

22.6.2006

1776/4/05

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Ulla-Maija Lindström

KANSANELÄKELAITOKSEN PUHELINNEUVONTA EDELLEEN MAKSULLINEN

1 KANTELU

Kantelija pyysi 10.6.2005 saapuneessa sähköpostiviestissään eduskunnan oikeusasiamiestä tutkimaan Kansaneläkelaitoksen puhelinpalvelun maksullisuuden. Kantelija kertoi, että puhelu Kansaneläkelaitoksen 020 - alkuisiin numeroihin maksoi soittajalle lankaliittymästä soitettuna saman verran kuin tavallinen paikallispuhelumaksu. Matkapuhelimesta soitettuna teleyhtiö veloitti puhelusta 8,21 senttiä/puhelu + 22,9 senttiä minuutilta. Kantelijan käsityksen mukaan Kansaneläkelaitos asetti asiakkaat eriarvoiseen asemaan suostumalla tällaiseen hinnoitteluun asiakkaiden tietämättä ja heitä kuulematta. Moni asiakas omistaa kiinteähintaisen matkapuhelinliittymän eikä tiedä soittavansa erikoishinnoiteltuun palvelunumeroon. Kiinteähintaisissa liittymissä palvelunumerot veloitetaan erikseen.

Oikeusasiamiehen kansliaan on saapunut useita muitakin kanteluita, joissa niin ikään on arvosteltu Kelan puhelinneuvonnan maksullisuutta.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin Kansaneläkelaitoksen selvitys ja lausunto 19.9.2005. Kansaneläkelaitos täydensi lausuntoaan 30.11.2005 päivätyllä lisälausunnolla. Kansaneläkelaitokselle varattiin 10.2.2006 mahdollisuus täydentää aikaisempia lausuntojaan sen johdosta, että Verohallitus ja Ajoneuvohallintokeskus olivat 25. ja 24.1.2006 ilmoittaneet oikeusasiamiehen kansliaan, että niiden palvelunumeroiden uusi hinta soittajalle on vain paikallisverkkomaksu tai matkapuhelinmaksu, kun taas Kansaneläkelaitoksen uusistakin palvelunumeroista peritään lisämaksua. Kansaneläkelaitos antoi 2.3.2006 päivätyn lisätäydennyksen.

Kansaneläkelaitoksen lausunnot

Lausunto 19.9.2005

Kansaneläkelaitos totesi, että yritysnumero otettiin käyttöön Kansaneläkelaitoksen (Kelan) puhelinpalvelussa vaiheittain vuosina 1997–1999.

Käyttöönoton keskeisenä tavoitteena oli parantaa asiakas- ja tavoitettavuuspalveluja, tehostaa puhelujen välitystä ja säästää puhelinkustannuksissa. Samalla siirtyminen yritysnumeron käyttöön mahdollisti investointien vähentämisen vanhentuvaan puhelintekniikkaan. Käyttöönoton aikaiset asiakaspalvelun parantamisen lupaukset ovat toteutuneet, koska yritysnumero mahdollistaa monipuoliset puhelinpalvelut ja muun muassa puhelujen jakamisen Kelan toimipaikkojen kesken. Puheluita voidaan ohjata ruuhkaisemmasta toimistosta hiljaisempiin. Näitä ohjauksia voidaan tehdä pysyvämpinä ratkaisuinä tai lyhytaikaisesti esimerkiksi koulutustilaisuuksien ajaksi. Näitä asiakaspalvelua tehostavia ja helpottavia ratkaisuja on Kelassa käytössä useita kymmeniä.

Yritysnumero mahdollistaa myös Kelan sisäisen puhelinliikenteen merkittävän tehostumisen ja aikaansaa kustannussäästöjä muun muassa sisäisten puheluiden soittamisen tapahtuessa niin sanottuina sisäisinä puheluina viisinumeroisilla alanumeroilla.

Yritysnumeroon soittamisen hinta matkapuhelimesta (8,21 snt/puhelu + 22.9 snt/min) on jäänyt samalle tasolle, jolla se oli 1997–1999 operaattoreiden liikenteen hinnoittelua koskevien määräysten ja järjestelyjen takia. Yritysnumeroon soittamisen hintataso oli tuolloin tavanomainen hintataso eli matkapuhelimesta lankapuhelimeen noin 2 mk/min. Matkapuhelimesta soitetun puhelun hinta on ollut esillä useaan otteeseen Kelan ja operaattorin välisissä puhelunpalvelua ja sen hinnoittelua koskevissa neuvotteluissa. Niissä on annettu ymmärtää, ettei matkapuhelimesta yritysnumeroon soitettavan puhelun hinnoittelu ole yksittäisen operaattorin ratkaistavissa.

Kelassa on selvitetty puhelinliikenteen jakautumista eri soittotapojen kesken. Saapuvasta liikenteestä on edelleen lähes 2/3 lankapuhelimesta tulevaa puheluliikennettä. Matkapuhelimesta tulevan puhelinliikenteen osuus on tasaisessa kasvussa.

