

30.12.2010

Dnro 273/4/09

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Ulla-Maija Lindström**

## **SEURAKUNTAYHTYMÄN PUHELINPALVELUN MAKSULLISUUS**

### **1 KANTELU**

Kantelija pyysi - - - kantelukirjoituksessaan eduskunnan oikeusasiamiestä tutkimaan Kouvolan seurakunnan puhelinpalvelun lainmukaisuuden. Hän ihmetteli, voiko seurakunnan asiakaspalvelusta periä kalliita palvelumaksuja. Seurakunnan 0207 -alkuisiin puhelinnumeroihin soittaminen maksaa kiinteästä puhelinverkosta 8,21 senttiä puhelu + 6,89 senttiä minuutti ja matkapuhelimesta soittaminen maksaa 8,21 senttiä puhelu + 14,9 senttiä minuutilta. Kantelijan käsityksen mukaan soittamisen tulisi maksaa vain paikallisverkko- tai matkapuhelinmaksun. Tällaisen hinnoittelun johdosta asiakkaalle tulee kalliiksi hoitaa pakollisia asioita.

### **2 SELVITYS**

Kantelun johdosta hankittiin Kouvolan seurakuntayhtymän selvitys ja Kirkkohallituksen lausunto.

*Kouvolan seurakuntayhtymän selvityksen 22.7.2009 mukaan se pitää puhelinpalveluaan kohtuuhintaisena ja sekä lain ja yleisten ohjeiden ja määräysten mukaisena. TeliaSonera Oyj:n toimittamamobiilivaihejärjestelmä otettiin käyttöön 17.4.2008. Kouvolan seurakuntayhtymä siirtyi yhteiseen puhelinvaihteeseen ja yhtenäiseen numerointiin. Sen tuloksen seurakuntayhtymä sai hyvän tavoitettavuuden ilman ruuhkia. Uusi ratkaisu toi myös säästöjä, kun seurakuntien työntekijöillä on käytössään pääosin vain matkapuhelin. Selkeän kuukausihintaisen palvelun ansiosta seurakuntayhtymä välttää suurelta osin investoinnit laitteisiin ja järjestelmiin.*

Puhelinjärjestelmän seurauksena puhelinkustannukset seurakunnissa alenivat vuositasossa noin 20 prosenttia. Lisäksi saatiin käyttöön nykyaikainen ja palveleva puhelujen siirtojärjestelmä, jolloin langattomista matkapuhelimista luovuttiin. Kullakin käyttäjällä on langaton matka- tai pöytäpuhelin, josta asianomaisen henkilön tavoittaminen on entistä helpompaa. Entisen kaltainen vaihteenhoitajankin henkilökohtainen palvelu kussakin seurakunnassa säilytettiin. Soneran mukaan soittajalle tulevat puhelumaksut ovat kohtuullisia ja monilla niin sanotun julkisen palvelun toimijoilla on samaan tekniikkaan perustuvat järjestelmät.

Selvityksen mukaan kun seurakuntaan soitetaan, seurakuntayhtymä tai seurakunta ei saa soittajan maksamasta puhelusta mitään tuloa, vaan maksut menevät kokonaan Soneran ja soittajan puhelinoperaattorin hyväksi. Seurakunnan ei voida katsoa olevan vastuussa operaattorin perimistä soittajan maksamista puhelumaksuista, joissa saattaa olla huomattaviakin sopimusteknisiä eroja. Seurakuntayhtymä korostaa, että hallintolain edellyttämää neuvontaa annetaan seurakunnista ja seurakuntayhtymästä maksuttomasti.

Kirkkohallitus ei ollut missään vaiheessa ohjeistanut, että seurakuntien puhelinneuvonnan tulisi olla maksutonta myös puhelinmaksujen osalta. Täydellisen maksuttomuuden vaatimusta seurakuntayhtymä piti kohtuuttomana. Kun puhelinjärjestelmän ylläpito kustannetaan kirkollisverolla, saavutettu säästö kohdistuu myös seurakuntalaisiin. Jos seurakuntia maksuttomuuden edellytyksellä vaadittaisiin käyttämään kalliimpia puhelinjärjestelmiä, yksittäisen soittajan mahdollisesti saaman pienen, korkeintaan muutaman euron suuruisen, säästön johdosta kirkollisveron maksajat kustantaisivat tästä aiheutuvat mahdolliset tuhansien eurojen menot.

