

29.12.2020

EOAK/7302/2019

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Saksin**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Ulla-Maija Lindström**

## **VUOKRATYÖVOIMAN KÄYTTÖ VEROHALLINNON PUHELINPALVELUSSA**

### **1 KANTELU**

Kantelija pyysi tutkimaan Verohallinnon menettelyyn. Kantelun mukaan Verohallinto aloittaa vuokratyövoiman käytön puhelinneuvonnassa. Kantelussa epäillään, että menettely ei ole lain mukainen, koska perustuslain mukaan julkinen valta kuuluu vain viranomaiselle. Työntekijä ilman koulutusta antaa veroneuvontaa ilman virkavastuuta, koska on työsopimussuhteessa henkilöstövuokrausyhtiöön.

### **2 SELVITYS**

Kantelun johdosta hankittiin Verohallinnon Esikunta- ja oikeusyksikön lausunto ja selvitys 19.2.2020. Siinä todettiin seuraavaa.

#### **Selvitys vuokratyövoiman käyttämisessä Verohallinnon puhelinpalvelussa**

Verohallinto kokeilee keväällä 2020 vuokratyövoiman käyttöä Verohallinnon puhelinpalvelussa. Vuokratyövoimalla hankitaan 30 henkilöä asiakaspalvelutehtäviin. Vuokratyövoiman käyttämiseltä helpotetaan asiakasruuhkia tilanteissa, joissa puhelinpalvelun kysyntä on poikkeuksellisen voimakasta. Vuokratyövoiman käytöllä ei vähennetä Verohallinnon tarvetta henkilöstön rekrytointiin eikä tarkoituksena ole vähentää Verohallinnon henkilöstöä. Menettely ei myöskään vähennä neuvonnan kustannuksia. Menettelyn tarkoituksena varmistaa se, että asiakkaat saavat neuvontapalvelua kohtuullisessa ajassa siten kuin hyvää hallintoa koskevat periaatteet edellyttävät.

Verohallinnon asiakaspalvelutehtävät on keskitetty Verohallinnon Asiakaspalveluyksikköön. Yksikössä työskentelee n. 400 virkailijaa. Suurin osa asiakkaista on yhteydessä Verohallintoon puhelimitse. Saapuvia puheluita on vuosittain n. 2,7 miljoonaa kappaletta joista suurin osa on Asiakaspalveluyksikön vastuulla. Puhelinneuvonnan kysyntä vaihtelee kausittain ja kovimpina kysyntäpiikkeinä neuvontatehtävä ei ole hoidettavissa Asiointiyksikön voimin.

Vuokratyövoimaa käytetään vain sellaisissa neuvontatehtävissä, joissa ei käytetä Verohallinnon toimivallassa olevaa harkintaa taikka verolainsäädännön tulkintaa. Vuokratyövoimalla tehtävä neuvonta on rajattu vain perusneuvontaa, joka tarkoittaa käytännössä sitä, että asiakkaan kanssa käydään läpi Verohallinnon vero.fi:ssä olevaa

ohjeistusta.

Vuokratyöntekijä tulee vastaamaan Henkilöasiakkaan tuloverotus-sarjan puheluihin. Vuokratyöntekijä siirtää puhelun virkamiehelle silloin, kun asia edellyttää virkavastuulla tehtävää harkintaa. Vuokratyöntekijät työskentelevät sopimusperusteisesti Verohallinnon johdon ja valvonnan alaisina. Verohallinto vastaa vuokratyötä tekevien henkilöiden kouluttamisesta, ohjaamisesta ja valvonnasta. Verohallinto vastaa kaikista menettelyssä tapahtuvista virheistä ja asiakkaan mahdollisesti kärsimästä vahingosta. Perekätytyksessä vuokratyöntekijät koulutetaan tuloverotusta koskevaan yleiseen ohjaukseen ja käytössä oleviin tietojärjestelmiin. Perekätytyksessä toteutetaan käytännön harjoituksia ja Verohallinnon virkailijan työskentelyn kuuntelua. Työn tekemisessä on myös työnopastusta ja -tukea. Puhelinpalvelutyö on contact center -tyyppistä neuvontatyötä jossa ei tehdä verotusta koskevia päätöksiä. Neuvonta kattaa ne tiedot, jotka asiakas voi itsekin löytää Verohallinnon internet - sivuilta.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies huomautti Verohallintoa syksyllä 2019 (EOAK/5/2019) asiakkaan pääsystä neuvontaa koskeviin palveluihin. Ratkaisussa todetaan puhelinpalveluiden osalta, että Verohallinnon puhelinneuvonta ei täyttänyt hyvän hallinnon perusteiden vaatimuksia asianmukaisesta palvelusta ja neuvonnasta. Se, ettei valtaosaan puheluista vastattu oli muodostanut tosiasiallisen esteen saada asianmukaista neuvontapalvelua.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies antoi syksyllä 2019 ratkaisun (EOAK/3379/2018) koskien automaattisesta päätöksentekomenettelyä verotuksessa. Apulaisoikeusasiamies on ratkaisussaan pitänyt Verohallinnon automatisoitua verotus- ja päätöksentekomenettelyä lainvastaisena koska se ei perustu asianmukaiseen ja täsmälliseen lainsäädäntöön. Perustuslakivaliokunta oli maahanmuuttohallintoa koskevia lakiesityksiä arvioidessaan (PeVL 62/2018 ja 7/2019) lausunut, että valtioneuvoston tulee selvittää yleislainsäädännön sääntelytarvetta automaattiseen päätöksentekoon liittyvään oikeusturvaan ja virkavastuun toteutumiseen. Valiokunta toteaa, että ennen selvitystä on välttämätöntä pidättäytyä uusista hallinnonalakohtaisista automatisoitua päätöksentekoa koskevista sääntelyehdotuksista. Oikeusministeriössä on vireillä hanke automaattista päätöksentekoa koskevan hallinnon yleissääntelyn valmistelemiseksi (OM021:00/2020). Hankkeen esiselvityksessä olevan etenemissuunnitelman mukaisesti yleislainsäädännön valmistelu alkaisi vuoden 2020 aikana. Ottaen huomioon Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu, perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö ja oikeusministeriössä vireillä oleva lainsäädäntöhanke on selvää, että Verohallinto ei voi tällä hetkellä kehittää automaattiseen perustuvia menettelyitä verotuksessa, jotka vapauttaisivat nykyisiä resursseja esimerkiksi puhelinneuvontaan.

