

18.10.2019

Julkinen hallintotehtävä ja julkisen vallan käyttö

Tämä muistio on laadittu asiantuntijatyönä TVK:n toimistossa. Muistiossa esitetyt kannanotot ovat asiantuntijan näkemyksiä tulkinnoista eikä kaikkien tulkintojen tueksi löydy perustuslakivaliokunnan lausuntoa tai eduskunnan oikeusasiamiehen tai oikeuskanslerin ratkaisua. TVK ei ota vastuuta näiden tulkintojen perusteella tehdyistä liiketoiminnallisista ratkaisuista.

Muistiota on päivitetty 18.10.2019 luvun 2 osalta.

Sisällysluettelo

1. Tiivistelmä	4
2. Julkinen hallintotehtävä	5
2.1. Yleistä.....	5
2.2. KHO:n ratkaisut	6
2.3. Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu	7
2.4. Korvaustoiminta.....	8
2.5. Oikeudenkäyntiasiamiehen käyttö	9
2.6. Vakuutustoiminta.....	10
2.7. Perintätoimet	10
2.8. Rutiininluontoiset avustavat tukitehtävät	11
2.9. Postitustehtävät	12
2.10. Neuvontatehtävät – puhelinpalvelu ja chatbot.....	12
2.11. Neuvonta- ja tiedonvälitystehtävät	13
2.12. Tietopalvelu	14
2.13. Rekisteröintitehtävät.....	14
2.14. Muita tehtäviä, jotka luetaan julkisen hallintotehtävän alle.....	14
2.15. Hallinnon sisäinen toiminta ja hallinnolliset tukitehtävät	15
2.16. IT-tehtävät ja informaatiopalvelut	15
3. Julkisen vallan käyttö	15
3.1. Mikä on julkisen vallan käyttöä.....	15
3.2. Mikä ei ole julkisen vallan käyttöä	16

4. Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle	17
4.1. Lailla säätämisen vaatimus.....	17
4.2. Perusoikeuksien, oikeusturvan ja muiden hyvän hallinnon vaatimusten turvaaminen	18
4.3. Tarkoituksenmukaisuusvaatimus.....	19
4.4. Subdelegointikielto	21
5. Julkisen hallintotehtävän kautta sovellettavaksi tuleva lainsäädäntö	21
5.1. Hallintomenettely.....	22
5.2. Kieli	22
5.3. Sähköinen asiointi	22
5.4. Julkisuus ja salassapito	23
5.5. Digitaaliset palvelut.....	24
5.6. Tiedonhallinta	24
5.7. Arkistointi	25
5.8. Hallintolainkäyttö	25
5.9. Yhdenvertaisuus.....	25
6. Lähdeluettelo	26

1. Tiivistelmä

Tämä muistio on koonti julkisen hallintotehtävän käsitteeseen liittyvistä eri lähteissä olleista kirjoituksista. Muistio on tehty käytännönläheisestä TyTA-toimeenpanon näkökulmasta tukemaan TVK:n ja vakuutuslaitosten asiantuntijoiden ja päättäjien työtä. Muistion taustalla ei ole mitään yksittäistä TVK:n havaitsemaa ongelmaa. Julkinen hallintotehtävä käsitteenä on ajankohtainen etenkin käynnissä olevan julkisuuslain soveltamisalan laajentamista koskevan OM:n selvityksen ja lausuntokierroksen myötä (OM julkaisu 2019:31). Myös tiedonhallintalain ja digipalvelulain esitöissä käsiteltiin julkisen hallintotehtävän hoitamista ja siihen liittyviä velvoitteita.

Työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen toimeenpanossa tehdään niin vakuutus- kuin korvaustoiminnassa yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevia päätöksiä. Tällaisia ovat mm. korvausasiassa annettavat päätökset samoin kuin vakuuttamisvelvollisuutta koskevat ratkaisut. Näiden valmistelu asian vireille tulosta ja käsittelystä päätöksen antamiseen ja mahdolliseen takaisinperintään katsotaan olevan julkisen hallintotehtävän hoitamista.

Tapaturmavakuutuskeskukselle (TVK) on työtapaturma- ja ammattitautilain (TyTAL) toimeenpanon ja kehittämisen yhteiselimenä annettu lailla tehtäviä hoidettavaksi ja niistä säädetään TyTAL 209 §:ssä. Sen 1–3 momenteissa on perustuslain 124 §:n edellyttämällä tavalla säädetty TVK:lle annetuista julkisista hallintotehtävistä.

Julkisen hallintotehtävän hoitamista ei voi ilman laissa olevaa siihen oikeuttavaa säännöstä antaa/ulkoistaa kolmannelle hoidettavaksi. Julkisen hallintotehtävän hoitamiseen osallistuvien henkilöiden kuten korvaus-/vakuutusratkaisijoiden, asiantuntijoiden ja vakuutuslääkäreiden tulee olla työsuhteessa vakuutusyhtiöön/-laitokseen.

Työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen (jäljempänä TyTA) toimeenpanossa ja käsittelyssä sovelletaan hallinnon yleislakeja (ks. jäljempänä luku 5) ja asioita käsittelevät toimihenkilöt toimivat virka-, rikos- ja vahingonkorvausvastuulla. Hallinnon yleislakien soveltaminen perustuu näiden lakien sisältämiin soveltamisalaa tai viranomaisen määritelmää koskeviin säännöksiin ja perusteena on yleensä julkisen hallintotehtävän hoitaminen tai julkisen vallan käyttö.

2. Julkinen hallintotehtävä

2.1. Yleistä

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 perustuslain 124 §:n sanamuodolla korostetaan sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsääntöisesti kuulua viranomaisille ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti. Säännöstä ei siten ole lähtö-kohtaisesti tarkoitettu käytettäväksi laajojen hallinnollisten tehtäväkokonaisuuksien antamiseen viranomaisko-neiston ulkopuolisille tahoille.

Julkisen hallintotehtävän hoitamisella tarkoitetaan laajaa hallinnollisten tehtävien kokonaisuutta, johon kuuluu esim. lakien toimeenpanoa sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Julkinen hallintotehtävä pitää sisällään myös hallinnollisen päätösvallan käyttämiseen asiallisesti kytkeytyvät teknishallinnolliset käsittely- ja valmistelutehtävät, joilla on päätöksentekoa avustava tai julkisen vallan käyttämistä myötäilevä luonne.

