

3.11.2005

382/2/04

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Ulla-Maija Lindström

AJONEUVOHALLINTOKESKUKSEN PUHELINPALVELUN MAKSULLISUUTTA KOSKEVA PÄÄTÖS

1

ASIAN VIREILLE TULO

Oikeusasiamiehen kansliaan on saapunut lukuisia ajoneuvoverotusta koskevia kanteluita. Eräissä niistä arvosteltiin muun ohella Ajoneuvohallintokeskuksen puhelinneuvonnan maksullisuutta. Ajoneuvohallintokeskuksen internet-sivujen mukaan 0100-palvelunumeroista annetusta ajoneuvovero- ja muusta neuvonnasta peritään maksua 0,08 euroa/min + pvm. Puhelinneuvonnassa on kantelujen mukaan ollut jonoa ja myös tältä jonotusajalta asiakkaalta veloitetaan edellä mainittu maksu.

Vuoden 2004 alusta voimaan tulleen hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkaalleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa ja vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta. Hallintolakia koskevaan hallituksen esitykseen antamassaan mietinnössä (HaVM 29/2002) hallintovaliokunta katsoi, että hyvään hallintoon kuuluu erottamattomasti oikeus saada neuvontaa ilman erityisiä kustannuksia. Tämän vuoksi valiokunta ehdotti pykälän loppuun lisättäväksi edellä mainitun virkkeen. Ajoneuvoverolakia koskevaan hallituksen esitykseen antamassaan mietinnössä (VaVM 36/2003) valtiovarainvaliokunta on puolestaan todennut, että hallituksen esitykseen sisältyi yksittäisiä ongelmakohtia, joihin oli puututtu valiokunnan asiantuntijakuulemisissa. Näistä yhtenä pidettiin neuvonnan tarvetta. Valiokunnan käsityksen mukaan epätietoisuus lain sisällöstä oli ilmeinen.

Näistä syistä otin tutkittavaksi Ajoneuvohallintokeskuksen puhelinpalvelun maksullisuuden laillisuuden.

2

SELVITYS

Asiassa hankittiin liikenne- ja viestintäministeriön lausunnot ja Ajoneuvohallintokeskuksen selvitykset. Käytettävissäni on ollut myös Viestintäviraston työryhmäraportti 1/2005 Yritys- ja palvelunumerot sekä liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 27/2005 Suomen telemaksujen hintataso vuonna 2004. Viestintäviraston viestintäverkot ja tietoturva -tulosalueen johtaja on

15.6.2005 ollut oikeusasiamiehen kansliassa antamassa lisäselvitystä työryhmäraportissa käsitellyistä asioista.

2.1

Ajoneuvohallintokeskuksen selvitys

Ajoneuvohallintokeskus on selvityksessään 17.3.2004 todennut, että neuvontaa varten Ajoneuvohallintokeskuksella on vuodesta 1999 alkaen ollut käytössä puhelinpalvelujärjestelmä, jossa asiakkaat soittavat 0100-palvelunumeroihin. Palvelujärjestelmän tarkoituksena on tarjota asiakkaille korkeatasoista puhelinpalvelua siten, että jokaiseen palvelunumeroon on kytketty usean vastaajan palvelusarja, jolloin jokaisella vastaajalla on riittävä oman alansa asiantuntemus.

Puhelinpalveluun soittaminen maksaa asiakkaalle 0,08 euroa minuutilta + paikallisverkkomaksu. Palvelu on hinnoiteltu valtion maksuperustelaissa tarkoitetulla tavalla omakustannusperusteisesti siten, että maksu kattaa ainoastaan teleoperaattorin perimät puhelinjärjestelmän ylläpitokulut. Maksuista ei siis kerry Ajoneuvohallintokeskukselle lainkaan tuloa, mutta näin järjestettynä viraston puhelinpalvelu on samanhintaista kaikkialla Suomessa.

Edelleen selvityksessä viitataan uuden hallintolain 8 §:ään ja todetaan, että Ajoneuvohallintokeskus ei ole hallintolain voimaantulon johdosta muuttanut puhelinpalvelunsa hinnoitteluperiaatteita, koska uuden säännöksen on katsottu lähtökohtaisesti tarkoittavan sitä, että neuvonnasta ei saa viranomaiselle kertyä tuloja joko välittömästi tai välillisesti. Hallintovaliokunnan mietinnössä esitetyn perustelun neuvonnan saamisesta ilman erityisiä kustannuksia voidaan katsoa tarkoittavan, että neuvonnan ei tarvitse olla täysin ilmaista. Yhteydenotosta viranomaiseen aiheutuu asiakkaalle lähes aina kuluja, joiden suuruus vaihtelee valitun yhteydenottotavan mukaan.

