

23.6.2005

2069/4/04

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Ulla-Maija Lindström**

## **VEROHALLINNON PUHELINPALVELUJEN MAKSULLISUUS**

1

### **KANTELU**

Kantelija pyysi 4.8.2004 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoitta massaan kantelussa oikeusasiamiestä tutkimaan verohallinnon puhelinpalvelun maksullisuuden. Kantelijan kirjoituksen mukaan verokorttimuutoksissa tuli soittaa verohallinnon palvelunumeroihin, joissa jonotus oli maksullinen. Kantelija kertoi soittaneensa 3.6.2004 tällaiseen palvelunumeroon. Puhelinpalvelussa oli lähes aina jonoa, jolloin soittajalle aiheutui turhia kustannuksia. Lisäksi jonotus kiinteästä liittymästä maksoi 2 senttiä minuutilta, kun se matkapuhelimesta soitettuna maksoi yli 20 senttiä minuutilta. Ottaen huomion matkapuhelinkäyttäjien suuren määrän ja sen, että m onilla ei enää ollut kiinteää lankapuhelinta, kantelijan käsityksen mukaan oli täysin epäoikeudenmukaista, että palvelusta perittiin kymmenkertainen maksu. Kantelijan mielestä puhelinpalvelun jonotus tuli muuttaa maksuttomaksi ja matkapuhelinpalvelun käyttäjälle tuli tarjota samaa palvelua samaan hintaan kuin lankapuhelimen käyttäjälle.

2

### **SELVITYS**

Kantelun johdosta hankittiin Verohallituksen lausunto 12.10.2004 ja Verohallituksen verotuskeskuksen selvitys 23.9.2004. Käytettävissäni on ollut myös Viestintäviraston työryhmäraportti 1/2005 Yritys- ja palvelunumerot. Viestintäviraston viestintäverkot ja tietoturva-tulosalueen johtaja Tapani Rantanen on 15.6.2005 ollut oikeusasiamiehen kansliassa antamassa lisätietoja työryhmäraportissa käsitellyistä asioista.

2.1

#### **Verohallituksen lausunto ja selvitys**

Verohallitus toteaa, että sen viime vuosien tavoitteena on ollut parantaa asiakaspalvelua siten, että asiointitarve vähenisi. Samalla on ollut tavoitteena, että tarvittavat verotukseen liittyvät asiointipalvelut olisivat tarjolla mahdollisimman monikanavaisesti ja mieluiten sähköisesti. Asiakaspalvelun monikanavaisuus tarkoittaa sitä, että asiakas voi soittaa verohallinnon palvelunumeroihin, hän voi kysellä asiaansa internetin välityksellä, toimittaa asiansa kirjeitse tai käydä henkilökohtaisesti hoitamassa asiansa

verotoimistossa tai sen palvelupisteessä. Yhtenä palvelukanavana ovat puhelinpalvelut, jotka perustuvat sarjaan asiakaskohtaisia palvelunumeroita.

Puhelinpalvelun hinnoittelun osalta Verohallitus toteaa, että verottajan tarjoama palvelu on maksuton. Asiakas maksaa vain puhelimen käytöstä, kuten soittaessaan mihin numeroon tahansa. Puhelinpalvelun välittäjäksi verohallinto on valinnut sellaisen operaattorin, jonka palvelunumeroihin soitettaessa jokainen asiakas maksaa saman hinnan puhelustaan riippumatta siitä, missä hän asuu tai minkä alueellisen operaattorin palveluita asiakas käyttää. Yksittäisen puhelun hinnoittelusta ja taustalla olevasta kustannusrakenteesta päättää siten vain ja ainoastaan puhelun teknisestä välittämisestä huolehtiva puhelinoperaattori.

Kantelijan soittaessa 3.6.2004 matkapuhelinliittymästä operaattorin 0204 – palvelunumeroon hinta oli 8,21 senttiä puhelulta + 22,9 senttiä minuutilta. Lankaliittymästä puhelun hinta oli tuolloin 8,21 senttiä puhelulta + 2 senttiä minuutilta. Nämä hinnat selviävät verohallinnon internetsivuilta osoitteesta <http://www.vero.fi/yhteystiedot>.

