

30.12.2010

Dnrot 347/4/09 ja 763/4/09

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Ulla-Maija Lindström

OIKEUSHALLINNON LAINVASTAISESTI MAKSULLINEN PUHELINPALVELU

1

KANTELUT

Kantelijat arvostelivat kantelukirjoituksissaan oikeusministeriön hallinnonalan puhelinneuvontaa. Kantelukirjoitusten mukaan hallinnonalan 0100-alkuiset maksuttomat palvelunumerot eivät käytännössä toimi, koska viranomaisissa oli kuitenkin pääsääntöisesti käytössä kalliit 010362-alkuiset yritysnumerot. Lisäksi kaikessa hallinnonalan postissa oli maininta vain kalliista yritysnúmeroista.

Kanteluissa todettiin, että oikeuslaitos harjoittaa toimintaa, joka lähtökohtaisesti asettaa tiukan vaatimuksen oikeuden tasapuolisesta toteutumisesta. Taloudellisesti heikommassa asemassa olevan oli vaikeampi hoitaa asioitaan oikeuslaitoksen kanssa, koska sen käytössä olivat kalliit yritysnumerot. Esimerkiksi talous- ja velkaneuvonnan asiakkaat, jotka kaikki jo lähtökohtaisesti olivat velkaantuneita ihmisiä, velkaantuvat mahdollisesti lisää soittaessaan kalliisiin yritysnumeroihin. Asia oli vielä kärjistyneempi oikeusaputoimistojen kohdalla. Varattomat henkilöt soittavat niiden käytössä oleviin kalliisiin 010-alkuisiin yritysnumeroihin saadakseen neuvoja tai saadakseen ilmaista oikeusapua. Myös edunvalvonta oli oikeusaputoimistojen yhteydessä.

2

SELVITYS

Kantelujen johdosta pyysin oikeusministeriöltä selvitystä sen hallinnonalan puhelinpalvelun maksullisuudesta.

Selvityspyyntöni 26.2.2009

Totesin selvityspyynnössä, että eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 11 §:n 1 momenttiin viitaten saatoin 28.5.2008 tekemäni esityksen puhelinpalvelun maksuttomuudesta kaikkien ministeriöiden tietoon. Korostin, että viranomaisen maksuton neuvontavelvollisuus on kokonaisuus, joka velvoittaa viranomaista antamaan niin menettelyllistä, tosiasiallista ja oikeudellista neuvontaa kuin vastaamaan asiointia koskeviin kysymyksiin. Neuvontaa ja asiointia viranomaisessa ei voida erotella, koska normaali asiointi sisältää usein myös neuvontapalvelua. Vaikka jonkun viranomaisen jostakin puhelinnumerosta voitaisiin antaa mahdollisesti hallintolain 8 §:n ulkopuolellekin jäävää palvelua, samasta puhelinnumerosta annetaan kuitenkin myös hallintolain soveltamisalaan kuuluvaa neuvontaa. Lisäksi on otettava huomioon, että neuvonnan maksuttomuuden vaatimus nojautuu viime kädessä kaikkia viranomaisia velvoittavaan perustuslain 21 §:ssä turvattuun hyvään hallintoon. Näistä syistä neuvonnan maksuttomuuden vaatimuksen ulkopuolelle ei voida jättää viranomaisten yhteysnumeroita, asiakaspalvelunumeroita eikä sellaisten virkamiesten puhelinnumeroita, joihin hallinnon asiakkaat saattavat asiassaan ottaa puhelimitse yhteyttä.

Totesin, että huolimatta tästä esityksestäni ja päätöksestäni oikeusministeriön puhelinpalvelusta 21.12.2007 (dnrot 483/4/07 ja 510/4/07) ministeriön hallinnonalan puhelinpalvelu ei edelleenkään näyttäisi kaikilta soin täyttävän neuvonnan maksuttomuuden vaatimusta. Pyysin ministeriötä antamaan minulle selvityksen asiassa.

Oikeusministeriön selvitys 29.4.2009

Eduskunnan oikeusasiamies teki 1.12.2007 päätöksen oikeusministeriön puhelinpalvelusta (dnro 483/4/07 ja 510/4/07) sekä saattoi 28.5.2008 kaikkien ministeriöiden tietoon esityksen puhelinpalvelujen maksuttomuudesta. Näissä päätöksissä ja esityksessä on todettu, että asiakkaan soittaessa matkapuhelinliittymästä niin sanottuun yritysnumeroon, oikeusministeriön osalta 010-alkaviin numeroihin, teleoperaattori perii puhelusta korkeamman hinnan asiakkaalta kuin asiakkaan soittaessa toiseen matkapuhelin- tai paikallispuhelinliittymään ja näissä tapauksissa puhelinpalvelu tai täytä neuvonnan maksuttomuuden vaatimusta.

Mainittujen päätösten ja esitysten johdosta oikeusministeriö oli vuoden 2008 aikana tehnyt sopimuksen hallinnonalalle puhelinpalvelua tuottavan operaattorin kanssa 0100-numeroinnin käyttöönotosta. Uusi rinnakkainen numerointi avattiin virastojen käyttöön kesällä 2008. Soittaminen tähän 0100-numeroon maksaa matkapuhelinliittymästä soittajalle hänen oman liittymäsopimuksensa mukaisen hinnan ja täyttää edellä mainittujen päätösten ja esityksen mukaisesti neuvonnan maksuttomuuden vaatimuksen. Oikeusministeriö maksaa keskitetysti operaattorille korvauksen matkapuhelinverkosta oikeusministeriön verkkoon soittamisesta. Soittajalle ja virastolle ei aiheudu soittamisesta 0100-numeroon ylimääräisiä kustannuksia.

Kesällä 2008 oikeusministeriö lähetti tästä järjestelystä suositukset ja ohjeet kaikille hallinnonalan virastoille. Tässä yhteydessä virastojen tietoon ja huomioitavaksi saatettiin myös eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen asiasta antamat esitykset ja päätökset sekä edellytettiin, että virastot huolehtivat siitä, että niiden puhelinpalvelu täyttäisi neuvonnan maksuttomuuden vaatimukset. Oikeusministeriö toimitti nämä suositukset ja ohjeet myös apulaisoikeusasiamiehelle.

Oikeusministeriö varasi 0100-numeroita jokaisen viraston käyttöön ja ilmoitti, että virasto voi pyytää niitä lisää, mikäli viraston toiminta sitä edellytti. Useat virastot pyysivätkin lisää 0100-numeroita. Pie-nille virastoille suositeltiin, että virasto järjestäisi puhelinpalvelunsa matkapuhelinliittymillä ja useilla pienillä virastoilla onkin yhteystietona matkapuhelinnumerot (050-numerointi).

Oikeusministeriö lisäsi uudet 0100-numerot ja niihin soittamisen hinnat keksitetysti oikeusministeriön verkkosivulla ylläpidettyihin yhteystietoihin. Ministeriö ohjeisti virastot huolehtimaan siitä, että ne päivittävät omat yhteystietonsa omille verkkosivuilleen, eri puhelinluetteluihin ja kirjeenvaihtoonsa. Oikeusministeriön tiedotus julkaisi tiedotteen hallinnonalan numerointien muuttumisesta. Uudet 0100-numerot oli oikeusministeriön käsityksen mukaan asianmukaisesti päivitetty verkkosivuille ja samalla kerrottu, mitä soittaminen asiakkaalle maksaa. Paikalliset puhelinluettelot olivat ilmestyneet tai ilmestymässä alkuvuodesta ja niissä on, sen mukaa kun niihin on voitu tutustua, tietoa uusista numeroista.

