

3.11.2005

1806/2/05

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Ulla-Maija Lindström

**AJONEUVOHALLINTOKESKUKSEN MENETTELY
AJONEUVOVEROTUSTA KOSKEVAN PUHELINNEUVONNAN
ULKOISTAMISESSA**

1

ASIAN VIREILLE TULO

Ajoneuvohallintokeskuksen selvityksestä (31.3.2004) ja liikenne- ja viestintäministeriön lausunnosta (31.3.2004) Ajoneuvohallintokeskuksen puhelinpalvelun maksullisuutta koskevaan selvityspyyntöni (dnro 382/2/04) ilmeni, että Ajoneuvohallintokeskus on antanut osan ajoneuvoverotusta koskevasta puhelinneuvonnasta sopimuskumppaninsa, erään yksityisen teleyrityksen hoidettavaksi.

Hallintolain 8 §:ssä säädetään viranomaisen neuvonnasta. Pykälän 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.

Perustuslain 124 §:ssä säädetään hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Pykälän mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Tämän vuoksi otin 29.12.2004 tutkittavakseni, millä oikeudellisella perusteella Ajoneuvohallintokeskus on antanut ajoneuvoverotukseen liittyvää viranomaisen tehtäviin kuuluvaa neuvontaa yksityisen yhtiön hoidettavaksi.

2

SELVITYS

Ajohallintokeskus antoi asiassa selvityksensä ja liikenne- ja viestintäministeriö antoi asiassa lausuntonsa.

2.1

Ajoneuvohallintokeskuksen selvitys

Ajoneuvohallintokeskuksen selvityksessä 25.1.2005 on kerrottu, että ajoneuvoveroa ryhdyttiin kantamaan verolipuilla vuonna 1997 voimaan tulleen

ajoneuvoverolain myötä. Tuolloin Ajoneuvohallintokeskuksella ei ollut riittävästi voimavaroja hoitaa puhelinpalvelua itse. Virasto ja eräs teleyhtiö solmivat 15.11.1999 sopimuksen ajoneuvoveropuheluiden hoitamisesta. Palvelun sisältö ei ole olennaisesti muuttunut alkuperäisestä.

Sopimuksen palvelukuvauksen mukaan asiakkaat soittavat palvelunumeroon 0100 7821, josta puhelut ohjataan puhelinpalvelua hoitavan teleyhtiön Contact Centeriin. Jos sen asiakasneuvoja ei pysty vastaamaan soittajan kysymyksiin, hän siirtää puhelun edelleen Ajoneuvohallintokeskukseen tai ottaa soittopyynnön, jonka hän välittää edelleen Ajoneuvohallintokeskuksen hoidettavaksi. Contact Center vastaa puheluihin Ajoneuvohallintokeskuksen antamien ohjeiden mukaisesti.

Selvityksen mukaan teleyhtiö vastaa puhelinpalvelussa yksinkertaisimpiin neuvonta-asioihin ja yhdistää muut puhelut Ajoneuvohallintokeskuksen ajoneuvoverotusyksikköön. Vuonna 2004 Ajoneuvohallintokeskuksen palvelunumeroon 0100 7821 tuli noin 475 000 puhelua ja ajoneuvoverotusyksikköön noin 95 000 puhelua.