Vuoden 2005 aikana Kelassa on myös selvitetty Kelan yritysnumeroihin soittamisen kustannuksia sekä Kelalle itselleen että soittajille eri ratkaisumallien ja eri vaihtoehtojen pohjalta. Selvityksen perusteella kustannuksia on arvioitu olevan ratkaisuvaihtoehtojen osalta seuraavasti:

1. Kela ei peri puhelinpalvelustaan asiakkailtaan palvelumaksuja.
2. Nykyinen käytäntö. Nykyisen 020 –yritysnumeron käytöstä asiakkaat maksavat operaattorin määrittelemän palvelumaksun ja Kela maksaa lankaliittymästä soitettujen puheluiden asiakkaiden aikaisemmin perinteiseen puhelinnumeroon soittaessa maksamat niin sanotut kaukopuhelumaksusuudet. Tällöin soittaminen lankapuhelimesta Kelaan on koko Suomen alueelta samanhintaista soittajalle. Puhelinkustannus asiakkaalle lankapuhelimesta Kelaan on 8,21 snt/puhelu + 2 snt/ minuutti ja käytössä on tällöin yritysnumeroinnin laaja puhelinliikenteen palveluvalikoima. Matkapuhelinta käyttävien kustannus soitettaessa Kelan yritysnumeroon on 8,21 snt/puhelu + 22,9 snt/min ja käytössä on samalla tavoin yritysnumeroinnin laaja perusvalikoima.

3. Tavallisten lankaliittymien käyttöönotto. Paluu aikaisemmin käytössä olleisiin perinteisiin erillisiin puhelinnumeroihin on käytännössä lähes mahdotonta. Tällöin asiakaspalvelu heikkenee merkittävästi. Ratkaisu ei ole hyvä myöskään soittajalle, sillä lankapuhelimella soittavien kustannukset kasvavat muun muassa kaukopuhelinmaksun tullessa takaisin asiakkaan maksettavaksi. Tässä ratkaisussa Kelan kustannukset muodostuisivat liittymien vaihtamisesta ja numeroinnin muutoksesta aiheutuvista kuluista sekä omasta työstä. Näitä kustannuksia on vaikea arvioida. Ne olisivat todennäköisesti suuret. Puhelinjärjestelmä olisi muutoksen alaisena usean vuoden ajan. Lisäksi menetettäisiin hyvään asiakaspalveluun liittyvä nykyinen puheluiden ohjausjärjestelmä, joka on välttämätön siirrettäessä toimistoihin tulevia puheluita eri toimipisteiden kesken.

4. 0800 –ilmaisnumeron käyttöönotto. Puhelut tässä vaihtoehdossa olisivat soittajalle ilmaiset sekä lanka- että matkapuhelimesta. Kela vastaisi kustannuksista kokonaan. Ratkaisu nostaisi Kelan puhelinliikennekustannuksia vuositasolla noin 2 000 000 eurolla edellyttäen, että puhelinliikenteen volyyymi säilyisi nykyisellä tasolla. Lisäksi tulisivat maksettavaksi 0800 –numeroinnin kuukausimaksut, jotka ovat 61 euroa kuukaudessa numeroa kohden. Ratkaisu on kallis. Se nostaisi Kelan puhelinkuluja noin 75 prosenttia vuodessa.

Julkisen sektorin osalta on siirrytty laajasti erityisesti asiakaspalvelullisista syistä yritysnumeroihin. Yritysnumeroinnin käyttäjiä ovat Kelan lisäksi muun muassa Ajoneuvohallintokeskus, työministeriö, Tullihallitus ja Verohallitus. Edellä mainitut tahot ovat keskustelleet yhteisessä kokouksessaan eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen asiasta 23.6.2005 tekemän päätöksen (Verohallitus) johdosta toimenpiteistä, joita päätös aiheuttaa. Viestintävirasto on myös kiinnittänyt asiaan huomiota ja sen kannanotot ilmenevät päätöksestä. Operaattori on ilmoittanut, että eri operaattoreiden välillä käydään hinnoittelusta neuvotteluja.

Kela valmistelelee asiakaspuheluiden ohjaamista perustettaviin uusiin palvelukeskuksiin. Kolme ensimmäistä palvelukeskusta käynnistyvät vuoden 2006 alusta lukien. Kaikkia asiakaspuheluita ei kuitenkaan voida ohjata vuoden vaihteesta käynnistyviin palvelukeskuksiin, koska niiden kapasiteetti ei riitä. Palvelukeskuksia tullaan perustamaan muutama lisää.

