

# Rekisterinpitäjän vastuu siirrettäessä avustavia tehtäviä yksityiselle taholle – Rekisterinpitäjänä Liikenteen turvallisuusvirasto

---

Riina Yletyinen  
Maisteritutkielma  
Oikeusinformatiikka  
Oikeustieteiden tiedekunta  
Lapin yliopisto

Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Rekisterinpitäjän vastuu siirrettäessä avustavia tehtäviä yksityiselle taholle –  
Rekisterinpitäjän Liikenteen turvallisuusvirasto

Tekijä: Riina Yletyinen

Opetuskokonaisuus ja oppiaine: Oikeustieteen maisterin tutkinto, oikeusinformatiikka

Työn laji: Tutkielma  Laudaturtyö  Lisensiaatintyö  Kirjallinen työ

Sivumäärä: 69 sivua, liitteitä 10 sivua

Vuosi: Kevät 2014

Tiivistelmä: Tutkielma on ajankohtainen valtiosääntö-, hallinto- ja informaatio-oikeudellinen tutkimus rekisterinpitäjän vastuusta. Selvitän sen lukijalle, mitä oikeudellisia ongelmia liittyy viranomaisen avustavien rekisteröintitehtävien sopimusperusteiseen siirtämiseen yksityiselle. Tutkielma kohdistuu erityisesti Liikenteen turvallisuusvirastoon rekisteriä pitävänä viranomaisena. Pyrin vastaamaan kysymyksiin ensinnäkin siitä, mitkä ovat rekisterinpitäjän velvollisuudet ja mitä ovat avustavat tehtävät, toiseksi siitä, mikä mahdollistaa ja minkä laatuisten viranomaistehtävien siirtämisen yksityiselle ja kolmanneksi siitä, miten laki pitää muotoilla ja miten toimeksiannoista on sopimuskuoppaaneiden kanssa sovittava, jotta Liikenteen turvallisuusviraston toimintamallin muutos kunnioittaisi perusoikeuksia, oikeusturvaa, hyvää hallintotapaa ja henkilötietojen suojaa, ja näin myös toteuttaisi rekisterinpitäjän vastuuta. Tutkielma etenee edellä mainitsemien tutkimuskysymysten osoittamalla tavalla siirtyen yleisestä Liikenteen turvallisuusvirastoa koskeviin tehtäviin. Oikeusdogmaattinen tutkimustapani keskittyy erityisesti perustuslakivaliokunnan tulkintalinjauksiin. Perustuslakivaliokunnan painotus tutkielmassa on tärkeässä roolissa osaltaan sen vuoksi, että tutkielman on tarkoitus olla tukena Liikenteen turvallisuusviraston antamissa asiantuntijalausunnoissa uuden lakiehdotuksen valmisteluun, ja laki mitä todennäköisimmin lähetetään lausuntokierrokselle perustuslakivaliokuntaan. Tutkielmassa pyrin siis auttamaan Liikenteen turvallisuusvirastoa siinä, että lakiehdotus, jota nyky-yhteiskuntaa palvelevat toimintamuutokset edellyttävät, täyttää perustuslainmukaisuuden vaatimukset eikä sitä tarvitse säätää perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Avainsanat: tietosuoja, julkinen valta, perustuslainmukaisuus

Muita tietoja: Liikenteen turvallisuusvirastolla on oikeudet työn käyttämiseen toiminnassaan

Suostun tutkielman luovuttamiseen Rovaniemen hovioikeuden käyttöön

Suostun tutkielman luovuttamiseen kirjastossa käytettäväksi

Suostun tutkielman luovuttamiseen Lapin maakuntakirjastossa käytettäväksi

(vain Lappia koskevat)

## Sisällys

Sisällys .....	I
Lähdeluettelo .....	IV
1 Johdanto .....	1
1.1 Tutkimustehtävä ja lähestymistapa .....	4
1.1.1 Kysymyksen asettelu ja tavoitteet .....	4
1.1.2 Tutkielman kohde, metodi ja rakenne .....	5
2 Rekisterinpitäjän vastuun määrittely .....	7
2.1 Tärkeät käsitteet .....	7
2.1.1 Henkilörekisteri .....	7
2.1.2 Henkilötieto .....	8
2.1.3 Rekisterinpitäjä .....	8
2.1.4 Henkilötietojen suoja .....	9
2.2 Rekisterinpitäjän velvollisuudet .....	9
2.2.1 Huolellisuus .....	9
2.2.2 Suunnitelmallisuus .....	10
2.2.3 Käyttötarkoitussidonnaisuus .....	10
2.2.4 Tarpeellisuus .....	10
2.2.5 Virheettömyys .....	11
2.2.6 Rekisteriseloste .....	11
2.2.7 Julkinen hallintotehtävä ja julkisen vallan käyttö .....	12
2.2.8 Avustava tehtävä .....	17
2.2.9 Tehtävien siirtäminen ja antaminen yksityiselle .....	22
3 Peruste tehtävien siirrolle .....	23
3.1 Lakisääteisyys .....	24
3.2 Tarpeellisuus ja tarkoituksenmukaisuus .....	27
3.3 Perusoikeussuojan, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaaminen .....	29
3.3.1 Yhdenvertaisuus .....	31
3.3.2 Asiakirja- ja tallennejulkisuus .....	31
3.3.3 Kielelliset oikeudet .....	32
3.3.4 Yksityisyyden ja henkilötietojen suoja .....	33

3.4	Oikeusturva ja hyvä hallinto .....	35
3.5	Merkittävä julkinen valta .....	37
4	Siirrettävät tehtävät .....	39
4.1	Liikenteen turvallisuusviraston rekisteröintitoimintaan liittyvät säädökset .....	39
4.2	Liikenteen turvallisuusviraston siirrettävät tehtävät.....	40
4.2.1	Vastaanotto, tarkistaminen ja tallentaminen .....	40
4.2.2	Luovuttaminen .....	42
4.2.3	Välittäminen .....	42
4.2.4	Maksujen periminen .....	42
4.2.5	Muut tehtävät.....	43
4.3	Lainvalmistelijan tulkintoja.....	43
4.4	Liikenteen turvallisuusviraston siirrettävien tehtävien perustuslainmukaisuus .....	45
4.4.1	Lakisääteisyys .....	48
4.4.2	Subdelegointi.....	48
4.4.3	Tarpeellisuus ja tarkoituksenmukaisuus.....	49
4.4.4	Perusoikeussuojan, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaaminen. 50	
4.4.5	Henkilötietojen suoja.....	52
4.4.6	Merkittävä julkinen valta .....	53
4.5	Uusi lainsäädäntö .....	53
5	Tehtävistä sopiminen .....	55
5.1	Laintasoisesti säädeltävät sovittavat asiat .....	56
5.1.1	Tehtävät.....	56
5.1.2	Vaatimukset toiminnan yleisistä ehdoista .....	57
5.1.3	Kelpoisuusehdot ja luotettavuuden arviointi .....	58
5.1.4	Valvonta .....	58
5.1.5	Virkavastuu ja vahingonkorvausvastuu.....	59
5.1.6	Irtisanominen ja purkaminen.....	60
5.1.7	Salassapitovelvollisuus.....	60
5.2	Sopimuksen sisältö .....	60
5.2.1	Osapuolet.....	61
5.2.2	Sopimuksen kohde .....	61
5.2.3	Liikenteen turvallisuusviraston asema, oikeudet ja velvollisuudet .....	62
5.2.4	Sopimusrekisteröijän asema, tehtävät ja velvollisuudet .....	62
5.2.5	Toimintaan sovellettavat lait .....	63
5.2.6	Sopimusrekisteröijälle maksettava korvaus .....	64
5.2.7	Sopimuksen voimassaolo .....	64
5.2.8	Sopimuksen päättäminen/päättyminen.....	64

5.2.9	Valvonta .....	64
5.2.10	Raportointi.....	65
5.2.11	Vahingonkorvaus ja virkavastuu .....	65
5.2.12	Sopimuserimielisyyksien ratkaiseminen .....	65
5.2.13	Sopimuskappaleet.....	65
5.2.14	Allekirjoitukset.....	65
6	Lopuksi.....	66
6.1	Viranomaistehtävien siirto muilla hallinnon aloilla .....	66
6.2	Johtopäätelmiä.....	66

## **Lähdeluettelo**

### **Kirjallisuus**

Arajärvi, Pentti: Sosiaalioikeus pääpiirteittäin, Teoksessa Arajärvi, Pentti – Raitio, Juha: Oikeustieteiden valintakoekirja Joensuun yliopistoon 2007, s. 1- 97 ja s. 34

Huhtanen, Raija: Sosiaali- ja terveydenhuollon yksityiset ostopalvelut ja perustuslain 124§ Teoksessa Myrsky yms. Juhlakirja Teuvo Pohjolainen, 2005, s. 125 – 144 ja s. 142

Husa, Jaakko - Pohjalainen, Teuvo: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet – johdatus julkisoikeuteen, Helsinki 2008

Jyränki, Antero - Husa, Jaakko: Valtiosääntöoikeus, Hämeenlinna 2012, Lakimiesliiton kustannus

Keravuori-Rusanen, Marietta: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä, Helsinki 2008, Edita

Kleemola, Raija – Tervo-Pellikka, Raija: Tietosuoja, Vaatimukset verkottuvassa tietojärjestelmässä, 1998, SuomenAtk- kustannus

Korhonen, Rauno: Perusrekisterit ja henkilötietojen suoja, Rovaniemi 2003

Korhonen, Rauno: Sähköinen asiointi ja viestintä, Teoksessa Oikeusjärjestys osa III, Rovaniemi 2012, 8. painos

Kulla, Heikki: Hallintomenettelyn perusteet, Talentum, 2003

Lessig, Lawrence: Code and Other Laws of Cyberspace, 1999, Basic Books

Muukkonen, Matti: Ulkoistaminen ja perustuslainsäätäjän tahto Edilex 2012/14

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus, Sanoma Pro, 2013

Pitkänen – Tiilikka – Warma: Henkilötietojen suoja, 2013, Talentum

Saarenpää, Ahti: Oikeusinformatiikka, Teoksessa Oikeusjärjestys osa I, Rovaniemi 2012, 8. painos

Saarenpää, Ahti: Henkilö- ja persoonallisuus oikeus, Teoksessa Oikeusjärjestys osa I, Rovaniemi 2012, 8. painos

Salminen, Markus: Tietosuoja sähköisessä liiketoiminnassa, 2009, Talentum

Vanto, Jarno J.: Henkilötietolaki käytännössä, 2011, WSOYpro

Voutilainen, Tomi: Oikeus tietoon – informaatio-oikeuden perusteet, 2012, Edita

## **Hallituksen esitykset**

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi

HE 96/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle henkilötietolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 15/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Euroopan laajuisen rautatiejärjestelmän yhteentoimivuudesta

HE 42/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tapaturmavakuutuslain ja maatalousyrittäjien tapaturmavakuutuslain muuttamisesta

HE 92/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi kielilainiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi

HE 204/2002 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle hautaustoimilainiksi

HE 211/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Liikenneturvasta

HE 38/2004 vp. Hallituksen esitys laeiksi ajopiirturikorttien myöntämisen järjestämisestä ja Ajoneuvohallintokeskuksesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta

HE 67/2004 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kotikuntalain muuttamisesta

HE 154/2004vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Metsähallituksesta

HE 89/2008 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista

HE 125/2009 vp. Hallituksen esitys kuntajakolaiksi

HE 230/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetun lain muuttamisesta

HE 275/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

HE 188/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi passilain muuttamisesta ja passilain muuttamisesta annetun lain eräiden säännösten kumoamisesta

HE 17/2013 vp. Hallituksen esitys laiksi vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 221/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle tietoyhteiskunta-kaareksi sekä laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain 161 §:n ja rikoslain 38 luvun 8 b §:n muuttamisesta

## **Perustuslakivaliokunta**

PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta

PeVM 10/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi

PeVL 19/1996 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä osuuspankkien yhteenliittymää koskevaksi lainsäädännöksi

PeVL 20/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta

PeVL 28/2000 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä postipalvelulaiksi

PeVL 40/2000 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista annetun lain muuttamisesta

PeVL 28/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

PeVL 46/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Maaseutuviraston perustamista koskevaksi lainsäädännöksi

PeVL 48/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi maaseutuelinkeinojen rahoituslain, porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituslain, kolttalain sekä maatalousyrittäjien luopumistuesta annetun lain muuttamisesta

PeVL 2/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi sähköisistä allekirjoituksista ja viestintähallinnosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta

PeVL 11/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi seutuyhteistyökokeilusta

PeVL 14/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemiin etuuksiin liittyviin tietojen saamista ja luovuttamista koskevien säännösten muuttamiseksi

PeVL 16/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi Euroopan laajuisen rautatiejärjestelmän yhteen toimivuudesta

PeVL 17/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi tapaturmavakuutuslain ja maatalousyrittäjien tapaturmavakuutuslain muuttamisesta

PeVL 40/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä ajoneuvolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi

PeVL 51/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi



PeVL 56/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi kasvinterveyden suojelemisesta

PeVL 59/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi sukusolujen ja alkioiden käytöstä hedelmöityshoidossa ja isyyslain muuttamisesta

PeVL 71/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä hautaustoimilaiksi

PeVL 1/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi jätelain muuttamisesta sekä laiksi ajoneuvojen siirtämisestä ja romuajoneuvojen hävittämisestä annetun lain 4 §:n muuttamisesta

PeVL 2/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi vakuutusyhtiölain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (solvensi I)

PeVL 11/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi ajopiirturikorttien myöntämisen järjestämisestä ja Ajoneuvohallintokeskuksesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta

PeVL 33/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä sairausvakuutuslaiksi

PeVL 35/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto valtioneuvoston kirjelmään ehdotuksesta neuvoston puitepäätökseksi (yleisesti saatavilla olevien sähköisen viestinnän palvelujen tarjoamiseen liittyvien ja sen yhteydessä käsiteltyjen ja tallennettujen tietojen ja julkisia viestintäverkkoja koskevien tietojen säilyttämisestä rikosten ja rikollisten tekojen, terrorismi mukaan lukien, torjumiseksi, tutkimiseksi ja selvittämiseksi ja niistä syytteeseen asettamiseksi)

PeVL 47/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi Metsähallituksesta annetun hallituksen esityksen (HE 154/2004 vp) täydentämisestä

PeVL 27/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä passilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

PeVL 42/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

PeVL 47/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi Ilmailulaitoksesta, Ilmailuhallinnosta ja lentoliikenteen valvontamaksusta sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta

PeVL 11/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi ajoneuvoverolain 56 §:n muuttamisesta

PeVL 27/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto valtioneuvoston kirjelmään ehdotuksesta neuvoston puitepäätökseksi (III-pilarin tietosuojaja)

PeVL 2/2008 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi maaseutuelinkeinohallinnon tietojärjestelmästä

PeVL 35/2008 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi poliisiin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

PeVL 3/2009 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista

PeVL 16/2009 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

PeVL 33/2009 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä kuntajakolaiksi

PeVL 13/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi järjestyslain 22 §:n, järjestyksenvalvojista annetun lain ja yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain muuttamisesta

PeVL 30/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä valvontarangaistusta ja sähköistä valvontaa avolaitoksissa koskevaksi lainsäädännöksi

PeVL 48/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä riistahallintolaiksi sekä laiksi metsästyslain muuttamisesta, riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta annetun lain muuttamisesta ja maaseutuelinkeinojen valituslautakunnasta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

PeVL 53/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi Suomen metsäkeskuksesta

PeVL 55/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

PeVL 57/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi

PeVL 65/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi kalastuslain muuttamisesta ja kalastuslain muuttamisesta annetun lain 108 §:n muuttamisesta

PeVL 15/2012 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta

PeVL 30/2012 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle verotusta koskevaa ennakkopäätösvalitusta, verotusmenettelyä ja muutoksenhakua verotuksessa koskeviksi säännöksiksi

PeVL 6/2013 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi passilain muuttamisesta ja passilain muuttamisesta annetun lain eräiden säännösten kumoamisesta

PeVL 22/2013 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle ajoneuvojen katsastus- ja yksittäishyväksyntätehtävien järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi

PeVL 5/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi mielenterveyslain muuttamisesta

### **Hallintovaliokunta**

HaVM 12/2004 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi kotikuntalain muuttamisesta

HaVM 21/2010 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetun lain muuttamisesta

### **Valtiovarainvaliokunta**

VaVM 10/2006 vp. Valtiovarainvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi ajoneuvoverolain 56 §:n muuttamisesta

### **Muut virallislähteet**

Oikeusministeriön julkaisu, Lainsäätäjän opas, 2013

Saatavissa: [http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1378370560107/Files/Lainkirjoittajan\\_opas\\_low\\_20130904.pdf](http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1378370560107/Files/Lainkirjoittajan_opas_low_20130904.pdf) (katsottu 4.3.2014)

Tietosuojalautakunnan ratkaisu Dnro 2/932/2009. Saatavissa esimerkiksi osoitteesta: <http://www.finlex.fi/fi/viranomaiset/ftie/2010/20100001?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=2%2F932%2F2009> (katsottu 7.3.2014)

Tietosuojavaltuutetun toimisto:

Ratkaisut, Tietosuojavaltuutetun kannanotto 4.5.2000

Dnro 344/45/2000. Saatavissa osoitteesta <http://www.tietosuoja.fi/13732.htm> (katsottu 3.12.2013)

Tietosuojavaltuutetun toimisto: Henkilötietojen käsittelyn ulkoistaminen, yhteiset tietojärjestelmät, verkottuminen ja niihin liittyvät sopimukset, Asiaa tietosuojasta 3/2005

### **Oikeustapaukset**

Lapin käräjäoikeuden ratkaisu 07/250, joka on annettu 15.11.2007 asiassa, jossa poliisi oli kirjautunut ajoneuvoliikennerekisteriin muihin kuin juuri käsillä oleviin poliisitoimiin liittyen.

## **Eduskunnan oikeusasiamies**

AOAS Riitta-Leena Paunio päätös 4.3.2010 dnro 711/2/09 (Potilaan oikeudellisesta asemasta keikkalääkärin hoidossa)

AOA Maija Sakslinin ratkaisu 21.5.2012 dnro 848/2/11 (Verohallinnon yksityiselle siirtämien tehtävien julkishallinnollisen luonteen arviointi)

AOA Riitta-Leena Paunio päätös 26.10.2001 dnro 2607/4/99  
(Työllisyyskoulutustehtävien sopimusperusteinen siirtäminen yksityiselle)

## 1 Johdanto

Meitä ympäröivän yhteiskunnan muutokset ja erityisesti niihin sopeutuminen edellyttävät kaikilla aloilla ajan hermoilla pysymistä. Juridiikan osalta näen tämän tarkoittavan historian tuntemista, nykyhetken ymmärtämistä sekä avoimuutta tulevaisuudelle. Nämä ovat edellytykset, jotta ammatissamme ja tässä tapauksessa lakimuutoksia tehtäessä osaisimme ottaa huomioon tehdyt virheet, nyky-yhteiskunnan vaatimukset sekä kehityksen eri suunnat ja toimia näiden tietojen pohjalta mahdollisimman tehokkaasti ja kauaskantoisesti. Myös Lainsäätäjän opas painottaa rakenteellaan oikeudellisen ympäristön yleistä ymmärrystä, johon lainvalmistelijan täytyy tutustua ja joka hänen täytyy tuntea ja osata huomioida lakia valmistellessaan.<sup>1</sup>

Nykyisessä verkkoyhteiskunnassamme suuri osa arkipäivän toiminnoista tapahtuu verkossa. Työneuvottelut järjestetään helposti sijainnista riippumatta kuvayhteyden avulla, veroilmoitus täytetään ja lähetetään sähköisesti kotikoneelta, rikosilmoitus varastetusta lompakosta tehdään älypuhelimella jo linja-autossa matkalla kotiin ja kiinteistön kauppa voidaan suorittaa täysin sähköisesti.<sup>2</sup> Palveluiden käyttö on näin laajentunut virka-ajan ulkopuolelle, eikä asiakaspalvelijan kohtaaminen kasvotusten ole enää välttämätöntä asioiden hoitamiseksi. Palveluiden siirtäminen internetiin on avannut asiakkaille väylän järjestää asioidensa hoitaminen heille sopivimpaan aikaan vuorokaudenajasta ja paikasta riippumatta. Tämä on osa hyvän nykyaikaisen hallinnon järjestämistä, sillä julkiset palvelut ovat usein olleet virka-aikojen puitteissa toteutettuja toimistopalveluita, joihin päivätyössä käyvien ihmisten on vaikea löytää sopivaa asiointiaikaa. Kaikissa tilanteissa omasta kotikylästä ei välttämättä löydy tarvittavaa viranomaista, jolloin sähköiset palveluväylät voivat olla se ainoa vaihtoehto. Matti Vanhasen I hallituskin pyrki sähköisten palveluiden kehittämiseen tietoyhteiskuntaohjelmallaan, jonka tavoitteena oli tieto- ja viestintäteknologiaa hyödyntämällä lisätä kilpailukykyä, tuottavuutta, alueellista ja sosiaalista tasa-arvoa sekä kansalaisten hyvinvointia ja elämänlaatua. Nykyisen Kataisen hallituksen tavoitteena on 22.6.2011 julkaistussa hallitusohjelmassa, että Suomi olisi yksi johtavista

---

<sup>1</sup> Oikeusministeriön julkaisu, Lainsäätäjän opas, 2013  
Saatavissa: [http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1378370560107/Files/Lainkirjoittajan\\_opas\\_low\\_20130904.pdf](http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1378370560107/Files/Lainkirjoittajan_opas_low_20130904.pdf) (katsottu 4.3.2014)

<sup>2</sup> Lisää valtion tarjoamia verkkopalveluita löytyy esimerkiksi sivulta [www.suomi.fi](http://www.suomi.fi)

maista kyberturvallisuuden kehittämisessä, ja että Suomessa kaikki voisivat osallistua tietoyhteiskuntaan ja digitaaliseen maailmaan esteettömästi riippumatta heidän varallisuudestaan, terveydentilastaan, taloudellisesta asemastaan ja asuinpaikastaan. Näitä tavoitteita turvaamaan eduskunnalle on annettu hallituksen ehdotus uudesta tietoyhteiskuntakaaresta, johon on koottuna keskeiset sähköistä viestintää ja tietoyhteiskunnan palvelujen tarjontaa koskevat säännökset. Tietoyhteiskuntakaari on toteuttamassa myös tavoitetta julkishallinnon sähköisen asioinnin<sup>3</sup> ja palveluiden asiakaslähtöisestä kehittämisestä.<sup>4</sup>

Tämän vuoksi sähköistä asiointia pyritään kehittämään myös Liikenteen turvallisuusviraston järjestämissä ajoneuvojen rekisteröintitoimintaan liittyvissä palveluissa. Liikenteen turvallisuusviraston lakisääteisiin velvollisuuksiin kuuluu ajoneuvoliikennerekisterin pitäminen. Siihen merkittäviin muutoksiin liittyviä tietoja, kuten esimerkiksi ajoneuvojen omistajanvaihdokset, on mahdollista ilmoittaa Liikenteen turvallisuusviraston sopimuskumppaneiden toimipisteissä tai itse internetin kautta Oma Trafi – palvelussa.

Asioinnin sähköistyminen synnyttää myös merkittäviä riskejä henkilöiden yksityisyyden suojalle. Tietoverkoissa käsiteltävät henkilötiedot joutuvat alttiiksi väärinkäytöksille ja niitä tulee suojata aivan uusin ja erilaisin keinoin kuin paperisia kortistoja. Yksityisyyden suojan väärinkäytösten, haittaohjelmien ja jopa elektronisen sodankäynnin estämiseksi on kriittisen tärkeää huolehtia niin perinteisistä infrastruktuureista kuin informaatioinfrastruktuureista, jotta tietoturva sähköisessä asiointissa olisi mahdollista toteuttaa.

Tutkielmassani selvitän, mitä oikeudellisia ongelmia rekisterinpitoon liittyy siirrettäessä avustavia tehtäviä viranomaiselta sopimuskumppaneille eli yksityisille tahoille. Rekisterinpidon tärkein elementti on yksilön oikeuksia turvaava henkilötietojen suoja, jota oikeusinformatiikassa tutkitaan. Tämän vuoksi oikeudellinen tarkastelu keskittyy valtiosääntöoikeudellisen ja hallinto-oikeudellisen hallinnon organisoinnin näkökulman lisäksi myös oikeusinformatiikan näkökulmaan.

Oikeusinformatiikka on digitaalisessa verkkoyhteiskunnassamme tärkeä oikeudenala, jonka puitteissa tutkitaan oikeudellisia sääntely- ja tulkintakysymyksiä oikeuden ja

---

<sup>3</sup> Korhonen, Rauno: Sähköinen asiointi ja viestintä, s. 356 ”Sähköisellä asiointilla (eServices) tarkoitetaan julkisen hallinnon palvelujen käyttämistä tieto- ja viestintätekniikan avulla.”

<sup>4</sup> HE 221/2013 vp.

informaation sekä oikeuden ja tietotekniikan välisissä suhteissa.<sup>5</sup> Aiheeni onkin erittäin ajankohtainen oikeusinformatiikan näkökulmasta, sillä paljastuneet urkinnat, kuten Yhdysvaltojen tietomurrot yksityisten ja valtioiden tietoihin, ovat herättäneet myös Suomessa laajempaa keskustelua henkilötietojen suojasta, tietosuojalainsäädännöstä ja sen merkityksestä yksityisille. Jyväskylässä 26.9.2013 esiintynyt Wikipedian perustaja Jimmy Wales ilmoitti huolensa suomalaisten välinpitämättömyydestä omiin henkilötietoihinsa. Välinpitämättömyys johtunee siitä, ettei tiedon kulkua ymmärretä. Urkintaskandaalien myötä kasvava kiinnostus omaan tietoon on varmasti herännyt myös suomalaisten keskuudessa. Tämä kiinnostus on toivottavaa myös lakimiesten ammattikunnan keskuudessa, sillä tietoturvallisuuteen liittyvät ongelmat aiheuttavat merkittävän sääntelyongelman verkkoyhteiskunnassamme, mihin tarvitaan henkilötietojen suojasta ja tietosuojalainsäädännön kehittämistä kiinnostuneita lainvalmistelijoita.<sup>6</sup>

Aiheeni on ajankohtainen myös Liikenteen turvallisuusvirastolle. Virasto on aloittanut toteuttamaan toimintamallin muutosta, jolla ajoneuvoliikennerekisteriin liittyviä palveluita kehitetään. Toimintamallin muutos on lähtenyt tarpeesta löytää ensisijaisesti asiakaslähtöinen ja kustannustehokas palvelutapahtuma. Käytännössä tämä muutos tarkoittaa sitä, että verkkopalveluiden kehittämisen lisäksi Liikenteen turvallisuusviraston sopimuskumppaneiden kautta olisi nykyistä laajempi valikoima rekisteröintipalveluita kattavammalla alueella asiakkaiden käytettävissä. Tämä ei ole toteutettavissa ilman lakimuutoksia, joiden selvittämiseen ja perustelemiseen tämä tutkielma pyrkii. Verkkoyhteiskunnan lakeja valmisteltaessa olisi aina huomioitava henkilötietojen käsittely, jotta laki tai sen toteuttamisessa hyödynnettävät tietojärjestelmät eivät osoittaudu myöhemmin ongelmallisiksi henkilötietojen valossa.<sup>7</sup> Tutkielmani aiheen avustavien tehtävien siirtämisestä yksityiselle taholle sain toimeksiantona Liikenteen turvallisuusvirastolta.

