

11.10.2021

EOAK/6918/2021

Perustuslakivaliokunnalle

PeV@eduskunta.fi

Viite: Kutsu asiantuntijakuulemiseen ja lausuntopyyntö 5.10.2021**ASIA: HE 109/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi luottotietolain, maksupalvelulain 86 §:n ja rikosrekisterilain 4 a §:n muuttamisesta**

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusasiamiehen kuultavaksi ja kirjallista asiantuntijalausuntoa käsiteltäessä asiakohdassa mainittua hallituksen esitystä valiokunnan kokouksessa 12.10.2021.

Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

1 Lausunnon sisällöstä

Keskityn tässä lausunnossani lähinnä vain yhteen hallituksen esitykseen liittyvään kysymykseen, nimittäin siihen, olisiko luottotietotoiminnan harjoittamista pidettävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä, tai ainakin perustuslain 109 §:ssä tarkoitettuna julkisena tehtävänä.

Molemmissa tapauksissa luottotietotoiminnan harjoittaminen tulisi oikeusasiamiehen valvontavallan piiriin. Mikäli toimintaa pidettäisiin julkisena hallintotehtävänä, toimintaan olisi lähtökohtaisesti sovellettava perustuslakivaliokunnan siihen vakiintuneesti kytkemiä hallinnon yleislakeja sekä rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä.

Pidän kysymystä hyvin tärkeänä. Olen esimerkiksi oikeusasiamiehen vuoden 2020 kertomuksen puheenvuorossani "Oikeusasiamies oikeusvaltion turvaajana" korostanut sitä, että yksilön oikeusasemaan läheisesti liittyviä tehtäviä ei saisi jäädä oikeusasiamiehen toimivallan ulkopuolelle. Tästä esimerkkinä olen maininnut juuri luottotietoyhtiöiden toiminnan. Yhtiöiden keräämät ja luovuttamat maksuhäiriötiedot vaikeuttavat monin tavoin satojen tuhansien ihmisten tavanomaista elämää, mutta luottotietoyhtiöiden toiminnan valvonta ei kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan.

Oikeusasiamiehen luottotietoyhtiöiden toiminnan valvonnan tarve on tullut myös konkreettisesti esiin. Omana aloitteenani tutkimassani asiassa (EOAK/945/2016) ilmeni, että tuomioistuinten asianhallintajärjestelmässä (Tuomas) oli virhe, joka eräissä tapauksissa johti virheellisiin maksuhäiriömerkintöihin. Jos velkoja oli pannut asian vireille ns. suppeaa haastehakemusta käyttäen eli riidattomana velkomus-asiana, siinä annettu maksuvelvollisuuden vahvistava suoritustuomio johti maksuhäiriömerkintään siinäkin tapauksessa, että asia oli velallisen riitauttamisen vuoksi käsitelty laajana riita-asiana. Käsitykseni mukaan näissä tapauksissa ei kuitenkaan täytynyt maksuhäiriömerkinnän tekemisen perusteena oleva luottotietolain edellytys siitä, että merkinnän on osoitettava maksukyvyttömyyttä tai maksuhaluttomuutta.

Pidin vuonna 2017 antamassani päätöksessä virheellisten maksuhäiriötietojen välittymiseen johtanutta järjestelmävirhettä vakavana. Mielestäni oikeusministeriön tuli viipymättä ryhtyä toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että virheellisiä maksuhäiriötietoja ei enää välitetä tuomioistuinten tietojärjestelmästä luottotietoyhtiöille, ja luottotietoyhtiöiden pitäisi poistaa virheelliset merkinnät luottotietorekistereistä.

Tuossa asiassa tutkin oikeusministeriön menettelyn, ja olisin mielelläni tutkinut myös sen, oliko luottotietoyhtiöiden rekistereissä sanotusta virheestä johtuneita virheellisiä merkintöjä, ja oliko ne poistettu. Kun oikeusasiamiehellä ei ole katsottu olevan toimivaltaa tutkia luottotietoyhtiöiden menettelyä, lähetin päätökseni tietosuojavaltuutetulle. Tietojeni mukaan asia on yhä vireillä tietosuojavaltuutetun toimistossa.

Mainitussa päätöksessäni esitin oikeusministeriölle, että luottotietolakea selvennettäisiin siten, että vain maksukyvyttömyyttä tai maksuhaluttomuutta osoittavat riidattomissa asioissa annetut tuomiot voivat johtaa maksuhäiriömerkintään. Nyt puheena olevassa hallituksen esityksessä onkin ehdotettu, että luottotietorekisteriin saa henkilöluottotietona tallettaa tiedon maksun laiminlyönnistä, joka on todettu tuomioistuimen lainvoimaisella tuomiolla, edellyttäen ettei maksuvaatimusta ollut riitautettu perusteeltaan tai määrältään (lain 13 §:n 1 momentin 3 kohtaan ehdotettu lisäys alleviivattu).

Pidän tärkeänä tätä lisäystä, joka on merkityksellinen perustuslain 21 §:n oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamisen kannalta. Jos velallinen pitää maksuvaatimusta perusteeltaan tai määrältään virheellisenä ja haluaa käyttää oikeuttaan oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin riitauttamalla saatavan, asiassa mahdollisesti annettava suoritustuomio ei saa suoraan johtaa maksuhäiriömerkintään, koska sen tulee osoittaa maksuhaluttomuutta tai maksukyvyttömyyttä.

Olen puheena olevan hallituksen esityksen luonnoksesta oikeusministeriölle antamassani lausunnossa (EOAK/3303/2020) esittänyt, et-

tä luottotietotoiminnan yhteiskunnallisen tehtävän ja tosiasiallisen rekisteröidyn oikeuksiin merkittävästi vaikuttavan luonteen vuoksi tehtävä olisi määriteltävä julkiseksi hallintotehtäväksi tai ainakin julkiseksi tehtäväksi. Hallituksen esityksessä on kuitenkin pitäyditty arvioissa, että luottotietotoiminnassa ei ole kysymys perustuslain 124 §:ssä tarkoitetusta julkisesta hallintotehtävästä, vaikka toimintaan liittyykin julkiselle hallintotehtävälle ominaisia piirteitä. Hallituksen esityksen mukaan kyse on muusta yleistä etua koskevasta tehtävästä, josta säädetään laissa. Toiminnan luonteeseen perustuslain 109 §:n mukaisena julkisena tehtävänä ei havaintojeni mukaan ole otettu ainakaan nimenomaisesti kantaa hallituksen esityksessä.

Käsittelen jäljempänä ensin oikeusasiamiehen toimivaltaa koskevan sääntelyn kehitystä, julkisen hallintotehtävän käsitettä, perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä, oikeusasiamiehen tulkintakäytäntöä sekä julkisen hallintotehtävän ja julkisen tehtävän käsitteiden käyttöä lainsäädännössä (kohdat 2–5). Tämän jälkeen arvioin luottotietotoiminnan harjoittamista julkisena hallintotehtävänä (kohta 6) tai julkisena tehtävänä (kohta 7).

2 Oikeusasiamiehen toimivaltaa koskevan sääntelyn kehitys

Alkuperäisen hallitusmuodon 49 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamiehen tehtävä oli valvoa lakien noudattamista tuomioistuinten ja muiden viranomaisten toiminnassa.

Julkisen tehtävän käsite lisättiin hallitusmuodon toimivaltasäännöksen vuoden 1991 alusta voimaan tulleella muutoksella, jolla oikeusasiamiehen valvontavalta irrotettiin rikoslain virkamieskäsitteestä. Muutosta koskeneessa hallituksen esityksessä tosin lähdettiin siitä, että valvontavallan laajentamisessa olisi turvauduttu nimenomaan julkisen vallan käsitteeseen, jonka ytimenä oli vakiintuneesti pidetty päättämistä jonkun edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta (HE 72/1990 vp, s. 13–15). Hallituksen esityksessä kuitenkin tuotiin esiin myös ns. välillisen julkishallinnon olemassaolo, jota voivat toteuttaa esimerkiksi itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset, julkisoikeudelliset yhdistykset ja valtioenemmistöiset osakeyhtiöt, ja se, että julkisista tehtävistä voivat huolehtia erityisten säännösten perusteella myös yksityisoikeudelliset organisaatiot tai yksityiset henkilöt (s. 5). Tältäkin osin valvontavalta kuitenkin esitettiin kytkettäväksi nimenomaan julkisen vallan käyttöön. Toimivaltasäännökseen lisättiin tällöin myös julkisyhteisön työntekijät. Hallituksen esityksen säännösehdotus oli seuraava:

”... tuomioistuimet ja viranomaiset sekä virkamiehet ja julkisyhteisön työntekijät kaikissa tehtävissään samoin kuin kaikki muutkin julkista valtaa käyttäessään noudattavat lakia sekä täyttävät velvollisuutensa.”

