

29.12.2016

Dnrot 131/4/16 ja 1152/2/16

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Ulla-Maija Lindström

SUOMEN PANKIN JA FINANSSIVALVONNAN PUHELINNEUVONTA YHÄ LAINVASTAISESTI MAKSULLISTA

**1 A
KANTELU**

Kantelija arvosteli kantelukirjoituksessaan 13.1.2016 Finanssivalvonnan puhelinpalvelua. Kantelun mukaan Finanssivalvonnan puheluhinnat olivat soittaessa kotimaan kiinteän verkon liittymästä 8,28 snt/puhelu + 5,95 snt/min. (sis. alv 24 %) ja matkapuhelimesta 8,28 snt/puhelu + 17,04 snt/min. (sis. alv 24 %). Finanssivalvonnan verkkosivujen mukaan viraston vaihteen puhelinnumero oli maksullinen numero 010 831 51 ja viestinnän virkamiesten puhelinnumeroina ilmoitetaan ensin maksulliset 010 831 -alkuiset numerot ja toissijaisesti matkapuhelinnumerot.

**1 B
OMA ALOITE**

Kanteluasiaa selvittäessäni havaitsin, että Suomen Pankin ja Finanssivalvonnan kirjaamon puhelinnumero oli sama maksullinen numero 010 831 5339. Suomen Pankin verkkosivujen mukaan myös sen vaihteen puhelinnumero oli maksullinen numero 010 8311. Suomen Pankin virkamiesten ja osastojen yhteystietoina ilmoitetaan maksulliset 010 831 -alkuiset numerot. Suomen Pankin verkkosivujen mukaan puheluhinnat näihin palvelunumeroihin ovat kiinteästä verkon liittymästä 8,28 snt/puhelu + 5,95 snt/min. (sis. alv 24 %) ja matkapuhelimesta 8,28 snt/puhelu + 17,04 snt/min. (sis. alv 24 %).

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla päätin ottaa omasta aloitteestani tukittavakseni Suomen Pankin puhelinneuvonnan maksullisuuden.

**2
SELVITYS**

Kantelun ja oman aloitteen johdosta hankittiin Finanssivalvonnan ja Suomen Pankin selvitykset.

Olin Finanssivalvonnalle ja Suomen Pankille lähetettyihin selvityspyyntöihini liittynyt 28.5.2008 (dnro 1311/2/08) kaikille ministeriöille lähettämäni kirjeen viranomaisten puhelinpalvelujen maksuttomuudesta. Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 11 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamies voi laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa tehdä toimivaltaiselle viranomaiselle esityksen tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi. Tähän säännökseen viitaten saatoin kirjeeni kaikkien ministeriöiden tietoon. Pyysin ministeriöitä saattamaan kirjeeni edelleen hallinnonalansa kaikkien niiden valtion viranomaisten tietoon, jotka tekevät itse puhelinpalvelua koskevat sopimuksensa.

Finanssivalvonnan selvityksen 31.5.2016 mukaan sillä on tällä hetkellä käytössä hallinnon asiakkaille maksuton puhelinneuvonta pankki-, sijoitus- ja vakuutusasioissa puhelinnumerosta 0800 5099. Numeroon voi soittaa tiistaisin kello 9 ja 10 välillä sekä torstaisin kello 14 ja 15 välillä. Finanssivalvonta ottaa käyttöön kirjaamolle palvelunumeron, johon voi soittaa ilman lisämaksua. Tämän lisäksi Finanssivalvonnalla on yleisökysymyksiä varten viestinnän palvelunumero, johon soittaminen maksaa normaalin puheluhinnan. Numeroon voi soittaa arkisin kello 9-16. Finanssivalvonnan vaihteen numero ja virkamiesten suorat puhelinnumerot ovat lisämaksullisia. Tieto maksullisuudesta on ilmoitettu muun muassa Finanssivalvonnan verkkosivuilla.

Suomen Pankin selvityksen 31.5.2016 mukaan sen palvelunumeroihin voi soittaa maksutta. Suomen Pankilla on tällä hetkellä käytössä puhelinneuvontaa varten neljä valtakunnallista palvelunumeroa, joihin voi soittaa ilman lisämaksua. Nämä numerot ovat pankin viestinnällä, rahamuseolla, kirjastolla sekä arkistolla ja kirjaamolla. Suomen Pankin vaihteen numero ja virkamiesten suorat puhelinnumerot ovat lisämaksullisia. Tieto maksullisuudesta on ilmoitettu muun muassa pankin verkkosivuilla.

