

27.3.2007

Dnro 1766/4/07

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Ulla-Maija Lindström

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN HALLINNONALAN PUHELINPALVELUN MAKSULLISUUS

1

KANTELU

Kantelija pyysi 23.5.2007 päivätyssä kantelukirjoituksessaan oikeusasiamiestä tutkimaan ympäristöhallinnon puhelinpalvelun lainmukaisuuden. Ympäristöhallinnossa oli otettu käyttöön oma puhelinnumero asiakaspalvelulle, johon kaikkien neuvoja ja lisätietoja haluavien tulisi osata ottaa yhteyttä saadaakseen lakisääteisen neuvontapalvelun ilman lisäkustannuksia. Viraston puhelinvaihteeseen ja viranomaisen tiedotteissa ilmoitettuihin yhteysnumeroihin soittaminen oli kuitenkin edelleen maksullista ja niistä aiheutui neuvonnan maksuttomuuden vaatimuksen vastaisesti asiakkaille ylimääräisiä kustannuksia.

Kantelijan käsityksen mukaan valtaosa ellei kaikki ympäristökeskuksiin tulevista asiakaspuheluista koski viranomaisen neuvoja, ohjeita ja opastusta tai tiedottamista, minkä tulisi hallintolain nojalla olla ilmaista. Kantelija epäili, oliko asiakaspalvelun parantamista se, että asiakas ohjattiin ongelmiseen asiaan valmistelijan sijasta keskustelemaan esimerkiksi kirjaajan kanssa. Kantelija ihmetteli, ketä varten oli lisämaksullinen vaihde laajoine vaihdopalveluineen. Lisäksi ympäristökeskusten tiedotteissa lisätietojen antajiksi ilmoitettiin virkamiehet, joiden yhteystietona oli maksullinen yritysnúmero tai matkapuhelinnumero. Kantelijan käsityksen mukaan hyvä hallintotapa edellytti, että viranomaisen harkitsevat yhteystietoja ilmoittaessaan, oliko maksullisen vaihtoehdon ilmoittaminen lainkaan tarpeellista.

2

SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin ympäristöministeriön selvitys ja lausunto, johon kantelija antoi vastineen.

Ympäristöministeriön selvityksen 29.8.2007 mukaan ministeriö oli käsittänyt, että verohallinnon puhelinneuvontaa koskeva päätökseni 23.6.2005 ja Ajoneuvohallintokeskuksen puhelinneuvontaa koskeva päätökseni 3.11.2005 koskivat nimenomaan niitä numeroita, joista erikseen mainiten tarjotaan neuvontaa ja asiakaspalvelua. Näiden linjausten mukaisesti ministeriö teki 1.11.2005 puhelinjärjestelmän uudistamista koskevan hankintapäätöksen. Ministeriö oli kilpailuttaessaan puhelinpalvelut pyrkinyt saamaan käyttöönsä kokonaistaloudellisesti edullisimman ratkaisun. Asiakaspalveluun liittyvä puhelinpalvelu keskitettiin sekä virastotasolla että valtakunnallisesti erityisiin asiakaspalvelu- eli neuvontanumeroihin. Soitettaessa näihin niin sanottuihin maksuttomiin asiakaspalvelunumeroihin asiakkaalle ei aiheutunut paikallisverkkomaksua lukuun ottamatta muita kustannuksia. Asiakaspalvelunumeroliittymä oli virastolle kiinteiltä kustannuksiltaan noin kolme kertaa kalliimpi kuin normaali puhelinliittymä ja siihen tulleista puhelusta virasto maksaa minuuttipohjaisesti operaattorille.

Edelleen selvityksen mukaan numeroinnista ja maksuista ilmoittamisessa tiedotteissa, lomakkeissa ja ilmoituksissa oli erilaisia käytäntöjä ja eroja virastojen kesken. Yritysnumeroiden, asiakaspalvelunumeroiden ja matkapuhelinnumeroiden ilmoittaminen erilaisissa luetteloissa ja yhteystiedoissa oli osoittautunut uudeksi ja vaikeaksi asiaksi eikä sitä ollut vielä hallinnonalan kaikissa virastoissa riittävän hyvin sisäistetty. Ministeriön lähtökohtana uudistuksessa oli, että virka-asiasoissa ensisijainen yhteystieto oli henkilökunnan käytössä oleva matkapuhelinnumero. Myös ilmoituksissa, lomakkeissa ja vastaavissa voidaan käyttää joko suoraa matkapuhelinnumeroa tai asiakaspalvelunumeroa yrityksen sijaan. Ministeriössä valmistellaan asiaa koskevaa ohjeistusta, joka annetaan vuoden 2007 aikana.