Ajoneuvohallintokeskuksen puhelinpalvelun hinnoittelu olisi mahdollista myös siten, että asiakkaalta perittäisiin vain paikallispuhelumaksu. Tällöin puhelinpalvelusta aiheutuvat paikallispuhelinmaksut ylittävät kustannukset tulisi kuitenkin ottaa huomioon ja kattaa Ajoneuvohallintokeskuksen muiden tuotteiden maksuissa. Oikeudenmukaisempana on kuitenkin pidetty sitä, että puhelinpalveluiden käyttäjät itse maksavat puheluiden kustannukset.

Mikäli eduskunnan apulaisoikeusasiamies katsoo, että puhelinjärjestelmä ei täytä hallintolain veloitetta järjestää neuvonta maksuttomasti, Ajoneuvohallintokeskus on ilmoittanut olevansa valmis muuttamaan puheluiden hinnoittelua siltä osin kuin ratkaisussa todetaan puhelinjärjestelmän maksullisuuden olevan vastoin hallintolain neuvonnan maksuttomuuden periaatetta.

Liikenne- ja viestintäministeriölle 29.3.2004 antamassaan lisäselvityksessä Ajoneuvohallintokeskus toteaa vielä, että sillä on 0100 -tietolinjasopimus erään teleyrityksen kanssa. Soittajalta veloitetaan sovitun taksaluokan mukainen minuuttipohjainen veloitus sekä paikallisverkkomaksu. Taksaluokka 0,08

euroa/minuutti on määritelty siten, että se kattaa operaattorille valtakunnallisesta palvelusta syntyneet kustannukset. Asiakashintoihin tehtävät muutokset sovitaan erikseen neuvottelemalla. Puheluista ei synny Ajoneuvohallintokeskukselle tuloja eikä menoja.

Ajoneuvohallintokeskuksen puhelinpalvelun periaatteena on ollut, että kaikki asiakkaat ympäri maata saavat palvelun samalla hinnalla. Tätä on pidetty tärkeänä, koska virastolla ei ole alueorganisaatiota ja kaikkien on halutessaan asioida viranomaisen kanssa puhelimitse soitettava Helsingissä olevaan virastoon. Palvelunumero 0100-7800 on Ajoneuvohallintokeskuksen vaihe, jonka kautta puhelu siirtyy neuvontapalveluihin tai hallintohenkilöstön numeroihin. Suurin osa puheluista ohjautuu kuitenkin suoraan 0100-7820 – 7860 neuvontapalvelunumeroihin. Puhelimitse annettavasta varsinaisesta neuvonnasta Ajoneuvohallintokeskus ei peri maksua. Ajoneuvohallintokeskuksella on erikseen liiketaloudellisesti hinnoiteltu rekisteritiedustelupalvelu (0100-7810).

Vuonna 2003 Ajoneuvohallintokeskuksen palvelunumeroihin (ajoneuvoveroneuvonta, rekisteröintineuvonta, autokiinnitysasiat, ajokortti ja ajoluvat sekä ajoneuvotekniikka) saapui yhteensä 430 000 puhelua.

2.2

Liikenne- ja viestintäministeriön lausunto

Liikenne- ja viestintäministeriö on lausunnossaan 31.3.2004 todennut, että Ajoneuvohallintokeskuksen maksut perustuvat valtion maksuperustelakiin (150/1992) ja pääosin sen nojalla annettuun liikenne- ja viestintäministeriön asetukseen Ajoneuvohallintokeskuksen maksuista (1021/2003).

Ajoneuvohallintokeskus kattaa pääosan menoistaan viraston suoritteista perittävillä maksuilla. Virastolle on kuitenkin valtion talousarviossa osoitettu verotustehtävien hoitamista varten nettomääräraha.

Valtion maksuperustelain 5 §:n mukaan, jollei suoritteen maksullisuudelle ole erityistä syytä, viranomaisen neuvojen, ohjeiden, opastuksen ja tiedottamisen tulee olla maksuttomia, jos näistä aiheutuu vain vähäisiä kustannuksia. Uuteen hallintolakiin on otettu hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa koskeva maksuttomuussäännös.

