

28.6.2024

EOAK/2178/2023

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Sanna Hyttinen

HYVINVOINTIALUEEN LISÄMAKSULLISET PUHELINNUMEROT

1 KANTELU

Kantelija pyysi selvittämään onko lain mukaista, että Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue vaihtaa kaikki sosiaali- ja terveydenhuollon puhelinnumerot 0291-alkuisiksi yritysnumeroiksi. Numeroihin soittaminen ja jonottaminen maksaa Suomesta matkapuhelimesta tai lankaverkosta soitettuna 0,084 €/min. Jos matkapuhelinliittymäsi on kuukausihinnoiteltu pakettiliittymä, soitot yritysnumeroihin eivät yleensä kuulu pakettiliittymän kuukausihintaan.

Lisäksi kantelija oli huolissaan puhelinpalvelun saavutettavuudesta erityisesti henkilöille, joilla ei ole käytössään älypuhelin. Kantelija koki muun muassa erilaiset valikot ongelmalliseksi.

Kantelija oli myös huolissaan takaisinsoittomenettelyyn mahdollisesti liittyvistä yksityisyydensuojaongelmista erityisesti tilanteissa, joissa henkilö on takaisinsoiton aikana julkisella paikalla.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen selvitys ja lausunto, jonka antoi 30.6.2023 tukipalvelujen johtaja.

Selvityksestä käy ilmi seuraavaa.

2.1 Puheluiden hinta

Hyvinvointialueen selvityksen aluksi referoidaan oikeusasiamiehen ratkaisua [EOAK/1483/2021](#), jossa todetaan: ”Puhelinneuvonnan maksuttomuus edellyttää, että asiakkaalta ei peritä normaalin puheluhinnan ylittäviä kustannuksia. Normaali puheluhinta on asiakkaan oman lanka- tai matkapuhelinliittymän mukainen hinta soitettaessa tavalliseen puhelinnumeroon.”

Tämän jälkeen selvityksessä kerrotaan, että Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueella on tällä hetkellä käytössä kolmenlaisia puhelinnumeroita: 291-alkuisia, 09/019-alkuisia ja matkapuhelinnumeroita. Erilaisten numeroiden taustalla on hyvinvointialueelle kymmenestä kunnasta järjestämismvastuun myötä sellaisenaan siirtyneet asiakaspalvelumallit.

Selvityksen mukaan 09- ja 019-alkuiset numerot on suunniteltu vaihdettavaksi 0291-alkuiseen, jotta palvelut voidaan siirtää kuntien kanssa jaetuista puhelinjärjestelmistä ja kuntien numeroinnista hyvinvointialueen omiin. Tällä harmonisoinnilla ja 0291-numeroinnilla tulee olemaan hyvinvointialueen kustannuksia laskeva vaikutus.

Selvityksen mukaan Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue on vaikuttanut puheluhintoihin siten, että 0291-alkuiseen numeroon soittamisen hinnaksi on määritetty 0,084 €/minuutti. Soittajalle ei aiheudu muuta puheluveloitusta. Määritetty veloitus ei selvityksen mukaan ylitä Viestintäviraston määrittelemää laskennallista perushintaa.

Lisäksi selvityksessä kerrotaan, että 0291-alkuinen numero ei ole numero, johon soittamisen hinta määräytyy soittajan liittymäsopimuksen perusteella. Oman liittymäsopimuksen mukaisella veloituksella soittaminen voisi selvityksen mukaan mahdollisesti olla kalliimpaa. Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen operaattoreilta selvittämän tiedon mukaan soittajan oman lanka- tai matkapuhelinliittymän mukainen hinta voi olla jopa 0,17 €/minuutti, jolloin Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueelle 0291-alkuiseen numeroon soittaminen on edullisempaa kuin soittajan oman liittymäsopimuksen hinta.

