

26.4.2001

717/4/99

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jaakko Jonkka

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Riitta Länsisyrjä

PÄÄTÖS KANTELUUN AUTONKATSASTUKSEEN LIITTYVÄSSÄ ASIASSA

1

KANTELU

A on osoittanut eduskunnan oikeusasiamiehelle 29.3.1999 päivätyn kirjoituksen, jossa hän arvostelee Ajoneuvohallintokeskuksen ja Suomen Autokatsastus Oy:n menettelyä katsastusta koskevan puhelinneuvonnan järjestämisessä. Kantelijan mielestä Ajoneuvohallintokeskus rahastaa perusteettomasti katsastukseen liittyvästä neuvonnasta. Suomen Autokatsastus Oy myy kantelijan mukaan samaa palvelua 20 markan minuuttihintaan lisättynä paikallisverkkomaksulla. Kantelija tiedustelee vielä, saako viranomainen luovuttaa henkilörekisterin käyttöoikeuden ulkopuoliselle voittoa tuottavalle yritykselle myyntitarkoitusta varten ja pyytää selvittämään, onko Suomen Autokatsastus Oy erikoisasemassa toimiessaan Ajoneuvohallintokeskuksen tietojen jälleenmyyjänä.

2

SELVITYS

Kirjoituksen johdosta on tänne hankittu Ajoneuvohallintokeskuksen 14.10.1999 ja 15.9.2000 saapuneet selvitykset. Tietosuojavaltuutettu on pyynnöstäni antanut lausunnon Ajoneuvohallintokeskuksen menettelystä tieliikenteen tietojärjestelmään kuuluvan ajoneuvoverorekisterin käyttöä koskevien niinsanottujen kyselyjälleenmyyntisopimusten solmimisessa. Oikeusasiamiehen kanslian tarkastaja on vielä kuullut puhelimitse Suomen Autokatsastus Oy:n lakimiestä. Selvitykset oheistetaan päätökseen.

3

RATKAISU

3.1

Ajoneuvohallintokeskuksen menettely

3.1.1

Kantelijan auton katsastus vuonna 1999

Kantelija on arvostellut sitä, että hän oli vuonna 1999 joutunut katsastamaan autonsa kolme kertaa.

Ajoneuvohallintokeskuksen 14.10.1999 antamasta selvityksestä ilmenee katsastusaikoja koskevat siirtymäsäännökset vuodelta 1999 katsastuksesta annetun asetuksen mukaisesti. Kuten selvityksestä ilmenee, eivät myöskään ne henkilöt, joiden auton rekisterinumeron viimeinen numero oli 0, ole joutuneet suorittamaan vuonna 1999 vuosikatsastusta kolmea kertaa, vaan ensimmäinen

katsastus oli koskenut vuosikatsastusta vuodelta 1998, toinen vuosikatsastusta vuodelle 1999 ja kolmas vuosikatsastusta vuodelle 2000.

Näin ollen Ajoneuvohallintokeskus ei tässä asiassa ole menetellyt lainvastaisesti tai vastoin velvollisuuksiaan.

3.1.2

Ajoneuvohallintokeskuksen puhelinpalvelut

Perustuslain 81 §:n 2 momentin mukaan valtion viranomaisen virkatoimien palvelujen ja muun toiminnan maksullisuuden sekä maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla. Vastava säännös oli kanteluaikaan voimassa olleessa hallitusmuodon 62 §:ssä.

Valtionmaksuperustelulain 2 luvussa määritellään valtion viranomaisten suoritteiden maksullisuuden ja maksujen suuruuden yleiset perusteet. Lain 4 §:n mukaan maksullisia suoritteita ovat muun ohella palvelut, jotka on tuotettu tilauksesta tai muusta toimeksiannosta sekä muu toiminta, milloin suoritteen tuottaminen on seurausta vastaanottajan toimenpiteestä. Lain 5 §:ssä todetaan, että maksuttomia tulee muun ohella olla, jollei suoritteen maksullisuudelle ole erityistä syytä, viranomaisen neuvojen, ohjeiden, opastuksen ja tiedottamisen, jos näistä aiheutuu vain vähäisiä kustannuksia.

Valtion maksuperustelun 8 §:n mukaan asianomainen ministeriö päättää, mitkä hallinnonalan viranomaisten suoritteet tai suoriteryhvät ovat maksullisia ja mistä suoritteesta tai suoriteryhmästä maksu määrätään omakustannusarvon perusteella sekä mitkä suoritteet hinnoitellaan liiketaloudellisin perustein. Muissa tapauksissa toimivalta lain 9 §:n mukaan maksuja ja suoritteiden hinnoitteluja koskevissa asioissa on asianomaisella viranomaisella.

