



VAASAN AMMATTIKORKEAKOULU  
VASA YRKESHÖGSKOLA  
UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

Anne Pylkkä

HYVÄN HALLINNON TOTEUTUMINEN  
SÄHKÖISESSÄ- JA  
PUHELINPALVELUSSA

Liiketalous ja matkailu  
2014

## TIIVISTELMÄ

Tekijä	Anne Pylkkä
Opinnäytetyön nimi	Hyvän hallinnon toteutuminen sähköisessä- ja puhelinpalvelussa
Vuosi	2014
Kieli	suomi
Sivumäärä	67
Ohjaaja	Tuula Hartman

---

Suomalaiset hoitavat viranomaisasioitaan ahkerasti puhelimella ja internetissä. Viranomaisilla onkin tarjolla kattavasti erilaisia sähköisiä palveluita, joissa voi hoitaa viranomaisasian. Julkinen hallinto palvelee laaja-alaisesti myös puhelimitse. Ennen asioita hoidettiin käymällä paikan päällä virastossa sekä tietoa haettiin esitteistä ja oppaista. Tälle kehitykselle seurausta on se, että palvelun rakenne on muuttunut. Käyntiasiointi on vähentynyt merkittävästi ja hallinnon toimipisteitä on suljettu useilla paikkakunnilla. Toimistojen sulkeminen herättää ärtymystä. Varsinkin Pohjois-Suomessa välimatkat ovat pitkiä, väestö on ikääntynyttä ja usein kuulee väitettävän, että internet yhteydet eivät toimi. Olen tutkimuksessani yrittänyt selvittää, onko toimistojen lakkauttaminen sekä henkilökohtaisen palvelun korvaava sähköinen palvelu hyvän hallinnon mukaista.

Toinen tutkimuskysymykseni liittyy viranomaisen maksuttomaan puhelinneuvontaan. Tarkoituksena on selvittää, mitä tarkoittaa viranomaisen maksuton neuvonta, ja mitä neuvontaan sisältyy. Julkisella hallinnolla on tarjolla eri asioihin liittyviä palvelunumeroita ja valtaosa asioista on hoidettavissa puhelimitse, mutta palvelua ei välttämättä saa heti. Ruuhka-aikoina puhelinlinjat ruuhkautuvat ja ihmiset joutuvat odottamaan saadakseen palvelua, ja soittamaan useita kertoja. Verohallinnossa kuuleekin usein asiakkaan kysyvän, maksaako odotus soittaessa, sekä onko puhelu maksullinen.

Teoriaosuudessa olen perehtynyt lainsäädäntöön, lainvalmisteluasiakirjoihin, oikeuskirjallisuuteen, valtiovarainministeriön Asiakaspalvelu 2014-hankkeeseen, sekä oikeusasiamiehen ratkaisuihin.

Julkisia palveluita järjestettäessä on otettava huomioon asiakkaan oikeudet, lainsäädäntö sekä EU:n kanssa tehdyt sopimukset. Lisäksi yhteiskunnan taloudellinen tilanne sanelee myös omat reunaehdonsa poliittisia päätöksiä tehdessä. Julkinen palvelu rahoitetaan verovarjoilla, joten on tarkkaan harkittava, minkälaisia palveluita haluamme yhteiskunnan tarjoavan.

## ABSTRACT

Author	Anne Pylkkä
Title	Execution of Good Governance in Electronic and Phone Services
Year	2014
Language	Finnish
Pages	67
Name of Supervisor	Tuula Hartman

---

Finnish citizens are active users of services offered through the telephone and internet in authority matters. Governmental institutes offer a broad range of different electronic and phone services. In earlier times such matters were taken care of by visiting a government office, and information was also found in brochures and guide books. As the result of the current IT development the set-up of services has changed. Governmental offices have been shut down in many districts of the country due to a reduced need for office services. This has caused a lot of irritation and especially is aged and internet connections can be down. This study aimed to examine if closing down public offices and replacing personal service with electronic service has been carried out according to the principles of good governance.

The research studied governmental free of charge phone services. The aim was to find out what governmental free of charge counseling means and what is included in it. The public government offers service numbers for different matters and the majority of issues can be taken care of through the telephone. However, it is not guaranteed that service can be given immediately. During rush hours the telephone lines become crowded and people have to wait to get service or they have to call several times. When working at the tax administration clients often asked if the waiting when calling cost and if the phone call itself costs.

In the theoretical study Finnish law, law working papers and law drafting documents, court literature, the Ministry of Finances Customer service 2014-project and the solutions of the parliamentary commissioner were examined.

When arranging public services customers rights, legislation and contracts made with the European Union must be considered. The financial situation of society sets its own terms when political decisions are made. Public services are financed with tax reserves, so what services society should offer us must be considered carefully.

Key words            public service, good manner, legislation, free of charge

## SISÄLLYS

### TIIVISTELMÄ

### ABSTRACT

1	JOHDANTO .....	3
2	OIKEUS HYVÄÄN HALLINTOON .....	5
	2.1 Hyvä hallinto käytännössä .....	6
	2.2 Viranomaisen tehtävät ja velvollisuudet .....	7
	2.3 Viranomaisen neuvonta .....	8
	2.4 Viranomaisen toiminta ja toimintamuodot .....	10
	2.5 Hyvä hallinto eri näkökulmista .....	11
	2.6 Hallinnon ohjauskeinot .....	11
3	OIKEUSPERIAATTEET .....	13
	3.1 Palveluperiaate .....	14
	3.2 Lainalaisuusperiaate .....	15
	3.3 Objektiviteettiperiaate .....	16
	3.4 Tarkoitussidonnaisuuden periaate .....	16
	3.5 Yhdenvertaisuusperiaate .....	17
	3.6 Suhteellisuusperiaate .....	18
	3.7 Luottamuksensuojaperiaate .....	18
4	HALLINNON LAADUN MÄÄRITTÄMINEN .....	19
	4.1 Eurooppalainen käsitys hallinnosta .....	19
	4.2 Sähköisen hallinnon laatu .....	20
	4.3 Sähköisen hallinnon käsitteiden määrittely .....	21
	4.4 Eu:n määritelmä sähköisestä hallinnosta .....	22
5	SUOMEN JA EUROOPAN UNIONIN TAVOITTEET .....	23
	5.1 Julkishallinnon sähköistyminen ja sähköiset palvelut .....	23
	5.2 Tutkimukset .....	24
	5.2.1 Suomen hallinto sähköisten palvelujen tuottajana .....	24
	5.2.2 Euroopan komission eGovernment-tutkimus .....	25
6	SÄHKÖINEN ASIOINTI .....	27
	6.1 Viranomaisen edellytykset sähköisen asiointipalvelun järjestämiseen... ..	27

6.2	Sähköinen vireillepano ja -tulo .....	29
7	HYVÄ SÄHKÖINEN HALLINTO VERKKOVIESTINNÄSSÄ.....	30
7.1	Viestinnän ja tiedon tuottamisen periaatteet .....	31
7.2	Sähköisen palvelun käytettävyyden mittaaminen .....	32
7.3	Sähköisen palvelun saavutettavuus ja laatu .....	33
7.4	Sähköisen hallinnon ja sähköisten palveluiden hyödyllisyys .....	34
7.5	Sähköisen hallinnon kehittäminen .....	34
7.6	Sähköisen hallinnon neuvonta ja tiedusteluihin vastaaminen.....	35
7.6.1	Sähköpostin yleistyminen Verohallinnossa .....	37
8	VEROTOIMISTOJEN LAKKAUTTAMINEN .....	39
8.1	Kirjallinen kysymys .....	41
8.2	Laki julkisen hallinnon yhteispalvelusta.....	42
8.3	Asiakaspalvelu 2014 .....	43
8.4	Olosuhteiden yhdenvertaisuus .....	45
9	PUHELINNEUVONNAN MAKSUTTOMUUDEN TULKINTA .....	47
9.1.1	Viranomaisen puhelinpalvelun maksuttomuus .....	47
9.1.2	Puhelinpalvelun jonottamisen maksullisuus .....	48
9.1.3	Kelan perimä hinta .....	51
9.1.4	Neuvonnan sisältö .....	52
9.1.5	Viranomaisen tiedottaminen puheluhinnoista.....	53
10	JOHTOPÄÄTÖKSET .....	57
10.1	Verotoimistojen lakkauttaminen .....	57
10.2	Sähköinen hallinto .....	58
10.3	Asiakaspalvelu 2014-hanke .....	58
10.4	Puheluiden maksuttomuuden tulkinta.....	60
11	LOPUKSI .....	62
12	LÄHTEET .....	66
	LIITTEET	

## 1 JOHDANTO

Julkisen hallinnon tehtävänä on tuottaa palveluita sekä huolehtia palveluiden saatavuudesta. Viranomaisen palvelun painopiste on siirtynyt luukulta sähköiseen palveluun ja puhelinpalveluun. Tämä ei kuitenkaan aina miellytä hallinnossa asioivaa asiakasta. Kansalaisten arkipäivää nykyisin on muun muassa se, että oman alueen verotoimisto lakkautetaan. Verotoimistojen määrä onkin vähentynyt merkittävästi 2000-luvulla.

Jos asiakkaan asuinpaikkakunnalla ei ole verotoimistoa, asian joutuu hoitamaan joko puhelimella tai sähköisesti verkkopalvelussa. Veroasiat kuitenkin usein koetaan vaikeiksi, ja moni asiakas haluaisi palvelua kasvotusten. Saadakseen asiansa hoidetuksi asiakkaan on joko yritettävä hoitaa asiansa puhelimella, verkkopalvelussa, kirjeitse tai sitten matkustaa toiselle paikkakunnalle, missä on verotoimisto, jossa on myös asiakaspalvelua. Asiakkaan tulee huomioida, että vaikka paikkakunnalla olisikin verotoimisto, sen aukioloaika voi olla esimerkiksi vain yhtenä päivänä viikossa tai sitten toimistossa ei ole lainkaan asiakaspalvelua.

Hallintolaissa sanotaan, että jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa viranomaisessa. Voidaanko käyntiasioinnin osittain korvaavia sähköistä palvelua ja puhelinpalvelua pitää hyvän hallintotavan mukaisena? Entä onko toimistojen lakkauttaminen hallintolain vastaista? Suoraa vastausta asiaan ei löydy, mutta oikeuskirjallisuudessa on tulkintoja asiasta. Sallan kunta on kannellut vuonna 2013 oikeuskanslerille verotoimiston lakkauttamisesta, mutta ratkaisua ei ole vielä saatu.

Toinen asiakasta usein askarruttava kysymys on tulkinta puhelinpalvelun maksuttomuudesta. Usein työssäni kohtaan kysymyksen siitä, joutuuko asiakas maksamaan jonottaessaan puhelinpalveluun. Asiakas ei välttämättä saa palvelua heti, varsinkaan ruuhka-aikoina, ja siten joutuu soittamaan useita kertoja, ja mahdollisesti odottamaan kymmeniä minutteja. Puhelusta joutuu maksamaan omalle operaattorilleen. Maksuttomuudella kuitenkin ymmärretään usein täysin ilmaista palvelua. Mitä maksuton neuvonta sitten sisältää, ja mitä maksuttomuudella tarkoite-

taan? Opinnäytetyön loppuosassa käsittelen oikeusasiamiehen ratkaisuja asiasta, koskien puhelinneuvonnan sisältöä ja maksuttomuutta.

### Tutkimusongelma

Tutkimuskysymyksetni ovat seuraavat:

1. Onko käyntiasioinnin korvaava puhelinpalvelu tai sähköinen palvelu hyvän hallinnon mukaista?
2. Mitä tarkoittaa viranomaisen maksuton puhelinneuvonta, maksuttomuuden tulkinta?

### Tutkimuksen metodi

Tutkimuksessa pyrin tarkastelemaan muun muassa, kuinka hyvin laki tukee käytäntöä. Perehdyn lainsäädäntöön, lainvalmisteluasiakirjoihin, Valtionvarainministeriön Asiakaspalvelu 2014-hankkeeseen, oikeuskirjallisuuteen sekä oikeusasiamiehen tekemiin ratkaisuihin.



## 2 OIKEUS HYVÄÄN HALLINTOON

Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Lisäksi käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi ja saada perusteltu päätös sekä oikeus hakea muutosta, samoin kuin muut hallinnon takeet, turvataan lailla. Hallintotoimintaan kohdistuvat menettelylliset perusoikeudet ovat uusia, myös kansainvälisesti arvioiden. Nämä oikeudet sisällytettiin Suomen hallitusmuotoon perusoikeusuudistuksen yhteydessä vuonna 1995. Ne on kirjattu samansisältöisinä myös voimassa olevaan perustuslakiin (1999). Hyvän hallinnon perusoikeusasemaa vahvistaa vielä se, että myös EU:n perusoikeuskirja takaa suurin piirtein samansisältöiset menettelylliset oikeudet. Menettelylliset perusoikeuden kuuluvat siten myös eurooppalaisen hallinto-oikeuden sisältöön. (Mäenpää 2011 a, 3).

Hallinto-oikeuden keskeinen tehtävä on määrittellä julkisten viranomaisten ja yksityisten oikeussubjektien välistä suhdetta. (Yksityisillä oikeussubjekteilla tarkoitetaan ihmisiä, yrityksiä ja yhteisöjä). Hallinto-oikeus on oikeudenala, joka määrittelee hyvän hallinnon perusteet ja oikeusturvan takeet hallintoasioiden käytössä. Hallinto-oikeus määrittelee oikeudelliset puitteet hallintotoiminnon muodoille ja niiden käyttämälle julkiselle vallalle. Perustuslain perusoikeussäännökset määrittelevät viranomaisen toiminnalle ja julkisen vallankäytölle rajat. Perusoikeuteen kuuluu oikeus hyvään hallintoon ja tehokas oikeusturva. (Mäenpää 2011 a, 7).

Hyvän hallinnon vaatimukset ulottuvat viranomaisen ja lakisääteisen palvelun käyttäjän väliseen suhteeseen. Asiakkaan ja viranomaisen suhde on yleensä hallinto-oikeudellinen. Hallinnossa asioivan menettely määräytyy pääasiallisesti hallinto-oikeudellisten normien ja viranomaispäätösten mukaan. Hallintoelimet päättävät lain määrittelemissä rajoissa asiakkaan sopimuksen sisällöstä, eikä asiakas näin ollen voi itse päättää menettelytavoista. Hallintolaki säätelee palvelua koskevaa päätöksentekoa. Päätökseen voi hakea muutosta, joskaan ei aina. Viranomaisen ei välttämättä yksipuolisesti määrää palvelunkäyttäjän asiakassuhteesta, vaan kuluttajansuojalla voi olla myös palveluun liittyviä vaatimuksia. (Mäenpää 2011 a, 15).

## Hyvän hallinnon osaoikeudet

### Perussäännös

Perusoikeus hyvään hallintoon sisältää ainakin seuraavat pykälässä mainitut osaoikeudet:

- oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti
- oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä
- oikeus saada asiansa käsitellyksi toimivaltaisessa viranomaisessa
- hallintoasian käsittelyn julkisuus
- oikeus tulla kuulluksi hallintoasiaa käsiteltäessä
- oikeus saada perusteltu päätös hallintoasiassa
- oikeus saada muutosta hallintoasiassa annettuun päätökseen. (Mäenpää 2011 a, 3).

Hyvän hallinnon edellytyksiä ovat myös pyrkimys hyvään palveluun, toiminnallinen sujuvuus, menettelyn ennakoitavuus ja helppous, sisällöllinen asian- ja lainmukaisuus, toiminnan rakenteellinen selkeys ja joustavuus sekä vastuujärjestelmien toimivuus. Lisäksi hallinnon ulkoinen kuva ja arvopohja vaikuttavat epäsuorasti, mutta hyvin vahvasti siihen, koetaanko viranomaisen noudattavan hyvää hallintoa. (Mäenpää 2011 b, 8).

### **2.1 Hyvä hallinto käytännössä**

Hyvä hallinto turvataan lailla, mikä on välttämätöntä. Yhtä tärkeää kuitenkin on, että hallinto toimii käytännössä. Vastuu hyvän hallinnon toteutumisesta on ensisijaisesti valtion viranomaisilla, ja kuntien toimielimillä sekä tuomioistuimilla. Hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen lähtökohtana on määrittelevän lain noudattaminen.

Hyvään hallintoon kuuluu myös muita elementtejä kuin normatiivisen sääntelyn noudattaminen. Näitä epävirallisia ja pehmeämpiä elementtejä ovat hallinnon toimintatavat, joihin kuuluu ammattitaitoinen toiminta, hyvä kielenkäyttö, hallinnolliset toimintatavat sekä toimivat hallinnolliset käytännöt. Näiden laatu määrittelee keskeisesti hyvän hallinnon sisällön. Näihin tekijöihin ei voida juurikaan vaikuttaa lainsäädännöllä, mutta koulutuksella ja muulla ohjeistuksella niihin voidaan vaikuttaa. (Mäenpää 2011 b, 8).

Hyvän hallinnon edellytyksiä ovat toiminnan rakenteellinen helppous ja ennakoitavuus, selkeys ja joustavuus, sisällön asian- ja lainmukaisuus, vastuujärjestelmien toimivuus. Lisäksi hallinnon suhtautuminen asiakkaisiin sekä hallinnon ulkoinen kuva vaikuttavat hyvin vahvasti siihen, koetaanko viranomaisen noudattavan hyvää hallintoa. (Mäenpää 2011 b, 8).

## **2.2 Viranomaisen tehtävät ja velvollisuudet**

Viranomainen ja virkamies käyttävät julkista valtaa. Viranomaisen toimivalta määrittää, kuinka laajasti ja millä tavoin yksityisen oikeussubjektin asemaan voidaan hallintotoimin vaikuttaa päättämällä tämän oikeuksista ja eduista, tai asettamalla rajoituksia tai sitovia velvollisuuksia. Viranomaisen toiminnan on perustuttava lakiin. Lainsäädäntö määrittelee viranomaisen tehtävät, lailla ja asetuksilla määritellään viranomaisen toiminnan tavoitteita, toimialaa ja tehtäviä. (Mäenpää 2011 b, 24).

Perustuslaissa esiintyviä velvoitteita voidaan pitää viranomaiselle määritellyissä velvollisuuksista keskeisimpinä. Olennaisin näistä on laillisuusperiaate, jonka mukaan kaikessa on noudatettava lakia. Viranomaisen yleisiä velvollisuuksia ovat velvollisuus hoitaa julkiset hallintotehtävät, jotka kuuluvat sen toimivaltaan. Lisäksi viranomaisen velvollisuus on toimia vilpittömässä yhteistyössä EU:n muiden jäsenvaltioiden virkamiesten kanssa, sekä EU:n toimielimen kanssa. (Mäenpää 2011 b, 25-26).

Valtion ja kunnan viranomaisten on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perusoikeuteen kuuluu hallintoasioiden viivyttyksen ja asial-

linen käsittely. Viranomaisen on myös turvattava kielinen perusoikeus, jokaisen tulee voida käyttää hallintoasiaa hoitaessaan omaa äidinkieltä, joko suomea tai ruotsia, siten kuin laissa tarkemmin säädetään. (Mäenpää 2011 b, 26).

Hallintolain sisältö

Hyvän hallinnon perusteet on määritelty hallintolain 2 luvussa:

- oikeusturvan, palvelujen laadun ja tuloksellisuuden edistäminen (1 §)
- hallinnon oikeusperiaatteet (6§)
- palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus (7§)
- hyvän kielenkäytön vaatimus (9§)
- viranomaisten yhteistyö (10§)

Hallintolaki toteuttaa perustuslain sisältämän toimeksiannon sisällön. Viranomaisen on toimiessaan noudatettava myös hallintolakia perusoikeussääntelyn toteuttamiseksi. Hallintolain määrittelemää viranomaistoiminnan laatutasoa voidaan pitää myös hyvän hallinnon yleisenä vähimmäistasona. Hallinnon toiminnasta voidaan säätää myös erityislaeissa ja erityissäännöksillä, näillä ei kuitenkaan tulisi heikentää hallintolain määrittelemiä hyvän hallinnon perusteita. (Mäenpää 2011 b, 29).