Julkisen hallintotehtävän käsite on tarkoitettu tulkittavaksi laajasti ja sitä on arvioitava tapaus-kohtaisesti. Julkisen hallintotehtävän ydinalueeseen voidaan katsoa kuuluvan hallintopäätösten tekemisen ja yksityisen asemaan kohdistuvan määräysvallan käyttämisen. Julkisen hallintotehtävän ydinalueen muodostaa perinteisesti julkisen vallan käyttö. Julkisen hallintotehtävän käsite voi myös muuttua ajan kulumisen ja yhteiskunnan muuttumisen myötä. Perustuslakivaliokunta on esim. sähköisen tunnistautumisen palvelun osalta muuttanut aiempaa kantaansa (PeVL 2/2002 ja PeVL 16/2009) ja katsonut myöhemmin, että palvelun luonne on enempi liiketaloudellinen palvelu, joka on siinä määrin etäännytynyt julkiseen hallintotehtävään liitettävistä ominaispiirteistä, että toimintaa

ei ole enää pidettävä julkisena hallintotehtävänä. Myös yhteiskunnan muuttuminen ja vallitsevat olosuhteet tulee ottaa arvioinnissa huomioon.

Julkisella hallintotehtävällä voidaan tarkoittaa myös julkisen tehtävän hoitamista (julkisuuslaki 4 § 2 mom.). Julkisen tehtävän hoitamisella tarkoitetaan toimintaa, johon liittyy tai sisältyy yleisen edun toteuttamista. Tällaisia ovat etenkin julkisten palvelujen toteuttaminen.

Käsitteenä julkinen tehtävä sisältää myös julkisen hallintotehtävän sekä julkisen vallan käytön. Julkisia tehtäviä voidaan yleensä hoitaa käyttämättä julkista valtaa, mutta julkinen hallintotehtävä voi sisältää myös julkisen vallan käyttämistä.

Julkisen hallintotehtävän käsitteen suhteuttaminen julkiseen tehtävään ja julkisen vallan käyttöön on jäänyt perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön varaan. Perustuslakiin kirjaamisen johdosta julkisesta hallintotehtävästä on muodostunut yksi keskeisimmistä julkisoikeudellisen lainsäädännön soveltamista ja tulkintaa ohjaavista käsitteistä.

2.2. KHO:n ratkaisut

KHO 2003:57 Yksityisen eläkevakuutusyhtiön vastatessa lakisääteisestä eläketurvajärjestelmästä se hoitaa julkista tehtävää ja käyttää eläkepäätöksiä tehdessään julkista valtaa. Eläke-ratkaisuihin kuuluvien asiakirjojen julkisuutta oli arvioitava julkisuuslain perusteella.

KHO 2014:83 Vastatessaan lakisääteisistä vakuutusjärjestelmistä yksityiset vakuutusyhtiöt hoitavat julkisuuslain 4 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla julkista tehtävää ja käyttävät siinä yhteydessä julkista valtaa. Yksityinen vakuutusyhtiö hoiti julkista tehtävää ja käytti julkista valtaa tehdessään päätöksiä lakisääteisiä vakuutuksia koskevissa asioissa. Asiantuntijalääkärit osallistuvat vakuutusyhtiölle kuuluvien sellaisten lakisääteisten tehtävien hoitamiseen ja päätöksentekoon, joihin liittyy julkisen vallan käyttöä.

KHO 2014:98 Kunnan ja yksityisen palvelujen tuottajan välisen palvelusopimuksen mukaisessa järjestelyssä, jossa yksityisen palvelujen tuottajan työntekijä otettiin tietyn julkisen vallan käyttöä edellyttävän tehtävän hoitamista varten virkasuhteeseen, palvelujen tuottajan työntekijän ja

julkisyhteisön välille ei syntynyt aitoa virkasuhdetta. Järjestely oli voimassa olevan lainsäädännön kiertämistä ja se oli lainvastainen. Jos kunta on laissa velvoitettu hoitamaan joku tehtävä, se ei voi antaa tehtävän hoitamista yksityiselle ilman lain antamaa valtuutta. Koska lakisäateistä julkisten terveyspalvelujen järjestämisvelvollisuutta on pidettävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä, mainittu säännös asettaa kuitenkin rajoja kunnallisesti järjestetyn terveydenhuollon ulkoistamiselle. Voimassa olevassa lainsäädännössä ei ole säännöstä, jonka nojalla kunnalla olisi toimivalta hankkia terveyspalveluita yksityiseltä palvelujen tuottajalta siltä osin kuin tehtävään sisältyy julkisen vallan käyttöä.

KHO 2018:172 Kyse rekisterin ylläpitoa varten tarvittavan tietoaineiston siirtämisestä ja järjestämisestä sähköiseen rekisteriohjelmaan sekä täydentävän tietoaineiston keräämisestä. Lain mukaan viranomaisen tehtävänä oli merkitä kolmansilta saadut tiedot rekisteriin sekä ylläpitää rekisteriä. Kun otettiin huomioon mainitun rekisterin valvonnallinen tarkoitus ja se, että rekisterin ylläpito oli säädetty viranomaisen tehtäväksi, rekisterin ylläpitoa oli pidettävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä. Tällainen tehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla. Asiaa koskevassa laissa ei ollut valtuutusta siirtää rekisterin ylläpitotehtävää tai siihen liittyvää muutakaan tehtävää yksityiselle toimijalle.

2.3. Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu

Ratkaisu 21.5.2012 (Dnro 848/2/11) Verotuksen avustavista tehtävistä tulee säätää lailla.

Asiassa oli kyse siitä, että Verohallinto sai lomakkeilla tietoja verotuksen toimittamista varten. Verohallinto oli sopinut Itella Oyj:n kanssa, että yhtiö saattaa optisella lukupalvelulla Verohallinnolle lomakkeilla annetut tiedot sähköiseen muotoon. Itellan suorittama tietojen sähköiseen muotoon saattaminen tapahtui Verohallinnon ja Itellan välillä solmitussa sopimuksessa sovitulla tavalla ja Verohallinnon Itellalle toimittaman optista lukua koskevissa käsittelysäännöissä todetulla tavalla. Apulaisoikeusasiamies katsoi nojautuen perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön, että optisessa lukupalvelussa oli kysymys verotuksen toimittamiseen liittyvästä avustavasta tehtävästä, jota on pidettävä julkisena hallintotehtävänä. Voimassaolevassa verotusmenettelylaissa ei ollut säännöstä, joka olisi oikeuttanut tällaisten avustavien tehtävien antamisen yksityiselle taholle. Kantelujen

perusteella oli epäselvää se, kuka on verovelvollisiin nähden vastuussa optisesta lukupalvelusta johdetuista virheistä verotuksen toimittamisessa. Avustavan tehtävän hoitamisesta tuli säätää lailla. Koska tehtävän hoitamisesta ei oltu säädetty laissa, palveluntuottajalla ei ollut velvollisuutta noudata hallinnon yleislakeja eivätkä henkilöt toimineet virkavastuulla.

2.4. Korvaustoiminta

TyTA-korvaustoiminnassa tehdään yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevia korvauspäätöksiä. Näiden valmistelu asian vireilletulosta ja käsittelystä päätöksen antamiseen ja mahdolliseen takaisinperintään katsotaan julkisen hallintotehtävän hoitamiseksi ja myös julkisen vallan käytöksi.

