



Prepaid-liittymien toimimattomuus Kelan puhelinpalvelussa

KANTELUT JA ASIAN VIREILLETULO

Kantelija on oikeuskanslerille 11.8.2021 osoittamassaan kantelussa arvostellut prepaid-liittymien toimimattomuutta Kansaneläkelaitoksen (Kela) puhelinpalvelussa. Kantelijan mukaan Kelan palvelunumeroihin ei voi soittaa prepaid-liittymistä, joissa on mukana palvelunumeron esto. Prepaid-liittymät ovat tyypillisesti käytössä henkilöillä, jotka eivät ole saaneet avattua tavallista puhelinliittymää maksuhäiriöiden, kansalaisuusstatuksen tai muun haastavan elämäntilanteen vuoksi. Nämä ovat henkilöitä, jotka eniten tarvitsevat Kelan palveluita. Kelan toimistoja on tarjolla hyvin vähän paikan päällä asiointiin, joten puhelimitse asiointi on monelle ainoa vaihtoehto. Sulkemalla pois tämän ryhmän, jolla aidosti ei ole vaihtoehtoja, suljetaan heidät pois myös palvelujen piiristä. Kantelija on viitannut asiaa koskevaan [Iltalehden artikkeliin](#) 25.7.2021.

Oikeuskanslerille on kesällä 2021 saapunut muitakin samaa asiaa koskevia kanteluja (OKV/2087/10/2021, OKV/2206/10/2021, OKV/2208/10/2021, OKV/2210/10/2021). Käsittelen myös nämä kantelut tässä päätöksessäni.

SELVITYS

Julaisuudessa olleiden tietojen¹ mukaan sosiaali- ja terveysministeri Hanna Sarkkinen on ilmoittanut käynnistävänsä asiasta selvityksen ja pyytävänsä Kelalta selvitystä muun ohessa siitä, miten se saisi toteutettua täysin maksuttoman ja saavutettavan puhelinpalvelun. Sosiaali- ja terveysministeriö on 22.9.2021 toimittanut käyttööni Kelalta pyytämänsä selvityksen. Vastaavan sisältöinen selvitys on julkaistu [Kelan verkkosivuilla](#) (29.10.2021).

¹ <https://www.uusisuomi.fi/uutiset/ministeri-reagoi-kela-ongelmaan-vaatii-selvitysta/94e05aac-2710-408b-bfb9-d117a47b6545>

Kela on 31.12.2021 toimittanut minulle pyytämäni Kelan hankinta- ja lakiyksikön selvityksen. Selvitys toimitetaan kantelijoille tiedoksi tämän päätöksen liitteenä.

RATKAISU

1 Sovellettavat oikeusohjeet

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Saman pykälän 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Saman pykälän 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

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

Hallintolain 6 §:ssä säädetään hallinnon oikeusperiaatteista, kuten tasapuolisuusperiaatteesta. Pykälän mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti.

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.

Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen ([HE 72/2002 vp](#), s. 59) 6 §:ää koskevien yksityiskohtaisten perustelujen mukaan pykälän alkuosaan sisältyy yleinen vaatimus hallinnossa asioivien tasapuolisesta kohtelusta. Mainittu vaatimus saisi merkityssisältönsä lähinnä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatteesta. Menettelyllisenä velvoitteena vaatimus tasapuolisesta kohtelusta merkitsee sitä, että hallinnossa asioiville pyritään turvaamaan yhdenvertaiset mahdollisuudet asioidensa hoitamiseen ja oikeuksiensa valvomiseen.

Edellä mainitun hallituksen esityksen 7 §:ää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 61-62) todetaan, että 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 säästäen. Pykälä mahdollistaisi viranomaiselle käytettävissä olevien taloudellisten ja muiden voimavarojen huomioon ottamisen asiointipalveluja järjestettäessä.

