

**VAASAN YLIOPISTO
KAUPPATIETEELLINEN TIEDEKUNTA
TALOUSOIKEUDEN LAITOS**

Merja Kankaanpää

**YHTIÖITTÄMINEN JA
ASIAKIRJOJEN JULKISUUS**

Talusoikeuden
Gradu-tutkielma

VAASA 2018

SISÄLLYSLUETTELO

sivu

LYHENTEITÄ	7
1. JOHDANTO	11
1.1 Tutkimuskohteen kuvaus	11
1.1 Tutkimustehtävä	13
1.2 Tutkimuksen rakenne ja lähdeaineisto.....	13
2. ORGANISAATIOMUUTOS	15
2.1 Yhtiöittäminen	15
2.2 Kuntayhtymä	16
2.3 Kunnallinen osakeyhtiö, kuntayhtiö	16
3. ASIAKIRJOJEN JULKISUUTEEN LIITTYVÄ LAINSÄÄDÄNTÖ JA PERIAATTEET	19
3.1 Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta	19
3.2 Henkilötietolaki	22
3.3 Laki yksityisyyden suojasta.....	23
3.4 EU-tietosuoja-asetus	24
3.5 Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista.....	26
3.6 Tekijänoikeuslaki	27
3.7 Julkisuusperiaate	28
4. ASIAKIRJOJEN JULKISUUDEN MÄÄRITTELY KUNTAYHTIÖISSÄ .	29
4.1 Julkisuuslain soveltaminen	29
4.2 Hallinnon avoimuus.....	31
4.3 Konserniohje ja sen juridinen sitovuus.....	33
5. ASIAKIRJOJEN JULKISUUS JA OIKEUSKÄYTÄNNÖT	35
5.1 Hallinto	35
5.1.1 Julkisuusperiaate vs. liikesalaisuus	35
5.1.2 Hankintaprosessin julkisuus	37
5.1.3 Liiketoiminnan myynti	38
5.1.4 Asiakirjan määrittely	39
5.1.5 Ulkopuolisten tekemät selvitykset.....	42
5.1.6 Sähköpostiviestien lähettäjä- ja otsikkotietojen julkisuus	45
5.2 Henkilöstöasiat	46
5.2.1 Työsuhteeseen valinta.....	46
5.2.2 Työsuhteen hoitaminen.....	49
5.2.3 Työsuhteen päättäminen	51
5.3 Opetus.....	52
5.3.1 Opiskelijaksi hakeminen	52
5.3.2 Opiskelijatietojen käsittely	52

5.3.3 Opetuksen toteuttaminen	54
6. LOPPUPÄÄTELMÄT	58
LÄHDELUETTELO	65
OIKEUSTAPAUSLUETTELO.....	70

LYHENTEITÄ

AOKA	Apulaisoikeuskansleri
EAOA	Eduskunnan oikeusasiamies
OKA	Oikeuskansleri
HE	Hallituksen esitys
HetiL	Henkilötietolaki
HL	Hallintolaki
Hmel	Hallintomenettelylaki
JulkL	Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KKO	Korkein oikeus
KuntaL	Kuntalaki
PerL	Perustuslaki
OYL	Osakeyhtiölaki

VAASAN YLIOPISTO**Kauppatieteellinen tiedekunta**

Tekijä:	Merja Kankaanpää	
Tutkielman nimi:	Yhtiöittäminen ja asiakirjojen julkisuus	
Ohjaaja:	Pekka Vainio	
Tutkinto:	Kauppatieteiden maisteri	
Oppiaine:	Talusoikeus	
Koulutusohjelma:	Talusoikeus	
Aloitusvuosi:	2010	
Valmistumisvuosi:	2018	Sivumäärä: 71

TIIVISTELMÄ

Tässä tutkimuksessa käsitellään organisaatiomuodon muutosta yhtiöittämisen kautta kuntayhtymästä osakeyhtiöksi. Tätä muutosta käsitellään tarkastelemalla asiakirjojen julkisuutta, mitä se tarkoittaa sovellettavan lainsäädännön ja oikeustapauksien kautta. Tarkastelunäkökulma tähän käytetään opetusalan organisaatiota ja siinä tarkemmin hallinto, henkilöstöasioiden hoito sekä opetuksen järjestäminen. Tutkimuksen tutkimusongelmaksi muodostuu seuraava: Miten asiakirjojen julkisuus tulisi ottaa huomioon yhtiöittämisessä?

Mikäli kunnallinen osakeyhtiö ei käytä julkista valtaa, julkisuuslaki ei koske osakeyhtiön asiakirjoja. Näin ollen toimintojen yhtiöittäminen vaikuttaa merkittävästi asiakirjojen julkisuuteen. Osakeyhtiön voi käytännössä suurelta osin itse päättää siitä, mitä asiakirjoja julkaistaan ja mitä ei. Toisin on, jos osakeyhtiöllä on lakisäätteisiä tehtäviä, joissa käytetään julkista valtaa, esim. opetuksen järjestäminen.

Julkisuuslain lisäksi, yhtiöittämisen yhteydessä on otettava huomioon myös muita lakeja, jotka säätelevät omalta osaltaan asiakirjojen julkisuutta. Sekä yksityistä, että julkista sektoria koskevia lakeja ovat mm. henkilötietolaki, jonka on lähitulevaisuudessa korvaamassa EU-tietosuojasetus, sekä laki yksityisyyden suojasta työelämässä. Lisäksi hankintalain määräykset ja erityisesti liikesalaisuuden käsitteen määrittely on tärkeää huomioida. Voidaan todeta, että asiakirjojen julkisuuden tai ei-julkisuuden pohtiminen on monisyinen asia toiminnan siirtyessä kuntayhtymästä osakeyhtiöön

Osakeyhtiömaailma vaatii omanlaista ajattelumaailmaa, johon ei kuntapuolella ole totuttu. Ajatusmalli täytyy pystyä kääntämään pääläelleen; julkisen sektorin asioiden julkisuudesta, yksityisen sektorin harkittuun avoimuuteen, jonka perustana on yhtiön etu. Kun tapahtuu organisaatiomuodon muutos kuntayhtymästä osakeyhtiöön, olisi erittäin tarpeellista perehdyttää sekä työntekijät, että päättäjät, yksityisoikeudellisen lainsäädännön maailmaan ja näkökulmaan tarkastella asioita.

AVAINSANAT: yhtiöittäminen, kuntayhtiö, kuntayhtymä, asiakirjojen julkisuus

1. JOHDANTO

1.1 Tutkimuskohteen kuvaus

Kunnallisella sektorilla osakeyhtiöiden merkitys on viime vuosien aikana kasvanut. Suomessa on kaiken kaikkiaan noin 220 000 osakeyhtiötä, joista kuntien omistamia on noin 1800. Vuosien 2007-2015 aikana kuntayhtiöiden määrä on kasvanut noin 60 prosentilla. Vuonna 2015 kuntayhtiöitä toimi eri toimialoilla seuraavasti: 55,9 % kiinteistöalalla, 13,3 % energia-alalla, 9,2 % vesi- ja jätehuoltoalalla, 5,8 % ammatillisella, teknisellä ja tieteellisellä toimialalla, 4,7 % taiteen, viihteen ja virkistykseen alalla, 2,5 % kuljetuksen ja varastoinnin alalla, 2,2 % hallinto- ja tukipalveluissa, 2,1 % rakentamisen ja 1,1 % koulutuksen aloilla. Loppuosa (2,5 %) koostuvat mm. viestintä-, ravitsemis-, rahoitus-, terveys- ja teollisuustoimialasta. Kuntayhtiöiden palveluksessa työskenteli vuonna 2015 noin 19 000 henkilöä. (Ruohonen 2017: 11-12)

Yhtiöittämisten lukumäärän kasvuun on ollut yhtenä syynä muutokset lainsäädännössä, jotka ovat pakottaneet kuntia yhtiöittämään hallinnoimiaan palveluorganisaatioita. Tavoitteena on ollut yksityisen sektorin yritysten ja kuntatoimijoiden tasavertainen kilpailu markkinoilla. Tämän lisäksi yksi peruste kunnallisten palvelujen yhtiöittämiseen on myös se, että yhtiömuodon on ajateltu olevan suoraviivaisempi ja tehokkaampi tapa toimia verrattuna kuntaorganisaatioon.

Mutta onko kunnallisessa osakeyhtiössä toiminta sittenkään niin suoraviivaista ja yksinkertaista? Osakeyhtiötä perustettaessa ei välttämättä ehditä miettiä kaikkia näkökulmia, mitä kunnallisen osakeyhtiön toiminnassa tulee ottaa huomioon. Huomioitavaa on, että kuntayhtiöt hallinnoivat huomattavaa määrää varallisuutta ja myös velkaa, joten kuntayhtiöiden hallinnossa tehtävillä päätöksillä ja hallinnollisella toiminnalla on suuri merkitys, myös taloudellisesti.

Eräs huomioitavista näkökulmista on kuntayhtiöiden asioiden ja toiminnan julkisuus. Kunnallisessa organisaatiossa toiminta on pääsääntöisesti julkista. Voidaan helposti

ajatella, että kun toiminta viedään osakeyhtiömalliin, niin asiat ovat yhtiön omia asioita, eivät julkisia. Näin yksinkertaistahan asia ei välttämättä ole.

Osakeyhtiöittäminen on ollut trendinä viime vuosina myös opetuksen sektorilla. Niin ammatillisen koulutuksen, kuin korkeakoulutuksen toimialoilla, on opetustoimintaa viety osakeyhtiöihin. Opetusministeriö on osaltaan antanut koulutusorganisaatioille ohjeistuksen tehdä toimenpiteet kentän uudelleen organisoimiseksi jo vuonna 2008. Tuolloin vuosien 2007-2012 Koulutuksen tutkimuksen ja kehittämissuunnitelman (KESU) mukaan tavoitteena oli saada aikaan suurempia, alueellisia koulutuksenjärjestäjä organisaatioita. (Opetusministeriö 2008).

Vuonna 2017 Suomessa on ammattikorkeakouluja 25 kpl, jotka toimivat noin 60 eri paikkakunnalla. Ammattikorkeakouluista 23 toimii opetus- ja kulttuuriministeriön alaisuudessa ja 2 sisäministeriön alaisuudessa. Ylläpitäjänä kuntaenemmistöinen eli kunnallinen osakeyhtiö on 18:ssa ammattikorkeakoulussa ja viidessä yksityisomisteinen osakeyhtiö tai säätiö. Jäljelle jäävien kahden ylläpitäjänä on sisäministeriö ja Älans landskapsregering (Arene 2017).

Vuoden 2016 lopussa ammatillista koulutusta järjestäviä organisaatioita oli yhteensä 151 oppilaitosta. Näistä kuntayhtymän ylläpitämiä oli 65, yksityisen tahon 69, kunnan seitsemän ja valtion kymmenen (Tilastokeskus 2017).

Organisaatiomuotona osakeyhtiö hallitsee selkeästi ammattikorkeakoulukenttää. Ammatillisen toisen asteen oppilaitoksissa yksityisen tahon ylläpitämiä oppilaitoksia on 46 %. Tällä hetkellä moni ammatillisen koulutuksen ylläpitäjäorganisaatio miettii organisaatiomuodon muuttamista kuntayhtymästä osakeyhtiöön. Tämä johtuu paljolti siitä, että koko ammatillisen koulutuksen toimintakenttä muuttui vuoden 2018 alusta alkaen ammatillisen koulutuksen reformin voimaantulon myötä. Ammatillisen koulutuksen reformi tarkoittaa käytännössä sitä, että jatkossa ei enää ole erillistä nuorten ja aikuisten ammatillista koulusta, vaan on yksi ammatillinen koulutus, jota ohjaa yksi laki. Tähän saakka on ollut voimassa erilliset lait; laki ammatillisesta koulutuksesta (21.8.1998/630) ja laki ammatillisesta aikuiskoulutuksesta (21.8.1998/631). Reformin myötä nämä lait yhdistyvät

yhdeksi laiksi ammatillisesta koulutuksesta. Koulutusorganisaatioissa tämä aiheuttaa merkittävän muutoksen toimintakulttuurissa; organisaatioiden on pakko uudistaa toimintaansa ja tämä luo osaltaan paineita myös organisaatiomuodon muutokselle (Ammattiosaamisen kehittämissyhdystys 2017).

1.1 Tutkimustehtävä

Kunnallisen sektorin rakennemuutos koskee tänä päivänä niin kuntia, kuin myös muita kunnallisia organisaatioita, kuten koulutuksen järjestäjiä. Ylläpitäjäorganisaatiomuodon osalta suuntauksena on viime vuosina ollut siirtyminen kuntayhtymistä kunnallisiksi osakeyhtiöiksi. Organisaatiomallin muutos kuntayhtymästä osakeyhtiöksi sisältää monia asioita, joita on selvitettävä perusteellisesti ja arvioita ennen lopullista päätöksentekoa. Muutoksia tulee mm. hallintoon, verotuskäytäntöihin ja henkilöstön asemaan.

Tässä tutkimuksessa käsitellään organisaatiomuodon muutosta yhtiöittämisen kautta kuntayhtymästä osakeyhtiöksi. Tätä muutosta käsitellään tarkastelemalla asiakirjojen julkisuutta, mitä se tarkoittaa sovellettavan lainsäädännön ja oikeustapauksien kautta. Tarkastelunäkökulma tähän käytetään opetusalan organisaatiota ja siinä tarkemmin hallinto, henkilöstöasioiden hoito sekä opetuksen järjestäminen.

Tutkimuksen tutkimusongelmaksi muodostuu seuraava:

Miten asiakirjojen julkisuus tulisi ottaa huomioon yhtiöittämisessä?

1.2 Tutkimuksen rakenne ja lähdeaineisto

Tutkimuksessa käsitellään asiakirjojen julkisuuteen liittyviä asioita kuntayhtymän ja kuntayhtiön näkökulmasta. Näiden kautta syntyy lakien vaikutuksia vertaileva yhteenveto, jonka perusteella saadaan aikaan vastaus tutkimusongelmaan.

Tutkimusmetodi on oikeusdogmaattinen. Kyseessä on talousoikeudellinen tutkielma, joten lähdeaineisto koostuu julkisoikeudellista sekä talousoikeudellisesta aineistosta. Aineistona on käytetty myös sanomalehtien ja alan verkkosivustojen tuottamaa asiantuntija- ja ajankohtaista tietoa.

2. ORGANISAATIOMUUTOS

Tutkimuksessa näkökulmana on organisaatiomuodon muutos yhtiöittämisen kautta kuntayhtymästä osakeyhtiöksi. Tässä kappaleessa käsittelem tutkimuksen taustatietona lähemmin termit yhtiöittäminen, kuntayhtymä ja kunnallinen osakeyhtiö/kuntayhtiö.

2.1 Yhtiöittäminen

Yhtiöittäminen tarkoittaa tietyn toiminnan muuttamista yhtiömuotoon. Yhtiöittämisessä tietty toiminnallinen kokonaisuus, sisältyen omaisuus ja liiketoiminta, siirretään perustettavan yhtiön hallintaan ja omistukseen. Yhtiöittämisen tuloksena voi syntyä osakeyhtiön lisäksi myös avoin yhtiö tai kommandiittiyhtiö (Hallipelto, 2013:15).

Yhtiöittämisen perusteena on monesti se, että luovuttava organisaatio, esimerkiksi kuntayhtymä, tekee sen tyypistä palvelu- tai tuotantotoimintaa, joka on järkevää tehdä yhtiömuodossa. Usein tilanne on se, että julkisen palvelun tai kolmannen sektorin varainhankintaan liittyvän toiminnan koko on kasvanut organisaation muuhun toimintaan nähden merkittäväksi tai organisaation toimintaympäristön muutokset edistävät yhtiöitymisen toteuttamista. Yhtiöittämisen valmistelu ja perustaminen voi vaatia huomattavia resursseja, joten on selvää, että yhtiöittämisen hyöty on oltava merkittävä (Hallipelto, 2013:19).

Syyt miksi yhtiöittämisspätös tehdään, ovat yleensä joko taloudellisia, laadullisia tai toiminnallisia. Näiden lisäksi, syyt voivat olla myös lainsäädännöstä johtuvia. Yhtiöittämisen tavoitteena on monesti pyrkimys alentaa kustannuksia ja tätä kautta tehostaa julkisten varojen käyttöä. Perusteena voi olla myös verotukselliset seikat tai aiempaan organisaatiomuotoon liittyvät toiminnan rajoitteet. Yhtiöittämisen yhteydessä on myös huomioitava se, että kustannukset ainakin alkuvaiheessa voivat lisääntyä. Aloittava yhtiö voi joutua alusta alkaen rakentamaan hallinnolliset järjestelmänsä, rekrytoimaan uusia henkilöitä ja ehkä hankkimaan uusia toimitiloja. Myös muutoksia voi tulla yhtiöittämisen myötä arvonlisäverovelvollisuuteen, työnantajamaksuihin, henkilöstön palkkoihin sekä hallintokuluihin (Hallipelto, 2013:21).

2.2 Kuntayhtymä

Kuntalain mukaan kunnat voivat sopia, että jotain tehtävää hoitaa kuntien puolesta kuntayhtymä. Kuntayhtymä on erillinen ja itsenäinen julkisoikeudellinen oikeushenkilö. Suurin osa kuntayhtymistä ovat ns. vapaaehtoisia kuntayhtymiä, joiden jäsenyydestä kunnat voivat itsenäisesti päättää. Sen sijaan kunnille ns. pakollisia kuntayhtymiä ovat esimerkiksi sairaanhoitopiirit ja maakuntaliitot.

Kuntalain 78§:n mukaan kuntayhtymä perustetaan kuntien välisellä valtuustojen hyväksymällä perussopimuksella. Perussopimuksessa on mainittava kuntayhtymän nimi, kotipaikka, jäsenkunnat ja tehtävät. Kuntayhtymän nimessä tulee olla sana ”kuntayhtymä”.

Kuntayhtymän hallintomallina voi olla yhtymävaltuusto-, yhtymäkokous-, tai yhden toimielimen malli. Kuntalain mukaan päätösvaltaa käyttää yhtymävaltuusto tai yhtymäkokous, jonka jäsenenä ovat jäsenkuntien edustajat. Kuntayhtymämuotoisia organisaatioita oli vuonna 2016 Suomessa yhteensä 138 (Kuntaliitto 2017).