Virastoja varten järjestettiin neuvontapalvelu oikeushallinnon tekniikkakeskukseen, josta virastot saattoivat pyytää neuvoja ja opastusta siitä, miten uudet muuttuneet yhteystiedot sekä puhelujen hinnat tuli ilmoittaa. Virastojen käytössä olevassa sisäisessä verkkopalvelussa julkaistiin ohjeet menettelyta-voista. Virastot käyttivät tätä neuvontaa ja opastusta kesän ja syksyn 2008 aikana aktiivisesti.

Vuoden 2009 alussa oikeusministeriön hallinnonalan virstoihin tehdyistä soittoista noin 43 prosenttia tuli matkapuhelinliittymistä. Suurin osa asiakkaista käyttää siten vielä niin sanottua lankaliittymää. Heille soittaminen 0100-numeroinnin rinnalla säilytettävään 010-numerointiin on edullista ja vastaa neuvonnan maksuttomuuden vaatimusta.

Soittaminen matkapuhelinliittymästä 0100-numeroon on selkeästi lisääntynyt sitä mukaa, kun yhteystietoja on saatu päivitettyä. Syyskuusta 2008 tammikuuhun 2009 mennessä soitot 0100-numeroihin olivat lisääntyneet noin 5 000 soitosta yli 12 000 soittoon. Soittojen minuuttimäärä 0100-numeroihin olivat vastaavana aikana lisääntyneet noin 16 000 minuutista 300 000 minuuttiin. Oikeusministeriö seuraa kehitystä kuukausittain teleoperaattorilta saatavan raportoinnin pohjalta. Oli oletettavaa, että soittaminen 0100-numeroihin lisääntyy, kun paikalliset puhelinluettelot ovat vuoden vaihteen jälkeen alkaneet ilmestyä. Muun muassa Eniron valtakunnallinen puhelinluettelosarja, joka kattaa 32 talousaluetta, ilmestyi vasta noin kuukausi sitten.

Oikeusministeriö katsoi, että se oli ryhtynyt tarvittaviin toimenpiteisiin taatakseen virastojen edellytykset järjestää puhelinpalvelunsa siten, että se täyttäisi neuvonnan maksuttomuuden vaatimuksen.

Kantelijan vastine 26.5.2009

Oikeusministeriön hallinnonalan keskusten numerot on ilmoitettu 010-numeroksi. Numero 0100 on ilmoitettu palvelunumeroksi. Kantelijan mukaan oli selvää, että kun kaikissa virallisissa asiakirjoissa puhelinvaihe oli ilmoitettu yritysnumeroksi, selvä enemmistö asiakkaista soittaa tähän numeroon. Soitto numeroon maksaa lankapuhelimesta 8,21 senttiä puhelulta lisättynä 5,90 senttiä minuutilta ja matkapuhelimesta 8,21 senttiä puhelulta lisättynä 16,90 senttiä minuutilta.

Oikeusministeriössä ei kantelijan mukaan ole lainkaan toimittu apulaisoikeusasiamiehen ohjeiden mukaisesti. Kantelija oli kysynyt esimerkiksi Enirosta, oliko heillä tietoa esimerkiksi Tampereen käräjäoikeuden 0100-numerosta, eikä sitä ollut ilmoitettu. Kantelija oli oheistanut vastineensa liitteeksi Aamulehdessä julkaistun ulosottoviraston tiedotteen. Siinä tiedusteluita varten oli yhteystiedoksi ilmoitettu 010-numero. Kantelijan käsityksen mukaan maksuttomuuden vaatimus ei toteutunut oikeusministeriön hallinnonalalla.

Lisäselvityspyyntöni 25.3.2010

Pyysin oikeusministeriöltä lisäselvitystä siitä, olivatko virastot itse voineet päättää maksuttomien palvelunumeroiden käytöstä laajemmin kuin ministeriön 9.6.2008 ilmoittamat eri virastojen yhteiset palvelunumerot, joita oli liitteessä vain kaksitoista. Totesin, että tietosuojavaltuutetun toimisto oli sen puhelinpalvelua koskevaan kanteluun antamassa lausunnossa todennut, että oikeusministeriö vastaa oikeushallinnon puhelinjärjestelmien puitesopimusjärjestelystä. Puhelinliikennettä ja -palveluita koskeva sopimus oli tehty oikeusministeriön ja Elisa Oyj:n kesken. Sopimus koski koko oikeusministeriön hallinnonala. Lausunnon mukaan tietosuojavaltuutetun toimisto toimii oikeusministeriön tulostuotuksessa ja käyttää oikeusministeriön sopimia puhelin-, tietohallinto- ja henkilöstöhallinnon palveluja. Tietosuojavaltuutetun mukaan toimivalta yritysnumeroiden osalta oli siis oikeusministeriöllä myös toimiston osalta.

Pyysin ministeriötä toimittamaan minulle jäljennöksen ministeriön ja operaattorin välillä solmitusta sopimuksesta 0100-numeroinnin käyttöönotosta sekä puhelinjärjestelmien puitesopimuksesta. Lisäksi pyysin selvitystä siitä, mitä hallinnon asiakkaalle maksaa puhelu, jonka hän soittaa 0100-numeroon ja puhelu sen jälkeen yhdistetään 010-alkuiseen yritysnumeroon.

Totesin, että oikeuslaitoksen kotisivujen mukaan virastojen ja toimistojen yhteystietojen ilmoittaminen oli hyvin vaihtelevaa. Joillakin viranomaisilla maksulliset ja maksuttomat numerot ilmoitetaan asianmukaisesti yhteistietojen kohdalla. Joillakin kuitenkin tämän tiedon antaminen oli puutteellista. Kysyin, millä tavoin oikeusministeriö oli ohjannut hallinnonalansa viranomaisia antamaan asianmukaisesti hallinnon asiakkaille tietoa asiointin kustannuksista näihin eri puhelinnumeroihin ja näin varmistanut palveluperiaatteen toteutumisen hallinnonalallaan.

Pyysin oikeusministeriötä selvityksessään kiinnittämään huomiota myös perustuslain 68 §:n 1 momenttiin, jonka mukana kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Esitöiden (HE 1/1998 vp) mukaan hallinnon asianmukaisesta toiminnasta vastaaminen kattaa myös ministeriön alaistaan hallintoa koskevan ohjauksen ja valvonnan, jotka kautta ministeriöhallinnolle tyypillinen parlamentarismi ulottuu myös alemmille hallinnon tasoille.

Oikeusministeriön vastaus 31.5.2010

Oikeusministeriön vastauksen liitteinä oli muistio ”Puhelinyhteydet oikeusministeriön hallinnonalan virastoissa” ja ”Palvelunumeroimattomat virastot oikeusministeriön hallinnonalalla”. Lisäksi ministeriö toimitti sen ja teleoperaattorin välistä puitesopimusta koskevat asiakirjat.

