

22.1.2020

EOAK/4033/2019

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Juha Niemelä**

## **YKSITYISYYDEN SUOJA KANSANELÄKELAITOKSEN ASIAKASPALVELUSSA**

### **1 KANTELU**

Kantelija arvosteli Kansaneläkelaitoksen (Kela) asiakaspalvelua. Kantelijan mukaan Kelan käyttönottama asiakaspalvelu, jossa asiakkaita haastatellaan toimiston odotusaulassa, on asiakkaiden yksityisyyttä loukkaava, nöyryyttävä ja ihmisarvoa alentava.

### **2 SELVITYSPYYNTÖ**

Kela on antanut aiemmin kanteluasiassa EOAK/4757/2017 lausunnon, jossa se on selvittänyt palveluopastajien toimintaa Kelan toimistoissa ja muutoinkin linjauksiaan asiakaspalvelussa.

Kantelija on kotoisin Kuopiosta ja heinäkuussa 2019 käsiteltäväkseni saapui viisi muutakin kantelukirjoitusta, joissa arvosteltiin Kelan Kuopion toimiston asiakaspalvelua nimenomaan yksityisyyden suojan vaarantumisen näkökulmasta.

Tämän vuoksi pyysin Kelaa toimittamaan minulle sanottujen kanteluiden tutkimiseksi tarvittavan selvityksen Kuopion toimiston asiakaspalvelusta ja siinä mahdollisesti ilmenneistä haasteista ja ongelmista, joihin kanteluissa viitataan, sekä antamaan oman lausuntonsa asiaan.

### **3 SELVITYS**

Kela antoi asiaan 5.9.2019 selvityksen ja lausunnon.

#### *Kelan Itäisen asiakaspalveluyksikön selvitys*

Kelan Itäinen asiakaspalveluyksikkö ilmoitti selvityksessään, että tietoturva on Kelassa erittäin tärkeä asia. Yleisesti puheen kuulumista sivullisille estetään soittamalla radiota ja ohjaamalla toimitilassa liikkumista ja keskusteluja tarkoituksenmukaisella tavalla tietosuojaa ja yksityisyyden suojaa kunnioittaen. Kelassa hyödynnetään palvelupisteen avointa tilaa, itsepalvelupäätteitä, infopistettä ja palvelulooseja.

Yksikön mukaan kantelijat eivät kanteluissaan tuo esille sellaista, jonka perusteella voitaisiin päätellä, onko heidän yksityisyyden suojansa vaarantunut. Asiakkaalta ei aulatilassa muiden kuullen kysytä yksityisyyden suojan piiriin kuuluvia asioita. Asiakas joutuu toki kertomaan, millä asialla hän on, esim. hakemassa jotakin etuutta. Madaltamalla ääntä voidaan estää keskustelun kuuluminen muille asiakkaille. Osa asiakkaista valitettavasti tästä huolimatta puhuu kuuluvalla äänellä ja tätä on palvelussa välillä vaikea estää.

Yksikön mukaan Kuopion Kelassa käy asiakkaita keskimäärin 300 päivässä. Palvelutila on melko tilava ja mahdollistaa hyvin asiakkaan kanssa asioinnin sivummalla palvelutilassa. Kuopion palvelupisteellä palvelua saa nykyisin palveluopastuksena asiakastilassa, itsepalvelupäätteellä sähköisessä asiointipalvelussa sekä ajanvarauksella asiakaspalvelulooseissa. Palvelupisteellä on käytössä myös infopiste.

Palveluohjauksessa sisääntulon läheisyydessä otetaan asiakas vastaan ja kysytään, minkä tyyppistä asiaa hän on tullut hoitamaan. Tässä vaiheessa ei kysytä asiakkaan henkilö-, tulo- tai terveystietoja. Ohjaus ja opastus ovat yleisellä tasolla. Palvelutarpeen mukaisesti asiakas ohjataan itsepalvelupääätteelle, asiakastilassa työskentelevän palveluneuvojan luo, infopisteelle tai ajanvaraukseen.