Perustuslakivaliokunta totesi hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä muun muassa, että hallituksen esityksessä on ulotettu niin oikeuskanslerin kuin oikeusasiamiehenkin toimivalta tältä osin koskemaan "julkisyhteisön työntekijöitä kaikissa tehtävissään". Ylimpien lainvalvojien toimivalta käsittäisi siten esimerkiksi valtion ja kuntien työntekijöiden kaikki tehtävät, mitä ei pidetty tarkoituksenmukaisena, vaan julkisyhteisöjen työntekijöihin kohdistuvan valvonnan tulisi rajautua julkisen tehtävän hoitamiseen, mikä voi ilmetä julkisen päätösvallan tai muunlaisen vallan käyttämisenä taikka siihen osallistumisena esimerkiksi asian valmisteluvaiheessa. Valiokunnan muotosehdotus oli seuraava:

"... tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet tehtävissään ja julkisyhteisön työntekijät julkista tehtävää hoitaessaan (poist.) noudattavat lakia sekä täyttävät velvollisuutensa."

Säännös sai lopullisen muotonsa vasta suuren valiokunnan mietinnössä, jossa asiaa ei lainkaan perusteltu (SuVM 179/1990 vp):

"...tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet tehtävissään samoin kuin julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia sekä täyttävät velvollisuutensa."

Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä, jolloin oikeusasiamiehen tehtäviin lisättiin perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien valvonta, julkisen tehtävän käsitteeseen ei erikseen otettu kantaa. Oikeusasiamiehen valvonnan kohdetta ei kuitenkaan ollut uudistuksella tarkoitus laajentaa (HE 309/1993 vp, s. 77).

Siirryttäessä kahden apulaisoikeusasiamiehen järjestelmään julkisen tehtävän käsitteestä todettiin hallituksen esityksessä seuraavaa:

"Oikeusasiamiehen valvontavalta irrotettiin vuonna 1990 tehdyllä hallitusmuodon 49 §:n 2 momentin muutoksella (1221/1990) rikoslain (39/1889) virkamieskäsitteestä. Mitä julkisella tehtävällä siinä yhteydessä tarkoitetaan, ei kuitenkaan määritelty tarkemmin sen enempää lain esitoissa kuin eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännössäkään. Valvonnan piiri jäi tältä osin lähes täysin laintulkinnan varaan. Syynä tähän oli se, että hallituksen esityksessä (HE 72/1990 vp) hallitusmuodon 49 §:n 2 momentin samoin kuin puhemiesneuvoston ehdotuksessa eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännön muuttamiseksi toimivaltasäännös oli erilaisessa muodossa ja sai nykyiseen muotonsa vasta eduskuntakäsittelyn aikana. Muotosehdotus sananmuodoksi "ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan" ei sisällynyt perustuslakivaliokunnan mietintöön (PeVM 9/1990 vp), vaan se tehtiin vasta suuren valiokunnan mietinnössä (Su VM 179/1990 vp) lakiehdotuksen ensimmäisen täysistuntokäsittelyn jälkeen.

Julkinen tehtävä liitetään yleensä niin sanottuun välilliseen julkishallintoon, jota hoitavat esimerkiksi itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset, julkisoikeudelliset yhdistykset ja valtioenemmistöiset osakeyhtiöt. Esimerkkinä voidaan mainita pakollisten vakuutusten hoitaminen, väestönsuojelutehtävät, postitoimintalain (907 /1993) mukainen postilähetysten toimittaminen ja yleisradiotehtävän hoitaminen. Ratkaisevaa on nimenomaan tehtävän luonne.” (HE 129/1997 vp, s. 6)

Edelleen hallituksen esityksessä todetaan seuraavaa:

”Perinteisten julkisten palvelujen yksityistäminen on vaikuttanut myös oikeusasiamiehen toimintaan. Vuoden 1990 lainmuutoksesta alkaen oikeusasiamies on valvonut, että viranomaisten ja virkamiesten lisäksi myös muut julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia. Tämä merkitsee, että oikeusasiamiehen toimivaltaan nykyisin kuuluu perinteisten julkisten palvelujen valvonta riippumatta siitä, kuka niitä tuottaa.

Yksityistäminen on käytännössä lisännyt tehtäviä, vaikkei se mainittavammin ole vaikuttanut oikeusasiamiehen toimintapiiriin laajuuteen. Oikeusasiamies joutuu käyttämään entistä enemmän aikaa oikeudellisesti vaikeiden rajanvetokysymysten ratkaisemiseen, kuten siihen, onko kysymyksessä julkisen vallan käyttö vai ei tai toimiiko asianomainen virkavastuulla vai ei. Jos oikeusasiamies päätyy siihen, että valvonnan kohde ei toimi virkavastuulla, hän joutuu vielä ratkaisemaan, onko kysymyksessä julkisen tehtävän hoitaminen, joka kuuluu oikeusasiamiehen niin sanottuun pehmeämmän valvonnan piiriin. Yksityistäminen ja yhtiöittäminen ovat johtaneet siihen, että monet yksityisen kansalaisen turvaksi säädetyt normit eivät ole enää sovellettavissa yksityistettyyn toimintaan, koska ne ovat usein sidoksissa julkishallintoon. Tämä koskee esimerkiksi kielilakia (148/1922) ja yleisten asiakirjain julkisuudesta annettua lakia (83/1951). Yksityistettyjen kohteiden osalta oikeusasiamiehellä ei ole mahdollisuutta käyttää ankarinta reaktiomuotoa, syyteoikeutta, koska yksityistetyissä yksiköissä työskentelevät eivät pääsääntöisesti toimi virkavastuulla.” (HE 129/1997 vp, s. 16–17)

Perustuslain 109 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

Julkinen tehtävä käsite siirtyi toimivaltasäännökseen sellaisenaan aiemmasta hallitusmuodosta, eikä sitä tässäkään yhteydessä enemmälti analysoitu. Hallituksen esityksessä tosin viitattiin oikeuskanslerin tehtäviä koskevan säännöksen perusteluiden yhteydessä vertailu-

na ehdotettuun 124 §:ään, joka koskee julkisten hallintotehtävien antamista muun kuin viranomaisen hoidettavaksi. Hallituksen esityksessä todetaan seuraavaa:

”Oikeuskanslerin toimivalta laajenee vastaavasti, jos julkisia tehtäviä siirretään varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Tällä on erityinen merkitys, jos julkisia tehtäviä yksityistetään. Säännös turvaa omalta osaltaan perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon noudattamista myös silloin, kun julkista tehtävää hoitaa muu kuin viranomainen.” (ks. HE 1/1998 vp, s. 165).

Oikeusasiamiehen toimivaltasäännöksen osalta todetaan lähinnä vain, että pykälässä säädetään viranomaistoiminnan valvontatehtävistä samansisältöisesti kuin oikeuskanslerin tehtävistä 108 §:ssä ja että tehtävien määrittelyä on myös kielellisesti yhdenmukaistettu (HE 1/1998 vp, s. 166). Perustuslakivaliokunnan mietinnössä toimivaltasiaa ei ole enemmälti arvioitu (PeVM 10/1998 vp).

Julkisen tehtävän käsite esiintyy myös perustuslain 111 §:n 1 momentissa, joka koskee oikeusasiamiehen (ja oikeuskanslerin) tietojensaantioikeutta. Oikeusasiamiehellä on tämän säännöksen nojalla oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot. Edelleen käsite esiintyy perustuslain 118 §:n 3 momentissa, jossa säädetään asianomistajan oikeudesta vaatia virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan tuomitsemista rangaistukseen ja vahingonkorvauksiin. Yksilön oikeus vaatia rangaistusta ja korvauksia ei siten riipu siitä, onko julkisen tehtävän hoitaminen uskottu virkamiehelle vai viranomaiskoneiston ulkopuolelle (HE 1/1998 vp, s. 172–173).

