

16.6.2021

EOAK/3295/2021

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Juha Niemelä

HENKILÖLLISYYDEN VARMENTAMINEN PUHELINPALVELUSSA

1 KANTELU

Kantelija arvosteli kirjoituksessaan Kansaneläkelaitokselta (Kela) saamaansa asiakaspalvelua. Hän kertoi Kelan asiakaspalvelijan kieltäytyneen palvelemasta häntä puhelimitse, koska hänen äänensä ei ollut virkailijan mukaan sopinut nuoren miehen ääneksi. Kantelija kertoi antaneensa oikeat tiedot Kelaan. Virkailija oli ilmoittanut tarkistavansa jotain ja katkaissut puhelun. Hetken kuluttua virkailija oli kuitenkin soittanut ilmoittaakseen, että kantelijaa ei voida palvella puhelimitse.

Kantelija teki asiasta hallintokantelun Kelaan, mutta hän on tyytymätön sitä koskevaan Kelan 8.2.2021 antamaan päätökseen. Hänen mielestään Kelan asiakaspalvelija oli antanut asiaan virheellisiä tietoja, eikä Kelan asiakkuusjohtaja ollut selvittänyt asiaa kunnolla ottaen huomioon, että kyseessä oli Kelan mukaan kuitenkin epäily identiteettivarkaudesta. Kantelijan mukaan esimerkiksi puhelusta laaditun nauhoitteen kuuntelemalla olisi voinut todeta, oliko menettely oikeudenmukainen.

2 SELVITYS

Pyysin Kelaa toimittamaan kantelun tutkimiseksi tarvittavan selvityksen kantelijaa palvelleelta palveluasiantuntijalta, palveluasiantuntijalle neuvoo antaneelta esimieheltä sekä hallintokantelun käsittelijöiltä. Kiinnitin Kelan huomiota erityisesti siihen, että Kelan hallintokanteluun antaman päätöksen perusteella kantelijaa palvelleen palveluasiantuntijan mukaan kantelija ei ollut muun muassa osannut antaa tarkempia tietoja työttömyysturvan maksusta. Kuultavakseni on hankittu nauhoitteet kantelijan ja puheena olevan virkailijan kahdesta puhelusta. Ensimmäisessä puhelussa kantelija oli ilmoittanut saaneensa aiemmin samassa kuussa (siis tammikuu) työttömyysturvaa. Palveluasiantuntija oli kysynyt häneltä työttömyysturvan maksupäivää, jota kantelija ei ollut kuitenkaan pystynyt ilmoituksensa mukaan ”tähän hätään” muistamaan. Muuta keskustelua ei työttömyysturvan maksusta puhelussa käyty. Edelleen hallintokantelun mukaan palveluasiantuntijan arvioon oli vaikuttanut myös kantelijan ilmoitus puhelinnumeron vaihtamisesta Kelan tietoihin. Puhelunauhoitteesta ei kuitenkaan käy ilmi keskustelua liittyen puhelinnumeron vaihtamiseen.

Hallintokantelun käsittelyn osalta pyysin selvitystä muun muassa siitä, kuunneltiinko käsittelyn yhteydessä asiassa syntyneet

puhelunauhoitteet. Totesin lisäksi, että kantelijan ja palveluasiantuntijan toisessa puhelinkeskustelussa palveluasiantuntija oli kieltäytynyt antamasta nimeään ja yhteystietoaan kantelijalle, vaan oli kehottanut pyytämään niitä kirjallisesti. Pyysin Kelaa hankkimaan tarvittavan selvityksen myös näiltä osin ja ilmoittamaan, perustuiko menettely näiltä osin esimerkiksi Kelan toimihenkilöille antamiin ohjeisiin.

Kelan antoi asiaan 9.6.2021 päivätyn lausunnon selvityksineen. Ne ovat tämän päätöksen liitteenä.

3 RATKAISU

3.1 Henkilöllisyyden varmentaminen

3.1.1 Kelan selvitys

Puheena olevan asiakaspalvelutilanteen tapahtumat ilmenevät Kelan kantelijalle jo aiemmin antamasta vastauksesta hallintokanteluun ja sen nyt antamista selvityksistä.