Edellä mainitun hallituksen esityksen 7 §:ää koskevien yksityiskohtaisten perustelujen mukaan julkisia palveluja järjestettäessä tulisi erityisesti kiinnittää huomiota palvelujen riittävyyteen ja saatavuuteen sekä hallinnossa asioivan valinnanvapauteen. Palvelujen saatavuutta ei tulisi rajoittaa ilman asiallisesti hyväksyttäviä perusteita. Myös hallinnossa asioivan itsemääräämisoikeutta ja toimintaedellytyksiä viranomaisasiointinnissa olisi mahdollisuuksien mukaan pyrittävä edistämään. 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. Sanotunlaisia erityisryhmiä ovat esimerkiksi vanhukset, sairaat ja vammaiset. Asioinnin järjestämisessä olisi kiinnitettävä huomiota myös kohteena olevan palvelun erityispiirteisiin. Julkisen sektorin on huolehdittava siitä, että hallinnossa asioivien kannalta tärkeät palvelut ovat saatavilla kaikkialla maassa ja välttämättömät tehtävät tulevat tehokkaasti hoidetuiksi.

Edellä mainitun hallituksen esityksen 8 §:ää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 62-63) puolestaan todetaan, että säännös hallintoasian hoitamiseen liittyvästä neuvonnasta ilmentäisi lähinnä vaatimusta menettelyllisestä neuvontavelvollisuudesta. Tämä edellyttäisi, että viranomainen antaa asiakkailleen neuvoja esimerkiksi siitä, miten asia pannaan vireille ja mitä

asiakirjoja tulee esittää asian vireillepanemiseksi. Menettelyneuvontaan kuuluisi myös tietojen antaminen viraston käytännöstä, kuten käsittelytavasta ja -vaiheista. Neuvonnassa on tärkeää kiinnittää huomiota yhdenvertaisuuden toteutumiseen ja asiakkaiden tasapuoliseen kohteluun. Neuvontavelvollisuutta täydennettäisiin viranomaiselle asetetulla yleisellä velvoitteella vastata asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Pykälään ei ehdoteta otettavaksi säännöksiä siitä, millä tavoin viranomaisen tulisi vastaamisvelvoitteensa täyttää. Yleisesti voidaan lähteä siitä, että kirjalliseen tiedusteluun annetaan vastaus pääsääntöisesti kirjallisena. Yksinkertaisempiin tiedusteluihin vastaus voitaisiin antaa myös suullisesti, esimerkiksi puhelimitse. Suullista vastaamista voidaan pitää mahdollisena muun ohella silloin, kun kyseessä on viranomaisessa vireillä olevan asian käsittelyvaihetta koskeva tai vastaava tiedustelu.

2 Kelan selvitykset

2.1 Kelan selvitys oikeuskanslerille

2.1.1 Kelan puhelinpalvelujen maksut

Kelan palvelunumerot ovat valtakunnallisia ja soittajalle lisämaksuttomia. Kiinteästä verkosta soittaessa puhelu Kelan palvelunumeroon maksaa paikallisverkkomaksun, matkapuhelimesta soittaessa matkapuhelinmaksun ja ulkomailta soittaessa ko. maan ulkomaanpuhelumaksun. Hinta on sama myös palveluun jonotettaessa. Puhelun minuuttihinta vaihtelee operaattoreiden välillä, mutta on Kelan käsityksen mukaan yleensä alle 0,1 €/minuutti. Kela maksaa saapuvasta liikenteestä operaattorille 0,0195 €/minuutti (alv 0%). Kela ei peri puheluista soittajilta maksua, eikä saa operaattoreilta maksuja puheluliikenteestä.