Verohallinto selvittää vuokratyövoiman käyttöä koskevalla kokeilulla työvoiman joustavaa käyttöä ruuhkatilanteissa. Vuokratyövoiman käyttö on yksi niistä keinoista, joilla voidaan parantaa erityisesti puhelinneuvonnan saatavuutta. Hyvän hallinnon vaatimusten mukainen puhelinpalvelu edellyttää työvoimaa, joka on joustavasti käytössä silloin kun sitä tarvitaan.

## Lausunto vuokratyön tekemistä koskevaan sääntelyyn

Perustuslain 2 §:n mukaisesti julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Perustuslain 21 §:n mukaisesti viranomaisen tulee huolehtia oikeusturvan ja hyvän hallinnon toteutumisesta. Perustuslain 118 §:n mukaisesti virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla säädetään. Perustuslain 124 §:n mukaisesti 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.

Rikosoikeudellisesta virkavastuusta säädetään rikoslain 40 luvussa. Luvun 11 ja 12 §:n nojalla rikosoikeudellinen virkavastuu ulottuu virkamiehen lisäksi myös työsuhteisiin ja julkista luottamustehtävää hoitavaan. Rikosoikeudellista virkavastuuta ei tämän mukaisesti sovelleta silloin kun työntekijä ei ole virka- tai työsuhteessa suoraan viranomaiseseen.

Työsopimuslain (5512001) 1 luvun 7 §:ssä säädetään oikeuksien ja velvollisuuksien siirtymisestä työnantajan siirtäessä työntekijän tämän suostumuksella käyttäjäyrityksen käyttöön. Tällöin käyttäjäyritykselle siirtyy oikeus johtaa ja valvoa työntekoa sekä muut työnantajalle säädettyt välittömästi työn tekemiseen ja sen järjestelyihin liittyvät velvoitteet.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaistehtävien siirtämistä yksityiselle useassa eri lausunnossa. Lausuntojen perusteella esimerkiksi viranomaisen vastuulla olevaa ja hyvään hallintoon perustuvaa neuvontaa on pidetty julkisena hallintotehtävänä (PeVL 11/2006 vp), joka ei sisällä julkisen vallan käyttöä. Lausunnossa PeVL 26/2017 vp on arvioitu kattavammin määrättyjä tehtäviä sellaisiksi ns. avustaviksi tehtäviksi, jotka eivät sisällä julkisen vallan käyttöä. Verohallinnon käsitteen mukaan perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on ollut vain sellaisia tilanteita, joissa viranomaistehtävä on tarkoitus ulkoistaa viranomaiskoneiston ulkopuolelle yksityissektorille. Verohallinnolla ei ole tiedossa tulkintoja vuokratyövoiman käyttöä koskevista kannanotoista perustuslain 124 §:n näkökulmasta.

Verohallinnon tehtävistä säädetään Verohallinnosta annetun lain (503/2010) 2 §:ssä. Lainkohdan 1 momentin mukaisesti Verohallinnon tehtävänä on verotuksen toimittaminen, verovalvonta, verojen ja maksujen kanto, perintä ja tilitys sekä veronsaajien oikeudenvalvonta sen mukaan kuin erikseen säädetään. Lainkohdan 2 momentin mukaisesti Verohallinnon on edistettävä oikeaa ja yhdenmukaista verotusta sekä kehitettävä Verohallinnon palvelukykyä.

Verohallinnon oikeudesta siirtää yksityisen taholle Verohallinnosta annetun lain 2 §:n 1 momentissa tarkoitettuun tehtävään liittyvä avustava tehtävä säädetään lain 2 b §:ssä. Lainkohdan 1 momentissa on lueteltu ne tehtävät, jotka voidaan siirtää yksityiselle. Lainkohdan 2 momentissa on säädetty virkavastuun soveltamisesta silloin kun yksityisen palveluksessa oleva suorittaa avustavaa tehtävää. Lainkohdassa tarkoitettavat avustavat tehtävät ovat teknisluonteisia kuten vastaanotettujen ja lähetettävien asiakirjojen käsittely. Lainkohdan perusteella Verohallinto ei voi siirtää sille laissa kuuluvaa neuvontapalvelua yksityisen hoidettavaksi.

Arvioidessaan vuokratyövoiman käyttöä Verohallinto on tutustunut Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuun 711/2/09, joka koski keikkälääkäreiden käyttöä terveydenhuolloissa sekä Valviran ohjeisiin virkavastuulla hoidettavista lääkärin tehtävistä.

Verohallinnon vuokratyökokeilussa ei ole kysymys perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua viranomaistehtävän ulkoistamisesta. Perustuslain esitöiden mukaisesti lainsäätelyllä suojataan viranomaiselle kuuluvien tehtävien tekemistä viranomaisissa. Laissa ei ole kuitenkaan tarkemmin säädetty, voidaanko viranomaiselle kuuluvia tehtäviä tehdä muussa kuin työ- tai virkasuhteessa, jos tehtävä ei sisällä julkisen vallan käyttöä.

Vuokratyökokeilussa tehtävät on rajattu koskemaan vain sellaisia julkisia hallintotehtäviä, joissa ei käytetä julkista valtaa. Vuokratyön tekijät ovat työsopimuslain mukaisesti suoraan Verohallinnon johdon ja valvonnan alaisina. Verohallinto pystyy rajaamaan tehtävät tarkasti ja myös kontrolloimaan sitä, että vuokratyötä tehdään vain yleisneuvonnan piirissä.

Verohallinto katsoo, että vuokratyön käyttäminen yleisneuvonnassa ei ole perustuslain 2 tai 124 §:n vastaista. Verohallinto ei siirrä julkisen vallan käyttöä tai julkista hallintotehtävää pois viranomaiskontrollista. Verohallinto vastaa edelleen verohallintolain 2 §:n sekä hallintolain (434/2003) mukaisista tehtävistä eikä neuvontaa siirretä pois Verohallinnosta.

Verohallinto ei näe, että vuokratyövoiman käyttäminen vaarantaisi perustuslain 21 §:n mukaista kansalaisen oikeusturvaa tai hyvän hallinnon toteutumista. Yleisneuvonta tehdään edelleen Verohallinnon täydessä kontrollissa ja tehtävää tekevät henkilöt koulutetaan samoin kuin muukin Verohallinnon neuvontaa tekevä henkilöstö. Yleisneuvonta tehdään Verohallinnon johdon ja valvonnan alaisena ja kansalainen voi edelleen luottaa Verohallinnon yleisneuvonnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen.