Selvityksen mukaan erona on, että operaattorit sisällyttävät matkapuhelimiin ja 09/019-numeroihin soittamisen kuukausimaksullisiin / rajattomiin liittymiin. Sen sijaan operaattoreiden päätöksellä 0291-alkuisiin numeroihin soittaminen ei sisälly kuukausimaksullisiin / rajattomiin liittymiin vaan puhelut veloitetaan puhelun keston mukaan. Tämä vastaa prepaid-liittymien tilannetta, joissa kaikkiin numeroihin soitettaessa veloitetaan puhelun keston mukaan.

Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue katsoo sen jo toteuttaman hinnoittelun kohtuullistamismenettelyn sekä edelleen aiotun puhelinnumeroiden harmonisaation toteuttavan sekä perustuslain että hallintolain maksuttomuutta.

Järjestelyillä Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue näkemyksensä mukaan jopa alittaa asiakkaan oman lanka- tai matkapuhelinliittymän mukaisen hinnan.

Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue seuraa selvityksen mukaan sähköisen viestinnän palveluista annetun lain siirtymäajan päättymisen 1.1.2024 vaikutuksia operaattoreiden toimintaan.

Lisäksi selvityksessä todetaan, että puheluveloitusten näkökulmasta takaisinsoitto voi olla soittajalle edullisempi, jos varsinaisen asian hoitaminen kestää pidempään kuin takaisinsoittopyynnön jättäminen. Puhelumaksu varsinaisesta asian hoitamisesta aiheutuu hyvinvointialueelle.

2.2 Savutettavuus ja yksityisyyden suoja

Selvityksen mukaan takaisinsoittomalli on Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueella käytössä pääasiassa samalla tavalla, miten se on eri palveluissa ollut käytössä myös vuonna 2022. Toistaiseksi vain yksittäisissä palveluissa kuten Vammaisten sosiaalineuvonnassa takaisinsoittopalvelu on poistettu ja soittaja voi tavoittaa palvelut suoraan soittamalla.

Selvityksen mukaan kantelija huomauttaa oikeutetusti vaatimuksesta sanoa oma henkilötunnus ääneen tunnistautumisen varmistamiseksi. Hyvinvointialue selvittää keinoja, miten asiakkaan henkilöllisyydestä voitaisiin varmistua muun tyyppisten kysymysten avulla tai vain pyytämällä toistamaan sote-tunnus vain osittain.

Selvityksen mukaan Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue on virallisesti kaksikielinen (suomi, ruotsi) ja käytännössä kolmikielinen (edellisten lisäksi englanti). Muun kielisten asiakkaiden asiointia ja hoitoa tuetaan tulkkauspalveluilla. Niukkojen henkilöstöressurssien tilanteessa kielivalikoilla varmistetaan eri kielisten palvelujen saatavuutta.

Asiakaspalvelupuhelimissa muilla kuin kielivalikoilla ehkäistään pitkiä verkkosivuilla julkaistavia puhelinluetteloita, joista asiakkaan tulisi osata valita oikea palvelu. Valikkojen avulla asiakas saa palvelua tai voi jättää takaisinsoittopyynnön; tarvittaessa sote-ammattilainen siirtää asiakkaan puhelun toiseen takaisinsoittojonoon, jos alkuperäinen pyyntö ei asiakkaan valitsemana ole kohdistunut oikein.

Lisäksi selvityksessä todetaan, että Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen yleiseen asiakaspalveluun asiakkaat voivat soittaa suoraan, käytössä ei ole valikoita ja puheluihin vastataan keskimäärin 20 sekunnissa (toukokuu 2023). Asiakaspalvelu antaa asiakasohjausta ja -neuvontaa ja tarvittaessa siirtää puhelun sote-palvelun numeroon. Näin ollen selvityksessä katsotaan, että Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueelle soittaminen tai asiointi eivät edellytä älypuhelimien käyttöä.

3 RATKAISU

3.1 Keskeiset oikeusohjeet

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hyvän hallinnon perusteista säädetään hallintolaissa. Hallintolain 8 §:n mukaisesti viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta.

Perustuslain 10 §:n mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla.