2.3 Kunnallinen osakeyhtiö, kuntayhtiö

Kunnallinen osakeyhtiö, kuntayhtiö on itsenäinen juridinen henkilö, jolla on omat toimielimet, jotka toimivat osakeyhtiölain mukaan. Toimielimiä ovat yhtiökokous, hallitus, toimitusjohtaja, tilintarkastaja sekä joissakin tapauksissa hallintoneuvosto. Toimielinten keskinäiset suhteet ja päätöksentekomenettely määrittellään osakeyhtiölaissa, joita voidaan täsmentää yhtiöjärjestyksessä. Yhtiössä ylintä päätösvaltaa käyttää yhtiökokous, jonka jälkeen tulevat hallintoneuvosto, hallitus ja toimitusjohtaja. Jokaisessa osakeyhtiössä tulee olla hallitus. Hallituksella on yleisvastuu hallinnon ja yhtiön varojen valvonnasta. Hallitus on se toimielin, joka edustaa yhtiötä suhteessa viranomaisiin ja sopimus-kumppaneihin sekä kirjoittaa yhtiön toiminimen. Hallitus valvoo toimitusjohtajan toimia, mutta toisaalta on itse yhtiökokouksen nimittämän tilintarkastajan valvonnan alainen. Toimitusjohtaja vastaa yhtiön juoksevasta hallinnosta. Toimitusjohtaja ei ole työsuhhteessa yhtiöön, vaan hän on osakeyhtiön toimielin. (Niskakangas, Pönkä 2006: 10-11)

Kunnan omistama osakeyhtiö on kunnasta erillinen, itsenäinen oikeussubjekti, jolla on omat oikeudet ja velvollisuudet. Kunnallinen osakeyhtiö on itse vastuussa omista sitoumuksistaan. Omistajaa eli kuntaa ei voida laittaa vastuuseen yhtiön sitoumuksista. Kunnan vastuu rajoittuu ainoastaan siihen panokseen, jonka kunta on sijoittanut osakeyhtiön osakepääomaan. Osakeyhtiö on kunnan arvopaperivarallisuutta, vaikka muodostaakin taloudellisessa mielessä kunnasta erillisen varallisuuspiirin. (Anttiroiko, Haveri, Karhu, Ryynänen & Siitonen 2003: 189.)

Kunta omistajana voi vaikuttaa yhtiön toimintaan yhtiökokouksen kautta. Yhtiön hallitus ja toimitusjohtaja voivat käydä keskusteluja osakkeenomistajan eli kunnan kanssa, tosin näitä keskusteluita, kuin myös konserniohjeet, ovat luonteeltaan suosituksen luonteisia. Kunnan konserniohjeet ovat sitovia kunnan organisaatiossa, mutta ne eivät ole käytettävissä kunnan omistamien yhtiöiden ohjaukseen. Kunnan valtuusto, kunnanhallitus tai kunnanjohtaja ei voi antaa kunnan omistaman yhtiön toimielimille oikeudellisesti sitovia määräyksiä. (Niskakangas, Pönkä 2006: 11)

Yhtiön osakkeenomistajat voivat vaihtaa hallitusta ja tätä kautta myös toimitusjohtajaa, mikäli osakkeenomistajat eivät ole tyytyväisiä niiden toimintaan. Lisäksi hallituksella ja toimitusjohtajalla on taloudellinen vastuu, mikäli voidaan osoittaa, että taloudellinen vahinko on syntynyt huolellisuusvelvoitteen laiminlyönnistä. Huomioitavaa on myös, että hallituksen jäsen ei vapaudu korvausvastuusta osoittamalla, että häneltä puuttuu taitoa hoitaa tehtävää. (Niskakangas, Pönkä 2006: 68-70)

Kunnallishallintoon liittyviä toimialoja on järjestetty uudelleen perustamalla liikelaitoksia ja kunnallisia osakeyhtiöitä. Tällä on pyritty toimintojen rationalisointiin ja liike-elämän toimintaperiaatteiden hyödyntämiseen sekä halutut toiminnot on saatu kunnalliset byrokratian ulkopuolelle, jolloin myös toimintaa kohdistuva julkisuusvaatimus on vähentynyt. Poikkeuksena tähän on kunnallisten osakeyhtiöiden suorittamat hankinnat, jotka on suoritettava kilpailuttamalla soveltaen lakia julkisista hankinnoista. Tätä kautta hankintapäätöksille syntyy asianosaisjulkisuus ja ne voidaan viedä markkinaoikeuden käsiteltäviksi. Yhtiöittämisellä nähdään yleisesti saatava aikaan kunnallista organisaatiota

tehokkaampi rakenne. Yhtiöittämistä perustellaan myös rahoituksen helpommalla järjestämisellä. (Niskakangas, Pönkä 2006: 82; Vesterinen, 2006: 14).

Osakeyhtiölaki lähtee siitä, että osakeyhtiö tuottaa voittoa omistajalle. Jos osakeyhtiön tarkoituksena ei ole tuottaa voittoa, siitä tulee mainita yhtiöjärjestyksessä. Omistajat määrittävät, mikä yhtiön muu tarkoitus on. (Vesterinen, 2006: 23)

Kuntien omistamat osakeyhtiöt ovat osa yksityistä sektoria. Jos kunta tai kuntayhtymä perustaa jotain toimintoa varten osakeyhtiön tai säätiön taikka palvelut ostetaan ulkopuoliselta yksityiseltä palveluntuottajalta, ei näiden henkilöstöön voida soveltaa kuntia koskevia säännöksiä ja määräyksiä. Henkilöstö on yksityisoikeudellisessa työsuhteessa ja näin ollen yksityisiä työnantajia koskevan lainsäädännön ja työehtosopimusten piirissä. Näin siitäkin huolimatta, että kunta tai useammat kunnat yhdessä omistaisivat yhtiön koko osakekannan. Yksityisen sektorin työntekijän palvelussuhteen ehdot määräytyvät työehtosopimuslain, työsopimuslain, yhteistoimintalain ja yksityisen alan normaalisisitoivan tai yleissitovan työehtosopimuksen mukaisesti. (Tast, 2006: 57-56).

3. ASIAKIRJOJEN JULKISUUTEEN LIITTYVÄ LAINSÄÄDÄNTÖ JA PERIAATTEET

Tässä kappaleessa tehdään katsaus asiakirjojen julkisuutta säätelevään lainsäädäntöön ja määräyksiin, jotka koskevat sekä kuntayhtymää, että kuntayhtiötä. Lisäksi tuodaan esille julkisen palvelutehtävän taustalla olevat periaatteet liittyen asiakirjojen julkisuuteen.

Asiakirjojen julkisuutta säätelevästä lainsäädännöstä tässä yhteydessä otetaan käsiteltäväksi laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (julkisuuslaki), henkilötietolaki, laki yksityisyyden suojasta, Eu-tietosuojasetus (GDPR), laki julkisista hankinnoista ja käyttö-sopimuksista (hankintalaki) ja tekijänoikeuslaki.

3.1 Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta

Asiakirjojen julkisuudesta ja salassapitoperusteista on säädetty 1.12.1999 voimaantulleissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa eli julkisuuslaissa (JulKL 621/1999, 24 §) sekä sen perusteella annetussa asetuksessa viranomaisen toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta (JulKA 1030/1999).

Julkisuuslaki säätelee viranomaisten asiakirjojen julkisuutta. Julkisuuslain lisäksi on monia erityislakeja, joissa on tietyn alan, esimerkiksi sosiaali- ja terveysala, asiakirjojen salassapitoon liittyviä erityisiä velvoitteita. Erityissäätelystä esimerkkinä verotukseen liittyvien asiakirjojen tietojen julkisuutta säätelee verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annettu laki. Huomioitavaa on, että yksityiselämän suojaa on julkisuutta ja sananvapautta koskevia perusoikeuksia painavampi.

Viranomaisen asiakirjan julkisuutta voidaan rajoittaa vain lainsäädännöllä ja välttämättömäksi katsotun edun turvaamiseksi. Asiakirjan sisältö ratkaisee salassapidon. Viranomaisen ei voi halutessaan määrätä asiakirjaa salassa pidettäväksi, vaan salassapitoon

vaaditaan edun suojaamiseksi säädetty konkreettinen salassapitoperuste, mikä löytyy julkisuuslaista. Asiakirja voi olla sisällön perusteella olla joko kokonaan, tai osittain salassa pidettävä. Osittain salassa pidettävästä asiakirjassa olevista julkisista tiedoista voi antaa tiedon, jos se on mahdollista niin, ettei salassa pidettävä osa paljastu. (JulKL 10 §).

Julkisista asiakirjoista saa antaa tiedon sitä haluavalle. Käytännössä asiakirja tulee julkiseksi viimeistään silloin, kun asia, jota asiakirja koskee, on viranomaisessa käsitelty loppuun. Tiedon antaminen viranomaisen asiakirjasta ennen asiakirjan julkiseksi tulemista on viranomaisen harkinnassa, jollei niihin sisälly salassa pidettäviä tietoja (JulKL 6 § ja 7 §). Harkinnanvaraisesti julkiset asiakirjat ovat joko valmisteilla olevia asiakirjoja tai asiakirjoja, jotka liittyvät keskeneräiseen asiaan.

Asiakirjan salassapito voi olla myös ehdotonta tai ehdollista. Lääkärintodistus on esimerkiksi ehdottomasti salassa pidettävä. Joissain salassapitoperusteissa ehtona on se, että asiakirjan tietojen antaminen ulkopuolisille yksittäistapauksessa ei saa haitata tai vahingoittaa suojattavaa etua, tällöin on kyse ehdollisesta salassapidosta. Tehtävien hoitamiseksi salassa pidettäviä tietoja voidaan antaa toiselle viranomaiselle (Mäenpää, 2016: 394).

Viranomaisen asiakirjan salassapito päättyy yleensä 25 vuoden kuluttua. Jos asiakirja on määrätty salassa pidettäväksi yksityiselämän suojaamiseksi, tällöin asiakirjan salassapitoaika on 50 vuotta asianosaisen henkilön kuolemasta tai 100 vuotta asiakirjan valmistumisesta. Valtionneuvosto voi pidentää määräaikaan enintään 30 vuodella (Vehkamäki 2004: 30).

Julkisuuslain 24.1 §:n mukaisia salassapitoperusteita, joiden perusteella asiakirja voidaan määrittellä salaiseksi, on yhteensä 31. Salassapidon perusteet voidaan jakaa kolmeen ryhmään, sillä perusteella, että suojaavatko ne yksityistä, yleistä vai julkisyhteisön intressiä. Osa salassapitoperusteista suojaa sekä yksityistä, että yleistä intressiä. (Mäenpää, 2016: 394).

Yksityistä intressiä suojaavia salassapitoperusteita ovat: yksityisen liike- ja ammattisalaisuudet; yksityisen elinkeinotoimintaa koskevat seikat, yksityishenkilön vuositulot ja

kokonaisvarallisuus, pakolaista tai turvapaikan, oleskeluluvan tai viisumin hakijaa koskevat asiakirjat, sosiaalihuolto, työhallinnon henkilöasiakkaan palvelut, terveys (mm. kaikki lääkärintodistukset), vammaisuus, seksuaalinen käyttäytyminen ja suuntautuminen, rikosasioissa henkilön yksityiselämään liittyvät arkaluonteiset tiedot, tiedot rikoksen uhrista, rikosasioissa mielentilatutkimus, henkilötutkinta ja soveltuvuus selvitys, hallintoviranomaisen tiedot tuomitusta ja vapautensa menettäneestä, psykologinen testi, soveltuvuskoe tai niiden tulos taikka arviointi, oppilashuoltoasiakirjat, koesuoritukset (arvostelumerkintöineen), henkilökohtaisten ominaisuuksien sanallinen arviointi, salainen puhelinnumero ja matkaviestimen sijaintipaikka sekä muutkin puhelin- ja osoitetiedot, jos henkilö on pyytänyt salassapitoa ja jos hänellä on perusteltu syy pelätä turvallisuutensa tulevan uhatuksi (turvakielto), poliittinen vakaumus (ei poliittisessa toiminnassa) ja yksityiselämän piirissä esitetyt mielipiteet tiedot elintavoista (esim. valtakirja ay-maksujen perimiseksi), osallistumisesta yhdistystoimintaan, vapaa-ajan harrastuksista, perhe-elämästä ja muista henkilökohtaisista oloista.

Yleistä intressiä suojaavia salassapitoperusteita ovat: Suomen kansainväliset suhteet, rikosilmoitus, esitutkinta ja syyteharkinta, rikosten ehkäiseminen ja selvittäminen, henkilötuntemerkit, poliisin, rajavartiolaitoksen ja tullilaitoksen sekä vankeinhoitoviranomaisen taktisia ja teknisiä menetelmiä ja suunnitelmia koskevia tietoja sisältävät asiakirjat, kanteluasiakirjat ennen asian ratkaisua, jos tiedon antaminen vaikeuttaisi asian selvittämistä tai aiheuttaisi asiaan osalliselle kärsimystä, turvajärjestelyt, onnettomuudet ja poikkeusolot, suojelupoliisin ja muiden viranomaisten asiakirjat, jotka koskevat valtion turvallisuuden ylläpitämistä, sotilastiedustelu ja sotilaallinen maanpuolustus, luonnonsuojelu, tarkastus- ja muuhun valvontatoimeen liittyvät seikat, jotka vaarantaisivat valvontaa tai aiheuttaisivat vahinkoa osalliselle, tulo ja raha- ja valuuttapolitiikka.

Julkisyhteisön omaa intressiä suojaavia salassapitoperusteita ovat: julkisyhteisön liike- ja ammattisalaisuudet, julkisyhteisön liiketoimintaa koskevat seikat, julkisyhteisöä työmarkkinaosapuolena tai maataloustukineuvottelijana koskevat tiedot ja julkisyhteisön oikeudenkäynnin osapuolena valmistelemaat asiakirjat.

Yksityistä tai yleistä intressiä suojaavia salassapitoperusteita ovat: rahoitusmarkkinat ja vakuutustoiminta, pääoma ja rahoitusmarkkinat, eräät tutkimusta ja tilastointia varten annetut tiedot, opinnäytetyön tai tieteellisen tutkimuksen suunnitelma ja perusaineisto,

teknologinen tai muu kehittämistyö (tietotaito, patentoitava idea) ja pääsykoe, muu koe ja testi (tehtäväpankit). (Mäenpää, 2016: 394).

Asiakirjasalaisuuden säilyttämisvelvoite tarkoittaa, että viranomaisen asiakirjaa tai sen kopiota ei saa näyttää eikä luovuttaa sivulliselle, eikä myöskään antaa asiakirjaa sivullisen nähtäväksi tai käytettäväksi (JulkL 22§). Salassapitovelvoitteen kannalta sivullisena voidaan pitää jokaista, jolla ei ole oikeutta saada tietoa asiakirjasta. Sivullisia ovat yleensä kaikki muut paitsi viranomainen, jonka asiakirjaa salassapito koskee.

Julkisuuslaki sisältää lisäksi säännökset vaitiolovelvollisuudesta ja hyväksikäyttökiellosta (23 §). Huomioitavaa on, että salassa pidettäväksi säädetty tieto on salainen, vaikkei sitä ole merkitty asiakirjaan. Vaitiolovelvollisia salassa pidettävistä asioista ovat rangastusvastuun uhalla julkishallinnon virkamiesten, viran- ja toimenhaltijoiden, työntekijöiden ja luottamustehtäviä hoitavien lisäksi myös mm. viranomaisessa tosiasiallisesti työskentelevät, kuten vapaaehtoistyötä tekevät. Vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvaa tietoa ei saa paljastaa senkään jälkeen, kun toiminta viranomaisessa tai tehtävän hoitaminen viranomaisen lukuun on päättynyt (Vehkamäki 2004:13).

Vaitiolovelvollisuus ja tiedon hyväksikäyttökielto koskee myös tallentamatonta tietoa, kuten viranomaisen puhelimitse saamat tiedot esimerkiksi henkilön terveydentilasta. Salassapidon tarkoituksena on suojata yksityisyyttä tai yleistä etua (Vehkamäki 2004:13).

3.2 Henkilötietolaki

Henkilötietolain (523/1999) tavoitteena on edistää hyvää henkilötietojen käsittelytapaa sekä taata yksityiselämän suoja henkilötietoja käsiteltäessä. Lakia sovelletaan henkilötietojen käsittelyyn kaikkialla ja se koskee kaikkia työnantajia, niin yksityisiä, kuin julkisia-kin. Laissa yksityisyyden suojasta ja henkilötietolaissa on loppujen lopuksi samat tavoitteet, mutta näkökulmat ovat hieman erilaisia. Henkilötietolaki on luonteeltaan yleislaki,

mikä tarkoittaa, että tietyiltä osin esimerkiksi nimikirjalaki ja lakia yksityisyyden suojasta menevät henkilötietolain edelle (Nyyssölä, 2001: 28-29).

Henkilötietolain johtoajatuksena on henkilötietojen ja henkilötiedoista syntyvien henkilörekisterien käsittely. Esimerkiksi kun työnantaja kerää tietoja työnhakijoista, syntyy henkilörekisteri ja henkilötietoja käsitellään (Nyyssölä, 2001: 28-29).

Henkilötieto-termi on määritelty Valtiovarainministeriön Vahti-raportissa seuraavasti: ”Kaikki tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön liittyvät tiedot (esim. nimi, henkilötunnus, kuva, biometrinen tai geneettinen tieto). Tunnistettavissa olevana pidetään henkilöä, joka voidaan suoraan tai epäsuorasti tunnistaa erityisesti tunnistetietojen, kuten nimen, sijaintitiedon, verkkotunnistetietojen tai yhden tai useamman henkilölle tunnusomaisen fyysisen, fysiologisen, geneettisen, psyykkisen, taloudellisen, kulttuurillisen tai sosiaalisen tekijän perusteella” (Valtiovarainministeriö, 2016).

Laissa henkilötiedot jaetaan kahteen eri ryhmään; ei arkaluonteisiin (esim. nimi, syntymäaika) ja arkaluonteisiin (esim. tiedot terveydentilasta). Valtiovarainministeriön Vahti-raportissa arkaluonteiset henkilötiedot määritellään seuraavasti: Tiedot, joista ilmenee rotu tai etninen alkuperä, poliittinen mielipide, uskonnollinen tai filosofinen vakaumus, ammattiliiton jäsenyys, geneettisiä tai terveyttä koskevia tietoja tai seksuaalista käyttäytymistä kuvaavia tietoja.

Arkaluonteisia asioita on myös mm. työntekijän sairaus, vammaisuus tai työntekijälle tehdyt hoitotoimenpiteet ovat arkaluonteisia. Tällaisia tietoa ei työnantaja saa yleensä käsitellä. Poikkeus tähän on, mikäli työnantaja tarvitsee tietoa esim. palkanlaskentaa varten (Paaneoja, 2009: 96).

