

Tomi Voutilainen

Julkisoikeuden professori, IT-oikeuden dosentti, Itä-Suomen yliopisto

Evgeniya Kurvinen

Nuorempi tutkija, HTM, Itä-Suomen yliopisto

KUNTIEN TIETOHALLINNON JÄRJESTÄMINEN - VASTUUT JA RAJOITTEET ULKOISTAMISESSA



Edilex 2015/19

Referee-artikkeli

Julkaistu 25.5.2015

www.edilex.fi/artikkelit/15252

Sisällys

1	Johdanto	2
2	Kuntien tietohallinto osana julkisen hallintotehtävän hoitamista	3
2.1	Julkinen hallintotehtävä.....	3
2.2	Tietohallinnon suhde julkisen hallintotehtävän hoitamiseen	6
2.3	Tietohallinnon julkiset hallintotehtävät.....	8
2.3.1	Kokonaisarkkitehtuurin suunnittelu ja kuvaaminen.....	8
2.3.2	Hyvän tiedonhallintatavan toteuttaminen.....	8
2.3.3	Arkistotoimen tehtävien toteuttaminen	9
2.3.4	Rekisterinpitoon liittyvät tehtävät	10
2.3.5	Sähköisen asioinnin järjestäminen	11
2.3.6	Julkisten hankintojen toteuttaminen	12
2.4	Julkinen hallintotehtävä ja kuntien itsehallinto	12
3	Kunta tietohallintotehtävien ulkoistajana.....	14
3.1	Tietohallintotehtävien ulkoistamisen rajat	14
3.2	Yksityinen julkisen tietohallintotehtävän hoitajana	21
4	Johtopäätöksiä	23
4.1	Kuntien tietohallinto – julkinen hallintotehtävä vai avustava tehtävä	23
4.2	Tietohallinnon tehtävien hankinta ja sopimussuhteen tunnistaminen.....	25
4.3	Säätelyn ja tulkintojen tarkoituksenmukaisuus – <i>de lege ferenda</i>	26
	Lähteet.....	28

1 Johdanto

Julkinen hallinto tukeutuu lakisääteisten tehtäviensä hoidossa ja palvelutuotannossa yhä enemmän informaatio- ja viestintäteknologian (ICT) käyttöön. Monissa tilanteissa viranomainen ei voi hoitaa tehtäviään ilman tietojärjestelmiä. Tämä sähköisen hallinnon kehittymisen suuntaus on jatkunut jo pitkään.¹ Vähälle huomiolle ovat kuitenkin jääneet tietojärjestelmien vaikutukset julkisen hallinnon toimintaan, hallinnon asiakkaiden oikeusturvaan ja yleensä lainmukaisiin toiminnan edellytyksiin ICT-palveluita tuottaessa.²

Informaatio- ja viestintäteknologisten palveluiden tuottaminen kuuluu julkisen hallinnon organisaatioissa tietohallinnon vastuulle. Tietohallinnon sääntelyä on kehitetty viime vuosien aikana. Julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annettu laki (634/2011, jäljempänä tietohallintolaki tai ThL) tuli voimaan 1.9.2011. Laissa on säädetty eräistä julkisen hallinnon viranomaisten tietohallinnon tehtävistä sekä julkisen hallinnon tietohallinnon ohjausrakenteen puitteista.

Tietojärjestelmien ja muiden ICT-palveluiden tuotannon ulkoistaminen on varsin vahvaa julkisen hallinnon tietohallinnossa. Vuonna 2013 Suomen Kuntaliiton tekemän kyselyn mukaan kuntien ja kuntayhtymien tietohallinnon menoista noin 75 prosenttia koostuu ohjelmisto- ja laitehankinnoista sekä asiantuntijapalveluiden hankinnoista.³ Valtionhallinnossa tehtiin puolestaan vuonna 2012 tietotekniikan palveluhankintoja yhteensä 593 miljoonalla eurolla, joka on lähes 80 prosenttia valtion tietotekniikkamenoista. Julkisen hallinnon tietohallinto toimii vahvasti ulkoisten palveluntuottajien varassa. Kuitenkin jo 2000-luvun alussa annetussa valtioneuvoston periaatepäätöksessä valtionhallinnon tietohallinnon kehittämisestä todettiin, että tietohallintotehtäviä ulkoistaessa on huolehdittava riittävän johtamis-, suunnittelu-, hankinta- ja tietoturvallisuusosaamisen säilyttämisestä virastoissa.⁴

