



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Hanna Hauru

Julkisuusperiaate kuntien sosiaali- ja terveyspalveluiden ulkoistuksissa

Johtamisen akateeminen yksikkö
Julkisoikeuden pro gradu -tutkielma
Hallintotieteiden maisterin koulutus-
ohjelma

Vaasa 2021

VAASAN YLIOPISTO**Johtamisen akateeminen yksikkö**

Tekijä:	Hanna Hauru		
Tutkielman nimi:	Julkisuusperiaate kuntien sosiaali- ja terveyspalveluiden ulkoistuksissa		
Tutkinto:	Hallintotieteiden maisteri		
Oppiaine:	Julkisoikeus		
Työn ohjaaja:	Kristian Siikavirta		
Valmistumisvuosi:	2021	Sivumäärä:	95

TIIVISTELMÄ:

Kunta voi huolehtia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämisvastuusta myös ulkoistamalla palveluja yksityisille toimijoille. Kunnan toiminnassa lähtökohtana on toiminnan julkisuus ja avoimuus, sillä kunnan tavoitteet määräytyvät yleisten ja julkisten intressien mukaan. Yksityisten sosiaali- ja terveysalan toimijoiden toimintaa ohjaavat markkinat, yksityinen intressi ja kilpailu, ja siten tiedon saatavuutta rajaa yksityisyys ja liikesalaisuus. Kunnan viranhaltijan on huomioitava ne keskeiset oikeussuhteet, jotka vaikuttavat viranomaisjulkisuudessa. Julkisuuteen vaikuttaa yksityisen ja viranomaisen välinen suhde eli jokaisen oikeus saada tietoa viranomaiselta. Kunta valvoo yksityisten sosiaali- ja terveyspalveluiden laatua, joten kunta tarvitsee myös tietoa yksityisen toiminnasta. Viranomaiset saattavat tarvita myös tietoja toiselta viranomaiselta tehtäviensä suorittamiseen. Lisäksi kunnan toimintakentässä julkisuuteen vaikuttaa yksityisten väliset suhteet, esimerkiksi tilanteessa, jossa kilpailija haluaa saada tietoa ulkoistetun yrityksen toiminnasta. Lisäksi kunnalla olla hallussaan laaja tietovaranto, jonka sisällä julkisuutta säädellään eri tavoin. Kuitenkin julkisuusperiaatteen menettelysäännösten noudattamisessa on ilmennyt puutteita. Julkisuudesta päättää kuitenkin ensivaiheessa virkamies, sitten viranomaisen ja viime kädessä hallintotuomioistuimen. Menettelysääntöjen noudattamisella on tärkeä merkitys, jotta julkisuusperiaate toteutuu käytännössä. Aihe on ajankohtainen, sillä myös valtioneuvosto on asettanut vuonna 2021 työryhmän koskien julkisuusperiaatteen ajantasaistamista. Tutkimuskysymyksinä on: miten kunnan tulisi huomioida julkisuusperiaate sosiaali- ja terveyspalveluiden ulkoistuksissa? Entä miten yksittäisen kunnan viranhaltijan tulee huomioida asiakirjojen julkisuus ja salassapito sosiaali- ja terveyspalveluiden ulkoistuksissa? Miten omavalvonnan valvontavastuu jakautuu eli miten kunta huomioi omavalvonnan toteutumisen? Tutkielma on julkisoikeudellinen ja sijoittuu hallinto-oikeuden, erityisesti sosiaalioikeuden ja kunnallishallinnon alalle. Tutkimusmenetelmänä on lainoppi eli oikeusdogmatiikka. Se tarkoittaa sen selvittämistä, kuinka tulisi toimia nykyisen oikeusjärjestyksen mukaan. Työssä käsitellään sitä, miten kunnan ja viranomaisen tulisi käsitellä ulkoistukseen liittyviä asiakirjoja nykyisen lainsäädännön mukaan. Tutkielma rakentuu yleisestä yksityiseen: ensin julkisuutta käsitellään kuntatasoisesti (luku 2), sitten yksittäisten asiakirjojen julkisuutta käsitellään viranhaltijatasoisesti (luku 3). Luku neljä käsittelee yrittäjän laatimaa omavalvontasuunnitelmaa, joka tulee pitää julkisesti esillä sekä kunnan roolia valvoa omavalvontasuunnitelman toteutuminen. Tarkoitus on selkeyttää julkisuusperiaatteen toteutumista sosiaali- ja terveyspalveluiden ulkoistuksissa, jotta viranomaisen pystyy toteuttamaan ennakkollista oikeusturvaa. Tutkimustulosten perusteella julkisuusperiaatteen toteutuminen vaatii laajempaa uudistamista, sillä esimerkiksi julkisuuslain tietyt säännökset jäävät abstraktille tasolle. Kunnan valvontavastuu on korostunut palveluiden ulkoistuksissa ja kuntien on myös valvottava, että omavalvontasuunnitelma on laadittu asianmukaisesti. Vaikka omavalvonnasta säädetään useammassa säädöksessä, sääntely ei ole kattavaa, ja myös omavalvontasuunnitelman laadun on nähty vaihtelevan. Julkisuusperiaatteen toteutuminen vaatii niin lainsäädännöllisiä muutoksia, kuin kuntien viranhaltijoiden jatkuvaa koulutautumista, sillä julkisuusperiaatetta soveltavat kaikki viranomaiset tehtävästä riippumatta.

AVAINSANAT: Julkisuusperiaate, julkisuuslaki, ulkoistaminen, sosiaali- ja terveyspalvelut

SISÄLLYS

	sivu
LYHENTEET	5
1. JOHDANTO	6
1.1. Tutkimuksen tausta	7
1.2. Tutkimuskysymys ja aiheen rajaus	11
1.3. Työn rakenne	12
1.4. Tutkimusmenetelmä ja käytettävät aineistot	13
2. PALVELUIDEN ULKOITUKSET JA KUNNAN TIEDOTTAMINEN	15
2.1. Julkisuusperiaatteen tavoite EU- ja kansallisella tasolla	15
2.2. Kunnan eri mahdollisuudet palveluiden järjestämiseen	17
2.3. Julkisuusperiaatteen soveltamisala ulkoistetussa palveluntuotannossa	19
2.4. Julkinen hallintotehtävä	22
2.5. Hallintolain soveltaminen	24
2.6. Julkisen vallan käyttö	26
2.7. Hankintojen julkisuus	29
2.8. Kuntien sopimukset	32
2.9. Kunnan velvollisuus edistää tiedonsaantia	36
2.10. Julkisuusperiaate kunnan toimintakentässä	39
3. PALVELUIDEN ULKOISTUKSET VIRANOMAINENÄKÖKULMASTA	42
3.1. Julkisuusperiaate asiakirjakohtaisesti	42
3.2. Viranomaisen neuvonta	46
3.3. Asiakirjapyyntö	51
3.4. Salassa pidettävät asiakirjat	55
3.5. Liike- ja yrityssalaisuuksien merkitys ulkoistuksissa	59
4. OMAVALVONTASUUNNITELMA JA VIRANOMAISSVALVONTA	65
4.1. Omavalvontasuunnitelma lainsäädännössä ja viranomaisohjeissa	65

4.2. Omavalvontasuunnitelman laatiminen	67
4.3. Kunnan velvollisuus valvoa omavalvonnan toteutumista	69
4.4. Omavalvontasuunnitelman valvonta muiden viranomaisten taholta	71
4.5. Omavalvonnan kehittämistarpeet	73
5. JOHTOPÄÄTÖKSET	76
5.1. Yhteenveto kunnan velvollisuuksista	76
5.2. Julkisuuslain ajantasaistaminen ja omavalvontasuunnitelman kehittäminen	81
6. LÄHDELUETTELO	84

LYHENTEET

Dnro	diaarinumero
EOAK	eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu
EU	Euroopan Unioni
HE	hallituksen esitys
JulkL	laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999)
KHO	korkein hallinto-oikeus
LA	lakialoite
PL	Suomen perustuslaki 731/1999
STM	Sosiaali- ja terveysministeriö
THL	Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
Valvira	sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto
vp	valtiopäivät

1. JOHDANTO

Kunta hoitaa itsehallinnon nojalla yleiseen toimialaan liittyvät tehtävät, lisäksi kunta hoitaa erityislaissa säädetyt tehtävät, johon kuuluu palveluiden järjestämisvastuu muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollossa¹. Kunta voi päättää itsenäisesti sen, millä tavoin sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät järjestetään sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun (733/1992) lain mukaan². Kunta voi järjestää sosiaali- ja terveystalvet itse hankkien. Se voi järjestää toimintaan sopivat tilat ja palkata siihen henkilökunnan. Toisaalta kunta voi myös ostaa palvelut toisilta palvelujen tuottajalta, jolloin on huolehdittava, että palveluiden laadun taso on riittävää. Jos kunta on hankkinut palvelun tietyltä tuottajalta, on asiakkaan käytettävä sitä eli varsinaista asiakkaan valinnanvapautta ei ole. Ostopalvelusopimuksessa kunta sopii toimintaa koskevat ehdot ja kustannusten korvaamisen valitsemansa palveluntuottajan kanssa, jolloin kunta on palvelujen järjestäjän roolissa ja toiminta tapahtuu kunnan vastuulla.³

Terveysasemien ulkoistuksia on kahdenlaisia: kokonaisulkoistuksissa siirretään palvelujen tuotantovastuu yksityiselle yritykselle tai kunta voi siirtää vain osan toiminnastaan ulkopuoliselle organisaatiolle. Jälkimmäisessä tavassa palvelurakenteeseen sisältyy sekä ulkoistetun että julkisen tuotannon piirissä olevia toimipisteitä. Kunta voi ulkoistaa palveluntuotannostaan myös osa-alueita, kuten päivystyksen virka-ajan ulkopuolella. Yhä useammin ulkoistetusta palvelun tuotannosta vastaa yksityisen ja julkisen toimijan yhteisyrittä. Yksittäiset kunnat ovat myös muodostaneet julkisen yhtiön hoitamaan kunnan terveystalvetujen tuotantoa.⁴ Palvelujen ulkoistuksilla pyritään muun muassa täyttämään elinkeinopoliittisia tavoitteita, hillitsemään kustannuksia, uudistamaan palvelujen tuotantotapoja ja monipuolistamaan palveluita⁵.

¹ Suomen kuntaliitto 2001, s. 13.

² Penttilä ja muut 2015, s. 46.

³ HE 74/2003, s. 4-5.

⁴ Parhiala & Hetemaa 2017, s. 1.

⁵ THL 2012.

1.1. Tutkimuksen tausta

Vuoropuhelu julkisoikeudellisten ja yksityisoikeudellisten asioiden välillä on lisääntynyt ja intressien yhteensovittaminen on tuonut uusia näkökulmia sopimustoimintaan kunnallisella tasolla. Kunnan rooli on muuttunut palvelujen kilpailuttajaksi, joten valvonta ja ohjaus on entistä suuremmassa roolissa.⁶ Mäntymaa ym. (2019) kävi läpi aluehallintovirastossa tehdyt valvontapäätökset vuosilta 2016-2018 koskien Suomen kolmen suurimman hoivayhtiön ympärivuorokautista vanhusten hoivaa tarjoavia yksiköitä. Selvityksessä kävi ilmi, että kaikilla kolmella suurella hoivayhtiöllä oli vaikeuksia tuottaa palveluita lain ja sopimusten mukaisesti. Vastuu yksityisten palveluntuottajien valvonnasta kuuluu ensisijaisesti kunnalle. Sen lisäksi sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira ja aluehallintovirastot valvovat hoivakoteja. Selvityksen mukaan kaikissa kunnissa ei ole ymmärretty, että vaikka palvelun tuottaminen ulkoistetaan yksityiselle, valvontavastuu kuuluu edelleen kunnalle. Koska valvontaan ei ole riittävästi resursseja, kunnat ovat luottaneet siihen, että hoivayhtiöt valvovat itse itseään omavalvonnan myötä. Käytäntö on kuitenkin osoittanut, että omavalvonta ei toimi tai sitä ei oteta toissaan.⁷ Valvontaviranomaiset ovat joutuneet tekemään jopa toiminnan keskeyttämissä päätöksiä, koska välitön asiakasturvallisuus on ollut vaarassa. Epäkohdat ovat liittyneet muun muassa riittämättömään henkilökunnan määrään suhteessa hoidon ja hoivan tarpeeseen, puutteelliseen lääke- ja perushoittoon, asiakkaiden hoitoisuustietojen puutteellisuuteen sekä toimintayksikön lähiesimiestyöhön.⁸ Kuinka valvoa tehokkaasti yhä lisääntyviä yksityisiä palvelunharjoittajia, kun valvontaresursseja ei voi lisätä yksityisten palvelujen määrää vastaavaksi⁹? Sosiaali- ja terveydenhuoltoa valvovien välineen toimintaresurssit ovat rajalliset ja toimintakenttä monimutkaistuu entisestään.¹⁰

⁶ Komulainen 2010, s. 26.

⁷ Mäntymaa ja muut 2019.

⁸ Valvira 2019.

⁹ Kotkas 2013, s. 724.

¹⁰ Suomen lääkäriliitto 2013, s. 204.

Sosiaali- ja terveysalan ulkoistuksissa on tekijöitä, jotka kytkeytyvät kysymykseen julkisen toimijan asemasta ja tehtävästä suhteessa yksityisiin toimijoihin¹¹. Yleisten periaatteiden mukaan julkisoikeudessa lähtökohtana on julkisuus, koska toiminnan tavoitteet määräytyvät yleisten ja julkisten intressien mukaan. Yksityisoikeudessa puolestaan määräävät markkinat, yksityinen intressi ja kilpailu, ja siten tiedon saatavuutta rajaa yksityisyys ja liikesalaisuus.¹² Muukkonen artikkelissaan ”perustuslain säätäjän tahto” huomauttaa, että ulkoistaminen aiheuttaa ongelman erotta yksityiset asiakirjat ja julkisten tehtävien perusteella syntyvät viranomaisen asiakirjat¹³. Esimerkiksi KHO:n (2014: 83) tapauksessa oli kyse yksityisen vakuutusyhtiön päätöksenteosta, kun yksityisen palveluksessa olevat asiantuntijalääkärit tekivät päätöksiä lakisääteisistä vakuutuksista. KHO katsoi sen olevan julkisen vallan käyttämistä. Tiedon saaminen siitä, ketkä käyttävät julkista valtaa kuuluu julkisuusperiaatteen ydinalueeseen. Tieto lääkäreiden henkilöllisyyksistä, erityisaloista -tai pätevyyksistä eivät ole liike- tai ammattisalaisuutta tai salassa pidettävää henkilökohtaista tietoa.¹⁴ Tiedonsaantioikeus koskee henkilön osallistumista yksittäiseen päätökseen, jossa käytetään julkista valtaa sekä kuulumistaan julkista valtaa käyttävän organisaation päätöksentekoon.

Perustuslain (731/1999) 22 § mukaan perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen on julkisen vallan tehtävä, joten sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämismääräys on valtiolla ja toteuttamismääräys kunnilla¹⁵. Julkisia tehtäviä markkinoille siirrettäessä, joudutaan huomioimaan julkisuusperiaatteen, oikeusturvan ja demokraattisten menettelyjen toteutuminen¹⁶. Kunta ei voi siirtää järjestämismääräystä, sen sijaan palvelutoiminta on mahdollista siirtää sopimusperusteisesti yksityisille palveluntuottajille. Pölönen (2012) kirjoittaa, että käytännössä erottelu ei ole selvä sen suhteen, mikä täsmällisesti kuuluu järjestämismääräyksen ja mikä palvelutuotantoon. Se, mikä täsmällisesti kuuluu kunnalle

¹¹ Raitio 2017, s. 25.

¹² Mäenpää 2017, s. 4.

¹³ Muukkonen 2012, s. 15.

¹⁴ KHO 2014: 83.

¹⁵ Sutela 2003, s. 34.

¹⁶ Komulainen 2010, s. 26.

jäävään järjestämisvelvollisuuteen ja mikä palveluntuotantoon, ei ilmene lainsäädännön esitöistä.¹⁷

Jos kunta ulkoistaa säätiölle, yhdistykselle tai osakeyhtiölle toimintojaan, ongelma voi olla se, kuinka paljon toiminnassa on otettava huomioon hallintolain (434/2003) ja kuntalain (410/2015) säännöksiä, joita toiminnanharjoittaja ei automaattisesti ole velvoitettu noudattamaan.¹⁸ Yrityksellä on myös taloudellisia kaupankäynnin alaan kuuluvia yrityksen salaisuuksia eli liikesalaisuuksia. Liike -ja ammattisalaisuudet kuuluvat ehdotoman asiakirjasalaisuuden piiriin¹⁹.

Sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien ulkoistuksissa on erotettava palvelujen tuottaminen ja palvelujen järjestäminen²⁰. Ulkoistamisella tarkoitetaan sitä, että siirretään aiemmin kunnan itsensä hoitama toiminto ulkopuolisen hoidettavaksi. Ulkoistaminen on kuin alihankintaa, jossa alihankkijalta ostetaan palveluita ja tuotteita, ja syntyy yhteistoimintaa yksityisoikeudellisten yhteisöjen kuten osakeyhtiöiden ja julkisyhteisön useimmiten kunnan välillä.²¹ Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ovat lakisääteisiä, joten järjestämisvastuu on kunnalla. Sen myötä viranomaistehtävät ovat julkisia hallinto- tehtäviä kunnallisoikeudessa, ne sisältävät velvoittavan julkisen vallan ja kunnan päätös- vallan käyttämistä, joten niitä tehtäviä ei voi ulkoistaa. Viranhaltijan toimintaa ohjaa virkavastuu ja erityinen julkinen luotettavuus.²² Jos kunta ulkoistaa sopimuksin, sen on suoritettava sopimukseen perustuvaa ohjausta. Jos kunta puolestaan yhtiöittää toimintaansa, on hallittava omistajuuteen perustuvaa johtajuutta, koska kunta on valvonnalla ja rahoituksellaan velvollinen varmistamaan palvelujen saannin kuntalaisten käyttöön.²³

¹⁷ Pölönen 2012, s. 1156.

¹⁸ Komulainen 2010, s. 119-120.

¹⁹ HE 30/1998 vp. s. 95.

²⁰ Sutela 2013, s. 77.

²¹ Sutela 2003, s. 12-13.

²² Sutela 2013, s. 77.

²³ Sutela 2003, s. 62-63.

Julkisuuslain (621/1999) keskeisenä tarkoituksena on lisätä hyvää tiedonhallintatapaa ja avoimuutta viranomaistoiminnassa²⁴. Toiminnan julkisuus kuuluu perustuslain hyvän hallinnon johtaviin periaatteisiin²⁵. Julkisuus kuntayhtiöissä on tutkittu ja kirjoitettu aihe. Oikeusministeriö on teettänyt selvityksen julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta, koska voimassa olevan lain mukaan julkisuuslain soveltamisalaan eivät kuulu kuntien, kuntayhtymien, valtion tai muiden julkisyhteisöjen omistamat yhtiöt, elleivät ne lain nojalla julkisia tehtäviä hoitaessaan käytä julkista valtaa.²⁶

Oikeusasiamies kommentoi, että vaikka nykyinen julkisuuslaki on ollut voimassa jo lähes 20 vuotta, jopa sen perusmenettelysäännösten oikeassa noudattamisessa ilmenee edelleenkin puutteita jopa viranomaisten toiminnassa, ja että julkisuuslaki kaipaisi laajempaa uudelleenarviointia²⁷. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta rajoittuu menettelysääntöihin, eli oikeusasiamies ei voi päättää viranomaisen asiakirjojen julkisuudesta vaan julkisuudesta päättää ensivaiheessa virkamies, sitten viranomainen ja viime kädessä hallintotuomioistuin. Menettelysääntöjen noudattamisella on kuitenkin tärkeä merkitys, jotta julkisuusperiaate toteutuu käytännössä. On tärkeää, että menetellään lain mukaisesti, jotta jokaisen oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta voi toteutua. Tässä esiintyy jatkuvasti puutteita: tietopyyntöön ei reagoida lainkaan tai virkamies kieltäytyy tiedon antamisesta, lain mukaista ohjausta valituskelpoisen päätöksen saamiseksi ei anneta.²⁸ Valtioneuvoston asettaman työryhmän hankkeessa ”julkisuuslain ajantasaistaminen” pyritään selvittämään julkisuusperiaatteen asianmukaista toteuttamista ja siihen liittyviä käytännön haasteita. Erityisesti tarkastellaan lain ymmärrettävyyttä, sen systematiikkaa ja yksittäisten säännösten selkeyttämistarpeita. Hanke on lausuntokierroksella keväällä ja kesällä 2021.²⁹

²⁴ Kulla & Koilinen 2014, s. 21.

²⁵ Heuru ja muut 2008, s. 257.

²⁶ Wallin 2019, s. 1.

²⁷ EOAK/3719/2019, s. 3

²⁸ Jääskeläinen 2017, s. 21.

²⁹ Lausuntopalvelu 2021, OM083:00/2020.

1.2. Tutkimuskysymys ja aiheen rajaus

Kunnan hallintoa ohjataan monelta taholta ja monin eri tavoin. Näissä kunnalliset toimielimet ovat keskeisessä asemassa, samoin kuin kunnan viranhaltijoilla on tosiasiallista ohjausvaltaa. Ohjauskeinot voidaan jaotella normiohjaukseen, resurssiohjaukseen ja informaatio-ohjaukseen, sekä etu- että jälkikäteiseen valvontaan. Informaatio-ohjauksessa säädellään hallintokoneiston käytössä olevaa informaatioperustaa.³⁰ Julkisuusperiaate vaikuttaa kuntalaisten mahdollisuuteen varmistaa oikeusturvaansa saaden itseään koskevia tietoja. Lisäksi journalisteille viranomaisaineisto mahdollistaa toiminnan arvioinnin ja vallan käytön valvonnan. Myös viranomaistoiminnan läpinäkyvyys on tärkeää viranomaiselle itselleen, tehden vallankäytöstä on luotetumpaa ja uskottavampaa.³¹ Koska eri toimijoiden määrä sosiaali- ja terveysalalla lisääntyy, on sekä viranhaltijoiden että kunnan harjoitettava yhä enemmän eri toimintayksiköihin kohdistuvaa valvontaa. Samoin kuin toimintayksiköt veloitetaan omavalvonnallisiin toimiin, ovat myös potilaat ja asiakkaat kiinnostuneita toimintayksiköiden toiminnasta ja palvelujen laadusta.

Tässä työssä käsitellään sitä, mitä kunnan ja viranhaltijan tulee huomioida julkisuuden hallinta sosiaali- ja terveyspalveluiden ulkoistuksiin liittyvissä tekijöissä. Miten kunnan tulisi huomioida julkisuusperiaate ja palveluista saatava tieto ulkoistuksissa? Entä mitä viranomaisen tulisi huomioida asiakirjojen julkisuudessa sosiaali- ja terveyspalveluja ulkoistettaessa? Miten omavalvonnan valvontavastuu jakautuu eli miten kunta huomioi omavalvonnan toteutumisen?

Kuntayhtiöistä on tehty selvitys julkisuuslain laajentamisesta, joten tässä työssä rajataan kuntayhtiöt pois. Tarkoitus on selventää sitä, miten ulkoistus vaikuttaa julkisuuteen. Julkisuuteen liittyy monia ulottuvuuksia. Ulkoistetuista palveluista tarvitsee tietoja niin asiakas, kuntalainen, media, viranomainen ja tuomioistuin. Näkökulma rajataan viranhaltija- ja kuntatasoon julkisuusperiaatteen toteutumisessa ja tiedonhallinnassa.

³⁰ Heuru ja muut 2011, s. 267-268.

³¹ Koski & Kuutti 2016, s. 9.

Hallinto-oikeuteen kuuluu erityisalaja, joilla normistot ovat muodostuneet eriytyneiksi, ja joilla on täydentäviä oikeusperiaatteita yleisen hallinto-oikeuden lisäksi. Perustuslain 121 §:n 1 momentti edellyttää kuntien hallinnon perustuvan asiakkaiden itsehallintoon.³² Tutkielma on julkisoikeudellinen ja sijoittuu hallinto-oikeuden, erityisesti sosiaalioikeuden ja kunnallishallinnon alalle. Mäenpään (2017) mukaan sosiaalioikeutta voidaan luonnehtia hyvinvointivaltion hallinto-oikeudeksi, sillä julkishallinnon yksi keskeisimmistä tehtävistä on sosiaali- ja terveysoikeudellisen normiston toteuttaminen. Sosiaalioikeus on itsenäinen oikeudenala, mutta voidaan puhua myös sosiaalihallinto-oikeudesta, johon kuuluu sosiaali- ja terveyshallinnon toimialaa, menettelyä ja toimintaa määrittävä oikeus.³³

1.3. Työn rakenne

Tutkielman ensimmäinen luku käsittelee sosiaali- ja terveyspalveluiden ulkoistusten julkisuutta kunnan toiminnan osalta eli miten julkisuusperiaatetta sovelletaan ulkoistetuissa palveluissa. Julkisuusperiaatetta käsitellään niin EU- kuin kansallisella tasolla ja julkisuuslain soveltamisalaa ulkoistetun palvelun tuotannossa. Luvussa käydään läpi kunnan mahdollisuuksia järjestää palvelut, ja niihin liittyvien hankintojen ja sopimusten julkisuutta ja tiedonhallintaa. Lisäksi käsitellään sitä, miten hankintalain julkisuus näytetään; miten kunta voi päättää palveluiden tuottamisesta ja minkälainen velvollisuus kunnalla on edistää tiedonsaantia.

Tutkielman toisessa luvussa käsitellään julkisuutta viranhaltijatasolla. Toinen luku puolestaan puolestaan käsittelee tuleviin asiakirjapyyntöihin ja siihen, miten ulkoistukset on huomioitava viranhaltijan toimesta. Luvussa käydään läpi hallintolain myötä velvoittavan viranomaisen neuvonnan vaikutuksia toiminnan julkisuuteen. Lisäksi luvussa käydään läpi sitä, miten julkisuuslain salassapidon säännökset ja liike- ja ammattisalaisuudet rajaavat sitä, mitä tietoja asiakirjoista voidaan antaa.

³² Mäenpää 2017, s. 12.

³³ Mäenpää 2017, s. 8.

Kolmas luku selvittää omavalvontaa ja viranomaistason valvontaa. Lainsäädäntöön sisältyy myös nimenomaisia säännöksiä siitä, että toimintayksiköllä on velvollisuus antaa kirjallisia ohjeita tai laatia toiminnan omavalvontaa koskevia suunnitelmia. Omavalvonta tarkoittaa sitä, että toiminnan harjoittaja valvoo itse, että sen toiminta täyttää viranomaisten määräyksiin ja lainsäädäntöön liittyvät vaatimukset. Omavalvontasuunnitelma on toimintayksikön laatima julkinen asiakirja. Kunnan on valvottava ulkoistettuja sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoita. Luvussa käsitellään sitä, millä tavoin kunnan on huomioitava ulkoistettujen toimijoiden omavalvonnan toteutuminen.

1.4. Tutkimusmenetelmä ja käytettävät aineistot

Tutkimusmenetelmänä on lainoppi eli oikeusdogmatiikka. Se tarkoittaa sen selvittämistä, mikä on voimassa olevan oikeuden sisältö oikeusongelmassa eli kuinka tulisi toimia nykyisen oikeusjärjestyksen mukaan³⁴. Työssä käsitellään sitä, miten kunnan tai viranomaisen tulisi käsitellä ulkoistukseen liittyviä asiakirjoja nykyisen lainsäädännön mukaan. Lainoppi ottaa huomioon myös oikeusperiaatteet ja niiden yhteensovittamisen³⁵. Työssä julkisuusperiaatteen toteutumista peilataan oikeuskäytäntöön, esimerkiksi sitä miten julkisuusperiaate käyttäytyy esimerkiksi salassa pidettävien liike- ja ammattisalaisuuksien tai julkisen hankintojen yhteydessä, sekä miten kunnan yleinen tiedottamisvelvollisuus näyttäytyy lain, lain esitöiden, oikeuskirjallisuuden ja oikeuskäytännön valossa.

Oikeuslähteet voidaan jakaa kolmeen tasoon, sen mukaan miten velvoittavia ne ovat: vahvasti velvoittava, heikosti velvoittava ja sallittu oikeuslähde³⁶. Vahvasti velvoittavaan oikeuslähteeseen kuten laki ja maantapa pitää vedota³⁷, ja se onkin tämänkin tutkielman pohjana. Heikosti velvoittavat oikeuslähteet ovat oikeudellinen ratkaisutoiminta ja lainesityöt³⁸, ja ne ovat työssä tukemassa vahvistaen tulkinnallista lain säädöstä. Sallittuihin

³⁴ Husa ja muut 2001, s. 13

³⁵ Hirvonen 2011, s. 24.

³⁶ Tolonen 2003, s. 22.

³⁷ Tolonen 2003, s. 23.

³⁸ Tolonen 2003, s. 24.

oikeuslähteisiin saa viitata, siihen kuuluu oikeuskirjallisuus eli oikeustiede³⁹. Oikeuskirjallisuuden avulla selvennetään sitä, miten kunnat voisivat hallita hankkimiensa sosiaali- ja terveyspalveluiden julkisuuden määräytymistä säädetyn lain kannalta. Tutkimuksen aineistona on KHO:n ratkaisut, oikeusasiamiehen ratkaisut ja kommentit, oikeuskirjallisuus ja artikkelit. Tarkoitus on selkeyttää julkisuusperiaatteen toteutumista sosiaali- ja terveyspalveluiden ulkoistuksissa, jotta viranomaiset pystyvät toteuttamaan ennakkollista oikeusturvaa. Tutkielman tuloksena on julkisuuden hallintaa selkeyttävä tutkielma.

³⁹ Tolonen 2003, s. 25.

2. PALVELUIDEN ULKOITUKSET JA KUNNAN TIEDOTTAMINEN

2.1. Julkisuusperiaatteen tavoite EU- ja kansallisella tasolla

EU:n perusoikeuskirjan 42 artiklan mukaan julkisuus on perusoikeus, joka takaa jokaiselle unionin kansalaiselle oikeuden tutustua Euroopan unionin toimielimen asiakirjoihin tai tallenteisiin. Julkisuutta perusoikeutena ei ole osoitettu jäsenvaltioille vaan ainoastaan unionin toimielimille ja laitoksille.⁴⁰ Viranomaisjulkisuudessa on kyse viranomaisen hallussa olevien tietojen saatavuudesta ja sillä toteutetaan oikeutta tietoon. Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ei ole säännöksiä viranomaisjulkisuudesta.⁴¹ Julkisuusperiaatetta ei ole varsinaisena ihmisoikeutena turvattu, toisaalta Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että sananvapautteen sisältyvää oikeutta levittää tietoja voi haitata se, jos viranomaisjulkisuutta olennaisesti rajoitetaan. Demokraattisessa yhteiskunnassa oikeus saada tietoja on sananvapauden edellytys.⁴² Julkisuusasetuksen mukaan kaikkien toimielinten asiakirjojen tulisi olla saatavilla siten, että julkinen tieto tulisi pitää aktiivisesti esillä. Tiedon julkisuutta määrittelee vahinkoedellytyslauseke. Jos tiedon antaminen aiheuttaa vahinkoa yksityisyyden suojalle, on tietoa annettaessa tehtävä päätös siitä, täyttyykö vahinkoedellytyslauseke.⁴³

Ensimmäinen kansainvälinen sopimus, joka määrittelee julkisuusperiaatteen oikeudellisesti sitovalla tavalla, on Euroopan neuvoston yleissopimus viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta. Sopimusvaltioiden tulee taata pyynnöstä tieto viranomaisen asiakirjasta. Tämä kohdistuu viranomaisiin, muihin julkista hallintotehtävää hoitaviin tai julkista valtaa käyttäviin tahoihin. Yleissopimus on saatettu Suomessa voimaan lailla. Yleissopimuksen mukaan tiedonsaantioikeutta voi rajoittaa vain täsmällisin säädöksin lailla, joita voi olla 3 artiklassa luetellut suojaavat intressit, muun muassa yleinen ja kansallinen turvallisuus, yksityiselämän suoja, kaupalliset tai taloudelliset edut. Rajoittamisen on oltava

⁴⁰ Mäenpää 2016, s. 24-25.