Palvelukeskusten käynnistämisen yhteydessä suunnitellaan otettavaksi käyttöön numerojärjestelmä, jossa matkapuheluiden hinnat soittajalle alenevat selkeästi. Palvelukeskuksiin soitettaessa hintarakenne ja hintasuhde olisi samanlainen kuin soitettaessa paikallispuhelu lanka- ja matkapuhelimesta. Matkapuhelimesta soitettu puhelu olisi edelleen hiukan kalliimpi kuin lankapuhelimesta soitettu puhelu, kuten se on tällä hetkelläkin soitettaessa normaaleihin numeroihin. Tavoitteena on, että Kelaan tulevat asiakaspuhelut ohjataan palvelukeskuksiin. Käytännössä kuitenkin nykyisetkin numerot ovat voimassa, koska aina on asiakkaita, jotka haluavat soittaa asiastaan suoraan haluamaansa Kelan toimistoon. Kun kaikki palvelukeskukset ovat toiminnassa, arvioidaan kuitenkin, että noin 80 prosenttia asiakaspuheluista menee palvelukeskuksiin.

Nykyisiin numeroihin soitettaessa tämänhetkisen tiedon mukaan nykyinen hintarakenne säilyisi. Hintakehitystä on vaikea arvioida. Yritysnumeroiden siirron vapautuminen 1.3.2005 saattaa johtaa siihen, että operaattorit alentavat yritysnumeroihin soitettavien puheluiden hintaa kilpailun lisääntyessä.

Palvelukeskusten toiminnan käynnistyttyä päästään Kelaan soitettavien asiakaspuheluiden osalta siihen tavoitteeseen, jonka eduskunnan apulaisoikeusasiamies on asettanut verohallinnon puhelinpalveluiden maksullisuudesta antamassaan päätöksessä. Lopulliset päätökset tekniikasta ja hinnoittelusta operaattorin ja Kelan välillä on vielä tekemättä. Tavoitteen toteutuminen edellyttää, että Kelan asiakkaat soittavat annettuihin palvelukeskusten numeroihin.

Lisälausunto 30.11.2005

Lausunnossa todetaan, että asiakaspuheluiden ohjaaminen niitä varten perustettuun yhteyskeskukseen (Lieksa, Joensuu, Pietarsaari) on alkamassa. Puheluiden keskittämistä yhteyskeskuksen uusiin palvelunumeroihin ryhdytään testaamaan 12. joulukuuta ja varsinainen toiminta käynnistyy 1.1.2006. Yhteyskeskuksessa otetaan käyttöön uudet 020 692 - alkuiset palvelunumerot, joita on etuus- ja asiakasryhmittäin 13 suomeksi ja 13 ruotsiksi.

Puhelut uusiin palvelunumeroihin hinnoitellaan Kelan ja erään puhelinoperaattorin 27.10.2005 tekemän palvelusopimuksen mukaisesti. Asiakkaalle soitto lankapuhelimesta Kelan edellä mainittuun palvelunumeroon maksaa 3 snt/min + pvm ja myös matkapuhelimesta 3 snt/min + mpm. Kela maksaa operaattorille osan puhelun kustannuksista.

Nykyiset 0204 - alkuiset numerot ovat myös edelleen käytössä, mutta koko Kelan puhelinpalvelu on tarkoitus siirtää yhteyskeskuksen hoidettavaksi viimeistään vuonna 2008, jolloin kahden hintaluokan ongelma poistuisi.

Puhelinpalvelusta ja palvelun hinnoittelusta tullaan aktiivisesti tiedottamaan.

Täydennyslausunto 2.3.2006

Lausunnossa todetaan, että Kelan asiakaspalvelua on saatavissa 263 toimistosta, sivuvastaanotoista, yhteispalvelupisteistä sekä verkkopalveluna ja kirjeitse. Puhelinpalvelu on pyritty tekemään hyvin monipuolisesti Kelan asiakkaita palvelevaksi. Aikaisemmassa lausunnossa mainittu asiakaspuheluiden ohjaaminen niitä varten perustettuun yhteyskeskukseen (Lieksa, Joensuu, Pietarsaari) on aloitettu. Kela ei peri tästä puhelinpalvelusta asiakkailtaan mitään maksuja.

Asiakkaiden operaattorille maksamien puheluiden hinta on pyritty Kelan toimesta neuvottelemaan asiakkaille mahdollisimman edulliseksi ja soittovälineestä riippumatta hinnaltaan tasapuoliseksi. Puhelut Kelan palvelunumeroihin

hinnoitellaan Kelan ja puhelinoperaattorin 27.10.2005 tekemän palvelusopimuksen mukaisesti. Asiakkaalle soitto lankapuhelimesta Kelan palvelunumeroon maksaa 3 snt/min + pvm ja myös matkapuhelimesta 3 snt/min + mpm. Kela maksaa operaattorille osan puhelun kustannuksista.

Kelassa on selvitetty liikennelaskennan perusteella saapuvien puheluiden pituutta. Keskimääräinen saapuvien puheluiden pituus on neljä minuuttia. Tällöin edellä mainitun osittain Kelan maksaman puhelun hinnoittelun perusteella puhelun hinta asiakkaalle ei muodostu esteeksi soittaa Kelan palvelunumeroihin ja hinnoittelu on aikaisempaan hinnoitteluun verrattuna tasapuolista asiakkaan käyttämästä soittovälineestä riippumatta.