Verohallinto toteaa kuitenkin, että vuokratyöntekijä on rikosoikeudellisesti erilaisessa asemassa kuin Verohallintoon suoraan työ- tai virkasuhteessa oleva henkilö, koska vuokratyöntekijää ei voida saattaa rikosoikeudelliseen virkavastuuseen. Tältä osin tulee ottaa huomioon, että vuokratyöllä tehtävä yleisneuvonta on luonteeltaan sellainen tehtävä, jossa päädytään vain hyvin poikkeuksellisesti rikosoikeudellisesti arvioitavaan tilanteeseen. Silloin, jos vuokratyötä tekevä rikkoo

esimerkiksi salassapitovelvoitetta, voidaan hänet tuomita rikoslain 38 luvussa säädetyn tunnusmerkistön perusteella. Kansalaisen kannalta on kuitenkin selvää, että Verohallinto vastaa yleisneuvonnasta aiheutuneen mahdollisen vahingon korvaamisesta.

**Verohallinnolta hankitussa lisäselvityksessä 4.12.2020** lisäselvitystä todettiin seuraavaa.

Vuokratyövoimaa käytettiin ajanjaksolla 1.3. - 30.9.2020. Tänä aikana työskenteli vuokratyösopimuksen perusteella 25 henkilöä, joista koko jakson ajan 18 henkilöä.

Samankaltaisissa tehtävissä työskentelee päätoimisesti Verohallinnon Asiointiyksikössä 72 virkailijaa. Tämän lisäksi puhelinneuvonnassa käytetään osa-aikaisesti jonkin verran virkailijoita myös muista Verohallinnon yksiköistä.

Edellä mainitulla ajanjaksolla vuokratyösopimuksen nojalla työskentelevät henkilöt vastasivat noin 50 000 puheluuun kun kokonaismäärä henkilöverotusta koskevista puheluista tällä ajanjaksolla oli noin 220 000 puhelua. Vuokratyösopimuksen perusteella työskentelevät vastasivat näin ollen noin viidesosaan henkilöverotukseen saapuneista puheluista.

Selvityksen liitteenä olleessa Verohallinnon ja henkilöstövuokrausyhtiön Henkilöstövuokraussopimuksessa todettiin muun ohella seuraavaa.

Tämä asiakaskohtainen sopimus perustuu Hanselin Henkilöstövuokraus 2019-2023 puitejärjestelyyn.

Asiakaskohtaisen sopimuksen lisäksi sopijapuolten välisessä suhteessa sovelletaan Toimittajan ja Hanselin välillä tehtyä henkilöstövuokrauspalveluja koskevaa puitesopimusta.

Sopimuskausi on 20.1.2020 - 28.2.2024.

Hansel Oy:n ja henkilöstövuokrausyhtiön Puitesopimuksessa todettiin muun ohella seuraavaa.

---

**Asiakas** tarkoittaa Hansel Oy:stä annetun lain (1096/2008) 3 §:ssä tarkoitettuja valtionhallinnon yksiköitä, kuten ministeriöitä, niiden alaisia valtion virastoja ja laitoksia, valtion liikelaitoksia ja eräitä muita valtionhallinnon hankintayksiköitä sekä Suomessa toimivia Euroopan unionin erillisvirastoja. Hansel on tässä kohdassa tarkoitettu Asiakas sen hankkiessa tämän puitesopimuksen mukaisia palveluita. Selvyyden vuoksi todetaan, että Hanseliin sovelletaan tässä puitesopimuksessa sovittuja Asiakkaan oikeuksia ja velvoitteita Hanselin toimiessa Asiakkaana.

---

Kohdan 5.1.1 mukaan puitesopimus tuli voimaan 1.3.2019. Puitesopimuksen voimassaolo päättyy 28.2.2023.

---

Puitesopimuksen liitteessä 1 ”Hankinnan kohteen kuvaus ja vaatimukset” todettiin kohdassa 1.1. Henkilöstövuokrauspalvelut muun ohella seuraavaa.

”Henkilöstövuokrauksella tarkoitetaan toimintaa, jossa henkilöstöpalveluita tuottava Toimittaja siirtää työntekijöitään Asiakkaan käyttöön vastiketta vastaan siten, että Toimittaja on työntekijän työnantaja. Työntekijän työnjohto- ja valvontaoikeus sekä ne työnantajalle säädetyt velvollisuudet, jotka liittyvät työn tekemiseen ja järjestelyihin siirtyvät Asiakkaalle. Asiakas määrittelee tehtävät, joihin vuokratyövoimaa käytetään. Työ suoritetaan Asiakkaan osoittamissa tiloissa, Asiakkaan työvälineillä ja työmenetelmien mukaisesti, ellei Asiakkaan ja toimittajan välisessä asiakas-kohtaisessa sopimuksessa toisin sovita.

Henkilöstövuokrauksessa on huomioitava valtionhallinnossa henkilöstöprosesseja ohjaavat käytännöt ja ohjeistukset sekä asiaa koskeva lainsäädäntö. Yksityisestä sektorista, valtion liikelaitoksista ja valtionyhtiöistä poiketen henkilöstövuokrausta voidaan käyttää valtion virastoissa vain rajoitetusti.

Vuokratyövoimaa ei voida käyttää julkisen vallan käyttöä edellyttävissä tehtävissä.

Asiakas voi vuokrata yhden tai useamman henkilön. Asiakas ja Toimittaja voivat sopia myös ryhmän vuokraamisesta (esim. tiimi sekä esimies).

Puitejärjestely koostuu pääasiassa toimisto- ja taloushallinnon alan, ICT-alan sekä ravintolapalvelujen alan henkilöstövuokrauksesta. Lisäksi tarvetta on jonkun verran myös esim. muun muassa teollisuuden-, logistiikan- ja rakennusalan sekä kielipalveluiden henkilöstövuokraukseen. Vuokrahenkilöt sijoittuvat avustaviin tehtäviin, asiantuntija- ja päällikkötehtäviin.”

### 3 RATKAISU

#### 3.1 Oikeusohjeita

Perustuslain 2 §:ssä säädetään muun ohella oikeusvaltioperiaatteesta. Pykälän 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Perustuslain 21 §:ssä säädetään oikeusturvasta. Pykälän 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Perustuslain 118 §:ssä säädetään vastuusta virkatoimista. Pykälän 1 momentin mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Hän on myös vastuussa sellaisesta monijäsenen toimielimen päätöksestä, jota hän on toimielimen jäsenenä kannattanut. Pykälän 3 momentin mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla säädetään. Tässä tarkoitettua syyteoikeutta ei kuitenkaan ole, jos syyte on perustuslain mukaan käsiteltävä valtakunnanoikeudessa.