Julkisen hallintotehtävän hoitamisen ulkoistaminen on lähtökohtaisesti kielletty subdelegaatio kielon kautta. Siten tehtävän hoitamiseen osallistuvien henkilöiden kuten korvausratkaisijoiden, asiantuntijoiden ja vakuutuslääkäreiden tulee olla työsuhteessa vakuutusyhtiöön/-laitokseen.

Korvaustoiminnan asiakirjojen etäarkistointi ei ole TVK:n tulkintakannan mukaan julkisen hallintotehtävän hoitamista. Arkistointitehtävää hoitava palveluntuottaja ei käsittele säilössä olevia asiakirjoja millään tavalla. Kyse on puhtaasti niiden teknisestä säilyttämisestä.

Vakuutustutkinnalla tarkoitetaan perinteisesti vakuutustapahtumien sekä niiden olosuhteiden ja epäiltyjen petosrikosten selvittämistä. Se on vakuutustapahtumaan liittyvien tietojen hankkimista, analysointia ja dokumentointia ja tuottaa vakuutusyhtiölle mahdollisen rikoksen selvittämisen kannalta merkityksellistä tietoa.

STM:n kannan mukaan vakuutustutkintaa ei ole laissa määritelty eikä siitä ole säännöksiä. Vakuutustutkinta on osa vakuutusyhtiöiden korvaustoimintaa. Sen tarkoituksena on hankkia selvitystä lakiin perustuvan korvauspäätöksen tekemistä varten. Kun vakuutustutkinta tässä tarkoituksessa kohdistuu työtapaturma- ja ammattitautivakuutukseen, kysymys on julkisen hallintotehtävän hoitamisesta osana näiden vakuutusjärjestelmien toimeenpanoa.

Ammatillisen kuntoutuksen käytännön toteutus ei kuulu työtapaturma- ja ammattitautilaissa säädettyihin tehtäviin eikä ole TyTA-yhtiön vastuulla, joten kyse ei ole julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Julkiseen hallintotehtävään voidaan ammatillisen kuntoutuksen osalta katsoa kuuluvan TyTALin mukainen velvollisuus selvittää tarve, asiaan liittyvä neuvonta, kuntoutukseen ohjaaminen sekä ratkaisut ja korvauspäätökset oikeudesta kuntoutukseen sekä korvauksiin.

Ammatillinen kuntoutus on yksi TyTALin perusteella maksettava etuus/korvaus vastaavasti kuin sairaanhoitokustannukset. TyTAL 89 §:n mukaan kyse on vahingoittuneelle korvattavista kohtuullisista kustannuksista, jotka aiheutuvat ammatillisena kuntoutuksena annettavista tarpeellisista toimenpiteistä. TyTALissa ei ole säädetty vakuutusyhtiölle velvollisuutta järjestää ammatillista kuntoutusta. Järjestämisellä tarkoitetaan lain mukaisten toimenpiteiden toteuttamista. Lähtökohtaisesti vahingoittuneen tulisi itse hakeutua ammatillisen kuntoutuksen palveluiden pariin. Se, että vakuutusyhtiölle on TyTAL 120 §:n perusteella annettu velvoite selvittää vahingoittuneen tarve ammatilliseen kuntoutukseen tarkoittaa sitä, että vakuutusyhtiön tulee pyytää selvitystä, josta tämä tarve käy ilmi. Selvitystä voidaan pyytää vahingoittuneen kautta ja neuvontavelvollisuus edellyttää, että vahingoittunutta neuvotaan tämän selvityksen tarpeellisuudesta ja miten tällainen selvitys tehdään. Neuvontaan kuuluu vahingoittuneen ohjaaminen kuntoutuksen palveluiden piiriin. Kumotussa kuntoutuslaissa (625/1991) oli säännös, jonka mukaan vakuutuslaitoksen tuli omasta aloitteestaan viipymättä saattaa kuntoutusasia vireille ja huolehtia kuntoutustarpeen selvittämisestä ja kuntoutukseen ohjaamisesta.

2.5. Oikeudenkäyntiasiamiehen käyttö

Oikeudenkäynnistä hallintoasiassa annetun lain (808/2019) 30 §:n mukaan oikeudenkäynnin osapuoli saa käyttää asiamiestä tai avustajaa. Myös oikeudenkäymiskaaren perusteella asiamiehen käyttö on lähtökohtaisesti sallittua.

Asiamiestä (esim. asianajaja) käytetään useimmiten oikeudenkäyntien hoitamiseen, jotka voivat johtua esim. korvauspäätöksestä, petosepäilystä tai takaisinsaantivaatimuksesta. Kyse on aina yksittäisen toimeksiannon hoitamisesta. Yksittäistä toimeksiantoa johdetaan ja päätökset tehdään aina päämiehen eli vakuutusyhtiön toimesta. Asiamies ei käytä itsenäistä päätösvaltaa ja toimet tehdään

päämiehen puolesta. Vaikka asia, jota asiamies hoitaa, voi olla julkiseen hallintotehtävään liittyvä muutoksenhakuasia, niin asiamiehen käyttöä yksittäisessä tapauksessa ei voida katsoa asian hoitamisen ulkoistamiseksi.

2.6. Vakuutustoiminta

TyTA-vakuutustoiminnassa tehdään yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia ja velvollisuuksia koskevia ratkaisuja. Mm. vakuutuksen myöntäminen, ylläpito, vakuutusmaksun määrääminen sekä vakuutuksen päättämisestä tietyissä tilanteissa annettava päätös katsotaan julkisen hallintotehtävän hoitamiseksi ja myös julkisen vallan käytöksi. Vakuutustoimintaan kuuluva neuvontavelvollisuus esim. vakuuttamisvelvollisuudesta tai henkilöllisestä tai alueellisesta soveltamisalasta on julkisen hallintotehtävän hoitamista.

Vakuutustoiminnan asiakirjojen etäarkistointi ei ole TVK:n tulkintakannan mukaan julkisen hallintotehtävän hoitamista. Arkistointia hoitava palveluntuottaja ei käsittele säilössä olevia asiakirjoja millään tavalla. Kyse on puhtaasti teknisestä säilyttämisestä.

2.7. Perintätoimet

Perintätoimiin voidaan ryhtyä esim. maksamattomien vakuutusmaksujen johdosta, aiheetta maksetun korvauksen takaisinperinnän johdosta tai takaisinsaantivaatimukseen liittyen. TyTAL 172 §:n mukaan vakuutusmaksusaatavan perinnästä säädetään saatavien perinnästä annetussa laissa (513/1999). Säännös koskee myös Valtiokonttorin määräämää laiminlyönti- ja vakuutusmaksua vastaavaa maksua (183 §). TyTAL 239 §:n mukaan vakuutuslaitoksen lainvoimainen päätös (esim. takaisinperintäpäätös) pannaan täytäntöön niin kuin riita-asiassa annettu lainvoimainen tuomio.