Kantelijaa palvelleeseen palveluasiantuntijan [- - -] epäilykset asiakkaan henkilöllisyydestä olivat selvitysten mukaan heränneet heti asiakaspuhelun alkaessa, kun soittajan ääni ei ollut hänen mukaansa sopinut yhteen asiakkaan tietojen kanssa. Tätä soittajan äänestä syntynyttä epäilystään hän ei ole pystynyt hälventämään puhelun aikana tekemistään lisäkysymyksistä ja niihin saamistaan vastauksista huolimatta.

Palveluasiantuntija yritti hankkia asiaan toisen henkilön näkökulman, mutta hänen esihenkilönsä oli estynyt kuuntelemaan puhelunauhoitetta. Häntä kerrottiin luottamaan omaan intuitioonsa ja ohjaamaan asiakasta asioimaan palvelupisteellä, jossa asiakas voi osoittaa henkilöllisyytensä henkilöllisyystodistuksella.

Palveluasiantuntija on selvityksissään korostanut olevansa vastuussa tiedoista, jotka luovutetaan eikä hän ottanut riskiä, että luovuttaisi asiakkaan tietoja mahdollisesti toiselle henkilölle. Hän ilmoittaa palveluasiantuntijoiden tekevän arvionsa tietojen luovuttamisesta sen perusteella mitä kuulevat, mitä tietoja on saatavilla asiakasjärjestelmästä ja mitä muuta he voivat kuulemansa perusteella arvioida. Jos syntyy epäilysoittajan henkilöllisyydestä, on hänen mukaansa riskittömämpää jättää tiedot luovuttamatta kuin mahdollisesti luovuttaa ne väärälle henkilölle. Palveluasiantuntija on selvityksissään myös pahoitellut, jos hän on loukannut asiakasta arviollaan tai jos hänen arvionsa on ollut virheellinen.

Palveluasiantuntijan esihenkilö, Kelan yhteyskeskuksen palvelupäällikkö [- - -] kertoo kuunnelleensa puhelutallenteet hallintokantelun käsitteilyn yhteydessä. Hän katsoo palveluasiantuntijan noudattaneen voimassa olevaa asiakaspalveluohjetta ja saamiaan ohjeita. Hallintokantelu on ratkaistu Kelan asiakkuuspalvelujen tulosityksikössä, jolla on ollut käytössään muun muassa Kelan yhteyskeskuksen kanta asiaan.

Tänne osoitetun kantelun johdosta Kelan yhteyskeskuksessa on käyty asia vielä kertaalleen läpi ja se toteaa, että puhelinpalvelussa asiakkaan henkilöllisyydestä varmistumiseen vaikuttaa kokonaisuus: se, mitä asiakas kertoo, kysyy Kelasta tai vastaa esitettyihin kysymyksiin sekä mitä tietoja järjestelmästä nähdään ja voidaan varmistaa. Tunnistaminen tehdään yksilöllisesti ja jokaiseen palvelutilanteeseen sopivalla tavalla ja viime kädessä tunnistaminen perustuu palveluasiantuntijan omaan subjektiiviseen kokemukseen.

Palveluasiantuntijan tulee Kelan mukaan olla täysin vakuuttunut asiakkaan henkilöllisyydestä ja tarvittaessa esittää hänelle niin monta kysymystä henkilöllisyyden varmentamiseksi kuin on tarpeen. Mikäli henkilöllisyydestä jää epävarmuus, asiakas ohjataan asioimaan Kelan palvelupisteellä ja asia kirjataan yhteydenottoon.

Selvityksen mukaan Kelan puhelinpalvelussa tulee myös vastaan tilanteita, joissa tietoja kalastellaan ja siksi korostetaan erityistä huolellisuutta henkilöllisyydestä varmistumisessa. Asiakkaan tunnistamista on myös pidetty runsaasti esillä ja asian tärkeyttä teroitettu. Asiakkaan tunnistaminen ja tietosuojasta huolehtiminen ovat toimihenkilön vastuulle kuuluvia velvollisuuksia. Omalla toiminnallaan palveluasiantuntija vastaa siitä, ettei Kelasta luovuteta salassa pidettäviä tietoja perusteetta ja että henkilöllisyydestä ollaan niin varmoja, kuin asiakasta ja henkilöllisyydestä näkemättä on mahdollista. Koska henkilöllisyydestä varmistuminen perustuu palveluasiantuntijan arvioon ja harkintaan, on olemassa riski sille, ettei henkilöllisyydestä kaikissa tilanteissa voida varmistua, vaikka todellisuudessa kyseessä olisi oikea henkilö.

