

22.6.2006

1933/4/05

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Ulla-Maija Lindström

TAMPEREEN KAUPUNGIN PUHELINNEUVONTA

1

KANTELU

Kantelija pyysi 27.6.2005 lähettämässään sähköpostiviestissä eduskunnan oikeusasiamiestä tutkimaan Tampereen kaupungin menettelyn puhelinneuvonnan järjestämisessä. Kantelijan mukaan kaupunki on siirtynyt täysin erikoismaksullisiin puheluihin palvellessaan kuntalaisia. Esimerkiksi sosiaali- ja terveystoimeen soittaminen maksaa noin 30 senttiä minuutti. Kantelijan käsityksen mukaan kunnan asukkaiden verorahoilla ylläpidettävät peruspalvelut eivät saa aiheuttaa lisämaksuja kuntalaisille.

Oikeusasiamiehen kansliaan on saapunut myös muita kanteluita, joissa niin ikään on arvosteltu Tampereen kaupungin puhelinpalvelun maksullisuutta.

2

SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin Tampereen kaupunginhallituksen lausunto. Lisäksi asiassa pyydettiin Suomen Kuntaliiton lausunto.

2.1

Tampereen kaupungin lausunnot

Tampereen kaupungin tietohallintojohtaja Teppo Sulosen selvityksessä 31.10.2005 todetaan, että kaupunki siirtyi 3.5.2005 alkaen käyttämään 020 – alkuisia yritysnimeroita. Tavoitteena oli kaupungin työntekijöiden tavoitettavuuden ja saatavuuden parantaminen, koska matkapuhelinten määrä ja henkilöiden liikkuvuus oli lisääntynyt. Toisena tavoitteena oli kaupungin puhelin-kustannusten alentaminen. Molemmissa tavoitteissa saavutettiin merkittäviä tuloksia.

Selvityksen mukaan yritysnimeroon soittamisessa soittaja maksaa puhelusta soittotavan mukaisen hinnan, myös jonotusajasta. Puhelinpalvelun hinnoittelun osalta Tampereen kaupungin tarjoama palvelu on maksuton. Selvityksessä todetaan, että asiakas maksaa vain puhelimen käytöstä, kuten soittaessa mihin numeroon tahansa. Mikäli jonotuksesta tehtäisiin niin sanotusti maksuton, tarkoittaisi se sitä, että operaattorin laskuttamat kustannukset tulisivat ensin kaupungin hallinnon ja sitä kautta veronmaksajien maksettavaksi. Viranomainen

ei peri neuvontapalvelusta palvelumaksua, mutta asiakas maksaa selvityksessä esitetyn käsityksen mukaan puhelusta normaalin hinnan. Normaalilla hinnalla tarkoitetaan hintaa, jonka soittaja maksaa puhelusta oman liittymäsopimuksensa hinnaston mukaan.

Hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkaalleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta.

Tampereen kaupunki on tiedostanut tilanteen ja etsii ratkaisua kaupunkilaisten palvelun edelleen parantamiseksi. Selvityksen mukaan ongelma on kuitenkin valtakunnallinen, ja se, mikä pitää ensin määritellä, on neuvontapalvelun sisältö. Selvityksen perusteella epäselvyyttä oli siitä, mikä neuvonta kuuluu maksuttoman palvelun piiriin ja mikä ei, ja mikä palvelu vaatii taas edullisempaa puheluhintaa. Tampereen kaupunki selvittää omalta taholtaan paraikaa asiaa, mutta kaupunki odottaa päätöstä, joka koskee kaikkia kuntia ja kaupunkeja, jottei kaupunki tekisi kuntalaisten kannalta hätäisiä ja vääriä ratkaisuja.

Kaupunki neuvottelee myös teleoperaattorin kanssa eri mahdollisuuksista rakentaa ja tarjota hinnaltaan edullisempia palvelunumeroita. Kaupunki ryhtyy rakentamaan ratkaisua välittömästi, kun sellainen suositus kaikkia kuntia varten saadaan aikaan.

Tampereen kaupunginhallitus lausunnossaan 31.10.2005 totesi, että kaupunki ja puhelinoperaattori allekirjoittivat 23.2.2005 sopimuksen puhelinpalveluista. Sopimuskausi on viisi vuotta. Kaupunki siirtyi 3.5.2005 käyttämään operaattorin 0207 –alkuisia yritysnimeroita. Kaupungin käsityksen mukaan yritysnimeroita käyttö ei ollut lainvastaista eikä kaupunki siirtyessään tähän järjestelmään rikkinut hallinto-oikeudellisia periaatteita.