Saatavien perinnästä annettu laki koskee sekä velkojan itsensä suorittamaa perintää, että velkojan toimeksiantoon perustuvaa perintätoimintaa, jolloin toimeksisaajana voi olla esim. perintää ammatteisesti harjoittava perintätoimisto. Laki koskee myös julkisten oikeushenkilöiden saatavien perintää. Lain 3 §:n mukaan lain kuluttajasaatavaa koskevia säännöksiä noudatetaan myös perittäessä yksityishenkilöltä julkisen tehtävän hoitamiseen liittyvää saatavaa. Hallituksen esityksen (199/1996

vp) mukaan julkisoikeudellisia oikeushenkilöitä ovat mm. julkisoikeudelliset yhdistykset. Jos julkisen tehtävän hoitaminen on annettu jollekin muulle taholle, on tällaisen tehtävän hoitamisessa syntyneeseen saatavaan sovellettava vastaavia säännöksiä. Julkinen tehtävä olisi käsitettävä laajasti tarkoittamaan myös lainsäädännössä jollekin yhteisölle määrättyjä tehtäviä, joihin sisältyy yksityishenkilöiden taloudellisten velvoitteiden järjestämistä. Muut kuin 9 §:ssä tarkoitetut saatavat saadaan antaa ulkopuolisen perittäväksi, vaikka ne voitaisiin periä suoraan ulosottoin. Tällaisia saatavia ovat esim. yksityisoikeudellisiin sopimuksiin perustuvat vakuutusmaksusaatavat, jotka on säädetty suoraan ulosottokelpoisiksi.

Saatavien perinnästä annetun lain perusteella TyTALin mukaisiin saataviin liittyvät perintätoimet voidaan antaa ulkopuolisen hoidettavaksi.

Perintätoimien taustalla on aina vakuutusyhtiön lainvoimainen vakuutus- tai korvauspäätös. Perintätoimiin ei liity itsenäistä ratkaisu- tai päätösvaltaa taikka asiakirjojen käsittelyä tai niiden tallentamista. Tiedossa ei kuitenkaan ole, onko perustuslakivaliokunta tai valvova viranomainen (EOA/OK) ottanut kantaa tämän tyyppiseen asiaan.

2.8. Rutiininluontoiset avustavat tukitehtävät

Myös rutiininluontoiset käsittelytoimet liittyvät julkisen hallintotehtävän hoitamisen kokonaisuuteen, vaikka niissä ei käytetä julkista valtaa.

Tällaisia rutiininluontoisia, avustavia tehtäviä, jotka katsotaan julkisen hallintotehtävän hoitamiseksi ovat (PeVL 30/2012, verohallinnon avustavat tehtävät):

- viranomaiselle annettavien ilmoitusten ja muiden asiakirjojen vastaanotto, lajittelu sekä asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen tallentaminen;
- sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) 18 ja 19 §:n mukainen sähköinen tiedoksianto ja siihen liittyvän suostumuksen hallinta

Avustavia tehtäviä ovat myös erilaisten hakemusten vastaanottaminen sekä hakemuksen tarkistaminen, ettei siitä puutu olennaisia tietoja.

Tallennustehtävällä voidaan tarkoittaa asiakirjojen optista lukemista ja skannaamista sekä asiakirjoilla olevien tietojen manuaalista tallentamista viranomaisen tietojärjestelmään.

Teknisluonteisina, viranomaisia avustavina tehtävinä on myös pidetty esim. passin laadun ja oikeasäilytyksen tarkastamista sekä passin toimittamista ja luovuttamista. Nämä ovat menettelyn vaiheina selkeästi epäitsenäisiä eikä niihin sisälly päätöksentekoa tai harkintavaltaa. Tehtävät muodostavat kuitenkin sellaisen tehtäväkokonaisuuden, jota on pidettävä julkisena hallintotehtävänä (PeVL 6/2013).

Huomionarvoista on, että laissa julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (19 § 3 mom.) viranomaiselle säädetty oikeus käyttää teknisluonteisessa asiakirjojen sähköiseen muotoon muuttamisessa yksityistä toimijaa ei koske julkista hallintotehtävää hoitavaa yksityistä yhteisöä (3 § 3 mom.). Tiedonhallintalakia koskevan hallituksen esityksen (284/2018) mukaan asiakirjojen sähköiseen muotoon muuttaminen on asiakirjojen tallentamista ja siten myös julkinen hallintotehtävä. Säännöksen nojalla yksityinen voi viranomaisen toimeksiannosta hoitaa sopimusperusteisesti asiakirjojen sähköiseen muotoon muuttamisen. Hallituksen esityksessä ei oteta kantaa siihen miksi ko. säännöstä ei ulotettu 3 §:n 3 momentissa julkista hallintotehtävää hoitaviin tahoihin.

2.9. Postitustehtävät

Viranomaisen lähettämien asiakirjojen tulostaminen ja laittaminen postikuoriin ei ole julkisen hallintotehtävän hoitamista. (PeVL 30/2012 ja He 141/2016.)

Asiakirjoja voidaan postittaa suoraan postin kautta tai lähettää sähköisessä muodossa tulostettavaksi, kuoritettavaksi ja edelleen lähetettäväksi postitse. Postin käsittelyyn kuuluu lähtevän postin kirjaaminen, kuorittaminen ja postittaminen.

2.10. Neuvontatehtävät – puhelinpalvelu ja chatbot

Hallintolain 8 §:n mukainen neuvontavelvollisuus on viranomaiselle säädetty tehtävä, joten se on perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä.

Mitä yksityiskohtaisempaa ja ohjaavampaa neuvonta on sisällöltään, sitä todennäköisemmin siihen voi liittyä myös julkisen vallan käyttöä.

Avustavaan puhelinpalveluun, joka ei sisällä päätöksentekovallan käyttöä, ei liity julkisen vallan käyttöä. Neuvonnassa on sen toiminnan avustusluonteisuudesta huolimatta kyse julkisen hallinto-
tehtävän hoitamisesta. (PeVL 11/2006).

Viranomaisen voi toteuttaa neuvontatehtävää esim. verkkosivustolla olevalla chatbot –sovelluksella. Chatbotin tietämyksen kartuttaminen on tapahduttava viranomaisessa työskentelevien henkilöiden toteuttamana. Bottikuiskaajat eivät voi olla yksityisen yrityksen työntekijöitä, ellei neuvontatehtävän ulkoistamista ole mahdollistettu erityislainsäädännössä. Ulkoistaminen voi tapahtua vain lailla tai lain nojalla.