1. Neuvonnan maksuttomuus ja sen oikeudellinen arviointi

Hallinnon asiakkaiden oikeuden saada viranomaisilta maksutta oikeudellisen asemansa toteutumisen kannalta tarpeellista neuvontaa on katsottu olevan osa perustuslain 21 §:ssä suojattua hyvää hallintoa. Perusoikeus näkökulmasta neuvontavelvollisuudella on erityisesti oikeusturvaa painottava sisältö, vaikka hyvään hallintoon liitettiin perusoikeusuudistuksen esitöissä (HE 309/1993 vp) myös viranomaistoiminnan asianmukaisuutta määrittävä palveluperiaate. Oikeusturvan kannalta kysymys on lähinnä siitä, että hallinnon asiakkaalla on ilman erityisiä kustannuksia oikeus saada neuvoja siitä, mitä oikeuksia ja velvollisuuksia hänellä on ja miten hänen tulisi menetellä saadakseen asiansa vireille ja vaatimuksensa tutkituiksi.

Perussäännökset viranomaisen neuvontavelvollisuudesta sisältyvät hallintolain 8 §:ään. Sen mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Jos asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, sen on pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen.

Hallintolain 8 §:n 1 momentti sisältää nimenomaisen vaatimuksen siitä, että neuvonnan tulee olla maksutonta. Mainittu hallintolain säännös on ymmärrettävä erityissäännökseksi siihen valtion maksuperustelain (150/1992) 5 §:n säännökseen nähden, jonka mukaan viranomaisen neuvot, ohjeet, opetus ja tiedottaminen ovat maksuttomia, jos niistä aiheutuu vain vähäisiä kustannuksia. Hallintolaki siis velvoittaa viranomaisen huolehtimaan siitä, että hallinnossa asioivat saavat maksutta neuvontapalveluita. Lain ei ole kuitenkaan katsottu edellyttävän, että neuvonnasta ei saisi aiheutua hallinnossa asioivalle lainkaan kustannuksia. Siten esimerkiksi puhelimitse neuvoja viranomaiselta tiedustelevan voidaan edellyttää vastaavan normaaleista puhelinkustannuksista. (Esim. EAOA 22.6.2006 D 1918/4/05 ja EAOA 22.6.2006 D 3155/4/04).

Hallintolain esitöissä (HE 79/2002 vp, s. 57) neuvontavelvollisuus on rajattu koskemaan hallintoasian hoitamiseen ja asiointiin välittömästi liittyviä kysymyksiä. Tällä tarkoitetaan ennen muuta menettelyllistä oikeussuojaa koskevaa neuvontaa, jossa annetaan ohjausta ja neuvoja asiakkaan oikeuksista ja

velvollisuuksista hallintoasioita käsiteltäessä ja viranomaisessa asioitaessa. Hallintoasian hoitamista koskevaan neuvontaan saattaa liittyä oikeudellisten seikkojen ohella myös tosiasiallista neuvontaa. Neuvontavelvollisuutta täydentää yleinen velvoite vastata asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Konkreettisin raja on tehty jättämällä neuvontavelvollisuuden ulkopuolelle asiakkaan oikeudellinen avustaminen sekä neuvojen antaminen hallintoasian sisältöön liittyvistä oikeuskysymyksistä.

Neuvontavelvollisuutta rajoittavat myös hallintolain soveltamisalasäännökset, joiden mukaan lakia ei sovelleta lainkäyttöön, poliisitutkintaan, esitutkintaan, eikä ulosottoon. Hyvän hallinnon takeet neuvontavelvollisuuksineen tulevat kuitenkin myös näiltä osin sovellettaviksi perustuslain 21 §:n asettamista lähtökohdista. Tuomioistuinten osalta on kuitenkin otettava huomioon, että neuvontavelvollisuus rajoittuu lähinnä asian vireille panoon liittyviin menettelyllisiin kysymyksiin. Riippumattomat tuomioistuimet eivät voi ulottaa neuvontavelvollisuuttaan oikeudellisiin kysymyksiin. Liian pitkälle menevä neuvonta aiheuttaisi myös neuvontaa antavan esteellisyyden osallistua asian käsittelyyn ja ratkaisuun. Neuvonnan luonne huomioon ottaen tarpeellinen neuvonta voidaan yleensä antaa sen henkilön toimesta, jonka tehtäväksi neuvonta on asianomaisessa yksikössä uskottu ilman, että puheluita pitäisi ohjata tuomareille tai muille asian ratkaisuun osallistuville.

Oikeusministeriölle osoitetussa lisäselvityspyynnössä on edellytetty viranomaisen kaikkien sellaisten puhelinnumeroiden saattamista maksuttomiksi, joista annetaan hallintolain soveltamisalaan kuuluvaa neuvontaa tai joihin hallinnon asiakkaat muutoin saattavat ottaa asiassaan puhelimitse yhteyttä. Näin tulkittuna neuvonnan maksuttomuusvaatimuksen täyttämisen on mahdollista katsoa edellyttävän viranomaisen kaikkien puhelinnumeroiden järjestämistä maksuttomiksi, koska lähtökohtaisesti jokainen virkamies tai muu viranomaisen henkilöstöön kuuluva voi olla potentiaalinen neuvonnan antaja jo pelkästään siliä perusteella, että hän saattaa joutua opastamaan soittajan kääntymään asiaa hoitavan virkamiehen puoleen.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että hallintolain mukainen neuvontavelvollisuus on kohdistettu viranomaiseen eikä virkamieheen. Neuvontavelvollisuuden täyttäminen ei ole välttämättä luontevasti liitettävissä jokaisen viranomaisen henkilöstöön kuuluvan tehtäviin. Esimerkiksi lisäselvityspyynnössä mainitun tuomioistuimen presidentin sihteerin mahdollisuudet antaa hallintolaissa tarkoitettua asiointia koskevaa neuvontaa ovat käytännössä varsin rajalliset. Myös salassapitosäännökset saattavat asettaa rajoituksia neuvontatehtävän hoitamiseksi. Sekä hallinnon asiakkaiden oikeusturvan että viranomaisen toimintaperiaatteiden kannalta on perusteltua keskittää neuvontapalvelu henkilöille, joilla on siihen riittävä ammattitaito. Oikeusministeriön käsityksen mukaan hyvän hallinnon toteutumisen kannalta onkin olennaista, että hallinnon asiakkaan käytettävissä on lisämaksuton palvelunumero, jossa vastataan viranomaisessa asiointia koskeviin kysymyksiin sekä tiedusteluihin ja josta puhelu voidaan tarvittaessa yhdistää hallintoasiaa käsittelevälle virkamiehelle ilman puhelunsiirtoa soittajalle aiheutuvia kustannuksia.

Lisämaksuttomaan palvelunumerointiin perustuvan järjestelmän asianmukainen toteuttaminen edellyttää paitsi puhelunvälityksen teknistä toimivuutta myös puheluihin vastaavien virkamiesten riittävää asiantuntemusta viraston toiminnoista ja sen toimivaltaan kuuluvista asioista.

Puhelinneuvontaa antavilla tulee niin ikään olla ajantasainen tieto virastossa käsiteltävistä hallintoasioista sekä niiden vastuuhenkilöistä ja heidän paikallaoloajoistaan. Viranomaiselle osoitettujen puheluiden hintatiedot on asianmukaista ilmoittaa viranomaisen yhteystietojen yhteydessä, jotta ne ovat mahdollisimman helposti ja yksinkertaisesti hallinnon asiakkaiden saatavilla.

2. Maksuttomien palvelunumeroiden käyttöönotto oikeusministeriön hallinnonalalla

Oikeusministeriön päätös palvelunumeroiden käyttöönotosta

Oikeusministeriössä itsessään on käytössä lisämaksuttomat 09-verkkoryhmän numerot. Hallinnonalansa neuvontapalveluissa oikeusministeriö aloitti lisämaksuttomien 0100- ja 050-numeroiden käyttöönoton kesäkuussa 2008. Tällöin ensimmäisenä vaiheena toteutettiin puhelinvaihteiden numeroinnin täydennys 0100-numeroinnilla kyseisenä ajankohtana. Asiakas maksaa 0100- ja 050-numeroihin soitettaessa vain oman sopimuksensa mukaisen paikallisverkko- tai matkapuhelinmaksun.

