

21.5.2012

Dnro 848/2/11

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Ulla-Maija Lindström

VEROTUKSEN AVUSTAVISTA TEHTÄVISTÄ TULISI SÄÄTÄÄ LAILLA

MAN BORDE LAGSTIFTA OM HJÄLPFUNKTIONER VID BESKATTNINGEN

1
ASIA

Kantelija arvosteli verotoimiston menettelyä, kun hänen yrityksensä osinkotiedot olivat näkyneet toisen hänestä täysin riippumattoman yrityksen esitetyillä veroilmoituksella. Kantelun tutkimisen yhteydessä ilmeni, että Verohallinto oli antanut Verohallinnon lomakkeiden optisen lukupalvelun Itella Oyj:n hoidettavaksi. Toiminta tapahtuu Verohallinnon ja Itella Oyj:n välillä laaditun sopimuksen ja Verohallinnon Itellalle toimittamien vuosi-ilmoitustietojen optista lukua koskevien käsittelysääntöjen perusteella.

Tämän johdosta otin eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla omasta aloitteestani tutkittavaksi Verohallinnon menettelyn perustuslainmukaisuuden.

2
SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin ensin Länsi-Suomen veroviraston selvitys, jonka liitteenä oli Läntisen veronkantoyksikön selvitys. Tämän jälkeen asiassa hankittiin vielä Verohallinnon selvitys ja valtiovarainministeriön lausunto.

Länsi-Suomen veroviraston ja Läntisen veronkantoyksikön toimintaa kantelijan kohdalla optisessa lukupalvelussa tapahtuneen virheen käsittelemisessä olen arvioinut erikseen päätöksessäni 21.5.2012 dnro 3314/4/10.

Tässä ratkaisussani otan kantaa Verohallinnon sisäisten tarkastusyksikön lausunnossa ja selvityksessä sekä valtiovarainministeriön lausunnossa esitettyihin näkökohtiin Verohallinnon menettelyn perustuslainmukaisuudesta.

Verohallinnon sisäisen tarkastusyksikön selvityksen ja lausunnon 17.4.2011 mukaan kantelijan osakeyhtiön käyttämä tilitoimisto oli toimittanut yhtiön osinkojen vuosi-ilmoituslomakkeen Verohallinnolle. Osinkojen vuosi-ilmoituslomakkeella Verohallinnolle ilmoitetut tiedot oli merkitty virheellisesti toisen verovelvollisen esitetyille veroilmoitukselle. Kantelukirjoituksen mukaan Verohallinto ei ollut ilmoittanut kantelijalle tämän osinkotulojen käsittelyssä tapahtuneesta virheestä.

Perustuslain 124 §:n 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 esityksen perustelujen mukaan perustuslakiin otetulla säännöksellä haluttiin rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen virkakoneiston ulkopuolelle. Säännöksessä julkisella hallintotehtävällä tarkoitetaan verraten laajaa hallinnollisten tehtävien kokonaisuutta, johon kuuluu lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä.

Verohallinnosta annetun lain 1 §:n mukaan verotusta varten on valtiovarainministeriön alainen Verohallinto, jonka virka-alueena on koko maa. Verohallintolain 2 §:n mukaan Verohallinnon tehtävänä on verotuksen toimittaminen, verovalvonta, verojen ja maksujen kanto, perintä ja tilitys sekä veronsaajien oikeudenvallvonta sen mukaan kuin erikseen säädetään. Verohallintolain mukaan Verohallinnon on edistettävä oikeaa ja yhdenmukaista verotusta sekä kehitettävä Verohallinnon palvelukykyä.

Hallintolaki edellyttää Verohallinnon toteuttavan ja edistävän omassa toiminnassaan hyvää hallintoa ja oikeusturvaa sekä edistävän palvelujensa laatua ja tuloksellisuutta.

Verotusmenettelystä annetun lain 26 e §:n mukaan verotusta toimittaessaan Verohallinto laskee ja maksuunpanee verotusmenettelystä annetussa laissa tarkoitetut verot ja maksut sekä tarvittaessa muuttaa verotusta. Verotusta toimittaessaan Verohallinto käyttää perustuslaissa säädettyä merkittävää julkista valtaa.

Verotusmenettelylakia edeltävän verotuslain 132 §:ään lisättiin vuonna 1992 Verohallinnon toimintaan liittyen kahdeksas momentti. Lain 132 §:n 8 momentin mukaan Verohallinnolla oli oikeus, varmistuttuaan tarvittavista tietojen suojauksesta ja menettelyjen asianmukaisuudesta, antaa sallassapitosäännösten estämättä verotustietoja Verohallinnon toimeksiannosta tapahtuvaa tietojenkäsittelyä, tutkimusta, postitusta tai muita niihin verrattavia tehtäviä varten.

Verotuslakiin tehdyn lisäyksen perustelujen mukaan Verohallinnolla oli oikeus käyttää apuna ulkopuolisia palveluja esimerkiksi tietojenkäsittely- ja postitustehtävissä sekä eräissä muissa niihin rinnastettavissa tehtävissä. Säännös mahdollisti sen, että edellä esitetyissä tehtävissä yksityinen palveluyritys tai toinen valtion viranomainen tai laitos sai suorittaa verohallinnon lukuun tiettyjä tehtäviä. Nämä tehtävät, jotka liittyivät verotuksen toimittamiseen, olivat luonteeltaan teknisiä tai avustavia.

Perusteluissa todettiin edelleen, että edellä mainittujen tietojenkäsittelytehtävien teettäminen verohallinnon omalla henkilökunnalla ei kaikilta osin ole tarkoituksenmukaista eikä taloudellisesta eikä käytännössä verotuksen toimittamiselle asetettujen määräaikojen vuoksi edes mahdollista. Perusteluissa todettiin myös, että edellä mainittuja palveluja oli käytännössä jouduttu ostamaan myös verohallinnon ulkopuolelta.

Teknisten ja avustavien tehtävien hoitaminen edellytti myös verotusta koskevien tietojen antamista palveluntarjoajalle. Näissä niin sanotuissa verotustietojen toimeksiantoluovutuksissa oli kysymys verohallinnon tehtävien suorittamisesta verohallinnon toimeksiannosta ja verohallinnon lukuun. Tällöin tietoja ei annettu tehtävän suorittajan omaan lukuun.

Verotuslain korvannut verotusmenettelystä annettu laki tuli voimaan 1.1.1996. Lainmuutoksen yhteydessä verotuslain 132 §:n 8 momentin säännös, joka oikeutti Verohallinnon käyttämään ulkopuolisia palveluja avustavissa ja teknisissä tietojenkäsittelytehtävissä, jäi siirtämättä uuteen verotusmenettelystä annettuun lakiin. Verotuslain 132 §:n sisältyneet salassa pidettävien verotustietojen luovuttamista koskevat säännökset siirrettiin uuteen verotustietojen julkisuudesta annettuun lakiin.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 26 §:n 3 momenttiin on otettu yleinen säännös, jonka mukaan viranomaisen voi antaa salassa pidettävästä asiakirjasta tiedon antamansa virka-aputehtävän suorittamiseksi sekä toimeksiannostaan tai muuten lukuunsa suoritettavaa tehtävää varten, jos se on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi. Salassa pidettäviä tietoja voi kuitenkin luovuttaa mainittuja tehtäviä varten myös silloin, kun salassa pidettävien tietojen poistaminen niiden suuren määrään tai muun niihin verrattavan syyn vuoksi ei ilmeisesti ole tarkoituksenmukaista.