---

<sup>5</sup> Saarenpää, Ahti: Oikeusinformatiikka, s. 410

<sup>6</sup> Saarenpää, Ahti: Oikeusinformatiikka, s. 410. Ks. myös Saarenpään arviointia henkilötietojen suojan huomioimisesta lainvalmistelussa: Henkilö- ja persoonallisuusosoikeus, Teoksessa Oikeusjärjestys osa I, 2012, 8. painos, s. 330

<sup>7</sup> Saarenpää, Ahti: Henkilö- ja persoonallisuusosoikeus, s.330

## **1.1 Tutkimustehtävä ja lähestymistapa**

### **1.1.1 Kysymyksen asettelu ja tavoitteet**

Tutkielman tavoitteena on tunnistaa Liikenteen turvallisuusviraston ajoneuvoliikennerekisterinpidon avustavat tehtävät ja löytää tapa, jolla näistä tehtävistä on sovittava, jotta rekisterinpitäjän vastuu toteutuisi. Kyse on ensinnäkin sen selvittämisestä, mitkä ovat rekisterinpitäjän velvollisuudet ja mitä ovat avustavat tehtävät. Toisekseen kyse on sen selvittämisestä, mikä mahdollistaa ja minkä laatuisten viranomaistehtävien siirtämisen yksityiselle. Kolmanneksi kyse on myös siitä, miten laki pitää muotoilla ja miten toimeksiannoista on sopimuskumppaneiden kanssa sovittava, jotta Liikenteen turvallisuusviraston toimintamallin muutos kunnioittaisi perusoikeuksia ja henkilötietojen suojaa, ja näin myös toteuttaisi rekisterin pitäjän vastuuta.

Tutkielman tuloksien on tarkoitus olla apuna toimintamallin muutoksen edellyttämän lakiehdotuksen valmistelussa. Vaikka aihe on toimeksianto Liikenteen turvallisuusvirastolta, jäi sen tarkastelun näkökulma minun valittavakseni. Näkökulmani on ajankohtainen, tärkeä ja niin usein muutosprosesseissa unohdettu henkilötietojen suoja. Tutkielmassa keskityn erityisesti rekisterinpidossa tärkeään henkilötietojen suojaan yhtenä perusoikeutena, kun pyrin ottamaan perusoikeuksien toteuttamisen mahdollisimman kattavasti huomioon. Tämän lisäksi keskityn siihen, miten Liikenteen turvallisuusvirasto voi sopimuksissaan ottaa huomioon henkilötietojen suojan asianmukaisella tavalla. Tavoitteeni toteutuessa lakiehdotuksen tulisi täyttää etenkin henkilötietojen suojan edellytysten osalta perustuslain ja henkilötietolain oikeusturvalle asettamat vaatimukset ja sen mennessä perustuslakivaliokunnan tarkastettavaksi läpäistä tarkastuksen.

Rajaan tutkielmani koskemaan muutoksia laissa ajoneuvojen rekisteröintitoiminnasta avustavien tehtävien, niistä sopimisen ja sopimusrekisteröijän edellytysten osalta, ja ottamaan näissä muutoksissa huomioon rekisterinpitäjän vastuun toteutumisen Suomessa käsiteltävien tietojen osalta. Tutkielman rajallisuuden vuoksi näin on toimittava, sillä kaikkien toimintamallin muutoksen aiheuttamien lainsäädäntömuutosten tarkastelu maisteritutkielman laajuusena jäisi kovin pinnalliseksi. Näin toimien minulla on mahdollisuus ottaa syvempään tarkasteluun avustavien tehtävien määrittely Liikenteen turvallisuusviraston tehtävistä, avustavien tehtävien siirtämisen perustuslainmukaisuus sekä sopimuskumppaneiden kanssa solmittavien



sopimusten perustuslain mukainen ja näin ollen myös henkilötietolain mukainen sisältövaatimus.

### **1.1.2 Tutkielman kohde, metodi ja rakenne**

Tutustumalla Liikenteen turvallisuusviraston rekisteröintitoimintaan etsin ajoneuvoliikennerekisteriin liittyviä liiketoiminnan prosesseja eli palveluita, joissa henkilötietoja käsitellään ja jotka Liikenteen turvallisuusvirasto haluaa siirtää yksityisen tahon hoidettavaksi. Toisin sanoen tutustun niihin Liikenteen turvallisuusviraston avustaviin tehtäviin, joiden siirrettävyyden perustuslainmukaisuutta tämä tutkielma arvioi. Näiden palveluiden määrittelyssä käytän apuna perustuslain sekä henkilötietolain asettamia vaatimuksia. Tutkimalla lain asettamia vaatimuksia rekisteritietojen käsittelylle, selvitän myös, miten näistä prosesseista tulisi perustuslain mukaisesti ja tietoturvallisuutta noudattaen sopia yksityisen tahon kanssa.

Rekisterinpitäjän vastuu siirrettäessä avustavia tehtäviä yksityiselle jakaantuu kahteen eri velvollisuuteen; rekisterinpitäjän on varmistettava perustuslain noudattamisesta ja yksilöiden oikeusturvan toteutumisesta sekä noudatettava henkilötietolain asettamia vaatimuksia, jotta rekisteröidyn oikeudet toteutuvat. Metodi tutkielmassani on oikeusdogmaattinen eli lainopillinen. Pysin näin vastaamaan kysymykseen, miten oikeusjärjestyksemme mukaan henkilötietojen käsittelyä sisältävät tehtävät pitäisi siirtää. Tutkin lainvalmisteluaineistoa, perustuslakivaliokunnan lausuntoja ja mietintöjä sekä alan kirjallisuutta. Tutkimus perustuukin huomattavalta osalta perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöihin. Onhan perustuslakivaliokunta merkittävä instituutio, joka on erikoistunut perustuslaintulkintaan ja lainsäädännön perustuslainmukaisuuden valvontaan.<sup>8</sup>

Maisteritutkielmani rakenne muodostuu kuudesta osasta. Ensimmäinen, toinen ja kolmas osa käsittelevät aihetta yleisellä tasolla ja esittelevät tietosuojaan ja tutkielmaani liittyviä tärkeitä käsitteitä, kun taas neljäs, viides ja kuudes osa käsittelevät aihetta Liikenteen turvallisuusviraston toimintamallin muutokseen liittyvien osakysymysten osalta. Ensimmäinen osa on johdanto ja tutkimussuunnitelma, jossa esittelen tutkielman aiheen, tavoitteen ja tutkimusmetodin. Toisessa osassa määrittelen tutkielmaani liittyvät olennaisimmat käsitteet. Kolmannessa osassa tuon esille tärkeimmät yleiset perusteet, jotka oikeuttavat viranomaisen siirtämään julkisia hallintotehtäviä yksityiselle. Neljännessä osassa selvitän, mitkä ovat Liikenteen turvallisuusviraston siirrettävät

---

<sup>8</sup> Jyränki - Husa: Valtiosääntöoikeus, s.46 ja s. 83

avustavat tehtävät. Viidennessä osassa osoitan, miten avustavista tehtävistä on sovittava, jotta rekisterinpitäjän vastuu toteutuisi. Viimeisessä kuudennessa osassa esittelen muiden hallinnonalojen käytäntöä ja johtopäätökseni tutkielmasta.

## 2 Rekisterinpitäjän vastuun määrittely

### 2.1 Tärkeät käsitteet

Henkilötietolaki (523/1999) on yleislaki, joka säätelee henkilötietojen käsittelyä. Henkilötietolailla on pantu täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (95/46/EY henkilötietodirektiivi). Vuonna 2012 Euroopan komissio on antanut ehdotuksen yleiseksi tietosuojasetukseksi, jolla on tarkoitus yhtenäistää jäsenmaiden tietosuojakäytäntöä ja luoda nykyistä teknistä toimintaympäristöä ja tietojärjestelmien käsittelyä paremmin vastaava sääntely.<sup>9</sup> Henkilötietolaki on jäänyt nykyajasta hieman jälkeen, mutta se on tämän hetkinen voimassa oleva laki, joka sääntelee hyvää rekisteritapaa. Rekisterinpitäjän vastuuta määriteltäessä on tärkeä ymmärtää, mitä eri käsitteillä tarkoitetaan. Henkilötietolain osalta täsmälliset määrittelyt selventävät lain soveltamisalaa ja tulkintatapaa.<sup>10</sup> Perustuslain 124 §:n osalta on selvitettävä, mitä tehtäviä julkisen hallintotehtävän käsite kattaa. Tässä luvussa esittelen, mitä tarkoitetaan henkilörekisterillä, henkilötiedolla, rekisterinpitäjällä, henkilötietojen suojalla, rekisterinpitäjän velvollisuuksilla, julkisella hallintotehtävällä, avustavalla tehtävällä ja tehtävän siirtämisellä.

#### 2.1.1 Henkilörekisteri

Henkilörekisterin käsite määritellään henkilötietolain 3 §:n 3 kohdassa. Sillä tarkoitetaan ”käyttötarkoituksensa vuoksi yhteenkuuluvista merkinnöistä muodostuvaa henkilötietoja sisältävää tietojoukkoa, jota käsitellään osin tai kokonaan automaattisen tietojenkäsittelyn avulla taikka joka on järjestetty kortistoksi, luetteloksi tai muulla näihin verrattavalla tavalla siten, että tiettyä henkilöä koskevat tiedot voidaan löytää helposti ja kohtuuttomitta kustannuksitta”. Arvioitaessa tällaista henkilötietoja sisältävää tietojoukkoa, joka muodostuu käyttötarkoituksensa vuoksi yhteenkuuluvista merkinnöistä, olennaiseksi muodostuu tietojen yhteenkuuluvuus. Tällöin on kyse loogisista rekistereistä, jonka yksittäistä osaakin on suojattava henkilörekisterin mukaisesti, jotta laki tulee noudatetuksi.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Ks. Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (yleinen tietosuojasetus) COM(2012) 11 final 2012/0011 (COD) 25.1.2012.

<sup>10</sup> Pitkänen – Tiilikka – Warma: Henkilötietojen suoja, s.40

<sup>11</sup> Saarenpää, Ahti: Henkilö- ja persoonallisuusuoikeus, s. 320

## 2.1.2 Henkilötieto

Henkilötieto määritellään henkilötietolain 3 §:n 1 kohdassa. Sillä tarkoitetaan ”kaikenlaisia luonnollista henkilöä taikka hänen ominaisuuksiaan tai elinolosuhteitaan kuvaavia merkintöjä, jotka voidaan tunnistaa häntä tai hänen perhettään tai hänen kanssaan yhteisessä taloudessa eläviä koskeviksi”. Viranomaistoiminnassa henkilötiedolla tarkoitetaan niitä tietoja, joista luonnollinen henkilö tai hänen perheensä voidaan tunnistaa.<sup>12</sup> Esimerkkinä Tomi Voutilainen käyttää asiakirjoista ilmeneviä henkilöön liittyviä tietoja ja asiakasrekisterissä olevia henkilön yhteystietoja. Tietosuojavaltuutettu on vuonna 2000 katsonut myös ajoneuvon rekisterinumeron henkilötietolain mukaiseksi henkilötiedoksi, kun sen perusteella pystytään tunnistamaan yksittäinen ihminen.<sup>13</sup> Tietosuojalautakuntakin on vuonna 2010 todennut että auton rekisterinumero täyttää henkilötiedon tunnusmerkit, sillä sen avulla auton omistaja tai haltija on vaivattomasti selvitettävissä.<sup>14</sup> Vaivattomuutta arvioitaessa on kaikki asiaan vaikuttavat tekijät otettava huomioon.<sup>15</sup> Ahti Saarenpää muistuttaa, että tekstitiedon lisäksi kuva, ääni ja erilaiset tunnisteet ovat myös henkilötietoja.<sup>16</sup>

## 2.1.3 Rekisterinpitäjä

Liikenteen turvallisuusviraston ylläpitämää ajoneuvoliikennerekisteriä voidaan luonnehtia myös henkilörekisteriksi, johon tietoja kerätään muun muassa ajoneuvoista, niiden omistajista, haltijoista, vakuutuksista ja muista teknisistä tiedoista. Ajoneuvoliikennerekisteri on valtakunnallinen ja sitä pidetään liikenneturvallisuuden parantamiseksi, tieliikenteen aiheuttamien ympäristöhaittojen vähentämiseksi sekä tieliikenteen verotustehtävien ja autokiinnityksen hoitamiseksi. Rekisterinpitäjä määritellään henkilötietolaissa. Tätä määrittelyä on aiheellista käyttää myös Liikenteen turvallisuusvirastoon, sillä ajoneuvoliikennerekisterin ajoneuvoon liittyvät tiedot perustuvat rekisterinumeroon. Henkilötietolain 3 §:n 4 kohdassa rekisterinpitäjällä tarkoitetaan yhtä tai useampaa henkilöä, yhteisöä, laitosta tai säätiotä, jonka käyttöä

---

<sup>12</sup> Voutilainen, Tomi: Oikeus tietoon – informaatio-oikeuden perusteet, s. 247

<sup>13</sup> Tietosuojavaltuutetun toimisto: Ratkaisut, Tietosuojavaltuutetun kannanotto 4.5.2000 Dnro 344/45/2000. Saatavissa osoitteesta <http://www.tietosuoja.fi/13732.htm> (katsottu 3.12.2013)

<sup>14</sup> Tietosuojalautakunnan ratkaisu Dnro 2/932/2009. Saatavissa esimerkiksi osoitteesta: <http://www.finlex.fi/fi/viranomaiset/ftie/2010/20100001?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=2%2F932%2F2009> (katsottu 7.3.2014)

<sup>15</sup> Pitkänen – Tiilikka – Warma: Henkilötietojen suoja, s.46, jossa huomioitaviksi seikoiksi on katsottu muun muassa tunnistamisen kustannuksia ja tarkoitusta, tietojenkäsittelyn järjestämisen tapaa, rekisterinpitäjän oletettua hyötyä ja tekniikan taso.

<sup>16</sup> Saarenpää, Ahti: Henkilö- ja persoonallisuusosoikeus, s. 334

varten henkilökisteri perustetaan ja jolla on oikeus määrätä henkilökisterin käytöstä tai jonka tehtäväksi rekisterinpito on lailla säädetty. Liikenteen turvallisuusviraston kohdalla kyseessä on sille lailla säädetty rekisterinpitovelvollisuus, jolloin oikeus rekisterinpitoon ei edellytä rekisteröidyn suostumusta.

#### **2.1.4 Henkilötietojen suoja**

Henkilötietojen suoja on merkittävä perusoikeus. Se on yksilön perusoikeuksien, erityisesti yksityisyyden suoja.<sup>17</sup> Henkilötietojen suojan on tarkoitus suojata informaationaalista yksityisyyttämme.<sup>18</sup> Henkilötietojen keräämiseen, käsittelyyn ja muuhun käyttöön sisältyy yksilön oikeuden kannalta informaatiöväkivallan riskejä. Riskejä pyritään välttämään ja tietoja suojaamaan pääasiassa rikosoikeudellisin, henkilötietolain ja vahingonkorvausoikeudellisin suojakeinoin. Lainsäädännön lisäksi henkilötietoja voidaan suojata myös sosiaalisin, markkinavoimien ja teknologian synnyttämin keinoin.<sup>19</sup> Henkilötietojen suoja pyritään turvamaan henkilötietodirektiivin täytäntöön panneella henkilötietolailla. Sen tarkoituksena on toteuttaa yksityiselämän suoja ja muita yksityisyyden suoja turvaavia perusoikeuksia henkilötietoja käsiteltäessä sekä edistää hyvän tietojenkäsittelytavan kehittämistä ja noudattamista.

### **2.2 Rekisterinpitäjän velvollisuudet**

#### **2.2.1 Huolellisuus**

Rekisterinpitäjän tietojenkäsittelyn huolellisuusvelvoitteesta säännellään henkilötietolain 5 §:ssä seuraavasti: ”Rekisterinpitäjän tulee käsitellä henkilötietoja laillisesti, noudattaa huolellisuutta ja hyvää tietojenkäsittelytapaa sekä toimia muutoinkin niin, ettei rekisteröidyn yksityiselämän suoja ja muita yksityisyyden suojan turvaavia perusoikeuksia rajoiteta ilman laissa säädettyä perustetta. Sama velvollisuus on sillä, joka itsenäisenä elinkeinon- tai toiminnanharjoittajana toimii rekisterinpitäjän lukuun”. Viranomaisasian käsittely edellyttää hyvän hallintotavan mukaista asiankäsittelyä. Asiankäsittely ei voi olla hyvän hallintotavan mukaista, ellei tietojenkäsittely ole huolellista. Huolellisuus edellyttää, että jokaisen henkilötietoja käsittelevän toiminta on huolellista ja lainmukaista. Tämä koskee myös toimeksiantona tehtävän hoitaakseen saanutta yksityistä elinkeinon- tai toiminnanharjoittajaa.

<sup>17</sup> Saarenpää, Ahti: Henkilö- ja persoonallisuus oikeus, s. 318

<sup>18</sup> Pitkänen – Tiilikka – Warma: Henkilötietojen suoja, s. 2

<sup>19</sup> Lessig, Lawrence: Code and Other Laws of Cyberspace, s.85-99

### **2.2.2 Suunnitelmallisuus**

Rekisterinpitäjän tietojenkäsittelyn suunnitteluvelvollisuudesta säännellään henkilötietolain 6 §:ssä seuraavasti: ”Henkilötietojen käsittelyn tulee olla asiallisesti perusteltua rekisterinpitäjän toiminnan kannalta. Henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset sekä se, mistä henkilötiedot säännönmukaisesti hankitaan ja mihin niitä säännönmukaisesti luovutetaan, on määriteltävä ennen henkilötietojen keräämistä tai muodostamista henkilörekisteriksi. Henkilötietojen käsittelyn tarkoitus tulee määritellä siten, että siitä ilmenee, minkälaisen rekisterinpitäjän tehtävien hoitamiseksi henkilötietoja käsitellään”. Viranomaistoiminnassa määrittelyvaatimus yleensä tarkoittaa sitä, että rekisterinpitäjänä toimiva viranomainen ilmaisee yksiselitteisesti, minkä lakisääteisen tehtävän hoitamiseksi henkilötietoja käsitellään.<sup>20</sup> Tietovarannoista on ennen rekisterin perustamista tunnistettava ne yhteen kuuluvat tietojoukot, jotka muodostava henkilörekisterin, jotta suunnitelmallisuuden vaatimus täyttyy.

### **2.2.3 Käyttötarkoitussidonnaisuus**

Rekisterinpidon käyttötarkoitussidonnaisuudesta säännellään henkilötietolain 7 §:ssä: ”Henkilötietoja saa käyttää tai muutoin käsitellä vain tavalla, joka ei ole yhteen sopimaton 6 §:ssä tarkoitettujen käsittelyn tarkoitusten kanssa. Myöhempää henkilötietojen käsittelyä historiallista tutkimusta taikka tieteellistä tai tilastotarkoitusta varten ei pidetä yhteen sopimattomana alkuperäisten käsittelyn tarkoitusten kanssa”. Käyttötarkoitukset on näin ollen määriteltävä ennen kuin tietojärjestelmät otetaan käyttöön, jotta velvoite todellisuudessa onnistutaan täyttämään. Tämä edellytys edesauttaa viranomaisten hyvän hallinnon asianmukaisuuden toteuttamista. Käyttötarkoitussidonnaisuuden loukkaaminen voi johtaa viranomaisen syyttämiseen esimerkiksi virkavelvollisuuden rikkomisesta ja henkilörekisteririkoksesta.<sup>21</sup>

### **2.2.4 Tarpeellisuus**

Rekisterinpidon tarpeellisuudesta säännellään henkilötietolain 9.1 §:ssä seuraavasti: ”Käsiteltävien henkilötietojen tulee olla määritellyn henkilötietojen käsittelyn tarkoituksen kannalta tarpeellisia”. Käsittelyn tarkoituksen kannalta kerättyjä ja käsiteltäviä henkilötietoja voidaan pitää tarpeellisina vain silloin, kun käsiteltävät henkilötiedot ovat asianmukaisia ja olennaisia eivätkä liian laajoja siihen tarkoitukseen

---

<sup>20</sup> Voutilainen, Tomi: Oikeus tietoon – informaatio-oikeuden perusteet, s. 303

<sup>21</sup> Ks. Lapin käräjäoikeuden ratkaisu 07/250, joka on annettu 15.11.2007 asiassa, jossa poliisi oli kirjautunut ajoneuvoliikennerekisteriin muihin kuin juuri käsillä oleviin poliisitoimiin liittyen.

nähdessä, mihin ne on kerätty ja missä niitä myöhemmin käsitellään.<sup>22</sup> Jo tietojärjestelmiä suunniteltaessa tulee huomioida, että käyttötarkoituksensa vuoksi sallittuja tietoja ei käsitellä, jos ne ovat tarpeettomia tehtävän suorittamiseksi. Näin ollen näkymät tulee luoda sillein, että vain tarpeelliset tiedot tehtävän suorittamisen kannalta tulevat näkyviin. Tämän lisäksi tarpeellisuutta on ajateltava henkilötietojen käsittelyn koko elinkaaren ajalta.

### **2.2.5 Virheettömyys**

Rekisterinpidon virheettömyydestä säännellään henkilötietolain 9.2 §:ssä seuraavasti: ”Rekisterinpitäjän on huolehdittava siitä, ettei virheellisiä, epätäydellisiä tai vanhentuneita henkilötietoja käsitellä”. Tieto on virheellistä silloin, kun se ei ole totuudenmukaista eikä anna asianmukaista informaatiota niistä seikoista, joita sillä on haluttu kuvata.<sup>23</sup> Viranomaisen täytyy huomioida sekin seikka, että yksityisellä on oikeus luottaa viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen, mikä korostaa viranomaisen pitämien rekisterien virheettömyysvaatimusta.<sup>24</sup> Erityistä huomiota on kiinnitettävä sellaisen rekisterin laatuun, jonka tietoja käytetään yksityistä henkilöä koskevassa päätöksenteossa.<sup>25</sup>

### **2.2.6 Rekisteriseloste**

Velvollisuudesta laatia rekisteriseloste säännellään henkilötietolain 10 §:ssä seuraavasti: ”Rekisterinpitäjän on laadittava henkilörekisteristä rekisteriseloste, josta ilmenee rekisterinpitäjän ja tarvittaessa tämän edustajan nimi ja yhteystiedot, henkilötietojen käsittelyn tarkoitus, kuvaus rekisteröityjen ryhmästä tai ryhmistä ja näihin liittyvistä tiedoista tai tietoryhmistä, mihin tietoja säännönmukaisesti luovutetaan ja siirretäänkö tietoja Euroopan unioniin tai Euroopan talousalueen ulkopuolelle sekä kuvaus rekisterin suojauksen periaatteista. Rekisterinpitäjän on pidettävä rekisteriseloste jokaisen saatavilla. Tästä velvollisuudesta voidaan poiketa, jos se on välttämätöntä valtion turvallisuuden, puolustuksen tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vuoksi, rikosten ehkäisemiseksi tai selvittämiseksi taikka verotukseen tai julkiseen talouteen liittyvän valvontatehtävän vuoksi”. Rekisteriselosteen laatiminen on osa henkilötietolain edellyttämää suunnitelmallisuutta. Sen tarkoituksena on myös antaa rekisteröidylle

---

<sup>22</sup> HE 96/1998 s.42

<sup>23</sup> Pitkänen – Tiilikka – Warma: Henkilötietojen suoja, s. 105

<sup>24</sup> Hallinnon oikeusperiaatteista hallintolain (434/2003) 6 §

<sup>25</sup> HE 96/1998

tietoa siitä, miten rekisterinpitäjä henkilötietoja käsittelee, ja näin turvata avoimuutta henkilötietojen käsittelyssä.

### **2.2.7 Julkinen hallintotehtävä ja julkisen vallan käyttö**

Suomen perustuslain esitöissä 124 §:n mukaisella julkisella hallintotehtävällä viitataan laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä.<sup>26</sup> Lainsäädäntö- tai tuomiovallan käyttöä sen sijaan ei edellä mainittujen esitöiden mukaan pidetä julkisena hallintotehtävänä. Esimerkkejä julkisista hallintotehtävistä, joita oikeuskirjallisuudessa ja perustuslakivaliokunnan käytännössä on julkisen hallintotehtävien laajaan käsitteeseen katsottu kuuluvan ovat lupapäätökset, rahoituspäätökset, tarkastus- ja valvontatehtävät, palveluiden tuottaminen, teknis-hallinnolliset käsittely- ja valmistelutehtävät, lakiin perustuvien hakemusten vastaanottaminen, hakemuksen jättäjän henkilöllisyyden tarkastaminen sekä hakemuksen tarkistaminen sen varmistamiseksi, että siitä ei puutu olennaisia tietoja.<sup>27</sup>

Julkista hallintotehtävää ovat useat oikeusoppineet määritelleet.<sup>28</sup> Mainittakoon näistä esimerkkinä Pentti Arajärvi, jonka määritelmä julkiselle hallintotehtävälle on laajin. Hän katsoo, että ”julkisena hallintotehtävänä voidaan pitää kaikkia viranomaisille säädettyjä tehtäviä lukuun ottamatta tuomiovallan käyttöä”. Itse tulkitSEN julkisen hallintotehtävän poikkeavasti Arajärven näkemystä. Näkemykseni lähenee enemmänkin Raija Huhtasen tulkintaa, jossa hänellä on yläkäsitteenä julkinen tehtävä. Kaikki julkisen vallan käyttö on julkisen hallintotehtävän hoitamista ja kaikki julkiset hallintotehtävät julkisia tehtäviä. Sen sijaan kaikki julkiset tehtävät eivät ole julkisia hallintotehtäviä, eivätkä kaikki julkiset hallintotehtävät sisällä julkisen vallan käyttöä.<sup>29</sup> Itse katson julkisen hallintotehtävän voitavan vielä jaotella kolmeen eri luokkaan niiden sisältämän julkisen vallankäytön asteen avulla. Ensimmäisenä ovat tehtävät, jotka sisältävät merkittävän julkisen vallan käyttöä. Toisena ovat tehtävät, jotka sisältävät

---

<sup>26</sup> HE 1/1998

<sup>27</sup> Keravuori-Rusanen, Marietta: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä, s.166 - 174, Huhtanen, Raija: Sosiaali- ja terveydenhuollon yksityiset ostopalvelut ja perustuslain 124§, s. 142 ja PeVM 8/2002 vp.

<sup>28</sup> Huhtanen, Raija: Sosiaali- ja terveydenhuollon yksityiset ostopalvelut ja perustuslain 124§, s. 125 - 144, Husa - Pohjalainen: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet – johdatus julkisoikeuteen s. 67 - 69, Arajärvi, Pentti: Sosiaalioikeus pääpiirteittäin s.34 ja Keravuori-Rusanen, Marietta: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä s. 68 - 159

<sup>29</sup> Huhtanen, Raija: Sosiaali- ja terveydenhuollon yksityiset ostopalvelut ja perustuslain 124§, s.142



julkisen vallan käyttöä. Kolmantena tehtävät, jotka eivät sisällä lainkaan julkisen vallan käyttöä, mutta niitä on arvioitava julkisina hallintotehtävinä niiden julkisen vallan käyttöön liittyvän yhteytensä vuoksi.<sup>30</sup> Tämä luokittelu on merkityksellinen tutkielmani kannalta, sillä se asettaa raamit Liikenteen turvallisuusviraston tehtävien valtiosääntöisesti oikeutetun siirron arvioinnille, mikä on tutkielman ydinkysymys.

Perustuslain 124 §:ssä on säädetty seuraavasti:

”Julkisia hallintotehtäviä 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.”

Näin ollen merkittävää julkista valtaa sisältäviä tehtäviä viranomainen ei saa siirtää lainkaan muulle. Kun taas muuta kuin merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä on mahdollista siirtää, jos 124 §:n mukaiset edellytykset siirtämisen tarkoituksenmukaisuudesta, tarpeellisuudesta, perusoikeuksien vaarantamisen kiellosta, oikeusturvan takeista ja hyvän hallinnon vaatimuksista täyttyvät. Julkiset hallintotehtävät, jotka eivät sisällä julkisen vallan käyttöä, on mahdollista siirtää viranomaiselta muulle eikä edellä mainittujen edellytysten täyttymisen vaatimusta ole asetettu niin korkeaksi kuin julkisen vallan käyttöä sisältävissä tehtävissä.