Infopisteessä, joka on avomallinen seisomatiski, pyydetään nähtäväksi kuvallinen henkilötodistus, joten asiakkaan ei tarvitse kertoa henkilötunnusta. Infopisteelle voi jättää valmiita hakemuksia ja liitteitä ja kysyä neuvoa lyhyesti. Infopisteen tietoturva on vielä varmennettu ohjaamalla seuraavat tulijat kauemmas odottamaan.

Mikäli asiakkaalla on vaativa elämäntilanne tai useita etuusasioita hoidettavana, häneltä puuttuu tarvittavia liitteitä tms., hänelle varataan useimmiten ajanvarausaika. Jos asia on kiireellinen tai iäkäs asiakas on tullut syrjäseudulta pitkien matkojen takaa, hänelle järjestyy aika saman tien tai samalle päivälle tilanteesta riippuen.

Asiakkaalle voidaan varata puhelinajanvaraus, jolloin ei tarvitse jäädä odottamaan ja asia hoituu kotoa käsin, kun palveluasiantuntija soittaa hänelle sovittuna aikana.

Yksikön mukaan uudella palvelutavalla on onnistuttu siinä, että jonotusaika on selkeästi vähentynyt, eikä vuoroaan odottavia asiakkaita kerry palvelupisteelle entiseen tapaan. Tavoite on, että asiakas tulee hoitamaan asiansa ja asiat hoituvat tarkoituksenmukaisella tavalla. Asiakastilan aiempaa rauhallisempi ilmapiiri, asiakkaiden selkeä opastus ja asioiden hoituminen sujuvasti saa päivittäin kiitosta asiakkailta.

Toimintamallin muutos herättää myös vastustusta, mikä on yksikön mukaan ymmärrettävää. Kuopiossa palvelutavan muutos on vielä eräiltä osin kesken, mm. itsepalvelupäätteitä on tulossa vielä lisää. Kela kuuntelee asiakkaidensa mielipiteitä ja ottaa ne kehitystyössä huomioon sekä hioo palvelutapaansa ja asiakkaiden kohtaamista. Itsepalvelupäätteitä asiakkaiden oma-toimista ja opastettavaa käyttöä varten tarvitaan lisää. Ajanvarausaikoja on oltava riittävästi tarjolla sekä palvelupisteellä että puhelinajanvarauksessa ja tähän tullaan yksikön mukaan panostamaan.

### *Kelan Asiakkuuksien kehittämisyksikön selvitys*

Kehittämisyksikkö viittaa selvityksensä aluksi hallintolain 7 §:ään ja katsoo, että sen noudattamiseksi Kelan on järjestettävä toimintansa siten, että palvelu on asianmukaista ja toiminta on tuloksellista. Palveluperiaate ja tehtävien tuloksellinen hoitaminen merkitsevät sitä, että asiointi on sekä asiakkaan että Kelan kannalta mahdollisimman joustavaa, yksinkertaista ja tuloksellista. 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 kokonais käsitys 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. Asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Yksikön mukaan palveluasiantuntijan tehtävä on ohjata asiakkaita hyvän hallinnon mukaisesti tarkoituksenmukaiseen palvelukanavaan, neuvoa asiakkaita Kelassa asioimisessa sekä ohjata asiakkaita itsenäisessä asioinnissa. Palvelukanavaohjauksella halutaan tarjota asiakkaille muitakin asiointivaihtoehtoja kuin perinteinen asiointi palvelupisteessä, esimerkiksi ajanvarauksella

asioiminen tai verkkoasiointi. Asiakkaiden itsenäisen asioinnin tukemisella tavoitellaan verkkoasiointin lisäämistä ja halutaan tuoda se mahdolliseksi myös niille, joilla on digiosaamisessa haasteita kieliongelmiin tai asiointikyvyn vuoksi.

