

24.1.2017

Dnro 1292/4/16

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja

Esittelijä: Esittelijäneuvos Juha Niemelä

SOSIAALITURVAN MUUTOKSENHAKULAUTAKUNNAN ASIAKASPALVELU

1

KANTELU

Kantelija arvosteli 24.3.2016 päivätyssä kirjeessään sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnasta saamaansa asiakaspalvelua. Hänen mukaansa lautakunnan asiakaspalvelunumerossa häntä palvellut henkilö on kieltäytynyt kertomasta nimeään. Kantelija on liittänyt kirjoitukseen sa nauhoitteen lautakunnan asiakaspalvelijan kanssa käymästään puhelinkeskustelusta.

- - -

3

RATKAISU

3.1

Nauhoitteen sisältö

Kantelijan toimittamasta nauhoitteesta käy ilmi, että hän oli soittanut sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan. Asiakaspalvelija oli vastannut ”somlan kirjaamo”. Kantelija oli pyytänyt asiakaspalvelijaa ilmoittamaan oman nimensä, josta tämä oli kuitenkin kieltäytynyt.

3.2

Lautakunnan selvitys

Lautakunta on ilmoittanut selvityksessään, että sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan kirjaamon henkilökunta palvelee asiakkaita puhelimitse, sähköpostilla ja henkilökohtaisesti asiakaspalvelupisteessä. Asiakaspalvelutehtäviä hoitaa vuorollaan reilut 10 henkilöä. Asiakaspalvelutehtävät on ennalta ohjeistettu siten, että jokainen asiakas saa samanlaista palvelua. Asiakaspalvelu on asiakkaan näkökulmasta yhteneväistä, sen suorittajasta riippumatta. Kirjaamon henkilöstön tehtävänä on hoitaa yleisluontoista neuvontaa ja teknisluonteisia tehtäviä. Kirjaamo ei asiakaspalvelutehtävässään ota miltään osin kantaa vireillä oleviin valitusasioihin. Jos asiakas haluaa keskustella tarkemmin vireillä olevasta asiastaan, voi hän jättää soitto- tai tapaamispyynnön lautakunnan esittelijöille tai puheenjohtajille.

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa ratkaistaan vuosittain 25 000–30 000 valitusasiaa. Asioiden suuri määrä huomioiden myös kirjaamon asiakaspalvelutehtäviä on paljon. Asiakaspalvelutilanteet eivät ole henkilöstölle aina yksinkertaisia varsinkaan, jos asiakkaiden käytös koetaan uhkaaviksi. Yksittäistapauksissa asiakaspalvelutilanteet ovat olleet niin uhkaavia, että lautakunta on ottanut asian johdosta yhteyttä poliisiviranomaisiin.

Työturvallisuus- ja työsuojelusyistä lautakunta on ohjeistanut asiakaspalveluhenkilöstöään niin, että mikäli he kokevat asiakaspalvelutilanteen uhkaavaksi, ei asiakkaalle tarvitse kertoa omaa nimeään. Lautakunta katsoo, että kirjaamon työntekijät eivät asiakaspalvelutehtävää hoitaessaan käytä julkista valtaa, eikä tehtävää hoitavalla henkilöllä ole asiakkaalle merkitystä. Kaikki asiakkaat saavat yhdenmukaista palvelua, asiakaspalveluhenkilöstä riippumatta.

Lautakunta viittaa edellä esitettyyn ja katsoo kantelijan saaneen lautakunnassa asianmukaista asiakaspalvelua.

3.3

Menettelyn arviointia

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti. Lainkohdan toisen momentin mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hyvän hallinnon perusteista säädetään hallintolain 2 luvussa. Lakia koskevan hallituksen esityksen mukaan (HE 72/2002 vp) esityksen tarkoituksena on säätää sellaisista hyvää hallintoa ilmentävistä laadullisista vaatimuksista, joiden on katsottu kuuluvan perustuslain 21 §:n 2 momentin lainsäädännöllisen toimeksiannon alaan.