Kelan puhelinpalvelussa on myös maksuton takaisinsoittopalvelu. Takaisinsoittopalvelu on tarjolla kaikissa palvelunumeroissa maanantaisin kello 9.00-15.45 ja muina päivinä kello 9.00-15.15. Tällä hetkellä noin 60 % Kelaan saapuvista henkilöasiakkaiden puheluista hoidetaan takaisinsoittoina. Takaisinsoittopalveluun voidaan ottaa kerralla tietty määrä puheluita, jotta takaisinsoitot ehditään varmasti hoitamaan eikä palvelua jonottavien asiakkaiden jonotusaika veny kohtuuttoman pitkäksi. Myös palvelunumeroihin kerralla jonottamaan pääsevien asiakkaiden määrää rajoittamalla varmistetaan, etteivät jonotusajat ja jonotuksesta aiheutuvat kustannukset muodostu mahdollisessa ruuhkatilanteessa asiakkaille kohtuuttoman suuriksi. Mikäli takaisinsoittopalvelussa on paikkoja vapaana, takaisinsoiton mahdollisuutta tarjotaan asiakkaalle jonotuksen aikana tarvittaessa viisi kertaa. Takaisinsoittopalvelu on asiakkaalle maksuton, mutta ennen takaisinsoiton jättämistä jonotusaika on maksullista samaan tapaan kuin muutoinkin palvelunumeroon soittaessa. Takaisinsoitot hoidetaan mahdollisimman nopeasti ja asiakkaalle pyritään soittamaan takaisin tunnin kuluessa soittopyynnön jättämisestä.

Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) 65 §:ää ja kuluttajansuojalain (38/1978) 2 luvun 14 §:ää on äskettäin muutettu (laki sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muuttamisesta, 1207/2020 ja laki kuluttajansuojalain 2 luvun 14 §:n muuttamisesta, 1212/2020). Muutosten tavoitteena on muun muassa parantaa kuluttajien asemaa. Yksi muutoksista on se, että valtakunnallisiin tilaajanumeroihin (yritysnumerot) soittaminen saa siirtymäajan jälkeen maksaa vain matkapuhelin- tai paikallispuhelinmaksun verran. Tilaajanumeroista ei siis voi veloittaa tätä korkeampia hintoja. Muutoksella on kolmen vuoden siirtymäaika ja muutos tulee voimaan 31.12.2023. Se vaikuttaa operaattorien asiakkailta puheluista perimiin maksuihin ja liittymien sopimusehtoihin. Kela seuraa muutoksen toteutumista ja vaikutuksia.

2.1.2 Mahdollisuus soittaa puhelinpalveluun prepaid-liittymistä

Kelan puhelinoperaattoreilta (DNA, Elisa ja Telia) keväällä ja syksyllä 2021 saamien vastausten mukaan Kelan palvelunumeroihin voi pääsääntöisesti soittaa prepaid-liittymästä, kun liittymällä on saldoa liittymän ehtojen mukaisesti. Operaattorikohtaisia eroja voi olla ainakin siinä, voiko prepaid-liittymien bonussaldolla tai vastaavalla lahjasaldolla soittaa palvelunumeroihin. Kelan internet-sivuilla (<https://www.kela.fi/soita-kelaan>) on kerrottu puhelujen hinnoista sekä siitä, että jos asiakas käyttää puhepakettia, hänen kannattaa tarkistaa operaattorilta, sisältyvätkö 020-alkuiset puhelut siihen.

2.1.3 Muut asiointitavat

Asiointi Kelassa on mahdollista Kelan asiakaspalvelussa, jossa etuuteen perehtynyt palveluasiantuntija ohjaa ja neuvoo etuuksiin liittyvissä asioissa. Palvelujen tarjonta on määritelty tarkoituksenmukaiseksi ottaen huomioon sen, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja että viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Kelassa suositellaan asiakkaille asiointia verkossa ja puhelimessa, asiakkaan asiointikyvyn mukaan. Puhelinpalvelussa on myös takaisinsoittopalvelu, jolloin puhelu on asiakkaalle maksuton. Asiakas voi myös varata puhelinajan Kelaan, jolloin hänelle soitetaan sovittuna aikana ja puhelu on asiakkaalle maksuton. Jos verkkoasiointi ei ole mahdollista, hakemukset ja liitteet voi lähettää Kelaan postitse. Asiointi on mahdollista myös palvelupisteissä, mutta osassa palvelupisteistä asiointi tapahtuu vain ajanvarauksella. Kelan asiakaspalvelua on tarjolla myös etäyhteydellä. Etäpalvelua on tarjolla useissa viranomaisten yhteisissä asiointipisteissä, Ohjaamoissa, lähitoreilla, hyvinvointikeskuksissa ja palvelukeskuksissa ympäri maata. Pisteissä on asiakastietokone, jolla etäpalvelua voi käyttää.

