

20.3.2008

Dnro 2000/4/07

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Ulla-Maija Lindström**

## **SISÄASIAINMINISTERIÖN HALLINNONALAN PUHELINPALVELUN MAKSULLISUUS**

### 1 KANTELU

Kantelija pyysi 15.6.2007 tekemässään kantelukirjoituksessa eduskunnan oikeusasiamiestä tutki-  
maan lääninhallitusten puhelinneuvonnan maksullisuuden. Kantelijan mukaan lääninhallituksilla oli  
edelleen käytössään 020-alkuinen yritysnúmero, johon soittaminen matkapuhelimesta maksoi 8,21  
senttiä puhelu + 22,90 senttiä minuutilta. Kantelija ihmetteli, miten valtionhallinnossa voi edelleen olla  
käytössä nämä kalliit yritysnumerot.

### 2 SELVITYS

*Selvitys- ja lausuntopyyntöni 15.8.2007*

Kantelun johdosta pyysin sisäasiainministeriöltä selvitystä ja lausuntoa. Kiinnitin pyynnössäni sisä-  
asiainministeriön huomiota siihen, että olin jo 23.6.2005 antamassani verohallinnon puhelinneuvon-  
nan maksullisuutta koskevassa päätöksessäni (dnro 2069/4/05) edellyttänyt, että viranomaisen jär-  
jestää puhelinneuvontansa siten, ettei siitä aiheudu asiakkaalle ylimääräisiä kustannuksia. Olin  
3.11.2005 antanut Ajoneuvohallintokeskuksen puhelinneuvontaa koskevan päätöksen (dnro  
382/4/04) sekä 22.6.2006 Kelan, työhallinnon, Maanmittauslaitoksen ja Tampereen kaupungin puhe-  
linneuvontaa koskevat päätökset (dnrot 1776/4/05, 3155/4/04, 1918/4/05 ja 1933/4/04). Kaikki nämä  
ja lukuisat muut viranomaiset olivat jo joko saattaneet tai ilmoittaneet saattavansa puhelinpalvelunsa  
hinnoittelun hyvän hallinnon ja neuvonnan maksuttomuuden vaatimuksen mukaiseksi.

*Sisäasiainministeriön selvitys ja lausunto 24.9.2007*

Sisäasiainministeriö käynnisti selvityksensä mukaan puhelinpalvelunsa uudistamisen vuonna 2003.  
Tehdyt selvitykset osoittivat, että työ oli syytä käynnistää paikallishallinnosta (kihlakunnanvirastot, po-  
liisilaitokset ja maistraatit), joissa puhejärjestelmät olivat hyvin vanhentuneita ja numerointi hajanainen  
sekä puheluiden välitys hoidettu virastokohtaisesti. Lisäksi paikallishallinnon viranomaisilla oli asia-  
kaspalvelua selkeästi enemmän kuin sisähallinnon alue- tai keskustason virastoilla. Sisäasiainminis-  
teriö asetti 26.11.2004 sisäasiainministeriön hallinnonalan palveluskeskushankkeen. 15.3.2005 pää-  
tettiin, että palvelukeskuksen sivutoimipaikka perustetaan Kajaaniin ja se toimii puheluiden välitysteh-  
tävien hoitajana 1.1.2007 alkaen. Palvelukeskuksen Kajaanin piste tuottaa palveluja alkuvaiheessa  
ainoastaan sisäministeriön hallinnonalan virastoille ja laitoksille. Koko sisäasiainhallinto siirretään  
mahdollisimman lyhyen siirtymisajan puitteissa palvelukeskuksen asiakkaaksi, kuitenkin viimeistään  
31.12.2008.

Ennen siirtymistä palvelukeskuksen asiakkaaksi sisäministeriö yhdenmukaistaa hallinnonalan virastojen ja laitosten puhelinnumeroinnin. Uudistuksen tavoitteena on ottaa käyttöön koko hallinnonalalla yhdenmukainen, operaattoririippumaton puhelinnumerointi. Sisäasiainhallinnon käyttöön on varattu numeroavaruus 07187 00000–0718 99999. Tavoitteena on, että koko sisäasiainhallinto on siirtynyt 071 numerointiin vuoden 2008 loppuun mennessä.

Kuten selvityksessä aikaisemmin todettiin, uudistus käynnistyi paikallishallinnosta, jossa asiakaspalvelua on eniten. Vuoden 2007 loppuun mennessä suurin osa kihlakunnanvirastoista, poliisilaitoksista ja maistraateista on siirtynyt 071-numeroinnin käyttöön.

