

24.10.2019

EOAK/4278/2018

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Juha Niemelä

AMMATTILIITTOON KUULUMISESTA TIEDUSTELU KELAN TOIMISTOSSA

1 KANTELU

Kantelija arvosteli kirjoituksessaan Kansaneläkelaitoksen Tampereen toimiston tapaa tiedustella asiakkailta, kuuluvatko he liiton työttömyyskassaan. Hän kertoi arvostelleensa tapaa myös Kelalle ja saaneensa Kelan asiakaspalvelusta vastauksen, että sinänsä ammattiliittoon kysyminen ei ole väärin, ja viittauksen Kelan verkkosivuilla olevaan pikaohjeistukseen.

Kantelijan mukaan ammattiliiton jäsenyys on kuitenkin arkaluontoinen tieto eikä sitä tulisi kysyä kuin erityistilanteissa eikä ainakaan Tampereen toimiston kaltaisessa avoimessa asiakastilassa.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta Kela antoi oheisen 8.10.2018 päivätyn lausunnon selvityksineen.

3 RATKAISU

3.1 Kelan antamat selvitykset

Ammattiliiton ja työttömyyskassan jäsenyydet

Kelan asiakaspalveluyksikkö antanut kantelijan viittaamaan asiakaspalautteeseen vastauksen. Siinä yksikkö ilmoitti, että palveluneuvojat käyttävät käsitettä liiton päiväraha, koska yleisesti asiakkaat kassan maksamasta päivärahasta myös itse näin puhuvat.

Yksikkö viittasi myös Kelan verkkosivuilta löytyvään pikaohjeeseen, jossa todetaan seuraavaa: "Jos kuulut ammattiliittoon (esim. PAM tai JHL) ja sen kautta työttömyyskassaan tai pelkästään työttömyyskassaan, hae ansiopäivärahaa kassastasi. Jos et kuulu kassaan, hae peruspäivärahaa Kelasta".

Yksikön mukaan palveluneuvojia tullaan ohjeistamaan siten, että he varmistavat asiakkaalta, kuuluuko asiakas ammattiliittoon (koska kuuluvat sen myötä myös työttömyyskassaan) vai pelkkään työttömyyskassaan. Sinänsä ammattiliittoon kuulumisen kysyminen ei vastauksen mukaan olisi väärin, koska se näin ohjeessakin todetaan, mutta niissä tilanteissa, kun asiakas maksaa pelkkää työttömyyskassan maksua, on kysymys "ns. vaillinainen". Yksikkö ilmoittaa pyrkivänsä vastaisuudessa myös varmistamaan erikseen työttömyyskassaan kuulumisen. Mikäli tarkempaa ohjeistusta valtakunnan tasolla on tulossa, niin yksikkö on ilmoittanut päivittävänsä ohjeistustaan sen mukaiseksi.

Etuuspalvelujen lakiyksikkö katsoo selvityksessään, että edellä mainittu pikaohje ei ole lainvastainen. Ohjeessa neuvotaan työttömyyskassaan kuuluvia ja työssäoloehdon täyttäviä asiakkaita hakemaan ansiopäivärahaa työttömyyskassasta. Ohjeesta käy ilmi, että ansiopäivärahaoikeuden vaikuttaa nimenomaan työttömyyskassan jäsenyys. Lisäksi ohjeesta ilmenee, että työttömyyskassaan voi kuulua myös olematta ammattiliiton jäsen. Ohje ei velvoita ilmoittamaan ammattiliiton jäsenyydestä Kelalle.

Lakiyksikön mukaan työttömyysetuushakemuksissa ei kysytä ammattiliiton vaan työttömyyskassan jäsenyyttä. Hakemuksessa työttömyysetuuden hakijaa kehoitetaan myös tarkastamaan työttömyyskassastaan mahdollinen oikeus ansiopäivärahaan. Työttömyyskassan jäsenyydestä kysyminen ja ohjaaminen työttömyyskassan puoleen on perusteltua, koska työttömyyskassan jäsenellä voi olla oikeus ansiopäivärahaan, jonka taso on yleensä selvästi korkeampi kuin Kelan maksaman peruspäivärahan. Tieto työttömyyskassan jäsenyydestä on tarpeen myös siksi, että ansiopäivärahaa saavalla henkilöllä ei ole oikeutta peruspäivärahaan tai työmarkkinatukeen.