Oikeusministeriön tietoinen valinta oli ilmoittaa lisämaksuttomien palvelunumeroiden rinnalla edelleen myös 010-alkuiset yritysnumerot, koska kyseisiin numeroihin soittaminen on osalle asiakkaista kustannuksiltaan edullisin vaihtoehto. Yritysnumeroon soitettaessa ei veloiteta kaukopuhelumaksua.

Viestintäviraston antaman viestintämarkkinalakiin (319/2003) perustuvan määräyksen (Viestintävirasto 31 E/2009) 4 §:n mukaan teleyrityksen veloituksen hinta soittajalle Suomessa ei saa riippua sen reitityksestä eikä yhdysliikenteestä eri verkkojen välillä, jos asiakas ei voi niitä valita. Tämä koskee myös soittoa 0100-numeroon. Soittajan veloitus on toteutettava teknisesti siten, ettei hänelle kohdistu muita kuin kyseiseen 0100-numeroon soittamisesta aiheutuvat ilmoitetun hinnaston mukaiset kustannukset, vaikka soitto ohjattaisiinkin välityksestä 010-numeroon. Oikeusministeriön operaattorin mukaan lisämaksun periminen tällaisesta siirrosta ei olisi myöskään teknisesti mahdollista.

Elokuusta 2008 numeroinnin uudistamista jatkettiin ottamalla käyttöön lisää välityksen 0100-numerointia virastojen esitysten pohjalta, virastokohtaisia suoria 0100-numeroita sekä suoria välityspalveluun liitetyjä 050-numeroita (puheluiden edelleen ohjaus tarvittaessa) sekä toimintasektori-kohtaisia 0100- sekä 050-numerointiin perustuvia soitto-sarjoja käyttäen esimerkkinä oikeusavun tienviitta-palvelua noudattaen edelleen edellä kuvattuja periaatteita.

Tällä hetkellä oikeusministeriön hallinnonalalla on käytössä 25 kappaletta 0100-numeroita ja 85 kappaletta 050-alkuisia numeroita asiakkaiden neuvontaan. Edellisten lisäksi oikeusministeriöllä itsellään on käytössä 09-alkuiset numerot osana valtioneuvoston numerointiratkaisua.

Hallinnonalan ohjaus

Oikeusministeriö on ohjeistanut hallinnonalansa virastoja lisämaksuttomien palvelunumeroiden käyttöönottoon niille 9.6.2008 lähetetyllä kirjeellä. Ohjekirjeessä virastojen edellytettiin muun muassa huolehtivan yhteystietojensa päivittämisestä ja puheluiden hintatietojen ilmoittamisesta. Ohjeistuksessa lähdettiin siitä, että viraston internet-sivuilta on löydettävissä 0100-alkuinen numero, mutta ei edellytetty sen sijoittamista 010-yritysnumeron välittömään läheisyyteen.

Tavoitteena oli, että virastoihin suuntautuvat asiakaspuhelut ohjautuisivat virastojen yhteystiedoissa ilmoitettuihin lisämaksuttomiin palvelunumeroihin (ks. esim. oikeus.fi -sivusto ja sen kautta aukeavat eri toimintasektoreiden ja niiden virastojen yhteystiedot).

Puhelinvaihteiden osalta on varmistettu hallinnonalan virkamiesvälittäjien riittävä osaaminen ja ammattitaito yleisneuvonnan antamiseen hallinnonalan toimintaan ja menettelyihin liittyvissä asioissa. Lisäksi välittäjien käytössä on hallinnonalan virkamiesten läsnäolotiedot, jolloin heillä on paras tietämys asiakkaiden neuvontaan kulloinkin käytettävistä virkamiehistä, joiden on mahdollista vastata asiakkaiden neuvontapyyntöihin. Tällä on merkitystä ohjattaessa puheluita eteenpäin puhelunvälityksestä. Neuvontaa on pyritty keskittämään sellaisiin pisteisiin virastoissa, joissa voidaan olla varmoja neuvonnan laatutasosta sekä eri toimintasektoreiden salassapitoa ja jäävyttä koskevien säännösten

noudattamisesta. Puhelunvälityksen vastaamisaikoja seurataan ja tämän avulla ohjataan palvelutasoa esimerkiksi osoittamalla tarvittaessa asiantuntevaa lisäresurssia välitykseen, mikäli vastausajat pitenevät.

Lisäksi puhelinneuvonnan maksuttomuus oli eri tavoin esillä vuoden 2008 tulosohejauksessa. Tuomioistuinten tulosneuvottelupöytäkirjoihin ei ole kuitenkaan otettu asian käsittelyä koskevaa mainintaa. Sen sijaan oikeusavun osalta vuoden 2009 tulossopimukseen on erikseen kirjattu: "Oikeusaputoimiston 0100-alkuiset ja muut palvelupuhelinnumerot hintatietoineen päivitetään toimiston kotisivuille internetiin". Ulosoton osalta asia on ollut esillä koulutustilaisuuksissa ja joitakin virastoja "paimennettiin" asiassa erikseen. Asia ei ole ollut esillä valtakunnansyyttäjän viraston ja rikosseuraamusviraston kanssa käydyissä tulosneuvotteluissa, mutta niistä on keskusteltu muutoin osana ohjaustoimintaa. Tosin asiaa ei voida dokumentoinnin puuttuessa jälkikäteen varmuudella todentaa.

Tosiasiallinen tilanne puhelinnumeroiden käyttöönnotossa ja hintatietojen ilmoittamisessa

Tuomioistuinten ja oikeusaputoimistojen internet-sivuilla virastojen yhteystiedot ja puheluiden hintatiedot on ilmoitettu pääsääntöisesti asianmukaisesti. Joidenkin yksittäisten virastojen osalta on kuitenkin ilmennyt puutteita lisämaksuttomien 0100- tai 050-alkuisten numeroiden ilmoittamisessa, hintatietojen ilmoittamisessa tai sivuilla on ilmoitettu viranhaltijoiden suoria 010-alkuisia numeroita ilman, että välittömästi niiden rinnalla olisi ilmoitettu myös 0100- tai 050-alkuinen lisämaksuton numero. Oikeusaputoimistojen osalta puutteita on ilmennyt erityisesti edunvalvonnan osalta. Edunvalvonta on siirtynyt kunnilta oikeusministeriön hallinnonalalle 1.1.2009 ja sen osalta on edelleen menossa siirtymäkausi kuntakohtaisista ratkaisuisista oikeusministeriön hallinnonalan ratkaisuihin. Siirtymäkausi kestää vuoden 2011 loppuun. Oikeusministeriön oikeushallinto-osaston oikeusapuyksikkö on lähettänyt kirjeen oikeusaputoimistojen johtaville oikeusavustajille, jossa ohjeistetaan asianmukaisista puhelinjärjestelyistä (16.2.2009 OM 12/33/2007). Kirjeessä viitataan myös ministeriön aikaisempaan ohjeeseen (OM 11/042/2008). Ohjeistus löytyy myös oikeushallinnon intranetistä (Ilona). Lisäksi oikeusaputoimistoille on helmikuussa 2009 lähetetty tiedote, jossa ohjeistetaan myös puhelinnumeroiden hintatietojen ilmoittamisesta.