Teleyhtiölle on annettu palvelun hoitamiseksi selkeät ohjeet ja riittävä koulutus. Asiakasneuvojat kertovat tietojärjestelmään tallennettuja tietoja Ajoneuvohallintokeskuksessa tehtyjen ajoneuvoverolain mukaisten veropäätösten sisällöstä ja neuvovat laskutukseen liittyvissä menettelykysymyksissä. Tyypillinen teleyhtiöön tuleva puhelu on sellainen, jossa asiakas haluaa tietää, onko jostakin ajoneuvosta vero maksamatta ja pyytää maksutiedot veron maksamiseen. Asiakas pyytää usein myös verolippua, jolloin teleyhtiön asiakasneuvoja tulostaa lipusta oheistulosten tai maksumuistutuksen, mikäli veron eräpäivä on mennyt ja lähettää verolipun asiakkaalle. Lisäksi yhtiö välittää Ajoneuvohallintokeskukseen paljon pyyntöjä ajoneuvoverolain 32 §:n mukaisten veronpalautusten maksamiseksi. Veronpalautuksia, ajoneuvoverolain vammaisvapautuksia, veronoikaisuja ja huojennuksia sekä muita veroasioita koskevat hakemukset käsitellään aina Ajoneuvohallintokeskuksessa. Ylipäätään verotuspäätökset tehdään aina Ajoneuvohallintokeskuksessa.

Ajneuvohallintokeskus toteaa, että se on edellä kuvatuin tavoin ostanut ajoneuvoverotusta koskevaa vastauspalvelua teleyhtiöltä. Ajoneuvohallintokeskus veronkantoviranomaisena vastaa palvelun toimivuudesta ja oikeellisuudesta. Teleyhtiön tehtävänä on pääosin tietojen antaminen ajoneuvorekisterin ajoneuvoverotiedoista. Ainakin siltä osin kuin teleyhtiö antaa tietoja muutoin kuin yksittäisen verotusasian käsittelyyn liittyvistä asioista, kysymys on Ajoneuvohallintokeskuksen mielestä avustavien tehtävien siirtämisestä ulkopuolisen hoidettavaksi eikä julkisen hallintotehtävän siirtämisestä yksityiselle perustuslain tarkoittamalla tavalla.

Ajneuvohallintokeskuksen käsityksen mukaan teleyhtiön palvelua on pidettävä lähinnä asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin vastaamisena eikä hallintoasian hoitamiseen liittyvänä neuvontana. Yksittäistä verotusta koskevassa asiassa teleyhtiön neuvonta rajoittuu aina rutiinitapauksiin. Ajoneuvohallintokeskus korostaa, että teleyhtiön

puhelinpalvelussa ei miltään osin suoriteta toimia, joilla olisi välittömiä oikeusvaikutuksia yksityisen henkilön tai yksityisen yrityksen oikeusasemaan.

Selvityksen mukaan teleyhtiön puhelinpalveluun tulee päivittäin keskimäärin 1 500 puhelua. Jos veropuhelut tulisivat suoraan Ajoneuvohallintokeskukseen, ajoneuvoverotuksen lisäresurssin tarve olisi 20 henkilötyövuotta. Teleyhtiön puhelinpalvelun etuna on myös se, että palvelussa vastataan asiakkaiden puheluihin vuoden jokaisena päivänä kello 8 ja 20 välisenä aikana.

2.2

Liikenne- ja viestintäministeriön lausunto

Liikenne- ja viestintäministeriön lausunnossa 3.2.2005 on kerrottu, että vuoden 2002 loppuun asti Verohallitus korvasi Ajoneuvohallintokeskukselle verotustehtävien hoidosta aiheutuneet menot mukaan lukien puhelinneuvonnasta aiheutuneet menot. Vuoden 2003 alusta lähtien verotustehtävien hoito on rahoitettu valtion talousarviossa Ajoneuvohallintokeskukselle osoitetulla määrärahalla. Vuoden 2004 alusta voimaan tulleen ajoneuvoverolain 56 §:n mukaan ajoneuvoveron veronkantoviranomaisena toimii Ajoneuvohallintokeskus eräin poikkeuksin.

Ajoneuvohallintokeskuksen sopimus teleyhtiön kanssa on alun perin tehty ennen uuden perustuslain ja hallintolain voimaantuloa. Vaikka uuteen perustuslakiin otettiin säännös hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle, ovat julkisen hallintotehtävän käsite ja hallintolaissa tarkoitetun neuvontavelvollisuuden alan laajuus edelleen jossain määrin jäsentymättömiä.