Verotusmenettelystä annetun lain 3 luvussa säädetään sivullisen tiedonantovelvollisuudesta. Sivullisen tiedonantovelvollisuutta koskeviin säännöksiin sisältyy valtuussäännös, jonka mukaan Verohallinto voi antaa tarkempia määräyksiä annettavista tiedoista, tietojen antamisen ajankohdasta ja tavasta tai rajoittaa tiedonantovelvollisuutta. Valtuussäännöksen nojalla Verohallinto on antanut päätöksen yleisestä tiedonantovelvollisuudesta.

Verotuksen toimittamista varten Verohallinto saa sähköisesti tai Verohallinnon vahvistamalla lomakkeella verotusmenettelystä annetussa laissa säädetyiltä tiedonantovelvollisista verovelvollisista koskevia verotustietoja verotuksen toimittamista varten. Verohallinnolle sähköisesti annetut tiedot välittyvät sellaisenaan Verohallinnon verotusjärjestelmiin.

Verohallinnolle lomakkeilla annettavat verovelvollisten verotukseen liittyvät tiedot Verohallinto saattaa sähköiseen muotoon ostamalla Itella Oy:ltä optisen lukupalvelun. Itella Oy:n Verohallinnon toimeksiannosta suorittama tietojen sähköiseen muotoon saattamista koskeva toiminta on luonteeltaan Verohallintoa avustavaa, teknistä toimintaa. Toiminta tapahtuu Verohallinnon ja Itella Oy:n välillä laaditun sopimuksen ja Verohallinnon Itella Oy:lle toimittamien vuosiluovutustietojen optista lukua koskevien käsittelysääntöjen mukaan. Osapuolten välisessä sopimuksessa on sovittu myös tietojen salassapidosta, tietoturvasta sekä sanktioista.

Optisen lukupalvelun organisointi tai tietojen tallentaminen Verohallinnossa ei ole taloudellisesti järkevää eikä mahdollista Verohallinnon nykyisellä henkilökunnalla. Verotusta varten annettavien tietojen sähköiseen muotoon saattaminen mahdollistaa myös määräaikaan sidotun säännönmukaisen verotuksen toimittamisen asetetussa määräajassa.

Verohallinnon käsityksen mukaan Itella Oy:n Verohallinnon toimeksiannosta suorittama vuosiluovutuslomakkeiden käsittely ja lomakkeilla olevien tietojen sähköiseen muotoon saattaminen Verohallinnon laatimien käsittelysääntöjen mukaisesti on avustava, teknistä tietojenkäsittelyä eikä perustuslaissa tarkoitettu julkinen hallintotehtävä. Itella Oy vastaa sopimuksen mukaisesti tarjoamansa palvelun oikeellisuudesta Verohallinnolle. Verohallinnolle toimitetun palvelun laatua ja virheettömyyttä käsitellään sopimuksen mukaisesti osapuolten muodostamassa yhteistyöryhmässä viikoittain. Määräaikaan sidotun laajan tietomassan käsittelyssä tapahtuu laadun varmistustoimenpiteistä huolimatta kuitenkin inhimillisiä virheitä. Näin tapahtui valitettavasti kantelukirjoituksessa tarkoitettussa tapauksessa. Verohallinnossa noudatettavaan hyvään hallintotapaan kuitenkin kuuluu informoida asiakasta asiakkaan verotustietojen virheellisestä käsittelystä.

Verohallinto vastaa asiakkaisiinsa nähden verovelvollisten verotuksen asianmukaisesta toimittamisesta myös siltä osin kuin Verohallinnon toimeksiannon perusteella suoritetuissa verotustietojen sähköisessä siirrossa Verohallinnon verotuksen tietojärjestelmiin on tapahtunut virheitä.

Verohallinto ei ole toimeksiannollaan siirtänyt laissa säädettyä verotustehtäväänsä Itella Oy:lle vaan verotuksen toimittaa edelleen Verohallinto, jonka verotuspäätöksestä verovelvollisella on käytettävissä verolainsäädännössä säädetty muutoksenhakukeinot. Verohallinto myös vastaa verotusta toimitettaessa verovelvolliselle aiheutetusta vahingosta vahingonkorvauslaissa säädettyllä tavalla.

Verohallinto pitää tärkeänä, että Verohallinnon toimeksiannosta suoritettaville avustettavillekin tehtäville on selkeä säädöspohja. Tämän johdosta Verohallinto tulee esittämään valtiovarainministeriölle, että se ryhtyy tarvittaviin toimenpiteisiin edellä esitettyyn kumottuun verotuslakiin sisältyneen vastaavan säännöksen laatimiseksi verotusmenettelystä annettuun lakiin.

Valtiovarainministeriön lausunnossa 29.4.2011 todetaan, että perustuslain 124 §:n 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 viranomaisille.

Lain esitöiden mukaan perustuslakiin otetulla säännöksellä haluttiin rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen virkakoneiston ulkopuolelle. Säännöksessä julkisella hallintotehtävällä tarkoitetaan verraten laajaa hallinnollisten tehtävien kokonaisuutta, johon kuuluu lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä.

Verotusmenettelystä annetun lain 6 §:n mukaan verotuksen toimittaa Verohallinto. Lain 26 e §:n mukaan verotusta toimittaessaan Verohallinto laskee ja maksuunpanee verotusmenettelystä annetussa laissa tarkoitetut verot ja maksut.

Verotuksen toimittaminen perustuu verovelvollisten ja sivullisten ilmoitusvelvollisuuteen. Verotuksen toimittamista varten Verohallinto saa sähköisesti tai Verohallinnon vahvistamalla lomakkeella verotusmenettelystä annetussa laissa säädettyiltä tiedonantovelvollisilta verovelvollista koskevia verotustietoja verotuksen toimittamista varten. Verohallinnolle sähköisesti annetut tiedot välittyvät sellaisenaan Verohallinnon verotusjärjestelmiin.

Verohallinnolle lomakkeella annettavat verovelvollisten verotukseen liittyvät tiedot Verohallinto saattaa sähköiseen muotoon ostamalla Itella Oy:ltä optisen lukupalvelun. Verohallinnon selvityksestä ilmenevällä tavalla toteutettu palvelu on valtiovarainministeriön vero-osaston näkemyksen mukaan Verohallintoa avustavaa, teknistä toimintaa eikä perustuslaissa tarkoitettu julkinen hallintotehtävä. Verotuksen toimittaa kaikilta osin edelleen Verohallinto.

Optisen lukupalvelun organisointi tai tietojen tallentaminen Verohallinnossa ei ole taloudellisesti järkevää eikä mahdollista Verohallinnon nykyisellä henkilökunnalla. Verotusta varten annettavien tietojen sähköiseen muotoon saattaminen mahdollistaa myös määräraikaan sidotun säännönmukaisen verotuksen toimittamisen asetetussa määrääjassa. Valtiovarainministeriö on edellyttänyt Verohallinnolta tuottavuuden lisäämistä ja henkilöstön vähennyksiä. Verohallinto on ollut hyvänä

esimerkkinä pyrkiessään omilla kehittämistoimillaan siihen, että palveluiden laatu ja toiminnan tehokkuus sekä käytettävissä olevat voimavarat saadaan sovitettua yhteen mahdollisimman tarkoituksen mukaisella tavalla.

Verotusmenettelylakia edeltävän verotuslain 132 §:ssä oli säännökset asiakirjasalaisuudesta ja tietojen antamisesta eri tarkoituksiin. Verotuslain 132 §:n 8 momentissa säädettiin, että Verohallinto voi varmistuttuaan tarvittavasta tietojen suojauksesta ja menettelyjen asianmukaisuudesta, antaa salassapitosäännösten estämättä verotustietoja verohallinnon toimeksiannosta tapahtuvaa tietojenkäsittelyä, tutkimusta, postitusta tai muita niihin verrattavia tehtäviä varten.