Valtion maksuperustelain 8 §:n mukaan asianomainen ministeriö päättää, mitkä ministeriön ja hallinnonalan muiden viranomaisten suoritteet ja suoriteryhvät ovat maksullisia ja mistä suoritteesta tai suoriteryhmistä maksu määrätään omakustannusarvon perusteella sekä mitkä suoritteet hinnoitellaan liiketaloudellisin perustein. Ministeriön asetuksessa Ajoneuvohallintokeskuksen puhelinneuvontaa tai muutakaan neuvontaa ei ole määritelty maksulliseksi suoritteeksi. Maksuja koskevan ministeriön asetuksen 5 §:n mukaan tietojen luovuttamisesta ajoneuvoliikennerekisteristä Ajoneuvohallintokeskus perii maksut liiketaloudellisin perustein. Näiden maksujen suuruuden virasto päättää itse.

Kuten Ajoneuvohallintokeskuksen selvityksistä ilmenee soitettaessa viraston numeroihin 0100-7800 ja 0100-7820 – 7860 soittajalta veloitetaan 0,08 euroa ja paikallisverkkomaksu. Maksu on sama koko maasta soitettaessa. Maksu on puhelinoperaattorille menevä korvaus valtakunnallisen puhelinjärjestelmän ylläpidosta. Virastolle ei kerry puheluista tuloja. Ajoneuvohallintokeskuksen sopimuskumppanin – erään teleyrityksen – antaessa puhelimitse ajoneuvojen verotukseen liittyvää neuvontaa, Ajoneuvohallintokeskus maksaa tästä teleyritykselle erillisen korvauksen. Näin ollen puhelimitse annettavasta neuvonnasta virasto ei peri neuvonnan saaneelta asiakkaalta maksua.

2.3

Ajoneuvoveroneuvonnan ulkoistaminen

Ajoneuvohallintokeskuksen selvityksestä (31.3.2004) ja liikenne- ja viestintäministeriön lausunnosta ilmeni, että Ajoneuvohallintokeskus on antanut osan ajoneuvoveroneuvontapalvelustaan sopimuskumppaninsa, yksityisen teleyrityksen hoidettavaksi. Koska perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, otin 29.12.2004 erikseen tutkittavakseni ajoneuvoveroneuvonnan ulkoistamisen. Tähän asiaan olen tänään antanut erillisen päätöksen (dnro 1806/2/05).

2.4

Lisäselvitys

Ajoneuvohallintokeskukselta on vielä pyydetty lisäselvitystä puhelinpalvelun hinnoittelusta. Sähköpostitse 19.4.2005 saadun selvityksen mukaan puhelinneuvonnan hinta ei olisikaan kaikissa tilanteissa 8 senttiä minuutilta + paikallisverkkomaksu, vaan kustannuksen suuruus vaihtelee riippuen operaattorista ja siitä, soitetaanko lankaliittymästä vai matkaviestinverkon liittymästä.

Tämän vuoksi pyysin 23.6.2005 liikenne- ja viestintäministeriöltä ja Ajoneuvohallintokeskukselta selitystä puhelinneuvonasta asiakkaille aiheutuvista kustannuksista.

Ajoneuvohallintokeskuksen 7.7.2005 ja liikenne- ja viestintäministeriön 8.8.2005 antaman lisäselvityksen mukaan puhelinneuvonnan hinta on muutoin edellä kohdassa 2.1 kerrotun mukainen, mutta jos asiakas soittaa matkapuhelinliittymästä, paikallisverkkomaksun sijasta häneltä peritään matkapuhelinmaksu (mpm).

Ajoneuvohallintokeskus on kertonut tulevansa täydentämään internet-sivuillaan olevaa hintainformaatiota lisäämällä sinne maininnan matkapuhelinmaksusta (mpm). Myös puhelinluetteloihin tullaan tekemää asiaa koskeva täydennys.

2.5

Viestintäviraston työryhmäraportti 1/2005

Viestintävirasto asetti 26.7.2004 työryhmän, jonka tehtävänä oli laatia ehdotukset

yritys- ja erityispalvelunumeroiden hinnoittelun hintainformaation ja numeroinnin selkeyttämiseksi.

Hinnoittelu

Hinnoittelun osalta työryhmäraportissa todetaan, että puhelut yritysnumeroihin on hinnoiteltu pääasiassa siten, että numeroalueen haltijana oleva teleyritys määrittelee kokonaisuudessaan (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).

Raportin mukaan puhelut palvelunumeroihin on hinnoiteltu pääasiassa siten, että hinnoittelu noudattaa mallia liittymäteleyrityksen pvm/mpm + palvelunumeron käyttäjän (palveluntuottajan) määrittelemä lisämaksu.

Ajoneuvohallintokeskuksen käytössä oleva numeroalue 0100 kuuluu erityispalvelunumeroihin.