Chatbotin tulee olla viranomaisessa työskentelevien kontrolloitavissa ja käyttää vain viranomaisen tuottamaa aineistoa päättelyssään. Tällöin neuvontaa ei ole ulkoistettu. Sisällön on tultava viranomaisen tuottamasta tietoaaineistosta, vaikka päättelylogiikka olisikin yksityisen yrityksen tuottamaa. Chatbotin tietoaaineiston ajantasaisuus ja luotettavuus pitää varmistaa osana hyvän hallinnon toteuttamista. Lokitietojen avulla pitää teknisesti pystyä jäljittämään vastauksien tallentajat.

2.11. Neuvonta- ja tiedonvälitystehtävät

Yhteiskunnallisesti merkityksellinen neuvonta- ja tiedonvälitystehtävä katsotaan kuuluvan julkisen hallintotehtävän alle silloin kun kyse on lakisääteisestä tehtävästä. Tällaisia ovat esim. ihmisten turvallisuuteen liittyvät tehtävät, joiden luonne on ennaltaehkäisevä. Tällaisena voidaan pitää esim. TVK:n TyTALin toimeenpanoon liittyvää tiedotustoimintaa (TyTAL 209 § 2 mom. 5 k.).

Sen sijaan toimialakohtainen neuvonta ja jäsenten edunvalvonta tapahtuvat lähtökohtaisesti toimialan omassa intressissä ilman erityistä julkista intressiä.

2.12. Tietopalvelu

Tietopalvelu on viranomaista avustava tehtävä ja siten osa julkisen hallintotehtävän hoitamista. (PeVL 3/2009) Tietopalvelun kautta voidaan luovuttaa vain sellaisia tietoja, joiden saaminen ei edellytä käyttötarkoituksen ilmoittamista. Tietopalvelun kautta ei saa luovuttaa salassa pidettäviä tietoja. Tällaisessa palvelutoiminnassa on kysymys julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, mutta ei julkisen vallan käyttämisestä.

TVK:n tilasto- ja tutkimustoiminta (TyTAL 236 §) on julkisen hallintotehtävän hoitamista.

2.13. Rekisteröintitehtävät

KHO arvioi jätteenkuljetusrekisterin tehtävien luonnetta ja totesi, että vaikka rekisteriin liittyvät tehtävät eivät välittömästi sisältäisikään yksilön oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevia ratkaisuja, ne liittyvät muun muassa kiinteästi viranomaisen valvonta- ja seurantatehtäviin. Jätteenkuljetusrekisterin ylläpitämisessä ei ole kysymys julkisen vallan käyttöön liittyvistä tehtävistä. Kun kuitenkin otetaan huomioon rekisterin valvonnallinen tarkoitus ja se, että rekisterin ylläpitäminen on nimenomaisesti säädetty kunnan jätehuoltoviranomaisen tehtäväksi, rekisterin ylläpitoa on pidettävä julkisena hallintotehtävänä. (KHO 2018:172)

TVK:n rekisterien ylläpitotehtävät (TyTAL 209 § vakuutusrekisteri; työtapaturma- ja ammattitautirekisteri) ovat julkisen hallintotehtävän hoitamista.

2.14. Muita tehtäviä, jotka luetaan julkisen hallintotehtävän alle

Julkisina hallintotehtävinä on tarkasteltu myös viranomaistoimintaa täydentäviä ja hallinnon-ala-kohtaisia tavoitteita toteuttavia tehtäviä, joihin sisältyy erityistä julkista intressiä. Tällaisia ovat esim. päätöksentekoa palvelevien lausuntojen ja ehdotusten antaminen, rekistereiden ylläpitotehtävät, erilaiset viranomaisvalvontaa täydentävät tehtävät kuten valvonnan suorittamista varten tarpeellisten selvitysten tai tietojen hankkiminen.

TVK:n ja Takon lausuntotehtävät (TyTAL 209, 226 §) ovat julkisen hallintotehtävän hoitamista.

2.15. Hallinnon sisäinen toiminta ja hallinnolliset tukitehtävät

Toimistopalvelut, henkilöstöhallinto ml. palkanmaksu ja muu viranomaisen tavanomainen sisäinen työskentely eivät ole julkisen hallintotehtävän hoitamista. Tällaisen toiminnan vaikutukset jäävät yksinomaan hallinnon sisäisiksi.

2.16. IT-tehtävät ja informaatiopalvelut

IT-tehtävät ja informaatiopalvelut eivät ole oikeudelliselta luonteeltaan ja sisällöltään julkisia tehtäviä.

3. Julkisen vallan käyttö

3.1. Mikä on julkisen vallan käyttöä

Julkisen vallan käytön käsitettä ei ole lainsäädännössä nimenomaisesti määritelty. Käsite esiintyy perustuslain ohella useissa oikeudenalakohtaisissa säännöksissä, mutta sillä ei ole yhtenäistä määritelmää.

Julkisuuslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan julkisen vallan käytön keskeiseen sisältöön on katsottu kuuluvan puuttuminen hallintopäätöksellä tai tosiasiallisella toimella yksityisen oikeusasemaan.

Julkisen vallan käyttämisellä tarkoitetaan vakiintuneesti lain nojalla tapahtuvaa päätöksentekoa toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta ja velvoittavan määräyksen antamista. Julkisen vallan käyttönä pidetään mm. etuuksien myöntämistä.

Julkisen vallan käyttämisestä on esim. hallintopäätösten tekeminen (päätösten valmistelu, tekeminen, toimen toteuttaminen). Sama koskee tarkastus- tai valvontatehtävän suorittamista, jonka perusteella tehdään yksityistä koskevia päätöksiä.

Päätöksenteon menettelyllistä asianmukaisuutta turvaavat lakisääteiset käsittelytoimet kuten hallintolaissa säännellyt asiakirjan vastaanottaminen ja siirtäminen toimivaltaiselle viranomaiselle, suullisten tietojen kirjaaminen, täydentämispyynnön lähettäminen sekä kuulemisesta tai vaikutusmahdollisuuksista ilmoittaminen, kuuluvat julkisen vallan käytön piiriin, koska niillä on kytkentä päätöksenteon kohteeseen.

Lausunnon antaminen on julkisen vallan käyttöä, jos ulkopuolisen lausunnon tai selvityksen saaminen on säädetty päätöksentekijää sitovaksi tai päätöksenteon edellytykseksi. Lautakuntien antamat ratkaisusuositukset, vaikka eivät sido lausunnon pyytäneitä tahoa, voivat ohjata merkittävässä määrin päätöksentekijän harkintavaltaa ja tällä perusteella ratkaisusuosituksen antamista on voitu pitää julkisen vallan käyttämisenä.

