

VALTIOVARAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 10/2006 vp

Hallituksen esitys laiksi ajoneuvoverolain 56 §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 21 päivänä helmikuuta 2006 lähettänyt valtiovarainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi ajoneuvoverolain 56 §:n muuttamisesta (HE 7/2006 vp).

Lausunto

Valtiovarainvaliokunta pyysi asiassa lausunnon perustuslakivaliokunnalta (PeVL 11/2006 vp), ja se on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu valtiovarainvaliokunnan verojaostossa.

Asiantuntijat

Verojaostossa ovat olleet kuultavina

- apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- vanhempi hallitussihteeri Heikki Kuitunen, valtiovarainministeriö
- yksikönjohtaja Olli Lindroos.

Valtiovarainministeriö on antanut asiassa kirjallisen lausuntonsa.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ajoneuvoverolakia. Lakia ehdotetaan täydennettäväksi säännöksellä veronkannon aputoimintona olevien puhelinpalvelujen järjestämisestä ostopalveluina. Ostopalveluna annettava puhelin-

neuvonta määriteltäisiin sisällöltään laissa ja rajattaisiin siten, ettei siihen sisältyisi viranomaisille kuuluvaa päätöksentekovallan käyttöä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan ensi tilassa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä eräin perustuslakivaliokunnan lausunnosta johtuvin täsmennyksin.

Esityksessä on kysymys lakisääteisen perustan luomisesta Ajoneuvohallintokeskuksen osittain jo ulkoistamalle asiakaspalvelulle, jossa ajoneuvoveron kanton liittyvää avustavaa puhelinpalvelua hoitaa Ajoneuvohallintokeskuksen itsensä lisäksi myös yksityinen taho.

Toimintaa on harjoitettu ilman lainsäädännöllistä perustaa sopimus pohjaisena vuodesta 1999 eli ajalta ennen uuden perustuslain säätämistä. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on kiinnittänyt kuitenkin nyt huomiota menettelyyn ja pitänyt asiaintilaa voimassa olevan perustuslain vastaisena.

Sopimus pohjaisen menettelyn taustalla on vuonna 1997 uutena verotusmuotona käyttöön otetun ja vuonna 2004 täydellisesti uudistetun ajoneuvoverotuksen aiheuttama neuvontatarve. Asiakkaiden kannalta on ollut tärkeää saada tietoa paitsi itse ajoneuvoverotuksesta myös siitä, onko vero suoritettu jonkin ajoneuvon osalta, koska laki sisältää varsin voimakkaat puuttumiskeinot veronmaksun laiminlyönnin varalta. Tieto edellisen omistajan mahdollisista maksamattomista veroista on sen vuoksi tarpeen erityisesti yksityisten välisissä autokaupoissa. Ulkopuolinen vastauspalvelu on ollut asiakkaiden käytettävissä myös iltaisin ja viikonloppuisin toisin kuin viranomaisen oma palvelu. Puhelinneuvonnan käyttöastetta kuvaa se, että vastauspalvelu on vastannut noin 420 000 puhelua vuodessa, kun Ajoneuvohallintokeskuksessa käsiteltiin samana aikana noin 90 000 puhelua.

Valittuun menettelytapaan on vaikuttanut lisäksi osaltaan myös se, että Ajoneuvohallintokeskus toimii strategisten linjaustensa mukaisesti pitkälti ulkopuolisten sopimuskumppanien avulla. Sen palvelutuotannosta on ulkoistettu nykyisin jo noin 80 prosenttia, tärkeimpinä ajoneuvojen rekisteröinti, kuljettajatutkintojen vastaanotto sekä tietojärjestelmäpalvelut.

Ajoneuvoverolakia on siis nyt tarkoitus täydentää asianmukaisella valtuutussäännöksellä. Veronkantoviranomainen voisi ehdotuksen mukaan tehdä sopimuksen veronkanton liittyvän avustavan puhelinpalvelun siirtämisestä muun kuin viranomaisen hoidettavaksi.