### **2.3 Viranomaisen neuvonta**

Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisella on yleinen velvollisuus neuvoa hallinnon asiakasta. Neuvontavelvollisuus koskee asian vireillepanoa ja käsittelyyn liittyvien kysymysten ja tiedusteluihin vastaamista ja neuvojen antamista. Viranomaisen tulee myös opastaa asiakasta löytämään asiassa toimivaltainen viranomainen. Viranomaisen neuvontavelvollisuus koskee kaikkea neuvontaa, mitä hallintoasian hoitamiseen liittyy. Viranomaisen on neuvottava asiakasta kuinka hallintoasia saadaan vireille, ja kuinka asiakkaan tulee menetellä asian edetessä. Käytännössä tämä voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että asiakasta neuvotaan moni-

mutkaisten lomakkeiden täytössä. Asian ollessa jo vireillä neuvonta koskee myös asian selvittämistä. Neuvonta voi koskea myös muiden selvityskeinojen käyttöä. Viranomaisen tulee tiedottaa palveluistaan ja toiminnastaan. Julkisuuslain 20 §:n mukaan viranomaisen on tarvittaessa laadittava tilastoja, oppaita ja muita julkaisuja. Tiedottamisen ajoitus, sisältö ja muodot määräytyvät tiedottamistarpeen mukaan. (Mäenpää 2011 b, 96-97).

Neuvontavelvollisuus ei kuitenkaan koske asianajollisia tai taktisia ohjeita. Viranomaisen ei voi ryhtyä asiakkaansa avustajaksi tai konsultiksi. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että asiakas pyytää viranomaista laskemaan itselleen edullisimman vaihtoehdon esimerkiksi verotusasiassa tai asiakas voi pyytää viranomaista valitsemaan useista vaihtoehdoista vähintään rajoittavan. Virkamies ei voi täyttää lomaketta asiakkaan puolesta. Vastaus- ja neuvontavelvollisuus koskee vain riittävän yksilöityjä ja asiallisia kysymyksiä. (Mäenpää 2011 b, 98).

Neuvonnan antamisessa on kaksi kriteeriä. Viranomaisen neuvoo toimivaltansa rajoissa ja tarpeen mukaan. Kun arvioidaan neuvonnan tarvetta, mittapuuna tulee arvioida yksilön todelliset valmiudet selviytyä asian hoitamisessa ja asian laatu. Vastuu neuvonnasta on sillä viranomaisella, jonka tehtävänä on asian selvittäminen. Viranomaisen neuvonta on hallintolain 8 §:n mukaan maksutonta. Maksuttomuus koskee myös puhelimitse annettavaa neuvontaa. Neuvonnan ilmaisuuden perusteena on se, että se kuuluu hallintolaissa määriteltyyn hyvän hallinnon perusteisiin. (Mäenpää 2011 b, 99).

Neuvonta on viranomaispalvelu, ja sen antamiseen on sovellettava palvelujen toteuttamista määrittävää hallinnon palveluperiaatetta. Neuvonnan tulee edistää viranomaisen tehtävien tuloksellista suorittamista ja sen tulee olla asianmukaista. Viranomaisen on erityisesti kiinnitettävä huomiota neuvonnan riittävyteen ja saatavuuteen. Neuvonta voi olla suullista tai kirjallista, sen muotoa ei ole määritelty. Tarpeen mukaan neuvonnan tulisi olla vuorovaikutteista, eikä sen saatavuutta tulisi rajoittaa ilman asiallisesti hyväksyttäviä perusteita. Neuvontaa on annettava tasapuolisesti, neuvonnassa muutenkin on pyrittävä asiakkaiden yhdenvertaisuuteen. (Mäenpää 2011 b, 100).

Virkamiehen antamiin neuvoihin on neuvojen saajan voitava luottaa. Jos voidaan aiemman ratkaisukäytännön perusteella arvioida asiakkaan hakemuksen lopputulos, asiakkaalle voidaan ilmoittaa arvioitu tulos. Tällainen arvio auttaa asiakasta arvioimaan omaa menettelyllistä asemaansa, ja on siten myös hallinnon palveluperiaatteen mukainen. Jokainen asia kuitenkin ratkaistaan erikseen, eikä tällainen ilmoitus sido viranomaista päätöksen teossa. (Mäenpää 2011 b, 100).

#### **2.4 Viranomaisen toiminta ja toimintamuodot**

Modernissa hallinnossa voidaan viranomaisen toiminta jakaa neljään pääalueeseen:

- 1) hallinnollinen sääntely ja julkisen vallan käyttö hallintotoiminnassa
- 2) julkisten palvelujen tuottaminen ja julkisten etujen jakaminen
- 3) hallinnon sisäinen, pääosin julkishallintoa ylläpitävä toiminta, kuten talous- ja henkilöstöhallinto
- 4) hallintoviranomaisten taloudellinen toiminta. (Mäenpää 2011 b, 30).

Hallintolaki kattaa nämä kaikki hallinnon toimintamuodot. Hallintoasia kohdistuu rakenteellisesti ja sisällöllisesti erityisesti hallintoasian käsittelyyn, eli viranomaisen ja asiakkaan väliseen suhteeseen. Hallintoasian käsittelyllä tarkoitetaan yleensä hallintopäätöstä tekevää viranomaista. Hallintoasian käsittelynä pidetään myös viranomaisen päätöksentekoa, joka koskee hallinnon asiakkaan etua, sosiaalisia oikeuksia tai julkisia palveluita. (Mäenpää 2011 b, 30).

Perustuslain 21 § turvaa jokaiselle oikeuden saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti, ratkaisevaa ei ole, onko kysymys hallintopäätöksellä ratkaistavasta asiasta vai esimerkiksi palvelujen toteuttamiseen liittyvästä asioinnista viranomaisessa. Hallinnon asiakkaan kannalta, sekä hyvän hallinnon takeiden kannalta hallintolain säännöksiä on tulkittava joustavasti ja tilanteen mukaan. (Mäenpää 2011 b, 31).

## 2.5 Hyvä hallinto eri näkökulmista

Julkisen hallinnon toiminta vaikuttaa ihmisten ja yritysten elämään monin eri tavoin. Viranomaisten tulee toimia laillisesti ja asianmukaisesti, sekä yksilön oikeuksien tulee toteutua täysimääräisesti. Julkishallintoon kohdistuu uudenlaisia laadullisia ja sisällöllisiä odotuksia erityisesti julkisten palvelujen järjestämisessä. Pelkästään lain edellyttämät edut ja palvelut eivät enää riitä, vaan viranomaisilta vaaditaan enemmän ja laadullisesti parempia palveluja. Syinä ovat muun muassa se, että hallintoa pidetään liian byrokraattisena ja kalliina, ihmisten luottamus hallintoon on heikentynyt sen etäisyyden, huonon laadun tai virkavaltaisuuden vuoksi. Myös näkökulmat hyvästä hallinnosta vaihtelevat, ekonomistin tai juristin silmin hyvään hallintoon kuuluu hyvin erilaisia elementtejä. Luottamuksen vahvistamiseksi hallintoa pyritään parantamaan lisäämällä avoimuutta, tehokkuutta, joustavuutta ja lähestyttävyyttä. Käsite ”hyvä hallinto” on sekä Suomessa, että EU:ssa käsitteenä väljä. Hyvä hallinto taloudellisuuden ja tehokkuuden kannalta, ei välttämättä ole hyvää hallintoa yksilön oikeuksien ja toiminnan laadun kannalta. (Mäenpää 2011 a, 64).

Hyvään hallintoon kuuluu myös viranomaisen ennakoitava ja objektiivinen toiminta, joka on havaittu myös toimivien markkinoiden edellytykseksi. Tämän vuoksi muun muassa markkinatalouteen siirtyvien tai uusien EU:n jäsenvaltioiden julkishallinnoille pyritään määräämään laadullisia ja asianmukaisia minivaatimuksia, joilla voidaan varmistaa hyvä hallintotapa, tai eurooppalainen hallintotapa. Lähtökohdasta riippuen hyvä hallintotapa voi olla toiminnan tehokkuuden lisäämistä, toimintakulujen karsimista ja hallinnon koon minimointiin tähtääviä tavoitteita. (Heuru 2003).

## 2.6 Hallinnon ohjauskeinot

Poliittis-hallinnollisessa tavoitteenasettelussa ja yhteiskuntapoliittisessa ohjauksessa voidaan tunnistaa seuraavat pääryhmät:

- 1) normatiivinen ohjaus, lainsäädäntö ja asetukset
- 2) taloudellinen ohjaus, tulos- ja budjettiohjaus

- o Tulohjauksen päämääränä on se, että virastot palvelevat asiakasta ja tuottavat hyötyvaikutuksia poliittisten päätösten mukaisesti mahdollisimman pienillä kustannuksilla. Tulohjauksen keskeisin asiakirja on valtion talousarvio.
- 3) rakenteellinen ohjaus, organisaatorakenteet sekä palvelu- ja johtamisjärjestelmät
  - 4) ohjeet, standardit, suositukset, kehittämissuunnitelmat ja politiikkaohjelmat
  - 5) nimitys- ja henkilöstöpolitiikka, pätevyysvaatimukset.

Näiden perinteisten ohjauskeinojen lisäksi julkishallinnolla on lisäksi käytettävänä myös muita asiakas- ja markkinalähtöisiä ohjauskeinoja. Asiakkaalle annetaan mahdollisuus valita palvelutapa tai palvelun tuottaja, asiakastyytyväisyyttä seurataan muuhun ohjaukseen kytkettävillä tutkimuksilla, organisaatioita voidaan palkita tuottavasta toiminnasta, tai asiakkaan kysyntämahdollisuuksia voidaan tukea palveluseleillä. (Ahonen 2011, 8-9).

Ohjauskeinovalikoimaa on viime vuosikymmenen aikana käytetty yhä monipuolisemmin. On siirrytty normi- ja resurssiohjauksesta yhä enemmän asiakas- ja markkinalähtöiseen ohjaukseen. Syytkin tähän ovat ilmeiset, vaativa asiakas on erinomainen palvelujen kehittäjä. Markkinaohjauksessa loppukuluttajalla, asiakkaalla on keskeinen rooli, sillä juuri asiakkaalla on paras käsitys jonkun tietyn palvelun laadusta ja omista tarpeista. (Ahonen 2011, 9).



### 3 OIKEUSPERIAATTEET

Jo ennen hallintolain säätämistä on suomalaisessa hallinto-oikeudessa pidetty perinteisinä päämäärinä hallinnollisten ratkaisujen objektiivisuutta, julkisen vallan käytön suhteellisuutta, ihmisten yhdenvertaisuutta sekä lainsäädännön tarkoituksen mukaista päätöksenteon turvaamista. Näitä arvopäämääriä vastaavat yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet, joita ovat:

- yhdenvertaisuusperiaate, viranomaisen ja virkamiehen velvollisuus kohdella hallinnon asiakkaita tasapuolisesti ja johdonmukaisesti
- tarkoitussidonnaisuuden periaate, viranomaisen velvollisuus käyttää toimivaltaa yksinomaan lain mukaan perusteltuihin tarkoituksiin ja kieltä käyttä harkintavaltaa väärin
- objektiviteettiperiaate, viranomaisen toimien on oltava objektiivisesti perusteltavia ja puolueettomia
- suhteellisuusperiaate, viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa laissa määriteltyyn päämäärään nähden
- luottamuksensuojaperiaate, hallinnon asiakkaalla on oikeus luottaa viranomaisen toimintaan, siten että viranomainen toimii lainmukaisesti ja johdonmukaisesti.
- lainalaisuusperiaate, julkisen puolen yksipuolinen toiminta, jolla vaikutetaan yksilön asemaan, esimerkiksi viranomainen tekee yksityisen oikeuksiin välittömästi vaikuttavia päätöksiä. (Mäenpää 2011 b, 59).

Hallinnon oikeusperiaatteiden rajat eivät ole täysin selvärajaisia. Periaatteita voidaan myös soveltaa päällekkäin. Hallinnossa voisi pitää objektiivisuutta kaiken toiminnan lähtökohtana. Perusteeton suosinta olisi vastoin yhdenvertaisuusperiaatetta että tarkoituksensidonnaisuuden periaatetta. Oikeusperiaatteet koskevat kaikkea toimintaa hallinnossa. Oikeusperiaatteiden käyttö ei rajoitu pelkästään päätöksentekoon, vaan se koskee kaikkea julkista toimintaa. Julkista toimintaa suunnitel-

lessa on huomioitava oikeusperiaatteet, tämä koskee kaikkea viranomaisen toimintaa ja asiakkaiden kohtelua. (Mäenpää 2011 b, 59).

Oikeusperiaatteen vastaiseen menettelyyn voidaan kiinnittää huomiota itsenäisenä valitusperusteena tai sitten haettaessa muutosta päätökseen. Hallintotuomioistuinten todetessa päätöksen olleen jonkin periaatteen vastainen, oikeuskäytännössä yleensä menettelyä pidetään harkintavallan väärinkäyttönä., joka mahdollistaa hallintopäätöksen kumoamisen. (Mäenpää 2011 b, 60).

### **3.1 Palveluperiaate**

#### Viranomaisen palvelu

Hallintolain 7 §:ssä määritelty hallinnon palveluperiaate kohdistuu hallinnon toimintaan asiakassuhteen kannalta. Säännöksessä sanotaan, että asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnon asiakas saa asianmukaisen palvelun ja viranomainen suoriutuu tehtävästä tuloksellisesti. Palveluperiaatetta on noudatettava kaikessa viranomaispalveluissa riippumatta palvelun sisällöstä tai lopputuloksesta. (Mäenpää, 2011 b, 68).

Säännös on tulkinnanvarainen siinä suhteessa kun arvioidaan asianmukaista palvelua ja tuloksellisuutta. Tulokselliseen toimintaan on helpompi löytää mittareita. Tuloksellisuuden osa-alueita ovat taloudellisuus, tuottavuus sekä vaikuttavuus. Säännöksen pyrittävä ilmaisulla lainsäätäjä ilmeisesti on tähdännyt siihen, että hallinnon palveluiden järjestämiseen löytyy joustonvaraa. Esimerkiksi hallinnon ylläpitämiä kalliiksi käyviä toimistoja ei olisi pakko ylläpitää. Hallintolakia koskevassa hallituksen esityksessä on myös viittaus, jos mainitaan, ettei viranomaisella ole ehdotonta velvollisuutta asiointipalveluiden asianmukaiseen järjestämiseen, vaan viranomaisella on mahdollisuus huomioida omat resurssit ja voimavarat. (Hautamäki 2004, 81).

#### Asiakasnäkökulma

Viranomaisen tulee järjestää palvelut siten, että asiointi on helppoa ja asiakassuhde vastaa asianmukaisia laatuvaatimuksia. Palvelun järjestämisessä on huomioita-

va asiakkaan edut, oikeudet ja velvollisuudet. Viranomaisen on voitava suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Hallinnon palveluperiaatteeseen sisältyvä tuloksellisuusvaatimus täydentää asiakaskeskeisyyttä sisällöllisesti: asiakassuhteen hyvä laatu merkitsee sitä, että hallinnolliset palvelut toteutetaan laissa määritellyin tavoitteiden mukaan ja tarkoitus huomioon ottaen tuloksellisesti. (Mäenpää, 2011 b, 68).

#### Palvelujen saatavuus

Palvelujen saatavuus tulee järjestää niin, että palvelujen käyttö on helppoa ja palveluja on riittävästi saatavilla. Käytännössä palvelujen riittävyys on riippuvainen viranomaisen taloudellisista resursseista sekä asiantuntevan henkilöstön määrästä. Palvelun ollessa lakisääteinen, viranomaisella on kuitenkin lakisääteinen velvollisuus huolehtia palvelun riittävydestä. Taloudellisten resurssien vähäisyys tai henkilöstön puutteellinen määrä eivät poista viranomaisen tai lievennä viranomaisen vastuuta. Palveluja toteutettaessa on pyrittävä ottamaan huomioon asiakkaiden erilaiset mahdollisuudet ja kyvyt käyttää viranomaisen palveluja. Palvelujen saatavuuteen liittyy myös tasapuolisuuden vaatimus, palvelujen tulisi olla yhtenäisiä myös alueellisesti. (Mäenpää 2011 b, 68).

#### Asianmukaista palvelua

Hallintolain 7 §:ssä palveluperiaatteen laatutaso on sidottu asianmukaisuuden vaatimukseen. Palveluperiaatteen toteutumiseksi on asiointi järjestettävä mahdollisimman palvelumyönteiseksi ja joustavaksi. Palvelun laatu, saatavuus ja asiakkaan tarpeet ovat keskeisiä palvelun asianmukaisessa toteutumisessa. Asiakkaiden eroavaisuudet tiedoissa tai asiointivalmiuksissa eivät saa vaikuttaa epäedullisesti viranomaispalveluja toteutettaessa. Viranomaisten on kyettävä lieventämään menettelyllisiä vaikeuksia neuvonnalla, sähköistä asiointia käyttämällä, uusilla viestintämenetelmillä sekä menettelyä johtamalla. (Mäenpää 2011 b, 68).

### **3.2 Lainalaisuusperiaate**

Hallinnon eri toimielinten käyttämä valta on perustuttava eduskunnan hyväksymään lakiin. Lainalaisuusperiaate ankkuroituu demokraattisen oikeusvaltion ide-

aan, viranomaisen vallankäytöllä on oltava kansanvaltainen perusta. Julkisella vallankäytöllä tarkoitetaan tilannetta, jossa viranomainen tekee välittömästi yksityisen henkilön oikeuksiin vaikuttavan päätöksen. Hallinnon asiakkaalla on oikeus tietää mitä palveluja tai etuja hänellä on oikeus saada, tai millä edellytyksillä ne voidaan evätä. (Mäenpää 2011 b, 47).

Lainalaisuusperiaate ulottuu myös yhteiskunnallisesti olennaisiin tai muuten laajakantoisiin päätöksiin, vaikka niillä ei olisikaan välitöntä vaikutusta yksityisen oikeusasemaan. Tällaisia yhteiskunnan rakenteeseen vaikuttavia ratkaisuja ovat esimerkiksi informaatioon, viestintään, suunnittelu ja varainkäyttöön liittyvät ratkaisut. (Mäenpää 2011 b, 50).

### **3.3 Objektiviteettiperiaate**

Viranomaisen toiminnan on oltava puolueetonta. Hallintotoiminta ei saa perustua hallintotoiminnalle vieraisiin tai epäasiallisiin perusteisiin. Tällaisia perusteita ovat esimerkiksi ystävien suosiminen, tai oman henkilökohtaisen hyödyn tavoittelu, tai riippuvuus ulkopuolisesta intressistä tai julkisyhteisön erityisten taloudellisten etujen tavoittelu. (Mäenpää 2011 b, 63).

Hallintotoiminnan riippumattomuutta on pyritty vahvistamaan hallintolain säännöksillä, sekä virka - ja rikosoikeudellisilla normeilla. Esimerkiksi hallintolain 27-30 §:n esteellisyyssäännökset konkretisoivat objektiviteettiperiaatetta. Esteellisyyssäännösten mukaan virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn, mikäli hän on esteellinen. Virkamiehellä ei saa olla erityisiä riippuvuussuhteita tai luottamus virkamiehen puolueettomuuteen ei saa vaarantua. Virkamiehen tulee toimia itsenäisesti, hänen tulee noudattaa lakia ja olla puolueeton. Lahjan, taloudellisen edun tai muun edun vastaanottaminen on rikosoikeudellisesti rangaistavaa, RL 40:3. (Mäenpää 2011 b, 64).