Viranomaistoiminnan julkisuudesta annetun lain 24 § 1 momentin 25 kohdan perusteella salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja sosiaalihuollon asiakkaasta tai työhallinnon henkilöasiakkaasta sekä tämän saamasta etuudesta tai tukitoimesta taikka sosiaalihuollon palvelusta tai työhallinnon henkilöasiakkaan palvelusta taikka tietoja henkilön terveydentilasta tai vammaisuudesta taikka hänen saamastaan terveydenhuollon ja kuntoutuksen palvelusta taikka tietoja henkilön seksuaalisesta käyttäytymisestä ja suuntautumisesta.

Perustuslain 19 §:n mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.

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

YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen artikla 9:n mukaan, jotta vammaiset henkilöt voisivat elää itsenäisesti ja osallistua täysimääräisesti kaikilla elämänalueilla, sopimuspuolet toteuttavat asianmukaiset toimet varmistaakseen vammaisille henkilöille muiden kanssa yhdenvertaisen pääsyn fyysiseen ympäristöön, kuljetukseen, tiedottamiseen ja viestintään, muun muassa tieto- ja viestintäteknologiaan ja -järjestelmiin, sekä muihin yleisölle avoimiin tai tarjottaviin järjestelyihin ja palveluihin sekä kaupunki- että maaseutualueilla.

Tietosuojalain 29 §:ssä säädetään henkilötunnuksen käsittelystä. Sen mukaan 29 § henkilötunnusta saa käsitellä rekisteröidyn suostumuksella tai, jos käsittelystä säädetään laissa. Lisäksi henkilötunnusta saa käsitellä, jos rekisteröidyn yksiselitteinen yksilöiminen on tärkeää:

- 1) laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi;
- 2) rekisteröidyn tai rekisterinpitäjän oikeuksien ja velvollisuuksien toteuttamiseksi; tai
- 3) historiallista tai tieteellistä tutkimusta taikka tilastointia varten.

Henkilötunnusta saa käsitellä luotonannossa tai saatavan perimisessä, vakuutus-, luottolaitos-, maksupalvelu-, vuokraus- ja lainaustoiminnassa, luottotietotoiminnassa, terveydenhuollossa, sosiaalihuollossa ja muun sosiaaliturvan toteuttamisessa tai virka-, työ- ja muita palvelussuhteita ja niihin liittyviä etuja koskevissa asioissa.

Sen lisäksi, mitä henkilötunnuksen käsittelystä 1 ja 2 momentissa säädetään, henkilötunnuksen saa luovuttaa osoitetietojen päivittämiseksi tai moninkertaisten postilähetysten välttämiseksi suoritettavaa tietojenkäsittelyä varten, jos henkilötunnus jo on luovutuksensaajan käytettävissä.

Henkilötunnusta ei tule merkitä tarpeettomasti henkilörekisterin perusteella tulostettuihin tai laadittuihin asiakirjoihin.

3.2 Asian arviointi

3.2.1 Puheluiden hinta

Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on vuodesta 2005 lähtien lukuisia kertoja arvioitu yritysnumeroiden käyttöä viranomaisten asiakaspalvelussa hallintolain mukaisen neuvonnan maksuttomuuden vaatimuksen näkökulmasta. (Katso ensimmäiset asiaa koskevat ratkaisut dnrot [2069/4/04](#) ja [382/4/04](#), julkaistu www.oikeusasiamies.fi)

Oikeusasiamiehen käytännössä on todettu, että hallintolaki ei edellytä neuvontaa, josta viranomaisessa asioivalle ei aiheutuisi lainkaan kustannuksia. Hallinnon asiakas vastaa niistä kustannuksista, joita hänelle tavanomaisesti aiheutuu neuvontapalvelun hankkimisesta. Puhelimitse asioivan kohdalla tämän on katsottu sisältävän normaalit, oman lanka- tai matkapuhelinliittymän mukaiset kustannukset soittaessa tavalliseen puhelinumeroon. Maksuttomuuden on katsottu edellyttävän, että neuvonnasta ei viranomaisesta johtuvasta syystä seuraa asiakkaan maksettavaksi normaalin puheluhinnan ylittäviä kustannuksia.