3.3 Laki yksityisyyden suojasta

Laki yksityisyyden suojasta työelämässä (759/2004) täydentää henkilötietolakia ja siinä esitetään keskeisimpiä työelämän tietosuojakysymyksiä. Siinä säädetään työntekijää koskevien henkilötietojen käsittelystä, työntekijälle tehtävistä testeistä ja tarkastuksista,

teknisestä valvonnasta työpaikalla sekä työntekijöiden sähköpostien hakemisesta ja avaamisesta.

Lakia yksityisyyden suojasta sovelletaan niin työsuhteissa oleviin, kuin virkasuhteissa oleviin työntekijöihin sekä soveltuvin osin työnhakijoihin. Olennaista on, että laki koskee vain työntekijän/työnhakijoiden ja työnantajan välistä suhdetta. (Paaneoja, 2009: 95).

Lähtökohtaisesti jokaisella henkilöllä on oikeus päättää siitä, että minne mihin omia henkilötietoja luovutetaan. Lain pääperiaatteena on, että työntekijällä on oikeus käsitellä vain työntekijän työsuhteen kannalta tarpeellisia henkilötietoja. Näitä ovat esimerkiksi tiedot koulutuksesta tai pätevyydestä (Paaneoja, 2009: 96).

Kuntaliitto on lainvalvontaviranomaisten kannan mukaisesti ohjeissaan katsonut, että perustuslain yksityiselämän suojaa koskeva perusoikeus on julkisuutta ja sananvapautta koskevia perusoikeuksia painavampi. Tämä on syytä ottaa erityisesti huomioon myös, kun julkisia henkilötietoja käsitellään ja niiden julkistamista arvioidaan. (Kuntaliitto 2008).

3.4 EU-tietosuoja-asetus

EU:n yleinen tietosuoja-asetus (2016/679, "GDPR") on tullut voimaan 25.5.2016 ja sen siirtymäaika päättyy 25.5.2018. Tietosuoja-asetus koskee sekä julkista, että yksityistä sektoria. Asetus korvaa vuoden 1995 henkilötietodirektiivin (95/46/EY) sekä kansallisella tasolla annetun henkilötietolain (523/1999). Suomessa on asetettu työryhmä, joka valmistelee kansallista tietosuoja-asetusta, jossa tullaan tarkentamaan yleistä tietosuoja-asetusta. Työryhmän (EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanotyöryhmä, TATTI) on antanut 21.6. mietintönsä aiheesta ja johon on pyydetty eri tahoilta lausunnot, mm. tietosuojavaltuutetun toimistolta (Valtiovarainministeriö, 2016).

TATTI -työryhmä ehdottaa mietinnössään, että henkilötietolaki kumottaisiin ja tilalle säädetään uusi henkilötietojen suojaa koskeva yleislaki (tietosuojalaki). Työryhmä on todennut, että nyt voimaan tullut tietosuojajasetus on tietosuojalainsäädännön osalta suurin uudistus 20 vuoteen (Valtiovarainministeriö, 2016).

Yleisessä tietosuojajasetuksessa jää asetuksen suhde asiakirjojen julkisuuteen ratkaisematta. Tämä herätti keskustelua myös TATTI-työryhmässä, jonka mietinnössä todetaan, että työryhmässä oli julkisuusperiaatteen ja henkilötietojen suojan yhteen sovittamisen mahdollisuuksista eri näkemyksiä.

Toukokuussa 2016 voimaan tullut artikla nro 86 antaa mahdollisuuden kansallisen asiakirjajulkisuuden ja henkilötietojen suojan yhteensovittamisen (Valtiovarainministeriö, 2016).

Yleisesti ottaen julkishallinnon organisaatiot ovat olleet jo vuosikymmenet velvoitettuja toimimaan hyvän hallinnon periaatteiden mukaan, jotka on määritelty hallintolaissa (434/2003). Tämä on varmistanut osaltaan viranomaisen henkilötietojen käsittelyn asiallisuutta ja oikeudenmukaisuutta. Myös julkisuuslaki (621/1999) on edistänyt hyvän hallinnon toteutumista. Viranomaisten toiminnan kulmakivi on laillisuusperiaatteen noudattaminen, joka tarkoittaa sitä, että viranomaisen edellytetään noudattavan tarkoin lakia.

Yksityisen sektorin organisaatio on voinut oman yhteisönsä voiton tai muun intressin perusteella tehdä enemmän valintoja. Näin ollen yksityisen sektorin toimijoita ei myöskään ole valvottu samalla tavalla, kuin julkisen sektorin toimijoita, mm. eri henkilökisterien pidon osalta (Oikeusministeriö, 2017). Eu-tietosuojajasetus tuo nyt enemmän henkilötietojen suojaan ja henkilökisterien käsittelyyn liittyviä velvoitteita myös yksityiselle sektorille.

3.5 Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016 eli hankintalain tavoitteena on julkisten varojen käytön tehostamisen ohella turvata tarjoajille tasapuolinen kohtelu. Hankinnan arvo on tärkeässä asemassa, kun määritellään sitä, miten kulloinkin hankintalakia sovelletaan. Hankintalaki ei sovelleta kansallisten kynnsarvojen (esim. tavaroiden ja palveluiden osalta 60 000€) alittaviin hankintoihin, toki näidenkin osalta on hankintayksikön otettava huomioon hankinnan avoimuus ja syrjimättömyys (Kuntaliitto 2017).

Yhtiöittämissä yhteydessä voidaan joutua arvioimaan myös se, että onko yhtiön hankinnat hankintalain alaisia. Arvioinnissa tulee ottaa huomioon yhtiön toimintatapa ja toiminnan sisältö ja se, että muodostavatko ne hankintalaissa tarkoitetun julkisen hankintayksikön. Hankintayksiköksi määritellään yhtiö, jonka tavoitteena on yleisen edun mukaisten tarpeiden tyydyttäminen ja jolla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta. Yhtiöiden luonnetta on arvioitu useissa oikeustapauksissa, niin kansallisella, kuin EY-tuomioistuinten tasolla. Oikeuskäsittelyssä on kiinnitetty huomiota yhtiön kilpailuolosuhteisiin ja siihen, kuuluuko yrityksen toiminta julkisen viranomaisen tehtäviin. Lisäksi on arvioitu yhtiön voiton tavoittelua ja toiminnan taloudellista riskiä (Hallipelto, 2013: 210-2013).

Oikeuskäytännön mukaan julkisen edun mukaiseksi toiminnaksi, eli hankintalain tarkoittamiksi hankintayksiköiksi, on todettu olevan mm. kuntien elinkeinoyhtiöt, sosiaalisen tai kansanterveyden palvelujen tuottamiseksi perustetut yhtiöt, kuten kunnalliset vuokratiloyhtiöt tai Kansaneläilaitos. Sen sijaan vain kaupallista tai teollista toimintaa tekevät julkisomisteiset yhtiöt eivät kuulu hankintalain soveltamisalaan (Hallipelto, 2013: 210-2013).

Yksityisiä yrityksiä koskee hankintalain velvoitteet, mikäli ne saavat hankintaansa julkista, elinkeinotoimintaa varten tarkoitettua tukea yli puolet hankinnan arvosta. Tuen tulee kohdistua tiettyyn hankintaan. Yleinen toiminta-avustus ei ole hankintalain tarkoittama tuki (Hallipelto, 2013: 210-2013).

3.6 Tekijänoikeuslaki

Tekijänoikeuslain (404/1961) mukaan tekijänoikeus teokseen on henkilöllä, joka on luonut kirjallisen tai taiteellisen teoksen, esimerkiksi kirjallinen tai suullinen esitys, sävellystä tai näyttämöteos, elokuva, valokuva tai muu kuvataiteen teos, rakennustaiteen, taidekäsitteiden tai taideteollisuuden tuote. Teoksena pidetään myös karttaa sekä muuta selittävää piirustusta tai graafista taikka plastillisesti muotoiltua teosta sekä tietokoneohjelmaa.

Asiakirjoja voidaan myös pitää tekijänoikeuslain mukaisena teoksena, jolloin asiakirjan laatijalla on tekijänoikeus tähän asiakirjaan. Asiakirja voi olla muodostaan esimerkiksi muistio, selvitys tai tieteellinen tutkimus. Henkilön asemasta tai tehtävien luonteesta johtuu, että tekijänoikeus kuitenkin käytännössä näiden asiakirjojen osalta siirtyy työnantajalle. Tämä tarkoittaa sitä, että viranomaisen saa sen palveluksessa olevan henkilön luomaan teokseen tavanomaisen toimintansa edellyttämän käyttöoikeuden. Moraaliset oikeudet pysyvät silti asiakirjan laatineella työntekijällä. Esimerkiksi yliopiston palveluksessa oleva tutkija tai opettaja säilyttää täysimääräisen tekijänoikeuden tutkimustyöhönsä ja tekemäänsä opetusmateriaaliin. Yliopisto ei näin ollen voi vaatia tekijänoikeutta tutkimustyön tuloksena syntyvään asiakirjaan (Mäenpää, 2000: 31).

Tekijänoikeuslaissa on säädetty, että tekijänoikeus ei voi rajoittaa laissa säädettyä oikeutta saada tietoa viranomaisen asiakirjasta. Näin ollen tekijälle kuuluva oikeus määrätä luomastaan asiakirjasta joutuu väistymään julkisuuslain mukaisen tiedonsaantioikeuden toteutumiseksi. Viranomaisen palveluksessa olevan on ensisijaisesti noudatettava julkisuuslain määräyksiä. Joten viranomaisen ei voi tekijänoikeuteen vedoten kieltäytyä antamasta tietoa asiakirjasta (Mäenpää, 2000: 32).

3.7 Julkisuusperiaate

Julkisuusperiaatteen tavoitteena on, että jokaisella on oikeus saada luotettavasti tietoa viranomaisen toiminnasta ja julkisesta vallankäytöstä. Se ei kuitenkaan edellytä rajoituksetonta tiedon saatavuutta, esimerkiksi yksityiselämään liittyvät asiat ja yritysten liikesalaisuudet eivät sisälly julkisuusperiaatteen soveltamisalaan.

Julkisuusperiaatteen tarkoitus on oikeusvarmuuden turvaaminen. Näin taataan edellytykset yksilön oikeusturvalle. Myös tiedon julkisuus omalta osaltaan mahdollistaa julkisten varojen käytön valvonnan. Näin ollen asioiden julkisuus estää ennakolta lainvastaista tai epäasiallista hallintotoimintaa (Mäenpää, 2011: 96).

Julkisuusperiaatetta sovelletaan silloin, kun käytetään julkista valtaa. Tällöin toiminta on lakiin perustuvaa päätöksentekoa toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuuksista, joita ovat esimerkiksi lupien myöntäminen, maksujen perintä ja tarkastus- tai valvontatehtävät. Konkreettinen esimerkki valvontatehtävästä on järjestyksenvalvoja, joka käyttää tehtävässään julkista valtaa. Julkisen päätösvallan lisäksi julkisten palvelujen tuottaminen on julkisen hallintotehtävän hoitamista. Näitä ovat mm. yksityisen toteuttama hoito, opetus tai huolto (Mäenpää, 2011: 57-59).

4. ASIAKIRJOJEN JULKISUUDEN MÄÄRITTELY KUNTAYHTIÖISSÄ

4.1 Julkisuuslain soveltaminen

Julkisen tuen saaminen tai julkisyhteisön omistus ei merkitse sitä, että julkisuuslakia sovelletaan automaattisesti. Kuntien tai valtion omistamia yhtiöitä ei pelkästään omistuksellisen sidonnaisuuksien takia rinnasteta viranomaisiin, joihin julkisuuslaki sovelletaan. Sen sijaan, jos yhtiöille kuuluu julkista valtaa sisältäviä tehtäviä, yhtiöihin sovelletaan tämän vuoksia julkisuuslakia. Myös toimeksiantotehtävän hoitaminen voi velvoittaa julkisuuslakia sovellettavaksi (Mäenpää, 2000: 55).

Julkisuuslaki velvoittaa organisaatioita julkaisemaan mm. talous- ja liiketoimintasuunnitelmat. Tämä saattaa olla ongelmallista organisaation kilpailuasetelman kannalta. Toisaalta julkisuuslain mukaan liike- ja ammattisalaisuudet ovat salassa pidettäviä, minkä vuoksi on tärkeää, että yhtiö on määritellyt mikä on liike- ja ammattisalaisuuden alaista toiminta (Halipelto, 2013:72).

Yksityisen (yksityinen henkilö, yritys tai järjestö) hallussa oleva asiakirjaan ei sovelleta julkisuuslakia, mikäli kyseessä ei ole julkisen vallan käyttöön liittyvä asia. Poikkeuksena tähän on se, jos asiakirjan julkistamisella voidaan katsoa olevan rikosoikeudellista merkitystä, esimerkiksi jos se sisältää valtion turvallisuutta tai henkilön yksityisyyttä koskevia tietoja. Julkisen vallan käytön määrittelystä esimerkkinä on KHO 2010:68 tekemä ratkaisu asiassa, jossa todettiin, että ritarikunnat eivät kunniamerkkejä antaessaan käytä julkista valtaa, joten julkisuuslakia ei sovelleta ritarikuntien hallitusten toimintaan. Näin ollen ritarikuntien hallituksella ei ollut velvollisuutta suostua asiakirjapyyntöön (Mäenpää, 2011: 302).

Julkisuuslain lisäksi lainsäädännössä on erityissäännöksiä, jotka velvoittavat myös yksityisiä salassapitoon ja vaitioloon. Näitä velvoittavia säännöksiä löytyy mm. osakeyhtiölaista sekä yksityistä sairaanhoitoa, sosiaalitoimea sekä koulutusta säätelevistä lainkohdista (Mäenpää, 2000: 54).

Yksityinen toiminta ei sisälly julkisuuslain soveltamisalaan yksinomaan sillä perusteella, että toimintaan kohdistuu julkinen valvonta. Valvontaviranomaisella on kuitenkin oikeus saada tietoja valvontansa alaisesta asiasta, esimerkiksi järjestölle myönnetyn tuen käytöstä tai luvanvaraisen toiminnan asianmukaisuudesta. Julkisuuslakia sovelletaan tässä tapauksessa valvonta-asiakirjoihin ja valvontaan liittyviin selvityksiin (Mäenpää, 2000: 55).

Julkisuuslain myötä kunnallinen demokratia on vahvistunut. Lain 20 § velvoittaa kunnan viranomaiset aktiivisesti ja oma-aloitteisesti tuottamaan ja jakamaan tietoa. Hallituksen esityksen (HE 30/1998 vp.) perusteella viranomaisella on velvollisuus tuottaa tilastoja, julkaisuja ja päätöksentekoa kuvaavia aineistoja. Julkisuuslain velvoitteet ovat luoneet tilanteen, missä erityisesti yksityinen sektori joutuu tasapainoilemaan. Tätä on pyritty helpottamaan lainsäädännön avulla, esimerkiksi seutuyhteistyökokeilusta annetun lain (560/2002) 5§:ssä todetaan, että seutuyhteistyössä julkisuusperiaatetta on sovellettava, kun seutuorganisaationa toimii yksityinen yhdistys, osakeyhtiö tai säätiö (Salovaara, 2003: 5).

Voidaan todeta, että mikäli julkisyhteisön omistama yhtiö ei käytä julkista valtaa, julkisuuslaki ei koske osakeyhtiön asiakirjoja. Näin ollen toimintojen yhtiöittäminen vaikuttaa merkittävästi asiakirjojen julkisuuteen. Osakeyhtiön voi käytännössä suurelta osin itse päättää siitä, mitä asiakirjoja julkaistaan ja mitä ei. Osakeyhtiölain mukaan yhtiöllä on velvollisuus luovuttaa tietoja kaupparekisteriin ja verottajalle (Halipelto, 2013:73).

Hallituksen esityksessä (HE 26/2009) ammattikorkeakoululain muuttamisesta otettiin kantaa myös asiakirjojen julkisuuteen ja julkisuuslain soveltamiseen. Julkisuuslakia tul-taisiin edelleen soveltamaan ammattikorkeakouluissa julkisen hallintotehtävän hoitamisen kautta tuleviin tehtäviin esimerkiksi opiskelijavalintaan, opiskeluoikeuteen,

opintosuoritusten arviointiin ja opiskelijan kurinpitoon liittyviin päätöksiin. Laki laajentaisi mahdollisuuksia hallintolain esteellisyyssäännösten soveltamiseen hallintoasioiden hoitamisen lisäksi kaikkeen muuhunkin ammattikorkeakoulun toimintaan. Säännöksen tarkoitus on luoda yleinen luottamus ammattikorkeakoulujen toimintaan sekä varmistaa toiminnan läpinäkyvyys.

Asiakirjojen julkisuuteen sovellettaisiin jatkossa julkisuuslakia riippumatta siitä, onko kyseessä kunnan, kuntayhtymän, osakeyhtiön tai säätiön ylläpitämä ammattikorkeakoulu. Säännös ei koske palkkausta kuvaavien tietojen julkisuutta. Sen sijaan kunnan ja kuntayhtymän viranhaltijoiden ja työntekijöiden osalta palkkatietojen julkisuudesta säädetään nimikirjalaisissa. Muiden henkilöiden palkkatieto ei ole julkinen.

4.2 Hallinnon avoimuus

Osakeyhtiöitä koskevan corporate governance -periaatteen mukainen hyvä hallinto- ja johtamistapa suosittelee avoimuutta ja läpinäkyvyyttä muun muassa hallinto- ja johtamistapaa sekä yhtiön palkitsemisjärjestelmää koskevien tietojen julkistamisen. Myös vähemmistöosakkaiden suoja velvoittaa tapauskohtaisesti luovuttamaan yhtiötä koskevia tietoja (Halipelto, 2013:73).

Asiakirjojen julkisuutta määriteltäessä osakeyhtiömaailmassa vaitiolovelvollisuus on merkittävässä asemassa, vaikka osakeyhtiölaissa ei aiheesta varsinaista säännöstä olekaan. Sen sijaan osakeyhtiölaissa todetaan, että yhtiön johdon on huolellisesti toimien edistettävä yhtiön etua. Toisin sanoen hallituksen jäsenet eivät saa antaa yhtiön asioista tietoja, joiden ilmitulo voi vahingoittaa yhtiötä. Vaitiolovelvollisuus ei koske asiaa, joka on yleisessä tiedossa, esimerkiksi median kautta tietoon tullut yrityssalaisuus. Tällainen asia voi olla esimerkiksi tulosvaroitus, joka ennen julkistamista on salainen tieto (Kyläkallio, 2015: 611).