3

RATKAISU

3.1

Oikeusohjeet

Suomen perustuslaki (731/1999)

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

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

Perustuslain 81 §:n 2 momentin mukaan valtion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuuden sekä maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla.

Hallintolaki (434/2003)

Hallintolain 1 §:n mukaan tämän lain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Lain tarkoituksena on myös edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta.

Hallintolain 2 §:n 1 momentin mukaan tässä laissa säädetään hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Pykälän 2 momentin mukaan lakia sovelletaan valtion viranomaisissa, kunnallisissa viranomaisissa ja itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa sekä eduskunnan virastoissa ja tasavallan presidentin kansliassa. Lakia sovelletaan myös valtion liikelaitoksissa, julkisoikeudellisissa yhdistyksissä sekä yksityisissä niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä.

Hallintolain 5 §:n 1 momentin mukaan, jos muussa laissa on tästä laista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan tämän lain asemasta.

Hallintolain 2 luvussa säädetään hyvän hallinnon perusteista.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Hallintolain 7 §:n mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

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.

Valtion maksuperustelaki (150/1999)

Valtion maksuperustelulain 1 §:n 1 momentin mukaan valtion viranomaisten suoritteiden maksullisuuden ja suoritteista perittävien maksujen suuruuden yleisistä perusteista sekä maksujen muista perusteista säädetään tässä laissa.

Lain 2 §:n 1 momentin mukaan, jos muualla lailla tai laissa olevan valtuutuksen nojalla annetaan tästä laista poikkeavia säännöksiä, noudatetaan niitä tämän lain sijasta.

Lain 5 §:ssä säädetään maksuttomista suoritteista. Pykälän 3 kohdan mukaan, jollei suoritteen maksullisuudelle ole erityistä syytä, maksuttomia ovat myös viranomaisen neuvot, ohjeet, opastus ja tiedottaminen, jos näistä aiheutuu vain vähäisiä kustannuksia.

Laki Kansaneläkelaitoksesta (731/2001)

Lain 1 §:n mukaan Kansaneläkelaitos on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos, jonka hallintoa ja toimintaa valvovat eduskunnan valitsevat valtuutetut.

Lain 2 §:n 1 momentin mukaan Kansaneläkelaitoksen sosiaaliturvaa koskevista tehtävistä säädetään etuuksia koskevissa eri laeissa. Pykälän 2 momentin mukaan Kansaneläkelaitos voi sopimuksen perusteella hoitaa muutakin sosiaaliturvan toimeenpanoa sekä muita palveluja. Pykälän 3 momentin mukaan Kansaneläkelaitoksen tehtävänä on lisäksi: 1) tiedottaa etuuksista ja palvelutoiminnastaan; 2) harjoittaa etuusjärjestelmien ja oman toimintansa kehittämistä palvelevaa tutkimusta; 3) laatia tilastoja, arvioita ja ennusteita; sekä 4) tehdä ehdotuksia toimialaansa koskevan lainsäädännön kehittämisestä.

Lain esitöiden (HE 10/2001 vp.) mukaan Kelan eri etuusjärjestelmien toimeenpanoa koskevista tehtävistä säädettäisiin nykyiseen tapaan asianomaisissa laeissa. Tällaisia niin sanottuja etuuslakeja on Kelan toimeenpantavana yli 30. Niissä on joko itsenäisinä säännöksinä tai viittaussäännöksinä muihin lakeihin annettuja määräyksiä laitoksen tehtävistä. Useissa laeissa ainoastaan mainitaan, että "tämän lain mukaiset tehtävät hoitaa Kansaneläkelaitos". Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta kiinnitti hallituksen esitykseen antamassaan mietinnössä (StVM 20/2001 vp) huomiota etuuksista tiedottamiseen. Valiokunta totesi, että sosiaaliturvalainsäädäntöön liittyy väistämättä aina jonkinasteinen monimutkaisuus. Lainsäädännön monimutkaisuudesta huolimatta kansalaisten tulee saada riittävästi ja oikean sisältöistä tietoa etuuksista, jotta kukin voi toteuttaa hänelle etuuslaeissa turvatut oikeudet. Lainsäädäntöä toimeenpanevan viranomaisen toteuttama tiedottaminen on tältä kannalta erittäin tärkeää.

3.2

Arviointi

Neuvonnan maksuttomuus

Perustuslain 81 §:n 2 momentin mukaan valtion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuuden sekä maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla.

Valtion maksuperustelain 5 §:n 3 kohdan mukaan, jollei suoritteen maksullisuudelle ole erityistä syytä, maksuttomia ovat myös viranomaisen neuvot, ohjeet, opastus ja tiedottaminen, jos näistä aiheutuu vain vähäisiä kustannuksia. Hallintolain 8 §:n 1 momentissa puolestaan on säädetty yksiselitteisesti, että viranomaisen hallintoasian hoitamiseen liittyvä neuvonta on maksutonta. Maksuttomuuden piiriin kuuluu myös samassa lainkohdassa viranomaiselle säädetty velvollisuus vastata asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Hallintolaki on lain 5 §:n 1 momentin mukaan siten toissijainen, että jos muussa laissa on hallintolaista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan hallintolain asemasta. Toisaalta myös valtion maksuperustelaki on sen 2 §:n 1 momentin mukaan toissijainen muualla laissa oleviin maksuperustelaista poikkeaviin säännöksiin nähden.