Puhelinpalvelujen jonotuksen osalta Verohallitus toteaa, että palvelunumeroihin liittyvän niin kutsutun älyverkon avulla verohallinnossa puhelut ohjataan automaattisesti vastattavaksi sinne, missä kulloinkin on vapaata vastauskapasiteettia. Palvelunumerot ja älyverkkopalveluiden hyödyntäminen ovat mahdollistaneet työn jakamisen alueellisesti tasaisemmin ja samalla turvanneet palveluiden saatavuuden ruuhkaisemmillä alueilla kuten pääkaupunkiseudulla. Tavoitteena puhelinpalveluja rakennettaessa on ollut, että puheluun vastattaisiin enintään 30 sekunnin kuluessa. Tässä tavoitteessa ei ruuhkahuippujen aikana ole aina pysytty. Ongelmallisimpia ovat olleet ne ajankohdat, jolloin verohallinto on postittanut verokortit ja veroliput asiakkaille.

Mikäli jonotuksesta tehtäisiin niin sanotusti maksuton, tarkoittaisi se sitä, että operaattorin la skuttamat kustannukset tulisivat ensin verohallinnon maksettavaksi ja sitä kautta veronmaksajien vastattavaksi. Kuitenkin asiakkaiden tasapuolinen kohtelu edellyttää, että kutakin palvelukanavaa käyttävä maksaa samanlaiset – valitusta kanavasta riippuvat - oheiskustannukset. Täysin maksuttomaksi voidaan luonnehtia vain henkilökohtaista käyntiä verotoimistossa. Useimmiten tällöinkin kuluja aiheutuu matkasta verotoimistoon. Kaikilla muilla palvelukanavilla on omat verohallinnosta riippumattomat käyttökustannuksensa, jotka ovat kaikille samat, kuten esimerkiksi kirjeitse asioitaessa postimaksut.

Lopuksi Verohallitus toteaa, että se pyrkii parantamaan asiakaspalveluaan ja tarjoamaan palvelujaan siten, että asiakkailta olisi valittavissa vaihtoehtoisia palvelukanavia. Verohallinto ei peri maksua mistään näistä palvelumuodoista. Valitettavasti kaikista niistä aiheutuu asiakkaalle kustannuksia, paitsi, jos palvelupisteessä asiointi onnistuu ilman kulkuneuvoa. Verohallinto on parhaillaan rakentamassa sähköisiä asiointipalveluja kansalaisille. Niiden aikaansaaminen vaatii kuitenkin aivan uusia ohjelmistoja ja uutta teknologiaa, joita verohallinnolla ei vielä ole valmiina. Tällä hetkellä on tavoitteena, että sähköinen muutosverokorttipalvelu voisi olla käytössä internetissä vuoden

2006 alussa. Tällöin asiointi onnistuu pankkitunnisteiden tai sähköisen henkilökortin avulla.

## 2.2

### Viestintäviraston työryhmäraportti 1/2005

Viestintävirasto asetti 26.7.2004 työryhmän, jonka tehtävänä oli laatia ehdotukset yritys- ja erityispalvelunumeroiden hinnoittelun hintainformaation ja numeroinnin selkeyttämiseksi. Raportin mukaan yritysnumeroilla tarkoitetaan valtakunnallisia numeroita, joiden puheluhinnoittelussa ei ole muuta kuin viestintäpalvelusta aiheutuvaa taksaa. Yritysnumeroita käytetään samoihin tarkoituksiin kuin tavallisia kiinteän puhelinverkon tilaajanumeroita, esimerkiksi ohivalintavaihteiden numeroina. Erityispalvelunumeroilla tarkoitetaan valtakunnallisia palvelunumeroita, joiden puhelutaksaan sisältyy viestintäpalvelusta tulevan taksan lisäksi muusta palvelusta tuleva lisämaksu, jonka teleyritys tilittää palveluntuottajalle. Kantelun tekemisen aikaan verohallinnon käytössä ollut 0204- numeroalue ja nykyinen 0103- numero alue kuuluvat yritysnumeroihin.

#### Hinnoittelu

Hinnoittelun osalta työryhmäraportissa todetaan, että puhelut yritysnumeroihin on hinnoiteltu pääasiassa siten, että numeroalueen haltijana oleva teleyritys määrittelee kokonais uudessaan (päästä päähän) puhelun hinnan soittajalta yritysnumeroon. Tämä tarkoittaa sitä, että hinta on soittajalle sama riippumatta siitä, minkä teleyrityksen palveluita asiakas itse käyttää. Numeroalueen haltijayritys on tällöin ostanut puhelun niin sanotun nousevan liikenteen tukkuhinnalla muilta teleyrityksiltä (käytetään myös termiä access-hinnoittelu).