Vain viranomaiselle kuuluvalla merkittävällä julkisen vallan käytöllä tarkoitetaan mm. hallinnollisen rangaistusseuraamuksen määräämistä tai esim. passin myöntämistä. Esim. TyTAL 183 §:ssä säädetyn vakuutusmaksua vastaavan maksun ja laiminlyöntimaksun määrääminen on merkittävää julkisen vallan käyttöä ja sen vuoksi valtiokonttori määrää ko. maksut.

3.2. Mikä ei ole julkisen vallan käyttöä

Vailla normatiivista luonnetta olevan lausunnon antamisessa ei ole kysymys julkisen vallan käyttämisestä.

Julkisen vallan käytön ulkopuolelle rajautuvat asioiden käsittelyn kannalta välttämättömät, mutta varsinaisesta päätöksentekoprosessista irralliset avustavat ja tekniset toimistotehtävät, kuten asiakirjojen lajittelu, kopiointi ja postitus sekä asiakirjojen muuttaminen sähköiseen muotoon.

Potilasvakuutuskeskus ei ollut käyttänyt julkista valtaa tilastoja laatiessaan. Asiakirjat eivät siten ole julkisuuslain soveltamisalaan kuuluvia viranomaisen asiakirjoja, vaan yksityisiä asiakirjoja. Näin ollen

julkisuuslakia ei voida soveltaa pyydettyihin tilastoihin. PVK:n ei tullut luovuttaa pyydettyjä asiakirjoja julkisuuslain perusteella (KHO 2008:52, ään. 4–1).

4. Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Mitä tulee ottaa huomioon, kun perustuslain 124 §:n mukaisesti harkitaan julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle ja millä edellytyksillä tällainen tehtävänanto on mahdollinen?

4.1. Lailla säätämisen vaatimus

Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle suoraan lailla tai lakiin voidaan sisällyttää säännös, jonka nojalla toimivaltainen viranomainen voi päättää tai sopia julkisen hallintotehtävän antamisesta yksityiselle taholle.

Jälkimmäisestä esimerkkinä on valtiokonttorista annettuun lakiin (305/1991) sisällytetty säännös (4 a §), jonka mukaan valtiokonttori voi siirtää sille 2 §:ssä säädettyyn tehtävään liittyvän avustavan tehtävän hoitamisen sellaiselle yksityiselle toimijalle, jolla on siihen riittävät tekniset edellytykset sekä riittävä osaaminen. Laissa on myös säädetty siitä mitä avustavalla tehtävällä tarkoitetaan, jolloin laissa on nimenomaisesti osoitettu tietyt tehtävät yksityiselle taholle.

Vastaavasti myös passilain 35 §:ssä (671/2006) on nimenomaisesti todettu mitkä tehtävät poliisihallitus voi siirtää yksityiselle palveluntuottajalle. Tällaisia ovat mm. passin toimittamista koskeva tehtävä.

Vastaavasti myös Verohallinnosta annetun lain (503/2010) 2 b §:ssä säädetään Verohallinnon oikeudesta siirtää avustava tehtävä yksityiselle taholle. Säännöksessä on nimenomaisesti todettu mitä avustavalla tehtävällä tarkoitetaan.

Vastaavasti myös julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 19 §:ssä säädetään viranomainen oikeudesta käyttää asiakirjojen sähköiseen muotoon muuttamisessa yksityistä

toimijaa. Säännöksessä on nimenomaisesti todettu missä tehtävissä viranomainen voi käyttää yksityistä toimijaa ja millaisia lisävaatimuksia yksityiselle toimijalle tulee asettaa (riittävät tekniset edellytykset sekä osaaminen). HE:n mukaan osaamiseen liittyy erityinen huolellisuusvaatimus sen varmistamisessa, että asiakirja säilyy eheänä ja muuttumattomana sekä käyttökelpoisena.

Laissa voi olla tarpeen antaa riittävän yksityiskohtaiset ja täsmälliset säännökset tehtävän hoitamisesta ja siinä noudatettavasta menettelystä. Kaikkien tehtävän hoitamisen kannalta olennaisten seikkojen tulisi käydä ilmi laista. Tällaisia ovat esim. tehtävien sisältö, hoitamiseen liittyvät toimivaltuudet, vastuut ja velvollisuudet sekä tarpeen mukaan tehtävän vastaanottajan sopivuutta, pätevyyttä tai kelpoisuutta koskevat edellytykset.

4.2. Perusoikeuksien, oikeusturvan ja muiden hyvän hallinnon vaatimusten turvaaminen

Perustuslain vaatimus siitä, että julkista hallintotehtävää ei saa lähtökohtaisesti antaa muulle kuin viranomaiselle, korostaa tehtävää hoitavien henkilöiden asiantuntemuksen ja koulutuksen merkitystä sekä valvonnan asianmukaisuutta. Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen tulee taata säännösperusteisesti. Tästä on esimerkkinä valtiokonttorista annetun lain 4 a §, jonka mukaan avustavia tehtäviä hoitava henkilö toimii tehtäviä suorittaessaan rikosoikeudellisella virkavastuulla ja vahingonkorvauksesta säädetään vahingonkorvauslaissa. Laissa myös säädettiin siitä, että tehtävän hoitaminen voitaisiin antaa vain sellaiselle yksityiselle toimijalle, jolla on siihen riittävät tekniset edellytykset sekä riittävä osaaminen.

Toimijan kanssa tehtävässä toimeksiantosopimuksessa tulee korostaa henkilöstön koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä edellyttää toimeksiannon saaneelta yksityiseltä toimijalta, että tämä noudattaa hallinnon yleislakeja ml. julkisuuslakia. Myös julkinen valvonta tulee olla asianmukaisesti järjestetty.

Koska rikosvastuuta ei lähtökohtaisesti voida ulottaa julkista hallintotehtävää ulkomailla suorittavaan ulkomaalaiseen henkilöön, rajautuu tehtävien siirto käytännössä vain Suomessa toimiville yksityisille tahoille.

Passilain 35 §:ssä (671/2006) on nimenomaisesti säädetty palveluntuottajalta vaadittavista edellytyksistä. Tällaisia ovat mm. tehtävän asianmukaiseen hoitamiseen liittyvät tietoturvallisuusvaatimukset, luotettavuus ja asiantuntevuus sekä muut tekniset, taloudelliset ja toiminnalliset valmiudet. Lisäksi palveluntuottajan ja alihankkijan Suomessa palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta. Perustuslakivaliokunta korosti tehtävän hoitamiseksi asetettavia erityisen korkeita vaatimuksia ottaen huomioon, että passi sisältää biometrisiä tietoja (tietojen suojaaminen oikeudettomalta käytöltä).

4.3. Tarkoituksenmukaisuusvaatimus

Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulisi hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin. Myös hallintotehtävän luonne tulee ottaa huomioon. Tarkoituksenmukaisuusvaatimus voi esim. palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla täyttyä helpommin kuin oikeuksia koskevan päätöksenteon kohdalla. Vaatimuksen täyttyminen tulee arvioida tapauskohtaisesti.

