

9.5.2019

EOAK/984/2019

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Juha Niemelä**

## **KELAN MAKSULLINEN PUHELINPALVELU**

### **1 KANTELU**

Kantelija arvosteli kirjoituksessaan Kansaneläkelaitoksen puhelinpalvelua. Hän kertoi yrittäneensä saada palvelua puhelimitse Kelasta sen maksullisesta puhelinpalvelusta kantelupäivänä jo usean tunnin ajan, siinä kuitenkaan onnistumatta.

### **2 SELVITYS**

Kantelun johdosta Kela antoi 8.3.2019 päivätyn lausunnon selvityksineen.

### **3 RATKAISU**

#### **3.1 Kelan antama selvitys**

Kelan mukaan sen puhelinjärjestelmästä käy ilmi, että kantelija soitti 11.2.2019 klo 10.36–15.49 välisenä aikana Kelan puhelinpalveluun työttömyysajan tukien ja toimeentulotuen palvelunumeroihin yhteensä 96 kertaa. Yhdeksän kertaa hän pääsi jonottamaan palvelua. Muissa soitoissa palvelunumeron jonotuspaikat olivat täynnä, eikä kantelija päässyt jonoon. Näissä tilanteissa tiedote ohjaa soittamaan myöhemmin uudelleen, jonka jälkeen puhelu katkeaa. Jonoon päästyään kantelija jonotti palvelua noin 2,5 minuutista 19 minuuttiin, kunnes katkaisi puhelun.

Kelan mukaan työttömyysturvan palvelunumerossa sai palvelua mainittuna päivänä 12,5–29,5 minuutin jonotusajan jälkeen. Kelan puhelinpalvelu oli ollut tavallista ruuhkaisempi helmikuussa 2019 ja maanantaina 11.2.2019 Kelan puhelinpalveluun saapui puheluita poikkeuksellisen paljon, yhteensä 26 776 kpl, kun esimerkiksi saman viikon torstaina puhelinpalveluun saapuneita puheluita oli 15 936 kpl. Jokaiseen jonossa olevaan puheluun vastataan vuorollaan. Asiakkaan pitää kuitenkin jonottaessaan odottaa vuoroaan sulkematta puhelinta, koska jokainen soittoyritys vie takaisin jonon viimeiseksi.

Kelan mukaan kantelupäivänä 11.2.2019 sillä oli ongelmia lisäksi etuusjärjestelmissä. Myös Kelan sisäisessä asianhallintajärjestelmässä (Oiwa) oli laaja häiriö, joka hidasti työtä myös asiakaspalvelussa. Nämä ovat Kelan osaltaan vaikuttaneet puhelinpalvelun runsaisiin soittoyrityksiin ja puhelinpalvelun ruuhkautumiseen mainittuna päivänä.

Puhelinpalvelussa keskipäivän tunnit ovat keskimäärin muuta palveluaikaa ruuhkaisempia. Tähän vaikuttaa mm. henkilöstön ruokatunnit, jotka ajoittuvat klo 10.30–13.15 välille. Huolellisella työvuorosunnittelulla pyritään turvaamaan kohtuullinen palvelutaso myös ruokatuntien aikana, jolloin palvelua voidaan pitää avoimena, vaikka palveluasiantuntijoita on palvelussa yhtäaikaisesti vähemmän. Kohtuuttoman pitkien jonotusaikojen syntymistä pyritään välttämään myös jonotus- sekä takaisinsoittopalvelupaikkojen määrää säätämällä.

Palvelutilannetta seurataan jatkuvasti ja tarvittaessa vastaajajoukkoon ja palveluihin tehdään muutoksia. Asiakkaille tarjotaan soittopyynnön jättämistä päivän ruuhkaisimpina hetkinä. Soit-

toppyyntöjä voidaan ottaa vastaan rajoitetusti. Takaisinsoittoja hoidetaan muuta palvelua vaarantamatta tiettyinä päivinä palveluajan sulkeuduttua klo 16 jälkeen. Takaisinsoitot pyritään hoitamaan samana päivänä, kun soittopyyntö on jätetty. Palvelu- ja jonotilanteet vaihtelevat, jolloin myös takaisinsoittopalvelua voidaan tarjota vain osan palveluaikaa.

Puhelunhallintajärjestelmän kilpailutus ja uusien toiminnallisuuksien suunnittelu ovat parhailaan käynnissä ja valmistuvat vuoden 2019 aikana. Lisäksi Yhteyskeskuksessa on käynnissä projekti puhelinpalvelun ja palvelunumeroiden kehittämiseksi. Projektissa selvitetään uusia palvelutapoja ja puhelinpalvelussa tarvittavia toiminnallisuuksia. Erilaisten ajastettujen toiminnallisuuksien ja soittopyyntöjen jättämisen mahdollisuutta selvitetään ja kokeillaan. Jo nyt asiakas voi tehdä ajanvarauksen puhelinpalveluun, jolloin Kelasta soitetaan sovittuna ajankohtana. Soittoajan voi varata mihin tahansa Kelan palvelupisteeseen omasta asuinpaikasta riippumatta.