### **3.4 Tarkoitussidonnaisuuden periaate**

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain tarkoittamiin tarkoituksiin. Käytännössä ei aina ole selkeästi määriteltävissä viranomaisen toimivallan oikea tarkoitus, ja toimivallan käytön sallitut rajat. Kus-

sakin tapauksessa on selvitettävä tapauksen päämäärät ja selvitettävä normin sisältö. Tarkoitussidonnaisuutta määriteltäessä on otettava huomioon, että otetaan huomioon hallintolain §:n tarkoitussäännös. Sen mukaan lailla pyritään edistämään ja toteuttamaan hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Myös palvelujen laatua ja tuloksellisuutta pyritään edistämään. (Mäenpää 2011 b, 62-63).

### **3.5 Yhdenvertaisuusperiaate**

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä, hallintolain 6 §:ssä täsmennetään yhdenvertaisuusperiaatteen koskemaan hallintotoimintaa. Säännöksen mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioiva tasapuolisesti. Tasapuolinen kohtelu koskee ihmisiä ja myös oikeushenkilöitä. Tasapuolisen kohtelun toteutuminen edellyttää, että samanlaisia tapauksia kohdellaan samalla tavoin. Tapaukset tulee arvioida eriytetysti, jossa asian erityispiirteet otetaan huomioon. Päätökset on perusteltava, myös erilaisen kohtelun on oltava perusteltu, tavoitteena on normien yhdenmukainen soveltaminen. Tapauksien samankaltaisuutta tai erilaisuutta on arvioitava objektiivisesti, eikä päätöstä voi tehdä syrjivästi tai mielivaltaisesti. (Mäenpää 2011 b, 60).

Tasapuolisuus merkitsee sitä, että viranomainen kohtelee kaikkia asiakkaitaan yhdenvertaisesti. Esimerkiksi samassa asiassa olevia asianosaisille on annettava tietoja yhtä laajasti, tai jos samaa oikeutta on hakenut useampi, heitä on kohdeltava tasapuolisesti. Täysin tasapuolista kohtelua ei kuitenkaan voi taata, jos kysymyksessä on vähäisten tai rajallisten resurssien jakaminen. Esimerkiksi hoitopaikkoja tai sosiaalisia etuuksia ei käytännössä voida taata jokaiselle. Näissä tapauksissa päätöksenteko perustuu yleisesti hyväksyttävien ja tasapuolisesti sovellettävien perusteiden mukaisesti. Kun voimavarat ovat rajallisesti, hallinnon asiakkaita voidaan laittaa etusijajärjestykseen, edellyttäen, että siihen on asialliset perusteet, joita ei sovelleta syrjivästi. (Mäenpää 2011 b, 61).

Yhdenvertaisuusperiaate sisältää syrjintäkiellon, ketään ei saa syrjiä alkuperän, uskonnon, iän, sukupuolen, oman näkemyksen tai muun vastaavan syyn vuoksi. Yhdenvertaisuusperiaate edellyttää myös johdonmukaisuutta. Asiat tulee arvioida

asian erityispiirteet huomioon ottaen, samanlaisissa asioissa on noudatettava samanlaista menettelyä, tämä kuitenkin tarkoita kaavamaisista menettelyä. Johdonmukaisuus ei estä menettelytavan muuttamista, jos muuttamiseen on perusteluja syitä. Uutta toimintakäytäntöä on kuitenkin noudatettava johdonmukaisesti. (Mäenpää 2011 b, 61-62).

### **3.6 Suhteellisuusperiaate**

Suhteellisuusperiaate viranomaisen toiminnassa tarkoittaa, että viranomaisen toimien on mitoitettava oikein tavoiteltuun päämäärään nähden. Suhteellisuutta arvioidessa voidaan mittana pitää kohtuullisuutta velvoitteiden asettamisessa sekä etujen myöntämisessä. Esimerkiksi hallinnollista pakkokeinoa käytettäessä toimen ankaruus on määriteltävä kohtuulliseksi suhteessa tekoon tai laiminlyöntiin. Olenaista pakkokeinojen käytössä on niiden tavoitteet, jota keinoa käyttämällä pyritään saavuttamaan. (Mäenpää 2011 b, 64).

### **3.7 Luottamuksensuojaperiaate**

Luottamuksensuojaperiaate tarkoittaa, että vilpittömässä mielessä toimineella yksityisellä henkilöllä, yrityksellä tai muulla oikeussubjektilla on oikeus luottaa viranomaisen toimintaan. Yksityisen pitää voida luottaa siihen, ettei viranomaisen toiminta muutu yllättäen siltä osin kuin se vaikuttaa yksityisen etuun rajoittavasti, oikeuteen tai muuten negatiivisesti. (Mäenpää 2011 b, 66).

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Luottamuksensuoja tarkoittaa konkreettisesti sitä, että viranomaiset noudattavat lakia ja tekemiään päätöksiä, ja päätöstä tehdessään noudattavat menettelytapansa. Virkamiehen tulee noudattaa voimassa olevaa lainsäädäntöä, eikä voi näin ollen taannehtivalla lainsäädännöllä puuttua asiaan. Päätöksessä olevan asiavirheen uudelleen ratkaisemiseen tarvitaan aina asianomaisen lupa. Luottamuksensuojan tavoitteena ei ole säilyttää ratkaisukäytäntöä täysin muuttumattomana, viranomainen voi perustellusta syystä muuttaa käytäntöään, edellyttäen, että myös se on lainmukainen. (Mäenpää 2011 b, 66).

## 4 HALLINNON LAADUN MÄÄRITTÄMINEN

Hallituksen esityksessä (72/2002) hyvä hallinto määritellään laadukkaaksi hallinnoksi. Hyvä hallinto koostuu erilaisille sidosryhmille tarjotuista palveluista sekä viranomaisen tuloksellisesta toiminnasta. Hyvä hallinto perustuu lakiin ja asetuksiin, mutta kaikkia hyvälle hallinnolle asettuja määritteitä ei voida kirjata lakiin, vaan myös kirjoitetuilla tapasäännöksillä, ohjeilla ja suosituksilla täydennetään lakia. Hallinnon laadullisia vaatimuksia tulee myös tarkastella asiakkaiden odotuksista. (Voutilainen, 2006).

Hallintolain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa, sekä edistää palvelujen laatua ja tuloksellisuutta. Laadullisesti hyvä hallinto ei kuitenkaan rajoitu vain menettelyllisten perusvaatimusten noudattamiseen. Palvelun tulee olla myös korkeatasoista ja se tulee toteuttaa tuloksellisesti. Sähköiseen hallinnon laatuvaatimukseen kuuluu erityisesti hyvä tiedonhallintatapa, sähköisten palvelujen käytettävyys, esteettömyys ja saavutettavuus. Huonoa hallintoa on epäasiallinen kielenkäyttö, epäystävällinen ja joustamaton käytös, hallinnon asiakkaan näkökohtien perusteeton sivuuttaminen. Huono tiedottaminen, salailu, kaavamainen ja epätasa-  
puolinen menettely sekä palvelun tehoton toteutuminen on myös huonoa hallintoa. Huonoa hallintoa on myös se, että sähköinen palvelu on toimiva ja tehokas, mutta se ei täytä laissa säädettyjä vaatimuksia. (Voutilainen 2006).

Hallinnon ja virkamiesten toiminnan tulisi olla mahdollisimman tarkoituksenmukaista suhteessa asetettuihin tavoitteisiin. Alkuperäinen lähtökohta hallinnossa ja virkamiehillä on ollut yleisen edun toteuttamisen vaatimus. Viranomaisen tulee kaikissa toimissa pyrkiä toteuttamaan yleistä etua parhaiten edistävällä, soveliaimmalla ja järkipäisimmällä tavalla. (Heuru 2003).

### 4.1 Eurooppalainen käsitys hallinnosta

Euroopan unionilla ja Euroopan neuvostolla on oma hallinto-oikeudellinen ohjeisto, josta voi välittyä vaikutteita myös Suomen ja muiden jäsenmaiden kansalliseen

hallinto-oikeuteen. Eurooppalainen hallinto-oikeus koostuu jäsenvaltioiden yhteisistä hallinto-oikeudellisista periaatteista. (Heuru 2003, 146).

Euroopan oikeusasiamiehen mukaan huonoa hallintoa on se, että hallinnon toimien ei tee sitä, mitä sen olisi pitänyt tehdä, tai se tehdään väärin. Esimerkkeinä mainitaan tarpeettomat viivästykset, syrjintä, epäoikeudenmukaisuus, toimivallan väärinkäyttö tai hallinnolliset virheet. Julkisen toimielimen tulee toimia periaatteensa mukaisesti sekä sen tulee noudattaa määräyksiä. (Heuru 2003, 147).

## **4.2 Sähköisen hallinnon laatu**

Sähköisen hallinnon laatua arvioidessa, laatuvaatimukset kohdistuvat viranomaisien informaatio- ja verkkoinfrastruktuuriin, joita ovat viranomaisten käyttämät tietojärjestelmät, sähköiset palvelut sekä näiden väliset yhteydet. Kansalaisten oikeusturvan edistäminen, sekä sähköisen hallinnon laadun varmistaminen edellyttää viranomaiselta laadunhallintaa erityisesti tietohallinnossa. Hallintotoiminnassa laadunhallinnalla pyritään varmistamaan informaatio- ja verkkoinfrastruktuurien lainmukaisuus ja toimintavarmuus. Laadunhallinnalla pyritään ennakoivasti varmistamaan toimintavarmuus sekä lainmukaisuus. Keskeinen periaate on riskienhallinta, joilla pyritään ennakoimaan mahdolliset riskit, sekä minimoimaan niiden vaikutukset. (Voutilainen 2006, 58).

Sähköistä hallintoa voidaan pitää uudentyyppisenä infrastruktuurina. Sitä voidaan pitää yhtä tärkeänä kuin maanteitä tai rautateitä. Tietoyhteiskunnassa viranomaisen toiminta muuttuu siten, että asiakkaat asioivat yhä enemmän sähköisesti viranomaisen kanssa. Sähköinen hallinto mahdollistaa monipuolisen yhteydenpidon. EU:ssa tämä tarkoittaa sitä, että jäsenvaltioilla on käytössä informaationjärjestelmiä, jotka ovat kaikkien jäsenvaltioiden käytössä. Yhteydenpito on helpompaa, ja tarvittavan tieto on helpommin saatavilla. (Kulla 2010, 89).

Julkishallinnon organisaation sähköistyminen vaikuttaa useilla eri tavoilla. Tieto on nopeasti viranomaisen saatavilla ja käytettävissä. Tämä helpottaa hallinnon sisäistä toimintaa, mutta sähköistyminen helpottaa myös kansalaisten osallistumista hallintoon. Yleisöjulkisuudessa on kyse siitä, että kenellä tahansa on oikeus



hankkia tietoa, sekä kansalaisella on vaikutusmahdollisuus myös hallintomenettelyn osapuolena. (Kulla 2010, 90).

Sähköinen hallinto täydentää perinteistä hallintoasian käsittelyä. Niin perinteisessä kuin sähköisessä hallintomenettelyssä asianosainen panee asian vireille toimivaltaisessa viranomaisessa. Toimivaltainen viranomainen päättää asian. Viranomainen joka päättää asian on vastuussa siitä, että asioinnissa käytettävät atk-ohjelmat ovat lainmukaisia. (Kulla 2010, 90-91).

### **4.3 Sähköisen hallinnon käsitteiden määrittely**

Sähköinen hallinto voidaan nähdä eräänlaisena näkökulmana hallinnon kehittämisen ja kehittymiseen tietoyhteiskunnassa. Käsitteenä sähköinen hallinto on epäselvä ja laaja, käsitteeseen liitetään usein englanninkieliset sanat eGovernment ja eGovernance-termit. Sanojen eroavaisuudet on tärkeä ymmärtää. Käsitteen eGovernment sisällön voidaan sanoa koostuvan seuraavista elementeistä:

- helpottaa kansalaisten ja yritysten mahdollisuutta saada tietoa
- tehostaa eri toimijaryhmien välisiä vuorovaikutusprosesseja ja hallintasuhteiden hoitamista
- lisää kustannustehokkuutta ja parantaa palvelujen laatua
- kansalaisilla on uusia vaikutus- ja osallistumismahdollisuuksia
- hallinnon sisäiset prosessit tehostuvat, hankintojen tekeminen ja kilpailuttaminen helpottuvat. (Ihalainen 2010, 81).

Sähköinen hallinto voidaan käsittää siten, että se helpottaa kansalaisten palveluiden saantia, se tarjoaa uusia tapoja osallistua ja vaikuttaa, sekä helpottaa julkishallinnon toimintaprosessien toimintaa. Termillä eGovernance (sähköinen hallinta) tarkoitetaan hallintasuhteiden hoitamista ja kehittämispolitiikkaa. Sähköisen hallinnon kehittämisessä on kyse julkisyhteisöjen toiminnan uudelleenrakentamisesta ja tietotekniikan hyödyntämisestä. Sähköisen hallinnon käsite alkoi saada jäsentyneen sisällön vasta 1990-luvun lopulla. Tavallisen kansalaisen näkökulmasta tie-

tohallintoon liittyvä kansallinen keskustelu voi olla vaikeasti ymmärrettävissä, jos käytettävä termistö on englanninkielistä, ja sanojen merkitystä on hankala erottaa. (Ihalainen 2010).

#### 4.4 Eu:n määritelmä sähköisestä hallinnosta

Euroopan yhteisöjen komissio on määritellyt tiedonannossaan sähköisen hallinnon seuraavasti:

”Sähköisellä hallinnolla tarkoitetaan tieto- ja viestintätekniikan käyttöä julkisessa hallinnossa yhdistettynä organisaatiomuutoksiin ja uusiin taitoihin siten, että voidaan parantaa julkisia palveluja ja demokraattisia prosesseja ja vahvistaa julkisen politiikan tukea.

Sähköinen hallinto mahdollistaa paremman ja tehokkaamman hallinnon. Se tehostaa julkisen politiikan kehittämistä ja täytäntöönpanoa ja auttaa julkista sektoria selviytymään vaikeasti yhteen sovitettavista vaatimuksista tuottaa enemmän ja parempia palveluja vähemmin resurssein.

Sähköinen hallinto mahdollistaa sen, että julkinen sektori voi ylläpitää ja lujittaa hyvää hallintotapaa osaamisyhteiskunnassa. Tähän sisältyy:

1. Julkinen sektori, joka on avoin ja seurattava. Hallinto, joka on kansalaisille ymmärrettävä ja vastuullinen ja joka mahdollistaa demokraattisen osallistumisen ja seurannan.
2. Julkinen sektori, joka on kaikkien palveluksessa. Käyttäjäkeskeinen julkinen sektori on osallisuutta edistävä, toisin sanoen se sulje ketään pois palvelujensa piiristä ja kunnioittaa jokaista yksilöä tarjoamalla yksilökohtaisia palveluja.
3. Tuottava julkinen sektori, joka tuottaa mahdollisimman suuren vastineen veronmaksajien rahalle. Jonottamiseen tuhlautuu vähemmän aikaa, virheet vähenvät selvästi ja henkilökohtaiseen asiakaspalveluun jää enemmän aikaa, mikä tekee virkamiesten työn palkitsevammaksi.

Sanalla sanoen sähköinen hallinto myötävaikuttaa avoimemman, tasavertaisemman ja tuottavamman julkisen sektorin luomiseen hyvän hallintotavan hengessä.” (Voutilainen 2006, 1-2).

#### Tekninen määritelmä

Komission määritelmää voidaan kuvailla poliittiseksi näkökulmaksi. Teknisesti sähköinen hallinto voidaan määritellä siten, että se koostuu sähköisestä asianhallintajärjestelmästä, sähköisistä asiointipalveluista, perus- ja taustajärjestelmistä, yhdistävistä tietoverkoista sekä palvelun toimijoista. (Voutilainen 2006, 2).

## 5 SUOMEN JA EUROOPAN UNIONIN TAVOITTEET

Suomen lainsäädäntö tukee tietoyhteiskunnan kehitystä. Yhteiskunnan palveluja kehitetään niin, että ne ovat taloudellisesti tehokkaita ja niiden tulisi olla kaikkien saatavilla. Laki yhteispalvelupisteistä tuo toteutuessaan palvelut myös alueille, joissa palveluita on mahdollisesti lakkautettu aiemmin. Yhteispalvelupisteessä on mahdollisuus asioida joko perinteiseen tapaan luukulla, mutta myös puhelimitse tai sähköisesti. Euroopan unionin jäsenmaana olemme myös sitoutuneet tietoyhteiskunnan kehittämiseen. Tilastollisesti olemme tyytyväisiä julkisen sektorin sähköisiin palveluihin, mutta Euroopan komission teettämän tutkimuksen mukaan 25 % väestöstä ei halua käyttää lainkaan julkishallinnon sähköisiä palveluita, Euroopan tasolla vastaava luku on 38 %. Kuinka sähköistä hallintoa tulisi tarkastella ja mitä osa-alueita siinä on. Suomen valtion ja Euroopan unionin teettämässä tutkimuksissa on nähtävissä kansalaisten tyytyväisyys sähköiseen hallintoon.

### 5.1 Julkishallinnon sähköistyminen ja sähköiset palvelut

Euroopan laajuisissa strategisissa linjauksissa Lissabonin huippukokouksessa 2000 on kirjattu strateginen tavoite, joka määritteli Euroopan unionin vuoteen 2010 mennessä maailman kilpailukykyisimmäksi ja dynaamisimmaksi tietoperusteiseksi talousalueeksi, jonka kestävä taloudellinen kasvu perustuu tietoyhteiskunnan kehitykseen. (Ihalainen 2010, 83).

Hyvä sähköinen hallinto koostuu neljästä eri elementistä, joita ovat lainsäädäntö, tavat, käytännöt sekä erilaiset standardit. Lisäksi teknologia, joka vastaa asiakkaiden tarpeita ja on käyttötarkoituksenmukainen, rakentaa jo itsessään sähköisen hallinnon kivijalkaa. (Voutilainen 2006, 311).

Euroopan unioni on laittanut haastavat tavoitteet, jossa EU olisi kilpailukykyinen ja sen toiminta perustuu tietoyhteiskunnan kehittymiseen. Julkisen hallinnon strategiat on liitettävä hallinnon kehitystöihin ja niiden johdonmukaiseen hallitsemiseen. Johtamisen tulee olla osaavaa niin valtion- että kuntasektorilla. Hyvä sähköinen hallinto on myös juridisesti kestävä. Sähköisiä palveluita tarjoavien informaatiojärjestelmien tulee olla yhteen sovitettavissa kansalaisten käyttämissä

järjestelmissä. Sähköisen hallinnon toteutuksissa korostuvat kansalaisen yksityisyys ja sen suojaaminen. Sähköiseen hallintoon sijoitettuja investointeja ja siitä saatuja taloudellisia etuja on vaikea mitata. Selkeää mittaustapaa ei ole, mittaustapa voi perustua sähköisten palveluiden asiakastapahtumiin, jotka suhteutetaan väestöpohjaan. (Ihalainen 2010).

Kansalaisten on luotettava viranomaisen toimintaan, on se sitten tavanomaista tai sähköistä asiointipalvelua. Asiakkaan yksityisyyden suojaaminen on yksi keskeisimpiä ja haastavimpia tekijöitä palveluiden tuottamisessa. Yksityisyyteen liittyy henkilön tunnistaminen ja varmistuminen siitä. Yksityisyyden suojaan liittyy henkilötietolaki. Laki on säädetty toteuttamaan yksityiselämän suojaa, ja sitä sovelletaan myös sähköisessä asiointipalvelussa. Toimiva julkinen hallintoyhteistyö perustuu muun muassa demokraattiseen päätöksentekoon, läpinäkyvyyteen, luotettavuuteen ja toimivuuteen. (Voutilainen 2006).