Kun numeroalueen haltijayritys määrittelee puhelun hinnan päästä päähän, puhelut on yleensä hinnoiteltu siten, että puhelu kiinteästä verkosta yritysnumeroon on lähellä paikallispuhelun hintaa. Sen sijaan puheluhinta matkaviestinverkosta yritysnumeroon on tällä hetkellä huomattavasti korkeampi kuin puhelu matkaviestintäverkosta tavalliseen kiinteään puhelinverkon tilaajanumeroon tai omaan tai viereiseen matkaviestintäverkkoon. Tämä puhelujen suuri hintaero on raportin mukaan korostunut viimeisen vuoden aikana sen takia, että matkapuhelujen hinnat ovat viime aikoina laskeneet huomattavasti. Samaa kehitystä ei ole ollut puheluhinnoissa matkapuhelimesta yritysnumeroihin. Syy puhelujen suureen hintaeroon on asianomaisten teleyritysten mukaan se, että puheluhinnat perustuvat matkaverkkojen nousevan liikenteen tukkuhintoihin, jotka ovat suhteellisen korkeat.

#### Jonotus

Raportissa todetaan, että useimmiten jonotus tarkoittaa sitä, että puhelu on tullut yrityksen vaihteeseen, mutta ei asiakaspalvelijalle. Puhelinverkon kannalta kyseessä on tällöin jo käynnissä oleva puhelu, josta aiheutuu normaali laskutus. Teknisesti ei ole mahdollista erottaa tapauksia, jossa puhelu on yhdistynyt vaihteen välittäjälle ja välittäjän tai jonotuksen kautta vaihteen takana olevalle asiakaspalvelijalle. Kun puhelu tulee yrityksen

vaihteeseen tai asiakaspalvelunumeroon, asiakas joko saa palvelua ja maksaa puhelusta, tai sitten ei saa palvelua, mutta maksaa kuitenkin jo puhelusta. Yritysnumeroihin ja kiinteän verkon tilaajanumeroihin jonotus maksaa saman kuin puhelut kyseisiin numeroihin. Soittaja voi päätellä jonotuksen hinnan ainoastaan liittymätyyppinsä (matkapuhelin/kiinteän puhelinverkon liittymä) ja valitsemansa numeron perusteella (esim. yritysnumero).

## Säädökset ja viranomaisten toimivalta

Viestintäviraston toimivallan osalta raportissa selostetaan, että viestintämarkkinalain lähtökohtana on teleyritysten hinnoitteluvapaus. Viestintävirasto voi asettaa teleyrityksille hinnoittelua koskevia velvoitteita lain 18, 19 tai 20 §:n nojalla. Velvoitteita voidaan asettaa vain Euroopan yhteisöjen komission suosituksesta tai liikenne- ja viestintäministeriön päätöksessä määritellyillä relevantteilla markkinoilla. Näihin markkinoihin kuuluvat muun muassa kiinteän televerkon paikallis- ja kaukopuhelupalvelut sekä kiinteän televerkon ja matkaviestinverkon yhteenliittäminen. Koska matkaviestinverkon vähittäismarkkinoita ei ole otettu mukaan suositukseen, ei Viestintävirastolla ole toimivaltaa puuttua matkapuheluiden vähittäishintoihin.

Edelleen raportissa todetaan yhteenliittämisen tukkuhintojen osalta, että Euroopan komission kannan mukaisesti matkaviestinverkoista nousevan liikenteen ja verkkoon pääsyn markkinoilla kilpailu toimii, eikä näille markkinoille ole asetettu mitään hinnoitteluun tai verkkoon pääsyyn liittyviä erityisvelvoitteita. Viestintävirastolla ei siten ole toimivaltaa puuttua matkaviestinverkoista nousevan liikenteen tukkuhinnoitteluun eli access-hintoihin.

Raportin mukaan kuluttajasuojalain nojalla kuluttaja-asiamies valvoo, että markkinointi sisältää kuluttajan taloudellisten turvallisuuden kannalta tarpeelliset tiedot. Myyntihinnan ilmoittaminen markkinoinnissa on välttämätön edellytys hinnoittelun läpinäkyvyydelle. Selkeys ja ymmärrettävyys parantavat hinnoittelun läpinäkyvyyttä. Hinnoittelurakenteiden tulee olla sellaiset, että hintavertailu eri hyödykkeiden kesken on helppoa. Kuluttaja-asiamiehellä ei pääsääntöisesti ole kuitenkaan toimivaltaa valvoa julkisyhteisöjen toimintaa, joten tältä osin yritysnumeroiden hinnan ilmoittamiseen hän ei voi puuttua.