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.

Hallitolain tarkoituksen on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Hallitolain 2 luvussa säädettyihin hyvän hallinnon perusteisiin kuuluu lain 7 §:ssä säädetty palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuuden vaatimus sekä lain 8 §:ssä säädetty neuvonta.

Hallitolain 7 §:n 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Hallitolain 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.

Verohallinnosta annetun lain 2 §:ssä säädetään Verohallinnon tehtävistä. Pykälän 1 momentin mukaan Verohallinnon tehtävänä on verotuksen toimittaminen, verovalvonta, verojen ja maksujen kanto, perintä ja tilitys sekä veronsaajien oikeudenvalvonta sen mukaan kuin erikseen säädetään. Pykälän 2 momentin mukaan Verohallinnon on edistettävä oikeaa ja yhdenmukaista verotusta sekä kehitettävä Verohallinnon palvelukykyä. Pykälän 3 momentin mukaan Verohallinnon tulee suorittaa ne selvitys-, kokeilu-, seuranta- ja suunnittelutehtävät sekä

muut tehtävät, jotka valtiovarainministeriö sille antaa tai jotka sille erikseen säädetään taikka määrätään.

Verohallinnosta annetun lain 2 b §:ssä säädetään avustavien tehtävien siirtämisestä yksityiselle taholle. Pykälän 1 momentin mukaan Verohallinto voi siirtää 2 §:n 1 momentin mukaiseen tehtävään liittyvän avustavan tehtävän sellaiselle yksityiselle taholle, jolla on riittävät tekniset edellytykset sekä riittävä osaaminen tällaisen tehtävän hoitamiseksi. Avustavia tehtäviä ovat 1) Verohallinnolle annettavien ilmoitusten ja muiden asiakirjojen vastaanotto, lajittelu sekä asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen tallentaminen, 2) Verohallinnon lähettämien asiakirjojen tulostaminen ja laittaminen kuoriin, 3) sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) 18 ja 19 §:n mukainen sähköinen tiedoksianto ja siihen liittyvän suostumuksen hallinta. Pykälän 2 momentin mukaan avustavia tehtäviä hoitava henkilö toimii 1 momentin mukaisia tehtäviä suorittaessaan rikosoikeudellisella virkavastuulla. Vahingonkorvauksesta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

### **3.2 Perustuslakivaliokunnan perustuslain 124 §:ää koskevaa lausuntokäytäntöä**

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 11/2006 vp arvioinut veronkannon aputoimintoina olevien puhelinpalvelujen järjestämistä ostopalveluina seuraavasti (s. 2).

Ajoneuvoverolakia koskeva neuvonta on osittain ollut ulkoistettu Ajoneuvohallintokeskuksen ja Elisa Oyj:n välisellä sopimuksella jo vuodesta 1999 lähtien. Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen kiinnitettyä huomiota sääntelyn perustuslainmukaisuuteen ehdotetaan nyt menettelystä otettavaksi säännökset ajoneuvoverolain 56 §:n 3 momenttiin. Sen mukaan veronkantoviranomainen voi sopia veronkanton liittyvän avustavan puhelinpalvelun siirtämisestä muun kuin viranomaisen hoidettavaksi. Avustavaan neuvontaan ei sisälly verotusta koskevan päätöksentekovallankäyttöä. Neuvontaa tarjoavan yhteisön ja sen henkilökunnan on tehtävässään noudatettava hallintolakia. Sopimus avustavasta puhelinpalvelusta ei vaikuta veronkantoviranomaiselle kuuluviin tehtäviin tai viranomaisten velvollisuuksiin.

Ehdotusta on arvioitava perustuslain 124 §:n kannalta. Sen 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 hyvänhallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallankäyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Avustava puhelinpalvelu ei ehdotuksen mukaan sisällä verotusta koskevan päätöksentekovallan käyttöä. Kyse ei siten ole julkisen vallan, eikä myöskään merkittävän julkisen vallan, käytöstä. Neuvonnassa on kysymys toiminnan avustusluonteisuudesta huolimatta kuitenkin julkisen hallintotehtävän käytöstä, sillä neuvonta kuuluu hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen lakisääteisiin tehtäviin. Valiokunta on katsonut käytännössään, että viranomaisia avustavia tehtäviä voidaan sopimuksella siirtää muiden kuin viranomaisten hoidettavaksi (PeVL 47/2005



vp, s. 6/I). Neuvontatehtävien siirtäminen on tältä osin sopusoinnussa perustuslain 124 §:n säännöksen kanssa.

Lausunnossaan PeVL 26/2017 vp perustuslakivaliokunta arvioi valinnanvapauslakiesitystä muun ohella seuraavasti (s. 47-48 ja 49-50).

Julkisen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan 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.

Perustuslain 124 §:n sanamuodolla korostetaan perustuslain esitöiden (HE 1/1998 vp, s. 179/I) mukaan sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsääntöisesti kuulua viranomaisille ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti. Säännöksen tarkoituksena on rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle (PeVM 10/1998 vp, s. 35/II, HE 1/1998 vp, s. 178/II).

Julkisella hallintotehtävällä viitataan perustuslaissa verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Lainsäädäntö- tai tuomiovallan käyttöä sen sijaan ei voida pitää säännöksessä tarkoitettuna hallintotehtävänä. Perustuslain 124 §:n säännös kattaa sekä viranomaisille nykyisin kuuluvien tehtävien siirtämisen että hallintoon luettavien uusien tehtävien antamisen muille kuin viranomaisille (HE 1/1998 vp, s. 179/I).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt esimerkiksi kokonaisuutena tarkastellen meripelastustoimea (PeVL 24/2001 vp, s. 4/I) ja operatiivisten jätehuoltotehtävien muodostamaa kokonaisuutta (PeVL 58/2010 vp, s. 4/II) julkisina hallintotehtävinä. Oikeusapu- ja edunvalvontatehtävissä on perustuslakivaliokunnan mielestä niiden järjestämistapa huomioiden kyse julkisen hallintotehtävän piirteitä omaavasta tehtäväkokonaisuudesta, vaikka niissä painottuvat myös yksityiseen etuun ja elinkeinotoimintaan liittyvät näkökohdat. Valiokunta on tällöin antanut merkitystä sille, että kyse on viranomaisen järjestämisvastuulla olevasta lakisääteisestä palvelutehtävästä, jonka toteuttamista voitiin valiokunnan mielestä luonnehtia myös tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi (PeVL 16/2016 vp, s. 2). Myös viranomaista avustavia tehtäviä on pidetty julkisina hallintotehtävinä (ks. esim. PeVL 55/2010 vp, s. 2/I). Julkisesta hallintotehtävästä ei ole ollut kyse sellaisessa puolueettomassa, tekniseen asiantuntemukseen perustuvassa testauksessa ja sertifiointissa, joka ei vaikuttanut viranomaisen toimivaltaan päättää laitteiden ja rakenteiden määräaikaistarkastuksissa käytettävistä menetelmistä ja henkilöistä (PeVL 4/2012 vp, s. 2/II), eikä varmennetoiminnassa, jonka luonne oli tosiasiallisesti etäännyntynyt julkiseen hallintotehtävään liitettävistä ominaispiirteistä (PeVL 16/2009 vp, s. 2—3).