⁴¹ Neuvonen 2013, s. 146.

⁴² Mäenpää 2016, s. 25-26.

⁴³ Neuvonen 2017, s. 47-48.

oikeasuhtaista ja välttämätöntä.⁴⁴ Erityisen vahva julkinen etu voi puoltaa tiedon antamista. Yleissopimus määrittelee menettelytapoja siltä osin, että tiedon pyytäjän ei tarvitse perustella pyyntöään, viranomaisen on autettava hakijaa yksilöimään tarvittava asiakirja ja kun tiedonsaanti tapahtuu viranomaisen tilassa, on sen oltava ilmaista.⁴⁵

Julkisuuslain keskeisenä tarkoituksena on lisätä hyvää tiedonhallintatapaa, avoimuutta viranomaistoiminnassa ja parantaa ihmisten mahdollisuuksia saada käsiteltävänä olevista asioista tietoja. Julkl mahdollistaa julkisten varojen ja vallan käytön valvonnan, sekä mahdollisuuden muodostaa vapaasti mielipiteensä, vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa omia etuja ja oikeuksia.⁴⁶ Julkl turvaa oikeusvarmuuden ja oikeusturvan, sekä kuuluu lisäksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin. Se, että viranomaistoiminta on julkista estää jo ennakoon lainvastaisen ja epäasianmukaisen hallintotoiminnan, sillä avoimuus vaikeuttaa korrupcion ja virka-aseman väärinkäyttöön liittyvää toimintaa. Yleisöjulkisuudella ja median julkistamalla tiedolla valvotaan ja vaikutetaan julkiseen toimintaan.⁴⁷ Kaikki mitä viranhaltija kirjaa, on lähtökohtaisesti julkista, siksi kirjaukset on tehtävä huolellisesti. Koska lähtökohtaisesti kaikki tieto on julkista, ongelmaksi voidaan nostaa se, että julkiseksi tuleviin asiakirjoihin kirjataan entistä vähemmän tietoja. Neuvonen (2013) kirjoittaa, että viranomaisten asioista osa selvitetään sähköpostitse, joista osaa ei todennäköisesti kirjata säännösten mukaisesti vaan ainoastaan ne, jotka voidaan ja halutaan julkaista. Aiemmin historiaa on voitu tarkastella muistiinpanojen ja kirjeiden perusteella, esimerkiksi Wikileaksin paljastukset ovat koskeneet maita, joissa salassapito on lähtökohta. Näissä maissa viestien säilyttäminen on yleisempää kuin maissa, joissa kaikki on lähtökohtaisesti julkista.⁴⁸

PL 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen asiakirjat ovat julkisia, jollei niitä ole välttämättömien syiden vuoksi erikseen rajoitettu. Koska julkisuus on hallinnon laatukriteeri, sitä voidaan pitää hyvän hallinnon edellytyksenä. Läpinäkyvyys helpottaa asiointia

⁴⁴ Mäenpää 2016, s. 26.

⁴⁵ Mäenpää 2016, s. 27.

⁴⁶ Kulla & Koilinen 2014, s. 21.

⁴⁷ Mäenpää 2018.

⁴⁸ Neuvonen 2013, s. 147.

viranomaisissa. Toisaalta hyvään hallintoon kuuluu salassapito, jota on noudatettava, kun sillä on välttämättömät ja hyväksyttävät syyt.⁴⁹ Julkisuuslaki on myös sananvapauden perusedellytys. Tiedon saatavuus on välttämätön vaatimus, jotta yhteiskunnalliseen keskusteluun osallistuminen ja päätöksentekoon vaikuttaminen on mahdollista. Julkisuus luo mahdollisuuden mielipiteen muodostukselle, viranomaistoiminnan kritiikille ja arvioinnille. Vaikka yleisen keskustelun kohteena olisikin muu kuin julkisen sektorin antama tieto, viranomaisen tiedon merkitys on keskeinen. Viranomaisen toiminnan julkisuus ja avoimuus vahvistavat luottamusta toiminnan puolueettomuuteen ja hallinnon legitimitettiin. Tavoitteena on avoin keskustelu useiden näkökantojen eroavaisuuksista, sillä keskustelun ja tiedon puuttuminen lisää kansalaisissa epäilyjä päätöksenteon legitimitetin ja tietyn toimenpiteen laillisuuden osalta.⁵⁰

2.2. Kunnan eri mahdollisuudet palveluiden järjestämiseen

Kunta voi päättää itsenäisesti sen, millä tavoin sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät järjestetään sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain (733/1992) mukaan. Lain 4 §:n mukaan kunta voi omalla henkilöstöllään ja omissa toimitiloissaan järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät kokonaan itse. Kunta voi myös järjestää yhdessä muun kunnan tai muiden kuntien kanssa tehtävät sopimusten nojalla. Kunta voi olla myös toimintaa hoitavassa kuntayhtymässä jäsenenä. Kunta voi hankkia sosiaalipalveluja toiselta kunnalta, kuntayhtymältä, valtiolta tai muulta yksityiseltä tai julkiselta tuottajalta. Palvelunkäyttäjälle voi myös antaa palvelusetelin, jolla kunta maksaa hyväksymältään yksityiseltä palveluntuottajalta palvelut asetettuun setelin arvoon asti.

Palvelusetelissä palvelunkäyttäjä voi ostaa palvelut hyväksytyltä sosiaali- ja terveystalvelun tuottajalta. Ostopalveluissa kunta hankkii palvelun yksityiseltä tuottajalta, esimerkiksi päiväkotipalvelun.⁵¹ Eryteisesti sosiaali- ja terveydenhuollon ja lasten päivähoidon

⁴⁹ Mäenpää 2018.

⁵⁰ Mäenpää 2018.

⁵¹ Lehikoinen & Töyrylä 2013, s. 39.

järjestämisessä on vaihtoehtona antaa palveluseteli. Palvelusetelin käytöstä ja kunnan vastuusta säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetussa laissa (569/2009). Lain 4 § mukaan kunnan on pidettävä luettelo hyväksymistään palvelujen tuottajista. Lisäksi tiedot tuottajista, heidän palveluistaan ja hinnoista on pidettävä esillä julkisesti internetissä tai muulla vastaavalla tavalla. Lain hallituksen esityksen mukaan, jos palveluiden saanti estyisi palveluseteliä käytettäessä asiakkaasta riippumattomasta syystä, on kunnan järjestettävä palvelut ohjaamalla toisen palvelusetelimallia tuottavan toimijan luo tai muulla tavoin järjestettävä palvelu. Kunta voi vaatia palveluntuottajaa toteuttamaan palvelut enimmäisaikojen puitteissa ja edellyttää että jos tuottaja ei pysty toteuttamaan palveluita, se tiedottaa asiasta kunnalle tai internet-sivuille, jossa tiedot palveluiden tuottajista on muutenkin saatavilla.⁵² Muihin palvelun tuottajiin turvautuminen ei ole kiellettyä, esimerkiksi kouluruokailu- ja kuljetukset, puhtaat täytöntöönpano tehtävät voi kunta ilman oikeudellista estettä ulkoistaa⁵³.

Ulkoistamisella tarkoitetaan sitä, että siirretään aiemmin kunnan itsensä hoitama toiminto ulkopuolisen hoidettavaksi. Se voi olla julkisoikeudellinen orgaani kuten kunnallinen liikelaitos tai yksityisoikeudellinen yhteisö kuten osakeyhtiö. Ulkoistaminen on kuin alihankintaa, jossa alihankkijalta ostetaan palveluita ja tuotteita, ja syntyy yhteistoimintaa yksityisoikeudellisten yhteisöjen kuten osakeyhtiöiden ja julkisyhteisön useimmiten kunnan välillä. Sopimuksella sovitaan ulkoistettavan toiminnon suorittamisesta ja ulkoistettavan toiminnon mukana voi siirtyä myös työntekijät. Toiminto voidaan myös lopettaa organisaation sisältä, mikä ei kuitenkaan ole välttämätöntä, koska ei ole järkevää lopettaa kunnan omia terveydenhuoltopalveluja. Useimmiten kun lopetetaan kunnallinen toiminta kokonaan, myydään myös toimintoon liittyvät tuotantovälineet.⁵⁴

Yhtiöittäminen on rajattu tutkielman ulkopuolelle, mutta on hyvä määritellä tässä yhteydessä. Yhtiöittämisessä muutetaan kunnallinen virasto tai liikelaitos kunnan määräysvallassa olevaksi ja sen omistamaksi yksityisoikeudelliseksi yhteisöksi. Kun

⁵² HE 20/2009 vp. 24-25

⁵³ Harjula & Prättälä 2015: 201-201.

⁵⁴ Sutela 2003, s. 13-14.

katsotaan, että toimintaa ei voida järjestää riittävän joustavasti kunnallisena toimintana, toiminta yhtiöitetään. Tyypillisesti kuntien omistamat osakeyhtiöt ovat vesi-, lämpö-, sähkölaitos-, kiinteistöhuolto ja yritys- sekä kehityspalveluyhtiöitä. Toimintaa voidaan harjoittaa myös kuntayhtymän, osuuskunnan ja yhdistyksen toimesta, mutta osakeyhtiö on yleensä seutukunnallisen yhteistyön muotona toimiva. Yhtiöittämisessä kunnallista liiketoimintaa hoitaa yksityisoikeudellinen yhteisö, usein osakeyhtiö, jonka toimintaa sääntelee osakeyhtiölaki.⁵⁵

Julkisen yrityksen siirtäminen kokonaan tai osittain yksityisen omistukseen tai valvontaan, tarkoittaa puolestaan yksityistämistä, jolloin se ei ole julkinen yritys. Ulkoistaminen tarkoittaa yksityisen ja kunnan välistä julkisoikeudellista yhteistyötä, mikä tekee käsitteestä laajemman kuin yksityistäminen.⁵⁶

2.3. Julkisuusperiaatteen soveltamisala ulkoistetussa palveluntuotannossa

PL 124 §:n mukaan ”julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.” Silloin kun julkinen tehtävä annetaan muun kuin viranomaisen hoidettavaksi, on julkisuusperiaatteen noudattaminen varmistettava. Tiedonantovelvoite liittyy asiakirjajulkisuuden ja laajemmin julkisuusperiaatteen toteutumiseen PL 12 §:n 2 momentin mukaan: ”viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.” Tiedon avoimuus on osa yhdenvertaisuuden toteutumista ja julkisten palveluiden yhdenmukaisilla vaatimuksilla edistetään hyvän hallinnon takeiden toteutumista, PL 21 § mukaisesti: ”käsitelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta

⁵⁵ Sutela 2003, s. 72-73.

⁵⁶ Sutela 2003, s. 14.

samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.”

Perustuslain 124 §:n lain esitöiden mukaan se, että julkinen hallintotehtävä annetaan muulle kuin viranomaiselle säädetään nimenomaisesti laissa, ja sanamuodon mukaan hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle myös lain nojalla. Tämän taustalla on etenkin julkiset palvelutehtävät, joiden hoitaminen on voitava järjestää joustavasti. Tällaisten tehtävien antamisesta ei ole tarpeen edellyttää säädettaväksi yksityiskohtaisesti lailla. Siten hallintotehtävän antamisesta yksityiselle voidaan päättää tai säätää lain nojalla. Tosin tehtävän antamiseen oikeuttavan toimivallan tulee joka tapauksessa perustua lakiin.⁵⁷ Julkisuusperiaatteen ensisijainen kohdistus on viranomaisen asiakirjat, ja se kohdistuu myös julkisten hallintotehtävien hoitamiseen ulkoistetussa hallintotoiminnassa. Yksityisessä toiminnassa sitä ei sovelleta yhtä laajasti tai ainakaan sellaisenaan.⁵⁸ Julkisuuslakia sovelletaan kahdessa tilanteessa yksityisen tahon toimintaan: silloin kun se käyttää julkista valtaa ja hoitaa julkista tehtävää, sekä silloin kun yksityinen hoitaa toimeksiantotehtävää, jonka viranomainen on antanut sen hoidettavaksi⁵⁹.

Julkisen vallan käyttöä on hallinnollisten päätösten ja lainkäyttöpäätösten tekeminen. Päätökset ja niiden valmistelu ja toteuttaminen ovat julkisen vallan käyttöä, samoin kuin lain nojalla tosiasiallinen puuttuminen toisen etuun tai oikeuteen. Yleensä julkisia tehtäviä hoidetaan käyttämättä julkista valtaa esimerkiksi palvelun toteuttamiseen sisältyvä opetus tai hoito ei ole julkista valtaa, ellei siinä rajoiteta yksilön vapautta.⁶⁰ Ostopalvelusopimuksen nojalla tehdyssä toimeksiannossa, saadut ja laaditut asiakirjat kuuluvat julkisuuslain soveltamisalaan riippumatta siitä käytetäänkö julkista valtaa. Toimeksiantotehtävässä JulkL 5 §:n 2 momentin sovellettavuus ei edellytä, että näitä tehtäviä hoitavan tulisi saman lain nojalla olla rinnastettavissa viranomaiseen.⁶¹

⁵⁷ HE 1/1998 vp, s. 179.

⁵⁸ Mäenpää, 2018.

⁵⁹ Kulla & Koillinen 2014, s. 28.

⁶⁰ Mäenpää 2008, s. 94-95.

⁶¹ Tuori & Kotkas 2008, s. 572.

Lainvalmisteluissa julkisuusperiaatetta haluttiin tehostaa määrittelemällä viranomaisen käsite laajaksi, jotta julkisuusperiaate kattaisi myös yksityisoikeudelliset yhteisöt ja yksilöt, jotka hoitavat lainsäädännön nojalla julkista tehtävää ja jotka käyttävät siinä julkista valtaa⁶². Julkisuuslain 4 § viranomaisilla tarkoitetaan valtion hallintoviranomaisia, tuomioistuimia, muita lainkäyttöelimiä, valtion liikelaitoksia, kunnallisia viranomaisia, itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia kuten Suomen Pankki, Kansaneläkelaitos, eduskunnan virastoja ja laitoksia. Julkisuuslaki koskettaa myös viranomaisen päätöksen perusteella tehtävään määrättyjä lautakuntia, työryhmiä, toimikuntia, kunnan tilintarkastajia ja niihin verrattavia toimielimiä. Samoin julkisuuslaki koskettaa julkista tehtävää hoitavia yhteisöjä, laitoksia, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä niiden käyttäessä julkista valtaa. Kirkon asiakirjojen julkisuudesta säädetään erikseen.

Tilanteessa, joissa julkisia palveluita on ostettu, yksityinen toimija saa käyttöönsä asiakkaiden asiakirjoja⁶³. Kun yksityinen palveluntuottaja toteuttaa viranomaisen antamaa toimeksiantoa, säännös laajentaa julkisuuslain soveltamisalan yksityisiin palveluntuottajiin. Toimeksianto on sopimus tai päätös, jonka mukaan viranomaiselle kuuluvan tehtävän hoitaa yksityinen henkilö tai yhteisö, esimerkiksi kun kunnat hankkivat sosiaali- ja terveystalvveluita yksityiseltä palveluntuottajalta.⁶⁴ Toimeksiannot ovat siis kunnissa laikiin pohjautuvia sopimuksia yksityisen toimijan kanssa, ne koskevat esimerkiksi perhehoitoa tai omaishoitoa⁶⁵. Olennaista toimeksiantosopimuksissa on, että asiakirjat pysyvät viranomaisen hallinnassa ja määräämisvallassa. Siksi julkisuuslain 5.2 § on määritelty asiakirja, joka on annettu toimeksiantotehtävän johdosta. Siten viranomaisen asiakirjan julkisuuteen ei vaikuta se, käyttääkö viranomainen ostopalveluja tai muita toimeksiantoja⁶⁶.

⁶² Wallin & Konstari 2000, s. 52.

⁶³ Kulla & Koillinen 2014, s. 30.

⁶⁴ Mäenpää 2008, s. 97-98.

⁶⁵ Komulainen 2010, s. 467.

⁶⁶ Wallin & Konstari 2000, s. 53.

2.4. Julkinen hallintotehtävä

Perustuslain esitöiden mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle ”vain lailla ja lain nojalla, ja vain säännöksessä tarkoitettujen edellytysten valitessa.” Julkisen hallintotehtävän hoitamisen tulee kuulua viranomaisille pääsääntöisesti ja muille vain rajoitetusti. Julkisella hallintotehtävällä viitataan tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu lakien toimeenpanoa ja päätöksentekoa koskien henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, etuja ja velvollisuuksia. Julkisen hallintotehtävän antaminen on ”oltava tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi”, tällä tarkoituksenmukaisuus arvioinnilla arvioidaan hallinnon tehokkuutta, ja tulee kiinnittää huomiota myös yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin. Siten palvelujen tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla tarkoituksenmukaisuus täyttyy helpommin kuin päätöksenteossa koskien yksilöiden ja yhteisöjen keskeisiä oikeuksia. Julkista hallintotehtävää hoitavien henkilöiden asiantuntemuksen ja koulutuksen merkitys on korostettuna, sillä julkisen hallintotehtävän antamisessa muulle kuin viranomaiselle, ei saa vaarantaa oikeusturvaa, hyvän hallinnon takeita, eikä perusoikeuksia. Myös julkisen valvonnan on oltava asianmukaista. Julkisen hallintotehtävän liittyvässä päätöksenteossa on kiinnitettävä huomioita PL 6 §:n yhdenvertaisuuteen, PL 17 §:n kielellisiin perusoikeuksiin ja PL 21 §:n oikeuteen tulla kuulluksi, päätöksen perustelemiseen ja oikeuteen hakea muutosta. Merkittävää julkisen vallan käyttöä, kuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin puuttuminen, kuten voimakeinojen käyttö, kuuluu vain viranomaiselle.⁶⁷ Hallintolakia koskeva hallituksen esitys tarkentaa hallintotehtävän toiminnaksi, johon liittyy yleisen edun toteuttamista tai muuta luonteenomaisia piirteitä julkisten palvelujen järjestämiselle⁶⁸.

Olennaista julkisuuden toteutumisissa on se, kuinka kattavasti viranomaiset kuuluvat julkisuuslainsäädännön soveltamisalaan. Lähtökohtaisesti lakia sovelletaan kaikkiin julkisiin viranomaisiin, toimielimiin, tuomioistuimiin ja myös yksityisten toimintaan tietyin edellytyksin.⁶⁹ Kunnallisten viranomaisten tulee hoitaa julkisiksi hallintotehtäviksi

⁶⁷ HE 1/1998 vp, s. 179.

⁶⁸ HE 72/2002 vp, s. 48.

⁶⁹ Kulla 2018, s. 399-400.

katsottavat tehtävät itse, jollei laissa säädetä, että tehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle. On huomioitava myös erityislait, sillä kuntalain yleiset säännökset palveluiden tuottamistavoissa eivät merkitse lakitasoista valtuutta julkisen hallintotehtävän siirtämiselle. Kuntalain säännös on yleissäännös ja erityislaissa voidaan edelleen rajoittaa palveluiden hankkimista ulkopuolisilta.⁷⁰

KHO:n tapauksessa toimittaja A pyysi saada tutustua Raha-automaattiyhdistyksen (RAY) edustustilojen varauslistoihin ja vieraskirjoihin koskien tietoa tilaisuuksien isännästä, vieraista, tarjoilusta, kustannuserittelyistä ja tilaisuuden mahdollisesta aiheesta vuosilta 2006 - 2009. Raha-automaattiyhdistyksen johtokunta päätöksessään vastasi antamalla A:lle hallituksen kokouksen pöytäkirjan otteen, josta A:n pyytämät tiedot ilmenevät lukuun ottamatta tarjoilua ja kustannusten erittelyä. Johtokunta päätti olla antamatta muita A:n pyytämiä asiakirjoja liittyen kustannusten erittelyyn ja tilaisuuden tarjoiluun. KHO päätyi siihen, että vaikka eräät hallituksen seminaareissa ja kokouksissa käsitellyt asiat ovat liittyneet julkisuuslain soveltamispiiriin, on tilaisuuksien järjestämiseen liittyviin asiakirjoihin kuten matkajärjestely-, kuljetukset-, ruokailu-, edustustilavarausasiakirjat sovellettava julkisuuslakia vain niiltä osin, kun ne kuuluvat julkisuuslain piiriin. Julkisuuslaki koskee rahapelitoiminnan tuotoista jaettavien avustuksen jakoehdotusten valmistelua, niistä päättämistä, avustuksen jakamista ja niiden käytön valvontaa sekä valvonnan tarkastustoimintaa. A:lla ei ollut oikeutta saada edustustilan varausasiakirjoja, eikä ajopäiväkirjoja, sillä ne eivät liittyneet avustusasioihin vaan RAY:n muuhun toimintaan.⁷¹

Ratkaisussa havaitaan se, että julkinen tehtävä on ymmärrettävissä laajemmaksi kuin julkinen valta. Julkisen vallan käytön sisältö vaihtelee eri käyttöyhteyksissä. Tässä tapauksessa julkisen vallan käytölle on puuttuminen päätöksellä tai tosiasiallisella toimella yksityisen oikeusasemaan.⁷² Ratkaisun mukaan avustusten jakoehdotukset, avustusten maksaminen ja niiden käytön valvonta ovat julkisen vallan käyttöä, mutta muu ei ole julkisen vallan käyttöä, eikä edes julkisen tehtävän hoitamista, jolloin julkisuuslaki ei tullut sovellettavaksi⁷³. Näin ollen julkisen vallan käytöksi ei voida katsoa julkisen tehtävän edellyttämiä varainhoitotoimia⁷⁴.

Tapauksessa A oli vaatinut vakuutusyhtiöltä seuraavia tietoja: A:n eläkeasian käsittelyyn liittyvillä sisäisillä käsittelylehdillä olevien nimikirjaimilla esiintyvien henkilöiden nimet, A:n eläkeasiaa käsitelleen asiantuntijalääkärin yhteystiedot ja nimi, kaikkien henkilöiden nimet ja tarkat osoitetiedot, jotka olivat osallistuneet eläkeasian käsittelyyn ja selvitys

⁷⁰ Harjula & Prättälä 2016: 203.

⁷¹ KHO 2012: 130.

⁷² Kulla 2018, s. 403

⁷³ Wallin & Konstari 2000, s. 59- 62.

⁷⁴ Kulla 2018, s. 403.

siitä, mitä kukin eläkeasian käsittelyn yhteydessä on esittänyt, väittänyt ja selvittänyt. Lisäksi A vaati vakuutusyhtiön hallituksen pöytäkirjoja, kaikki muut valmistelu ja esittelyasiakirjat, sekä tiedot, jotka ovat olleet A:n eläkeasian käsittelyn yhteydessä esillä. Lisäksi erittely siitä, mitä nimetyt henkilöt ovat hallitukselle selvittäneet. Vakuutusyhtiö päätöksellään hylkäsi A:n vaatimukset katsoen, että sillä on velvollisuus taata työntekijöille ja heidän perheilleen yksityisyyden suojaa. KHO kuitenkin katsoi, että asianosaisella oli oikeus saada tietoonsa eläkevakuutusyhtiössä hänen eläkeasiansa käsittelyyn osallistuneiden asiantuntijalääkäreiden nimet ja asian käsittelyyn liittyvä yhtiön hallituksen kokouspöytäkirjan ote liitteineen.⁷⁵

Näin ollen KHO katsoi, että eläkevakuutusyhtiö käytti julkista valtaa tehdessään lakisääteisen eläketurvajärjestelmän mukaisia eläkepäätöksiä⁷⁶. Vakuutusyhtiön tekemiin eläkeratkaisuihin kuuluvien asiakirjojen julkisuutta oli arvioitava julkisuuslain perusteella⁷⁷. Julkisuuslaissa viranomaisilla tarkoitetaan julkista tehtävää hoitavia yksityisiä. Kieli- ja hallintolakia sovelletaan kaikkiin julkista hallintotehtävää hoitaviin yksityisiin, mutta julkisuuslakia vain niiden käyttäessä julkista valtaa. Eduskunnan oikeusasiamies, Jääskeläinen (2019) huomauttaa, että raja julkisen vallan käyttöön tekee soveltamisalan epäselväksi. Kun julkinen hallintotehtävä annetaan yksityiselle, on perustuslain 124 §:n mukaisessa sääntelyssä erikseen säädettävä julkisuuslain soveltamisesta, jos tehtävään ei sisälly julkisen vallan käyttöä. Julkisuuslakia sovelletaan kuitenkin asiakirjoihin, jotka on laadittu viranomaisen antaman toimeksiannon johdosta.⁷⁸ Julkisen vallan käyttö on julkista ja julkinen tehtävä on laissa määrätty julkiseksi.

2.5. Hallintolain soveltaminen

Julkista hallintotehtävää toteuttavat yksityisoikeudellisesti organisoidut sosiaaliturvalaitokset, kuten työttömyyskassat, työ-, eläke- ja tapaturmavakuutuslaitokset. Hallintolakia sovelletaan etuusasioiden käsittelyyn. Mikä merkitys on hallintolailla tilanteessa, jossa kunnat ostavat yksityisiltä sosiaali- ja terveystalveluiden tuottajilta järjestämisvelvollisuuteensa kuuluvia palveluita tai joiden palveluita ostetaan kunnan myöntämällä

⁷⁵ KHO 2003: 57.

⁷⁶ Kulla 2018, s. 404.

⁷⁷ Mäenpää 2016, s. 127

⁷⁸ Jääskeläinen 2019.

palveluseleillä? Päätöksenteko ostopalveluiden tai palveluseleihin liittyvän etuuden myöntämisestä kuuluu kunnalle.⁷⁹

Yksityisten palvelujen tuottajien toiminta on tosiasiallista hoito- ja palvelutoimintaa, joten niillä ei ole toimivaltaa yksilöllisissä hallintopäätöksissä. Ajatuksena on, että säännökset, jotka koskevat hallintoasiaa koskevaa menettelyä, ei ole merkitystä yksityisille palveluiden tuottajille. Kun taas hyvän hallinnon perusteita koskevissa säännöksissä päätyy toiseen lopputulokseen, sillä hallintolain 2 luvun säännökset hallinnon oikeusperiaatteista, neuvonnasta, palveluperiaatteesta, hyvän kielenkäytön vaatimuksesta ovat säännöksiä, joita on noudatettava silloin kun yksityiset ostopalvelusopimuksen nojalla tuottavat kunnan lakisääteiseen järjestämisvelvollisuuteen kuuluvaa sosiaali- tai terveydenhuoltoa tai kun yksityisiltä hankitaan palveluja kunnan myöntämällä palveluseleillä. Erytisen tärkeää säännösten noudattaminen on tilanteessa, jossa hoitoon liittyy julkisen vallan käyttöön viittaavaa toimintaa, joka koskettaa hoidettavien perusoikeuksia. Kunnalla on velvollisuus valvoa, että yksityinen palveluntuottaja täyttää hallintolain asettamat vaatimuksen, kun se hyväksyy tai tekee ostopalvelusopimuksen esimerkiksi lastensuojelussa tai vanhusten laitoshuollon tuottamisesta.⁸⁰

Toisaalta myös julkisessa terveydenhuollossa hallintolain merkitys on rajoitettu. Terveydenhuollossa yksilöön kohdistuvassa tosiasiallisessa toiminnassa, jossa ei tehdä hallintopäätöksiä, ei pidetä lain tarkoittamana hallintoasian käsittelyä. Hoitoon ottaminen tai yksittäinen hoitotoimenpide ei ole lain tarkoittamaan hallintolain käsittelyä, paitsi tahdosta riippumattomaan hoitoon määrääminen on. On kuitenkin tilanteita, joissa hoitotoimenpiteistä tai hoitoon ottamisesta tehdään yksilön vaatimuksesta tai suoraan lain nojalle kirjallinen päätös.⁸¹

Hyvän hallinnon periaatteen merkityksestä terveydenhuollossa voidaan todeta, että viranomaiselle osoitettuihin pyyntöihin ja kirjeisiin on vastattava kohtuullisessa ajassa,

⁷⁹ Tuori & Kotkas 2016, s. 382.

⁸⁰ Tuori & Kotkas 2016, s. 383.

⁸¹ Tuori & Kotkas 2016, s. 383.

kun olosuhteista on pääteltävissä, että yhteydenottaja odottaa vastausta ja yhteydenotot ovat asiallisia.⁸²

A tiedusteli vuonna 1983 kuolleen veljensä kuolemaan liittyviä tapahtumia. Aluesairaala B vastasi, että A ei ole sellaisessa asemassa, että hänelle voitaisiin tietoja antaa, ja että potilasasiakirjat on jo hävitetty. Oikeusasiamies kiinnitti huomiota julkisuuslain säännösten noudattamiseen tiedonsaantia koskevia pyyntöjä käsiteltäessä, joten A:ta olisi siis tullut neuvoa tekemään kirjallinen hakemus, jossa hän olisi perustellut pyyntönsä.⁸³

2.6. Julkisen vallan käyttö

Ulkoistamissopimuksia käytetään sosiaali- ja terveydenhuollon sektorilla todennäköisesti eniten. Palveluiden hankkimisille sopimuksilla on nimenomainen lakitasoinen oikeusperusta. Ongelmia on syntynyt sitä kautta, että samalla kertaa on ulkoistettu kaitentyyppisesti kunnallisen terveydenhuollon tehtävät ilman, että tehtäviä tarkemmin eritellään. Kokonaisia terveyskeskuksia on ulkoistettu yksityisen palveluntarjoajan hoitettavaksi. Esimerkiksi jo vuonna 2009 oli 37 ulkoistettua terveyskeskusta eri puolella maata. Kunta ei siis siirrä yksityiselle järjestämisvastuutaan eli velvollisuutta järjestää lakisääteiset tehtävät, mutta palvelutuotanto voitu siirtää yksityiselle tuottajalle, tosin käytännössä erottelu ei ole selvä. Pölösen (2012) mukaan lainsäädännön esityöt eivät anna yksiselitteistä kuvaa siitä, mitä täsmällisesti ottaen kuuluu kunnan järjestämisvelvollisuuteen ja mikä palvelutuotantoon.⁸⁴

Myös oikeusasiamies tapauksessa (dnro 1147/2/04) otti kantaa siihen, että käyttikö terveyskeskuksessa keikkalääkärinä toiminut lääketieteen opiskelija julkista valtaa, kun hän arvioi, otetaanko päihtynyt henkilö hoitoon tai oliko hän hoidon tarpeessa. Eduskunnan oikeusasiamies päätyi siihen, että hän ei käyttänyt julkista valtaa tässä tehtävässään, ja siten ei ollut toiminnastaan rikosoikeudellisesti virkavastuussa. Kun kunta hoitaa terveydenhuollon tehtäviä hankkimalla palveluja yksityiseltä, tehtävää suorittavan vastuu on erilainen kuin silloin, kun tehtävän suorittaja on suoraan kuntaan julkisoikeudellista palvelussuhteessa. Potilasnäkökulmasta tarkasteltuna myös potilaat ovat erilaisessa

⁸² Tuori & Kotkas 2016, s. 383.