Avustavalla puhelinpalvelulla tarkoitettaisiin (1) verovelvollisille annettavaa neuvontaa ajoneuvoveroa koskevan lainsäädännön ja ohjeiden sisällöstä, (2) ajoneuvojen verotusta koskevien tietojen antamista ajoneuvoliikennerekisteristä sekä (3) verovelvollisten ilmoitusten vastaanottamista ja välittämistä edelleen veroviranomai-

selle. Puhelimitse annettavat tiedot ovat kaikki julkisia ja pääosin asiakkaiden saatavissa Internetissä. Tyypillisimmillään on kysymys vero- ja maksutietojen antamisesta verojärjestelmän tietojen perusteella. Siirto ei koskisi miltään osin sellaisia tehtäviä, joihin kuuluu päätöksentekovallan käyttöä. Se ei vaikuttaisi myöskään millään tavoin veronkantoviranomaiselle kuuluviiin tehtäviin tai viranomaisen velvollisuuksiin.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on pitänyt asian valiokuntakäsittelyssä tärkeänä sitä, että neuvontapalveluiden ulkoistamisen mahdollisuudesta ja edellytyksistä saadaan eduskunnan kannanotto. Ehdotettu lainmuutos täyttää sinänsä perustuslaissa edellytetyn lailla säätämisen vaatimuksen, mutta kysymys on nyt siitä, täyttääkö ehdotus muut perustuslain 124 §:ssä asetetut vaatimukset.

Neuvonta on apulaisoikeusasiamiehen mukaan sikäli erikoislaatuinen tehtävä ulkoistettavaksi, että se on itsessään hyvän hallinnon perusteisiin nimenomaisesti kuuluva lakimääräinen viranomaistehtävä. Sellaisena se on myös perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä, joka voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla ja vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksen mukaiseksi hoitamiseksi. Edellytyksenä on lisäksi myös se, ettei tehtävien siirto vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa kuitenkin vain viranomaiselle.

Hallituksen esityksen perusteluissa on pidetty niin ikään perustuslain 124 §:n soveltamisalan arvioimiseksi suotavana sitä, että esitys saatettaisiin perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

Perustuslakivaliokunnan lausunto

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Se on huomauttanut kuitenkin eräistä täsmentämistarpeista säännösehdoituksessa.

Julkisten hallintotehtävien siirto muulle kuin viranomaiselle. Ehdotuksen tarkoittama avustava puhelinpalvelu ei sisällä perustuslakivaliokunnan mukaan julkisen vallan eikä siten myöskään merkittävän julkisen vallan käyttöä, koska siihen ei sisälly verotusta koskevan päätösvalan käyttöä. Kysymys on puhelinpalvelun avustulusuonteisuudesta huolimatta kuitenkin *julkisesta hallintotehtävästä* sen vuoksi, että neuvonta kuuluu hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen lakisääteisiin tehtäviin.

Perustuslakivaliokunta on katsonut tulkintakäytännössään, että viranomaisia avustavia tehtäviä voidaan siirtää perustuslain 124 §:n nojalla sopimuksin muiden kuin viranomaisten hoidettavaksi. Neuvontatehtävien siirto on siis tältä osin sopusoinnussa perustuslain 124 §:n säännöksen kanssa.

Tehtävien tarkoituksenmukainen hoito. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota tehtävien tarkoituksenmukaista hoitoa arvioidessaan lähinnä avustavan puhelinpalvelun sisältöön ja taloudellisuuteen. Se on painottanut kuitenkin sitä, että perustuslain 124 §:ssä säädetty tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttyminen on harkittava tapauskohtaisesti.

Perustuslakivaliokunta on todennut avustavan puhelinpalvelun sisällön osalta, ettei tehtävien siirrolle ole perustuslain 124 §:stä johtuvia esteitä, *kunhan* puhelinneuvonta pysyy esityksen perusteluissa tarkoitettulla tavalla julkisten ja yksiselitteisten tietojen välityspalveluna. Säännöstä tulisi täsmentää tätä tarkoitusta vastaavaksi.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt lisäksi esityksen taloudellista perustetta tarkastellessaan huomiota siihen, että puhelinneuvonta voi tulla viranomaistoimin hoidettuna olennaisesti edullisemmaksi kuin ostopalveluna. Hallituksen esityksen perusteluissa on arvioitu, että tarvittavan lisähenkilöstön palkkaamisesta aiheutuisi noin 600 000 euron vuotuiset kustannukset Ajo-neuvohallintokeskukselle, kun ostopalvelun hinta on nykyisellään noin kaksi miljoonaa euroa.