Käyttäessään Kelan sähköistä asiointipalvelua asiakkaan tulee kirjautua siihen käyttämällä vahvaa tunnistautumista. Asiointipalvelu on henkilökohtainen. Oman asiointipalvelunsa kautta asiakas voi lähettää etuushakemuksia sekä niiden liitteitä. Kelan asiointipalveluissa käytetään Digi- ja väestötietoviraston tuottamia julkisen hallinnon tarvitsemia sähköisen asioinnin tukipalveluja. Näihin kuuluvat puolesta asioinnin ratkaisut valtuudella tai rekisteriperusteisesti. Toisen puolesta asiointia on edistetty Kelassa siten, että käytössä on jo Suomi.fi- valtuus, joka mahdollistaa valtuuden saaneen pääsyn valtuuden antaneen henkilön OmaKelan etusivulle. Valtuuden antaminen edellyttää kuitenkin sähköistä tunnistautumista. Suomi.fi –puolesta asiointi ei tois- taiseksi tarjoa mahdollisuuksia edunvalvojien asiointiin päämiehen puolesta. Kunhan edunval- vojan asiointivaltuus voidaan todentaa Suomi.fi – puolesta asioinnin palvelussa, on olemassa valmius nopeasti mahdollistaa pääsy myös Kelan asiointipalveluun.

Kelassa on mahdollista hakea suullisesti toisen puolesta kaikkia niitä etuuksia, joissa asiakas itsekin voi jättää suullisen hakemuksen. Suullinen hakeminen on mahdollista lähes kaikissa etuuksissa. Toisen puolesta asiointi edellyttää oikeutta hoitaa asiaa toisen puolesta, esimerkiksi toimimista valtuutettuna tai edunvalvojana.

2.1.4 Lopuksi

Hyvään hallintoon kuuluu se, että Kelan asiakkaalla on tosiasiallinen mahdollisuus saada neu- vontaa, varata tapaamisaika tai muutoin ottaa yhteyttä Kelaan. Hallintolain 8 §:n ei ole katsottu edellyttävän, että neuvonnan tulisi olla asiakkaalle täysin kustannuksetonta. Lähtökohtana on ollut, että hallinnon asiakas vastaa niistä kustannuksista, jotka hänelle tavanomaisesti aiheutu- vat neuvontapalvelun hankkimisesta (matkakustannukset, postimaksut, puhelinkulut). Kela ei peri asiakkaalta lisämaksua soittamisesta Kelan palvelunumeroihin. Kelassa on keskusteltu siitä, kuinka puhelinkulut vaikuttavat asiakkaiden - erityisesti heikoimmassa ja haavoittuvim- massa asemassa olevien - mahdollisuuteen saada palvelua ja neuvontaa. Koronaepidemiankin vuoksi asiakkaille on suositeltu asiointia verkossa tai puhelimitse.

Kela on liittynyt Hansel Oy:n puheratkaisut -puitesopimukseen, johon kuuluvat myös soittajalle maksuttomat 0800-numerot. Tätä puitejärjestelyä käyttämällä Kela voisi tarjota asiakkailleen soittajalle maksuttoman puhelinpalvelun. Maksuttomien 0800 -alkuisten numeroiden käyttöön- otto olisi mahdollista nopeallakin aikataululla. Nykyisen lainsäädännön ei kuitenkaan ole kat- sottu velvoittavan tällaiseen palveluun ja palvelun käyttöönotosta aiheutuisi lisäkustannuksia. Kelan lisäkustannukseksi on nykyisellä puhelinpalveluun saapuvalla puhelumäärällä arvioitu noin 2 800 000 euroa vuodessa. Soittajalle maksuttoman puhelinpalvelun tarjoaminen ei Kelan käsityksen mukaan edellyttäisi muutoksia lainsäädäntöön, jos kustannukset voitaisiin lukea Kansaneläkelaitoksesta annetussa laissa (731/2001) tarkoitettuihin toimintamenoihin.