⁸³ EOA, 2018, s. 62, 183.

⁸⁴ Pölönen 2012, s. 1156.

asemassa riippuen siitä, hoitaako heitä virka- vai keikkalääkäri. Virkalääkäri toimii virkavastuulla.⁸⁵

KHO:n tapauksessa Vakuutusongelmaisten liitto ry pyysi vakuutusyhtiöiltä tiedot kaikista yhtiöiden palkkalistoilla olevista vakuutuslääkärien toimea harjoittavista tai omien yhtiöidensä kautta laskuttavista asiantuntijalausuntoja antavista lääkäreistä. Lisäksi yhdistys pyysi tietoja lääkäreiden erityisaloista- ja pätevyyksistä. Yksityisen vakuutusyhtiön päätöksenteosta, kun yksityisen palveluksessa olevat asiantuntijalääkärit tekivät päätöksiä lakisääteisistä vakuutuksista. KHO katsoi sen olevan julkisen vallan käyttämistä, ja tiedon saaminen siitä ketkä käyttävät julkista valtaa kuuluu julkisuusperiaatteen ydinalueeseen. Tieto lääkäreiden henkilöllisyyksistä, erityisaloista -tai pätevyyksistä eivät ole liike- tai ammattisalaisuutta tai salassa pidettävää henkilökohtaista tietoa. Tiedonsaantioikeus koskee henkilön osallistumista yksittäiseen päätökseen, jossa käytetään julkista valtaa sekä kuulumistaan julkista valtaa käyttävän organisaation päätöksentekoon.⁸⁶

Julkisuuslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan julkisuusperiaate koskee julkisen vallan käyttöä riippumatta siitä, miten asioiden hoito on organisoitu⁸⁷. Näin ollen, kun yksityinen vakuutusyhtiö hoitaa julkisuuslain 4 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla julkista tehtävää ja käyttävät siinä yhteydessä julkista valtaa, on se julkisen vallan käyttöä.

Kunnallisen esimiehen virkasuhdeoppaassa eritellään julkisen vallan käytön rajat. Julkista valtaa käytetään tehtävissä, joissa toimivallan perusteella päätetään yksipuolisesti eduista, oikeuksista ja velvollisuuksista. Tehtävän suorittaja voi toimivaltansa nojalla yksipuolisesti antaa velvoittavan määräyksen tai muulla tavalla puuttua oikeuteen tai etuun. Julkista valtaa käytetään tehtävissä, johon kuuluu esittelyä kunnallisessa päätöksentekoprosessissa tai valmistelutoimenpiteissä. Tällä vastuullisella valmistelulla on merkittävä vaikutus julkisen vallan käyttöä koskevaan päätöksentekoon. Julkisen vallan käyttöä voi kuulua sosiaalityöntekijän tehtäviin, opettajan tehtäviin, lääkäreiden tehtäviin, rakennus-, palo-, tai terveystarkastajan tehtäviin, pelastusviranomaisiksi määrättyyn palohenkilöstöön, ylihoitajien ja osastonhoitajien tehtäviin. Julkisen vallan käyttöä ei ole tehtävissä, kuten tavanomaisissa potilaan hoitoon kuuluvissa tehtävissä kuten lähi- tai sairaanhoitajan tehtävissä ilman, että annetaan oikeusasemaan tai vapautteen

⁸⁵ Oikeusasiamies 2010, s. 3.

⁸⁶ KHO 2014: 83.

⁸⁷ HE 30/1998 vp, s. 33.

puuttuvia määräyksiä. Tyypillisiä tehtäviä, joihin ei pääsääntöisesti kuulu julkisen vallan käyttöä ovat tavanomaiset tehtävät kuten psykologit, sairaan- ja terveydenhoitajat tai päivähoidon henkilöstö. Kuitenkin päiväkodin johtaja, jonka tehtäviin kuuluu päätöksen tekeminen hoitopaikan myöntämisestä, tulee olla virkasuhteessa.⁸⁸ Julkisia tehtäviä voidaan hoitaa ja hoidetaankin yleensä käyttämättä julkista valtaa, esimerkiksi hoidon, huollon ja opetuksen yhteydessä. Suorin ja voimakkain julkisen vallan käyttö esiintyy voimakeinojen käytön yhteydessä, mikä kuitenkin yleensä tapahtuu dokumentoimattomasti.⁸⁹

Tapauksessa potilasvakuutuskeskukselta oli pyydetty tilastoja eräistä yksityissairaaloissa tehdyistä plastiikkakirurgisista toimenpiteistä, joista ilmeni eri yksityisten toimijoiden kesken jakautuvat potilasvahingot. Potilasvakuutuskeskus on yksityisten toimijoiden yhteenliittymä, eikä JulkL 4 §:n 1 momentissa tarkoitettu viranomaisena. Potilasvakuutuskeskus ei ollut käyttänyt julkista valtaa tilastoja tehdessään, joten asiakirjat eivät olleet viranomaisen asiakirjoja, vaan yksityisiä asiakirjoja.⁹⁰

Potilasvakuutuskeskuksen ei katsottu käyttävän julkista valtaa heidän laatiessaan potilasvahinkojen jakautumista koskevia tilastoja. Potilasvakuutuskeskus ei ollut viranomaisena vaan vakuutusyhtiöiden yhteenliittymä.⁹¹

Julkisen vallan käyttöä ei ole syytä käsitellä tässä yhteydessä tämän tarkemmin, sillä julkisuuslakia sovelletaan viranomaisen käyttäessä julkista valtaa. Kuitenkin esimerkiksi yksityisiä palveluntuottajia on sosiaalihuollon kentällä paljon. Yksikön omaan toimintaan julkisuuslakia ei sovelleta, kun se ei käytä julkista valtaa. Kuitenkin sosiaalihuollon viranomaiset kunnassa soveltavat useimmin julkisuuslakia ja asia yleensä ratkeaa, kun on kyse ulkoistetusta toiminnasta. Oikeusasiamies lausunnossaan nosti esille turvakodit, johon asiakas voi hakeutua ilman että on sosiaalihuollon asiakas, jolloin tiedot eivät ole minkään viranomaisen asiakirjoja. Tulisi pohtia sitä, että onko julkista hallintotehtävää hoitavien yksityisten osalta julkisuuslain soveltamista aiheutta ylipäättään kytkeä julkisen vallan käyttöön.⁹²

⁸⁸ Kuntatyönantajat 2015, s. 10-11.

⁸⁹ Mäenpää 2008, s. 95

⁹⁰ KHO 2008: 52.

⁹¹ Kulla 2018, s. 404.

⁹² Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia 2021, s. 8.

2.7. Hankintojen julkisuus

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) velvoittaa valtion ja kuntien sekä muiden 5 §:ssä tarkoitettujen hankintayksiköiden on kilpailuttamaan hankintansa ja käyttöoikeussopimuksensa. Hankintalainsäädännöllä on useita erilaisia päämääriä, kuten yhteismarkkinoiden avaaminen julkisiin hankintoihin, kilpailun edistäminen, menettelyn yhdenmukaistaminen ja hallinto-oikeudellinen menettelykontrolli. Hankintalainsäädännöllä pyritään edistämään laadukkaiden hankintojen tekemistä ja tehostamaan julkisten varojen käyttöä.⁹³ Kilpailuttamisvelvoite tulee kyseeseen, kun kunta päättää suorittaa hankinnan kunnan ulkopuolisella, oman palvelutuotannon sijaan⁹⁴. Julkisen sektorin ulkoistuksissa on kiinnitettävä huomioita useisiin eri seikkoihin. Lehikoinen ja Töyrylä (2013) esittävät, että ulkoistusten epäonnistumiseen vaikuttaa muun muassa ulkoistamisen tavoitteiden määrittelemättömyys, riittämätön valmistelu ja sopimusosaaminen tai sopimuksellisten ehtojen tulkinnanvaraisuus tai kyvyttömyys pukea omat tavoitteet sopimusehdoksi. Myös tarjonta voi olla vähäistä pienissä kunnissa.⁹⁵

Julkisia palveluita hankittaessa tulee kysymykseksi se, mikä hankintamenettely sopii missäkin hankinnassa. Hankintamenettelyn valinnan lisäksi olennainen seikka on hankintapäätöksen peruste: kokonaistaloudellisesti edullisin vai halvin hinta. Lehikoinen & Töyrylä (2013) esittävät, että ulkoistuspalveluita hankittaessa on perusteltua käyttää avointa menettelyä tai neuvottelumenettelyä. Avoimessa menettelyssä hankintayksikkö tekee julkisen tarjouspyynnön, johon kaikki kiinnostuneet toimittavat tarjouksen. Tällöin saaduista tarjouksista arvioidaan hinta, eikä lainkaan sisältöjä, joten pakolliset sisällölliset kriteerit on arvioitava tarkasti. Kun hankintapäätös tehdään kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen perusteella, on ulkoistuksen kohde ja laatuseikat määriteltävä erityisen tarkasti. Päätös tehdään aina ennalta määrättyjen kriteerien pohjalta. Avoin

⁹³ Aalto-Setälä ja muut, 2008, s. 530.

⁹⁴ Suomen kuntaliitto 2001, s. 14.

⁹⁵ Lehikoinen & Töyrylä 2013, s. 41.

menettely sopii hankintaan, jossa hankittava kohde voidaan määritellä yksiselitteisesti, tarkasti ja vertailun mahdollistamalla tavalla⁹⁶. Neuvottelumenettelyssä julkaistaan hankinnan kohdetta kuvaava hankintailmoitus ja vastanneiden joukosta valitaan ne, joiden kanssa käydään neuvottelut hankinnasta. Neuvotteluvaiheessa hankinnan kohde täsmentyy eli käytännössä sopimusneuvottelussa voidaan vain tarkentaa ehtoja, mutta ei muuttaa kohteen sisältöä. Neuvottelumenettely sopii hankintaan, jossa kohdetta on vaikea kuvata yksiselitteisesti.⁹⁷

Hankintapäätös on annettava tiedoksi asianosaisille, ja kuntalaisille tiedotetaan kunnan ilmoitustaulun, verkkosivujen tai julkaisujen kautta. Hankintamenettelyn avoimuusvaatimuksella voidaan perustella sitä, että hankintapäätöksistä tulisi tiedottaa mahdollisimman laajasti, jotta myös kuntalaiset tietävät millä perusteilla hankinta on tehty. Hankintalaki ei itsessään velvoita vastaavaan yleisimpään tiedottamiseen. Hankintalaki edellyttää tietoa ainoastaan asianosaisille. Asianosaisen asemassa voi olla yrittäjä, joka ei ole osallistunut tarjouskilpailuun, jolloin ulkopuoliselle taholle hankintapäätös voidaan antaa sitä pyydettyessä ja tähän sovelletaan julkisuuslainsäädäntöä.⁹⁸

Asiakirjojen julkisuus koskee koko hankintamenettelyä. Kansalaisten tulisi saada tietö heidän ”puolestaan” tehdyistä hankinnoista, kuten hankintalain avoimuuden tavoite ohjaa, mutta se voisi olla myös keino hankkia tietoja kilpailijoista. Tarjousmenettelyssä ilmenee tietoja kuten tarjouksenlaadintatapa ja liikesalaisuuksia, joten julkisuutta ei voida niin pitkälle, että kaikki hankintoihin liittyvä olisi julkista.⁹⁹

A:n hyvinvointiyhtymä oli suorahankintana laajentanut käytössään olleen terveydenhuollon potilastietojärjestelmän käyttöoikeuden myös B:n kaupungin perusterveydenhuollon henkilöstön käyttöön. Yhtiö C oli toimittanut B:n kaupungille eräitä potilastietojärjestelmäpalveluja ja valitti päätöksestä markkinaoikeuteen. Markkinaoikeus kielsi A:n hyvinvointikuntayhtymää tekemästä hankintasopimusta sakon uhalla tai panemasta sitä muutoin täytäntöön, sillä hankintayksikkö ei ollut esittänyt perustetta suorahankintapäätökselle. A:n kuntayhtymää oli liikkeenluovutuksen yhteydessä siirretty B:n kaupungin perusterveydenhuolto, jolloin käyttöoikeus siirtyi B:lle sote-uudistuksen voimaantuloon asti siirtymäkauden ajaksi. Laajennuksella korvattiin myös C:n B:lle

⁹⁶ Lehtikoinen & Töyrylä 2013, s. 40.

⁹⁷ Lehtikoinen & Töyrylä 2013, s. 40-41.

⁹⁸ Aalto-Setälä ja muut, 2008, s. 784.

⁹⁹ Aalto-Setälä ja muut 2008, s. 799.

toimittama potilastietojärjestelmäpalvelu. KHO katsoi, että sote-uudistus ei ollut ennalta arvaamaton, äkillinen syy hankintalain 27 § 3 kohdan edellytyksen mukaan. Hankintayksikkö vetosi järjestelmien yhteensopimattomuuteen, mutta sitä ei pystytty osoittamaan, että useamman järjestelmän käyttö olisi mahdotonta, joten suoramankinnalle ei osoitettu teknistä syytä. Suoramankintaa ei voitu pitää myöskään sallittuna sopimuksen muuttamisena, eikä hankintalain 28 §:ssä tarkoitetut lisähankintaa koskevat suoramankintaperusteet täyttyneet. KHO hylkäsi hankintayksikön valituksen ja pysytti markkinaoikeuden päätöksen lopputuloksen.¹⁰⁰

Oheinen päätös on siinä mielessä harmillinen, että tässä tapauksessa hyvinvointiyhtymän ja viime kädessä kunnan kulut kasvavat. Hankintalainsäädännöllä on kosketuspintoja kilpailuoikeuden lisäksi myös hallinto-oikeuteen, sillä monet julkisia hankintoja tekevistä hankintayksiköistä on viranomaisia ja julkisuutta säädellään laissa viranomaisen toiminnan julkisuudessa¹⁰¹. Asiakirjat kesken olevaan hankintamenettelyyn eivät ole pääsääntöisesti julkisia. Julkisuuslaissa 6 §:ssä on säädetty, milloin asiakirja tulee julkiseksi. Julkiseksi tulo ei kuitenkaan takaa tiedonsaantioikeutta asiakirjoihin vaan virkamiehen on erikseen tarkastettava, tuleeko sovellettavaksi erityinen salassapitovelvoite kuten liikesalaisuus. Jos on erityinen julkisuuslaissa tarkoitettu salassapitovelvoite, ei asiakirjaa julkiseksi tulemisesta huolimatta saa luovuttaa tai antaa siitä tietoja. Tietyissä tilanteissa voi viranomaisella olla velvollisuus antaa tietoja hankintamenettelyn asianosaiselle eli tarjoajalle tai ehdokkaalle tietoa asiakirjasta, joka ei ole julkisuuslain perustella tullut vielä yleisesti julkiseksi.¹⁰²

Julkisuuslain 6 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan viranomaisen antama tarjouspyyntö tulee julkiseksi, kun se on allekirjoitettu. Sen sijaan tarjouksen täydennyspyyntö ja tarjousasian käsittelyä varten annetut selvitykset ja muuta asiakirjat tulevat julkiseksi, kun hankintasopimus on asiassa tehty JulKL 6 §, 1 mom. 3 kohdan mukaisesti. Tarjousten vertailua varten laaditut viranomaisen selvitykset tai muu aineisto, joka ei kuulu tarjouspyyntöön tai hankintapäätökseen tulee julkiseksi hankintasopimuksen tekemisen jälkeen. Tarjouspyynnön antamisvaiheessa hankintayksiköllä on mahdollisuus ilmoittaa tarjoajille, että tarjouspyyntö tai sen osa on pidettävä salassa, mikä voi olla tarpeen hankinnoissa, joissa tarjoajat ja ehdokkaat saavat tietoonsa hankintayksikön

¹⁰⁰ KHO 2019: 10.

¹⁰¹ Halonen 2015, s. 18.

¹⁰² Hyvönen ja muut 2007, s. 284.

liikesalaisuuksien piiriin kuuluvaa tietoa.¹⁰³ Tarjouspyynnön tai sen osan salassa pitämiselle tulee olla julkisuuslain 24 §:n mukainen salassapitovelvoite ja siihen tulee tehdä salassapitomerkinä julkisuuslain 25 §:n mukaisesti¹⁰⁴. Kilpailuttamisen kohteena olevat tarjouspyynnöt ja hankinta-asiakirjat tulevat julkisiksi julkisuuslain 4 § mukaan, kun ne on allekirjoitettu¹⁰⁵.

Tapauksessa kantelija pyysi Keski-Suomen liitolta hankintapäätökseen liittyviä asiakirjoja siten, että se käsitti kaikki tarjouskilpailuun osallistuneiden yhtiöiden tarjousasiakirjat. Asiakirjapyyntö oli sisältänyt yhtiöiden liike- ja ammattisalaisuuden piiriin kuuluneita tietoja. Keski-Suomen liitto oli hallintolain mukaisesti selvittänyt näiltä tarjoukseen osallistuneilta yhtiöiltä, miltä osin niiden tarjousasiakirjat voitiin kantelijalle antaa. Liitto antoi julkisena pitämänsä asiakirjat ja tältä osin Keski-Suomen liiton menettelyssä ei ole todettavissa lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä. Niiltä osin, kun kantelijalle ei annettu hänen vaatimiaan asiakirjoja, eikä saatettu viranomaisen ratkaistavaksi, menettely oli julkisuuslain vastainen. Kantelijan yksiselitteisestä vaatimuksesta huolimatta hän ei saanut asiaansa käsitellyksi asianmukaisesti toimivaltaisessa viranomaisessa. Tämän menettelyn seurauksena kantelijalla ei ollut mahdollisuutta saattaa päätöstä ja siinä esitettyä salassapitoperustetta hallintotuomioistuimen tutkittavaksi ja arvioitavaksi.¹⁰⁶

Tapauksessa liitto oli selvittänyt, miltä osin tarjousasiakirjat voidaan antaa ja tältä osin menetellyt julkisuuslain mukaisesti, mutta kieltäytyessä osasta tietopyyntöä olisi tullut antaa päätös. Menettelyn seurauksena kantelijalla ei ollut mahdollisuutta saattaa päätöstä hallintotuomioistuimen arvioitavaksi ja tutkittavaksi. Kunnan viranhaltijan on vastattava vaatimukseen kirjallisesta perustellusta päätöksestä tai asia olisi tullut tältä osin saattaa suoraan viranomaisen päätettäväksi.

2.8. Kuntien sopimukset

Kun hankinta on toteutettu, luo palvelun tuottaja ja kunta sopimuksen, joka on luonteeltaan yksityisoikeudellinen. Palveluntuottajasta muodostuu joko kunnan alihankkija tai palveluntarjoaja, mihin vaikuttaa se, hankkiiko kunta palvelun itselleen vai jollekin omalle asiakkaalleen. Mikäli loppukäyttäjä on kunnan oma asiakas, on kunta tilaajan roolissa. Käytännössä viranomaisroolissaan kunta ei ole elinkeinonharjoittaja, mutta palvellessaan asiakasta se on. Jos siis kunta päättää vammaispalvelulain mukaisista

¹⁰³ Hyvönen ja muut 2007, s. 284.

¹⁰⁴ Hyvönen ja muut 2007, s. 285.

¹⁰⁵ Komulainen 2010, s. 469.

¹⁰⁶ EOAK 899/4/08.

avustuksista, on se viranomainen, mutta suorittaessaan itse mahdolliset muutostyöt tulee siitä elinkeinonharjoittaja. Tilanne on tällöin sama kuin jos avustettava hankkisi palvelut muualta. Kun kunta hankkii palvelut alihankkijana kaupankäynti noudattaa ”business to business” –mallia, jolloin sovelletaan sitä mitä sopimuksessa on ilmoitettu sovellettavan.¹⁰⁷

Kunnat ovat voineet tarjota palveluita palvelusetelin muodossa vuodesta 2004 alkaen. Vuonna 2008 palvelusetelin käyttö laajeni kotisairaanhoidon ja elokuusta 2009 kaikkiin sosiaali- ja terveystalouteihin. Palveluseteli tarkoittaa kunnan palvelujen saajalle kunnan myöntämään sitoumusta korvata palvelujen tuottajan antaman palvelun kustannukset ennalta määrittelemään arvoon asti. Palvelusetelissä korostuu asiakkaan valinta ja on siten pidetty asiakaslähtöisenä tapana järjestää peruspalveluja. Setelin saaminen kuitenkin edellyttää, että kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilö arvio henkilön palvelun tarpeen. Ehdotonta oikeutta palveluseteliin asiakkaalla ei ole, vaan oikeus määräytyy ensinnäkin kunnan valintaan käyttää setelimallia palveluiden järjestämisessä, ammattihenkilön arvioon soveltuvasta palvelun tarpeesta ja toimintaan varattuihin määrärahoihin. Asiakkaan sairauden tilaan voi liittyä sellaisia seikkoja, jotka käytännössä estävät palvelusetelin käyttämisen. Palveluseteli voi olla tulosidonnainen tai tasasuuruinen, joten säännöllisessä kotihoidossa käytetään tulosidonnaista palveluseteliä. Palvelusetelin arvo määritellään siten, että se olisi asiakkaan kannalta kohtuullinen ottaen huomioon ne kustannukset, jotka aiheutuvat kunnalle vastaavan palvelun tuottamisesta. Ajatuksena on, että pienituloiset pääsevät valitsemaan yksityisen palveluntuottajan. Setelin on katettava kustannukset kokonaan palveluissa, jotka ovat sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (734/1992) mukaan asiakkaalle maksuttomia¹⁰⁸.

Jos kyseessä on palvelusetelin käyttö, tekevät tuottaja ja asiakas kirjallisen tai suullisen sopimuksen. Ostopalveluissa tilaaja ja tuottaja tekevät ostopalvelusopimuksen, jossa

¹⁰⁷ Muukkonen 2017, s. 17.

¹⁰⁸ Lith 2013, s. 26.

sovitaan palvelun käyttäjää koskevista ehdoista, kuten palvelun sisällöstä. Palvelusetelimallissa tilaaja- ja tuottaja tekevät puitesopimuksen, jossa määritellään muun muassa palveluiden sisältö, hinnat ja muut ehdot. Kunta sitoutuu maksamaan asiakkaan käyttämistä palveluista setelin arvon verran. Näissä toimeksiantosopimuksissa ei ole säännöksiä kohtuuttomuuden näkökulmasta, mutta hallintolaki edellyttää, että sekä ostopalvelusopimuksissa ja palvelusetelimallia valmisteltaessa on huolehdittava siitä, että palvelun käyttäjällä on mahdollisuus osallistua vaikuttamalla sopimuksen sisältöön.¹⁰⁹

Yritys voi tuottaa kunnan järjestämistä olevia sosiaali- ja terveystalouksia kunnan toimeksiantosta, jolloin esimerkiksi ostopalveluissa kunta ja yritys tekevät ostopalvelusopimuksen, jolloin palvelujen käyttäjä ei ole sopimussuhteessa yritykseen palveluntuottajana, eikä hän voi vedota palvelun laatuun osalta yrityksen sopimusrikkomukseen. Kunnan vastuu ei kuitenkaan poistu, vaikka palvelu tilataan yksityiseltä. Se, että missä rajoissa yrityksellä on mahdollisuuksia tehdä muutoksia asiakkaan saamaan palveluun, voi olla ongelmallista. Mitä väljemmin palvelu on määritelty kunnan ja yrityksen välisessä sopimuksessa, sitä suurempi on todennäköisyys palvelujen sisällön vaihteluun asiakassuhteessa. Ostopalvelusopimus ei aina estä muutoksia, jos suorituksen sisältöä ei ole määritelty riittävän täsmällisesti. Tilanteissa, joissa palveluntuottaja päättää tehdä muutoksia sisältöön ostopalveluasiakkaiden osalta samalla kun se muuttaa ehtoja kaikkien muidenkin asiakkaiden osalta. Esimerkiksi vanhusten asumispalveluiden käyttäjissä on usein heikommat mahdollisuudet valvoa oikeuksia ja tehdä valituksia valvontaviranomaisille voivat olla rajatummat.¹¹⁰ Elinkeinonharjoittajan kunnan toimeksiantosta tuottamassa sote- palveluissa sopimussuhde syntyy kunnan ja yrityksen välille eli tilaajan ja tuottajan välille. Yritys ja kuluttaja eivät ole sopimussuhteessa, jos kyseessä on ostopalvelu.

Palvelusetelin käyttäjän näkökulmasta sopimuskumppani on epäselvä, koska palveluita tuottavan elinkeinonharjoittajan ja palvelun käyttäjän välillä ei palveluseteleitä

¹⁰⁹ Kuluttajavirasto 2006, s. 11.

¹¹⁰ Kuluttajavirasto 2006, s. 12

koskevien säännösten mukaan katsota olevan kuluttajansuojalain piiriin kuuluvaa sopimussuhdetta, vaikka tosiasiallisesti palvelun sisällöstä ja määrästä sovittaisiinkin suoraan. Varsinainen sopimus tehdään kunnan viranhaltijan tekemän palvelusetelipäätöksen sekä kunnan ja palveluntuottajan välisen palvelun ehtoja koskevan puitesopimuksen rajoissa. Liikkumavara sopimuksen sisällöstä riippuu kunnan asettamista rajoista, joten asiakkaalle voi olla epäselvää kumpi taho, palveluntuottaja vai kunta, vastaa sopimuksen asianmukaisesta täyttämisestä yksityiskohtineen.¹¹¹ Kuluttajansuojan periaatteiden mukaan on oikeus reklamoida ja kun on kyse esimerkiksi valituksesta, on kunta luonteva vastuutaho. Mitä enemmän asiakkaiden ja potilaiden valinnanvapautta lisätään julkisissa palveluissa, sitä tärkeämmäksi tulee sopimusehtojen rooli.¹¹²

Ostopalvelu- ja muissa toimeksiantosopimuksissa on syytä huomioida, että sopimuksissa tulee nimenomaisesti mainita, kenellä on oikeus päättää asiakirjan ja tiedonantamisesta. Lisäksi sopimuksissa on oltava maininta salassapitovelvollisuudesta, kun ostopalvelusopimuksella sovitaan sosiaali- tai terveydenhuollosta tai se sisältää salassa pidettäviä seikkoja. Toimeksiantosuhteessa asiakirjat ovat viranomaisen asiakirjoja, joten viranomaisen on huolehdittava asiakirjatuotannon lainmukaisuudesta kuten asiakirjojen säilyttämisestä, suojaamisesta ja arkistoinnista.¹¹³ Palvelu-, ulkoistus- tai kumppanuussopimuksissa on tärkeää turvallisuusnäkökohtien ja vastuiden huomioiminen. Kaikkien osapuolten on tiedettävä, miten poikkeamatilanteissa toimitaan. Sopimukseen on kirjattava poikkeamien havaitsemiseen, analysointiin ja käsittelyyn liittyvät oikeudet ja velvollisuudet. Olemassa olevien, mutta vanhojen sopimusten päivitystarve on arvioitava silloin kun toimintaympäristöön tai sopimuksen kohteeseen tulee muutoksia. Lisäksi palveluntarjoajan vastuu tietoturvapoikkeamien ilmoittamisesta on määriteltävä. Sopimuksista sovittaessa voi olla tarpeen täsmentää ja sovittaa yhteen lainsäädännöstä johtuvia velvoitteita. Määriteltyjen vaatimusten toteutumista on seurattava säännöllisin väliajoin palveluseurantakokouksissa tai muulla vastaavalla tavalla.¹¹⁴

¹¹¹ Kuluttajavirasto 2006, s. 12.

¹¹² Kuluttajavirasto 2006, s. 12-13.

¹¹³ Ahvenainen & Rätty 1999: 45.

¹¹⁴ Valtiovarainministeriön julkaisuja 8/2017: 30.

2.9. Kunnan velvollisuus edistää tiedonsaantia

Viranomaisilla on tiedonantovelvollisuus toiminnastaan niin tiedon antamista pyydettyessä kuin aktiivista tiedottamista merkittävistä hankkeista. Aktiivista tiedottamista voidaan pitää myös tiedonhallintana, jossa aktiivinen tiedottaminen mahdollistaa julkisen keskustelun suunnan antamisen¹¹⁵. Kuntalain 29 §:n 2 momentin mukaan kunnan on tiedotettava asukkailleen säätiön tai yhteisön toiminnasta, mikäli kunta on antanut tehtävänsä sen hoidettavaksi. Julkisuuslain viranomaismääritelmää säännös ei laajenna, eikä perusta yleistä oikeutta saada tietoa kunnan tehtävää hoitavan yksityisen toiminnasta. Kuntalain 29 §:n 2 momentti kuitenkin ulottaa viranomaisaloitteisen tiedottamisvelvollisuuden laajemmaksi kuin pelkästään julkisuuslain tarkoittamia viranomaisia koskevaksi. Kunnan sosiaali- ja terveystoimet on voitu uskoa yhdistykselle, säätiölle, osakeyhtiölle tai muulle yksityiselle yhteisölle, ja kuntalain tiedottamisvelvollisuus koskee sen sijaan yksityisen yhteisön toimintaan yleensä.¹¹⁶

Kuntien talousarvio, hallintosäännöt tai hankintaohjeet ovat kuntien virallislähteitä. Kuntalain 16.1 § mukaan hallinnon järjestämisestä ja johtosäännöistä eli toimivallan jaosta päättää kunnanvaltuusto. Hallintosääntö antaa laajat mahdollisuudet kunnanvaltuustolle määrittellä miten hallinto järjestetään.¹¹⁷ Kunnalla on laaja tiedotusvelvoite, joten ulkoistettaessa on sovittava tiedotuksen ja markkinoinnin periaatteista. Kunta voi antaa hallintosäännössään tarkemmat määräykset, mutta se ei ole vain oikeudellinen velvoite, vaan oikealla viestinnällä vähennetään ennakkoluuloja ja nopeutetaan palvelujen toimintatapojen uudistamista. Kuntalaista ja julkisuuslaista tulee kunnallisille toimielimille ja viranhaltijoille yleisvelvoite, siksi ulkoistuksissa asiakirjojen luokittelu salassa pidettäviin, harkinnanvaraisesti julkisiin ja julkisiin asiakirjoihin heti valmistelun alussa helpottaa tiedonsaannin näkökulmasta koko ulkoistamisprosessin hallintaa.¹¹⁸

¹¹⁵ Neuvonen 2013, s. 148.

¹¹⁶ Mäenpää 2016, s. 98.

¹¹⁷ Komulainen 2010, s. 213.

¹¹⁸ Komulainen 2010, s. 465.