Laillisuusvalvojien ratkaisuisissa on kiinnitetty huomiota viranomaisten tietojärjestelmien merkitykseen perusoikeuksien toteuttamisessa. Laillisuusvalvonnassa on vakiintuneesti katsottu, ettei tietojärjestelmiin liittyvillä syillä voida perustella poikkeamista hyvän hallinnon ja oikeusturvan viranomaismenettelylle asettamista vaatimuksista. Viranomaisten tulisi kehittää tietojärjestelmiä kehittäessään ja käyttäessään kiinnittää huomiota myös siihen, että järjestelmät mahdollistavat hyvän hallinnon turvaavat toimintatavat.⁵ Tietojärjestelmät ja niihin liittyvien palveluiden järjestäminen ovat kiinteässä sidoksessa viranomaisten tehtävien ja niistä tulevien velvollisuuksien toteuttamiseen. Tässä asetelmassa nousevat esiin kysymykset asianmukaisen ja lainsäädännön vaatimukset täyttävän tietohallinnon järjestämisvelvollisuuksista sekä viranomaisille asetetuista rajoitteista tietohallinnon organisoinnissa.

Erityisesti kuntien tietohallinto ja ICT-palveluiden tuottaminen on järjestetty monella eri tavalla. Kunnat ovat organisoineet tietohallintonsa kunnan sisäiseen hallintoon tai tietohallinnon palvelut tuottaa kunnallinen liikelaitos. Kunta on voinut ulkoistaa tietohallintonsa

¹ Ks. sähköisen hallinnon pitkän aikavälin kehittymisestä *Kuopus* 1988, s. 131–132 sekä s. 163–164.

² Ks. tästä näkökulmasta *Kuopus* 2000 erityisesti s. 95–97.

³ *Kettunen – Jalava* 2014, s. 18.

⁴ Ks. Valtioneuvoston periaatepäätös 2.3.2000 valtionhallinnon tietohallinnon kehittämisestä (VM0087:00/02/1999).

⁵ Ks. EOA 537/4/10 (12.8.2010); EOA 2523/4/08 (8.11.2010) ja AOA 3718/4/07 (17.12.2008); AOA, 3951/4/09 (21.6.2010).

isäntäkuntamallin⁶ mukaisesti toiselle kunnalle tai omistamalleen ICT-palveluita tuottavalle osakeyhtiölle. Kunta on voinut myös ulkoistaa tietohallintoaan yksityisille yrityksille.

Valtionhallinnon tietohallinnon organisoinnista on olemassa erilaisia malleja, vaikka niitä on pyritty yhdenmukaistamaan viime vuosien aikana. Tätä kehityssuuntaa edustaa vuonna 2014 perustettu Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus. Valtion yhteisistä tieto- ja viestintätekniikan palveluista ja niiden tuotannosta on säädetty valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annetussa laissa (1226/2013) sekä valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annetussa valtioneuvoston asetuksessa (132/2014).