Merkittävän julkisen vallan ja julkisen vallan käytön rajanveto jää Suomen perustuslain esitöiden osalta määrittelemättömäksi. Esitöissä mainitaan vain, että merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä olisi säännöksen yhteydessä pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin. Etenkin se, mitä muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin puuttuminen tarkoittaa, ei ole täysin täsmentynyt perustuslakivaliokunnan käytännössä eikä oikeuskirjallisuudessa. Yksittäisissä asiaryhmissä perustuslakivaliokunta on antanut lausunnoillaan yleisiä tulkintaohjeita. Seuraavissa kappaleissa esittelen esimerkkinä perustuslakivaliokunnan lausuntoja, joissa se on ottanut kantaa niihin tehtäviin, joiden sisällön ja luonteen avulla julkisen vallan käyttöä tai puuttumista on määritelty.

---

<sup>30</sup> Julkiset tehtävät, joita ei katsota luokittelussani julkisiksi hallintotehtäviksi ovat sellaisia, jotka eivät täytä Keravuori-Rusasen määrittelemiä julkisen hallintotehtävän perusfunktioita, jotka löytyvät hänen väitöskirjastaan Keravuori-Rusanen, Marietta: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä, s.183

### ***Julkinen hallintotehtävä, jossa käytetään merkittävää julkista valtaa***

Perustuslakivaliokunta on lausunut merkittävän julkisen vallan käytöstä hallituksen esityksestä laiksi passilain muuttamisesta.<sup>31</sup> Lausunnossaan se on katsonut, että passin myöntämistä koskeva päätöksenteko on selvästi merkittävää julkisen vallan käyttöä eikä se ole siirrettävissä muulle kuin viranomaiselle. Merkittävyyttä on perusteltu passin luonteella perustuslain 9 §:ssä tarkoitettua liikkumisvapautta turvaavana, henkilöllisyyttä osoittavana ja biometrisiä tunnisteita sisältävänä Suomen valtion myöntämänä asiakirjana.

Perustuslakivaliokunnan lausunnoista hallituksen esitykseen laiksi työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta ja hallituksen esitykseen pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi käy ilmi, että hallinnollisen seuraamuksen määräämiseen sisältyy merkittävää julkisen vallan käyttöä.<sup>32</sup> Ensin mainitussa oli kyse työttömyysvakuutusrahastolle siirrettävästä oikeudesta korottaa vakuutusmaksua niissä tapauksissa, joissa työnantaja on menetellyt lainvastaisesti tai muuten oikeudellisesti virheellisesti. Jälkimmäisessä oli kyse yksityisen pysäköinninvalvonnan järjestämisestä, jossa tulisi kyseeseen eduskunnan säätämiin lakeihin perustuvien säännösten tai niiden perusteella annettujen määräysten noudattamisen valvonta ja niiden rikkomisesta johtuvien seuraamusten määrääminen.

Perustuslakivaliokunta on lausunut ennen Suomen perustuslain voimaantuloa ulkomaalaisen säilöönotosta. Tulkintalinja on kuitenkin pysynyt pääsääntöisesti samana Suomen perustuslain voimaantulonkin jälkeen. Säännöstä arvioidessaan valiokunta totesi, että on otettava huomioon ulkomaalaisen säilöönoton merkitys vapaudenmenetyksenä, ja että säilöönoton järjestäminen sisältää merkittävää julkisen vallan käyttöä. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaisesti merkittävää julkisen vallan käyttöä tarkoittavia tehtäviä ei voida lähtökohtaisesti antaa muille kuin viranomaisille. Säilöönoton järjestämistä ei ollut rajoitettu valtion tai kuntien ylläpitämiin vastaanottokeskuksiin, vaan säännöksen sanamuoto mahdollisti säilöönoton järjestämisen myös yksityisen yhteisön ylläpitämään vastaanottokeskukseen. Valiokunnan käsityksen mukaan ehdotuksen sanamuotoa tuli täsmentää niin, että

---

<sup>31</sup> PeVL 6/2013 vp.

<sup>32</sup> PeVL 15/2012 vp. ja PeVL 57/2010 vp.

turvapaikanhakijoiden säilöönotto voidaan järjestää vain julkisyhteisön ylläpitämässä vastaanottokeskuksessa.<sup>33</sup>

### ***Julkinen hallintotehtävä, jossa käytetään julkista valtaa***

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan hallituksen esityksestä laiksi rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista annetun lain muuttamisesta arvioinut julkisen hallintotehtävän sisältämää julkisen vallan käyttöä. Lakiehdotuksessa haluttiin säätää hallintokomiteasta, jonka tehtävänä olisi muun muassa antaa lausunto hankkeen soveltuvuudesta yhteisöaloiteohjelmiin sekä lausunto hankkeen rahoittamisesta. Hankkeelle ei ehdotuksen mukaan voitaisi myöntää tukea, ellei hallintokomitea puolla hankkeen rahoittamista. Valiokunta on katsonut, että tässä tehtävässään hallintokomitea käyttää julkista valtaa perustuslain 124 §:ssä tarkoitettussa merkityksessä. Tehtävä katsottiin julkisen vallan käytöksi sen sisältämän yhteisöjen etuja koskevan päätöksenteon perusteella.<sup>34</sup>

Perustuslakivaliokunta on katsonut julkisen vallan käytöksi myös kuntajakoselvittäjän tehtävän. Tehtävässään kuntajakoselvittäjä vastaa kuntajaon muuttamista koskevan asian valmistelusta. Hänen on tehtävä ehdotus kuntajaon muuttamiseksi, jos hän katsoo sen selvityksensä perusteella tarpeelliseksi. Hän voi myös esittää kunnallisen kansanäänestyksen toimitamista kuntien yhdistymistä koskevasta esityksestään. Lisäksi hänellä on lakiin perustuva tietojensaantioikeus. Kuntajakoselvittäjän tehtäviin sisältyy perustuslakivaliokunnan tulkitsemana julkisen vallan käyttöä, jota ei kuitenkaan voida pitää perustuslaissa tarkoitettulla tavalla merkittävänä.<sup>35</sup>

Perustuslakivaliokunta katsoi seuraavassa tapauksessa olevan poikkeuksellisesti kyse julkisen vallan käytöstä eikä merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Kyse oli vartioiden toimivaltuuksista ja voimankäyttöoikeuksista, joita valiokunta ei pidä kokonaisuudessaan sellaisina, että niiden johdosta vartioimisliiketoiminta olisi katsottava merkittäväksi julkisen vallan käytöksi perustuslain 124 §:n merkityksessä. Tähän kannanottoon sisältyi kuitenkin se varaus, että lakiehdotuksen viittaussäännösten tilalle laadittavien itsenäisten toimivalta (- ja voimakeino) säännösten tulee vastata

---

<sup>33</sup> PeVL 20/1998 vp.

<sup>34</sup> PeVL 40/2000 vp.

<sup>35</sup> PeVL 33/2009 vp. – HE 125/2009 vp.

asialliselta ulottuvuudeltaan suunnilleen yksityishenkilölle kuuluvien oikeuksien sääntelyä.<sup>36</sup>

### ***Julkinen hallintotehtävä, jossa ei käytetä julkista valtaa***

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa hallituksen esityksestä laiksi ajoneuvoverolain 56 §:n muuttamisesta valiokunta on ottanut kantaa ajoneuvoveroneuvonnan avustavan puhelinpalvelun luonteeseen julkisena hallintotehtävänä.<sup>37</sup> Puhelinpalvelussa annetaan neuvontaa ajoneuvoveroa koskevan lainsäädännön ja ohjeiden sisällöstä, ajoneuvojen verotusta koskevia tietoja ajoneuvoliikennerekisteristä ja otetaan vastaan verovelvollisten ilmoituksia ja välitetään ne edelleen veroviranomaisille. Perustuslakivaliokunnan mukaan kyseinen viranomaistehtävä on viranomaista avustava palvelutehtävä eikä sisällä verotusta koskevan päätöksentekovallan käyttöä. Kyse ei siten ole julkisen vallan eikä näin ollen myöskään merkittävän julkisen vallan käytöstä. Valiokunta on kuitenkin katsonut, että tehtävän avustusluonteisuudesta huolimatta se on katsottava julkiseksi hallintotehtäväksi, sillä neuvonta kuuluu hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen lakisääteisiin tehtäviin.

Lausunnossaan hallituksen esityksestä laiksi väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista perustuslakivaliokunta on arvioinut tietopalvelutehtävien luonnetta.<sup>38</sup> Se on katsonut, että väestötietojärjestelmään talletettujen nimi-, osoite- ja yhteystietojen sekä elossa oloa koskevien tietojen luovuttaminen on viranomaista avustava tehtävä, joka ei sisällä julkisen vallan käyttämistä, mutta on julkisen hallintotehtävän hoitamista. Valiokunta on perustellut kantaansa sillä, että palvelun kautta voidaan luovuttaa vain sellaisia tavanomaisia nimi- ja yhteystietoja, joiden saaminen ei edellytä käyttötarkoituksen ilmoittamista eikä salassa pidettävien tietojen luovutusta. Näin ollen julkisen vallan käytön puuttuminen perustuu siihen, että tehtävässä ei käytetä itsenäistä harkintavaltaa.

Mitä julkisen vallan käyttö sitten on? Julkinen hallintotehtävä, joka sisältää merkittävää julkisen vallan käyttöä, tarkoittaa tehtävää, jossa puututaan merkittävällä tavalla yksityisen tai yhteisön oikeuksiin tehden päätöksiä yksityisten oikeuksista, velvollisuuksista tai etuuksista. Julkinen hallintotehtävä, joka sisältää julkisen vallan käyttöä, tarkoittaa tehtävää, johon liittyy yksityisen tai yhteisön oikeuksiin,

---

<sup>36</sup> PeVL 28/2001 vp.

<sup>37</sup> PeVL 11/2006 vp.

<sup>38</sup> PeVL 3/2009 vp.

velvollisuuksiin tai etuuksiin koskevaa päätöksentekoa. Julkinen hallintotehtävä, joka ei sisällä julkisen vallan käyttöä, tarkoittaa tehtävää, johon ei liity yksityisen oikeuksiin, velvollisuuksiin tai etuuksiin koskevaa päätöksentekoa. Toisin sanoen tehtävässä ei käytetä edes epäitsenäistä harkintavaltaa tai syvällistä asiantuntemusta, eivätkä tehtävien piiriin kuuluvat asiat ole tulkinnanvaraisia tai ne ovat luonteeltaan teknisiä tai tosiasiallista hallintotoimintaa, jolla ei ole suoranaista vaikutusta yksityisen oikeuksiin, velvollisuuksiin tai etuuksiin kuten hallintopäätöksillä.

Rajanveto julkisen tehtävän hallinnolliselle luonteelle on haastava. Oikeuskirjallisuudessa tähän rajanvetoon ovat ottaneet kantaa muun muassa Olli Mäenpää, Heikki Kulla ja Marietta Keravuori-Rusanen.<sup>39</sup> Julkisen hallintotehtävän piiristä voidaan rajata lähtökohtaisesti pois seuraavanlaisia julkisia tehtäviä. Ensinnäkin julkisen palvelun velvoitteeseen perustuvat tehtävät ja yleishyödylliset palvelut.<sup>40</sup> Toisekseen pois rajautuu yksityisen edun nimissä tarjottava julkinen palvelu.<sup>41</sup> Kolmanneksi julkisen hallintotehtävän käsitteestä voidaan rajata pois hallinnon sisäinen toiminta ja hallinnolliset tukitehtävät, joiden vaikutukset eivät kohdistu hallinnon ulkopuolelle. Seuraavassa kappaleessa avustavan tehtävän määrittelyn yhteydestä ilmenee perustuslakivaliokunnan ja apulaisoikeusasiamiehen kannanottoja julkisen hallintotehtävän määrittelyyn.

### **2.2.8 Avustava tehtävä**

Avustavia tehtäviä on oikeudellisessa katsannossa kolmea erilaista arvioitaessa niitä viranomaistehtävien kautta. Avustavia tehtäviä, jotka sisältävät julkisen vallan käyttöä ja kahdenlaisia avustavia tehtäviä, jotka eivät sitä sisällä. Molempia julkisen vallan käyttöä sisältämättömiä avustavia tehtäviä yhdistää se tekijä, että niissä ei käytetä itsenäistä harkintavaltaa eikä niihin sisälly päätöksentekoa. Liittäen tämä jaottelu julkisen tehtävän ja julkisen hallintotehtävän käsitteisiin avustavalla tehtävällä voidaan tarkoittaa joko tehtävää, joka katsotaan julkiseksi hallintotehtäväksi tai tehtävää, joka katsotaan vain julkiseksi tehtäväksi. Julkisiksi hallintotehtäviksi katsottavat avustavat tehtävät sisältävät julkisen vallan käyttöä tai muodostavat kokonaisuutena arvioiden perustuslain 124 §:n mukaisen julkisen hallintotehtävän, jolla on tarpeeksi läheinen

---

<sup>39</sup> Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus, s.123, Kulla, Heikki: Hallintomenettelyn perusteet, s. 231 ja Keravuori-Rusanen, Marietta: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä, s. 293

<sup>40</sup> PeVL 28/2000 vp., jossa perustuslakivaliokunta ei kiinnittänyt huomiotaan perustuslain 124 §:n mukaiseen arviointiin

<sup>41</sup> PeVL 59/2002 vp., jossa perustuslakivaliokunta ei katsonut hedelmöityshoidon antamisen kuuluvan 124 §:n mukaiseen julkisen hallintotehtävän käsitteeseen

yhteys tehtäviin, joissa julkista valtaa käytetään. Tämä yhteys puuttuu julkista hallintotehtävän luonnetta vailla olevilta julkisilta tehtäviltä. Käytännössä avustavien tehtävien merkittävin keskinäinen ero on se, että julkista valtaa sisältäviä ja sisältämättömiä tehtäviä, jotka katsotaan julkisiksi hallintotehtäviksi, on perustuslain mukaan mahdollista viranomaisen siirtää muulle vain lailla tai lain nojalla. Kun taas julkisen hallintotehtävän piiriin kuulumattomien avustavien tehtävien siirtäminen on mahdollista lakia alemman asteisin säädöksin tai ohjesäännöin edellyttäen, että muut perustuslailliset vaatimukset täyttyvät.

Julkisen tehtävän ja julkisen hallintotehtävän väliseen merkityseroon käytännössä on ottanut kantaa apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin, joka on antanut ratkaisunsa verotuksen avustavien tehtävien lailla säätämisestä esitettyyn kanteluun.<sup>42</sup> Asiassa kantelija arvosteli verotoimiston menettelyä, jossa hänen veroilmoitustiedot olivat virheellisesti menneet toisen hänestä riippumattoman yrityksen esitetyille veroilmoitukselle. Virhe oli tapahtunut lomakkeiden optisen lukupalvelun tehtävissä, jotka Verohallinto oli sopimuksin siirtänyt Itella Oyj:n hoidettavaksi. Palvelu perustui Verohallinnon ja Itella Oyj:n välisen sopimuksen lisäksi Verohallinnon Itellalle toimittamien vuosi-ilmoitustietojen optista lukua koskeviin käsittelysääntöihin. Verotusmenettelystä annettuun lakiin ei sisälly säännöstä, joka oikeuttaisi Verohallinnon käyttämään ulkopuolisia palveluja avustavissa ja teknisissä tietojenkäsittelytehtävissä. Oikeutus Itella Oyj:n palveluiden käyttämiseen apuna näissä avustavissa tehtävissä johdettiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 26 §:n 3 momentin yleisestä säännöksestä, jonka mukaan viranomainen voi antaa salassa pidettävästä asiakirjasta tiedon antamansa virka-aputehtävän suorittamiseksi sekä toimeksiannostaan tai muuten lukuunsa suoritettavaa tehtävää varten, jos se on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi. Verohallinto itse katsoi, että Itella Oyj:n Verohallinnon toimeksiannosta suorittama vuosi-ilmoituslomakkeiden käsittely ja lomakkeilla olevien tietojen sähköiseen muotoon saattaminen Verohallinnon laatimien käsittelysääntöjen mukaisesti on avustava, teknistä tietojenkäsittelyä sisältävä tehtävä eikä perustuslaissa tarkoitettu julkinen hallintotehtävä. Apulaisoikeusasiamies on ratkaisussaan kuitenkin katsonut, että optinen lukupalvelu, jossa verolomakkeilla annetut tiedot muunnetaan sähköiseen muotoon ja siirretään Verohallinnon verotusjärjestelmään, on julkinen hallintotehtävä sen avustusluonteisuudesta huolimatta. Hän perustaa ratkaisunsa siihen että verotus, joka on merkittävää julkisen vallan

---

<sup>42</sup> Apulaisoikeusmiehen ratkaisu asiassa 848/2/11 21.5.2012

käyttöä, toimitetaan optisessa lukupalvelussa siirrettyjen tietojen perusteella. Optisessa lukupalvelussa tapahtuvat virheet voivat näin vaikuttaa huomattavastikin tähän merkittävän julkisen vallan käyttöä sisältävään viranomaistehtävään.

Perustuslakivaliokunta on antanut useita tulkintoja tehtävistä, jotka ovat vain julkisia tehtäviä, mutta joita on arvioitava niiden luonteen ja liittymänsä vuoksi julkisina hallintotehtävinä. Valiokunnan lausunnossa hallituksen esityksestä laiksi ajoneuvoverolain 56 §:n muuttamisesta valiokunta on katsonut puhelinneuvonnan, jossa annetaan neuvontaa ajoneuvoveroa koskevan lainsäädännön ja ohjeiden sisällöstä, ajoneuvojen verotusta koskevia tietoja ajoneuvoliikennerekisteristä ja otetaan vastaan verovelvollisten ilmoituksia ja välitetään ne edelleen veroviranomaisille, olevan viranomaista avustavaa tehtävä, jota tulee arvioida perustuslain 124 §:n mukaisena julkisena hallintotehtävänä.<sup>43</sup>

Hallituksen esityksestä laeiksi passilain muuttamisesta ja passilain muuttamisesta annetun lain eräiden säännösten kumoamisesta perustuslakivaliokunta on katsonut, että siinä tarkoitetut tehtävät ovat avustusluonteisuudestaan huolimatta katsottava perustuslain 124 §:n mukaisiksi julkisiksi hallintotehtäviksi. Lakiehdotukseen sisältyvät tehtävät ovat passin laadun ja oikeasisältöisyyden tarkastaminen sekä passin toimittaminen ja luovuttaminen. Valiokunta on perustellut kantaansa sillä, että tehtävät ovat menettelyvaiheiltaan epäitsenäisiä, niihin ei sisälly päätöksentekoa eikä harkintavaltaa ja ne ovat teknisluonteisia, mutta muodostava passin myöntämisen yhteydessä kokonaisuuden, jota on arvioitava perustuslain 124 §:n mukaisena julkisena hallintotehtävänä.<sup>44</sup>

Hallituksen esityksen perusteluissa laiksi ulkomaalaislain muuttamiseksi arvioitiin, etteivät siinä ehdotetut siirrettävät tehtävät olisi julkisia hallintotehtäviä niiden avustusluonteisuudesta johtuen.<sup>45</sup> Perustuslakivaliokunta arvioi lausunnossaan tehtäviä kuitenkin toisin. Se katsoi lakiehdotuksen avustavia tehtäviä pidettävän julkisina hallintotehtävinä. Ehdotuksessa esitetyt avustavat tehtävät olivat tietojen ja hakemusten kerääminen ja hakemusten toimittaminen konsulaatille, viisumimaksun periminen, matkustusasiakirjojen ja epäämisi ilmoitusten toimittaminen hakijoille sekä biometrinen

---

<sup>43</sup> PeVL 11/2006 vp.

<sup>44</sup> PeVL 6/2013 vp.

<sup>45</sup> HE 275/2010 vp.

tunnisteiden kerääminen.<sup>46</sup> Tehtäviä oli valiokunnan mielestä arvioitava kokonaisuutena ja katsottava niiden yhdessä muodostavan julkisen hallintotehtävän.

Hallituksen esityksessä laiksi väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista oli ehdotettu siirrettäväksi viranomaisesta avustava tietopalvelu.<sup>47</sup> Tietopalvelu sisältää väestötietojärjestelmään talletettujen nimi-, osoite- ja yhteystietojen sekä elossa oloa koskevien tietojen luovuttamista. Valiokunta on katsonut, että avustava tehtävä on julkinen hallintotehtävä, koska sen kautta ei voida luovuttaa tietoja, joiden saaminen edellyttää tiedon pyytäjältä käyttötarkoituksen ilmoittamista tai joihin kohdistuu kyseessä olevan lain 4 luvussa säädettyjä luovutuskieltoja. Valiokunta on pohjannut tulkintansa siihen, että tietopalvelussa ei käytetä itsenäistä harkintavaltaa, mikä sulkee pois julkisen vallan käytön tehtävässä, mutta yhteiskunnallisen merkittävyytensä vuoksi Väestötietorekisterin toimiessa kansallisena perusrekisterinä<sup>48</sup> kyseiset avustavat tehtävät on katsottava julkisiksi hallintotehtäviksi<sup>49</sup>.

Hallituksen esityksestä laeiksi Ilmailulaitoksesta, Ilmailuhallinnosta ja lentoliikenteen valvontamaksusta sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta perustuslakivaliokunta on arvioinut avustavia tehtäviä seuraavasti.<sup>50</sup> Se on katsonut lennonvarmistuspalvelun neuvojen ja ohjeiden antamisen ilma-aluksen päällikölle sekä ilmailun asiantuntijana toimimisen avustavaksi tehtäväksi, joka on arvioitava perustuslain mukaiseksi julkiseksi hallintotehtäväksi. Valiokunta on perustellut tulkintaansa sillä, että määräyksiensä toteuttamiseksi lennonvarmistuselimellä ei ole erityisiä pakkokeinoja eikä kyse siten ole varsinaisista hallintopäätöksistä, vaan operatiivisista tehtävistä, joilla on korostetun tekninen luonne. Valiokunta on katsonut neuvojen ja ohjeiden antamisen tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi.

Hallituksen esityksessä laiksi julkisen hallinnon yhteispalvelusta on ehdotettu avustavien asiakaspalvelutehtävien siirtämistä viranomaiselta toiselle. Esitys ei mennyt perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi, mutta hallintovaliokunta puolsi esitystä muuttamattomana.<sup>51</sup> Ehdotuksessa avustavilla asiakaspalveluilla tarkoitetaan sellaisia tehtäviä, jotka eivät sisällä julkisen vallan käyttöä, mutta ovat kuitenkin viranomaisille

---

<sup>46</sup> PeVL 55/2010 vp.

<sup>47</sup> HE 89/2008 vp.

<sup>48</sup> Korhonen, Rauno: Perusrekisterit ja henkilötietojen suoja, s.165

<sup>49</sup> PeVL 3/2009 vp.

<sup>50</sup> PeVL 47/2005 vp.

<sup>51</sup> HE 230/2010 vp – HaVM 21/2010 vp.



kuuluvia julkisia hallintotehtäviä. Kaikki sellaiset tehtävät, joissa tehdään kansalaisten oikeuksia ja velvollisuuksia koskevia päätöksiä tai ratkaisuja jäävät lain soveltamisalan ulkopuolelle eli eivät kuulu avustaviin asiakaspalvelutehtäviin. Ehdotuksessa avustaviksi asiakaspalvelutehtäviksi katsotaan palvelua käyttävän henkilöllisyyden toteaminen ja varmentaminen, toimeksiantajana toimivalle viranomaiselle tarkoitettujen asiakirjojen vastaanottaminen ja välittäminen edelleen toimeksiantajalle sekä toimitusasiakirjojen ja muiden asiakirjojen luovuttaminen ja niistä perittävien maksujen vastaanottaminen ja välittäminen edelleen toimeksiantajalle.

Hallituksen esityksessä laiksi kotikuntalain muuttamisesta on arvioitu muuttoilmoituksen vastaanottamisen siirrettävyyttä. Hallitus ja hallintovaliokunta katsoivat kotikuntalaissa säädettyyn ilmoitusvelvollisuuteen perustuvien muuttoilmoitusten vastaanottamisen ja merkinnän tekemisen väestötietojärjestelmään olevan julkinen hallintotehtävä. Kirjallisten muuttoilmoitusten vastaanottamista ja toimittamista edelleen toimivaltaiselle maistraatille sekä puhelimitse ilmoitettujen muuttotietojen vastaanottamista ja tallettamista tiedostoon, joka välitetään edelleen sähköisesti toimivaltaiselle maistraatille, molemmat pitivät luonteeltaan viranomaista avustavina tehtävinä, ja katsoivat, ettei niihin sisälly yksilön etuun tai oikeuteen kohdistuvaa päätösvaltaa. Lakiehdotuksessa ei ehdotettu merkinnän tekemistä väestötietojärjestelmään muulle viranomaiselle tai yksityiselle yhteisölle, vaan siitä päättäisi edelleen toimivaltainen maistraatti kuten nykyisinkin.<sup>52</sup>

Avustusluonteisuus viittaa lähtökohtaisesti tehtävään, jota ei katsota perustuslain 124 §:n mukaiseksi julkiseksi hallintotehtäväksi. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti tästä lähtökohdasta poiketaan monin edelläkin mainituin eri perustein, sillä arvio kohdistuu lähinnä tehtävien muodostamien kokonaisuuksien arviointiin. Kunkin tehtävän merkityksen ja sisällön osalta tulee kuitenkin erikseen arvioida, sisältyykö siihen julkisen vallan käyttöä vai kuuluuko se muilla perustein julkisen hallintotehtävän käsitteen piiriin. Tämä viittaisikin siihen, että viranomaisen harkitessa avustavien tehtäviensä luokittelua, tulisi tehtäviä peilata tähän käytäntöön ja arvioida täyttyykö tehtävissä julkisen hallintotehtävän tunnusmerkistö vai ei ja näin valita oikea tapa toimia oikeusvaltioperiaatteen edellyttämällä tavalla.

---

<sup>52</sup> HE 67/2004 vp. – HaVM 12/2004 vp.

### **2.2.9 Tehtävien siirtäminen ja antaminen yksityiselle**

Rekisterinpitäjän avustavissa tehtävissä on kyse niiden siirtämisestä yksityisen tahon suoritettavaksi. Onko siirtämisellä ja perustuslain 124 §:n antamisen käsitteillä jotain eroa? Suomen perustuslain esitöiden mukaan 124 §:n mukainen julkisen hallintotehtävän antamisen käsite kattaa sekä viranomaisille nykyisin kuuluvien tehtävien siirtämisen että hallintoon luettavien uusien tehtävien antamisen muulle kuin viranomaiselle. Näin ollen tehtäviä arvioidaan samalla tavalla riippumatta siitä, milloin viranomaistehtävät ovat syntyneet. Perustuslain 124 §:n antamisen käsitteen tarkoitus kattaa näin ollen myös suoran tehtävien antamisen lisäksi myös tehtävien siirtämisen.

### 3 Peruste tehtävien siirrolle

Tässä luvussa esittelen yleisesti ne perusteet, joiden nojalla julkisten hallintotehtävien antaminen muulle kuin viranomaiselle on mahdollista. Käyn perusteita läpi perustuslain, perustuslakivaliokunnan tulkintojen sekä kirjallisuuden avulla. Seuraavassa luvussa sovellan tämän luvun perusteita Liikenteen turvallisuusviraston siirrettäviin tehtäviin.