Ajoneuvohallintokeskuksen maksuista annetun liikenneministeriön päätöksen 4 §:n mukaan Ajoneuvohallintokeskus perii liiketaloudellisella perusteella maksut muun muassa tietojen luovuttamisesta tieliikenteen tietojärjestelmästä.

Vuoden 1999 alusta voimaan tullessa Ajoneuvohallintokeskuksen suoritehinnastossa ajoneuvorekisterin tietojen luovuttamisesta puhelimitse peritään 14,80 markkaa minuutilta + paikallisverkko-maksu (pvm). Muut puhelumaksut ovat 0,49 markkaa/minuutti + pvm. Maksut kattavat ainoastaan teleoperaattorin perimät puhelinjärjestelmän ylläpitokulut. Selvityksen mukaan Ajoneuvohallintokeskuksen tiedotuksen numerosta teleoperaattori perii yleisen puhelinverkkomaksun.

Selvityksen mukaan katsastusaikatiedusteluja voi tehdä Ajoneuvohallintokeskukseen joko soittamalla suoraan ajoneuvotekniikan numeroon tai soittamalla Ajoneuvohallintokeskuksen vaihteeseen, joka yhdistää puhelun samaan palvelusarjaan. Selvityksen mukaan katsastusaikauudistuksesta ja siirtymäsäännöksistä oli kattavat ohjeet myös Ajoneuvohallintokeskuksen maksuttomilla internet-sivuilla. Lisäksi Ajoneuvohallintokeskus oli painattanut katsastusasemilla ja rekisteröintipisteissä jaettavaksi kirjallisen katsastusohjeen.

Edellä esitetyillä perusteilla katson, että Ajoneuvohallintokeskus ei ole menetellyt lainvastaisesti puhelinneuvontapalvelujen hinnoittelussa.

3.1.3

Suomen Autokatsastus Oy:n valvonta

Autonkatsastus ja siihen liittyvät laissa määrätyt toiminnot ovat luvanvaraista liiketoimintaa siten kuin ajoneuvokatsastusluvista annetussa laissa (1099/1998, jäljempänä toimilupalaki) säädetään.

Ajoneuvohallintokeskus on selvityksessään katsonut, että Ajoneuvohallintokeskuksen toimilupalain 20 §:ään perustuva valvontavelvollisuus kohdistuu kyseisen lain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamiseen. Valvottavia kohteita ovat sen mukaan toimilupalain 3 §:n mukaan katsastusyrittäjän luotettavuus, asiantuntevuus, vakavaraisuus, riippumattomuus toiminnan laatu, asiakkaiden yhdenvertainen kohtelu sekä asianmukaisen tietosuojan noudattaminen. Valvonta kohdistuu Ajoneuvohallintokeskuksen mukaan nimenomaiseen katsastustoimintaan, ei yritysten lisäpalveluihin, jos ne eivät ole toimilupalain vastaisia. Ajoneuvohallintokeskuksen mukaan katsastusneuvonnan puhelinpalvelun hinnoittelu oli Suomen Autokatsastus Oy:n oma asia, palvelu ei Ajoneuvohallintokeskuksen mielestä ollut toimilupalain vastainen.

Saadun ja jäljempänä yksilöidyn Suomen Autokatsastus Oy:n puhelinpalvelujen hinnoittelua koskevan selvityksen perusteella katson, että Ajoneuvohallintokeskus ei ole laiminlyönyt valvontavelvollisuuttaan. Saatu selvitys puhelinpalvelujen hinnoista ei mielestäni ole vaarantanut siten toimilupalain 3 §:n mukaisia velvoitteita - kuten tasavertaisuutta tai riippumattomuutta - että Ajoneuvohallintokeskuksen olisi tullut ryhtyä valvontavelvollisuutensa mukaisesti toimenpiteisiin Suomen Autokatsastus Oy:tä vastaan.