Lopuksi ministeriö totesi, että yritysnumerointiin siirtyminen oli tekninen toimenpide, joka mahdollisti älyverkkojen rakentamisen. Älyverkkojen avulla voidaan virastojen henkilöiden tavoitettavuutta ja samalla asiakaspalvelua parantaa. Asiakkaiden puhelut pyritään ohjaamaan suoraan henkilöiden matkapuhelinnumeroihin tai asiakaspalvelunumeroihin. Puhelinvaihteen ensisijainen tehtävä on välittää puheluita eikä vastata viraston toimintaa koskeviin kysymyksiin. Pelkkää puhelinvälitystä hoitavan vaihtepalvelun sijasta ministeriö pyrkii keskittämään asiakaspalvelua asiakaspalvelunumeroihin sekä sähköisiin asiointikanaviin. Tästä syystä asiakaspalvelunumeroiden näkyvyyttä tullaan lisäämään.

Kantelijan vastineen 14.11.2007 mukaan ympäristöministeriö oli ymmärtänyt hallintolain veloitteen antaa tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää maksutonta neuvontaa varsin suppeasti, eli lähinnä hallintobyrokratiaa ja -rutiineja koskevaksi neuvonnaksi. Hänen kokemuksensa mukaan asiakkaat pyytävät neuvoja paljon useammin niin sanotuissa substanssiasioissa, kuten muun ohella ympäristölakien soveltamisessa, tulkinnoissa ja ympäristösuojelun tekniikassa, kuin diaarista selviävistä hallintorutiineista, joten on aivan selvää, että asiakkaat jatkossakin pyrkivät neuvonta-asioissa tavoittamaan asian käsittelijän. Se tehdään yleisesti vakiintuneen tavan mukaan soittamalla vaihteeseen ja pyytämällä yhdistämään asianomaiselle henkilölle, mikä johtaa ympäristöhallinnossa ylimääräisiin kustannuksiin.

Lisäselvityksenä tilattiin ympäristöministeriön 19.2.2008 hallinnonalalleen antama " Puhelinnumeroinnin ja yhteystietojen ilmoittamista koskeva ohje". Ohjeen mukaan virastojen asiakaspalvelunumeron on oltava joko 020 690 -alkuinen suoravalintanumero tai matkapuhelinnumero. Virastojen yhteystiedoissa esitetään ensin vaihteen numero ja sen jälkeen asiakaspalvelunumerot. Virastojen asiakaspalvelunumeroita ovat asiakirjahallinnon osalta kirjaamojen numerot sekä muut virastojen asiakaspalvelunumerot. Kirjeissä, asiakirjoissa, ilmoituksissa ja vastaavissa käytetään henkilön matkapuhelinnumeroa, ellei kyse ole asiakirjahallintoon tai asiakaspalveluun liittyvistä tiedoista.

3

RATKAISU

3.1

Vuosina 2005 ja 2006 antamani viranomaisten puhelinpalvelua koskevat päätökset

Perustuslain 21 §:n mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Hallintolain 8 §:ssä maksuttomaksi 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 hallinto-asian hoitamiseen liittyvää neuvontaa ja vastaamaan asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Eduskunnan hallintovaliokunta on hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä (HaVM 29/2002 vp) todennut, että hyvään hallintoon kuuluu erottamattomasti oikeus saada neuvontaa ilman erityisiä kustannuksia. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen

vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen. Maksuton puhelinneuvonta kuuluu perusoikeutena olevan hyvän hallinnon piiriin.