Ulosottovirastojen oikeus.fi-sivustolla olevalla yhteisellä yhteystietosivulla sekä virastojen omilla palvelusivuilla on ilmoitettu lisämaksuttomat 0100-alkuiset palvelunumerot tai 050-alkuinen päivystävä matkapuhelinnumero sekä puheluiden hintatiedot. Sivulla on kuitenkin ilmoitettu myös 010-alkuisia viranhaltijoiden suoria numeroita ilman, että välittömästi niiden rinnalla olisi ilmoitettu lisämaksutonta 0100- tai 050-alkuisten numeroa.

Oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksen tekemän selvityksen mukaan oikeusministeriön hallinnonalalla on kuitenkin yhä virastoja, joissa ei ole käytössä lisämaksutonta 0100- tai 050-alkuisia puhelinnumeroa. Selvityksen liitteen mukaan näitä virastoja on yhteensä 120 kappaletta. Lisäksi jotkut virastot ovat lisämaksuttomien numeroiden lisäksi ilmoittaneet maksullisia suoria yritysnomeroita ilman, että numeroiden rinnalla olisi selkeästi ilmoitettu 0100- tai 050-alkuinen numero, jonka kautta yritys-numeroihin olisi voinut soittaa lisämaksutta, kuten edellä tuomioistuimia, oikeusapua ja ulosottoa koskevassa selvityksessä on jo todettu.

Oikeusministeriön ohjeessa on myös todettu, että virastojen tulee ilmoittaa palvelunumerotietonsa suoraan Fonecta:n ynnä muihin sähköisiin luetteloihin. Tietojen ilmoittamista on tarkistettu virastokohtaisin pistokokein, ja havaittu, että sähköisiin puhelinluetteloihin ei ole aina ilmoitettu ensisijaisiksi numeroksi lisämaksutonta palvelunumeroa. Edelleen muutamiin virastoihin tehdyn kyselyn perusteella voidaan todeta, että virastoista lähteivissä kirjeissä on epähuomiossa saatettu ilmoittaa yksin-

omaan asiaa hoitavan henkilön suora 010-alkuinen yrityksennumero ilman mainintaa siitä, että tälle voi soittaa myös 0100- tai 050-alkuisen numeron kautta maksutta.

Oikeusministeriön toimenpiteet puutteiden korjaamiseksi

Kuten edellä on todettu, oikeusministeriö on ohjeistanut virastoja kirjallisella ohjeella ja osin pyrkinyt tulosneuvotteluissa ja muilla keinoin myös valvomaan ohjeen noudattamista. Valvonta ei kuitenkaan ole ollut riittävää, koska nyt on ilmennyt, ettei kaikilta osin ole toimittu annetun ohjeen mukaisesti.

Selvitettyään hallinnonalansa virastojen ja toimipisteiden asiakkaille tarjoamia puhelinpalveluita ja niissä edelleen olevia puutteita oikeusministeriö on päättänyt asettaa työryhmän. Ensimmäisessä vaiheessa lokakuun 2010 loppuun mennessä työryhmä mallintaa asiakkaille tarjotut puhelinpalvelut kunkin hallinnonalan toimintasektorin organisaation eri tasoilta siten, että asiakkaille tarjotaan yhteyskanavana kaikissa tarjotuissa puhelinpalveluissa aina ja ensisijaisesti lisämaksuton palvelunumero (0100- tai 050-numeroavaruus) sekä ilmoitetaan puheluiden hintatiedot. Työryhmä käy läpi mallinnetut ratkaisut kaikkien toimintasektoreiden, virastojen ja toimipisteiden kanssa soveltaen niitä palvelutarpeen mukaan (neuvonnan taso, volyymit, tekniset vaihtoehdot, tukeutuminen 0100- ja 050-numerointiin) sekä määrittelee käytettävät numerot ja niistä ilmoittamisen (internet, puhelinluettelot, lomakkeet) yhteistyössä toimintasektoreiden, virastojen ja toimipisteiden kanssa. Tehdyt ratkaisut dokumentoidaan. Työryhmä pyrkii työssään ottamaan huomioon myös valtiovarainministeriön suosittukset siirtymisestä matkapuhelinpohjaisten puhelinratkaisujen käyttöön valtionhallinnossa (VM 4.12.2009 Tiedote 171/2009). Valtiovarainministeriö kehottaa valtion virastoja ja laitoksia siirtymään puhelinasioissa yhden puhelinliittymän malliin. Tavoitteena on, että tämä liittymä olisi matkapuhelinliittymä. Sopimuksellisesti asia on valmistelussa Hansel Oy:ssä. Tämä siirtyminen voi nostaa kansalaisten kiinteästä puhelinverkosta soitettavien lähipuheluiden kustannuksia.

Toisessa vaiheessa marras-joulukuussa 2010 sekä tammikuussa 2011 työryhmä valvoo teknisen ratkaisun toimivuutta sekä numeroita koskevaa tiedotusta internetissä ja puhelinluetteloissa. Kolmannessa vaiheessa vuoden 2011 aikana työryhmä tekee ehdotuksen Hansel Oy:n kilpailutuksessa olevan numerointiratkaisun toteutuksesta hallinnonalalla vuoden 2011 keväällä sekä valvoo tehtyjen päätösten pohjalta numeroinnin uudistamista hallinnonalalla vuoden 2011 aikana.

Samanaikaisesti työryhmän työn kanssa toimintasektoreita ja virastoja informoidaan numeroinnista ja edelleen tarvittavista muutoksista kirjeitse ja tulosoikeuksien yhteydessä vuosien 2010 ja 2011 aikana.

Oikeusministeriön lisäselvitys 10.9.2010

Oikeusministeriö toimitti vielä pyynnöstä asiaan lisäselvitystä. Sen mukaan oikeusministeriö on päättänyt hallinnonalalla käytettävät numeroavaruuudet. Ministeriö on varannut näistä numeroavaruuksista riittävästi numeroita hallinnonalan käyttöön. On sovittu, että numeroita voidaan tarvittaessa täydentää ilmoitettujen tarpeiden mukaan. Virastot hankkivat itse matkapuhelimia sim-kortteineen, joihin sisältyy 050-numerot. Matkapuhelin voidaan kytkeä osaksi muuta puheratkaisua ja sen palveluita kuten puhelinvälitystä tai soittojärjestelmää.

Tietohallinnon ja sen palvelukeskuksen sekä operaattorin toimesta virastoille laaditaan numerointisuunnitelma soveltaen tehtyä numeroavaruusratkaisua sekä ottaen huomioon virastokohtaiset tiedot kuten alaliittymämäärä. Suunnitelma ei kuitenkaan ole luonteeltaan päätös, vaan ehdotus. Virastot ovat käsitelleet tehdyn suunnitelman ohjeenaan tehdä tarvittaessa lisä- ja täydennysehdotuksia, jotka on säännönmukaisesti käsitelty ja toteutettu viraston esittämässä muodossa.