## **5.2 Tutkimukset**

### **5.2.1 Suomen hallinto sähköisten palvelujen tuottajana**

Euroopan komission vuonna 2009 teettämän vertailun mukaan, Suomi oli kehittyneiden sähköisten palvelujen tuottajan sijalla 7. Edellisessä vertailussa vuonna 2007, Suomi oli 13. Tutkimuksen vertailukriteerinä oli kahdentoista kansalaispalvelun ja kahdeksan yrityspalvelun tarjonta verkossa sekä verkkopalvelun kehittyneisyys. Kehittyneisyys perustuu siihen, kuinka pitkälle kansalainen tai yritys voi palvelun avulla hoitaa asiansa. Pisimmälle viedyt palvelut ovat proaktiivisia, jolloin kansalaista tai yritystä ei vaivata juuri ollenkaan. Proaktiivisten palvelujen tuottajana Suomi arvioitiin Euroopan toiseksi parhaaksi maaksi.

Käyttäjakeskeisyyttä arvioidaan palvelujen laadun tarkastelussa. Käyttäjakeskeisyyttä vertaillaan saavutettavuuden, käytettävyyden, käyttäjien tyytyväisyyden seuraamisen, yhden luukun periaatteen toteutumisen sekä portaalirakenteen näkökulmasta. Suomen hallinnon portaalija, esimerkiksi suomi.fi, pidettiin vertailussa sisällön käyttäjakeskeisyyden näkökulmasta Euroopan parhaimpiin kuuluvana. Kaiken kaikkiaan Suomi arvioitiin yhdeksi Euroopan parhaaksi sellaisten hallin-

nollisten palvelujen tuottajaksi, joita kansalaiset ja yritykset runsaasti käyttivät. Esimerkkinä vertailussa esitettiin Kansaneläkelaitoksen sosiaalietuuksien hakemiseen ja myöntämiseen liittyvät sähköiset palvelut, joihin tehtiin syyskuun 2009 loppuun mennessä yli 4 miljoonaa käyntiä. (Valtiovarainministeriön tiedote 155/2009).

### **5.2.2 Euroopan komission eGovernment-tutkimus**

Keväällä 2013 julkaistun Euroopan komission teettämän tutkimuksen mukaan Suomi on 4. sijalla julkishallinnon sähköisten palveluiden käytössä, mutta jopa 41 % suomalaisista ei käytä lainkaan julkishallinnon sähköisiä palveluita. Suomalaisien tyytyväisyys julkishallinnon sähköisiin palveluihin on Euroopan keskitasoa. Kansalaiset ovat tyytyväisempiä yksityisen sektorin sähköisiin palveluihin kuin julkishallinnon vastaaviin palveluihin. (Capgemini, 2013).

Tutkimuksessa selvitettiin julkishallinnon sähköisten palveluiden toimivuutta ja saatavuutta 32 Euroopan maassa (27 EU-maata + Norja, Islanti, Sveitsi, Turkki ja Kroatia). Tutkimusta varten haastateltiin 28 000 EU-kansalaista. Lisäksi arvioitiin 20 – 30 yksittäistä julkishallinnon palvelua, yrityksen perustaminen, työvoimapalvelut ja opiskelijoille suunnatut sähköiset palvelut. Palveluiden katsottiin olevan tärkeitä EU-alueen taloudellisen suorituskyvyn kannalta. (Capgemini, 2013).

Suomalaisista 59 % käyttää julkishallinnon tarjoamia sähköisiä palveluita, mikä nostaa meidät käyttöasteessa sijalle 4. Kärjessä ovat Tanska (64 %), Ruotsi (60 %), ja Iso-Britannia (59 %). Muista Pohjoismaista Norja (56 %) on Suomen jälkeen 5. sijalla. Euroopan maiden keskiarvoluku on 46 %. Neljä tärkeintä syytä, miksi suomalaiset käyttävät julkishallinnon palveluita on ajansäästö (47 %), ajasta ja paikasta riippumaton käyttö (43 %), rahansäästö (27 %) ja palveluiden helppous (22 %). (Capgemini, 2013).

Huomioitavaa on, että Suomeen ja Eurooppaan on syntynyt sellainen ryhmä, jotka eivät käytä julkishallinnon palveluita sähköisesti. Suomessa 41 % kansalaisista ei käytä sähköisiä palveluita, kun keskiarvoluku Euroopassa on 54 %. Suomalaista ei-käyttäjistä 16 % on mahdollisia uusia käyttäjiä, he suhtautuvat myönteisesti

sähköisiin palveluihin. Vastaavasti 17 % suomalaisista kuuluu ryhmään, jotka mahdollisesti luopuvat sähköisten palveluiden käytöstä. Merkittävintä tutkimuksessa lienee se, että 25 % ei halua käyttää lainkaan julkishallinnon sähköisiä palveluita. Euroopan tasolla vastaava luku on 38 %. (Capgemini, 2013).

Viisi keskeisintä syytä, miksi 41 % suomalaisista ei käytä julkishallinnon sähköisiä palveluita ovat:

- 67 % vastaajista haluaa henkilökohtaista palvelua
- 39 % vastaajista toteaa, että sähköisen palveluiden käyttö edellyttää kuitenkin joko käyntiä tai paperin lomakkeen lähettämistä
- 22 % on sitä mieltä, että asiointi on helpompaa jotain muuta julkishallinnon kanavaa käyttäen
- 15 % ei tiedä julkishallinnon sähköisten palveluiden olemassa olosta
- 14 % ei joko löydä tai ei ole pääsy julkishallinnon tietoon ja palveluihin

Vaikka Suomi on kärkisijalla sähköisten palveluiden käytössä, käyttäjien tyytyväisyys niihin on Euroopan keskitasoa. Tyytyväisyys sähköisiin palveluihin on pudonnut vuosien 2010 ja 2012 välillä. Tutkimuksen mukaan kansalaiset ovat tyytyväisempiä yksityisen sektorin tarjoamiin sähköisiin palveluihin kuin julkishallinnon tarjoamiin. Tuloverojen ilmoitus on ainoa julkishallinnon sähköinen palvelu, johon ollaan yhtä tyytyväisiä kuin yksityisen sektorin palveluihin. (Capgemini, 2013).

## 6 SÄHKÖINEN ASIOINTI

Sähköisestä asioinnista on säädetty useilla asetuksilla ja kahdella yleislailla, Laki sähköisestä asioinnista (1318/1999) ja laki sähköisestä viestinnästä oikeudenkäyntiasioissa (549/1993). Sähköinen asiointi tapahtuu sähköistä tiedonsiirtomenetelmää apuna käyttäen, esimerkiksi faxia, sähköistä lomaketta tai sähköpostia käyttäen. (Heuru 2003, 305).

Viranomaisella ei ole ehdotonta velvollisuutta järjestää mahdollisuutta asioida sähköisesti. Velvollisuus kuitenkin syntyy, jos viranomaisella on taloudelliset ja tekniset mahdollisuudet siihen. Oleellista on, että jos viranomaisella on mahdollisuus sähköiseen asiointiin, kaikille on tarjottava samanlainen mahdollisuus lähettää viestiä asian vireille saamiseksi tai käsittelemiseksi. Viranomaisen tulee ilmoittaa yleinen sähköpostiosoite. (Heuru 2003, 306).

Sähköinen viesti, toimitetaan viranomaiselle lähettäjän vastuulla. Viranomaisen tulee viipymättä ilmoittaa sähköisen asiakirjan vastaanottamisesta. Sähköisen viestin katsotaan saapuneet viranomaiselle, kun se on viranomaisen käytettävissä. Jos sähköinen tiedonsiirtomenetelmä on ollut epäkunnossa, katsotaan että asiakirja saapunut sinä ajankohtana, kun se on lähetetty. Lähettämisaikahankohdasta täytyy esittää luotettava selvitys. (Heuru 2003, 306).

Viranomaiselle lähetetyssä sähköisessä asiakirjassa ei tarvitse täydentää allekirjoituksella, mikä aiemmat edellytykset asiakirjan lähettämistä täyttyvät. Asiakirjassa pitää olla tiedot lähettäjistä, eikä asiakirjan alkuperäisyyttä ole syytä epäillä. Myös viranomaisen voi asianosaisen suostumuksella antaa tiedoksi sähköisen viestin. Viranomaisen on ilmoitettava, että asiakirja tai päätös on noudettavissa viranomaisen osoittamasta tiedostosta, palvelimelta tai tietokannasta. (Heuru 2003, 306).

### 6.1 Viranomaisen edellytykset sähköisen asiointipalvelun järjestämiseen

Säädettäessä lakia sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa, lain tarkoituksena on lisätä asiointin sujuvuutta, joutuisuutta ja tietoturvallisuutta hallinnossa.

Viranomaisten on tarjottava omien teknisten, taloudellisten ja muiden mahdollisuuksien rajoissa kaikille mahdollisuus sähköiseen asiointiin. Säännös velvoittaa viranomaisen, mikäli viranomaisella on tähän edellytykset. Viranomaisen on otettava huomioon omat resurssit sähköisen asiointipalvelun järjestämiseen, eikä näin ollen yksilöllä ole oikeutta vaatia sähköisten asiointipalvelujen järjestämistä. (Voutilainen 2006).

Oikeusasiamiehen käsittelemässä asiassa (3022/5/01) henkilö A oli kannellut kunnan sosiaaliviranomaisten menettelystä.

A oli asioinut sosiaaliviranomaisten kanssa sähköpostilla, johon alkuun oli vastatutkin. Mutta tilanne oli kuitenkin muuttunut, eikä sähköposteihin enää vastattu. Henkilö A oli kertonut kärsivänsä fyysisestä ja psyykkisestä toimintakyvyn häiriöstä.

Kunnan selvityksen mukaan kunnalla ei ollut käytössä sähköistä allekirjoitusta. Lisäksi asiointi oli muutenkin ongelmallista, koska kysymyksessä oli lähes aina salattavista asioista. Saapuneita sähköposteja ei mitenkään kirjata, eikä näin ollen voitu varmistua siitä, onko kukaan lukenut sähköpostia. Tavoiteltu työntekijä voi olla vaikka lomalla, tai olla muuten pitkän ajan poissa työpaikaltaan. Kunnalla ei myöskään ollut mitään ohjetta sähköpostiasioinnista.

Oikeusasiamies ratkaisussaan toteaa, että koska laissa ei ole ehdotonta velvoitetta sähköisen asiointimahdollisuuden järjestämiseen, laillisuusvalvoja ei voi puuttua siihen, kuinka kunta oli sähköisen asiointijärjestelyn toteuttanut. Kunnan sivustolla mainitaan muiden yhteystietojen lisäksi myös sähköpostiosoite. Oikeusasiamiehen mukaan kunnan kotisivuilta ei kuitenkaan saanut sitä käsitystä, että sähköpostilla voisi hakea toimeentulotukea tai voisi jättää vammaispalveluhakemuksen.

Oikeusasiamiehen ratkaisu vahvistaa olettamaa siitä, että laissa säädetty sähköisten palveluiden järjestämisvelvoite on heikko velvoite, joka pahimmillaan saattaa vaarantaa henkilön oikeusturvan. Kunnan kotisivuilla oli mainittu www-sivustolla sähköpostiosoite. Kunta vetosi selvityksessään sähköisen allekirjoituksen puuttee-



seen, työntekijöiden poissaoloihin ja ohjeistuksen puutteellisuuteen, jolloin valmius sähköiseen asiointipalveluun ei ole riittävää. (Voutilainen 2006, 237).

## **6.2 Sähköinen vireillepano ja -tulo**

Hallintolain 19 §:n mukaan asia voidaan panna vireille kirjallisesti. Sähköisen hallintomenettelyn vireillepanosta ja -tulosta on säädetty sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa. Sähköisiä asiointipalveluja kehitettäessä olisi suotavaa, että palvelu ohjaa tai velvoittaa käyttäjää antamaan riittävät tiedot asian vireille panemiseksi. Asia on saatettava vireille myös puutteellisesti täytettyjen asiakirjojen perusteella.

Sähköisellä allekirjoituksella on tarkoitus tunnistaa dokumentin tai jonkun muun asiakirjan laatija. Keskeisin tunnusmerkki on, että se liittyy loogisesti siihen kokonaisuuteen, johon sen on tarkoitettu liittyvän. Sähköinen allekirjoitus voidaan tiivistää seuraavalla tavalla:

Sähköinen allekirjoitus = tunnistetiedot + sähköisen viestin tietosisältö + tahdonilmaus.

Sähköisessä asiointipalvelussa tahdonilmaus tarkoittaa sitä, että henkilö on painanut ”Hyväksy” tai ”Vahvista” painiketta, josta tehdään teknisellä tasolla merkintä hyväksytyyn tai vahvistettuun tietokokonaisuuteen. (Voutilainen 2006, 267).

## 7 HYVÄ SÄHKÖINEN HALLINTO VERKKOVIESTINNÄSSÄ

Viranomaisen on velvollinen tuottamaan ja jakamaan tietoa (JulKL 20 §), laissa ei kuitenkaan ole tarkasti säädetty, minkälaisia keinoja viranomaisen olisi käytettävä. Julkisuuslaissa on säädetty viitteellisesti tiedon jakamisen tavoista. Viranomaisen on huolehdittava siitä, että keskeiset asiakirjat ja niitä koskevat luettelot ovat saatavissa kirjastoissa tai yleisissä tietoverkoissa taikka muilla yleisön helposti käytettävissä olevilla keinolla (JulKL 20:39 §). Vaatimus kuitenkin edellyttää, että viranomaiset kiinnittävät huomiota tiedon helppoon saatavuuteen. Julkisuuslain säännöksen johdosta, viranomaisen on pyrittävä julkaisemaan tieto sähköisissä verkoissa, koska siten se on suuren yleisön saatavilla. Www-palveluiden kautta tuotettu tieto on edullisempaa, ja tiedon muuttuessa, tietoa on helpompi päivittää ajan tasalle. Sähköiset palvelut voidaan jakaa ryhmiin seuraavalla tavalla:

1. Tietopalvelut, asiakas saa tietoa hallinnosta ja sen palveluista
2. Asiakkaille tarjotaan palvelu, jossa voi antaa palautetta viranomaiselle sen palveluista tai jossa voi osallistua keskusteluun, jolla pyritään kehittämään viranomaisen palvelua. Esim. vero.fi -sivustolla on linkki palautteen antamista varten.
3. Tiedonkeruupalvelu, palvelun käyttäjä antaa viranomaiselle sähköisesti lain edellyttämiä tietoja, esim. sähköinen veroilmoitus.
4. Vireillepanopalvelu/yksisuuntainen sähköinen palvelu, asiakas voi täyttää esimerkiksi hakemuslomakkeen, jonka sitten lähettää sähköisesti asianosaiselle viranomaiselle.
5. Vuorovaikutteinen sähköinen palvelu, jossa asiakas voi:
  - tarkastella omia tietojaan viranomaisen tarjoamassa palvelussa,
  - hakemuslomakkeiden täyttäminen, niin, että osa tiedoista täydentyy viranomaisen järjestelmästä,

- seurata oman asian käsittelyn etenemistä, sekä
- saada sähköisesti päätös omasta hakemuksesta. (Voutilainen 2006).

Yleiskielessä sähköisestä asioinnista käytetään verkkopalvelu-nimitystä. Juridisesti verkkopalvelun käsite on ongelmallinen, koska viestintämarkkinalaissa (393/2003) ja sähköisen viestinnän tietosuojalaissa (516/2004) verkkopalvelulla tarkoitetaan verkkoyrityksen tarjoamaa palvelua. (Voutilainen 2006, 5).

### **7.1 Viestinnän ja tiedon tuottamisen periaatteet**

Perustuslain 14.3 §:ään ja 20.2 §:ään sisältyvät osallistumisoikeuksia koskevat perusoikeussäännökset. Säännöksissä on asetettu mm. viranomaisen velvoite edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa itseään ja elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Tämä edellyttää viranomaisen ja asiakkaan välisen yhteistyön lisäämistä sekä sitä, että asiakkaan erilaisia asiointitapoja tulisi kehittää niin, että hän suoriutuu niistä itsenäisesti. Viranomaisen tulee kehittää sähköisiä asiointipalveluita. Viestinnän periaatteita viranomaisessa ovat luotettavuus, kattavuus, vuorovaikutteisuus, tasapuolisuus ja oikea-aikaisuus. Viestinnän periaatteisiin kuuluu myös viranomaisen tehtävä tiedottaa kaikista merkittävistä asioista, myös viranomaiselle vähemmän myönteisistä asioista. (Voutilainen 2006, 54).

Yleisesti viranomainen tiedottaa www-sivuilla, mutta asiakkaan profiloinnin avulla, tiedottamista voidaan myös kohdistaa niille, jotka informaatiota tarvitsevat. Profiloinnin tulisi tapahtua anonyymisti ja vain tietyissä tilanteissa. Jos profilointia tehdään toistuvasti siten, että profiliin on liitetty henkilötietoja, asiakasprofilointi tulee henkilötietojen piiriin. Tällöin asiakasprofiilista saattaa syntyä arkaluonteinen tieto, jonka käsittelyyn on oltava henkilötietolain mukainen edellytys. Sähköisessä palvelussa tämä tarkoittaa sitä, että henkilötietojen käsittelyyn pitää saada rekisteröidyn kirjallinen suostumus. (Voutilainen 2006, 54).

## 7.2 Sähköisen palvelun käytettävyyden mittaaminen

Sähköisen palvelun käytettävyyttä arvioidessa, voidaan käyttää seuraavanlaista listausta havaituista käytettävyyssäännöistä. Käytettävyyssäännöt ovat syntyneet havainnoista, joita on tehty eri järjestelmiä testattaessa.

1. Järjestelmän tilan ilmaiseminen. Kaksi tärkeintä asiaa sähköisen palvelun käyttäjälle on tieto siitä, mikä on käyttäjän sijainti sivustolla, sekä se kuinka sivustolta pääsee liikkumaan halutulle sivustolle. Selkeät linkin ja navigointipalkit helpottavat sivuston hahmottamista ja liikkumista.
2. Järjestelmän ja todellisen maailman yhteensopivuus. Palvelun käyttäjillä äidinkieli voi olla mikä tahansa, joten palvelusta tulisi tarjota riittävän monta kieliversiota. Palvelun käyttäjillä on usein hyvin erilainen tausta, joten palvelun tulee varautua mahdollisimman erityyppisten käyttäjien tarpeisiin.
3. Käyttäjän hallinnan ja vapaudentunne. Jokaiselta sivulta tulisi olla linkki pääsivulle, tämä antaa käyttäjälle tunteen siitä, että tilanne on hallinnassa. Suunnittelijoiden tulisi luopua värien, kehysten, fonttien ja selainversioiden tarkasta määrittämisestä.
4. Standardit ja johdonmukaisuus. Linkkien otsikoinnin, sanojen, ja käsitteiden on oltava johdonmukaisia. Linkkien värinä kannattaa käyttää sinistä, sekä ne tulisi alleviivata.
5. Virheiden ennaltaehkäisy. Sähköisissä palveluissa virheitä on vaikea enustaa. Joitakin virheitä voidaan välttää ohjelmointikielen avulla, esim. Javascript. Tällaisia tarkastuksia ovat esimerkiksi päivämäärän, tai vaikka sähköpostiosoitteen muodon tarkistus.
6. Muistikuorman minimointi. Palvelun käyttöohjeiden tulisi olla näkyvissä tai helposti haettavissa aina kun käyttäjä niitä tarvitsee. Jos palvelun käyttäjä muistaa sijaintinsa ilman navigointireitin muistelemista, niin eksymisen vaara pienenee. Sivuston sisältöä kuvaava otsikointi ja kohteita kuvaavat linkit auttavat muistikuorman minimoimisessa.