Lausunnossa on viitattu vuoden 2003 ajoneuvoverolakia koskevaan hallituksen esitykseen (HE 111/2003), jonka 56 §:ssä oli säännösehdotus, jonka mukaan veronkantoviranomainen voi tehdä sopimuksen veronkantoa avustavien tehtävien siirtämisestä hallinnon ulkopuoliselle taholle. Eduskunta ei kuitenkaan hyväksynyt säännöstä, vaan valtiovarainvaliokunta mietinnössään (VaVM 36/2003) ehdotti mainitun kohdan poistamista tarpeettomana ja epäselvyyttä aiheuttavana. Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan veronkantoa avustavana tehtävänä olisi voinut olla esimerkiksi puhelinneuvonta.

Säännösehdotuksen poistaminen lakiehdotuksesta saattoi osittain perustua korkeimman hallinto-oikeuden valiokunnalle antamaan lausuntoon, josta ei kuitenkaan ole johdettavissa valiokunnan mietinnössä todettua säännöksen tarpeettomuutta. Liikenne- ja viestintäministeriöllä ei ole tietoa, miksi valtiovarainvaliokunta katsoi säännösehdotuksen tarpeettomaksi. Säännösehdotuksen poistaminen tarpeettomana voidaan ymmärtää myös siten, että tehtäviä on mahdollista siirtää ulkopuoliselle ilman tällaista säännöstä. Tässä yhteydessä huomionarvoista on, että hallituksen esitys on jouduttu käsittelemään eduskunnassa kiireellisessä aikataulussa, mikä myös valiokunnan mietinnössä todetaan.

Ministeriön näkemyksen mukaan osa Ajoneuvohallintokeskuksen verotukseen liittyvistä tehtävistä voitaneen tulkintatavasta riippuen katsoa osaksi veronkantoa koskevaa neuvontaa ja siten perustuslain 124 §:ssä tarkoitetuksi

julkiseksi hallintotehtäväksi, joka voidaan antaa muun kuin viranomaisen hoidettavaksi vain lailla tai sen nojalla. Ajoneuvohallintokeskuksen selvityksen perusteella on pääteltävissä, että asiakkaalle annettu neuvonta on ollut luonteeltaan avustavaa ja teknistä. Lisäksi teleyhtiölle on annettu ohjeet palvelun hoitamiseksi ja riittävä koulutus. Näin ollen on pääteltävissä, että kansalaisten oikeusturvaa ei ole vaarannettu ja hyvän hallinnon periaatteet on toiminnassa otettu huomioon.

Ministeriö toteaa lopuksi, että jos eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen palaute nyt annetusta selvityksestä edellyttää muutosta Ajoneuvohallintokeskuksen ajoneuvoverotuksen puhelinneuvontatehtävien järjestämiseen, liikenne- ja viestintäministeriö on valmis yhdessä valtiovarainministeriön ja Ajoneuvohallintokeskuksen kanssa selvittämään sitä, miten nämä puhelinneuvontatehtävät tulee jatkossa järjestää uudelleen, sekä ryhtymään asiassa mahdollisesti tarvittaviin muihin toimenpiteisiin.

3 RATKAISU

3.1 Oikeusohjeet

Perustuslaki

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

Perustuslain 81 §:n 1 momentin mukaan valtion verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Pykälän 2 momentin mukaan valtion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuuden sekä maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Hallintolaki

Hallintolain 1 §:n mukaan tämän lain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Lain tarkoituksena on myös edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta.

Hallintolain 2 §:n mukaan tässä laissa säädetään hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Lakia sovelletaan valtion viranomaisissa, kunnallisissa viranomaisissa ja itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa sekä eduskunnan virastoissa ja tasavallan presidentin kansliassa. Lakia sovelletaan myös valtion liikelaitoksissa, julkisoikeudellisissa yhdistyksissä sekä yksityisissä niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä.