Palveluopastus tarkoittaa asiakkaiden ohjaamista Kelan palvelupisteen asiakastilassa ja Kelassa on määritelty, mitä palveluopastustapahtumassa voidaan tehdä. Asiakkaiden tietosuoja on yksi tärkeä osa palveluopastuksen toimintamallia. Kelassa on otettu käyttöön uusi palvelutapa, jonka mukaisesti Kelan palvelupisteissä palvellaan asiakkaita palveluopastuksella ja ajanvarauksella.

Uuden palvelutavan mukaan asiakastilassa työskentelevät palveluasiantuntijat kontaktoivat palvelupisteeseen tulevat asiakkaat heti heidän saapuessaan sisään. Palvelupisteessä ei ole käytössä vuoronumeroja eikä infopistettä, vaan asiakas ohjataan yksilöllisten tarpeiden mukaisesti sopivaan palveluun. Asiakkaan palvelutarve selvitetään lyhyesti ja hänet ohjataan palvelupisteessä eteenpäin esimerkiksi itsepalvelutyöasemalle, postilaatikolle tai asioimaan ajanvarauksella. Tarpeen mukaan asiakkaan asia voidaan hoitaa palvelupisteessä myös ilman ajanvarausta. Asiakastilassa työskentelevällä palveluasiantuntijalla on asiakastilan puolella käytettävissä työasema, jolta hänellä on pääsy Kelan järjestelmiin ja ohjeisiin.

Asiakastilassa tapahtuvassa palvelutilanteessa asiakkaan henkilötietoja käsitellään aina varoen. Henkilötietojen käsittelyn tarve vaihtelee huomattavasti asiakkaiden yksilöllisten palvelutarpeiden mukaan. Jokaisessa palvelutilanteessa tietosuojan varmistamiseksi etuuksia tai niihin liittyviä asioita vältetään sanomasta ääneen ja sen sijaan esimerkiksi osoitetaan asiakkaalle itsepalvelutyöaseman näytöllä näkyviä tietoja. Asiakastilan äänten kantautumiseen on pyritty vaikuttamaan materiaali- ja tilaratkaisuilla.

Palvelutavan mukaista toimintaa sekä tietosuojan toteutumista siinä on käyty myös seuraamassa eri palvelupisteissä. Palvelutapaa havainnoineet eivät kuulleet asiakkaiden asioita lukuun ottamatta yksittäisiä tilanteita, joissa asiakkaalla oli kantava ääni.

Yksikön mukaan Kelan asiakaspalvelun laatua kehitetään ja seurataan jatkuvasti. Palvelutyötä seurataan havainnoimalla palvelutilanteita ja käydään palautekeskusteluja, joissa käydään läpi asiakaskohtaamisen keskeisiä periaatteita sekä muistutetaan tarpeen mukaan tietosuoja- ja tietoturva-asioista, joihin palvelutilanteissa tulee kiinnittää huomiota. Menetelmänä palvelutilannevalmennus on käytössä kaikissa palvelupisteissä sekä puhelinpalvelussa.

#### *Kelan lausunto*

Kela viittaa lausunnossaan edellä mainittuihin selvityksiin ja katsoo näkemyksensä, että Kuopion toimiston asiakaspalvelu on järjestetty hallintolain 7 §:n mukaisesti ja hyvää hallintoa noudattaen.

## **4 RATKAISU**

Kantelija ei ole kirjoituksessaan yksilöinyt mitään tiettyä asiakaspalvelutapahtumaa, jossa Kelan asiakkaan yksityisyyden suojan toteutuminen olisi vaarantunut. Sen sijaan hän pitää ylipäänsä palvelutapaa, jossa Kela tiedustelee toimistoon tulevalta asiakkaalta hänen asiaansa, asiakkaiden yksityisyyttä loukkaavana.