Kustannusvertailussa ei ole otettu kuitenkaan huomioon henkilöstön lisäyksestä aiheutuvia toimisto- ym. kiinteitä kuluja eikä tavanomaisen virka-ajan ulkopuolisesta työstä aiheutuvaa lisämenoa. Perustuslakivaliokunta on korostanut sitä, että vaikka perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua tarkoituksenmukaisuusvaatimuksessa ei ole kysymys pelkästään taloudellisesta tarkoituksenmukaisuudesta, veronkantoviranomaisen on kiinnitettävä järjestelyn taloudellisiin vaikutuksiin asianmukaisesti ja riittävästi huomiota.

Oikeusturva ja hyvän hallinnon vaatimukset. Oikeusturva ja hyvän hallinnon vaatimukset edellyttävät perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä valiokunnan tulkintakäytännön mukaan sitä, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla. Lakiin ei ole kuitenkaan välttämätöntä sisällyttää enää nykyisin viittausta hallinnon yleislakeihin perustuslain 124 §:n vuoksi. Jos viittausta pidetään kuitenkin tarpeellisena sääntelyn selkeyden vuoksi, on sen oltava vastakohtaispäätelmän vuoksi kattava.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt säännösehdotukseen sisältyvää viittausta hallintolakiin tässä tapauksessa asianmukaisena mm., koska neuvonta on hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaan maksutonta. Se on todennut lisäksi, että lakiehdotukseen on syytä lisätä maininta myös kielilain noudattamisesta.

Perustuslakivaliokunta katsoo lisäksi, että sääntelyä on syytä selventää myös siltä osin kuin siinä on kysymys julkista hallintotehtävää hoitavan neuvontapalvelun virka- ja vahingonkorvausvastuusta. Ehdotettu sääntely on tältä osin epätäsmällinen, vaikka siinä todetaan sinänsä, ettei sopimus avustavasta puhelinpalvelusta vaikuta veronkantoviranomaiselle kuuluviin tehtäviin eikä viranomaisen velvollisuuksiin.

Valtiovarainvaliokunnan muutosehdotukset

Valtiovarainvaliokunta ehdottaa, että säännöstä täsmennetään kaikilta niiltä osin kuin perustuslakivaliokunta on edellä edellyttänyt.

Siirrettävät tehtävät ja tarkoituksenmukaisuus. Valiokunta ehdottaa ensinnäkin täsmennystä avustavan puhelinpalvelun määrittelyyn. Koska tarkoitus on vain välittää asiakkaille ajoneuvorekisterissä olevia julkisia tietoja tai antaa tietoa ajoneuvoverolain säännöksistä ilman, että palveluun sisältyy tulkintaa tai vastaavaa harkintaa vaativaa kannanottoa, termi *neuvonta* on perusteltua korvata käsitteellä *tietojen välitys*.

Tietojen välitys kuvaa neuvontaa paremmin esityksessä tarkoitettun palvelun tosiasiallista laatua. Lisäksi sen ulkoistaminen on eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen neuvonnan merkityksestä esittämien periaatteellisten näkökohtien vuoksi helpommin ymmärrettävä ja hyväksyttävä kuin varsinaisen neuvonnan. Täsmennys jättäisi lisäksi mahdollisuuden tarkastella eri yhteydessä tämänkertaista laajemmin ja periaatteellisemmin niitä edellytyksiä ja olosuhteita, joiden vallitessa varsinainen neuvonta voidaan ulkoistaa.

Tietojen välitystä voidaan perustella valiokunnan käsityksen mukaan neuvontaa paremmin myös tarkoituksenmukaisuusnäkökulmasta, koska perusteena ovat tällöin yleensä palvelujen saatavuus, joustavuus ym. asiakkaiden kannalta merkitykselliset käytännön seikat, kuten myös tässä esityksessä. Hallituksen esityksessä on tuotu esiin tältä osin esimerkiksi se, että avustava puhelinpalvelu on saanut Ajoneuvohallintokeskuksen teettämässä asiakastytyväisyystutkimuksissa hyvät arviot ja että asiakkaat ovat olleet erityisen tyytyväisiä mm. vastausaikoihin, asiantuntemukseen ja neuvonnan ystävällisyyteen. Palveluresurssit on voitu lisäksi kohdistaa kysynnän mukaan, jolloin palvelua on voitu tarjota joustavasti myös ruuhkahuippuina. Palvelu on toiminut lisäksi niin, että mahdolliset tulkinanvaraiset kysymykset on ohjattu eteenpäin Ajoneuvohallintokeskukselle. Asiakkaiden tiedon tarve on voitu tyydyttää näin joustavasti ja kattavasti, eikä puhelinneuvonnassa ole ollut käytännössä ongelmia.