Olen jo aiemmissa Verohallituksen (23.6.2005 dnro 2069/4/04) ja Ajoneuvohallintokeskuksen (3.11.2005 dnro 382/4/04) puhelinpalvelun maksullisuutta koskevissa päätöksissäni todennut, että neuvonnan maksuttomuuden osalta hallintolain säännöksen etusija valtion maksuperustelain vastaavaan säännökseen on selvä.

Hallintolain valmisteluasiakirjoista nimittäin ilmenee, että neuvonnan säätäminen yksiselitteisesti maksuttomaksi oli eduskunnan nimenomainen tarkoitus. Eduskunnan hallintovaliokunta totesi mietinnössään (HaVM 29/2002 vp) hallituksen esityksestä hallintolaiksi (HE 72/2002 vp), että "hyvään hallintoon

kuuluu erottamattomasti oikeus saada neuvontaa ilman erityisiä kustannuksia". Tämän vuoksi hallintolain 8 §:n 1 momentin loppuun lisättiin valiokunnan ehdotuksesta uusi virke, jonka mukaan "Neuvonta on maksutonta".

Valtion maksuperustelaki ja sen säännös vain vähäisiä kustannuksia aiheuttavan neuvonnan pääsääntöisestä maksuttomuudesta on hallintolakia olennaisesti vanhempi normi. Jos sitä pidettäisiin hallintolain neuvonnan maksuttomuutta koskevaan säännökseen nähden ensisijaisena, eduskunnan hallintolakiin nimenomaisesti lisäämä säännös jäisi valtion viranomaisten osalta merkityksettömäksi, mikä olisi selvästi lainsäätäjän tarkoituksen vastaista.

Koska eduskunnan hallintovaliokunta on kytenyt neuvonnan maksuttomuuden "erottamattomasti" perusoikeutena olevaan hyvään hallintoon, myös perusoikeusuudistuksessa edellytetty perusoikeusmyönteinen laintulkinta puoltaa hallintolain säännöksen ensisijaisuutta.

Näillä perusteilla neuvonnan maksuttomuus määräytyy hallintolain 8 §:n perusteella.

Puhelinneuvonnan maksuttomuus

Puhelinneuvonta on tyypillisesti sellaista neuvontaa, jonka on edellä lausutun mukaisesti oltava hallintolain nojalla maksutonta. Yhteydenotto viranomaiseen puhelimitse on tällä hetkellä merkittävin ja laajimmin käytetty kanava, jolla hallinnossa asioiva hakee neuvoja ja ohjausta hallintoasiansa hoitamisessa. Tämän vuoksi puhelinneuvonnan maksuttomuudella on tärkeä merkitys hyvään hallintoon kuuluvan neuvonnan tosiasialliselle toteutumiselle.

Erityisesti matkapuhelinviestinnän merkitys on jatkuvasti kasvanut. Tilastokeskuksesta puhelimitse saadun tiedon mukaan helmikuun 2006 kuluttajabarometrin mukaan kotitalouksista matkapuhelinliittymä on 96,7 prosentilla ja lankapuhelinliittymä 49,9 prosentilla. Kuitenkin matkapuhelimesta valtakunnallisiin yritysnumeroihin soittaessa perittävä hinta, vajaat 30 senttiä minuutilta, on edelleen huomattavasti kalliimpi kuin lankapuhelimesta perittävä hinta, joka vastaa likimain paikallispuhelumaksua.

Puhelinneuvonnan maksuttomuuden merkityssisältö ei ole ollut täysin yksiselitteinen. Olen verohallinnon puhelinneuvonnan maksullisuutta koskevassa päätöksessäni (23.6.2005 dnro 2069/4/04) arvioinut asiaa seuraavasti:

Selvästi poissuljettua olisi se, että viranomainen perisi puhelinneuvonnasta sen tuottamisesta aiheutuvia kustannuksia eli ns. omakustannushintaa suuremman maksun. Erittelen muita ajateltavissa olevia vaihtoehtoja seuraavasti.

(a) Viranomainen vastaa kokonaan neuvontapuhelun kustannuksista eli se on asiakkaalle (soittajalle) ilmainen.

(b) Viranomainen ei peri neuvontapuhelusta palvelumaksua, mutta asiakas maksaa puhelusta normaalin hinnan. Normaalilla puheluhinnalla tarkoitan hintaa,

jonka soittaja maksaa puhelusta oman liittymäsopimuksensa hinnaston mukaan. Tämä hinta riippuu siitä, soittaako asiakas matkaviestinverkon liittymästä vai kiinteän puhelinverkon liittymästä ja minkälainen liittymäsopimus asiakkaalla on oman teleyrityksensä kanssa. Normaali puheluhinta peritään esimerkiksi soitettaessa kiinteän puhelinverkon tavalliseen tilaajanumeroon eli viranomaisen tavalliseen lankapuhelinnumeroon.

