

28.5.2008

Dnro 1311/2/08

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Ulla-Maija Lindström**

## **VIRANOMAISTEN PUHELINPALVELUJEN MAKSUTTOMUUS**

Oikeusasiamiehelle saapuneiden kanteluiden ja omien havaintojeni mukaan viranomaisten puhelinpalvelujen maksuttomuudessa on edelleen puutteita. Tämän vuoksi olen katsonut aiheelliseksi saat-  
taa kaikkien ministeriöiden tietoon seuraavan.

1

Hyvän hallinnon perusteet ja maksuton puhelinneuvonta

Perustuslain 21 §:n mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Hallintolain 8 §:ssä maksuttomaksi säädetty neuvonta kuuluu hallintolain 2 luvussa säädettyihin hyvän hallinnon perusteisiin. Säännös velvoittaa niin valtion viranomaisia, kuntia kuin muitakin julkisyhteisöjä antamaan toimivaltansa rajois-  
sa asiakkaalleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa ja vastaamaan asi-  
ointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Eduskunnan hallintovaliokunta on hallintolakia koske-  
vassa mietinnössään (HaVM 29/2002 vp) todennut, että hyvään hallintoon kuuluu erottamattomasti  
oikeus saada neuvontaa ilman erityisiä kustannuksia. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on  
turvattava perusoikeuksien toteutuminen. Maksuton puhelinneuvonta kuuluu perusoikeutena olevan  
hyvän hallinnon piiriin.

Vuoden 2004 alussa voimaan tulleen hallintolain nimenomaisesti edellyttämää neuvonnan maksutto-  
muuden vaatimusta ei viranomaisissa ilmeisestikään ollut tiedostettu puhelinneuvonnan osalta, koska  
valta-kunnallisten maksullisten yritys- ja erityispalvelunumeroiden käyttöönotto oli yleistynyt myös jul-  
kishallinnossa. Viranomaisten puhelinneuvonnan korkeista maksuista tehtiin lukuisia kanteluita. Niihin  
antamissani päätöksissä arvioin viranomaisten menettelyä muun muassa seuraavasti.

2

Vuosina 2005 ja 2006 antamani viranomaisten puhelinpalvelua koskevat päätökset

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 kan-  
nanotot 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. Puhe-  
limitse viranomaiselta neuvoja tiedustelevan voidaan edellyttää vastaavan normaaleista hänen oman  
lanka- tai matka-puhelinliittymänsä mukaisista kustannuksista soittaessa tavalliseen puhelinnume-  
roon. 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 osaakaan puheluhinnas-

ta, vaan se meni viranomaisen sopimus Kumppanina olevalle teleyritykselle. Kun kysymys on lakisääteisesti maksuttomasta palvelusta, arviointiin ei vaikuttanut sekään, että viranomainen on asiakkaalle kustannuksia aiheuttavalla puhelinpalvelusopimuksellaan ehkä parantanut palveluitaan jossakin muussa suhteessa.

Tyydyin noissa ensimmäisissä päätöksissäni saattamaan puhelinneuvonnan maksuttomuuden vaatimuksen Verohallituksen ja Ajoneuvohallintokeskuksen tietoon. Verohallitus ja Ajoneuvohallintokeskus 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 matka-puhelusta perittyyn hintaan verrattuna kohtuullisena. Oikeudellisesti kysymys ei kuitenkaan ollut kohtuullisuudesta, vaan maksuttomuudesta.

Näistä syistä annoin Kelalle huomautuksen sen laiminlyönnistä ryhtyä toimenpiteisiin saattaakseen puhelinpalvelunsa lainmukaiseksi. Kela ilmoitti minulle 22.9.2006, että se ottaa yhteyskeskuksiinsa tulevien puhelujen osalta maksettavakseen ne asiakkaan operaattorille maksamat 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 (drot 3155/4/04, 1918/4/05 ja 1933/4/05). Tampereen kaupungin puhelinpalvelua koskeva päätös oli ensimmäinen laillisuusvalvojan kannanotto, jossa oli arvioitu nimenomaisesti kunnan velvollisuutta järjestää puhelinpalvelunsa hyvän hallinnon edellyttämällä tavalla maksuttomaksi. Kuten myös Suomen Kuntaliitto totesi asiassa antamassaan lausunnossa, asian oikeudellinen arviointi kuntien kohdalla ei juurikaan eroa valtion viranomaisista. Kuntien tehtäväkenttä on tosin laajempi kuin yksittäisen valtion viranomaisen. Hallintolain säännökset koskevat kuitenkin lähtökohtaisesti kaikkea asiointia kunnassa.