Sekä Finanssivalvonta että Suomen Pankki ilmoittavat, että ne muuttavat saapuvien puheluiden hinnoittelua siten, että asiakkaille ei vastaisuudessa tule lisämaksuja niiden vaihteisiin soitettavista ja sitä kautta edelleen yhdistettävistä puheluista. Muutos toteutetaan niin pian kuin se on teknisesti mahdollista viimeistään 1.1.2017. Siihen saakka puhelut pyritään ohjaamaan maksuttomiin palvelunumeroihin. Sekä Finanssivalvonta että Suomen Pankki toteavat, mikäli niille esitetään vaatimus puhelinkulujen korvaamisesta, ne ovat valmiita korvaamaan asiakkaille aiheutuneet lisämaksut pankin vaihteeseen soitetuista ja sitä kautta yhdistetyistä puheluista siihen saakka, kunnes numerouudistus on saatu toteutettua.

Suomen Pankin selvityksen 21.12.2016 mukaan asian selvityksen aikana on ilmennyt, että maksuttomiin numeroihin siirtyminen edellyttää koko puhelinjärjestelmän muuttamista sisältäen kaikkien puhelinnumeroiden vaihtamisen. Kyseessä on merkittävä muutos, joka edellyttää vielä lisävalmisteluja ja johon liittyy myös merkittäviä kustannuksia. Suomen Pankki joutuu tämän vuoksi valitettavasti jatkamaan eri vaihtoehtojen selvittelyä kevään 2017 aikana ja hakemaan muutoksen toteutukselle soveltuvaa ajankohtaa. Selvityksessä toistetaan, että Suomen Pankki korvaa sille esitettävästä vaatimuksesta puhelinkulujen lisämaksut siihen saakka kunnes numerouudistus on saatu toteutettua.

Finanssivalvonnan verkkosivuilla ilmoitettiin 28.12.2016, että puhelinneuvontaa pankki-, sijoitus- ja vakuutusasiakkaille annetaan maksuttomasta numerosta 0800 0 5099 ti klo 9–10 ja to klo 14–15. Viestinnän palvelunumero on lisämaksuton valtakunnallinen palvelunumero 010 195 706 (klo 9–16) ja +358 10 195 706 (kansainvälinen puhelinnumero). Finanssivalvonnan muihin numerojen puheluhinnat ovat kotimaan kiinteän verkon liittymistä 8,35 snt/puhelu + 16,69 snt/min. (sis. alv 24 %) ja matkapuhelimesta 8,35 snt/puhelu + 16,69 snt/min. (sis. alv 24 %).

Suomen Pankin verkkosivuilla ilmoitettiin 28.12.2016 puheluhinnoista, että kotimaasta soittavien asiakkaiden palvelemiseksi käytössä on neljä palvelunumeroa, joihin soittaminen on lisämaksutonta. Puhelun hinta palvelunumeroihin soitettaessa on kotimaan kiinteän verkon liittymästä paikallisverkkomaksu (pvm.) ja matkapuhelimesta operaattorin hinnaston mukainen matkapuhelinmaksu (mpm.). Puhelun hinta on pankin muihin puhelinnumeroihin soitettaessa 8,35 snt/puhelu + 16,69 snt/minuutti (sis. alv 24 %).

3 RATKAISU

3.1 Oikeusohjeet

Perustuslain 21 §:ssä säädetään oikeusturvasta. Pykälän 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.

Hallintolaissa säädetään hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Hallintolain 2 luvussa säädettyihin hyvän hallinnon perusteisiin kuuluu lain 8 §:ssä säädetty neuvonta. Pykälän 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta.

Finanssivalvonnasta annetun lain mukaan 2 §:n 1 momentin mukaan Finanssivalvonta toimii Suomen Pankin yhteydessä. Sitä koskevien asioiden käsittely valtioneuvostossa kuuluu valtiovarainministeriölle. Pykälän 2 momentin mukaan Finanssivalvonnan hallintoon sovelletaan tämän lain lisäksi muun ohella Suomen Pankista annettua lakia.

Suomen Pankista annetun lain 24 §:n 1 momentin mukaan Suomen Pankissa noudatetaan hallintomenettelylakia (598/1982) käsiteltäessä hallintoasioita. Hallintomenettelylaki kumottiin 1.1.2004 voimaan tulleella hallintolailla.

3.2 Laillisuusvalvontakäytäntöä

Verohallinnon ja Ajoneuvohallintokeskuksen puhelinneuvonnan maksullisuutta koskevat päätökseni 23.6.2005 (dnro 2069/4/04) ja 3.11.2005 (dnro 382/4/04) olivat ensimmäiset laillisuusvalvojan kannanotot asiaan.