3 Julkinen hallintotehtävä

3.1 Laki ja esityöt

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

Perustuslain 124 §:n sanamuodolla korostetaan perustuslain esitöiden 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. Julkisella hallintotehtävällä viitataan perustuslaissa verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yk-

sityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Lainsäädäntöä tai tuomiovallan käyttöä sen sijaan ei voida pitää säännöksessä tarkoitettuna hallintotehtävänä. Säännös kattaa sekä viranomaisille entuudestaan kuuluvien tehtävien siirtämisen että hallintoon luettavien uusien tehtävien antamisen muille kuin viranomaisille. Julkiset hallintotehtävät voivat olla ”julkisia palvelutehtäviä”. Mainituissa tehtävissä kyse on pääasiallisesti luonteeltaan tosiasiallisesta ja suorittavasta hallintotoiminnasta.

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.

Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain, jos se on 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.

Edellytyksenä julkisen hallintotehtävän antamiselle muulle kuin viranomaiselle on lisäksi se, ettei hallintotehtävän antaminen 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 on kiinnitettävä huomiota muun muassa yhdenvertaisuuteen (6 §), yksilön kielellisiin perusoikeuksiin (17 §), oikeuteen tulla kuulluksi, vaatimukseen päätösten perustelemisesta ja oikeuteen hakea muutosta (21 §). Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimuksia on yleisesti tulkittava yhteydessä perustuslain 21 §:ään ja muihin perusoikeussäännöksiin (ks. HE 1/1998 vp, s. 178–179).

Hallituksen esityksessä on perustuslain 124 §:n kohdalla käytetty myös julkisen tehtävän käsitettä. Esityksessä todetaan, että vaikka julkisen hallintotehtävän käsite oli perustuslaissa sinänsä uusi, viranomaistehtävien yksityistäminen oli jo aiemmin ollut mahdollista. Pe-

rustuslakivaliokunta oli hallitusmuodon voimassa ollen kehittänyt tulkinnoillaan niin sanotun virkamieshallintoperiaatteen, jonka mukaan julkista valtaa voivat Suomessa käyttää vain viranomaiset ja viranomaisten nimissä vain laillisesti virkoihinsa nimitetyt virkamiehet. Toisaalta kyseinen periaate ei merkinnyt ehdotonta estettä antaa julkista valtaa ja julkisia tehtäviä rajoitetusti muille kuin viranomaisille, kuten valtion liikelaitoksille ja yksityisoikeudellisille yhteisöille. Tällöin perustuslakivaliokunta oli kuitenkin edellyttänyt, että tehtävien hoitamisesta ja siinä noudatettavasta menettelystä annetaan riittävän yksityiskohtaiset säännökset, oikeusturvanäkökohdat otetaan huomioon ja julkisia tehtäviä hoitavat henkilöt kuuluvat rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin (ks. HE 1/1998 vp, s. 178).

Edelleen hallituksen esityksessä todetaan seuraavaa:

”Perustuslaissa ei nykyisin ole säädetty hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Käytännössä julkista valtaa ja julkisia hallintotehtäviä on kuitenkin verraten laajasti annettu valtion ja kuntien varsinaiseen viranomaiskoneistoon kuulumattomille yksiköille, kuten valtion liikelaitoksille, julkisoikeudellisille yhdistyksille ja erilaisille yksityisoikeudellisille oikeushenkilöille. Oikeuskirjallisuudessa tällaista hallintoa kutsutaan välilliseksi julkishallinnoksi. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään pitänyt perusperiaatteena sitä, että julkista valtaa voivat Suomessa käyttää vain Suomen viranomaiset ja viranomaisten nimissä vain laillisesti virkoihinsa nimitetyt virkamiehet. Valiokunta on toisaalta katsonut, että julkisia tehtäviä ja julkista valtaa voidaan rajoitetusti ja valiokunnan lausuntokäytännössä asetettujen ehtojen täytyessä antaa muillekin kuin virkamiehille (HE 1/1998 vp, s. 61).

Perustuslakivaliokunnan mietinnössä edellä mainitusta hallituksen esityksestä asiaa on arvioitu seuraavasti:

”Ehdotuksen tarkoituksena on perustellusti rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Valiokunta korostaa sitä, että myös uskottaessa hallintotehtävä suoraan laissa tai lain nojalla muulle kuin viranomaiselle tulee säännösperusteisesti taata oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen tässä toiminnassa. Siltä osin kuin tällainen hallintotehtävä saattaa pykälän rajoissa merkitä julkisen vallan käyttämistä on erityisesti varmistuttava siitä, että valtaa käyttävät ovat virkamiehiä rikoslain mielessä” (PeVM 10/1998 vp).

3.2 Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä

Valiokunnan lausunto **PeVL 17/2012 vp** koski **arvopaperimarkkinalainsäädännön** uudistamista. Valiokunta totesi muun muassa, että

vaikka pörssi ja arvopaperikeskus ovat elinkeinotoimintaa harjoittavia yksityisoikeudellisia oikeushenkilöitä ja niiden suhde toimijoihin perustuu kunkin toimijan kanssa tehtyihin sopimuksiin, sisältävät niiden tehtävät valiokunnan mukaan sellaisia piirteitä, että niiden harjoittamaa toimintaa on lausunnossa lähemmin selostetuilta osin pidettävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuina julkisina hallintotehtävinä. Sekä pörssillä että arvopaperikeskuksella on lakisääteisten tehtäviensä perusteella keskeinen asema arvopaperimarkkinoiden keskuseliminä. Ne tekevät eräitä läheisesti hallintopäätöksiin rinnastettavia markkina-toimijoiden oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevia päätöksiä. Osan päätöksistä toimijat voivat toimittaa viranomaisen käsiteltäviksi ja hakea edelleen muutosta viranomaisen päätökseen hallinto-oikeudelta. Pörssi ja arvopaperikeskus valvovat paitsi omien, lainsäädännöstä vähimmäissisältönsä saavien sääntöjensä myös lain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamista valvottavien toiminnassa. Tällaista pörssin ja arvopaperikeskuksen harjoittamaa markkina-toimijoiden valvontaa voidaan luonnehtia osin Finanssivalvonnan harjoittamaa viranomaisvalvontaa avustavaksi tai täydentäväksi toiminnaksi.

Valiokunta toi esiin myös sen, että arvopaperimarkkinalainsäädäntö on perinteisesti perustunut etenkin pörssin, ja myöhemmin myös arvopaperikeskuksen, keskeiseen rooliin markkinoiden infrastruktuurina, ja lausunnossa erikseen arvioidut tehtävät ovat vakiintuneesti kuuluneet näille yksityisoikeudellisille oikeushenkilöille. Sääntelyssä ei siten ollut kysymys uusien tehtävien antamisesta tai viranomaiselle kuuluvien tehtävien siirtämisestä viranomaiselta yksityisoikeudelliselle toimijalle. Hallinnon yleislakien soveltamisen osalta valiokunta on todennut, että erityislaatuisten sääntelyn yhteydessä ei aina voida vaatia hallinnon yleislakien noudattamista. Tällöin on kuitenkin muilla tavoin varmistuttava siitä, että tehtävien siirtäminen ei niiden luonne huomioon ottaen vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Sääntely-ympäristön erityislaatuisuus puoltaa valiokunnan mielestä mahdollisuutta toteuttaa perustuslain 124 §:ssä asetetut vaatimukset muillakin tavoin kuin soveltamalla toimijoihin hallinnon yleislakeja ja rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Jos tällainen poikkeus katsotaan muun perustuslain 124 §:n vaatimukset täyttävän lainsäädännön riittävyden vuoksi tarpeelliseksi tehdä, on tästä kuitenkin säädettävä erikseen.

Edellä mainittuun liittyy perustuslakivaliokunnan lausunto **PeVL 15/2016 vp** (HE 28/2016 vp). Tämä lainsäädäntö on merkityksellinen siksi, että vaikka arvopaperikeskuksen sinänsä katsotaan hoitavan julkisia hallintotehtäviä, arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta annetun lain 2 luvun 8 §:n 3 momentissa on nimenomaisesti säädetty, että arvopaperikeskuksen hoitaessa sille tässä laissa säädettyjä tehtäviä sen toimintaan ei sovelleta hallinnon yleislakeja eikä arvopaperikeskuksen hallintoelimen jäsenen tai arvopaperikeskuksen

palveluksessa olevaan tällöin sovelleta myöskään rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä.