Selvityksen mukaan asian tallenteet on kuunneltu vielä kertaalleen ja jälkikäteen arvioituna henkilöllisyydestä varmistuminen palvelutilanteessa olisi voinut olla Kelan mukaan mahdollista myös niiden yksityiskohtien perusteella, mitä kantelija kertoi omasta tilanteestaan ja tarkempia kysymyksiä esittämällä. Esittämällä tarkempia kysymyksiä kantelijan kokonaistilanteesta ja asiainninn syystä, kantelija olisi voinut kertoa vieläkin tarkempia tietoja, jotta varmuus henkilöllisyydestä olisi syntynyt. Hän osasi kuitenkin kertoa melko yksityiskohtaisesti tilanteestaan ja aiemmista asioinneistaan Kelasta, joten mahdollisuuksien mukaan olisi ollut tärkeää vielä jatkaa palvelutilannetta ja tunnistamista tarkempien tietojen saamiseksi. Palveluasiantuntija olisi voinut heti ensimmäisessä puhelussa myös kertoa, ettei voinut varmistua soittajan henkilöllisyydestä pelkästään siihen mennessä esille tulleiden asioiden perusteella ja siksi tarvitsevanaan tarkempia tietoja.

Kelan mukaan palvelutilanne olisi saattanut edetä eri tavalla myös siinä tapauksessa, jos palveluasiantuntija olisi kertonut tarkemmin, miksi selvittää asiaa ja soittaa takaisin. Mikäli esimies olisi ollut vapaana ja voinut kuunnella tallenteen heti, olisi palveluasiantuntija voinut tulla toiseen johtopäätökseen toisen näkökulman saatuaan. Palveluasiantuntijan olisi ollut tärkeää kertoa, mihin kaikkiin yksityiskohtiin hänen epäilynsä soittajan äänen lisäksi perustui. Tarvittaessa palveluasiantuntija olisi myös voinut ottaa vastaan esimiessoitto-pyyntöä, ja hänen esimiehensä olisi voinut soittaa asiakkaalle ja selvittää asiaa. Lisäksi palveluasiantuntija olisi myös voinut yrittää kontaktoida henkilöä, jona epäiltiin esiintyvän ja siten saada varmistus siitä, että tässä

tapauksessa kyseessä ei ollut tietojen urkintayritys. Näin toimimalla palvelutilanne olisi voinut päättyä eri tavalla.

Kelan mukaan palveluasiantuntija toiminta ja ratkaisu on ollut inhimillistä ja hän on noudattanut varovaisuutta, vaikka tässä tilanteessa epäily on jälkikäteen osoittautunut aiheettomaksi. Asia on käyty hänen kanssaan henkilökohtaisesti läpi ja palveluasiantuntija on selvityksensä pahoitellut tapahtunutta.

Kela on ilmoittanut tulevansa jatkossa kiinnittämään myös huomiota ja korostamaan esimerkiksi koulutuksissa, mikä merkitys soittajan äänellä on henkilöllisyyden varmentamisessa ja kokonaisarviointissa. Asiaa on jo aiemmin korostettu myös asiakaspalvelun ohjeistukseen siltä osin, että tarvittaessa kysymyksiä tulee esittää niin monta kuin henkilöllisyydestä varmistumiseksi on tarpeen. Lisäksi soittajan äänen merkitys osana henkilöllisyydestä varmistumisen kokonaisuutta on ollut yleisellä tasolla esillä mm. asiakaspalvelun yhteisessä, tunnistamista koskevassa aamutilaisuudessa toukokuussa.

Kelan mukaan tavoitteena on myös, että puhelinpalvelussa vahva tunnustautuminen pankkitunnuksilla tai mobiilivarmenteella olisi tulevaisuudessa mahdollista ja tietoturvaselvitykset vahvan tunnustautumisen käyttöönotosta puhelinpalveluun ovat käynnissä.