Asian valiokuntakäsittelyssä on käynyt lisäksi ilmi, ettei ostopalveluna hankitun tai vaihtoehtoisesti viranomaistoimintana suoritettavan saman palvelun välinen kustannusero ole ehkä

niin suuri kuin hallituksen esityksessä on arvioitu. Viranomaistoiminta edellyttäisi ilmeisesti suurempaa henkilömäärää kuin arvioitu 15 lisähenkilöä. Ajoneuvohallintokeskuksella on aikomus lisäksi kilpailuttaa avustava puhelinpalvelu, minkä oletetaan pitävän kustannuskehityksen kurissa. Kustannusten epäsuhta ei siis näyttäisi asettavan estettä esityksen hyväksymiselle.

Hallituksen esityksessä on viitattu eräänä perusteena lisäksi myös valtion tuottavuusohjelmaan ja valtioneuvoston kehyspäättöksessä omaksuttuihin henkilöstötavoitteisiin. Ne merkitsevät esimerkiksi Ajoneuvohallintokeskuksen osalta sitä, että nykyistä henkilömäärää pitäisi vähentää. Tähän nähden ja liikenne- ja viestintäministeriön omaksuman Ajoneuvohallintokeskuksen strategian valossa oman lisähenkilöstön palkkaaminen avustavaan puhelinpalveluun on tällä hetkellä vaikeaa. Esityksen hylkääminen merkitsisi siten käytännössä sitä, että jo vaikiintunut, joustava ja asiakkaita palveleva tiedonvälityskeino jouduttaisiin todennäköisesti lopettamaan ilman korvaavaa vaihtoehtoa. Valiokunta on antanut tälle seikalle painoa, vaikka tehtävän tarkoituksenmukaista hoitamista on pyritty edellä arvioimaan lähtökohtaisesti perustuslain 124 §:n edellyttämistä sisällöllisistä, toiminnallisista ja taloudellisista kriteereistä käsin.

Hyvän hallinnon vaatimukset. Valiokunta ehdottaa, että säännökseen lisätään yleislakina noudatettavan hallintolain rinnalle myös kieli-laki, kuten perustuslakivaliokunta on esittänyt.

Kummankin yleislain soveltaminen on sinänsä selvää perustuslain 124 §:n lisäksi myös asianomaisissa laeissa olevien nimenomaisten säännösten perusteella (HallintoL 2 §:n 3 mom. ja KieliL 25 §). Perustuslakivaliokunta on perustellut maininnan tarpeellisuutta kuitenkin hallintolaissa mainitulla neuvonnan maksuttomuudella, jonka tulee siis olla selvää myös esityksen tarkoittamissa ostopalveluissa.

Jotta viittaus yleislakeihin olisi kattava, kuten on edellytetty, säännökseen tulisi lisätä tietojen julkisuuden ja tietojen antamisen osalta viittaus ajoneuvoverolain säännöksiin sekä viranomaisen toiminnan julkisuudesta annettuun la-

kiin. Julkisuuslain suora soveltuminen ei ole yhtä lailla selvää kuin hallintolain tai kielilain, koska neuvontaa ei pidetä yleensä julkisen vallan käyttönä, johon julkisuuslaki tulisi sovellettavaksi (JulkisuusL 4 §:n 2 mom.). Lisäys on siis tarpeen myös tästä syystä. Julkisuuslakia sovellettaisiin — kuten yleensäkin — toissijaisesti siltä osin kuin ajoneuvoverolain ja siinä olevien viittausten perusteella ajoneuvoliikennerekisteristä annetun lain säännökset eivät ole kattavia.

Vastuukysymykset. Valiokunta ehdottaa, että säännöstä selvennetään virka- ja vahingonkorvausvastuun osalta, kuten perustuslakivaliokunta on edellyttänyt.