Ratkaisussa 23.6.2005 dnro 2069/4/04, selostetaan yksityiskohtaisesti maksuttomuuden perusteita, erilaisia tapoja toteuttaa maksuttomuutta sekä mitä tarkoittaa, että viranomaisesta johtuvasta syystä ei saa aiheutua tavanomaisesta poikkeavia maksuja.

Ratkaisussa katsottiin, että lankapuhelinumeroon soittamista korkeampi maksu johtui viranomaisen teleyrityksen kanssa tekemästä yrityspalvelunumeroita koskevasta sopimuksesta. Normaalia kalliimpi puheluhinta johtui siis viranomaisen toimenpiteistä.

Lisäksi kaikille ministeriöille osoitetussa esityksessä 28.5.2008 ([dnro 1311/2/08](#)) todetaan että hallintolain esitöiden perusteella ”viranomaisen neuvontavelvollisuus on kokonaisuus, joka velvoittaa viranomaista antamaan niin menettelyneuvontaa kuin vastaamaan asiointia koskeviin kysymyksiin. Näin ollen viranomaisen puhelinpalvelu tulee järjestää siten, että viranomaisessa asioiva voi tavoittaa maksutta asiaansa hoitavan tai käsittävän virkamiehen ja niin ikään saada maksutta menettelyneuvontaa ja vastauksia asiointiin liittyviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Puhelinneuvonnan asianmukainen järjestäminen edellyttää siten myös viranomaisen yhteysnumeroiden, kuten puhelinvaihde- ja kirjaamopalvelujen numeroiden maksuttomuutta.”

Yritysnumeroiden käyttöä on arvioitu myös esimerkiksi ratkaisussani [EOAK/1483/2021](#). Kyseisessä päätöksessä oli kyse tilanteesta, jossa kaupungin puhelinvaihde oli ns. yritysnumero, johon soittajalta perittävät maksut perustuivat operaattorin hinnoitteluun. Kaupunki ei perinyt vaihteeseen soittajalta mitään. Pidin päätöksessäni erittäin moitittavana sitä, että kaupungin puhelinneuvonta oli vielä vuonna 2021 eli 17 vuotta hallintolain voimaan tulon jälkeen lainvastaisesti maksullinen. Hallintolaki tuli voimaan 1.1.2004. Päädyin antamaan kaupungille huomautuksen sen lainvastaisesta laiminlyönnistä toteuttaa puhelinneuvonnan maksuttomuus.

Saadun selvityksen perusteella Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue on tehnyt päätöksen vaihtaa kaikki hyvinvointialueen puhelinnumerot ns. yritysnumeroiksi. Hyvinvointialue on lisäksi neuvotellut sen käyttämistä yritysnumeroista perittävien puheluhintojen kohtuullistamisesta. Puhelun hinta ei näin ollen määräydy yksinomaan kuluttajan valitseman operaattorin tai puhepaketin perusteella vaan hyvinvointialueen operaattorin kanssa tekemän sopimuksen mukaan.

Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue kertoo muutoksen säästävän sen kustannuksia. Nykytilanteessa ymmärrän tämän tavoitteen. Oikeusasiamiehen käytännössä on kuitenkin vakiintuneesti katsottu, että toimintojen organisointiin ja voimavaroihin liittyvillä seikoilla ei lähtökohtaisesti voida pätevästi perustella lakisääteisistä velvollisuuksista poikkeamista. Julkiselle vallalle perustuslain 22 §:ssä säädetty velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen merkitsee sitä, että perusoikeuksien toteutumisen turvaamiseen tulee osoittaa riittävät voimavarat.

Pidän Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen päätöstä vaihtaa kaikki numerot yritysnumeroiksi hallintolain vastaisena. Näin siitä huolimatta, että hyvinvointialue kertoo neuvotelleensa puheluhintaa tavanomaisia yritysnumeroita edullisemmaksi.

Lisäksi totean, että puhelinkustannukset voivat myös muodostua tosiasialliseksi esteeksi neuvontapalveluiden hankkimiselle ja siten estää perusoikeutena turvatun hyvän hallinnon toteutumisen neuvonnan osalta.