Kunnallisen osakeyhtiön hallinnollisen toiminnan ongelma ja haaste on asiakirjojen ja tietojen julkisuus ja salassapito. Rikosoikeudellisten sanktioiden pelko voi rajoittaa

merkittävästi johdon tai hallituksen jäsenen tahtoa keskustella yhtiötä koskevista asioista omistajakunnan edustajien kanssa. Kuntien toiminnan periaatteena on kuitenkin toiminnan avoimuus ja kunnallisten yhtiöiden ei pitäisi tarpeettomasti salata tietoa toiminnasta. Tähän on perusteena mm. se, että omistajalla eli kuntien asukkaille ja yhteisöillä, olisi mahdollisuus valvoa ja omalta osaltaan vaikuttaa julkisesti omistettujen yhtiöiden toimintaan (Ruohonen, 2017: 237-236).

Kunnallisten osakeyhtiöiden tulisikin arvioida päätösten ja toiminnan tiedottamien tarvetta. Esimerkiksi, jos kyseessä on kuntayhtiö, jonka toiminta on yleisen mielenkiinnon kohteena, avoimuus tiedottamisessa todennäköisesti lisääisi luottamusta yhtiön toimintaa ja johtoa kohtaan. Tiedottamisen periaatteista vastaavat yhtiön hallitus ja toimitusjohtaja. (Ruohonen, 2017: 239).

Osakeyhtiölain mukaan yhtiökokouksen pöytäkirjat ovat julkisia osakkeenomistajille tai hänen valtuuttamalleen henkilölle. Huomioitavaa on, että internet- sivulla julkaistavien pöytäkirjojen tarvitsee olla saatavilla vain osakkeenomistajalle. Yhtiön on myös toimitettava jäljennös pöytäkirjasta ja liitteistä osakkeenomistajalle, mikäli hän sitä pyytää. Pöytäkirjan liitteiden toimittamisesta syntyvät kulut korvaa niitä pyytänyt osakkeenomistaja. Yhtiö voi oman harkintansa mukaan luovuttaa yhtiökokouksen pöytäkirjan myös muille, mikäli se on yhtiön edun mukaista (Mähönen, 2013: 115).

Osakeyhtiön hallituksen pöytäkirjat eivät ole julkisia osakkeenomistajille, mutta osakkeenomistaja voi käyttää kyselyoikeutta yhtiökokouksessa ja saada näin tietoja hallituksen tekemistä päätöksistä. Hallituksen ja toimitusjohtajan tulee huolehtia siitä, että liikesalaisuudet tai sellaiset tiedot, jotka antaminen tuottaa yhtiölle olennaista haittaa, eivät julkaistu. Sen sijaan vähäisen haitan aiheutuminen ei ole peruste kieltäytyä vastaamasta (Immonen, 2017: 281). Yhtiökokouksessa kysymykseen vastaamisesta kieltäytyminen täytyy pystyä perustelemaan. Mikäli kysytyjä tietoja ei voida antaa kokouksen yhteydessä, johtuen siitä, että kyseisiä tietoja ei ole kokouksessa käytettävissä, tulee nämä puuttuvat tiedot antaa kirjallisena kysyjälle kahden viikon kuluessa (Mähönen, 2013: 116). Yhtiö voi halutessaan julkaista myös hallituksen pöytäkirjat.

Kuntayhtiön asioista ja asiakirjoista tulee julkisuuslain alaisuuteen kuuluvaa viranomaisen asiakirjoja silloin, kun asiakirja toimitetaan omistajakunnalle. Osakeyhtiön onkin hyvä määritellä toimittaessaan asiakirjoja osakaskunnalle, että mitkä asiakirjat tai asiat ovat julkisia ja mitkä salaisia. Salaisia voivat olla esimerkiksi liike- tai ammattisalaisuuden alaiset asiakirjat. (Ruohonen, 2017: 238)

Kuntalain 74 §:n mukaan tarkastuslautakunnalla ja tilintarkastajalla on salassapitoa koskevien säännösten estämättä oikeus saada kunnan viranomaisilta tietoja ja nähtäväkseen asiakirjoja, joita tarkastuslautakunta tai tilintarkastaja pitää tarpeellisina tarkastustehtävän hoitamiseksi. Tämän lisäksi kunnan tarkastuslautakunnalla on oikeus saada kuntayhtiön kunnan konsernijohdolle toimittamat asiakirjat, mikäli tarkastuslautakunta tarvitsee tietoja tarkastustehtävää tehdessään. Näin ollen tarkastuslautakunnan tietojensaantioikeus on muita kunnan luottamushenkilöitä laajempi. Tarkastuslautakunnalla ei kuitenkaan ole mahdollisuutta vaatia tietoja suoraan kuntayhtiöltä, mikä taas on mahdollista kunnan tilintarkastajalle. (Ruohonen, 2017: 245)

Myös ammattikorkeakoululaissa on otettu kantaa asiakirjojen julkisuuteen. Pykälässä 56 todetaan yksiselitteisesti, että ammattikorkeakoulun ja konsernin vahvistettu tilinpäätös liitetietoineen ja toimintakertomus ovat julkisia asiakirjoja. Osakeyhtiölain pykälässä 17 julkiseksi asiakirjaksi määritellään osakasluettelo.

4.3 Konserniohje ja sen juridinen sitovuus

Osakeyhtiölain perusteella osakkeenomistajille, eli tässä tapauksessa kunnalle, on oikeus saada julkiset tiedot, kuten tilinpäätökset, osakasluettelot, yhtiöjärjestyksen ja tiedot vastuuhenkilöistä. Osakkeenomistajan tiedonsaantioikeus voidaan määrittää kunnan konserniohjeessa, jonka yhtiön täytyy hyväksyä. Yhtiön on myös mahdollista jättää se hyväksymättä. (Ruohonen, 2017: 238)

Kuntalaissa määritellään konserniohjeen sisältö pakollisilta osiltaan. Näitä ovat mm. talouden suunnitteluun, riskienhallintaan, raportointiin, tiedottamiseen ja

luottamushenkilöiden tiedonsaantioikeuteen liittyvät asiat sekä hallintoon ja johtamistaan liittyvät asiat. Konserniohjeessa voidaan ohjeistaa myös muista, konsernihallinnon tärkeäksi katsomistaan asioista (Ruohonen, 2017:199).

Konserniohjeen oikeudellisesta sitovuudesta on kahdenlaista tulkintaa. Toisen mukaan se ei ole oikeudellisesti samalla tavalla sitova, kuin kunnan hallintosääntö. Tämä tarkoittaa sitä, että päätöstä ei voi kumota pelkästään sen perusteella, että se on konserniohjeen vastainen. Sen sijaan konserniohjeen vastainen toiminta voi johtaa joissakin tapauksissa työnjohdollisiin sanktioihin tai oikaisuihin. Toisen tulkinnan mukaan taas konserniohje voi olla oikeudellisesti sitova; tässä kohdin on tarkasteltava ohjeen sisältöä. Koska oikeudellisesta sitovuudesta ei ole täyttä varmuutta, kannattaa kunnissa tehdä konserniohjeen soveltaminen mahdollisimman selkeäksi. Yksi keino tähän on määrätä konserniohjeen sitovuudesta kunnan hallintosäännössä (Ruohonen, 2017:194)

Lainsäädännössä konserniohje on luonteeltaan alisteinen suhteessa osakeyhtiölakiin, mikä tarkoittaa sitä, että osakeyhtiölain mukaista, konserniohjeen vastaista päätöstä ei voi moittia. Toki tilanne on toinen, jos konserniohjeen määräys yhtiöjärjestyksessä (Ruohonen, 2017: 197).

5. ASIAKIRJOJEN JULKISUUS JA OIKEUSKÄYTÄNNÖT

Tarkastelen seuraavassa asiakirjojen julkisuutta tarkemmin kolmen eri näkökulman kautta; hallinto, henkilöstöasioiden hoito sekä opetukseen liittyvät asiat. Tavoitteenani on tehdä vertailua käytännöissä kuntayhtymissä verrattuna kunnalliseen osakeyhtiöön. Lisäksi olen ottanut tarkasteluun mukaan Korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) tekemiä päätöksiä. sekä muutamassa kohdin viitattu oikeuskanslerin, oikeusasiamiehen sekä tietosuoja-valtuutetun tekemiin ratkaisuihin.

5.1 Hallinto

Seuraavassa käsitellään asiakirjojen julkisuutta eri organisaatiomuodoissa hallintoasioiden näkökulmasta.

5.1.1 Julkisuusperiaate vs. liikesalaisuus

Korkein hallinto-oikeus on 13.4.2016 käsitellyt valitusta (13.4.2016/1310), jossa vaadittiin saada nähtäväksi kunnallisen osakeyhtiön (Kunta-asunnot Oy:n) taloudellisesta tilanteesta laaditun selvityksen. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus oli hylännyt asiakirjapyyntö, perusteenaan, että asiakirjan sisältö on liike- tai elinkeinosalaisuutena pidettävää tietoa. Koska hallinto-oikeuden tulkinnan mukaan vain osa asiakirjan sisällöstä on salassa pidettävää, tieto tulisi antaa asiakirjan julkisesta osasta. KHO ei käsittelyssään muuttanut hallinto-oikeuden antamaa päätöstä.

Julkisuuslakia käsitelleessä hallituksen esityksessä (HE 30/1998 vp) on todettu, että liike- tai ammattisalaisuutta ei laissa ole tarkemmin määritelty. Hallituksen esityksen mukaan liikesalaisuudella tarkoitetaan taloudellisuonteisia, kaupankäynnin alaan kuuluvia yrityksen salaisuuksia. Liikesalaisuuteen kuuluu myös niin sanotun know-how:n suoja. Liikesalaisuus voi olla myös tekninen salaisuus. Liike- ja ammattisalaisuudet ovat asioita, joiden tulee jäädä julkisuuden ulkopuolelle.

Edelleen hallituksen esityksessä (HE 30/1998 vp) pohditaan liikesalaisuutta rikoslain näkökulmasta, yrityssalaisuudella tarkoitetaan liike- tai ammattisalaisuutta tai muuta vastaavaa elinkeinotoimintaa koskevaa tietoa, jonka elinkeinonharjoittaja pitää salassa ja jonka ilmaiseminen olisi omiaan aiheuttamaan taloudellista vahinkoa joko hänelle tai toiselle elinkeinonharjoittajalle. Yrityssalaisuuden alalajit ovat liike- ja ammattisalaisuudet. Yrityssalaisuus voi koskea esimerkiksi tuotteiden valmistusmenetelmiä ja tuotekehittelyä tai taloudellisia, hallinnollisia ja yhteiskunnallisia tietoja. Yrityssalaisuuden tunnusmerkkejä ovat myös tiedon haltijan salassapitotahto tai salassapitointressi. Julkisuuslaissa ei ole määritelty rikoslaissa käytettyä yrityssalaisuuden käsitettä sen vuoksi, että salassapito edellyttäisi rikoslaissa omaksutun määritelmän mukaan yrittäjän salassapitotahdon selvittämistä.

Esityksessä HE 30/1998 vp on myös todettu, että julkisuuslain mukaan toiminnan harjoittajan salassapitotahto ei ole yksistään ratkaiseva, vaan viranomaisen on arvioitava salassapitointressit kokonaisuutena. Viranomaisen on kuitenkin asianmukaista epäselvissä tapauksissa kuulla yrittäjää ja ottaa arvioinnissa huomioon yrittäjän salassapitotahto sekä yrittäjän tiedon antamisen vaikutuksista esittämät selvitykset.

Kuntien ja yksityisten erilaiset yhteishankkeet ja julkisten palvelujen ostaminen ja tuottaminen ovat lisääntyneet viime vuosina. Tämä luo omat haasteensa päätöksenteon julkisuuteen. Ilkka-lehden kesällä 2016 julkaisemassa artikkelissa Tampereen yliopiston julkisoikeuden rehtori Asko Uoti toteaa, että kunnallisen päätöksenteon julkisuusperiaate uhkaa jäädä liikesalaisuuksien jalkoihin, koska kunnallisessa päätöksenteossa sovelletaan yhä useammin osakeyhtiölakia. Tulkintaongelmia syntyy mm. siksi, että osakeyhtiölaki ei määrittele liikesalaisuutta tarkasti. Liikesalaisuuden käsite on joustava ja laaja, joten palveluyhtiöt voivat sisällyttää liikesalaisuuden sisälle monia asioita. Yrityksillä ja päättäjillä on tätä kautta laaja liikkumavara siinä, mitä asioita salataan. Tämä on näkynyt varsinkin tällä vuosikymmenellä sote- palvelujen ulkoistamisessa. Yrityksillä on oikeus salata liikeasioitaan mahdollisimman pitkälle. Kuntapäätäjien tulisi tiedostaa omat oikeutensa ja vaatia päätöksenteon julkisuutta ja avoimuutta niin paljon, kuin se on

mahdollisista liikesalaisuuden antamisessa raameissa. Tämä edellyttää sitä, että kuntien toimijoiden pitäisi tuntea myös yksityisoikeudellista sääntelyä (STT 2016).

Liikesalaisuuden määrittely ja sen salassapidon määrittely ei näyttäisi olevan yksiselitteistä lainsäädännönkään näkökulmasta. Siksi monesti on helpompi julistaa koko asiakirja salaiseksi, kuin päättää siitä, että mikä osa asiakirjasta on liikelaisuuden piirissä.

Kuntayhtiön olisikin määriteltävä liikesalaisuuden piiriin kuuluvat osiot ja mietittävä perusteet tälle. Myös olisi määriteltävä millä perusteilla asioita laitetaan salaisiksi liikesalaisuuden perusteella. Tämä vaatii yrityksen henkilöstön perehtymistä osakeyhtiölainsäädäntöön. Tämä määrittelytyö olisi hyvä olla mukana, esimerkiksi kun mietitään yhtiön toiminnan riskienhallintaa. Kuntayhtiön omistajataho voi määrätä konserniohjeessaan kuntayhtiön riskienhallinnasta. Riskienhallinta sisältää riskianalyysin ja riskienhallintasuunnitelman, jota tulisi pitää ajantasaisena. (Ruohonen, 2017: 203)

5.1.2 Hankintaprosessin julkisuus

Liikesalaisuuksien arviointi liittyy hyvin useasti hankintaprosessiin ja siihen liittyviin asiakirjoihin. Yleisenä periaatteena on julkisten hankintojen osalta, että asiakirjojen julkisuus riippuu hankinta-asian käsittelyvaiheesta. Tarjouspyyntö on julkinen silloin, kun se on allekirjoitettu. Tieto tarjousten jättäjistä on julkinen asia sen jälkeen, kun tarjous on rekisteröity koulutuksen järjestäjällä esimerkiksi diaariin. Hankintayksikölle saapuneet tarjousasiakirjat tulevat julkisiksi asianosaisille, kun hankintapäätös on tehty. Tarjoukseen liittyvän kokonaishinnan lisäksi myös yksikköhinnat ja hintaerittelyt ovat pääsääntöisesti asianosaisjulkisia, koska tarjouskilpailun voittaja on saatettu valita näiden tietojen perusteella. Asianosaisellakaan ei ole oikeutta toisen tarjouksen tekijän liike- tai ammatillisuuksia koskeviin tietoihin. Lopullisesti kaikki hankinta-asiakirjat liikesalaisuuksia lukuun ottamatta tulevat julkisiksi, kun hankintasopimus on tehty.

Tarjoajaa voidaan pyytää merkitsemään salaisina pitämänsä asiat selkeästi ja esittämään ne mieluummin omana asiakirjanaan. Hankintayksiköllä säilyy kuitenkin hankintavalta siitä, sisältääkö jokin asiakirja salassa pidettävää tietoa. Korkein oikeus on käsitellyt

hankinta-asiakirjojen julkisuutta mm. seuraavasti tapauksessa 29.11.2007/3078 KHO:2007:83:

Kyseessä oli puheliikennepalvelujen tarjouskilpailusta. Kaupunginhallitus piti tarjousasiakirjojen sisältämiä yksikköhintoja tarjouksen tehneen elinkeinonharjoittajan liikesalaisuuksina, joten ne eivät olleet julkisia tietoja. Hallinto-oikeus päätyi samaan ratkaisuun perusteenaan, että julkisuuslain mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja yksityisestä liike- tai ammattisalaisuudesta.

KHO ei muuttanut hallinto-oikeuden päätöstä. KHO totesi mm., että asianosaisen tietojensaantioikeuden rajoituksia koskevan julkisuuslain 11 §:n 2 momentin 6 kohdan mukaan asianosaisella ei ole oikeutta viranomaisen järjestämässä tarjouskilpailussa toisen tarjouksen tekijän liike- tai ammattisalaisuutta koskeviin tietoihin tarjouksen hintaa lukuun ottamatta. Hallituksen esityksessä (HE 30/1998) tämä asia tarkennetaan maininnalla, "ettei asianosaisen tietojensaantioikeus murtaisi teknisen liike- ja ammattisalaisuuden suojaa".

Todetaan, että kuntayhtiössä kriteerit liike- ja ammattisalaisuuden osalta tulisi olla määriteltyä myös hankintaprosessissa.

5.1.3 Liiketoiminnan myynti

KHO antoi ratkaisunsa asiassa, joka koski liiketoiminnan myyntiin liittyvän kauppakirjan julkisuutta (KHO 23.1.2017/184). Kyseessä oli Jyväskylän yliopiston ympäristöntutkimuskeskuksen toiminnan myynti Nap Labs Oy:lle. Yliopiston harjoittamaan kaupalliseen liiketoimintaan koskeviin asiakirjoihin sovelletaan julkisuuslakia. Yliopiston mukaan kauppakirjan salassa pidetyt kohdat sisältävät sopimuksen yksityiskohtaiset, liiketoiminnalliset sopimusehdot sekä luovutetun liiketoiminnan teknis-taloudellisia yksityiskohtia, jotka sisältävät tietoa kaupan ehdoista liittyvät tiedot kiinteästi Nab Labs Oy:n harjoittamaan elinkeinotoimintaan. Niiden julkistaminen voisi antaa yhtiön kilpailijoille kilpailuetua ja heikentää yhtiön mahdollisuuksia sekä neuvotteluasemia.

Hallinto-oikeus katsoo, että kauppahintatietoa ei voida Nab Labs Oy:n liikesalaisuutena luovuttaa valittajalle. Tämän lisäksi tiedot kaupan kohteena olevan liiketoiminnan mukana siirtyneestä omaisuudesta sekä liitteenä oleva laskelma työsuhdevelvoitteista ja palkkakorvauksesta. Tämä liite sisältää tietoja työntekijöiden palkkauksesta, jotka ovat henkilöiden taloudellista asemaa kuvaavina julkisuuslain nojalla salassa pidettäviä. Sen sijaan muilta osin kauppakirja on julkinen asiakirja. KHO ei muuta päätöstä salassa pidettävien osioiden osalta.