3.1.4

Ajoneuvorekisterin käyttöoikeuden luovuttaminen

Saadun selvityksen mukaan Ajoneuvohallintokeskuksen ja Suomen Autokatsastus Oy:n välillä oli solmittu niin sanottu kyselyjälleenmyyntisopimus 15.1.2001. Sitä ennen Ajoneuvohallintokeskus oli antanut suullisesti kyseiselle yhtiölle luvan tietyissä käyttötarkoituksissa myös ajoneuvorekisterin tietojen edelleen luovuttamiseen muun muassa katsastusaikaneuvonnan yhteydessä. Ajoneuvohallintokeskus oli käynyt neuvotteluja myös muiden katsastusyriyten kanssa vastaavien sopimusten solmimisesta. Lupa tietojen edelleen luovuttamiseksi ei ollut selvityksen mukaan ollut muiden katsastusyriyten kanssa aikaisemmin esillä.

Tieliikenteen tietojärjestelmästä annetun lain (819/1989) 12 § (laissa 1595/1995) sisältää tyhjentäväksi tarkoitetun luettelon tilanteista, jolloin ajoneuvorekisteristä voidaan luovuttaa tietoja. Katsastuksen suorittajalla on oikeus saada tietoja asianomaisen tehtävän suorittamista varten 1 momentin 4 kohdan nojalla. Lainkohdan toisen momentin mukaan tietoja voidaan luovuttaa muun muassa liikenteeseen liittyviin muihin tarkoituksiin ja kolmannen momentin mukaan markkinointi- ja mainontatarkoituksiin.

Lain 16 § sisältää tietojen luovuttamiseen liittyviä erityissäännöksiä, joilla henkilö voi kieltää tai rajoittaa tietojensa luovuttamista.

Saadun selvityksen perusteella yhdyn siihen tietosuojavaltuutetun lausunnossaan esittämään kannanottoon, että selvitys ei osoita minkään katsastusyriityksen sinänsä jääneen Suomen Autokatsastus Oy:tä huonompaan asemaan rekisteritietojen luovuttamista koskevassa asiassa. Itse rekisteritietojen luovuttaminen perustuu tieliikenteen tietojärjestelmästä annettuun lakiin.

Näin ollen kantelukirjoitus ei tältä osin anna aihetta epäillä lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä.

3.2

Suomen Autokatsastus Oy:n menettely puhelinneuvonnassa

Oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluu valvoa, että viranomaiset, virkamiehet ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa (Perustuslaki 109 §).

Katsastustoimintaan kuuluvissa hyväksymis-, hylkäämis- ja kieltopäätöksissä on katsottu olevan kyse julkisen vallan käytöstä (katso hallituksen esitys ajoneuvokatsastusten ja rekisteröintiä järjestämistä koskevan lainsäädännön uudistamiseksi nro 113/1998 vp, sivu 4). Toimiluvan haltijan katsastusasiassa tekemään päätökseen olikin mahdollista hakea muutosta hallinto-oikeudellisiin muutoksenhakukeinoin tekemällä oikaisuvaatimus Ajoneuvohallintokeskukselle (26 §). Toimilupalain mukaan on hallintotoiminnan muista keskeisistä säännöksistä noudatettava hallintomenettelylain esteellisyyssäännöksiä (14 §) ja kielilakia (13 § 4 momentti).

Näin ollen oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluu ajoneuvojen katsastuksen ja toimiluvanhaltijan katsastusasiassa antaman päätöksen lainmukaisuuden valvonta. Tulkinnanvaraista sen sijaan on toimivalta neuvonnan järjestämistä koskevissa kysymyksissä. Toimilupalaissa ei ole mitään säännöksiä neuvonnan järjestämisestä. Katsastusta koskevia päätöksiä pidetään kuitenkin hallintopäätöksinä, joten perustellut oikeusturvanäkökohdat puoltavat sitä, että katsastukseen liittyvä menettelytapaneuvonta kuuluu oikeusasiamiehen valvontavallan piiriin.

Suomen Autokatsastus Oy:n muun muassa internetissä julkaisemia palvelunumerotietojen mukaan yrityksen neuvontanumero 0600-1-7050 on hinnoiteltu siten, että puhelu maksaa 9,95 markkaa minuutilta + pvm. Neuvontanumerosta ilmoitetaan saatavan asiantuntijan neuvoja katsastukseen, rekisteröintiin ja ajoneuvojen tekniikkaan liittyvissä kysymyksissä. Suomen Autokatsastus Oy:ltä puhelimitse saadun tiedon mukaan neuvontaan soitetaan yleensä yleisluontoisia tiedusteluja esimerkiksi autoon suoritettavien muutosten vaikutuksesta katsastuksessa läpi menoon. Asian esittelijä on puhelimitse tiedustellut yhtiön puhelinvaihteesta (02048811) tietoja katsastusajasta. Puhelinvaihteesta katsastusaikatiedustelut yhdistettiin ajanvaraukseen (suora numero 0204888122), josta rekisterinumeron perusteella voi saada tiedon käyttöönottoajasta, joka vaikuttaa katsastusajan määräytymiseen. Katsastusajankohtaa voi saadun tiedon mukaan tiedustella aina ajanvarauksesta. Tämä ajanvarauksen puheluhinta oli vain paikallisverkkomaksun suuruinen.