## Mahdolliset toimenpiteet

### *Hintainformaatio*

Työryhmän toimenpide-ehdotusten kohdalla todetaan, että työryhmän käsityksen mukaan suuri osa esiin tulleista epäkohdista liittyy puutteelliseen hintainformaatioon. Työryhmä ehdottaa muun muassa puhelinluettelon käyttämistä hintainformaation parantamiseen siten, että puhelinluettelossa olisi erityinen sivu kertomaan, mitkä ovat yritys numeroihin soitettavien puheluiden hinnat ilmoitettuna päivänä, mistä ajantasaiset hinnat löytyvät, ja miten puhelinnumeron siirrettävyys vaikuttaa hintatiedon selvittämiseen.

Työryhmän raportista ilmenee, että yritysnumerosopimuksen tehneet yritykset tai viranomaiset eivät välttämättä ole edes tiedäneet, mitä yritysnumeroon soittaminen maksaa asiakkaalle. Tämän vuoksi työryhmä ehdottaa, että teleyritykset tarjousvaiheessa ja sopimusta tehtäessä kertovat yritysnumeroasiakkaalleen (yritysnumeron käyttäjälle), mitä puhelut yritysnumeroon maksavat kiinteästä verkosta ja mitä matkaviestinverkosta ja mitkä ovat yritysnumeron käyttäjän hintailmoitusvelvollisuudet.

### *Laskuerittely*

Viestintämarkkinalain 80 §:ssä on säädetty telelaskun erittelystä. Säännöksessä ei ole erikseen mainittu esimerkiksi yritys- ja erityispalvelunumeroita, eli soittaja ei edes laskustaan näe yritysnumeroon soitetun puhelimen hintaa. Jotta kuluttaja saisi oikean kuvan soittamiensa puheluiden hinnoista, työryhmä ehdottaa, että teleyritykset kehittävät laskutustaan siten, että puhelimenlaskuun muodostetaan yhteinen tai numeroalueittain eritelty laskurivi yritysnumeroihin soitetuille puheluille.

Viestintäviraston määräys puhelinnumeron siirrettävyydestä 46 C/2005 M

Viestintävirasto on määräyksellään lisännyt valtakunnalliset yritysnumerot siirrettävyyden piiriin. Siirrettävyyden on oltava toteutettu viimeistään 31.3.2005. Määräyksen tavoitteena on edistää kilpailua puhelinverkossa lisäämällä yritysten mahdollisuuksia kilpailuttaa teleyrityksiä ilman, että numerot muuttuvat. Uudistus lisää kilpailua teleyritysten kesken ja tämän uskotaan heijastuvan aikaa myöten alentavasti myös yritysnumeroihin soittamisesta perittäviin maksuihin.

## 2.3

Tilastokeskuksesta saatu selvitys

Tilastokeskuksesta puhelimitse saadun selvityksen mukaan toukokuun 2005 kuluttajabarometrin mukaan vain matkapuhelinliittymä on 46 prosentilla, sekä matka- että lankapuhelinliittymä on 49 prosentilla ja vain lankaliittymä on 4 prosentilla kotitalouksista.

## 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 1 momentin mukaan jokaisella on muun muassa oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain

mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Pykälän 2 momentissa on muun ohella todettu, että hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

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

Perustuslain 81 §:n 1 momentin mukaan valtion verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Pykälän 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.

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.

Hallintolain 5 luvussa säädetään asian käsittelyä koskevista yleisistä vaatimuksista. Hallintolain 22 §:n § 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Pykälän 2 momentin mukaan viranomaisen on esitettävä asianosaiselle pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta ja vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin.

## *Valtion maksuperustelaki (150/1992)*

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 sija sta.

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

### 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. Neuvonnan maksuttomuuden osalta hallintolain säännöksen etusija valtion maksuperustelain vastaavaan säännökseen nähden on mielestäni 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".

Kiinnitän huomiota siihen, että valtion maksuperustelaki ja sen säännös vain vähäisiä kustannuksia aiheuttavan neuvonnan pääsääntöisestä maksuttomuudesta on hallintolaki 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.