Seurakuntayhtymä on selvityksessään esittänyt useita erilaisia numerointivaihtoehtoja. Yksi vaihtoehto olisi ottaa käyttöön 0207-numeroinnin lisäksi GSM-numerointi, johon soittaminen ei olisi lisämaksullista. Seurakuntayhtymä tiedottaisi uudet numerot normaalin tiedottamisen yhteydessä seurakuntalaisille. Tällöin voitaisiin virallisia hallintoneuvontaa antavien viranhaltijoiden (hauta-asiaintoimisto, keskusrekisteri, hallintotoimisto) puhelinnumeroiden rinnalla tiedottaa myös GSM-numero, johon soittaminen on halvempaa. Palvelu hieman heikkenee, mutta tiedottamista lukuun ottamatta muita lisäkustannuksia ei synny.

*Kirkkohallituksen lausunnon 20.8.2009* mukaan kirkkolain 25 luvun 5 §:n mukaan käsiteltäessä hallintoasiaa kirkollisissa viranomaisissa on noudatettava, mitä hallintolaissa säädetään. Kirkkolainno- jalla hallintolain soveltaminen koskee nimenomaisesti vain hallintoasian käsittelyä. Seurakunta on tyypillisesti sellainen yhteisö, jossa merkittävä osa asioinnista ja myös puhelinasiainnista liittyy muun tyyppisten asioiden hoitamiseen kuin varsinaiseen hallintoasian hoitamiseen.

Seurakuntien perustehtävän ja toiminnan olemuksen lähtökohtana on, että yhteydenotto seurakuntaan ei aiheuta mitään erityisiä kustannuksia. Näin myös puhelimitse tapahtuva yhteydenotto ei saa aiheuttaa mitään normaalista puhelinmaksusta poikkeavia kustannuksia. Seurakuntayhtymä ilmoittaa valmiutensa muuttaa tarvittaessa toimintaansa. Uuden järjestelmän myötä soittajalle aiheutuvat maksut ovat hiukan korkeammat tai alhaisemmat kuin aikaisemmin. Kyse on muutamien senttien erosta maksuperusteessa. Kirkkohallitus katsoo, että kirkkolain 25 luvun 5 §:n viittaussäännöksen vuoksi apulaisoikeusasiamiehen periaatteelliset linjaukset tulee ottaa huomioon kirkollishallinnon puhelinpalveluja järjestettäessä.

### 3 RATKAISU

#### 3.1 Oikeusohjeet

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

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

*Hallintolain 2* luvussa säädetään hyvän hallinnon perusteista, joihin kuuluvat muun ohella palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuuden vaatimus sekä neuvonta.

Hallintolain 7 §:n a siointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallin-

nossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuoksellisesti.

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. Neuvonta on maksutonta.

*Kirkkolain 25 luvun 5 §:ssä säädetään hallintoasian käsittelystä. Pykälän 1 momentin mukaan käsiteltäessä hallintoasiaa kirkollisissa viranomaisissa on noudatettava, mitä hallintolaissa ja sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annetussa laissa (13/2003) säädetään, jollei tästä laista muuta johdu.*

## 3.2

Puhelinneuvonnan maksuttomuutta koskevat eräät aiemmat kannanottoni

*Päätökseni Verohallinnon ja Ajoneuvohallintokeskuksen puhelinneuvontaan 23.6. ja 3.11.2006 (dnrot 2069/4/04 ja 382/4/04)*

Olen toimiessani apulaisoikeusasiamiehenä antanut lukuisia ratkaisuja, jotka ovat koskeneet eri viranomaisten puhelinpalveluja. Ensimmäiseksi annoin ratkaisut Verohallinnon ja Ajoneuvohallintokeskuksen puhelinneuvonnasta. Päätökseni olivat myös ensimmäiset laillisuusvalvojan kannanotot asiaan.

Näissä päätöksissäni totesin muun ohella seuraavan. 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 lankat tai matkapuhelinliittymänsä 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 osaakaan 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.

Verohallinto ja Ajoneuvohallintokeskus ilmoittivat minulle vuoden 2006 tammikuussa, että ne olivat saattaneet puhelinneuvontansa lainmukaiseksi.