Vuoden 2004 alussa voimaan tulleen hallintolain nimenomaisesti edellyttämää neuvonnan maksuttomuuden vaatimusta ei viranomaisissa ilmeisestikään ollut tiedostettu puhelinneuvonnan osalta, koska valtakunnallisten yritys- ja erityispalvelunumeroiden käyttöönotto oli yleistynyt myös julkishallinnossa. Verohallinnon ja Ajoneuvohallintokeskuksen puhelinneuvonnan maksullisuutta koskevat päätökseni 23.6.2005 (dnro 2069/4/04) ja 3.11.2005 (dnro 382/4/04) olivat ensimmäiset laillisuusvalvojan kannanotot asiaan.

Noissa päätöksissäni lähemmin esitetyin perustein totesin, että laki ei edellytä sellaista neuvontaa, josta viranomaisessa asioivalle ei aiheutuisi lainkaan kustannuksia. Hallinnon asiakas vastaa siten niistä kustannuksista, jotka hänelle tavanomaisesti aiheutuvat neuvontapalvelun hankkimisesta. Puhe- limitse viranomaiselta neuvoja tiedustelevalle voidaan edellyttää vastaavan normaaleista hänen oman lanka- tai matkapuhelinliittymänsä mukaisista kustannuksista soitettaessa tavalliseen puhelinnuume- roon. Sen sijaan puhelinneuvonnan maksuttomuus edellyttää, että neuvonnasta ei viranomaisesta johtuvasta syystä seuraa asiakkaan maksettavaksi normaalin puheluhinnan ylittäviä kustannuksia. Asiakkaan kannalta ei ollut merkitystä sillä, että viranomaisen ei itse saanut osaakaan puheluhinnas- ta, vaan se meni viranomaisen sopimuskumppanina olevalle teleyritykselle. Kun kysymys on lakisää- teisesti maksuttomasta palvelusta, arviointiin ei vaikuttanut sekään, että viranomaisen on asiakkaalle kustannuksia aiheuttavalla puhelinpalvelusopimuksellaan ehkä parantanut palveluitaan jossakin muussa suhteessa.

Tyydyin noissa ensimmäisissä päätöksissäni saattamaan puhelinneuvonnan maksuttomuuden vaa- timuksen Verohallituksen ja Ajoneuvohallintokeskuksen tietoon. Verohallitus ja Ajoneuvohallintokes- kus ilmoittivat minulle 25.1.2006 ja 24.1.2006, että niiden uusien palvelunumerojen hinta soittajalle on vain paikallisverkkomaksu tai matkapuhelinmaksu.

Kelan puhelinpalvelun maksullisuutta koskevassa päätöksessäni 22.6.2006 (dnro 1776/4/05) totesin, että Kelan uusiin yhteyskeskuksen numeroihin soittamisesta perittiin asiakkaalta 3 sentin suuruinen hinta paikallisverkkomaksun ja matkapuhelinmaksun lisäksi. Uusienkaan palvelunumeroidenhinnoi- telu ei siten täyttänyt maksuttomuuden vaatimusta. Korostin, että ei ole osoitettavissa sellaista nor- maalin puheluhinnan ylittävää hintaa, joka olisi oikeudellisesti hyväksyttävissä. Kelan uusien palvelu- numeroiden hintoja voitiin tosin pitää ainakin aiempaan matkapuhelusta perittyyn hintaan verrattuna kohtuullisena. Oikeudellisesti kysymys ei kuitenkaan ollut kohtuullisuudesta, vaan maksuttomuudesta.

Näistä syistä annoin Kelalle huomautuksen sen laiminlyönnistä ryhtyä toimenpiteisiin saattaakseen puhelinpalvelunsa vastaamaan perusoikeutena olevaan hyvään hallintoon kuuluvaa ja hallintolaissa nimenomaisesti säädettyä neuvonnan maksuttomuuden vaatimusta siltä osin kuin asiakkaalta peri- tään puhelusta normaalia puheluhintaa korkeampaa maksua.

Kela ilmoitti minulle 22.9.2006, että se ottaa yhteyskeskuksiinsa tulevien puhelujen osalta maksetta- vakseen ne asiakkaan operaattorille maksamat puhelinkustannukset, jotka ylittävät asiakkaan liittymäsopimuksen mukaiset maksut. Muutokset tulivat voimaan viimeistään marraskuussa 2006.