(c) Viranomainen ei peri neuvontapuhelusta palvelumaksua, mutta asiakas maksaa puhelusta edellä mainitun normaalin hinnan lisäksi maksua tai muutoin normaalia hintaa korkeampaa hintaa, joka johtuu esimerkiksi viranomaisen teleyrityksen kanssa tekemästä viestintäpalvelua koskevasta sopimuksesta kuten yritys- tai erityispalvelunumerosta.

(d) Viranomainen perii neuvontapuhelusta sen tuottamisesta aiheutuvan omakustannushinnan suuruisen maksun.

Arvioin näitä vaihtoehtoja seuraavasti.

Hallintolaki velvoittaa viranomaisen huolehtimaan siitä, että hallinnossa asioivat saavat maksutta neuvontapalveluja. Eduskunnan hallintovaliokunta on hallintolakiesityksestä antamassaan mietinnössä todennut, että hyvään hallintoon kuuluu erottamattomasti oikeus saada neuvontaa ilman erityisiä kustannuksia.

Laki ei kuitenkaan edellytä sellaista neuvontaa, josta viranomaisessa asioivalle ei aiheutuisi lainkaan kustannuksia. Hallinnon asiakas vastaa siten niistä kustannuksista, jotka hänelle tavanomaisesti aiheutuvat neuvontapalvelujen hankkimisesta.

Henkilökohtaisen tapaamisen yhteydessä neuvontaa hakeva maksaa itse matkakustannukset valitsemallaan kulkuvälineellä ja postitse asiaansa tiedusteleva maksaa omat postimaksunsa. Samalla tavoin puhelimitse neuvoja viranomaiselta tiedustelevan voidaan edellyttää vastaavan normaaleista puhelinkustannuksista. Lankapuhelimesta soittava maksaa siten oman liittymäsopimuksensa mukaisen hinnan ja vastaavasti matkapuhelimesta soittava oman liittymäsopimuksensa mukaisen hinnan puhelustaan viranomaiselle. Päinvastoin kuin eräissä saamissani kanteluissa on katsottu, yhtäältä matkapuhelimesta ja toisaalta lankapuhelimesta soitettavien puheluiden hintojen ei käsitykseni mukaan tarvitse olla yhtä suuria, mutta kummankaan hinnassa ei saa olla edellä tarkoitettua normaalia puheluhintaa ylittäviä kustannuksia.

Edellä olevista vaihtoehdoista kohdat (a) ja (b) siis täyttävät neuvonnan maksuttomuuden vaatimuksen.

Käsitykseni mukaan puhelinneuvonnan maksuttomuus edellyttää paitsi sitä, että viranomainen ei itse peri neuvonnasta palvelumaksua, myös sitä, että neuvonnasta ei viranomaisesta johtuvasta syystä seuraa asiakkaan maksettavaksi normaalin puheluhinnan ylittäviä kustannuksia. Hallinnossa asioivan kannalta ei ole merkitystä sillä, menevätkö nämä ylimääräiset kustannukset viranomaiselle vai jollekin muulle taholle, kuten teleyritykselle.

Kun neuvonta on säädetty maksuttomaksi, sen tuottamisesta aiheutuvat kustannukset kuuluvat viranomaisen kannettavaksi. Viranomaisen kannalta omakustannushintainen palvelu ei ole asiakkaan kannalta maksuton. Neuvonnan maksuttomuutta on arvioitava asiakkaan näkökulmasta.

Käsitykseni mukaan vaihtoehdot (c) ja (d) eivät täytä neuvonnan maksuttomuuden vaatimusta.

Kelan puhelinneuvonta

Kela on tehnyt erään teleyrityksen kanssa sopimuksen palvelunumeroista. Sopimuksen mukaisesti uusiin 020 692 - alkuisiin yhteyskeskuksen palvelunumeroihin lankapuhelimesta soitettaessa palvelun käyttäjä maksaa puhelusta paikallisverkkomaksun ja matkapuhelimesta soitettaessa matkapuhelinmaksun sekä molemmissa tapauksissa lisäksi sopimuksen mukaisen maksun. Lisämaksun suuruus on 3 senttiä/ minuutti. Lisäksi Kelalla on edelleen käytössään toimistojen, aluekeskusten ja keskushallinnon 0204 - alkuiset yritysnumerot, joihin soittaminen matkapuhelimesta maksaa asiakkaalle 8,21 snt/puhelu + 22,9 snt/min ja lankapuhelimesta 8,21 snt/puhelu + 2 snt/minuutti.

Kelan ilmoituksen mukaan koko Kelan puhelinpalvelu on tarkoitus siirtää yhteyskeskuksen hoidettavaksi viimeistään vuonna 2008. Pidän kuitenkin kyseenalaisena, voidaanko kaikki hallintolain 8 §:n mukaisen neuvonnan ja asioinnin piiriin kuuluvat puhelut käytännössä siirtää yhteyskeskuksen hoidettavaksi.