*Päätökseni Kelan puhelinneuvontaan 22.6.2006 (dnro 1776/4/05)*

Totesin päätöksessäni, että Kelan uusien yhteyskeskusten numeroihin soittamisesta perittiin asiakkaalta 3 sentin suuruinen hinta paikallisverkkomaksun tai matkapuhelinmaksun lisäksi. Uusienkaan palvelunumeroiden hinnoittelu ei siten täyttänyt hyvän hallinnon ja neuvonnan maksuttomuuden vaatimusten. 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 ole kohtuullisuudesta, vaan maksuttomuudesta.

Katsoin päätöksessäni, että Kelan tuli saattaa puhelinneuvontapalvelunsa hyvän hallinnon vaatimusten mukaiseksi. Totesin, että käytännössä tämä voi tarkoittaa sitä, että puhelinneuvonnasta nyt asiakkaille aiheutuvat ylimääräiset kustannukset tulisivat ensin Kelan maksettavaksi ja siten katettavaksi Kelan muista tuloista. Käsitykseni mukaan tämä ei ollut epäoikeutettua kustannusten jakautumista, vaan normaali seuraus viranomaisen jonkin palvelun säätämisestä maksuttomaksi. Kun palvelu säädetään maksuttomaksi, sen kustannuksia ei ole tarkoitettukaan kohdentaa yksittäin palvelun käyttäjille.

Kela ilmoitti minulle, että se tulee saattamaan puhelinneuvontansa vuoden 2006 loppuun mennessä lainmukaiseksi.

*Viranomaisten puhelinpalvelun maksuttomuutta koskeva esitykseni 28.5.2008 (dnro 1311/2/08)*

Totesin, että 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 oli ilmennyt, että viranomaiset olivat ehkä järjestäneet jonkun maksuttoman neuvontanumeron, mutta toisaalta jättäneet varsinaiset asiakaspalvelunumerot ja jopa viranomaisen puhelinvaihteen numerot maksullisiksi.

Korostin, 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 saatoin kirjeeni kaikkien ministeriöiden tietoon. Pyysin ministeriöitä saattamaan kirjeen edelleen hallinnonalansa kaikkien niiden viranomaisten tietoon, jotka tekevät itse puhelinpalvelua koskevat sopimukset. Lähetin erikseen kirjeeni myös Suomen Kuntaliitolle tiedoksi.

*Työhallinnon puhelinpalvelua koskeva päätökseni 24.3.2010 (dnro 415/4/09)*

Totesin päätöksessäni, että käytettävissä olevan selvityksen perusteella työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla on laajasti käytettävänä normaalihintaiset 010 19-numerot. Näihin numeroihin soittamisesta ei aiheudu hallinnon asiakkaalle ylimääräisiä kustannuksia ja ne täyttävät siten neuvonnan maksuttomuuden vaatimuksen. Näistä numeroista on myös pyritty tiedottamaan ensisijaisena yhteystietona. Työ- ja elinkeinoministeriö on siten pyrkinyt ohjaamaan ja neuvomaan hallinnon asiakkaita käyttämään tätä hallintolain mukaista puhelinneuvontaa. Ministeriö on myös ilmoittanut, että se tulee kiinnittämään huomiota puhelinpalvelun maksuttomuuteen ja asiantilan korjaamiseen tulevien kilpailutusten yhteydessä.

Totesin edelleen, että käsitykseni mukaan sivustoilla tulisi suoraan kertoa eri numeroiden puhelujen hinnat, jotta asiakkailla olisi heti selkeä käsitys siitä, mitä soittaminen näihin eri numeroihin tulee hä-

nelle maksamaan. Hallintolain palveluperiaatteen mukaan viranomaisen on pyrittävä järjestämään asiointi ja asian käsittely viranomaisessa siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluja ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Kiinnitin työ- ja elinkeinoministeriön huomiota puheluhinnoista tiedottamisen asianmukaisuuteen erityisesti työ- ja elinkeinohallinnon kotisivuilla.

Työ- ja elinkeinoministeriö ilmoitti minulle 10.6.2010, että se tulee tuomaan puhelujen hintatietoja kansalaisten tietoon ja aiempaa asiantilaa on pyritty verkkotekniset tekijät huomioon ottaen korjaamaan paremmaksi. Ministeriö tulee myös seuraamaan asiantilaa hallinnonalallaan.