Lausunnossaan **PeVL 5/2021 vp** valiokunta arvioi hallituksen esitykseen laeiksi **asumisoikeusasunnoista sekä vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain** muuttamisesta (HE 189/2020 vp) sisältyvää asukasvalinnan siirtoa kunnilta asumisoikeusyhteisölle ja piti asukasvalintaa julkisena hallintotehtävänä. Valiokunta viittasi perustuslain 19 §:n 4 momentin mukaiseen julkisen vallan velvollisuuteen edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä ja katsoi asumisoikeuslain toteuttavan tätä tehtävää. Asumisoikeusasuntoja koskevalla sääntelyllä pyritään ohjaamaan asuntoja niiden tarpeessa oleville ihmisille kohtuulliseen hintaan, ja asukasvalinnalla on siten liityntöjä myös perustuslain 19 §:n 4 momenttiin. Perustuslakivaliokunta viittasi myös oikeusasiamiehen päätökseen dnro 1930/2/13. Ehdotettu sääntely ja sille esitetyt perustelut viittasivat valiokunnan mielestä lähinnä siihen, että asukasvalinta on julkinen hallintotehtävä. Sikäli kuin hallituksen esityksessä oli tehty selkoa siitä, millaisia kustannuksia ja käytännön hankaluuksia seuraisi asukasvalintatehtävän pitämisestä julkisena hallintotehtävänä, valiokunta kiinnitti huomiota siihen, etteivät lähtökohtana oikeudelliselle arviolle jonkin toiminnan kuulumisesta julkisen hallintotehtävän käsitteen piiriin voi olla ne seuraukset, joita käsitteen piiriin kuulumisesta johtuu.

Lausunnossaan **PeVL 15/2019** valiokunta arvioi **Hansel Oy:n** tehtäviä, jotka liittyvät julkisten hankintojen toteuttamiseen. Yhtiön tehtävänä on tuottaa asiakkailleen yhteishankintatoimintoja. Lisäksi se tuottaa asiakkailleen erilaisia tuki- ja asiantuntijapalveluita. Valtion ja kuntien viranomaisilla ja muilla hankintayksiköillä on lakiin perustuva velvollisuus kilpailuttaa hankintansa. Toimiessaan yhteishankintayksikkönä Hansel Oy osallistuu valiokunnan mukaan 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.

Lausunnossaan **PeVL 2/2001 vp** perustuslakivaliokunta on pitänyt julkisena hallintotehtävänä sellaistakin varsin yksityisoikeudelliseksi mielletävää menettelyä kuin valtion erityisrahoitusyhtiö **Finnvera Oyj:n** hallinnoimien vientitakuiden myöntäminen.

Lausunnossa **PeVL 16/2016 vp** on arvioitu **oikeusavun ja yleisen edunvalvonnan ostopalveluita**. 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.

Lausunnossaan **PeVL 8/2014 vp** valiokunta arvioi turvallisuusverkon **verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottamista**.

Lausunnossaan **PeVL 47/2005 vp** valiokunta arvioi **lennonvarmistuspalveluita** todeten muun muassa, että niitä on laajasti ymmärrettyä pidettävä julkisina hallintotehtävinä, vaikka hallituksen esityksen (HE 138/2005 vp) mukaan lennonvarmistus on suurelta osin lentoliikenteen sujuvuuden hallintaa, jossa vastuu ilma-aluksen ohjailusta ei siirry lennonjohtajalle, vaan kysymys on lähinnä neuvojen ja ohjeiden antamisesta ilma-aluksen päällikölle sekä ilmailun asiantuntijana toimimisesta. Valiokunta viittasi tehtävien luonteeseen ja totesi, että kyse ei ollut hallintopäätöksistä vaan operatiivisista tehtävistä. Merkitystä annettiin sääntelyn kohteena olevan toiminnan korostetun tekniselle luonteelle. Valiokunnan mukaan kyse oli lähinnä tosiasiallisesta hallintotoiminnasta.

Lausunnossaan **PeVL 1/2008 vp** valiokunta arvioi eräitä **ydinenergialain** säännöksiä (turvajärjestelyt, voimakeinojen käyttö, valmiusjärjestelyt, yleiset turvallisuusmääräykset; ks. myös PeVL 22/2020 vp).

Lausunnossaan **PeVL 58/2010 vp** valiokunta totesi kunnan vastuun yhdyskuntajätehuollon järjestämisestä toteuttavan ympäristöperusoi-keuteen ja yhdenvertaisuusperiaatteeseen palautuvia tavoitteita varmistaa asianmukainen jätehuolto ja jätehuoltopalvelujen saatavuus. Kunnan jätehuoltotehtävät muodostavat valiokunnan mukaan laajan kokonaisuuden, jota on pidettävä julkisena hallintotehtävänä. Samoin valiokunta arvioi **operatiivisten jätehuoltotehtävien** muodostamaa kokonaisuutta.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut julkiseksi hallintotehtäväksi myös esimerkiksi

- meripelastustoimen (PeVL 24/2001 vp),
- vartioimisliiketoiminnan (PeVL 28/2001 vp),
- opiskelijaedustajien vaalin järjestämisen ammattikorkeakoulun hallitukseen ja monijäseniseen toimielimeen (PeVL 39/2004 vp),
- radioamatööritutkinnon vastaanottamisen (PeVL 44/2004 vp),
- avioliiton esteiden tutkimisen (PeVL 28/2006 vp),
- siviilipalveluspaikkana toimimisen (18/2007 vp),
- asiantuntijan käyttämisen asian selvittämisessä (PeVL 28/2008 vp),
- kansalaisuushakemusten ja -ilmoitusten sekä viisumihakemusten vastaanottamisen (PeVM 8/2002 vp, PeVL 55/2010 vp),
- ajopiirturikorttien myöntämisen (PeVL 11/2004 vp),

- passin myöntämisen, passin laadun ja oikeasisältöisyyden tarkastamisen sekä passin toimittamisen ja luovuttamisen muodostaman tehtäväkokonaisuuden (PeVL 6/2013 vp),
- yhden siirtoverkonhaltijan määräämisen järjestelmävastuuseen (PeVL 4/2000 vp),
- sähkön ja kaasun alkuperätakuurekisterin ylläpitotehtävän antamisen kanta- ja siirtoverkonhaltijoille (PeVL 33/2021 vp)
- eräiden väestötietojärjestelmään tallennettujen tietojen luovuttamisen (PeVL 3/2009 vp),
- ostopalveluna annettavan puhelinneuvonnan (PeVL 11/2006 vp),
- ulkopuolisen asiantuntijan käyttämisen työsuojelutarkastuksessa (PeVL 42/2005 vp; ulkopuolisen asiantuntijan käytöstä valvonnassa ks. myös PeVL 45/2020 vp),
- tilatukiasetuksen mukaisen neuvonnan (PeVL 20/2006 vp),
- ulkopuolisten asiantuntijoiden sertifiointin (PeVL 30/2014 vp),
- hyljetuotteiden alkuperätodistuksen myöntämisen (PeVL 12/2014 vp) ja
- liikenteenohjauksen (PeVL 16/2018 vp).

Perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 26/2017 vp (s. 47–51), jonka valiokunta antoi sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamiseen tähdänneestä lainsäädäntökokonaisuudesta, sisältyy laaja yhteenvedo valiokunnan perustuslain 124 §:ää koskevasta lausuntokäytännöstä.

Julkisesta hallintotehtävästä ei ole ollut kyse esimerkiksi sellaisessa puolueettomassa, tekniseen asiantuntemukseen perustuvassa testauksessa ja sertifiointissa, joka ei vaikuta viranomaisen toimivaltaan päättää laitteiden ja rakenteiden määräaikaistarkastuksissa käytettävistä menetelmistä ja henkilöistä (PeVL 4/2012), Yleisradio Oy:n hallintoneuvoston tehtäviin kuuluvassa yleisradiolain mukaisessa arviointimenettelyssä (PeVL 14/2012 vp) eikä varmennetoiminnassa, jonka luonne on tosiasiallisesti etäännyttänyt julkiseen hallintotehtävään liitettävistä ominaispiirteistä (PeVL 16/2009 vp). Aiemmin valiokunta oli pitänyt sitä julkisena hallintotehtävänä (PeVL 2/2002 vp).