Perustuslain 124 §:n esitöiden mukaan lähtökohtana on, että julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään

lailla. Koska etenkin julkisten palvelutehtävien hoitaminen on kuitenkin voitava järjestää joustavasti eikä tällaisten tehtävien antamisesta ole sääntelyn tavoitteiden kannalta tarpeen edellyttää säädettäväksi yksityiskohtaisesti lailla, voidaan hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säätää tai päättää myös lain nojalla. Tehtävän antamiseen oikeuttavan toimivallan on tällöinkin perustuttava lakiin (HE 1/1998 vp, s. 179/I). Perustuslakivaliokunta on todennut, että julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle myös lain nojalla tehtävällä sopimuksella (PeVL 11/2004 vp, s. 2/I, PeVL 11/2002 vp, s. 5/I).

---

Edellytyksenä julkisen hallintotehtävän antamiselle muulle kuin viranomaiselle on perustuslain 124 §:n mukaan lisäksi se, ettei hallintotehtävän antaminen saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Säännös korostaa sen perustelujen mukaan julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista (HE 1/1998 vp, s. 179/II).

Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset koskevat perustuslain 124 §:n perustelujen mukaan ennen muuta julkiseen hallintotehtävään liittyvää päätöksentekoa. Tällöin on kiinnitettävä huomiota muun muassa yhdenvertaisuuteen (6 §), yksilön kielellisiin perusoikeuksiin (17 §), oikeuteen tulla kuulluksi, vaatimukseen päätösten perustelemisesta ja oikeuteen hakea muutosta. Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimuksia on yleisesti tulkittava yhteydessä perustuslain 21 §:ään ja muihin perusoikeussäännöksiin (HE 1/1998 vp, s. 179/II). Uskottaessa hallintotehtävä suoraan laissa tai lain nojalla muulle kuin viranomaiselle tulee säännösperusteisesti taata oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen tässä toiminnassa (PeVM 10/1998 vp, s. 35/II). Siltä osin kuin julkinen hallintotehtävä saattaa merkitä julkisen vallan käyttämistä on erityisesti varmistuttava siitä, että valtaa käyttävät ovat virkamiehiä rikoslain mielessä (PeVM 10/1998 vp, s. 35/II).

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (PeVL 33/2004 vp, s. 7/II, PeVL 46/2002 vp, s. 10). Lakiin ei ole perustuslain 124 §:n takia välttämätöntä yleensä sisällyttää viittausta hallinnon yleislakeihin, sillä hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä (PeVL 42/2005 vp, s. 3/II). Jos sellaista sääntelyn selkeyden vuoksi kuitenkin pidetään tarpeellisena, on viittauksen oltava vastakohtaispäätelmän vuoksi kattava (PeVL 11/2006 vp, s. 3/II, PeVL 42/2005 vp, s. 3/II).

Lausunnossaan PeVL 15/2019 vp perustuslakivaliokunta arvioi Hansel Oy nimisestä yhtiöstä annetun lain muuttamista ja yhtiölle lain nojalla annettavia tehtäviä seuraavasti (s. 3-4).

Hansel Oy:n tehtävät liittyvät julkisten hankintojen toteuttamiseen. Yhtiön tehtävänä on tuottaa asiakkailleen yhteishankintatoimintoja. Valtion talousarviosta annetun lain 22 a §:ssä säädetään valtion talousarviolouden piirissä olevien virastojen ja laitosten hankinnoista ja velvollisuudesta toteuttaa hankinnat yhteishankintasopimuksia käyttäen. Lisäksi Hansel tuottaa asiakkailleen erilaisia tuki- ja asiantuntijapalveluita. Yhteishankittavien tuotteiden ja palveluiden määrä on hallituksen esityksen (s. 5) mukaan ollut vuonna 2018 lähes 900 miljoonaa euroa.

Valtion ja kuntien viranomaisilla ja muilla hankintayksiköillä on lakiin perustuva velvollisuus kilpailuttaa hankintansa. Toimiessaan yhteishankintayksikkönä Hansel Oy osallistuu julkisten hankintojen toteuttamiseen asiakkaidensa, kuten valtion ja kuntien, puolesta. Hankintamenettelyä ja siihen liittyviä oikeussuojakeinoja säännellään laissa yksityiskohtaisesti. Hanselin tehtävät kiinnittyvät siten julkisyhteisöjen laissa säädettyjen velvollisuuksien toteuttamiseen. Nyt ehdotettavilla säännöksillä lakiin lisättäisiin säännökset hankintatiedon käsittelyyn liittyvästä viranomaisen tiedonsaantioikeuteen rinnastuvasta salassapitosäännökset sivuuttavasta tietojensaantioikeudesta. Lisäksi Hansel Oy:n tehtävillä on merkitystä julkisyhteisöjen varojen käytön kannalta. Vaikka hankintojen tekemiseen liittyy myös vahvoja yksityisoikeudellisia piirteitä, perustuslakivaliokunnan mielestä Hanselin tehtävässä yhteishankintayksikkönä painottuvat julkisen hallintotehtävän piirteet. Lisäksi Hanselilla jo olevia ja sille ehdotettuja asiantuntija- ja tukitehtäviä ei perustuslakivaliokunnan mielestä voi kokonaisuutena kuvata sillä tavoin teknisiksi, ettei niissäkin olisi osin kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta.

Olemassa olevien ja nyt ehdotettujen tehtävien osoittamiselle Hansel Oy:lle ei ole perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuun tarkoituksenmukaisuusedellytykseen liittyvää estettä. Merkitystä tältä kannalta on yhtiön erityisasiantuntemuksella (PeVL 29/2013 vp, s. 2, PeVL 37/2010 vp, s. 5/I) ja hankintatoimen tehokkaaseen järjestämiseen liittyvillä näkökohdilla (PeVL 3/2009 vp, s. 4/II, PeVL 11/2006 vp, s. 2—3).