Sopimuksessa oli huomioitu 0207 - yritysnimeroita lisäksi mahdollisuus ottaa käyttöön sellaisia palvelunumeroita, joiden kustannus on soittajalle maksuton tai pienempi kuin 0207- numeron. Nämä palvelunumerot on tarkoitettu erityisesti kantelijan mainitsemiin sosiaali- ja terveystoimen palveluihin sekä kunnan viranomaistoimintaan ja lakisääteistä neuvontaa koskeviin palveluihin. Palvelunumeroihin valittavien yksiköiden määrittely oli vielä kesken.

Kaupunki oli tutustunut eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisuun, joka koski verohallinnon puhelinpalvelun maksullisuutta. Kaupungin käsityksen mukaan ratkaisu ei ollut rinnastettavissa kunnan toimintaan. Verohallinnon ja kuntien toiminta erosi muun muassa siten, että valtion maksuperustelain säännökset eivät soveltuneet kuntaan. Kunnan toimiala oli laaja, mutta vain osa kunnan tehtävistä perustui erityislainsäädäntöön tai oli viranomaistoimintaa. Kaupunki totesi, että oikeuskirjallisuus ja -käytäntö ei määrittelyt selkeästi sitä, mikä osa toiminnasta oli sellaista hallintotoimintaa, jonka neuvot ja ohjeet pitäisi olla maksuttomia siten, että puheluistakaan ei voitaisi periä ylimääräisiä kustannuksia.

Puhelinoperaattorin ja Tampereen kaupungin selvitys palvelunumeroiden käyttöönotosta oli vielä kesken. Kaupunki käy neuvotteluja yhtiön kanssa edellä mainittujen palvelunumeroiden käyttöönotosta ja siihen liittyvistä teknisistä asioista. Kaupunki esitti ratkaisuna asiaan, että kaupunki ottaa käyttöön lakisääteisissä tehtävissään palvelunumerot, joihin soittaminen ei ylitä normaalia puhelukustannusta.

2.2

Suomen Kuntaliiton lausunto

Suomen Kuntaliiton lausunnon 4.4.2006 mukaan kuntienkin puhelinpalvelujen maksullisuuden arvioinnin lainsäädäntöpohja löytyy perustuslain ohella ennen kaikkea hallintolain 7 ja 8 §:stä. Myös laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta on 1.10.2005 voimaan tulleen muutoksen johdosta relevantti asian arvioinnissa.

Hallintolain 7 §:ssä säädetään palveluperiaatteesta ja palvelujen asianmukaisuudesta: Asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Hallintolain 8 §:ssä säädetään neuvonnasta: Viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkaalleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta. Edelleen todetaan, että viranomaisen on pyrittävä opastamaan asiakasta toimivaltaiseen viranomaiseen, jos asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan.

Julkisuuslain 34 §:ssä säädetään maksuista, joita voidaan periä asiakirjojen antamisesta. Maksua ei saa kuitenkaan periä, kun:

- 1) asiakirjasta annetaan tietoja suullisesti,
- 2) asiakirja annetaan viranomaisen luona luettavaksi tai jäljennettäväksi,
- 3) julkinen sähköisesti talletettu asiakirja lähetetään tiedon pyytäjälle sähköpostitse,
- 4) sähköisesti tallennettu asiakirja lähetetään asianosaiselle sähköpostitse,
- 5) pyydetyn asiakirjan antaminen kuuluu viranomaisen neuvonta-, kuulemis- tai tiedotusvelvoitteen piiriin.

Suomen Kuntaliiton käsityksen mukaan asian oikeudellinen arviointi ei kuntien kohdalla juurikaan eroa valtion viranomaisesta. Kuntien tehtäväkenttä on laajempi kuin yksittäisen valtion viranomaisen. Hallintolain ja julkisuuslain mainitut säännökset koskevat kaikkea asiointia kunnassa, eivät vain kuntien lakisääteisiä tehtäviä tai niin sanottuja viranomaisasioita.