3.3 Oikeusasiamiehen tulkintakäytäntöä

Päätöksessään **dnro 1242/2/07** apulaisoikeusasiamies arvioi **Finavia Oyj:n** tehtävien oikeudellista luonnetta, koska yhtiötä koskeneessa sääntelyssä esiintyvä julkisen palvelutehtävän käsite oli jäänyt tulkinvaraiseksi paitsi sinällään myös suhteessa julkisen hallintotehtävän käsitteeseen. Päätöksessään dnro 1634/2/12 oikeusasiamies katsoi, että Finavia Oyj:n tehtävistä on julkisina hallintotehtävinä pidettävä muun muassa lentoasemaverkoston ylläpitämistä ja kehittämistä. Samassa päätöksessään oikeusasiamies katsoi, että ilmailualan lainsäädännöstä tulisi tarkemmin käydä ilmi, mihin säännöksiin liittyy julkisia hallintotehtäviä ja miten niiden hoitamisessa turvataan hyvä hallinto ja perusoikeudet. Todettakoon tässä yhteydessä, että sittemmin säädettyä ilmailulakia koskevaan hallituksen esitykseen on

sisällytetty yksityiskohtainen arvio eri tehtävien oikeudellisesta luonteesta (ks. HE 79/2014 vp, s. 111–114), ja perustuslakivaliokunta on pitänyt perusteluja varsin perusteellisina ja pääosin onnistuneina (PeVL 27/2014 vp).

Päätöksessään **dnro 1930/2/13** oikeusasiamies katsoi, että **arava- ja korkotukivuokra-asuntoja vuokraavat tahot** hoitavat perustuslain 124 §:ssä ja tarkoitettua julkista hallintotehtävää tarjotessaan valtion tukemia vuokra-asuntoja yleisesti haettaviksi ja tehdessään niihin asukasvalintoja. Perustuslakivaliokunta viittasi tähän päätökseen edellä kohdassa 3.2 mainitussa lausunnossaan PeVL 5/2021 vp – HE 189/2020 vp.

Päätöksessään **dnro EOAK/2665/2017** apulaisoikeusasiamies arvioi **konkurssin julkisselvityksen** oikeudellista luonnetta katsoen, että kun otetaan huomioon konkurssin julkisselvitykseen liittyvä viranomaisen ohjaus- ja valvontavalta, julkisselvityksen tavoitteet yleisen edun turvaamisessa ja julkisselvittäjän vastuu viranomaiselle, on tehtävää pidettävä julkisena hallintotehtävänä.

Päätöksessään **EOAK/1069/2019** apulaisoikeusasiamies arvioi muun muassa Postin ylläpitämän **postinumerojärjestelmän** oikeudellista luonnetta. Postinumerojärjestelmällä oli yksittäistä sitä ylläpitävää postiyritystä laajempi merkitys paitsi muiden postiyritysten myös postipalveluita käyttävien asiakkaiden näkökulmasta eli koko nykyisen postitoiminnan toimivuuden kannalta. Tehtävällä oli siten olennainen yhteiskunnallinen merkitys. Järjestelmän ylläpidosta ja sitä koskevas- ta velvollisuudesta säädetään laissa, ja viranomaiselle on säädetty järjestelmään liittyvä huolehtimisvelvollisuus ja tehtävä voidaan antaa vain yhdelle yritykselle. Postinumerojärjestelmän ylläpitoa oli pohdittu siirrettäväksi viranomaisen hoidettavaksi, mutta tämä ei ollut toteutunut pitkälti tarkoituksenmukaisuussyistä. Nyt tämä tarkoituksenmukaisuusarvio tehtiin ikään kuin käänteisesti arvioiden, voiko tehtävän jättää yksityistetyn toimijan hoidettavaksi. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön perusteella julkisena hallintotehtävänä on voitu pitää myös tehtävää, jota viranomainen ei itse ole koskaan hoitanut.

Samassa päätöksessä apulaisoikeusasiamies arvioi postilähetysten tullivalvontaan ottamisesta tehdyn ilmoituksen lähettämistä ja totesi, että ilmoitus liittyy niin kiinteästi Tullin julkisen vallan käyttöön, että hyvän hallinnon vaatimusten, kuten asianmukaisen neuvonnan toteutumiseksi ja kielellisten oikeuksien varmistamiseksi, tulisi tällaisen ilmoituksen lähettämisen säätämistä julkiseksihallintotehtäväksi harkita.

4 Käsitteistä muussa lainsäädännössä

Julkisen tehtävän ja julkisen hallintotehtävän käsitteitä käytetään voimassa olevassa lainsäädännössä vaihtelevasti. Yhtäältä on voimassa

ennen perustuslakia säädettyä lainsäädäntöä, jossa esiintyy ilmaisu julkinen tehtävä (esimerkkeinä hallinnon yleislaeista julkisuuslaki ja arkistolaki) siten kuin ylimpien laillisuusvalvojen toimivaltasäännöksissä. Toisaalta perustuslain säätämisen jälkeen voimaan tulleissa hallinnon yleislaeissa (hallintolaki, kielilaki) käytetään johdonmukaisesti perustuslain 124 §:n ilmaisua julkinen hallintotehtävä. Hallinnon yleislaeissakin on siten käytetty niiden säätämisaikakohdasta riippuen erilaista terminologiaa, vaikka toisaalta lähtökohtaisesti voitaisiin ajatella, että kyseisiä lakeja sovellettaisiin yksityistetyssä hallintotoiminnassa yhtäläisesti. On myös perustuslain 124 §:n voimaan tulon jälkeen säädettyjä lakeja, joissa esiintyy säädösten julkisen tehtävän käsite (esimerkiksi kauppakamarilaki) ilman, että lain perusteluissa olisi nimenomaisesti ja selkeästi tuotu esiin se, tarkoitetaanko julkisella tehtävällä laillisuusvalvojen toimivaltasäännöksessä vai perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua toimintaa.

Verraten tuore esimerkki laista, jossa on säännösten käytetty sekä julkisen tehtävän että julkisen hallintotehtävän käsitteitä tekemättä lainkaan eroa niiden välille, on laki hallinnon yhteisistä sähköisen asiointin tukipalveluista (571/2016). Sen 5 § on otsikoitu ”Tukipalvelujen käyttö julkisessa tehtävässä”. Pykälän 2 momentissa käytetään ilmaisuja ”julkinen hallintotehtävä” ja 3 momentissa ilmaisuja ”julkinen tehtävä”.

Varsin tuore lainsäädäntö, jossa esiintyy sekä julkisen tehtävän että julkisen hallintotehtävän käsite, koskee tiedustelutoimintaa. Edellä todetusta esimerkistä poiketen tämän lainsäädännön perusteluissa käsitteiden ero on sinänsä hahmotettu tietoisesti, joskaan niitä ei ole kovinkaan yksityiskohtaisesti pyritty edes avaamaan. **Tiedustelutoiminnan valvonnasta annetussa laissa** (121/2019) eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan tiedonsaantioikeus (3 §) ja oikeus saada selvityksiä (4 §) on kytketty julkisen tehtävän käsitteeseen, eli edellä mainitut oikeudet kohdistuvat julkista tehtävää hoitaviin. Säännös vastaa siten perustuslain 111 §:ssä säädettyä eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin tiedonsaantioikeutta ja on linjassa näiden laillisuusvalvojen toimivallan alaa määrittävissä perustuslain 108 ja 109 §:ssä käytetyn terminologian kanssa. Sen sijaan tiedusteluvalvontavaltuutetun vastaavat oikeudet (8 ja 9 §) samoin kuin tarkastusoikeus ulottuvat ”vain” julkista hallintotehtävää hoitaviin tahoihin. Valiokunnan ja valtuutetun toimivaltuuksissa on siten eroja. Tiedustelutoiminnan valvonnasta annettua lakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 199/2017 vp, s. 43–46) tätä eroa on jossakin määrin perusteltu, mutta siinä ei havaintojeni mukaan kuitenkaan ole arvioitu julkisen tehtävän ja julkisen hallintotehtävän välistä oikeudellista eroa. Laista ja hallituksen esityksestä on kuitenkin pääteltävissä minimissään se, että termeillä on havaittu ja tarkoitettu olevan oikeudellista eroa, vaikkei tätä eroa olekaan tehty kovinkaan näkyväksi.