Tehtävän siirtoa on pidetty tarkoituksenmukaisena esim. silloin kun kysymys on viranomaisen henkilöstöresurssin riittävydestä (peruste: hallinnon tehokkuus ja sisäiset tarpeet) tai kyse on rutiininluonteisista tehtävistä.

Valtiokonttorista annetun lain hallituksen esityksessä (HE 141/2016 vp) tehtävien siirtoa perustettiin mm. sillä, että siirrettävät tehtävät olivat rutiininluonteisia, avustavia tukitehtäviä, joissa ei käytetä merkittävää julkista valtaa sekä myös taloudellisella kannattavuudella. Resurssikysymystä perusteltiin myös asiakkaan näkökulmasta ja sen saamasta välillisestä hyödystä. Tehtävien siirtoa perusteltiin myös toiminnan tehokkuuden ja kustannusten näkökulmasta. Laki hyväksyttiin ilman perustuslakivaliokuntakäsittelyä.

Passilain hallituksen esityksessä (HE 188/2012 vp) tehtävien siirtoa perusteltiin mm. passien määrän merkittäväällä kasvulla, tarpeella turvata passin hakijoille nykyistä joustavammat ja kattavammat

mahdollisuudet palvelun saamiseen sekä poliisin henkilöstöressurssien turvaamisella. Perustuslakivaliokunta (PeVL 6/2013) piti näitä sekä hallinnon että yksityisten ihmisten tarpeisiin liittyviä perusteita tehtävien tekninen ja avustava luonne huomioon ottaen tarkoituksenmukaisina.

Verohallinnosta annetun lain hallituksen esityksessä (HE 76/2012 vp) tehtävien siirtoa perusteltiin mm. sillä, että tehtävät ovat rutiiniluonteisia avustavia tukitehtäviä, joissa ei käytetä julkista valtaa. Kyse on asiakirjojen koneellisesta massakäsittelystä ja tehtävien tekeminen henkilötöyönä Verohallinnossa edellyttäisi henkilöstön lisäressurssien rekrytointia ja laiteinvestointeja. Tällainen rutiinomainen tallennustyö rasittaa virkailijoiden työkuormaa. Palveluntuottajat ovat erikoistuneet tällaisten tehtävien tekemiseen ja heillä on riittävät laiteinvestoinnin ja osaaminen. Tarkoituksenmukaista ei ole lisätä Verohallinnon henkilöstöressursseja tai investointeja.

Yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen kannalta koneellisesti tehtävä asiakirjojen massakäsittely nopeuttaa asioiden käsittelyä. Asiakkaan näkökulmasta välillisenä hyötynä on se, että Verohallinto voi kohdistaa resursseja asiantuntijatyöhön ja parantaa asiakaspalvelua. Perustuslaki-valiokunta piti teknisten tehtävien siirtoa tarkoituksenmukaisena.

Tarkoituksenmukaisuusvaatimusta on Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä arvioitu myös kielteisesti mm. sote-palveluiden valinnanvapausmallia koskevan lakiehdotuksen yhteydessä (PeVL 26/2017). Ehdotetussa valinnanvapausmallissa yksityisille palveluntuottajille olisi siirretty merkittävä osa julkisen hallintotehtävän piiristä. Ehdotettujen tehtävien siirtoa arvioitiin poikkeuksellisen mittavaksi ja erityisen merkitykselliseksi siirron laajuuden teki myös säännöksen velvoittavuus. Kielteisessä suhtautumisessa korostuivat siirrettävien tehtävien laajuuden lisäksi niiden laatu ja luonne. Tehtävillä oli läheinen kytkös perusoikeuksien toteutumiseen. Yleensä ulkoistukset ovat koskeneet viranomaisen ydintehtäviin nähden epäitsenäisiä osakokonaisuuksia tai teknisempiä ja operatiivisempia palvelutoimia.

4.4. Subdelegointikielto

Subdelegoinnissa on kyse yksityiselle siirretyn julkisen hallintotehtävän edelleen siirtämisestä toiselle palveluntuottajalle.

Ks. esim. passilain 35 §:n 3 momentti (671/2006), jonka mukaan palveluntuottaja, jolle Poliisi-hallitus on lain säännöksen perusteella voinut siirtää passin toimittamista koskevan tehtävän, voi järjestää passin toimittamisen Poliisihallituksen hyväksymän alihankkijan välityksellä.

Perustuslakivaliokunta on suhtautunut julkisten hallintotehtävien subdelegointiin lähtökohtaisesti kielteisesti.

Perustuslakivaliokunta hyväksyi kuitenkin subdelegoinnin passin toimittamistehtävän osalta sillä perusteella, että tehtävää voidaan pitää luonteeltaan melko teknisenä; palveluntuottajalle ei siirretty itsenäistä subdelegointioikeutta, vaan alihankintajärjestely edellytti Poliisihallituksen erillistä hyväksyntää. Lisäksi alihankkijaa koskevat lain nojalla samat laatu- ja muut vaatimukset kuin alkuperäistä palveluntuottajaa. Myös Poliisihallituksen valvonta kohdistuu vastaavalla tavalla alihankkijaan.

5. Julkisen hallintotehtävän kautta sovellettavaksi tuleva lainsäädäntö

Hallinnon yleislakeja sovelletaan myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Lakien soveltaminen perustuu yleensä niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määrittelyä tai yksityisen kielellistä palveluvollisuutta koskeviin säännöksiin. Tästä syystä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan erityislakeihin kuten työtaturma- ja ammattitautilakiin ei ole perustuslain 124 §:n takia välttämätöntä yleensä sisällyttää viittausta hallinnon yleislakeihin (PeVL 42/2005). Jos sellaista sääntelyn selkeyden vuoksi kuitenkin pidetään tarpeellisena, on viittauksen oltava vastakohtaispäätelmän vuoksi kattava (PeVL 11/2006, PeVL 42/2005).

5.1. Hallintomenettely

Hallintolaki (434/2003) tuli voimaan 1.1.2004.

Lain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Lain tarkoituksena on myös edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta. Hallintolaki muodostaa hallintoasioissa tiedonhallinnan järjestämisen perustan.

Lakia sovelletaan yksityisissä niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä.

5.2. Kieli

Kielilaki (423/2003) tuli voimaan 1.1.2004. Lain tarkoituksena on turvata perustuslaissa säädetty jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia. Jos julkinen hallintotehtävä on lailla tai lain nojalla säädetty yksityiselle, sitä koskee sen hoitaessa tätä tehtävää, mitä tässä laissa säädetään viranomaisesta.