Kuntien ICT-palveluiden järjestämisestä ei ole säädetty erikseen, vaan tietohallinnon organisointi kuuluu kuntien itsehallintoon, josta on säädetty yleisellä tasolla perustuslain (731/1999) 121.1 §:ssä sekä kuntalain (410/2015) 7 §:ssä.⁷ Kuntien tietohallinnon tehtävät kuuluvat osaksi kunnille säädettyjen tehtävien järjestämis- ja tuotantovastuuta. Osana kuntarakenneuudistusta kuntien tietohallintokin on organisoitava uudestaan, jolloin on selvitetävä, millaisia tietohallinnon järjestämismalleja kussakin kuntaliitoksessa kannattaa käyttää ja millä edellytyksillä tietohallinto voidaan organisoida halutulla tavalla. Kuntien itsehallinto ei kuitenkaan ole lakisääteisten tehtävien organisoinnissa ja palvelutuotannossa rajoituksetonta. Organisoinnissa on otettava huomioon perustuslain 124 §:stä lähtevät vaatimukset ja rajoitteet julkisten hallintotehtävien hoitamisesta yksityisen tuottamina palveluina tai muina toimintoina. Koska kunnille voidaan antaa tehtäviä vain laissa, ovat kuntien lakisääteiset tehtävät pääosin julkisen hallintotehtävän hoitamista. Tässä suhteessa myös tietohallinnon rooli osana julkisten hallintotehtävien hoitamista on otettava huomioon kunnan järjestäessä tietohallintoaan.

Tässä artikkelissa selvitetään, *mitä rajoituksia lainsäädäntö asettaa kunnille tietohallinnon tehtävien järjestämiselle ja tehtäviin sisältyvien palveluiden ulkoistamiselle*. Erityisesti artikkelissa selvitetään kunnan tietohallinnon roolia ja suhdetta julkisten hallintotehtävien hoitamiseen sekä tähän liittyviä organisointikysymyksiä ja rajoitteita ulkoistamisessa. Ulkoistamisella tarkoitetaan tässä artikkelissa kunnan tehtävien hoitamisen tai palvelutuotannon antamista tietyn kunnan organisaation ulkopuoliselle toimijalle, joka voi olla toinen kunta, kuntayhtymä, kunnan omistama yritys tai muu yhteisö taikka yksityinen yritys.

2 Kuntien tietohallinto osana julkisen hallintotehtävän hoitamista

2.1 Julkinen hallintotehtävä

Perustuslain 124 §:ssä on säädetty julkisen hallintotehtävän järjestämiseen liittyvistä yleisistä velvollisuuksista ja rajoitteista, kun julkinen hallintotehtävä annetaan muulle kuin viranomaiselle. Säännöksen keskeisenä tarkoituksena on rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa *muulle kuin viranomaiselle* vain lailla tai lain nojalla, ja vain siinä säänneltyjen edellytysten vallitessa. Lain sanamuodon tarkoituksena on korostaa sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsääntöisesti kuulua viranomaisille, ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti. Hal-

⁶ Ks. isäntäkuntamallista *Harjula – Prättälä* 2012, s. 632 ja 636; *Komulainen* 2010, s. 130.

⁷ Uusi kuntalaki tulee voimaan 1.5.2015.

lituksen esityksessä *julkinen hallintotehtävä* on määritelty siten, että sillä viitataan verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä.⁸

Minkälainen tehtävä on sitten julkinen hallintotehtävä? Oikeuskirjallisuudessa on kiinnitetty huomiota siihen, että käsitteenä ”julkinen hallintotehtävä” on tulkinnallisesti avoin.⁹ Toisaalta jo perustuslain esitöistä on johdettavissa tulkinta, että julkinen hallintotehtävä on tarkoitettu tulkittavaksi laajasti. Kirjallisuudessa tähän tulkinnalliseen avoimuuteen on haettu suuntaa tunnistamalla julkisten hallintotehtävien ydinalue sekä raja-alueet. Tehtävät, joissa käytetään julkista valtaa, kuuluvat julkisten hallintotehtävien ydinalueeseen. Kirjallisuudessa raja-alueeseen on katsottu kuuluvan lähinnä julkisten palvelujen järjestäminen.¹⁰ *Husan* mukaan tehtävän hoitamiseen liitetty toimivalta julkisen vallan käyttöön merkitsee käytännössä sitä, että tehtävä voidaan jo tällä perusteella pitää julkisen hallintotehtävän hoitamisenä.¹¹ *Husa* mukaan ”julkisen hallintotehtävän” asiallinen sisältö voidaan pitää pääsääntöisesti yhteneväisenä ”julkisen tehtävän” kanssa. Oikeussystemaattisesti arvioituna ”julkista tehtävää” voidaan pitää ”julkisten hallintotehtävien” piiriä määrittävänä yläkäsitteenä.¹² Siten julkisiksi hallintotehtäviksi luokiteltavat tehtävät ovat myös julkisia tehtäviä, joskaan kaikki julkiset tehtävät eivät ole julkisia hallintotehtäviä.¹³ *Kulla* on puolestaan arvioinut, että julkinen hallintotehtävä on rinnastettavissa viranomaistehtävään, vaikka julkiset hallintotehtävät kattavat hallintotoiminnan jonkin verran laajemmin kuin varsinainen julkisen vallan käyttö.¹⁴ *Heuru* taas puhuu pelkästään *hallintotehtävistä*, jotka muodostavat hallinnon ydinalueen.¹⁵