Lakiyksikkö viittaa myös asiakaspalvelun ohjeisiin, joissa todetaan ansiopäivärahan osalta seuraavaa: Jos asiakas on työttömyyskassan jäsen ja jäsenyysaikana täyttänyt työssäoloehdon, hänellä on oikeus työttömyyskassan maksamaan ansiopäivärahaan. Pyydä asiakasta selvittämään oikeutensa ansiopäivärahaan omasta työttömyyskassastaan. Mikäli asiakkaalla voisi olla oikeus ansiopäivärahaan, ohjaa häntä hakemaan sitä omasta kassastaan.

Viittauksista ilmenee lakiyksikön mukaan, että olennaista on se, kuuluuko asiakas työttömyyskassaan. Asiakaspalvelun ohjeiden mukaan neuvotaan nimenomaisesti tiedustelemaan, kuuluuko asiakas työttömyyskassaan. Suunnitteluosaston näkemyksen mukaan tieto ammattiliittoon kuulumisesta ei ole relevantti eikä sitä ole tarpeen tiedustella asiakkaalta.

Toimistoissa annettavan palveluopastuksen yksityisyydensuoja

Lakiyksikkö on selvityksessään viitannut hallintolain hyvän hallinnon perusteisiin. Palveluperiaatetta ja palvelun asianmukaisuutta koskevan hallintolain 7 §:n 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 riittävyteen ja saatavuuteen. Asiointia järjestettäessä tulee kiinnittää riittävää huomiota kunkin asiakkaan yksilöllisiin tarpeisiin. Myös asiakkaan mahdollisuuksia hoitaa asiansa itsenäisesti tulee edistää. Asiakaspalautteen huomioon ottaminen ja asiakaslähtöisyys parantavat palvelun laatua ja lisäävät tehokkuutta. 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 viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Tampereen palvelupisteen asiakastilassa työskentelee Kelan toimihenkilöitä palveluopastajina. Palveluopastajan tehtävä on ohjata asiakkaita hyvän hallinnon mukaisesti tarkoituksenmukaiseen palvelukanavaan, neuvoa asiakkaita Kelassa asioimisessa sekä ohjata asiakkaita itsenäisessä asiointissa. Palvelukanavaohjauksella halutaan tarjota asiakkaille muitakin asiointivaihtoehtoja kuin perinteinen toimistoasiointi, esimerkiksi ajanvarauksella asioiminen tai verkkoasiointi. Asiakkaiden itsenäisen asiointin tukemisella tavoitellaan verkkoasiointin lisäämistä ja halutaan tuoda se mahdolliseksi myös niille, joilla on digiosaamisessa haasteita kieliongelmiin tai asiointikyvyn vuoksi.

Palveluopastuksen toimintamalli on kuvattu ja siinä on määriteltävä mitä palveluopastustapahtumassa voidaan tehdä. Asiakkaiden tietoturva on yksi tärkeä osa palveluopastuksen toimintamallia. Toimintamallin mukaan toimittaessa selvitetään aluksi lyhyesti asiakkaan asiointin syy. Sen perusteella palveluopastaja ohjaa asiakkaan asioimaan siinä palvelukanavassa, joka asiakkaan tilanteessa on asiakkaalle edullisin ja tarkoituksenmukaisin kanava. Toimintamallissa palveluopastajan tehtävä on asiakastilassa pyrkiä varmistamaan, että asiakkaan kertoma ei ole muiden kuultavissa.

Asiakasta neuvotaan etuuksissa yleisellä tasolla, koska käytettävissä ei ole Kelan asiakasjärjestelmän tuottamia tietoja. Asiakkaan ei tarvitse yksityiskohtaisesti kertoa minkälaisessa elämäntilanteessa hän on, vaan palveluneuvojalle riittää tieto yleisellä tasolla. Asiakkaat kuitenkin usein hyvinkin vapaasti kertovat elämäntilanteestaan, jolloin palveluopastajat joutuvat rajoittamaan asiakkaan kertomista.