Näin ollen yleisen lainsäädännön näkökulmasta puhelinpalvelujen erottaminen eri palveluissa ja niin sanotuissa lakisääteisissä tehtävissä ei voine tulla kysymykseen. Kuntaan voidaan ottaa yhteyttä puhelimitse periaatteessa missä asiassa tahansa ja hallintolain 8 §:n mukaisesti asiointineuvonnan ja opastamisen on oltava maksutonta. Toisin sanoen yhteydenotosta puhelimitse ei

pitäisi aiheutua soittajalle sellaisia ylimääräisiä kustannuksia, jotka aiheutuvat viranomaisen valitsemasta puhelinjärjestelmästä. Vastaisen varalle saattaisi olla syytä harkita lainsäädännön täsmentämistä siten, että maksuttoman neuvonnan ja muun viranomaispalvelun rajaa selkeytetään.

2.3

Tampereen kaupungin internet-kotisivuilla julkaistut yhteystiedot

Kaupungin kotisivuilla julkaistujen yhteystietojen mukaan puheluiden hinnat 020 – alkuisiin puhelinnumeroihin ovat soitto kiinteästä verkosta 8,21 snt/puhelu + 6,9 snt/minuutti ja soitto matkapuhelimesta 8,21 snt/puhelu +22,9 snt/minuutti. Yritysnumerot ovat käytössä muun ohella sosiaali- ja terveystoimessa, kasvatus- ja opetustoimialalla sekä kaupungin hallinnossa.

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 121 §:n 1 momentin mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua asukkaiden itsehallintoon.

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.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki (621/1999) (julkisuuslaki)

Julkisuuslain 9 §:ssä säädetään tiedon antamisesta julkisesta asiakirjasta. Pykälän 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen.

Julkisuuslain 11 §:ssä säädetään asianosaisen tiedonsaantioikeudesta. Pykälän 1 momentin mukaan hakijalla, valittajalla sekä muulla, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee (asianosainen), on oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitelleeltä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn.

Julkisuuslain 34 §:ssä (495/2995) säädetään maksuista. Pykälän 1 momentin mukaan asiakirjan antamisesta 9 ja 11 §:n nojalla ei peritä maksua, kun:

- 1) asiakirjasta annetaan tietoja suullisesti;
- 2) asiakirja annetaan viranomaisen luona luettavaksi tai jäljennettäväksi;
- 3) julkinen sähköisesti talletettu asiakirja lähetetään tiedon pyytäjälle sähköpostitse;
- 4) sähköisesti talletettu asiakirja lähetetään asianosaiselle sähköpostitse;
- 5) pyydetyn asiakirjan antaminen kuuluu viranomaisen neuvonta-, kuulemis- tai tiedotusvelvoitteen piiriin.

Kuntalaki (365/1995)

Kuntalain 2 §:n 1 momentin mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät. Kunnille ei saa antaa uusia tehtäviä

tai velvollisuuksia taikka ottaa pois tehtäviä tai oikeuksia muuten kuin säätämällä siitä lailla.

3.2

Arviointi

Hyvän hallinnon perusteet ja neuvonta

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on tarkoin lakia noudatettava. Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan lähtökohtana on, että perusoikeudet velvoittavat julkista valtaa sen kaikissa eri toiminnoissa. Perustuslaissa asetettu lainalaisuuden vaatimus on ymmärrettävä kaikkeen julkisen vallan käyttöön liittyvänä velvoitteena soveltaa oikeusjärjestystä kokonaisuudessaan, mukaan lukien perusoikeussäännökset. Julkisen vallan käsitteen omaksumisella perustuslakiin tarkoitettiin saada juuri valtion ulkopuolinenkin julkisen vallan käyttö ja muu julkinen toiminta selkeästi perusoikeussäännösten alaisuuteen. Perusoikeussäännösten vaikutukset ulottuvat siten muuhunkin julkiseen toimintaan kuin valtion nimissä tapahtuvaan ja myös viranomaistoimintaan rinnastettavan yksityisen oikeussubjektin toiminta on perusoikeuksien kannalta julkista toimintaa. Yleisesti voidaan todeta, että valtio sekä kunnat ja kuntayhtymät virkamiehineen ovat keskeisimmät velvoitetuiksi tulevat tahot (Hallberg – Karapuu – Scheinin – Tuori – Viljanen: Perusoikeudet, Juva 1999, s. 137 ja 138).

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.

Hallintolain 8 §:ssä säädetty neuvonta kuuluu hallintolain 2 luvussa säädettyihin hyvän hallinnon perusteisiin. Viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa ja vastattava asiointia koskeviin tiedusteluihin. Hallituksen esityksessä hallintolaiksi (HE 72/2002 vp s. 57–58) todetaan neuvonnan osalta muun ohella seuraavaa.