Säännökseen tulisi lisätä ensinnäkin maininta siitä, että avustavaa puhelinpalvelua hoitava henkilö toimii virkavastuulla. Tämä tarkoittaa sitä, että häneen voidaan soveltaa rikoslain 40 luvun virkarikoksia koskevia säännöksiä, vaikka hän ei ole muodolliselta asemaltaan virkamies. Rikosoikeudellista vastuuta ei syntyisi ilmeisesti ilman erillissäätelyä, koska virkavastuu on perustettu rikoslaissa vain julkista valtaa käyttäville henkilöille. Kun avustavassa puhelinpalvelussa on kysymys julkisen hallintotehtävän hoidosta, mutta ei julkisen vallan käytöstä, henkilöiden virkavastuu jäisi siis auki.

Säätely on paikallaan mm. siitä syystä, että avustavaa puhelinpalvelua hoitava henkilö näkee ajoneuvorekisterin tiedoista myös joitakin salassa pidettäviä tietoja, esimerkiksi henkilötunnukset. Vaikka vastuu esimerkiksi salassapitosäännöksen rikkomisesta voisi syntyä julkisuuslain kautta, voi salassa pidettävien tietojen hallinta johtaa myös muunlaisiin väärinkäytöksiin. Rikosoikeudellisesta vastuusta on sen vuoksi syytä säätää kattavasti.

Säännöstä tulisi täydentää lopuksi myös vahingonkorvausvastuun osalta, jottei synny epäselvyyttä siitä, kuka vastaa avustavassa puhelinpalvelussa mahdollisesti aiheutuvasta vahingosta. Tarkoituksena on ollut, että vastuu säilyisi Ajoneuvohallintokeskuksella, kuten tähänkin asti. Tämä vastaa myös vahingonkorvauslain ja oikeuskäytännön periaatetta siitä,

että julkisyhteisö on vastuussa vahingosta, joka on aiheutunut virkamiehen virheellisestä neuvosta. Tällainen säätely on lisäksi myös selvien asiakkaiden kannalta, koska samaa palvelua voi saada sekä yksityiseltä että viranomaiselta itseltään.

Asian valmistelu ja eduskuntakäsittely

Asian käsittely on pitkittynyt valiokunnassa pääasiassa kahdesta syystä, toisaalta julkisten hallintotehtävien ulkoistamiseen liittyvien merkittävien perustuslaillisten näkökohtien vuoksi ja toisaalta esityksen taloudellisen tietopohjan puutteellisuuden vuoksi. Valiokunta on pitänyt välttämättömänä saada näistä seikoista lisätietoja, ennen kuin asian käsittelyä on voitu jatkaa.

Valiokunta päätti ensinnäkin pyytää perustuslakivaliokunnalta lausuntoa eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen esittämien kriittisten ja perustavaa laatua olevien huomautusten vuoksi. Valiokunta on esittänyt edellä ne muutosehdotukset, joihin perustuslakivaliokunnan ja eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen lausunnot antavat aiheen.

Lisäksi esityksen tietopohjaa on jouduttu täydentämään, jotta viranomaistoimin hoidetun ja ulkoistetun puhelinpalvelun keskinäistä edullisuutta on voitu vertailla asiaperustein. Hallituksen esityksessä on lähdetty alun perin siitä, että ostopalvelu on kaksi tai kolme kertaa kalliimpaa kuin vastaava viranomaistoimin hoidettu palvelu. Tämä arvio on kuitenkin muuttunut olennaisesti asian käsittelyn myötä. Viimeisten selvitysten mukaan viranomaispalvelu saattaa osoittautua samanhintaiseksi kuin ostopalvelu, jos palvelutaso pidetään nykyisellään. Ongelmallista kuitenkin on, ettei asiasta ole voitu saada kovin luotettavaa kuvaa käsittelyn aikana. Toisaalta myöskään tuottavuusohjelman järjestyksen toteuttamisen kannalta ei voine olla perusteltua, että esityksen lähtökohtana on ollut toteuttaa valtion kannalta kalliimpi vaihtoehto kahdesta samantasoisesta ratkaisumallista.