7. Palvelun tehokas käyttö ja joustavuus. Käyttäjä voi helpottaa sähköisen palvelun käyttämistä kokoamalla kirjanmerkkejä. Tällöin palvelussa ei saisi olla tarkkojen kirjanmerkkien tekemistä estäviä kehyksiä (frames).
8. Sivuston yksinkertaisuus. Sähköisen palvelun sivulla ei saisi olla liikaa tai liian vähän tietoa. Tarpeettomat tiedot hidastavat ja ovat sivustolla häiritseviä tekijöitä. Harvemmin tarvittavien tietojen tulisi olla sijoitettuna linkkien taakse.
9. Virhetilanteen tunnistaminen, analysointi ja korjaaminen. Virhetilanteita voi sattua esimerkiksi hakutoimintojen yhteydessä. Virhetilanteen sattuessa, virheilmoituksen tulisi tarjota ratkaisu ongelmaan tai linkki, jos voi löytyä ohje ongelman ratkaisemiseksi.
10. Jos perussivulla on monimutkaisia kohtia, tulisi sivu olla dokumentoitavissa. Dokumentaatio on tehtävä yhtenäiseksi koko palvelun kanssa. (Voutilainen 2006, 190-192).

### **7.3 Sähköisen palvelun saavutettavuus ja laatu**

Sähköisen palvelun saavutettavuudella tarkoitetaan sitä, että palvelut ovat kaikkien käyttäjryhmien käytettävissä. Perustuslain mukaan kaikki ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa asettaa eri asemaan ilman hyväksyttävää perustetta (syrjintä). Syrjintäperusteita ovat yksilön sukupuoli, ikä, alkuperä, kieli, uskonto, vakaumus, mielipide, terveydentila, vammaisuus sekä muut henkilöön liittyvät syyt (Voutilainen 2006, 193).

Sähköisen palvelun tarjoamisessa voi tapahtua syrjintää, jos esimerkiksi iästä, vammaisuudesta, terveydentilasta tai kielestä aiheutuu rajoituksia palvelun käyttöön. Viranomaisten on otettava huomioon näistä seikoista johtuvat erityistarpeet, kun palveluja suunnitellaan. (Voutilainen 2006, 193).

Valtionvarainministeriö on laatinut julkisille verkkopalveluilla laatukriteerit, joiden avulla voidaan arvioida sähköisen palvelun laatua. Laillisuuden ja laadun kannalta kriteeristö on kuitenkin ongelmallinen. Pahimmillaan kriteeristön avulla luotu palvelu on laadultaan hyvä, mutta ei lainmukainen. Laadun määrittäminen

laillisuustasolla on kuitenkin ymmärrettävästi määriteltävissä – oikeus laatuun toteutuu, kun viranomaistoiminta on järjestetty ja se toimii lainmukaisesti siten, kuin lainsäädännössä on esitetty. (Voutilainen 2006, 203-205).

#### **7.4 Sähköisen hallinnon ja sähköisten palveluiden hyödyllisyys**

Sähköisen hallinnon yleisenä päämääränä on informaatioteknologian soveltaminen julkishallinnossa modernilla ja julkista toimintaa parantavalla tavalla. Päätösten laadukkuus, henkilökunnan osaaminen ja kontrolloitavuus sekä rehellisyys liittyvät myös hyvään hallintoon. Sähköisen hallinnon mahdollisuudet ja haasteen liittyvät organisaation vaatimuksiin, poliittisiin ratkaisuihin, teknologian muutoksiin ja kehittämiseen, järjestelmäarkkitehtuuriin ja insinööritaitoihin. Sähköisen hallinnon avainhyötyjä ovat:

- hallinnon informaation lisääntyvä saatavuus
- nopea ja joustava asiointi hallinnon kanssa
- aina saatavilla 24/7
- hallinnon sisäisen tehokkuuden lisääntyminen. (Ihalainen 2010, 99).

Sähköinen hallinto USA:ssa on jaoteltu sektoreittain: kansalaisille, liiketoiminnalle, julkiselle sektorille, liiketoiminnan luottamuksellisiin tarpeisiin ja tehokkaisiin internetpalveluihin. Edellä mainittuja sektoreita käytetään mm. äänestykseen, valamiesten valintaan, ajoneuvohallintovirastoon, koulutukseen, vankeinvalvontaan, valuutan ja rahanpesun valvontaan. USA:ssa sähköisen hallinnon hyödyt ovat huomattavia, mutta vanhempien kansalaisten haluttomuus käyttää teknologiaa tai perehtymättömyys tuo omat vaikeuden palveluiden laajentamista kohtaan. (Ihalainen 2010, 99).

#### **7.5 Sähköisen hallinnon kehittäminen**

Sähköisen hallinnon (e-government) koordinoinnin ja kehittämisen työryhmän arvion mukaan tekniset ongelmakysymykset ovat usein selvitettävissä, seuraava ongelma liittyy siihen kuinka kansallinen sähköisen hallinnon toteutus voidaan

suorittaa siten, että voidaan varmistua ohjelman riittävästä laajuudesta ja taloudellisuudesta. Laki on se instrumentti, joka huolehtii sähköisten palveluiden

- oikeudenmukaisuudesta
- tasapuolisuudesta
- palveluiden jatkuvuudesta
- ystävällisyydestä
- informaation ja viestien selkeydestä asiakkaalle.

Sähköisten palveluiden innovatiivisuuteen kuuluu, että palvelut ovat läpinäkyviä, vaikuttavia, helposti saatavia, sekä niistä näkee palvelun omistajan läsnäolon. Sähköisen hallinnon kehittämiseen liittyy paljon riskejä, mutta tehokkaalla laadunhallinnalla riskitekijöitä voidaan hallita. Tutkimukset osoittavat, että eri maiden sähköisen hallinnon projektit epäonnistuvat noin 60-80 %:n todennäköisyydellä. Sähköinen hallinto voidaan jakaa kolmeen eri luokkaan:

1. Tuhlaileva sähköinen hallinto, jossa investoidaan ilman tuotantoa.
2. Turha sähköinen hallinto, jossa tuotetaan ilman hyötyjä.
3. Tarkoituksenmukainen sähköinen hallinto, jossa on hyödyllistä tuotantoa.

Yhteiskunnalle järkiperusteinen ja kansantaloudellinen tavoite olisi luokka kolme. (Ihalainen 2010, 107-108).

## **7.6 Sähköisen hallinnon neuvonta ja tiedusteluihin vastaaminen**

Sähköisessä hallinnossa neuvontapalveluita ovat sähköpostipalvelu, vuorovaikutteinen sähköinen asiointipalvelu, sähköinen opastava palvelu sekä puhelinpalvelu. Neuvonta ymmärretään siten, että asiakas tekee kyselyn sähköistä verkkoa hyväksi käyttäen. Sähköisten tiedonsiirtomenetelmien kautta tullut kysely on sähköisen asiointilain mukaan sähköinen viesti, kyseessä ei ole sähköinen asiakirja. Tästä syystä sähköisten neuvontapyyntöjen käsittelyssä noudatetaan sähköisen asiointi-

lain määrittelemää sähköistä hallintomenettelyprosessia vain soveltaen. Viranomaisen järjestäessä sähköistä neuvontapalvelua, tulee ottaa huomioon henkilötieto- ja julkisuuslakien säännökset. Näiden lakien säännökset vaikuttavat myös palvelun tekniseen toteutukseen, ja ne myös rajaavat viranomaisen mahdollisuuksia vastata tiettytyypisiin neuvontapyyntöihin. (Voutilainen 2006, 225).

Viranomaisen tarjotessa neuvontaa sähköpostilla, osoitteen tulee olla yleinen sähköpostiosoite, josta neuvontapyyntö sitten ohjataan oikealle henkilölle. Www-palveluun tulleet pyynnöt ohjataan yhteen paikkaan, josta ne sitten ohjataan sopivalle asiantuntijalle. Hallinnon asiakkaan oikeusturvan kannalta on tärkeää saada selvä tieto siitä, mihin osoitteeseen voi tehdä neuvontapyynnön tai mihin osoitteeseen voi hakemuksen osoittaa. Jos viranomainen ilmoittaa yksittäisten työntekijöiden virkasähköpostiosoitteita, tulee niissä selvästi ilmoittaa, ettei niitä ole tarkoitettu asioiden vireillepanoon. Jos asiakas osoittaa neuvontapyynnön suoraan virkasähköpostiosoitteeseen, joudutaan sähköpostin käsittelyssä noudattamaan yksityisyyden suojasta annetun työelämän tietosuojalain 18-20 §:n säännöksiä. (Voutilainen 2006, 226).

Säännöksen mukaan (TeTsl 18 §):

- Työnantajalla ei ole missään tilanteessa oikeutta työntekijän sähköposteihin.
- Työntekijällä pitää olla automaattinen ilmoitus poissaolosta, sen kestosta sekä tiedot henkilöstä, joka hoitaa poissaolevalle kuuluvia tehtäviä.
- Työntekijän pitää voida ohjata viestit toiseen työnantajan hyväksymään osoitteeseen tai toiselle työnantajan hyväksymälle henkilölle.

Lakitasolla täytyy olla syvä ymmärrys siitä, mitä laissa on määrätty sähköisestä yksityisyydestä. Teknisellä tasolla tarvitaan oikeat teknologiset ratkaisut tiedon salaukselle, jotta henkilön yksityisyyttä koskevat tiedot voidaan salata asianmukaisesti.



Viranomaisten tietojen kerääminen voi olla yksilön yksityisyydelle uhkatekijä. Esimerkiksi terveystietojen kerääminen tietovarastoihin luo uhkan tietojen väärinkäytölle. Viranomaisten velvollisuuksiin kuuluu huolehtia tietoturvallisuudesta, jotta väärinkäytöksiä ei tulisi. (Voutilainen 2006).

### **7.6.1 Sähköpostin yleistyminen Verohallinnossa**

Yhteiskunnassa sähköpostin käyttäminen on yleistynyt kaikenlaisissa viestinnässä. Viranomaisten ja kansalaisten välisessä viestinnässä on myös tapahtunut merkittävää kasvua, mutta se ei ole niin suurta kuin yhteiskunnassa yleisesti. Viestintäkulttuurin murros viranomaisviestinnässäkin on välttämätön. Täysin ongelmatonta tämä ei kuitenkaan ole, viranomaiset ja lainsäädäntö eivät ole pysyneet kehityksen vauhdissa mukana.

Verohallinnossa ja muissakin hallintoaaroissa ongelmia tuottaa asiakkaiden lähettämät neuvontapyynnot virkailijoiden sähköposteihin. Asiakkaan on vaikea mieltää, että sähköpostilla asioiminen viranomaisen kanssa on aivan eri asemassa kuin ”vapaa” viestintä. Viranomaisen mahdollisuudet vastata viesteihin ovat rajallisia lain asettamien rajoitusten vuoksi. (Puronen 2010, 46).

Verovelvollisten viestintää ei ole millään tavalla rajoitettu. Kun verovelvollinen lähettää viestin Verohallinnon palvelimelle, hänen tulisi tietää ja muistaa, että se tapahtuu aina lähettäjän vastuulla. (L sähköisestä asioinnista 8 §). Viranomaisella on kuitenkin velvollisuus kuitata saapunut viesti. (L sähköisestä asioinnista 12 §).

Sähköisestä asioinnista annetulla lailla oli tarkoitus edistää sähköistä asiointia. Verohallinnon osalta ongelmana on se, että sähköposti ei täytä niitä tietoturvavaatimuksia, joita lainsäädäntö edellyttää. Sähköisten palveluiden järjestäminen tähtääkin juuri siihen, että viranomaisella on tarvittavat tekniset valmiudet tietoturvalliseen sähköiseen asiointiin. (Puronen 2010, 46).

Viranomainen voi neuvoa sähköpostitse yleisluontoista neuvontaa. Tietoa ei lähetetä asiakkaalle yksilöidyssä muodossa, esimerkiksi henkilötunnusta tai yrityksen nimeä ei ole soveliasta liittää tekstiin. Käytännössä tämä tarkoittaa, että verohallinto ei käytä sähköpostia asiakkaan yksilöityyn veroneuvontaan. (Puronen 2010).

Palveluperiaatteen mukaisesti Verohallinto palvelee myös niitä asiakkaita, jotka asioivat sähköisesti. Asiakkaat voivat liittää viestiinsä luvan vastauksen lähettämisestä sähköpostiin. Käytännössä näin ei kuitenkaan toimita, vaan yleistä on, että vastaus annetaan postitse. (Puronen 2010).

Sähköpostikulttuurimme mukaista on, että vastaus tulee nopeasti. Tähän ei kuitenkaan voida luottaa, vaan verohallinnossa käsitellään asiat siinä järjestyksessä, kun ne tulevat vireille. Neuvonnan laadun, tason ja laajuuden tulisi myös olla samanlaista kaikille hallinnossa asioiville, yhdenvertaisuusperiaatteen mukaan. Sähköpostitse lähetetyissä vastauksissa vaarana on, että niissä käytetty kieli kärsii vastaukseen liitetystä nopeusvaatimuksesta. Epätäsmällinen kieli voi johtaa erilaisiin tulkintaongelmiin.

## 8 VEROTOIMISTOJEN LAKKAUTTAMINEN

Ensimmäinen tutkimuskysymykseni on, missä veroasioitaan hoitava kansalainen voi hoitaa asiansa, kun verottaja lakkauttaa paikkakunnalta verotoimiston. Verohallinnossa on useita verotoimistoja, joiden henkilömäärä on tai tulee olemaan alle 15 henkilöä. Näiden toimipisteiden määrä on vähentynyt merkittävästi vuoden 2013 loppuun mennessä. Toimipisteet joko suljetaan tai ne säilyvät etätyöpisteinä, joissa ei ole asiakaspalvelua. Perinteisen asiakaspalvelun korvaavat valtakunnalliset palvelunumerot, sekä ympärivuorokautinen vero.fi -sivusto. Esimerkkinä voidaan käyttää keväällä asiakkaalle lähetettävää veroilmoitusta. Tiedot veroilmoitukseen kerätään kolmansilta osapuolilta, esimerkiksi pankit lähettävät asiakkaiden maksamat asuntolainan korkotiedot verottajalle suoraan, eikä verovelvollisen tarvitse itse niitä ilmoittaa. Kuitenkin 5,2 miljoonasta asiakkaasta 1,5 miljoonalla asiakkaalla on tarve korjata ilmoitustaan, esimerkiksi matkakulut tulee itse lisätä omaan veroilmoitukseen (Verohallinto, 2014).

Oma kokemukseni työssäni verohallinnossa on se, että asiakkaat eivät aina suhtaudu positiivisesta paikkakuntansa verotoimiston lakkauttamiseen tai siihen, että saavat hoitaa veroasiansa puhelimitse tai että asiakkaalle tarjotaan mahdollisuutta hoitaa asia internetin välityksellä.

Asiakaspalvelu 2014 -hanke ehdottaa uutta lainsäädäntöä, jonka mukaan kunnat perustaisivat ja ylläpitäisivät yhteispalvelupisteitä. Yhteispalvelupisteissä tarjotaisiin kunnan palveluiden lisäksi muiden viranomaisten palveluja. Hankkeen teettämän tutkimuksen mukaan 77 % suomalaisista pitää käyntiasiointia merkittävänä.

Euroopan unionin teettämien tutkimusten mukaan 25 % prosenttia suomalaisista ei halua käyttää julkishallinnon sähköisiä palveluita, syitä tähän on mm. se, että halutaan henkilökohtaista palvelua tai että, ei tiedetä palvelun olemassaolosta. Euroopan unionin tavoitteena on pitää kansalaiset julkisen sektorin palvelujen piirissä. Nämä henkilöt, jotka eivät syystä tai toisesta hoida asioitaan sähköisesti, on kuitenkin tavoitettava. Asiakaspalvelu 2014 -hankkeen ehdottamat yhteispalvelupisteet toisivat sähköiset palvelut lähemmäksi asiakasta.

Palvelujen lakkaaminen herättää ärtymystä ns. tavallisissa kansalaisissa, mutta myös kunnan johtoelimissä. Sallan kunta kanteli keväällä 2013 oikeuskanslerille vero toimiston sulkemisesta. Verohallinto sulki Sallan, Muonion ja Posion toimipisteen vuoden 2013 alusta. Ylitornion toimipiste suljettiin syksyllä 2012. Sulke mista perustellaan sillä, että toimipisteissä käy aiempaa vähemmän asiakkaita. Enemmistö veroasioista hoidetaan puhelimitse tai internetissä. Sallan kunta pitää lakkauttamista hallintolain vastaisena. Toimipisteen sulkemista ei pidetä hyvän hallinnon mukaisena. Sallassa asuu paljon iäkkäitä ihmisiä, jotka eivät välttämättä osaa hoitaa veroasioitaan internetissä. Kunnan mukaan Sallasta puuttuvat kunnan verkkoyhteydet. Valtio ei ole tehnyt aloitetta yhteis palvelupisteen perustamisesta Sallaan. Verotoimistojen sulkeminen vaikuttaa kansalaisiin koko Suomen alueella, mutta eritoten Pohjois-Suomessa, missä etäisyydet ovat pitkiä.

Perinteinen käyntiasioinnin lisäksi asiakasta palvellaan puhelimitse tai sähköisesti. Sähköinen palvelu voi olla tiedon tarjoamista asiakkaalle, tai sitten asiakas voi osallistua itse palveluun, antamalla palautetta palvelusta sivustolla olevan linkin kautta. Tiedonkeruu -palvelussa asiakas täydentää omia tietojaan. Asian voi laittaa myös vireille sähköisen hakemuslomakkeella, joka lähetetään viranomaiselle.

Kun hallinnossa on ruuhkaa, eivätkä asiakkaat saa yhteyttä virkailijoihin, usein kysytään sähköpostiosoitetta, johon voisi lähettää asiansa sähköpostiviestinä. Tämä on kuitenkin jossain määrin ongelmallista. Sähköpostia lähetetään paljon, jo pelkästään soittopyyntöjä. Jos asiakas haluaa laittaa asiansa vireille sähköisesti, tulisi sähköposti lähettää johonkin hallinnon osoittamaan yleiseen sähköpostiin. Tästä yleisestä sähköpostilaatikosta asia sitten ohjataan asiaa hoitavalle asiantuntijalle. Jos asiakas osoittaa asiansa suoraan yksittäisen virkailijan virkasähköposti osoitteeseen, sähköpostin käsittelyssä joudutaan noudattamaan tietosuojalain säännöksiä.

Suomessa on investoitu tieto- ja viestintäteknologiaan paljon rahaa, tutkimusten mukaan suomalaisista 59 % käyttää julkishallinnon tarjoamia sähköisiä palveluita. Sähköiset palvelut tulevat kuitenkin edulliseksi ajan kanssa edulliseksi veronmaksajille. Tanskan valtionvarainministeriön tekemän laskelman mukaan sähköinen

palvelu maksaa vain noin 30 % henkilökohtaisesta palvelusta, automatisoitu palvelu vieläkin vähemmän.

Mitä hyvä hallinto sitten on, kuinka hyvää hallintoa tulee arvioida ja mitä asioita tulee ottaa huomioon. Hyvää hallintoa arvioidaan taloudellisuuden ja tehokkuuden kannalta, mutta toteutuvatko silloin yksilön oikeudet ja onko toiminta laadukasta.

### **8.1 Kirjallinen kysymys**

Eduskunnan puhemiehelle osoitetussa kirjallisessa kysymyksessä kysytään, että kuinka palvelupisteiden lakkauttaminen lisää verotoimistojen palvelun tehokkuutta. Kuinka virkailijoiden turvallisuus paranee, ja kuinka verohallinto aikoo huolehtia niistä kansalaisista, jotka eivät syystä tai toisesta käytä verohallinnon internetpalveluja. (KK 322/2011)

Valtionvarainministeri Jutta Urpilainen vastasi kirjalliseen kysymykseen seuraavasti:

Verohallinnon toimintamallia on viime vuosina kehitetty alueisiin perustuvasta organisaatiosta valtakunnalliseksi viranomaiseksi. Organisaatiomalli, jossa asiakkaat jaotellaan asioiden ja eri toimintojen mukaan, on joustavampi ja mahdollistaa resurssien tehokkaan käytön. Asiakkaiden asiointitarvetta on vähennetty, koska esitetyihin veroilmoitukseen saadaan tietoja kolmansilta osapuolilta. Palvelukanavia on kehitetty niin, että valtaosan veroasioistaan voi hoitaa käymättä Verohallinnon toimipaikassa. Verkkopalvelun ohella, puhelinpalvelua on tehostettu keskittämällä valtakunnallisiin yhteyskeskuksiin. Postin kautta tapahtuva asiointi on edelleen mahdollista.