5 Tulkintoja julkisesta tehtävästä ja käsitteiden eron kaventuminen

Edellä kohdissa 2 ja 3 selostetun lainvalmisteluaineiston perusteella julkisen tehtävän ja julkisen hallintotehtävän käsitteet näyttäytyvät merkityssisällöltään hyvin samanlaisina ja selkeän eron tekeminen on vaikeaa. Julkisen tehtävän käsite omaksuttiin aikoinaan laillisuusvalvojen toimivaltasäännöksiin hyvin pitkälti samoin argumentein kuin julkisen hallintotehtävän käsite sittemmin perustuslain 124 §:ään. Viime kädessä haluttiin estää laillisuusvalvojen valvontavaltuuksien kaventuminen sen johdosta, että viranomaisille perinteisesti kuuluneita tehtäviä oli alettu enenevässä määrin siirtää yksityisten hoidettaviksi. Valvontavalta ulotettiin siten myös sellaisiin henkilöihin, jotka hoitavat julkista tehtävää, mutta jotka eivät tässä tehtävässään välttämättä käytä virkarikoksia koskevan sääntelyn tarkoittamalla tavalla julkista valtaa. Oikeusasiamiehen toimivaltuuksia määrittävä julkisen tehtävän käsite on siten laajempi kuin rikosoikeudellinen julkisen vallan käsite, joka taas kytkeytyy päättämiseen jonkun eduista, oikeuksista tai velvollisuuksista.

Oikeuskirjallisuudessa käsitteiden välille on pyritty löytämään eroa toteamuksin, että julkinen tehtävä on eräänlainen yläkäsite, joka kattaa myös sitä suppeamman julkisen hallintotehtävän käsitteen. Käsitteiden osittainen päällekkäisyys ja niiden välisen eron vaikea hahmotettavuus on toisaalta kuitenkin tunnustettu (esimerkiksi Marietta Kera- vuori-Rusanen: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä, 2008, s. 139–159).

Edellä esiin nostetulla käsitekeskustelulla ei sinänsä ole oikeusasiamiehen tutkimistoimivallan laajuuden näkökulmasta merkitystä, koska se määräytyy joka tapauksessa tuon kirjallisuudessa laajimmaksi määritellyn vaihtoehdon mukaan. Toisaalta käsitteiden ero tulee näkyväksi sisällöllisenä kysymyksenä arvioitaessa sitä, minkä lakien perusteella julkista tehtävää voidaan kulloinkin arvioida, kun esimerkiksi keskeisten hallinnon yleislakien soveltaminen on kytketty nimenomaan julkisen hallintotehtävän käsitteeseen.

Esimerkkeinä tehtävistä, joita on oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä arvioitu nimenomaan **julkisen tehtävän** käsitteen avulla, voidaan mainita muun muassa seuraavat:

- 1) arava- ja korkotuella vuokra-asuntoja rakentavien yleishyödyllisten yhteisöjen asukasvalinnat,
- 2) Postin yleispalveluvelvoite ja eräät muut Postin hoitamat postilain mukaiset tehtävät,
- 3) Ylen julkisen palvelun tehtävä
- 4) lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpanosta annetun lain mukainen käräjäoikeuden määräämä sovittelija.
- 5) Kansallisgallerian toiminta

- 6) Opaskoirapalvelut
- 7) Finnvera Oyj naisyrittäjälainan myöntäjänä
- 8) Kulttuurikaupunkisäätiön toiminta
- 9) Metsäkeskus Tapion toiminta
- 10) yksityiset perintätoimistot niiden periessä julkisoikeudellisia maksuja
- 11) vakuutusyhtiöiden vakuutustutkintatoiminta.

Kansallisgalleriaa koskeneessa ratkaisussa apulaisoikeusasiamies piti Kansallisgalleriaa koskevan lain ja sen perusteluiden perusteella tulkinnanvaraisena, mitä julkisia hallintotehtäviä Kansallisgalleria hoitaa. Sille oli toisaalta kuitenkin siirretty valtion virastona toimineen Valtion taidemuseon tehtävät, eikä ollut poissuljettua, että ne kaikki olisivat lähtökohtaisesti julkisia hallintotehtäviä kuitenkin niin, että vain joihinkin tehtäviin sisältyisi nimenomaan julkisen vallan käyttöä. Apulaisoikeusasiamies katsoi, että lakiin perustuvassa ja valtion kansallisuusomaisuuden esillä pitoon pohjautuvassa valtion talousarviosta rahoitettavassa toiminnassa oli joka tapauksessa kyse ainakin julkisen tehtävän hoitamisesta (EOAK/7529/2020).

Oikeusasiamiehen päätös 3535/4/09 koski oikeusasiamiehen toimivaltaa tutkia Näkövammaisten Keskusliitto ry:n menettelyä. HUS osti lääkinällisen kuntoutuksen apuvälinepalveluihin kuuluvat opaskoirapalvelut Näkövammaisten Keskusliitto ry:ltä, joka tuottaa nämä palvelut sopimuksen perusteella ja pitää tarkoitusta varten opaskoirakoulua. Sopimuksessa opaskoirapalvelujen järjestämisestä on määritelty muun muassa opaskoirakoulun, sairaanhoitopiirin ja opaskoiratoimikunnan tehtävät. Oikeusasiamies katsoi, että Näkövammaisten Keskusliitto ry hoitaa julkista tehtävää huolehtiessaan HUS:lle kuuluvasta lakisääteisestä tehtävästä järjestää lääkinällisen kuntoutuksen apuvälinepalvelut, tässä tapauksessa opaskoirapalvelut. Päätöksessä ei ole arvioitu sitä, olisiko kyse myös julkisesta hallintotehtävästä.

Yksityisten perintätoimistojen osalta kyse oli siitä, että niiden perittäväksi on jäänyt sellaisia erityisesti kuntien maksuunpanemia maksuja, jotka voivat olla luonteeltaan erilaisia, mutta joissa usein on kysymys kunnallisista maksuista. Apulaisoikeusasiamies katsoi perintätoimistojen hoitavan julkista tehtävää periessään verojen ja maksujen perimisestä ulosottotoimin annetun lain 1 §:ssä tarkoitettuja julkisia maksuja sekä julkisoikeudellisia rahasaamisia (dnro 1964/4/03).

Vakuutustutkintatoiminnan osalta kyse oli vakuutuslaitosten harjoittamasta vakuutustutkintatoiminnasta, jota käytetään muun muassa epäiltyjen vakuutuspetosten selvittämisessä. Tutkinnassa joko laitoksen palveluksessa oleva vakuutustutkija tai ulkopuolinen vakuutusetsivä saattaa esimerkiksi seurata ja valokuvata vakuutettua julkisilla paikoilla varmistuakseen hänen toimintakyvystään. Apulaisoikeusasiamies katsoi, että vakuutustutkijoiden toiminta näytön ja selvitysten hankkimisessa lakisääteiseen pakolliseen liikenne- tai tapa-

turvavakuutusasiaan on julkisen tehtävän hoitamista ja kuuluu oikeusasiamiehen valvontavaltaan (EOAK/1672/2019).

Julkisen tehtävän käsitteelle ja sen tulkinnalle on siten olemassa itseinäistä, julkisen hallintotehtävän käsitteestä riippumatonta tarvetta. Toisaalta julkisen tehtävän ja julkisen hallintotehtävän välinen ero on havaintojeni mukaan kaventunut, kun yhtäältä perustuslakivaliokunta on tulkinnut perustuslain 124 §:ää laajasti ja toisaalta oikeusasiamies on arvioinut aiemmin julkisena tehtävänä pidettyjä ja muitakin tehtäviä nimenomaan julkisina hallintotehtävinä.