Kelan mukaan kantelija ei mainitse kantelussaan, missä asiassa hän yritti ottaa Kelaan yhteyden ja kuinka kiireinen asia oli. Asiakas voi hoitaa etuusasioita puhelinpalvelun ja ajanvarauksen lisäksi Kelan palvelupisteessä tai asiointipalvelun kautta.

Puhelumaksuista Kela toteaa, että Kelan palvelunumeroihin soittaminen maksaa asiakkaalle hänen oman puhelinoperaattorin mukaisen paikallisverkko-/matkapuhelinmaksun verran. Eduskunnan oikeusasiamies on useissa päätöksissään todennut hallintolain tarkoittaman maksuttomuuden viranomaisen puhelinpalvelussa täyttyvän, jos viranomaiselle soittaminen maksaa asiakkaalle normaalin paikallisverkko- tai matkapuhelinmaksun verran, eikä ylimääräistä lisäosaa peritä. Kelan puhelinpalvelu täyttää tämän vaatimuksen.

### 3.2 Asian arviointi

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.

Saamani selvityksen perusteella katson, että Kelan puhelinpalvelu on 11.2.2019 ollut ruuhkautunut siten, että Kelan voi tuolloin katsoa epäonnistuneen järjestämään puhelinpalveluaan hallintolain 7 §:n mukaisen palveluvelvoitteen mukaisesti. Puhelinpalvelu on saadun selvityksen mukaan ollut juuri kyseisensä päivänä erityisen ruuhkautunut, kun suuren yhteydenottomäärän lisäksi Kelan tietojärjestelmissä on ollut häiriöitä, jotka ovat käsitykseni mukaan hidastaneet asiakaspalvelutapahtumia ja siten lisänneet jonotusaikoja.

Kantelija on yrittänyt soittaa Kelaan mainittuna päivänä lähes sata kertaa ja hän on myös jonottanut vuoroaan pisimmillään lähes puoli tuntia. Soittokertojen määrä on ollut todella suuri ja myös jonotusajat ovat olleet pisimmillään kohtuuttoman pitkiä.

Mitä tulee viranomaisen neuvonnan ja puhelinpalvelun maksullisuuteen, totean, että oikeusasiamies Petri Jääskeläinen on lukuisissa ratkaisuissaan arvioinut viranomaisten puhelinpalveluja ja niiden maksullisuutta. Ensimmäiset ratkaisut hän antoi ollessaan apulaisoikeusasiamies jo yli kymmenen vuotta sitten (muun muassa dnro 2069/4/04 (Verohallinto), dnro 382/4/04 (Ajoneuvohallintokeskus) ja dnro 1776/4/05 (Kela)).

Ratkaisuissa on katsottu, että hallintolain 8 §:ssä maksuttomaksi säädetty neuvonta (myös puhelinneuvonta) kuuluu perusoikeutena olevan hyvän hallinnon piiriin. Laki ei kuitenkaan edellytä sellaista neuvontaa, josta viranomaisessa asioivalle ei aiheutuisi lainkaan kustannuksia. Hallinnon asiakas vastaa siten niistä kustannuksista, jotka hänelle tavanomaisesti aiheutuvat neuvontapalvelun hankkimisesta. Puhelimitse viranomaiselta neuvoja tiedustelevalle voidaan edel-

lyttää vastaavan normaaleista hänen oman lanka- tai matkapuhelinliittymänsä mukaisista kustannuksista soitettaessa tavalliseen puhelinnumeroon. Sen sijaan puhelinneuvonnan maksuttomuus edellyttää, että neuvonnasta ei viranomaisesta johtuvasta syystä seuraa asiakkaan maksettavaksi normaalin puheluhinnan ylittäviä kustannuksia.

Jääskeläinen on todennut myös, että erityisesti matkapuhelimista soitettaessa korkeat puhelin-kustannukset voivat muodostua tosiasialliseksi esteeksi neuvontapalveluiden hankkimiselle ja siten estää perusoikeutena olevan hyvän hallinnon toteutumisen neuvonnan osalta. Samanlainen vaara liittyy myös mahdollisiin puhelinpalvelujen pitkiin jonotusaikoihin. Hänen käsityksensä mukaan myöskään jonotusajan ei tarvitse olla soittajalle ilmainen, vaan siitä voidaan periä edellä tarkoitettua normaalia puhelumaksua. Myös esimerkiksi viranomaisen luona henkilökohtaisesti asioiva voi joutua jonottamaan, mistä aiheutuu hänelle ajanhukkaa ja siten kustannuksiin verrattavaa haittaa. Kohtuullista jonotusaikaa ja siitä aiheutuvaa edellä tarkoitettua normaalin puheluhinnan suuruista kustannusta voitaneen Jääskeläisen mukaan pitää asiakkaan valitsemaan palvelukanavaan liittyvänä normaalina kustannuksena. Toinen asia on, että viranomaisen on huolehdittava jonotusaikojen pysymisestä niin kohtuullisina, että ne eivät muodosta tosiasiallista estettä neuvontapalveluiden saatavuudelle.