Ostopalvelusopimuksissa ongelmia voidaan välttää siten, että sopimukset on tehty sisällöllisesti kattaviksi ja että tulkinnanvaraisuuksia vältetään.¹¹⁹ Valvira (2021) kuitenkin lausuu, että julkisuusperiaatteen kannalta keskeisintä on kuitenkin asiakirjojen sisältämä tieto eli sääntelyn voisi tuoda selkeämmin esille sen, että tietoja ei kategorisoida julkisiksi tai salaisiksi ”asiakirjoittain”, vaan tiedon sisällön perusteella.¹²⁰

Julkisuuslain 5 §:ssä luetellaan asiakirjat, jotka eivät ole julkisuuslain tarkoittamia asiakirjoja, kuten asiakirjat ja viestit, jotka eivät liity viranomaisen toimintaa esimerkiksi yksityinen kirje tai löytötavara. Lain mukaan asiakirjoja eivät ole virastojen sisäistä koulutusta tai tiedonhakuja varten laaditut asiakirjat, joilla ei ole suurta merkitystä. Viranomaisen asiakirjoja eivät ole lain perusteella muistiot tai luonnokset, joita ei ole vielä annettu esiteltäviksi tai joista ei ole tehty vielä päätöstä. Myös asiakirjat, jotka on toimitettu viranomaiselle yksityisen lukuun suoritettavaa tehtävää varten kuten tutkimuslaitokselta tilattu tilaustutkimus.¹²¹

Kaupungin hallintokeskuksen työyhteisöselvitys perustui työterveyslaitoksen konsulttien tekemään yksilöhaastatteluihin. Työyhteisöselvitystä oli käyty läpi power point -kalvojen avulla. Toimitaja pyysi kalvoja nähtäväksi, mutta irrotettuna varsinaisesta esityksestä kalvot ovat epäselviä ja monitulkintaisia, eivätkä siksi muodostaneet itsenäistä asiakirjaa, jota olisi voitu esittää irrallaan suullisesta esityksestä. Kalvot olivat julkisuuslain viranomaisen sisäiseen käyttöön tarkoitettuja asiakirjoja, joihin ei sovelleta julkisuuslakia.¹²²

Pääsääntönä muistioiden osalta on, että asiakirja on julkinen, kun asiakirja on allekirjoitettu, esittely tehdään päättävälle taholle tai käsittely on muulla tavoin valmis¹²³. Talousarvio on kunnan päätöksenteon tärkein väline, ja se on kunnan palvelutason ja saatavissa olevien etuuksien määrittäjä¹²⁴. Sosiaali- ja terveystalouden osalta kunta ei voi vedota talousarvion määrärahan vähyyteen, varsinkaan silloin, jos alimitoitettu määräraha vaarantaa yhdenvertaisuuden palvelujen saannissa¹²⁵. Julkisuuslain 6 §:n 2 kohdan mukaan kunnan tilinpäätös on julkinen sen jälkeen, kun allekirjoitus on tehty kunnan

¹¹⁹ Sutela 2013, s. 224.

¹²⁰ Valvira 2021b, s. 1.

¹²¹ Neuvonen 2013, s. 150.

¹²² KHO 2012: 68.

¹²³ Neuvonen 2013, s. 151.

¹²⁴ Tuori & Kotkas 2016, s. 170.

¹²⁵ Komulainen 2010, s. 213.

hallituksen jäsenten ja kunnanjohtajan toimesta. Kunnan tulos- ja rahoituslaskelma, tase ja tase-erittelyt ovat julkisia, elleivät ne sisällä JulKL 24 mukaan salassa pidettävää tietoa.¹²⁶ Kuntalain 140 § mukaan on kunnanhallituksen, valtuuston, lautakunnan ja kuntayhtymän 58 §:n 1 momentissa osoitetut pöytäkirjat oikaisu- ja valitusosoituksineen pidettävä nähtävillä, ellei salassapitoa koskevat säännökset sitä estä. Kun pöytäkirja on ollut nähtävillä yleisessä tietoverkossa seitsemän päivää, katsotaan, että kunnan jäsen on saanut tästä tiedon.¹²⁷ Kunnan hallituksen, valtuuston ja lautakunnan pöytäkirja on valitusosoituksineen pidettävä tarkastamisen jälkeen yleisesti nähtävänä siten kuin siitä on ennalta ilmoitettu. Muu viranomaisen pöytäkirja pidetään yleisesti nähtävänä, jos viranomaisen katsoo sen tarpeelliseksi kuntalain 63 §:n mukaan. Nähtävillä pitämistä liittyy myös muutoksenajan alkamiseen, jolloin kunnan jäsenen muutoksenhaku-aika alkaa pöytäkirjan nähtävillä pitämisestä.¹²⁸

Kunnalla on velvollisuus edistää tiedonsaantia, mikä kuuluu hyvän hallinnon periaatteisiin. Julkisuuslaissa on yleissäädöksiä hyvästä tiedonhallintatavasta ja viranomaisen velvollisuudesta edistää tiedonsaantia. Kuntalain 29 §:ssä on erillinen säännös kunnallishallinnon osalta, jossa sanotaan, että kunnan asukkaille, järjestöille, palvelujen käyttäjille ja järjestöille on tiedotettava kunnan toiminnasta. Kunnan järjestämistä palveluista, valmistelussa olevista asioista ja suunnitelmista, taloudesta, tehdyistä päätöksistä ja niiden vaikutuksista tulee antaa tietoja riittävästi. Tähän ei kuitenkaan liity pakottavuutta, eikä siitä koidu oikeudellista virhettä, jolla päätös voidaan kumota. Se ilmaisee lähinnä hyvän hallinnon oleellisen periaatteen, ja mitä tärkeämmästä asiasta on kysymys, sitä suurempi asema tiedotuksella on.¹²⁹

A pyysi valtioneuvoston kansliasta kopion Suomen EU -politiikan tahtotila 2010 -luvulla seminaarin osallistujaluettelosta, josta ilmenee seminaariin osallistujat, heidän ammattinsa ja asemansa. Seminaariin osallistui noin 300 henkilöä kansalaisjärjestöistä, puolueista, etujärjestöistä, hallinnosta ja mediasta. Osallistujat eivät toimineet viranomaisen lukuun, joten kyse ei ollut julkisuuslain 5 §:n 4 momentissa tarkoitetusta viranomaisen sisäisestä työskentelystä. Henkilötietolain 1 § mukaan tarkoitus on yksityisyyden suoja henkilötietoja käsitellessä. Kun otetaan huomioon seminaarin tarkoitus, kutsutut olivat merkittäviä yhteiskunnallisen vallan käyttäjiä, joten listaa ei voitu pitää osallistujien yksityisyyden suojan piiriin kuuluvana seikkana. Kutsuvierasseminaarin osallistujaluettelo

¹²⁶ Työ- ja elinkeinoministeriö 2020, s.11.

¹²⁷ Tuori & Kotkas 2016, s. 422.

¹²⁸ Heuru ja muut 2008, s. 252.

¹²⁹ Heuru ja muut, 2008, s. 259.

oli julkinen asiakirja, jonka tiedot eivät olleet sellaisia, että ne olisi voitu pitää salassa julkisuuslain perustella vaan kutsuvieraslista oli luovutettava A:lle.¹³⁰

Tapauksen osallistujat ovat poliitikkoja, virkamiehiä ja järjestöjohtajia, ja on arvioitava, että siihen, että heidät on kutsuttu, on vaikuttanut heidän yhteiskunnallinen asemansa ja tehtävä.

2.10. Julkisuusperiaate kunnan toimintakentässä

Kunnan viranhaltijan on huomioitava ne keskeiset oikeussuhteet, jotka vaikuttavat viranomaisjulkisuudessa. Julkisuuteen vaikuttaa asiakirjaa pyytävän yksityisen ja viranomaisen suhde, eli jokaisen oikeus saada tieto viranomaiselta¹³¹. Kunnat ovat järjestämisvastuullaan velvollisia toteuttamaan palvelut ja tekevät päätöksiä koskien henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, etuja ja velvollisuuksia. Julkisuus on tärkeää asiakkaan ja potilaan oikeuksien turvaamiselle. Kuntalainen puolestaan haluaa tietoa palveluista, mitä palveluita ylipäättään on ja millä kriteereillä esimerkiksi omainen saa hoito- tai palvelupaikan. Kunnalla on kuntalain perusteella velvoite tiedottaa kunnan toiminnasta ja palveluiden järjestämisestä. Ostopalvelu- ja toimeksiantosopimuksissa on syytä huomioida, että sopimuksissa tulee nimenomaisesti mainita, kenellä on oikeus päättää asiakirjan ja tiedon antamisesta. Kansalaisten tulisi saada tieto heidän ”puolestaan” tehdyistä hankinnoista, kuten hankintalain avoimuuden tavoite ohjaa, tosin kaikki hankintoihin liittyvä ei voi olla julkista.

Toiseksi julkisuuteen vaikuttaa viranomaisen ja yksityisen välinen suhde: millä edellytyksillä viranomaisen toimivaltansa perusteella saa tietoa yksityiseltä¹³². Kunta valvoo toimijoiden toimintaa ja palvelun laatua, lainmukaisuutta, sopimuksen noudattamista ja hoitaa tiedottamisen. Lisäksi kunta saa palveluiden järjestäjänä tietoonsa yritysten liike- ja ammattisalaisuuksia, jotka ovat salassa pidettäviä. Se, että mitä tietoja kunta saa yksityisiltä toimijoilta ilmentää julkisuuden kytkeytymistä myös palveluiden valvontaan.

¹³⁰ KHO 2012: 88.

¹³¹ Mäenpää 2016, s. 19.

¹³² Mäenpää 2016, s. 19.

Toisinaan otsikoissa olleet työvuorolistoihin kirjatut ”haamuhoitajat”, eivät ole yrityksen liikesalaisuutta. Tapauksissa riittämätöntä henkilöstömitoitusta on peitetty kirjoittaen työvuorolistaan henkilöiden nimiä, jotka eivät siellä todellisuudessa ole. Yksityisen palvelujen tuottajan toimiluvan ehtona on oltava riittävä henkilöstömitoitus ja laatusuositusten noudattaminen.

Kolmanneksi julkisuuteen vaikuttaa viranomaisen väliset suhteet eli oikeus saada tai luovuttaa tietoa toiselle viranomaiselle¹³³. Viranomainen voi tarvita tietoa toiselta viranomaiselta asian selvittämiseksi ja julkisuus ja salassapito vaikuttaa myös viranomaisten väliseen yhteistyöhön. Lähtökohtana on kuitenkin viranomaisten erillisuus, joten viranomaisella ei ole pelkästään viranomaisaseman johdosta oikeutta saada salassa pidettävää tietoa toiselta viranomaiselta¹³⁴.

Neljänneksi julkisuuteen vaikuttaa yksityisten väliset suhteet julkisuuden toteutumisessa¹³⁵. Kilpailija haluaa saada tietoja toisen yrityksen toiminnasta, esimerkiksi kopioidakseen liikeidea tai muuttaakseen liiketoimintaansa siten että ei ole kilpailijoita tai ylipäättään ymmärtääkseen liiketoimintakenttää. Asiakirjapyynnöt on toteuttava ja niitä on tarkasteltava asiakirjakohtaisesti. Viranomaisen on selvitettävä yrittäjän hankinta-asiakirjoihin sisältyvät liikesalaisuudet ja asiakirjapyynnöt on toteuttava siten, että niistä ei paljastu salassa pidettävää tietoa.

Viidenneksi viranomaisen tietovaranto ja niiden hyväksikäyttöön liittyvät suhteet, sillä viranomaisten välisillä suhteilla on olennainen merkitys, koska viranomaiskoneistolla on hallussaan laaja tietovaranto ja sen sisällä julkisuutta säädellään eri tavoin¹³⁶. Valvova viranomainen Valvira, Aluehallintovirasto ja Verohallinto valvovat omalta osaltaan toiminnan laillisuutta, laadukkuutta ja verovelvollisuutta. Julkisuusperiaate on käsitteenä laajempi kuin julkisuuslaki. Julkisuusperiaate on merkittävä viranomaisen toiminnan

¹³³ Mäenpää 2016, s. 19.

¹³⁴ Mäenpää 2016, s. 19.

¹³⁵ Mäenpää 2016, s. 19.

¹³⁶ Mäenpää 2016, s. 19.

uskottavuuden ja luotettavuuden säilymiselle, sillä pyritään ehkäisemään epäasiallista toimintaa.

3. PALVELUIDEN ULKOISTUKSET VIRANOMAISNÄKÖKULMASTA

Tässä luvussa käsitellään julkisuusperiaatetta viranomaistasolla, sillä viranomaisen asiakirjan julkisuudesta päättää lähtökohtaisesti se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on. Julkisuudessa on kyse myös kunnan viranhaltijan harkinnasta, joten viranhaltijan on huomioitava se, miten julkisuusperiaate ja sitä rajaava salassapito vaikuttavat päätöksiin julkisuudesta.

3.1. Julkisuusperiaate asiakirjakohtaisesti

Viranomaisen on pidettävä luetteloä käsittelemistään asioista. Julkisuuslaki lähtee asiakirjojen osalta siitä, että asiakirja voi olla julkinen, osittain julkinen tai salassa pidettävä. Salassapidon on perustuttava lakiin, ja julkisuutta voidaan rajoittaa julkisuuslain lisäksi myös erityislaissa.¹³⁷ Julkisuuden rajoittaminen on perustuttava lakiin, joten viranomaisen ohje tai oma päätös ei voi olla esteenä julkisuudelle. Ensinnä on ratkaistava se, kuuluuko toimija julkisuuslain piiriin, ja toiseksi että onko kyseessä julkisuuslain asiakirja, joka tulee määrättyllä tavalla julkiseksi, sillä esimerkiksi valmisteluasiakirja ei ole julkinen.¹³⁸

Julkisuuslain 1 §:ssä säädetään julkisuusolettamasta. Tiedon antaminen on viranomaisen harkinnassa, eikä tiedon antamista tule rajoittaa ilman laissa säädettyä perustetta, eikä enempää kuin on tarpeellista suojattavan edun vuoksi. Laki velvoittaa julkisuusmyönteisyyteen ja tasapuolisuuteen, joten tiedon antamatta jättäminen on perusteltava. Lain 4 §:ssä määritellään viranomaiset, joiden on noudatettava julkisuuslakia ja se kenen ”tiettyä tehtävää itsenäisesti hoitamaan asetettuja lautakuntia” asiakirjojen julkisuus ja salassapito koskevat. Lakia sovelletaan kunnan viranomaisiin ja kunnan toimieliimiin, myös yksittäiset luottamushenkilöt ovat lain tarkoittamia viranomaisia asioissa, joissa lain tai hallintosäännön nojalla käytetään itsenäistä päätösvaltaa. Kunnan johto-

¹³⁷ Neuvonen 2013, s. 148.

¹³⁸ Neuvonen 2017, s. 81.

tai työryhmät eivät ole viranomaisia, jossa asiakirjojen julkisuus määräytyisi itsenäisten asiakirjojen tapaan ja myös kunnan yhtiöt jäävät lain soveltamisalan ulkopuolelle.¹³⁹

Palveluiden ulkoistusten osalta toimeksiantotehtävissä tiedon niihin liittyvistä asiakirjoista antaa tehtävän antanut viranomainen. Käytännössä asia on yksittäisen henkilön asiana, jonka vastuulla on pyydetyn tiedon antaminen tai siitä kieltäytyminen. Tiedon pyytäjällä on kuitenkin aina oikeus saattaa asia viranomaisen ratkaistavaksi, ja jos pyytäjä haluaa asiasta valituskelpoisen päätöksen, on asia käsiteltävä mahdollisimman pian.¹⁴⁰ Kun viranomainen käsittelee yksityiseen oikeustoimeen liittyvää asiakirjaa kuten vuokrasopimusta, tavarantoimitusta, kiinteistön ostamista tai urakkaa koskevaa sopimusta on asiakirja julkinen, ellei siihen sisälly salassa pidettäviä tietoja. Julkisuuslaissa asiaa on säädetty tarjousmenettelyyn liittyvien sopimusten osata ja samat säännökset ovat sovellettavissa viranomaisen käsitellessä yksityisoikeudelliseen oikeustoimeen liittyviä asiakirjoja. Tarjouspyyntö viranomaisen esittämänä saa vireille menettelyn, jonka tuloksena voidaan hankkia palveluita, tavaroita tai tehdä vuokra- tai urakasopimus, ja nämä tarjouspyynnöt tulevat julkiseksi, kun ne allekirjoitettu tai muulla tavoin varmennettu. Julkista hankintaa koskevat tarjoukset, osallistumishakemukset ja muut hankintaa koskevat asiakirjat, sekä tarjousasian käsittelyä varten laaditut selvitykset tulevat julkiseksi, kun sopimus on tehty julkisuuslain 7.2 § mukaan. Julkisuutta rajoittavat tarjousasiakirjoihin sisältyvät liike- ja ammattisalaisuudet, sekä muut salassa pidettävät tiedot. Julkisia hankintoja koskevan lain 55 § mukaan viranomaisen asiakirjojen julkisuu-teen sovelletaan julkisuuslakia.¹⁴¹

Päätösten valmisteluun ja hallintoasioiden käsittelyyn kohdistuu tiedonsaantitarpeita, sillä perusoikeutena turvatut osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet ovat keskeisiä valmisteluvaiheessa, koska päätökset muotoutuvat pitkälti jo tuolloin. Myös media pyrkii seuraamaan mahdollisimman varhain päätösten valmistelua sen yleisen kiinnostavuuden ja uutisarvon vuoksi. Lähtökohdat puoltavat valmistelun laajaa avoimuutta jo

¹³⁹ Harjula & Pränntälä 2015: 283.

¹⁴⁰ Heuru ja muut, 2011: 306.

¹⁴¹ Mäenpää 2016: 94.

ennen päätöksentekoa. Toisaalta keskeneräistä valmistelua on pyritty suojaamaan julkisuudelta tavoitteena turvata valmistelijoiden mahdollisuus vaihtoehtojen vertailuun ja tietojen punnintaan. Valmisteluasiakirjojen julkiseksi tulemista koskeva sääntely on näiden näkökulmien johdosta muodostunut osittain yksittäistapaukselliseksi ja monimutkaiseksi. Julkisuuslain lähtökohtana on, että ennen kuin asiasta tehdään päätös, tiedon saaminen valmisteluasiakirjasta riippuu viranomaisen harkinnasta julkisuuslain 9.2 § mukaan. Harkintavalta on vahvasti rajoitettua, sillä viranomaisen on käytettävä harkintavaltaansa avoimuutta toteuttaen ja julkisuusmyönteisesti. Harkintavaltaa käyttäessä on julkisuuslain 17 §:n mukaan otettava huomioon tiedonsaantioikeudet ja julkisuuslain tavoitteet. Julkisuuslaki ei kiellä tai estä tiedon antamista valmisteluasiakirjasta tai keskeneräisestä asiakirjasta. Valmisteluasiakirja ei jää harkinnanvaraisen julkisuuden piiriin pysyvästi, vaan tulee julkiseksi viimeistään silloin kun asiassa on tehty päätös tai asian käsittely viranomaisessa päättyy. Salassapitoperusteita sovelletaan myös harkinnanvaraisesti julkiseen asiakirjaan, joten siihen liittyvä liikesalaisuus, terveystieto tai vastaava on pidettävä salassa niin valmisteluvaihteessa kuin päätöksenteon jälkeen.¹⁴²

Tapauksessa kunta A:n lautakunta oli järjestänyt kehitysvammaisten erityishuollosta kuuluvien tehtävien hoidon hankkimalla palvelut ostopalveluna B:n kuntayhtymältä. Kunta A oli pyytänyt erityishuollon asiakkaita koskevien tietojen antamisesta, josta B oli kieltäytynyt sillä perusteella, että ne olivat salassa pidettäviä. Sovellettavaksi ei tullut sosiaalihuollon asiakaslain 11 ja 20 §, koska siinä ei säädetä yleisesti asianosaisen tietojensaantioikeudesta vaan sovellettavaksi tuli JulkL 11 § asianosaisjulkisuutta koskeva yleissäännös, jonka mukaan lautakunta katsottiin asianosaiseksi sen asiakkaina olevien kehitysvammaisten osalta. Pyydettyt asiakirjat vaikuttavat laskujen perusteiden arviointiin, eikä ollut vastoin erittäin tärkeää yksityistä etua. Lautakunta oikeutettiin B:n kuntayhtymältä saamaan asiakkaitaan koskevat tiedot.¹⁴³

Tapauksessa kunta oli siis maksaja, joka hankkii palvelut ostopalveluna kunnan asukkaalle. Lautakunta voisi saada vastaavat tiedot ilman erillistä pyyntöä, jos se hoitaisi palvelut itse ja tiedot liittyivät sosiaalilautakunnalle laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseen.

¹⁴² Mäenpää 2016, s. 95-96.

¹⁴³ KHO 2010:61

Päätöksen käsittelyä varten laadittu muistio, pöytäkirja tai muu vastaava valmisteluasiakirja tulee julkiseksi, kun päätös on allekirjoitettu (JulKL 6.1 8 kohta.) Päätöksen esittelymuistio ja sisäinen valmisteluaineisto tulevat julkisiksi viimeistään, kun päätös asiassa on tehty. Samoin valmistelua varten laadittu kunnan toimielimen valmistelupöytäkirja tulee julkiseksi, kun päätös on allekirjoitettu. Tätä sovelletaan myös viranomaisen lausuntoon, toimituskirjaan ja viranomaisen sopimusosapuolena tekemään ratkaisuun. Asian valmisteluun liittyvät luonnokset ja muistiinpanot, jotka on laatinut viranomaisen palveluksessa oleva, tulevat julkisiksi, kun päätös on tehty ja kun ne annetaan asian käsittelyä varten JulKL 5.3 2 kohdan mukaan. Jos muistiinpanoja ei anneta asian käsittelyä varten, ne eivät ole viranomaisen asiakirjoja ja niihin sovelletaan julkisuuslaista vain salsapidon 24 §:ää.¹⁴⁴ Lainsäädäntö kuitenkin kaipaa selkeyttämistä virkamiesten välisen sähköpostien julkisuudesta. Julkisuuslain mukaisia asiakirjoja ovat viranomaisen asiakirjat tallennustavasta riippumatta. THL:n (2021) mukaan esimerkiksi valmistelevaa keskustelua käydään hyvin erilaisilla digitaalisilla alustoilla ja välillä on hyvin hankalaa mieltää tällaista keskustelua julkisuuslain tarkoittamaksi viranomaisen asiakirjaksi.¹⁴⁵

KHO:n tapauksessa pohdittiin, oliko yksityisen yhtiön tekemä viestintäsuunnitelma salassa pidettävä vai julkinen asiakirja, kun se oli kaupungin teettämä toimeksianto. Yritys katsoi, että jos viestintäsuunnitelma saatetaan yleisön nähtäväksi, se on haitallista yritykselle antaen kilpailijoille kilpailuetua. Viranomaisen on kuitenkin julkisuuslain ja kuntalain mukaan tiedotettava toiminnastaan, ja siten viestintäsuunnitelman pitäisi sisältää poikkeuksellisen suurta innovatiivisuutta saadakseen liikesalaisuuden suojan, eikä tässä tapauksessa näin ollut. Viestintäsuunnitelma koski erittäin merkittävää kehittämishanketta, ja asiaan kohdistui laaja yleinen tiedonsaanti-intressi. Viestintäsuunnitelman ei katsottu sisältävän yksityisiä liikesalaisuuksia.¹⁴⁶

Julkisuuslain (6.1 § 5 kohta) mukaan merkittävän ratkaisun selvitys on ”yleisesti merkittävän ratkaisun tai suunnitelman esillä olevia vaihtoehtoja, niiden perusteita ja vaikutuksia kuvaava itsenäisen kokonaisuuden muodostava selvitys.” Merkittävän ratkaisun selvitys tulee julkiseksi, kun se on valmis käyttötarkoitukseensa, vaikka asian käsittely olisi vielä kesken. Jos selvitys kuuluu valmisteluaineistoon, kuten laskelmat ja

¹⁴⁴ Mäenpää 2016, s. 97.

¹⁴⁵ THL 2021.

¹⁴⁶ KHO: 2018: 153.

tilastoaineistot, ne tulevat valmistuttuaan julkiseksi, vaikka päätöstä ei ole vielä tehty. Selvitys ei kuitenkaan muodosta itsenäistä kokonaisuutta, jos on kyseessä vain arviot ja luonnokset.¹⁴⁷ Selvityksen merkittävyys määräytyy ratkaisun tärkeyden mukaan, esimerkiksi viranomaisnormia, valmisteilla olevaa suunnitelmaa, merkittävää lupapäätöstä tai tärkeää oikeustointa. Suunnitelman tai ratkaisun merkittävyys on syytä tulkita väljästi avoimuutta edistäen, toisaalta hyvin alustavat kuvaukset tai luonnosmaiset muistiot eivät kuitenkaan täytä näitä selvityksen tunnusmerkkejä.¹⁴⁸

Tutkimus ja tilasto on julkinen, kun se on valmis käyttötarkoitukseensa JulKL 6.1 § 5 kohdan mukaan eli kun se on saavuttanut lopullisen muotonsa. Keskeneräinen tilasto tai tutkimus ei ole julkinen, mutta jos siitä laaditaan väliraportti, joka on valmis käyttötarkoitukseensa, on se julkinen. Vaikka tutkimus tai tilasto liittyisivät valmisteilla olevaan asiaan, se tulee julkiseksi riippumatta siitä, liittyykö se johonkin tiettyyn vireillä olevaan tai muuten valmisteltavana olevaan asiaan.¹⁴⁹

Palvelujen laatua ja asiakas- ja potilasturvallisuutta turvataan valvonnalla ja siihen liittyvällä ohjauksella. Aluehallintovirastojen ja Valviran valvonta voi kohdistua laadunhallinnan lisäksi potilashoidon tai sosiaalihuollon saatavuuteen ja muihin asiakkaan tai potilaan oikeuksiin liittyviin kysymyksiin. Ohjauksella pyritään jo ennakkoon neuvomaan, tiedottamaan ja suorittamaan ohjauskäyntejä, jotta voidaan välttää jälkikäteisen valvonnan tarvetta.¹⁵⁰

3.2. Viranomaisen neuvonta

Sosiaalihuollon etuuksien saannissa korostuu viranomaisen toimintaa sääntelevät hallintolain 7 §:n palveluperiaate, koska sosiaalioikeiden lainsäädäntöä ja toimeenpanoa leimaa hajanaisuus ja etuusjärjestelmien vaikeaselkoisuus. Esimerkiksi vammaisuus

¹⁴⁷ Mäenpää 2016, s. 98.

¹⁴⁸ Mäenpää 2016, s. 99.

¹⁴⁹ Mäenpää 2016, s. 99.

¹⁵⁰ HE 324/2014 vp, s. 35.

oikeuttaa usean eri lain mukaan etuuksiin, joista päättävät eri viranomaiset. Toimeentuloturvan etuusjärjestys ei ole yksiselitteistä, ja sen lisäksi etuuksien hakijoilta saattaa usein puuttua sosiaaliset ja tiedolliset voimavarat. Neuvonnalla on erityinen painoarvo, jotta hakija saa asiansa asianmukaisesti vireille.¹⁵¹ Kunnan soveltamisohjeet ovat sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan ohjausta, jossa kunnat ja kuntayhtymät tuottavat sisäistä norminantoa. Se on kunnallista säädösvaltaa ja sen käyttämistä.¹⁵²

Ajoneuvohallintakeskusta koskevassa asiassa oli kyse puhelinneuvonnan ulkoistamisesta. Ajoneuvohallintokeskuksella oli velvollisuus antaa ajoneuvoverovelvollisuuteen liittyvää neuvontaa, joka on julkinen hallintotehtävä perustuslain 124 § mukaisesti. Viranomaisen neuvonta ei ole julkisen vallan käyttöä, vaan tapauksessa oli pohdittavana sitä, onko neuvonta perustuslain 124 § tarkoittama julkinen hallintotehtävä. Lain perusteluista ilmenee, että säännös ei koske vain päätöksentekoa yksilön tai yhteisön oikeuksiin vaan julkisten palvelujen tuottamiseen liittyviä tehtäviä. Hallintotehtävän luonteella on merkitystä siinä, ”voidaanko tehtävä antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla vai voidaanko siitä säätää tai päättää myös lain nojalla.” Asiakas ei voi tietää esittäessään kysymyksensä veroviranomaiselle, että puhelu yhdistyykin yksityisen yrityksen palveluneuvojalle, jolla ei ole virkavastuuta tehtävässään. Viranomaisen neuvon tärkeää merkitystä kuvaa se, että viranomaisen virheellinen neuvo voi olla julkisyhteisön vahingonkorvausvastuun perusteena. Myös rikoslain 4 luvun 2 § vastuuvapausperusteet kuvaavat viranomaisen neuvon painoarvoa; jos tekijä erehtyy pitämään tekoa sallittuna siten, että erehtymisen on aiheuttanut viranomaisen virheellinen neuvo, on hän rangaistusvastuusta vapaa. Ajoneuvohallintokeskukselle kuuluu veronkanto ja muu verotukseen liittyvistä toimenpiteistä huolehtiminen, joten ajoneuvohallintokeskukselle veroviranomaisena kuuluva neuvontavelvollisuus on perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä, eikä sillä ollut lakiin perustuvaa toimivaltaa siirtää sille lain mukaan kuuluvia neuvontatehtäviä yksityisen yrityksen hoidettavaksi.¹⁵³

Tapaus kuvaa viranomaisen neuvonnan tärkeää merkitystä. Neuvontaa ulkoistettaessa on pohdittava tarkasti sitä, että onko tehtävässä yleistä neuvontaa vai muodostuuko siinä päätöksentekoa yksilön oikeuksiin. Lähtökohtaisesti palveluiden ulkoistusten kohdalla oikeusturva, tarkoituksenmukaisuusvaatimus ja hyvä hallinto täyttyvät helpommin kuin päätöksenteon kohdalla. Kun asiakas soittaa kuntaan esimerkiksi päivähoitopaikan perusteista, on asiakkaan voitava luottaa siihen, että puhelu ohjautuu kunnan viranhaltijalle ja siitä päättävälle taholle.

Tapauksessa oikeusasiamies katsoi hoidon, tiedonkulun ja asiakirjojen laatimisen puutteiden vaarantaneen vanhuksen henkeä ja terveyttä. Kaupunki ei ollut toiminut asianmukaisesti, kun potilasta ei oltu ohjattu riittävästi palvelusetelillä hankittavista palveluista. Asiakirjoista ei ilmennyt, että potilaalle olisi selvitetty mahdollisuus kieltäytyä kotipalveluiden ja sairaanhoidon

¹⁵¹ Tuori & Kotkas 2016, s. 389.

¹⁵² Penttilä ja muut 2015, s. 53.