Perustuslain 2 §:n mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Liikenteen turvallisuusviraston tehtävät ovat julkista toimintaa ja lähtökohdat toiminnalle on näin ollen tultava laeista. Toiminnanmuutoksissa on aina tarkastettava, että uusi toiminta noudattaa lakia tai toteutettava uudistusten edellyttämiä lakimuutoksia. Perustuslain 22 §:ssä säädetään perusoikeuksien turvaaminen julkisen vallan tehtäväksi. Tämä velvollisuus on tärkeä ja huomioonotettava annettaessa hallintotehtäviä muulle kuin viranomaiselle, sillä julkisten hallintotehtävien mahdollisesti sisältämää julkista valtaa käyttää tällöin viranomaisen sijaan yksityinen toimija. Tärkeimpänä edellytyksenä hallintotehtävien antamiselle on yksilöiden oikeudellisen aseman suojaaminen. Yksilön perusoikeudet eivät saa vaarantua, vaikka hänen viranomaisasioiden hoitaminen tapahtuukin yksityisen organisaation kanssa. Esimerkkeinä huomioon otettavista perusoikeuksista yksityistettäessä viranomaispalveluita ovat perustuslain 21 §:n oikeusturva, 6 §:n yhdenvertaisuus ja 10 §:n yksityiselämän suoja.

Perustuslain 80 §:ssä säädetään asetuksen antamisesta ja lainsäädäntövallan siirtämisestä. Pykälän tarkoituksena on suojata kansalaisten oikeusturvaa edellyttämällä lainsäädäntöä silloin, kun on kyse oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan muu viranomainen kuin Tasavallan presidentti, valtioneuvosto tai ministeriö voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuuden tulee lisäksi olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Perustuslakivaliokunta on toistuvasti korostanut, että perustuslain 80 §:n säännökset rajoittavat suoraan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten ja määräysten sisältöä. Asetuksella tai viranomaisen määräyksellä ei siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä lain alaan kuuluvista asioista.<sup>53</sup> Nämä vaatimukset ohjaavat säätämistavan valintaa

---

<sup>53</sup> PeVL 1/2004 vp., PeVL 33/2004 vp. ja PeVL 2/2004 vp.

myös yksityiselle siirrettävien viranomaisen avustavien tehtävien osalta silloin, kun niissä ei ole kyse julkisesta hallintotehtävästä.

Perustuslain 124 §:ssä määritellään julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle. Suomen perustuslain esitöistä ilmenee, että 124 §:n ensisijainen tehtävä on rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista muulle kuin viranomaiselle. Merkittävää julkista valtaa sisältävien tehtävien osoittaminen viranomaisen ulkopuoliselle onkin kielletty, ja vain sitä vähäisemmässä määrin julkista valtaa sisältäviä tehtäviä on tiettyjen edellytysten täytyessä mahdollista siirtää. Tämä perustuslain rajoitus asettaa lähtökohdan Liikenteen turvallisuusviraston avustavien tehtävien määrittämiselle ja näin ollen yksityiselle taholle siirtämisen sallittavuudelle. Pykälän keskeinen tarkoitus on oikeusvaltiollisia periaatteita suojaamalla estää yksityisten oikeudelliselle asemalle hallinnon yksityistämisestä aiheutuvat haitalliset vaikutukset. Tutkielman näkökulmasta tärkein valtiosääntöinen edellytys siirrettävien tehtävien kannalta on perustuslain 124 §. Tutkittaessa kyseistä pykälää tarkemmin sieltä ilmenevät seuraavat edellytykset ja rajoitukset yksityistämiseksi, jotka Marietta Keravuori-Rusanen on väitöskirjassaan nimennyt lakisääteisyysvaatimukseksi, tarpeellisuudeksi ja tarkoituksenmukaisuudeksi, perusoikeussuojan vaarantamisen kielloksi ja muiden hyvän hallinnon vaatimusten turvaamiseksi.<sup>54</sup> Nämä edellytykset ja rajoitukset ovat selkeästi havaittavissa pykälästä. Niiden sisältö ja rajat selventyvät jäljempänä.

### **3.1 Lakisääteisyys**

Lakisääteisyysvaatimus ilmenee pykälän ensimmäisestä lauseesta, jossa hallintotehtävän antaminen on mahdollistettu vain lailla tai lain nojalla toteutettavaksi. Pykälästä ei ilmene se, kumpi näistä tavoista on valittava toteutustavaksi, mutta lain esitöiden kannanotossa esiintyy valintaa ohjaava huomautus, siitä että lailla säätämisen tulisi olla lähtökohtana annettaessa julkisia hallintotehtäviä muulle kuin viranomaiselle. Esitöissä jatketaan kuitenkin perusteluilla tiettyjen tehtävien osalta toiseen suuntaan seuraavasti: ”Koska etenkin julkisten palvelutehtävien hoitaminen on kuitenkin voitava järjestää joustavasti eikä tällaisten tehtävien antamisesta ole sääntelyn tavoitteiden kannalta tarpeen edellyttää säädettäväksi yksityiskohtaisesti lailla, voitaisiin

---

<sup>54</sup> Keravuori-Rusanen, Marietta: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä, s.260 – 375. Väitöskirja on valtiosääntöoikeudellinen tutkimus, jossa on keskitytty julkisen hallintotehtävän määrittelyyn sekä viranomaistehtävien siirrettävyyden perustuslainmukaisuuteen. Useat alamme asiantuntijat sekä perustuslakivaliokunta ovat viitanneet omissa johtopäätöksissään kyseiseen teokseen.

hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle ehdotetun säännöksen mukaan säätää tai päättää myös lain nojalla. Tehtävän antamiseen oikeuttavan toimivallan olisi tällöinkin perustuttava lakiin.”<sup>55</sup>

Esityön kannanoton perusteella voisi päätellä, että rajanveto lailla säätämisen ja lain nojalla vaatimuksen hallintotehtävän siirrettävyydestä tai antamisesta muulle kuin viranomaiselle tehtäisiin julkisen tehtävän luonteen perusteella. Lainsäädäntöratkaisun tekemistä voivat ohjata tehtävän luonteen lisäksi myös perusoikeussäännökset sekä oikeusvaltioperiaatetta välittävät muut perustuslailliset vaatimukset. Tällöin oikeusvaltioperiaatteen mukaista on vaatia yksityiskohtaista ja laintasoista sääntelyä, kun kyseessä on hallintotehtävät, jotka ovat yksityisen oikeusaseman kannalta merkityksellisiä, joilla on perusoikeuskytkentä ja joilla on merkittävää yhteiskunnallista intressiä.<sup>56</sup> Tämä näkemys ilmenee muun muassa perustuslakivaliokunnan lausunnoista liittyen siirrettävissä tehtävissä huomioon otettavaan henkilötietojen suojaan<sup>57</sup> ja seutuoyhteistyökokeilun siirrettäviin tehtäviin<sup>58</sup>.

Hallintotehtävän antamisessa lailla vai lain nojalla toteutettavaksi on tärkeää ymmärtää niiden merkitysero, ja se minkä vuoksi merkittävyys on rajanvetokriteerinä. Lailla säätäminen säilyttää päätösvallan demokraattisen oikeusvaltion mukaisesti eduskunnalla, kun taas lain nojalla toteuttaminen siirtää päätösvaltaa osittain eteenpäin viranomaiselle, pois demokratian välittömästä yhteydestä. Tämän vuoksi merkittävämmistä oikeuksiin vaikuttavista tehtävistä päättäminen on katsottu hyväksyttävämmäksi jättää kokonaan eduskunnan käsiin. Näin ollen eroteltaessa hallintotehtävien lainsäädäntötapaa tulee harkittavaksi tehtävien sisältämä perustusosoikeudellinen ja yksityisen ja yhteiskunnallisen intressin merkittävyys, tehtävän laatu ja luonne sekä näiden asettamat vaatimukset.<sup>59</sup>

Lain nojalla päättäminen on tyypillistä etenkin viranomaistoimintaa avustavien tai täydentävien yksittäistehtävien sekä palveluluontoisen ja suorittavan hallinnon kohdalla, jolloin tehtävät eivät luonteensa puolesta ole merkittävästi yksilöihin tai yhteiskuntaan

---

<sup>55</sup> HE 1/1998 vp

<sup>56</sup> Keravuori-Rusanen, Marietta: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä, s. 300 - 301

<sup>57</sup> PeVL 27/2006 vp. ja PeVL 65/2010 vp. Lausunnoissa painotettiin henkilötietojen suojan kannalta rekisteröinnin laintasoisen sääntelyn kattavuuden ja yksityiskohtaisuuden tärkeyttä.

<sup>58</sup> PeVL 11/2002 vip: ”Perustuslain 124 §:n tarkoituksena on rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Sääntelyltä on tästä syystä vaadittava tiettyä täsmällisyyttä siirrettävien tehtävien määrittelyssä.”

<sup>59</sup> Keravuori-Rusanen, Marietta: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä, s. 300 - 301

vaikuttavia eikä niissä tehdä päätöksiä eikä käytetä harkintavaltaa.<sup>60</sup> Perustuslakivaliokunta on perustuslain säätämisen jälkeisessä käytännössään todennut, että myös julkisen hallintotehtävän siirrosta sopiminen täyttää perustuslain 124 §:n vaatimuksen julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle lain nojalla silloin, kun sopimuksen tekemiselle on laissa säädetty toimivalta.<sup>61</sup> Keravuori-Rusanen on tulkinnut sopimusperusteisen siirtämisen mahdolliseksi silloin, kun laintasaisen valtuutuksen lisäksi tehtävänannon valtiosääntöiset edellytykset täyttyvät. Hän tulkitsee hallintotehtävien piiriä perustuslakivaliokunnan käytännön mukaisesti suppeasti rajaamalla sopimismahdollisuuden viranomaisia avustaviin sekä rutiini- ja teknisluontoisiin tehtäviin, joihin ei sisälly päätösvaltaa, merkittävää harkintavaltaa tai julkista intressiä.<sup>62</sup> Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä on katsottu, että siirrettäessä viranomaistehtäviä sopimuksella on laissa oltava toimivalta tarkasti määriteltynä ja tehtävät yksilöityinä.<sup>63</sup> Laissa on säädettävä myös sopimuksen piiriin kuuluvista keskeisistä asioista ja niiden laajuudesta sekä siitä, minkä viranomaisen tehtävistä on kysymys ja kenelle tehtäviä voidaan siirtää. Perustuslakivaliokunta on kannanotoissaan painottanut selvitystä perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimuksien huomioon ottamisesta sopimuksen kohteena olevaa julkista hallintotehtävää hoidettaessa.<sup>64</sup>

Lakisääteisyteen liittyy vielä käsite subdelegointi, joka tarkoittaa edelleen siirtämistä. Tässä yhteydessä käsitteellä viitataan lailla tai lain nojalla annettujen hallintotehtävien ja niihin liittyvien toimivaltuuksien siirtämiseen edelleen toiselle.<sup>65</sup> Tämä on perustusvaliokunnan tulkintakäytännön mukaan katsottu lähtökohtaisesti kielletyksi.<sup>66</sup> Jos kuitenkin suomen perustuslain 124 §:n mukaisista oikeusturvatakeista huolehditaan asianmukaisesti säännöstasolla, voitaisiin subdelegoinnin kiellosta poiketa. Hallintotehtävien edelleen siirtäminen on oikeusturvatakeista huolehtimisen lisäksi riippuvainen myös hallintotehtävien tyypistä.<sup>67</sup> Siirrettyihin avustaviin tehtäviin liittyvien teknisluontoisten tehtävien osalta yksityiselle voitaisiin antaa mahdollisuus käyttää alihankkijoita silloin, kun niiden hoitamiseen voidaan perustellusti katsoa

---

<sup>60</sup> Keravuori-Rusanen, Marietta: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä, s. 306

<sup>61</sup> PeVL 11/2002 vp. ja PeVL 3/2009 vp.

<sup>62</sup> Keravuori-Rusanen, Marietta: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä, s.313

<sup>63</sup> PeVL 11/2002 vp., jossa perustuslakivaliokunta nimenomaisesti edellytti täsmällisyyttä päätösvallasta ja sovittavien tehtävien piiristä.

<sup>64</sup> PeVL 17/2002 vp.

<sup>65</sup> Tieteen termipankissa Ilkka Saraviita on määritellyt subdelegoinnin käsitteen tarkoittavan laissa säädetyn asetuksenantovaltuuden jatkosiirtoa alemmalle viranomaistalolle

<sup>66</sup> PeVL 6/2013 vp.

<sup>67</sup> Keravuori-Rusanen, Marietta: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä, s.265

liittyvän myöntämistoimesta poikkeavaa erityisasiantuntemuksen tarvetta.<sup>68</sup> Tuoreemman perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaan subdelegointi on perustuslain 124 §:n mukaan hyväksyttävää tehtävän teknisen luonteen ja palveluntuottajan epäitsenäisen subdelegointivallan vuoksi.<sup>69</sup>

### 3.2 Tarpeellisuus ja tarkoituksenmukaisuus

Julkisen hallintotehtävän antaminen viranomaiskoneiston ulkopuolelle edellyttää, että tämä on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tarkoituksenmukaisuus- ja tarpeellisuusedellytysten sisältö vaihtelee julkisen hallintotehtävän laadun ja luonteen perusteella tapauskohtaisesti.<sup>70</sup> Viime kädessä lainsäätäjät punnitsee oikeudellisia edellytyksiä tarkoituksenmukaisuuden täyttymiselle.

Perustuslain esitöiden mukaan arvioitaessa tarkoituksenmukaisuutta tulisi ottaa huomioon hallinnon tehokkuus, hallinnon sisäiset tarpeet, yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeet sekä hallintotehtävän luonne. Siten tarkoituksenmukaisuusvaatimus täyttyy eri tilanteissa eri tavoin. Esimerkiksi palvelujen tuottamiseen liittyvät tehtävät voivat täyttää vaatimuksen helpommin kuin tehtävät, joissa kohdistetaan päätöksentekoa yksilön oikeuksiin.<sup>71</sup> Perustuslakivaliokunta vaatii lakiehdotuksilta perustellun selvityksen siitä, että tehtävien siirtäminen on tarkoituksenmukaista niiden hoitamiseksi. Esimerkkinä tästä on perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä tapaturmavakuutuslaiksi, jossa edellytys asian jatkokäsittelylle oli riittävien ja asianmukaisten perusteluiden antaminen siirtämisen tarkoituksenmukaisuudesta.<sup>72</sup>

Keravuori-Rusanen on väitöskirjassaan tutkinut tarkoituksenmukaisuusharkinnan sisältöä. Hänen mukaansa tarkoituksenmukaisuusharkinta otetaan huomioon selvittämällä tehtävän soveltuvuus yksityisen hoidettavaksi, riittävät ja asianmukaiset perustelut yksityistämiseksi, tehtäväkohtaiset erot ja virkakoneiston sisältä löytyvät vaihtoehdot. Hän on myös jaotellut tarkoituksenmukaisuuden perusteita taloudelliseen,

---

<sup>68</sup> PeVL 16/2002 vp.

<sup>69</sup> PeVL 6/2013 vp. Lausunnossa oli kyse passin toimittamistehtävästä, jossa palveluntuottajan alihankinta edellytti Poliisihallituksen erillishyväksyntää, ja jonka tuottajaa koskisivat lain nojalla samat laatu- ja muut vaatimukset kuin alkuperäistä palveluntuottajaa, ja johon kohdistuu vastaavalla tavalla Poliisihallituksen valvonta.

<sup>70</sup> Keravuori-Rusanen, Marietta: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä, s. 319

<sup>71</sup> HE 1/1998

<sup>72</sup> PeVL 17/2002 vp. - HE 42/2002 vp.

hallinnolliseen, yksityisiin ja yhteisöihin kohdistuvaan sekä hallintotehtävän luonteeseen kohdistuviin.<sup>73</sup>

Tarkoituksenmukaisuuden taloudellisessa perusteessa arvioitavaksi tulevat julkistaloudelliset kustannukset sekä hallinnon asiakkaisiin kohdistuvat maksut. Niiden punninta on suurimmaksi osaksi kohdistunut perustuslakivaliokunnan käytännössä valtion liikelaitoksille kuuluviin julkisiin hallintotehtäviin. Taloudelliset perusteet eivät yksinään riittäne tarkoituksenmukaisuusperusteen täyttämiseksi.<sup>74</sup>

Hallinnollista tarkoituksenmukaisuutta hallintotehtävien siirrossa ovat perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä puoltaneet tehtävien suuri määrä ja palveluiden alueellinen saatavuus. Tämä on käynyt ilmi osittain julkistakin valtaa sisältävässä tehtävien siirrossa liittyen viisumihakemuksiin, joiden määrä voi kerralla nousta huomattavaksi<sup>75</sup> sekä kalastuksen valvontatehtäviin, joiden yhteydessä perustuslakivaliokunta viittasi Suomen vesialueiden suureen määrään. Näiden ominaisuuksien perusteella tehtävien siirtämistä on arvioitu tarkoituksenmukaisena. Tarpeellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta perustuslakivaliokunta on arvioinut lisäksi mm. hallituksen esityksestä laiksi ajopiirturikorttien myöntämiseksi<sup>76</sup> ja hallituksen täydennysesityksestä laiksi Metsähallituksesta.<sup>77</sup> Näissä arvioinneissa valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että järjestelyiden pyrkimys oli hallinnollisten käytäntöjen yksinkertaistaminen ja tehostaminen, palveluiden saatavuuden parantaminen sekä viranomaisorganisaation kuormituksen vähentäminen. Näissä tapauksissa oli kyse rutiiniluontoisista hallintotehtävistä, joiden hoitamiseen ei sisälly merkittävää harkintavaltaa, jotka soveltuvat viranomaiskoneiston ulkopuolella hoidettavaksi ja joissa järjestämisvastuu säilyy edelleen laissa säädetyllä viranomaisella oikeusturvaa vaarantamatta. Vastaava tulkinta tehtävien siirtämisen helpottavasta ja tehostavasta vaikutuksesta tarkoituksenmukaisuusperusteena oli hallituksen esityksessä laiksi kotikuntalain muuttamiseksi.<sup>78</sup>

Tarkoituksenmukaisuusedellytykset eivät täytyisi samoilla edellytyksillä, jos rutiiniluontoisten hallintotehtävien sijaan olisi kyse yksityisen oikeusaseman kannalta merkityksellistä päätösvaltaa sisältävistä hallintotehtävistä. Silloin pelkkää hallinnon

---

<sup>73</sup> Keravuori-Rusanen, Marietta: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä, s.319 - 322

<sup>74</sup> Keravuori-Rusanen, Marietta: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä, s. 325

<sup>75</sup> PeVL 55/2010 vp.

<sup>76</sup> PeVL 11/2004 – HE 38/2004 vp.

<sup>77</sup> PeVL 47/2004 – HE 154/2004 vp.

<sup>78</sup> HE 67/2004 vp.



tehokkuutta tai sisäisen hallinnon tarkoituksenmukaisuutta puoltavat tarpeet eivät välttämättä yksinään tee tarkoituksenmukaiseksi yksityisen oikeusasemaan liittyvien hallintotehtävien siirtoa. Tarkoituksenmukaisuuden täytyminen voi edellyttää tällöin, että myös yksilön tai yhteiskunnan tarpeet ja hallintotehtävän luonne sekä tehtävän soveltuvuus paremmin viranomaiskoneiston ulkopuolella hoidettavaksi puoltavat siirtoa.<sup>79</sup>

Hallintotehtävän erityisluonne on usein ollut hallintotehtävien siirron tarkoituksenmukaisuuden perusteena. Tämä johtunee nyky-yhteiskunnasta, jossa on välttämätöntä erikoistua, ja jonka mukana viranomaisen ammattitaidon on mahdotonta omien resurssiensa puitteissa pysyä sekä Euroopan unionin oikeuskehityksestä, joka on johtanut jäsenvaltioiden laadunvalvontapakoon useilla eri aloilla. Näissä syntyneissä tarkastustehtävissä tarvitaan erikoisosaamista, jota löytyy pääsääntöisesti vain yksityisiltä. Hallituksen esityksestä laiksi Euroopan laajuisen rautatiejärjestelmän yhteen toimivuudesta perustuslakivaliokunta on arvioinut teknisluonteisten tarkastustehtävien siirron olevan tarkoituksenmukaista.<sup>80</sup> Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut ulkopuolisen asiantuntijan käyttämisen luonteeltaan muissakin kuin teknillisissä tarkastustehtävissä tarkoituksenmukaiseksi, silloin kun valvonnan erityislaatu ja tarkastusten suorittamiseen liittyvät ammatilliset sekä tekniset erityispiirteet ovat sitä puoltaneet.

### **3.3 Perusoikeussuojan, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaaminen**

Perusoikeussäätelyn lähtökohtana on ollut yksilön vapauspiirin suojaaminen valtiovallan taholta tulevilta puuttumisilta. Julkisen vallan tehtävänä on perustuslain 22 §:n mukaan perusoikeuksien turvaaminen. Tästä johtuen viranomaiset ottavat toiminnassaan, julkisia hallintotehtäviä hoitaessaan, huomioon perusoikeuksien toteutumisen. Julkisia hallintotehtäviä on hoidettava asianmukaisesti eikä yksilöiden perustusosoikeudellinen asema saa vaarantua julkisten hallintotehtävien siirtämisen johdosta viranomaiskoneiston ulkopuolelle, vaan tehtävien hoidossa tulee edelleen varmistua asianmukaisuudesta ja perusoikeuksien turvaamisesta. Lainsäätäjä on katsonut, että perustuslain 22 § julkisen vallan velvollisuudesta turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen käsittää myös välillisen julkisen hallinnon toimijoita

---

<sup>79</sup> PeVL 28/2001 vp., jossa yksityisen turvallisuuspalvelu poliisin toimintaa täydentävänä katsottiin tarkoituksenmukaiseksi ja tarpeelliseksi yhteiskunnan kannalta

<sup>80</sup> PeVL 16/2002 – HE 15/2002 vp.

näiden käyttäessä julkista valtaa tai hoitaessa julkisia tehtäviä.<sup>81</sup> Tähän viittaa myös perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö.<sup>82</sup>

Nämä turvatut perusoikeudet on ilmaistu Suomen perustuslain (731/1999) toisessa luvussa. Lähtökohta on, että perusoikeussäännösten vaikutukset ulottuvat muuhunkin julkiseen toimintaan kuin valtion nimissä tapahtuvaan ja että myös viranomaistoimintaan rinnastettava yksityisen oikeussubjektin toiminta on perusoikeuksien kannalta julkista toimintaa.<sup>83</sup> Perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään korostanut sitä, että uskottaessa hallintotehtävä suoraan laissa tai lain nojalla muulle kuin viranomaiselle tulee säännösperusteisesti taata oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen tässä toiminnassa.<sup>84</sup> Keravuori-Rusanen on väitöskirjassaan tulkinnut säännösperusteisuuden velvoittavan myös perusoikeussuojan varmistamista laintasoisin säännöksin. Hän näkee säännösperusteisen turvaamisen vaatimuksen kuitenkin aktualisoituvan vasta silloin, jos julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle katsottaisiin perusoikeussuojaa vaarantavaksi.<sup>85</sup> Lopullinen punninta perusoikeussäännösten suoran sovellettavuuden ja säännösperusteisen turvaamisen välillä on ratkaistava asianomaisten perusoikeusnormien sekä julkisen hallintotehtävän muodostaman kokonaisuuden pohjalta tapauskohtaisesti.<sup>86</sup>

Matti Muukkonen on artikkelissaan tunnistanut perustuslaista hallintoon liittyviä yksilön oikeuksia, joita ovat vaatimus ihmisten yhdenvertaisesta kohtelusta lain edessä, oikeus julkisiin asiakirjoihin, kielelliset perusoikeudet ja varsinainen oikeusturva.<sup>87</sup> Itse katsoisin tämän päivän hallintoon, jota suurella osin ollaan muuttamassa sähköiseksi<sup>88</sup>, ja erityisesti rekisterinpitäjänä toimivaan viranomaiseen liittyvänä tärkeänä perusoikeussuojaa varmistavana hallinnollisena oikeutena myös yksityiselämän ja

---

<sup>81</sup> HE 309/1993 vp.

<sup>82</sup> PeVL 53/2010 vp., PeVL 11/2006 vp., PeVL 48/2010 vp., PeVL 30/2010 vp. ja PeVL 13/2010, joissa oli kyse hallinnon yleislakien suorasta soveltuvuudesta myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä.

<sup>83</sup> PeVM 25/1994 vp.

<sup>84</sup> PeVM 10/1998 vp.

<sup>85</sup> Keravuori-Rusanen, Marietta: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä, s. 334 - 335

<sup>86</sup> Keravuori-Rusanen, Marietta: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä, s. 336

<sup>87</sup> Muukkonen, Matti: Ulkoistaminen ja perustuslainsäätäjän tahto, s.6

<sup>88</sup> Hallinnon sähköistämiseen viittaavat jo useat eri Euroopan laajuiset ja kansalliset strategiat, kuten esimerkiksi i2010 – EU:n komission puitestrategia ja Valtioneuvoston periaatepäätös valtionhallinnon IT-toiminnan kehittämisestä, sekä jo sähköiseen palveluun siirretyt rikosilmoitukset, veroilmoitukset ja haastehakemukset.

henkilötietojen suojan. Nämä ovat perusoikeudet, joiden turvaamiseen on erityisesti kiinnitettävä huomiota siirrettäessä julkisia hallintotehtäviä muulle.

### **3.3.1 Yhdenvertaisuus**

Vaatus ihmisien yhdenvertaisuudesta lain edessä on ilmaistu Suomen perustuslain 6 §:ssä. Lain edessä käsittää kaikki Montesquien vallanjako-opin eri muodot; lainsäädäntövallan, tuomiovallan ja täytäntöönpanovallan. Yhdenvertaisuuden vaatimus ulottuu koskemaan näin myös hallintoa. Yhdenvertaisuutta korostetaan vielä hallintolain (434/2003) 6 §:ssä, jossa yhtenä hallinnon oikeusperiaatteena on viranomaisen velvoite kohdella hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä yhdenvertaisuuslain (21/2004) 4 §:ssä, jossa viranomaiselle on asetettu velvollisuus edistää tasapuolisuutta kaikessa toiminnassaan. Hallintolain 6 §:n hyvän hallinnon periaatteiden viranomaissäännökset tulevat soveltamisalasäännöksiensä perusteella sovellettaviksi yksityisten hoitaessa julkisia hallintotehtäviä, sillä niiden soveltamisala on muodostettu julkisen hallintotehtävän käsitteen ympärille. Näin on myös yhdenvertaisuuslaissa, jossa viranomaisella tarkoitetaan myös yksityistä sen hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon turvaaminen ei hallintolain ja yhdenvertaisuuslain osalta edellytä nimenomaista viittaussäännöstä. Sen tekeminen on mahdollista sääntelyn selkeyden vuoksi, mutta tällöin viittauksen on oltava vastakohtaispäätelmän vuoksi kattava.<sup>89</sup>

### **3.3.2 Asiakirja- ja tallennejulkisuus**

Perustuslain 12 §:ssä on säädetty viranomaisen hallussa olevien asiakirjojen ja muiden tallenteiden julkisuudesta. Ne ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Perustuslain pykälä täsmentyy laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999, jäljempänä Julkisuuslaki). Julkisuuslain tarkoituksesta on säädetty seuraavasti: ”Tässä laissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan.” Se, mitä edellä mainitussa laissa on viranomaisesta säädetty, koskee myös lain tai

---

<sup>89</sup> PeVL 11/2006 vp. ja PeVL 42/2005 vp.

asetuksen taikka lain tai asetuksen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen perusteella julkista tehtävää hoitavia yhteisöjä, laitoksia, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä niiden käyttäessä julkista valtaa. Soveltuvuus yksityisiin on rajattu tehtäviin, joissa he käyttävät julkista valtaa. Tämä soveltamisalaa koskeva pykälä on ongelmallinen silloin, kun kyseessä on julkiset tehtävät, jotka eivät sisällä julkisen vallan käyttöä. Tähän ongelmaan Muukkonen on ottanut kantaa artikkelissaan.<sup>90</sup> Hän katsoo, että perustuslainsäätäjän tarkoitus ei ole ollut heikentää jokaiselle turvattujen hallinnollisten oikeuksien toteutumista tilanteessa, jossa julkisen vallan käyttöä sisältämättömiä tehtäviä on siirretty muulle kuin viranomaiselle. Näin on katsonut myös lainsäätaja. Hallituksen esityksessä laiksi liikenneturvasta oli kyse tehtävistä, jotka eivät sisältäneet julkisen vallan käyttöä.<sup>91</sup> Esityksessä katsottiin kuitenkin perustuslain 124 §:stä seuraavan, että aina julkista tehtävää (sisältää julkiset hallintotehtävät) hoidettaessa tulee noudattaa hyvän hallinnon vaatimuksia. Tämän johdosta ehdotettiin julkisuuslakia muiden yleishallinto-oikeudellisten lakien ohella sovellettavaksi soveltuvien osin myös Liikenneturvan ehdotetussa laissa tarkoitettuun toimintaan.

