



Tiedusteluun vastaaminen

KANTELU

Kantelija on 11.1.2022 oikeuskanslerille osoittamassaan kantelussa arvostellut Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) ja Kansaneläkelaitoksen (Kela) menettelyä THL:lle lähettämänsä koronapassia koskevan tiedustelun käsittelyssä. Kantelija oli saanut tiedusteluunsa vastauksen Kelan Kanta-palveluilta. Hänen näkemyksensä mukaan vastaamista ei olisi voinut siirtää toiselle viranomaiselle. Kantelija on pitänyt menettelyä hallinnon oikeusperiaatteiden ja palveluperiaatteen vastaisena.

Hän on lisäksi arvostellut Kelan vastausta sisällöllisesti sekä vastauksen allekirjoitusta. Kantelijan mukaan hyvä tapa ja oikeusturva edellyttävät, että viranomaiskirjeen lähettäjä esiintyy sekä etu- että sukunimellään ja virka-asemaa osoittavalla tittelillä.

SELVITYS

THL on antanut 7.6.2022 päivätyn selvityksen ja Kela 5.5.2022 päivätyn selvityksen, jonka liitteenä on Kanta-palvelujen 4.5.2022 päivätty selvitys.

THL:n selvityksen mukaan EU:n digitaalinen koronatodistus (jäljempänä koronatodistus) oli odotetusti herättänyt kansalaisissa ja terveydenhuollon ammattilaisissa paljon kysymyksiä ja tiedon tarpeita. Sosiaali- ja terveysministeriö, THL ja Kela olivat jakaneet koronatodistukseen liittyvät viestintävastuut todistuksen kansallista käyttöönottoa valmisteltaessa siten, että Kela

(Kanta-palvelut) vastaisi kansalaisviestinnästä ja THL ammattilaisviestinnästä. Viestien yhtenäisyyden ja organisaatioiden välisen tiedonkulun varmistamiseksi kansalaisille suunnatut keskeisimmät sisällöt löytyivät kuitenkin yhtäläisesti molempien organisaatioiden verkkosivuilta.

Viestintävastuiden jakamiseen liittyen oli lisäksi sovittu, että muut viranomaiset voivat ohjata kansalaisten koronatodistusta koskevat kysymykset Kelan vastattavaksi. Näin toimimalla haluttiin varmistaa vastausten tasalaatuisuus, yhdenmukaisuus ja vastaamisen nopeus myös tilanteessa, jossa kysymyksiä tulisi tuhansia. Vastaamisen keskittämisen arvioitiin mahdollistavan esimerkiksi mallivastausten kehittämisen hajaantunutta vastaamista paremmin.

Koska koronatodistus muodostui ja oli ladattavissa Kelan Kanta-palvelussa, oli tarkoituksenmukaista keskittää vastaaminen Kelaan. Lisäksi THL:een oli koko koronapandemian ajan tullut normaalitilanteeseen verrattuna hyvin suuri määrä tietopyyntöjä ja muita kansalaisyhteydenottoja, mikä tuki vastaamisen keskittämistä Kelaan. Asiaan vaikutti myös se, että Kelalla oli perustehtäviensä kautta kokemus, osaaminen ja resurssit neuvoa laajamittaisesti kansalaisia asioinnissa.

Kaikkia kansalaisten koronapassiin liittyviä yhteydenottoja ei ohjattu Kelalle. Silloin kun todistuksessa oli virhe tai todistus ei näkynyt Omakannassa, kansalaiset oli ohjattu olemaan suoraan yhteydessä terveydenhuoltoon, sillä Kela ei voinut korjata todistuksessa olevia tietoja. Mikäli kansalaisen kysymys liittyi nimenomaan THL:ssa asioimiseen tai hallintoasian hoitamiseen THL:ssa, sitä ei siirretty Kelan vastattavaksi.

Kela on tuonut selvityksessään esiin, että Suomessa koronatodistus oli toteutettu teknisesti siten, että henkilö saattoi ladata todistuksen itselleen Kelan ylläpitämästä Omakanta-palvelusta. Kela merkittiin tällöin todistuksen myöntäjäksi. Vastuunjaon mukaan THL vastasi terveydenhuollon ammattilaisten kysymyksiin, jotka liittyivät rokotustietojen kattavuuteen ja kirjaamiseen, rokotusten turvallisuuteen tai koronatodistuksiin.