Noissa päätöksissäni lähemmin esitetyin perustein totesin, että laki ei 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 tiedustelevan voidaan edellyttää vastaavan normaaleista hänen oman lanka- tai matka-puhelinliittymänsä mukaisista kustannuksista soitettaessa tavalliseen puhelinnumeroon. Sen sijaan puhelinneuvonnan maksuttomuus edellyttää, että neuvonnasta ei viranomaisesta johtuvasta syystä seuraa asiakkaan maksettavaksi normaalin puheluhinnan ylittäviä kustannuksia. Asiakkaan kannalta ei ollut merkitystä sillä, että viranomaisen ei itse saanut osakaahan puheluhinnasta, vaan se meni viranomaisen sopimusyhtiönä olevalle teleyritykselle. Kun kysymys on lakisääteisesti maksuttomasta palvelusta, arviointiin ei vaikuttanut sekään, että viranomaisen on asiakkaalle kustannuksia aiheuttavalla puhelinpalvelusopimuksellaan ehkä parantanut palveluitaan jossakin muussa suhteessa.

Tyydyin noissa ensimmäisissä päätöksissäni saattamaan puhelinneuvonnan maksuttomuuden vaatimuksen Verohallituksen ja Ajoneuvo-hallintokeskuksen tietoon. Verohallitus ja Ajoneuvo-hallintokeskus ilmoittivat minulle 25.1.2006 ja 24.1.2006, että niiden uusien palvelunumerojen hinta soittajalle on vain paikallisverkkomaksu tai matkapuhelinmaksu.

Kelan puhelinpalvelun maksullisuutta koskevassa päätöksessäni 22.6.2006 (dnro 1776/4/05) totesin, että Kelan uusiin yhteyskeskuksen numeroihin soittamisesta perittiin asiakkaalta 3 sentin suuruinen hinta paikallisverkkomaksun ja matkapuhelinmaksun lisäksi. Uusienkaan palvelunumeroiden hinnoittelu ei siten täyttänyt maksuttomuuden vaatimusta. Korostin, että ei ole osoitettavissa sellaista normaalin puheluhinnan ylittävää hintaa, joka olisi oikeudellisesti hyväksyttävissä. Kelan uusien palvelunumeroiden hintoja voitiin tosin pitää ainakin aiempaan matkapuhelusta perittyyn hintaan verrattuna kohtuullisena. Oikeudellisesti kysymys ei kuitenkaan ollut kohtuullisuudesta, vaan maksuttomuudesta.

Näistä syistä annoin Kelalle huomautuksen sen laiminlyönnistä ryhtyä toimenpiteisiin saatukseen puhelinpalvelunsa lainmukaiseksi. Kela ilmoitti minulle 22.9.2006, että se ottaa yhteyskeskuksiinsa tulevien puhelujen osalta maksettavakseen ne asiakkaan operaattorille maksumat puhelinkustannukset, jotka ylittävät asiakkaan liittymäsopimuksen mukaiset maksut. Muutokset tulivat voimaan viimeistään marraskuussa 2006.

Ratkaisin 22.6.2006 myös kantelut työhallinnon, Maanmittauslaitoksen ja Tampereen kaupungin puhelinneuvonnan maksullisuudesta (dn rot 3155/4/04, 1918/4/05 ja 1933/4/05). Päätöksissäni 30.12.2010 totesin, että viranomaiset tarjosivat edelleen lainvastaisesti maksullisia puhelinpalveluja. Annoin oikeusministeriölle huomautuksen siitä, että puhelinneuvonnan maksuttomuus ei vielääkään toteutunut kaikissa ministeriön hallinnonalan viranomaisissa (dnrot 347 ja 763/09). Samasta syystä annoin huomautuksen myös maa- ja metsätalousministeriölle ja Metsähallitukselle (dnro 1520/4/09).

Kaikki nämä viranomaiset ilmoittivat minulle, että ne muuttavat puhelinpalvelunsa lainmukaiseksi.