Palveluopastustapahtumassa ei missään vaiheessa kysytä asiakkaan henkilötietoja tai pyydetä kertomaan tarkalla tasolla elämäntilanteestaan. Neuvonta asiakaspääteellä lähtee siitä, että asiakkaan kanssa yhdessä katsotaan, miten Kelan asiointipalvelussa toimitaan, miten liitteet lähetetään, mistä lomakkeita voi tulostaa täytettäväksi tai miten toimiston kopiokonetta käytetään.

Asiakastilan äänten kantautumiseen on pyritty vaikuttamaan materiaali- ja tilaratkaisuilla. Toimistoissa on myös taustalla soimassa musiikkia, jolla pyritään vaikuttamaan äänten kantautumiseen asiakastilassa.

Palveluopastuksen toimintamallin avulla Kela tukee asiakkaita verkkoasioinnissa ja ohjaa asiakkaita aina kunkin asiakkaan tilanteen mukaan oikeaan palvelukanavaan. Palvelukanavaohjauksella varmistetaan, että asiakkaat saavat Kelasta sen tuen minkä he tarvitsevat siinä kyseisessä elämäntilanteessa.

Toimintamalli on otettu valtakunnallisesti käyttöön loppuvuodesta 2016. Se on vakiinnuttanut asemansa yhtenä asiointitapana Kelassa ja se on saanut asiakkailta paljon positiivista palautetta. Toimintamallin kehittämiseksi ja sen laadun varmistamiseksi on tehty toimintasuunnitelma, jossa tietoturva on tiiviisti mukana.

3.2 Asian arviointi

Työttömyysturvaa maksavat Suomessa työttömyyskassat ja Kansaneläkelaitos. Työttömyyskassojen toimintaa säätelee työttömyyskassalaki. Sen 1 §:n mukaan työttömyyskassa on keskinäisen vastuun perusteella toimiva yhteisö, jonka jäsenenä on joko palkkatyöntekijöitä (palkansaajakassa) tai yrittäjiä (yrittäjäkassa). Työttömyyskassan tarkoituksena on työttömyysturvalaissa tarkoitettun ansioturvan ja siihen liittyvien ylläpitokorvausten järjestäminen jäsenilleen. Säännöksen mukaan työttömyyskassa ei saa harjoittaa muuta kuin tässä laissa tarkoitettua toimintaa. Se ei myöskään saa olla sellaisessa yhteydessä muunlaista toimintaa harjoittavaan yhdistykseen, järjestöön tai muuhun yhteenliittymään, jossa kassan itsenäisyys tulisi rajoitetuksi.

Suomessa toimii 24 palkansaajille ja 2 yrittäjille tarkoitettua työttömyyskassaa. Palkansaajakassat ovat erikoistuneet tietyille toimialoille, joilla toimii myös ammattiliittoja. Vaikka työttömyyskassaan liittyäkseen ei tarvitse kuulua mihinkään ammattiliittoon, niin Suomessa on perinteisesti monella ammattialalla toimittu siten, että henkilö liittyy johonkin ammattiliittoon ja sitä kautta samalla toimialalla toimivaan työttömyyskassaan. Myös arkisessa puhekielessä työttömyyskassojen sanotaan usein kuuluvan johonkin ammattiliittoon, vaikka näin ei asianlaita siis ole.

Käsitykseni mukaan on selvää, että työttömyysturvaetuuksia käsittelevien viranomaisten ja niiden palveluksessa työskentelevien tulee olla selvillä työttömyyskassojen itsenäisestä asemasta ja pystyä myös asiakaspalvelussaan pitämään kassojen toiminta erillään ammattiliittojen toiminnasta.

Käsitykseni mukaan tämä on tärkeää erityisesti sen vuoksi, että ammattiliiton jäsenyys on tieto, joka vuoden 2018 loppuun saakka voimassa olleen henkilötietolain 11 §:ssä oli säädetty arkaluonteiseksi tiedoksi, kuten kantelijakin on kirjoituksessaan todennut. Henkilötietolain tilalle säädettiin tietosuojalaki, joka täydentää Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679 (yleinen tietosuoja-asetus, GDPR). Sanotun asetuksen 9 artiklan mukaan sellaisten

tietojen käsittely, joista ilmenee muun muassa ammattiliiton jäsenyys, on kiellettyä. Artiklan mukaan poikkeuksena on tilanne, jossa käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän tai rekisteröidyn velvoitteiden ja erityisten oikeuksien noudattamiseksi muun muassa sosiaaliturvan alalla, siltä osin kuin se sallitaan unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä.