Kaikki nämä viranomaiset ja lukuisat muut ovat ilmoittaneet minulle, että ne ovat saattaneet puhelinpalvelunsa lainmukaiseksi.

3

Päätökseni oikeusministeriön puhelinpalvelusta 21.12.2007 (dnrot 483/4/07 ja 510/4/07)

Oikeusministeriön hallinnonalalla oli edelleen vuoden 2007 lopussa pääosin käytössään vastaavallaiset maksulliset yritysnumerot kuin verohallinnolla oli vuonna 2005. Tämän vuoksi annoin ministeriölle huomautuksen viivyttelystä saattaa hallinnonalansa puhelinpalvelu vastaamaan perusoikeutena olevaan hyvään hallintoon kuuluvaa ja hallintolaissa nimenomaisesti maksuttomaksi säädettyä neuvonnan maksuttomuuden vaatimusta siltä osin kuin asiakkaalta peritään puhelusta normaalia puhelinhintaa korkeampaa maksua.

Oikeusministeriön minulle antamasta selvityksestä välittyi käsitys, jonka mukaan hallintolain neuvonnan maksuttomuus koskisi vain varsinaista oikeudellisia seikkoja koskevaa neuvontapalvelua, mutta ei muuta puhelinasiointia. Tältä osin totesin hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvan neuvonnan sisällöstä seuraavan.

Hallintolain esitöissä (HE 72/2002 vp.) on nimenomaisesti todettu, että hallintoasian hoitamista koskevaan neuvontaan saattaa liittyä oikeudellisten seikkojen ohella tosiasiallista neuvontaa. Tässä voi olla kysymys esimerkiksi siitä, kuka hoitaa asiaa ja milloin tämä on paikalla tai kuinka kauan asian käsittely kestää. Neuvontavelvollisuuteen kuuluu viranomaiselle asetettu yleinen velvoite vastata asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Asioinnilla tarkoitetaan puolestaan paitsi hallintoasian hoitamiseksi tarpeellisten toimenpiteiden suorittamista myös tosiasialliseen hallintotoimintaan liittyvää asiointia viranomaisessa.

Eduskunnan hallintovaliokunta totesi mietinnössään (HaVM 29/2002 vp), että hallintoasian käsitettä ei ole laissa määritelty ja määrittely onkin kaikkiaan vaikeaa. Valiokunnan näkemyksen mukaan hallintoasian käsitteen määrittelyn tarvetta vähentää se seikka, että hallintolakia sovelletaan myös hallintotoimintaan. Keskeistä asiakkaan oikeuksien ja oikeussuojan toteuttamiseksi ei ole tunnustaa hallintoasiaa, vaan kyetä varmistumaan siitä, täyttääkö asiaa tai hallintotoimia suorittava viranomainen tai muu taho velvoitteensa asianmukaisesti.

Totesin, että lain 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 käsittelevän virkamiehen ja niin ikään saada maksuttamennettelyneuvontaa ja vastauksia asiointiin liittyviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Puhelinneuvonnan asianmukainen järjestäminen edellyttää siten myös viranomaisen yhteysnumeroiden, kuten puhelinvaihte- ja kirjaamopalvelujen numeroiden maksuttomuutta.