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.

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 puhelun hintaa. Jotta kuluttaja saisi oikean kuvan soittamiensa puheluiden hinnoista, työryhmä ehdottaa, että teleyritykset kehittävät laskutustaan. Puhelinlaskuun muodostetaan yhteinen tai numeroalueittain eritelty laskurivi yritysnumeroihin soitetuille puheluille ja erityispalvelunumeroihin soitetut puhelut kootaan omalle rivilleen tai samalle kuin puhelut palvelunumeroihin.

2.6

Tilastokeskuksesta saatu selvitys

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

lankaliittymä on 4 prosentilla.

3

RATKAISU

3.1

Oikeusohjeet

Suomen perustuslaki (731/199)

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 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. 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.

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 (150/1999)

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.

Ajoneuvoverolaki (1281/2003)

Vuoden 2004 alusta voimaan tulleella ajoneuvoverolailla säädetään ajoneuvoista rekisterissä olon perusteella kannettavista veroista. Lailla korvattiin moottoriajoneuvoverosta annettu laki ja vuodelta 1996 ollut ajoneuvoverolaki. Kahdessa eri verolaissa olleet järjestelmät yhdistettiin yhteen lakiin.

Valtiovarainvaliokunta totesi mietinnössään (36/2003 vp) lakia koskevaan hallituksen esitykseen, että esitykseen sisältyi teknisestä yleisluonteesta huolimatta yksittäisiä ongelmakohtia, joihin oli puututtu valiokunnan asiantuntijakuulemisissa. Valiokunnan mukaan asiantuntijakuulemisissa oli ilmennyt lukuisia epäselvyyttä aiheuttavia kohtia ja jopa suoranaisia väärinkäsityksiä. Epäselvyyttä oli ilmennyt myös puhtaasti käytännöllisissä kysymyksissä, kuten veron maksamisessa erissä. Yksi esiin otettu seikka oli neuvonnan tarve. Epätietoisuus lain sisällöstä oli valiokunnan käsityksen mukaan ilmeinen. Koska järjestelmä oli uusi ja se koskettaa varsin laajaa

verovelvollisjoukkoa, valiokunta piti tärkeänä sitä, että Ajoneuvohallintokeskus tiedottaa mahdollisimman laajasti uuteen järjestelmään liittyvistä käytännön kysymyksistä ja oikeussuojan takeista.

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 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 kytkenyt neuvonnan maksuttomuuden "erottamattomasti" perusoikeutena olevaan hyvään hallintoon, myös perusoikeusuudistuksessa edellytetty perusoikeusmyönteinen laintulkinta puoltaa

hallintolain säännöksen ensisijaisuutta.

Näillä perusteilla päädyn siihen, että 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 hallintoasiensa hoitamisessa. Tämän vuoksi puhelinneuvonnasta asiakkaalle aiheutuvien kustannusten suuruudella on tärkeä merkitys hyvään hallintoon kuuluvan neuvonnan tosiasialliselle toteutumiselle.

Puhelinneuvonnan maksuttomuuden merkityssisältö ei ole 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 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.

Ajoneuvohallintokeskuksen puhelinneuvonta

Ajoneuvohallintokeskus on tehnyt erään teleyrityksen kanssa sopimuksen Ajoneuvohallintokeskuksen palvelunumeroista. Sopimuksen mukaiset 0100 - alkuiset palvelunumerot ovat lisämaksullisia palvelunumeroita. Lisämaksulliseen palvelunumeroon lankapuhelimesta soittaessa palvelun käyttäjä maksaa puhelusta paikallisverkkomaksun ja matkapuhelimesta soittaessa matkapuhelinmaksun sekä molemmissa tapauksissa lisäksi sopimuksen mukaisen palvelumaksun. Palvelumaksun suuruus on 8 senttiä/ minuutti.

Tämä merkitsee edellä tarkoittamaani normaaliin puheluhintaan verrattuna seuraavaa (vertailussa on käytetty liikenne- ja viestintäministeriön julkaisua 27/2005 Suomen telemaksujen hintataso vuonna 2004 sekä eräiden teleyritysten verkkosivuilta ilmeneviä puhelumaksuja).

Ajoneuvohallintokeskuksen 0100-puhelinpalvelun hinta on Uudenmaan telealueen ulkopuolelta lankapuhelimella soittaville keskimäärin samaa tasoa tai hieman korkeampi kuin normaalin kaukopuhelun koko hinta (kaukopuhelumaksu + paikallisverkkomaksu). Sen sijaan Uudenmaan telealueelta lankapuhelimella soittavat ja matkapuhelimella mistä tahansa Suomesta soittavat joutuvat maksamaan merkittävästi korkeampaa hintaa kuin normaalin paikallispuhelumaksun tai matkapuhelinmaksun soittaessaan näihin palvelunumeroihin.