Kantelussa kyseessä olevassa asiassa kysymyksen välittämisestä Kelan vastattavaksi olisi vastuunjaossa sovitun toimintamallin mukaisesti tullut THL:n ilmoittaa kysyjälle. THL oli arvioinut saapuneen kysymyksen kansalaiskysymykseksi, jolloin kysymys oli ohjattu kansalaiskysymysten prosessiin. Kelan asiakaspalvelu oli vastannut kysymykseen kansalaispalvelun toimintamallien mukaisesti ja siltä osin kuin sen on ollut koronatodistuksen muodostumiseen liittyvästä kansalaisviestinnästä vastaavana tahona mahdollista tehdä.

VASTINE

Kantelija on antanut selvityksistä 12.1.2023 päivätyn vastineen.

RATKAISU

1 Oikeusohjeita

Hallintolain (434/2003) tarkoituksena on sen 1 §:n mukaan toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Lain tarkoituksena on myös edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta.

Hallintolain 7 §:ssä (368/2014) säädetään palveluperiaatteesta ja palvelun asianmukaisuudesta. Asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Hallintolain 43 §:n 1 momentin mukaan hallintopäätös on annettava kirjallisesti. Lain 44 §:n 1 momentin mukaan kirjallisesta päätöksestä on käytävä selvästi ilmi: 1) päätöksen tehnyt viranomainen ja päätöksen tekemisen ajankohta, 2) asianosaiset, joihin päätös välittömästi kohdistuu, 3) päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu, sekä 4) sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä.

2 Arviointi

2.1 Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen menettely

Viranomaisilla on edellä mainitun hallintolain 8 §:n mukaan velvollisuus tarjota viranomaisessa asioiville neuvontaa viranomaisessa asioimisessa ja hallintoasian hoitamisessa sekä myös ohjata tämä tarvittaessa muuhun toimivaltaiseen viranomaiseen. Tämän lähinnä asiointiin liittyvän yleisen neuvontavelvollisuuden ohella THL:ssa on sen selvityksessään ilmoittaman mukaan vaikiintuneesti tulkittu, että laitoksen on sen tartuntatautilain (1227/2016) mukaisten tehtävien hoitamiseksi tarjottava asiantuntijaneuvontaa tietyille toimijoille. Tartuntatautilain 7 §:n 2 momentin mukaan THL toimii tartuntatautien torjunnan kansallisena asiantuntijalaitoksena, joka muun muassa ohjaa ja tukee tartuntatautien torjuntatyötä kunnissa, sairaanhoitopiirien kuntayhtymissä ja sosiaalihuollon ja terveydenhuollon toimintayksiköissä. Lisäksi tartuntatautilain 44 §:n 3 momentin mukaan THL ohjaa kansallisen rokotusohjelman ja muiden yleisten rokotusten toimeen-

panoa. Vapaaehtoisista covid-19-rokotuksista annetun valtioneuvoston asetuksen 1 §:n 3 momentissa todetaan lisäksi, että laitoksen on huolehdittava asiantuntijatuesta hyvinvointialueille (tapahtuma-aikaan kunnille).

THL on ilmoittanut toteuttavansa mainittuja tehtäviä ylläpitämällä verkkosivuillaan ammattilaisohjeistoa sekä pitämällä säännöllisesti yhteyttä paikallisiin toimijoihin. Lisäksi THL:lla on ollut terveydenhuollon ammattilaisille koronarokotustukipalvelu, jossa ammattilaisten koronarokotusten järjestämiseen ja rokottamiseen liittyviin kysymyksiin on vastattu sähköpostitse ja tarvittaessa myös puhelimitse. Vaikka koronapassiin liittyvät kysymykset, joilla ei ole ollut yhteyttä rokottamiseen, eivät sinänsä ole kuuluneet kerrotun palvelun piiriin, on THL:n ilmoittaman mukaan käytännössä myös niihin pyritty löytämään vastaus tai muu vastaaja. Koronarokotustukipalveluun tuleviin ammattilaiskysymyksiin ovat vastanneet asiantuntijalääkärit ja –sairaanhoitajat. Tarvittaessa vastaamisessa on voitu hyödyntää laajasti myös laitoksen muita asiantuntijoita.