Saamani selvityksen perusteella Kela ei siis ole onnistunut pitämään puhelinpalvelunsa jonotusaikoja 11.2.2019 kohtuullisina. Näiltä osin Kelan puhelinpalvelu ei ole täyttänyt hyvän hallinnon takeisiin kuuluvaa palveluperiaatetta ja palvelun asianmukaisuuden vaatimusta eikä viranomaisen neuvontavelvollisuutta. Kyse on kuitenkin ollut, kuten edellä olen todennut, poikkeuksellisen haastava päivä puhelinpalvelun suhteen.

Kantelija on jonottanut puhelun yhdistymistä yhdeksän kertaa, jonottaen 2,5 minuutista 19 minuuttiin, minkä lisäksi hän on yrittänyt päästä jonottamaan lukuisia kertoja. Tästä on aiheutunut kantelijalle sinänsä normaalien puhelinmaksujen suuruiset menot. Kuitenkin ottaen huomioon yhteensä erittäin pitkäksi ajaksi venynyt odotus, on puhelinkuluja täytynyt kertyä enemmän kuin mitä voidaan pitää tavanomaisena tai kohtuullisena asianmukaisesti toimivan puhelinpalvelun kohdalla. Varsinaisten kulujen lisäksi tilanne on epäilemättä voinut perustellusti aiheuttaa tyytymättömyyttä kantelijassa.

Totean, että laillisuusvalvontakäytännössään oikeusasiamies on vuosien kuluessa tehnyt viranomaisille eri hallinnonaloilla esityksiä esiintyneiden virheiden tai epäkohtien hyvittämisiksi. Esityksissä on voinut olla kyse viranomaisen menettelystä aiheutuneen haitan, epäoikeudenmukaisuuden tunteen tai vääräyksen kokemuksen hyvittämisestä. Esitys voi myös tarkoittaa henkilö- tai esinevahingon hyvittämistä, mutta myös sellaisen aineettoman vahingon hyvittämistä, joka voisi tulla vahingonkorvauslain nojalla vain hyvin rajoitetusti korvattavaksi. Nyt puheena olevassa tapauksessa kantelija ei ole kuitenkaan yksilöinyt tilannettaan konkreettisemmin, joten katson, ottaen huomioon myös Kelan selvityksessään esittämän, että minulla ei ole tässä asiassa perusteita hyvitysesityksen tekemiselle. Kantelijalla on mahdollisuus esittää Kansaneläkelaitokselle mahdolliset vaatimuksensa asiassa.

Kelan puhelinpalvelu ja sen toimivuus on aika ajoin esillä kanteluissa. Puhelinpalvelun järjestäminen edellyttää jatkuvaa seurantaa ja nopeaa reagointia muun muassa eri syistä johtuviin ruuhkahuippuihin ja lisääntyviin yhteydenottoihin. Kela on pyrkinyt tarvittaessa lisäämään puhelinpalveluhenkilökuntaa. Lisäksi verkkosivujen kautta tapahtuva puhelinajan varaus on keino, jolla asiakkaat voivat päästä keskustelemaan Kelan virkailijan kanssa. Tämä edellyttää luonnollisesti verkkoyhteyksien käyttämistä eikä se nähdäkseni sovellu kiireellisten asioiden hoitamiseen.

Asianmukaisesti toimiva puhelinpalvelu on nähdäkseni yhä edelleen, huolimatta erityisesti verkkopalvelun lisääntymisestä, keskeinen osa viranomaisen tarjoamaa palvelua. Tämän vuoksi pidänkin erittäin tärkeänä sitä, että Kelassa pyritään jatkuvasti kehittämään puhelinpalvelua ja löytämään siihen ratkaisuja, joilla se pystyy vastaamaan myös ruuhkahuippujen aikaiseen palvelukysyntään. Kelan selvityksen perusteella meneillään olevana vuonna on odotettavissa näiltä osin muutoksia. Tulen laillisuusvalvontatyössäni seuraamaan niitä ja puhelinpalvelun joutusaikojen kehittymistä.

#### **4 TOIMENPITEET**

Saatan jaksossa 3.2 esittämäni käsitykset puhelinpalvelun asianmukaisen toiminnan järjestämisestä Kelan tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän tämän päätökseni Kelalle. Asia ei anna minulle aihetta enempiin toimenpiteisiin.