Valiokunta katsoo asiassa saatujen lisäselvitysten perusteella, että esityksen käsittelyä voidaan jatkaa valiokunnan tekemien muutosehdotusten pohjalta. Huomattavaa on, että uusi sään-

nös antaa viranomaiselle mahdollisuuden avustavan puhelinpalvelun siirtämiseen, mutta ei edellytä sitä. Palvelu voidaan siirtää ulkopuoliselle vain, jos edellä esitetty tarkoituksenmukaisuuskriteerit täyttyvät ja kansalaisten oikeusturva sekä muut hyvän hallinnon takeet voidaan lisäksi taata. Valiokunta pitää näistä syistä asianmukaisena sitä, että lakiehdotuksen käytännön täytäntöönpanoa seurataan ja että eduskunta saa tiedon niistä toimenpiteistä, joihin Ajoneuvohallintokeskuksen suorittaman kilpailutuksen ja asiassa tehtyjen lisäselvitysten jälkeen päädytään.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella valtiovarainvaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisena paitsi 56 § muutettuna seuraavasti:

56 §

Viranomaiset

Veronkantoviranomainen voi tehdä sopimuksen veronkantoon liittyvän avustavan puhelin-

palvelun siirtämisestä muun kuin viranomaisen hoidettavaksi. Avustavalla puhelinpalvelulla tarkoitetaan *tiedon välittämistä* verovelvollisille (*poist.*) ajoneuvoveroa koskevan lainsäädännön ja ohjeiden sisällöstä, ajoneuvojen verotusta koskevien tietojen antamista ajoneuvoliikennerekisteristä sekä verovelvollisten ilmoitusten vastaanottamista ja välittämistä edelleen veroviranomaisille. *Avustavaa puhelinpalvelua hoitava henkilö toimii tässä tehtävässä virkavastuulla. Tehtävän hoidossa on noudatettava, mitä hallintolaissa (434/2003), kielilaissa (423/2003) sekä ajoneuvoveroa koskevien tietojen julkisuudesta ja tietojen antamisesta tässä laissa ja viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään.* Avustavassa puhelinpalvelussa ei hoideta tehtäviä, joihin kuuluu verotusta koskevan päätöksentekovallan käyttöä. (*Poist.*) Sopimus avustavasta puhelinpalvelusta ei vaikuta veronkantoviranomaiselle kuuluihin tehtäviin tai viranomaisen velvollisuuksiin. Veronkantoviranomainen vastaa avustavasta puhelinpalvelusta siten kuin vahingonkorvauslain (413/1974) 3 luvun 1 §:n 3 momentissa säädetään.

Helsingissä 7 päivänä kesäkuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Markku Koski /kesk	Markku Rossi /kesk (osittain)
vpj.	Matti Ahde /sd (osittain)	Matti Saarinen /sd
jäs.	Kyösti Karjula /kesk	Anni Sinnemäki /vihr (osittain)
	Jari Koskinen /kok	Irja Tulonen /kok
	Pekka Kuosmanen /kok	Kari Uotila /vas
	Reijo Laitinen /sd (osittain)	Jukka Vihriälä /kesk
	Maija-Liisa Lindqvist /kesk	vjäs. Eva Biaudet /r (osittain)
	Mika Lintilä /kesk (osittain)	Timo Kalli /kesk (osittain)
	Tuija Nurmi /kok	Bjarne Kallis /kd
	Pirkko Peltomo /sd	Esko Kiviranta /kesk
	Iivo Polvi /vas	Maija Rask /sd (osittain)
	Virpa Puisto /sd	Eero Reijonen /kesk (osittain).

Valiokunnan sihteerinä jaostokäsittelyssä on toiminut

valiokuntaneuvos Maarit Pekkanen.

VASTALAUSE

Perustelut

Asiantuntijoiden lausunnoissa lakiesityksen (HE 7/2006 vp) käsittelyssä valtiovarainvaliokunnassa ja perustuslakivaliokunnassa on kiinnitetty huomiota eräisiin esityksen keskeisiin ongelma-kohtiin. Perustuslakivaliokunta arvioi myös lakiesityksen teknisiä yksityiskohtia (PeVL 11/2006 vp).

Esityksessä on kysymys lakisääteisen perustan luomisesta Ajoneuvohallintokeskuksen osittain jo ulkoistamalle asiakaspalvelulle, jossa ajoneuvoveron kanton liittyvää avustavaa puhelinpalvelua hoitaa Ajoneuvohallintokeskuksen lisäksi myös yksityinen taho. Lakiehdotuksen ongelmat liittyvät ajoneuvoveroa koskevan neuvonnan ulkoistamiseen ja puhelinpalvelun siirtoon muun kuin viranomaisen hoidettavaksi.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa ehdotusta on arvioitu perustuslain 124 §:n kannalta. Sen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksen mukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaisille.