### 3.3

#### Kannanotoni Kouvolan seurakuntayhtymän puhelinpalveluun

Kouvolan seurakuntayhtymän kotisivujen mukaan sen puhelinvaihteen numero on 0207 596 300. Seurakuntayhtymän yhteisen seurakuntatyön työalat ovat keskusrekisteri, viestintäpalvelut, perheneuvonta, sairaalasielunhoito, palveleva puhelin sekä kehitysvammaistyö. Hautaus- ja puistopalveluiden tehtävänä on ylläpitää seurakuntayhtymän hautausmaita sekä huolehtia hautausjärjestelyistä hautausmailla ja siunauskappeleissa. Seurakuntayhtymän keskusrekisteri palvelee jäsentietoihin ja väestökirjanpitoon liittyvissä asioissa. Kirkollisten toimitusten, kasteen, vihkimisen ja hautauksen varaamisissa palvelevat seurakuntien seurakuntatoimistojen työntekijät. Myös kaikkien näiden seurakuntayhtymän palvelujen ja yhtymän henkilökunnan puhelinnumeroina ilmoitetaan 0207-alkuiset yritysnumerot. Puhelujen hinnat näihin numeroihin ovat kiinteästä verkosta soitettaessa 8,28 snt/puh + 7 snt/min, matkapuhelimesta soitettaessa 8,28 snt/puh + 17 snt/min ja ulkomailta soitettaessa ko. ulkomaanpuhelumaksu.

Seurakuntayhtymä ei peri neuvontapuhelusta palvelumaksua, mutta asiakas maksaa puhelusta oman lankaliittymä- tai matkapuhelinliittymänsä mukaisen normaalin hinnan lisäksi korkeampaa hintaa, mikä johtuu seurakuntayhtymän teleyrityksen kanssa tekemästä sopimuksesta. Sen perusteella seurakuntayhtymä siirtyi yhtenäiseen 0207-numerointiin. Normaalia kalliimpi puheluhinta johtuu siten seurakuntayhtymän toimenpiteistä. Asiakkaan kannalta ei ole merkitystä sillä, että seurakuntayhtymä ei itse saa osaakaan puheluhinnasta, vaan se menee sen sopimuskumppanina olevalle teleyritykselle. Kun kysymys on lakisääteisesti maksuttomasta palvelusta, arviointiin ei mielestäni vaikuta sekään, että viranomainen on asiakkaalle kustannuksia aiheuttavalla yritysnumerosopimuksellaan ehkä parantanut palveluitaan jossakin muussa suhteessa.

Perustuslain mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Hallintolain hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvat palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuuden vaatimus sekä neuvonta, jonka tulee olla maksutonta. Puhelunneuvonnan saattaminen hyvän hallinnon vaatimusten mukaiseksi voi käytännössä tarkoittaa sitä, että puhelinneuvonnasta nyt asiakkaille aiheutuvat ylimääräiset kustannukset tulisivat ensin viranomaisen maksettavaksi ja siten katettavaksi viranomaisen muista tuloista. Olen todennut käsitykseni, että tämä ei ole epäoikeutettua kustannusten jakautumista, vaan normaali seuraus viranomaisen jonkin palvelun säätämisestä maksuttomaksi. Kun palvelu säädetään maksuttomaksi, sen kustannuksia ei ole tarkoitettukaan kohdentaa yksittäin palvelun käyttäjille.

Edellä todetuista perusteista katson, että seurakuntayhtymän puhelinpalvelu, siltä osin kuin siinä annetaan kirkkolain 25 luvun 5 §:n 1 momentissa tarkoitettua hallintoasian hoitamista koskevaa neuvontaa tai vastataan asiointia koskeviin tiedusteluihin, ei täytä hyvän hallinnon ja neuvonnan maksuttomuuden vaatimuksia ja on siten lainvastainen.

## TOIMENPITEET

Tämä päätökseni on ensimmäinen seurakuntayhtymän puhelinpalvelun maksuttomuutta koskeva kannanotoni. Tämän vuoksi tydyn saattamaan käsitykseni Kouvolan seurakuntayhtymän puhelinpalvelun maksullisuuden lainvastaisuudesta sen tietoon.

Pyydän seurakuntayhtymää ilmoittamaan minulle 25.2.2011 mennessä, mihin toimenpiteisiin tämä kannanotoni on antanut aihetta.

Ilmoitan ratkaisustani myös Kirkkohallitukselle. Pyydän Kirkkohallitusta tiedottamaan ratkaisustani muille seurakunnille ja seurakuntayhtymille.