Numeroinnin osalta oikeusministeriö on numeroavaruuksien lisäksi päättänyt, että puhelunvälityksessä tulee aina olla käytössä sekä 010-numerot että 0100-puhelinnumerot kuten myös sen, että hintatiedot tulee tässä yhteydessä aina ilmoittaa. Virastojen päälliköt päättävät virastojen virkamiesten työtehtävistä sen, minkälaisen puhelinvarustuksen virkamies näiden työtehtävien hoitoon saa. Viraston asia on päättää, ketkä saavat matkapuhelimen, ketkä pöytäpuhelimen ja ketkä saavat kummankin sekä myös siitä, minkälaisia laitteita tai ominaisuuksia tai palveluita kunkin yksittäisen virkamielen puhelinratkaisuun sisältyy. Viraston päätösten mukaan toteutetaan myös numerointiratkaisut sallittujen numeroavaruuksien puitteissa. Tämä koskee myös soittosarjojen tapaisia palveluita (esim. oikeusavun tienviittapalvelu).

Virastojen yhteystietojen ilmoittaminen internetissä sekä puhelinluettelossa on virastojen vastuulla ja päätettävissä.

Yhteiset palvelunumerot liittyvät puhelinvälitykseen, joihin oikeusministeriön päätöksellä on avattu 0100- ja 010-numerointi. Selvityksen liitteeksi on oheistettu listaus virastoista ja niiden käytettävissä olevista yhteisistä palvelunumeroista. Tämän lisäksi oikeusavun virastoilla on käytössä palvelusarja, jonka osalta yhteystiedoksi ilmoitetaan 0100 86200. Numero palvelee koko maata ja toimii kaikkien oikeusavun virastojen yhteisenä palvelunumerona.

Virastojen osalta palvelunumeroiden käytössä kyse on seuraavasta:

- viraston tulee olla saavutettavissa välityksen kautta 0100- ja 010-numeron kautta
- tämän lisäksi virasto voi olla osa yhteistä palvelusarjaa, joka on tavoitettavissa 0100- ja 010-numeron kautta (oikeusapu)
- edellisten lisäksi viraston tulisi käyttää virastokohtaisia 0100- sekä 010-numeroita tai 050-numeroita
- viraston jonkun toiminnan osalta (esim. ulosoton huutokaupat tai vankeinhoidon myymälät) viraston tulisi käyttää kyseistä toimintaa koskevissa yhteistiedoissa 0100- ja 010-numerointia tai ilmoittaa 050-numero – näissä eri yhteyksissä tulee ilmoittaa myös puheluiden hintatiedot.

Välityksen palvelunumeroiden osalta yhden välityspisteen 0100-numeron kautta voi olla tavoitettavissa maksimissaan jopa 110 virastoa (esimerkiksi Hämeenlinnassa sijaitseva välityspiste). Numeroiden määrä perustuu arvioon numeroon kohdistuvasta laskevasta liikenteestä ja välityspisteen välittäjäkapasiteetista sekä puhelinliikenteen vasteaikoja koskevan raportoinnin antamista tiedoista. Mikäli numeroinnin raportointi kertoo vastausaikojen pidentyneen, numeroiden lisäämisen avulla on jaettu tarvittaessa johonkin numeroon kohdistuvaa kuormaa, joskin välityksen vastaamisen nopeus ennen kaikkea riippuu käytettävästä henkilötöpanoksesta.

Mikäli välitykseen tulee liian paljon puheluita, pullonkaula on yleensä paikalla olevien välittäjien lukumäärässä eikä niinkään numeroinnissa, jota koskevaa puheliikenteen raportointia oikeushallinnon tietotekniikkakeskus seuraa. Ruuhkaantuminen koskee tavallisesti välitykseen tulevaa kaikkea puhelinliikennettä, oli kyse sitten välityksen 010- tai 0100-numeroista. Asiaa tuskin ratkaisee 0100-numeroiden lisääminen puhelunvälityksessä.

Oikeusministeriön hallinnonala saa tarvittaessa käyttöönsä operaattorin ilmoituksen mukaan niin paljon 0100-numeroita kuin virastot tarvitsevat. Oikeusministeriön seuraava toimenpide asiassa kohdistuukin hallinnon eri sektoreiden virastojen numeroinnin suunnittelun yksityiskohtaisten mallien luontiin, joilla ohjataan virastoja ottamaan virastotasolla käyttöön nykyistä selvästi laajemmin kansalaisten neuvonnassa ja asiointissa sekä yhteystiedoissa 0100-numerointia tai 050-numerointia hintatietoineen. Malleissa tullaan ottamaan kantaa eri toimintasektoreiden virastojen toimintoihin, joissa viras-

ton tulee avata nykyisen numeroinnin rinnalle 0100- tai 050-numerointiin perustuva ratkaisu. Mallien toteutumista eri virastoissa ja niiden tiedotuksessa tullaan myös valvomaan.

Oikeusministeriön hallinnonalalla on käytössä operaattorin tietojen mukaan 9 951 kappaletta 010-numeroa, 6 342 kappaletta 050-numeroa sekä puhelunvälityksen yhteydessä 25 kappaletta 0100-numeroa, joita täydentää 85 kappaletta 050-numeroa neuvonnassa.

3 RATKAISU

3.1

Ratkaisuni 21.12.2007 dnrot 483/4/07 ja 510/4/07

Oikeusministeriön hallinnonalalla oli edelleen vuoden 2007 lopussa pääosin käytössään vastaavanlaiset maksulliset yritysnumerot kuin verohallinnolla oli vuonna 2005. 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 puhelinhintaa korkeampaa maksua.

Oikeusministeriön minulle tuolloin 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 viran-omaiselle asetettu yleinen velvoite vastata asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Asioinnilla tarkoitetaan puolestaan paitsi hallinto-asian hoitamiseksi tarpeellisten toimenpiteiden suorittamista myös tosi-asialliseen 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 tunnustaa hallintoasiaa, vaan kyetä varmistumaan siitä, täyttääkö asiaa tai hallintotoimia suorittava viranomainen tai muu taho velvoitteensa asianmukaisesti.

Totesin, että 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.

Oikeusministeriön hallinnonalan puhelinneuvonnan sisällön osalta totesin, että hallintolain 4 §:n 1 momentin mukaan lakia ei sovelleta lainkäyttöön, esitutkintaan, poliisitutkintaan eikä ulosottoon. Asi-

akkaiden puhelimitse tapahtuvassa yhteydenotossa esimerkiksi tuomioistuimeen ei kuitenkaan 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 siten 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.

Vaikka oikeusministeriön hallinnonalan viranomaisissa voidaan osittain antaa myös lainkäytön tai ulosoton piiriin kuuluvaa puhelinneuvontaa, se ei ole hyväksyttävä peruste näiden viranomaisten puhelinnumeroiden maksullisuudelle, koska samoista puhelinnumeroista annetaan myös hallintolain soveltamisalaan kuuluvaa neuvontaa ja koska neuvonnan maksuttomuuden vaatimus nojautuu viime kädessä kaikkia viranomaisia velvoittavaan perustuslain 21 §:ssä perusoikeutena turvattuun hyvään hallintoon.

Pyysin oikeusministeriötä ilmoittamaan minulle, mihin toimenpiteisiin se oli ryhtynyt saattaakseen puhelinpalvelunsa lainmukaiseksi.