Hallintolain 2 luvussa säädetään hyvän hallinnon perusteista.

Lain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Lain 7 §:n mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Lain 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.

Ajoneuvoverolaki

Uusi ajoneuvoverolaki tuli voimaan 1.1.2004. Laissa säädetään ajoneuvoista rekisterissä olon perusteella kannettavasta verosta. Lailla korvattiin moottoriajoneuvoverosta annettu laki ja vuodelta 1996 ollut ajoneuvoverolaki.

Ajoneuvoverolain 56 §:ssä säädetään viranomaisista. Pykälän 1 momentin mukaan ajoneuvoveron veronkantoviranomaisena toimii Ajoneuvohallintokeskus, kuitenkin siten, että kiinteän veron ja kulutusveron veronkantoviranomaisena toimii tullilaitos. Ahvenanmaan maakunnassa veronkantoviranomaisena on Ahvenanmaan lääninhallitus, johon sovelletaan, mitä tässä laissa säädetään Ajoneuvohallintokeskuksesta.

Pykälän 2 momentin mukaan Ajoneuvohallintokeskus, tullilaitos ja Ahvenanmaan maakunnassa rekisteröityjen ajoneuvojen osalta Ahvenanmaan lääninhallitus toimittavat veron maksuunpanon ja huolehtivat veron perimisestä ja muista verotukseen liittyvistä toimenpiteistä sekä käsittelevät ajoneuvoverotusta koskevat hakemus- ja muut asiat. Ajoneuvohallintokeskus käsittelee kuitenkin myös Ahvenanmaan lääninhallituksen kantamia veroja koskevat lykkäys- ja huojennusasiat.

Ajoneuvoverolakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 111/2003) todettiin lain 56 §:n kohdalla muun ohella, että lakiin ehdotetaan otettavaksi säännös, jonka nojalla Ajoneuvohallintokeskus voisi siirtää veronkantoa avustavia tehtäviä sopimuskumppanille suoritettavaksi, esimerkiksi puhelinneuvonnan, postitustehtävät tai tietokoneajoista huolehtimisen.

Hallituksen esityksen lakiehdotuksen 56 §:n 2 momentin kahden viimeisen virkkeen mukaan "Veronkantoviranomainen voi tehdä sopimuksen veronkantoa avustavien tehtävien siirtämisestä hallinnon ulkopuoliselle taholle. Samalla veronkantoviranomaisen on annettava tarvittavat ohjeet ja koulutus tehtävien hoitamiseksi." Hallituksen esityksen perustelujen mukaan viranomaiselle kuuluvaa päätöksentekovoimaa ei voitaisi siirtää muun kuin laissa toimivaltaiseksi säädetyn viranomaisen tehtäväksi. Samalla Ajoneuvohallintokeskuksen olisi annettava tarvittavat ohjeet ja koulutus tehtävien hoitamiseksi. Esityksessä todettiin edelleen, että Ajoneuvohallintokeskus vastaisi sopimuskumppanin menettelystä.

Lakia koskevaan hallituksen esitykseen antamassaan mietinnössä (VaVM 36/2003 vp) valtiovarainvaliokunta totesi muun ohella käsittelyn kiireellisyydestä seuraavan. Hallituksen esitys annettiin budjettilakina ja saatiin eduskunnan käsiteltäväksi 24.10.2003. Ongelmana oli esityksen kiireisen käsittelyaikataulun lisäksi se, että uusi järjestelmä oli hiottu teknisesti jo niin pitkälle, etteivät useat muutokset olleet enää käytännössä mahdollisia. Eduskunta joutui hyväksymään siten lainsäädännön ainakin jossain määrin tekniikan ehdoilla. Valiokunta piti tätä ongelmallisena ja epäsuotavana ja katsoi, että lakiesitykset tulee tuoda eduskuntaan riittävän ajoissa, jotta tekninen suunnittelu voisi nojautua lainsäädäntöön.