Kyseisen momentin esitöiden (HE 49/1992) mukaan verotuksen toimittamiseksi on käytännön syistä välttämätöntä, että verohallinto voi käyttää apuna ulkopuolisia palveluja esimerkiksi tietojenkäsittely- ja postitustehtävissä sekä eräissä muissa näihin rinnastettavissa tehtävissä. Näissä tilanteissa esimerkiksi yksityinen palveluyritys tai toinen valtion viranomainen tai laitos suorittaa verohallinnon lukuun tiettyjä tehtäviä. Nämä tehtävät, jotka liittyvät verotuksen toimittamiseen, ovat luonteeltaan teknisiä ja avustavia. Niiden teettäminen verohallinnon omalla henkilökunnalla ei kaikilta osin ole tarkoituksenmukaista eikä taloudellista eikä käytännössä verotuksen toimittamiselle asetettujen määräaikojen vuoksi edes mahdollista. Tämän vuoksi puheena olevia palveluita on käytännössä jouduttu ostamaan myös Verohallinnon ulkopuolelta. Tehtävien hoitaminen on näissä tapauksissa edellyttänyt myös verotusta koskevien tietojen antamista.

Vero-osaston näkemyksen mukaan kyseisen momentin tarkoitus on ollut mahdollistaa salassa pidettävien verotustietojen luovutus Verohallinnon toimeksiannosta Verohallinnon ulkopuolella suoritettavia avustavia tehtäviä varten. Ulkopuolisten palveluiden käyttö avustaviin tehtäviin ei vero-osaston näkemyksen mukaan tällöinkään edellyttänyt nimenomaista lain säännöstä.

1.1.1996 kumotun verotuslain verotustietojen julkisuutta, salassapitoa, tietojen luovutusta ja salassapitovelvollisuuden rikkomista koskevia säännöksiä sovellettiin siirtymäsäännösten nojalla vuoden 1999 loppuun. Vuoden 2000 alusta verotusta koskevien tietojen julkisuutta, salassapitoa ja tietojen antamista koskevat säännökset koottiin lakiin verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta. Lakia sovelletaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain ja henkilötietolain rinnalla.

Viranomaisen toiminnan julkisuudesta annettu laki tuli voimaan 1 päivänä joulukuuta 1999. Lain 26 §:n 3 momentin mukaan viranomainen voi antaa salassa pidettävästä asiakirjasta tiedon antamansa virka-aputehtävän suorittamiseksi sekä toimeksiannostaan tai muuten lukuunsa suoritettavaa tehtävää varten, jos se on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi. Salassa pidettäviä tietoja voi kuitenkin luovuttaa mainittuja tehtäviä varten myös silloin, kun salassa pidettävien tietojen poistaminen niiden suuren määrän tai muun niihin verrattavan syyn vuoksi ei ilmeisesti ole tarkoituksenmukaista. Viranomaisen on ennakolta varmistuttava siitä, että tietojen salassapidosta ja suojaamisesta huolehditaan asianmukaisesti. Lain esitöiden (HE 30/1998) mukaan säännös on tarpeen muun muassa viranomaisten lisääntyvien ostopalvelujen käytön vuoksi.

Koska viranomaisen toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin sisältyy edellä mainittu säännös, vero-osaston näkemyksen mukaan ei ole tarpeen säätää erikseen verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetussa laissa Verohallinnon oikeudesta luovuttaa tietoja Verohallinnon toimeksiannosta Verohallinnon ulkopuolella suoritettavia avustavia tehtäviä varten.

Viranomaistoiminnan asianmukaisuus

Hallintolaki edellyttää Verohallinnon toteuttavan ja edistävän omassa toiminnassaan hyvää hallintoa ja oikeusturvaa sekä edistävän palvelujensa laatua ja tuloksellisuutta.

Verotustietojen käsittely optisessa lukupalvelussa on määräaikaan sidottua laajojen tietomassojen käsittelyä. Laadunvarmistuksesta huolimatta määräaikaan sidotun laajan tietomassan käsittelyssä saattaa kuitenkin tapahtua inhimillisiä virheitä. Näin oli valitettavasti tapahtunut kantelukirjoituksessa tarkoitettussa tapauksessa.

Hyvää hallintotapaa noudattaen Verohallinnon tulisi mahdollisimman nopeasti olla yhteydessä asiakkaaseen havaitessaan kantelukirjoituksessa kuvatun kaltaisen virheen asiakkaan verotustietojen käsittelyssä.

Yhteenveto

Valtiovarainministeriön vero-osasto katsoo, että Verohallinnolle lomakkeella annettavien verovelvollisten verotukseen liittyvien tietojen sähköiseen muotoon saattaminen on asianmukaisesti järjestetty. Verohallinto ei valtiovarainministeriön vero-osaston käsityksen mukaan ole toimeksiannollaan siirtänyt julkista hallintotehtävää yksityiselle osakeyhtiölle, Itella Oy:öön. Verohallinnon toimeksiannosta suorittama tietojen sähköiseen muotoon saattamista koskeva toiminta on luonteeltaan Verohallintoa avustavaa, teknistä toimintaa. Näin ollen se voi vero-osaston näkemyksen mukaan perustua osapuolten väliseen sopimukseen. Toiminta tapahtuu kyseisen sopimuksen ja Verohallinnon Itella Oy:lle toimittamien vuosi-ilmoitustietojen optista lukua koskevien käsittelysääntöjen mukaan. Osapuolten välisessä sopimuksessa on sovittu myös tietojen salassapidosta, tietoturvasta sekä sanktioista. Verohallinnolle toimitetun palvelun laatua ja virheettömyyttä käsitellään osapuolten muodostamassa yhteistyöryhmässä viikoittain.

Vero-osaston näkemyksen mukaan Verohallinnon toimeksiannosta suoritettavista avustavista tehtävistä, jotka eivät sisällä julkista hallintotehtävää, ei ole tarkoituksenmukaista säätää laissa.

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 käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimi-valtaisessa 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.

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.

Perustuslain esitöiden (HE 1/1998 vp) mukaan ehdotetun perustuslain 124 §:ssä säädetään edellytyksistä, joiden vallitessa julkinen hallintotehtävä voitaisiin antaa muulle kuin viranomaiselle. Ehdotettu säännös oli perustuslaissa uusi. Sen tarkoituksena on rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä ei ehdotuksen mukaan saa antaa muille kuin viranomaisille.

Perustuslakivaliokunta oli 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 vain laillisesti virkoihinsa nimitetyt virkamiehet (PeVL 4/1989 vp, 37/1992 vp, 1, 7 ja 15/1994 vp). Toisaalta valiokunta oli lähtenyt siitä, ettei virkamieshallintoperiaate merkitse ehdotonta estettä antaa julkista valtaa ja julkisia tehtäviä rajoitetusti muille kuin viranomaisille kuten valtion liikelaitoksille ja yksityisoikeudellisille yhteisöille. Tällöin valiokunta oli kuitenkin edellyttänyt, että tehtävien hoitamisesta ja siinä noudatettavasta menettelystä annetaan riittävän yksityiskohtaiset säännökset, että oikeusturvanäkökohdat otetaan huomioon ja että julkisia tehtäviä hoitavat henkilöt kuuluvat rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin. Muulle kuin viranomaiselle oli voitu antaa oikeus voimakeinojen käyttöön vain silloin, kun kysymys oli ollut konkreettisen virkatehtävän yhteydessä esille tulevasta ja siten viranomaisen tilapäisluonteisesta tarpeesta saada ulkopuolista apua (PeVL 1, 7 ja 15/1994 vp, 47/1996 vp).