### 3.3.3 Kielelliset oikeudet

Jokaisen oikeudesta käyttää omaa kieltään, suomea tai ruotsia, viranomaisessa säädetään perustuslain 17 §:ssä. Pykälässä säädetään, että saamelaiden oikeudesta käyttää omaa kieltään viranomaisessa säädetään lailla. Kielilain tarkoituksena on turvata perustuslaissa säädetty jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimissa ja muussa viranomaisessa omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia. Kielilain sovellettavuus määräytyy julkisen hallintotehtävän käsitteen mukaan kuten hallintolaisissa ja yhdenvertaisuuslaissa. Kielilain 25 §:n mukaan julkista hallintotehtävää hoitavaan sovelletaan sitä, mitä viranomaisesta säädetään tämän tehtävän osalta. Samaisen pykälän mukaan viranomaisen on varmistettava, että tehtävää hoidettaessa annetaan kielilain mukaista palvelua, jos tehtävän vastaanottaja määräytyy viranomaisen päätöksen tai muun toimenpiteen taikka viranomaisen ja vastaanottajan välisen sopimuksen perusteella. Perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon turvaaminen ei kielilainkaan osalta edellytä nimenomaista viittaussäännöstä. Sen tekeminen on mahdollista sääntelyn selkeyden vuoksi, mutta tällöin viittauksen on oltava vastakohtaispäätelmän vuoksi kattava.<sup>92</sup>

---

<sup>90</sup> Muukkonen, Matti: Ulkoistaminen ja perustuslainsäätäjän tahto, s.11

<sup>91</sup> HE 211/2002 vp.

<sup>92</sup> PeVL 11/2006 vp. ja PeVL 42/2005 vp.

### 3.3.4 Yksityisyyden ja henkilötietojen suoja

Siirrettäessä muulle kuin viranomaiselle tehtäviä, joissa tehtäviä hoitavat käsittelevät henkilötietoja, on yksityisyyden ja henkilötietojen suojaan kiinnitettävä huomiota. Perustuslakivaliokunnan käytännössä perustuslain 10 §:ää on tarkasteltu laajemminkin.<sup>93</sup> Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että vaikka perustuslain mukaan henkilötietojen suojasta tulisi säätää tarkemmin lailla jättäen lainsäätäjän harkintaan sääntelyn yksityiskohdat, niin lainsäätäjän harkintaa rajoittaa henkilötietojen suojan osittainen sisältyminen yksityiselämän piiriin. Valiokunta on katsonut, että henkilötietojen suoja tulee turvata tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Hyväksyttäväksi voidaan katsoa laintasoinen kattava ja yksityiskohtainen sääntely, jossa on otettu huomioon ainakin rekisteröinnin tavoite, rekisteröitävien henkilötietojen sisältö, niiden sallitut käyttötarkoitukset tietojen luovutettavuus mukaan luettuna sekä tietojen säilytysaika henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturva. Jos tehtäviin voi sisältyä arkaluonteisiin tietoihin rinnastuvien tunnisteiden käsittelyä, on erityisen tärkeää huolehtia tällaisten tietojen suojaamisesta oikeudettomalta käytöltä.<sup>94</sup> Perustuslakivaliokunta on käytännössään edellyttänyt säännöksiltä tarkkuutta tietoturvan sisällöstä ja viranomaisen velvoitteista.<sup>95</sup>

Henkilötietolaki velvoittaa rekisterinpitäjää toimimaan huolellisesti, perustelemaan henkilötietojen käsittelyn, sitoutumaan rekisterin käyttötarkoitukseen ja tarpeellisten tietojen käsittelyyn sekä huolehtimaan rekisterin virheettömyydestä ja rekisteriselosteen esilläolosta. Henkilötietolaki velvoittaa rekisterinpitäjää toiminnassaan myös tietojen suojaamiseen ja vaitiolovelvollisuuteen toiminnassa ilmi tulleista henkilöiden ominaisuuksista. Henkilötietolain 32 § asettaa rekisterinpitäjälle velvollisuuden toteuttaa tarpeelliset tekniset ja organisatoriset toimenpiteet henkilötietojen suojaamiseksi asiattomalta pääsylvä tietoihin ja vahingossa tai laittomasti tapahtuvalta tietojen hävittämiseltä, muuttamiselta, luovuttamiselta, siirtämiseltä taikka muulta laittomalta käsittelyltä. Toimenpiteiden toteuttamisessa on otettava huomioon käytettävissä olevat tekniset mahdollisuudet, toimenpiteiden aiheuttamat kustannukset, käsiteltävien tietojen laatu, määrä ja ikä sekä käsittelyn merkitys yksityisyyden suojan kannalta.

---

<sup>93</sup> PeVL 51/2002 vp., PeVL 14/2002 vp., PeVL 35/2004 vp., PeVL 2/2008 vp., PeVL 35/2008 vp., PeVL 3/2009 vp. ja PeVL 65/2010 vp.

<sup>94</sup> PeVL 55/2010 vp.

<sup>95</sup> PeVL 27/2005 vp.

Henkilötietolain lisäksi viranomaista velvoittaa asetus tietoturvallisuudesta valtionhallinnossa (681/2010). Asetuksen 1 §:n mukaan asetuksessa säädetään valtionhallinnon viranomaisten asiakirjojen käsittelyä koskevista yleisistä tietoturvallisuusvaatimuksista sekä asiakirjojen luokittelun perusteista ja luokittelua vastaavista asiakirjojen käsittelyssä noudatettavista tietoturvallisuusvaatimuksista. Asetus edellyttää sen 4 §:n mukaan valtionhallinnon viranomaisia pitämään huolta, että tietoturvallisuuden suunnittelu hyvän tiedonhallintatavan mukaisesti perustuu viranomaisen selvityksiin ja arvioihin sen hallussa olevista asiakirjoista sekä niihin talletettujen tietojen merkityksestä, ja että suunnittelussa otetaan huomioon vaatimus hyvän julkisuus- ja salassapitorakenteen toteuttamisesta tietojärjestelmissä ja tietoturvallisuustoimenpiteet mitoitetaan ottamalla huomioon suojattavien tietojen merkitys ja käyttötarkoitus sekä asiakirjoihin ja tietojärjestelmiin kohdistuvat uhkatekijät ja tietoturvallisuustoimenpiteistä aiheutuvat kustannukset. Asetuksen 5 §:ssä on lista asioista, joista viranomaisen on huolehdittava. Mainittakoon näistä oleellisimpina tutkielmaani liittyen varmistuminen käsittelyä koskevien tehtävien ja vastuiden määrittelystä, henkilöstön ohjeistamisesta ja kouluttamisesta asianmukaista käsittelyä varten ja ohjeiden noudattamisen valvonta.

Tietosuojavaltuutetun toimistossa on laadittu ohjeistus tietosuojan asianmukaisesta huolehtimisesta käytettäessä tehtävien hoitamiseen palveluntuottajia.<sup>96</sup> Henkilötietolain (523/1999), joka yleislakina tulee sovellettavaksi kaikkeen henkilötietojen käsittelyyn, keskeinen tavoite on hyvän tietojenkäsittelytavan ja samalla hyvän tiedonhallinnan aikaansaaminen. Ohjeistuksessa on esitelty seuraavia tässä kappaleessa mainittuja asioita, joita rekisterinpitäjän tulisi ottaa huomioon. Huomionarvoista on, että henkilötietojen käsittelyä edellyttäviä tehtäviä siirrettäessä tulevat henkilötietolain vaatimukset sovellettaviksi myös palvelun tuottajan toimintaan. Näiden siirrettävien tehtävien palveluiden hankkimisesta on tehtävä rekisterinpitäjän ja palveluntuottajan välillä toimeksiantosopimus, jolloin rekisterinpitäjä vastaa tietojenkäsittelyn lainmukaisuudesta ja palvelun tuottaja vastaa käsittelystä rekisterinpitäjän kanssa tehdyn toimeksiantosopimuksen mukaisesti. Rekisterinpitäjän toimeksiantosopimuksella luovuttamia tietoja palveluntuottajalle ei katsota henkilötietojen luovuttamiseksi vaan rekisterin käytöksi, johon ei tarvita asianomaisen rekisteröidyn henkilön suostumusta. Rekisterinpitäjän tulee varmistua siitä, että kenenkään yksityisyyttä ei perusteettomasti vaaranneta. Suunnittelulta edellytetään

---

<sup>96</sup> Tietosuojavaltuutetun toimisto: Henkilötietojen käsittelyn ulkoistaminen, yhteiset tietojärjestelmät, verkottuminen ja niihin liittyvät sopimukset, Asiaa tietosuojasta 3/2005

yksityiskohtaisuutta tehtävistä ja vastuista sekä riskeistä ja uhkista. Rekisterinpitäjän on varmistuttava palveluntuottajan mahdollisuuksista ottaa huomioon tietoturvallisuuden ja tietojen suojaamisen vaatimusten täyttäminen ja suunniteltava tietorakenteet asianmukaisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Tietosuojavaltuutetun ohjeistuksessa on mainittu esimerkkeinä tehtäviä hoitavien käyttöoikeuksien rajaaminen vain tarpeellisiin tietoihin ja näyttöjen ja näkymien suunnittelu tarpeettomien tietojen välttämiseksi.<sup>97</sup> Perustuslakivaliokunnan oikeusturvaa ja hyvää hallintoa koskevat tulkinnat siirrettäviä tehtäviä hoitavien teknisistä edellytyksistä sekä riittävästä osaamisesta tehtävän hoitamiseksi varmistumisesta koskevat mitä olennaisin osin myös henkilötietojen suojaa ja tietoturvallisuutta.<sup>98</sup>

### 3.4 Oikeusturva ja hyvä hallinto

Suomen perustuslain esitöistä ilmenee, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset on liitetty ennen muuta julkiseen hallintotehtävään liittyvään päätöksentekoon.<sup>99</sup> Päätöksenteossa olisi esitöiden mukaan kiinnitettävä huomiota muun muassa yhdenvertaisuuteen (6 §), yksilön kielellisiin perusoikeuksiin (17 §), oikeuteen tulla kuulluksi, vaatimukseen päätösten perustelemisesta ja oikeuteen hakea muutosta.<sup>100</sup> Esitöissä annetaan tulkintaohjeeksi oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimuksille tulkinta yhteydessä 21 §:ään ja muihin perusoikeussäännöksiin sekä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö. Vaikka Suomen perustuslain esitöissä viitataan erityisesti julkiseen hallintotehtävään liittyvään päätöksentekoon, Keravuori-Rusanen on katsonut, ettei esitöiden tarkoituksena ole ollut sulkea pois muita julkisia hallintotehtäviä oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimuksen piiristä viittaamalla näihin ensisijaisesti hallintopäätösten yhteyteen liitetyillä vaatimuksilla.<sup>101</sup>

Käsitykset oikeusturvajärjestelyjen toteuttamismuodoista ja riittävydestä vaihtelevat hallintotehtävään sisältyvän julkisen vallankäytön asteen ja sen ilmenemismuotojen perusteella tapauskohtaisesti.<sup>102</sup> Perustuslakivaliokunta on hyväksynyt perustuslain 124 §:ää koskevassa tulkintakäytännössään vaihtelevia lakiteknisiiä toteutustapoja

---

<sup>97</sup> Tietosuojavaltuutetun toimisto: Henkilötietojen käsittelyn ulkoistaminen, yhteiset tietojärjestelmät, verkottuminen ja niihin liittyvät sopimukset, Asiaa tietosuojasta 3/2005

<sup>98</sup> PeVL 11/2002 vp., PeVL 2/2002 vp., PeVL 56/2002 vp., PeVL 33/2004 vp., PeVL 42/2005 vp., PeVL 11/2006 vp. ja PeVL 30/2012 vp.

<sup>99</sup> HE 1/1998 vp.

<sup>100</sup> Myös PeVL 19/1996 vp

<sup>101</sup> Keravuori-Rusanen, Marietta: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä, s. 353

<sup>102</sup> Keravuori-Rusanen, Marietta: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä, s.354

oikeusturvan varmistamiseksi.<sup>103</sup> Silloin kun siirrettävät tehtävät eivät kohdistu päätöksentekoon yksityisen oikeudesta, edusta tai velvollisuudesta, vaan kyse on tosiasiallisesta hallintotoiminnasta, on perustuslakivaliokunnan käytännössä painottunut oikeusturvasta huolehtiminen etukätein eikä muutoksenhaun keinoin.<sup>104</sup> Tämä voi johtua julkisen hallintotehtävän hoitamisen muodosta, johon ei luontevasti pystytä liittämään muutoksenhakumahdollisuuksia.<sup>105</sup> Olennaiseksi muodostuu kuitenkin käsitys oikeussuojakeinon tehokkuudesta.<sup>106</sup>

Suomen perustuslain esitöiden mukaan oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimuksilla on haluttu korostaa julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista.<sup>107</sup> Esitöissä korostetut vaatimukset ovat konkretisoituneet perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä.<sup>108</sup> Valiokunnan mukaan oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää, että siirrettäviä tehtäviä hoitavien teknisistä edellytyksistä sekä riittävästä osaamisesta tehtävän hoitamiseksi varmistutaan, ja että siirrettäviä tehtäviä hoitavien henkilöiden ammatillisesta kelpoisuudesta, rikosoikeudellisesta virkavastuusta ja julkisesta valvonnasta huolehditaan asianmukaisesti. Tämän lisäksi valiokunta on edellyttänyt oikeusturvasta huolehdittavan antamalla tehtävien hoitamisesta ja siinä noudatettavasta menettelystä riittävän yksityiskohtaiset säännökset sekä lainsäädännön asianmukaisuudella. Valiokunta on myös katsonut, että keskeisten yleishallinto-oikeudellisten säädösten soveltamisesta on oltava säännökset laissa, jotta oikeusturva ei vaarantuisi tehtävien siirron johdosta.<sup>109</sup>

Perustuslakivaliokunta on uudemmassa käytännössään nimenomaisesti lausunut, että hyvän hallinnon vaatimusten täyttämiseksi viittausta hallinnon yleislakeihin ei enää nykyisin ole perustuslain 124 §:n takia välttämätöntä sisällyttää lakiin, koska hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisen määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvelvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös

---

<sup>103</sup> Ks. Keravuori-Rusanen, Marietta: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä, s.351 - 370, jossa oikeusturvan lakitekniisten toteutustapojen systematisointi on liitetty hallinnollisen päätöksenteon ja tosiasiallisen hallintotoiminnan väliseen rajanvetoon.

<sup>104</sup> PeVL 28/2001 vp., PeVL 2/2002 vp. ja PeVL 11/2002 vp.

<sup>105</sup> Keravuori-Rusanen, Marietta: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä, s.367

<sup>106</sup> Keravuori-Rusanen, Marietta: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä, s.355

<sup>107</sup> HE 1/1998 vp.

<sup>108</sup> PeVL 11/2002 vp., PeVL 2/2002 vp., PeVL 56/2002 vp., PeVL 33/2004 vp., PeVL 42/2005 vp., PeVL 11/2006 vp. ja PeVL 30/2012 vp.

<sup>109</sup> Ks. PeVL 11/2002 vp.



yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä.<sup>110</sup> Kuten edellä toin esille, julkisuuslaki ei tule sanamuotonsa mukaan sovellettavaksi julkisiin hallintotehtäviin, jotka eivät sisällä julkisen vallan käyttöä. Tämän vuoksi viittaus siihen on sen soveltuvuuden vuoksi välttämätön tehtävien siirtoa koskevassa lainsäädännössä. Viittaukset muihin hallinnon yleislakeihin ovat mahdollisia, jos se katsotaan tarpeelliseksi sääntelyn selkeyden vuoksi, mutta tällöin viittauksen on oltava vastakohtaispäätelmän vuoksi kattava.<sup>111</sup> Perustuslakivaliokunta on kuitenkin korostanut viittausten tärkeyttä velvollisuuksien selkeyttämiseksi silloin, kun kyse on sopimuksin siirrettävistä tehtävistä.<sup>112</sup> Tämän vuoksi viranomaisen ja yksityisen väliseen sopimukseen palvelun tuottamisesta sekä tätä käsittelevään lakiin onkin syytä ottaa maininta hallinnon yleislakien sekä virka- sekä vahingonkorvausvastuun soveltumisista yksityisiin heidän hoitaessaan siirrettyjä tehtäviä.

### **3.5 Merkittävä julkinen valta**

Hallituksen esityksen mukaan merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä olisi perustuslain 124 §:n yhteydessä pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin. Tällaisia valtuuksia ei ehdotetun säännöksen mukaan saisi antaa muille kuin viranomaisille.<sup>113</sup> Merkittävän julkisen vallan siirtäminen on perustuslain 124 §:n mukaan kielletty.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut, että kotirauhan piiriin kohdistuvat tarkastusvaltuudet merkitsevät oikeutta puuttua merkittävällä tavalla perustuslaissa jokaiselle turvattuun kotirauhan suojaan eikä tällaista valtuutta voida näin ollen antaa yksityiselle tavallisella lailla.<sup>114</sup> Valiokunta ei kuitenkaan ole nähnyt estettä säätää viranomaiskoneiston ulkopuolelta nimetyn henkilön oikeudesta avustaa viranomaista kotirauhan piiriin ulottuvien toimenpiteiden suorittamisessa.<sup>115</sup> Perustuslakivaliokunta on kannanotossaan hallituksen esitykseen laista työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta ja eräistä siihen liittyvistä laeista todennut asunnon tarkastamisvaltuuden antamisen ulkopuoliselle asiantuntijalle merkitsevän oikeutta

---

<sup>110</sup> PeVL 3/2009 vp., PeVL 53/2010 vp., PeVL 11/2006 vp., PeVL 48/2010 vp., PeVL 30/2010 vp. ja PeVL 13/2010 vp.

<sup>111</sup> PeVL 11/2006 vp. ja PeVL 42/2005 vp.

<sup>112</sup> PeVL 6/2013 vp. ja PeVL 3/2009 vp.

<sup>113</sup> HE 1/1998 vp.

<sup>114</sup> PeVL 30/2010 vp., PeVL 46/2001 vp., PeVL 48/2001 vp. ja PeVL 40/2002 vp.

<sup>115</sup> PeVL 30/2010 vp. ja PeVL 46/2001 vp.

puuttua merkittäväällä tavalla perustuslaissa jokaiselle turvattuun kotirauhan suojaan. Valiokunta ei kuitenkaan nähnyt estettä säätää viranomaiskoneiston ulkopuolelta nimetyn toimielimen oikeudesta avustaa tämän tarkastuksen toimittamisessa.<sup>116</sup>

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö näyttää osoittavan, että merkittäväkin julkisen vallan käyttöä sisältäviä hallintotehtäviä on mahdollista siirtää yksityiselle, jos yksityisen toimenkuva on vain viranomaista avustava. Näistä perusteluista johtaen sekä merkitykseltään vähäistä että merkittävää julkista hallintotehtävää avustavat tehtävät, joihin ei sisälly itsenäistä päätäntävaltaa on mahdollistaa siirtää yksityiselle taholle, kunhan perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeista huolehditaan riittäväällä tavalla.

---

<sup>116</sup> PeVL 42/2005 vp.

## 4 Siirrettävät tehtävät

### 4.1 Liikenteen turvallisuusviraston rekisteröintitoimintaan liittyvät säädökset

Liikenteen turvallisuusvirastolle on laissa Liikenteen turvallisuusvirastosta säädetty velvollisuus hoitaa toimialansa rekisteröintitehtäviä. Samaisessa laissa virastolle on annettu oikeus tehdä sopimuksia neuvontapalvelutehtävien, asiakaspalvelutehtävien, asiakirja-palvelutehtävien ja muiden vastaavien hallintopalvelutehtävien, joihin ei sisälly merkittävän julkisen vallan käyttöä, siirtämisestä muun kuin viranomaisen hoidettavaksi. Näitä tehtäviä hoitavaan henkilöön on samassa pykälässä säädetty sovellettavaksi rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan kyseisiä tehtäviä. Näiden tehtävien hoidossa on myös noudatettava hallintolain, kielilain ja viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain säännöksiä.

Laissa ajoneuvon rekisteritoiminnasta (1100/1998) säädetään ajoneuvolain (1090/2002) 8 luvun mukaisen rekisteröintitoiminnan järjestämisestä. Lain tavoitteena on vielä ennen muutoksia vain edistää ajoneuvojen rekisteröintipalvelujen saatavuutta ja ajoneuvorekisterin ajantasaisuutta. Rekisteröintitoiminnan järjestämisen lisäksi laissa on säädetty rekisteröintitoiminnasta, sopimusrekisteröijän yleisistä edellytyksistä, sopimusrekisteröijän sekä rekisteröintejä suorittavan henkilön luotettavuuden arvioinnista, rekisteröintitoimintaa koskevasta sopimuksesta, rekisteröinnistä perittävästä maksusta, hyvästä hallinnosta, kielilain säännöksistä, valvonnasta, henkilörekisteritiedoista, salassapitovelvollisuudesta, virka-avusta, oikaisun hakemisesta, rangaistussäännöksistä sekä tarkemmista säännöksistä ja ohjeista. Valtioneuvoston asetuksessa ajoneuvojen rekisteröinnistä (893/2007) on annettu tarkempia säännöksiä rekisteri-ilmoituksen tekemisestä.

Kaikki tulevien toimintarakenteiden muutokset sähköisen palvelun ja alueellisten palvelujen kehittämisessä eivät ole mahdollisia nykyisten ajoneuvoliikennerekisterin toimintaa säätelevien lakien ja asetuksen puitteissa.<sup>117</sup> Tämän vuoksi muutokset ovat välttämättömiä, jotta ajoneuvorekisteritoiminnan joustavammat palvelut myös sähköisenä asiointina olisivat mahdollisia. Tässä luvussa käyn lävitse tehtäviä, joita Liikenteen turvallisuusvirasto haluaa siirtää yksityisille, ja näiden tehtävien luonnetta siirrettävyyden edellytyksien kannalta. Esitän myös muutamia välttämättömiä

---

<sup>117</sup> Ajoneuvolaki (1090/2002), Laki ajoneuvojen rekisteröintitoiminnasta (1100/1998), Laki ajoneuvoliikennerekisteristä (541/2003) ja Valtioneuvoston asetus ajoneuvojen rekisteröinnistä (893/2007)

lainsäädännön uudistuskohchia, joilla avustavien tehtävien siirto halutulla tavalla on mahdollista.

Liikenteen turvallisuusviraston tehtäviin kuuluu lain mukaan huolehtia kuljettajantutkintojen järjestämisestä ja hoitaa toimialansa verotus- ja rekisteröintitehtäviä sekä tietopalvelutehtäviä.<sup>118</sup> Tämä tutkielman osa keskittyy ajoneuvorekisteröintitehtäviin liittyvien uusien prosessien tunnistamiseen ja sen määrittelyyn, käytetäänkö kyseisissä prosesseissa merkittävää julkista valtaa, julkista valtaa vai onko kyseessä hallintoa toteuttavat tehtävät, joita on kuitenkin arvioitava perustuslain 124 §:n mukaisina julkisina hallintotehtävinä. Tämän lisäksi tässä osassa selvitetään, miten tehtävien siirto toteuttaa Suomen perustuslain 124 §:n vaatimukset lakisääteisydestä, tarpeellisuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta, perusoikeussuojan vaarantamisen kiellosta sekä muista hyvän hallinnon takeista, ja minkälaisia vaatimuksia se lainsäädännölle asettaa.

## **4.2 Liikenteen turvallisuusviraston siirrettävät tehtävät**

Uuden kustannustehokkaan ja asiakaslähtöisen mallin mukaisessa toiminnassa esiintyviä rekisteröintitoiminnan siirrettäviä tehtäviä ovat rekisteri-ilmoitusten ja siirtolupahakemusten sekä niihin liittyvien tietojen vastaanotto ja tallentaminen, rekisteröintiin liittyvien välineiden luovuttaminen, asiakirjojen lähettäminen Liikenteen turvallisuusvirastolle digitoitavaksi ja arkistoitavaksi, rekisteröintimaksujen periminen ja muut rekisteröintiin ja siirtoluvan antamiseen liittyvät tekniset tehtävät.

### **4.2.1 Vastaanotto, tarkistaminen ja tallentaminen**

Ajoneuvon rekisteri-ilmoituksen ja siirtolupahakemuksen vastaanotto sekä vaadittavien tietojen tarkistaminen tarkoittaa prosessikuvauksen tasolla sitä, että sopimusrekisteröijä vastaanottaa asiakkaan ilmoituksen halutusta rekisteröintitapahtumasta, tarkistaa ilmoitusoikeusselvityksen varmistuakseen hänen oikeudestaan rekisteri-ilmoituksen tekemiseen, tarkistaa rekisteri-ilmoituksen vaadittavat tiedot ja tarvittaessa täydentää niitä sekä tarkistaa asiakkaan henkilöllisyyden. Uudessa prosessissa on tarkoituksena, että rekisteröinti on ilmoituksenvaraista eikä rekisterimerkintä luo omistusoikeutta. Mahdollisia rekisteröintitapahtumia voivat olla esimerkiksi ajoneuvon omistajan- ja haltijanvaihdostilanteet, liikennekäyttöön otto tai poisto, käyttötarkoituksen muutos tai lopullinen poisto. Esimerkkinä ajoneuvon omistajan vaihtumistilanteessa

---

<sup>118</sup> Laki liikenteen turvallisuusvirastosta 2§ 6 k

sopimusrekisteröijä vastaanottaa ilmoituksen asiakkaan valitseman palvelukanavan kautta<sup>119</sup> ja tarkistaa asiakkaan ilmoitusoikeuden rekisterin tietoihin uudella ajoneuvokohtaisella varmenteella<sup>120</sup> tai rekisteröintitodistuksen II-osalla (edellyttää henkilökohtaista käyntiä). Näin varmistutaan, että kyseessä on ajoneuvon maahantuoja, valmistaja, omistaja tai haltija, joka on ajoneuvolaissa säädetty velvolliseksi ilmoittamaan rekisteritiedot ja niissä tapahtuneet muutokset ajoneuvorekisteriin, tai hänen valtuuttamansa henkilö. Ilmoituksesta sopimusrekisteröijä tarkistaa, että ajoneuvon yksilöintitiedot, omistajien ja haltijoiden tiedot ja ajoneuvon luovutuspäivämäärä ovat oikein ilmoitettuna käyttämällä apunaan sovellusyhteyden avulla saamiaan ajoneuvon teknisiä tietoja ajoneuvorekisteristä. Jos asiakas tekee ilmoituksen sähköisen asioinnin kautta, ei sopimusrekisteröijille tule tarkastettavaksi luovutuspäivämäärää vaan asiakas ilmoittaa kaikki tiedot tällöin yksipuolisesti käyttämällä varmennetta. Asiakkaan vahvaa tunnistusta edellytetään ajoneuvon omistajanvaihdostilanteissa ja tämän vuoksi sopimusrekisteröijän tulee varmistaa asiakkaan henkilöllisyys kuvallisesta voimassa olevasta henkilötodistuksesta tai vahvan sähköisen tunnistuksen avulla, niin kuin laissa vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista säädetään (617/2009).