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. Säännöstä koskevissa hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että hallintoasian hoitamista koskevaan neuvontaan saattaa liittyä oikeudellisten seikkojen ohella tosiasiallista neuvontaa. Tässä voi olla kysymys esimerkiksi siitä, kuka hoitaa asiaa ja milloin tämä on paikalla, tai kuinka kauan asian käsittely kestää. Asioinnilla tarkoitetaan hallituksen esityksen mukaan paitsi hallintoasian hoitamiseksi tarpeellisten toimenpiteiden suorittamista myös tosiasialliseen hallintotoimintaan liittyvää asiointia viranomaisessa (HE 72/2002 vp.).

Hallintolakia sovelletaan lain 2 §:n 2 momentin mukaan muun muassa valtion viranomaisissa. Lain soveltamisalan rajauksia koskevan 4 §:n 1 momentin mukaan lakia ei kuitenkaan sovelleta esimerkiksi lainkäyttöön.

Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen on todennut oikeusministeriön hallinnonalan puhelinneuvonnan maksullisuutta koskeva päätöksessään (21.12.2007 dnrot 483/4/07 ja 510/4/07), että asiakkaiden puhelimitse tapahtuvassa yhteydenotossa esimerkiksi tuomioistuimeen ei yleensä ole kysymys lainkäytöstä, vaan normaalista asioinnista viranomaiseen. Asiakas saattaa tiedustella vireillä olevan asiansa käsittelyvaihetta, hän voi tilata tuomioistuimen päätöksen tai pyytää muuta tosiasiallista tai menettelyllistä neuvontaa. Tällöin asiakkaat usein asioivat myös muiden kuin lainkäyttötoimintaan osallistuvien virkamiesten tai tuomareiden kanssa. Näissä tavanomaisissa asiakkaiden yhteydenotoissa tuomioistuimeen ei ole kysymys lainkäytöstä vaan hallintoasiaan (esimerkiksi asiakirjatilaus) tai tosiasialliseen hallintotoimintaan liittyvästä viranomaisen hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvasta neuvontavelvollisuudesta, johon kuuluu viranomaisen yleinen velvoite vastata asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Katson, että myös nyt esillä olevassa asiakaspalvelussa on kyse sellaisesta tosiasiallisesta hallintotoiminnasta, jossa on noudatettava hyvän hallinnon perusteita. Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta hoitaa julkista tehtävää ja käyttää julkista valtaa. Käsitelmäni mukaan lautakunnan asiakaspalvelua ei voida erottaa lautakunnan muusta toiminnasta lautakunnan selviytyksessä kuvatuin tavoin siten, että asiakaspalvelutoiminta jäisi hyvän hallinnon perusteiden vaatimusten ulkopuolelle.

Laillisuusvalvontakäytännössä on arvioitu virkamiehen velvollisuutta ilmoitta oma nimensä muun muassa pysäköinninvalvoja koskevissa ratkaisuissa. Apulaisoikeusasiamies Ilkka Rautio totesi vuonna 2004 antamassaan ratkaisussa (dnro 1299/4/02) muun muassa seuraavaa:

”Hyvän hallinnon edellytyksiin kuuluu viranomaistoiminnan yleinen uskottavuus. Sen kannalta on merkitystä sillä, että virkatoimen tehneen virkamiehen henkilöllisyys on helposti selvitettävissä. Tämä on paitsi välttämätöntä virkavastuun toteutumiseksi, myös tarpeen virkatoimintaa kohtaan tunnettavan luottamuksen edistämiseksi. Henkilöllisyyden selvittämistä helpottaa ja jouduttaa se, että virkatoimen tehneen virkamiehen nimi on nähtävissä hänen tekemässään päätöksessä (niin kuin tässä tapauksessa oli laita). Silloin kun virkamies tehtävänsä luonteen vuoksi on välittömästi tekemisissä virkatoimen kohteena olevien kanssa, on tärkeää, että hänen toimioikeutensa ja henkilöllisyytensäkin on helposti todettavissa. Henkilöllisyyden avoin näkyminen korostaa sitä, että virkamies ottaa henkilökohtaisen vastuun toimenpiteestä tai ratkaisusta. Esimerkiksi poliisilla on virka-asussaan nimikilpi.