¹⁵³ EOAK 1806/2/05.

järjestämisestä tai ymmärsikö asiakas, että hoidon toteuttaminen siirrettiin palvelusetelillä yksityiselle palveluntuottajalle. Asiakirjoista ei selvinnyt, miksi hoito siirrettiin toteutettavaksi palvelusetelimallilla juuri kyseiselle palveluntuottajalle tai se, että ymmärsikö potilas asemansa kotipalvelujen ja kotisairaanhoidon ostajana ja toisena sopijaosapuolena. Kaupungin tulee kiinnittää huomiota asiakkaan valinnanvapauteen ja yksilökohtaisiin tarpeisiin arvioidessaan, miten hänen tarvitsemansa sosiaali- ja terveyspalvelut järjestetään. Palvelujen tuottajan on toteutettava toiminnan järjestelmällistä seuranta sen varmistamiseksi, että palvelut vastaavat vähintään kunnalliselta toiminnalta edellytettävää tasoa. Kaupungilla ei ollut selkeää toimintatapaa palvelusetelituottajiensa palvelujen laadun varmistamiseksi. Lisäksi oikeusasiamies katsoi kunnan vastuun palvelujen tuottajan toiminnan seurannasta korostuneeksi, koska palvelujen tuottaja hoitaa julkista tehtävää antaessaan kyseisiä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja palvelusetelillä. Oikeusasiamiehen mielestä osakeyhtiön potilaalle antamia palveluja ei toteutettu asianmukaisesti, laadukkaasti eikä potilaan tarpeita vastaavasti. Kaupunki ei puolestaan ohjannut vanhusta riittävästi palvelusetelillä hankittavasta palvelusta, eikä kaupungilla ollut selkeää toimintatapaa varmistaa palvelusetelituottajiensa palvelujen laatua.

Kotihoitokokeilussa oleva potilas oli jäänyt makaamaan lattialle siten että hän oli kuivunut. Tämän aiheutti informaatiokatkos hoitajien, hoitoyksiköiden ja potilaan välillä sekä epäselvyys siitä, onko asiakas ymmärtänyt, että hoito tapahtuu palvelusetelillä. Tapauksessa korostuu kirjaamisen tärkeys. On kirjattava, miksi valitaan kyseinen hoito, onko se tehty yhteistyössä potilaan kanssa ja onko asiakas ymmärtänyt tämän. Kunnan korostunut valvonta ulkoistuksissa korostuu, koska tarkoitus ei ole kadottaa vastuuta potilaan hoidosta. Palvelusetelilain 4 §:n mukaan kunnan tulee hyväksyä ne yksityiset palvelujen tuottajat, joiden palvelujen maksamiseen asiakas voi käyttää kunnan myöntämää palveluseteliä. Kunnan tulee pitää luetteloa hyväksymistään palvelujen tuottajista. Tiedot palvelujen tuottajista, palveluista ja hinnoista tulee olla julkisesti saatavilla. Lisäksi kunnan tulee peruuttaa palvelujen tuottajan hyväksyminen ja poistaa palvelujen tuottaja luettelosta, jos hyväksymiselle asetetut edellytykset eivät täyty. Lisäksi potilaslain 6 §:n ja sosiaalihuollon asiakaslain 7 §:n ja 8 §:n mukaan potilasta/asiakasta on hoidettava yhteisymmärryksessä ja hänellä on itsemääräämisoikeus. Asianosaisen kanssa on käytävä neuvotteluja, jotta potilaan osallistuminen palvelua koskevaan päätöksentekoon olisi mahdollista. Ihanteena on tavoitella tiedollista tasa-arvoa, jossa on molemminpuolista tiedonvaihtoa, joten viestitään kommunikaatioperiaatteen mukaisesti. Potilaslain 4.1 § mukaan potilaalle on ilmoitettava hoitoon pääsyn ajankohta ja sen muuttuessa muutoksen syy ja uusi ajankohta, missä ilmenee myös informaatioperiaate.¹⁵⁴

¹⁵⁴ Pahlman 2007, s. 45.

Erityisesti kun informaatio muodostaa välttämättömän edellytyksen itsemääräämis- ja osallistumisoikeuksien toteuttamiselle, on sosiaali- ja terveydenhuollossa asioivalle kerrottava palvelujen kannalta relevantit seikat. Tiedon antaminen edesauttaa palveluun liittyvissä käytännönjärjestelyissä. Sosiaalihuollon asiakaslain 5.1 § mukaan asiakkaalle on selvitettävä vaihtoehdot ja ne seikat, joilla on hänen asiassaan merkitystä ja samoin potilaslaissa on annettava selvitys hoitoon liittyvistä seikoista, joilla on hoidon suhteen merkitystä.¹⁵⁵ Palveluiden valinnanvapaus korostaa myös asiakkaan kykyä valvoa itse toimijaa ja edellyttää kykyä ymmärtää mitä palveluita hänelle tuotetaan ja missä laajuudessa.

Hallintolain 7 § 2 momentin mukaan yksittäisen neuvonnan ohella on palveluihin liittyvistä oikeuksista ja velvollisuuksista on tiedotettava yleisesti. Esimerkiksi Kansaneläkelaitos tiedottaa verkkosivuillaan etuuksien myöntämisperusteista ja keskimääräisistä käsittelyajoista. Sosiaalihuoltolain 33 §:n 4 momentissa on kunnan velvollisuus tiedottaa ymmärrettävällä tavalla tietoa siitä, minkälaisia sosiaalihuollon palveluja on mahdollista saada, miten niitä haetaan, kuka niitä voi saada ja millä perusteella. Vanhuspalvelulain (980/2012) 26 §:n mukaan kuntien on puolivuositain julkaistava tiedot siitä, kuinka pian vanhus voi saada hakemansa sosiaalipalvelut, ja tieto on julkaistava siten että tietojen saamiseen on tosiasiallinen mahdollisuus myös iäkkäämmälle henkilölle. Palvelujen myöntämisperusteista ei ole yhtä helposti saatavilla tietoa kuin tieto palvelujärjestelmästä yleensä.¹⁵⁶

Asiakkaalla on myös oikeus saada kirjallinen päätös sosiaalipalveluiden järjestämisestä sosiaalihuoltolain (1301/2014) 45 § 1 momentin mukaan. Jotta asiakkaan toimeentulo tai välttämätön huolenpito ei vaarantuisi, on kiireellisissä tapauksissa päätös tehtävä viipymättä annettujen tietojen perusteella. Kiireettömissä asioissa on päätös annettava ilman aiheetonta viivytystä. Monijäsenen toimielimen päätösten tiedottamisessa

¹⁵⁵ Pahlman 2007, s. 53.

¹⁵⁶ Tuori & Kotkas 2016, s. 390.

noudatetaan kuntalakia.¹⁵⁷ Yksilön mahdollisimman laaja tietojensaantioikeus on päätöksenteon ja yhteiskunnallisen toiminnan keskeinen edellytys. Palvelujen toteutuksessa sosiaalihuollon asiakkaan ja terveydenhuollon potilaan osallistumis- ja vaikuttamisoikeudet vaikuttavat palvelun toteutuksen tapaan ja laatuun.¹⁵⁸

Neuvonta kohdistuu vain viranomaisen omaan toimialaan, joten viranomaisen on hallintolain 8 §:n 2 kohdan mukaan ohjattava kääntymään muissa asioissa toisen toimivaltaisen viranomaisen puoleen. Tätä on tulkittava kuitenkin joustavasti, sillä kunnallinen sosiaalihuollon viranomaisen tulisi neuvoa myös läheisesti sosiaalihuoltoon liittyvissä etuuksissa. Esimerkiksi vammaisuuksia myöntää kunnallinen sosiaalihuolto ja Kansaneläkelaitos. Toimeentulotuen asiakas on oikeutettu usein Kansaneläkelaitoksen asumistukeen, työmarkkinatukeen tai työttömyyspäivärahaa, mutta jos viranomaisella ei ole riittäviä tietoja, on opastettava kääntymään Kansaneläkelaitoksen puoleen.¹⁵⁹

Kantelija arvosteli terveyskeskusmaksuja koskevaa ohjeistusta, koska siinä ei neuvota miten on meneteltävä, jos taloudellisen tilanteen vuoksi on tarpeen pyytää terveydenhuollon maksujen alentamista. Kaupungin internet -sivuilla oli ohjeet, kuinka ensisijaisesti on pyydettävä pidempää maksuaikaa laskuttajalta, toissijaisesti voi pyytää selvittämään maksun alentamista ja kolmantena ohjeena on Kelasta toimeentulotuen hakeminen. Oikeusasiamies katsoi, että ohjeistus oli asiallista, sen sijaan tasamaksujen ohjeistus puuttui. Asiakasmaksulain 11 § mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa henkilön maksukyvyyn mukaan määrätty maksu on jätettävä perimättä tai sitä on alennettava, jos periminen vaarantaa henkilön tai perheen toimeentulon tai lakisääteisen elatusvelvollisuuden. Neuvonta on erityisen tärkeää, kun kyse on haavoittuvassa asemassa olevien asiakasmaksuista. Laillisuusvalvonnassa on havaittu, että ne, joilla maksattomia asiakasmaksuja kertyy merkittävästi, on alentunut kyky selvittää itsenäisesti käytössä olevia oikeussuojakeinoja. Ylivelkaantumiseen ja maksukyvyttömyyteen voidaan vaikuttaa merkittävästi riittävällä talouden hallinnan ohjeistuksella ja neuvonnalla. Hallintolain 8 §:n neuvonnan asianmukaisuus ei poista yleisen julkisuuslakiin perustuvaa julkisyhteisön tiedotusvelvollisuuden tärkeyttä. Näin ollen kaupunki oli menetellyt julkisuuslain 20 §:n vastaisesti, kun se ei ollut riittävästi tiedottanut miten menetellään tasamaksujen suhteen.¹⁶⁰

Oikeusasiamies päätöksessään korosti, että viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 20 §:n mukaan viranomaisen on edistettävä toimintansa avoimuutta ja tässä tarkoituksessa tarvittaessa laadittava oppaita, tilastoja ja muita julkaisuja sekä

¹⁵⁷ Tuori & Kotkas 2016, s. 422.

¹⁵⁸ Penttilä ja muut, 2015, s. 62.

¹⁵⁹ Tuori & Kotkas 2016, s. 389.

¹⁶⁰ EOAK/4640/2018.

tietoaineistoja palveluistaan, ratkaisukäytännöstään sekä yhteiskuntaoloista ja niiden kehityksestä toimialallaan. Viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisön oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa. Viranomaisen on huolehdittava siitä, että yleisön tiedonsaannin kannalta keskeiset asiakirjat ja niitä koskevat luettelot ovat tarpeen mukaan saatavissa kirjastoissa ja yleisissä tietoverkoissa taikka muilla yleisön helposti käytettävissä olevilla keinoilla.

Asiakkaan ja potilaan menettelylliset perusoikeudet on turvattava yksityisissä palveluissa. Julkisuus, neuvonta, kuuleminen ja tiedottaminen parantavat oikeusturvaa ja vähentävät jälkikäteisen oikeussuojan tarvetta.¹⁶¹ Se, miksi ihmiset tarvitsevat sosiaali- ja terveydenhuollossa olevia tietoja liittyy oikeuksien turvaamiseen. Hoidossa tai kohtelussa tapahtuneen väärinkäytöksen johdosta voidaan tehdä kantelu tai ryhtyä oikeudenkäyntiin.¹⁶² Neuvonnalla edistetään julkisuutta ja neuvonnalla helpotetaan sekä asiakkaan että viranomaisen asemaa. Kun asiakas saa viranomaiselta neuvon, se sitoo virkavastuun perusteella. Kun kunnan sosiaalitoimen viranhaltija antaa neuvon esimerkiksi hakemuksen tekemiseen, ei tarvitse tietoja enää päätösvaiheessa kysellä. Näin asiakas saa hakemuksen tehtyä kunnolla ja viranomainen säästyy ylimääräiseltä työltä.

3.3. Asiakirjapyynnöt

Koski ja Kuutti 2016 kuvaavat teoksessaan läpinäkyvyys kunnan toiminnassa – tietopyyntöihin vastaamista ja niihin liittyviä puutteita. Ensinnäkin vastaan voi tulla tietopuute eli viranomaiset eivät tunne julkisuuslakia. Toiseksi arastelu, jossa viranomaisen tulkintaoikeus voi johtaa siihen, että ei luovuteta julkista aineistoa, kun vastakkain on hätiköidystä salassa pidettävän aineiston luovuttamisesta aiheutuva rikosseuraamus. Kolmanneksi viranomaisen kiire, eli he eivät ehdi palvella esimerkiksi journalistien tiedontarpeita. Julkisuuslain mukainen tietopyyntö on viranomaisen toimintaan liittyvä tietopyyntö, joka yksilöityy asiakirjoista löytyvään tietoon. Kunnalliset viranomaiset saattavat saada kysymyksiä aiheeseen, joka ei liity viranomaisen lainsäätämään toimintaan, joten siihen ei

¹⁶¹ Sutela 2013, s. 224.

¹⁶² Pahlman 2007, s. 241.

ole pakko vastata. Jos kysymys kuitenkin koskee viranomaisen toimintaan, on vastattava viivytyksettä. Jos kysymys kohdistuu viranomaisen toimintaan ja yksilöityy viranomaisen asiakirjoista löytyvään tietoon, on asia hoidettava julkisuuslain mukaan.¹⁶³

Oikeuskanslerin virastolle saapuneiden tietopyyntöä koskevien kanteluiden perusteella yleisimmät ongelmat liittyvät siihen, että viranomaiset eivät osaa noudattaa menettelytapasäännöksiä. Ongelmat liittyvät neuvontavelvollisuuteen tai siihen että viranomaisen ei tunnista tai vastaa tietopyyntöön. Jossain tapauksissa kieltäytymistä asiakirjan antamisesta ei perustella tai pyytäjälle lähetetään vain osa tiedoista tai tietoa ei anneta hakijan pyytämällä tavalla. Muutoksenhakukelpoista päätöstä ei anneta tai jos annetaan, voivat ohjeet olla virheelliset. Tilanne, jossa viranomaisella ei ole pyydettyä asiakirjaa on myös aiheuttanut epäselvyyttä, että tuleeko julkisuuslain menettelysäännöksiä noudattaa tiukasti myös silloin.¹⁶⁴ Yleisistä hyvän hallinnon periaatteista on julkisuuden yhteydessä mainittava suhteellisuusperiaate, jonka mukaan tiedon antamista ei tule hankaloittaa ilman hyväksyttävää perustetta. Asiakirjojen salaamisen tai julkisuuden rajoittamisen tulee olla oikeassa suhteessa suojeltavaan tarkoitukseen. Salaaminen tai julkisuuden rajoittaminen on perusteltava.¹⁶⁵

Asianajaja lähetti sairaalaan pyynnön saada A:n potilasasiakirjat ja avoimen asianajovaltakirjan. Sairaala ei suostunut pyyntöön, koska potilasasiakirjojen tarkastusoikeus on henkilökohtainen oikeus, jonka toteutumisessa ei voi käyttää asiamiestä. Kuitenkin hallintolain 12 §:n mukaan hallintoasiassa saa käyttää asiamiestä ja avustajaa. Tarvittaessa päämiehen on tultava paikalle, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi. Asiamiehen on esitettävä valtakirja, jossa ilmenee oikeus edustaa päämiestä. Valtakirja on yksilöitävä, jos toimivallan laajuudesta on epäselvyyttä. Potilasasiakirjojen luovuttamisessa on perusteltua pyytää asiamiestä esittämään yksilöity valtakirja, koska potilasasiakirjoissa on arkaluonteisia tietoja. Tapauksessa A:n ja sairaalaan välinen kirjeenvaihto oli jo käyty asianajajatoimiston välityksellä, eikä siten ollut epäselvyyttä asianajajan valtuutuksesta. Sairaala ei oikeusasiamiehen mukaan riittävästi ottanut huomioon A:n oikeutta käyttää asiamiestä ja vaikeuttanut tarkastusoikeutta, mikä ei ollut välttämätöntä hänen yksityiselämänsä suojaamisen kannalta.¹⁶⁶

Hallintolain 12 §:n mukaisesti saa hallintoasiassa käyttää avustajaa ja asiamiestä. Päämiehen on kuitenkin tultava paikalle, jos se on tarpeen. Valtakirja on yksilöitävä, jos toimivallasta on epäselvyys ja asiakirja on esitettävä, jos viranomaisen niin määrää.

¹⁶³ Koski & Kuutti 2016.

¹⁶⁴ Oikeuskanslerinvirasto 2021, s. 4. VN/27452/2020.

¹⁶⁵ Neuvonen 2013, s. 148.

¹⁶⁶ EOAK 2022/4/04.

Kunnan on otettava huomioon, että potilaalla on tutustumisoikeus saada tiedot kirjallisesti pyydettyinä. Tapauksessa todetaan, että on vakiintuneesti katsottu, että potilaalla on oikeus saada asiakirjoista jäljennös.

Asiakirjapyyntö on yksilöitävä, jotta viranomaisen löytää oikean asiakirjan. Asiakirjan diaarinumeroa eikä nimeä tarvitse tietää, kunhan on käsitys asiakirjan sisältämästä tiedosta. Jos pyydetään julkista asiakirjaa, ei pyyntöä tarvitse perustella eikä pyytäjän tarvitse esittää henkilöllisyyttä, paitsi salatussa tai rajatumman julkisuuden asiakirjoissa. Viranomaisen kenen hallussa asiakirja on, tekee päätöksen. Kahden viikon kuluttua on annettava tieto asiakirjasta, ja aivan viimeistään poikkeustapauksissa kuukauden kuluttua pyynnöstä. Jos kieltäydytään asiakirjan antamisesta, on päätös perusteltava ja päätöksestä voi valittaa hallinto-oikeuteen. Asiakirjaan tutustuminen tulee olla maksutonta. Kopioinnista, asiakirjojen lähettämisestä tai muusta tavanomaisesta poikkeavasta palvelun ylittävästä toiminnasta voidaan periä maksu. Julkisuuslain 16.3 § mukaan on joukotiedotusvälineillä oikeus saada viranomaisen hallussa olevia tietoja sähköisessä muodossa. 28 §:n mukaan tieteellisiin tarkoituksiin on mahdollista saada salassa pidettävää tietoa. Näillä erityissäännöksillä turvataan tiedotusvälineiden tarkoituksenmukainen toiminta ja mahdollistetaan tieteellinen tutkimus myös aihepiirin osalta, johon vaikuttaa salassapitopäätökset.¹⁶⁷

Kantelija kirjoitti apulaisoikeuskanslerille kunnan menetelleen tietopyynnön osalta siten, että kunta oli vastannut sähköpostitse tietopyyntöön, että se käsitellään vasta elokuussa kunnan kesäajan kiinnipidon vuoksi. Tietopyyntö oli välitetty kunnan sosiaali- ja terveysjohtajalle ja asiaa oli selvitetty kunnan päätearkistossa olevista asiakirjoista. Kunta oli kirjoittanut sähköpostitse tiedustelijalle, että kunnassa ei ole riittävää resurssia työtä vaativien tietopyyntöjen käsittelyyn ja vastaus viivästyy tämän takia. Kunnanviraston kesäaikainen kiinnipito on jokavuotinen tapa, josta on tiedotettu muun muassa kunnan verkkosivuilla. Julkisuuslain 14 §:n 4 momentin mukaan on viranomaisen viivytyksettä käsiteltävä asiakirjapyyntö ja viimeistään kahden viikon kuluessa pyynnön saannista. Jos pyydettyjä asiakirjoja on paljon ja niihin sisältyy esimerkiksi salassa pidettäviä osia tai muita erityistoimenpiteitä, on tieto annettava viimeistään kuukauden kuluttua pyynnön jättämisestä. Kun tietopyyntöä alettiin käsitellä, oli kunnassa ollut epätietoisuutta siitä, mitä asiakirjoja pyyntö koski, ja asiakirjojen etsimiseen oli käytetty runsaasti aikaa. Koska asiakirjoja ei löytynyt, oli kantelijalle ilmoitettu sähköpostitse, että kunnan hallussa ei ole asiakirjoja ja asiakasta on ohjattu kääntymään sen kunnan puoleen, johon asiakirjat on henkilön muuton yhteydessä siirretty. Kunta katsoi tämän olevan asiakasystävällisempi tapa, mutta apulaisoikeuskanslerin mukaan on vakiintuneesti katsottu, että on annettava valituskelpoinen päätös myös siinä tapauksessa, että viranomaiselle ei ole pyydettyjä asiakirjoja. Kunnan olisi siis sähköpostitse annettujen vastausten sijaan

¹⁶⁷ Neuvonen 2013, s. 152.

kysyttävä tiedon pyytäjältä haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi julkisuuslain menettelysäännösten mukaisesti.¹⁶⁸

Viranomaisen hallussa olevat tiedot ovat useasti eri järjestelmissä, rekistereissä ja tietovarannoissa. Julkisuuslain 13 § säättää asiakirjan pyytämistä viranomaiselta. Kuitenkin tilanteissa, joissa tietopyyntö on hyvin laaja ja yksilöimätön, voi tietopyynnön yksilöimiseen kulua paljon aikaa, mikä ei ole tietopyytäjän tai viranomaisen edun mukaista. Näitä reunaehtoja olisi hyvä lainsäädännössä selkeyttää, jotta se palvelisi julkisuusperiaatteen toteutumista.¹⁶⁹ Oikeuskanslerinviraston mukaan tietopyyntöihin vastaamisessa on suhteellisen tiukka määräaika, ja aiheuttaa ongelmia juuri laajojen tietopyyntöjen kohdalla, jossa aineisto ei ole valmiiksi helposti luovutettavassa muodossa. Oikeuskanslerinvirasto lausunnossaan pohtii, että voisiko tietyissä tilanteissa viranomaisella olla mahdollisuus tietopyynnön toteuttamisen rajaamiseen tai mahdollisesti määrääjat olla pidemmät.¹⁷⁰

Miten on toimittava tilanteessa, jossa viranhaltija kieltäytyy asiakirjan antamisesta? Eduskunnan oikeusasiamies Jääskeläinen (2017) luonnehtii menettelyä seuraavasti. Ensinnäkin on ilmoitettava kieltäytymisen syy tiedon pyytäjälle ja toiseksi on annettava tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi. Kolmanneksi on tiedusteltava, halutaanko asia siirtää viranomaisen ratkaistavaksi ja tieto käsittelyn johdosta perittävistä maksuista. Jos tiedon pyytäjä haluaa viranomaisen ratkaisun, ratkaistaan asia valituskelpoisella päätöksellä. Tietopyyntö voi olla evätty kokonaan tai osittain ja tästä voi hakea muutosta valittamalla päätöksestä hallinto-oikeuteen.¹⁷¹

Asiakirjan antamisesta päättää julkisuuslain 14 §:n mukaan se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on. Sama asiakirja on usein eri viranomaisten hallussa, jolloin jokainen päättää itsenäisesti asiakirjan antamisesta. Tämä voi johtaa julkisuuden epäjohtonmuokaiseen ratkaisemiseen siten, että toinen pitää asiakirjaa salassa pidettävänä ja toinen

¹⁶⁸ Apulaisoikeuskansleri 7.10.2019 Dnro OKV/860/1/2019

¹⁶⁹ Maahanmuuttovirasto 2021, s. 2.

¹⁷⁰ Oikeuskanslerinvirasto 2021, s. 4.

¹⁷¹ Jääskeläinen 2017, s. 21.

viranomaisen antaa siitä tiedon. Pahimmillaan saman asiakirjan julkisuutta sääntelevä normisto on erilainen eri viranomaisissa, jopa tuomioistuimen salassa pidettävä asiakirja voi olla saatavissa hallintoviranomaiselta. Salassa pidettäviä asiakirjoja varjellaan erityisen tarkasti, mutta samojen tietojen joutumista suullisesti sivullisten tietoon ei voida välttää asiakaspalvelutilanteissa kuten sairaalan potilaskierroilla.¹⁷² Kun tiedot kiertävät eri viranomaisella voi käydä niin että julkisuus jakautuu epäjohdonmukaisesti, ellei kyse ole täysin salassa pidettävistä asiakirjoista.

3.4. Salassa pidettävät asiakirjat

Julkisuuden vastapainona on salassapito, joka tukee muitakin oikeuksia kuin sananvapautta. Julkinen tieto ei tarkoita sitä, että tiedon saisi julkaista, sillä julkaisemisesta voi joutua vastuuseen. Julkiseen tietoon tutustuminen voi vaatia tiedon hakemista ja omaa aktiivisuutta, jolloin tiedon saa tietoa tarvitseva ja sitä etsivä. Julkaistu tieto on puolestaan aktiivisesti ja passiivisesti esillä, jolloin se jää käytännössä pysyvästi esille. Siten tiedon julkaisijan on selvitettävä ennen julkaisua, onko heillä oikeus julkaista tieto. Kaikki se tieto, jota voidaan käyttää toisten oikeuksien loukkaamiseen, suljetaan julkisuusperiaatteen ulkopuolelle.¹⁷³ Lisäksi julkisuuden rajoitukset ovat sosiaali- ja terveystoimen luonteen johdosta suhteellisen laajoja¹⁷⁴. Julkisuuslain 22 § mukaan viranomaisen tai hänen palveluksessaan oleva ei saa paljastaa salassa pidettävää tietoa tai muuta toimissaan ilmennyttä salassa pidettävää seikkaa, josta on vaitiolovelvollisuus.¹⁷⁵

Tapauksessa varhaiskasvatuksen tulosyksikön johtaja oli hylännyt A:n pyynnön saada kopio huollossaan olevan lapsen päivähoitolaskusta elatusavun määräämistä varten. Päivähoitomaksu on määrätty tulojen mukaisesti ja lapsi asui toisen huoltajansa luona. Kyse on siitä, onko valittajalla oikeus tietää lapsensa toiselle vanhemmalle määrätty päivähoitomaksun suuruus. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 23 kohdan mukaan kyse on salassa pidettävistä tiedoista, sillä maksua ei ole määrätty valittajalle eikä hän ole maksusta vastuussa. Julkisuuslain 12 § koskee asianosaisen oikeutta saada tieto hänestä itsestään viranomaisen asiakirjaan sisältyvistä tiedoista, mutta valittaja ei ole asianosainen maksun määräämistä koskevassa asiassa. Myöskään lapsi ei ole asianosainen julkisuuslain 11 § tarkoittamalla tavalla, koska maksua ei ole määrätty lapsen maksettavaksi, eikä lapsi ole sen maksamisesta vastuussa. Siten valittajalla ei ollut julkisuuslain 11 tai 12 §:n perusteella

¹⁷² Jääskeläinen 2017, s. 22-23.

¹⁷³ Neuvonen 2013: 146-147.

¹⁷⁴ Arajärvi 2011, s. 62.

¹⁷⁵ Lehtonen ja muut, s. 2015.

oikeutta saada tietoa lapsensa päivähoitomaksun suuruudesta ja valittajan tietopyyntö on voitu hylätä.¹⁷⁶

Kuntalaisten asiakirjojen saantioikeutta ja yksityisyyttä turvataan ja rajataan julkisuuslain lisäksi sosiaalihuollon asiakaslilla ja potilasilla tilanteissa, joissa yksityisoikeudellinen orgaani tuottaa sosiaali- ja terveystilveluita.¹⁷⁷ Viranomaisen vastuu ei muutu, sillä toimeksiantona tulleet palveluun liittyvät asiakirjat ovat viranomaisen asiakirjoja. Esimerkiksi palvelukeskus tekee sopimuksen niiden viranomaisten kanssa, joiden tehtäviä se hoitaa ja henkilötietojen osalta palvelukeskus toimii rekisterinpitäjän tavoin, ellei palvelukeskuksen vastuista ole toisin säädetty laissa.¹⁷⁸ Palvelusopimuksessa on määriteltävä mitkä tehtävät kuuluvat toimeksiannon piiriin: mitä menettelytapoja noudatetaan henkilötietoja käsiteltäessä¹⁷⁹.

Kantelija arvosteli kunnan menettelyä hänen muistutuksensa käsittelyssä. Muistutuksen käsittelyssä on rikottu salassapitovelvollisuutta, koska muistutukseen sisältyviä terveystietoja on annettu tiedoksi sivullisille, ainakin kunnanjohtajalle, hallintojohtajalle ja terveyslautakunnan jäsenille. Lisäksi kantelija kanteli siitä, että hänelle ei ole luovutettu pöytäkirjanotetta terveyslautakunnan kokouksesta, jossa hänen muistutustaan käsiteltiin. Eduskunnan oikeusasiamies katsoo, sosiaali- ja terveystoiminnan toiminnan julkisuuslain 22 §:n vastaisesti, kun hän toimitti kantelijan terveystietoja sisältävän muistutusvastauksena tiedoksi kunnanjohtajalle, hallintojohtajalle sekä sosiaali- ja terveyslautakunnan jäsenille. Kuntalain 43 §:n mukaan luottamushenkilöllä ei ole oikeutta saada nähtävään salassa pidettäviä asiakirjoja, elleivät ne liity lautakunnassa käsiteltävään asiaan. Muistutuksen käsittely ei kuulu kunnanjohtajan tai hallintojohtajan tehtäviin.¹⁸⁰

Kunnallishallinnossa voi tulla käytännössä eteen kysymys siitä, kenellä kunnan toimihenkilöllä on oikeus saada salassa pidettävästä asiasta tieto. On ratkaistava se, onko kunnan nimissä esiintyvän henkilön katsottava olevan salassa pidettävään asiaan nähden sivullinen. Jos hän on sivullinen, ei tiedonsaantioikeutta ole. Näin ollen viranhaltija, joka käsittelee asiaa, on aina oikeutettu saamaan tieto myös salassa pidettävästä asiasta. Ne viranhaltijat, joiden toimialueena on kunnan koko hallinto, kuten valtuutetut, kunnanhallituksen jäsenet, kunnanjohtaja, tilintarkastajat ja tarkastuslautakunnan jäsenet ovat oikeutettuja saamaan tieto salaisesta asiasta, jos se liittyy vireillä olevan asian

¹⁷⁶ KHO: 4521/2016

¹⁷⁷ Komulainen 2010, s. 465-466.

¹⁷⁸ Valtiovarainministeriö 2016, s. 52.

¹⁷⁹ Valtionvarainministeriö 2016, s. 99.