Tässä tapauksessa ja monissa muissakin vastaavissa käsittelyissä yksi asia, johon tulisi kiinnittää huomiota on kulunut aika. Prosessi alkoi 23.3.2014 ja päättyi KHO:n päätökseen 23.1.2017 eli aikaa valitusprosessissa on kulunut melkein kolme vuotta. Edellisessä KHO hankinta-päätöksessä valitusprosessin aikajana oli 2.5.2005 - 29.11.2007 eli käsittelyaika oli 2,5 vuotta. Moni asia ehtii tässä ajassa liiketoiminnoissa muuttua, joten onko KHO:n päätöksen mukaan julkaistuilla lisätiedoilla enää mainittavaa lisäarvoa?

Kun lähdetään tekemään liiketoiminnan myyntiprosessia, tulisi kuntayhtiöissä pohtia myös kriteerit liike- ja ammattisalaisuuden osalta.

5.1.4 Asiakirjan määrittely

Julkisuuslain 5 § määrittelee asiakirjaksi viranomaisen hallussa olevan asiakirjan, jonka viranomainen on laatinut tai se on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten. Myös asiakirjaa, joka on laadittu viranomaisen antaman toimeksiannon johdosta, pidetään asiakirjana. Poikkeuksena ovat muistiinpanot tai luonnokset, joita asiakirjojen laatija ei ole vielä antanut eteenpäin. Hallituksen esityksessä (HE 30/1998) todetaan, että viranomaisen tekemät keskeneräiset asiakirjat eivät ole julkisuuslain tarkoittamia asiakirjoja. Esityksessä painotetaan erityisesti sitä, että julkisuuslakia ei sovelleta viranomaisen itse laatimiin tai hänen haltuunsa jääviin muistiinpanoihin.

Asiakirja voi olla kirjallinen tai kuvallinen esitys, se voi olla atk-, ääni tai kuvatallenne. Huomioitavaa on, että julkisuuslain tarkoittamia asiakirjoja ovat myös sähköpostiviestit.

Tiedonsaantioikeus koskee asiakirjallista, tallennettua tietoa. Sen sijaan julkisuuslaki ei koske pelkästään suullisesti tai puhelimitse saatua tietoa (Vehkamäki, 2004: 13). Sen sijaan viranomaisen asiakirja ei ole viranomaisen palveluksessa olevan henkilön yksityishenkilönä tai luottamustehtävän hoidon kautta saatu asiakirja, vaikka asiakirja olisi henkilön työhuoneessa (Mäenpää, 2011: 303).

Hallituksen esityksessä (HE 30/1998 vp), jossa käsitellään julkisuuslakia, mainitaan esimerkkeinä asiakirjoista, jotka eivät ole julkisuuslain alaisia asiakirjoja. Näitä ovat viranomaisten sisäisiä kokouksia tai sisäistä hallintoa varten laaditut viestit, tiedotteet, muistiot, pöytäkirjat ja muut sellaiset asiakirjat. Lisäksi näitä ovat vapaamuotoiset tiedotteet ja muut keskusteluja korvaavat viestit, joita ei käytännössä luetteloida tai arkistoida. Edelleen hallituksen esityksessä mainitaan sisäistä työskentelyä varten laadittuina asiakirjoina henkilöstön virkistystoimintaa koskevat ja niihin rinnastettavat asiakirjat, työajan seurantajärjestelmät sekä viranomaisten vapaamuotoiseen rutiiniasioiden viestintään käytettävät muistiinpanoluonteiset asiakirjat ja niitä sisältävät ja välittämät järjestelmät. Näiden asiakirjojen sulkemista pois julkisuuslain soveltamisalasta perustellaan hallituksen esityksessä sillä, että virkamiesten välisen kommunikoinnin ja mielipiteidenvaihdon vapauden säilyttäminen on välttämätöntä viranomaisen toiminnan turvaamiseksi.

Olli Mäenpää (Hallinto-oikeus, 2013, s. 642-643) katsoo, että julkisuuslain 5 §:n 4 momentissa tarkoitettuina sisäisen työskentelyn asiakirjoihin kuuluvat myös pelkästään viraston sisäistä hallintoa varten laaditut asiakirjat ja tekniset neuvottelu- ja valmisteluasiakirjat, joilla ei ole välitöntä vaikutusta asian sisältöön. Mikäli sisäisessä työskentelyssä laadittu asiakirja liittyy kiinteästi päätöksenteon valmisteluun tai merkittävään suunnitelmaan, sitä ei yleensä voida pitää sisäisen työskentelyn asiakirjana. Täältä osin on keskeinen merkitys selvitysten julkisuutta koskevalla sääntelyllä. Muuten keskeneräiseen asiaan liittyvä viranomaisen selvitys tulee nimittäin julkiseksi, kun se on valmis käyttötarkoitukseensa (julkisuuslaki 6 § 1 momentti 5 kohta). Lisäedellytyksenä on, että tällainen selvitys muodostaa itsenäisen kokonaisuuden ja että se kuvaa merkittävän ratkaisun tai suunnitelman vaihtoehtoja, perusteita ja vaikutuksia.

Viranomaisen tekemien muistiinpanojen asemaa on käsitelty kahdessa korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä: KHO 2016:131 ja KHO 13.9.2016/3803. Ensimmäisessä päätöksessä kyseessä oli verotarkastus, jonka kohteena olevan yrityksen työntekijöiden haastatteluista oli tehty muistiinpanoja. Tämän tyyppisissä tilanteissa hallintolaki vaatii suullisesti esitetystä selvityksestä tekemään asianmukaisen kirjauksen tai rekisteröinnin. Näitä muistiinpanoja käytettiin tausta-aineistona varsinaisessa verotarkastuksessa ja tätä kautta ne vaikuttivat suoraan tehtyihin päätöksiin. Lisäksi näitä tietoja ei ollut saatavissa muista asiakirjoista.

Toisessa KHO-päätöksessä sen sijaan päädyttiin toisenlaiseen ratkaisuun. Siinä todettiin, että yrityksen verotarkastuksen yhteydessä tehdyt excell- taulukot ja tietokannat olivat luonteeltaan asian hahmotelmia ja luonnoksia, joihin ei julkisuuslakia sovelleta.

Näistä päätöksistä voidaan tehdä päätelmä, että muistiinpano jää julkisuuslain ulkopuolelle, jos se on tarkoitettu viranomaisen omaan käyttöön ja jää viranomaisen haltuun. Jos taas muistiinpano laaditaan selvityksenä ja sitä käytetään suoraan asian käsittelyssä ja siihen liittyvässä päätöksenteossa, niin tässä kohdin se on asiakirja, johon sovelletaan julkisuuslakia. Toisin sanoen kenellä tahansa on oikeus lukea asiakirja, mikäli julkisuuslain salassapitosäännökset eivät tätä estä. Käytännössä muistiinpanojen sisältö on hyvä siirtää erilliseen asiakirjaan, esimerkiksi muistioon tai pöytäkirjaan jota käytetään julkisena selvitysaineistona. Näin varsinaiset muistiinpanot säilyvät muistiinkirjoittajan omina (Kuntaliitto 2016).

Oikeudessa on otettu kantaa myös power-point-esitysten julkisuuteen. Toimittaja oli pyytänyt Porin kaupungin teettämän ilmapiirin kehittämistutkimuksen tulosten aineiston. Tämä kyseinen selvityksen purku oli tehty suullisesti palautetilaisuudessa, jossa oli keskustelun tukena käytetty power-point-kalvoja. Hallinto-oikeuden kannanoton mukaan power-point kalvot ovat viranomaisen sisäistä työskentelyä varten laadittua aineistoa, jota ei arkistolainsäädännön mukaisesti pidetä viranomaisen asiakirjana, eikä näin ollen julkisuuslain mukaisena julkisena asiakirjana. Joten toimittajalla ei ollut oikeutta saada power-point -esityksestä tietoa. Korkein hallinto-oikeus käsitteli myös asiaa (KHO:2012:68. KHO ei kuitenkaan muuttanut hallinto-oikeuden päätöstä; lisäselvitysten jälkeen KHO

tulkitsi, että power-point -esitys oli palautetilaisuudessa käydyn keskustelun tukiaineisto, josta yksinään ei voisi saada selkeää kuvaa tutkimuksen tuloksista, vaan esitys olisi vaahtunut tuekseen tallenteen suullisesta esittelystä sekä käydystä keskustelusta.

Tämän tyyppisten asiakirjojen julkisuuden pohtiminen koskee erityisesti peruskuntia ja niiden viranomaisia. Kuntayhtiöiden osalta muistiinpanot ovat selkeämmin yhtiön sisäisiä asiakirjoja, jota myös jäävät yhtiölle.

5.1.5 Ulkopuolisten tekemät selvitykset

KHO on ottanut kantaa (KHO:2015:171) hovioikeudessa ulkopuolisena toimeksiantona laaditun yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoselvitys julkisuudesta. Selvityksessä käsiteltiin kohteena olevia ongelmia systemaattisesti henkilöstöryhmittäin ja osastoittain sekä esitettiin toimenpidesuosituksia. Hovioikeus oli kieltäytynyt antamasta asiakirjaa sitä pyytäneille toimittajille, vedoten julkisuuslain 5§:n 4 momenttiin, jossa todetaan viranomaisen sisäistä työskentelyä varten laadittaviin asiakirjoihin ei sovelleta julkisuuslakia. Hallinto-oikeus otti asiaan saman kannan. KHO käsitteli asiaa ja äänesti asiasta; 4-3 äänin voitti kanta, jonka mielestä kyseinen selvitys on julkinen. Julkisen kannan perusteena esitettiin, että koska selvitys on luonteeltaan ulkopuolinen esitys, jossa käsitellään kohteena olevia ongelmia henkilöstöryhmittäin ja osastoittain esittäen myös toimenpide-ehdotuksia. Näin ollen selvityksellä ja siinä käsitellyillä ongelmilla voi olla hovioikeuden ulkopuolelle ulottuvia vaikutuksia, esimerkiksi oikeuslaitoksen yleiseen luottamukseen. Asiakirjaa ei voida pitää julkisuuslain 5 §:n 4 momentissa tarkoitettuna sisäistä työskentelyä varten laadittuna asiakirjana, joten selvitys on tällöin julkinen.

Kielteistä kantaa äänestäneet perustelivat kantaansa mm. seuraavasti: ”Julkisuuslain 5 §:n 4 momentin keskeisenä tarkoituksena on turvata viranomaisen sisäisen kommunikoinnin ja mielipiteenvaihdon vapauden säilyminen. Esillä olevan kaltaisen alustavan ja jatkotoimenpiteiden pohjaksi tarkoitetun sisäisen selvityksen luokittelu viranomaisen asiakirjaksi johtaisi sen tulemiseen julkiseksi julkisuuslain 6 §:n pääsäännön mukaisesti heti valmistuttuaan, ellei julkisuuslain 24 §:n 1 momentista muuta johdu. Tällöin viraston johto ja

sen henkilöstö eivät voisi vapaasti muodostaa mielipidettään niistä toimista, joihin sisäinen selvitys antaa aihetta, vaan asiaa käsiteltäisiin jo ennalta julkisuudessa.”

Vuosikirjaratkaisussaan KHO 2002:20 korkein hallinto-oikeus katsoi, että työvoima- ja elinkeinokeskusten henkilöstöbarometria, joka perustui työtyytyväisyyttä koskevaan työvoima- ja elinkeinokeskuksissa toteutettuun työnantajan henkilöstölleen tekemään kyselyyn, oli pidettävä sellaisena julkisuuslain tarkoittamaa organisaation sisäistä työskentelyä varten laadittuna asiakirjana, jota ei arkistolainsäädännön mukaan, eikä julkisuusperiaatteen mukaan, ollut liitettävä arkistoon. Joten henkilöstöbarometriä koskevan asiakirjapyyntöön oli voinut hylätä, sillä henkilöstöbarometri ei ollut sellainen asiakirja, johon julkisuuslakia sovelletaan.

Toisen tyyppisiäkin KHO:n ratkaisuja aiheesta on; KHO:n julkaisematon ratkaisu 28.10.2013, taltionumero 3380, koski raporttia, jonka oli laatinut sisäasiainministeriön pelastusosaston asettama selvitysmies, jonka tehtävänä oli ollut perehtyä työhyvinvoinnin ja henkilöstöjohtamisen tilanteeseen Hätäkeskuslaitoksen keskushallinnossa. Toimeksiannon mukaan selvitysmiehen tuli tehdä ehdotuksia organisaation tilanteen korjaamiseksi. Tässä tapauksessa KHO katsoi, että kyseinen raportti oli kokonaisuudessaan julkinen asiakirja. KHO totesi ratkaisunsa perusteluissa, että raportin osia voitaisiin erillisinä asiakirjoina ja toisenlaisen prosessin yhteydessä pitää julkisuuslain 5 §:n 4 momentissa tarkoitettuina viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laadittuina asiakirjoina, joihin ei sovelleta julkisuuslakia. Mutta tässä tapauksessa kyse on sisäasiainministeriön ja Hätäkeskuslaitoksen ulkopuolisen selvitysmiehen laatimasta raportista. Raportti sisältää selvitysmiehen toimenpide-ehdotuksia, johdin kohdeorganisaation tulee reagoida. Kun raporttia arvioidaan kokonaisuutena, ei sitä voi pitää julkisuuslain 5 §:n 4 momentissa tarkoitettuna viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laadittuna asiakirjana, vaan pykälän 2 momentissa tarkoitettuna viranomaisen asiakirjana, johon sovelletaan julkisuuslakia ja tätä kautta asiakirja on julkinen.

Muita yksittäisiä esimerkkejä KHO oikeuskäytännöstä asiakirjojen julkisuudesta ja erityisesti siitä näkökulmasta, että onko asiakirja julkisuuslain mukainen organisaatioin sisäinen asiakirja vai ei:

Viranomaisen sisäistä työskentelyä varten laadituiksi asiakirjoiksi on katsottu muuan muassa Tampereen kihlakunnan ulosottoviraston työilmapiirikartoitus (KHO 7.7.2004 taltionumero 1672), poliisihallituksen ja suojelupoliisin edustajien henkilöstön edustajien keskustelutilaisuudesta laadittu muistio (KHO 26.10.2012 taltionumerot 2982 ja 2983), Kilpailuvirastossa markkinaoikeudessa käsiteltävään asfalttikartelliasiaan liittyen laaditut luonnokset todistajille suullisessa käsittelyssä esitettävistä kysymyksistä (KHO 14.8.2015 taltionumerot 2197, 2198 ja 2199) sekä ministerin sähköisen kalenterin merkinnät, jotka liittyivät ministerintoimen hoitamiseen (KHO 18.3.2015 taltionumero 781).

Viranomaisen sisäistä työskentelyä varten laadittuina asiakirjoina ei sen sijaan ole pidetty muun muassa Kansaneläkelaitoksen järjestämässä tilaisuudessa syntyneistä ravintola-, baari-, yökerho-, luottokortti- ynnä muista laskuista, jotka on maksettu Kansaneläkelaitoksen varoista (KHO 22.1.2001 taltionumero 88), Suomen Pankin johtokunnan jäsenten edustuskuluista aiheutuneita tositteita ja matkalaskuja sekä edustustilojen varauslomakkeita (KHO 6.6.2001 taltionumero 1375), Suomen EU-politiikan tahtotila -nimisen kutsuvierasseminaarin osallistujaluetteloa (KHO 2012:88) sekä ulkoasiainministeriön vierashallintajärjestelmää (KHO 2.10.2014 taltionumero 2933).

Julkisuuslain 5 §:n 3 ja 4 momentin välistä rajanvetoa kuvaa tapaus KHO 2001:66, jossa oli kyse käräjäoikeudessa pidetyn memoriaalipöytäkirjan julkisuudesta. KHO katsoi, että memoriaalipöytäkirja on julkisuuslaissa tarkoitettu muistiinpano, johon lakia ei sovelleta, vaikka memoriaalipöytäkirjalla voi olla merkitystä siihen, vastaako lopullinen pöytäkirja oikeudenkäynnissä tapahtunutta.

Näiden KHO-päätöksen perusteella voi todeta, että asiakirjojen julkisuuden tai ei -julkisuuden pohtiminen on monisyinen asia, joka koskee erityisesti julkista viranomaista, ei niinkään kuntayhtiötä.

5.1.6 Sähköpostiviestien lähettäjä- ja otsikkotietojen julkisuus

KHO on käsitellyt sähköpostiviestien lähettäjä- ja otsikkotietojen julkisuutta päätöksessään 9.2.2017/510. Eduskunnalta oli pyydetty listausta sivistysvaliokunnan puheenjohtajan ja sihteerin vastaanottamien sähköpostiviestien päivämääristä, lähettäjistä ja otsikoista kahden kuukauden ajalta. Tietopyyntöön on tehty kielteinen päätös. Perusteluina tähän on todettu, että pyydetyt sähköpostitiedot eivät ole Suomen perustuslain 50 §:n 2 momentin tai eduskunnan työjärjestyksen 43 a §:n tarkoittamia valiokunnan asiakirjoja. Lisäksi Laissa sähköisen viestinnän tietosuojasta 4 §:ssä säädetään sähköpostitietojen luottamuksellisuudesta, jonka perusteella tietoja ei voi luovuttaa. KHO ei päätöksessään muuttanut eduskunnan kansliatoimikunnan päätöstä.

Korkein hallinto-oikeus otti päätöksessään (18.8.2016 KHO:2016:117) kantaa yrityksen asiakirjojen julkisuuteen, kun yrityksen nimitystoimikunnan jäsen on virkamies. Tapauksessa valtioneuvoston kanslia kieltäytyi antamasta tiedotusvälineille selvitystä kokouspalkkioista. Selvitystä käytettiin perusteluna yhtiökokouksen päätösesitykselle. Kansilian mukaan selvitys on yhtiön omia asiakirjoja, joten ne eivät ole julkisuuslain tarkoittamalla tavalla julkisia. KHO:n päätöksen mukaan kyse on kuitenkin viranomaisen asiakirjoista, koska asiakirjat olivat nimitystoimikunnan johdossa olleen virkamiehen hallussa. Lisäksi KHO katsoi, että virkamiehen rooli yhtiössä perustui häneen virkaansa, eikä asemaan yksityisenä henkilönä (STT 2016).