Edelleen valiokunta mietinnössään totesi neuvonnan tarpeesta, että asiantuntijakuulemisessa oli ilmennyt lukuisia epäselvyyttä aiheuttaneita kohtia tai jopa suoranaisia väärinkäsityksiä. Epäselvyyttä oli ilmennyt myös puhtaasti käytännöllisissä kysymyksissä, kuten veron maksamisessa erissä. Epätietoisuus lain sisällöstä oli valiokunnan käsityksen mukaan ilmeinen. Koska järjestelmä on uusi ja se koskettaa varsin laajaa verovelvollisjoukkoa, valiokunta piti tärkeänä sitä, että Ajoneuvohallintokeskus tiedottaa mahdollisimman laajasti uuteen järjestelmään liittyvistä käytännön kysymyksistä ja oikeussuojan takeista.

Valiokunta totesi myös hallituksen esityksen 56 §:n 2 momentin osalta, että säännöksestä ehdotetaan poistettavaksi tarpeettomana ja epäselvyyttä aiheuttavana kohta, joka koskee avustavien tehtävien siirtoa ulkopuoliselle.

3.2

Puhelintiedustelu Ajoneuvohallintokeskuksen neuvontanumeroon

Kanteluasian esittelijä soitti 13.6.2005 Ajoneuvohallintokeskuksen ajoneuvoveroneuvontanumeroon 0100 7821 ja tiedusteli ohjetta siitä, miten ajoneuvoa yksityishenkilöltä ostettaessa olisi mahdollisuus varmistua siitä, ettei ajoneuvo joudu edellisen omistajan veronmaksun laiminlyönnin johdosta käyttökieltoon (ajoneuvoverolain 58 §). Puhelintiedustelu antoi asiallista ja asiantuntevaa tietoa asiasta. Hän korosti, että voisi antaa tarkempaa

ohjeistusta asiassa, mikäli saisi tietoonsa ostettavan ajoneuvon rekisterinumeron. Tällöin hän voisi tarkistaa ajoneuvon ajoneuvoveron maksutilanteen. Vasta nimenomaisesti tiedusteltaessa, missä ominaisuudessa puhelinneuvoja antoi tätä neuvontaa, hän kertoi, ettei ole Ajoneuvohallintokeskuksen virkamies vaan, että puhelinneuvonta on ulkoistettu ja että hän on työsuhteessa yksityiseen yhtiöön.

3.3

Arviointi

Perustuslain 124 §:ssä säädetään julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Säännöksen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai sen nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Hallituksen esityksessä Suomen uudeksi perustuslaiksi (HE 1/1998 vp. s. 179) todetaan perustuslain 124 §:n osalta, että ehdotettu säännös olisi perustuslaissa uusi. Sen tarkoituksena on rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen virkakoneiston ulkopuolelle. Perustuslakivaliokunta oli jo 1.3.2000 asti voimassa olleen hallitusmuodon 1, 2 ja 84 §:ään sekä hallinnon lainalaisuuden vaatimukseen ja virkavastuuseen liittyviin näkökohtiin tukeutumalla johtanut niin sanotun valtiosääntöoikeudellisen virkamieshallintoperiaatteen, jonka mukaan julkista valtaa voivat Suomessa käyttää vain viranomaiset ja viranomaisten nimissä laillisesti virkoihinsa nimitetyt virkamiehet (PeVL 4/1989 vp, 37/1992 vp, 1, 7 ja 15/1994 vp). Toisaalta valiokunta on lähtenyt siitä, ettei virkamieshallintoperiaate merkitse ehdotonta estettä antaa julkista valtaa ja julkista tehtävää rajoitetusti muille kuin viranomaisille kuten valtion liikelaitoksille ja yksityisoikeudellisille yhteisöille. Tällöin valiokunta on kuitenkin edellyttänyt, että tehtävien hoitamisesta ja siinä noudatettavasta menettelystä annetaan riittävän yksityiskohtaiset säännökset, että oikeus turvanäkökohdat otetaan huomioon ja että julkisia tehtäviä hoitavat kuuluvat rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin.