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (PeVL 33/2004 vp, s. 7/II, PeVL 46/2002 vp, s. 10). Lakiehdotukseen on perustuslain 124 §:stä johtuvista syistä välttämättömä lisätä säännös siitä, että yhtiön palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen hoitaessaan yhtiölle kuuluvia julkisia hallintotehtäviä (PeVL 26/2017 vp, s. 49—50, PeVL 16/2016 vp, s. 2—3, PeVL 8/2014 vp, s. 5/I). Tällainen muutos on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunnan mukaan lakiin ei ole perustuslain 124 §:n takia välttämättömä yleensä sisällyttää viittausta hallinnon yleislakeihin, sillä hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvelvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä (PeVL 42/2005 vp, s. 3/II). Viittaukset ovat

kuitenkin tarpeen, jos lakien sovellettavuudesta on muuten epäselvyyttä. Jos viitaukset ovat tarpeellisia, on niiden oltava vastakohtaispäätelmän vuoksi kattavia (PeVL 11/2006 vp, s. 3/II, PeVL 42/2005 vp, s. 3/II). Talousvaliokunnan tulee perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan arvioida viittausten tarpeellisuutta.

### **3.3 Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio päätös 4.3.2009 ”Julksen vallan käyttö kunnallisessa terveydenhuollossa” (dnro 711/2/2009)**

Verohallinnon viittaamassa päätöksessä arvioitiin muun ohella kuntalain 2 §:n 3 momentin ja sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta annetun lain 4 §:n 1 momentin nojalla kuntien toteuttamaa järjestämisvastuuta niiden hankkiessa terveysterveyspalveluja yksityisiltä palvelujen tuottajilta.

Tapahtuma-aikana voimassa olleen kuntalain 2 §:n 3 momentin mukaan kunta hoitaa sille laissa säädettyt tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja kunta voi hankkia myös muilta palvelujen tuottajilta. Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan kunta voi järjestää terveydenhuollon alaan kuuluvat tehtävät hoitamalla toiminnan itse (1 kohta), sopimuksin yhdessä muun kunnan tai muiden kuntien kanssa (2 kohta), olemalla jäsenenä toimintaa hoitavassa kuntayhtymässä (3 kohta), hankkimalla palveluja valtiolta, toiselta kunnalta, kuntayhtymältä tai muulta julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta (4 kohta) taikka antamalla palvelujen käyttäjälle palvelusetelin (5 kohta).

Voimassa olevan kuntalain (410/2015) 9 §:ssä säädetään palvelun tuottamisesta. Pykälän 1 momentin mukaan kunta tai kuntayhtymä voi tuottaa järjestämisvastuulle kuuluvat palvelut itse tai hankkia ne sopimukseen perustuen muulta palvelujen tuottajalta. Palvelusetelin käytöstä säädetään erikseen. Pykälän 2 momentin mukaan julkisen hallintotehtävän kunta voi kuitenkin antaa muulle kuin viranomaiselle vain, jos siitä erikseen lailla säädetään.

### **3.4 Verohallinnon menettelyn oikeudellinen arviointi**

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on tarkoin noudettava lakia. Perustuslain 21 §:n säännöksestä jokaiselle kuuluvasta oikeusturvasta on johdettavissa hyvän hallinnon käsite, jolla tarkoitetaan vaatimuksia viivytyksettömästä ja asianmukaisesti viranomaistoiminnasta sekä säännöksessä lueteltuja hyvän hallinnon osakysymyksiä. Hallintolaissa säädettyihin hyvän hallinnon perusteisiin kuuluu palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuuden vaatimus sekä viranomaisen neuvontavelvollisuus, jonka mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa ja vastattava asiointia koskeviin tiedusteluihin.

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.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään todennut, että perustuslain 124 §:n sanamuodolla korostetaan perustuslain esitöiden (HE 1/1998 vp, s. 179/I) mukaan sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsääntöisesti kuulua viranomaisille ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitusti. Säännöksen tarkoituksena on rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Lähtökohdaksi on, että julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään lailla. Koska etenkin julkisten palvelutehtävien hoitaminen on kuitenkin voitava järjestää joustavasti eikä tällaisten tehtävien antamisesta ole sääntelyn tavoitteiden kannalta tarpeen edellyttää säädettyä yksityiskohtaisesti lailla, voidaan hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säätää tai päättää myös lain nojalla. Tehtävän antamiseen oikeuttavan toimivallan on tällöinkin perustuttava lakiin.

Uskottaessa hallintotehtävä suoraan laissa tai lain nojalla muulle kuin viranomaiselle tulee säännösperusteisesti taata oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen tässä toiminnassa. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on katsottu, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla.

Perustuslakivaliokunta totesi arvioidessaan lakiehdotusta veronkantoon liittyvän avustavan puhelinpalvelun siirtämisestä muun kuin viranomaisen hoidettavaksi, että avustava puhelinpalvelu ei ehdotuksen mukaan sisällä verotusta koskevan päätöksentekovallan käyttöä. Kyse ei siten ole julkisen vallan, eikä myöskään merkittävän julkisen vallan käytöstä. Neuvonnassa on kysymys toiminnan avustusluonteisuudesta huolimatta kuitenkin julkisen hallintotehtävän käytöstä, sillä neuvonta kuuluu hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen lakisääteisiin tehtäviin. Valiokunnan lausuntokäytännön mukaan viranomaisia avustavia tehtäviä voidaan sopimuksella siirtää muiden kuin viranomaisten hoidettavaksi ja neuvontatehtävien siirtäminen oli tältä osin sopusoinnussa perustuslain 124 §:n säännöksen kanssa.