Perustuslakivaliokunta piti hyvään hallintoon ja yksilön oikeusturvaan liittyvien periaatteellisten syiden vuoksi perusteltuna ottaa perustuslakiin nimenomainen säännös, jolla rajoitetaan julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle. Säännöksen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla ja lain nojalla ja vain säännöksessä tarkoitettujen edellytysten vallitessa. Säännöksen sanamuodolla korostetaan sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsääntöisesti kuulua viranomaisille ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti.

Hallituksen esityksen mukaan julkisella hallintotehtävällä viitataan tässä yhteydessä 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 voitaisi pitää säännöksessä tarkoitettuna hallintotehtävänä. Säännös kattaisi perustelujen mukaan sekä viranomaisille nykyisin kuuluvien tehtävien siirtämisen että hallintoon luettavien uusien tehtävien antamisen muille kuin viranomaisille.

Lähtökohtana tulee olla, 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 säädettyväksi yksityiskohtaisesti lailla, voitaisiin hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle ehdotuksen mukaan säätää tai päättää myös lain nojalla. Tehtävän antamiseen oikeuttavan toimivallan olisi tällöinkin perustuttava lakiin.

Julkisen hallintotehtävän antamisesta viranomaiskoneiston ulkopuolelle voidaan säätää tai päättää vain ehdotetussa säännöksessä tarkoitettujen edellytysten vallitessa. Tehtävän antamisen on ensinnäkin oltava tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulee hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin. Myös hallintotehtävän luonne on otettava huomioon. Siten tarkoituksenmukaisuusvaatimus voi palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla täytyä helpommin kuin esimerkiksi yksilön tai yhteisön keskeisiä oikeuksia koskevan päätöksenteon kohdalla. Tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täytyminen jäisi tapauskohtaisesti arvioitavaksi.

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia. 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 muun muassa yhdenvertaisuuteen (6 §), yksilön kielellisiin perusoikeuksiin (17 §), oikeuteen tulla kuulluksi, vaatimukseen päätösten perustelemisesta ja oikeuteen hakea muutosta (ks. PeVL 19/1996 vp). Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimuksia on yleisesti tulkittava yhteydessä 21 §:ään ja muihin perusoikeussäännöksiin. Säännöksen tulkinnassa on mahdollista saada tukea perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä.

Säännöksen viimeisen virkkeen mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaisille. Merkittävänä julkisen vallan käyttäminenä olisi säännöksen yhteydessä pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin. Tällaisia valtuuksia ei saa antaa muille kuin viranomaisille.

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 toimivaltaansa 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.

Verotusmenettelystä annettu laki

Lain 1 §:n 1 momentin mukaan laissa säädetään verotusmenettelystä ja muutoksenhausta verotukseen. Pykälän 2 momentin mukaan lakia sovelletaan muun ohella valtiolle tulon perusteella suoritettava vero (valtionvero), kunnalle tulon perusteella suoritettava vero (kunnallisvero) ja yhteisön ja yhteisetuuden tulon perusteella suoritettava vero (yhteisön tulovero).

Lain 6 §:n mukaan verotuksen toimittaa Verohallinto.

Lain 7 §:ssä säädetään velvollisuudesta veroilmoituksen antamiseen. Pykälän 1 momentin mukaan verovelvollisen on verotusta varten ilmoitettava veroviranomaiselle veronalaiset tulonsa, niistä tehtävät vähennykset, tiedot varoistaan ja veloistaan sekä muut verotukseen vaikuttavat tiedot. Pykälän 2 momentin mukaan veroviranomainen lähettää luonnolliselle henkilölle ja kuolinpesälle, jolla voidaan olettaa olleen verovuonna veronalaista tuloa tai 10 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettuja varoja tahi velkoja, veroviranomaisella olevien tietojen perusteella esitetyt veroilmoituksen.

Pykälän 3 momentin mukaan verovelvollisen on tarkistettava esitetyssä veroilmoituksessa olevat tiedot. Jos tiedoissa on puutteita tai virheitä, verovelvollinen on velvollinen korjaamaan ja täydentämään tiedot sekä palauttamaan veroilmoituksen. Jos tiedot ovat oikeat eikä verovelvollisella ole muita veronalaisia tuloja, vähennyksiä, varoja tahi velkoja tahi muita verotukseen vaikuttavia tietoja taikka vaatimuksia, veroilmoitusta ei palauteta, jollei veroviranomainen erikseen niin vaadi. Elinkeinotoiminnan ja maatalouden veroilmoitus on kuitenkin aina annettava. Pykälän 4 momentin mukaan jos verovelvollinen ei palauta esitetyttä veroilmoitusta, hänen katsotaan antaneen veroilmoituksen esitetyssä veroilmoituksessa olevien tietojen mukaisena.

Lain 8 §:n 1 momentin mukaan Verohallinto antaa tarkemmat määräykset veroilmoituksen antamisajankohdasta ja -tavasta sekä muusta menettelystä veroilmoituksen antamiseksi.

Lain 26 e §:n mukaan verotusta toimittaessaan Verohallinto laskee ja maksuunpanee tässä laissa tarkoitettut verot ja maksut sekä tarvittaessa muuttaa verotusta.

Verotusmenettelystä annetun lain 98 §:n mukaan lailla kumottiin 12 päivänä joulukuuta 1958 annettu verotuslaki (482/58) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen.

Tämän kumotun verotuslain 132 §:n 8 momentin mukaan verohallinto voi, varmistuttuaan tarvittavasta tietojen suojauksesta ja menettelyjen asianmukaisuudesta, antaa salassapitosäännösten estämättä verotustietoja verohallinnon toimeksiannosta tapahtuvaa tietojenkäsittelyä, tutkimusta,

postitusta tai muita niihin verrattavia tehtäviä varten.

Verotuslain 132 §:n 8 momentti lisättiin lailla 566/1992. Sen esitöiden (HE 48/1992 vp) mukaan pykälässä säädetään verotusta koskevien tietojen luovuttamisesta. Salassapitovelvollisuutta koskevat säännökset sisältyivät lain 133 §:ään. Verotustietojen salassapito huomioon ottaen pidettiin tarpeellisena, että laissa säädettäisiin erikseen myös niistä tilanteista, joissa verohallinto luovuttaa verotusta koskevia tietoja verohallinnon toimeksiannosta tapahtuvaa tietojenkäsittelyä, tutkimusta, postitusta ja muita niihin verrattavia tehtäviä varten. Lain 132 §:ään ehdotettiin tämän vuoksi lisättäväksi uusi asiaa koskeva 8 momentti. Samalla lainkohtaan ehdotettiin lisättäväksi täsmennys, jonka perusteella verohallinto velvoitettiin varmistumaan tarvittavasta tietojen suojauksesta ja menettelyjen asianmukaisuudesta. Tältä osin säännöksen arvioitiin lähinnä selventävän verohallinnolla muutoinkin jo olevaa velvollisuutta huolehtia tietojen suojaamisesta ja menettelyjen asianmukaisuudesta.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki

Julkisuuslain 4 §:ssä säädetään viranomaisista. Pykälän 2 momentin mukaan, mitä viranomaisesta säädetään, koskee myös lain tai asetuksen taikka lain tai asetuksen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen perusteella julkista tehtävää hoitavia yhteisöjä, laitoksia, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä niiden käyttäessä julkista valtaa.

