

30.12.2010

Dnro 1520/4/09

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Ulla-Maija Lindström**

## **METSÄHALLITUKSEN MAKSULLINEN PUHELINPALVELU**

1

### **KANTELU**

Kantelija pyysi 28.4.2009 lähettämässään kantelussa oikeusasiamiestä tutkimaan Metsähallituksen puhelinpalvelun lainmukaisuuden. Kantelun mukaan Metsähallituksella oli edelleen käytössä korkeahintaiset puheluhinnat 020-alkuisissa puhelinnumeroissaan.

2

### **SELVITYS**

Kantelun johdosta hankittiin Metsähallituksen selvitys ja maatalousministeriön lausunto.

Metsähallitus on valtion liikelaitos, jonka tehtävä jaettu liiketoimintaan ja pääasiallisesti budjettivaroin hoidettaviin julkisiin hallintotehtäviin. Metsähallitus toimii maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla sekä luonnonsuojelutehtävissä ympäristöministeriön ohjauksessa. Metsähallituksesta annetun lain (1378/2004) 2 §:n mukaan Metsähallituksen tehtävänä on hoitaa, käyttää ja suojella hallinnassaan olevia luonnonvaroja ja muuta omaisuutta. Metsähallituksen tulee toimia kestävästi ja tuloksellisesti. Metsähallitus harjoittaa liiketoimintaa tässä laissa säädettyjen yhteiskunnallisten velvoitteiden puitteissa ja hoitaa julkisia hallintotehtäviä.

Metsähallituksesta annetun lain 3 §:n mukaan Metsähallituksen liiketoiminnan toimialana on metsätalous ja muu luonnonvarojen käyttö sekä niihin liittyvät tuotteet ja palvelut.

Metsähallituksesta annetun lain 6 §:ssä säädetään sen julkisista hallintotehtävistä. Pykälän mukaan niitä ovat 1) luonnonsuojelulaissa (1096/1996) sekä sen ja luonnonsuojelulain (71/1923) nojalla perustettuja luonnonsuojelualueita koskeissa laeissa säädetyt luonnonsuojelutehtävät sekä luonnonsuojelualueiden hankinta, 2) erämaalaissa (62/1991), kalastuslaissa (286/1982), kolttalaissa (253/1995), maastoliikennelaissa (670/1991), metsästyslaissa (615/1993), oikeudesta yleisiin vesialueisiin annetussa laissa (204/1966), pelastuslaissa (468/2003), poronhoitolaissa, porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituslaissa (45/2000) ja ulkoilulaissa (606/1973) säädetyt tehtävät, 3) luonto- ja retkeilypalvelujen tuottaminen, 4) riista- ja kalataloudellisten hankkeiden toteuttaminen, 5) erävalvonta, 6) metsäpuiden siementen hankintaan ja varmuusvarastointiin liittyvät tehtävät sekä 7) vesilaissa (264/1961) säädetyt ja muut uittoon liittyvät tehtävät.

Hallintolain 2 §:n 2 momentin mukaan tätä lakia sovelletaan valtion liikelaitoksissa, julkisoikeudellisissa yhdistyksissä sekä yksityisissä niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä.

Hallintolain 2 luvussa säädetään hyvän hallinnon perusteista. Niihin kuuluvat muun ohella lain 7 §:ssä säädetty palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuuden vaatimus sekä lain 8 §:ssä säädetty neuvonta. Hallintolain 7 §:n mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta.

Metsähallituksen selvityksen mukaan sen julkiset hallintotehtävät ovat vain pääosin palvelutehtäviä ja operatiivisia alueiden hoidon ja käytön tehtäviä. Niihin sisältyy vain vähäisessä määrin julkisen vallan käyttöä sisältäviä niin sanottuja varsinaisia hallintehtäviä, noin viisi prosenttia luontopalvelujen työpanoksesta. Myös maa- ja metsätalousministeriö viittaa tähän ja toteaa, että koska vain vähäinen osa Metsähallituksen tehtävistä on varsinaisia viranomaistehtäviä, puhelinpalvelusopimukset ovat liiketoiminnassa käytetyn periaatteen mukaisesti maksullisia.

Tämä käsityksen osalta kiinnitän Metsähallituksen ja ministeriön huomiota hallintolain esitöihin (HE 72/2002 vp.), joissa on nimenomaisesti todettu, että hallintoasian hoitamista koskevaan neuvontaan saattaa liittyä oikeudellisten seikkojen ohella tosiasiallista neuvontaa. Tässä voi olla kysymys esimerkiksi siitä, kuka hoitaa asiaa ja milloin tämä on paikalla tai kuinka kauan asian käsittely kestää. Neuvontavelvollisuuteen kuuluu viranomaiselle asetettu yleinen velvoite vastata asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Asioinnilla tarkoitetaan puolestaan paitsi hallinto-asian hoitamiseksi tarpeellisten toimenpiteiden suorittamista myös tosiasialliseen hallintotoimintaan liittyvää asiointia viranomaisessa. Hallintolaissa säädetty maksuton neuvontavelvollisuus ei siten rajoitu vain julkisen vallan käyttöä käsittäviin viranomaistehtäviin, vaan se ulottuu myös viranomaiselle kuuluviin palvelutehtäviin ja tosiasialliseen hallintotoimintaan. Käsitykseni mukaan Metsähallinnon velvollisuutena on antaa maksutonta puhelinneuvontaa sen kaikkien julkisten hallintotehtävien hoitamiseen liittyvässä asiointissa.