3.1.2 Asian arviointi

Puheena olevaa asiakaspalvelutapahtumaa ja palveluasiantuntijan menettelyä siinä on käyty läpi Kelan selvityksissään kuvaamin tavoin varsin perusteellisesti. Käsitykseni mukaan myös Kelan asiasta tekemät johtopäätökset ovat perusteltuja ja katson sen tavoin, että palveluasiantuntija olisi voinut erityisesti täsmentävillä lisäkysymyksillä koskien soittajan etuusasioita pyrkiä varmistumaan tämän henkilöllisyydestä. Soittaja eli siis kantelija oli kuitenkin nähdäkseni antanut puhelussa esillä olleista asioista siinä määrin oikeaa tietoa, ettei hänen henkilöllisyyttään olisi tullut tuossa tilanteessa kyseenalaistaa nyt tapahtuneella tavalla hänen äänensä aiheuttaman epäilyksen perusteella ilman varmentavia lisäkysymyksiä.

Arvioitaessa jälkikäteen virkailijan menettelyä tämänkaltaisissa tilanteissa tulee nähdäkseni kuitenkin ottaa huomioon se, että virkailijat joutuvat tekemään ratkaisunsa asiakaspalvelutapahtuman aikana ja näin ollen varsin nopeasti. Tässä tapauksessa palveluasiantuntija on pyrkinyt saamaan asiaan myös esihenkilönsä mielipiteen, mutta joutunut kuitenkin lopulta arvioimaan tilanteen omien tuntemustensa perusteella.

Palveluasiantuntijan ei voida käsitykseni mukaan katsoa menetelleen lainvastaisesti asiassa. Ja ottaen huomioon sen, että hänen tarkoituksenaan on ollut ennen kaikkea turvata Kelan asiakkaan tietosuojan asianmukainen toteutuminen, pidän Kelan tavoin palveluasiantuntijan menettelyä inhimillisesti arvioiden ymmärrettävänä. Menettely ei anna minulle laillisuusvalvojana aihetta enempiin toimenpiteisiin.

Tässä arvioinnissani olen ottanut huomioon sen, että palveluasiantuntija on käynyt tapahtumaa läpi Kelassa jälkeinpäin esihenkilöidensä kanssa ja palveluasiantuntija oli jo ensimmäisessä selvityksessään pahoitellut, jos hänen menettelynsä on loukannut asiakasta.

Ymmärrän myös kantelijan näkökulman asiassa ja sen vuoksi pidänkin tärkeänä Kelan ilmoitusta siitä, että se on koulutuksissaan kiinnittänyt huomiota asiakkaan henkilöllisyyden varmistamisessa huomioon otettavaan näkökohtiin. Totean vielä lopuksi, että Kelan mainitsema tulevaisuudessa mahdollisesti toteutuva vahvan tunnistautumisen käyttöön-otto myös puhelinpalvelussa todennäköisesti estäisi nyt tapahtuneen kaltaisten tilanteiden syntymisen.

3.2 Oman nimen ilmoittaminen asiakkaalle

3.2.1 Kelan selvitys

Palveluasiantuntijan mukaan Kelan ohjeistus on se, että virkailijoiden tulee pääsääntöisesti ilmoittaa nimensä asiakkaalle. Asiantuntijalla on kuitenkin myös oikeus arvioida itse, onko nimen ilmoittaminen hänen etunsa mukaista. Koska kantelija oli jokseenkin hermostunut, kun palveluasiantuntija oli ilmoittanut, ettei hän luovuta etuustietoja, oli palveluasiantuntija ilmoituksensa mukaan omaksi turvakseen jättänyt antamatta omaa nimeään kantelijalle.

Kelan selvityksen mukaan ohjeet toimihenkilön tietojen kertomisesta ohjaavat lähtökohtaisesti antamaan asiakkaalle hänen pyynnöstään tieto heitä palvelleen palveluasiantuntijan tai päätöksen antaneen henkilön nimestä. Tieto voidaan antaa suullisesti palvelutilanteessa tai kirjallisena asiakkaan pyytäessä. Perustellusta syystä pyyntö voidaan pyytää esittämään kirjallisena, esimerkiksi asiakkaan ollessa kiihtynyt. Tietoa ei tarvitse antaa tilanteissa, joissa tiedon antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yksityistä etua, esimerkiksi jos toimihenkilö kokee oman tai toisen henkilön turvallisuuden uhatuksi. Tällaisissa tilanteissa pyydetään apua esimieheltä ja voidaan esimerkiksi puhelinpalvelussa tehdä esimiehelle soittopyyntö.