Julkisuuslain 26 §:n 3 momentin mukaan viranomainen voi antaa salassa pidettävästä asiakirjasta tiedon antamansa virka-aputehtävän suorittamiseksi sekä toimeksiannostaan tai muuten lukuunsa suoritettavaa tehtävää varten, jos se on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi. Salassa pidettäviä tietoja voi kuitenkin luovuttaa mainittuja tehtäviä varten myös silloin, kun salassa pidettävien tietojen poistaminen niiden suuren määrän tai muun niihin verrattavan syyn vuoksi ei ilmeisesti ole tarkoituksenmukaista. Viranomaisen on ennakolta varmistuttava siitä, että tietojen salassapidosta ja suojaamisesta huolehditaan asianmukaisesti.

Verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annettu laki

Lain 1 §:n mukaan lakia sovelletaan verotusta varten Verohallinnolle annettuihin ja Verohallinnossa laadittuihin yksittäistä verovelvollista koskeviin asiakirjoihin (verotusasiakirjat) ja niihin sisältyviin tietoihin (verotustiedot). Se mitä laissa säädetään verovelvollisesta, koskee myös muuta ilmoittamis- ja tiedonantovelvollista sekä yhtymää.

Lain 2 §:n mukaan verotusasiakirjoihin ja -tietoihin sovelletaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) ja henkilötietolain (523/1999) säännöksiä, ellei tässä tai muussa laissa toisin säädetä.

Lain 4 §:n 1 momentin mukaan verotusasiakirjat, jotka koskevat verovelvollisen taloudellista asemaa, sekä muut sellaiset verotusasiakirjat, joista ilmenee tunnistettavissa olevaa verovelvollista koskevia tietoja, on 5–9 ja 21 §:ssä säädetyin poikkeuksin pidettävä salassa. Pykälän 2 momentin mukaan verohallinto voi käsitellä ja antaa tietoja salassa pidettävästä verotusasiakirjasta salassapitovelvollisuuden estämättä siten kuin tässä laissa säädetään. Pykälän 3 momentin mukaan asianosaisen oikeudesta saada tieto salassa pidettävästä verotusasiakirjasta säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa.

Lain 5 §:ssä säädetään tuloverotuksen julkisista tiedoista. Pykälän 1 momentin mukaan vuosittain

toimitetussa verotuksessa tuloverotuksen julkisia verotustietoja ovat verovelvollisen nimi, syntymävuosi ja se maakunta, jonka alueella verovelvollisen verotusmenettelystä annetun lain (1558/1995) 5 §:ssä tarkoitettu kotikunta sijaitsee. Lisäksi julkisia ovat tiedot 1) valtionverotuksessa verotettavasta ansiotulosta, 2) valtionverotuksessa verotettavasta pääomatulosta, 3) kunnallisverotuksessa verotettavasta tulosta, 4) tuloverosta, kunnallisverosta sekä maksuunpantujen verojen ja maksujen yhteismäärästä, 5) ennakoiden yhteismäärästä ja 6) veronkannossa maksettavasta ja palautettavasta määrästä. Pykälän 2 momentin mukaan 1 momentissa tarkoitettujen tuloverotuksen julkisten tietojen luettelo laaditaan maakunnittain.

Pykälän 3 momentin mukaan vuosittain toimitetussa verotuksessa yhteisöjen ja yhteisötuksien verotustiedoista julkisia ovat verovelvollisen nimi, kotikunta sekä yritys- ja yhteisötunnus. Lisäksi julkisia ovat tiedot 1) verotettavasta tulosta, 2) maksuunpannun veron yhteismäärästä, 3) ennakoiden yhteismäärästä, ja 4) veronkannossa maksettavasta tai palautettavasta määrästä.

Pykälän 5 momentin mukaan tässä pykälässä tarkoitettut tiedot ovat julkisia verotuksen päättämishetken mukaisina ja tulevat julkisiksi verovuotta seuraavan kalenterivuoden marraskuun alussa.

Perustuslakivaliokunnan kannanottoja

Lausunnossaan 11/2006 vp hallituksen esitykseen ajoneuvoverolain 56 §:n muuttamisesta (HE 7/2006 vp) perustuslakivaliokunta totesi, että ajoneuvoverolakia koskeva neuvonta oli osittain ollut ulkoistettu Ajoneuvohallintokeskuksen ja Elisa Oyj:n välisellä sopimuksella jo vuodesta 1999 lähtien. Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen kiinnitetyä huomiota sääntelyn perustuslainmukaisuuteen ehdotettiin nyt menettelystä otettavaksi säännökset ajoneuvoverolain 56 §:n 3 momenttiin. Sen mukaan veronkantoviranomainen voi sopia veronkantoon liittyvän avustavan puhelinpalvelun siirtämisestä muun kuin viranomaisen hoidettavaksi. Avustavaan neuvontaan ei sisälly verotusta koskevan päätöksentekovoiman käyttöä. Neuvontaa tarjoavan yhteisön ja sen henkilökunnan on tehtävässään noudatettava hallintolakia. Sopimus avustavasta puhelinpalvelusta ei vaikuta veronkantoviranomaiselle kuuluviin tehtäviin tai viranomaisten velvollisuuksiin.

Perustuslakivaliokunnan mukaan ehdotusta oli 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 hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Valiokunnan mukaan avustava puhelinpalvelu ei ehdotuksen mukaan sisällä verotusta koskevan päätöksentekovoiman käyttöä. Kyse ei siten ole julkisen vallan, eikä myöskään merkittävän julkisen vallan, käytöstä. Neuvonnassa on kysymys toiminnan avustusluonteisuudesta huolimatta kuitenkin julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, 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, kun se perustuu lakiin (PeVL 47/2005 vp, s. 6/I).

Edelleen perustuslakivaliokunta totesi, että sen tulkintakäytännössä 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).

Lausunnossaan 3/2009 vp hallituksen esitykseen laiksi väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista (HE 89/2008 vp) perustuslakivaliokunta totesi, että esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista, jolla korvataan väestötietolaki. Väestörekisterikeskus voi lakiehdotuksen 49 §:n nojalla tehdä sopimuksen rekisterihallinnon ulkopuolisen organisaation kanssa väestötietojärjestelmään talletettujen nimi-, osoite- ja yhteystietojen sekä elossa oloa koskevien tietojen luovuttamisesta. Luovutustoimivallasta sopiminen voi esityksen perustelujen mukaan tulla kysymykseen esimerkiksi lakiehdotuksen 34 §:n 1 momentissa tarkoitettuja puhelin- tai vastaavia palveluja toteutettaessa. Palvelunantajana voisi toimia myös yksityinen yritys. Perustuslakivaliokunnan mukaan ehdotusta oli arvioitava perustuslain 124 §:n kannalta.

Valiokunta totesi, että lakiehdotuksessa tarkoitettu tietopalvelu on viran-omaista avustava tehtävä. Palvelun kautta voidaan luovuttaa vain sellaisia tavanomaisia nimi- ja yhteystietoja, joiden saaminen ei edellytä käyttötarkoituksen ilmoittamista. Tietoja ei saa antaa, jos niihin kohdistuu lain 4 luvussa säädetyt luovutuskieltoja. Tällaisessa palvelutoiminnassa on kysymys perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, mutta ei julkisen vallan käyttämisestä (PeVL 11/2006 vp , s. 2/I).

Edelleen perustuslakivaliokunnan mukaan sopimuksen tekeminen lain säännöksen pohjalta täyttää vaatimuksen julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle lain nojalla. Julkisia ja yksiselitteisiä tietoja sisältävien tietojen välittämispalvelun siirtämiselle sopimuksella muun kuin viranomaisen hoidettavaksi ei valiokunnan mielestä ole perustuslain 124 §:stä johtuvia esteitä (PeVL 11/2006 vp , s. 2/II). Palvelu-tehtävän siirtäminen voi valiokunnan mielestä olla tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi tarpeen, jos säännöksen edellytykset palvelujen saatavuuden tai toiminnan tehokkuuden takaamisesta täyttyvät.