Kuntayhtiöiden osalta huomionarvoinen asia on, että missä roolissa henkilöt ovat mukana toiminnassa. Mikäli valtioneuvoston kanslian päätös asiassa olisi jäänyt voimaan, sen olisi voinut tulkita julkisuuslain kiertämiseksi siten, että virkamiehen voidaan tilanteesta riippuen katsoa olevan julkisuuslaissa tarkoitettu viranomainen tai että hän ei ole tässä asemassa. Toimintatapa rajoittaisi asiakirjajulkisuutta ja haittaisi tiedotusvälineiden ja muiden tahojen mahdollisuuksia valvoa viranomaistoimintaa.

5.2 Henkilöstöasiat

Kuntayhtymällä ja kunnalla olevat virkasuhteiset työsuhteet muuttuvat osakeyhtiöön siirryttäessä työsopimussuhteisiksi, joihin sovelletaan työsopimuslakia. Virkoja ja siten myös virkamääräyksiä voi olla vain julkisella sektorilla eli valtiolla, kunnilla, kuntayhtymillä tai kirkolla. Seuraavassa käsitellään asiakirjojen julkisuutta eri organisaatiomuodoissa henkilöstöasioiden näkökulmasta.

5.2.1 Työsuhteeseen valinta

Hakemus julkiseen tehtävään tai virkaan on julkinen asiakirja, paitsi siltä osin, kun se sisältää laissa salassa pidettäväksi määriteltyä tietoa kuten perhesuhteet, uskonto tai harrastukset. Henkilöstövalintojen yhteydessä tehdyt haastattelumuistiot tulevat julkisiksi päätöksenteon jälkeen kuten hakijayhteenvedotkin. Ennen päätöksentekoa tietojen antamista tulee arvioida henkilötietolain kannalta. Pyydettyä tulee toimittajalle antaa kaikkien hakijoiden nimitiedot toimituksellisia tarkoituksia varten.

Korkein hallinto-oikeus linjaa vuosikirjapäätöksessään 4.12.2013/3798 KHO:2013:188, että kunnan johtotehtäviin suostuneiden nimiä ei voi enää salata. Julkisuuteen on pyydettyä annettava tiedot myös henkilöistä, jotka ovat ilmoittaneet suostumuksensa tehtävään, mutta eivät ole hakeneet tehtävää julkisessa haussa. Kuntaliitto on jo aikaisemmin tulkinnut asian KHO:n päätöksen mukaisesti (STT 2013).

Apulaisoikeuskansleri on 18.08.2014 antamassaan ratkaisussaan antanut näkökantansa julkisuuslain soveltamiseen ammattikorkeakoulun opetushenkilöstön rekrytointiasiakirjoihin. Asiasta kannalleen mukaan kuntien omistaman osakeyhtiön ylläpitämä ammattikorkeakoulu ei antanut julkisuuslain periaatteiden mukaisesti tietoa tehtäviin valittavista henkilöistä. Ammattikorkeakoulun mielestä osakeyhtiön rekrytointipäätökset eivät ole julkisia. Kuitenkin ammattikorkeakoululain mukaan julkisuuslakia sovelletaan ammattikorkeakoulujen toiminnassa, myös osakeyhtiöissä.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan opetushenkilöstön tulee täyttää lainsäädännössä asetetut kelpoisuusvaatimukset ja tehtäviin tulee valita pätevimmät hakijat. Nimityspäätösten julkisuus mahdollistaa päätösten yleisen valvonnan, joka tulee olla mahdollista riippumatta ammattikorkeakoulun ylläpitäjäyhteisön organisaatiomuodosta. Tämä tulee huomioida erityisesti kuntayhtiöissä.

Hakijatietojen julkisuudesta on olemassa myös seuraavalainen KHO:n ratkaisu (11.9.2015/2379 KHO:2015:133). Kyseessä oli tilanne, jossa kaupungin rahoitusjohtaja oli hylännyt toimittajan pyynnön saada tiedot sähköisen järjestelmän hankejohtajaksi hakeneen nimestä, koulutuksesta sekä viimeisimmästä työpaikasta. Tehtävässä oli käytetty headhunt- menettelyä ja asiaa hoitanut henkilöstökonsultti oli luvannut, että tiedot eivät tule julkisuuteen, mikäli henkilö ei tule valituksi tehtävään. Hallinto-oikeus totesi, että valintaprosessin asiakirjat ovat julkisuuslain tarkoittamia viranomaisen asiakirjoja ja viranomaisen asiakirjat ovat julkisia, joille laissa ole toisin säädetty, joten tiedot olisi pitänyt antaa. Se, että hakijalle oli annettu virheellistä tietoa asiakirjojen ja tietojen salassapidosta, ei vaikuta lain soveltamiseen. KHO käsitteli myös asian, eikä muuttanut hallinto-oikeuden päätöstä. Asiassa oli pitkälti kyse yksityisyyden suojan ja hallinnon julkisuusperiaatteen toteuttamisen välisestä punninnasta. Rahoitusjohtaja on salassapitosäännöstä tulkittaessaan arvioinut yksityisyyden suojan tärkeämmäksi ja tulkinnut asian. Niin, että kyseessä on ollut yksityisoikeudellisen oikeussuhteen syntymiseen tähtäävää valmistelua. Näin ollen rahoitusjohtajan mukaan kyse ei olisi ollut julkisen vallan käyttämisestä.

Tämän tyyppisiä yksityisyyden suojan ja julkisuuslain velvoitteita joudutaan puntarimaan useasti, kun kyseessä on kunnallinen toimija tai lakisääteistä tehtävää hoitava organisaatio, kuten esimerkiksi ammattikorkeakoulu osakeyhtiö.

Henkilövalintojen liittyvässä työhakemuksen liitteenä yleensä on henkilön ansioluettelo eli CV. Käytäntö on yleinen sekä julkisella, että yksityisellä sektorilla. Julkisuuslain mukaan salassa pidettäviä asioita ovat mm. tieto henkilön poliittisesta vakaumuksesta, henkilön yksityiselämän piirissä esittämistä mielipiteistä, henkilön elintavoista,

osallistumisesta yhdistystoimintaan, vapaa-ajan harrastukset, tiedot perhe-elämästä ja muista niihin verrattavista henkilökohtaisista oloista.

Työpaikkahakemuksen liitteenä olevat ansioluettelot saattavat sisältää näihin rinnastettavia asioita. KHO on ottanut kantaa ansioluettelon sisältämiin asioihin käsitellessään henkilöön valintaan liittyvää valitusta (KHO:2013:188). Mikäli ansioluettelossa ilmenee tietoja yhdistystoiminnasta tai luottamustoiminnasta, jotka liittyvät haettavaan tehtävään ja tiedot on esitetty ansioluettelossa julkiseen virkaan pääsemiseksi, ne eivät tällöin ole salassa pidettäviä. Yleisesti ansioluettelot sisältävät tietoja koulutuksesta sekä heidän toimimisestaan työelämässä ja luottamustoimissa, jotka voidaan katsoa julkiseksi tiedoksi.

Yleisesti ajatellen, valintaan liittyvät asiakirjat ovat julkisia, paitsi jos ne sisältävät tietoja henkilölle suoritetuista psykologisista testeistä tai soveltuvuuskokeista tai niiden tuloksista. Tietoja voidaan antaa vain henkilölle itselleen.

Soveltuvuustestien julkisuutta on myös käsitelty hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa (6.10.2010/2577 KHO:2010:60).

Hakuprosessissa mukana ollut, ei valituksi tullut, oli vaatinut saada hakuprosessissa valituksi tulleen henkilön soveltuvuustestin tulokset nähtäväksi. Organisaatio kielsi tämän vedoten julkisuuslain salassapitosäännöksiin. Hallinto-oikeus sen sijaan katsoi, että valittaja oli tässä kohdin julkisuuslain tarkoittama asianosainen, jolla on oikeus saada asiaa käsitelleeltä viranomaiselta tieto muunkin, kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn.

KHO kumosi hallinto-oikeuden päätöksen todeten seuraavaa: ” Henkilöarviointi sisältää psykologin arvioihin perustuvia yksityiselämän suojan piirissä olevia hänen henkilökohtaisia ominaisuuksiaan kuvaavia tietoja, jotka ovat pitkälti rinnastettavissa terveydentilaa koskeviin tietoihin, jotka ovat salassa pidettäviä”. Joten tässä kohdin voidaan todeta, että soveltuvuustesteillä, varsinkin jos ne sisältävän psykologisia testejä, pysyvät salattuina, oli sitten kyseessä yksityinen tai julkinen työntekijä.

5.2.2 Työsuhteen hoitaminen

Työsuhteen hoitamisella tarkoitetaan esimerkiksi palkanmaksun kannalta oleellisten asioiden ja asiakirjojen käsittelyä.

Nimikirjalain mukaan valtion- ja kunnallishallinnon henkilöstön kaikki palkkatiedot (peruspalkka, kokemuslisät, henkilökohtainen lisä, tulospalkkio, erilaiset lisät ja palkkiot sekä kokonaispalkka) ovat julkisia. Palkkatietoja saa antaa, jos tiedon pyytäjä käyttää tietoja henkilötietolain mukaisia tarkoituksia varten, esimerkiksi yksityinen henkilö pyytää henkilötietoa yksityisiin tarkoituksiin (yleisestä mielenkiinnosta) tai tietoja pyydetään toimituksellisia tarkoituksia (henkilötietolain 2 §:n 3–5 mom.). Myös luottamusmiehellä on oikeus saada henkilötietoja edustamansa henkilön toimeksiannosta (henkilötietolain 8 §:n 1 mom.). Sen sijaan yksityiselle organisaatiolle ei tietoja anneta, jos tietopyyntö tehdään kilpailumielessä. (Kunnallinen työmarkkinalaitos 2004)

Lain miesten ja naisten välisestä tasa-arvosta 1986/609 § 6b mukaan kaikilla työpaikoilla, niin yksityisellä kuin julkisella sektorilla, palkkakartoituksella selvitetään, ettei saman työnantajan palveluksessa olevien samaa tai samanarvoista työtä tekevien naisten ja miesten välillä ole perusteettomia palkkaeroja. Palkkakartoitus on ollut pakollinen osa tasa-arvosuunnittelua vuoden 2005 alusta lähtien. Tämä tehdään työpaikoilla vähintään joka toinen vuosi.

Tiedot, jotka kuvaavan henkilön terveydentilaa, sairautta, vammaisuutta tai häneen kohdistettuja hoitotoimenpiteitä, ovat arkaluonteisia eli salassa pidettäviä. Lain yksityisyyden suojasta 5§:n mukaan työnantajalla on oikeus käsitellä työntekijän terveydentilaa koskevia tietoja työntekijän suostumuksella tai jos tietojen käsitteleminen on tarpeen sairausajan palkan tai etuuksien suorittamiseksi (Nyssölä 2009: 76).

Kuntaliitto on ohjeistanut kuntia siitä virka- ja työvapaiden osalta seuraavasti: henkilön sairauspoissaoloa, vanhempainloma/ ja -vapaa, äitiyslomaa, adoptiota, hoitovapaata, työkyvyttömyyseläkettä ja muunkin eläkkeen perustetta ja pankkitilin numeroa koskevat tiedot ovat salassa pidettäviksi (Kuntaliitto 2008).

Työntekijän ja viranhaltijan työsuorituksen arviointia koskevat asiakirjat ovat salassa pidettäviä. Näiden lisäksi henkilön tehtävien vaativuutta koskeva arvio on salassa pidettävä. Henkilöä koskevista arvioinneista voidaan antaa tietoja vain henkilölle itselleen. Arvioinnit työssään käsittelevien esimiesten ja päätöksentekijöiden tuleekin pitää arvioinnit salassa ulkopuolisilta. (Kunnallinen työmarkkinalaitos 2004).

Apulaisoikeuskansleri ja oikeusasiamies ovat ratkaisuihissa myös ottaneet kantaa työsuhteen hoitamiseen liittyvien tietojen julkisuuteen. Tietoja joita ei saa julkistaa, ovat mm. toimeentulotukea (mm. AOKA 7.2.2005, 168/1/04) työttömyyttä, sairausaikaa (AOKA 18.5.2004,145/1/02), juorukirjoitusta viranhaltijan vapaa-ajan käytöstä (EAOA 28.11.2002,941/4/01), henkilöiden korvaus- ja muiden hakemusten sisältöä (EOA 28.3.2007, 44/2/05), pankkitilin numeroa (AOKA 14.6.2005, 294/1/04), yksityishenkilöitä koskevien kunnan saatavien poistamista (EAOA 9.10.2002, 1835/2/99 ja 2200/4/99) (Kuntaliitto 2008).

Henkilöiden vahingonkorvaushakemuksien sisältämiä tietoja on perusteltua käsitellä salassa pidettävinä. Myös tiedot henkilöiden vapaa-ajan piiriin kuuluvista asioista katsotaan salassa pidettäviksi. (Kuntaliitto 2008).

Kirjallinen varoitus on työnjohdollisena toimenpiteenä julkinen tieto. Erikseen on arvioitava, onko varoituksen perusteluissa jotakin yksityisyyden suojan piiriin kuuluvaa salassa pidettävää tietoa. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on ottanut vuonna 2002 kantaan asiaan EOA 29.4.2002, 828/4/00, jossa todetaan, että vaikka kirjallista varoitusta koskeva tieto on julkinen, on kuitenkin henkilöstöasioista tietoja annettaessa otettava huomioon myös perusoikeutena turvattua yksityiselämän suojaa koskevat säännökset.

Työsuhteen hoitamiseen ja palkanmaksuun liittyvien asiakirjojen julkisuuden arvioinnissa sovelletaan lakia yksityisyyden suojasta, joka velvoittaa samalla tavalla sekä julkisia, että yksityisiä työnantajia. Sen sijaan eroavaisuus löytyy velvollisuudessa antaa

tietoja työntekijöiden palkkauksesta. Julkisilla organisaatioita tähän velvoittaa nimikirjalaki, joka ei taas koske kunnallisia osakeyhtiöitä.

5.2.3 Työsuhteen päättäminen

Irtisanomiseen liittyvän päätöksen julkisuudesta on seuraava ratkaisu: (KHO 23.1.2017/185). Toimittaja oli pyytänyt yliopistolta professorin irtisanomiseen liittyvän päätöksen. Yliopisto oli kieltäytynyt antamasta päätöstä. Perusteena tähän oli päätöksen sisältämät yksityisyyden suojan alaiset asiat, jotka ovat julkisuuslain perusteella salaisiksi luokiteltavia. Hallinto-oikeus toteaa, että irtisanomisperusteissa mainitut henkilön ominaisuudet ja käyttäytymiseen liittyvät seikat ovat lähtökohtaisesti yksityiselämän suojan piirissä. Tässä tapauksessa nämä kuitenkin liittyivät tiiviisti yliopiston professorin tehtävän hoitamiseen, joten niiden ei voi katsoa tässä kohdin kuuluvan yksityiselämän suojan piiriin. Se, että professori on yliopistoon työsuhteessa, eikä virkasuhteessa, ei ole vaikutusta julkisuuslain soveltamiseen tässä. Koska salassapitoperustetta ei irtisanomisilmoituksen osalta ole, asiakirjasta on annettava tieto sitä pyytäneelle. KHO ei muuttanut hallinto-oikeuden päätöstä.

Kyseisessä tapauksessa oli kyse lakisääteisestä tehtävästä eli opetuksesta, joka on julkisuuslain alaista toimintaa. Näin ollen ei ole merkitystä sillä, että onko työntekijä virkavai työsuhteessa tai onko kyseessä kunnallinen osakeyhtiö tai julkinen organisaatio. Mikäli päätöksessä olisi viitattu sairauteen tai muuhun professorin yksityiselämään liittyvään irtisanomisperusteeseen, päätös olisi ollut salainen lain henkilön yksityisyyden suojasta perusteella.

5.3 Opetus

Tässä osiossa käsitellään opetuksen järjestämiseen liittyviä julkisuusnäkökohtia erilaisten esimerkkien kautta. Mukana on myös osioita, joissa käsitellään asioita peruskoulun näkökulmasta. Koska opetuksen järjestäminen on julkisesti rahoitettua toimintaa, niin voidaan todeta, että opetuksen järjestämiseen liittyviin asiakirjoihin sovelletaan samoja sääntöjä riippumatta siitä, onko oppilaitoksen ylläpitäjänä kuntayhtymä vai osakeyhtiö tai onko kyseessä ammattikorkeakoulu, ammatillinen koulutus vai peruskoulu.

5.3.1 Opiskelijaksi hakeminen

Opetustoimen lainsäädännössä säädetään tarkemmin salassapidosta ja arkaluonteisten tietojen käsittelystä. Laissa ammatillisesta peruskoulutuksesta 21.8.1998/630: 42§ todetaan, että opiskelijaksi pyrkivän tietoja saavat käsitellä vain ne, jotka valmistelevat ja tekevät päätöksiä opiskelijan opiskeluun liittyvistä asioista. Erikseen on mainittu rikosrekisteriote, jota saavat käsitellä vain ne jotka valmistelevat tai tekevät päätökset opiskeluoikeuden peruuntumisesta. Lisäksi koulutuksen järjestäjän tulee määritellä ne tehtävät, joihin sisältyy arkaluonteisten tietojen käsittelyä. Pykälässä todetaan myös, että koulutuksen järjestäjän on säilytettävä arkaluonteiset tiedot erillään muista henkilötiedosta. Lisäksi ne tulee poistaa rekisteristä välittömästi, kun niitä ei enää tarvita, kuitenkin viimeistään neljän vuoden kuluttua tiedon merkitsemisestä rekisteriin. Tätä pykälää sovelletaan myös ammatillisesta aikuiskoulutuksesta. Ammattikorkeakoululaissa 14.11.2014/932 se löytyy samalla sisällöllä pykälässä 40.

5.3.2 Opiskelijatietojen käsittely

Julkiset asiakirjat ovat kaikille julkisia, joten kysyjän ei tarvitse perustella pyyntöään eikä kertoa henkilöllisyyttään. Sen sijaan, jos on kyse harkinnanvaraisesti julkisesta tai salassa pidettävästä asiakirjasta, pyytäjän on kerrottava henkilöllisyytensä ja esitettävä ne perustelut ja seikat, joiden perusteella koulutuksen järjestäjän edustaja voi käyttää harkintavaltansa tai selvittää henkilön oikeuden saada tietoja.

Opiskelijarekistereitä säilytetään ja käsitellään sähköisissä järjestelmissä, mistä saat-
taa arkaluoteiseksi luokitellun tiedon hävittäminen hallitusti lain vaatimalla tavalla olla
haasteellista. Osa opiskelijarekisterin tiedoista, esimerkiksi arvosanatiedot, ovat kuiten-
kin tietoa, joka tulee säilyttää pitkään.