Tämän vuoksi siinäkin tapauksessa, että hallintolain säännöstä pidettäisiin jollakin perusteella toissijaisena valtion maksuperustelain säännökseen nähden, hallintolain säännökselle on annettava erittäin painava neuvonnan maksuttomuutta puoltava tulkintavaikutus arvioitaessa valtion maksuperustelain 5 §:n 3 momentissa mainittujen "erityisen syyn" ja "vähäisten kustannusten" merkityssisältöä. Koska eduskunnan hallintovaliokunta on kytkenyt neuvonnan maksuttomuuden "erottamattomasti" perusoikeutena olevaan hyvään hallintoon, myös perusoikeusuudistuksessa edellytetty perusoikeusmyönteinen laintulkinta vaikuttaa samaan suuntaan.

Näillä perusteilla päädyn siihen, että neuvonnan maksuttomuus määräytyy hallintolain 8 §:n perusteella. Tavanomainen neuvonta ei valtion maksuperustelainkaan nojalla voi enää hallintolain säätämisen jälkeen olla maksullista.

#### *Puhelinneuvonnan maksuttomuus*

Puhelinneuvonta on tyypillisesti sellaista tavanomaista neuvontaa, jonka on edellä lausutun mukaisesti oltava niin hallintolain kuin valtion maksuperustelainkin nojalla maksutonta.

Yhteydenotto viranomaiseen puhelimitse on tällä hetkellä merkittävin ja laajimmin käytetty kanava, jolla hallinnossa asioiva hakee neuvoja ja ohjausta hallintoasiansa hoitamisessa. Tämän vuoksi puhelinneuvonnasta asiakkaalle aiheutuvien kustannusten suuruudella on tärkeä merkitys hyvään hallintoon kuuluvan neuvonnan tosiasialliselle toteutumiselle.

Puhelinneuvonnan maksuttomuuden merkityssisältö ei ole täysin yksiselitteinen. Selvästi pois suljettua olisi se, että viranomaisen perisi puhelinneuvonnasta sen tuottamisesta aiheutuvia kustannuksia eli ns. omakustannushintaa suuremman maksun. Erittelen muita ajateltavissa olevia vaihtoehtoja seuraavasti.

- (a) Viranomaisen vastaa kokonaan neuvontapuhelun kustannuksista eli se on asiakkaalle (soittajalle) ilmainen.
- (b) Viranomaisen 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 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 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 kantelussa 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 vaihtoehtoista 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.

### *Verohallinnon puhelinneuvonta*

Verohallitus on 1.10.2004 tehnyt erään teleyrityksen kanssa sopimuksen verohallinnon palvelunumeroista. Yritysnumeropalvelun avulla verohallinto voi palvella asiakkaitaan yhden koko maan kattavan numeroinnin takaa sekä saa käyttöönsä älyverkon ohjauspalvelut ja raportoinnin. Verohallinnon internet-sivuilla julkaistujen tällä hetkellä voimassa olevien yhteystietojen mukaan soittaminen verohallinnon yritysnumeroihin maksaa lankaliittymästä 8,21 senttiä/puhelu + 1,47 senttiä/minuutti ja matkapuhelinliittymästä 29,13 senttiä/minuutti. Lisäksi sivuilla todetaan, että verohallinnon palvelut ovat maksuttomia. Asiakas maksaa puhelusta teleoperaattorille. Teleoperaattorin veloitus alkaa siitä, kun yhteys muodostuu. Näin myös silloin, kun asiakas kuulee esimerkiksi jonotiedotteen. Sivulla suositellaan jonottamisen sijasta, että asiakas soittaisi uudelleen jonkin ajan kuluttua.

Verohallinto ei itse veloita puhelinpalvelun yhteydessä suorittamastaan veroneuvonnasta tai tiedusteluihin vastaamisesta. Vaikka tästä asiakaspalvelusta ei peritäkään siten erillistä maksua, asiakas joutuu Verohallituksen teleyrityksen kanssa tekemän sopimuksen johdosta maksamaan yhteydenotostaan yritysnumeroon teleyrityksen määrittelemän hinnan, jolloin puhelu kiinteästä verkosta on lähellä paikallispuhelun hintaa, mutta puhelu matkapuhelinverkosta on tätä merkittävästi korkeampi, tällä hetkellä 29,13 senttiä minuutilta.