Osana tätä kehitystä arvioidaan myös käyviä asiakkaita varten tarvittavaan toimipisteverkostoa. Tarkastelun kohteena ovat sekä maantieteellinen kattavuus että toimipisteiden aukioloajat. Yleisöpalvelupisteiden lopettaminen ei sinällään lisää palvelun tehokkuutta vaan toiminnan taloudellista tehokkuutta.

Pienissä Verohallinnon toimipisteissä ei pystytä turvaamaan palvelun monipuolisuutta tai riittävää asiantuntemusta. Omat haasteensa tuovat asiakaspäivystyksen,

esimiestyön ja työsuojelun järjestämisen. Virkailijoiden turvallisuuden kannalta, olisi suotavaa, että paikalla olisi useampi virkailija mahdollisten häiriötilanteiden varalta. Tietoturvaluussäännökset edellyttävät, että asiakaspalvelutilat ja työskentelytilat tulee erottaa toisistaan.

Verohallinnon toimipisteiden lakkauttamista koskevassa suunnitelmassa otetaan huomioon muun muassa asiointietäisyydet, ruotsin- ja saamenkielisten palveluiden tarve, henkilöstönäkökulma, sekä kuntien ja maakuntaliittojen lausunnon antajien esittämät näkökohdat. Esimerkiksi pitkä asiointimatka on yksi kriteeri, jonka nojalla voidaan tehdä poikkeuksia toimipisteiden lakkauttamisiin. Lakkaavan toimipisteen korvaamiseksi Verohallinto on valmis neuvottelemaan kuntien kanssa yhteispalveluun osallistumisesta.

## **8.2 Laki julkisen hallinnon yhteispalvelusta**

Laki julkisen hallinnon yhteispalvelusta tuli voimaan 1.4.2007. Lain tarkoituksena on parantaa julkisen hallinnon saatavuutta ja toiminnan tehokkuutta. Lakia sovelletaan valtion ja kunnan viranomaisten sekä Kansaneläkelaitoksella kuuluvien avustavien asiakaspalvelutehtävien hoitamisessa viranomaisten yhteistyönä. Valtionvarainministeriö johtaa yhteispalvelun valtakunnallista kehittämistä.

Hallinnon kehittämisessä eri toimijoiden välisellä yhteistyöllä on keskeinen merkitys. Muuttuvan väestörakenne, tuottavuuden ja taloudellisuuden vaatimukset vievät elinvoimaa erillisiltä palvelupisteverkoilta.

Väestön vaihtelevat elämäntilanteet ja tarpeet pakottavat usein asiakkaan asioimaan usean eri viranomaisen kanssa. Palvelun saaminen yhdeltä luukulta edellyttää viranomaisten yhteistyötä.

Lain tarkoituksena on turvata palvelujen tasapuolinen saatavuus, ottaa huomioon asiakkaiden tarpeet ja tehostaa hallinnon voimavarojen käyttöä.

Yhteispalvelun asiakaspalveluun sisällytettävä tarvittava neuvonta ja ohjaus sekä asian vireillepano siten, että asiakas saa hakemansa palvelun välittömästi tai mahdollisimman pian käynnin jälkeen.

Pitkän ajan tavoitteena on, että asiakas pääsee julkishallinnon palveluihin pääsääntöisesti yhteispalvelun kautta. Yhteispalvelussa asiakas voi asioida perinteiseen tapaan, sähköisesti tai puhelimitse. Perinteiseen tapaan tapahtuva asiakaspalvelu on kuitenkin vähentymässä. Perinteisellä asiakaspalvelulla tarkoitetaan sitä, että asiakas tuo lomakkeita, virkailija neuvoo ja opastaa.

#### Yhteiskunnalliset vaikutukset

Yhteispalvelupisteillä voidaan tuoda palveluita alueille, joissa muuten palvelun tarjoamisen edellytykset ovat heikot. Palvelujen saatavuuden turvaaminen taloudellisella ja tuottavalla tavalla ehkäisee negatiivisen kierteen syntymistä. Negatiivisella kiertellä tarkoitetaan usein eriytymistä ja huono-osaisuuden kasautumista. Julkisten palvelujen saatavuudella on merkitystä asukkaiden yhdenvertaisuudelle maan eri osissa. (Turvallinenkaupunki, 2014).

### **8.3 Asiakaspalvelu 2014**

Asiakaspalvelu 2014 -hanke ehdottaa uutta lainsäädäntöä, jonka mukaan kunnat vastaavat yhteispalvelupisteiden perustamisesta ja ylläpitämisestä. Yhteispalvelupisteissä tarjotaan kunnan omat palvelut sekä muiden viranomaisten palveluja, joissa on eniten asiakaskäyntejä. Pisteissä tarjotaan sopimuksen mukaan myös muiden viranomaisten palveluja, esimerkiksi Kansaneläkelaitoksen tai Maanmittauslaitoksen. Asiakasta palvellaan joko paikan päällä, tai asiakas voi olla etäyhteydessä toiseen viranomaiseen palvelupisteestä. Samoihin tiloihin voi sijoittaa myös yksityisen tai kolmannen sektorin toimijoita.

Uuden lain ehdotetaan tulevaan voimaan vuonna 2014. Ensimmäiset yhteiset palvelupisteet voisivat aloittaa toimintansa jo vuoden 2015 alussa. Vaiheittainen siirtyminen yhteiseen palvelupisteisiin tapahtuisi vuoteen 2020 mennessä.

Julkisen hallinnon on kehitettävä erityisesti sähköistä palvelua, silti samaan aikaan on varmistettava, että asiakkailta on mahdollisuus käyntiasiointiin. Osa julkishallinnon asioista ovat niin monimutkaisia, että tarvitaan henkilökohtaista opastusta ja neuvontaa.

Julkisen hallinnon palveluita pyritään ohjaamaan sähköisiin kanaviin tulevina vuonna. Toimijoilla on käynnissä mittavia sähköisen asioinnin kehittämishankkeita, joiden uskotaan vähentävän merkittävästi käyntiasiointia. Tämä johtaa siihen, että toimipisteverkosta vähennetään. Erityisesti harvaan asutuilla seuduilla tämä heikentää palvelujen saatavuutta, joihin toimipisteiden sulkemiset pääosin keskittyvät. Asiakaspalvelu 2014 –hankkeen teettämän tutkimuksen mukaan 77 % suomalaisista pitää käyntiasiointi edelleen merkittävänä.

#### Asiantuntijat käytettävissä etäyhteydellä

Yhteispalvelupisteissä kunnan palveluksessa olevat asiakaspalvelijat tarjoavat asiakaspalvelun. Silloin, kun palvelu edellyttää viranomaisen toimialan tuntemusta, palvelua antaa viranomaisen palveluksessa oleva asiantuntija, joko etäyhteydellä tai palvelupisteessä. Ensisijaisesti asiakas ohjataan käyttämään sähköistä palvelua, jos palvelu on saatavilla sähköisenä.

#### Enintään 40 kilometrin matka

Pääasiallinen kriteeri palvelupisteverkolle on, että 90 %:lla pisteen vaikutusalueen asukkaista on enintään 40 kilometrin matka, joko maanteitse tai rautateitse.

#### Hankkeen keskeiset tavoitteet

- Yhden luokun periaate, asiakas saa julkisen hallinnon palvelut yhteisistä asiakaspalvelupisteistä.
- Eri viranomaisen asiantuntijat ovat käytettävissä etäyhteydellä, videoneuvottelu.
- Aluksi on saatavilla ainakin kunnan, poliisin, työ- ja elinkeinotoimistojen, Verohallinnon, maistraatin, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten, työvoimanpalvelukeskusten ja Kelan palveluita. Myös yksityiset palveluntuottajan ja kolmas sektori voivat osallistua yhteiseen asiakaspalveluun.
- Palvelupiste sijaitsee kohtuuetäisyydellä asukkaista.



- Lainsäädännössä määritellään julkisen hallinnon yhteispalvelupisteiden verkoston tiheys.
- Kunnat huolehtivat pisteiden perustamisesta ja ylläpidosta.
- Yhteiset palvelupisteet lisäävät hallinnon tehokkuutta ja taloudellisuutta.
- Viranomaiset voivat vähentää omia palvelupisteitään ja organisoida asiakaspalvelu- ja asiantuntijatyötä tehokkaasti.
- Pisteissä hyödynnetään tehokkaasti tietotekniikkaa ja ohjataan asiakkaita käyttämään sähköisiä palveluita.

#### **8.4 Olosuhteiden yhdenvertaisuus**

Hyvästä hallinnosta puhuttaessa mainitaan yhdenvertaisuus. Yksilöiden ja tekojen tulee keskenään olla yhdenvertaisia, mutta myös ihmisten olosuhteiden tulisi olla yhdenvertaiset. Tällöin korostuu fyysiset olosuhteet, kuten asuinpaikat ja -alueet. Yhdenvertaisuusperiaate edellyttää myös alueellista yhdenvertaisuutta. Täydelliseen yhdenvertaisuuteen ei kuitenkaan voida päästä, asuntojen hinnat vaihtelevat eri paikkakunnilla, liikenneyhteyksissä on eroja, työllisyystilanteen vaihtelevat alueittain. Myös ihmisten oma arvostus vaihtelee. Nämä asiat keskenään saattavat muodostaa yhteiskunnassa ongelman, jonka selvittämisessä saattaa esiintyä monenlaisia mielipiteitä. (Heuru 2003, 237).

Oikeusjärjestys ei voi taata yksilökohtaisiin mieltymyksiin perustuvaa yhdenvertaisuutta, mutta perustuslain takaamat perusoikeudet on toteutettava kaikkialla Suomessa. Tämä edellyttää alueellista yhdenvertaisuutta, josta kunnat ovat vastuussa. Kunnilla on perustuslain takaama verotusoikeus. Verotuloilla kunta voi järjestää toimintansa paikallisten olosuhteiden ja käsitysten mukaan. Kunnallishallinnolliseen perustuslailliseen asemaan sisältyy ns. rahoitusperiaate, jonka mukaan valtion tulee järjestää riittävästi taloudellisia voimavaroja kuntien lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. (Heuru 2003, 237).

Verohallinnossa palvelun painopisteen muuttuminen luukulta sähköiseen palveluun ja puhelinpalveluun on lisännyt alueellista yhdenvertaisuutta. Edelleen on kuitenkin asiakkaita, jotka haluaisivat puhelimella asioida nimenomaan oman asuinkuntansa verotoimistossa. Tämä ei kuitenkaan nykykäytännössä ole mahdollista, koska puhelut ohjataan valtakunnallisiin palvelunumeroihin. Palvelun sisällön kannalta tällä ei kuitenkaan ole merkitystä, koska asiakkaiden tiedot ovat tietokoneelta luettavissa. Tällaisessa tapauksessa ei ole väliä millä paikkakunnalla viranomainen palvelee asiakasta.

## 9 PUHELINNEUVONNAN MAKSUTTOMUUDEN TULKINTA

Toinen tutkimuskysymykseni on, täyttyykö puhelinneuvonnan maksuttomuuden kriteerit ja kuinka julkisen hallinnon asiakkaan tulisi käsittää puhelinneuvonnan maksuttomuus. Maksuttomuudella yleensä ymmärretään täysin ilmaista palvelua. Oikeusasiamiehelle on kanneltu puheluiden maksullisuudesta jo 2004 alkaen, ja edelleen kysymys maksuttomuudesta askarruttaa hallinnon asiakkaita. Seuraavassa esitän oikeusasiamiehen ratkaisuja, joissa puheluiden maksullisuutta on pohdittu eri näkökulmista. Ensimmäisessä tapauksessa kantelija on valittanut puhelinneuvonnan jonottamisen maksullisuudesta, toisessa tapauksessa ratkaistavana on KELA:n perimä kohtuullinen hinta puhelusta. Seuraavassa tapauksessa oikeusministeriö esittää maksuttoman neuvonnan koskevan vain oikeudellisia seikkoja, maksuton neuvonta ei ministeriön tulkinnan mukaan koskisi muuta puhelinasiointia. Viimeiset esittämäni tapaukset koskevat tilannetta, jossa työministeriöllä on kaksi erilaista ja erihintaista puhelinnumerosarjaa käytettävissä.

Perustuslain 21 §:n mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Hyvän hallinnon perusteisiin kuuluu hallintolain 8§:ssä säädetty maksuton neuvonta. Säännös velvoittaa viranomaisia antamaan asiakkailleen hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa ja vastaamaan asiakkaan esittämiin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Eduskunnan hallintovaliokunta on hallintolakia koskevassa mietinnössään todennut, että hyvään hallintoon kuuluu saada neuvontaa ilman erityiskustannuksia. Perusoikeutena turvattuun hyvään hallintoon kuuluu maksuton puhelinneuvonta. Kun neuvonta on säädetty maksuttomaksi, tulee viranomaisen huolehtia palvelun tuottamiseen liittyvät kustannukset, kustannuksia ei tule siirtää asiakkaan maksettavaksi. Ratkaisukäytännössä on katsottu, ettei maksuttomuuden periaate täyty, mikäli asiakkaalta on peritty korkeampaa maksua kuin mitä normaali puheluhinta olisi ollut (Mäenpää 2011a).

### 9.1.1 Viranomaisen puhelinpalvelun maksuttomuus

Apulaisoikeusasiamies antoi jo vuonna 2005 ensimmäisen päätöksensä viranomaisen puhelinneuvonnan maksullisuudesta. Päätös koski Verohallinnon ja Ajo-neuvohallintokeskuksen puhelinpalvelua. Monilla viranomaisilla oli virheellinen

käsitys siitä, mitä puhelinneuvonnan maksuttomuuden vaatimus merkitsee. Viranomaiset olivat saattaneet järjestää jonkun maksuttoman neuvontanumeron, mutta toisaalta varsinaiset asiakaspalvelunumerot, virkamiesten ohivalintanumerot ja jopa viranomaisen puhelinvaihteen numero oli maksullinen.

Apulaisoikeusmies korostaa, että viranomaisen neuvontavelvollisuus on kokonaisuus, joka velvoittaa antamaan menettelyllistä, tosiasiallista ja oikeudellista neuvontaa sekä vastaamaan asiointia koskeviin kysymyksiin. Neuvontaa ja asiointia ei voida erotella, koska normaali asiointi sisältää usein myös neuvontaa. Viranomaisen tulee järjestää puhelinpalvelunsa niin, että asiakas voi maksutta tavoittaa virkamiehen. Virkamiehen tulee maksutta neuvoa asiakasta, siitä miten asiakkaan tulee menetellä, sekä vastata asiakkaan kysymyksiin ja tiedusteluihin. Maksuttomuuden ulkopuolelle ei voi jättää viranomaisen yhteysnumeroita, asiakaspalvelunumeroita, eikä sellaisia hallinnon numeroita, joihin hallinnon asiakkaat saattavat olla yhteydessä.

Maksuton hallinto kuuluu hyvään hallintoon, joka on turvattu perusoikeutena. Neuvonnan maksuttomuudesta on säädetty hallintolaissa, joka tuli voimaan vuonna 2004. Puhelinneuvonnan maksuttomuus edellyttää, että asiakkaalta ei peritä normaalihinnan ylittäviä kustannuksia. Normaali hinta on asiakkaan oman puhelinoperaattorin perimä hinta soittaessa tavalliseen puhelinnumeroon.

Hallinnon palvelunumeroihin soittavat asiakkaat eivät aina käsitä, mitä puhelun maksuttomuus tarkoittaa. Puhelun maksuttomuudella ymmärretään ilmaista neuvontaa, mutta ei käsitetä sitä, että omalle operaattorilleen joutuu kuitenkin maksamaan jonotuksesta, sekä siitä, että on saamassa neuvontaa.

### **9.1.2 Puhelinpalvelun jonottamisen maksullisuus**

Kantelijan mukaan verohallinnon verokorttipalveluun soittaessa, puhelinpalvelussa oli lähes aina jonoa, mistä aiheutui soittajalle turhia kuluja.

Tapausselostus

Dnro 2069/4/04

## Kantelu

Kantelussa kantelija pyytää oikeusasiamiestä tutkimaan verohallinnon puhelinpalvelun maksullisuuden. Kantelijan mukaan soittaessa verohallinnon verokorttipalveluun, jonotus oli maksullisista. Puhelinpalvelussa oli lähes aina jonoa, mistä aiheutui soittajalle turhia kuluja. Sen lisäksi puhelinpalveluun soittaessa, jonottaminen matkapuhelimesta oli kalliimpaa kuin lankapuhelimesta soitettuna. Kantelijan mielestä puhelinpalveluun jonottaminen tuli tehdä maksuttomaksi, ja palvelua tulisi tarjota kaikille soittajille samaan hintaan, riippumatta siitä soittaako kiinteästä liittymästä vai matkapuhelimesta.

Verohallituksen selvityksessä todetaan, että sen tavoitteena on ollut parantaa asiakaspalvelua siten, että asiointitarve vähenisi. Puhelinpalvelun hinnoittelun osalta Verohallitus toteaa, että verottajan tarjoama palvelu on maksuton. Asiakas maksaa vain puhelimen käytöstä, kuten soittaessa mihin tahansa numeroon. Yksittäisestä puhelun hinnoittelusta päättää ainoastaan puhelun teknisestä välittämisestä huolehtiva puhelinoperaattori. Soittajan asuinpaikalla, tai sillä minkä alueellisen operaattorin palveluita asiakas käyttää, ei ole merkitystä.

Asiakkaan soittaessa verottajan palvelunumeroon, puhelu ohjautuu sinne missä on vapaata vastauskapasiteettia. Palvelunumerot ja älyverkkopalveluiden hyödyntäminen ovat mahdollistaneet sen, että puhelut jakautuvat tasaisemmin, ja samalla ne ovat turvanneet palveluiden saamisen etenkin ruuhkaisemmillä aluilla, kuten pääkaupunkiseudulla. Tavoitteena on, että puheluun vastattaisiin 30 sekunnin kuluessa, tähän ei kuitenkaan aina ole päästy. Ongelmallisimpia ovat ne ajankohdat, kun verohallinto on lähettänyt asiakkaille esimerkiksi verokortit tai veroehdotukset.

Mikäli jonotus olisi täysin maksuton asiakkaalle, tarkoittaisi se sitä, että kustannukset tulisivat verohallinnon maksettaviksi ja sitä kautta veronmaksajien vastattaviksi. Kaikilla muilla palvelukanavilla on verohallinnosta riippumattomat käyttökulut, jotka ovat kaikille samat, esimerkiksi postikulut. Täysin maksutonta voisi olla henkilökohtainen käynti verotoimistossa. Usein kuitenkin matkasta aiheutuu asiakkaalle kuluja.

Viestintäviraston työryhmäraportin (1/2005) mukaan yritysnomeroilla tarkoitetaan valtakunnallisia numeroita, joiden puhelinhinnoittelussa ei ole muuta kuin viestintäpalvelusta aiheutuva taksa.

Jonotuksella tarkoitetaan sitä, että asiakkaalle on vastattu, esimerkiksi vaihteessa, ja hänet on yhdistetty eteenpäin asiakaspalvelijalle. Tällöin on kysymyksessä jo käynnissä oleva puhelu. Teknisestä ei ole mahdollista erottaa, että kuka numerosa on vastannut, ja että onko asiakas saanut palvelua. Asiakas joko saa palvelua, ja maksaa puhelusta tai sitten, hän ei saa palvelua, mutta maksaa kuitenkin puhelusta. Puhelun hinnan soittaja voi päätellä oman liittymätyyppinsä, ja valitseman numeron mukaan.