Saadun selvityksen perusteella minulla ei ole aihetta epäillä Suomen Autokatsastus Oy:n menetelleen neuvontapalvelujen hinnoittelussa sillä tavalla, joka antaisi aihetta laillisuusvalvojan toimenpiteisiin.

3.3

Hallintomenettelyn sääntelystä

Tämän kantelun tutkimisen yhteydessä esiin tulleet kysymykset ovat mielestäni osoittaneet, että hallintotoiminnan - kuten tässä tapauksessa katsastustoiminnan - yksityistämisessä hallintomenettelyn sääntely ei kaikilta osin vastaa sitä, mitä hyvältä hallinnolta voidaan edellyttää perusoikeuksien toteutumisen turvaamisessa.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Kuten edellä kohdassa 3.1.3 on todettu, on toimilupalaissa näistä hyvän hallinnon takeista huomioitu muutoksenhakumahdollisuus sekä esteellisyyssäännösten noudattaminen. Laissa ei kuitenkaan ole säädetty, että yleisiä hallintomenettelyä koskevia säännöksiä, erityisesti hallintomenettelylakia, sovellettaisiin. Hallinnon asiakkaan oikeusturvan kannalta olisi kuitenkin tärkeää, että keskeiset hallintomenettelyä koskevat säännökset laajennettaisiin koskemaan kaikkia julkista tehtävää hoitavia niiden käsitellessä hallintoasioita. Hallintomenettelylain soveltamisella olisi nyt kysymyksessä olevassa asiassa merkitystä neuvonnan järjestämiseen siten, että hallintomenettelylain 4 §:n mukainen neuvontavelvollisuus olisi nimenomaisesti säädetty koskemaan myös yksityisiä katsastusryityksiä.

Myös perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (7/1994 vp) edellyttänyt, että julkisluontoisten tehtävien hoitaminen varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolella on poikkeuksellisen järjestelynä mahdollista vain edellyttäen, että päätöksenteon edellytykset ja noudatettava menettely on säännelty yksityiskohtaisesti sekä muutoksenhakumahdollisuus on järjestetty. Toisessa lausunnossaan (19/1996 vp) perustuslakivaliokunta puolestaan edellytti, että hallitusmuodon hyvää hallintoa koskeva säännös huomioon ottaen tuossa tapauksessa hallinto-oikeudellisten yleislakien sovellettaavuus tulisi selvittää. 1.3.2000 voimaan tullessa perustuslaissa on säännös hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle (124 §). Sen mukaan julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ei missään tapauksessa saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että säännös korostaa julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista. Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset koskevat ennen muuta julkiseen hallintotehtävään liittyvää päätöksentekoa. Tällöin olisi kiinnitettävä huomiota hallituksen esityksen mukaan mm. yhdenvertaisuuteen, yksilön kielellisiin perusoikeuksiin, oikeuteen tulla kuulluksi, vaatimukseen päätöksen perustelemisesta ja oikeuteen hakea muutosta.

Oikeusministeriössä on valmisteilla hallintomenettelylainsäädännön uudistaminen, jolloin pohdittavaksi tulee myös se, että uuden hallintolain soveltamisala laajennettaisiin koskemaan kaikkea julkisen vallan käyttöä (ks. Hallintomenettelylaista hallintolakiin, muutostarpeita, oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 2/2000, s. 6). Tämän vuoksi katson, että asia ei anna minulle aiheita muihin toimenpiteisiin kuin, että saatan liikenne- ja viestintäministeriön ja Ajoneuvohallintokeskukseen tietoon käsitykseni siitä, että keskeisten hallintomenettelyä koskevien säännösten soveltaminen katsastustoiminnassa olisi aiheellista selvittää.

Lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni liikenne- ja viestintäministeriölle ja Ajoneuvohallintokeskukselle tiedoksi.

Kantelukirjoitus ei muutoin anna aiheita toimenpiteisiini.