Saamen kielilaki (1086/2003) tuli voimaan 1.1.2004. Laissa säädetään saamelaisten oikeudesta käyttää omaa kieltään tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa. Jos julkinen hallintotehtävä on lailla tai lain nojalla säädetty yksityiselle, sitä koskee sen hoitaessa tätä tehtävää saamelaisten kotiseutualueella, mitä tässä laissa säädetään viranomaisesta.

Viittomakielilaki (359/2015) tuli voimaan 1.5.2015. Laissa viittomakielellä tarkoitetaan suomalaista ja suomenruotsalaista viittomakieltä. Viranomaisen on toiminnassaan edistettävä viittomakieltä käyttävän mahdollisuuksia käyttää omaa kieltään ja saada tietoa omalla kielellään. Mitä viranomaisesta säädetään, sovelletaan myös muuhun julkista hallintotehtävää hoitavaan.

5.3. Sähköinen asiointi

Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003) tuli voimaan 1.2.2003.

Lain tarkoituksena on lisätä asioinnin sujuvuutta ja joutuisuutta samoin kuin tietoturvallisuutta hallinnossa, tuomioistuimissa ja muissa lainkäyttöelimissä sekä ulosotossa edistämällä sähköisten tiedonsiirtomenetelmien käyttöä.

Lakia sovelletaan mm. hallintoasian sähköiseen vireillepanoon, käsittelyyn ja päätöksen tiedoksianto, jollei muualla laissa toisin säädetä. Lakia sovelletaan soveltuvien osin myös muussa viranomaistoiminnassa. Lakia sovelletaan sähköiseen asiointiin lisäksi silloin, kun hallintoasian käsittely on muun kuin julkisyhteisön tehtävänä.

5.4. Julkisuus ja salassapito

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) tuli voimaan 1.12.1999.

Julkisuuslaki on viranomaisten asiakirjojen julkisuutta ja siitä tehtäviä poikkeuksia säätelevä yleislaki. Laki määrittelee julkisuuden ja salassapidon yleiset perusteet. Asiakirjojen julkisuudesta voidaan säätää tästä yleislaista poikkeavasti erityislainsäädännössä.

Laissa säädetään oikeudesta saada tieto viranomaisten julkisista asiakirjoista sekä viranomaisessa toimivan vaitiolovelvollisuudesta, asiakirjojen salassapidosta ja muista tietojen saantia koskevista yleisten ja yksityisten etujen suojaamiseksi välttämättömistä rajoituksista samoin kuin viranomaisten velvollisuuksista tämän lain tarkoituksen toteuttamiseksi.

Julkisuuslain 4 §:n 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, säätioitä ja yksityisiä henkilöitä niiden käyttäessä julkista valtaa.

Työtapaturma- ja ammattitautilain 248 §:n mukaan julkisuuslakia sovelletaan vakuutusyhtiöihin ja Tapaturmavakuutuskeskukseen siltä osin kuin ne käyttävät julkisuuslain 4 §:n 2 momentissa tarkoitettua julkista valtaa, jollei tässä tai muussa laissa toisin säädetä.

Myös silloin, kun kysymys ei ole julkisen vallan käytöstä, vakuutusyhtiöihin ja Tapaturmavakuutuskeskukseen on sovellettava julkisuuslain asiakirjasalaisuutta koskevaa 22 §:ää, vaitiolovelvollisuutta

ja hyväksikäyttökieltoa koskevaa 23 §:ää, salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja koskevaa 24 §:ää, salassapidosta poikkeamista ja sen lakkaamista koskevaa 7 lukua sekä rangaistussäännökset sisältävää 35 §:ää tämän lain toimeenpanoon liittyvissä asioissa.

Työtapaturma- ja ammattitautilain (459/2015) 35 luvussa säädetään tietojen antamisesta, saamisesta ja salassapidosta.

5.5. Digitaaliset palvelut

Laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta (306/2019) tuli voimaan 1.4.2019.

Lain tarkoituksena on edistää digitaalisten palvelujen saatavuutta, laatua, tietoturvallisuutta sekä sisällön saavutettavuutta ja siten parantaa jokaisen mahdollisuuksia käyttää yhdenvertaisesti digitaalisia palveluja.

Lakia sovelletaan TyTA-toimeenpanoon lain viranomaismääritelmän kautta. Laissa viranomaisella tarkoitetaan myös muuta toimijaa siltä osin kuin se hoitaa julkista hallintotehtävää.

5.6. Tiedonhallinta

Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019) tulee voimaan 1.1.2020.

Lakia sovelletaan TyTA-toimeenpanossa julkisen hallintotehtävän ja julkisen vallan käytön perusteella (tiedonhallintalaki 3 §:n 4 mom.).

Lain 4 lukua ja 22–27 §:ää sovelletaan yksityisiin yhteisöihin siltä osin kuin ne hoitavat julkista hallintotehtävää.

Lain 4 ja 28 §:iä sovelletaan yksityisiin yhteisöihin niiden käyttäessä julkista valtaa julkisuuslain 4 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla.

5.7. Arkistointi

Arkistolaki (831/1994) tuli voimaan 1.10.1994.

Laki koskee muita yhteisöjä, toimielimiä ja henkilöitä niiden suorittaessa julkista tehtävää lain tai asetuksen taikka lain tai asetuksen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen perusteella siltä osin kuin niille tämän tehtävän johdosta kertyy viranomaisten toiminnan julkisuudesta an-netussa laissa (621/1999) tarkoitettuja asiakirjoja.

5.8. Hallintolainkäyttö

Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019) tulee voimaan 1.1.2020.

Laissa viranomaisella tarkoitetaan myös muita tahoja niiden hoitaessa perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua julkista hallintotehtävää.

5.9. Yhdenvertaisuus

Yhdenvertaisuuslaki (1325/2014) tuli voimaan 1.1.2015.

Lain tarkoituksena on edistää yhdenvertaisuutta ja ehkäistä syrjintää sekä tehostaa syrjinnän kohteeksi joutuneen oikeusturvaa. Laissa viranomaisella tarkoitetaan valtion viranomaisia, kunnallisia viranomaisia, itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia ja eduskunnan virastoja sekä Ahvenanmaan maakunnan viranomaisia niiden soveltaessa valtakunnan lainsäädäntöön kuuluvia säädöksiä. Mitä viranomaisesta säädetään, sovelletaan myös muuhun julkista hallintotehtävää hoitavaan.

6. Lähdeluettelo

Marietta Keravuori-Rusanen: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä 2008

Prof. Olli Mäenpään lausunto TVK:lle 23.10.2017

Edilex artikkeli 2019/26 Giordani ja Kava

Lakimies artikkeli 7-8/2018 Tomi Voutilainen

Finanssialan julkaisema Hyvä vakuutustapa ja vakuutustoiminnan yleiset periaatteet – ohje 5.4.2019

STM:n lausunto 16.8.2019 (STM/1090/2019)