Oppilaitoksissa yksityisyyden suojan kannalta salassa pidettäviä tietoja ovat esimerkiksi:
oppilaan ja hänen perheensä oloja koskevat tiedot, opiskelijahuollon tiedot, tiedot opis-
kelijan tai opettajan terveydentilasta tai vammaisuudesta, psykologinen testi, soveltu-
vuuskoe, työntekijän arviointi valintaa tai palkkausta varten, mielentilatutkimus, henki-
lötutkinta, yhdyskuntapalvelun soveltuvuus selvitys, tiedot henkilön elintavoista, yhdis-
tystoiminnasta, vapaa-ajan harrastuksista, perhe-elämästä ja muista henkilökohtaisista
oloista sekä yksityiselämän piirissä esitetyt mielipiteet, poliittinen vakaumus ja jäsenyys
ammatti- tai muuhun yhdistykseen, tiedot henkilön vuosituloista tai kokonaisvarallisuus-
desta tai muut taloudellista asemaa kuvaavat tiedot, uhatun henkilön yhteystiedot, jos
henkilö ilmoittanut tiedot salaisiksi. Näihin poikkeuksena on, esimerkiksi poliittinen va-
kaumus on julkinen tieto, mikäli opiskelija toimii organisaatiossa luottamustoimessa
(Vehkamäki, 2004: 12-30.)

Laissa ammatillisesta peruskoulutuksesta pykälässä 43 on otettu kantaa myös oppilaitok-
sen tiedonsaantioikeuteen. Oppilaitoksella on oikeus saada tiedon haltijalta opiskelijan
terveydentilaan ja toimintakykyyn liittyvää tietoa salassapitosäännösten estämättä seu-
raavissa tapauksissa: 1) oppilaitoksen rehtorille/ johtajalle ja oppilaitoksen turvallisuus-
desta vastaavalle opiskelun turvallisuuden varmistamiseksi 2) opinto-ohjauksesta vastaa-
ville opintoihin ja tukipalveluihin ohjaamista varten 3) opiskeluterveydenhuollolle opis-
kelijan terveyden ja turvallisuuden varmistamiseksi sekä tarvittaviin tukitoimiin ohjaa-
mista varten 4) työssäoppimisesta vastaaville henkilöille opiskelijan sekä työssäoppimis-
paikan henkilöstön ja asiakkaiden turvallisuuden varmistamiseksi ja 5) poliisille ja kou-
lutuksen järjestäjän edustajalle, välittömän turvallisuusuhan arvioimiseksi tai mikäli opis-
kelijan todetaan terveydentilan arvioinnissa olevan vaaraksi muiden turvallisuudelle.

Lisäksi oppilaitoksella on oikeus ilmoittaa poliisille henkeen tai terveyteen kohdistuvan uhkan arviointia ja uhkaavan teon estämistä varten välttämättömät tiedot, jos hän tehtäviä hoitaessaan on saanut tietoja olosuhteista, joiden perusteella hänellä on syytä epäillä jonkun olevan vaarassa joutua väkivallan kohteeksi. Tätä pykälää sovelletaan myös ammatillisesta aikuiskoulutuksesta. Ammattikorkeakoululaissa 14.11.2014/932 se löytyy samalla sisällöllä pykälässä 65.

5.3.3 Opetuksen toteuttaminen

Arvioinnin perusteeksi tehtävät kokeet ja testit on pidettävä salassa, jos tiedon antaminen vaarantaisi kokeen tai testin tarkoituksen toteutumisen tai testin käyttämisen vastaisuudessa. Muuten koekysymykset ja testitehtäväpaperit ovat kokeen tai testin jälkeen julkisia. (Vehkamäki, 2004: 58).

Lukukausi-, jakso-, päättö- ja erotodistukset ovat julkisia lukuun ottamatta mahdollista henkilökohtaisia ominaisuuksia koskevaa sanallista arviointia. Asiakirjat, jotka koskevat opinnäytetyön suunnitelmaa tai perusaineistoa taikka kehittämistyötä tai niiden arviointia, ovat salassa pidettäviä. Suojan kohteena on sekä opiskelijan että tutkijan osaaminen ja tietotaito. Yleisperiaatteena on, että valmis opinnäytetyö on julkinen. Mahdolliset liikesalaisuudet tulisi sijoittaa erilliseen tausta-aineistoon, joka on vain tarkastajien käytössä. (Vehkamäki, 2004: 58).

Varoituksen antamisesta ja määräaikaaisesta/ pysyvästä erottamisesta on tehtävä perusteltu päätös, joka annetaan opiskelijalle tiedoksi valitusosoituksineen. Tiedot ovat lähtökohtaisesti julkisia, ellei niihin sisälly muista syistä salassa pidettäviä tietoja esimerkiksi terveydentilasta. Opiskelijan opetuksesta vapauttamista koskevat asiakirjat ovat salassa pidettäviä (Vehkamäki, 2004: 60).

Opiskelijahuoltoja ja opiskelijoiden terveydentilaa koskevat asiakirjat ovat salassa pidettäviä. Opiskelijan ja hänen perheensä henkilökohtaisia oloja koskevat asiakirjat ovat myös aina salassa pidettäviä (Vehkamäki, 2004: 62).

Kuraattorin ja psykologin asiakasrekisteri on potilasrekisteri terveydenhuollon toiminnan osalta ja tiedot ovat salassa pidettäviä. Potilasrekisteristä voidaan tietoja luovuttaa vain asiakkaan tai hänen huoltajansa kirjallisella suostumuksella. Kouluterveyden- ja opiskelijaterveydenhuollon potilastiedot ovat myös salassa pidettäviä. (Vehkamäki, 2004: 64).

Tiedot opetuksen, kuljetuksen, majoituksen ja kouluaterian maksuttomuudesta tai päätös opintososiaalisista eduista sellaisenaan eivät ole salassa pidettäviä tietoja. Sen sijaan, jos esimerkiksi tieto erityisruokavaliosta tai koulukuljetuksesta liittyy oppilaan terveydentilaan tai uskonnolliseen vakaumukseen, ovat tiedot silloin salassa pidettäviä. (Vehkamäki, 2004: 62).

Tietosuojavaltuutettu on antanut seuraavia kannanottoja opetukseen liittyviin asioihin: Tietosuojavaltuutetun kannanotto 28.9.2000 Dnro 540/41/2000: Tietosuojavaltuutettu on ottanut kantaa siihen, millä edellytyksillä oppilaitokseen opiskelemaan päässeiden tai sieltä valmistuneiden nimiä voidaan luovuttaa tiedotusvälineille. Lähtökohtaisesti henkilötietolaki ei rajoita henkilötietojen käsittelyä toimituksellisia tarkoituksia varten. Tähän perusteena on henkilötietolain 2§ ja julkisuuslain 16 §. On kuitenkin huomioitava, että mikäli kyseessä on erityisoppilaitos, niin tieto oppilaitoksessa opiskelusta on julkisuuslain mukaan salainen.

Tietosuojavaltuutetun kannanotto 12.11.1999: Tietosuojavaltuutettu on ottanut kantaa myös siihen, että edellyttääkö opiskelijoiden kurssiarvostelujen vieminen Internetiin aina suostumusta. Perusperiaatteena on, että opiskelijoiden henkilöön liitettävät tenttitulokset voidaan julkaista Internetissä vain opiskelijan antamalla suostumuksella. Mikäli tenttitulokset julkaistaan ilman opiskelijan nimeä, esimerkiksi hänelle annettavalla numerolla

yksilöiden, tenttitulosten vieminen internetiin ei edellytä opiskelijan suostumusta, koska henkilötieto on muutettu sivulliselle tunnistamattomaan muotoon.

Samalla tavalla toimien voidaan tenttituloksia julkaista myös oppilaitoksen ilmoitustaululla. Tähän tietosuojavaltuutettu on ottanut kantaa 5.11.2004 Dnro 370/41/2004. Tässä kohdin tulee ottaa huomioon viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 30 kohdassa oleva salassapitosäännös, jonka mukaan oppilaan koesuoritukset ovat salassa pidettäviä. Toisin sanoen ilmoitustaululla tenttituloksista ilmoitettaessa ei tule käyttää opiskelijan nimeä, vaan mahdollisesti käytössä olevaa muuta opiskelijan yksilöivää tunnusta.

Tietosuojavaltuutettu on ottanut kantaa (6.11.2001 Dnro 1331/41/2001) siihen, millä edellytyksillä oppilasrekisterin henkilötietoja voidaan viedä oppilaitoksen kotisivulle. Opiskelijoiden oppilasrekisteriin sisältyviä henkilötietoja voidaan viedä internetiin vain opiskelijan suostumuksella. Esimerkiksi opiskelijan nimi ja valokuva ovat henkilötietoja. Henkilötietojen laittaminen kotisivuille merkitsee, että rekisterinpitäjä ei voi enää hallita näiden tietojen käyttöä. Tällöin henkilötietojen luovutuksensaajia ovat kaikki, jotka internetiä käyttävät. Näin ollen luovutuksensaajien käyttötarkoitusta ei voida selvittää. Tästä johtuen kotisivuille ei saa laittaa henkilörekisteriin sisältyviä henkilötietoja ilman rekisteröidyn asianmukaista suostumusta. Alaikäisen puolesta suostumuksen antaa hänen huoltajansa.

Korkein hallinto-oikeus on käsitellyt 10.10.2016/4242 seuraavasti alaikäisten koulutietojen luovutusta. Päätöksessä on otettu kantaa myös opiskelijahallintojärjestelmän kautta lähettyjen viestien asemaan. Valituksen tehnyt on pyytänyt saada koululta molempia lapsiaan koskevia kaikki tiedot päivämäärineen sekä liittämään ohien viestit. Lasten huolto on sovittu yksin lasten äidille. Hovioikeuden aikaisemman päätöksen mukaan valittajalle on annettu huoltajalle kuuluva oikeus saada viranomaisilta lapsiaan koskevia tietoja. Valituksen tekijä ei ole tässä asiassa julkisuuslain tarkoittama asianosainen, jolla, olisi oikeus saada tieto toisen vanhemman sähköisesti lähettämistä tai vastaanottamista viesteistä. Sivistystoimenjohtaja on voinut hylätä tietopyynnön tältä osin.

Valituksentekijä on perustellut oikeuttaan saada haluamiaan tietoja luottamushenkilönä ja lautakunnan jäsenen statuksella. Kuntalain perusteella (Kuntal 43§) luottamushenkilöllä on oikeus saada kunnan viranomaisilta tietoja ja nähtäväkseen asiakirjoja, joita hän toimessaan pitää tarpeellisina, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Tähän KHO on todennut, että lautakunnan jäsenellä on oikeus salassa pidettävien asiakirjojen nähtäväksi saamiseen silloin, kun se on tarpeen kannan ottamiseksi lautakunnassa käsiteltävään yksittäiseen asiaan. Lautakunnan jäsenellä ei kuitenkaan ole yleistä oikeutta tietojen ja asiakirjojen saamiseen pelkästään sillä perusteella, että pitää sitä tarpeellisena kunnan opetustoimen seurannan ja valvonnan toteuttamiseksi.

Opiskelijahallintojärjestelmästä lähetettyjen viestien osalta KHO ottaa seuraavanlaisen kannan: Kyse on viranomaisen palveluksessa olevan henkilön saamista tai lähettämistä yksityisluonteisista viesteistä. Toisin kuin sivistystoimenjohtaja ja hallinto-oikeus ovat katsoneet, myös opiskelijahallintojärjestelmän kautta saapuneet ja lähetetyt viestit ovat pääsääntöisesti viranomaisen asiakirjoja, joihin sovelletaan julkisuuslakia. Julkisuuslain perusteella salassa pidettäviä ovat tiedot, jotka kertovat henkilön terveydentilasta, henkilökohtaisista oloista, oppilashuollosta tai oppilaan henkilökohtaisten ominaisuuksien sanallisesta arvioinnista.

Perusopetuslain 40 §:n 1 momentin mukaan opetuksen järjestämisestä vastaavien toimielinten jäsenet eli rehtori ja opettajat, kouluterveydenhuollon edustajat, koulukuraattorit, koulupsykologit ja opetusharjoittelua suorittavat eivät saa sivullisille kertoa, mitä he ovat tehtäviä hoitaessaan saaneet tietää oppilaiden, taikka heidän perheenjäsentensä henkilökohtaisista oloista ja taloudellisesta asemasta.

Tässä tapauksessa oleellista on huomioida KHO:n kannanotto opiskelijahallintojärjestelmän viestien roolista; niiden tulkitaan olevan viranomaisen asiakirjoja, joihin sovelletaan julkisuuslakia.

6. LOPPUPÄÄTELMÄT

Tässä tutkimuksessa käsitellään organisaatiomuodon muutosta yhtiöittämisen kautta kuntayhtymästä osakeyhtiöksi. Tätä muutosta käsitellään tarkastelemalla asiakirjojen julkisuutta, mitä se tarkoittaa sovellettavan lainsäädännön ja oikeustapauksien kautta. Tarkastelunäkökulma tähän käytetään opetusalan organisaatiota ja siinä tarkemmin hallinto, henkilöstöasioiden hoito sekä opetuksen järjestäminen. Tutkimuksessa pyritään vastaamaan kysymykseen:

Miten asiakirjojen julkisuus tulisi ottaa huomioon yhtiöittämisessä?

Organisaatiomuodon muuttuessa kuntayhtymästä osakeyhtiöksi toiminta ja sen periaatteet muuttuvat monilla eri tavoilla. Lainsäädännön näkökulmasta suurin muutos on siirtyminen kuntalain ja hallintolain piiristä osakeyhtiölain alaisuuteen. Yleensä oletuksena on, että mm. päätöksenteko muuttuu osakeyhtiölain myötä joustavammaksi ja nopeammaksi. Muutoksia tulee mm. verotuskäytäntöihin, hankinta-asioihin ja henkilöstöön sovellettaviin työehtosopimuksiin ja määräyksiin. Myös omistajakuntien vaikutusmahdollisuudet kunnallisen osakeyhtiön toimintaan supistuvat verrattuna kuntayhtymään. Muutoksia tapahtuu myös päätöksenteon ja asiakirjojen julkisuudessa.

Asiakirjojen julkisuutta säätelevästä lainsäädännöstä tässä tutkimuksessa käsitellään laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (julkisuuslaki), henkilötietolaki, laki yksityisyyden suojasta, Eu-tietosuoja-asetus (GDPR), laki julkisista hankinnoista ja käytösopimuksista (hankintalaki) ja tekijänoikeuslaki.

Julkisuuslaki

Julkisissa organisaatioissa asiakirjojen julkisuutta säätelee laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta eli julkisuuslaki. Yleinen oletamus on, että julkisuuslaki ei merkittävästi koske osakeyhtiöitä ja näin ollen myöskään asiakirjat eivät olisi julkisia. Näin onkin, mikäli kuntayhtiössä ei ole lakisääteisiä tehtäviä, joita toteuttaessaan yhtiö

käyttää julkista valtaa. Sen sijaan, jos yhtiöllä on lakisääteinen tehtävä hoidettava, esimerkiksi opetuksen järjestäminen tai sosiaali- ja terveystalvelujen tuottaminen, niin silloin tämän toiminnan osalta sovelletaan julkisuuslain määräyksiä ja velvoitteita.

Jos yhtiöllä ei ole lakisääteistä tehtävää, julkisuuslaki ei koske sitä, vaikka yhtiön omistajana olisi julkisyhteisö. Erityisesti tällaisissa tapauksissa toimintojen yhtiöittäminen merkitsee merkittävää muutosta asiakirjojen ja päätöksenteon julkisuuteen. Osakeyhtiön velvoite julkaista tietoja tai asiakirjoja on huomattavasti pienempi ja suurelta osin osakeyhtiö voi itse päättää siitä, missä laajuudessa asiakirjoja julkistetaan. Lakisääteisesti tiedonluovutusvelvollisuudet ovat esimerkiksi kaupparekisteriin ja verottajalle.

Henkilötietolaki ja EU-tietosuoja-asetus

Asiakirjojen ja asioiden julkisuuteen liittyviä lakeja, jotka koskevat sekä yksityistä, että julkista sektoria, ovat henkilötietolaki ja laki yksityisyyden suojasta työelämässä. Henkilötietolaki ohjaa henkilötietojen käsittelyä. Laki yksityisyyden suojasta täydentää henkilötietolakia ja siinä ohjataan nimenomaan työntekijän henkilötietojen käsittelyä.

EU-tietosuoja-asetus (GDPR) korvaa henkilötietolain, mikä tuo mukanaan muutoksia käytäntöihin. Yksityisen sektorin organisaatio on aiemmin voinut oman yhteisönsä voiton tai muun intressin perusteella tehdä enemmän valintoja. Näin ollen yksityisen sektorin toimijoita ei myöskään ole valvottu samalla tavalla, kuin julkisen sektorin toimijoita, mm. eri henkilörekisterien pidon osalta. Eu-tietosuoja-asetus tuo nyt enemmän henkilötietojen suojaan ja henkilörekisterien käsittelyyn liittyviä velvoitteita myös yksityiselle sektorille.

Hyvä hallinto

Julkishallinnon organisaatiot ovat olleet jo vuosikymmenet velvoitettuja toimimaan hyvän hallinnon periaatteiden mukaan, jotka on määritelty hallintolaissa. Tämä on varmistanut osaltaan viranomaisen henkilötietojen käsittelyn asiallisuutta ja oikeudenmukaisuutta. Julkisuuslaki on omalta osaltaan edistänyt hyvän hallinnon toteutumista. Viranomaisten toiminnan kulmakivi on laillisuusperiaatteen noudattaminen, joka tarkoittaa sitä, että viranomaisen edellytetään noudattavan tarkoin lakia.

Samalla tavalla myös yksityisellä sektorilla on pyritty edistämään päätöksenteon avoimuutta ja läpinäkyvyyttä corporate governance eli hyvien hallinto- ja johtamiskäytäntöjen kautta. Verrattuna julkisen sektorin organisaatioon, yksityisen organisaatio voi oman yhteisönsä voiton tai muun intressin perusteella tehdä enemmän valintoja mm. sen suhteen mitä tietoja julkaistaan ja mitä ei. Yhtiöiden toiminnassa korostuu yhtiön edustajien vaitiolovelvollisuus ja harkinta tietoja ja asiakirjoja julkaistaessa, että näillä toimilla ei vahingoiteta yhtiötä tai anneta kilpailijoille perusteetonta etulyöntiasemaa.