Samana päivänä 22.6.2006 ratkaisin myös kantelut työhallinnon, Maanmittauslaitoksen ja Tampe- reen kaupungin puhelinneuvonnan maksullisuudesta (drot 3155/4/04, 1918/4/05 ja 1933/4/05). Kaikki nämä viranomaiset ja lukuisat muut ovat ilmoittaneet minulle, että ne ovat saattaneet puhelinpalvelunsa lainmukaiseksi.

3.2

Päätökseni oikeusministeriön puhelinpalvelusta 21.12.2007 (dnrot 483/4/07 ja 510/4/07)

Totesin päätöksessäni, että oikeusministeriön hallinnonalalla oli edelleen vuoden 2007 lopussa pääosin käytössään vastaavanlaiset maksulliset yritysnumerot kuin verohallinnolla oli vuonna 2005. En pitänyt näin hinnoiteltuja viranomaisen puhelinnumeroja enää tuossa vaiheessa hyväksyttävänä. Tämän vuoksi annoin ministeriölle huomautuksen viivyttelystä saattaa hallinnonalansa puhelinpalvelu vastaamaan perusoikeutena olevaan hyvään hallintoon kuuluvaa ja hallintolaissa nimenomaisesti maksuttomaksi säädettyä neuvonnan maksuttomuuden vaatimusta siltä osin kuin asiakkaalta peritään puhelusta normaalia puheluhintaa korkeampaa maksua.

Oikeusministeriön minulle antamasta selvityksestä välittyi käsitys, jonka mukaan hallintolain neuvonnan maksuttomuus koskisi vain varsinaista oikeudellisia seikkoja koskevaa neuvontapalvelua, mutta ei muuta puhelinasiointia. Tältä osin totesin hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvan neuvonnan sisällöstä seuraavan.

"Hallintolain esitöissä (HE 72/2002 vp.) on nimenomaisesti todettu, 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. Neuvontavelvollisuuteen kuuluu viranomaiselle asetettu yleinen velvoite vastata asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Asiointilla tarkoitetaan puolestaan paitsi hallintoasian hoitamiseksi tarpeellisten toimenpiteiden suorittamista myös tosiasialliseen hallintotoimintaan liittyvää asiointia viranomaisessa.

Eduskunnan hallintovaliokunta totesi mietinnössään (HaVM 29/2002 vp), että hallintoasian käsitettä ei ole laissa määritelty ja määrittely onkin kaikkiaan vaikeaa. Valiokunnan näkemyksen mukaan hallintoasian käsitteen määrittelyn tarvetta vähentää se seikka, että hallintolakia sovelletaan myös hallintotoimintaan. Keskeistä asiakkaan oikeuksien ja oikeussuojan toteuttamiseksi ei ole tunnistaa hallintoasiaa, vaan kyetä varmistumaan siitä, täyttääkö asiaa tai hallintotoimia suorittava viranomainen tai muu taho veloitteensa asianmukaisesti.

Lain esitöiden perusteella viranomaisen neuvontavelvollisuus on kokonaisuus, joka velvoittaa viranomaista antamaan niin menettelyneuvontaa kuin vastaamaan asiointia koskeviin kysymyksiin. Näin ollen viranomaisen puhelinpalvelu tulee järjestää siten, että viranomaisessa asioiva voi tavoittaa maksutta asiaansa hoitavan tai käsittelevän virkamiehen ja niin ikään saada maksutta menettelyneuvontaa ja vastauksia asiointiin liittyviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Puhelinneuvonnan asianmukainen järjestäminen edellyttää siten myös viranomaisen yhteysnumeroiden, kuten puhelinvaihte- ja kirjaamopalvelujen numeroiden maksuttomuutta."

3.3

Ympäristöhallinnon puhelinpalvelun arviointi

Ympäristöhallinnon internet-sivustoilla ainakin vielä 8.1.2008 olleiden yhteystietojen mukaan niin ympäristöministeriöllä kuin alueellisilla ympäristökeskuksilla on käytössään 020 690-alkuiset asiakaspalvelunumerot, joihin soittaminen maksaa paikallisverkkomaksun tai matkapuhelumaksun, sekä 0204-alkuiset keskus- ja ohivalintanumerot, joihin soittaminen maksaa lankaliittymästä 8,21 senttiä puhelu + 2 senttiä minuutilta ja matkapuhelimesta 22,9 senttiä minuutilta. Ympäristöministeriön 19.2.2008 päivätyn ohjeen mukaan 020 490 -alkuisten numeroiden hinta on matkapuhelimesta soitettaessa nykyisin 8,21 senttiä / puhelu + 14,9 senttiä / minuutti.