Oikeusministeriön ilmoitus 17.3.2008

Oikeusministeriö ilmoitti minulle, että sen hallinnonalalla tullaan ottamaan käyttöön 0100-palvelunumerointi. Neuvontaa tarvitsevat ohjataan käyttämään tätä numerointia. Ensimmäisessä vaiheessa 0100-palvelunumeroita avataan 010-numeroiden rinnalle, joten kansalainen voi valita, kumpaan numeroon soittaa. Näitä palvelunumeroita avataan puhelinvälitykseen ja virastojen palveluneuvonnan yhteyteen. Edelleen ilmoituksessa todettiin, että palvelunumeroinnin käyttöönottoon vaikuttaa tammikuussa käynnistynyt puhelinliikenteen kilpailutus. Mikäli operaattoria vaihdetaan, numerointi muuttuu, koska palvelunumerot eivät ole siirrettävissä operaattorilta toiselle. Kilpailutuksen tuloksen selvittyä elokuussa 2008 oikeusministeriö voi siirtyä edellä kuvattua laajemmin palvelunumeroinnin käyttöön.

3.2

Kaikille ministeriöille tekemäni esitys puhelinpalvelun maksuttomuudesta 28.5.2008 dnro 1311/2/08

Tässä esityksessäni totesin, että 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. Tämän jälkeen olin antanut lukuisia eri viranomaisten puhelinpalveluja koskevia ratkaisuja. Niistä huolimatta joillakin viranomaisilla näytti edelleenolevan puutteellinen tai virheellinen käsitys hyvään hallintoon kuuluvan ja hallintolaissa nimenomaisesti säädetyn neuvonnan maksuttomuuden vaatimuksesta ja sisällöstä viranomaisten puhelinpalvelussa. Uutena piirteenä oli ilmennyt, että viranomaiset olivat ehkä järjestäneet jonkun maksuttoman neuvontanumeron, mutta toisaalta jättäneet varsinaiset asiakaspalvelunumerot ja jopa viranomaisen puhelinvaihteen numerot maksullisiksi.

Totesin, että neuvonnan maksuttomuuden vaatimuksen ulkopuolelle ei voida jättää viranomaisten yhteysnumeroita, asiakaspalvelunumeroita eikä sellaisten virkamiesten puhelinnumeroita, joihin hallinnon asiakkaat saattavat asiassaan ottaa puhelimitse yhteyttä. Saatoin tämän esitykseni kaikkien ministeriöiden tietoon. Pyysin ministeriötä saattamaan kirjeen edelleen hallinnonolansa kaikkien niiden valtion viranomaisten tietoon, jotka tekevät itse puhelinpalvelua koskevat sopimuksensa.

3.3

Eläinlääkintähuoltolaki 765/2009

Eläinlääkintähuoltolaki tuli voimaan 1.11.2009. Lain 4 luvussa säädetään kunnan eläinlääkintähuollosta. Lain 13 §:ssä säädetään tarkemmin kiireellisestä eläinlääkäriavusta. Pykälän 3 momentin mukaan päivystysaluetta varten on järjestettävä keskitetty palvelu yhteydenottoja varten. Lain 21 §:ssä säädetään kunnan perimistä maksuista. Pykälän 2 momentin mukaan kunta voi periä sille aiheutuneiden kustannusten kattamiseksi maksun myös 13 §:n 3 momentissa tarkoitettusta keskitetystä yhteydenottopalvelusta.

Lain esitöiden (HE 81/2009 vp) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan kunta voi periä maksun myös lain 13 §:n 3 momentissa tarkoitettusta keskitetystä yhteydenottopalvelusta. Ehdotuksen mukaan päivystysaikaiset puhelut ja mahdollisesti myös muut yhteydenotot tulisi keskittää päivystysalueella yhteen pisteeseen, josta voitaisiin ohjata asiakkaita eläinlääkärin vastaanotolle tai tilata eläinlääkäri käymään tilalla. Keskitetyn yhteydenottopalvelun kautta voitaisiin myös antaa eläimen hoitoa koskevaa neuvontaa.

Edelleen esitöissä todetaan, että hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamista koskevaa neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Lakia koskevien hallituksen esityksen (HE 72/2002 vp.) perustelujen mukaan asioinnilla tarkoitetaan laissa paitsi hallintoasian hoitamiseksi tarpeellisten toimenpiteiden suorittamista myös tosiasialliseen hallintotoimintaan liittyvää asiointia viranomaisessa. Näin ollen ehdotettu säännös yhteydenottopalvelun maksullisuudesta merkitsisi poikkeamista hallintolain 8 §:n säännöksestä ainakin siltä osin, kuin annettavassa palvelussa olisi kyse kulloinkin päivystävän eläinlääkärin yhteystietojen antamisesta tai muusta vastaavasta asiointia koskevasta neuvonnasta.

Vielä esitöiden mukaan yhteydenottopalvelun maksullisuutta on kuitenkin pidettävä kyseessä olevassa tapauksessa perusteltuna. Vaikka yhteydenottopalvelu on omiaan tehostamaan päivystysaikaista toimintaa, kunnille aiheutuu palvelun ylläpitämisestä muun muassa henkilökunnan palkkaamiseen liittyviä sekä viestintätekniisiä kustannuksia. Palvelunumeroon soimitaan ainoastaan tarkoituksena saada kiireellistä eläinlääkäriapua, jonka antamisesta peritään muitakin maksuja, eikä yhteydenottopalvelu siten liity hallintoasioiden hoitamiseen. Jos yhteydenottopalvelu järjestetään siten, että puhelimeen vastaa eläinlääkäri, lienee myös todennäköistä, että suurin osa palveluun käytettävästä ajasta kuluu eläinten hoitotarpeen arviointiin ja hoitoa koskevien neuvojen antamiseen eli muihin kuin asiointia koskeviin kysymyksiin.

Eläinlääkintähuoltolakia säädettäessä siis katsottiin, että yhteydenottopalvelun maksullisuuden mahdollistaminen edellytti laissa säädettävää nimenomaista poikkeusta hallintolain 8 §:stä. Näin siitäkin huolimatta, että palvelussa ei varsinaisesti ole kysymys hallintoasian hoitamiseen liittyvästä neuvonnasta tai asioinnista.

3.4

Oikeusministeriön puhelinpalvelun tilanne ja sen arviointi

Oikeusministeriön ja puhelinoperaattorin välisen 29.10.2009 päivätyn puitesopimuksen mukaan puhelinpalvelukokonaisuus kattaa vaihe- ja välityspalvelut, puhelutuotteet sekä tavoitettavuuspalvelut. Ratkaisu perustuu operaattorin palveluvaihteeseen ja valtakunnalliseen 010-yritysnumerointiin. Puhelinpalvelua koskevan kuvauksen mukaan valtakunnalliseen yritysnumerointiin on liitetty kaikki yrityksen

puhelinnumerot ja se sisältää yritys- ja henkilötason sekä virastojen asiakaspalvelun tavoitettavuusohjaukset. Sopimuksessa todetaan, että yrityksillä on lakisääteinen velvollisuus ilmoittaa yritysnumeroiden soittohinnoittelu. Lankapuhelimesta 010 yritysnumeroon soittaminen maksaa 1.2.2008 alkaen 8,21 senttiä puhelu + 5,9 senttiä minuutilta ja matkapuhelimesta 010-yritysnumeroon soittaminen maksaa 8,21 senttiä puhelu + 16,90 senttiä minuutilta. Edelleen sopimuksessa todetaan, että 0100-palvelunumerojen avulla oikeusministeriön on mahdollista tarjota soittajalle normaalihintaisia (pvm/mpm) neuvontapalveluja.

Oikeusministeriön vuonna 2008 hallinnonalalleen antaman ohjeen liitteen mukaan palvelunumeroita oli 12 kappaletta. Oikeusministeriön lisäselvityksen mukaan hallinnonalalla on tällä hetkellä käytössä 0100-palvelunumeroita 25 kappaletta puhelunvälitysten yhteydessä. Niitä täydentää 85 kappaletta neuvonnassa olevaa 050-numeroa. Maksullisia 010-yritysnumeroita hallinnonalalla on 9 951 kappaletta. Lisäksi käytössä on 6 342 kappaletta 050-numeroita.