Suomen perustuslain 10 §:n (Yksityiselämän suoja) mukaan jokaisen yksityiselämä on turvattu. Perustuslain 21 §:n mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Kela on viitannut selvityksissään hallintolain 7 §:ään. Sen 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Hallituksen esityksessä HE 72/2002 vp todetaan näiltä osin muun muassa seuraavaa:

Asiakasnäkökulman korostaminen ja viranomaistoiminnan tuloksellisuuden parantaminen ovat olleet hallinnon kehittämisen keskeisiä painopistealueita. Esityksen tarkoituksena on yhtäältä turvata viranomaispalvelujen saatavuus sekä toisaalta varmistaa, että asiointia järjestettäessä kiinnitetään riittävää huomiota hallinnossa asioivien tarpeisiin.

Palveluperiaate ja viranomaisen tehtävien tuloksellinen hoitaminen merkitsevät sitä, että asiointi tulisi voida tapahtua sekä hallinnossa asioivan että viranomaisen kannalta mahdollisimman nopeasti, joustavasti ja yksinkertaisesti sekä kustannuksia säästäten. Asiointi olisi pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva voi helposti muodostaa kokonaiskäsityksen asiansa hoitamiseen tarvittavan palvelun sisällöstä ja siihen liittyvistä toimista. Esimerkiksi selkeiksi suunnitellut asiointipisteet ja viranomaisessa käsiteltäviä asioita koskevat valmiit lomakepohjat tehostavat hallinnon toimintaa ja helpottavat asiointia.

Julkisia palveluja järjestettäessä tulisi erityisesti kiinnittää huomiota palvelujen riittävyteen ja saatavuuteen sekä hallinnossa asioivan valinnanvapauteen. Palvelujen saatavuutta ei tulisi rajoittaa ilman asiallisesti hyväksyttäviä perusteita. Myös hallinnossa asioivan itsemääräämisoikeutta ja toimintaedellytyksiä viranomaisasioinnissa olisi mahdollisuuksien mukaan pyrittävä edistämään. Tämän tavoitteen toteutuminen edellyttää riittävää yhteistyötä ja vuorovaikutusta hallinnossa asioivan sekä viranomaisen välillä. Myös palvelujen käyttäjiltä saatu palaute ja asiakaslähtöiset arviointimenetelmät parantavat palvelun laatuja tehokkuutta.

Asioinnin järjestämisen keinoja ja laajuutta tulisi pyrkiä arvioimaan erityisesti palvelujen käyttäjinä olevien henkilöiden ja yhteisöjen tarpeiden kannalta. Kaikille palveluja tarvitseville olisi pyrittävä turvaamaan yhtäläinen mahdollisuus asiansa hoitamiseen palvelun laadusta riippumatta. Asiointimahdollisuuksien olisi myös vastattava mahdollisimman hyvin yhteiskunnallisten erityisryhmien tarpeisiin. Tällaisia erityisryhmiä ovat esimerkiksi vanhukset, sairaat ja vammaiset.

Säännöksessä on siis toisaalta turvattu hallinnon asiakkaan asemaa säätämällä hänelle oikeus saada hallinnon palveluita asianmukaisesti. Käsitykseni mukaan palveluiden asianmukaiseen järjestämiseen kuuluu osaltaan myös se, että hallinnossa asioivan yksityiselämän suoja on palvelutapahtumassa turvattu. Toisaalta viranomaisella on oikeus ottaa huomioon tehtävänsä tuloksellinen suorittaminen. Viranomaisen on pyrittävä ottamaan huomioon nämä molemmat näkökulmat järjestäessään palveluita.

Hallituksen esityksessä on nimenomaisesti mainittu esimerkiksi selkeiksi suunnitellut asiointipisteet keinona helpottaa ja tehostaa asiointia. Hallintolain säätämisestä on kulunut kohta aikaa 20 vuotta. Hallinnossa asiointi on saanut uusia muotoja, joista verkkoasiointi on nähdäkseni muuttanut selvästi eniten asiointia viranomaisessa. Myös Kelan asiakaspalvelussa verkkoasioinnin merkitys on nykyisin merkittävä ja Kela pyrkii myös aktiivisesti ohjaamaan asiakkaitaan käyttämään yhä enemmän verkkopalveluja.