2.2 Kelan selvitys ”Kelan puhelinpalvelu ja palvelun kustannukset asiakkaille”

Edellä mainittujen tietojen lisäksi Kela on todennut verkkosivuillaan julkaisemassa selvityksessään² muun ohessa, että kaikissa palvelunumeroissa käytettävissä oleva takaisinsoittopalvelu on tarjolla noin 70 sekunnin kuluttua puhelun alusta. Asiakkaalle soitetaan takaisin samana päivänä. Takaisinsoittoja soitettiin esimerkiksi heinäkuussa 2021 noin 3 000 – 4 500 päivässä (vuoden alussa muutama sata päivässä). Takaisinsoittopalvelua käyttäneissä on ollut mukana muun ohessa toimeentulotukiasiakkaita.

Operaattoreiden (DNA, Saunalahti/Elisa, Telia) hinnoittelusta todetaan, että operaattoreiden asiakaspalvelut vastaavat julkishallinnon lisämaksuttomiin palvelunumeroihin soittamisen kustannuksista ja ehdoista yhdenmukaisesti. Prepaid-liittymistä voi soittaa näihin palvelunumeroihin, kun liittymällä on saldoa liittymän ehtojen mukaisesti. Usean euron minimisaldovaatimusta ei minkään operaattorin asiakaspalvelun mukaan ole. 020 692- sekä 020 634- ja 020 635-alkuiset numerot ovat lisämaksuttomia palvelunumeroita, joihin soittaminen maksaa asiakkaalle matkapuhelinmaksun (mpm). Operaattoreiden sivuilta ja yksityisasiakkaiden asiakaspalvelusta hinnoittelu ja ehdot eivät kuitenkaan selviä kovinkaan helposti. Näiden operaattoreiden lisäksi on palveluoperaattoreita, jotka käyttävät toisen operaattorin verkkoa. Esimerkiksi Moi käyttää DNA:n verkkoa. Moilla ei ole valikoimassaan prepaid-liittymiä, eikä laskutettavaa liittymää avata henkilölle, jolla on maksuhäiriömerkintöjä. Lisämaksullisiin palvelunumeroihin soittaessa liittymällä tulee olla saldoa vähintään kyseisen numeron minimikustannuksen verran. Lisäksi esimerkiksi 0606-, 0707- ja 0708-alkuiset palvelunumerot (maksulliset palvelut) eivät ole välttämättä prepaid-liittymistä käytettävissä.

Kela toteaa lisäksi, että hallintolain muuttamisella olisi mahdollista säätää asiakkaalle täysin ilmainen soittaminen viranomaisten puhelinpalveluun. Muutos koskisi siten myös muita toimijoita kuin Kelaa. Aiheutuvat kustannukset voitaisiin mahdollisesti sisällyttää Kela-laissa tarkoitettuihin toimintamenoihin. Ilman lainsäädäntömuutoksia ilmainen puhelinpalvelu asiakkaille olisi mahdollista liittymällä Hanselin puhepalvelujen puitesopimukseen, jossa 0800-numerot ovat soittajalle maksuttomia.

3 Arviointi

Selvityksistä ilmenee, että puhelut Kelan valtakunnallisiin 020-alkuisiin palvelunumeroihin ovat maksullisia, vaikkakin lisämaksuttomia. Kiinteästä verkosta soittaessa puhelu Kelan palvelu-

² <https://www.kela.fi/documents/10180/1978787/Kelan+puhelinpalvelu+Kela.fi.pdf/3afebaf2-144a-4650-806b-3fb914bd729f>

numeroon maksaa paikallisverkkomaksun, matkapuhelimesta soitettaessa matkapuhelinmaksun. Myös jonottaminen on maksullista.³ Esimerkiksi toimeentulotukea, kuten perustoimeentulotukea ja lääkkeisiin annettavaa maksusitoumusta koskeviin kysymyksiin, vastataan Kelan numerosta 020 692 207⁴.