Ministeriön selvityksen mukaan vuosina 2005 ja 2006 antamieni eri viranomaisten puhelinneuvontaa koskevien päätösteni oli ymmärretty koskevan vain sellaisia viranomaisen puhelinnumeroita, joissa tarjotaan erikseen mainitun asiakaspalvelua tai puhelinneuvontaa. Ministeriö oli tämän mukaisesti järjestänyt ympäristöhallinnon puhelinpalvelun siten, että hallinnonalalla on käytössä erityiset asiakaspalvelunumerot, joihin soittaminen maksaa asiakkaalle lankaliittymästä paikallisverkkomaksun ja matkapuhelimesta matkapuhelumaksun. Nämä puhelinnumerot täyttävät neuvonnan maksuttomuuden vaatimuksen. Sen sijaan hallinnonalalla on käytössä myös keskus- ja ohivalintanumerot, jotka ovat maksullisia yritysnumeroita. Kantelijan mukaan hallinnonalan ilmoituksissa ja lomakkeissa on virkamiesten yhteystiedoksi ilmoitettu juuri tällainen maksullinen yritysnumero. Ministeriö pyrkii selvityksensä mukaan ohjeistamaan hallinnonala siten, että asiakkaiden puhelut ohjattaisiin asiakaspalvelunumeroihin tai virkamiesten matkapuhelinnumeroihin. Tällainen ohje on annettu 19.2.2008.

Olen edellä selostetussa oikeusministeriön puhelinpalvelua koskevassa päätöksessäni todennut, että viranomaisen neuvontavelvollisuus on kokonaisuus, joka velvoittaa viranomaista antamaan niin oikeudellista menettelyneuvontaa kuin vastaamaan asiointia koskeviin kysymyksiin. Näin ollen viranomaisen puhelinpalvelu tulee järjestää siten, että viranomaisessa asioiva voi tavoittaa maksutta asiansa hoitavan tai käsittelevän virkamiehen ja niin ikään saada maksutta menettelyneuvontaa ja vastauksia asiointiin liittyviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Puhelinneuvonnan asianmukainen järjestäminen edellyttää siten myös viranomaisen yhteysnumeroiden, kuten puhelinvaihtelun- ja kirjaamopalvelujen numeroiden maksuttomuutta.

Käytettävissäni olevan selvityksen perusteella ympäristöministeriö on pyrkinyt järjestämään hallinnonalaansa puhelinpalvelun siten, että se täyttäisi neuvonnan maksuttomuuden vaatimuksen. Ministeriön selvityksen perusteella sillä ei kuitenkaan ole ollut selkeää käsitystä hyvään hallintoon kuuluvan neuvontavelvollisuuden sisällöstä ja laajuudesta. Tästä syystä hallinnonalan puhelinpalvelu ei täytä neuvonnan maksuttomuuden vaatimusta siltä osin kuin asiakkaalle aiheutuu ylimääräisiä kustannuksia siitä, että hän hakee neuvontaa soittamalla ministeriön tai virastojen maksullisiin puhelinkeskusnumeroihin taikka suoraan asiaa hoitavan virkamiehen maksulliseen ohivalintanumeroon.

Ympäristöministeriö on kuitenkin pyrkinyt saattamaan hallinnonalaansa puhelinpalvelun vastaamaan hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvaa ja hallintolaissa nimenomaisesti säädettyä neuvonnan maksuttomuuden vaatimusta. Kaikissa ympäristöministeriön hallinnonalan viranomaisissa on myös maksuttomia asiakaspalvelunumeroita. Näistä syistä tyydyn kiinnittämään vastaisen varalle ympäristöministeriön huomiota siihen, mitä olen edellä todennut viranomaisen maksuttoman puhelinneuvonnan sisällöstä ja laajuudesta.

Pyydän ministeriötä ilmoittamaan minulle 15.9.2008 mennessä, mihin toimenpiteisiin tämä päätökseni on antanut aihetta.