Perinteinen toimistoasiointi on siis vähentynyt, mutta sille on Kelassa yhä edelleen tarvetta ottaen erityisesti huomioon se, että Kelan asiakaskunnassa on varsin paljon ihmisiä, joilla ei ole valmiuksia verkossa asiointiin. Tällaisia voivat olla muun muassa osa vanhuksista, jotka on mainittu hallintolain esitöissä ryhmänä, jonka tarpeisiin asiointimahdollisuuksien on myös vastattava.

Kela on kuitenkin uudistanut myös toimistopalvelujaan, kuten sen antamasta selvityksestä ilmenee. Yksi Kelassa käyttöön otettu uudistus on se, että palveluneuvojat kysyvät toimistoon saapuvilta asiakkailta, mikä on heidän asiointinsa tarkoitus. Kela pyrkii tällä palvelemaan asiakkaita

tehokkaasti ja nopeasti heidän palvelutarpeensa mukaisesti. Jos asiakkaan tarkoitus on esimerkiksi jättää kirjallinen hakemus, palveluneuvoja voi ohjata heitä infopisteelle.

Käsitykseni mukaan yksi Kelan keskeinen tavoite on myös se, että asiakkaat asioisivat virkailijoiden kanssa pääsääntöisesti etukäteen varattuina aikoina. Kun ajanvarauksessa etuuslaji ja mahdollisesti myös palvelutarve tulee virkailijoiden tietoon, heillä on mahdollisuus tutustumalla asiaan etukäteen osaltaan nopeuttaa palvelutapahtumaa. Tähän liittyy nähdäkseni myös virkailijoiden erikoistuminen käsittelemään tiettyjä etuuslajeja. Tällä pyritään varmistamaan se, että asiakkaat ohjautuvat juuri sen virkailijan luokse, jolla on erityisosaamista hänen asiaansa.

Kelan tavoitteet asiakaspalvelunsa uudelleenorganisoinnissa ovat nähdäkseni kannatettavia ja monin kohdin myös Kelan asiakkaiden kannalta myönteisiä. Kela on ilmoittanut jonotusaikojen lyhentymisestä ja saamistaan positiivisesta palautteesta. Muutokset edellyttävät joiltakin osin myös asiakkailta uudenlaista asennoitumista asiointiin.

Palveluneuvojien toiminta on herättänyt Kelan asiakkaisissa kuitenkin huolta yksityisyyden suojan vaarantumisesta. Tämä on myös nyt käsiteltävänä olevien kirjoitusten sisältö: niissä kohdistetaan Kelaan kohtaan arvostelua sen vuoksi, että asiakkaiden ja palveluneuvojien väliset keskustelut ovat muiden asiakkaiden kuultavissa. Kantelijat ovat kirjoituksissaan olleet huolissaan sekä siitä, että muut kuulevat heidän arkaluonteisia tietojaan, että myös siitä, että he joutuvat kuulemaan toisen asiakkaiden tietoja.

Pidän kanteluissa esitettyä huolta yksityisyyden suojan vaarantumisesta perusteltuna. Nähdäkseni silloin, kun asiakas toimiston aulatiloiissa oma-aloitteisesti ryhtyy kertomaan arkaluonteisia tietoja, hänelle olisi hallintolain 8 §:n mukaisen neuvontavelvoitteen puitteissa perusteltua tuoda esiin, ettei sellaisten tietojen esittäminen ole tarpeen ja ettei asiakkaan yksityisyyden suoja voida aulatilassa täysin taata, mikäli asiakas tällaisia arkaluonteisia asioita siellä oma-aloitteisesti kuitenkin haluaa virkailijalle kertoa.