En pidä mahdottomana myöskään sitä, että lisämaksulliset puheluhinnat voisivat muodostua esteeksi sosiaali- ja terveystalouden saamiselle. Näin siitä huolimatta, että hyvinvointialueen selvityksessä viitataan takaisinsoittopalveluun ja siihen, että takaisinsoitosta ei aiheudu palvelun saajalle kustannuksia. Esimerkiksi kriisipäivystyksessä tällaista takaisinsoittopalvelua ei kuitenkaan ole. Sama koskenee hyvinvointialueen yleistä asiakaspalvelua.

Hallintolaki on ollut voimassa vuodesta 2014 ja viranomaisen neuvonnan maksuttomuudesta on vakiintunut oikeusasiamiehen ratkaisukäytäntö. Maksuttomuuden on katsottu edellyttävän, että neuvonnasta ei viranomaisesta johtuvasta syystä seuraa asiakkaan maksettavaksi normaalin puheluhinnan ylittäviä kustannuksia. Viranomaisen puhelinpalvelu tulee järjestää siten, että viranomaisessa asioiva voi tavoittaa maksutta asiaansa hoitavan tai käsittelevän virkamiehen ja niin ikään saada maksutta menettelyneuvontaa ja vastauksia asiointiin liittyviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Puhelinneuvonnan asianmukainen järjestäminen edellyttää siten myös viranomaisen yhteysnumeroiden, kuten puhelinvaihte- ja kirjaamopalvelujen numeroiden maksuttomuutta.

Edellä esittämilläni perusteilla katson, että Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen menettelyn olleen siten moitittavaa, että harkitsin huomautuksen antamista.

Asian käsittelyn yhteydessä olen kuitenkin havainnut, että Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue ilmoittaa 5.1.2024 verkkosivuillaan, että vuonna 2024 puhelun hinta (029-, 019- ja 09-alkuiset puhelinnumerot sekä matkapuhelinnumerot) on soittajan oman puhelinliittymän hinnaston mukaisesti:

- paikallisverkkomaksu, kun soitat kiinteästä verkosta
- matkapuhelinmaksu, kun soitat matkapuhelimesta
- ulkomaanpuhelumaksu, kun soitat ulkomailta.

Lisäksi sivuilla todetaan, että myös jonottaminen on maksullista ja että kannattaa tarkistaa operaattorilta, sisältyvätkö valtakunnalliset tilaajanumerot eli 029-alkuiset puhelut palvelupakettiin.

Verkkosivuilla viitataan myös siihen, että laki sähköisen viestinnän palveluista 65 §:n muutos tuli voimaan 31.12.2023 ja tämän jälkeen soittaminen valtakunnallisiin tilaajanumeroihin saa maksaa enintään paikallisverkko- tai matkapuhelinmaksun (pvm/mpm).

Asia ei näin ollen ainakaan tässä vaiheessa anna osaltani aihetta enempiin toimenpiteisiin.

3.2.2 Saavutettavuus ja yksityisyys

Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue toteaa selvityksessään kantelijan huomauttavan oikeutetusti vaatimuksesta sanoa oma henkilötunnus puhelimesta ääneen tunnistautumisen varmistamiseksi. Hyvinvointialue toteaa selvittävänsä keinoja, joiden avulla asiakkaan henkilöllisyydestä voitaisiin varmistua muun tyyppisten kysymysten avulla tai pyytämällä toistamaan henkilötunnus vain osittain.

Selvityksen mukaan Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueelle soittaminen tai asiointi siellä eivät edellytä älypuhelimien käyttöä. Hyvinvointialueen yleiseen asiakaspalveluun asiakkaat voivat soittaa suoraan, käytössä ei ole valikoita ja puheluihin vastataan keskimäärin 20 sekunnissa (toukokuu 2023). Asiakaspalvelu antaa asiakasohjausta ja -neuvontaa ja tarvittaessa siirtää puhelun.

Käytettävissäni olevan selvityksen perusteella katson, että asia ei näiltä osin anna aihetta toimenpiteilleni.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2 esittämäni käsitykset Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän hyvinvointialueelle jäljennöksen tästä päätöksestäni.