Hyvää hallintoa koskevat perusoikeussäännökset ovat laajentaneet hallintomenettelylain mukaista viranomaisen neuvontavelvollisuutta viranomaisen palveluperiaatetta yleisemmin ilmentäväksi säännökseksi. Esityksen mukaan 8 §:ssä asetetaan viranomaiselle jossain määrin aiempaa laajempi velvollisuus antaa asiakkaalleen neuvontaa. Neuvontavelvollisuuden piiriin kuuluu menettelytapoja ja menettelyllisiä oikeuksia koskeva neuvonta, oikeudellisia

seikkoja koskeva neuvonta ja tosiasiallinen, esimerkiksi käsittelyn kestoja koskeva neuvonta. Viranomaisen velvollisuuksiin ei sen sijaan kuulu asiakkaan avustaminen kuten asiakirjojen laatiminen tämän puolesta.

Esityksessä todetaan, että viranomaisella on neuvontavelvollisuus vain sen toimivaltaan ja tehtäviin kuuluvissa asioissa. Neuvontavastuu kuuluu siten sille viranomaiselle, jonka tehtävänä on asian käsittely tai palvelun toteuttaminen. Neuvonnan tarpeellisuutta ja laajuutta arvioidaan sen mukaan, miten asiakkaalla tosiasiallisesti on mahdollisuus selviytyä asiansa hoitamisessa. Vaikeassa ja monimutkaisessa asiassa neuvonnan tarve on suurempi kuin yksinkertaisessa menettelyssä.

Esityksen mukaan viranomaisen neuvontavelvollisuutta on täydennetty sille asetetulla yleisellä velvollisuudella vastata asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Asiointilla tarkoitetaan paitsi hallintoasian hoitamiseksi tarpeellisten toimenpiteiden suorittamista myös tosiasialliseen hallintotoimintaan liittyvää asiointia viranomaisessa.

Neuvonnan maksuttomuus

Hallintolain 8 §:n 1 momentissa 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. Kuntalainsäädännössä ei ole yleistä kunnallisten maksujen perusteita koskevaa sääntelyä.

Julkisuuslain muuttamista koskevan lain esitöissä (HE 29/2005 vp) todetaan, että maksu jätetään kokonaan perimättä, jos pyydetyn asiakirjan antaminen kuuluu viranomaisen neuvonta-, kuulemis- tai tiedotusvelvoitteen piiriin. Viranomaisen neuvontavelvoitteesta on yleisiä säännöksiä hallintolaissa. Lain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on hallintolain mukaan maksutonta. Kuulemisvelvoitteesta on säännöksiä puolestaan hallintolain 34 §:ssä.

Hallintolain valmisteluasiakirjoista puolestaan 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".

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 kiinteään puhelinverkon liittymästä ja minkälainen liittymäsopimus asiakkaalla on oman teleyrityksensä kanssa. Normaali puheluhinta peritään esimerkiksi soittaessa kiinteään 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 erityispuhelinnumerosta

(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 viranomaisen 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.

Tampereen kaupungin puhelinneuvonta

Kaupunki on tehnyt erään teleyrityksen kanssa sopimuksen palvelunumeroista. Sopimuksen mukaiset 0207 - alkuiset numerot ovat yritysnumeroita, joihin soittaminen maksaa asiakkaalle Tampereen kaupungin internet- kotisivujen mukaan matkapuhelimesta 8,21 senttiä/puhelu + 22,9 senttiä/minuutti ja lankapuhelimesta soittaminen maksaa 8,21 senttiä/puhelu + 6,9 senttiä/minuutti. Maksu lankapuhelimesta on siten korkeampi kuin liikenne- ja viestintäministeriön julkaisun mukainen operaattorin ilmoittama lankaverkosta soitto yritysnumeroon

8,21 senttiä/puhelu + 2 senttiä/minuutti.

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. Verohallitus ja Ajoneuvohallintokeskus ovat päätösteni jälkeen muuttaneet palvelunumeroidensa hintaa siten, että puheluista peritään ainoastaan paikallisverkkomaksu tai matkapuhelinmaksu. Näiden palvelunumeroiden uudet hinnat täyttävät maksuttomuuden vaatimuksen.