Kelassa onkin ohjeistettu virkailijoita toimimaan asiakkaiden kanssa siten, etteivät nämä kertoisi äänekkäästi omia salassa pidettäviä tietoja ja tarvittaessa jatkamaan keskustelua sellaisessa toimiston osassa, jossa se voi tapahtua rauhassa. Tämä ei kuitenkaan ole nähdäkseni aina helposti toteutettavissa.

Toimistot, joissa nyt puheena oleva palvelumalli on otettu käyttöön, ovat ymmärtääkseni varsin suuria ja niissä käy paljon asiakkaita. Kuopionkin toimistossa käy keskimäärin 300 asiakasta päivässä, mikä tarkoittaa nähdäkseni sitä, että päivän ruuhkaisimpana aikana asiakkaita on runsaasti. Tällöin asiakastilasta voi olla vaikeaa löytää rauhallista paikkaa keskustelulle. Sama voi nähdäkseni olla tilanne esimerkiksi Helsingin Kampin toimistossa, jossa malli on myös käytössä ja jossa käy myös hyvin paljon asiakkaita.

Asiakkaan asia saattaa myös olla luonteeltaan sellainen, että jo vastaaminen palveluneuvojan tiedusteluun asioinnin syystä voi paljastaa arkaluonteisia tietoja. Kelassa hoidettavat asiat ovat usein luonteeltaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaan salassa pidettäviä. Tämän ei kuitenkaan tarvitse eikä saa tarkoittaa sitä, että asian yksityiskohtia ei voisi käsitellä toimistossa luottamuksellisuus turvaavalla tavalla.

Näen palveluneuvojien työn Kelan asiakkaiden yksityisyyden suojan turvaajina haasteellisena. Heidän tulee pidättäytyä itse kertomasta asiakkaan yksityiselämän suojaan kuuluvia seikkoja siten, että sivulliset voisivat ne kuulla. Heidän tulee myös pyrkiä kysymään asioinnin syytä niin, ettei asiakas joudu vastauksessaan avaamaan liiaksi henkilökohtaisia tietojaan. Lisäksi heidän pitää tarpeen mukaan pyrkiä hillitsemään asiakasta äänenkäytössään ja sanavalinnoissaan tai pyrkiä löytämään rauhallinen tila keskustelulle.

Kaiken edellä todetun lisäksi palveluneuvojilla tulisi vielä olla taitoa tunnistaa ne Kelan selvityksessään mainitsevat erityistilanteet, joissa asiakkaalle tulee järjestää palveluaika, joko saman tien tai ainakin samalle päivälle.

Kela kehittää asiointipalveluaan koko ajan ja seuraa myös sen sujumista. Se on selvityksessään ilmoittanutkin hiovansa palvelutapaa ja asiakkaiden kohtaamista. Pidän tärkeänä, että Kela seuraa aktiivisesti palveluneuvojien toimintaa asiakaspalvelijoina ja ottaa kehittämistyössään huomioon asiakkailta saamansa palautteet. Näistä palautteista nyt näissäkin kanteluissa esitetty huoli yksityisyyden suojan vaarantumisesta on nähdäkseni yksi tärkeimmistä. Katsonkin, että Kelan tulee arvioida palveluneuvojien toimintaa erityisesti tästä näkökulmasta ja olla valmis tekemään palvelukonseptiinsa muutoksia, mikäli kokemukset ja saatu palaute osoittavat, että asiakkaiden yksityisyyden suoja ei toteudu palvelumallissa riittävästi.

Saatan edellä toteamani Kelan tietoon ja lähetän sille tämän päätökseni tiedoksi. Totean lisäksi, että laillisuusvalvontatyössäni kohdistan Kelaan tarkastuskäyntejä, joiden puitteissa tulen jatkaamaan nyt puheena olevan kysymyksenasettelun seuraamista.

Asia ei anna minulle aihetta enempiin toimenpiteisiin.