Metsähallituksen selvityksen mukaan sillä on käytössä 0205-alkuiset yritysnumerot. Niihin soittaminen maksaa lankapuhelimesta 8,21 senttiä puhelu lisättynä 2 senttiä minuutilta ja matkapuhelimesta 8,21 senttiä puhelu lisättynä 14,9 senttiä minuutilta. Metsähallitus ilmoitti selvityksessään, että se on tietoinen hallintolain vaatimuksesta ja laillisuusvalvontakannanotoistani. Metsähallituksessa on selvitetty sen yritysnumeroinnin uudistamista siten, että asiakkailta olisi käytössä maksuton numero julkisten hallintotehtävien neuvonta-asioissa. Aikaisintaan numero voisi olla käytössä vuoden 2009 loppusyksyllä. Maa- ja metsätalousministeriön lausunnon mukaan ministeriö tulee käsittelemään Metsähallituksen puhelinneuvonnan maksullisuutta sen tulosohjauksessa.

### 3

#### RATKAISU

##### 3.1

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

Tässä esityksessäni totesin, että Verohallinnon ja Ajoneuvohallintokeskuksen puhelinneuvonnan maksullisuutta koskevat päätökseni 23.6.2005 (dnro 2069/4/04) ja 3.11.2005 (dnro 382/4/04) olivat ensimmäiset laillisuusvalvojan kannanotot asiaan. Tämän jälkeen olin antanut lukuisia eri viranomaisten puhelunpalveluja koskevia ratkaisuja. Niistä huolimatta joillakin viranomaisilla näytti edelleen olevan puutteellinen tai virheellinen käsitys hyvään hallintoon kuuluvan ja hallintolaissa nimenomaisesti säädetyn neuvonnan maksuttomuuden vaatimuksesta ja sisällöstä viranomaisten puhelinpalvelussa.

Uutena piirteenä oli ilmennyt, että viranomaiset olivat ehkä järjestäneet jonkun maksuttoman neuvontanumeron, mutta toisaalta jättäneet varsinaiset asiakaspalvelunumerot ja jopa viranomaisen puhelinvaihteen numerot maksullisiksi.

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

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 11 §:n 1 momenttiin viitaten saatoin tämän kirjeen kaikkien ministeriöiden tietoon. Pyysin ministeriöitä saattamaan kirjeen edelleen hallinnonalansa kaikkien niiden valtion viranomaisten tietoon, jotka tekevät itse puhelinpalvelua koskevat sopimuksensa.

### 3.2

#### Metsähallituksen menettely

Metsähallitukselta syykuussa puhelimitse varmistetun tiedon mukaan sillä ei ole lainkaan käytössä muita kuin maksullisia yritysnumeroita. Metsähallituksen kotisivujen 21.12.2010 mukaan sillä on edelleen käytössä vain maksulliset 0205-puhelinnumerot. Metsähallituksen puhelinpalvelu on siten edelleenkin lainvastainen.

Metsähallituksen menettelyn moitittavuutta arvioidessani joudun toteamaan, että huolimatta siitä, että se itse ilmoittaa olevansa tietoinen puhelinneuvonnan maksuttomuutta koskevista kannanotoistani, joista ensimmäiset annettiin jo vuonna 2005, se ei vielääkään ole ryhtynyt toimenpiteisiin saattaakseen puhelinneuvontansa lainmukaiseksi. Tästä syystä annan eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla Metsähallitukselle huomautuksen vastaisen varalle sen lainvastaisesta laiminlyönnistä.

### 3.3

#### Maa- ja metsätalousministeriön menettely

Perustuslain 68 §:n nojalla maa- ja metsätalousministeriö on vastuussa hallinnonalansa asianmukaisesta toiminnasta. Metsähallitus on maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla toimiva valtion liikelaitos. Huolimatta maa- ja metsätalousministeriölle jo 23.5.2008 lähettämästäni esityksestä ja ministeriön tämän kantelun johdosta antaman lausunnon ilmoituksesta, jonka mukaan se tulee kiinnittämään Metsähallituksen tulosohjauksessa huomiota sen puhelinneuvonnan maksuttomuuteen, Metsähallituksen puhelinpalvelu ei edelleenkaan täytä hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvien palvelun asianmukaisuuden ja neuvonnan maksuttomuuden vaatimuksia. Tämän vuoksi annan eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla maa- ja metsätalousministeriölle huomautuksen vastaisen varalle sen lainvastaisesta laiminlyönnistä.

### 3.4

Toimenpidepyyntö

Pyydän Metsähallitusta sekä maa- ja metsätalousministeriötä ilmoittamaan minulle 25.2.2011 mennessä, mihin toimenpiteisiin tämä päätökseni on antanut aihetta.