Julkisen hallintotehtävän ydinalueen muodostaa julkisen vallan käyttö, jolla tarkoitetaan lain tai asetuksen nojalla tapahtuvaa velvoittavan määräyksen antamista tai päätöksentekoa toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Myös lain nojalla tapahtuva tosiasiallinen puuttuminen toisen etuun tai oikeuteen on julkisen vallan käyttöä.

Viranomaisen antama neuvonta ei ole julkisen vallan käyttöä. Tässä asiassa kysymys on siitä, onko neuvonta kuitenkin perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä.

Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan julkisella hallintotehtävällä tarkoitetaan perustuslain 124 §:ssä verraten laajaa hallinnollisten tehtävien kokonaisuutta, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Säännös

kattaa sekä viranomaiselle nykyisin kuuluvien tehtävien siirtämisen että hallintoon luettavien uusien tehtävien antamisen muille kuin viranomaisille.

Esityksen perusteluista ilmenee edelleen, että säännös ei koske vain yksilön tai yhteisön oikeuksia koskevaa *päätöksentekoa*, vaan myös *julkisten palvelutehtävien hoitamista* sekä *palveluiden tuottamiseen liittyviä tehtäviä*. Hallintotehtävän luonteella on merkitystä siinä, voidaanko tehtävä antaa muulle kuin viranomaiselle vain *lailla* vai voidaanko siitä säätää tai päättää myös *lain nojalla*. Vastaavasti tarkoituksenmukaisuusvaatimus sekä oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset täytyvät palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla helpommin kuin päätöksenteon kohdalla.

Säännös korostaa julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista.

Totean neuvonnan luonteesta ja sisällöstä seuraavan.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hallintolain 8 §:ssä säädetty neuvonta kuuluu hyvän hallinnon perusteisiin. Viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa ja vastattava asiointia koskeviin tiedusteluihin. Hallituksen esityksessä hallintolaiksi (HE 72/2002 vp s. 57-58) todetaan neuvonnan osalta muun ohella seuraavaa.

Hyvää hallintoa koskevat perusoikeussäännökset ovat laajentaneet hallintomenettelylain mukaista viranomaisen neuvontavelvollisuutta viranomaisen palveluperiaatetta yleisemmin ilmentäväksi säännökseksi. Esityksen mukaan 8 §:ssä asetetaan viranomaiselle jossain määrin aiempaa laajempi velvollisuus antaa asiakkaalleen neuvontaa. Neuvontavelvollisuuden piiriin kuuluu menettelytapoja ja menettelyllisiä oikeuksia koskeva neuvonta, oikeudellisia seikkoja koskeva neuvonta ja tosiasiallinen, esimerkiksi käsittelyn kestoa koskeva neuvonta. Viranomaisen velvollisuuksiin ei sen sijaan kuulu asiakkaan avustaminen kuten asiakirjojen laatiminen tämän puolesta.

Viranomaisella on neuvontavelvollisuus vain sen toimivaltaan ja tehtäviin kuuluvissa asioissa. Neuvontavastuu kuuluu siten sille viranomaiselle, jonka tehtävänä on asian käsittely tai palvelun toteuttaminen. Neuvonnan tarpeellisuutta ja laajuutta arvioidaan sen mukaan, miten asiakkaalla tosiasiallisesti on mahdollisuus selviytyä asiansa hoitamisessa. Vaikeassa ja monimutkaisessa asiassa neuvonnan tarve on suurempi kuin yksinkertaisessa menettelyssä.

Viranomaisen neuvontavelvollisuutta on täydennetty sille asetetulla yleisellä velvollisuudella vastata asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Asioinnilla tarkoitetaan paitsi hallintoasian hoitamiseksi tarpeellisten toimenpiteiden suorittamista myös tosiasialliseen hallintotoimintaan liittyvää asiointia viranomaisessa.