¹⁸⁰ EOAK 2096/4/09.

hoitamiseen. Luottamushenkilöillä on oikeus saada tieto asiasta, joita hän toiminnassaan pitää tarpeellisena kuntalain 43 §:n mukaan, mutta on huomattava, että salassa pidettävä tieto on pidettävä salassa ja sitä ei saa hyväksikäyttää.¹⁸¹ Se, että saako poliisikaan tietoa siitä, että henkilö on ollut hoidettava sairaalassa, on arvioitava sitä, että onko tapauksessa painava syy tietopyynnön hyväksymiseen:

Yksityisen vartiointiliikkeen vartija oli sairaalan toimeksiannosta tehnyt tarkastuksen henkilölle, takavarikoinut huumausaineet ja laatinut asiakirjan, josta poliisi teki tietopyynnön. Asiakirjan antaminen paljastaisi asiakkaan nimen, ja sen että hän on ollut potilaana sairaalassa ja tämä tieto on julkisuuslain 24 § 1 momentin 25 kohdan mukaan salassa pidettävä. Poliisilain 2 §:n 1 momentin mukaan poliisilla on tiedonsaantioikeus, jollei asiakirjan antamista ole laissa nimenomaisesti rajoitettu, ja tulkinnanvaraista on se, jos tietopyyntö koskee muun kuin törkeän rikoksen tutkintaa. Painava yleinen syy tai merkittävä toisen henkilön suojan tarve oikeuttaa tiedon antamisen, jolloin potilaan yksityisyyden suoja väistyy. Koska tapauksessa ei esitetty painavaa perustetta, vaan tietopyyntöä perusteltiin muilla rikoksen selvittämiseen liittyvillä perusteilla, on tieto potilaan henkilöllisyydestä potilaslain mukaan lähtökohtaisesti salassa pidettävä ja asiakirjan sisältämät tiedot potilaan henkilöllisyydestä kuuluvat potilaslain mukaiseen salassapidon piiriin.¹⁸²

Toisessa tapauksessa poliisi pyysi Kansaneläkelaitokselta tietoja 11 henkilön lääkeostoista. Tietoja pyydettiin murhan tai murhan yrityksen tutkintaan, ja tietopyyntö yksilöitiin. Tapauksessa poliisi oikeutettiin poliisilain 35 §:n 1 momentin nojalla saamaan pyydetty tiedot.¹⁸³

Julkisuuslain salassapitosäännökset on muotoiltu lain 24 §:n mukaiseen luetteloon. Ensimmäkin salassapitovelvollisuus ei riipu siitä, että asiakirjan antamisesta tulisi jotain vaikutuksia vaan kyseessä on vahinkoedellytyslausekkeeton salassapitosäännös. Nämä ovat ehdottomasti ja ilman poikkeuksia salassa pidettäviä. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden ehdoton salassapito on perusteltua, vaikka säännösten soveltamisalaan kuuluisi tietoja, joita ei voida pitää erityisen arkaluontoisina, sillä pelkästään tieto, että on käynyt hammaslääkärissä, on tieto terveydenhuollon asiakkuudesta ja siten ehdottomasti salassa pidettävä tieto. Samoin viranomaisen ei saa paljastaa tietoa siitä, että joku on urheiluseuran jäsen, koska yhdistystoimintaan osallistuminen ehdottomasti salassa pidettävä tieto. Toiseksi julkisuuden voidaan katsoa määräytyvät siten, että sen antamisesta tulisi haitallisia vaikutuksia eli kyseessä on julkisuusolettamaan perustuva salassapitosäännös. Kolmanneksi lain muotoilussa on salassapito-olettamaan perustuva salassapitosäännös, jonka mukaan julkisuus edellyttää sitä, ettei tiedon

¹⁸¹ Heuru ja muut 2011, s. 305.

¹⁸² KHO 2018: 93.

¹⁸³ KHO 2010: 42.

antamisesta ilmeisesti aiheudu haitallisia vaikutuksia. Nämä muotoilut antava tapauskohtaista joustavuutta tietojen antamisen harkintaan.¹⁸⁴

Vaikka tiedonsaantiin liittyisi suuri julkisuusintressi, ei viranomainen voi antaa tietoa tapauksissa, johon kohdistuu ehdoton salassapitosääntely. Esimerkiksi kuolemansyyn selvittämistä koskevat asiakirjat ovat erityislain nojalla ehdottomasti salassa pidettäviä, vaikka suurta julkisuutta saaneissa rikosasioissa tiedontarve voi olla suuri. Esimerkiksi tieto kuolinsyystä tapauksessa, jossa vuoden sisällä tapahtuu toinen synnytykskuolema herättää kysymyksen hoitovirheistä, mutta lain mukaan ei tietoa kuolinsyystä tule antaa. Tällä salassapitovelvollisuudella on vaikutus siihen, että tavanomaisia terveydenhuoltoon liittyviä asioita ei voi hoitaa sähköpostitse. Vakiintuneen tietosuojavaltuutetun tulkinnan mukaan viranomainen ei voi lähettää suojaamattomalla sähköpostilla salassa pidettäviä tietoja, ei asianomaisen suostumuksella eikä nimenomaisesta pyynnöstä.¹⁸⁵

Julkisuuslain ”hengen” mukaista on tarkastella aina tapauskohtaisesti kulloinkin käsillä olevaa asiakirjapyyntöä:

Toimittaja pyysi saada tutustua kaikkiin Maahanmuuttoviraston hallussa oleviin A:ta koskeviin asiakirjoihin. Hänelle oli annettu osittain peitettynä ulkomaalaisviraston päätös A:ta koskevaan kansalaisuushakemukseen. Muiden asiakirjojen osalta Maahanmuuttovirasto on hylännyt pyynnön. Keskusrikospoliisin antamien tietojen mukaan A murhasi ensin entisen naisystävänsä hänen asunonsaan ja tämän jälkeen neljä kaupan työntekijää, ja lopulta itsensä. Koska A on kuollut, arvioitiin asiakirjan salassapidon edellytyksiä sen perusteella, että aiheutuuko siitä hänen läheisilleen haittaa tai vahinkoa. Julkisuuslain 24 § 1 momentin 24 kohdan vahinkoedellytyslauseke edellyttää asiakirjakohtaista harkintaa, on arvioitava mistä asiakirjassa on kyse, mitä tietoja se sisältää ja kuinka kauan asian vireillä olosta on mennyt aikaa. Ajan kulumisen vaikuttaa vahinkoedellytysarviointiin siten, ettei salassapito henkilön ja hänen läheistensä suojaamiseksi ole enää tarpeen ainakaan samassa määrin kuin aiemmin. On todettava, että asiakirjapyynnön taustalla olevat tapahtumat ovat poikkeuksellisia, ja niillä on yhteiskunnallinen merkittävyys. Asiakirjojen luovuttamisen vaikutukset kohdistuisivat A:n läheisiin ja myös alaikäiseen henkilöön. Turvapaikka- ja oleskelulupahakemus sisälsivät perhekohtaisia tietoja, eikä ole ”julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdassa tarkoitettui tavoin ilmeistä, että päätöksen antaminen ei vaaranna A:n läheisten turvallisuutta.” Salassapitosäännös ei ulotu viranomaisen tekemiin hallintopäätöksiin. Näin ollen toimittaja sai A:ta koskevan kansalaisuuspäätöksen kokonaisuudessaan, mutta muilta osin asiakirjat olivat salassa pidettäviä.¹⁸⁶

¹⁸⁴ Jääskeläinen 2017, s. 22.

¹⁸⁵ Jääskeläinen 2017, s. 22.

¹⁸⁶ KHO 2013: 120.

Vahinkoedellytyslauseketta sovellettaessa on tehtävä asiakirjakohtainen arvio. Julkisuuslain esitöissä lausutaan tiedonsaantioikeuksien huomioon ottamisesta päätöksenteossa. Viranomaisen on velvollinen huolehtimaan siitä, että tietojen saamista ei rajoiteta ilman laissa säädettyä perustetta ja tiedon pyytäjiä kohdellaan tasapuolisesti. Jos sen sijaan on kysymys keskeneräisestä yksityishenkilön etuutta koskevassa asiassa, jonka käsittelyyn eivät ulkopuoliset voi osallistua, ei tiedon antamiseen ole samanlaista velvoitetta. Kun viranomaisen harkinnassa on antaa tietoja keskeneräisistä asiakirjoista, lupaa salassa pidettävien asiakirjojen saamiseen tai kun viranomaisen tuottaa tietopalveluja korostuu tasapuolisen kohtelun vaatimus. Tämä on erityisen tärkeää, kun tiedot vaikuttavat yhteisöjen ja yksilöiden vaikutusmahdollisuuksiin tai kun tieto vaikuttaa yritysten kilpailuasetelmiin.¹⁸⁷ Maahanmuuttovirasto (2021) lausunnossaan kommentoi, että julkisuuslain salassapitoa koskeva 24 § 1 momenttiin sisältyy tulkinnanvaraisia kohtia, sillä useimmat viittaavat abstrakteihin, vahingon tai haitan aiheutumiseen tai aiheutumattomuuteen sidottuihin vahingonedellytyslausekkeisiin. Tätä tulisi selkeyttää lainsäädännössä, jotta julkisuusperiaatetta ei sen vuoksi turhaan rajoitettaisi ja vahingonedellytyslauseketta sovellettaisiin myös yhdenmukaisemmin.¹⁸⁸

3.5. Liike- ja yrityssalaisuuksien merkitys ulkoistuksissa

Julkisuuslain 24 § säätelee salassa pidettävistä viranomaisen asiakirjoista. Lain 24 § 1 momentin 20 kohdan mukaan asiakirjat ovat salassa pidettävänä, kun ne sisältävät tietoja yksityisestä liikesalaisuudesta tai yksityisen elinkeinotoimintaa koskevasta seikasta, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi elinkeinonharjoittajalle taloudellista vahinkoa, ja kysymys ei ole kuluttajien terveyden tai ympäristön terveellisyyden suojaamiseksi merkityksellisistä tiedoista tai elinkeinonharjoittajan velvollisuuksia ja niiden hoitamista koskevista tiedoista. Yksityistä elinkeinosalaisuutta koskevaan tietoon liittyy vahinkoedellytyslauseke, jolla rajataan tietokokonaisuutta, joka ei voi kuulua liike- ja ammattisalaisuuksien piiriin kuten elinkeinonharjoittajan velvollisuuksia koskevat tiedot. Yrityksen verovelat tai työnantajavelvoitteiden hoitamatta jättäminen ei voi olla salaista.

¹⁸⁷ HE 30/1998, s. 76.

¹⁸⁸ Maahanmuuttovirasto 2021, s. 3.

Myöskään tieto tuotantoprosessissa olevasta kuluttajaa tai ympäristöä vaarantavasta tekijästä ei ole salassa pidettävä. Tällaisessa tilanteessa yksityiskohtaiset tiedot voidaan pitää salassa, mutta merkityksellisinä ei.¹⁸⁹

Yrityksillä on taloudellisia kaupankäynnin alaan kuuluvia yrityksen salaisuuksia eli liikesalaisuuksia. Liikesalaisuutta on myös know-how –suoja eli yrityskokemukseen perustuvan tiedon hyväksikäyttö. Ammattisalaisuus on vapaiden ammattien harjoittajilla kuten lääkäreillä ja asianajajilla olevaa taidollista salaisuutta. Riippumatta siitä harjoittaako elinkeinotoimintaa, ovat ammatti –ja liikesalaisuudet salassa pidettäviä ilman lisäedellytyksiä. Julkisuus voi aiheuttaa yhteisölle aiheettomia menetyksiä, sillä samassa kilpailutilanteessa olevat saisivat etua, mitä ne eivät muuten saisi, jos kilpakumppani olisi yksityinen. Julkisyhteisön taloudellinen etu on tämän vuoksi rinnastettu yksityisen taloudelliseen etuun. Suoran vahinkoedellytyslausekkeen mukaan salassapito edellyttää suojeltavan edun konkreettista vaarantumista, joten lähtökohtana on asiakirjan julkisuus.¹⁹⁰ Yrityssalaisuuden käsite on laajempi kuin julkisuuslaissa tarkoitettu liike- ja ammattisalaisuus. Yrityssalaisuus koskee elinkeinotoiminnassa syntynyttä tietoa kuten tuotekehitystä, tuotantomenetelmiä-, prosessia, liikesuhteita, asiakastietoja, katetta, sopimuksia, liikesuhteita ja muuta taloudellista tietoa. Yrityssalaisuudella on taloudellinen arvo, jonka paljastuminen aiheuttaa vahinkoa. Yrityssalaisuutta suojataan systemaattisesti ja tieto annetaan vain rajatulle piirille. Jos yrityssalaisuus on saatu viranomaisen lukuun toimittaessa, sitoo toimijaa julkisuuslain salassapito.¹⁹¹

Julkisuuslain tarkoittama yksityinen liikesalaisuus on tulkinnanvarainen, sillä siinä ei ole kiinteää tai pysyvää sisältöä, jonka voisi yksiselitteisesti määritellä vaan yritys- ja elinkeinotoimintaa koskevaa tietoa on arvioitava eri perusteiden mukaan. Liikesalaisuuden sisältö ei muutu toiseksi, kun asiakirja siirtyy viranomaisen haltuun, vaikka viranomaisen toiminnassa lähtökohtana on julkisuusperiaate, jota voi rajoittaa vain lailla. Liikesalaisuuden kohteena voi olla tekniset ja kaupalliset tiedot, samoin yrityksen talous, hallinto

¹⁸⁹ Vuotilainen 2012, s. 192.

¹⁹⁰ HE 30/1998 vp, s. 94.

¹⁹¹ Vuotilainen 2012, s. 193.

tai toimintastrategia.¹⁹² Liikesalaisuutta ei voi olla tieto, joka on yleisesti tiedossa. Esimerkiksi yrityksen johtoa koskevat tiedot ovat saatavissa kaupparekisterissä. Vaikka viranomaisen on otettava huomioon yrityksen tahto salassapidosta, on viranomaisen ratkaistava kysymys itsenäisesti ja objektiivisesti suhteutettuna viranomaisen toimintaan kohdistuviin odotuksiin.¹⁹³

Asiakirjojen julkisuutta voidaan rajoittaa lailla, kaikkien julkisuuden rajoitusten on perustuttava lakiin. Salassapito tarkoittaa, että asiakirjan julkisuus on rajoitettu tai kokonaan estetty, jolloin vaitiolovelvollisuuden vuoksi asiakirjasta ei saa ilmaista tietoa mitä salassapito koskee.¹⁹⁴ Viranomaisen hallussa oleva liikesalaisuus saa suojaa myös dokumentoimattomassa muodossa eli tilanteessa, jossa liikesalaisuus tulee ilmi viranomaisen ja yrityksen edustajan välisessä keskustelussa tai se havaitaan yrityksen toimintaa koskevassa tarkastuksessa. Julkisuuslain 23.1 § mukaan viranomaisen palveluksessa oleva tai julkista tehtävää hoitava ei saa paljastaa tietoa, joka olisi salassa pidettävä asiakirjaan merkittynä.¹⁹⁵

KHO:n tapauksessa oli arvioitavana, että oliko kaupungin kilpailuttamat matkapuhelinliikenteen yksikköhinnat liikesalaisuuksia. KHO katsoi tarjouksen yksikköhintojen kuuluvan elinkeinotoimintaan, joten tietojen joutuminen kilpaileville toimijoille antaisi niille kilpailuetua, joten yksikköhinnat tulkittiin tarjouksen tehneen elinkeinonharjoittajan liikesalaisuudeksi.¹⁹⁶

Yritysten kilpailu edellyttää tietojen suojaa liiketoiminnassa, ja yritykset yleensä itse päättävät mikä on salaista kullakin alueella.¹⁹⁷ Yritykset joutuvat antamaan tietoja viranomaisille, jolloin vaitiolovelvoite koskee myös niitä yrityssalaisuuksia, jotka siirtyvät neuvottelujen kautta hallintoon. Viranomaisen ei voi luovuttaa tai paljastaa liikesalaisuuksia ulkopuoliselle. Tiedon julkisuus ja salassapito määräytyvät asiakirjakohtaisesti, jolloin julkisuuslain nojalla viranomaisen harkitsee tapauskohtaisesti, mitä tietoja pyytäjälle voidaan antaa tilanteessa, jossa tiedot ovat tulleet viranomaisen haltuun. Esimerkiksi

¹⁹² Mäenpää 2006, s. 72.

¹⁹³ Vuotilainen 2012, s. 191.

¹⁹⁴ Neuvonen 2013: 152.

¹⁹⁵ Mäenpää 2006, s. 70.

¹⁹⁶ KHO: 2007: 83.

¹⁹⁷ Pesonen 2017, s. 134.

vakuutusyhtiöiden ja pankkien tiedot toiminnasta on omassa piirissään salaisia, mutta tullessaan viranomaisen haltuun niitä käsitellään julkisuuslain mukaan. Viranomaisen hallussa oleva yksityisen laatima asiakirja on julkisuuslain mukaista, mutta yksityinen liike -tai ammattisalaisuus ei ole yleisen tiedonsaantioikeuden piirissä.¹⁹⁸ Yrityssalaisuudeksi ja pankkisalaisuudeksi katsottavien tietojen antaminen on sidottu kysymykseen siitä, aiheutuuko tiedon antamisesta haittaa elinkeinotoiminnalle¹⁹⁹.

KHO:n tapauksessa toimittaja pyysi saada Siemens Osakeyhtiön ja Helsingin kaupungin liikennelaitoksen (HKL) ja välisen metron automatisointiprojektiin liittyviä reklamaatioita koskevan kirjeenvaihdon. Hankintasopimuksessa HKL on sitoutunut nimenomaisesti pitämään Siemensin liikesalaisuudet salassa, toisaalta yksikään järjestelmätoimittaja ei tee sopimusta toimituksesta ilman salassapitoa. Viranomaisen ei voi tuntea yksittäisen elinkeinonharjoittajan teknisiä ratkaisuja tai kyseisen alan markkina- ja kilpailutilannetta, joten asianomaisen omalle käsitykselle on lähtökohtaisesti annettava suuri painoarvo. KHO kuitenkin linjasi, että kirjeenvaihdossa ei esiintynyt teknisiä tai taloudellisia tietoja, joiden paljastumisesta voisi aiheutua yhtiölle taloudellista vahinkoa. Se, että toimittajalla ja tilaajalla on ollut erimielisyyttä projektin aikataulusta, etenemisestä, keskeyttämisestä ei sinällään ole kenenkään liikesalaisuus.²⁰⁰

Viranomaisen julkisuutta arvioidessa ratkaisevaa ei ole yrittäjän tahto salassapitoon, vaan muut seikat, jotka on otettava päätöksentekotilanteessa vahinkoa arvioidessa huomioon. Onko tieto yrityssalaisuutta, tulee arvioida objektiivisen salassapitointressin ja yrityksen subjektiivisen salassapitotahdon kautta.²⁰¹ Liikesalaisuuksien laajuus voi olla ongelma silloin, jos liikesalaisuuksien piiriin sisällytetään hoidollisia ja toiminnallisia asioita, joilla on merkitystä asiakkaiden oikeuksien kuten itsemääräämisoikeuden arvioinnin kannalta. Liikesalaisuuksiin ovat vedonneet monet hoivayritykset perustellessaan laajaakin tiedonsaannin rajoittamista. Sosiaali- ja terveystalouden toiminnan kuntayhtiöperustaisessa harjoittamisessa nähdään tämä myös ongelmana.²⁰² Kunnallisen itsehallinnon nimissä väljien laki- ja asetustasoisten säännösten tulkintaa on toteutettava normiohjauksen ja kuntalaisten yhdenmukaisen kohtelun varmistamiseksi²⁰³. Jotta kunnat eivät joutuisi yksittäistapauksessa punnitsemaan, mitä kulloinkin sisällytetään

¹⁹⁸ Pesonen 2017, s. 134.

¹⁹⁹ Pesonen 2017, s. 135.

²⁰⁰ KHO 2017: 82.

²⁰¹ Pesonen 2017, s. 136.

²⁰² Penttilä ja muut 2015, s. 63.

²⁰³ Penttilä ja muut 2015, s. 53-54.

liikesalaisuuden käsitteen sisälle, tulisi saada liikesalaisuuden käsitteen olla lainsäädännössä selkeämpi²⁰⁴.

Tapauksessa toimittaja on pyytänyt saada Valviran tarkastuskertomuksen, joka koskee sairaalan röntgen -järjestelmään liittyviä vaaratilanteita. Valvira on antanut tarkastuskertomuksen osittain, perustellen, että sairaanhoitopiirin kommentit ohjelmiston teknisistä tiedoista voisi aiheuttaa sairaanhoitopiirille tai järjestelmän toimittajalle taloudellista vahinkoa. Hallinto-oikeus katsoi, että liikesalaisuutta eivät ole tarkastuskertomuksessa esille tulleet seikat, sillä ne sisältävät yleistä informaatiota järjestelmän toiminnasta, seurannasta ja sairaanhoitopiirin vaatimuksista. Muutoin salassa pidetyt tarkastuskertomuksen kohdat sisälsivät yleistasoista informaatiota järjestelmän toiminnasta ja sairaanhoitopiirin siihen kohdistamasta seurannasta, sen toteuttamisesta ja sairaanhoitopiirin vaatimuksista. Tarkastuskertomuksesta ei näiltä osin ilmene sellaista järjestelmän toimintaa koskevaa yksityiskohtaista tietoa, taloudellisuondeista tietoa eikä myöskään esimerkiksi henkilöstöä, käytettyä tekniikkaa, yrityskokemusta koskevaa tai muutakaan vastaavaa tietoa, jota voitaisiin luonnehtia järjestelmän toimittaneen yhtiön tosiasialliseksi liikesalaisuudeksi. Koska tarkastuskertomuksen peitetyt tiedot ovat yhtiön liikesalaisuuksia, niiden osalta ei tule edes arviotavaksi, onko kysymys säännöksen loppuosassa tarkoitetuista tiedoista. Säännöksen loppuosan mukaiset intressit eivät syrjäytä liikesalaisuuden, vaan muun elinkeinosalaisuuden suojan.²⁰⁵

Tapauksen tarkastuskertomus piti sisällään tietoja, joiden voidaan katsoa olevan kuluttajan terveyden suojaamiseksi merkityksellisiä ja tietoja, jotka koskevat yhtiön velvollisuuksien hoitamista. Peitetyt tiedot eivät olleet julkisuuslaissa säädetyn liikesalaisuuksien osalta salassa pidettäviä. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu korosti silti asiakirjakohtaisuutta, jossa viranomaisen on arvioitava salassapito kokonaisuutena ja epäselvissä tapauksissa kuultava yrittäjää ja otettava huomioon yrittäjän salassapitotahto ja siihen kohdistuvat selvitykset. Suojattava etu ja lain tarkoitus huomioon ottaen on elinkeinonharjoittajalla oikeus lausua näkemyksensä, sillä hänellä on paras näkemys tietojen luonteesta ja sen merkityksestä. Neuvonen (2013) kirjoittaa, että ehdottoman salassapitovelvollisuuden alaisen erottelminen heikommin suojatusta luokasta voi aiheuttaa tulkintaongelmia. Tällainen muu elinkeinosalaisuus on muiden liike- ja ammattisalaisuuksien kaltainen, mutta siihen ei kytkeydy samanlaista vahinkoedellytystä vaan kyse on tiedosta, joka yleensä pidetään salassa. Tulkintaa sekoittaa se, että muu elinkeinosalaisuus on pidettävä salassa, jos salaisuuden paljastuminen aiheuttaa taloudellista haittaa. Liike-ammattisalaisuuksiin liittyy tapauskohtaisuutta, olennaista on tarkastella, että onko tieto tarkoitettu julkisuuteen ja aiheutuuko sen paljastumisesta haittaa. Tieto

²⁰⁴ Komulainen 2010, s. 472-473.

²⁰⁵ KHO 1045/2016.

voi koskea esimerkiksi tietoja myyntimääristä, toisaalta tuotevalvontaan liittyvät tiedot tuotteiden sisällöstä eivät ole olleet salaisia.²⁰⁶

Kunnan tulee tiedostaa ulkoistuskumppanit, joiden hallussa on toiminnan kannalta tärkeitä järjestelmiä tai organisaation salassa pidettävää tietoa. Kumppanuuksiin liittyvissä sopimuksissa on huomioitava salassa pidettävät tiedot. Hyvään hallintoon ja asianmukaiseen viranomaistoimintaan kuuluu, että viranomaisen selvittää toiminnassaan sovellettavien keskeisten oikeusohjeiden oikean tulkinnan. Julkisuuslakiin otettujen hyvää tiedonhallintatapaa koskevien säännösten tarkoituksena on varmistaa, että viranomaiset ottavat suunnittelutoiminnassaan huomioon tietoineistoihin liittyvät erilaiset tiedontarpeet ja velvoitteet. Viranomaisen tulee huolehtia asiakirjoihin ja tietojärjestelmiin sisältyvien tietojen saatavuudesta, eheydestä ja suojaamisesta. Keskeinen osa hyvää tiedonhallintatapaa on huolehtia tietosuojasta. Kun yksilö tai yhteisö luovuttaa viranomaisen haltuun arkaluonteisia tai muita salassa pidettäviä tietoja, niiden tulee voida luottaa siihen, että tiedot eivät joudu sivullisten käyttöön. Julkisuus on tapauskohtaista sen suhteen mitä tietoja pitää antaa ja mitä voi antaa, toisaalta viranomaisen velvollisuus on antaa tietoa sitä tarvitsevalle. Oikeusasiamies lausunnossaan julkisuuslain ajantasaistamisesta, kommentoi, että laillisuusvalvonnassa liikesalaisuuksia koskeva sääntely on tulkinnanvarainen. Yhtiöiden käsitys siitä, mikä on liikesalaisuutta, on tulkinnanvarainen, esimerkiksi osa katsoo tietyn toiminnan henkilöstömäärän olevan liikesalaisuutta ja osa pitää sitä julkisena.²⁰⁷

²⁰⁶ Neuvonen 2013: 161.

²⁰⁷ Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia 2021.

4. OMAVALVONTASUUNNITELMA JA VIRANOMAISVALVONTA

Tässä luvussa käydään läpi, miten kunnan tulisi seurata omavalvontasuunnitelmaa ja miten omavalvontasuunnitelma vaikuttaa toiminnan julkisuuteen ja sitä kautta valvontaan.

4.1. Omavalvontasuunnitelma lainsäädännössä ja viranomaisohjeissa

Yksityisiä palveluyrittäjiä on valvottava, jotta voidaan varmistaa hoidon, henkilöstön, toimitilojen riittävyys ja asianmukaisuus²⁰⁸. Kuinka valvoa tehokkaasti yhä lisääntyviä yksityisiä palvelunharjoittajia, kun valvontaresurseja ei voi lisätä yksityisten palvelujen määrää vastaavaksi²⁰⁹? Sosiaali- ja terveydenhuoltoa valvovien viranomaisten toimintaresurssit ovat rajalliset ja toimintakenttä monimutkaistuu entisestään²¹⁰. Siksi resurssit pitäisi kohdentaa niin että yksityisten sosiaali- ja terveystalvelujen laatu voidaan turvata, joten viranomaisvalvontaa on suunnattu ennakolliseen valvontaan ja lisätty yksityisten palvelun tuottajien omavalvontaa²¹¹.

Lainsäädäntöön sisältyy myös nimenomaisia säännöksiä siitä, että toimintayksiköllä on velvollisuus antaa kirjallisia ohjeita tai laatia toiminnan omavalvontaa koskevia suunnitelmia. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetun lain 20 §:n 5 momentin perusteella terveydenhuollon toimintayksikön vastaavan johtajan tulee antaa kirjalliset ohjeet asiakastietojen käsittelystä ja noudatettavista menettelytavoista toimintayksikössä sekä huolehtia tietoturvaan, tietosuojaan ja tietojärjestelmien käyttöön liittyvän oma-valvontasuunnitelman laatimisesta ja noudattamisesta.

Lain yksityisestä sosiaalipalveluista (922/2011) 6 §:n mukaan yksityisten sosiaalipalvelujen tuottajan on laadittava toiminnan asianmukaisuuden varmistamiseksi

²⁰⁸ Sutela 2003, s. 224.

²⁰⁹ Kotkas 2013, s. 724.

²¹⁰ Suomen lääkäriiliitto 2013, s. 204.

²¹¹ Kotkas 2013, s. 724.

omavalvontasuunnitelma. Hallituksen esityksessä tavoitteena on muun muassa vahvistaa palvelutuottajan velvollisuutta oma-aloitteisesti huolehtia asiakkaalle tarjoamansa palvelukokonaisuuden laadusta ja tehostaa valvontaviranomaisten yhteistoimintaa ja niiden välistä tiedon kulkua²¹².

Sosiaalihuoltolain (1301/2014) 47 §:ssä ja vanhuspalvelulain (laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista, 980/2012) 23 § säättävät omavalvontasuunnitelmassa samansisältöisesti: toimintayksikön johtajan on huolehdittava, että toimintayksikössä järjestetään omavalvonta palvelujen laadun, turvallisuuden ja asianmukaisuuden varmistamiseksi. Vanhuspalvelulakia koskevan hallituksen esityksen mukaan suunnitelman toteutumista olisi seurattava ja kehitettävä palautteen pohjalta, joka kerätään asiakkailta, omaisilta ja toimintayksikön henkilöstöltä. Siten asiakkaat ja henkilöstö voivat osallistua toiminnan laadun arviointiin ja kehittämiseen.²¹³

Terveydenhuoltolain (1326/2010) 8 §:n mukaan terveydenhuollon toimintayksikön on laadittava suunnitelma laadunhallinnasta ja potilasturvallisuuden täytäntöönpanosta. Suunnitelman sisällöstä säädetään tarkemmin sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella (STM:n asetus laadunhallinnasta ja potilasturvallisuuden täytäntöönpanosta laadittavasta suunnitelmasta, 341/2011). Vastaavasti yksityisessä terveydenhuollossa vastaavan johtajan on yksityisestä terveydenhuollosta annetun lain (152/1990) 6 §:n 1 momentin perusteella laadittava palvelutuottajan toimiessa useammassa kuin yhdessä toimipaikassa toiminnan laadun varmistamiseksi palvelujen tuottajan ja sen erillisten toimipaikkojen toiminnan kattava omavalvontasuunnitelma.

Lisäksi Valvira on antanut määräyksen yksityisen terveydenhuollon palvelujen tuottajien omavalvontasuunnitelman sisällöstä ja sen laatimisesta²¹⁴. Apulaisoikeuskanslerin selityksen mukaan ohjauksen tarvetta on Valviran puolelta lisännyt se, että

²¹² HE 302/2010 vp, s. 9.

²¹³ HE 160/2012 vp, s. 2.

²¹⁴ Valvira 2012b.

omavalvonnasta, josta säädetään sosiaalihuoltolaissa, ei ole annettu lain mahdollistavaa sosiaali- ja terveysministeriön asetusta. Valviran toimintayksiköille antama määräys ei sellaisenaan sovellu sosiaalityön toimintaympäristöön. Tämä on tuottanut vaikeuksia hahmottaa sosiaalityön kentän omavalvonnan käytäntöjä ja sisältöä.²¹⁵

Omavalvonta tarkoittaa sitä, että toiminnan harjoittaja valvoo itse, että sen toiminta täyttää viranomaisten määräyksiin ja lainsäädäntöön liittyvät vaatimukset. Omavalvontamenettelyä käytetään yksityisen sosiaali- ja terveyspalvelun toteuttamisessa. Lisäksi viranomaisen valvoo laillisuutta toiminnanharjoittamisessa.²¹⁶ Omavalvontasuunnitelman toteutumista on seurattava ja sitä on pidettävä julkisesti nähtävänä. Näin palvelujen työntekijät, asiakkaat ja omaiset voivat seurata omavalvonnan toteutumista.²¹⁷ Palvelujen tuottajat ja asiakkaat osallistuvat valvontaan, ja voivat valittaa tarvittaessa valvontaviranomaiselle ja vaihtaa yksityistä palveluntuottajaa. Jos säännöksissä edellytetyt ohjeita tai omavalvontasuunnitelmia ei organisaatiossa ole, on vastaava johtaja lainmukaisesti säädetyn velvollisuutensa.

4.2. Omavalvontasuunnitelman laatiminen

Omavalvonnassa sovitaan menettelytavat, kuinka menetellään toiminnassa havaittujen riskien, laadullisten puutteiden ja vaaratilanteiden korjaamiseksi ja ennaltaehkäisemiseksi, sekä pyritään varmistamaan terveydenhuollon ammattihenkilöiden osaaminen. Mitä moninaisempaa ja riskialttiimpaa palvelujen tuottajan toiminta on, sitä laajempi on omavalvontasuunnitelma.²¹⁸ Omavalvonnan olennainen osa on riskien hallinta, jossa tunnistetaan ne työvaiheet, joissa toiminnan tavoitteiden toteutuminen nähdään vaarantuvan. Riskien hallinnan avulla yksiköt tunnistavat ne kriittiset työvaiheet ja epäkohdat, joihin puuttumalla riskien toteutumista voidaan ennaltaehkäistä tai voidaan lieventää riskien seurauksia. Riskien hallintaan kuuluu, että työ ei ole koskaan valmista.