Perustuslakivaliokunnan mukaan ehdotuksessa ei ole kyse julkisen vallan käyttämisestä koskevasta tehtäväsiirrosta, vaan avustusluonteisesta hallintotehtävän suorittamisesta ja sen siirrosta. Tässä suhteessa perustuslakivaliokunta katsoo ehdotuksen olevan sopusoinnussa perustuslain 124 §:n kanssa.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa tehtävän siirron tarkoituksenmukaisuutta arvioidaan perustuslakikysymyksenä. Vaikka valiokunta ei sinänsä pidä perustuslain 124 §:n tarkoituksenmukaisuusvaatimusta esteenä säätää veroviranomaiselle mahdollisuutta siirtää avustavaa puhelinpalvelua muun kuin viranomaisen hoidettavaksi, se painottaa lausunnossaan sitä, että perustuslain 124 §:n tarkoituksenmukaisuus-

vaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttyminen on harkittava tapauskohtaisesti. Toiseksi valiokunta katsoo, että veronkantoviranomaisen on kiinnitettävä huomiota ulkoistamisjärjestelyn taloudellisiin vaikutuksiin asianmukaisesti ja riittävästi.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies toteaa valtiovarainvaliokunnalle antamassaan lausunnossa, että hänen tiedossaan ei ole muuta viranomaista, joka olisi vastaavalla tavalla ulkoistanut neuvontatehtävänsä. Hänen mukaansa neuvonta on sikäli erikoislaatuinen tehtävä ulkoistettavaksi, että neuvonta on itsessään hyvän hallinnon perusteisiin nimenomaisesti kuuluva viranomaistehtävä. Neuvonnassa on samalla noudatettava muita hyvän hallinnon takeita, joita ovat esimerkiksi palvelun asianmukaisuus, joutuisuus, tasapuolisuus, hyvän kielenkäytön vaatimukset ja asiakkaan kielellisistä oikeuksista huolehtiminen.

Hallituksen esityksen perusteluissa on arvioitu neuvonnan ulkoistamisvaihtoehdon ja omana työnä tehtävän neuvontavaihtoehdon kustannuseroja. Valtiovarainvaliokunta toteaa näiden arvioiden pohjalta, että puhelinneuvonta voi tulla viranomaistoimin hoidettuna olennaisesti edullisemmaksi. Tästä huolimatta valiokunnan lausuntoon ei sisälly selkeää kannanottoa siitä, että neuvontatehtävä tulisi säilyttää veronkantoviranomaisen hoidettavana.

Päinvastoin valiokunta mietinnössään päätyy puoltamaan ulkoistamismahdollisuuden avaamista vähättelemällä neuvonnan toteuttamisvaihtoehtojen kustannuseroja. Lisäksi Ajoneuvohallintokeskuksen henkilökunnan lisäämisen hyväksyttäväksi esteeksi mietinnössä otetaan annettuna valtion tuottavuusohjelmassa ja valtion kehyspäätöksissä omaksutut henkilöstötavoitteet. Näiden perusteella Ajoneuvohallintokeskuksen henkilömäärää pitäisi vähentää, ja tästä valiokunnan enemmistö päätyykin arvelemaan, että henkilöstötavoitteesta kiinnipitä-

minen johtaisi nykyisen neuvontatoiminnan loppumiseen.

Tämä ajattelu kertoo melko erikoisesta tehokkuusajattelusta. Koska valtioneuvoston mielestä valtion henkilöstöä pitää vähentää kaavamaisesti kaikilla sektoreilla, myös tehokkaasti toimivissa hallintokunnissa, niin näin on tehtävä ohjelmien toteuttamiseksi silloinkin, kun vähentämisen vaihtoehtona on selvästi kalliimpi ulkoistettu ostopalvelu. Valtioneuvoston tuottavuusohjelman tai kehyspäättöksen noudattaminen ei

voi olla peruste Ajoneuvohallintokeskuksen neuvontapalvelun uudelleenjärjestelyssä, koska ulkoistaminen on selvästi kalliimpi vaihtoehto.

Edellä esitetyillä perusteilla esitämme lakiehdotuksen hylkäämistä.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotus hylätään.

Helsingissä 7 päivänä kesäkuuta 2006

Iivo Polvi /vas
Anni Sinnemäki /vihr

Kari Uotila /vas
Bjarne Kallis /kd