Raportissa todetaan säädöksistä ja viranomaisen toimivallasta, että viestintämarkkinalain lähtökohtana on teleyritysten hinnoitteluvapaus. Viestintävirasto voi asettaa velvoitteita puhelinoperaattoreille lain 18, 19 tai 20 §:n nojalla. Velvoitteita voidaan asettaa vain Eu:n komission suosituksesta tai liikenne- ja viestintäministeriön päätöksessä määritellyillä relevanteilla markkinoilla. Matkaviestinverkon vähittäismarkkinoita ei ole otettu mukaan suositukseen, joten Viestintävirastolla ei ole toimivaltaa puuttua matkapuheluiden vähittäishintoihin.

Raportin mukaan, Euroopan komission kannan mukaisesti matkaviestinverkoista nousevan liikenteen ja verkkoon pääsyn markkinoilla kilpailu toimii, eikä näille markkinoille ole asetettu mitään hinnoitteluun tai verkkoon pääsyyn liittyviä velvoitteita. Viestintävirastolla ei siten ole toimivaltaa puuttua matkaviestinverkoista nousevan liikenteen tukkuhintoihin.

Kuluttaja-asiamies valvoo, että markkinointi sisältää kuluttajan taloudellisen turvallisuuden kannalta tarpeelliset tiedot. Myyntihinnan ilmoittaminen on välttämätön edellytys, sekä hinnan selkeys ja ymmärrettävyys parantaa hinnoittelun läpinäkyvyyttä. Hintavertailu eri hyödykkeiden kesken tulisi olla helppoa. Kuluttaja-asiamiehellä ei kuitenkaan ole oikeutta valvoa julkisyhteisöjen toimintaa, joten tältä osin hän ei voi yritysnomeroiden hinnan ilmoittamiseen puuttua.

Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa todetaan, että puhelinneuvonta on tyypillisesti sellaista neuvontaa, joka on oltava niin hallintolain kuin valtion maksuperustelainkin nojalla maksutonta. Puhelinneuvonnan maksuttomuuden merkityssisältö ei ole täysin yksiselitteinen. On selvästi poissuljettua se, että viranomaisen perisi puhelinneuvonnasta omakustannushintaa suuremman maksun.

Seuraavat vaihtoehdot täyttävät neuvonnan maksuttomuuden vaatimuksen.

- a) Puhelu on soittajalle ilmainen, neuvontapuhelun kustannuksista vastaa kokonaan viranomainen.
- b) Viranomainen ei peri neuvontapuhelusta maksua, mutta asiakas maksaa puhelusta omalle operaattorilleen, oman liittymäsopimuksensa mukaan.

Hallintolaki velvoittaa viranomaisen huolehtimaan siitä, että hallinnossa asioiva saa maksutta neuvontapalveluja. Laki ei kuitenkaan edellytä sellaista neuvontaa, josta viranomaisessa asioivalle ei aiheutuisi lainkaan kuluja. Hallinnon asiakas vastaa hänelle tulevista tavanomaisista kuluista. Henkilökohtaisen tapaamisen yhteydessä neuvontaa hakeva maksaa itse matkakustannukset valitsemallaan kuluvälineellä, ja postitse asioiva maksaa omat postimaksunsa.

Päinvastoin kuin kantelussa on katsottu, lankapuhelimella tai matkapuhelimella soitettuna puhelinkulujen ei tarvitse olla samansuuruisia. Kummassakaan hinnassa ei kuitenkaan saa olla normaalia puheluhintoja ylittäviä kustannuksia.

Puhelinneuvonnan maksuttomuus edellyttää sitä, että viranomainen ei itse peri neuvonnasta palvelumaksua. Se tarkoittaa myös sitä, että neuvonnasta ei seuraa viranomaisesta johtuvasta syystä, asiakkaalle normaalin puhelunhinnan ylittäviä kustannuksia. Maksuttomasta säädetyn neuvonnan kustannukset menevät viranomaiselle. Hallinnossa asioivan kannalta ei ole merkitystä sillä, menevätkö nämä ylimääräiset kustannukset viranomaisella, vai esimerkiksi puhelinoperaattorille.

### **9.1.3 Kelan perimä hinta**

Tapausselostus

Dnro 1311/2/08.

Oikeusasiamiehelle saapuneiden kanteluiden ja apulaisoikeusasiamiehen omien havaintojen mukaan viranomaisen puhelinpalvelun maksuttomuudessa on edelleen puutteita.

Kelan puhelinpalvelun maksullisuutta koskevassa päätöksessä 22.6.2006 (dnro 1776/4/05) todetaan, että Kelan palvelunumeroihin soitettaessa asiakkaalta peritään 3 sentin suuruinen hinta paikallisverkkomaksun tai matkapuhelinmaksun lisäksi. Sellaista normaalin puheluhinnan ylittävää hintaa ei ole, joka olisi oikeudellisesti hyväksyttävissä. Hintaa voitiin pitää aikaisempiin korkeisiin matkapuhelin-kustannuksiin verrattuna kohtuullisena. Nyt ei kuitenkaan ole kysymys kohtuullisuudesta, vaan maksuttomuudesta.

Oikeusasiamies huomautti Kelaa laiminlyönnistä, jonka seurauksena Kela ilmoitti maksavansa ne maksut, jotka ylittävät asiakkaan liittymäsopimuksen mukaisen normaalin puheluhinnan.

#### **9.1.4 Neuvonnan sisältö**

Tapausselostukset

Dnro 483/4/07 ja 510/4/07

Oikeusministeriön yritysnumerot olivat vuoden 2007 lopussa pääosin samanlaiset kuin verohallinnolla oli vuonna 2005. Tästä syystä oikeusasiamies huomautti ministeriötä asiasta.

Oikeusasiaministeriön selvityksen mukaan, hallintolain neuvonnan maksuttomuus koskisi vain oikeudellisia seikkoja koskevaa neuvontapalvelua, ei muuta puhelinasiointia.

Tästä oikeusasiamies toteaa, että hallintolain esitöissä (HeVM 29/2002 vp) on todettu, että hallintoasian hoitamista koskevaan neuvontaan saattaa liittyä myös tosiallista neuvontaa, oikeudellisen neuvonnan ohella. Asiakas esimerkiksi tieduste-



lee, kuka asiaa hoitaa, koska henkilö on paikalla tai, että kauanko asian käsittely kestää.

Mietinnössä todetaan, että hallintoasian käsittelyä ei ole laissa määritelty, ja sen määrittely on vaikeaa. Asiakkaan oikeuksien ja oikeussuojan kannalta hallintoasian määrittely ei ole keskeistä, viranomaisen olisi kyettävä varmistumaan siitä, että täyttääkö asiaa tai hallintotoimia suorittava viranomainen velvoitteensa asianmukaisesti.

Lain esitöiden perusteella viranomaisen neuvontavelvollisuus on kokonaisuus, joka velvoittaa vastaamaan asiointiin liittyviin kysymyksiin, sekä antamaan nettelyllistä neuvontaa. Viranomaisen tulee järjestää puhelinneuvonta niin, että viranomaisessa asioivalle ei aiheudu normaaleja kuluja ylittäviä kustannuksia. Puhelinneuvonnan asianmukainen järjestäminen edellyttää viranomaisen yhteysnumeroiden maksuttomuutta, kuten esimerkiksi puhelinvaihde- ja kirjaamopalvelut.

Hallintolain 4§:n 1 momentin mukaan lakia ei sovelleta lainkäyttöön, esitutkintaan, poliisitutkintaan eikä ulosottoon. Asiakkaiden yhteydenotot, esimerkiksi tuomioistuimeen ei kuitenkaan yleensä ole kysymys lainkäytöstä, vaan normaalisti asiointia viranomaiseen. Asiakas saattaa tilata tuomioistuimen päätöksen, tai tiedustella vireillä olevan asian käsittelyvaihetta.

### **9.1.5 Viranomaisen tiedottaminen puheluhinnoista**

Dnro 415/4/09

Oikeusasiamies oli ratkaissut aikaisemmin kantelun työhallinnon maksullisuudesta (dnro 3155/4/04). Työhallinnon puhelinneuvontapalvelu tuli saattaa hyvän hallinnon vaatimusten mukaisesti. Kun palvelu säädetään laissa maksuttomaksi, kustannuksia ei ole tarkoitus kohdentaa yksittäin palvelun käyttäjille. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että puhelinneuvonnasta aiheutuvat ylimääräiset kustannukset tulisivat ensin työhallinnon maksettavaksi ja siten katettavaksi sen muista tuloista.

Työ- ja elinkeinoministeriöllä oli käytössään kaksi erilaista ja erihintaista numerosarjaa, 010 19- ja 010 06- numerosarjat. 010 19- numeroilla oli haettu ratkaisua

puheluiden maksullisuuteen voimassa olevan hankintasopimustilanteen ja toimintamenojen puitteissa. Puheluiden hintatiedot eivät näy palvelunumeroiden yhteydessä, vaan tietoa on osattava etsiä muualta. Oikeusasiamies esittää ministeriölle pyynnön hintojen asianmukaisesta tiedottamisesta.

Työ- ja elinkeinoministeriön selvityksen mukaan sen puhelinpalvelut perustuvat 31.12.2011 voimassa olevaan hallinnonalan puitesopimukseen. Työ- ja elinkeinohallinnossa oli otettu käyttöön 01019- numeroita. Asiakkaiden tietoisuus numeroista vie hieman aikaa. Lausunnon mukaan työ- ja elinkeinoministeriö on pyrkinyt hyvän hallinnon mukaisesti ottamaan huomioon lain pyrkimykset. Siltä osin kuin asia ei ole täysin toivotulla tasolla, ministeriö tulee huomioimaan asian tulevien kilpailutusten yhteydessä.

Käytettävissä olevan selvityksen mukaan työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla on laajasti käytettävänä normaalihintaiset 010 19- numerot. Näistä numeroista ei aiheudu asiakkaalle ylimääräisiä kustannuksia, ja ne täyttävät siten maksuttomuuden vaatimuksen.

Tiedot puheluhinnoista eivät ilmene puhelinnumeroiden yhteydestä, vaan puheluhinnat tulee hakea eri kohdasta. Sivustoilla tulisi kuitenkin selkeästi kertoa, mitä eri numeroihin soittaminen maksaa.

Kantelu koskien Työ- ja elinkeinoministeriön puheluiden maksullisuudesta

Tapausselostus

Dnrot 3701/4/11 ja 3959/4/11

Kantelun mukaan ministeriöllä oli edelleen käytössä 010 19 –alkuisia numeroita, jotka olivat lisämaksuttomia, sekä 010 06 –alkuisia numeroita, jotka olivat lisämaksullisia. Toisessa kantelussa oli henkilö pyydetty vastaamaan koulutustarjoukseen, ja ainut yhteydenotonnumero oli lisämaksullinen 0106 –alkuinen yritysnnumero. Jos yhteyttä ei otettaisi, siitä seuraisi karenssi. Työ- ja elinkeinoministeriön (12.1.2012) lausunnon mukaan hallinnolla on edelleen käytössä kahdenlaisia pu-

helinnumeroita. Asiakkaat ovat systemaattisesti pyrittä ohjaamaan edullisempiin ja nimenomaisesti asiakaspalvelua varten rakennettuihin 010 19-numeroihin.

Kahdenlaisten numeroiden ja hinnoittelun taustalla on työministeriön ja Elisa Oyj:n välinen puhelinpalveluita koskeva hankintasopimus, joka on sitonut sopimuspuolia 31.12.2011 asti. TE-toimistojen puheratkaisut muuttuvat vuoden 2012 aikana.

Kemijärven valtakunnalliseen puhelunvälityskeskukseen jonotus TE-toimistojen vaihdenumeroihin soittaneille on maksutonta. Kun puhelinvaihteesta yhdistetään virkailijoille 01019 -alkuisiin, puheluhinta on oman operaattorisopimuksen mukainen, lisämaksullista 01060-alkuisiin numeroihin yhdistettäessä.

Valtioneuvoston 15.6.2006 tehdyssä periaatepäätöksessä, valtion tieto- ja puhelinliikenne yhtenäistetään ja puhelinpalveluiden hankinta keskitetään pääsääntöisesti tapahtuvaksi kaupallisilta markkinoilta eli ostamalla palvelut palveluntuottajilta.

Valtion yhteishankintakeskus Hansel on kilpailuttanut koko valtionhallintoa koskevan puheratkaisujen puitejärjestelyn, ja ratkaissut kilpailutuksen 1.3.2011 Elisa Oyj:n eduksi. TeliaSonera Oyj valitti kilpailutuksesta markkinaoikeuteen ja edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valitus oli Hanselin mukaan perusteeton, eikä valituksen vuoksi hankintapäätöstä ei ole voitu panna täytäntöön. Tämä aiheuttaa merkittäviä taloudellisia menetyksiä. Hankintapäätöksen täytäntöönpanon viivästyminen aiheuttaa valtiolle noin 1,4 miljoonan euron kustannukset kuukaudessa. (Tietoviikko, 2013).

TE-keskukset siirtyvät vaiheittain vuoden 2012 aikana uusiin 0295040000-alkuisiin puhelinnumeroihin. Puhelinnumeron maksavat asiakkaalle oman liittymäsopimuksen mukaisen hinnan, ja maksu on sama soittaako asiakas ELY-keskuksen tai TE-toimiston palvelunumeroon tai suoraan asianomaiselle virkamiehelle. Sopimus vakiinnutetaan heti, kun vireillä oleva valitus saa ratkaisunsa.

Ratkaisussa apulaisoikeusasiamies toteaa, että Työ- ja elinkeinoministeriön olisi pitänyt huolehtia siitä, että eri puhelinnumeroiden hinnoista tiedotetaan selkeästi, sekä myös siitä, että TE-toimistot ohjaavat selkeästi asiakkaita käyttämään yhtey-

denotoissaan lisämaksuttomia numeroita. Ylimmän laillisuusneuvojan kannanotoista ja ministeriön ohjauksesta huolimatta joitakin puutteita yhteystietojen ja puheluhintojen ilmoittamisessa edelleen on ollut todettavissa. Erityisen moitittavaa on se, että henkilön on soitettava lisämaksulliseen numeroon estääkseen karenssin saamisen ja sillä tavalla turvatakseen oman perustoimentulon.

## 10 JOHTOPÄÄTÖKSET

### 10.1 Verotoimistojen lakkauttaminen

Ensimmäinen tutkimuskysymykseni liittyi verotoimistojen lakkauttamiseen, sekä palvelujen korvaamisen osittain myös sähköisellä palvelulla. Verotoimistojen lakkauttamisella ei pyritä lisäämään palvelun tehokkuutta, vaan tähtäimenä on taloudellinen tehokkuus. Hallintolain 7 §:ssä on määritelty hallinnon palveluperiaate asiakassuhteen kannalta. Säännöksessä on tulkinnanvaraa siinä suhteessa, kun arvioidaan asianmukaista palvelua ja tuloksellisuutta. Tuloksellisuutta pystytään mittaamaan erilaisilla mittareilla. Säännöksessä ilmaisulla ”on pyrittävä” lainsäätäjä on ilmeisesti tähdännyt siihen, että hallinnon palveluiden järjestämiseen löytyy joustonvaraa. Esimerkiksi hallinnon ylläpitämiä kalliita toimistoja ei olisi pakko ylläpitää (Mäenpää 2011 a, 93). Tuloksellisuuden vaatimus ei kuitenkaan saisi muodostaa ristiriitaa hyvän hallintoperiaatteen kanssa.

Hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen lähtökohtana on määrittelevän lain noudattaminen. Hyvään hallintoon kuuluu kuitenkin muutakin kuin pelkästään normatiivisen sääntelyn noudattaminen. Näitä epävirallisempia elementtejä ovat muun muassa ammattitaitoinen toiminta, hyvä kielenkäyttö, sekä hallinnolliset toimintatavat ja käytännöt.

Julkishallinnon muutokset liittyvät usein organisaation työtapojen muuttumiseen tai toimintamallien uudistamiseen. Lisääntyvät sähköiset palvelut muuttavat työtapoja, ja mahdollisesti joitain työtehtäviä poistuu kokonaan. Pankkimaailmasta tällainen esimerkki on esimerkiksi laskujen maksaminen, nykyisin suurin osa pankin asiakkaista itse maksaa laskunsa internetissä.

Muutosvastarinta on tervettä, niin asiakkaat kuin organisaation henkilöstökin usein vastustavat tulevaa muutosta. Muutosprosessissa henkilöstön lähimmillä esimiehillä on tärkeä asema muutosten läpiviennissä. Esimiehen tulee aktiivisesti tiedottaa alaisilleen, ja olla paria askelta edellä muutoksessa. Työilmapiiri, jossa kannustetaan ihmisiä yhdessä saamaan aikaan parempia tuloksia, on välttämätön,

kun tavoitellaan parempaa palvelun laatua, vaikuttavuutta ja tehokkuutta. (Korpela 2008, 205).

## **10.2 Sähköinen hallinto**

Sähköinen hallinto muuttaa sähköisten palveluiden myötä hallinnon julkisemmaksi ja avoimemmaksi kansalaisille, jolloin heidän kynnyksessä asioida julkisissa palveluissa madaltuu. Sähköinen hallinto parantaa palvelun saatavuutta, luotettavuutta sekä tehokkuutta. Julkishallinnon asiakkaille on siirtymässä sellaisia itsepalvelutehtäviä, joiden myötä asiakaslähtöisyys paranee, sekä organisaation tuotavuus ja tehokkuus lisääntyy. Itsepalvelutehtävissä asiakas itse suorittaa aiemmin hallinnolle kuuluneen tehtävän joko kokonaan tai osittain. (Ihalainen 2010).

Asiakkaalla on keskeinen rooli palvelun kehittäjänä. Kuluttajilla on paras käsitys omista tarpeistaan. Heidän valintansa vaikuttavat siihen, minkälaisia tuotteita ja palveluita on tarjolla. Verohallinnossa sähköinen palvelu on lisännyt suosiotaan huomattavasti viime vuosien aikana. Verokortti tilataan yhä useimmin verkosta, sekä keväällä lähettävät esitäytetyt veroilmoituksen korjataan verkossa. Yrittäjät ja tilitoimistot asioivat yhä useammin sähköisesti. Verrattuna käyntiasiointiin, sähköinen palvelu on saatavissa 24/7 ja palvelu on edullista, eikä tarvitse jonottaa puhelimesta tai paikan päällä. On kuitenkin edelleen ihmisiä, jotka haluavat asioida paikan päällä ja heille se mahdollisuus olisi tarjottava. Valtiovarainministeriöllä on meneillään Asiakaspalvelu 2014-hanke, joka toisi yhteispalvelupisteet myös syrjäseuduille.

## **10.3 Asiakaspalvelu 2014-hanke**

Valtiovaraministeriön Asiakaspalvelu 2014 -hanke ehdottaa lainsäädäntöä, jonka mukaan kunnat vastaisivat julkisen hallinnon yhteisten asiakaspalvelupisteiden perustamisesta ja ylläpidosta. Palvelupisteissä tarjottaisiin kunnan omat palvelut, sekä lisäksi valtion viranomaisten palvelut, joissa on paljon käyntiasiointia. Palvelualueen vaikutusalueen asukkaista 90 prosentilla tulisi olla enintään 40 kilometrin matka palvelupisteeseen. Asiakasta palvelaan paikan päällä, tai jos osaavaa viranomaista ei ole, niin viranomaiseen voidaan olla yhteydessä etäyh-

teydellä. Yhteispalvelupisteellä halutaan taata henkilökohtainen palvelu niille, jotka eivät halua tai voi olla yhteydessä sähköisesti tai puhelimella.