Käsillä olevissa kanteluissa ja uutisoinnissa on tuotu esille, että kaikista prepaid-liittymistä ei aina pysty soittamaan Kelan puhelinpalveluun. Prepaid-liittymät voivat olla ehdoiltaan erilaisia. Osassa prepaid-liittymiä maksullisiin puhelinnumeroihin soittaminen on sinällään mahdollista, kunhan liittymässä on jäljellä saldoa. Esimerkiksi keskeisimpien puhelinoperaattoreiden (DNA, Elisa ja Telia) Kelalle ilmoittamien tietojen mukaan Kelan palvelunumeroihin voi pääsääntöisesti soittaa prepaid-liittymästä, kun liittymällä on saldoa liittymän ehtojen mukaisesti. Operaattori-kohtaisia eroja voi kuitenkin olla siinä, voiko prepaid-liittymien bonussaldolla tai vastaavalla lahjasaldolla soittaa palvelunumeroihin. Joissakin liittymäpaketeissa voi mahdollisesti myös olla mukana palvelunumeron esto, jolloin liittymästä ei ole lainkaan mahdollista soittaa maksullisiin palvelunumeroihin. Kelalla ei kuitenkaan ole mahdollisuuksia vaikuttaa siihen, millä tavoin operaattorit rajaavat liittymäehtoja. Prepaid-liittymien toimimattomuudessa Kelan puhelinpalvelussa ei olekaan varsinaisesti kysymys Kelan virheellisestä menettelystä tai laiminlyönneistä.

Tavallisen laskutusliittymän hankkiminen voi olla hankalaa tai jopa mahdotonta esimerkiksi maksuhäiriömerkintäiselle, luottotietonsa menettäneelle tai muutoin vähävaraiselle henkilölle. Heidän kohdallaan prepaid-liittymän hankinta saattaa olla ainoa käytettävissä oleva vaihtoehto. Asiakkaille on tarjolla erilaisia prepaid-liittymiä, joiden ehdot ja esimerkiksi mahdollisuudet soittaa maksullisiin palvelunumeroihin vaihtelevat. Mikäli asiakas on valinnut sellaisen prepaid-liittymän, johon sisältyy maksullisen palvelunumeron esto, ei hänellä ole kerrotuin tavoin pääsyä Kelan puhelinpalveluun. Toisaalta, vaikka prepaid-liittymän ehdot sinällään mahdollistaisivat soitot palvelunumeroon, ei kaikilla henkilöillä aina ole varoja ja mahdollisuutta esimerkiksi hankkia liittymälleen lisää saldoa, mikä voi johtaa siihen, että puhelinasiointi Kelan kanssa estyy.

Kela on oikeuskanslerille toimittamassaan selvityksessä lähestynyt kanteluissa esille tuotua kysymystä erityisesti neuvonnan sekä neuvonnan ja puhelinpalvelun maksuttomuuden/maksullisuuden näkökulmasta. Näkemykseni mukaan asiassa on kuitenkin kyse muustakin kuin maksuttoman neuvonnan turvaamisesta. Asiaa tulee arvioida myös hallinnon asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun, puhelinpalvelujen tosiasiallisen saavutettavuuden sekä hallinnon palveluperiaatteen toteuttamisen näkökulmasta. Kun prepaid-liittymiä käyttävistä asiakkaista osa on oletettavasti myös toimeentulotukiasiakkaita, on kyse heidän kohdallaan viime kädessä myös perustuslain 19 §:ssä taatun perustoimeentulotuen turvaamisesta.