Kohdassa 1) mainittujen asukasvalintojen osalta oikeusasiamies on sittemmin päätenyt siihen, että kyse on nimenomaan myös julkisen hallintotehtävän eikä "vain" julkisen tehtävän hoitamisesta. Tähän kannanottoon on päädytty omana aloitteena tutkittavaksi otetussa asiassa, joka koski mainittujen yleishyödyllisten yhteisöjen verkkotiedottamisessa käytettyä kieltä (OA dnro 1930/2/13). Perustuslakivaliokunta on sittemmin muun muassa tähän päätökseen viitaten pitänyt asukasvalintaa julkisena hallintotehtävänä arvioidessaan hallituksen esitykseen laeiksi asumisoikeusasunnoista sekä vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain muuttamisesta (HE 189/2020 vp) sisältyvää asukasvalinnan siirtoa kunnilta asumisoikeusyhteisölle (PeVL 5/2021 vp).

6 Onko luottotietotoimintaa pidettävä julkisena hallintotehtävänä?

Perustuslain 124 §:n sanamuodolla korostetaan perustuslain esitöiden mukaan siis 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. 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. Säännös kattaa sekä viranomaisille entuudestaan kuuluvien tehtävien siirtämisen että hallintoon luettavien uusien tehtävien antamisen muille kuin viranomaisille. Julkiset hallintotehtävät voivat olla "julkisia palvelutehtäviä". Mainituissa tehtävissä kyse on pääasiallisesti luonteeltaan tosiasiallisesta ja suorittavasta hallintotoiminnasta.

Luottotietotoiminta on aina ollut yksityisten yritysten harjoittamaa elinkeinotoimintaa. Nyt kysymys ei siis ole viranomaisille entuudestaan kuuluvien tehtävien siirtämisestä yksityisille, eikä hallintoon luettavien uusien tehtävien antamisesta muille kuin viranomaisille. Tilanne, jossa aiemmin vain yksityisenä elinkeinotoimintana harjoitettu toiminta katsottaisiin julkiseksi hallintotehtäväksi, olisi harvinainen, mutta ei ai-nutlaatuinen. Viitataan edellä kohdassa 3.2 selostettuun perustuslaki-

valiokunnan lausuntoon PeVL 17/2012 vp, jonka mukaan pörssin ja arvopaperikeskuksen harjoittamaa toimintaa oli lausunnossa lähemmin selostetuilta osin pidettävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuina julkisina hallintotehtävinä.

Mielestäni jo puheena olevan hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 79–81) mainittujen luottotietotoiminnan piirteiden perusteella olisi mahdollista päätyä siihen, että luottotietotoimintaa on pidettävä julkisena hallintotehtävänä.

Perusteluissa on todettu muun muassa seuraavaa:

Luottotietotoiminnalla on merkitystä sekä yhteiskunnallisen edun että luonnollisten henkilöiden oikeuksien ja etujen kannalta. Luottotietotoiminnan ensisijainen tarkoitus on taata luottotietojen saatavuus luotonantoa varten. Luottokelpoisuusarvioita muodostettaessa hyödynnetään kuitenkin verrattain laajalti viranomaisten rekistereistä peräisin olevia tietoja, mukaan lukien kaupparekisteri, ulosottorekisteri ja liiketoimintakieltorekisteri. Luottotietotoiminnan harjoittajille on laissa säädetty velvollisuus käyttää viranomaisten rekistereitä tietolähteinä. Luottotietoja myös luovutetaan viranomaisten tehtävien hoitamista varten, esimerkiksi turvallisuusselvitysten laatimiseen. Luottotieto-toiminnan harjoittajat eivät kuitenkaan hoida sellaisia lakisääteisiä palvelutehtäviä, jotka ovat viranomaisen järjestämisvastuulla. Kyse on sen sijaan sellaisesta erityistä asiantuntemusta vaativasta tehtävästä, jota Suomessa hoitavat lain nojalla luottotietotoiminnan harjoittajien lisäksi eräät perintätoimen harjoittajat sekä luotonantajat.

Kiinnitän huomiota siihen, että luottotietotoiminnalla on hyvin läheinen yhteys viranomaistoimintaan. Yhtäältä luottotietotoiminnan harjoittajat käyttävät laajasti viranomaisten rekistereitä, ja toisaalta viranomaiset käyttävät luottotietoja moniin tarkoituksiin, kuten työntekijän luotettavuuden arviointiin ja jopa turvallisuusselvitysten tekemiseen. Lisäksi esimerkiksi ulosoton tietojärjestelmästä välitetään automaattisesti kuukausittain luottotieto-toiminnan harjoittajille ulosottokaaren 1 luvun 32 §:ssä tarkoitettut tiedot, verohallinto lähettää yhteenvedon protestoiduista verovelkasaatavista luottotietotoiminnan harjoittajille ja oikeusrekisterikeskus välittää niille tiedot tuomioistuimen tuomiolla todetuista maksun laiminlyönneistä.

Luottotietotoimintaan kohdistuu korostettu luotettavuusvaatimus. Luottotietolakia koskevassa alkuperäisessä hallituksen esityksessä on jopa todettu, että ”luottotietotoimintaan kohdistuu samankaltainen luotettavuuden vaatimus kuin viranomaisten julkisiin perusrekistereihin” (HE 241/2006 vp s. 21). Tämä puolestaan korostaa luottotieto-

toiminnan valvonnan tarvetta. Valvonnan tarvetta korostaa sekin, että luottotietotoiminnan harjoittaminen ei ole edes luvanvaraista toimintaa, vaan siihen riittää tietosuojavaltuutetulle tehtävä ilmoitus (ks. luottotietolain 8 § ja 38 §).

Luottotietorekisterissä olevista virheistä voi aiheutua vakavia haittoja, jotka voivat olla perusoikeuskytkentäisiä. Virheet voivat johtaa esimerkiksi siihen, että henkilö ei saa tarvitsemaansa vuokra-asuntoa (vrt. PL 19 § 4 mom. julkisen vallan tehtävä edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä), tai kotivakuutusta (vrt. PL 15 § omaisuuden suoja), tai hakemaansa työpaikkaa (vrt. PL 18 § oikeus työhön) taikka elinkeinon harjoittaminen tai yritys-toiminta vaikeutuu monin tavoin (vrt. PL 18 § elinkeinovapaus).

Hallituksen esityksessä onkin voimakkaasti korostettu luottotietotoiminnan luonnetta yleistä etua palvelevana tehtävänä, muun muassa seuraavasti (s. 80):

Luottotietolaissa tarkoitettu henkilötietojen käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi, johon liittyy erityisiä sääntelytarpeita. Luottotietotoiminnan harjoittaminen on merkittävä erilaisia yhteiskunnan toimijoita palveleva tehtävä, ja luottotietotoiminnalla ja siinä noudatettavilla menettelytavoilla voi olla välitön vaikutus ihmisten ja yritysten toimintamahdollisuuksiin. Siten luottotietotoimintaan liittyy julkiselle tehtävälle ominaisia piirteitä. Luottotietojen käsittely on oleellinen osa rahoitusmarkkinoiden toimintaa ja maksuhäiriötietojen hyödyntämisellä pyritään hallitsemaan ja vähentämään luotonantoon kohdistuvia riskejä. On siten julkisen intressin mukaista varmistaa luottotietotoiminnan asianmukaisuus ja luotettavuus. Tämän varmistamiseksi merkitystä on erityisesti rekisteröidyn oikeuksia, oikeussuojakeinoja ja henkilötietojen käsittelyn valvontaa koskevilla yksityiskohteisilla ja kattavilla tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain säännöksillä sekä luottotietotoiminnan harjoittajiin kohdistuvaa valvontaa koskevilla luottotietolain säännöksillä. Tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain säännösten soveltaminen tarkoittaa, että henkilöluottotietojen käsittelyssä tapahtuvaan tietosuoja-asetuksen vaatimusten rikkomiseen sovellettaisiin muun muassa hallinnollisia seuraamuksia koskevia säännöksiä.

Hallituksen esityksessä yleistä etua koskevaa argumentaatiota on käytetty sen osoittamiseksi, että henkilötietojen käsittely luottotietotoiminnassa on tarpeen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaisesti yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi. Sanottu oikeusperuste henkilötietojen käsittelylle on puolestaan haluttu sen vuoksi, että se mahdollistaa kansallisen sääntelyliikkumavaran

ja siten halutun henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn luottotietolaissa.