Ajoneuvohallintokeskuksen vaihde on 0100-alkuinen numero ja neuvonta on nimenomaisesti ohjattu tällaiseen palvelunumeroon, jolloin neuvontaa hakeva asiakas joutuu maksamaan siitä ylimääräisiä kustannuksia.

Ajoneuvohallintokeskuksen puhelinneuvonta on siten järjestetty edellä vaihtoehtoon (c) mukaisesti. Siinä tavalliseen puhelinnumeroon soittamista korkeampi maksu johtuu Ajoneuvohallintokeskuksen teleyrityksen kanssa tekemästä palvelunumeroita koskevasta sopimuksesta. Normaalialtti kalliimpi puheluhinta johtuu siis Ajoneuvohallintokeskuksen toimenpiteistä. Asiakkaan kannalta ei ole merkitystä sillä, että Ajoneuvohallintokeskus ei itse saa osakaahan puheluhinnasta, vaan se menee Ajoneuvohallintokeskuksen sopimuskumppanina olevalle teleyritykselle. Kun kysymys on lakisääteisesti maksuttomasta palvelusta, arviointiin ei mielestäni vaikuta sekään, että viranomaisen on asiakkaalle kustannuksia aiheuttavalla puhelinpalvelusopimuksellaan ehkä parantanut palveluitaan jossakin muussa suhteessa.

Ajoneuvohallintokeskus toteaa, että sen puhelinpalvelun periaatteena on ollut, että kaikki asiakkaat ympäri maata saavat palvelun samalla hinnalla. Tätä on pidetty tärkeänä, koska virastolla ei ole alueorganisaatiota, ja kaikkien puhelimitse asioivien on soitettava Helsingissä olevaan virastoon.

Pidän tätä Ajoneuvohallintokeskuksen periaatetta sinänsä oikeana ja hyvän hallinnon mukaisena. Periaatetta ei kuitenkaan voida toteuttaa siten, että jotakuinkin kaikki asiakkaat joutuvat maksamaan neuvontapuheluista normaalia korkeampaa hintaa.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen. Puhelinneuvonnan ylimääräiset kustannukset voivat muodostua tosiasialliseksi esteeksi neuvontapalveluiden hankkimiselle ja siten estää perusoikeutena olevan hyvän hallinnon toteutumisen neuvonnan osalta.

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 tarkoitettun 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.

Edellä esitetyn perusteella en pidä voimassa olevaa Ajoneuvohallintokeskuksen 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 Ajoneuvohallintokeskuksen tulisi saattaa puhelinneuvontapalvelunsa hyvän hallinnon vaatimusten mukaiseksi. Käytännössä tämä voi tarkoittaa sitä, että puhelinneuvonnasta nyt asiakkaille aiheutuvat ylimääräiset kustannukset tulisivat ensin Ajoneuvohallintokeskuksen maksettavaksi ja siten katettavaksi Ajoneuvohallintokeskuksen muista tuloista. Käsitykseni mukaan tämä ei olisi epäoikeutettua kustannusten jakautumista, vaan normaali seuraus viranomaisen jonkin palvelun säättämisestä maksuttomaksi. Kun palvelu säädetään maksuttomaksi, sen kustannuksia ei ole tarkoitettukaan kohdentaa yksittäin palvelun käyttäjille.

4

TOIMENPITEET

Saatan Ajoneuvohallintokeskuksen tietoon edellä esittämäni käsityksen, että sen puhelinneuvonta ei täytä perusoikeutena olevaan hyvään hallintoon kuuluvaa ja hallintolaissa nimenomaisesti säädettyä neuvonnan maksuttomuuden vaatimusta siltä osin kuin asiakkaalta peritään puhelusta normaalia puheluhintaa korkeampaa maksua. Kun neuvonta on säädetty maksuttomaksi, palvelun tuottamiseen liittyvät kustannukset kuuluvat viranomaisen eikä asiakkaan kannettavaksi.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Ajoneuvohallintokeskukselle. Pyydän Ajoneuvohallintokeskusta ilmoittamaan 28.2.2006 mennessä, mihin toimenpiteisiin tämä päätökseni on antanut aiheutta.

Lähetän päätökseni myös liikenne- ja viestintäministeriölle tiedoksi.