²¹⁵ Apulaisoikeuskansleri 2020, OKV/33/70/2020, s. 2.

²¹⁶ Mäenpää 2017, s. 41-42.

²¹⁷ HE 302/2010 vp, s. 20.

²¹⁸ Lehtonen ja muut, s. 2015.

Jatkuvalla arvioinnilla ja kehittämisellä yksikön toiminnassa huomioidaan jatkuva muutos ja sen aiheuttamat uudet turvallisuusriskit. Organisaation avoin ilmapiiri mahdollistaa virheiden esille ottamisen ja toiminnan kehittämisen, siten turvallisuuden edistämisen ja riskien hallinta kuuluvat jokaisen työntekijän työnkuvaan.²¹⁹

Oikeusasiamiehen tarkastuskäynnillä pyydetty omavalvontasuunnitelmaa säilytettiin tarkastushetkellä hoitajien kansliassa, josta se ei ollut ilman erillistä pyyntöä saatavilla. Omavalvontasuunnitelmaa ei ollut myöskään internetissä tarkastushetkellä. Omavalvontasuunnitelma oli laadittu siten, että laitoshoidossa ja tehostetun palveluasumisen yksiköissä oli sama omavalvontasuunnitelma. Suunnitelmassa ei ollut päivämäärää, eikä sen hyväksyneen allekirjoitusta. Tarkastuskäynnillä pyydetty omavalvontasuunnitelma oli laadittu yleisellä tasolla, eikä siinä oltu eritelty yksikkökohtaisia toimintatapoja ja ohjeita. Omavalvontasuunnitelman riskien tunnistamista ja hallintaa koskevassa osiossa riskit liittyivät lähinnä häiriötilanteisiin ja työturvallisuusriskeihin. Omavalvontasuunnitelman laadinnan perusteena oleva aineisto oli pääosin vanhentunutta.²²⁰

Tapaus korostaa, että omavalvontasuunnitelma on oltava yksikkökohtainen, sitä on päivitettävä ja sitä on pidettävä esillä ilman erillistä pyyntöä. Tehostettu palveluasuminen on sosiaalihuoltolain mukaista toimintaa, ja on otettava huomioon sosiaalihuoltoa koskeva lainsäädäntö ja asiakkaan asemaa ja velvollisuuksia koskeva lainsäädäntö omavalvonnan suunnittelussa. Samoin omavalvontasuunnitelmassa on huomioitava lupaehtojen ja palveluntuottajan itsensä asettamat laatuvaatimukset. Toimintayksikön omavalvonnasta vastaavan henkilön tulee tuntea ajantasalla olevat lait, säädökset ja suositukset, kun suunnitellaan ja toteutetaan omavalvontasuunnitelmaa.²²¹

Omavalvontasuunnitelma tulee päivittää aina kun toiminnassa tapahtuu palvelun laatuun ja asiakasturvallisuuteen liittyviä muutoksia. Laki ei edellytä omavalvontasuunnitelman laittamista internet-sivuille, mutta oikeusasiamies pitää sitä suositeltavana.²²² Sosiaali- ja terveystieteiden tuottaja voi tuottaa myös etäpalveluita, jossa potilaan kanssa ollaan videoyhteydessä varsinaisen vastaanoton sijaan. Kaikilla toimijoilla ei välttämättä ole kiinteää toimipaikkaa, jossa omavalvontasuunnitelmaa voisi pitää nähtävänä²²³. Tästä syystä omavalvontasuunnitelma on syytä laittaa internet-sivuille, jolloin se on kaikkien saatavilla.

²¹⁹ Valvira 2016, s. 26-27.

²²⁰ EOAK/2009/2019.

²²¹ EOAK/2009/2019, s. 11-12.

²²² EOAK/5595/2019, s.4

²²³ Apulaisoikeuskansleri 2020, OKV/33/70/2020, s. 2.

Koska omavalvontasuunnitelma on julkinen asiakirja, siihen ei tule kirjata asiakkaiden salassa pidettäviä henkilötietoja²²⁴. Jos toiminnassa tapahtuu palvelun laatuun tai asiakasturvallisuuteen liittyviä muutoksia, on omavalvontasuunnitelmaa päivitettävä²²⁵. Omavalvontasuunnitelmaan on kirjattava, miten asiakas tai omaiset voivat antaa palvelun laatuun ja asiakasturvallisuuteen liittyvää palautetta. Omavalvontasuunnitelmaan on kirjattava miten palautteista ja muistutuksista saatua tietoa käytetään hyödyksi omavalvonnassa ja toiminnan kehittämisessä.²²⁶

Valvontaviranomaisten tehtävänä on tulevaisuudessa yhä useammin selvittää, onko omavalvontasuunnitelma laadittu ja toimeenpantu asianmukaisesti. Omavalvonnan tulisi kattaa potilaan koko hoitoketju aina seuraavaan hoitopaikkaan siirtymiseen asti.²²⁷ Omavalvonta tarjoaa palveluntuottajalle palvelutoiminnan ja laadun hallinnan kehittämisen välineen, ja sen katsotaan ehkäisevän jälkikäteisen valvonnan tarvetta²²⁸.

4.3. Kunnan velvollisuus valvoa omavalvonnan toteutumista

Yksityisen palveluntuottajan velvollisuutena on toimia palvelua ostavan kunnan kanssa tehdyn sopimuksen mukaisesti ja lupaviranomaisen asettamisen lupaehtojen mukaisesti. Toiminnan on oltava laadukasta, turvallista ja asianmukaista, sen on perustuttava näyttöön ja hyviin hoito- ja hoivakäytäntöihin.²²⁹ Kunta ei voi ohjata tuottajan toimintaa haluamaansa suuntaa, jos riittävää ja oikea-aikaista informaatiota ei ole saatavissa. Ulkoistamisessa korostuu informaation oikeellisuus, kun kunta on tilaajan asemassa, sillä tiedon puute voi vaikeuttaa kunnan asemaa palveluiden tilaajana. Komulainen (2010, s. 500-501) ehdottaa, että kunnan kriteereistä ja vähimmäisvaatimuksista tulee olla selvät ohjeet, jotta valvonta on oikea-aikaista ja kohdentuisi kuntalaisten kannalta oikeisiin

²²⁴ Valvira 2012a, s. 3.

²²⁵ Valvira 2014.

²²⁶ Valvira 2021a, s. 6.

²²⁷ Suomen lääkäriliitto 2013, s. 205.

²²⁸ Kotkas 2013, s. 724.

²²⁹ Valvira 2020, s. 7.

asioihin. Myös sanktioiden asettamisella voidaan ennaltaehkäistä oikeudellisia tulkinallisuuksia tai epävarmuuksia tilaajan puolelta ja siten luoda tehokkuutta kunnan suorittamana valvontaan.²³⁰

Oikeusasiamiehelle saapuneissa kanteluissa (3) arviointiin, että kaupunki ei ollut valvonut riittävästi ulkoistettua hoitokotia. Hoitokodin toiminnassa oli puutteita henkilöstön riittävydessä ja heidän osaamisessaan, sillä oli paljon työntekijävaihdoksia ja perehdytyksen puute oli aiheuttanut asiakkaille ahdistusta. Kaupungin velvollisuus on huolehtia siitä, että asiakkaalle on hankittu palveluja siinä laajuudessa kuin kunkin asiakkaan yksilöllinen tarve edellyttää ja mistä on palvelusopimuksessa, päätöksissä ja ostopalvelusopimuksessa sovittu. Asiakirjoista ei ilmennyt, että kaupunki olisi toiminut yhteistyössä muiden yksikköön asukkaita sijoittaneiden kuntien kanssa. Palveluntuottaja ei ollut tehnyt omavalvontasuunnitelmaan kaikkia kaupungin neuvonta ja valvontakäynnillään edellyttämiä toimenpiteitä.²³¹

Yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 35 §:ssä 1 momentin mukaan valvontaviranomaisten on toimittava yhteistyössä tehtäviä hoitaessaan. Kaupunki ohjaa ja valvoo ulkoistettuja palveluntuottajia lain yksityisistä sosiaalipalveluista edellyttämässä laajuudessa. Kunta antaa palvelun tuottamisessa tarpeellista ohjausta ja neuvontaa, sekä seuraa toimintaa ja sen kehitystä yhteistyössä palveluntuottajan kanssa. Jos toiminnassa havaitaan puutteita, voi kaupunki antaa palvelun tuottajalle ohjausta ja neuvontaa toiminnan korjaamiseksi, sekä mahdollisuuden korjata toimintansa asianmukaisesti. Kaupungilla ei ole toimivaltaa antaa määräyksiä toiminnan korjaamiseksi tai perua toimijalle annettua toimilupaa. Kaupungin valvontavastuu rajoittuu toimintayksikön yleisten toimintaedellytysten valvontaan. Kaupunki voi tarkastaa palveluntuottajan toiminnan, toimintayksiköt ja toimitilat kun tähän on perusteltu syy, esimerkiksi omaisilta tai asiakkaalta tullut yhteydenotto, jonka selvittämiseksi tarkastuksen tekeminen on välttämätöntä.²³² Omavalvonta ulottuu palveluiden järjestämisvastuussa olevien toimijoiden itse tuotettuihin palveluihin ja ostopalveluihin, johon kuuluu palvelusetelin käyttö ja ulkoistaminen. Omavalvonta ulottuu myös toisen kunnan alueelle sijoitettujen omien kunta-laisten palveluihin.²³³

Oikeusasiamiehen tapauksessa tuli arvioitavaksi millä tavoin kunta on valvonut lastensuojelulaitosta. Tarkastuksella kiinnitettiin huomiota myös lapsiin kohdistuneisiin rajoitustoimenpiteisiin ja niiden lainmukaisuuteen. Lapsille ei oltu kerrottu riittävästi heidän oikeuksistaan tai sosiaalityöntekijän roolista heidän etuuksiensa ajajana, eivätkä lapset tiedneet, että he olisivat voineet kertoa epäkohdista sosiaalityöntekijälle. Lasten kanssa ei oltu käyty keskustelua luottamuksellisesti ja

²³⁰ Komulainen 2010, s. 500-501.

²³¹ EOAK 1504/2018, EOAK 1826/2018.

²³² EOAK 1504/2018, EOAK 1826/2018.

²³³ Valvira 2021a.

lapselle ymmärrettävällä tavalla. Yksityinen lastensuojelulaitos toimii kunnan sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen toimeksiannosta ostopalvelusopimuksen perusteella. Käytettäessä yksityisiä tai muita ulkopuolisia palveluntuottajia on varmistettava, että tuottaja noudattaa julkisuuslaissa säädettyjä viranomaisille kuuluvia velvollisuuksia tiedonsaantioikeudessa ja tiedonhallintatavassa. Kunnan ja yksityisen palveluntuottajan väliseen ostopalvelusopimukseen tulisi sisällyttää vaatimus laitoksen rajoitustoimenpiteiden ylläpitämisestä ja omavalvontasuunnitelmasta. Kunnan tulisi myös huolehtia siitä, että ostopalvelusopimukseen sisällytetään määräykset asiakirjojen laatimisesta, säilyttämisestä ja hävittämisestä.²³⁴

Kun kunta hankkii palveluja ostopalvelusopimuksella yksityiseltä palveluntuottajalta, on kunnan tai kuntayhtymän varmistuttava siitä, että hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta palvelulta. Yksityisen ostopalvelusopimuksen lapsesta laatimat asiakirjamerkinnot ovat viranomaisen asiakirjoja, jolloin kunnalla tai toimivaltaisella viranhaltijalla kuten vastaavalla sosiaalityöntekijällä oikeus saada tieto mainituista asiakirjoista. Lapsen sijoituksen jälkeen tulee kunnan vastaavan toimielimen säännöllisin valvontakäynnein varmistaa, että sijaishuoltopaikan valinnan perusteet toteutuvat koko lapsen sijoituksen aikana.²³⁵ Viranomaisten oma-aloitteinen valvonta on tärkeää lasten oikeuksien toteutumisessa, sillä lapset eivät kykene itse valvomaan oikeuksiaan. Valvontaa ei voida jättää omavalvontana kuntien tehtäväksi vaan tarvitaan itsenäisiä valvontaviranomaisia, jotka ovat perehtyneet nimenomaan lasten oikeuksiin. Lasten oikeusturvan kannalta on riittämätöntä, jos valvonta jää yksittäisten kanteluiden varaan. Tehokas valvonta on keskeinen osa lasten oikeuksien sopimuksen toteutumista.²³⁶

4.4. Omavalvontasuunnitelman valvonta muiden viranomaisten taholta

Yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 15 §:n mukaan valvontaviranomaisen on ensisijaisesti toteutettava yksityisten sosiaalipalvelujen valvontaa antamalla ohjausta ja neuvontaa palvelujen tuottajalle sekä seuraamalla toiminnan kehitystä yhteistyössä palvelujen tuottajan kanssa. Sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisvalvonta on siirtynyt normiperusteisesta informaatioperusteiseen valvontaan²³⁷. Valviran ja

²³⁴ EOAK 1901/2/12, 1932–1945/2/12.

²³⁵ EOAK 1901/2/12, 1932–1945/2/12.

²³⁶ Hakalehto, 2018, s. 263.

²³⁷ Kotkas 2013, s. 726.

aluehallintovirastojen sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaohjelmassa (vuosille 2020-2023) kuvataan, että viranomaisvalvonnan yleisenä painopisteenä on edistää ja tukea toimintayksiköiden omavalvontaa. Omavalvonnan varmistaminen on koko valvontaohjelmakauden teema. Apulaisoikeuskanslerin selvityksessä sosiaali- ja terveysministeriö on todennut, että omavalvonnan seuranta, ohjausta ja koulutusta tulee tehostaa. Omavalvonnan tulisi sisältyä sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön koulutukseen. On lisäksi riski, että omavalvonnan toimivuus ei toteudu erityisen tien tarpeessa olevien asiakkaiden kohdalla. Omavalvonta-asiakirjojen saavutettavuuteen tulee kiinnittää erityistä huomioita vammaisten henkilöiden kanssa. Valvonnan kokonaisuus muodostuu ennakollisesta ja jälkikäteisestä valvonnasta sekä omavalvonnasta. Johdon velvollisuus on omavalvonnallisesti vastata palveluiden laadusta, lainmukaisuudesta ja turvallisuudesta.²³⁸

Valvirassa avoimuus nähdään valtionhallinnon viestinnän keskeisenä periaatteena. Valvonnan vaikuttavuus on nostettu viestinnässä esille. Asiakas- ja potilasturvallisuutta on mahdollista kehittää, kun viestitään havaintoja mahdollisista potilas- ja asiakasturvallisuushista ja keinoista niiden välttämiseksi. Viestinnällä voidaan jopa estää havaittujen uhkien realisoituminen, kun viestinnässä tuodaan esille hyviä käytäntöjä.²³⁹ Valvontaviranomaisen tehtävänä on edistää omavalvontaa, jolloin saavutetaan ennakoiva vaikuttavuus. Valvontaviranomaisella on myös oltava myös kyky puuttua toimintaa nopeasti, kun toimintayksikön omavalvonta ei toimi. Ennakoiva, omavalvontaa tukeva valvonta ja epäkohtiin puuttuva valvonta nähdään tukevan toisiaan.²⁴⁰

Aluehallintovirastot ja Valvira toteuttavat tarkastus-, ohjaus- ja arviointikäyntejä. Käynneillä ja tarkastuksilla hankitaan havaintoihin perustuvaa tietoa sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden toiminnasta ja toimintayksiköistä. Käynneillä arvioidaan myös palvelun laatua ja toimintakulttuurin prosesseja. Ohjaus- ja arviointikäynti sovi- taan erikseen ennalta palveluntuottajan kanssa, mutta tarkastuskäynti voi olla

²³⁸ Apulaisoikeuskansleri 2020, OKV/33/70/2020, s. 5-6

²³⁹ Valvira 2020, s. 10.

²⁴⁰ Apulaisoikeuskansleri 2020, OKV/33/70/2020, s. 2.

yllätystarkastus tai ennaltilmoitettu. Tarkastuksen tekeminen edellyttää perusteltua syytä, eli se voidaan tehdä vain, jos epäillään, että toiminnassa on puutteita tai muita epäkohtia. Tällöin tarkastuskäynti on jälkivalvonnallinen, ja se eroaa siten ohjaus- ja arviointikäynnistä, joka tehdään ohjaavassa tarkoituksessa. Sen tavoitteena on tukea palvelun kehittämistä ja omavalvontaa, joten käynneillä painottuvat vuorovaikutus ja tiedonvaihto.²⁴¹

Aluehallintovirastoon ja Valviraan tulee valvonta-asiat vireille eri tavoin. Asian käsittely voi aloittaa esimerkiksi kantelu tai yhteydenotto työntekijältä tai asiakkaalta. Aluehallintovirasto ja Valvira voivat ottaa valvonta-asian käsittelyyn myös omasta aloitteestaan, esimerkiksi jos tiedotusvälineiden kautta on tullut epäily tai tieto epäasianmukaisesta toiminnasta. Valvonta-asia voidaan nostaa käsittelyyn myös muilta viranomaiselta saadun tai pyydetyn tiedon esimerkiksi hoitotakuun toteutumista koskevien tilastojen kautta. Aluehallintovirastot tekevät myös tarkastuskäyntejä terveydenhuollon laitoksiin ja sosiaalihuollon yksiköihin. Aluehallintovirastot antavat informaatio-ohjausta ja hallinnollista ohjausta, joita ovat käsityksen ilmaiseminen, huomion kiinnittäminen tai huomautus. Tarkastuskäynti terveydenhuollon toimintayksiköihin tehdään, kun pelkkä kirjallinen selvitys ei riitä vaan on mentävä käymään paikan päällä, esimerkiksi tilanteessa, kun on havaittu puutteita esimerkiksi hygieniakäytänteissä. Aluehallintovirasto voi antaa määräyksiä toiminnan korjaamisesta määräaikaan mennessä, tehostaa määräyksiä uhkasakolla, kieltää tai keskeyttää organisaation toiminnan tai osan siitä tai kieltää potilasturvallisuutta uhkaavan laitteen käytön.²⁴²

4.5. Omavalvonnan kehittämistarpeet

Apulaisoikeuskanslerin (2020) päätöksessä THL on listannut omavalvonnan haasteita. Omavalvonnan toteutumisessa on alueellisia eroja ja taso vaihtelee, eri asiakasryhmien omavalvonta toteutuu hyvin eri tavoin. Omavalvonta ei toteudu prosessina, vaan se on asiakirja, joka tehdään ja unohdetaan. Omavalvonnalla pyritään korvaamaan

²⁴¹ Valvira 2020, s. 9.

²⁴² Valvira 2018.

viranomaisvalvonnan vähäisiä resursseja, mikä heikentää asiakkaiden asemaa. Erityisesti haavoittuvaisessa asemassa olevien asiakkaiden palvelut eivät voi jäädä vian omavalvonnan varaan kuten usein tapahtuu. THL:n mukaan omavalvontaa tulee kehittää siten, että ohjeistus ja lomakkeet tukevat käytännön työtä. Asiakkaiden tulisi myös osallistua omavalvontaprosessin kaikissa vaiheissa.²⁴³

Apulaisoikeuskanslerin selvityksen mukaan, vaikka omavalvonnasta säädetään useamassa säädöksessä (ks. 4.1) sääntely ei ole kattavaa. Omavalvontaa koskeva käsitteistö, ei ole lainsäädännössä yhdenmukaista.²⁴⁴ Valviran vuoden 2016 havaintojen perusteella sosiaalihuollon ympärivuorokautisiin asumispalveluyksiköihin kohdistuneessa kyselyssä lähes puolet yksiköiden työntekijöistä ei ollut tietoisia omavalvontasuunnitelmasta. Puutteita nähtiin myös omavalvonnan suunnittelussa, joten omavalvontaa ei toimeenpanna kuten säännökset edellyttävät.²⁴⁵

Apulaisoikeuskanslerin selvityksessä aluehallintovirastojen näkemys oli, että omavalvonta ei ollut riittävän konkreettista eli ei ollut liitännäistä käytännön työhön. Aluehallintovirastoissa katsottiin omavalvontasuunnitelman olevan byrokratian vaatima suunnitelma, jolla ei ollut sille tarkoitettua merkitystä käytännön toiminnassa. Herkästi suuret sosiaalihuollon palvelujen tuottajat tekevät suunnitelmat konsernikohtaisesti, joten yksittäisen toimintayksikön toiminnan riskejä ei oltu kirjattu eikä suunnitelmat olleet yksikkökohtaisesti toimivia. Omavalvontasuunnitelman merkitystä palvelujen tuottamisessa ja toiminnan valvomisessa ei oltu ymmärretty, myös suunnitelmien taso ja käytettävyys vaihtelivat suuresti. Omavalvonnan toimivuudesta esitettiin epäileviä näkemyksiä.²⁴⁶ Ongelmat saattoivat syntyä prosessin eri vaiheissa alkaen säädösten yleisestä noudattamisesta, suunnitelman tekemisen resurssoinnista, asiakkaiden oikeuksien tunnistamisesta, riskiarvioinnin tekemisestä, henkilökunnan tietoisuudessa suunnitelmasta päättyen aina suunnitelman päivittämiseen ja toiminnan kehittämiseen. Keskeiseksi

²⁴³ Apulaisoikeuskansleri 2020, OKV/33/70/2020, s. 5.

²⁴⁴ Apulaisoikeuskansleri 2020, OKV/33/70/2020, s. 8

²⁴⁵ Apulaisoikeuskansleri 2020, OKV/33/70/2020, s. 3.

²⁴⁶ Apulaisoikeuskansleri 2020, s. 10

ongelmaksi nousi se, ettei sosiaalihuollon omavalvonta ei toimi tosiasiallisesti työn apuna. Kun omavalvontaa ei ole sisäistetty ja ymmärretty, se muodostaa laadun vaihtelevuutta toimijoittain, alueittain ja asiakasryhmittäin, mikä asettaa asiakkaat keskenään eriarvoiseen asemaan. Omavalvonnan rooli sosiaalihuollon kokonaisuudessa on kuitenkin yhä olennaisempi, joten sen käytännön toimivuus on syytä varmistaa joutuisasti. Nykyisellään ero käytännön omavalvonnan ja lainsäädännössä tarkoitetun omavalvonnan välillä on huolestuttavan suuri, ei omavalvonnan tarkoitus toteudu.²⁴⁷ Omavalvonta edellyttää omavalvontaa koskevien säännösten ja niiden tarkoituksen toteutumisen turvaamisen, sen vuoksi sosiaalihuollon ammattihenkilöiden koulutusta on syytä kehittää. Myös sähköisten omavalvontasuunnitelmien saatavuus parantaisi ulkoista valvontaa ja sen kohdentamista.²⁴⁸

²⁴⁷ Apulaisoikeuskansleri 2020, s. 11.

²⁴⁸ Apulaisoikeuskansleri 2020, s. 13.

5. JOHTOPÄÄTÖKSET

Julkisuuslakia sovelletaan kahdessa tilanteessa yksityisen tahon toimintaan: silloin kun se käyttää julkista valtaa ja hoitaa julkista tehtävää, sekä silloin kun yksityinen hoitaa toimeksiantotehtävää, jonka viranomainen on antanut sen hoidettavaksi. Julkinen tehtävä on ymmärrettävissä laajemmaksi kuin julkinen valta. Julkisen vallan käytön sisältö vaihtelee eri käyttöyhteyksissä. Tässä tapauksessa julkisen vallan käytölle on puuttuminen päätöksellä tai tosiasiallisella toimella yksityisen oikeusasemaan. Julkisen vallan käyttöä on hallinnollisten päätösten ja lainkäyttöpäätösten tekeminen. Päätökset ja niiden valmistelu ja toteuttaminen ovat julkisen vallan käyttöä, samoin kuin lain nojalla tosiasiallinen puuttuminen toisen etuun tai oikeuteen. Yleensä julkisia tehtäviä hoidetaan käyttämättä julkista valtaa esimerkiksi palvelun toteuttamiseen sisältyvä opetus tai hoito ei ole julkista valtaa, ellei siinä rajoiteta yksilön vapautta.

5.1. Yhteenvedo kunnan velvollisuuksista

Tutkimuskysymyksenä oli, miten kunnan tulee huomioida julkisuusperiaate sosiaali- ja terveyspalveluiden ulkoistuksissa. Kunnalla olla hallussaan laaja tietovaranto, jonka sisällä julkisuutta säädellään eri tavoin. Julkl 20 §:n mukaan viranomaisella on velvoite jakaa ja tuottaa tietoa. Esimerkiksi hankintapäätös tiedotetaan kunnan ilmoitustaulun, verkkosivujen tai julkaisujen kautta. Hankintamenettelyn avoimuusvaatimuksella voidaan perustella sitä, että hankintapäätöksistä tulisi tiedottaa mahdollisimman laajasti, jotta myös kuntalaiset tietävät millä perusteilla hankinta on tehty. Hankintalaki ei itsessään velvoita vastaavaan yleisimpään tiedottamiseen. Hankintalaki edellyttää tiedon antamista ainoastaan asianosaisille. Kunnalla on laaja tiedotusvelvoite, joten ulkoistettaessa on sovittava tiedotuksen ja markkinoinnin periaatteista. Kunta voi antaa hallintosäännössään tarkemmat määräykset, mutta se ei ole vain oikeudellinen velvoite, vaan oikealla viestinnällä vähennetään ennakkoluuloja ja nopeutetaan palvelujen toimintatapojen uudistamista. Kuntalain 29 §:ssä on erillinen säännös kunnallishallinnon osalta, jossa sanotaan, että kunnan asukkaille, järjestöille, palvelujen käyttäjille ja järjestöille on tiedotettava kunnan toiminnasta. Kunnan järjestämistä palveluista, valmistelussa

olevista asioista ja suunnitelmista, taloudesta, tehdyistä päätöksistä ja niiden vaikutuksista tulee antaa tietoja riittävästi. Tähän ei kuitenkaan liity pakottavuutta, eikä siitä koidu oikeudellista virhettä, jolla päätös voidaan kumota. Se ilmaisee lähinnä hyvän hallinnon oleellisen periaatteen, ja mitä tärkeämmästä asiasta on kysymys, sitä suurempi asema tiedotuksella on. Tiedon antaminen on viranomaisen harkinnassa, eikä tiedon antamista tule rajoittaa ilman laissa säädettyä perustetta, eikä enempää kuin on tarpeellista suojattavan edun vuoksi. Laki velvoittaa julkisuusmyönteisyyteen ja tasapuolisuuteen, joten tiedon antamatta jättäminen on perusteltava. Harkintavalta on vahvasti rajoitettua, sillä viranomaisen on käytettävä harkintavaltaansa avoimuutta toteuttaen ja julkisuusmyönteisesti.

Ostopalvelu- ja muissa toimeksiantosopimuksissa on syytä huomioida, että sopimuksissa tulee nimenomaisesti mainita, kenellä on oikeus päättää asiakirjan ja tiedonantamisesta. Lisäksi sopimuksissa on oltava maininta salassapitovelvollisuudesta, kun ostopalvelusopimuksella sovitaan sosiaali- tai terveydenhuollosta tai se sisältää salassa pidettäviä seikkoja. Toimeksiantosuhteessa asiakirjat ovat viranomaisen asiakirjoja, joten viranomaisen on huolehdittava asiakirjatuotannon lainmukaisuudesta kuten asiakirjojen säilyttämisestä, suojaamisesta ja arkistoinnista. Palvelu-, ulkoistus- tai kumppanuussopimuksissa on tärkeää turvallisuusnäkökohtien ja vastuiden huomioiminen.

Viranomaiset tarvitsevat tietoja myös toiselta viranomaiselta tehtävänsä suorittamiseen. Kunnallishallinnossa voi tulla käytännössä eteen kysymys siitä, kenellä kunnan toimihenkilöllä on oikeus saada salassa pidettävästä asiasta tieto. On ratkaistava se, onko kunnan nimissä esiintyvän henkilön katsottava olevan salassa pidettävään asiaan nähden sivullinen. Jos hän on sivullinen, ei tiedonsaantioikeutta ole. Näin ollen viranhaltija, joka käsittelee asiaa, on aina oikeutettu saamaan tieto myös salassa pidettävästä asiasta. Ne viranhaltijat, joiden toimialueena on kunnan koko hallinto, kuten valtuutetut, kunnanhallituksen jäsenet, kunnanjohtaja, tilintarkastajat ja tarkastuslautakunnan jäsenet ovat oikeutettuja saamaan tieto salaisesta asiasta, jos se liittyy vireillä olevan asian hoitamiseen. Salassapidosta säädetään lain tasolla. Asiakirjan salassapito on eräissä

tapauksissa ehdoton, riippumatta siitä aiheutuuko siitä vahinkoa. Ehdottoman salassapidon piirissä on tiedot sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaasta, hänen etuuksista, palveluista sekä henkilön terveydentilasta tai vammaisuudesta. Kun asiakirja on säädetty salassa pidettäväksi, se on sitä jokaisen viranomaisen hallussa.

Kunnan toimintakentässä julkisuuteen vaikuttaa yksityisten väliset suhteet, esimerkiksi tilanteessa, jossa kilpailija haluaa saada tietoa ulkoistetun yrityksen toiminnasta. Julkisuuslaissa 6 §:ssä on säädetty, milloin asiakirja tulee julkiseksi. Asiakirjat kesken olevaan hankintamenettelyyn eivät ole pääsääntöisesti julkisia. Julkiseksi tulo ei kuitenkaan takaa tiedonsaantioikeutta asiakirjoihin vaan virkamiehen on erikseen tarkastettava, tuuleeko sovellettavaksi erityinen salassapitovelvoite kuten liikesalaisuus.

Toisena tutkimuskysymyksenä oli, miten viranhaltijan on huomioitava julkisuus sosiaali- ja terveyspalveluiden ulkoistuksissa. Julkisuuteen vaikuttaa yksityisen ja viranomaisen välinen suhde eli jokaisen oikeus saada tietoa viranomaiselta. Viranomaisen toimintaa ohjaa hallintolain 7 §:n palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus.²⁴⁹ Kunnan viranhaltijalla on hallintolain 8 §:n mukaisesti neuvontavelvollisuus. Kun asiakas saa viranomaiselta neuvon, se sitoo virkavastuun perusteella. Neuvontaa ulkoistettaessa on pohdittava tarkasti sitä, että onko tehtävässä yleistä neuvontaa vai muodostuuko siinä päätöksentekoa yksilön oikeuksiin. Lähtökohtaisesti palveluiden ulkoistusten kohdalla oikeusturva, tarkoituksenmukaisuusvaatimus ja hyvä hallinto täytyvät helpommin kuin päätöksenteon kohdalla. Erityisesti kun informaatio muodostaa välttämättömän edellytyksen itsemääräämis- ja osallistumisoikeuksien toteuttamiselle, on sosiaali- ja terveydenhuollossa asioivalle kerrottava palvelujen kannalta relevantit seikat. Myös kirjaaminen on tärkeää ulkoistusten kohdalla, on kirjattava muun muassa miksi valitaan kyseinen hoito, onko se tehty yhteistyössä potilaan kanssa ja onko asiakas ymmärtänyt tämän. Hallintolain 2 luvun säännökset hallinnon oikeusperiaatteista, neuvonnasta, palveluperiaatteesta, hyvän kielenkäytön vaatimuksesta ovat säännöksiä, joita on noudatettava silloin kun yksityiset ostopalvelusopimuksen nojalla tuottavat kunnan lakisääteiseen

²⁴⁹ Lehtonen ja muut, s. 2015.

järjestämisvelvollisuuteen kuuluvaa sosiaali- tai terveydenhuoltoa tai kun yksityisiltä hankitaan palveluja kunnan myöntämällä palveluseteleillä.