Ajoneuvon rekisteri-ilmoitusta ja siirtolupahakemusta sekä niihin liittyvää liikennevakuutusta koskevien tietojen tai ajoneuvoon muutoin liittyvien tietojen tallentaminen tarkoittaa prosessikuvauksen tasolla sitä, että sopimusrekisteröijä kirjautuu tunnuksillaan omaan palvelukanavaansa, syöttää asiakkaalta vastaanotetut ja tarkistetut tiedot ja välittää ne omasta palvelustaan Liikenteen turvallisuusviraston palvelukanavaan. Liikenteen turvallisuusviraston järjestelmä tarkistaa, ovatko halutut muutokset annetuilla tiedoilla mahdollisia. Sopimusrekisteröijä kerää siis tarvittavat tiedot rekisteri-ilmoitusta varten ja välittää ne omasta sähköisestä järjestelmästä sovellusyhteydellä Liikenteen turvallisuusviraston rekisterijärjestelmään, jossa järjestelmä tarkistaa päivitysrajoitukset ja sen, että tiedot täsmäävät ajoneuvorekisterin

---

<sup>119</sup> Mahdollisia asiointikanavia ovat vakuutusyhtiöiden konttorit ja myyntipisteet, verkkokauppa, vakuutusedustajat ja meklarit, autoliikkeiden toimipisteet autonhankinnan yhteydessä, katsastusasemat ja muut mahdolliset sopimusrekisteröijät (Trafin sisäisen työryhmän suunnittelutietoa 6/2013)

<sup>120</sup> Varmenteella tarkoitetaan tietoa, joka yksilöi ajoneuvon ja rekisteriin merkityn omistajan. Varmenteessa on kyse uudesta toiminnallisuudesta, joka mahdollistaisi sähköisten rekisteröinti-ilmoitusten tekemisen ajoneuvojen omistajille tai näiden valtuuttamille henkilöille. Vain ajoneuvon rekisteriin merkitty omistaja voisi saada varmenteen haltuunsa. Varmenne mahdollistaa kaikki rekisteri-ilmoitukset sille kenen hallussa se on. Varmenteella voi näin todistaa omistus- tai ilmoitusoikeuden rekisteri-ilmoituksen yhteydessä. (Trafin sisäisen työryhmän suunnittelutietoa 6/2013)

tietoihin ja sanoman teknisen oikeellisuuden. Toisin sanoen Liikenteen turvallisuusvirasto harkitsee rekisteri-ilmoituksen mahdollisuuden ja sen tehdessä hyväksyvän päätöksen tekee välittömästi päivityksen muuttuneista tiedoista ajoneuvorekisteriin.

#### **4.2.2 Luovuttaminen**

Rekisteröintitodistuksen, varmenteen, rekisterikilven, siirtoluvan ja siirtolupaan liittyvän siirtomerkin luovuttaminen tarkoittaa prosessikuvauksen tasolla tilannetta, jossa sopimusrekisteröijä luovuttaa vahvaa tunnistusta vastaan asiakkaalle hänen tarvitsemansa edellä mainitun asian. Rekisteröintitodistus on sopimusrekisteröijän tulostettavissa asiakkaalle Liikenteen turvallisuusviraston varmistamien muutostietojen ja tekemän päivityksen jälkeen välittömästi. Varmenteen luovutus aloitetaan uutena palveluna Liikenteen turvallisuusviraston toimesta, mutta jatkossa varmennekäytännön vakiintuessa niiden luovutus siirrettäisiin sopimusrekisteröijille. Rekisterikilpien luovutus tapahtuisi postitse, sillä kaikkien sopimusrekisteröijien ei ole mahdollista eikä tarkoituksenmukaista pitää kilpivarastoa. Asiakas ilmoittaisi sopimusrekisteröijälle tarvittavat tiedot ja hänet tunnistettaisiin vahvasti. Tämän jälkeen sopimusrekisteröijä välittäisi tiedot Liikenteen turvallisuusvirastolle vastaavalla tavalla kuin rekisteri-ilmoituksessa ja Liikenteen turvallisuusviraston järjestelmän tehdessä hyväksyvän päätöksen olisi mahdollista laittaa kilvet tilaukseen asiakkaalle.

#### **4.2.3 Välittäminen**

Asiakirjojen lähettäminen digitoitavaksi ja arkistoitavaksi Liikenteen turvallisuusvirastolle tarkoittaa prosessikuvauksen tasolla rekisteri-ilmoituksen tai siirtolupahakemuksen paperisten asiakirjojen postittamista kootusti Liikenteen turvallisuusvirastolle, joka tämän jälkeen suorittaa asiakirjojen sähköiseen muotoon saattamisen ja arkistoinnin. Sopimusrekisteröijät eivät arvioi rekisteri-ilmoituksen yhteydessä esitettyjen asiakirjojen oikeellisuutta. Jos asiakirjojen oikeellisuutta olisi jälkikäteen arvioitava, sen voisi tehdä Liikenteen turvallisuusvirasto tarkistamalla asiakirjat arkistostaan.

#### **4.2.4 Maksujen periminen**

Maksujen periminen rekisteröintisuoritteista tarkoittaa prosessikuvauksen tasolla, että sopimusrekisteröijä perii asiakkaalta valtion maksuperustelain (150/1992) mukaisen palvelumaksun. Maksu peritään palvelutapahtuman yhteydessä ja maksut tilitetään

kuukausittain Liikenteen turvallisuusvirastolle. Maksu on asiakkaalle sama riippumatta siitä, minkä sopimusrekisteröijän tai sopimusrekisteröijän mahdollisen alihankkijan kautta hän rekisteröintitoimenpiteensä suorittaa.

#### **4.2.5 Muut tehtävät**

Muut ajoneuvon rekisteröintiin ja siirtoluvan antamiseen liittyvät tekniset tehtävät voivat olla esimerkiksi asiakkaan osoite- ja nimitietojen päivittäminen sekä välittömästi rekisteröintitapahtumaan liittyvä tekninen asiakasneuvonta, joka ei edellytä erityistä asiantuntemusta.

### **4.3 Lainvalmistelijan tulkintoja**

Perustuslakivaliokunnan lausunnoista ja hallituksen esityksistä löytyy tulkintoja, joissa osittain vastaavien tehtävien luonnetta ja siirrettävyyttä on arvioitu. Perustuslakivaliokunta antoi hallituksen esityksestä laeiksi passilain muuttamisesta ja passilain muuttamisesta annetun lain eräiden säännösten kumoamisesta lausunnon, jossa käsiteltiin osittain vastaavia tehtäviä kuin Liikenteen turvallisuusviraston uudet siirrettävät tehtävät.<sup>121</sup> Tehtävissä oli kyse passin laadun ja oikeasisältöisyyden tarkistamisesta sekä passin toimittamisesta ja luovuttamisesta. Tehtävät katsottiin menettelyn vaiheina selkeästi epäitsenäisiksi eikä niihin sisältynyt päätöksentekoa tai harkintavaltaa. Valiokunta katsoi, etteivät ne sisällä julkisen vallan käyttöä, ja tulkitsi niissä olevan kysymys teknisluonteisista, viranomaista avustavista tehtävistä, joita on tehtäväkokonaisuutensa puolesta arvioitava perustuslain 124 §:n mukaisina julkisina hallintotehtävinä.

Varmenteen luovuttamistehtävän siirtoon on osittain verrattavissa perustuslain kannanotot hallituksen esityksestä laeiksi sähköisistä allekirjoituksista ja viestintähallinnosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta<sup>122</sup> ja hallituksen esityksestä laiksi vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi<sup>123</sup>. Ensimmäisessä lausunnossa perustuslakivaliokunta katsoi, että laatuvarmenteiden tarjoamista on varmenteen oikeusvaikutuksien vuoksi pidettävä 124 §:n mukaisina julkisina hallintotehtävinä. Se perusteli kantaansa sillä, että varmenteella voidaan varmistua henkilön henkilöllisyydestä, koska oikeustoimen edellytykseksi laissa säädetty allekirjoitus voidaan tehdä laatuvarmenteeseen perustuvaa sähköistä

---

<sup>121</sup> PeVL 6/2013 vp.

<sup>122</sup> PeVL 2/2002 vp.

<sup>123</sup> PeVL 16/2009 vp.

allekirjoitusta käyttämällä. Laatuvarmenne voidaan siten rinnastaa viranomaisen myöntämään henkilötodistukseen, kuten passiin tai henkilökorttiin. Valiokunta katsoi, että varmenteet ovat kansainvälisen standardoinnin kohteena olevia tietoteknisiä tuotteita, joiden tarjoamista yleisölle on perustuslain 124 §:ssä säädetyn tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen kannalta pidettävä muullekin kuin viranomaiselle soveltuvana palvelutehtävänä. Valiokunta katsoi, ettei tällaisessa tehtävässä ole ensisijaisesti kysymys yksilön etua tai oikeutta koskevasta päätöksenteosta.

Toisessa lausunnossaan perustuslakivaliokunta katsoi, että lakiehdotuksessa tarkoitettujen sähköisten varmenteiden tarjoamispalvelun luonne on siinä määrin etäännytynyt julkiseen hallintotehtävään liitettävistä ominaispiirteistä, että toimintaa ei enää nykyisin ole pidettävä julkisena hallintotehtävänä, vaikka vahvan sähköisen tunnistamisen välineillä ja varmennetoiminnalla sinänsä onkin merkitystä erilaisissa oikeustoimissa osapuolten aseman kannalta. Vaikka varmenteiden tarjoamista ei arvioidakaan perustuslain 124 §:n mukaisesti, niin valiokunta katsoi, että tämän luonteisen toiminnan sääntelyssä on otettava varsinaisen henkilötietojen käsittelyn asianmukaisuuden ohella huomioon vaatimukset palvelujen laadusta, luotettavuudesta, toimivuudesta ja saatavuudesta.

Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa neuvojen ja ohjeiden antamiseen hallituksen esityksestä laeiksi Ilmailulaitoksesta, Ilmailuhallinnosta ja lentoliikenteen valvontamaksusta sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta.<sup>124</sup> Kyseessä oli perustuslakivaliokunnan mukaan julkisen vallan käyttö. Siltikin neuvojen ja ohjeiden ollessa teknisluonteisia, niiden siirto katsottiin perustuslainmukaiseksi. Neuvonnasta on ollut kyse myös perustuslakivaliokunnan tulkinnassa hallituksen esityksestä laiksi ajoneuvoverolain 56 §:n muuttamisesta. Tässä itse avustava palvelutehtävä oli neuvontaa, ja sen siirto katsottiin perustuslain mukaan mahdolliseksi, koska neuvojen antaminen ei vaatinut erityistä asiantuntemusta.<sup>125</sup>

Hallituksen esityksessä laiksi julkisen hallinnon yhteispalvelusta on ehdotettu säädettäväksi avustavia asiakaspalvelutehtäviä, jotka olisivat siirrettävissä muunkin kuin toimivaltaisen viranomaisen hoidettavaksi. Esityksessä avustaviksi asiakaspalvelutehtäviksi ja samalla perustuslain 124 §:ssä tarkoitetuiksi julkisiksi hallintotehtäviksi katsottiin palvelua käyttävän henkilöllisyyden toteaminen ja varmentaminen, toimeksiantajana toimivalle viranomaiselle tarkoitettujen asiakirjojen

---

<sup>124</sup> PeVL 47/2005 vp.

<sup>125</sup> PeVL 11/2006 vp.



vastaanottaminen ja välittäminen edelleen toimeksiantajalle sekä toimitusasiakirjojen ja muiden asiakirjojen luovuttaminen ja niistä perittävien maksujen vastaanottaminen ja välittäminen edelleen toimeksiantajalle.<sup>126</sup> Siirron hyväksyttävyyden perustui tehtävien luonteen osalta siihen, että niissä ei tehdä kansalaisten oikeuksia ja velvollisuuksia koskevia päätöksiä tai ratkaisuja eikä tarvita erityisasiantuntemusta.

Kaikissa edellä mainituissa perustuslakivaliokunnan lausunnoissa ja hallituksen esityksessä tehtävien siirto katsottiin mahdolliseksi.

#### **4.4 Liikenteen turvallisuusviraston siirrettävien tehtävien perustuslainmukaisuus**

Verrattaessa Liikenteen turvallisuusviraston tehtävien laatua perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä ilmenneisiin tehtäviin, joissa on ollut kyse viranomaista avustavista tehtävistä, vaikuttaisi Liikenteen turvallisuusviraston uusissa tehtävissä olevan kyse avustavista tehtävistä, jotka katsotaan julkisiksi hallintotehtäviksi. Siirrettävinä tehtävinä rekisteri-ilmoitusten ja muiden edellä mainittujen ilmoitusten vastaanotto, tarkistaminen ja tallentaminen sekä siirtolupien, kilpien ja varmenteen luovuttaminen ovat menettelyinä epäitsenäisiä eivätkä sisällä päätöksentekoa eikä merkittävää harkintavaltaa. Varmenteen luovuttaminen on vielä perustuslakivaliokunnan viimeisimmän käytännön mukaisesti mahdollista tulkita julkiseksi tehtäväksi, joka ei lukeudu perustuslain 124 §:n mukaisen julkisen hallintotehtävän käsitteen alaan. Näin ollen sen siirrettävyyden edellytyksiä ei tarkasteltaisi samojen edellytysten mukaisesti, vaikka siirtämisessä Liikenteen turvallisuusviraston on huolehdittava henkilötietojen käsittelyn asianmukaisuudesta ja palvelujen laadusta, luotettavuudesta, toimivuudesta ja saatavuudesta.

Maksujen periminen on vakiintunut käytäntö ollut Liikenteen turvallisuusvirastolla jo nykyisten sopimusrekisteröijien kanssa. Vastaava käytäntö on hyväksytty myös laissa julkisen hallinnon yhteispalvelusta (223/2007), ja yleisesti hyväksyttävyyden perustuu siihen, ettei maksun perijällä ole vaikutusta asiakkaalle kohdistuneeseen maksun määrään, mikä on tämänkin hetkinen käytäntö Liikenteen turvallisuusvirastossa. Muut liikenteen turvallisuusviraston tehtävät, joihin sisältyy välittömästi rekisteröintitapahtumaan liittyvä asiakkaan tekninen neuvonta, eivät vaadi sopimusrekisteröijältä erityistä asiantuntemusta. Liikenteen turvallisuusviraston siirrettävät tehtävät ovat viranomaistoimintaa avustavia ja täydentäviä yksittäistehtäviä

---

<sup>126</sup> HE 230/2010 – HaVM 21/2010 vp.

sekä palveluluontoista ja suorittavaa hallintoa, jolloin tehtävät eivät luonteensa puolesta ole yksilöihin tai yhteiskuntaan vaikuttavia eikä niissä tehdä päätöksiä eikä käytetä merkittävää harkintavaltaa. Siirrettäviin tehtäviin ei sisälly yksilön perusoikeuksien toteutumisen kannalta merkityksellisiä viranomaistehtäviä, koska toimeksiantajana toimivalla Liikenteen turvallisuusvirastolla säilyy edelleen asiaan liittyvä järjestämisvastuu ja päätösvalta. Nämä ominaisuudet on perustuslakivaliokunnan tulkinnossa yhdistetty vähäiseen julkisen vallankäyttöön ja sen puuttumiseen.<sup>127</sup>

Liikenteen turvallisuusviraston siirrettävät avustavat tehtävät eroavat kuitenkin esimerkkitapauksista kahdella merkittävällä tavalla: niissä käytetään epäitsenäistä harkintavaltaa ja käsitellään henkilötietoja. Vaikka avustavia tehtäviä hoitavat eivät tee yksityisen etuun kohdistuvia päätöksiä, he tarkistavat henkilöllisyyden ja asiakirjojen tietojen oikeellisuuden ja arvioivat vaadittavia tietoja. Tätä tarkistusta varten heillä on pääsy laajaan tietokantaan, josta selviää henkilöä koskevia tietoja. Tämä tehtävä kohdistuu yksilön oikeuteen omiin tietoihinsa. Ahti Saarenpää on myös katsonut, että ”henkilötietojen käsittely ei ole missään tilanteessa enää vain teknisluonteista, avustavaa ja alemmanasteisin säännöksiin säänneltävää tai sääntelyn ulkopuolelle jätettävää käytännöllistä toimintaa”.<sup>128</sup> Tällä Saarenpää viittaa mitä todennäköisimmin siihen, että henkilötietojen käsittelyä ei voida enää (viranomaisessa) tulkita julkiseen hallintotehtävään kuulumattomaksi julkiseksi tehtäväksi, jonka siirtämisessä perustuslain 124 §:n mukaisten edellytysten ei tarvitsisi täytyä, eikä suinkaan siihen, että tehtävät eivät voisi olla viranomaisen toimintaa täydentäviä avustavia tehtäviä, jos perustuslainmukaisuudesta on asianmukaisesti lain tasolla huolehdittu. Henkilötietojen käsittelyn merkitys nousee näin kuitenkin sen oikealle arvollensa, sillä yksityisyyden suojaaminen on tärkeä julkisen vallan tehtävä.

Henkilötietojen käsittelyn sisältyminen Liikenteen turvallisuusviraston siirrettäviin tehtäviin nostaa viraston avustavien tehtävien rajanvedon 124 §:n piiriin kuulumattoman julkisen tehtävän ja perustuslain 124 §:n mukaisen julkista valtaa sisältämättömän julkisen hallintotehtävän väliltä porrasta ylemmäksi. Vaikka tehtävän teknisyyden ja epäitsenäisyys muuten viittaisivat siihen, ettei siirrettävissä tehtävissä käytetä julkista valtaa, henkilötietojen käsittely viranomaistehtävissä tuo nuo kyseiset tehtävät kokonaisuutena arvioiden julkisen vallan käytön piiriin. Tähän ei

---

<sup>127</sup> PeVL 30/2012 vp. ja Ks. edellä kohdat 2.2.7 Julkinen hallintotehtävä ja 2.2.8 Avustava tehtävä

<sup>128</sup> Saarenpää, Ahti: Henkilö- ja persoonallisuus oikeus, s. 332

perustuslakivaliokuntakaan ole lausunnoissaan kiinnittänyt niin suurta huomiota, kuin sen tärkeys vaatisi. Se on edellyttänyt lain säännöksiltä tarkkuutta tietoturvan sisällöstä ja viranomaisen velvoitteista<sup>129</sup>, mutta ei ole arvioinut siirrettäviä viranomaistehtäviä julkista vallan käyttöä sisältäviksi niissä tapahtuvan henkilötietojen käsittelyn perusteella. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että arkaluonteisten tietojen käsittely on merkittävää julkisen vallan käyttöä.<sup>130</sup> Myös tästä katsannosta voisi henkilötietojen käsittelyn julkisten tehtävien yhteydessä katsoa vahvasti liittyvän julkisen vallan käyttöön.

Perustuslakivaliokunta onkin lausunnossaan hallituksen esityksestä hautaustoimilaiksi katsonut, että rekisteröintitehtävä sisältää julkisen vallan käyttöä, ja tällöin tulee asianmukaisesti huolehtia että hallintotehtävää uskottaessa muulle kuin viranomaiselle tulee säännösperusteisesti taata oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen tässä toiminnassa.<sup>131</sup> Hallituksen esityksessä oli kyse krematorion ylläpitöluvan myöntämisestä myös yksityisoikeudellisille yhteisöille sekä säätiöille. Krematorion ylläpitäjällä olisi myös velvollisuus rekisteröidä tuhkaukset sekä ilmoitukset tuhkan sijoituksesta. Lain mukaan tuhkan luovuttamisessa sekä myös tuhkan sijoittamisen kirjaamisessa krematorion ylläpitäjä hoitaisi lakiin perustuvaa julkista hallintotehtävää ja sen nojalla käyttäisi julkista valtaa. Oikeudellista merkitystä on näin ollen myös ajoneuvojen rekisteri-ilmoitusten tarkastamisella rekisteröinnin edellytysten toteamiseksi ja tietojen tallettamisella ajoneuvorekisteriin.

Liikenteen turvallisuusvirasto siirrettävien tehtävien kohdalla kyseessä on avustavat tehtävät, jotka sisältävät julkisen vallan käyttöä. Lukuun ottamatta varmenteen luovuttamista kyse on 124 §:n mukaisista julkisista hallintotehtävistä. Tästä syystä Liikenteen turvallisuusviraston avustavien tehtävien siirtämisessä edellytetään perustuslain 124 §:n mukaisten edellytysten täyttymistä lailla tai lain nojalla säätämisestä, siirtämisen tarkoituksenmukaisuudesta ja oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeista. Seuraavassa tarkastelen perustuslain 124 §:n edellytysten täyttymistä näiden tehtävien järjestämisen osalta ja esittelen ne toimet, joilla Liikenteen turvallisuusviraston tulee järjestämisestä huolehtia.

---

<sup>129</sup> PeVL 27/2005 vp.

<sup>130</sup> Keravuori-Rusanen, Marietta: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä, s.444

<sup>131</sup> HE 204/2002 vp. - PeVL 71/2002 vp.

#### 4.4.1 Lakisääteisyys

Lain nojalla päättäminen on katsottu hyväksyttäväksi etenkin viranomaistoimintaa avustavien ja täydentävien tehtävien sekä palveluluontoisen ja suorittavan hallinnon kohdalla. Näillä tarkoitetaan muun muassa tehtäviä, joihin ei liity välitöntä perusoikeuskytkentää, ja jotka ovat teknis-hallinnollisia ja rutiiniluontoisia.<sup>132</sup> Kuten edellä osoitin, on Liikenteen turvallisuusviraston siirrettävissä tehtävissä kyse juuri tämän luonteisista tehtävistä, vaikka niissä henkilötietoja käsitelläänkin ja kyseessä on julkisen vallan käyttö. Viraston tehtävien siirtäminen on viranomaispalveluita täydentävä järjestely, jossa lain nojalla sopimisella pyritään järjestämään joustava toiminta sellaisiin tehtäviin, joiden hoitajia on vaikea ennalta yksilöidä laissa, mutta antamisen kohteena olevalla hallintotehtävällä ja siihen sisältyvillä liitännäistehtävillä on läheinen kytkentä vastaanottajan asemaan ja muuhun toimintaan.<sup>133</sup> Lakiin liikenteen turvallisuusvirastosta sisältyy säännös, jonka nojalla Liikenteen turvallisuusvirasto voi päättää tai sopia hallintotehtävän antamisesta viranomaiskoneiston ulkopuoliselle. Perustuslakivaliokunta on tulkinnut sopimuksen tehtävän siirtämisestä täyttävän vaatimuksen lain nojalla säätämisestä, ja rajannut sen koskemaan viranomaista avustavia tehtäviä. Lakisääteisyysvaatimus edellä mainittujen Liikenteen turvallisuusviraston tehtävien siirrossa täyttyy siirtämällä ne sopimuksin. Tällöin tulee kuitenkin perustuslakivaliokunnan käytännön mukaisesti laissa olla toimivalta tarkasti määriteltynä ja tehtävät yksilöityinä sekä sopimuksen piiriin kuuluvat keskeiset asiat säädettyinä.<sup>134</sup> Lain tasoisesti olisi säänneltävä ainakin sopimusrekisteröijän yleisistä edellytyksistä, sopimusrekisteröijän, rekisteröintitoiminnasta vastaavan sekä rekisteröintejä suorittavan henkilön luotettavuuden arvioinnista ja rikosoikeudellisesta vastuusta, rekisteröintitoimintaa koskevan sopimuksen pääasiallisesta sisällöstä, salassapitovelvollisuudesta, sopimuksen irtisanomisesta ja purkamisesta sekä sopimusrekisteröijän toiminnan valvomisesta.

#### 4.4.2 Subdelegointi

Tehtävien siirtäminen edelleen on perustuslaintulkinnassa katsottu lähtökohtaisesti kielletyksi.<sup>135</sup> Tämä kuitenkin on perustuslakivaliokunnan tulkintojen mukaan mahdollista, jos edelleen siirrettävissä tehtävissä on kyse niiden tekniseen luonteeseen tai erityisasiantuntemukseen liittyvästä tarpeesta eikä sopimusrekisteröijälle anneta

<sup>132</sup> Keravuori-Rusanen, Marietta: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä, s.306 ja 310

<sup>133</sup> Keravuori-Rusanen, Marietta: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä, s.306

<sup>134</sup> PeVL 11/2002 vp.

<sup>135</sup> PeVL 6/2013 vp.

itsenäistä delegointioikeutta.<sup>136</sup> Jos edelleen siirtäminen mahdollistetaan, niin edellä mainitut edellytykset tulee täytyä ja sille on oltava laintasoinen oikeutus. Viranomaisen tulee tällöin varmistua säännöksiin siitä, että päätäntävalta alihankkijan hyväksymisestä on sillä. Yksilöiden oikeuksien kannalta kuitenkin turvallisempi vaihtoehto, joka Liikenteen turvallisuusviraston on syytä valita, on tehdä jokaisen mahdollisen alihankkijan kanssa erikseen sopimus toisin sanoen valita itse sopimuskumppaninsa. Tällöin varmistutaan siitä, että perustuslakia noudatetaan, kun Liikenteen turvallisuusvirasto tarkistaa itse, täytyykö ehdokkaan kohdalla tehtävän hoitamiseksi asetetut vaatimukset.

#### **4.4.3 Tarpeellisuus ja tarkoituksenmukaisuus**

Tehtävien siirrettävyyden tarpeellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden valtiosääntöisesti hyväksytyjä perusteita ovat joustavuus, tehokkuus ja palveluiden parantaminen, tehtävän rutiiniluontoisuus tai tekniset erityispiirteet, tehtävän epäitsenäinen harkintavalta, tehtävän soveltuvuus ulkopuolisen hoidettavaksi tai tehtävien järjestämistä vastuun säilyminen viranomaisella. Asianmukaiset ja riittävät perustelut tarkoituksenmukaisuudelle on myös onnistuttava näyttämään.

Liikenteen turvallisuusviraston kohdalla kyseessä on rutiiniluontoiset tehtävät, joiden hoitamiseen ei sisälly merkittävää harkintavaltaa, jotka soveltuvat viranomaiskoneiston ulkopuolella hoidettavaksi ja joissa järjestämistä vastuu säilyy edelleen laissa säädettyllä viranomaisella oikeusturvaa vaarantamatta. Tehtävien sisältö vastaa monilta osin muuttoilmoitukseen liittyviä tehtäviä, jotka arvioitiin kotikuntalain muutosehdotuksessa tarkoituksenmukaisiksi.<sup>137</sup> Tehtävät olivat vastaavalla tavalla kuin Liikenteen turvallisuusviraston kohdalla ilmoitusten vastaanottamista, niiden tietojen tarkastamista ja tallentamista ja edelleen päätöksentekovallan omaavalle viranomaiselle toimittamista. Näissä tehtävissä ei sopimusrekisteröijä käytä merkittävää harkintavaltaa, vaan tarvittavat tiedot kerätään ja tallennetaan, ja Liikenteen turvallisuusvirasto hyväksyy tallentamisen, jos se katsoo ilmoituksen sisältämät tiedot oikeiksi. Rekisteritapahtumat käsitellään Liikenteen turvallisuusviraston ylläpitämässä järjestelmässä, joka on ohjelmoitu automaattisesti tarkistamaan merkintöjen hyväksyttävyyden. Merkinnän ollessa sellainen, että järjestelmä ei jostain syystä pysty sitä tunnistamaan, päätöksen tekee viranomainen manuaalisesti.

---

<sup>136</sup> PeVL 16/2002 vp. ja PeVL 6/2013 vp.

<sup>137</sup> HE 67/2004 vp.