Selvityksen mukaan lääninhallitusten osalta 071-numerointiin siirtyminen on myös aloitettu. Tavoitteena on, että lääninhallitukset voivat ottaa käyttöön uudet numerot vuoden 2008 alusta. Tämän jälkeen ratkaistaan erikseen puhelinvälityksen hoitaminen. Puhelinvälitystä koskevaan päätökseen vaikuttaa myös lääninhallitusten siirtyminen valtiovarainministeriön hallinnonalalle vuoden 2008 alusta pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelman linjausten mukaisesti, jolloin tulee muitakin vaihtoehtoja esiin kuin sisähallinnon palvelukeskus.

Edellä mainituilla toimenpiteillä saavutetaan lanka- ja mobiilikustannusten sekä ylläpito- ja investointikustannusten selkeä alentuminen koko sisäasiainministeriön hallinnonalalla.

Uudistus tuo myös asiakkaalle parempaa puhelinpalvelua ja edullisemmat hinnat matkapuhelinliittymästä. Tällä hetkellä hinta lääninhallitusten 020-numeroon soittaessa matkapuhelinverkon liittymästä on 29,13 senttiä minuutilta. Siirtyminen 071-numerointiin vähentää puhelun hintaa siten, että esimerkiksi Elisa Aito matkapuhelinliittymän hinta arkipäivisin kello 8–18 on 9,9 senttiä minuutilta. Hinta vaihtelee hiukan liittymätyypistä johtuen, mutta hinta on asiakkaalle sama kuin hänen soittaessaan muihin normaalihintaisiin lankaverkon liittymiin. Lankapuheluiden kustannukset eivät merkittävästi muutu siirryttäessä 071-numerointiin.

Yhteenvetona sisäasiainministeriö totesi, että lääninhallitukset olivat luopumassa 020-alkuisista yritysnomeroista 1.1.2008 ja ottavat käyttöön operaattoririippumattoman 071-numeroinnin. Tämän seurauksena kantelukirjoituksessa esiin otettu soittokustannus matkapuhelimella alenee samalle tasolle kuin muihin normaalihintaisiin lankaverkon liittymiin. Puhelun hinta on riippumaton teleoperaattorista.

*Lääninhallitusten kotisivuillaan julkaisemat tiedotteet 14.12.2007, 17.12.2007 ja 3.1.2008*

Lääninhallitusten tiedotteiden mukaan niiden puhelinnumerot muuttuivat 2.1.2008. Lääninhallitukset siirtyvät 020-alkuisista yritysnomeroista perushintaisiin 071-viranomaisnumeroihin. Uusiin numeroihin soittaminen maksaa matkapuhelimesta normaalin puhelun verran; hinta riippuu soittajan puhelinliittymän hinnoittelusta. Kiinteän verkon puhelimista soittaessa hinta määräytyy operaattorin hinnoittelun mukaan.

### 3

## RATKAISU

### 3.1

Aikaisemmat viranomaisten puhelinpalvelua koskevat päätökseni

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 hallinto-asian hoitamiseen liittyvää neuvontaa ja vastaamaan asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Eduskunnan hallintovaliokunta on hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä (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 maksuttomuuden vaatimusta ei viranomaisissa ilmeisesti kukaan ollut tiedostettu puhelinneuvonnan osalta, koska valtakunnallisten yritys- ja erityispalvelunumeroiden käyttöönotto oli yleistynyt myös julkishallinnossa. 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 tiedustelevalle voidaan edellyttää vastaavan normaaleista hänen oman lanka- tai matkapuhelinliittymänsä mukaisista kustannuksista soittaessa 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 sopimuskumppanina 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 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 matkapuhelusta perittyyn hintaan verrattuna kohtuullisena. Oikeudellisesti kysymys ei kuitenkaan ollut kohtuullisuudesta, vaan maksuttomuudesta.

Näistä syistä annoin Kelalle huomautuksen sen laiminlyönnistä ryhtyä toimenpiteisiin saattaakseen puhelinpalvelunsa vastaamaan perusoikeutena olevaan hyvään hallintoon kuuluvaa ja hallintolaissa nimenomaisesti säädettyä neuvonnan maksuttomuuden vaatimusta siltä osin kuin asiakkaalta peritään puhelusta normaalia puheluhintaa korkeampaa maksua.

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.

Samana päivänä 22.6.2006 ratkaisin myös kantelut työhallinnon, Maanmittauslaitoksen ja Tampe-

reen kaupungin puhelinneuvonnan maksullisuudesta (drot 3155/4/04, 1918/4/05 ja 1933/4/05). Kaikki nämä viranomaiset ja lukuisat muut ovat ilmoittaneet minulle, että ne ovat saattaneet puhelinpalvelunsa lainmukaiseksi.