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

Kaupungin 0207 –alkuisiin palvelunumeroihin (yritysnumeroihin) soittaminen maksaa lankaliittymästä 8,21 senttiä/puhelu + 6,9 senttiä/minuutti ja matkapuhelinliittymästä 8,21 senttiä/puhelu ja 22,90 senttiä/minuutti. Lankapuhelun hinta ylittää selvästi keskimääräisen paikallispuhelun hinnan ja matkapuhelun hinta on jopa moninkertainen normaaliin matkapuhelinmaksuun verrattuna.

Kaupungin puhelinneuvonta on siten järjestetty edellä vaihtoehdon (c) mukaisesti. Siinä tavalliseen puhelinumeroon soittamista korkeampi maksu johtuu kaupungin teleyrityksen kanssa tekemästä palvelunumeroita koskevasta sopimuksesta. Normaalialia kalliimpi puheluhinta johtuu siis kaupungin toimenpiteistä. Asiakkaan kannalta ei ole merkitystä sillä, että kaupunki ei itse saa osakaahan puheluhinnasta, vaan se menee sen sopimuskumppanina olevalle teleyritykselle. Kaupungin mukaan sen puhelinpalvelun periaatteena on ollut kaupungin työntekijöiden tavoitettavuuden ja saatavuuden parantaminen sekä kaupungin omien puhelinkustannusten alentaminen. Kun kysymys on lakisääteisesti maksuttomasta palvelusta, arviointiin ei vaikuta se, että viranomaisen on asiakkaalle kustannuksia aiheuttavalla puhelinpalvelusopimuksellaan ehkä parantanut palveluitaan jossakin muussa suhteessa.

Myös puhelinpalvelujen mahdolliset pitkät jonotusajat voivat vaarantaa hyvään hallintoon kuuluvan neuvonnan asianmukaista toteutumista. Käsitakseni mukaan myöskään 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.

4

LOPPUTULOS

Perustuslain 21 §:n mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan laissa. Hallintolain 8 §:ssä säädetty neuvonta kuuluu hallintolain 2 luvussa säädettyihin hyvän hallinnon perusteisiin. Säännös velvoittaa niin valtion viranomaisia, kuntia kuin muitakin julkisyhteisöjä antamaan toimivaltansa rajoissa asiakkaalleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa ja vastaamaan asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta.

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

Kuten Suomen Kuntaliitto lausunnossaan on todennut, asian oikeudellinen arviointi ei kuntien kohdalla juurikaan eroa valtion viranomaisista. Kuntien tehtäväkenttä on tosin laajempi kuin yksittäisen valtion viranomaisen. Hallintolain säännökset koskevat kuitenkin lähtökohtaisesti kaikkea asiointia kunnassa. Tässä yhteydessä ei ole mahdollista arvioida, saattaisiko kunnalla olla Tampereen kaupungin lausunnossa esitetyllä tavalla jotakin sellaista puhelinpalvelua, johon hallintolain säännökset eivät tulisi sovellettavaksi.

Edellä esitetyn perusteella en pidä voimassa olevaa Tampereen kaupungin puhelinpalvelun hinnoittelua hyvän hallinnon ja neuvonnan maksuttomuuden vaatimusten mukaisena siltä osin kuin asiakkaalta peritään puhelusta korkeampi hinta kuin hänen oman lanka- tai matkapuhelinliittymäsopimuksensa mukainen normaali hinta olisi soitettaessa tavalliseen puhelinnumeroon.

Katson, että kaupungin tulee saattaa puhelinneuvontapalvelunsa hyvän hallinnon vaatimusten mukaiseksi. Käytännössä tämä voi tarkoittaa sitä, että puhelinneuvonnasta nyt asiakkaille aiheutuvat ylimääräiset kustannukset tulisivat ensin kaupungin maksettavaksi ja siten katettavaksi kaupungin 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.

5

TOIMENPITEET

Tämä Tampereen kaupungin puhelinpalvelua koskeva päätökseni on ensimmäinen laillisuusvalvojan kannanotto, jossa on arvioitu nimenomaisesti kunnan velvollisuutta järjestää puhelinpalvelunsa hyvän hallinnon edellyttämällä tavalla maksuttomaksi. Tämän vuoksi työdydyn kiinnittämään Tampereen

kaupungin huomiota siihen, että sen puhelinpalvelu ei vastaa perusoikeutena olevaan hyvään hallintoon kuuluvaa ja hallintolaissa nimenomaisesti säädettyä neuvonnan maksuttomuuden vaatimusta siltä osin kuin asiakkaalta peritään puhelusta normaalia puheluhintaa korkeampaa maksua.

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