Olen verohallinnon ja Ajoneuvohallintokeskuksen puhelinpalvelujen maksullisuutta koskevissa päätöksissäni 23.6. ja 3.11.2005 todennut, että hyvään hallintoon kuuluva ja hallintolain 8 §:ssä nimenomaisesti säädetty neuvonnan maksuttomuuden vaatimus ei edellytä, että neuvontapuhelu olisi soittajalle ilmainen. Hallinnon asiakkaan voidaan edellyttää maksavan itse normaalin puheluhinnan eli asiakkaan oman liittymäsopimuksen mukaisen hinnan soitettaessa tavalliseen puhelinumeroon. Sen sijaan neuvontapuhelusta ei saa periä asiakkaalta normaalin puheluhinnan ylittävää maksua.

Matkapuhelimella soitettaessa normaali puheluhinta on siis asiakkaan oman liittymäsopimuksen mukainen matkapuhelinmaksu. Lankapuhelimella soitettaessa normaalina puheluhintana on Kelan alueorganisaatio huomioon ottaen pidettävä telealueen sisäisen puhelun eli paikallispuhelun hintaa.

Tällä hetkellä Kelan 0204 - alkuisiin palvelunumeroihin (yritysnumeroihin) soittaminen maksaa lankaliittymästä 8,21 senttiä/puhelu + 2 senttiä/minuutti ja matkapuhelinliittymästä 8,21 senttiä/puhelu ja 22,90 senttiä/minuutti. Lankapuhelun hinta on siten lähellä normaalin paikallispuhelun hintaa, kun taas matkapuhelun hinta on jopa moninkertainen normaaliin matkapuhelinmaksuun verrattuna.

Uusien 020 692 –alkuisten yhteyskeskuksen palvelunumeroiden hinta matkapuhelimesta soitettaessa on 3 senttiä/ minuutti + matkapuhelinmaksu. Tämä on asiakkaan oman liittymäsopimuksen mukaisen matkapuhelinmaksun suuruudesta riippuen jopa vain kolmanneksen nykyisestä yrityksenumeron hinnasta. Pidän tätä kehitystä sinänsä hyvin myönteisenä. Joudun kuitenkin toteamaan, että uusikaan palvelunumero ei ole soittajalle maksuton, vaan asiakkaalta peritään hänen oman liittymäsopimuksensa mukaisen matkapuhelinmaksun lisäksi 3 senttiä/ minuutti.

Uusien yhteyskeskuksen palvelunumeroiden hinta lankapuhelimesta soitettaessa on 3 senttiä/ minuutti + paikallisverkkomaksu. Kun paikallisverkkomaksu on yleensä suuruudeltaan osapuilleen samaa tasoa kuin paikallispuhelimaksu, asiakkaalta peritään noin 3 senttiä/ minuutti normaalia puheluhintaa korkeampaa maksua. Lankapuhelimestakaan soitettaessa uusi hinta ei siis täytä maksuttomuuden vaatimusta ja lisäksi se on nykyistä yrityksenumeron hintaa korkeampi.

Kelan puhelinneuvonta on järjestetty edellä vaihtoehdon (c) mukaisesti. Siinä tavalliseen puhelinnumeroon soittamista olennaisesti korkeampi maksu matkapuhelimesta 0204 –alkuisiin numeroihin sekä korkeampi maksu niin lankapuhelimesta kuin matkapuhelimesta uusiin 020 692 –alkuisiin palvelunumeroihin soitettaessa johtuu Kelan teleyrityksen kanssa tekemästä palvelunumeroita koskevasta sopimuksesta. Normaalista kalliimpi puheluhinta johtuu siis Kelan toimenpiteistä. Asiakkaan kannalta ei ole merkitystä sillä, että Kela ei itse saa osakaanta puheluhinnasta, vaan se menee Kelan sopimuskumppanina olevalle teleyritykselle. Kun kysymys on lakisääteisesti maksuttomasta palvelusta, arviointiin ei vaikuta sekään, että viranomainen on asiakkaalle kustannuksia aiheuttavalla puhelinpalvelusopimuksellaan ehkä parantanut palveluitaan jossakin muussa suhteessa.

Kela toteaa, että sen puhelinpalvelun periaatteena on ollut, että kaikki asiakkaat ympäri maata saavat palvelun samalla hinnalla. Pidän tätä Kelan periaatetta sinänsä oikeana ja hyvän hallinnon mukaisena. Periaatetta ei kuitenkaan voida toteuttaa siten, että asiakkaat joutuvat maksamaan neuvontapuheluista normaalia korkeampaa hintaa.

