § 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on siis pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Kuten edellä jo totesin, niin lainkohtaa koskevan hallituksen esityksen mukaan tarkoituksena on yhtäältä turvata viranomaispalvelujen saatavuus sekä toisaalta varmistaa, että asiointia järjestettäessä kiinnitetään riittävää huomiota hallinnossa asioivien tarpeisiin. Edelleen siinä todetaan, että julkisia palveluja järjestettäessä tulisi erityisesti kiinnittää huomiota palvelujen riittävyyteen ja saatavuuteen sekä hallinnossa asioivan valinnanvapauteen. Palvelujen saatavuutta ei tulisi rajoittaa ilman asiallisesti hyväksyttäviä perusteita.

Kela on pandemian vuoksi rajoittanut palvelupisteissä kasvokkain tapahtuvaa asiakaspalvelua. Kokonaan suljettujen palvelupisteiden osalta Kela on saamani selvityksen mukaan suurimmaksi osin ollut pakotettu oman pisteensä sulkemiseen, koska ulkopuolinen taho on sulkenut tilat, joissa Kelakin toimi.

Osassa palvelupisteitä on siirrytty palvelemaan vain ajanvarauksella. Näin toimistot ovat pystyneet hallinnoimaan palvelupisteiden asiakasmääriä ja turvaamaan asiointin turvallisuuden. Käsitakseni mukaan tämä on ollut erityisesti pääkaupunkiseudun vilkkaiden palvelupisteiden toiminnan kannalta painavin syin perusteltua. Näissä palvelupisteissä on siis Kelan henkilökunta koko ajan paikalla. Nähdäkseni Kelan tulee silti pystyä antamaan tarvittaessa palvelua myös ilman ajanvarausta saapuvalla asiakkaalle, jos hän ei muutoin pysty Kelan kanssa asioimaan. Kela on tiedotteessaan ilmoittanut näin toimivansakin.

Palvelupisteiden toimintojen supistaminen tai jopa niiden kokonaan sulkeminen on merkinnyt Kelan asiakkaille palvelutason laskua ja yhden asiointitavan poistumista heidän käytöstään. Hallintolaki jättää kuitenkin viranomaiselle harkintavaltaa asiakaspalvelun järjestämisessä. Saamani selvityksen perusteella katson, että Kelalla on ollut pandemian aiheuttamien poikkeusolojen vuoksi asiallisesti hyväksyttävät perusteet rajoittaa palvelupisteissä kasvokkain annettavaa asiakaspalvelua. Asiointin turvallisuuden takaamisen lisäksi Kela on käsitakseni mukaan halunnut turvata muiden vaihtoehtoisten palvelukanavien, erityisesti puhelinpalvelun ja verkkoasiointin asianmukaisen toiminnan.

Kela on ilmoittanut palvelutasonsa pysyneen poikkeusoloissa hyvänä. Kelan päätös siirtää henkilöstöään asiakaspalvelusta puhelinpalveluun näkyy selvästi palvelun jonotusajoissa. Puhelinpalvelun jonotusaika on uusimman tiedotteen mukaan ollut kaksi minuuttia, mitä on pidettävä hyvänä. Tilanne on näiltä osin selkeästi parempi kuin mitä se oli esimerkiksi vuonna 2019. Totean kuitenkin, että käsiteltäväkseni on tullut kanteluasia, jossa arvostellaan Kelan arabian kielellä antaman puhelinpalvelun jonotusaikoja. Tulen käsittelemään tuon asian erikseen.

Kela on myös ilmoittanut ottavansa poikkeusoloissa aiempaa enemmän puhelimitse vastaan myös suullisia hakemuksia. Tällä toiminnalla on käsitykseni mukaan suora vaikutus toimistoasiointin määrään. Suuri osa näistä asiakkaista on todennäköisesti sellaisia, jotka eivät tulisi jättämään hakemusta verkossa, vaan vaihtoehtona olisi hakemuksen täyttäminen palvelupisteessä virkailijan avustamana.

Kelan palvelupisteiden sulkeminen tai niiden toiminnan rajoittaminen poikkeusolojen vuoksi ei ole nimenomaisesti näkynyt oikeusasiamiehen kansliaan saapuneissa kanteluissa (edellä mainittu vieraskielisen puhelinpalvelun jonotusaikaa koskeva asia pois lukien). Tämän valossa Kelan voitaneen katsoa selviytyneen poikkeusolojen asiakaspalvelusta hyvin. Näiltä osin totean kuitenkin, että asiakaskunnassa, joka asioi usein kasvokkain Kelan palvelupisteessä, on käsitykseni mukaan paljon poikkeustilanteen riskiryhmään kuuluvia, esimerkiksi vanhuksia. Heitä on suositeltu välttämään muutoinkin oman kodin ulkopuolella liikkumista, joten myöskään Kelan palvelupisteisiin he eivät ole välttämättä hakeutuneet siten kuin normaalioloissa olisivat tehneet.

Kela on siis nyt jo tiedottanut pääkaupunkiseudun palvelupisteiden asiointirajoitusten asteittaisesta purkamisesta kesäkuussa. Käsitykseni mukaan Kelan tulee arvioida samojen toimintaperiaatteiden mukaisesti myös muualla Suomessa olevien palvelupisteiden toimintaa ja niihin asettamia rajoituksia ja niiden purkamista. Kelan tulisi pystyä palvelemaan asiakkaitaan kaikissa palvelukanavissa tasapuolisesti joka puolella Suomea, epidemiologiset ja muut vastaavat poikkeusoloihin liittyvät perusteet luonnollisesti huomioon ottaen.

Eniten poikkeusolot ovat vaikuttaneet Kelan palvelupisteissä antamaan palveluun alueilla, joilla Kela on joutunut sulkemaan palvelupisteensä kokonaan. Kelan asiakkaiden yhdenvertainen palvelu myös poikkeusolossa edellyttää nähdäkseni, että Kela pyrkii arvioimaan mahdollisuuksia avata näiden nyt kokonaan suljettuina olevien palvelupisteiden toimintaa, aluksi vaikka aiemasta supistetuin aukioloajoin. Näiden palvelupisteiden avaaminen edellyttää useissa tapauksissa sitä, että myös Kelan ulkopuolinen toimija avaa omia toimintojaan. Tämän vuoksi Kelan tulee yhteistyössä esimerkiksi kuntien kanssa hakea ratkaisuja palvelupisteiden avaamiseen. Jos ulkopuolinen taho ei kuitenkaan avaa omaa toimintaansa, voi Kelan olla perusteltua pyrkiä kuitenkin arvioimaan tilannetta omalta osaltaan ja miettiä vaihtoehtoja ratkaisua, jolla se voisi tarjota myös näiden alueiden asiakkaille mahdollisuuksia saada Kelan toimistopalveluja myös poikkeusoloissa yhdenvertaisesti muiden asiakkaiden kanssa.

Totean vielä lopuksi, että Kelan tulee myös tiedottaa palvelupisteidensä poikkeusolojen aukioloista ja muutoksista niissä ajankohtaisesti myös verkkosivujensa palvelupistehaussa.

Asia ei anna puoltani aihetta muuhun kuin että saatan edeltä ilmenevät näkemykseni Kelan tietoon.