THL on todennut, että sen lakisääteinen tehtävä kohdistui tapahtuma-aikaan varsinaisesti rokotusten järjestämiseen ja tartuntatautien torjuntaan kunnissa, sairaanhoitopiirien kuntayhtymissä, sekä terveyden- ja sosiaalihuollon toimintayksiköissä eikä sinänsä yksittäisiin terveydenhuollon ammattilaisiin. Yksityishenkilöinä asioidessaan terveydenhuollon ammattilaisia kohdellaan lähtökohtaisesti samalla tavalla kuin muitakin yksityishenkilöitä. Käytännössä, mikäli terveydenhuollon ammattilainen on esittänyt ammattilaisille suunnatussa palvelussa kysymyksen, jonka vastausta selvästi tarvitaan rokotustoiminnassa tai tartuntatautien torjunnan järjestämisessä, hänelle on tuotettu asiantuntijavastaus asiointiroolia tarkemmin selvittämättä. Samoin on toimittu myös, jos kysymys on esitetty muussa kanavassa, kun viestistä on ilmennyt, että ammattilainen tarvitsee tietoa mainittuja tarkoituksia varten.

Saadun selvityksen mukaan kysymyksessä oleva kantelijan viesti oli ohjattu kansalaisten koronatodistuksia ja niihin liittyvää asioimista koskevien kysymysten prosessiin siitä huolimatta, että hän oli maininnut olevansa lääkäri. Kantelija ei ollut lähettänyt viestiään ammattilaisten käyttämiä kanavia pitkin eikä perustellut viestissä tarvitsevänsä vastauksia työtehtäviään varten. Sähköpostiosoite, josta rokotuksiin liittyvät kysymykset oli lähetetty, ei myöskään selvityksen mukaan ollut viitannut mihinkään rokotuksia järjestävään tahoon. Lisäksi viestin sisältö oli THL:n arvion mukaan vastannut ennemmin kansalaisyhteydenottoa kuin ammattilaisten käytännön koronarokotuksiin ja rokottamiseen liittyneitä kysymyksiä. Kantelija mainitsi viestissä myös nimenomaisesti pyytävänsä neuvontaa hallintolain 8 §:n nojalla. Kantelijan viestissä esitetyt kysymykset eivät liittyneet asiointiin tai hallintoasian hoitamiseen juuri THL:ssa.

THL:n ilmoittaman mukaan yhteydenoton siirtymisestä Kelalle vastattavaksi olisi tullut lähtökohtaisesti lähettää yhteydenoton tekijälle ilmoitus, mutta ilmeisesti kantelija ei ollut sellaista saanut. Asiaa selvitettäessä oli havaittu, että viestien lähettämisessä oli laajemminkin ollut vaihte-

levia käytäntöjä. Asiaan oli THL:n mukaan kantelun myötä kiinnitetty huomiota. Lisäksi kansalaistiedusteluihin lähetettävä yleinen automaattiviesti, jonka myös kantelija oli saanut, oli päätetty päivittää niin, että siinä selvemmin ohjattiin kansalaista olemaan kyseisissä kysymyksissä yhteydessä Kelan Kanta-palveluihin ja kuvattiin tarkemmin, millaisissa asioissa terveydenhuollon ammattilaisille oli tarjolla neuvontaa.

Totean THL:n menettelystä asiassa seuraavan.

Saadun selvityksen mukaan kantelijan tiedustelu oli arvioitu kansalaisyhteydenotoksi ja se oli viranomaisten viestintävastuunjaon perusteella siirretty Kelan vastattavaksi. Koronatodistusta koskevan viestintävastuun järjestäminen on kuulunut viranomaisten harkintavaltaan. Kantelijan tiedustelu ei koskenut myöskään hallintolain 8 §:n 1 momentin tarkoittamaa hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa tai asiointia THL:ssa, eikä viestissä ollut kyse THL:n tehtäviin kuuluvasta asiantuntijatuesta ja -neuvonnasta. Kantelijan viestin siirtämisessä THL:n harkinnan ja arvioinnin perusteella Kelan vastattavaksi ei ole ilmennyt mitään sellaista, mihin minulla laillisuusvalvojana olisi aihetta puuttua.