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä on katsottu, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:ssä tarkoitetussa merkityksessä edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (ks. kokoavasti PeVL 20/2006 vp , s. 2). Käsiteltävänä olleen lakiehdotuksen 49 §:n 2 momenttiin sisältyi asianmukainen säännös virkavastuun soveltamisesta. Sen sijaan säännöksessä ei - toisin kuin esimerkiksi voimassa olevan väestötietolain tätä säännöstä vastaavassa 31 a §:n 3 momentissa ja ajoneuvoverolain 56 §:n 3 momentissa - viitattu hallinnon yleislakeihin. Valiokunnan mukaan tällainen viittaus ei enää nykyisin ollut perustuslain 124 §:n takia välttämätöntä sisällyttää lakiin, koska 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). Viranomaisen ja yksityisen välillä tehtävässä sopimuksessa voidaan esityksen perustelujen mukaisesti varmistaa oikeusturvan takeena olevien hallinnon yleislakien noudattaminen. Valiokunta huomautti, että velvollisuus niiden noudattamiseen johtuu tällöinkin kuitenkin suoraan laista.

Lausunnossaan 55/2010 vp hallituksen esityksestä (HE 275/2010 vp) laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta perustuslakivaliokunta totesi, että lakiehdotuksen 28 §:ssä on EU:n viisumisäännöstöön viittaava säännös ulkoasiainministeriön toimivallasta luovuttaa eräät viisumihakemuksiin liittyvät avustavat tehtävät ulkoiselle palveluntarjoajalle. Viisumisäännösten 43 artiklan 6 kohdan mukaan tällaisia tehtäviä ovat muun muassa tietojen ja hakemusten kerääminen ja hakemusten toimittaminen konsulaatille, viisumimaksun periminen sekä matkustusasiakirjojen ja epäämisilmoi-

tusten toimittaminen hakijoille. Tehtäviin voi kuulua myös biometrinen tunnistaminen. Viisumisäännöstössä säädettyä tehtäväkokonaisuutta on valiokunnan mielestä - toisin kuin esityksen perusteluissa mainitaan - pidettävä julkisena hallintotehtävänä (vrt. PeVM 8/2002 vp , s. 3/II). Sääntelyä oli siten arvioitava perustuslain 124 §:n kannalta.

Valiokunnan mukaan tehtäväkokonaisuudessa ei ole kysymys merkittävän julkisen vallan käytöstä. Tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen osalta valiokunta kiinnitti huomiota lakiehdotuksen 28 §:ssä viitattuun viisumisäännöstön 40 artiklan 3 kohtaan, jonka perusteella yhteistyöhön ulkoisen palveluntarjoajan kanssa voidaan turvautua vasta viimeisenä keinona erityisissä olosuhteissa tai paikallisesta tilanteesta johtuvista syistä. Tällaisesta tilanteesta esimerkkinä mainitaan se, että hakijoiden suuren määrän vuoksi hakemusten ja tietojen keruuta ei ole mahdollista järjestää ajoissa ja asianmukaisissa olosuhteissa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan esimerkiksi Pietarin pääkonsulaatissa tehdään vuosittain satoja tuhansia viisumipäätöksiä. Tehtävistä suoriutuminen konsulaatin toimesta erityisesti siinä vaiheessa, jolloin viisumihakemusten yhteydessä kerätään biometrisiä tunnisteita, saattaa muodostua varsin ongelmalliseksi. Tällaisissa tilanteissa tehtävien siirtämistä viisumisäännöstönkin edellyttämänä viimesijaisena keinona ulkoiselle palveluntarjoajalle voitiin valiokunnan mielestä pitää perustuslain 124 §:n kannalta tarkoituksenmukaisena.

Valiokunta totesi, että ulkoisten palveluntarjoajien osalta kysymys on ulkomailla toimivista yleensä ulkomaalaisista yrityksistä, jotka avustavat Suomen konsulateja. Näille mahdollisesti annettavista tehtävistä ja niiden hoitamiseen liittyvistä edellytyksistä on säädetty yksityiskohtaisesti unionin lainsäädännössä. Tällaisen erityislaatuisen sääntelyn yhteydessä ei valiokunnan mielestä voida esimerkiksi vaatia, että hyvän hallinnon vaatimusten täyttämiseksi ulkoisiin palveluntarjoajiin sovelletaan hallinnon yleislakeja niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Sen sijaan on muilla tavoin varmistuttava siitä, että tehtävien siirtäminen ei niiden luonne huomioon ottaen vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Koska tehtäviin voi sisältyä arkaluonteisiin tietoihin rinnastuvien biometrinen tunnistaminen, on perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattujen yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta erityisen tärkeää huolehtia tällaisten tietojen suojaamisesta oikeudettomalta käytöltä (PeVL 27/2005 vp , s. 3/II, ks. myös PeVL 14/2009 vp).

Valiokunnan mukaan viisumisäännöstön liitteessä X on lueteltu vähimmäisvaatimukset, jotka on sisällytettävä ulkoisten palveluntuottajien kanssa tehtävään sopimukseen. Säännökset asettavat palveluntarjoajalle varsin korkeita ja yksityiskohtaisia vaatimuksia henkilötietojen suojasta, henkilöstön koulutuksesta ja käyttäytymisestä sekä tarkastusten sallimisesta. Vastaavasti viisumisäännöstön 43 artiklassa säädetään jäsenvaltioiden velvollisuuksista muun muassa koulutuksen antamiseen ja valvonnan järjestämiseen. Sääntely kokonaisuutena sekä sen perusteella tehtävät sopimukset täyttävät tehtävien laatu huomioon ottaen perustuslain 124 §:ssä asetetut vaatimukset perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon turvaamisesta. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että Suomen viranomaiset myös valvovat tarkoin sopimuksen ehtojen täyttymistä ja palveluntarjoajien toiminnan asianmukaisuutta viisumisäännöstön 43 artiklan 11 kohdan tarkoittamalla tavalla.

Kotikuntalain muuttamisesta annetun lain esitöistä

Kotikuntalain muutosta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 67/2004 vp) ehdotettiin, että laissa säädetään, että muuttoilmoituksia voivat ottaa vastaan muutkin kuin maistraatit. Tehtävää voivat hoitaa muut viran-omaiset, mutta myös yksityiset yhteisöt, jos tästä on sovittu viranomaisen

tai yhteisön kanssa. Kotikuntalaissa säädetään tarkemmin niistä edellytyksistä, joita tehtävien siirtäminen muille kuin viranomaisille vaatii. Muuttoilmoitusten vastaanottamisessa on kysymys julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Tämän vuoksi laissa säädetään, että tehtävää hoitavat henkilöt toimivat ilmoituksia vastaanottaessaan ja käsitellessään virkavastuulla. Hyvän hallinnon turvaamiseksi on tehtävää hoidettaessa noudatettava hallintolain, julkisuuslain ja kielilain säännöksiä.