Arvioidessaan Hansel Oy:lle laissa säädettäviä tehtäviä perustuslakivaliokunta totesi, että valtion ja kuntien viranomaisilla ja muilla hankintayksiköillä on lakiin perustuva velvollisuus kilpailuttaa hankintansa. Toimiessaan yhteishankintayksikkönä Hansel Oy osallistuu julkisten hankintojen toteuttamiseen asiakkaidensa, kuten valtion ja kuntien, puolesta. Hankintamenettelyä ja siihen liittyviä oikeussuojakeinoja säännellään laissa yksityiskohtaisesti. Vaikka hankintojen tekemiseen liittyy myös vahvoja yksityisoikeudellisia piirteitä, perustuslakivaliokunnan mielestä Hanselin tehtävässä yhteishankintayksikkönä painottuvat julkisen hallintotehtävän piirteet. Lisäksi Hanselilla jo olevia ja sille ehdotettuja asiantuntija- ja tukitehtäviä ei perustuslakivaliokunnan mielestä voi kokonaisuutena kuvata sillä tavoin teknisiksi, ettei niissäkin

olisi osin kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Valiokunnan mukaan lakiehdotukseen on perustuslain 124 §:stä johtuvista syistä välttämätöntä lisätä säännös siitä, että yhtiön palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen hoitaessaan yhtiölle kuuluvia julkisia hallintotehtäviä.

Verohallinto on selvityksensä mukaan kokeillut keväällä 2020 vuokratyövoiman käyttöä asiakaspalvelutehtävissä. Vuokratyövoimaa käytetään Henkilöasiakkaan tuloverotus –sarjan puhelinneuvonnassa. Vuokratyövoiman puhelinneuvonta on rajattu perusneuvontaan eli Verohallinnon verkkosivuilla olevaan ohjeistukseen. Verohallinto vastaa vuokratyövoiman kouluttamisesta, ohjaamisesta ja valvonnasta. Puhelinneuvonta on contac center –tyyppistä neuvontaa jossa ei tehdä verotusta koskevia päätöksiä. Verohallinnon mukaan vuokratyövoiman käyttö on yksi niistä keinoista, joilla voidaan parantaa puhelinneuvonnan saatavuutta.

Verohallinnon lausunnon mukaan se oli arvioidessaan vuokratyövoiman käyttöä tutustunut eduskunnan oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio-päätökseen, joka koski keikkalääkäreiden käyttöä kunnallisessa terveydenhuollossa. Verohallinnon näkemyksen mukaan vuokratyökokeilussa ei ole kysymys perustuslain 124 §:ssä tarkoitetusta viranomaistoiminnan ulkoistamisesta, koska laissa ei kuitenkaan ole tarkemmin säädetty, voidaanko viranomaiselle kuuluvia tehtäviä tehdä muussa kuin työ- tai virkasuhteessa, jos tehtävä ei sisällä julkisen vallan käyttöä. Vuokratyökokeilussa tehtävät on rajattu koskemaan vain sellaisia julkisia hallintotehtäviä, joissa ei käytetä julkista valtaa. Vuokratyöntekijät ovat työsopimuslain mukaisesti suoraan Verohallinnon johdon ja valvonnan alaisia. Verohallinto katsoo, että vuokratyön käyttäminen ei ole perustuslain vastaista, koska Verohallinto ei siirrä julkisen vallan käyttöä tai julkista hallintotehtävää pois viranomaiskontrollista. Verohallinto vastaa edelleen sille laissa säädetystä tehtävistä.

Vuokratyöntekijät työskentelevät sopimusperusteisesti Verohallinnon johdon ja valvonnan alaisena. Vuokratyöntekijöitä ei kuitenkaan voida saattaa rikosoikeudelliseen virkavastuuseen. Vuokratyöntekijän rikosoikeudellinen vastuu on siten erilainen kuin Verohallintoon työ- tai virkasuhteessa olevan henkilön. Verohallinnon käsityksen mukaan vuokratyöntekijän tehtävät ovat sellaisia, joissa vain hyvin poikkeuksellisesti päädytään rikosoikeudellisesti arvioitaviin tilanteisiin. Verohallinto vastaa yleisneuvonasta mahdollisesti aiheutuneen vahingon korvaamisesta.

Perustuslain 124 §:n julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla. Perustuslain esitöiden mukaan sanamuodolla korostetaan sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee kuulua viranomaiselle ja tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaiselle vain rajoitetusti. Lähtökohtana on julkisen hallintotehtävän antamisesta muille kuin viranomaisille säädetään lailla. Koska julkisten palvelutehtävien hoitaminen on kuitenkin voitava järjestää joustavasti, voidaan tehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säätää tai päättää lain nojalla. Tehtävän antamisen oikeuttavan toimivallan on tällöinkin perustuttava lakiin. Säännös korostaa sen perustelujen mukaan julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja

asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista

Verohallinnon viittaamassa oikeusasiamies Paunio ratkaisussa arvioitiin julkisen vallan käyttöä kunnallisessa terveydenhuollossa, kun palveluja oli hankittu yksityisiltä palvelun tuottajilta. Kuntien menettely perustui kuntalain säännökseen, jonka mukaan kunta voi hankkia tehtävien edellyttämiä palveluja myös muilta palvelujen tuottajilta. Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuuksista annetussa lain (SVOTL) mukaan kunta voi järjestää terveydenhuollon alaan kuuluvat palvelut muun ohella itse tai hankkimalla palveluja yksityiseltä palvelun tuottajalta. Oikeusasiamiehen ratkaisussa siten arvioitiin perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla lain nojalla muilta kuin viranomaisilta hankittuja kunnallisia terveydenpalvelutehtäviä ja julkisen vallan käyttöä niissä. Oikeusasiamiehen johtopäätöksenä oli, että kunnan tai kuntayhtymän yksityisen palvelujen tuottajan kanssa kuntalain tai STVOL:n perusteella tekemä sopimus terveystalujen hankkimisesta ei ole riittävä oikeusperusta julkisen vallan käyttöä sisältävien kunnan tai kuntayhtymän tehtävien hoitamiseksi, vaan julkisen vallan käyttöä koskevan toimivallan tulee perustua nimenomaiseen lainsäätöön. Oikeusasiamies totesi, että saadun selvityksen mukaan keikkalääkäreitä toimii tehtävissä, joissa käytettiin julkista valtaa, joten vallitseva oikeustila oli lainvastainen.

Perustuslain oikeusturvasta johdettava hyvä hallinto on turvattu hallintolailla. Hyvän hallinnon perusteisiin kuuluu palvelun asianmukaisuuden vaatimus sekä viranomaisen neuvontavelvollisuus. Neuvontavelvollisuudessa on kysymys julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, sillä neuvonta on hallintolailla säädetty viranomaisen lakisääteiseksi tehtäväksi. Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaisella vain lailla tai sen nojalla. Verohallinnosta annetussa laissa on säädetty avustavien tehtävien siirtämisestä yksityiselle taholle. Näihin tehtäviin ei kuulu Verohallinnon puhelinneuvontatehtävät. Verohallintoa koskevassa lainsäädännössä ei ole säädetty vuokratyövoiman käyttämisestä Verohallinnossa eikä Verohallinnon puhelinneuvontapalveluiden järjestämisestä käyttäen vuokratyövoimaa.