Ongelmat viranhaltijalle tullessiin tietopyyntöihin voivat liittyä tietopuutteeseen, araste-luun tai kiireeseen. Jos kysymys kuitenkin koskee viranomaisen toimintaan, on vastat-tava viivytyksettä. Jos kysymys kohdistuu viranomaisen toimintaan ja yksilöityy viran-omaisen asiakirjoista löytyvään tietoon, on asia hoidettava julkisuuslain mukaan. Asia-kirjojen luokittelu salassa pidettäviin, harkinnanvaraisesti julkisiin ja julkisiin asiakirjoihin heti valmistelun alussa helpottaa tiedonsaannin näkökulmasta koko ulkoistamisproses-sin hallintaa. Valvira (2021) kuitenkin lausuu, että julkisuusperiaatteen kannalta keskei-sintä on kuitenkin asiakirjojen sisältämä tieto eli sääntelyyn voisi tuoda selkeämmin esille sen, että tietoja ei kategorisoida julkisiksi tai salaisiksi ”asiakirjoittain”, vaan tiedon sisällön perusteella²⁵⁰. Kun pyydetään asiakirjaa, on pyyntö yksilöitävä, jotta viranomai-nen löytää oikean asiakirjan. Viranhaltijan on viimeistään kahden viikon kuluttua annet-tava tieto asiakirjasta, ja aivan viimeistään poikkeustapauksissa kuukauden kuluttua pyynnöstä. Jos kieltäydytään asiakirjan antamisesta, on annettava päätös, joka on pe-rusteltava ja päätöksestä voi valittaa hallinto-oikeuteen.

Julkisuuslain salassapitosäännökset on muotoiltu lain 24 §:n mukaiseen luetteloon. Va-hinkoedellytyslauseketta sovellettaessa on tehtävä asiakirjakohtainen arvio. Tätä hie-man abstraktia käsitettä tulisi selkeyttää lainsäädännössä, jotta julkisuusperiaatetta ei sen vuoksi turhaan rajoitettaisi ja vahingonedellytyslauseketta sovellettaisiin myös yh-denmukaisemmin. Liikesalaisuuksien laajuus voi olla ongelma silloin, jos liikesalaisuuk-sien piiriin sisällytetään hoidollisia ja toiminnallisia asioita, joilla on merkitystä asiakkai-den oikeuksien kuten itsemääräämisoikeuden arvioinnin kannalta. Julkisuuslain tarkoit-tama yksityinen liikesalaisuus on tulkinnanvarainen, sillä siinä ei ole kiinteää tai pysyvää sisältöä, jonka voisi yksiselitteisesti määrittellä. Julkisuuslain ”hengen” mukaista on tar-kastella aina tapauskohtaisesti kulloinkin käsillä olevaa asiakirjapyyntöä. Viranhaltijan on arvioitava salassapito kokonaisuutena ja epäselvissä tapauksissa kuultava yrittäjää ja

²⁵⁰ Valvira 2021b, s. 1.

otettava huomioon yrittäjän salassapitotahto ja siihen kohdistuvat selvitykset. Suojattava etu ja lain tarkoitus huomioon ottaen on elinkeinonharjoittajalla oikeus lausua näkemyksensä.

Kolmantena tutkimuskysymyksenä oli, että miten kunta huomioi omavalvonnan toteutumisen palveluja ulkoistettaessa. Kunta valvoo yksityisten toimijoiden palvelun laatua, joten kunta tarvitsee myös tietoa yksityisen toiminnasta. Kunta antaa palvelun tuottamisessa tarpeellista ohjausta ja neuvontaa, sekä seuraa toimintaa ja sen kehitystä yhteistyössä palveluntuottajan kanssa. Jos toiminnassa havaitaan puutteita, voi kaupunki antaa palvelun tuottajalle ohjausta ja neuvontaa toiminnan korjaamiseksi, sekä mahdollisuuden korjata toimintansa asianmukaisesti. Kaupungilla ei ole toimivaltaa antaa määräyksiä toiminnan korjaamiseksi tai perua toimijalle annettua toimilupaa. Aluehallintovirasto voi sen sijaan antaa määräyksiä toiminnan korjaamisesta määräaikaan mennessä, tehostaa määräyksiä uhkasakolla, kieltää tai keskeyttää organisaation toiminnan tai osan siitä tai kieltää potilasturvallisuutta uhkaavan laitteen käytön. Potilaan tai asiakkaan keinoina reagoida epäkohtiin hoidossa ja kohtelussa on kantelu- ja muistutusmenettely.

Omavalvontasuunnitelman toteutumista on seurattava ja yksityisen toimijan on pidettävä sitä julkisesti nähtävänä. Näin pystyy kunta, valvontaviranomainen, palvelujen työntekijät, asiakkaat ja omaiset seuraamaan omavalvonnan toteutumista. Kunnan ja valvontaviranomaisten tehtävänä on tulevaisuudessa yhä useammin selvittää, onko omavalvontasuunnitelma laadittu ja toimeenpantu asianmukaisesti. Omavalvonnassa sovitaan menettelytavat, kuinka menetellään toiminnassa havaittujen riskien, laadullisten puutteiden ja vaaratilanteiden korjaamiseksi ja ennaltaehkäisemiseksi, sekä pyritään varmistamaan terveydenhuollon ammattihenkilöiden osaaminen. Kunnan ja yksityisen palveluntuottajan väliseen ostopalvelusopimukseen tulee sisällyttää vaatimus omavalvontasuunnitelmasta ja tarpeen mukaan myös itsemääräämisoikeutta rajoittavien rajoitustoimenpiteiden ylläpitämisestä. Omavalvonta tarjoaa palveluntuottajalle palvelutoiminnan ja laadun hallinnan kehittämisen välineen, ja sen katsotaan ehkäisevän

jälkikäteisen valvonnan tarvetta. Kunta voisi myös vaatia omavalvontasuunnitelman asettamista yrityksen internet -sivuille, jolloin se on sieltä jokaisen luettavissa.

5.2. Julkisuuslain ajantasaistaminen ja omavalvontasuunnitelman kehittäminen

Hyvään hallintoon ja asianmukaiseen viranomaistoimintaan kuuluu, että viranomainen selvittää toiminnassaan sovellettavien keskeisten oikeusohjeiden oikean tulkinnan. Julkisuuslain ajantasaistamishankkeen myötä on todettava, että julkisuussäätely tulisi ajantasaistaa selkeämmäksi ja toimivammaksi.

Julkisuuslakia sovelletaan kahdessa tilanteessa yksityisen tahon toimintaan: silloin kun se käyttää julkista valtaa ja hoitaa julkista tehtävää, sekä silloin kun yksityinen hoitaa toimeksiantotehtävää, jonka viranomainen on antanut sen hoidettavaksi. Yksityisiä palveluntuottajia on sosiaalihuollon kentällä paljon. Yksikön varsinaiseen toimintaan julkisuuslakia ei sovelleta, kun se ei käytä julkista valtaa. Kuitenkin sosiaalihuollon viranomaiset kunnassa soveltavat useimmin julkisuuslakia ja asia yleensä ratkeaa, kun on kyse ulkoistetusta toiminnasta. Oikeusasiamies lausunnossaan nosti esille turvakodit, johon asiakas voi hakeutua ilman että on sosiaalihuollon asiakas, jolloin tiedot eivät ole minäkään viranomaisen asiakirjoja. Tulisi pohtia sitä, että onko julkista hallintotehtävää hoitavien yksityisten osalta julkisuuslain soveltamista aiheutta ylipäätään kytkeä julkisen vallan käyttöön.²⁵¹

Viranomaisen hallussa olevat tiedot ovat useasti eri järjestelmissä, rekistereissä ja tietovarannoissa. Julkisuuslain 13 § säättää asiakirjan pyytämistä viranomaiselta. Demokraattisessa yhteiskunnassa oikeus saada tietoja on sananvapauden edellytys. Valveutuneessa kansalaisyhteiskunnassa erilaiset tiedot ja tilastot halutaan saada nähtävillä vauhtia ja nopeasti. Kuitenkin tilanteissa, joissa tietopyyntö on hyvin laaja ja yksilöimätön, voi tietopyynnön yksilöimiseen kulua paljon aikaa, mikä ei ole tietopyytäjän tai

²⁵¹ Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia 2021, s. 8.

viranomaisen edun mukaista. Näitä reunaehtoja voisi selkeyttää, jotta se palvelisi julkisuusperiaatteen toteutumista²⁵². Oikeuskanslerinviraston mukaan tietopyyntöihin vastaamisessa on suhteellisen tiukka määräaika, ja aiheuttaa ongelmia juuri laajojen tietopyyntöjen kohdalla, jossa aineisto ei ole valmiiksi helposti luovutettavassa muodossa. Oikeuskanslerinvirasto lausunnossaan pohtii, että voisiko tietyissä tilanteissa viranomaisella olla mahdollisuus tietopyynnön toteuttamisen rajaamiseen tai mahdollisesti määräjät olla pidemmät.²⁵³ Lainsäädäntö kuitenkin kaipaa myös selkeyttämistä virkamiesten välisten sähköpostien julkisuudesta. Julkisuuslain mukaisia asiakirjoja ovat viranomaisen asiakirjat tallennustavasta riippumatta. THL:n (2021) mukaan esimerkiksi valmistelemaa keskustelua käydään hyvin erilaisilla digitaalisilla alustoilla ja välillä on hyvin hankalaa mieltää tällaista keskustelua julkisuuslain tarkoittamaksi viranomaisen asiakirjaksi.²⁵⁴ Harkintavaltaa käyttäessä on julkisuuslain 17 §:n mukaan otettava huomioon tiedonsaantioikeudet ja julkisuuslain tavoitteet. Julkisuuslaki ei kiellä tai estä tiedon antamista valmisteluasiakirjasta tai keskeneräisestä asiakirjasta.

Lähtökohtana on, että sekä terveydenhuollon ammattihenkilöiden, terveydenhuollon toimintayksiköiden johtajien, että kunnan viranhaltijan on tunnetta heitä velvoittava lainsäädäntö, eikä vastuusta voi vetäytyä vetoamalla puuttuvaan ohjeistukseen. Julkisuuslain ajantasaistaminen hankkeessa Maahanmuuttovirasto (2021) kommentoi että julkisuuslain täysmääräinen toteutuminen edellyttää jatkuvaa koulutusta, ohjeistusta ja myös resursointia tietopyyntöjen käsittelyssä. Julkisuuden täysimääräinen toteutuminen edellyttää hyvää julkisuus- ja salassapitosäätelyn tuntemusta, silti sitä soveltavat kaikki virkamiehet riippumatta varsinaisista työtehtävistä. Koska asiakirjan salassa pitämistä koskevan velvollisuuden rikkominen on säädetty julkisuuslaissa, on selvää, että virkamiehet suhtautuvat varovasti tietojen luovutukseen, esimerkiksi maahanmuuttohallintoa koskevissa asioissa.²⁵⁵ Julkisuuslain toteutuminen edellyttää yksikkökohtaista

²⁵² Maahanmuuttovirasto 2021, s. 2.

²⁵³ Oikeuskanslerinvirasto 2021, s. 4. VN/27452/2020.

²⁵⁴ THL 2021, s. 1.

²⁵⁵ Maahanmuuttovirasto 2021.

ohjeistusta ja myös toiminnassa havaitut epäkohdat edellyttävät ohjeistusta asian korjaamiseksi.

Oikeusasiamies lausunnossaan julkisuuslain ajantasaistamisesta, kommentoi, että laillisuusvalvonnassa liikesalaisuuksia koskeva sääntely on tulkinnanvarainen. Yhtiöiden käsitys siitä, mikä on liikesalaisuutta, on tulkinnanvarainen, esimerkiksi osa katsoo tietyn toiminnan henkilöstömäärän olevan liikesalaisuutta ja osa pitää sitä julkisena. Tätä tulisi selkeyttää lainsäädännössä, jotta julkisuusperiaatetta ei sen vuoksi turhaan rajoitettaisi ja vahingonedellytyslauseketta sovellettaisiin myös yhdenmukaisemmin. On myös huomioitava yrittäjän oma arvio siitä, minkälaisen tiedon antamisesta aiheutuisi haittaa liiketoiminnalle.

Sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisvalvonta on siirtynyt normiperusteisesta informaatioperusteiseen valvontaan. Erityisesti haavoittuvaisessa asemassa olevien asiakkaiden palvelut eivät voi jäädä vain omavalvonnan varaan kuten usein tapahtuu. Apulaisoikeuskanslerin selvityksen mukaan, vaikka omavalvonnasta säädetään useammassa säädöksessä, sääntely ei ole kattavaa. Omavalvontaa koskeva käsitteistö, ei ole lainsäädännössä yhdenmukaista. Omavalvontasuunnitelma tulisi sisällyttää sosiaali- ja terveystieteiden koulutukseen, jotta siitä saataisiin se työväline, mihin se on säädöksissä tarkoitettu.

6. LÄHDELUETTELO

Aalto-Setälä, I., Aine, A., Lehto, P., Parikka, J., Petäjaniemi-Björklund, A., Stenborg, M., & Virtanen, P., (2008). *Kilpailulait ja laki julkisista hankinnoista*. Helsinki: Tietosanomat Oy.

Aarnio, A., (2016). *Tulkinnan taito. Ajatuksia oikeudesta, oikeustieteestä ja yhteiskunnasta*. Alma Talent.

Arajärvi, P., (2011). *Johdatus sosiaalioikeuteen*. Alma Talent.

Hakalehto, S., (2018). *Lapsioikeuden perusteet*. Alma Talent.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia (2021). Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian lausunto Oikeusministeriön lausuntopyyntöön VN/27452/2020 liittyen. Noudettu osoitteesta 16.06.2021: https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/dd3b2e45-0dc3-4ba2-a332-8b6b8a675846/c4a448e9-8a38-43ee-aab3-c6b36c991945/LAUSUNTO_20210512093347.PDF.

EOA (2018). *Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2003*. K8/2004 vp. Noudettu 18.06.2021 osoitteesta <https://www.oikeusasiamies.fi/documents/20184/43638/2003>.

Harjula, H., & Prättälä K., (2015). *Kuntalaki -tausta ja tulkinnat*. Alma Talent ja Lakimiesliiton Kustannus.

Heuru, K., Mennola E., & Ryyänen A., (2008). *Kunta – Kunnallisen itsehallinnon perusteet*. Edilex 7009/2008.

Heuru, K., Mennola E., & Ryyänen A., (2011). *Kunta -kunnallisen itsehallinnon perusteet*. Noudettu 4.2.2020 osoitteesta

https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/102563/Heuru_ym_Kunta_kunnallisen_itsehallinnon_perusteet.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Hirvonen, A., (2011). *Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan*. Noudettu osoitteesta 16.06.2021 <http://hdl.handle.net/10138/225264>.

Husa, J., Mutanen A., & Pohjalainen T., (2001). *Kirjoitetaan juridiikkaa*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Halonen, K-M. (2015.) *Hankintasopimuksen tehottomuus -hankinta- ja velvoiteoikeudellinen tutkimus hankintasopimuksen tehottomuudesta ja hankintayksikön vahingonkorvausvastuusta sen entisille sopimusosapuoleille*. Edilex 15361/2015.

Hyvönen, O., Kess, K., Piisi, T., Tuomela, H., Uotila, J., (2007). *Julkiset hankinnat hankintayksikössä*. Edilex 8871/2007.

Jääskeläinen, P., (2017). *Julkisuusperiaatteen toteutumisen ja toteuttamisen ongelmia*. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksia vuodelta 2017. Noudettu 11.1.2020 osoitteesta <https://www.lukusali.fi/index.html?p=Eduskunnan%20oikeusasiamies&i=ea210d34-706c-11e8-a38e-00155d64030a>.

Jääskeläinen, P., (2019). *Lausunto julkisuuslain soveltamisalan laajentamista koskevasta selvityksestä*. EOAK/3719/2019. Noudettu 11.1.2019 osoitteesta <https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/3719/2019>.

Koski, A., & Kuutti, H., (2016). *Läpinäkyvyys kunnan toiminnassa – tietopyyntöihin vastaaminen*. KAKS- Kunnallisalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisu. Pole-Kuntatieto Oy. Noudettu 16.6.2021 osoitteesta https://kaks.fi/wp-content/uploads/2016/11/Tutkimusjulkaisu-98_nettiin.pdf.

Kotkas, T., (2013). *Viranomaisvalvonnasta omavalvontaan: yksityisten sosiaalipalveluiden valvontakeinojen murros*. Lakimies 4/2013, 720–733.

Kulla, H., & Koillinen M., (2014). *Julkisuus ja henkilötietojen suoja viranomaistoiminnassa*. Turku: Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.

Kulla, H., (2018). *Hallintomenettelyn perusteet*. Alma Talent.

Kuluttajavirasto (2006). *Sosiaali- ja terveyspalvelujen asiakkaan oikeusasema. Vertailu yksityisten ja kunnan järjestämien palveluiden välillä*. Kuluttajaviraston julkaisusarja 9/2006. Noudettu 28.1.2020 osoitteesta https://www.kkv.fi/globalassets/kkv-suomi/julkaisut/arkisto/kuluttajavirasto/sosiaali-_ja-terveyspalvelujen_asiakkaan_oikeusasema.pdf.

Kuntatyönantajat (2015). *Kunnallisen esimiehen virkasuhdeopas*. 4. uudistettu painos. ISBN 978-952-293-276-1. Noudettu 17.06.2021 osoitteesta <file:///C:/Users/p87298/Downloads/978-952-293-276-1-kunnallisen-esimiehen-virkasuhdeopas-2015.pdf>.

Komulainen, M., (2010). *Ulkoistaminen kunnissa*. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Lausuntopalvelu (2021). *Julkisuuslain ajantasaistaminen*. OM083:00/2020. Noudettu 17.06.2021 osoitteesta <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=OM083:00/2020>.

Lehikoinen, R. & Töyrylä I., (2013). *Ulkoistamisen käsikirja*. Helsinki: Talentum.

Lehtonen, L., Lohiniva-Kerkelä M., & Pahlman I., (2015). *Terveysjuridiikka*. Alma Talent.

Lith, P. (2013). *Yksityiset sosiaali- ja terveystalvelut. Raportti yksityisestä palvelutarjonnasta ja yritysten kasvusta sekä julkisista hankinnoista ja toiminnan kehittämisestä sosiaali- ja terveystalveluissa*. Hyvinvointialan työ- ja elinkeinopoliittinen kehittäminen - HYVÄ 30.9.2013. Noudettu 28.1.2020 osoitteesta <https://tem.fi/documents/1410877/2872337/Yksityiset+sosiaali-+ja+terveyspalvelut+30092013.pdf>.

Maahanmuuttovirasto (2021). *Viranomaisten ja julkista tehtävää hoitavien kokemukset julkisuuslain toimivuuteen ja julkisuusperiaatteen toteuttamiseen liittyen*. Maahanmuuttoviraston lausunto Oikeusministeriön lausuntopyyntöön VN/27452/2020. Noudettu 17.06.2021 osoitteesta https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/dd3b2e45-0dc3-4ba2-a332-8b6b8a675846/5db3d707-3bb2-4e1b-8763-90c702fc8d2c/LAUSUNTO_20210511122506.PDF

Muukkonen, M., (2012). *Ulkoistaminen ja perustuslainsäätäjän tahto*. Edilex 8729/2012.

Muukkonen, M., (2017). *Kunta ja sen oikeudellisen suhteet*. Edilex 17591/2017.

Mäenpää, O., (2008). *Julkisuusperiaate*. Helsinki: WSOYpro.

Mäenpää, O., (2006). *Liikesalaisuuden viranomaisen toiminnassa*. Edilex 3005/2006.

Mäenpää, O., (2016). *Julkisuusperiaate*. Helsinki: Talentum Media Oy.

Mäenpää, O., (2017). *Yleinen hallinto-oikeus*. Alma Talent.

Mäenpää, O., (2018). *Hallinto-oikeus*. Alma Talent.

Mäntymaa, J., Roslund, R., Martti E., & Tuominen S., (2019). *Katso täältä missä hoivakodissa on mitään ongelmia – Hoivakotien pitäisi itse valvoa toimintaansa, mutta valvontaa ei oteta tosissaan*. YLE 30.01.2019. Noudettu 11.1.2019 osoitteesta <https://yle.fi/uutiset/3-10618808>.

Neuvonen, R., (2017). *Oikeus julkiseen tietoon*. Helsinki: Kauppakamari.

Neuvonen, R., (2013). *Viestintä- ja informaatio-oikeuden perusteet*. Helsinki: Kauppakamari.

Oikeuskanslerin virasto (2021). *Viranomaisten ja julkista tehtävää hoitavien kokemukset julkisuuslain toimivuuteen ja julkisuusperiaatteen toteuttamiseen liittyen*. Maa- ja metsätalouden ministeriön lausunto Oikeusministeriön lausuntopyyntöön VN/27452/2020. Noudettu 17.06.2021 osoitteesta https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/dd3b2e45-0dc3-4ba2-a332-8b6b8a675846/75944a2d-64eb-45ef-bda6-7f80aafe011b/LAUSUNTO_20210510133728.PDF

Pahlman, I., (2007). *Asiakirjajulkisuus ja tietosuoja sosiaali- ja terveydenhuollossa*. Edilex 7528/2007.

Parhiala, K., & Hetemaa T., (2017). *Terveysasemien ulkoistukset Suomessa – Tilanne alkuvuonna 2017*. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Noudettu 29.10.2018 osoitteesta http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/132159/URN_ISBN_978-952-302-841-8.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Penttilä, S., Ruohonen J., Uoti A., & Vahtera V., (2015). *Kuntayhtiöt lainsäädännön ristiaallokossa*. Kunnallissalan kehittämissäätiö. Noudettu 15.10.2018 osoitteesta <https://kaks.fi/wp-content/uploads/2015/05/Kuntayhti%C3%B6t-lains%C3%A4%C3%A4d%C3%A4nn%C3%B6n-ristiaallokossa.pdf>.

Pesonen P., (2017). *Viestinnän lait*. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Pölönen, P., (2012). *Sopimuksellisuus julkishallinnon järjestämisessä*. Lakimies 7–8/2012, 1149–1167.

Raitio, J., (2017). *Oikeusvaltion ääriviivat*. Alma Talent ja Lakimiesliiton Kustannus.

Suomen lääkäriliitto (2013). Noudettu 18.06.2021 osoitteesta <https://www.laakariliitto.fi/laakarin-etiikka/laakari-ja-professio/laakarien-toiminnan-valvonta/>.

Suomen Kuntaliitto (2001). *Kilpailuttamisen ABC*. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Sutela M., (2003). *Sosiaali- ja terveyspalvelujen ulkoistaminen. Oikeudelliset reunaehdot*. Helsinki: Edita Prima Oy.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL (2012). *Tilaaminen ja tuottaminen sosiaali –ja terveyspalveluissa. Palvelujen ulkoistus*. Sini Linteri (toim.) Noudettu 18.9.2018 osoitteesta URN_ISBN_978-952-245-720-2.pdf.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL (2021). Viranomaisten ja julkista tehtävää hoitavien kokemukset julkisuuslain toimivuuteen ja julkisuusperiaatteen toteuttamiseen liittyen. THL:n lausunto Oikeusministeriön lausuntopyyntöön VN/27452/2020. Noudettu 17.06.2021 osoitteesta https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/dd3b2e45-0dc3-4ba2-a332-8b6b8a675846/567d0a22-76bd-4c83-a105-b6cacbf0d4bf/LAUSUNTO_20210512123717.PDF

Tolonen, H., (2003). *Oikeuslähdeoppi*. Helsinki: WSOY Lakitieto.

Tuori, K., & Kotkas, T., (2016). *Sosiaalioikeus*. Alma Talent.

Vuotilainen, T., (2012). *Oikeus tietoon, informaatio-oikeuden perusteet*. Porvoo: Edita Publishing Oy.

Wallin, A-R. & Konstari T., (2000). *Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö. Laki viranomaisen julkisuudesta ja siihen liittyvät lait*. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Wallin, A-R., (2019). *Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen*. Oikeusministeriön julkaisu 2019:31. Noudettu 11.1.2019: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161693/OM_31_19_Julkisuuslain_soveltaminen_180619.pdf?sequence=4&isAllowed=y.

Valvira 2021b. Viranomaisten ja julkista tehtävää hoitavien kokemukset julkisuuslain toimivuuteen ja julkisuusperiaatteen toteuttamiseen liittyen. Valviran lausunto Oikeusministeriön lausuntopyyntöön VN/27452/2020. Noudettu 17.06.2021 osoitteesta https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/dd3b2e45-0dc3-4ba2-a332-8b6b8a675846/466f3790-1034-4095-b292-c5478a9c1ab4/LAU-SUNTO_20210514082348.PDF.

Virallislähteet:

HE 20/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 12 §:n muuttamisesta.

HE 74/2003 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta annetun lain 4 §:n, sosiaalihuoltolain sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 12 §:n muuttamisesta.

HE 30/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

HE 302/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle yksityisiä sosiaalipalveluja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

HE 324/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

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

HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

Oikeusasiamies (2010). *Päätös julkisen vallan käytöstä kunnallisessa terveydenhuollossa*. Dnro 711/2/09. Noudettu 17.06.2021 osoitteesta <https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/711/2009>.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2020). *Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta*. Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto. Helsinki. Noudettu 17.06.2020 osoitteesta <file:///C:/Users/p87298/Downloads/2084-Yleisohje-tilinpaatoksen-ja-toimintakertomuksen-laatimisesta-2020.pdf>.

Valtiovarainministeriö (2006). *Muutos ja tietoturvallisuus, alueellistamisesta ulkoistamiseen -hallittu prosessi*. Noudettu 3.12.2018 osoitteesta file:///C:/Users/p87298/Downloads/Muutos%20ja%20tietoturvallisuus%20-%20alueellistamisesta%20ulkoistamiseen%20-%20hallittu%20prosessi,%20VAHTI%207_2006.PDF.

Valtiovarainministeriö (2017). *Tietoturvapoikkeamatilanteiden hallinta. Valtionhallinnon tieto- ja kyberturvallisuuden johtoryhmä*. Noudettu 17.06.2021 osoitteesta <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-930-6>.

Valvira (2012a). *Yksityisten sosiaalipalvelujen tuottajien omavalvontasuunnitelman laatimista, sisältöä ja seuranta koskevat määräykset*. Dnro 7754/03.03/2011.

Noudettu 17.06.2021 osoitteesta https://orivesi.fi/wp-content/uploads/2020/05/Maarays__omavalvontasuunnitelmasta.pdf.

Valvira (2012b). *Yksityisen terveydenhuollon palvelujen tuottajien omavalvontasuunnitelman sisältöä ja laatimista koskevat määräykset*. Dnro 7018/00.01.00/2012.

Noudettu 17.06.2021 osoitteesta https://www.valvira.fi/documents/14444/37132/Maarays_2_2012_yksityisen_terveydenhuollon_omavalvontasuunnitelma.pdf.

Valvira (2014). *Määräys 1/2014 - Yksityisten sosiaalipalvelujen ja julkisten vanhuspalveluiden omavalvontasuunnitelmasta*. Noudettu 17.06.2021 osoitteesta <https://www.valvira.fi/-/maarays-1-2014-yksityisten-sosiaalipalvelujen-ja-julkisten-vanhuspalveluiden-omavalvontasuunnitelmasta>.

Valvira (2016). *Kaltoinkohtelu ympärivuorokautisissa vanhustenhuollon yksiköissä työntekijöiden havainnoimana*. Valviran kysely 25.2.–18.3.2016. https://www.valvira.fi/documents/14444/1835702/Selvityksia_kaltoinkohtelu_vanhustenhuollon_yksikoissa.pdf/e530024a-9274-4cc1-b651-5d5c03a9661c

Valvira (2018). *Asioiden käsittely ja seuraamukset*. Noudettu 17.06.2021 osoitteesta https://www.valvira.fi/terveydenhuolto/valvonta/toimintayksikoiden_valvonta/asioiden_kasittely_ja_seuraamukset.

Valvira (2019). *Esperi Hoivakoti Ulrikan toiminta on keskeytetty*. Noudettu 11.1.2019 osoitteesta <https://www.valvira.fi/-/esperi-hoivakoti-ulrikan-toiminta-on-keskeytetty>.

Valvira (2020). *Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallinen valvontaohjelma vuosille 2020–2023. Päivitys vuodelle 2021*. Noudettu 17.06.2021 osoitteesta

https://www.valvira.fi/documents/14444/1006217/Sote_valtakunnallinen_valvontaohjelma_paivitys_2021.pdf/d13d4754-f571-6074-dc23-5858169e12af?t=1610613756082.

Valvira (2021a). *Sosiaali- ja terveydenhuolto*. Noudettu 17.06.2021 osoitteesta https://www.valvira.fi/julkaisut-ja-maaraykset/valvontaohjelmat/sosiaali-ja_terveydenhuolto.

Oikeuskäytäntö

KHO: 2003:57, 1.9.2003.

KHO: 2007:83, 29.11.2007.

KHO: 2008:52, 8.7.2008.

KHO: 2010:61, 7.10.2010.

KHO: 2010:42, 30.6.2010

KHO: 2012:130, 28.12.2012.

KHO: 2012: 88, 3.10.2012.

KHO: 2012: 68, 27.8.2012.

KHO 2013:120, 28.6.2013

KHO: 2014:83, 20.5.2014.

KHO: 2017:82, 15.5.2017.

KHO: 2018:153, 13.11.2018

KHO: 2018:93, 26.6.2018.

KHO: 2019:10, 29.1.2019

KHO 1045/2016, 29.3.2016

Ylimpien lainvalvojien ratkaisut

Apulaisoikeuskansleri (2020). Omavalvonta sosiaalihuollossa. OKV/33/70/2020-OKV-2.

Noudettu 17.06.2021 osoitteesta https://www.okv.fi/media/filer_public/0f/84/0f84046c-21ee-4c0b-8e95-db7573da6d5d/okv_33_70_2020.pdf

EOAK 1806/2/05, 3.11.2005.

EOAK 2022/4/04, 23.01.2006.

EOAK 2096/4/09, 12.11.2010.

EOAK 899/4/08, 20.1.2010.

EOAK/2009/2019, 3.12.2019.

EOAK/5595/2019, 9.3.2020.

EOAK/4640/2018, 12.9.2019.

EOAK 1901/2/12 & 1932–1945/2/12, 7.3.2013.

EOAK 1504/2018, EOAK 1826/2018, 12.7.2019.