Olen sinänsä samaa mieltä luottotietotoiminnan harjoittamisen luonteesta yleistä etua koskevana tehtävänä. Käsitykseni mukaan samat yleistä etua koskevat argumentit kuitenkin puoltavat luottotietotoiminnan katsomista myös julkiseksi hallintotehtäväksi. Mielestäni tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohtaa tulisikin ainakin lähtökohtaisesti soveltaa kansallisesti vain viranomaisten tai muiden julkista hallintotehtävää hoitavien toimintaan, vaikka tietosuoja-asetus sinänsä mahdollistaa alakohdan oikeusperusteeksi myös yksityisen harjoittamaan yleistä etua koskevaan tehtävään (ks. asetuksen johtolauseen kohta 45). Todettakoon, että tietosuojalain 4 §, jossa on täsmennetty tietosuoja-asetuksen mahdollistaman kansallisen liikkumavaran puitteissa henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuutta puheena olevan e alakohdan tilanteissa, ei näyttäisi ongelmitta soveltuvan henkilöluottotietojen käsittelyyn.

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on todettu vielä seuraava:

Positiivisten tai negatiivisten luottotietojen käsittelyyn liittyvää tehtävää ei ole toistaiseksi Suomessa säädetty laissa viranomaisen tehtäväksi. Luottotietotoimintaan ei myöskään liity julkisen vallan käyttöä. Toisaalta hallitusohjelman mukaan Suomeen on tarkoitus perustaa niin sanottu positiivinen luottotietorekisteri. Tämä rekisterinpitotehtävä on suunniteltu annettavaksi viranomaiselle. Rekisteri sisältäisi eräiltä osin sellaisia tietoja, jotka luokitellaan luottotietolaissa maksuhäiriötiedoiksi. Luottotietotoiminnan harjoittajat voivat nykyisin käsitellä rekisteröidyn antamina tietoina myös positiivisia luottotietoja.

Mielestäni varsinkin luottotietolain mahdollistaman luottokelpoisuusarvioinnin ja henkilön luottokelpoisuusluokan muodostamisen (profi-loinnin), joka voi myös perustua pelkästään automaattiseen tietojenkäsittelyyn, voidaan sen merkittävien tosiasiallisten vaikutusten takia katsoa olevan ainakin lähellä julkisen vallan käyttämistä. Rikoslain 40 luvun 11 §:n määritelmäsäännöksen 5 kohdan mukaan julkista valtaa käyttävällä henkilöllä tarkoitetaan muun muassa sitä, joka lain tai asetuksen nojalla tehtävässään tosiasiallisesti puuttuu toisen etuun tai oikeuteen.

Kiinnitän huomiota myös siihen, että Suomeen perustettavaksi suunnitellun positiivisen luottotietorekisterin, jonka tietosisältö olisi muun muassa maksuhäiriötietojen osalta osittain sama kuin luottotietolain mukaisen luottotietorekisterin, rekisterinpitotehtävä on suunniteltu annettavaksi viranomaiselle. Tämänkin on katsottava puoltavan luottotietotoiminnan harjoittamisen katsomista julkiseksi hallintotehtäväksi.

Hallituksen esityksen tietojen mukaan monissa EU-maissa luottotietotoiminta on viranomaistehtävä. Näin on siitä huolimatta, että niissä luottotietojen käyttötarkoitukset ovat suppeammat kuin Suomessa, jossa henkilöluottotietojen käyttötarkoitusten piiri on poikkeuksellisen laaja, eli tietoja voidaan luovuttaa käytettäväksi hyvin moninaisiin käyttötarkoituksiin (ks. luottotietolain 19 §).

Mikäli luottotietotoiminnan harjoittaminen katsottaisiin perustuslain 124 §:n tarkoittamaksi julkiseksi hallintotehtäväksi, toimintaan tulisi perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkintakäytännön mukaisesti soveltaa hallinnon yleislakeja, rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä ja vahingonkorvauslain säännöksiä. Luottotietolaissa on jo nyt säännös oikeudesta käyttää omaa kieltään (32 §), säännös vahingonkorvausvastuusta (40 §) ja viittauksia rikoslain säännöksiin (42 §). Tämä erityissääntely ilmentää sitä, että luottotietotoiminnan on tehtävän luonteen vuoksi katsottu vaativan osittain juuri niitä takeita, joita on edellytetty julkisen hallintotehtävän hoitajalta. Julkisen hallintotehtävän luonteeseen viittaavat lisäksi voimassa olevan luottotietolain säännökset esimerkiksi siitä, että toiminnan harjoittaja ei saa kieltäytyä antamasta yleiseen käyttöön perustetusta luottotietorekisteristä luottotietoja sille, jonka on lain mukaan käytettävä luottotietoja rekisteröityä koskevaa päätöstä tehdessään (10 §), ja että rekisteröityjä on kohdeltava yhdenvertaisesti (11 §).

Periaatteessa olisi mahdollista katsoa vain tietty osa luottotietotoiminnan harjoittamisesta julkiseksi hallintotehtäväksi, esimerkiksi vain henkilöluottotietotoiminnan harjoittaminen. Hallituksen esityksen tietojen perusteella (s. 28) Suomessa on kaksi henkilöluottotietoja käsittelevää luottotietotoiminnan harjoittajaa ja kuusi yrittäjäluottotietoja käsittelevää toiminnan harjoittajaa.

Kiinnitän lopuksi huomiota siihen, että nykyistä luottotietolakia ei ole säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, eikä perustuslakivaliokunta ole tietääkseni muutoinkaan arvioinut luottotietotoiminnan luonnetta perustuslain 124 §:n kannalta. Ennen luottotietolain säätämistä luottotietojen tuottamista, käyttöä ja luovuttamista koskevaa sääntelyä oli vain sittemmin kumotussa henkilötietolaissa.

7 Onko luottotietotoimintaa pidettävä julkisena tehtävänä?

Mikäli luottotietotoiminnan harjoittamista ei pidettäisi perustuslain 124 §:n tarkoittamana julkisena hallintotehtävänä, sitä voitaisiin kuitenkin pitää perustuslain 109 §:ssä (ja perustuslain 108 §:ssä) tarkoitettuna julkisena tehtävänä, jonka valvonta kuuluu oikeusasiamiehen (ja oikeuskanslerin) toimivaltaan. Luottotietotoiminnan yksilön oikeusasemaan liittyvien tosiasiallisten merkittävien vaikutusten takia toiminnan valvonta myös ylimmän laillisuusvalvojan toimesta olisi mielestäni perustelua ja tärkeää.

Julkisen tehtävän hoitaminen ei välttämättä edellytä hallinnon yleislakien eikä rikosoikeudellista virkavastuuta koskevien säännösten soveltamista toimintaan (poikkeuksellisesti näin voi olla myös julkisen hallintotehtävän kohdalla, ks. edellä kohdassa 3.2 selostettu PeVL 17/2012 vp). Tämän vuoksi luottotietotoiminnan katsominen vain julkiseksi tehtäväksi olisi toiminnan harjoittajien näkökulmasta kevyempi vaihtoehto. Toisaalta perustuslakivaliokunta on edellä kohdassa 3.2 selostetussa lausunnossaan PeVL 5/2021 vp kiinnittänyt huomiota siihen, että lähtökohtana oikeudelliselle arviolle jonkin toiminnan kuulumisesta julkisen hallintotehtävän käsitteen piiriin eivät voi olla ne seuraukset (kustannukset ja käytännön hankaluudet), joita käsitteen piiriin kuulumisesta johtuu.

Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, mutta julkiseen tehtävään ei liity samanlaista vaatimusta. Tämän vuoksi on valtiosääntöisesti jossain määrin epäselvää, kuinka jonkin tehtävän määrittelyn julkiseksi tehtäväksi tulisi tapahtua.

Nähdäkseni määrittely olisi mahdollista tehdä joko laissa tai perustuslakivaliokunnan kannanotossa taikka oikeusasiamiehen omassa kannanotossa. Kun tähänastisessa laillisuusvalvontakäytännössä luottotietotoiminnan harjoittamista ei ole pidetty oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvana julkisena tehtävänä, mielestäni oikeusasiamiehen olisi kuitenkin vaikea tehdä toisen suuntaista kannanottoa ilman lainsäätäjän tukea.

Toivon, että perustuslakivaliokunta ottaa kantaa luottotietotoiminnan harjoittamisen luonteeseen julkisena tehtävänä, jos valiokunta ei pidä toimintaa julkisena hallintotehtävänä.

Oikeusasiamies

Petri Jääskeläinen

Esittelijäneuvos

Mikko Sarja

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.