Annoin 21.12.2007 päätöksen (dnrot 483/4/07 ja 510/4/07) oikeusministeriön puhelinpalvelun maksullisuudesta. Totesin, että oikeusministeriön hallinnonalan puhelinpalvelu oli edelleen vuoden 2007 lopulla pääosin järjestetty siten, että asiakas voi saada oikeudellista tai tosiasiallista neuvontaa taikka asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin vastauksen vain soittamalla tuomioistuinten, syyttäjävirastojen, oikeusaputoimistojen, ulosottovirastojen ja muiden virastojen maksullisiin yritysnimeroihin. Näihin puhelinnumeroihin soittamisesta asiakkaalle aiheutuu merkittävästi ylimääräisiä kustannuksia erityisesti, mikäli hän asioi virastoon matkapuhelimesta.

En pitänyt oikeusministeriön hallinnonalan viranomaisten puhelinnumeroiden hinnoittelua enää tuossa vaiheessa hyväksyttävänä, vaikka oikeusministeriö oli ilmoittanut pyrkivänsä puhelinnumeroiden maksuttomuuteen. Tämän vuoksi annoin oikeusministeriölle huomautuksen sen viivyttelystä saattaa hallinnonalsansa puhelinpalvelu vastaamaan perusoikeutena olevaan hyvään hallintoon kuuluvaa ja hallintolaissa nimenomaisesti säädettyä neuvonnan maksuttomuuden vaatimusta siltä osin kuin asiakkaalta peritään puhelusta normaalia puheluhintaa korkeampaa maksua.

### 3.2

#### Sisäasiainministeriön hallinnonalan puhelinpalvelu

Sisäasiainministeriön selvityksen mukaan sen tavoitteena on, että koko sisäasianhallinto siirtyy 071-numerointiin vuoden 2008 loppuun mennessä. Vuoden 2007 loppuun mennessä suurin osa kihlakunnanvirastoista, poliisilaitoksista ja maistraateista siirtyi 071-numeroinnin käyttöön. Lääninhallitukset ottivat käyttöön 2.1.2008 uudet numerot.

### 3.3

#### Arviointi

Vuonna 2005 antamani päätökset Verohallinnon ja Ajoneuvohallintokeskuksen puhelinneuvonnan maksullisuudesta olivat ensimmäiset laillisuusvalvojan kannanotot asiaan. Sen vuoksi tyydyin noissa päätöksissäni saattamaan puhelinneuvonnan maksuttomuuden vaatimuksen Verohallituksen ja Ajoneuvohallintokeskuksen tietoon. Vuoden 2006 kesällä annoin Kelalle huomautuksen sen johdosta, ettei Kela ollut ryhtynyt riittäviin toimenpiteisiin saattaakseen puhelinneuvontansa lainmukaiseksi. Vuoden 2007 joulukuussa annoin oikeusministeriölle huomautuksen sen viivyttelystä saattaa hallinnonalsansa puhelinpalvelu lainmukaiseksi.

Sisäasiainministeriön hallinnonalalla oli vuonna 2007 pääosin käytössä vastaavanlaiset valtakunnalliset yritysnumerot kuin verohallinnolla oli vuonna 2005. Niihin soittaminen maksoi kaikista matkapuhelimesta 29,13 senttiä minuutilta. Ministeriö on ilmoittanut, että koko sisäasianhallinto siirtyy maksuttomaan numerointiin vuoden 2008 loppuun mennessä ja että pääosa kihlakunnanvirastoista, poliisilaitoksista ja maistraateista on siirtynyt maksuttomaan numeron käyttöön vuoden 2007 loppuun mennessä. Lääninhallitukset ottivat käyttöön uudet numerot 2.1.2008.

Huolimatta 1.1.2004 voimaan tulleesta hallintolaista ja siitä, että joku vuonna 2005 annoin ensimmäiset päätökset, joissa edellytin, että viranomaiset järjestävät puhelinpalvelunsa siten, että puhelinasiointia viranomaiseen ei aiheudu asiakkaalle ylimääräisiä kustannuksia, sisäasiainministeriön hallinnonalalla oli edelleen vuonna 2007 pääosin käytössä maksulliset yritysnumerot. Vaikka lukuisat muut viranomaiset ovat jo saattaneet puhelinpalvelunsa lainmukaiseksi, sisäasiainministeriö ei selvityk-

sessään esittänyt perusteita sille, miksi sen puhelinpalvelun saattaminen lainmukaiseksi on kestänyt ja kestää näin kohtuuttoman kauan.

Edellä esitetyillä perusteilla annan eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla sisäasianministeriölle huomautuksen sen viivyttelystä saattaa hallinnonalansa puhelinpalvelu vastaamaan perusoikeutena olevaan hyvään hallintoon kuuluvaa ja hallintolaissa nimenomaisesti säädettyä neuvonnan maksuttomuuden vaatimusta siltä osin kuin asiakkaalta on peritty ja peritään puhelusta normaalia puheluhintaa korkeampaa maksua.