Verohallinto kuitenkin kritisoi voimakkaasti Asiakaspalvelu 2014 -hanketta. Yhteispalvelupisteessä asiakaspalvelu hoidettaisiin kunnan virkamiesten toimesta, joilla ei kuitenkaan lain mukaan ole riittäviä valtuuksia hoitaa verotustehtäviä. Etäyhteydellä voidaan varata aika Verohallinnon asiantuntijan antamaan etäpalveluun, tällöin asiakas joutuisi kuitenkin tulemaan toistamiseen pisteeseen. Tavoitteena oleva kerralla kuntoon -periaate ei kuitenkaan läheskään aina tulisi toteutumaan, kun asiakas joutuisi toistamiseen asioimaan pisteessä. Asiakas myös joutuisi selvittämään asiansa kahteen kertaan, ensin pisteen virkailijalle ja sitten veroviranomaiselle. (Verohallinto, 2014).

Palkansaajajärjestö Pardian mukaan Asiakaspalvelu 2014 -hanke on liian raskas ja kallis malli. Julkishallinnossa käyntiasioiminen on vähentynyt, ja vastikään valmistuneen julkisen hallinnon asiakkuusstrategian mukaisesti nimenomaan puhelinpalvelujen ja sähköisten palvelujen käyttöä tulisi lisätä. Uusi asiakaspalveluverkosto on tarkoitus rahoittaa lopettamalla valtion omia toimipisteitä. Lähtökohta on, että palveluverkkoa voidaan supistaa, kun käyntiasiointi niissä vähenee. Tämä lisää keskittymistä entisestään muutamiin alue- ja maakuntakeskuksiin. Asiakaspalvelu 2014 -hanke tulisi toteutuessaan vaikuttamaan tuhansien valtiolla työskentelevien virkamiesten asemaan. Valtion tulee noudattaa hyvää henkilöstöpolitiikkaa ja turvattava henkilöstön työpaikat. (Pardia, 2014).

Hankkeen toteutuessa verotoimistoja voidaan joutua sulkemaan nopeassa aikataulussa, sulkemisen kohteeksi voivat joutua esimerkiksi Jyväskylän, Lahden, Porin, Kokkolan, Joensuun, Rovaniemen, Hämeenlinnan ja Lappeenrannan konttorit. Syksyllä 2014 Verohallinto sulkee asiakaspalvelupisteet hankkeen pilotin myötä Mikkelissä ja Paraisilla. Mikkelissä ja Paraisilla hanke ei vaikuta henkilöstön asemaan, mutta asiakaspalvelu päättyy kyseisillä paikkakunnilla. (Verohallinto 2014).

Verohallinto esittää Ruotsin mallia Suomelle. Ruotsissa on viranomaisten yhteinen palvelupiste, yhteispalveluun osallistuvat virkailijat ovat oman virastonsa pal-

velussa, mutta virkailijat osaavat palvella asiakkaita eri virastojen vastuulle kuuluvissa asioissa. Ruotsissa systeemi on havaittu hyväksi. Yhteispalveluun osallistuvilla on yhteinen johtoryhmä, joka johtaa toimintaa. Kustannukset jaetaan osallistuvien viranomaisten kesken. (Verohallinto, 2014).

Valtiovarainministeriön hankkeesta ja Verohallinnon toiminnasta ja strategiasta voidaan päätellä, että käyntiasioiminen hankaloituu entisestään. Toteutuessaan Asiakaspalvelu 2014 -hanke vähentää, joka tapauksessa reilulla kädellä verotoimistoja keskisuurillakin paikkakunnilla. Palvelupisteessä asiakas saisi mahdollisuuden olla etäyhteydessä verovirkailijaan, mutta onko palvelu sitä, mitä asiakas hakee, kun asiakas haluaa palvelua kasvotusten. Videoneuvottelut voivat olla virkamiehelle tavanomaisia, mutta asiakkailta uusi palvelumuoto vaatinee totuttelua.

#### **10.4 Puheluiden maksuttomuuden tulkinta**

Oikeusasiamiehen ratkaisuksista voidaan päätellä, että hallinnon maksuton puhelinneuvonta ei ole kuluttajalle täysin ilmaista neuvontaa. Kuluttaja maksaa omalle puhelinoperaattorilleen sopimuksensa mukaisen puheluhinnan. Esimerkiksi Verohallinto ei peri maksua omista neuvontanumeroistaan, mutta asiakas maksaa operaattorilleen puhelun teknisestä välittämisestä. Hallintolaki velvoittaa viranomaisen huolehtimaan siitä, että hallinnossa asioiva saa maksutta neuvontapalveluja. Laki ei kuitenkaan edellytä sellaista palvelua, että hallinnossa asioivalle ei tulisi lainkaan kuluja. Kulut tulisivat kuitenkin ensin hallinnon maksettaviksi, ja siten edelleen veronmaksajien vastattaviksi.

Palvelunumerot ja älyverkkopalvelut mahdollistavat sen, että asiakkaat saavat samanlaatuista palvelua kaikkialla Suomessa. Aikaisemmin ruuhkaisilla alueilla asuvat joutuivat jonottaan pidempiä aikoja, soittaessaan omaan alueella toimivaan virastoon. Valtakunnalliseen yritykseen soittaessa, puhelu ohjautuu sinne, missä on vapaata vastauskapasiteettia. Puhelun laskutus alkaa siitä hetkestä lähtien, kun puhelussa vastaa automaatti. Automaatti voi kertoa jonotusajan, tai muuta asiaan liittyvää informaatiota. Asiakas ei kuitenkaan välttämättä saa asiaansa hoidetuksi, ja joutuu soittamaan uudestaan.



Verohallinnolla on tavoite, että puheluun vastattaisiin 30 sekunnin kuluessa. Tähän ei kuitenkaan päästä, varsinkaan ruuhka-aikoina. Asiakas joutuu soittamaan palveluun useita kertoja, ja odottamaan kenties kymmeniä minuutteja. Henkilö ei välttämättä käsitä maksavansa puhelusta, koska soittaa maksuttomaan palveluun. Virastojen www-sivustoilla tulee kertoa puheluiden hinnat sekä, että puhelusta joutuu kuitenkin maksamaan omalle operaattorilleen. Asiakkaat, jotka soittavat Prepaid-liittymällä, usein huomaavat, että heidän puheaikansa on täysin riittämätön.

Operaattoreiden hinnoittelusta voidaan todeta, että kaikki operaattorit hinnoittelevat valtakunnalliset yritysnumerot palvelupakettien ulkopuolelle. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että asiakas maksaa puhepaketin hinnan lisäksi aina erikseen yritysnumeroihin soittaessaan.

Eduskunnassa esitettiin kirjallinen kysymys (631/2013) asiasta. Kansanedustaja kysyy, aikooko hallitus ryhtyä toimiin kuluttajansuojan parantamisessa, jottei teleoperaattoreilla olisi mahdollisuutta rajata julkishallinnon palvelunumeroita puhepakettien ulkopuolelle.

Ministerin vastaus kysymykseen on, että ennalta hinnoiteltujen puhepakettien tarjoaminen on kaupallista toimintaa ja operaattorit saavat määritellä, mitkä puhelut ovat puhepakettien piirissä. Viestintämarkkinalain 67 §:n 8 kohdan mukaan teleoperaattorin tulee kertoa asiakkaalle liittymäsopimuksen palvelujen hinnoitteluperusteet. Ministeri toteaa vastauksessaan myös, ettei nykyisessä taloustilanteessa ole mahdollisuutta saada merkittäviä lisäresursseja palvelunumeroiden muuttamista ilmaisnumeroiksi.

Suomessa tehdään paljon työtä sähköisten asiointipalveluiden kehittämiseksi, mikä jo itsessään vähentävät asiointitarvetta. Täysin ilmaiset puhelut myös lisäisivät puheluiden määrää, mikä ei edesauttaisi sähköisten palveluiden käyttöä. Täysin maksuttomien julkisen hallinnon palveluiden tarjoaminen olisi tietysti ihanteellista yhteiskunnassa, mutta käytännössä veronmaksajat kuitenkin maksavat julkisen palvelun.

## 11 LOPUKSI

Vaativa asiakas on erinomainen palvelun kehittäjä. Työssäni saadusta kokemuksesta tiedän kuitenkin, etteivät suomalaiset ole kovin hyviä antamaan palautetta. Saatamme suhtautua joihinkin muutoksiin kielteisesti, mutta loppujen lopuksi hyväksymme negatiivisestikin kokemamme muutokset melko helposti. Asiakaspalvelu 2014 -hankkeen pilotit ovat keskisuurella paikkakunnalla Mikkelissä ja Paraisilla pilotti edustaa ruotsikielistä aluetta. Jää nähtäväksi minkälaista palautetta asiakkaat hankkeesta antavat.

Kun asiakkaalla on tarve hoitaa veroasioitaan, eikä paikkakunnalla ole verotoimistoa, asiakkaalla on vaihtoehtoisesti mahdollisuus hoitaa asia kirjeitse, puhelinpalvelussa tai sähköisesti. Verohallinnolla on kattavasti tarjolla palvelunumeroita, koskien kaikkia erilaisia verotusasioita. Niihin asiakas voi soittaa suoraan, tai sitten jos asiakkaalla on hankaluuksia arvioida asian laatua, hänellä on mahdollisuus olla ensin yhteydessä puhelinvaihteeseen. Useimmat Verohallinnon sähköiset palvelut ovat yksinkertaista ja helppokäyttöisiä. Totuttelun ja perehtymisen jälkeen, asiakas haluaa yleensä jatkossakin hoitaa asiansa verkossa. Tästä hyvänä esimerkkinä ovat pankkien verkkopalvelut, suurin osa ihmisistä maksaa itse laskunsa verkossa. Monien muistissa kuitenkin varmaan on edelleen, ettei pankkien verkkopalveluitakaan heti avosylin vastaanotettu.

Verotusasiat ovat kuitenkin joskus monimutkaisia ja tuntuvat vaikeilta, varsinkin asiat, joissa tarvitaan asiantuntijan neuvoja. Asiakas ei välttämättä itse pysty selvittämään asiaa, eikä siihen liittyviä papereita. Tällöin asian selvittäminen kasvotusten yhdessä virkailijan kanssa tuntuisi kaikkein helpoimmalta. Jos asiakkaan asuinpaikkakunnalla ei ole verotoimistoa, Asiakaspalvelu 2014-hanke toisi helpotusta tilanteeseen. Asiakkaan kannalta sillä ei ole merkitystä, kuka palvelun järjestää. Jos yhteyspalvelupisteessä ei ole tarvittavaa asiantuntemusta, yhteys voitaisiin järjestää videoneuvottelun avulla. Tämä tapa ei ole kuitenkaan yhtä luonteva kuin kasvokkain tapaaminen, mutta onhan sekin parempi vaihtoehto kuin ei mitään.

Euroopan komission keväällä 2013 julkaistun tutkimuksen mukaan suomalaista 25 %, ei halua käyttää sähköisiä palveluita, Euroopan tasolla vastaava luku on 38

% . Omassa työssäni olen huomannut, että on ihmisiä, jotka eivät viitsisi itse hoitaa omia veroasioitaan. Verottaja on esimerkiksi saattanut lähettää asiakkaalle selvityspyynnön. Kun sitten asiakas on yhteydessä kirjeen vuoksi verohallintoon, häneltä kysyttäessä, mitä asia koskee, asiakas ei osaa vastata, koska hän on luke- nut mahdollisesti vain otsikon. Ihmiset ovat usein mukavuudenhaluisia, eivätkä jaksaisi nähdä vaivaa, saadakseen edes itselle kuuluvat verovähennykset.

Yksi merkittävä syy käyttämättömyyteen on ihmisen luontainen vastarinta, joka vähenee ajan myötä. Julkinen hallinto asettaa myös itse esteitä palveluidensa käytölle. Miksi käyttää palvelua, jos perinteiset tavat ovat tehokkaampia tai niiden käyttöä vaaditaan edelleen. Käyttäjien vaatimustaso kasvaa nopeammin kuin palveluiden laatu. Suomen investoinnit julkishallinnon sähköisiin palveluihin ovat merkittävät, mutta hyödyt eivät vielä toteudu täysimääräisesti. Palveluiden automaatio ei ole Suomessa vielä samalla tasolla kuin johtavilla mailla, mistä seuraa kustannussäästöjä. Suomi investoi tietotekniikkaan suhteessa bruttokansantuotteen toiseksi eniten kaikista Euroopan maista heti Iso-Britannian jälkeen. Esimerkiksi Viro ja Latvia investoivat vain kolmanneksen siitä, mitä Suomi ja saavuttivat silti tutkimuksessa lähes samanlaiset tulokset.

Suomessa tulisi panostaa siihen, että kielteisesti sähköisiin palveluihin suhtautuvat saadaan palveluiden käyttäjiksi. Kuitenkin samalla tulee huolehtia siitä, että ne jotka eivät jostain syystä päädy sähköisten palveluiden käyttäjiksi, saavat muilta kanavilta tasa-arvoista palvelua myös tulevaisuudessa.

Proaktiivisilla toiminnoilla asiakasta ei tarvitse vaivata ollenkaan, viranomaiset keskenään vaihtavat tietoja. Tällöin ei asiakkaan tarvitse itse täyttää, lähettää tai vastaanottaa tietoja. Hallintolain mukaan viranomaisen toiminnan on oltava tuloksellista, Tanskan Valtionvarainministeriön laskelmien mukaan sähköinen palvelu maksaa vain noin 30 % henkilökohtaisesta palvelusta, automatisoitu palvelu vieläkin vähemmän.

Sähköpostin lähettäminen verohallinnossa ja muissakin hallintoaaroissa on ongelmallista. Verovelvollisen mahdollisuutta viestiä sähköpostilla ei ole millään tavoin rajoitettu. Lain asettamien rajoitusten vuoksi viranomaisen vastaaminen

sähköpostilla on kuitenkin rajoitettua. Viranomainen voi neuvoa sähköpostitse yleisluontoisesti. Vaikka asiakas antaisi luvan, että viranomainen saisi vastata sähköpostilla, käytännössä näin ei kuitenkaan toimita, vaan vastaus annetaan kirjeitse.

Verohallinnolla ei ole käytössä yleisiä sähköpostiosoitteita. Kun sähköposti osoitetaan virkamiehelle, joudutaan postin käsittelyssä noudattamaan henkilötietolakea. Jos virkamies ei ole paikalla, käytännössä kukaan ei voi lukea virkamiehen sähköpostiosoitteeseen osoitettua postia.

Sähköpostilla asioiminen yleisesti ottaen on nopea ja kätevä tapa viestiä. Hallinnossa asiat kuitenkin käsitellään siinä järjestyksessä, kun asiat tulevat vireille. Lainsäädännössä eritellään sähköinen viesti ja sähköinen asiakirja. Sähköisellä viestillä tarkoitetaan esimerkiksi sähköpostilla lähetettyä, kirjallisessa muodossa olevaa informaatiota ja sähköisellä asiakirjalla tarkoitetaan viestiä, joka liittyy asian vireillepanoon, käsittelyyn tai päätöksen tiedoksiantoon. Viranomaisen tulisi viipymättä ilmoittaa sähköisen asiakirjan vastaanottamisesta. Ilmoitus voidaan toimittaa esimerkiksi automaattisena kuittauksena. Elämänrytmimme on nopea, ja haluamme saada vastauksia heti. On kuitenkin kaikkien etu, että verovelvollinen ja viranomainen rauhassa perehtyvät verotusasiaan, tällöin välttytään virheiltä ja vääriltä tulkinnoilta.

Suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan ylläpitäminen edellyttää julkisen hallinnon toimintatapojen ja rakenteiden ennakkoluulotonta arviointia. Hallinnon voidaan mieltää muuttuneen massahallinnoksi, kun esimerkiksi verohallinto on muuttunut alueellisesta toimijasta valtakunnalliseksi organisaatioksi. Asiakkaat eivät enää voi soittaa omalle paikkakunnalleen, tutulle virkailijalle, eivätkä mahdollisesti voi käydä toimistossa, jos sellaista ei paikkakunnalla enää ole. Tästä näkökulmasta hallintoa voitaisiin pitää kasvottomana, konemaisena toimijana, jolle ensisijaista on tehokkuus ja normien noudattaminen.

Julkishallinnon muutoksiin vaikuttaa yhteiskuntapolitiikka, jonka avulla tulisi pyrkiä kohti kansalaisten parempaa hyvinvointia. Muutosten tavoitteena ovat usein positiiviset päämäärät. palvelurakenteen muuttuessa menetämme tuttuuden

tunteen, kun emme voi asioida entiseen totuttuun tapaan. Tilalle tulee kuitenkin jotain uutta. Sähköistä palvelua kutsutaan uudeksi infrastruktuuriksi, joka luo yhteyksiä kuten maantiet ja rautatiet. Sähköisen palvelun avulla voimme asioida halutessamme, informaatio on aina ja helposti saatavilla.

## 12 LÄHTEET

Ahonen, A. 2011. Viisas sääntely – toimivat markkinat.

Hautamäki, V-P. 2004. Hyvän hallinnon toteuttaminen. Edita.

Heuru, K. 2003. Hyvä hallinto. Edita Publishing Oy.

Ekman, E. 2013. Euroopan komission eGovernment-tutkimus. Viitattu 15.9.2013.  
<http://www.fi.capgemini.com/news/euroopan-komission-egovernment-tutkimus-lahes-puolet-suomalaisista-ei-kayta-julkishallinnon>

Frilander, A. 2013. Hanselin päätös ei kelpaa taaskaan TeliaSoneralle. Viitattu 5.10.2013.  
[http://www.tivi.fi/kaikki\\_uutiset/hanselin+paatos+ei+taaskaan+kelpaa+teliasoneralle/a627948?service=mobile](http://www.tivi.fi/kaikki_uutiset/hanselin+paatos+ei+taaskaan+kelpaa+teliasoneralle/a627948?service=mobile)

Palola, A. 2013. Asiakaspalvelu 2014 –hankkeen ehdotukset ovat kalliita ja turhia. Viitattu 4.3.2014.  
<http://www.pardia.fi/viestinta/tiedotteet/tiedotteet-2013/?x4592451=4592466>

Turvallisuus rakennetun ympäristön suunnittelussa. 2013. Viitattu 20.11.2013.  
<http://www.turvallinenkaupunki.fi/turvallisuusteemat/sosiaalisesti-turvallinen-elinymparisto/suunnittelun-suuntaviivoja/kaupungin-tasapainoinen-kehittaminen/leimautumisen-kierteen-katkaiseminen>

Korvola, P. 2014. Verohallinto valmistautuu sulkemaan verotoimistoja. Viitattu 4.3.2014.  
FI/Tietoa\_Verohallinnosta/Medialle/Lehdistotiedotteet/Verohallinto\_valmistautuu\_sulkemaan\_vero(31973).  
<http://www.vero.fi/fi-FI>

Ihalainen, H. 2010. Tietohallinto osana julkishallinnon sähköistyvää muutosta. Lapin yliopistokustannus.

Kirjallinen kysymys 322/2011

Kirjallinen kysymys 631/2013

Korpela, J., Mäkitalo, R. 2008. Julkishallinto murroksessa. Rohkeutta ja vauhtia muutokseen. Edita.

Kulla, H. 2010. Hierarkiasta verkostoihin. Avoin, tehokas ja riippumaton, Olli Mäenpää 60 vuotta. Edita.

Mäenpää, O. 2011 a. Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Edita.

Mäenpää, O. 2011 b. Oikeus hyvään hallintoon. Unigrafia Oy Yliopistopaino.

Oikeusasiamiehen ratkaisut ja kannanotot:

Dnro 3022/5/01

Dnro 2069/4/04

Dnro 1776/4/05

Dnro 483/4/07

Dnro 510/4/07

Dnro 1311/2/08

Dnro 415/4/09

Dnro 3701/4/11

Dnro 3959/4/11

Puronen, P. 2010. Oikeusturva, verotus ja viranomaiskäytännöt. WSOYpro.

Valtiovarainministeriö. Tiedote 155/2009.

Voutilainen, T. 2006. Hyvä sähköinen hallinto. Edita.