Kelan toiminnan kannalta merkitystä on vain sillä, kuuluuko henkilö työttömyyskassaan, ei sen sijaan ammattiliiton jäsenyydellä. Tämän vuoksi Kelassa ei tule tiedustella asiakkaalta sitä, kuuluuko tämä ammattiliittoon. Kelan henkilöstön tulee pyrkiä tarkkuuteen ja täsmällisyyteen myös asiaan liittyvissä ilmaisuissa keskustellessaan asiakkaan kanssa.

Kelan edellä mainituissa verkkosivujen pikaohjeissa on edelleen opastettu asiakkaita hakemaan päivärahaa työttömyyskassasta, jos he kuuluvat ammattiliittoon ja työttömyyskassaan tai pelkästään työttömyyskassaan. Olen samaa mieltä Kelan kanssa siitä, että ohje ei ole lainvastainen. Se saattaa tosin olla omiaan ohjaamaan myös Kelan asiakaspalvelijoita tiedustelemaan asiakkailta ammattiliiton jäsenyyttä. Tätä heidän ei kuitenkaan siis tule käsitykseni mukaan tehdä. Asiassa on pidettävä erillään pikaohjeen antama yleisinformaatio laajalle asiakaskunnalle ja asiakkaan henkilökohtainen palvelu. Laajassa yleisinformaatioissa on nähdäkseni paikallaan mainita myös yhdistetty ammattiliiton ja työttömyyskassan jäsenyys ottaen huomioon sen, että ihmisten mielissä nämä jäsenyydet kaikesta huolimatta liittyvät toisiinsa.

Korostan kuitenkin, että henkilökohtaisessa asiakaspalvelussa on pidettävä mielessä, että ammattiliiton jäsenyys on arkaluonteinen tieto eikä toimihenkilön tule kysyä asiakkaalta sitä, kuuluuko tämä ammattiliittoon.

Totean vielä lopuksi yksityisyyden suojan toteutumisesta, että Kelassa on otettu monin paikoin käyttöön asiakaspalvelujärjestelmä, jossa toimihenkilöt tiedustelevat toimistoon saapuvilta heidän asiaansa. Tarkoituksena on käsitykseni mukaan tehostaa asiakaspalvelua ja välttää tarpeettomien jonojen syntymistä. Aulapalvelu asettaa asiakaspalvelutilanteelle omat haasteensa erityisesti asiakkaan arkaluonteisten ja salassa pidettävien tietojen osalta. Kela on selvityksessään tuonut esiin toimia, joilla se pyrkii turvaamaan asiakkaidensa yksityisyyden suojan. Toimihenkilöitä on korostettu olemaan kysymättä asiakkaan henkilötietoja ja pitämään neuvontatilanne yleisellä tasolla. Tarvittaessa heidän tulee myös pyrkiä hillitsemään asiakasta kertomasta oman elämäntilanteensa arkaluonteisia tietoja.

Tieto ammattiliiton jäsenyydestä ei siis ole tarpeen työttömyysetuusasian kannalta. Kelan toimihenkilön ei tule tätä seikkaa asiakkaalta tiedustella eikä asiakkaan tarvitse tällaista tietoa ilmoittaa edes kysyttäessä. Yleisellä tasolla totean kuitenkin, että jos toimihenkilön on välttämätöntä kysyä asiakkaalta Kelan aulatiloissa tietoa, johon annettava vastaus edellyttää tai hyvin todennäköisesti tulee sisältämään asiakasta koskevaa arkaluonteista tietoa, toimihenkilön tulee varmistua, että asiakas voi vastata yksityisyyden suojansa vaarantumatta.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2 esittämäni käsityksen Kelan menettelyn virheellisyydestä Kelan tietoon. Kehotan sitä korostamaan henkilökunnalleen, että tieto ammattiliiton jäsenyydestä ei ole tarpeen etuusiassa eikä asiakkaalta tule tiedustella sitä, kuuluuko hän ammattiliittoon, vaan tieto työttömyyskassaan kuulumisesta on riittävä.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Kelalle.