Eduskunnan hallintovaliokunta katsoi hallintolakia koskevassa mietinnössään, että oikeus saada neuvontaa ilman erityisiä kustannuksia kuuluu erottamattomasti hyvään hallintoon (HaVM 29/2002 vp s. 8).

Neuvonnassa tulee huolehtia myös muista hyvän hallinnon takeista ja periaatteista kuten palvelun asianmukaisuudesta, joutuisuudesta, tasapuolisuudesta, hyvän kielenkäytön vaatimuksista ja asiakkaan kielellisten oikeuksien toteutumisesta.

Viranomaisen neuvonnan tärkeää merkitystä ilmentää muun muassa se, että viranomaisen virheellinen neuvo voi olla julkisyhteisön vahingonkorvausvastuun perusteena ja rikoslain 4 luvun vastuuvapausperusteisiin kuuluvan kieltoerehdyksen perusteena.

Perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisen hallintotehtävän siirtämisenä on pidetty muun muassa muuttoilmoitusten vastaanottamista muualla kuin maistraatissa. Hallintovaliokunta totesi kotikuntalakia koskevaan hallituksen esitykseen (HE 67/2004 vp) antamassaan mietinnössä (HaVM 12/2004 vp), että siirrettäessä muuttoilmoitusten vastaanottamiseen liittyviä tehtäviä muille kuin viranomaisille, ei siirretä yksilön perusoikeuksien toteutumisen kannalta merkityksellistä päätösvaltaa. Valiokunta korosti kuitenkin, että hyvän hallinnon takeet on aina turvattava hallintotehtäviä hoidettaessa. Esityksessä ehdotettiin, että ilmoitusten vastaanottotehtäviä muualla kuin viranomaisissa hoitavat toimivat tässä tehtävässä virkavastuulla. Lisäksi lakiehdotuksessa ehdotettiin säädettäväksi, että mainittuja tehtäviä hoidettaessa on noudatettava yleishallinto-oikeudellisia säädöksiä.

Perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetään hallinnon lainalaisuudesta. Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Verotuksen alalla hallinnon lainalaisuuden periaate on erityisen korostunut. Perustuslain 81 §:n 1 momentin mukaan valtion veroista ja maksuista säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuudesta ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta.

Ajoneuvoverolain mukaan veronkantoviranomaisena toimii Ajoneuvohallintokeskus. Ajoneuvoverotusta koskeva neuvonta ja verotusta koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin vastaaminen on siten hallintolain 8 §:n nojalla Ajoneuvohallintokeskukselle kuuluva viranomaistehtävä.

Käsitykseni mukaan Ajoneuvohallintokeskuksen menettely on varsin poikkeuksellinen. Tiedossani ei ole muuta viranomaista, joka olisi vastaavalla tavalla ulkoistanut neuvontatehtävänsä. Mielestäni myös tämä puoltaa sitä, että menettelyn hyväksyttävyydestä tulee olla lainsäätäjän nimenomainen kannanotto. Käsitykseni mukaan ajoneuvoverolain eduskuntakäsittelyn yhteydessä tapahtunutta veronkantoa avustavien tehtävien siirtämistä

hallinnon ulkopuoliselle taholle koskevan säännösehdotuksen poistamista ei voida tulkita siten, että viranomaisen neuvontatehtävä voitaisiin siirtää muulle kuin viranomaiselle ilman lain tukea. Hallituksen esityksessä ajoneuvoverolaisiksi puhelinneuvonnan siirtämistä ulkopuoliselle sopimuskumppanille ei ollut arvioitu perustuslain 21 §:n, 81 §:n ja 124 §:n kannalta.