Verohallinnon puhelinneuvonta on siten järjestetty edellä vaihtoehdon (c) mukaisesti. Siinä tavalliseen lankapuhelinnumeroon soittamista korkeampi maksu johtuu Verohallituksen teleyrityksen kanssa tekemästä yritysnumeropalvelunumerosta koskevasta sopimuksesta. Normaalialue kalliimpi puhelu hinta johtuu siis Verohallituksen toimenpiteistä. Asiakkaan kannalta ei ole merkitystä sillä, että Verohallitus ei itse saa osaakaan puheluhinnasta, vaan se menee Verohallituksen sopimuskumppanina olevalle teleyritykselle. Kun kysymys on lakisääteisesti maksuttomasta palvelusta, arviointiin ei mielestäni vaikuta sekään, että viranomaisen on asiakkaalle kustannuksia aiheuttavalla yritysnumerosopimuksellaan ehkä parantanut palveluitaan jossakin muussa suhteessa.

Silläkään ei ole merkitystä, että asiakkaalta perittävän puhelumaksun suuruutta ei ole päättänyt Verohallitus, vaan mainittu teleyritys. Päinvastoin pidän varsin ongelmallisena, että viraanomaisen tekemistä yritysnumerosopimuksista aiheutuu hallinnossa asioiville kustannuksia, joiden sisältö ja määrä ei ole asianomaisen viranomaisen eikä muutoinkaan julkisen vallan kontrolloitavissa. Tämä tarkoittaa sitä, että lakisääteisesti maksuttoman viranomaisen palvelun todellisen hinnan määrää yksityinen teleyritys.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen. Erityisesti matkapuhelimista soitettaessa korkeat puhelinkustannukset voivat muodostua tosiasialliseksi esteeksi

neuvontapalveluiden hankkimiselle ja siten estää perusoikeutena olevan hyvän hallinnon toteutumisen neuvonnan osalta. Tilastokeskuksesta saatujen tietojen mukaan lähes puolella kotitalouksista on käytettävissään vain matkapuhelinliittymä.

Samanlainen vaara liittyy myös mahdollisiin puhelinpalvelujen pitkiin jonotusaikoihin. Käsitykseni 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. Verohallituksen tavoite enintään 30 sekunnin jonotusajasta mielestäni täyttää tämän vaatimuksen.

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

Katson, että Verohallituksen tulee pyrkiä korjaamaan tilanne hyvän hallinnon vaatimusten mukaiseksi. Käytännössä tämä voi tarkoittaa sitä, että puhelinneuvonnasta nyt asiakkaille aiheutuvat ylimääräiset kustannukset tulisivat ensin verohallinnon maksettavaksi ja sitä kautta kaikkien veronmaksajien vastattavaksi. 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.

Totean lopuksi verohallinnon puhelinpalvelun hintatiedottamisesta seuraavan. Verohallinnon internet-sivuilla yhteystietojen kohdalla on eritelty selvitys puhelinpalvelujen hinnoista. Tiedottaminen asiasta internetissä ei kuitenkaan käsitykseni mukaan ole riittävää, vaan myös puhelinluetteloista ja verohallinnon asiakastiedotteista tulee ilmetä vastaavat tiedot puhelujen hinnoista verohallinnon palvelunumeroihin. Esimerkiksi Helsingin seudun vuoden 2005 puhelinluettelosta ei löydy tietoa siitä, mitä veroneuvontanumeroihin soittaminen tulee verohallinnon asiakkaalle maksamaan. Käsitykseni mukaan verohallinnon puhelinpalvelun hintatiedottaminen on siten puutteellista.

Saatan Verohallituksen tietoon edellä esittämäni käsityksen, että verohallinnon puhelinneuvonta ei siitä asiakkaille aiheutuvien ylimääräisten kustannusten takia täytä perusoikeutena olevaan hyvään hallintoon kuuluvaan ja hallintolaissa nimenomaisesti säädettyä neuvonnan maksuttomuuden vaatimusta. Kun neuvonta on säädetty maksuttomaksi, palvelun tuottamiseen liittyvät kustannukset kuuluvat viranomaisen eikä asiakkaan kannettavaksi.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Verohallitukselle.

Pyydän Verohallitusta ilmoittamaan 31.12.2005 mennessä, mihin toimenpiteisiin tässä päätöksessä esitetyt kannanotot ovat antaneet aiheita.