Kela katsoo selvityksissään, että palvelutilanne ei välttämättä ole ollut sillä tavoin uhkaava tai asiakas sillä tavoin kiihtynyt, että nimen kertomatta jättäminen oli täysin perusteltua. Kantelijalle oli kuitenkin ohjeistuksen mukaisesti kerrottu, miten voisi tiedon saada.

3.2.2 Asian arviointi

Hallinnossa asioivalla on lähtökohtaisesti oikeus saada tietää häntä palvelleen henkilön nimi. Tämä näyttää olevan myös Kelan ohjeistuksessa lähtökohta. Kuten monilla muillakin viranomaisilla, myös Kelassa on ohjeistettu, että nimensä voi jättää kertomatta esimerkiksi silloin, jos kokee asiakaspalvelutapahtuman uhkaavaksi.

Palveluasiantuntija on ilmoittanut kantelijan ”jokseenkin hermostuneen” puhelinkeskustelussa, minkä vuoksi hän oli jättänyt kertomatta oman nimensä. Käytössäni ovat siis olleet asiassa syntyneet puhelutallenteet. Käsitykseni mukaan kantelijan jonkinasteinen

hermostuminen tilanteessa, jossa hänelle ei anneta häntä itseään koskevia tietoja, on ollut hyvinkin ymmärrettävää. Asiakkaiden hermostuminen ja myös suoranainen suuttuminen puhelinpalvelutapahtumissa lienee Kelassa kuitenkin tavanomaista ottaen huomioon, että se käsittelee asiakkaiden taloudelliseen tilanteeseen vaikuttavia etuusasioita.

Kantelijan käytös nyt esillä olevassa tilanteessa ei nähdäkseni ole kuitenkaan ollut siten uhkaavaa, että se olisi oikeuttanut palveluasiantuntijaa kieltäytymään ilmoittamasta nimeään puhelimesta. Käsitykseni mukaan Kelan tulee koulutuksessaan kiinnittää asiakaspalvelijoidensa huomiota myös siihen, että asiakkaalla on lähtökohtaisesti oikeus saada tietää häntä palvelle henkilön nimi.

3.3 Hallintokantelun käsittely Kelassa

Kela on antanut selvitystä siitä käsittelyprosessista, jonka mukaisesti se käsittelee vastaanottamansa hallintokantelut. Saamani selvityksen mukaan kantelijan tekemän hallintokantelun käsittelyn yhteydessä Kelassa oli kuunneltu asiassa syntyneet puhelutallenteet. Tallenteet oli kuunneltu Kelan yhteyskeskuksessa, joka oli antanut oman selvityksensä Kelan Asiakkuuspalveluyksikköön. Se oli ratkaissut kantelun saamiensa kirjallisten selvitysten perusteella.

Kelan hallintokanteluiden käsittelyprosessin osalta ei ole tämän asian yhteydessä ilmennyt sellaista, johon minun tulisi laillisuusvalvojana puuttua.

Totean lisäksi, että myös nyt tänne tehdyn kantelun johdosta sanotut puhelutallenteet on käsitykseni mukaan kuunneltu uudelleen Kelan yhteyskeskuksessa. Yhteyskeskus on nyttemmin antamassaan selvityksessä arvioinut asiaa hieman laajemmin ja tuonut lausunnossaan esiin myös vaihtoehtoisia menettelyjä, joilla palveluasiantuntija olisi voinut pyrkiä varmistamaan soittajan henkilöllisyyden. Näitä menettelytapoja se olisi nähdäkseni voinut nostaa esiin jo kantelijan hallintokantelun käsittelyn yhteydessä. Keskus ei ole kuitenkaan havainnut palveluasiantuntijan toiminnassa missään vaiheessa lainvastaisuutta.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.1.2 ja 3.2.2 esittämäni käsitykset Kansaneläkelaitoksen ja kantelijaa palvelle palveluasiantuntijan tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän ratkaisuni tiedoksi Kelalle, jota pyydän toimittamaan ratkaisun tiedoksi myös sanotulle palveluasiantuntijalle ja muille asiassa selvityksiä antaneille.