Eduskunta ei siten ole arvioinut asiassa perustuslain 124 §:ssä säädettyjen edellytysten olemassaoloa. Eduskunta ei siis ole arvioinut, onko ajoneuvoveroneuvonnan ulkoistaminen tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Eduskunnalla ei myöskään ole ollut mahdollisuutta varmistua siitä, että näiden tehtävien siirron yhteydessä säännösperusteisesti taattaisiin perusoikeuksien, oikeusturvan ja muiden hyvän hallinnon vaatimusten toteutuminen.

Ajoneuvohallintokeskuksen selvityksen mukaan ajoneuvoverotusta koskevat puhelut ohjautuvat palvelunumerosta suoraan puhelinpalveluja tarjoavalle yhtiölle. Vain, jos yhtiön puhelinneuvojat eivät ole osanneet vastata kysymykseen, se on ohjattu Ajoneuvohallintokeskukseen. Vuonna 2004, jolloin uuden voimaan tulleen lain myötä neuvontatarve on ollut ilmeinen, palvelunumeroon tuli 475 000 puhelua ja Ajoneuvohallintokeskuksen ajoneuvo veroyksikköön tuli 95 000 puhelua. Puhelintiedustelun yhteydessä neuvontanumeroon 13.6.2005 voitiin myös todeta, ettei annettu neuvontaa ollut vain asiointiin liittyvää yksinkertaista tietojärjestelmään tallennettujen tietojen selostamista, vaan neuvontaa annettiin myös aineellisten verosäännösten soveltamisesta.

Ajoneuvohallintokeskuksen asiakkaat ovat ymmärtäneet esittäneensä tiedustelunsa veroviranomaisen palveluksessa olevalle virkamiehelle, mutta puhelut ovatkin yhdistyneet yksityisen yrityksen puhelinneuvojalle, jolla ei ole ollut virkavastuuta toiminnastaan. Käsitykseni mukaan on mahdotonta arvioida, onko neuvonnassa loukattu asiakkaiden oikeusturvaa ja kuinka hyvän hallinnon takeet ja periaatteet ovat neuvonnassa käytännössä toteutuneet.

4

LOPPUTULOS JA TOIMENPITEET

Edellä esitetyn perusteella päädyn seuraavaan lopputulokseen.

Hallintolain 8 §:ssä tarkoitettu neuvonta on perusoikeutena olevan hyvän hallinnon perusteisiin kuuluva viranomaisen lakimääräinen tehtävä. Sellaisena se on myös perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä, joka voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla ja vain jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Ajoneuvohallintokeskus on ajoneuvoverolaisissa säädetty viranomainen, jolle kuuluu veronkanto ja muu verotukseen liittyvistä toimenpiteistä huolehtiminen. Hallintolain 8 § velvoittaa Ajoneuvohallintokeskusta antamaan asiakkaan laissa säädetyn ajoneuvo verovelvollisuuden täyttämiseen liittyvää neuvontaa,

jota täydentää velvollisuus vastata asiointia koskeviin kysymyksiin. Tämä Ajoneuvohallintokeskukselle veroviranomaisena kuuluva neuvontavelvollisuus on perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallinto tehtävä.

Ajoneuvohallintokeskuksella ei ole ollut lakiin perustuvaa toimivaltaa siirtää sille lain mukaan kuuluvia neuvontatehtäviä yksityisen yrityksen hoidettavaksi. Menettely on siten ollut perustuslain 124 §:n vastainen.

Kysymys siitä, olisiko neuvonnan siirtämiseen yksityiselle yritykselle ylipäättään tai joiltakin osin perustuslain 124 §:ssä säädettyjä edellytyksiä, kuuluu lainsäätäjän, viime kädessä eduskunnan perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

Saatan nämä käsitykseni Ajoneuvohallintokeskuksen sekä liikenne- ja viestintäministeriön tietoon lähettämällä niille jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Pyydän liikenne- ja viestintäministeriötä ilmoittamaan 28.2.2006 mennessä, mihin toimenpiteisiin tämä päätökseni on antanut aihetta.