Pysäköinninvalvojalla ja hänen apulaisellaan tulee virantoimituksessa olla virkamerkki, joka on edellä kerrotulla tavalla tarvittaessa esitettävä (pysäköintivirhemaksuasetus 3 §). Edellä kerrotuista hyvän hallinnon vaatimuksista johtuen henkilöllisyyden ilmoittamiseen ja toimivaltuuden osoittamiseen olisi perusteltua suhtautua pysäköinninvalvonnassa nykyistä myönteisemmin, jollei tähän ole olemassa erityisiä vastasyitä. Käsitykseni mukaan vastaisuudessa tulisi pyrkiä siihen, että pysäköinninvalvojan tai hänen apulaisensa olisi yleensä ilmoitettava henkilöllisyytensä sitä virkatoimen johdosta kysyttäessä ja myös esitettävä virkamerkkinsä.

On sinänsä ymmärrettävää, että pysäköinninvalvojat ja heidän apulaisensa joskus kokevat tehtävässään turvattomuutta. He voivat joutua virkatehtäviensä vuoksi asiattomien yhteydenottojen kohteeksi tai heidän turvallisuutensa voi virkatehtävissä jopa vaarantua. Tätä ei ole syytä vähätellä, vaan heidän työturvallisuudestaan on pyrittävä huolehtimaan järkevällä tavalla. Katson kuitenkin, ettei pysäköinninvalvontatehtävissä toimivan virkamiehen henkilöllisyyden salaaminen ole oikea tapa lisätä työturvallisuutta.”

Viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien toiminnan on nautittava yleistä uskottavuutta ja luottamusta. Käsitykseni mukaan olennainen osa luottamuksen rakentamisessa on toiminnan avoimuus, johon kuuluu nähdäkseni keskeisesti se, että hallinnossa asioivalla on lähtökohtaisesti oikeus saada tietää, kenen kanssa hän asioi. Tämä periaate koskee käsitykseni mukaan myös asiakaspalvelua ja asiakaspalvelijaa, olipa annettava informaatio tai neuvonta kuinka yleisluontoista tahansa.

Katson edelleen, että parhaiten hyvän hallinnon perusteita vastaa asiakaspalvelu, jossa asiakaspalvelija ilmoittaa jo puhelimeen vastatessaan oman nimensä. Näin myös kokemusteni perusteella hyvin monissa viranomaisissa toimitaan. Lautakunta on selvityksessään viitannut kirjaamonsa asiakaspalvelutilanteiden suureen määrään ja siihen, että kirjaamon antama asiakaspalvelu on yleis- ja teknisluontoista sekä yhteneväistä riippumatta siitä, kuka sen antajana on. Käsitykseni mukaan tällöinkin asiakaspalvelijan tulee kuitenkin pääsääntöisesti pyydettäessä oman nimensä ilmoittaa. Poikkeuksena voivat nähdäkseni olla lautakunnan viittamat tilanteet, joissa asiakaspalvelija kokee palvelutilanteen uhkaavaksi. Nyt käsiteltävänä olleessa puhelinkeskustelussa asiakaspalvelija oli kuitenkin heti puhelun alussa kieltäytynyt ilmoittamasta nimeään ilman, että puhelussa olisi ainakaan ulkopuolisen kuullen ilmennyt mitään sellaista, joka oikeuttaisi nimen salaamiseen.

Edellä kerrotun perusteella katson, että sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan asiakaspalvelu kantelussa tarkoitettussa tilanteessa ei ole ollut hyvän hallinnon mukaista.

Saatan käsitykseni lautakunnan tietoon ja vastaisuudessa huomioon otettavaksi. Tässä tarkoituksessa lähetän sille jäljennöksen tästä päätöksestäni.