Käytettävissä olevan selvityksen perusteella kantelijalle ei ollut ilmoitettu hänen tiedustelunsa siirtämisestä Kelan vastattavaksi. THL:n selvityksen mukaan näin olisi tullut menetellä. Siirtämisestä ilmoittamisessa oli asiaa selvitetäessä havaittu olleen vaihtelevia käytäntöjä.

Kantelijan asiaa ei ollut käsitelty asianmukaisesti ja riittävän huolellisesti, kun hänelle ei ollut ilmoitettu tiedustelunsa siirtämisestä Kelan vastattavaksi.

2.2 Kelan menettely

Kantelijalle asiassa Kelan vastauksen sähköpostitse antanut Kelan työntekijä oli vastannut tiedusteluun pelkällä etunimellään.

Kelan selvityksen mukaan sen asiakaspalvelun toimintamalliin kuuluu käytäntö, että kansalaisten kysymyksiin vastataan asiakaspalvelijan etunimellä. Käytännössä kansalaisten kysymyksiin vastaavat Kanta-tuen hoitamiseen erikoistuneet asiantuntijat Kelan IT-tuessa. Koska Kanta-asiakaspalvelu on tarkoitettu yleistä neuvontaa varten, eikä palvelussa tehdä kansalaisen asemaan, oikeuksiin tai velvollisuuksiin vaikuttavia ratkaisuja tai päätöksiä, Kelassa on arvioitu taroituksenmukaiseksi käytännöksi, että kansalaisyhteydenottoihin vastataan etunimellä. Näin on toimittu myös asiassa kysymyksessä olevan vastausviestin lähettämisessä.

Kelan selvityksen mukaan käytäntö on kehittynyt toimihenkilöiden yksityisyyden suojelemiseksi ja asiakaspalvelutyön sujuvoittamiseksi, jolloin kansalaisneuvontaan liittyvissä asiakaspalvelu-

tehtävissä voidaan vastata asiakaskontakteihin pelkästään etunimeä käyttämällä. Vastausviestissä on mainittu organisaatio, asiakaspalvelijan etunimi ja yhteystieto, josta asiakas voi saada lisätietoja. Kela on kiinnittänyt selvityksessään huomiota siihen, että asiakkaalla on viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain nojalla oikeus saada pyynnöstä tietää hänen asioitaan käsitelleiden Kelan toimihenkilöiden nimet, kuten viestien lähettäjien nimet. Kelan näkemyksen mukaan, kun kyse on ollut koronapassin käyttöön liittyvästä yleisestä kansalaisneuvonnasta, vastauksiin liittyvä toimintatapa kokonaisuudessaan on hyvän hallinnon mukainen.

Olen 4.9.2019 antamassani päätöksessä (dnro [OKV/868/1/2018](#)) arvostellut Kelaa, kun työmarkkinatukea koskeneessa päätöksessä oli allekirjoituksena vain Kansaneläkelaitos, eikä siinä edellä selostetun hallintolain 44 §:n 1 momentin 4 kohdan edellyttämällä tavalla ilmoitettu henkilöä, jolta päätöksestä saattoi saada lisätietoja (ks. myös apulaisoikeuskanslerin päätös 5.11.2020 dnro [OKV/174/10/2020](#)). Tässä asiassa kantelijan tiedusteluun vastaamisessa ei ole ollut kysymys päätöksenteosta, jota koskevat mainitussa säännöksessä viranomaiselle asetetut velvoitteet. Kelan käytäntö vastata kansalaisyhteydenottoihin pelkällä asiakaspalvelijan etunimellä ei ole lainvastainen.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on 27.10.2017 antamassaan päätöksessä [EOAK/6205/2016](#) ottanut kantaa tapaukseen, jossa virkamies oli vastannut asiakastiedusteluun nimettömänä. Apulaisoikeusasiamies ei pitänyt menettelyä lainvastaisena, mutta saattoi viranomaiseen tietoon käsityksensä, että hyvän hallinnon näkökulmasta voidaan pitää perustellumpana lähtökohtana sitä, että jos asiakkaan yhteydenotto voidaan tulkita sellaiseksi, että hänen voidaan olettaa odottavan siihen vastausta, tiedusteluun on vastattava niin, että vastauksen laatijan nimi käy vastauksesta ilmi. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan tällainen menettely vahvistaa ja ylläpitää luottamusta viranomaistoimintaa kohtaan.