Oikeusministeriön hallinnonalan puhelinneuvonnan sisällön osalta totesin, että hallintolain 4 §:n 1 momentin mukaan lakia ei sovelleta lainkäyttöön, esitutkintaan, poliisitutkintaan eikä ulosottoon. Asiakkaiden puhelimitse tapahtuvassa yhteydenotossa esimerkiksi tuomioistuimeen ei kuitenkaan yleensä ole kysymys lainkäytöstä, vaan normaalista asioinnista viranomaiseen. Asiakas saattaa tiedustella vireillä olevan asiansa käsittelyvaihetta, hän voi tilata tuomioistuimen päätöksen tai pyytää muuta tosiasiallista tai menettelyllistä neuvontaa. Tällöin asiakkaat usein asioivat myös muiden kuin lainkäyttötoimintaan osallistuvien virkamiesten tai tuomareiden kanssa. Näissä tavanomaisissa asiakkaiden yhteydenotoissa tuomioistuimeen ei siten ole kysymys lainkäytöstä vaan hallintoasiaan (esimerkiksi asiakirjatilaus) tai tosiasialliseen hallintotoimintaan liittyvästä viranomaisen hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvasta neuvontavelvollisuudesta, johon kuuluu viranomaisen yleinen velvoite vastata asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Vaikka oikeusministeriön hallinnonalan viranomaisissa voidaan osittain antaa myös lainkäytön tai ulosoton piiriin kuuluvaa puhelinneuvontaa, se ei ole hyväksyttävä peruste näiden viranomaisten puhelinnumeroiden maksullisuudelle, koska samoista puhelinnumeroista annetaan myös hallintolain soveltamisalaan kuuluvaa neuvontaa ja koska neuvonnan maksuttomuuden vaatimus nojautuu viime kädessä kaikkia viranomaisia velvoittavaan perustuslain 21 §:ssä perusoikeutena turvattuun hyvään hallintoon.

4

Päätökseni sisäasiainministeriön ja ympäristöministeriön hallinnonalojen puhelinpalvelun maksullisuuteen 20. ja 27.3.2008 (dnrot 2000 ja 1776/4/07)

Sisäasiainministeriön hallinnonalalla oli edelleen vuonna 2007 pääosin käytössä maksulliset yritysnumerot. Tämän vuoksi annoin sisäasiainministeriölle huomautuksen sen viivytystä saattaa hallinnonalansa puhelinpalvelu vastaamaan neuvonnan maksuttomuuden vaatimusta.

Ympäristöministeriö oli käytettävissäni olleen selvityksen perusteella pyrkinyt järjestämään hallinnonalansa puhelinpalvelun siten, että se täyttäisi neuvonnan maksuttomuuden vaatimuksen. Ministeriön selvityksen perusteella sillä ei kuitenkaan ollut selkeää käsitystä hyvään hallintoon kuuluvan neuvontavelvollisuuden sisällöstä ja laajuudesta. Kaikissa ministeriön hallinnonalan viranomaisissa oli myös maksuttomia asiakaspalvelunumeroita, mutta puhelinkeskusten numerot ja virkamiesten ohivälittämät numerot olivat maksullisia. Kun ympäristöministeriö oli kuitenkin pyrkinyt saattamaan hallinnonalansa puhelinpalvelun vastaamaan neuvonnan maksuttomuuden vaatimusta, tyydyin kiinnittämään vastaisen varalle ympäristöministeriön huomiota viranomaisen asianmukaisesti järjestämän maksuttoman puhelinneuvonnan sisältöön ja laajuuteen.

## 5

### Esitys

Edellä selostetuista eri viranomaisten puhelunpalveluja koskevista ratkaisuistani huolimatta joillakin viranomaisilla näyttäisi edelleen olevan puutteellinen tai virheellinen käsitys hyvään hallintoon kuuluvan ja hallintolaissa nimenomaisesti säädetyn neuvonnan maksuttomuuden vaatimuksesta ja sisällöstä viranomaisten puhelinpalvelussa. Uutena piirteenä on ilmennyt, että viranomaiset ovat ehkä järjestäneet jonkun maksuttoman neuvontanumeron, mutta toisaalta jättäneet varsinaiset asiakaspalvelunumerot ja jopa viranomaisen puhelinvaihteen numerot maksullisiksi.

Korostan, 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 asiointi 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.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 11 §:n 1 momenttiin viitaten saatan tämän kirjeen kaikkien ministeriöiden tietoon. Pyydän ministeriöitä saattamaan kirjeen edelleen hallinnonalansa kaikkien niiden valtion viranomaisten tietoon, jotka tekevät itse puhelinpalvelua koskevat sopimuksensa.

Olen erikseen lähettänyt tämän kirjeen myös Suomen Kuntaliitolle tiedoksi.