Tehtävät soveltuvat ulkopuolisen hoidettavaksi, ja sitä puoltavat jo aikaisempi käytäntö asioiden hoitamisessa sekä rekisteri-ilmoitusten suuri määrä, joka vaatii kattavia ja tehokkaita järjestelyjä tehtävän suorittamiseksi. Perustuslakivaliokunta on katsonut muun muassa hallituksen ehdotuksen uudeksi katsastuslaiksi, jossa on kyse juuri Liikenteen turvallisuusvirastosta, täyttävän tarkoituksenmukaisuuden edellytykset.<sup>138</sup> Sopimusrekisteröijä ovat Suomessa toimivat katsastustoimipaikat, vakuutusyhtiöt, autoliikkeet ja rahoitusyhtiöt, joita on yhteensä n. 1800 kpl ympäri Suomea. Sopimusrekisteröijien käyttäminen turvaa palvelujen saatavuutta alueellisesti koko maassa ja mahdollistaa sähköisen asioinnin, sillä sopimusrekisteröijillä on mahdollisuudet kattavampaan asiointikanavien tarjontaan kuin Liikenteen turvallisuusvirastolla. Tehtävät ovat rutiiniluonteisia ja viranomaista avustavia eivätkä ne vaadi erityistä asiantuntemusta tehtävän hoitamisessa. Kuten muutosilmoitusten tekemisessä, myös Liikenteen turvallisuusvirastolla säilyy vastuu itse merkinnän eli päätöksen tekemisessä, mikä puoltaa siirtämisen tarkoituksenmukaisuutta. Sopimusrekisteröintimalli myös edistää ajoneuvojen rekisteröintipalvelujen saatavuutta ja vaivattomuutta sekä ajoneuvorekisterin ajantasaisuutta, mikä puoltaa tehtävien siirtämisen tarkoituksenmukaisuutta. Liikenteen turvallisuusvirastolla on ajoneuvojen rekisteröintitehtävien hoitamisesta sopimusrekisteröintimallilla yli 15 vuoden ajalta erittäin myönteiset kokemukset. Kansalaiset ovat voineet hoitaa ajoneuvojen rekisteröintiin liittyvät asiansa vaivattomasti, tehokkaasti ja virheettömästi lähellä omaa asuinpaikkaansa. Sopimusrekisteröijien rekisteröintitehtävien hoitaminen on tarkoituksenmukaista eikä tehtävien hoitamisessa ole ilmennyt merkittäviä ongelmia.

#### **4.4.4 Perusoikeussuojan, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaaminen**

Tehtäviä siirrettäessä perusoikeussuojan, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten oikeussuojakeinojen tulee olla tehokkaita.<sup>139</sup> Tehokkuus voidaan tosiasiallisessa hallinnossa toteuttaa varmistamalla tehtäviä hoitavien teknisistä edellytyksistä ja riittävästä osaamisesta, henkilöiden ammatillisesta kelpoisuudesta, rikosoikeudellisesta

---

<sup>138</sup> PeVL 22/2013 vp. - HE 17/2013 vp., jossa ”Liikenteen turvallisuusvirastolla ei ole koko maan kattavaa alueorganisaatiota, joten toimipaikkojen tarkastustoiminta on tarkoituksenmukaista antaa sopimuskumppanien hoidettavaksi. Sopimuskumppani pystyisi kohdistamaan tarkastukseen vaadittavia resursseja tehokkaammin ja nopeammin sinne, missä valvontaa tarvitaan.”

<sup>139</sup> Keravuori-Rusanen, Marietta: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä, s.355

virkevastuusta, asianmukaisesta julkisesta valvonnasta ja tehtävien hoitamisesta. Oikeussuojakeinojen tehokkuus edellyttää vielä riittävän yksityiskohtaisia säännöksiä, lainsäädännön asianmukaisuutta ja keskeisten yleishallinto-oikeudellisten säädösten soveltamissäännösten sisällyttämistä lakiin.

Liikenteen turvallisuusviraston siirrettävissä tehtävissä on kyse tosiasiallisesta hallintotoiminnasta, jossa tehtävät ovat luonteeltaan vain viranomaista avustavia. Oikeusturvasta huolehtiminen edellyttää edellä mainittujen varmistuskeinojen toteuttamista. Siirrettäessä tehtäviä tulee Liikenteen turvallisuusviraston varmistua siitä, että sopimusrekisteröijät ovat tehtävään soveltuvia. Tehtävää hoitavalla sopimusrekisteröijällä tulisi olla siihen tarvittavat voimavarat, kuten riittävät tekniset ja taloudelliset valmiudet sekä riittävästi henkilökuntaa. Sopimusrekisteröijällä tulisi esimerkiksi olla käytössään tarpeelliset tietojärjestelmät ja tietoliikenneyhteydet ilmoituksien vastaanottamistilanteita ja ilmoituksen sisältämien tietojen välittämistilanteita varten. Lisäksi tehtäviä hoitavien henkilöiden tulee olla perehdytettyjä ja koulutettuja näihin tehtäviin. Rekisteri-ilmoitusten vastaanottamisessa on kysymys julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Tämän vuoksi olisi säädettävä, että tehtävää hoitavat henkilöt toimisivat ilmoituksia vastaanottaessaan ja käsitellessään virkevastuulla. Hyvän hallinnon turvaamiseksi olisi varmistuttava, että tehtävää hoidettaessa noudatetaan hallintolain (434/2003), kielilain (423/2003), saamen kielilain (1086/2003) ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) säännöksiä. Liikenteen turvallisuusvirasto tekee toimeksiantosopimukset sopimusrekisteröijien kanssa avustavien tehtävien hoitamisesta. Vaikka valiokunta onkin korostanut hallinnon yleislakien noudattamisvelvollisuuden johtuvan suoraan laista, niin viranomaisen ja yksityisen välillä tehtävässä sopimuksessa voidaan korostetusti varmistaa oikeusturvan takeena olevien hallinnon yleislakien noudattaminen ja mainita ne erikseen säädöksessä.<sup>140</sup>

Erityisesti Liikenteen turvallisuusviraston tulee varmistua tehtäviä hoitavien kelpoisuudesta ja luotettavuudesta. Silloin kun tehtävän hoitamisen vaatimuksena ei ole mikään tutkinto, arvioidaan yleistä sopivuutta tehtäviin rajaamalla ne tahot pois, jotka ovat osoittaneet olevansa ilmeisen sopimattomia toimintaan, ovat liiketoimintakiellossa tai omaavat rikollista taustaa toimintaan liittyvältä alalta. Tällaisten hyvämaineisten organisaatioiden valikoituminen sopimusrekisteröijiksi, jotka pystyvät antamaan takeet

---

<sup>140</sup> PeVL 3/2009 vp., PeVL 30/2010 vp. ja PeVL 13/2010 vp.

toimintansa laadusta myös tietosuojan kannalta, onnistutaan varmistamaan säätämällä laissa sopimusrekisteröijille asetettavista yleisistä edellytyksistä ja kelpoisuusehdoista.

#### 4.4.5 Henkilötietojen suoja

Liikenteen turvallisuusvirasto on asianmukaisesti huolehtinut henkilötietolain asettamista vaatimuksista omalle toiminnalleen toteuttamalla ajoneuvoliikennerekisterilain mukaiset toimet. Laissa ajoneuvoliikennerekisteristä on säädetty perustuslakivaliokunnan katsomista vähimmäisvaatimuksista henkilötietojen suojan turvaksi. Ajoneuvoliikennerekisteröinnin tavoite on liikenneturvallisuuden parantaminen, tieliikenteen aiheuttamien ympäristöhaittojen vähentäminen sekä tieliikenteen verotustehtävien ja autokiinnityksen hoitaminen. Lain 3-7 §:istä ilmenee, mitä tietoja rekisteriin saa tallettaa, ja lain 1 §:stä ilmenee, että talletettuja tietoja saa käyttää Liikenteen turvallisuusvirastolle laissa tai sen nojalla säädettyjen tai määrättyjen tehtävien hoitamiseen. Lain 4 luvussa säännellään Liikenteen turvallisuusviraston oikeus tietojen luovuttamiseen rekisteristä eri tilanteisiin. Tietojen säilytysaika on laissa rajattu vuodesta kymmeneen vuoteen riippuen poistamista edellyttävästä tapahtumasta. Rekisteröidyn oikeusturvasta on huolehdittu edellä mainituin keinoin sekä sisällyttämällä lakiin säännökset tietojen luovuttamisen rajoituksista sekä rangaistussäännöksistä rekisteririkoksista. Sääntely on tältä osin laintasoinen, kattava ja yksityiskohtainen, ja siinä on otettu huomioon ainakin rekisteröinnin tavoite, rekisteröitävien henkilötietojen sisältö, niiden sallitut käyttötarkoitukset tietojen luovutettavuus mukaan luettuna sekä tietojen säilytysaika henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturva.

Viranomaisen ja yksityisen välisessä rekisteritoimintaan liittyvässä toimeksiantosopimuksessa ei ole kyse rekisteritietojen luovuttamisesta vaan rekisterin käytöstä.<sup>141</sup> Näin ollen ajoneuvoliikennerekisteristä annetut luovutussäännökset eivät rajaa Liikenteen turvallisuusviraston oikeutta antaa tietoja heidän sopimuskumppaneidensa käyttöön, silloin kun sopimuskumppanit hoitavat Liikenteen turvallisuusviraston avustavia tehtäviä. Täyttääkseen perusoikeussuojan vaatimukset yksityisyyden ja henkilötietojen suojan osalta liikenteen turvallisuusviraston tulee varmistua, että sen sopimusrekisteröijät käyttävät rekisteriä ajoneuvoliikennerekisterilain mukaisesti noudattaen, mitä siinä, henkilötietolaissa ja

---

<sup>141</sup> Tietosuojavaltuutetun toimisto: Henkilötietojen käsittelyn ulkoistaminen, yhteiset tietojärjestelmät, verkottuminen ja niihin liittyvät sopimukset, Asiaa tietosuojasta 3/2005



julkisuuslaissa on säädetty ja että sen sopimusrekisteröijillä on riittävät tekniset ja taloudelliset valmiudet sekä tarpeelliset tietojärjestelmät ja tietoliikenneyhteydet, joiden käyttöön heidät on riittävästi tietosuoja- ja tietoturvan osalta ohjeistettu.

#### **4.4.6 Merkittävä julkinen valta**

Liikenteen turvallisuusviraston siirrettävissä avustavissa tehtävissä ei ole kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä, sillä virasto ei siirrä sopimusrekisteröijille päätösvaltaa, jolla puututtaisiin merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin. Vaikka tehtävät, joissa sopimusrekisteröijät avustavat Liikenteen turvallisuusvirastoa, sisältävätkin merkittävää julkisen vallan käyttöä, on avustusluonteisten ja epäitsenäistä harkintavaltaa sisältävien avustavien tehtävien siirtäminen silti perustuslain 124 §:n mukaista.

#### **4.5 Uusi lainsäädäntö**

Sähköisen asioinnin kehittäminen ja palveluiden tarjonnan alueellisen kattavuuden lisääminen edellyttävät useita muutoksia ajoneuvojen rekisteröintitoimintaa koskevaan lainsäädäntöön. Näistä esittelen vain muutaman, sillä kaikkien muutoksien huomioon ottaminen tutkielmani laajuudessa ei ole mahdollista eikä myöskään tutkielmani kannalta tarkoituksenmukaista. Tärkeimpinä ja suurimpina muutoksina näen Liikenteen turvallisuusviraston uudistusten kannalta ne muutokset, joilla mahdollistetaan sähköinen asiointi ja sopimusrekisteröijien tehtävien hoitamisen epäitsenäisyys.

Sähköisen asioinnin luominen ja kehittäminen edellyttää, että varmenteen käytöstä rekisteri-ilmoituksen antamisessa säännellään, ja että rekisteri-ilmoituksen tekeminen mahdollistetaan myös varmenteella tai vahvalla sähköisellä tunnistamisella, josta on säännelty sähköisistä allekirjoituksista annetun lain (617/2009) 2 §:ssä. Varmenteen käyttöönotto edellyttää, että varmenteen määritelmästä ja varmenteen myöntäjästä säännellään, ja että rekisteröintitodistuksen II-osan käyttöön ja säilyttämiseen liittyvät velvoitteet poistetaan. Näillä muutoksilla varmistetaan se, että sähköisen asioinnin käyttöönotto rekisteri-ilmoituksen tekemiselle on käytännössä mahdollista, sillä sähköisessä asiointissa asiakirjojen, kuten rekisteröintitodistuksen II-osan, tarkastaminen on teknisesti mahdotonta suorittaa.

Sopimusrekisteröijien tehtävien hoitamisen epäitsenäisyys varmistetaan rajaamalla laissa tarkkaan tehtävät koskemaan vain sellaisia tehtäviä, joissa sopimusrekisteröijät eivät käytä itsenäistä harkintavaltaa eivätkä tee päätöksiä. Epäitsenäisyys varmistetaan

myös asianmukaisilla säännöksillä Liikenteen turvallisuusviraston rekisteröintitoiminnan järjestämisvastuusta ja rekisteröinnin päätösvallasta sekä sopimusrekisteröijien valvonnasta.

## 5 Tehtävistä sopiminen

Tässä luvussa pyrin ottamaan huomioon pääpiirteittäin niitä lailta ja Liikenteen turvallisuusviraston ja sopimusrekisteröijän väliseltä toimeksiantosopimukselta edellytettäviä vaatimuksia, joilla oikeusturvan toteutumista varmistetaan. Tarkempi sopimuksen luonnostelu edellyttää Liikenteen turvallisuusviraston toiminnan syvempää tuntemusta, jolloin pystytään ottamaan toiminnan tarkemmat erityispiirteet huomioon.

Julkisten hallintotehtävien sopimusperusteinen siirtäminen on mahdollista perustuslain 124 §:n mukaan silloin, kun tehtävänannolle asetetut valtiosääntöiset edellytykset täyttyvät ja sopimuksen tekemiselle on osoitettavissa asianmukainen laintasoinen valtuutus.<sup>142</sup> Perustuslakivaliokunta on tulkinnut julkisten hallintotehtävien sopimusperusteista siirtämistä suppeasti ja tulkintakäytännössään osoittanut, että sopimuksella siirrettäviä hallintotehtäviä olisivat ensisijaisesti viranomaisia avustavat sekä rutiini- ja teknisluontoiset tehtävät, joihin ei sisälly merkittävää harkintavaltaa tai julkista intressiä.<sup>143</sup> Sopimuksin siirrettävissä tehtävissä ei saisi olla kyseessä merkittävän julkisen vallan käyttöä sisältävät tehtävät.<sup>144</sup>

Henkilötietolaki asettaa omat edellytyksensä toiminnalle, joka sisältää henkilötietojen käsittelyä. Rekisterinpitäjän tulee varmistua henkilötietojen suojaamisesta ja asianmukaisesta käsittelystä siirtäessään henkilötietojen käsittelyä sisältäviä tehtäviä palvelun tuottajan hoidettavaksi. Tällöin on tärkeää oikeusturvan kannalta turvata henkilötietojen asianmukainen käsittely siirron jälkeenkin. Henkilötietolaki asettaa kyllä rekisterinpitäjän lukuun toimiville velvollisuuden huolehtia asianmukaisesta henkilötietojen käsittelystä toiminnassaan, mutta tämä on hyvä rekisterinpitäjän varmistaa vielä sopimuksin oikeusturvan varmistamiseksi.

Jotta oikeusturvasta huolehdittaisiin valtiosääntöisesti hyväksyttävällä tavalla, asianmukaisessa lantasoisessa valtuutuksessa julkisten hallintotehtävien sopimusperusteiselle siirtämiselle on perustuslakivaliokunnan yksittäistapauksien mukaan määriteltävä ainakin vaatimukset toiminnan yleisistä ehdoista, julkisten hallintotehtävien hoitamiseen kohdistuva valvonta, toimijan kelpoisuusehdot ja luotettavuuden arviointi, tehtävää hoitavien henkilöiden virkavastuu ja mahdollinen

---

<sup>142</sup> PeVL 3/2009 vp, PeVL 11/2006 vp.,

<sup>143</sup> PeVL 3/2009 vp, PeVL 11/2006 vp.,

<sup>144</sup> PeVL 11/2006 vp. ja PeVL 47/2005 vp.

salassapitovelvollisuus.<sup>145</sup> Tämän tulkinnan mukaisesti edellä mainittuja sopimustoiminnan sisältöjä ei voitaisi jättää ainoastaan sopimuksella määriteltäviksi vaan niiden määrittelyn tulisi olla laintasoista. Yksityisen toiminnalle asetettaviin vaatimuksiin, jotka voidaan jättää sopimuksenvaraisiksi osapuolten välille, voidaan katsoa kuuluvan lähinnä julkisen hallintotehtävän hoitamiseen liittyvät tekniset yksityiskohdat, kuten sopimuksen voimassaoloaika, tehtävän suorittamisesta aiheutuvien kustannusten korvaaminen sekä sopimusosapuolten keskinäinen tehtävän- ja vastuunjako.<sup>146</sup> Näistäkin on oikeusturvan varmistamiseksi sovittava yleisluontoisemmin jo lain tasolla.

## **5.1 Laintasoisesti säädeltävät sovittavat asiat**

### **5.1.1 Tehtävät**

Rekisteröintitoimintaa käsittelevistä laeista on käytävä ilmi, minkä viranomaisen tehtävistä on kyse. Tämä on johdettavissa perustuslain 21 §:stä, jossa jokaiselle turvataan oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti toimivaltaisessa viranomaisessa ja perustuslain 2 §:stä, jossa säädetään kaiken julkisen toiminnan tarkasta lain noudattamisvelvollisuudesta. Henkilöiden tulee olla tietoisia siitä, kuka on toimivaltainen viranomainen ja missä he saavat asiansa asianmukaisesti käsitellyksi. Jotta yksilön oikeusturvaa toteutetaan edellytetyllä tavalla, myös sopimista koskevassa lainsäädännössä on hyvä olla rajattuna se, mitä tehtäviä viranomaisen on mahdollista sopimuksin siirtää sopimusosapuoleille. Rekisteritoiminnan järjestämisvastuun säilyminen Liikenteen turvallisuusvirastolla tulee ilmetä laista ja rekisteröintipalvelujen toimipisteistä on pidettävä listaa kaikkien saatavilla veloitusetta. Näin osoitetaan toimivaltainen viranomainen, ja se mistä sen palveluja saadaan. Laista tulisi käydä myös ilmi, että rekisteröinnin järjestämisvastuun ollessa Liikenteen turvallisuusvirastolla se voi myös itse hoitaa kaikkia niitäkin tehtäviä, jotka se oikeutetaan siirtämään, ja että päätöksentekovalta kaikissa toiminnoissa säilyy sillä itsellään.

Laissa tulisi säätää sopimusrekisteröijille siirrettävät avustavat tehtävät riittävän yksityiskohtaisesti ja täsmällisesti. Siinä tulisi tällöin mainita ajoneuvon rekisteri-ilmoituksen ja siirtolupahakemuksen vastaanotto sekä vaadittavien tietojen tarkistaminen, ajoneuvon rekisteri-ilmoitusta ja siirtolupahakemusta sekä niihin liittyvää liikennevakuutusta koskevien tietojen tai ajoneuvoon muutoin liittyvien tietojen

---

<sup>145</sup> PeVL 11/2004 vp.

<sup>146</sup> Keravuori-Rusanen, Marietta: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä, s.314

tallentaminen, rekisteröintitodistuksen, varmenteen, rekisterikilven, siirtoluvan ja siirtolupaan liittyvän siirtomerkin luovuttaminen, asiakirjojen lähettäminen digitoitavaksi ja arkistoitavaksi Liikenteen turvallisuusvirastolle, maksujen periminen rekisteröintisuoritteista ja muut ajoneuvon rekisteröintiin ja siirtoluvan antamiseen liittyvät tekniset tehtävät. Näiden tehtävien joukosta on rajattava pois sellaiset tehtävät, joihin liittyy rekisteröinnin ja luvan myöntämisen edellytysten täyttymisen arviointia, ja osoitettava, että ne kuuluvat Liikenteen turvallisuusvirastolle. Näiden tehtävien tekniset yksityiskohdat sopimuksen voimassaoloajasta, tehtävän suorittamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamisesta sekä sopimusosapuolten keskinäisestä tehtävän- ja vastuunjaosta on mahdollista sopia tarkemmin Liikenteen turvallisuusviraston ja sopimusrekisteröijän välisessä sopimuksessa.

### **5.1.2 Vaatimukset toiminnan yleisistä ehdoista**

Kuten edellisessä luvussa esitin, hallinnon yleislakeja (pl. julkisuuslaki) sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvelvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Lakiin ei siten enää nykyisin ole perustuslain 124 §:n takia välttämätöntä sisällyttää viittausta hallinnon yleislakeihin. Jos sellaista esimerkiksi sääntelyn selkeyden vuoksi kuitenkin pidetään tarpeellisena, on viittauksen syytä olla vastakohtaispäätelmän välttämiseksi kattava.<sup>147</sup> Viranomaisen ja yksityisen välillä tehtävässä sopimuksessa voidaan varmistaa oikeusturvan takeena olevien hallinnon yleislakien noudattaminen korostamalla lainsäädännössä hallinnon yleislakien soveltuvuutta myös yksityiseen.<sup>148</sup> Hallinnon yleislakien soveltuvuutta ja mahdollisesti niiden rajaamistakin pois tulee pohtia. Tapauskohtaisesti tehtävien järjestämisen luonteesta voi johtua, että hallinnon yleislait eivät kaikilta osin sovellukaan tehtävän hoitamiseen. Tällöin on rajattava pois tehtävien hoitamiseen soveltumattomat pykälät. Liikenteen turvallisuusviraston tapauksessa tällainen voi olla esimerkiksi hallintolain 28 §:n 1 momentin 4 kohdan palvelussuhdejäävi.

Laissa on myös säänneltävä tai sen soveltumissäännöksistä tulee ilmetä, että rekisteritoiminnan lakeja sovelletaan myös yksityiseen tai yhteisöön sen hoitaessa rekisteröintitoiminnan avustavia tehtäviä.

---

<sup>147</sup> PeVL 42/2005 vp.

<sup>148</sup> PeVL 3/2009 vp., PeVL 30/2010 vp. ja PeVL 13/2010 vp.

### 5.1.3 Kelpoisuusehdot ja luotettavuuden arviointi

Palveluntuottajan tulisi olla muun muassa luotettava ja asiantunteva ja sillä tulisi olla riittävät tekniset, taloudelliset ja toiminnalliset valmiudet tehtävän asianmukaiseksi hoitamiseksi.<sup>149</sup> Lakiin tulisi ottaa säännös siitä, kuinka sopimusrekisteröijän luotettavuus, rekisteröintiin sisältyvien tehtävien hoitaminen sekä sopimusrekisteröijän henkilökunnan riittävä ammattitaito varmistetaan. Lakiin tulisi ottaa säännös myös ajoneuvoliikennerekisterin käyttämisestä ja tietojen tallettamisessa noudatettavasta menettelystä, sillä ajoneuvoliikennerekisterin käyttö ja tietojen tallettaminen rekisteriin edellyttävät erityisesti koulutusta ja ohjeistusta. Näiden lisäksi tulisi ottaa säännös sopimusrekisteröijältä edellytettävän tietosuojan ja tietoturvan osoittamisesta tietosuojalainsäädännön vaatimusten mukaiseksi. Tietoturva-asioissa palvelun tuottajalta edellytettäisiin riittävän korkeatasoisten ja luotettavien tietoturvaa koskevien menettelytapojen käyttämistä.<sup>150</sup> Palvelun tuottajan tulee suojata automaattisesti käsiteltävät henkilötiedot vahingossa tapahtuvalta ja laittomalta tuhoamiselta sekä vahingossa tapahtuvalta hävittämiseltä, muuttamiselta, luvattomalta luovuttamiselta ja käytöltä.<sup>151</sup> Luotettavuuden varmistamisen osalta lakiin tulisi ottaa säännös, jossa mainitaan ne vastuuhenkilöt, keiden osalta luotettavuutta arvioidaan, ja mitkä ovat ne riittävät edellytykset, jotka sopimusrekisteröijän ja vastuuhenkilöiden luotettavuudelle asetetaan. Riittämättömäksi voidaan katsoa ne henkilöt ja tahot, jotka ovat liiketoimintakiellossa tai, joita on rangaistu erityisesti rekisteröintitoimintaan liittyvästä rikoksesta.

### 5.1.4 Valvonta

Lakiin tulisi ottaa säännös siitä, kuinka sopimusrekisteröijän rekisteröintiin sisältyvien tehtävien hoitoa ja laatua valvotaan. Liikenteen turvallisuusvirasto on rekisterinpitäjänä ja toimeksiantajana vastuussa tehtävien asianmukaisesta järjestämisestä. Sillä tulee olla mahdollisuus valvoa sopimusrekisteröijän suorittamaa rekisteröintitoimintaa ja henkilötietojen käsittelyä saamalla tarpeellisia tietoja sopimusrekisteröijältä ja suorittamalla tarkastuksia sekä antaa toiminnan ja henkilötietojen käsittelyä koskevia määräyksiä ja ohjeita sopimusrekisteröijälle. Valvonnan avulla Liikenteen turvallisuusvirasto voi varmistaa rekisteröintitoiminnan asiantuntevuuden ja näin

---

<sup>149</sup> HE 188/2012 vp., jossa oli kyse avustavista tehtävistä passin laadun ja oikeasisältöisyyden tarkastamisessa sekä passin toimittamisessa ja luovuttamisessa.

<sup>150</sup> PeVL 11/2004 vp. ja HE 38/2004 vp.

<sup>151</sup> HE 275/2010 vp.

parantaa ajoneuvoliikennerekisterin tietojen ajantasaisuutta ja oikeellisuutta. Valvonnan avulla varmistetaan, että sopimusrekisteröijät noudattavat kaikissa tilanteissa olemassa olevia säädöksiä, ohjeita ja määräyksiä, ja että sopimusrekisteröijä täyttää sopimuksessa mainitut vaatimukset toiminnan tasosta.

### 5.1.5 Virkavastuu ja vahingonkorvausvastuu

Rikoslain (39/1889) 40 luvussa on säännelty virkarikoksista. Virkarikossäännöksiä sovelletaan virkamiesten lisäksi myös julkista luottamustehtävää hoitavaan henkilöön ja julkista valtaa käyttävään henkilöön. Julkista valtaa käyttävän henkilön käsite täsmentyy luvun 11 §:n kohdassa 5, jossa julkista valtaa käyttävällä henkilöllä tarkoitetaan sitä, jonka tehtäviin lain tai asetuksen nojalla kuuluu antaa toista velvoittava määräys tai päättää toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta taikka joka lain tai asetuksen nojalla tehtävässään tosiasiallisesti puuttuu toisen etuun tai oikeuteen, sekä sitä, jonka lain tai asetuksen nojalla taikka viranomaiselta lain tai asetuksen nojalla saadun toimeksiannon perusteella kuuluu osallistua em. päätöksen valmisteluun tekemällä päätösesitys tai -ehdotus, laatimalla selvitys tai suunnitelma, ottamalla näyte tai suorittamalla tarkastus taikka muulla vastaavalla tavalla. Perustuslakivaliokunta on mietinnössään hallituksen esityksestä Suomen perustuslaiksi maininnut, että muulle kuin viranomaiselle siirretyn hallintotehtävän saattaessa sisältää julkisen vallan käyttämistä, on erityisesti varmistuttava siitä, että julkista valtaa käyttävät ovat virkamiehiä rikoslain mielessä.<sup>152</sup>

Liittyen avustavien tehtävien siirrosta sopimiseen on tärkeä huomioida se, että jos avustavat tehtävät eivät sisältäisi julkisen vallan käyttöä, niin tehtäviä suorittavat eivät kuuluisi virkarikossäännösten piiriin ilman, että siitä erikseen laissa mainitaan viittaussäännöin. Tämä on tulkittavissa perustuslakivaliokunnan lausunnosta ajoneuvoverolain muuttamisesta, johon valtionvarainvaliokunta on yhtynyt mietinnössään.<sup>153</sup> He katsoivat, ettei rikosoikeudellista vastuuta syntyisi ilman erillissäätelyä, koska virkavastuu on perustettu rikoslaissa vain julkista valtaa käyttäville henkilöille. Kyseessä olleessa avustavassa puhelinpalvelussa oli kysymys julkisen hallintotehtävän hoidosta, mutta ei julkisen vallan käytöstä. Ilman virkavastuun soveltamissäännöstä henkilöiden virkavastuu jäisi auki. Liikenteen turvallisuusviraston avustavissa tehtävissä on kokonaisuutena arvostellen kyse julkisen vallan käytöstä. Siitä

---

<sup>152</sup> PeVM 10/1998 vp.