Niin ikään puhelinpalvelujen mahdolliset pitkät jonotusajat niistä perittävine ylimääräisine kustannuksineen vaarantavat hyvään hallintoon kuuluvan neuvonnan asianmukaista toteutumista. Käsitykseni mukaan jonotusajan ei tarvitse olla soittajalle ilmainen, vaan siitä voidaan periä edellä tarkoitettua normaalia puhelumaksua. Myös esimerkiksi viranomaisen luona henkilökohtaisesti asioiva voi joutua jonottamaan, mistä aiheutuu hänelle ajanhukkaa ja siten kustannuksiin verrattavaa haittaa. Kohtuullista jonotusaikaa ja siitä aiheutuvaa edellä tarkoitettua normaalin puheluhinnan suuruista kustannusta voitaneen pitää asiakkaan valitsemaan palvelukanavaan liittyvänä normaalina kustannuksena. Toinen asia on, että viranomaisen on huolehdittava jonotusaikojen pysymisestä niin kohtuullisina, että ne eivät muodosta

tosiasiallista estettä neuvontapalveluiden saatavuudelle.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen. Maksuton puhelinneuvonta kuuluu perusoikeutena olevan hyvän hallinnon piiriin.

Edellä esitetyn perusteella Kelan puhelinpalvelun hinnoittelu ei ole hyvän hallinnon ja neuvonnan maksuttomuuden vaatimusten mukainen siltä osin kuin asiakkaalta peritään puhelusta korkeampi hinta kuin hänen oman lanka- tai matkapuhelinliittymäsopimuksensa mukainen normaali hinta olisi soitettaessa tavalliseen puhelinnumeroon.

Korostan, että ei ole osoitettavissa sellaista normaalin puheluhinnan ylittävää hintaa, joka olisi oikeudellisesti hyväksyttävissä. Kelan uusien palvelunumeroiden hintoja voidaan tosin pitää ainakin aiempaan matkapuhelusta perittyyn hintaan verrattuna kohtuullisena. Oikeudellisesti kysymys ei kuitenkaan ole kohtuullisuudesta, vaan maksuttomuudesta.

Katson, että Kelan tulee saattaa puhelinneuvontapalvelunsa hyvän hallinnon vaatimusten mukaiseksi. 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 olisi epäoikeutettua kustannusten jakautumista, vaan normaali seuraus viranomaisen jonkin palvelun säätämisestä maksuttomaksi. Kun palvelu säädetään maksuttomaksi, sen kustannuksia ei ole tarkoitettukaan kohdentaa yksittäin palvelun käyttäjille.

4

TOIMENPITEET

Valtakunnallisten yritys- ja erityispuhelinnumeroiden käyttöönotto on viime vuosina yleistynyt myös julkishallinnossa. Vuoden 2004 alussa voimaan tulleen hallintolain nimenomaisesti edellyttämää neuvonnan maksuttomuuden vaatimusta ei ole viranomaisissa ilmeisestikään tiedostettu puhelinneuvonnan osalta. Vuonna 2005 antamani päätökset Verohallinnon ja Ajoneuvohallintokeskuksen puhelinneuvonnan maksullisuudesta olivat ensimmäiset laillisuusvalvojan kannanotot asiaan. Näistä syistä tyydyin noissa päätöksissäni saattamaan puhelinneuvonnan maksuttomuuden vaatimuksen Verohallituksen ja Ajoneuvohallintokeskuksen tietoon.

Kelaa on 18.8.2005 päivätyssä selvitys- ja lausuntopyyntöissä pyydetty erityisesti kiinnittämään huomiota verohallinnon puhelinpalvelun maksullisuutta koskevaan päätökseeni ja sen perusteluihin. Lisäksi Kelalle on 10.2.2006 varattu tilaisuus täydentää lausuntoaan sen johdosta, että Verohallitus ja Ajoneuvohallintokeskus ovat muuttaneet palvelunumeronsa maksuttomiksi siten, että uudet hinnat soittajille ovat vain paikallisverkkomaksu ja matkapuhelinmaksu, kun taas Kelan uusiin yhteyskeskuksen numeroihin soittamisesta peritään asiakkaalta 3 sentin suuruinen lisähinta. Kelalla on kuitenkin edelleen käytössä 0204 –alkuiset yrityspuhelinnumerot eikä myöskään uusien 020 692 –alkuisten

palvelunumeroiden hinnoittelu täytä maksuttomuuden vaatimusta. Kela ei ole esittänyt edes suunnitelmaa maksuttomaan puhelinpalveluun siirtymisestä.

Kelan tehtävänä on monimutkaiseen sosiaaliturvalainsäädäntöön kuuluvien etuuksien ja oikeuksien toimeenpano. Käsitakseni mukaan tätä lainsäädäntöä toimeenpanealla viranomaisella on erityisen korostettu velvollisuus järjestää puhelinpalvelunsa siten, että asiakkaat saavat ilman ylimääräisiä kustannuksia tietoa heille etuuslaeissa turvatuista oikeuksista ja niihin liittyvästä asioinnista.

Edellä esitetyistä syistä annan eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla 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.

Pyydän Kelaa ilmoittamaan minulle 1.10.2006 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt saattaakseen puhelinpalvelunsa lainmukaiseksi.