³ <https://www.kela.fi/soita-kelaan#puhelun-hinta>

⁴ <https://www.kela.fi/soita-kelaan#varaa-puhelinaika>

Yhtenä arvioitavana seikkana on myös kysymys, voidaanko asiakkaan edellyttää valitsevan Kelan kanssa asiointia varten juuri oikeanlaisen ja Kelan palveluissa toimivan puhelinliittymän. Jos asiakas ei näin osaa tai pysty toimimaan, Kelan palvelut voivat jäädä häneltä saavuttamatta.

Pidän sinällään myönteisenä, että Kelalla on tarjolla asioimiseen edellä kuvattuja muita vaihtoehtoja. Pidän myös hallintolaissa säädetyn neuvontavelvollisuuden näkökulmasta asianmukaisena sitä, että Kela kertoo internet-sivuillaan (<https://www.kela.fi/soita-kelaan>) muun ohella siitä, että jos asiakas käyttää puhepakettia, hänen kannattaa tarkistaa operaattorilta, sisältyvätkö 020-alkuiset puhelut siihen.

Vaikka käytettävissä on erilaisia asioimiskeinoja, eivät kaikki esille tuodut asiointitavat nähdäkseni kuitenkaan välttämättä korvaa puhelinpalvelua tai ole muutoin toimivia vaihtoehtoja. Esimerkiksi sinällään hyväksi koettua takaisinsoittopalvelua ei käsitykseni mukaan voi hyödyntää, mikäli hallinnon asiakas ei pääse prepaid-liittymästään edes jättämään kyseiseen palvelunumeroon takaisinsoittopyyntöä. Toivottavaa olisikin, että takaisinsoittopalvelua kehitettäisiin sellaiseksi, että edes soittopyynnön jättäminen (maksutta) Kelaan kaikista puhelinliittymistä olisi mahdollista. Ajanvarausmahdollisuuden osalta Kela puolestaan toteaa antamissaan selvityksissä ja myös verkkosivuillaan⁵, että puhelinpalveluun voi valita ajan joko verkossa tai soittamalla puhelinpalveluun. Näin ollen myöskään puhelinpalvelun ajanvaraus-toiminta ei ole käytökelpoinen ratkaisu sellaiselle hallinnon asiakkaalle, jonka puhelinliittymästä ei ole pääsyä kyseiseen puhelinpalveluun tai jolla ei ole pääsyä, osaamista tai välineitä tehdä kyseistä ajanvarausta verkossa.

Paikan päällä asiointiin esimerkiksi Kelan palvelupisteissä liittyy puolestaan hankaluuksia asiointiverkoston supistumisen vuoksi. Tämän lisäksi korona-aikana osa asiointipaikoista, kuten kirjastot, saattavat olla koronarajoitusten vuoksi suljettuina. Sähköisen asiointin ratkaisut (Oma-Kela) eivät puolestaan ole realistinen vaihtoehto sellaisille asiakkaille, joilla ei ole taitoa tai välineitä hoitaa asioitaan verkossa. Toisen puolesta asiointi ei niin ikään ole käytännöllinen vaihtoehto sellaiselle hallinnon asiakkaalle, jonka lähipiirissä ei ole henkilöitä, jotka voisivat asioida tuenhakijan puolesta.

Hallintolain esitöiden ([HE 72/2002 vp](#)) mukaan julkisia palveluja järjestettäessä tulisi erityisesti kiinnittää huomiota palvelujen riittävyteen ja saatavuuteen sekä hallinnossa asioivan valinnanvapauteen. Kaikille palveluja tarvitseville olisi pyrittävä turvaamaan yhtäläinen mahdollisuus ansa hoitamiseen palvelun laadusta riippumatta. Tarkoituksena on yhtäältä turvata viranomaispalvelujen saatavuus sekä toisaalta varmistaa, että asiointia järjestettäessä kiinnitetään riittävä

⁵ <https://www.kela.fi/varaa-aika#voinko-varata-ajan-palvelupisteeseen->

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. Pykälä mahdollistaisi viranomaiselle käytettävissä olevien taloudellisten ja muiden voimavarojen huomioon ottamisen asiointipalveluja järjestettäessä. Myös neuvonnassa on tärkeää kiinnittää huomiota yhdenvertaisuuden toteutumiseen ja asiakkaiden tasapuoliseen kohteluun.