<sup>153</sup> PeVL 11/2006 vp. ja VaVM 10/2006 vp.

huolimatta, on säännöksessä siirrettävistä tehtävistä varmuuden vuoksi erikseen mainittava, että avustavia tehtäviä hoitava henkilö toimii virkavastuulla. Näin varmistutaan virkavastuun soveltumisesta niihin tehtäviin, jotka eivät yksittäisinä tehtävinä olisi katsottavissa julkisen vallan käyttöä sisältäviksi, ja huolehditaan yksilöiden oikeusturvasta.

Sopimusrekisteröijän vahingonkorvausvastuusta sen rekisteritoiminnan avustavia tehtäviä hoitaessaan aiheuttamista vahingoista tulee säätää. Asianmukaiseksi tavaksi sen määrittelyyn sopii viittaus vahingonkorvauslain (412/1974) soveltamisesta sopimusrekisteröijiin kyseisissä tehtävissä.

### **5.1.6 Irtisanominen ja purkaminen**

Laissa on oltava säännökset siitä, millä edellytyksillä sopimus voidaan irtisanoa tai purkaa. Näitä edellytyksiä tulee ainakin olla laissa säänneltyjen vaatimusten täyttämättä jättäminen sekä sopimuksen noudattamatta jättäminen. Edellytysten täyttymisessä tulee määritellä se vakavuus, jolla sopimuksen purkaminen on mahdollista ja se aste, joka riittää sopimuksen irtisanomiseen.

### **5.1.7 Salassapitovelvollisuus**

Käsiteltäessä henkilötietoja ja mahdollisesti arkaluonteisia tietoja tulee varmistua siitä, että käsittelijöiden tietoon saamansa henkilöihin liittyvät tiedot pysyvät salassa. Tämän vuoksi laissa on säänneltävä sopimusrekisteröijä velvoittavasta rekisteröintitoiminnassa saatujen tietojen salassapidosta.

## **5.2 Sopimuksen sisältö**

Jotta sopimuksella onnistutaan riittävästi turvaamaan Liikenteen turvallisuusviraston siirrettävien avustavien tehtävien toimintaa etenkin tietosuojan kannalta, on sopimuksessa tietosuojan ja tietoturvallisuuden varmistamiseksi sovittava riittävän yksityiskohtaisesti osapuolten tehtävät, vastuut, velvoitteet ja oikeudet.<sup>154</sup> Tämän lisäksi on otettava huomioon sopimuksissa yleisestikin sovittavia asioita. Liikenteen turvallisuusviraston ja sopimusrekisteröijien välisessä sopimuksessa on sovittava

---

<sup>154</sup> Kleemola – Tervo-Pellikka: Tietosuoja, Vaatimukset verkottuvassa tietojärjestelmässä, s.33



ainakin seuraavista asioista, joista osaa myös Tietosuojavaltuutetun toimisto kehottaa sisällyttämään sopimukseen.<sup>155</sup>

- 1) Osapuolet
- 2) Sopimuksen kohde
- 3) Liikenteen turvallisuusviraston asema, oikeudet ja velvollisuudet
- 4) Sopimusrekisteröijän asema, oikeudet ja velvollisuudet
- 5) Toimintaan sovellettavat lait
- 6) Alihankkijoiden käyttö
- 7) Sopimusrekisteröijälle maksettava korvaus
- 8) Sopimuksen voimassaolo
- 9) Sopimuksen päättäminen/päättyminen
- 10) Seuranta ja valvonta
- 11) Raportointi
- 12) Vahingonkorvaus ja virkavastuu
- 13) Sopimuserimielisyyksien ratkaiseminen
- 14) Sopimuskappaleet
- 15) Allekirjoitukset

### **5.2.1 Osapuolet**

Sopimuksessa on huolehdittava osapuolien yksilöinnistä. Liikenteen turvallisuusvirasto on henkilötietolain 3 §:n mukainen rekisterinpitäjä, jonka toimeksiannosta rekisteröintitoimintaa siirretään. Sopimusrekisteröijä on taho, joka tulee hoitamaan avustavia tehtäviä ja henkilötietolain 8 §:n mukaisesti oikeutetuksi käsittelemään henkilötietoja näissä tehtävissä Liikenteen turvallisuusviraston toimeksiannosta. Sopimuksesta on käytävä ilmi, ketkä ovat ne henkilöt tai toimielimet kummaltakin puolelta, jotka ovat toimivaltaisia päättämään toimeksiannosta, allekirjoittamaan sopimuksen, ja jotka toimivat sopimuksen yhteys- ja vastuu henkilöinä. Näiden henkilöiden tehtävät on hyvä mainita sopimuksessa.

### **5.2.2 Sopimuksen kohde**

Sopimuksessa on mainittava sopimuksen kohteena oleva toiminta eli rekisteröinnin avustavat tehtävät ja sen sisältämä tietojen käsittely. Sopimuksen piiriin kuuluvat tehtävät on määriteltävä ja kuvattava käsittelyvaiheittain.

---

<sup>155</sup> Tietosuojavaltuutetun toimisto: Henkilötietojen käsittelyn ulkoistaminen, yhteiset tietojärjestelmät, verkottuminen ja niihin liittyvät sopimukset, Asiaa tietosuojasta 3/2005

### **5.2.3 Liikenteen turvallisuusviraston asema, oikeudet ja velvollisuudet**

Sopimuksessa on määriteltävä tarkasti osapuolien asema, oikeudet ja velvollisuudet, joita sopimuksen kohteena olevan tehtävän suorittamiseen liittyy. Liikenteen turvallisuusvirasto on laissa säädetty ajoneuvoliikennerekisterin järjestämistoiminnasta vastaavaksi rekisterinpitäjäksi, jonka käyttöä varten siirrettävissä avustavissa tehtävissä käytettävä ajoneuvoliikennerekisteri on perustettu. Päätöksentekovallan säilymisen varmistamiseksi Liikenteen turvallisuusvirastolla sen on itse käsiteltävä sellaiset rekisteri-ilmoitukset ja siirtolupahakemukset, joissa rekisteröinnin ja luvan myöntämisen edellytykset tulevat arviotavaksi. Sopimuksesta tulee ilmetä myös se, että Liikenteen turvallisuusvirasto säilyttää oikeuden myös itse hoitaa avustavia tehtäviä. Sen vastuulle jäävät tietojen käsittelyyn liittyvät tehtävät on määriteltävä käsittelyvaiheittain. Yhtenä erittäin tärkeänä määriteltävänä tehtävänä on varmenteen luovuttaminen.

Sopimuksesta tulee ilmetä Liikenteen turvallisuusviraston vastuu henkilötietolain mukaisesta rekisteriselosteen laatimisesta ja saatavilla pidosta, informoinnista ja tarkastusoikeuden toteuttamisesta. Siinä olisi sovittava myös menettelystä, jolla Liikenteen turvallisuusvirasto erityisesti sopimuskumppania kouluttamalla ja ohjeistamalla varmistaisi palvelun laadun hoidettavien tehtävien osalta koko sopimuskauden ajan. Näiden lisäksi sopimuksessa olisi sovittava Liikenteen turvallisuusviraston oikeudesta valvoa sopimusrekisteröijien ja alihankkijoiden toimintaa.

Henkilötietojen käsittelyyn liittyvä tietoturva on yksi tärkeimmistä sopimuksessa huomioon otettavista seikoista. Sopimuksessa on määriteltävä, mikä on se Liikenteen turvallisuusvirastolle kuuluva vastuu teknisten ja organisatoristen toimenpiteiden toteuttamisesta henkilötietojen suojaamiseksi, etteivät asiattomat henkilöt pääse tietoihin, eikä vahingossa tai laittomasti tapahtuvaa tietojen hävittämistä, muuttamista, luovuttamista, siirtämistä tai muuta luvatonta käsittelyä pääse tapahtumaan. Teknisiä ja organisatorisia toimenpiteitä ovat mm. tunnistamiseen liittyvät toimenpiteet, vastuuhenkilöiden määrittely, kulunrajoitukset, verkkoturvallisuus, työntekijöiden tietotaito, ajoittaiset päivitykset ja säännölliset tarkastukset.<sup>156</sup>

### **5.2.4 Sopimusrekisteröijän asema, tehtävät ja velvollisuudet**

Sopimusrekisteröijä on yksityinen tai julkinen yhteisö, jolle siirretään viranomaista avustavia tehtäviä. Sopimuksessa on määriteltävä yksityiskohtaisesti ne avustavat

---

<sup>156</sup> Vanto, Jarno: Henkilötietolaki käytännössä, s. 138 - 139

tehtävät, jotka sopimusrekisteröijälle siirretään (ks. Liikenteen turvallisuusviraston siirrettävät tehtävät). Määrittelyssä on otettava huomioon myös henkilötietojen käsittelyyn liittyvät tehtävät, tietoturvaan ja tietojen suojaamiseen liittyvät tehtävät, vaatimukset ja vastuut, laitteistoon liittyvät vaatimukset ja vastuut ja muut käsittelyyn liittyvät tehtävät ja vastuut, ja kuvattava nämä käsittelyvaiheittain.

Yleiset kelpoisuusehdot ja ne toimenpiteet, joilla varmistutaan etukäteen ja sopimuskauden aikana sopimusrekisteröijältä vaadittavasta asiantuntijuudesta, on määriteltävä. Mahdollisia toimenpiteitä ovat muun muassa sopimusrekisteröijille asetettavat pakolliset koulutukset, kokeet tai vastaavat keinot, joilla ammattitaidosta varmistutaan.

Toimeksiantajan lukuun tapahtuvan tietojenkäsittelyn hallinta on yhtä tärkeää kuin oman organisaation toiminnan johtaminen.<sup>157</sup> Sopimusrekisteröijän tuleekin antaa Liikenteen turvallisuusvirastolle riittävät sitoumukset henkilötietojen suojaamisesta sopimuksessa edellytetyllä tavalla. Sopimuksessa on sovittava tietojen suojaamisen ja Liikenteen turvallisuusviraston ohjelmistojen, sovellutusten, laitteistojen ja verkkojen käyttöoikeuksien ja tietoturvan määrittelystä ja varmistamisesta avustavien tehtävien hoitamisessa. Sopimusrekisteröijän tulee omalta osaltaan vastata teknisten ja organisatoristen toimenpiteiden toteuttamisesta henkilötietojen suojaamiseksi kuten Liikenteen turvallisuusvirasto vastaa omalta osaltaan. Sopimusrekisteröijän tulee sitoutua käyttämään tietoja vain sopimuksessa määritellyillä tavoilla ja sopimuksessa määriteltyihin tarkoituksiin. Sen on myös sitouduttava siihen, että henkilötietoja käsittelee henkilöt, joiden työtehtävien hoitaminen ei sitä edellytä.

Sopimusrekisteröijän velvollisuudesta antaa Liikenteen turvallisuusvirastolle valvonnan suorittamiseksi vaadittavat tarpeelliset tiedot. Tämä voi edellyttää, että sopimusrekisteröijä velvoitetaan pitämään ajantasaista ja kattavaa kirjaa toimimisestaan ja ilmoittamaan mahdollisista tietovuodoista ja ongelmatilanteista sopimuksen mukaisesti.

### **5.2.5 Toimintaan sovellettavat lait**

Osapuolten tulee olla tietoisia rekisteröintitoimintaa koskevista laeista ja viranomaisten antamista määräyksistä ja ohjeista. Tämän vuoksi niistä kaikista on syytä mainita sopimuksessa, jotta sopimusrekisteröijän tietoisuus sitä velvoittavista säännöksistä varmistetaan.

---

<sup>157</sup> Salminen, Markus: Tietosuoja sähköisessä liiketoiminnassa, s.21

Sopimusrekisteröijän tulee toiminnassaan noudattaa henkilötietolain (523/1999), viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999), hallintolain (434/2003), kielilain (423/2003) ja saamen kielilain (1086/2003) säännöksiä soveltuvien osin. Sopimusrekisteröijän tulee toiminnassaan noudattaa myös ajoneuvolakia (1090/2002), lakia ajoneuvojen rekisteröintitoiminnasta (1100/1998), lakia ajoneuvoliikennerekisteristä (541/2003) ja valtioneuvoston asetusta ajoneuvojen rekisteröinnistä (893/2007) sekä muita mahdollisia määräyksiä ja ohjeita, joita toimintaan liittyy.

Soveltuvien lakien osalta tulisi selvittää sopimusrekisteröijälle, miltä osin edellä mainitut lait heitä velvoittavat, jos ne eivät sovellu kokonaisuudessaan sopimusrekisteröijän suorittamiin avustaviin tehtäviin. Esimerkkinä mainittakoon, että sopimusrekisteröijien tulee rekisteröintitoiminnassaan ottaa huomioon ainakin henkilötietolain asettamat huolellisuusvelvoite, tietoturva- ja turvallisuus ja hyvä rekisteritapa.

#### **5.2.6 Sopimusrekisteröijälle maksettava korvaus**

Sopimuksessa on määriteltävä se korvaus, jonka sopimusrekisteröijä saa avustavien tehtävien suorittamisesta. Sopimuksesta tulisi myös ilmetä erittely, mistä kaikista tehtävien hoitamiseen liittyvistä kuluista Liikenteen turvallisuusvirasto korvausta maksaa ja kulukohtaisesti korvauksen suuruus.

#### **5.2.7 Sopimuksen voimassaolo**

Tässä kohdassa määritellään se aika, jonka sopimus on tarkoitus olla voimassa. Tällöin on otettava huomioon toiminnan luonteen kannalta tarkoituksenmukainen voimassaoloaika.

#### **5.2.8 Sopimuksen päättäminen/päättyminen**

Sopimuksen päättymisen edellytykset tulee ilmetä sopimuksesta. Edellytyksissä tulee ottaa huomioon toimeksiantosuhteen eri päättymistavat kuten peruuttaminen, irtisanominen, purkaminen ja ehtojen muuttaminen. Tämän lisäksi on tärkeää sopia siitä, mitä toimenpiteitä ja vastuita osapuolilla on toimeksiantosuhteen päättyessä. Erityisesti käsiteltävien tietojen, käsittelyohjelmien ja käyttöoikeuksien siirtämisestä, palauttamisesta tai hävittämisestä on sovittava.

#### **5.2.9 Valvonta**

Liikenteen turvallisuusviraston oikeus valvoa sopimusrekisteröijän toimintaa ja hyvän rekisteritavan noudattamista edellyttää oikeutta saada tarvittavia tietoja sopimusrekisteröijältä. Tässä on tuotava esille ne toimet, joilla Liikenteen

turvallisuusvirasto haluaa valvoa sopimusrekisteröijän toiminnan asianmukaisuutta, laatua ja oikeellisuutta. Erilaiset laadunvalvontatavat, kuten kokeet, valvontayksiköt ja tarkastusoikeudet on mainittava ja ilmoitettava ajankohta tai tilanteet, jolloin toimenpiteitä suoritetaan. Sopimuksessa tulisi myös mainita Liikenteen turvallisuusviraston oikeus antaa ohjeita ja määräyksiä, joilla toiminnan laatua parannetaan. Tietoturvaan liittyvien järjestelyiden arviointia on suoritettava säännöllisin ajoin. Tämä edellyttää tietoturvajärjestelyiden tarkistamisesta ja päivityksistä sopimista.

#### **5.2.10 Raportointi**

Raportointi on yksi tavoista toteuttaa valvontaa, ja se mahdollistaa erilaisten toiminnan tulosten mittaamisen. Tästä ja mahdollisista muista menettelyistä, joilla seurataan toimintaa ja valvotaan sopimuksen noudattamista, on sovittava. Tämä edellyttää tarvittavien tietojen erittelyä sekä toimittamisen ajankohdasta ja tavasta sopimista.

#### **5.2.11 Vahingonkorvaus ja virkavastuu**

Tässä kohdassa tulisi sopia sopimusrekisteröijän rekisteröintitoiminnassaan aiheuttamiin vahinkoihin sovellettavan vahingonkorvauslakia (412/1974) sekä siitä, että sopimusrekisteröijä toimii tehtävässä rikoslain (839/1889) mukaisella virkavastuulla.

#### **5.2.12 Sopimuserimielisyyksien ratkaiseminen**

Sopimuksessa tulee määritellä, minkä lain mukaan ja missä tuomioistuimessa osapuolten sopimuksesta johtuvat erimielisyydet ratkaistaan. Sovittava on myös niistä vaikutuksista, joita sopimusrikkomuksesta voi seurata.

#### **5.2.13 Sopimuskappaleet**

Tässä kohdassa määritellään, kuinka monta sopimuskappaletta ja kenen haltuun ne annetaan.

#### **5.2.14 Allekirjoitukset**

Tässä kohdassa osapuolien allekirjoitusoikeuden omaavat henkilöt allekirjoittavat rekisteritoimintaa koskevan sopimuksen ja päiväävät sen.

## 6 Lopuksi

### 6.1 Viranomaistehtävien siirto muilla hallinnon aloilla

Julkisen hallinnon tehtäviä on jo pitkään ja yhä enenevässä määrin siirretty viranomaisilta yksityisten toimijoiden hoidettavaksi. Näiden lakisäätteisten tehtävien siirtäminen on huomattavassa määrin toteutettu lain nojalla käyttäen sopimuksia viranomaisen ja yksityisen välillä. Erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon alalla kunnat ovat ulkoistaneet terveyskeskuspalveluitaan yksityisten hoidettavaksi. Ongelmaksi on muodostunut epäselvyys siinä, mihin rajanveto järjestämisvastuun ja palvelutehtävän välille sopimuksin siirrettävissä palveluissa on vedettävä. Tämä epäselvyys on aiheuttanut tilanteita, joissa jopa merkittävääkin julkista valtaa sisältäviä tehtäviä on siirretty yksityisen hoidettavaksi. Sopimusperusteisesti julkisia hallintotehtäviä on siirretty esimerkiksi yksityisille keikkalääkäreille<sup>158</sup> ja työllisyyskoulutustehtävien osalta yksityisille yrityksille<sup>159</sup>. Esimerkkinä merkittävän julkisen vallan rajoja on haettu mielenterveyslain uudistuksessa, jossa ehdotettiin säädettäväksi muulle kuin virkasuhteessa olevalle laillistetulle lääkärille oikeus laatia tarkkailulähetä, jos hän suorittamansa tutkimuksen perusteella katsoo, että edellytykset tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämisen ovat todennäköisesti olemassa.<sup>160</sup> Hallinnonalojen erilaisuudesta huolimatta perustuslakivaliokunnan näkemykset muilla aloilla vaikuttavat suuresti peruskäsitteiden määrittelyjen muovautumiseen. Edellä mainitussa mielenterveyslain uudistuksessa perustuslakivaliokunta antoi tärkeät perustelut sille, miksi ehdotettua tehtävää ei tarvitse katsoa merkittävää julkista valtaa sisältäväksi, vaikka lähtökohtaisesti perustuslain 7 §:ssä tarkoitettuun henkilökohtaiseen vapauteen tai koskemattomuuteen liittyvät päätökset ovatkin merkittävän julkisen vallan käyttöä.

### 6.2 Johtopäätelmiä

Ajoneuvoliikennerekisterin toimintaan liittyvässä lainsäädännössä on tärkeimpänä seikkana itse rekisteri ja sen sisältämiin tietoihin kohdistuvat oikeudet ja rajoitukset. Kaikki toiminta perustuu rekisterissä tapahtuvien merkintöjen lisäämiseen, muuttamiseen ja poistamiseen. Tämä muodostaa sen ympäristön, josta säädeltävät asiat on löydettävä. Itse näen tärkeimpänä määrittelijänä ajoneuvoliikennerekisteriin

---

<sup>158</sup> AOAS Riitta-Leena Paunio päätös 4.3.2010 dnro 711/2/09

<sup>159</sup> AOA Riitta-Leena Paunio päätös 26.10.2001 dnro 2607/4/99

<sup>160</sup> PeVL 5/2014 vp.

liittyvälle lainsäädännölle henkilötietojen suojan, jonka pohjalta muita funktioita lähdetään arvioimaan. Ajoneuvoliikennerekisterin palveluita halutaan toteuttaa nykypäivää vastaavalla tavalla. Yhteiskuntamme sähköisten palveluiden tärkeyden ymmärtäminen on olennainen osa tämän ja huomisen päivän ymmärtämistä. Liikenteen turvallisuusviraston sähköistä asiointia ja palveluiden parantamista toteuttava uudistus on kansalaisia palveleva ja nyky-yhteiskuntaan sopeutuva. Liikenteen turvallisuusviraston palveluiden kehittäminen ja pyrkimys tuoda palvelut alueellisesti kaikkien saataville osoittavat tämän päivän kehityksen suunnan ymmärtämistä. Hyvän hallinnon periaatteiden toteuttamiseen eivät kaikilla aloilla enää riitä julkisen vallan omat resurssit. Hyvä hallinto, erityisesti palveluperiaate ja tasapuolisuus, voi jopa edellyttää viranomaistehtävien siirtämistä yksityisten hoidettavaksi. Kuten edellä on käynyt ilmi, perustuslakikin antaa mahdollisuuden tehtävien siirtämiseen yksityiselle, ja tätä mahdollisuutta käytetään useilla hallinnonaloilla. Julkisen vallan käyttöä koskeva päätöksenteon tulisi aina tavoitella lainmukaisuutta, yhtenäisyyttä ja objektiivisuutta. Siihen on virkamieshallinnolla perinteisesti pyritty. Tähän pystytään myös yksityisen toimesta suoritetuissa tehtävissä, kun riskitekijöitä havainnoidaan ja niihin pyritään varautumaan rinnastamalla virkamiehiin kohdistuvat velvoitteet myös yksityisiin toimijoihin.

Tässä tutkielmassa olen keskittynyt tunnistamaan Liikenteen turvallisuusvirastoa avustavien tehtävien luonnetta julkisina hallintotehtävinä ja löytämään niiden siirtämiselle asianmukaisesti henkilötietojen suojan ja muiden perusoikeuksien huomioon ottava toteutustavan. Perustuslakivaliokunnan lausuntojen pohjalta löysin tavan luokitella avustavia tehtäviä ja julkisen hallintotehtävän käsitettä. Tämän luokittelun näen edesauttavan julkisen hallintotehtävän käsitteen piirin selkeyttämistä. Olen onnistunut luonnehtimaan Liikenteen turvallisuusviraston tehtävät tämän luokittelun mukaisesti julkista valtaa sisältäviksi avustaviksi tehtäviksi ja vertailemaan niitä perustuslakivaliokunnan hyväksymään käytäntöön löytäen niille asianmukaisen valtiosääntöedellytykset täyttävän siirtämistavan. Rekisterinpitäjän vastuu on tärkeä huomioitava siirrettäessä rekisteröintiin liittyviä avustavia tehtäviä yksityiselle taholle. Rekisterinpitäjän velvollisuushan on järjestää rekisterihallinto.<sup>161</sup> Siitä huolehtimisella viranomaisen osoittaa, että sen toiminta on huolellista, harkittua ja avointa. Vaikka kyseessä ovatkin vain viranomaista avustavat tehtävät, on niitä suoritettaessa varmistuttava, että kansalaisten, joihin lakisääteinen toiminta kohdistuu, oikeuksista

---

<sup>161</sup> Kleemola – Tervo-Pellikka: Tietosuoja, Vaatimukset verkottuvassa tietojärjestelmässä, s.12

huolehditaan ja henkilötietojen suojaa kunnioitetaan. Se onnistuu Liikenteen turvallisuusviraston kohdalla sääntelemällä riittävän yksityiskohtaisesti ja täsmällisesti sopimusrekisteröijien toiminnan edellytyksiä koskevat lait.

Tutkielmasta jätin tietoisesti pois ulkomaiset ajoneuvoliikennerekisterit ja niiden järjestämistavan, jotta pystyin keskittymään syvällisesti Suomen ajoneuvoliikennerekisteriin. Monissa maissa kuten esimerkiksi Ruotsissa (vägtrafikregistret) ja Ranskassa (le registre d'immatriculation des véhicules) ajoneuvoliikennerekistereitä pitävät viranomaiset. En katso kansainvälisten tapojen esittelyn oikeusjärjestelmien ja oikeusjärjestysten erojen kannalta myöskään olevan relevanttia oman tutkielmani aiheen kannalta, koska arvioin Suomessa käytetyn järjestelyn perustuslainmukaisuutta nimenomaan Suomen oikeusjärjestyksessä. Tutkimus näiden tehtävien siirtämisestä yksityisille ja siirron oikeuttamisesta tai kieltämisestä kyseisen maan lainsäädännöllä tai ohjeilla on mielenkiintoinen aihe, mutta se vastaa laajuudeltaan vähintään tätä koko tutkielmaa. Olin myös tietoinen siitä, että Lapin yliopistolle on samanaikaisesti valmistumassa tutkielma, jossa liikennerekistereiden ulkomaista käytäntöä jo tarkastellaan. Tutkielmaa tehdessäni havaitsin myös, että perustuslakivaliokunta ei ole kaikilta osin huomionnut henkilötietojen käsittelyn merkitystä viranomaistehtävissä. Tämän näkisin jatkossa perustuslakivaliokunnan niin kuin myös oikeustieteen oppineiden haasteeksi. On ymmärrettävä, että tietoturvan ja henkilötietojen suojan on kuljettava mukana kaikessa toiminnassa, niin yksityisten kuin viranomaisten. Tutkielman aikana löytyi siis jotain uuttakin. Kritisoitavana tekijänä omasta tutkielmastani löydän kolmen eri näkökulman valitsemisen tutkimistavaksi. Valtiosääntöoikeudellisen, hallinto-oikeudellisen hallinnon organisoinnin ja oikeusinformatiikan näkökulmat tuntuivat kokonaisuudelta, joka piti puristaa pieneen pakettiin. Laadullisesti olisi ollut tehokkaampaa keskittyä pelkästään yhteen näistä, jolloin olisin päässyt aiheessa vielä astetta syvemmälle. En kuitenkaan nähnyt tälle tutkielmalle vaihtoehdona rajata näkökulmaani vain yhteen, sillä Liikenteen turvallisuusviraston toimeksiannon kannalta nuo kaikki aspektit oli tutkittava.

Näiden näkökulmieni pohjalta katson, että tämän hetkisen verkkoyhteiskuntamme tai jopa informaatioyhteiskuntamme tarpeisiin tulee vastata sen vaatimilla palveluilla. Liikenteen turvallisuusviraston sopimusrekisteröijien malli sekä sitä myötä sähköisten palveluiden kehittäminen vastaa näihin tarpeisiin. Rekisterinpitäjänä heidän vastuunsa toteutuu, sillä uudistuksien sisältämä avustavien tehtävien siirtäminen on mahdollista



toteuttaa sopimuksin vaarantamatta yksityisten perusoikeuksia, oikeusturvaa ja hyvän hallinnon periaatteita. Lakiehdotus menee mitä todennäköisimmin läpi eduskunnassa ja perustuslakivaliokunnassa, kun siinä edellä mainituin tavoin otetaan huomioon henkilötietojen suoja ja perustuslain 124 §:n asettamat vaatimukset.