Esityksen mukaan laissa säädetään myös niistä seikoista, joista muutto- ja maastamuuttoilmoitusten vastaanottamista koskevassa sopimuksessa on vähintään sovittava. Tarkoituksena on varmistua siitä, että ilmoitusten vastaanottamiseen liittyvät tehtävät tulevat asianmukaisesti hoidetuksi. Uuden säännöksen mukaan sopimuksessa on sovittava muun ohella, missä laajuudessa sopimusosapuoli hoitaa ilmoitusten vastaanottoa. Niin ikään on sovittava henkilötietojen suojaamisesta ja tietoturvasta. Laissa säädetään myös muutto- ja maastamuuttoilmoituksen vastaanottamiseen liittyvistä tehtävistä. Ilmoituksen vastaanottajan on tarkistettava, että ilmoitus sisältää laissa edellytetyt tiedot. Jos ilmoitus tehdään puhelimitse, ilmoituksen vastaanottajan on lisäksi huolehdittava siitä, että ilmoitusta voidaan laissa säädetyin edellytyksin pitää luotettava. Ilmoituksen vastaanottajan on toimitettava ilmoituksen sisältämät tiedot viivytyksettä maistraatille.

Hallintovaliokunta totesi hallituksen esitykseen 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.

3.2

Arviointi optisen lukupalvelun luonteesta perustuslain 124 §:n kannalta

Verotuksen toimittamista varten Verohallinto saa sähköisesti tai vahvistamallaan lomakkeilla verotusmenettelystä annetussa laissa säädetyiltä tiedonantovelvollisilta verotuksen toimittamista varten tarvittavia verotustietoja. Verohallinnolle sähköisesti annetut tiedot välittyvät sellaisinaan Verohallinnon verotusjärjestelmiin. Sen sijaan Verohallinto on sopinut Itella Oyj:n (Itella) kanssa, että yhtiö saattaa optisella lukupalvelulla Verohallinnolle lomakkeilla annetut tiedot sähköiseen muotoon. Tämä Itellan suorittama tietojen sähköiseen muotoon saattaminen tapahtuu Verohallinnon ja Itellan välillä solmitussa sopimuksessa sovitulla ja Verohallinnon Itellalle toimittaman optista lukua koskevissa käsittelysäännöissä todetulla tavalla.

Verohallinnon ja valtiovarainministeriön käsityksen mukaan tämä Itellan Verohallinnon toimeksiannosta suorittama ilmoituslomakkeiden käsittely ja niillä olevien tietojen sähköiseen muotoon saattaminen on Verohallintoa avustavaa teknistä toimintaa eikä perustuslaissa tarkoitettua julkisen hallintotehtävän hoitamista. Verohallinnon näkemyksen mukaan se ei ole toimeksiannollaan siirtänyt laissa säädettyä verotustehtäväänsä Itellan hoidettavaksi vaan verotuksen toimittaa edelleen Verohallinto, jonka verotuspäätöksistä verovelvollisilla on käytettävissä verolaissa säädetyt muutoksenhakukeinot. Verohallinto myös vastaa verotusta toimitettaessa verovelvolliselle aiheutetusta vahingosta vahingonkorvauslaissa säädetyllä tavalla. Verohallinto kuitenkin pitää tärkeänä, että Verohallinnon toimeksiannosta suoritettaville avustustehtävillekin on selkeä säädöspohja. Sen sijaan valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan näistä tehtävistä ei ole tarkoituksenmukaista säätää laissa.

Verovelvollisten tulee voida luottaa siihen, että Verohallinnon lomakkeilla verotuksen toimittamista varten annettuja luottamuksellisia ja salassa pidettäväksi säädetyjä tietoja käsitellään viran-

omaisessa asianmukaisesti. Perustuslain 21 §:ssä säädettyyn oikeusturvaan kuuluu asian asianmukainen käsittely. Lisäksi säännöksen mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Hallintolain 2 luvun hyvän hallinnon perusteisiin kuuluu muun ohella lain 6 §:ssä säädetty oikeusperiaatteet. Niihin kuuluu luottamuksensuojan periaate, jonka mukaan viranomaisten toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Suojaamisen kohteena olevat odotukset tulee voida perustaa viime kädessä oikeusjärjestyksen keskeiseen osaan, kuten lain-säädäntöön.

Perustuslain mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. 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. Perustuslain esitöiden mukaan (HE 1/1998 vp) julkisella hallintotehtävällä tarkoitetaan säännöksessä 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 tuolloin kuuluneiden tehtävien siirtämisen että hallintoon luettavien uusien tehtävien antamisen muille kuin viranomaisille.

Perustuslain 124 § 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.

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan viranomainen voi lain nojalla antaa avustusluonteisia tehtäviä muulle kuin viranomaiselle. Valiokunta on aiemmin todennut, että veronkanto- viranomaisen avustavassa puhelinneuvonnassa oli toiminnan avustusluonteisuudesta huolimatta kuitenkin kysymys julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, koska neuvonta kuuluu viranomaisen lakisääteisiin tehtäviin. Niin ikään perustuslakivaliokunnan mukaan, koska julkisten ja yksityiselitteisten väestörekisteritietojen välittämispalvelua koskevan sopimuksen tekeminen perustui lain säännökseen, tällaisen viranomaisen avustavan tehtävän antamiselle muun kuin viranomaisen hoidettavaksi ei ollut perustuslain 124 §:stä johtuvia esteitä. Viisumihakemuksiin liittyvät avustavat tehtävät, joita olivat muun muassa tietojen ja hakemusten kerääminen, hakemusten toimittaminen konsulaatille, viisumimaksujen periminen sekä matkustusasiakirjojen ja epäämisi ilmoitusten toimittaminen hakijoille sekä biometristen tunnisteiden kerääminen, oli perustuslakivaliokunnan mukaan pidettävä julkisena hallintotehtävänä. Sääntelyä tuli siten arvioida perustuslain 124 §:n kannalta.

Hallintovaliokunnan mukaan ei ollut estettä sille, että laissa säädetään, että muuttoilmoituksia voivat ottaa vastaan muutkin kuin maistraatit, myös yksityiset yhteisöt. Sen varmistamiseksi, että tehtävät tulevat asianmukaisesti hoidetuksi, laissa säädetään myös niistä seikoista, joista muutto- tai maastamuuttoilmoitusten vastaanottamista koskevassa sopimuksessa on vähintään sovittava sekä ilmoitusten vastaanottamiseen liittyvistä tehtävistä. Hallintovaliokunta totesi, että hyvän hallinnon takeet on aina turvattava hallintotehtäviä hoidettaessa.

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön nojautuen totean seuraavan.

Verovelvollisten Verohallinnon lomakkeilla annettavien verotuksen toimittamiseen liittyvien tietojen optisen lukupalvelun hoitaa yksityinen yhtiö Verohallinnon ja yhtiön kanssa solmitun toimeksiantosopimuksen perusteella. Yhtiö käsittelee lomakkeita ja saattaa annetut tiedot sähköiseen muotoon. Näin tiedot välittyvät Verohallinnon verotusjärjestelmiin ja ovat perustana verovelvollisten verotusten toimittamiselle. Verohallinto toteaa, että verotuksen toimittaminen on merkittävää julkisen vallan käyttöä.

Tässä optisessa lukupalvelussa on nähdäkseni kysymys Verohallinnon laissa säädettyyn verotuksen toimittamiseen liittyvästä avustavasta tehtävästä. Optisessa lukupalvelussa verolomakkeilla annetut tiedot muunnetaan sähköiseen muotoon ja siirretään Verohallinnon verotusjärjestelmiin. Verotus toimitetaan näiden tietojen perusteella. Verohallinto on antanut tämän tietojen vastaanoton, muuntamisen ja siirron verotusjärjestelmiin yksityisen osakeyhtiön hoidettavaksi pelkän toimeksiantosopimuksen nojalla. Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan ratkaisukäytännön valossa optinen lukupalvelu on kuitenkin luonteeltaan sen kaltainen viranomaisen lakisääteisten tehtävien hoitamiseen liittyvä avustava tehtävä, että sitä on pidettävä julkisena hallintotehtävänä.