Näkemykseni mukaan apulaisoikeusasiamiehen päätöksessään mainitseman hyvän hallinnon näkökulmasta ei pelkällä etunimellä vastaamista ole perusteltua pitää ongelmattomampana kuin vastaajan nimen puuttumista kokonaan. Hyvään hallintoon voidaan katsoa kuuluvan, että viranomaisen kanssa asioiva saa lähtökohtaisesti tietää, kenen kanssa hän asioi. Vaivattomimmin tämä toteutuu arvioitavana olevan kaltaisessa tilanteessa siten, että vastauksen lähettäjä ilmoittaa nimensä.

Kela on selvityksessään perustellut pelkällä etunimellä vastaamisen sujuvoittavan asiakaspalvelua ja suojelevan Kelan toimihenkilöiden yksityisyyttä. Perustelut eivät mielestäni vaikuta kovin vakuuttavilta, kun otetaan huomioon muun ohella tietotekniset mahdollisuudet automatisoida vastausviestien allekirjoitus ja Kelan selvityksessään itse esiin tuoma asiakkaan mahdollisuus saada nimi tietoonsa sitä erikseen pyydettyään. Lisäksi mahdollisten tiedusteluihin ja muihin asiakasyhteydenottoihin vastanneiden henkilöiden sukunimiä koskevien tietopyyntöjen käsittelyn voinee ajatella aiheuttavan viranomaiselle sinänsä tarpeetonta lisätyötä.

Kela ei ole selvityksessään erikseen ottanut kantaa kantelijan näkemykseen, että vastauksen allekirjoitukseen tulisi sisältyä myös vastaajan virkanimike. Ottaen huomioon, ettei sellaista edellytetä edes hallintopäätöksiä koskevassa hallintolain 44 §:ssä, ei asia siltä osin anna aiheutta toimenpiteisiin.

Kantelija on tyytymätön myös Kelalta tiedusteluunsa saamansa vastauksen sisältöön. Kela on selvityksensä mukaan vastannut kantelijan tiedusteluun siten kuin sen on ollut koronatodistuksen muodostumiseen liittyvästä kansalaisviestinnästä vastaavana tahona mahdollista tehdä. Minulla ei tältä osin ole perusteita todeta Kelan menetelleen lainvastaisesti tai laiminlyöneen velvollisuuksiaan.

3 Johtopäätökset ja toimenpiteet

Terveysten ja hyvinvoinnin laitos ei ollut ilmoittanut kantelijalle siirtäneensä hänen sille osoittaman tiedustelun Kansaneläkelaitoksen vastattavaksi, vaikka näin olisi sen toimintamallien mukaan tullut menetellä.

Saatan Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen tietoon näkemykseni, ettei kantelijan asiaa ollut käsitelty tältä osin riittävän huolellisesti eikä hallinnon palveluperiaate ollut toteutunut. Pidän kuitenkin myönteisenä, että laitos oli ilmoittamansa mukaan kantelun myötä kiinnittänyt huomiota siirtoilmoitusten lähettämistä koskeviin menettelytapoihinsa ja kehittänyt niitä.

Kansaneläkelaitos oli vastannut mainittuun tiedusteluun pelkällä asiakaspalvelijan etunimellä. Kansaneläkelaitoksen antaman selvityksen mukaan kysymyksessä on sen asiakaspalvelun toimintamalliin kuuluva käytäntö.

Saatan Kansaneläkelaitoksen tietoon näkemykseni, että vastattaessa hallinnon asiakkaan yhteydenottoon kirjeellä tai sähköpostitse olisi hyvän hallinnon mukaista lähtökohtaisesti ilmoittaa etunimen lisäksi myös vastaajan sukunimi.

Asia ei anna aiheutta muihin toimenpiteisiin.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen

Petri Martikainen

Esittelijäneuvos

Irma Tolmunen