Katson, että hallinnon asiakkaiden tasapuolinen kohtelu ja heidän yhdenvertainen pääsynsä riittäviin sosiaalipalveluihin sekä hallintolaissa säädetyt palvelu- ja neuvontaperiaatteet eivät nykyisessä tilanteessa toteudu asianmukaisesti. Lähtökohtana on, että kaikilla tulee olla yhtäläinen pääsy Kelan puhelinpalveluun varallisuusasemasta ja muista tekijöistä riippumatta. Hallinnon asiakkaalta ei voida edellyttää Kelan puhelinpalveluissa toimivan liittymän hankkimista.

Viranomaisen käytettävissä olevat taloudelliset ja muut voimavarat voidaan hallintolain esitöissä todetun mukaisesti ottaa huomioon julkisia asiointipalveluja järjestettäessä ja hallintolaissa säädetyt palveluperiaatteen toteuttamisessa. Tähän nähden ja ottaen lisäksi huomioon, että Kellalla ei ole mahdollisuutta vaikuttaa operaattoreiden ehtoihin ja rajoituksiin puhelinliittymien toiminnassa, minulla ei ole perusteita katsoa Kelan laiminlyöneen sille säädettyjä tehtäviään tai muutoinkaan toimineen hallintolaissa säädettyjen palvelu- ja neuvontaperiaatteiden vastaisesti.

Perustuslain 22 § velvoittaa julkista valtaa turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen käytännössä. Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on myös turvattava jokaiselle riittävät sosiaalipalvelut. Kaikille tosiasiallisesti saavutettava puhelinpalvelu on olennainen ja keskeinen keino toteuttaa Kelan tarjoamia viranomaispalveluja. Katson, että julkisen vallan tehtävänä on turvata tämä asiointikeino eli kaikilla välineillä ja yhteyksillä toimiva puhelinpalvelu Kelan kanssa asioitaessa. Korona-ajan vaatimukset ja rajoitukset korostavat entisestään asianmukaisen puhelinpalvelun merkitystä.

Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 22 §:n mukaan sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan kuuluvat muun muassa terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistäminen sekä sairauksien ja sosiaalisten ongelmien ehkäisy samoin kuin sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut sekä toimeentuloturva.

Kela on selvityksissään todennut, että hallintolain muuttamisella olisi mahdollista säätää asiakkaalle täysin ilmainen soittaminen viranomaisten puhelinpalveluun. Aiheutuvat kustannukset voitaisiin mahdollisesti sisällyttää Kela-laissa tarkoitettuihin toimintamenoihin. Vaihtoehtoisesti Kelan mukaan ilman lainsäädäntömuutoksia olisi myös mahdollisuus hyödyntää Kelan solmimaa Hansel Oy:n puheratkaisut -puitesopimusta, johon kuuluvat myös soittajalle maksuttomat

0800-numerot. Tätä puitejärjestelyä käyttämällä Kela voisi tarjota asiakkailleen soittajalle maksuttoman puhelinpalvelun nopeallakin aikataululla.

Totean, että ylimpänä laillisuusvalvojana tehtäviini ei kuulu arvioida edellä mainittujen vaihtoehtojen käyttöönotettavuutta tai toteuttamiskelpoisuutta.

4 Johtopäätökset ja toimenpiteet

Saatan edellä kohdassa 3 esittämäni käsitykset Kelan tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän tämän päätökseni Kelalle.

Sosiaali- ja terveysministeriöllä on vireillä Kelan puhelinpalvelusta oma selvitystyö. Lähetän päätökseni tiedoksi ja huomioonotettavaksi sosiaali- ja terveysministeriölle ja pyydän sitä ilmoittamaan mahdollisista toimenpiteistään viimeistään 30.6.2022.

Asia ei anna aiheutta muihin toimenpiteisiini.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Tuula Karjalainen