3.3

Finanssivalvonnan ja Suomen Pankin maksullinen puhelinneuvonta

Finanssivalvonnan ja Suomen Pankin puhelinnumerot eivät täytä perustuslain 21 §:n hyvän hallinnon perusteisiin nojautuvan neuvonnan maksuttomuuden vaatimusta. Hallintolaki ja siinä säädetty neuvonnan maksuttomuuden vaatimus tuli voimaan 1.1.2004. Sen jälkeen olen vuodesta 2005 lähtien antanut lukuisia päätöksiä eri viranomaisten puhelinpalveluista. Viimeisimmän päätökseni annoin 30.12.2010 muun ohella oikeushallinnon lainvastaisesti maksullisesta puhelinpalvelusta. Oikeusministeriön hallinnonalan puhelinneuvonta saatettiin maksuttomaksi vuonna 2011. Näistä ratkaisusta huolimatta Finanssivalvonnan ja Suomen pankin puhelinneuvonta on vielä vuonna 2016 lainvastaisesti maksullinen.

Finanssivalvonta ja Suomen Pankki ilmoittivat selvityksissään, että ne tulevat muuttamaan puheluiden hinnoittelua, Suomen Pankin lisäselvityksen mukaan kevään 2017 aikana, niin, että asiakkaille ei vastaisuudessa tule lisämaksua niiden vaihteeseen soitettavista ja sitä kautta yhdistettävistä puheluista. Selvitysten valossa näyttäisi siten siltä, että Finanssivalvonnassa ja Suomen Pankissa puhelinneuvonnan maksuttomuus toteutuisi muutoksen jälkeen vain tietyissä palvelunumeroissa ja vaihteeseen soitetuissa puheluissa. Sen sijaan virkamiesten suorat puhelinnumerot ja mahdollisesti myös muut yhteysnumerot jäisivät edelleen maksullisuuden piiriin.

Olen viranomaisten puhelinneuvonnasta antamissani ratkaisuisissa korostanut, että viranomaisen maksuton neuvontavelvollisuus on kokonaisuus, joka velvoittaa viranomaista antamaan niin menettelyllistä, tosiasiallista ja oikeudellista neuvontaa kuin vastaamaan asiointia koskeviin kysymyksiin. Neuvontaa ja asiointia viranomaisessa ei voida erotella, koska normaali asi-

ointi sisältää usein myös neuvontapalvelua. Vaikka jonkun viranomaisen jostakin puhelinnumerosta voitaisiin antaa mahdollisesti hallintolain 8 §:n ulkopuolellekin jäävää palvelua, samasta puhelinnumerosta annetaan kuitenkin myös hallintolain soveltamisalaan kuuluvaa neuvontaa. Lisäksi on otettava huomioon, että neuvonnan maksuttomuuden vaatimus nojautuu viime kädessä kaikkia viranomaisia velvoittavaan perustuslain 21 §:ssä turvattuun hyvään hallintoon. Näistä syistä neuvonnan maksuttomuuden vaatimuksen ulkopuolelle ei voida jättää viranomaisten yhteysnumeroita, asiakaspalvelunumeroita eikä sellaisten virkamiesten puhelinnumeroita, joihin hallinnon asiakkaat saattavat asiassaan ottaa puhelimitse yhteyttä.

Käsitykseni mukaan tiettyjen maksuttomien palvelunumeroiden lisäksi Finanssivalvonnan ja Suomen Pankin puhelinpalvelun muuttaminen maksuttomaksi vain vaihteen kautta soitettaviin ja edelleen yhdistettäviin puheluihin ei ole riittävää. Puhelinneuvonnan maksuttomuuden vaatimus edellyttää, että myös viranomaisten muut yhteysnumerot ja virkamiesten puhelinnumerot ovat maksuttomia, koska niistä voidaan antaa hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa tai vastata asiointia koskeviin tiedusteluihin.

Pidän hämmästyttävänä, että Finanssivalvonnan ja Suomen Pankin puhelinneuvonta on vielä vuonna 2016 lainvastaisesti maksullinen. Tähän nähden ja ottaen huomioon, että niiden ilmoittama puhelinpalvelun muutos keväällä 2017 ei sekään vielä näyttäisi täyttävän puhelinneuvonnan maksuttomuuden vaatimusta, totean, että Finanssivalvonta ja Suomen pankki ovat lainvastaisesti laiminlyöneet toteuttaa perustuslain 21 §:n hyvän hallinnon takeisiin nojautuvan puhelinneuvonnan maksuttomuuden.

4

TOIMENPITEET

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan Finanssivalvonnalle ja Suomen Pankille huomautukset vastaisen varalle niiden lainvastaisesti maksullisesta puhelinneuvonnasta. Tässä tarkoituksessa lähetän Finanssivalvonnalle ja Suomen Pankille jäljennökset tästä päätöksestäni.

Pyydän Finanssivalvontaa ja Suomen Pankkia ilmoittamaan minulle, kun niiden puhelinneuvonta on saatettu lainmukaisesti maksuttomaksi.