Perustuslaki ja sen säännös julkisten hallintotehtävien antamisesta muille kuin viranomaisille tuli voimaan 1.3.2000. Lain esitöiden mukaan säännöksen tarkoituksena on rajoittaa julkisten hallintotehtävien antamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Hyvään hallintoon ja yksilön oikeusturvaan liittyvien syiden vuoksi oli perusteltua ottaa perustuslakiin nimenomainen säännös, jolla rajoitetaan julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle.

Verotusmenettelystä annettua lakia edeltävässä verotuslaissa oli säännös, jonka nojalla Verohallinto saattoi antaa salassapitosäännösten estämättä verotustietoja toimeksiannosta tapahtuvaa tietojenkäsittelyä, tutkimusta ja postitusta tai muita niihin verrattavia tehtäviä varten. Verotuslain esitöissä perusteltiin säännöstä sillä, että näiden teknisten ja avustavien tehtävien teettäminen omalla henkilökunnalla ei ollut tarkoituksenmukaista eikä taloudellista eikä käytännössä mahdollista verotuksen toimittamiseen liittyvien määräaikojen vuoksi. Lisäksi todettiin, että tehtävien hoitaminen on edellyttänyt myös verotusta koskevien tietojen antamista. Sääntely oli tuolloin tarpeen, jotta tietojen luovutus olisi ollut mahdollista. Nyt voimassa olevassa julkisuuslaissa säädetään viranomaisen oikeudesta antaa salassa pidettäviä tietoja toimeksiantotehtävän hoitajalle. Se, että julkisuuslaissa säädetään viranomaisen oikeudesta antaa salassa pidettäviä tietoja toimeksiantotehtävän hoitajalle, ei mielestäni ole kuitenkaan riittävä perustuslaissa tarkoitettu säännöspohja viranomaisen lakisääteisiä tehtäviä avustavien tehtävien antamiselle muulle kuin viranomaiselle.

Perustuslaki edellyttää, että julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla. Voimassa olevassa verotusmenettelylaissa tai muuallakaan lainsäädännössä ei nähdäkseni ole säännöstä, joka oikeuttaisi tällaisten verotuksen toimittamiseen liittyvien avustavien tehtävien antamisen yksityiselle osakeyhtiölle.

Verohallinnolta saadun selvityksen mukaan optisessa lukupalvelussa käsitellään vuosilmoitusten vastaanottovaiheessa yli 20 000 ilmoitusta päivässä. Nämä ilmoitusten tiedot siirtyvät toimitettavien verotusten perusteeksi. Kantelun yhteydessä ilmeni, että kantelijan verotiliä korjattiin virheellisesti kahdessa toisistaan erillisessä menettelyssä. Kantelijan korjausilmoitukset luettiin sekä Itellan optisessa lukupalvelussa että käsiteltiin Verohallinnossa manuaalisesti. Menette-

ly johti virheiden toistumiseen useampaan kertaan ja siihen, että vaikka kantelija oli hoitanut velvoitteensa ja pyrkinyt korjaamaan verotilinsä virheet, hänen verotilinsä osoitti useampana kuu-kautena liian suurta saldoa.

Tähän omana aloitteena tutkittavaksi ottamaani asiaan johti kantelu, jossa kantelija arvosteli Verohallinnon menettelyä sen johdosta, että hänen yrityksensä osinkotiedot olivat näkyneet erään toisen kantelijasta täysin riippumattoman yhtiön esitetyillä veroilmoituksella. Asia oli tullut ilmi vasta, kun toisen yhtiön omistajat ottivat kantelijaan yhteyttä. Verohallinto oli kantelijan tilitoimiston yhteydenoton jälkeen korjannut virheen, mutta ei millään tavoilla selvittänyt kantelijalle syytä virheeseen, saati esittänyt hänelle pahoittelua tapahtuneesta.

Näiden kantelujen perusteella on nähdäkseni todettavissa, että Verohallinnon yksiköissä on epäselvää se, kuka on verovelvollisiin nähden vastuussa optisesta lukupalvelusta johtuvista virheistä verotuksen toimittamisessa. Koska lukupalvelu perustuu vain Verohallinnon ja Itellan välillä tehtyyn sopimukseen, Verohallinnon yksiköt katsovat, ettei niillä ole ollut mahdollisuutta vaikuttaa virheiden syntymiseen ja kun virheet on korjattu, niillä ei ole vastuuta tapahtuneesta. Tämä epäselvyys on johtanut siihen, että Verohallinto ei ole verovelvolliseen nähden ottanut vastuuta verotuksen toimittamisen yhteydessä tapahtuneista virheistä eikä pyrkinyt palauttamaan hänen luotamustaan toimintansa asianmukaisuuteen.

Optista lukupalvelua koskevan tehtävän hoitaminen perustuu tällä hetkellä Verohallinnon ja yksityisen yrityksen välillä solmittuun sopimukseen ja Verohallinnon yritykselle toimittamien opista lukua koskeviin käsittelysääntöihin. Perustuslain 124 §:n taustalla olevien arvojen ja tavoitteiden valossa sekä edellä selostetun perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön perusteella, asiasta tulisi mielestäni kuitenkin säätää laissa. Näkemykseni mukaan kysymys on verotuksen toimittamiseen eli merkittävän julkisen vallan käyttöön liittyvistä avustavista tehtävistä, jotka on annettu yksityisen yhtiön hoidettavaksi ilman lainsäädännön tukea. Kun tehtävää ei nyt hoideta lain nojalla, lukupalvelussa ei ole velvollisuutta noudattaa hallinnon yleislakeja eivätkä Verohallinnon lomakkeita käsittelevät henkilöt toimi virkavastuulla, vaikka yksityisen kanssa tehtävään sopimukseen voidaan ottaa määräys hallinnon yleislakien noudattamisesta. Myös verotusta toimitettava viranomaisen eli Verohallinto on minulle antamassaan lausunnossa pitänyt tärkeänä, että sen toimeksiannosta suoritettaville avustavillekin tehtäville on riittävä säännöspohja.

Perustuslain mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Verotuksen toimittaminen on merkittävää julkisen vallan käyttöä ja siihen liittyvän optisen lukupalvelun hoitaminen voidaan nähdäkseni antaa yksityisen yhtiön tehtäväksi vain lailla tai lain nojalla. Tällä hetkellä asiasta ei ole kuitenkaan säädetty laissa. Mielestäni valtiovarainministeriön tulisi ryhtyä oikeustilan korjaamiseksi kiireellisiin lainvalmistelutoimiin.

Kysymys siitä, onko tämä verotuksen toimittamisen liittyvä avustava tehtävä sen luonteinen, että se voidaan antaa yksityisen yhtiön hoidettavaksi, on perustuslain 124 §:n tulkintaa koskevaa kysymys. Perustuslaissa säädettyjen edellytysten täyttymisen arvioiminen on lainsäätäjälle ja viime kädessä eduskunnan perustuslakivaliokunnalle kuuluva tehtävä.

Saatan edellä esittämäni käsitykset verotuksen toimittamiseen liittyvän avustavan tehtävän luonteesta ja sääntelyn perustuslainmukaisuudesta Verohallinnon ja valtiovarainministeriön tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän niille jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Pyydän Verohallintoa ja valtiovarainministeriötä ilmoittamaan minulle 31.10.2012 mennessä, mihin toimenpiteisiin käsitykseni sääntelyn perustuslainmukaisuudesta on johtanut.