Hansel Oy:n ja vuokratyöyhtiön puitesopimuksen liitteen mukaan henkilöstövuokrauksessa on huomioitava valtionhallinnossa henkilöstöprosesseja ohjaavat käytännöt ja ohjeistukset sekä asiaa koskeva lainsäädäntö. Henkilöstövuokrausta voidaan käyttää valtion virastoissa vain rajoitetusti. Vuokratyövoimaa ei voida käyttää julkisen vallan käyttöä edellyttävissä tehtävissä.

Verohallinnon vuokratyövoiman käyttö julkisessa hallintotehtävässä eli sen puhelinneuvonnassa perustuu henkilöstövuokraussopimukseen ja edellä mainittuun puitesopimukseen. Verohallinnon puhelinneuvonnassa ajalla 1.3-30.9.2020 sopimussuhteiset vuokratyöntekijät vastasivat noin viidesosaan henkilöverotusta koskevista neuvontapuheluista. He vastasivat noin 50 000 neuvontapuheluun. Nämä työntekijät toimivat Verohallinnon työjohdon ja valvonnan alaisina. Koska heitä ei voi saattaa rikosoikeudelliseen virkavastuuseen he eivät ole olleet asianmukaisen julkisen valvonnan alaisia. He olivat siten eri asemassa

kuin Verohallintoon virka- ja työsuhteessa olevat samaa puhelinneuvontaa hoitavat henkilöt.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään todennut, että siirrettäessä julkinen hallintotehtävä muulle kuin viranomaiselle oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät henkilöt toimivat virkavastuulla.

Käsitykseni mukaan nämä oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset ja erityisesti virkavastuun toteutuminen tulee turvata säännöspäätöksellisesti myös silloin, kun julkisen hallintotehtävän hoitamisessa käytetään vuokratyövoimaa.

Siltä osin, kun Verohallinto selvityksessään viittasi aiempiin ratkaisuihini, joiden johdosta se ilmoittaa ryhtyneensä käyttämään vuokratyövoimaa, totean seuraavan.

Olin ratkaisussani EOAK/5/2019 todennut, että Verohallinnon puhelinneuvonta ei täyttänyt hyvän hallinnon palvelun asianmukaisuuden vaatimusta, kun valtaosa asiakkaista ilmeisesti jäi ilman minkäänlaista asiakas- ja neuvontapalvelua, sillä virkailijat eivät ehtineet vastata puheluihin. Vain noin kolmestakymmenestä neljäänkymmeneen prosenttiin eri puhelinnumeroista saapuneisiin puheluihin ehdittiin vastata.

Ratkaisussa EOAK/3379/2018 olin oli samaa mieltä perustuslakivaliokunnan kanssa siitä, että automatisoidun päätöksenteon sääntelytarpeet tulee selvittää viipymättä. Pidin valitettavana, että Verohallinnossa automatisoitu hallinto- ja päätöksentekomenettely on edennyt laajasti ilman asianmukaista selvitystä ja arviota lailla säätämisen tarpeesta, jossa olisi otettu huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetut avoimet ja selvitettävät seikat.

Ratkaisussani EOAK/502/2019 totesin, että Verohallinto ei lähettänyt esitetytyn veroilmoituksen mukana enää ilmoituksen täyttöpasta eikä se myöskään ilmoittanut verotoimistojen toimipisteiden yhteystietoja muuten kuin verkkosivuillaan. Verohallinto oli omilla toimenpiteillään lisännyt puhelinneuvonnan tarvetta ja neuvonnan ruuhkautumista, kun se ohjasi veroilmoituksen täyttämistä koskevaa neuvontaa tarvitsevat asiakkaansa ja yhteystietoja kysyvät asiakkaansa soittamaan asiakaspalvelunumeroon. Mielestäni Verohallinnon esitetytyn veroilmoituksen korjaus- ja täydennysmenettely ei täyttänyt hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvia vaatimuksia paperilla ilmoittajille tarjottavan neuvontapalvelun osalta eikä menettelyn heiltä edellyttämien lukuisten omien aktiivisten toimenpiteiden johdosta.

### Johtopäätös

Neuvonta kuuluu viranomaisen lakisääteisiin tehtäviin ja on siten julkinen hallintotehtävä. Perustuslain mukaan julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsääntöisesti kuulua viranomaiselle. Verohallinnon käyttämät vuokratyöntekijät ovat työsopimuslain mukaisesti suoraan



Verohallinnon johdon ja valvonnan alaisia. Verohallinnon käsityksen mukaan vuokratyökokeilussa ei siten ole kysymys perustuslain 124 §:ssä tarkoitetusta viranomaistoiminnan ulkoistamisesta eikä vuokratyövoiman käyttäminen siirrä julkista hallintotehtävää pois viranomaiskontrollista

Käsitykseni mukaan Verohallintoa koskevassa lainsäädännössä ei ole säädetty, voidaanko viranomaiselle kuuluvia hallintotehtäviä hoitaa muussa kuin työ- tai virkasuhteessa. Tiedossani ei myöskään ole vuokratyövoiman käyttöä julkisen hallintotehtävän hoitamisessa koskevia perustuslakivaliokunnan perustuslain 124 §:n tulkintakannanottoja.

Perustuslakivaliokunta totesi Hansel Oy:lle laissa säädettäviksi ehdotettuja tehtäviä arvioidessaan, että lakiehdotukseen on perustuslain 124 §:stä johtuvista syistä välttämätöntä lisätä säännös siitä, että yhtiön palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen hoitaessaan yhtiölle kuuluvia julkisia hallintotehtäviä.

Totean perustuslakivaliokunnan tämän kannanoton perusteella, että vuokratyövoiman käyttäminen edellyttää, että lainsäädäntöön lisätään säännös siitä, että Verohallinnossa vuokratyövoimana toimiviin henkilöihin sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä heidän hoitaessaan julkisia hallintotehtäviä. Tällaisen säännösehdotuksen sisältämän lakiesityksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä olisi mahdollista ja suotavaa saada perustuslakivaliokunnan kannanotto siihen, onko myös vuokratyövoiman käyttämisestä Verohallinnossa säädettävä laissa.

#### **4 TOIMENPITEET**

Saatan edellä esittämäni käsityksen vuokratyövoiman käytön edellytyksestä Verohallinnon tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Verohallinnolle.