Hankintalaki

Organisaatiomuodon muuttuessa kuntayhtymästä osakeyhtiöksi, todennäköistä on, että hankintalain soveltamiseen ei juurikaan tule muutoksia. Yleensä toiminta jatkuu samalla tavalla julkisin varoin rahoitettuna, kuin aikaisemminkin. Yhtiöittämisen yhteydessä tämä asia on hyvä käydä läpi. Oikeuskäytännöissä on kiinnitetty huomiota yhtiön kilpailuolosuhteisiin ja siihen, kuuluuko yrityksen toiminta julkisen viranomaisen tehtäviin, jonka perusteella hankintalakia pitää soveltaa toiminnassa.

Yleisesti ottaen liiketoimintaa, jolla on voittotarkoitus, ei kannata harjoittaa organisaatiossa, jonka toiminnassa sovelletaan julkisuuslakia. Julkisuuslaki velvoittaa mm. julkistamaan organisaation talous- ja liiketoimintasuunnitelmansa, mikä taas ei ole järkevää organisaation markkinoiden kilpailuasetelman ja tuloksen kannalta. Toki julkisuuslaissa todetaan, että liike- ja ammattisalaisuudet ovat salassa pidettäviä. Lisäksi olisi arvioita muiden tietojen osalta onko julkistamisella seuraamuksia, jotka

esimerkiksi aiheuttavat taloudellista vahinkoa organisaatiolle tai aiheuttavat vaaraa kuluttajien tai ympäristön terveydelle.

Liike- ja ammattisalaisuus

Liike- ja ammattisalaisuus voi olla joissain tapauksissa olla hankalasti määriteltävissä. Laissa ei ole varsinaisesti määritelty niitä; ainoastaan hallituksen esityksessä termejä on täsmennetty. Sen mukaan liikesalaisuus kattaa taloudellisuonteiset, kaupankäynnin alaan kuuluvat yrityksen salaisuudet, know how:n ja teknillisuonteiset salaisuudet. Ammattisalaisuus tarkoittaa taidollisia salaisuuksia.

Kunnallisen päätöksenteon julkisuusperiaate voi vaarantua, mm, kun asiakirjoja salataan liikesalaisuuksien perusteella. Tulkintaongelmia syntyy, koska laki ei määrittele liikesalaisuutta kovinkaan yksityiskohtaisesti, mikä antaa yritykselle vapauden tulkita liikesalaisuutta oman etunsa mukaisesti. On myös mahdollista, että yritys ei ole määritellyt liikesalaisuuteen liittyviä asioita kovinkaan tarkasti ja varmuuden vuoksi määrittelee koko asiakirjan salaiseksi, vaikka varsinainen salainen osuus olisi vain osa asiakirjasta. Tässä kohdin kunnallisen puolen edustajien olisi oltava tiedostavia. Kyse on voi olla myös osin siitä, että julkisen sektorin edustajat eivät tunne yksityisoikeudellista lainsäädäntöä tarpeeksi syvällisesti.

Kuntayhtiön olisikin määriteltävä liikesalaisuuden piiriin kuuluvat osiot ja mietittävä perusteet tälle. Myös olisi määriteltävä millä perusteilla asioita laitetaan salaisiksi liikesalaisuuden perusteella. Tämä vaatii yrityksen henkilöstön perehtymistä osakeyhtiölainsäädäntöön. Tämä määrittelytyö olisi hyvä olla mukana, esimerkiksi kun mietitään yhtiön toiminnan riskienhallintaa.

Yhtiöiden hallinnossa huomioitavaa

Yhtiön on hyvä tiedostaa, että millä perusteella eri toimielimissä olevat jäsenet on valittu. Tämä voi vaikuttaa esimerkiksi asiakirjojen julkisuuteen. Jos esimerkiksi

virkamiehen rooli yhtiössä perustuu hänen virkaansa, eikä asemaan yksityisenä henkilön, on mahdollista, että asiakirjat katsotaan julkisiksi.

Toimielinten pöytäkirjojen osalta kuntayhtymällä julkisia pöytäkirjoja ovat valtuuston, hallituksen ja hallituksen nimittäminen lautakuntien pöytäkirjat. Osakeyhtiöllä sen sijaan ei ole velvoitetta julkistaa muuta kuin yhtiökokouksen pöytäkirjat. On kuitenkin hyvä huomioida, että siinä vaiheessa, kun kuntayhtiö toimittaa asiakirjan omistajakunnalle, siihen sovelletaan julkisuuslaki.

Kuntayhtiön omistajatahon tarkastuslautakunnalla on oikeus saada käyttöönsä kuntayhtiön konsernijohdolle toimittamat tiedot, mikäli tarkastuslautakunta katsoo niitä tarvitsevänsä tehdessään tarkastustehtävää. Sen sijaan tarkastuslautakunnalla ei ole oikeutta vaatia tietoja suoraan kuntayhtiöltä. Tämä taas on mahdollista kunnan tilintarkastajalle, joka yleensä tiiviisti yhteistyössä myös tarkastuslautakunnan kanssa.

Kuntayhtiön hyväksymässä kunnan konserniohjeessa voidaan määrittää osakkeenomistajan eli kunnan tiedonsaantioikeus. Tämä kannattaa tehdä mahdollisimman yksityiskohtaisesti, jolloin vältytään epäselviltä tilanteilta jatkossa.

Opetuksen järjestäminen

Koska opetuksen järjestäminen on julkisesti rahoitettua toimintaa, niin voidaan todeta, että opetuksen järjestämiseen liittyviin asiakirjoihin sovelletaan samoja sääntöjä riippumatta siitä, onko oppilaitoksen ylläpitäjänä kuntayhtymä vai osakeyhtiö tai onko kyseessä ammattikorkeakoulu, ammatillinen koulutus vai peruskoulu. Tämä on hyvä huomioida myös opetushenkilöstön valintoja tehtäessä. Kun on kyseessä julkisesti rahoitettu opetustehtävä, niin myös henkilöstövalinnat ovat tätä kautta julkisia. Samaa ajatusmallia sovelletaan myös irtisanomisilmoituksiin, vaikka kyseessä olisi ollut työsuhteessa olevan opetuksen parissa työskennellyt henkilö.

Miten asiakirjojen julkisuus tulisi huomioida yhtiöittämisessä?

Pääsääntö on, että mikäli kunnallinen osakeyhtiö ei käytä julkista valtaa, tai sillä ei ole lakisääteistä, verovaroin tuettua tehtävää, julkisuuslaki ei koske osakeyhtiön asiakirjoja. Toimintojen yhtiöittäminen merkitsee tässä kohdin suurta muutosta asiakirjojen julkisuudessa. Osakeyhtiön voi käytännössä suurelta osin itse päättää siitä, mitä asiakirjoja julkaistaan ja mitä ei, osakeyhtiölain antamissa puitteissa.

Yhtiöittämisen yhteydessä on otettava huomioon julkisuuslain lisäksi moni muita lakeja ja näkökulmia, jotka säätelevät omalta osaltaan asiakirjojen julkisuutta. Sekä yksityistä, että julkista sektoria koskevia lakeja ovat mm. henkilötietolaki, jonka on lähitulevaisuudessa korvaamassa EU-tietosuojaa-asetus (GDPR), sekä laki yksityisyyden suojasta työelämässä. Lisäksi hankintalain määräykset ja erityisesti liike – ja ammattisalaisuuden käsitteen määrittely on tärkeää huomioida. Näiden lisäksi myös osakeyhtiölaki tuo mukaan omat vaatimuksensa. Voidaankin todeta, että asiakirjojen julkisuuden tai ei -julkisuuden pohtiminen on monisyinen asia toiminnan siirtyessä kuntayhtymästä osakeyhtiöön.

Yhtiöittämiseen liittyy paljon erilaisia asioita, joita tulee pohtia ja käydä läpi yhtiöittämisprosessin yhteydessä. Osakeyhtiömaailma vaatii omanlaista ajattelumaailmaa, johon ei ole julkisissa organisaatioissa totuttu. Ajatusmalli täytyy tarvittaessa pystyä kääntämään pääläelleen; julkisen sektorin asioiden julkisuudesta, yksityisen sektorin harkittuun avoimuuteen, jonka perustana on yhtiön etu. Voidaan todeta, että kun tapahtuu organisaatiomuodon muutos kuntayhtymästä osakeyhtiöön, olisi erittäin tarpeellista perehdyttää sekä työntekijät, että päättäjät, yksityisoikeudellisen lainsäädännön maailmaan ja näkökulmaan tarkastella asioita.

Julkisella sektorilla on totuttu toimimaan kulttuurissa, missä lait ja asetukset pitkälti säätelevät asioiden ja asiakirjojen julkisuutta. Osakeyhtiömaailmassa sen sijaan toiminta on tässä suhteessa vapaampaa. Vapaus tuo myös vastuuta, mikä edellyttää toimintatapojen miettimistä ja asioiden määrittelyä; esimerkiksi mikä on liike- tai ammattisalaisuuden piiriin kuuluvaa toimintaa ja mikä julkista. Corporate governance eli

osakeyhtiön hyvien hallinto- ja johtamiskäytäntöjen määrittelyllä on erityinen painoarvo. Huomioitavaa on, että pelkkä asioiden ja toimintatapojen määrittely tai toimintaohjeiden tekeminen ei riitä, vaan yhtiön toimijoiden täytyy varmistaa myös se, että jokainen yhtiön työntekijä ja yhtiön toimitilimissä vaikuttava tietää ja on sisäistänyt yhteisesti määritellyt ohjeet ja hallinnolliset toimintatavat.

LÄHDELUETTELO

Ammattikorkeakoululaki 14.11.2014/932

Ammattiosaamisen kehittämissyhdystys AMKE ry (2017). Reformi [online]. Helsinki. Ammattiosaamisen kehittämissyhdystys AMKE ry.

Saatavana Word Wide Webistä <URL:<http://www.amke.fi/media/julkaisuja/amatillisen-koulutuksen-reformi-2017.pdf>>.

Anttiroiko, Haveri, Karhu, Ryynänen & Siitonen (2003). Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy.

Arene, Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto (2017): Ammattikorkeakoulut Suomessa [online]. Helsinki. Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto.

Saatavissa Word Wide Webistä <URL: <http://www.arene.fi/fi/ammattikorkeakoulut/ammattikorkeakoulut-suomessa>>.

Hallintolaki 6.6.2003/434

Hallintomenettelylaki 598/1982

Hallipelto, Hietanen, Narikka, Saltevo & Soikkanen (2013). Yhtiöittäminen. Tallinna: AS Pakett.

Hallituksen esitys Eduskunnalle HE 30/1998 vp

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Opetusalan koulutuskeskuksen muuttamisesta osakeyhtiöksi / HE 8/2009

Hirvonen, Mäkinen (2006). Kunnallinen Viranhaltija. Helsinki: Edita Prima Oy

Ilkka 6.12.2013, STT

Ilkka 18.7.2016, STT, Tampere

Ilkka 19.8.2016, STT

Immonen, Raimo (2007). Osakeyhtiöoikeuden perusteet. Helsinki: Tallentum

Korkein hallinto-oikeus (2017). Esittely [online]. Helsinki. Korkein hallinto-oikeus. Saatavissa Word Wide Webistä <URL: <http://www.kho.fi/fi/index/korkeinhallinto-oikeus.html> >.

Kuntalaki 410/2015

Kuntaliitto (2017): Hankinnat [online]. Helsinki. Kuntaliitto. Saatavissa Word Wide Webistä <URL: <http://www.hankinnat.fi/fi>>.

Kuntaliitto (2016): Oikeuskäytäntöjä julkisuudesta: Ovatko muistiinpanot viranomaisen asiakirjoja? [online]. Helsinki: Kuntaliitto. Saatavissa Word Wide Webistä <URL: <https://www.kuntaliitto.fi/ajankoh-taista/2016/ovatko-muistiinpanot-viranomaisen-asiakirjoja>>.

Kuntaliitto (2017): Kuntien ja kuntayhtymien yhteistoiminta; kuntayhtymät: [online]. Helsinki: Kuntaliitto. Saatavissa Word Wide Webistä <URL: <https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/laki/kuntien-ja-kuntayhtymien-yhteistoiminta>>.

Kunnallinen työmarkkinalaitos (2004): Kuntatyönantajan palkkausopas 2004 [online]. Helsinki: Kunnallinen työmarkkinalaitos. Saatavissa Word Wide Webistä <URL: > <https://www.kt.fi/publications/2004-002>>.

Kuntalaki 17.3.1995/365

Kuntaliitto (2008). Yleiskirje 10/80/2008, Taisto Ahvenainen/eg, 7.3.2008 Salassa pidettävien asiakirjojen ja henkilötietojen käsittelystä

Kyläkallio Juhani, Iiro Olli, Kyläkallio Kalle (2015). Osakeyhtiö 1. Porvoo: Edita Publishing Oy

Lahtinen Matti, Lankinen Timo, Penttilä Antero & Sulonen Arto (2004). Koulutuksen lainsäädäntö käytännössä. 3. uudistettu painos. Helsinki: Tietosanoma Oy

Laki ammatillisesta aikuiskoulutuksesta 631/1998

Laki ammatillisesta koulutuksesta 531/20147

Laki ammatillisesta peruskoulutuksesta 21.8.1998/630

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 29.12.2016/1397

Laki tietosuojalautakunnasta ja tietosuojavaltuutetusta 27.5.1994/389

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621

Laki yksityisyyden suojasta työelämässä 13.8.2004/759

Lain miesten ja naisten välisestä tasa-arvosta 1986/609

Mäenpää, Olli (2016). Julkisuusperiaate. 3. uudistettu painos. Liettua: Balto Print.

Mäenpää, Olli (2011). Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 4. uudistettu painos. Porvoo: Edita Publishing Oy

Mähönen Jukka, Villa Seppo (2013). Osakeyhtiöoikeus käytännössä. Helsinki: Sanoma Pro Oy

Niskakangas Heikki, Pönkä Pasi (2006). Kuntayhtiöt: kunnan omistaman osakeyhtiön hallinto. Kotka: KL-Kustannus Oy.

Nyyssölä, Mikko (2009). Yksityisyyden suoja työsuhteessa. 5.painos. Juva: WS Bookwell Oy

Oikeusasiamies (2017): Esittely [online]. Helsinki. Oikeusasiamies
Saatavissa Word Wide Webistä <URL: https://www.oikeusasiamies.fi/fi_FI/web/guest/oikeusasiamiehen-tehtavat >.

Oikeuskanslerinvirasto (2017): Esittely [online]. Helsinki. Oikeuskanslerinvirasto
Saatavissa Word Wide Webistä <URL: <https://www.okv.fi/fi/> >.

Oikeusministeriö (2017): EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanotyöryhmän (TATTI) mietintö. Oikeusministeriön julkaisusarja, 35/2017 [online]. Helsinki. Oikeusministeriö.

Saatavissa Word Wide Webistä <URL: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-612-3>>.

Opetusministeriö (2008): Koulutus ja tutkimus kehittämissuunnitelma 2003-2008 [online]. Helsinki. Opetusministeriö

Saatavissa Word Wide Webistä <URL: <http://www.evokes.fi/database/fileserver/files/25>>.

Oksanen Tuomas (2008). Kunnallisen oppilaitoksen siirtyminen kuntatyönantajalta toiselle. Kuntatyönantaja 3/2008: 9

Opetus- ja kulttuuriministeriö (2004). Kirje ammatti-korkeakouluille 28.1.2004, Dnro 3/500/2004

Osakeyhtiölaki 21.7.2006/624

Ruohonen Janne, Vahtera Veikko, Penttilä Seppo (2017): Kuntayhtiö, Helsinki: Alma Talent Oy

Salovaara Christa (2003). Uuden julkisuuslainsäädännön toimivuus kunnissa ja kuntayhtymissä sekä vakuutustoiminnassa. Helsinki: Hakapaino Oy

Siikarla, Pertti J (2006). Osakeyhtiötyölaki & käytäntö. 1.painos. Helsinki: Yrityskirjat Oy

Tilastokeskus (2016): Koululaitoksen oppilaitokset vuonna 2016 -taulukko [online]. Helsinki. Tilastokeskus.

Saatavissa Word Wide Webistä <URL: http://www.stat.fi/til/kjarj/2016/kjarj_2016_2017-02-14_tie_001_fi.html>.

Tekijänoikeuslaki 8.7.1961/404

Valtiovarainministeriö (2016): EU-tietosuojan kokonaisuudistus, Vahti-raportti – 1/2016 [online]. Helsinki. Valtiovarainministeriö.

Saatavissa Word Wide Webistä <URL: <https://www.vahtiohje.fi/web/guest/vahti-raportti-1/2016>>.

Vesterinen, Vesa (2006). Kunta ja yhtiöittäminen. Vammala: Kunnallisan alan kehittämissäätiö kaks

Vehkamäki, Pirjo, Tamminen-Dahlman Anne (2004): Julkisuus ja tietosuoja opetustoitomessa. Tampere: Tammer-Paino Oy

Äimälä, Markus, Åström Johan, Rautiainen Hannu & Nyssölä Mikko (2007). Käytännön työoikeutta esimiehille. 3. uud. painos Juva: WS Bookwell Oy.

OIKEUSTAPAUSLUETTELO

Korkein hallinto-oikeus

9.2.2017 taltio 510	s.40
23.1.2017 taltio 185	s. 46
23.1.2017 taltio 184.	s.34
2016 taltio 131	s. 35
10.10.2016 taltio 4242	s. 51
13.9.2016 taltio 3803	s. 35
18.8.2016 taltio 117	s.40
13.4.2016 taltio 1310	s.32
2015 taltio 171	s.37
11.9.2015 taltio 2379	s. 42
14.8.2015 taltio 2197, 2198 ja 2199	s. 38
18.3.2015 taltio 781	s-38
2.10.2014 taltio 2933	s.39
4.12.2013 taltio 3798	s. 42
2013: taltio 188	s.41
28.10.2013, taltio 3380,	s. 8
26.10.2012 taltiot 2982 ja 2983	s.38
2012: taltio 88	s.39
2012: taltio 68	s. 36.
6.10.2010 taltio 2577	s. 43
29.11.2007 taltio 3078	
7.7.2004 taltio 1672	s.38
22.1.2001 taltio 88	s.39
6.6.2001 taltio 1375	s.39
2001 taltio 66	s. 39

Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisut

29.4.2002,	828/4/00	s.46
7.2.2005,	168/1/04	s. 45
18.5.2004,	145/1/02	s.45
28.11.2002	941/4/01	s. 45
28.3.2007	44/2/05	s. 45
14.6.2005,	294/1/04	s. 45
9.10.2002	1835/2/99 ja 2200/4/99	s. 45