Ministeriö on taustamuistiossaan selvittänyt tuomioistuinten, oikeusaputoimistojen, ulosottovirastojen, syyttäjälaitoksen ja rikosseuraamusviraston käytännöt puhelinyhteystietojen ja hintatietojen ilmoittamisessa virastojen kotisivuilla, puhelinluetteloissa ja asiakkaille lähetettävissä asiakirjoissa. Virastoja pyydettiin ilmoittamaan, minkälainen puhelinyhteystietoja koskeva ohjeistus annetaan asiakkaalle esimerkiksi lähetettävän kirjeen yhteydessä: ohjeistetaanko asiakas soittamaan tietyn asiaa hoitavan virkamiehen suoraan 010-yritysnumeroon vai ottamaan häneen yhteyttä 0100-palvelunumeron kautta, jolloin virkamiehen 010-alanumeroon yhdistettäessä ei peritä suoraan yritysnumeroon soitettaessa veloittavaa lisämaksua.

Selvityksen perusteella virastot pääsääntöisesti ilmoittavat internet-sivuillaan puhelinvaihteiden 010-numeroiden rinnalla viraston käytössä olevan 0100-palvelunumeron. Tässä yhteydessä kerrotaan myös numeroihin soittamisen maksullisuudesta. Kirjaamoiden ja kaikkien virkamiesten puhelinnumeroina ovat omat suorat 010-yritysnumerot, jonka rinnalla ilmoitetaan usein palvelunumero. Virastojen käytännöt asiakkaille lähetettävien kirjeiden yhteydessä ilmoitettavista tiedoista vaihtelevat. Lähes kaikissa virastoissa ilmoitetaan ainakin läheteenä käytetyissä asiakirjalomakkeissa yhteystietona 0100-palvelunumero. Asiakirjoihin merkitään lähes poikkeuksetta kuitenkin asiaa hoitavan virkamiehen suora yritysnumero tai matkapuhelinnumero. Asiakkaita ei juurikaan ohjeisteta eri puhelinnumeroiden soittohinnoista. Löytyi kuitenkin sellaisia yksiköitä, joissa asiakirjoissa esimerkillisesti ilmoitettiin vaihtoehtoisten puhelinnumeroiden lisäksi myös puhelujen soittohinnat. Virastot eivät juurikaan ole ilmoittaneet palvelunumeroitaan puhelinluetteloihin.

Oikeusministeriö on siis järjestänyt hallinnonalansa puhelinneuvonnan siten, että hallinnonalan puhelinratkaisu perustuu maksulliseen 010-yritysnumerointiin. Maksuton yhteydenotto viranomaisiin tai virkamiehiin on mahdollista vain 0100-vaihteen kautta. Hallinnonalalla on käytössä vain 25 kappaletta 0100-palvelunumeroa, jotka on sijoitettu ruuhkaisten puhelinvaihteiden yhteyteen. Selvityksessä onkin todettu, että vaihteiden ruuhkaisuuden vuoksi suora yhteydenotto asiaa hoitavan virkamiehen yritysnumeroon on asiakkaille usein vaihdetta nopeampi vaihtoehto. Asiakkaat myös kokevat useille virastoille yhteiset vaihteet hämmentäviksi. Lisäksi ministeriön hallinnonalalla on selvityksen perusteella yhteensä 120 virastoa, joissa ei ole lainkaan käytössä lisämaksuttomia 0100- tai 050-numeroita. Myös yhteystietojen ja puhelujen hintojen ilmoittamisessa on todettavissa puutteita.

Oikeusministeriön hallinnonalan puhelinpalvelu ei siten käytännössä edelleenkään täytä maksuttomuuden vaatimusta. Kiinnitän ministeriön huomiota siihen, että hallintolain palveluperiaate edellyttää, että asiakas voi saada asianmukaisesti hallinnon palveluita. Korostan, että puhelinpalvelu ei ole asianmukaisesti järjestetty, jos asiakas puhelinvaihteiden ruuhkaisuuden vuoksi joutuu turvautumaan yhteydenottoon viraston tai virkamiehen lisämaksulliseen yritysnumeroon.

Ministeriö on ilmoituksensa mukaan asettanut 18.8.2010 hallinnonalan puhelinnumeroinnin kehittämissä työryhmän, jonka toimikausi on 23.8.2010–30.5.2011. Työryhmän tehtävänä on laatia ja suunnitella sellaiset numeroinnin ratkaisut, jotka turvaavat kansalaisten perusoikeuksia ja hallinnonalan hallintomenettelyä koskevien velvoitteiden toteutumisen puhelinliikenteessä virastojen ja eri puhelinpalveluiden numeroinnin toteutuksen osalta. Työryhmän asettamiskirjeen mukaan kansalaisille tulee aina tarjota mahdollisuus saada hallintoasioiden neuvontaa sekä vastauksia asiointiin liittyvissä kysymyksissä normaalien puhelukustannusten puitteissa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kansalaisille tulisi aina tarjota mahdollisuus saada neuvontaa ja vastauksia asiointiin liittyvissä kysymyksissä käyttäen 0100- tai 050-numeroita.

Pidän tätä työryhmän tavoitteenasettelua sinänsä myönteisenä. Joudun kuitenkin toteamaan, että oikeusministeriön toimenpiteet asiassa ovat pahasti myöhässä. Hallintolaki ja sen edellyttämä puhelinneuvonnan maksuttomuus tuli voimaan jo 1.1.2004. Ylimmän laillisuusvalvojan ensimmäinen kannanotto asiasta annettiin kesällä 2005. Annoin oikeusministeriölle 21.12.2007 huomautuksen sen puhelinneuvonnan lainvastaisuudesta. Tein 23.5.2008 esityksen kaikille ministeriölle, jotta ne saattaisivat hallinnonalansa puhelinpalvelut maksuttomiksi. Nämä kannanottoni, eikä myöskään vuoden 2009 alussa vireille tulleiden uusien kanteluiden johdosta pyytämäni selvitys, eivät saaneet ministeriötä ryhtymään asiassa riittäviin toimenpiteisiin. Vasta noin viiden vuoden kuluttua ensimmäisestä puhelinpalvelun maksullisuutta koskevasta kannanotostani ja noin kahden ja puolen vuoden kuluttua oikeusministeriölle antamastani huomautuksesta ministeriö on asettanut työryhmän, jonka tavoitteenasettelu vastaa sitä, mitä neuvonnan maksuttomuus viranomaisen puhelinpalvelulta edellyttää.

Oikeusministeriön hallinnonalan puhelinpalvelu ja käyttöön otetut palvelunumerot perustuvat ministeriön päätökseen ja sen operaattorin kanssa tekemään sopimukseen. Perustuslain 68 §:n nojalla oikeusministeriö on vastuussa hallinnonalansa asianmukaisesta toiminnasta.

4

TOIMENPITEET

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan oikeusministeriölle toisen huomautuksen sen laiminlyönnistä huolehtia hallinnonalansa puhelinpalvelujen saattamisesta maksuttomaksi.

Pyydän oikeusministeriötä ilmoittamaan minulle 25.2.2011 mennessä, kuinka sen hallinnonalan puhelinpalvelun maksuttomuuden toteuttaminen on edistynyt.