Yleistäen voidaan sanoa, että *julkiseen hallintotehtävään* kuuluu *toimivalta*, jonka perusteella laissa säädettyä tehtävää hoidetaan. *Julkinen valta* on taas sopimukseen perustumaton yksipuolista määräämistä yksityisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta.¹⁶

Julkisen vallan käyttäminen viittaa lakia soveltamalla tapahtuvaan oikeussubjektia koskevaan ratkaisujen tekemiseen.¹⁷ Oikeuskirjallisuudessa on esitetty, että julkisen vallan käytöstä on kysymys, kun lainsäädännön nojalla päätetään toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Julkisen vallan käyttöä on sellainen toiminta, joka kohdistuu välittömästi hallinnon ulkopuolisen yksityisen oikeusasemaan etuja suoden, oikeuksia perustaen, velvoitteita asettaen ja pakottaen.¹⁸ Myös hallinnollisen päätöksenteon valmistelu- ja esittelytehtävät sisältävät julkisen vallan käyttöä. Sitä vastoin avustavat ja tekniset valmistelutehtävät, kuten toimistotehtävät, eivät sisällä julkisen vallan käyttöä. Kun lainsäädännön nojalla annetaan toista velvoittavia määräyksiä tai tosiasiallisesti puututaan toisen etuun tai oikeuteen, käytetään silloin julkista valtaa. Tosin julkisen vallan käyttö ei aina perustu suoraan lakiin tai asetukseen. Se voi perustua myös viranomaisen lainsäädännön nojalla antamaan toimeksiantoon tai hyväksyntään.

⁸ HE 1/1998 vp, s. 178–179.

⁹ Ks. *Tuori* Oikeus 2003/3, s. 246; *Husa* 2000, s. 26.

¹⁰ *Keravuori-Rusanen* 2008, s. 160 ja 163; *Mäenpää* 2008, s. 49.

¹¹ *Husa* 2000, s. 27.

¹² *Husa* 2000, s. 22.

¹³ Ks. myös *Keravuori-Rusanen* 2008, s. 166–167.

¹⁴ *Kulla* 2012, s. 30. Ks. *Tuori* 2010, s. 155.

¹⁵ *Heuru* 2003, s. 76–77 ja 89. *Heuru* katsoo, että perustuslain käsite ”julkinen hallintotehtävä” on alaltaan laajempi kuin esitetty ”hallintotehtävä”.

¹⁶ *Husa – Pohjolainen* 2008, s. 74–75. Ks. myös julkisen vallan käsitteestä *Heuru* 2003, s. 66–69; *Sutela* 2003, s. 139; *Keravuori-Rusanen* 2008, s. 100–106.

¹⁷ *Husa* 2000, s. 27.

¹⁸ *Kulla* 2012, s. 30. Ks. *Tuori* 1998, s. 302–318; *Länsineva – Koillinen* 2010, s. 456. Ks. julkisen vallan käsitteen erilaisista näkökulmista *Koivisto* 2014, s. 691–694.

Perustuslain 2.3 §:n mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Säännös käytännössä tarkoittaa sitä, että julkisen vallan käyttöä sisältävistä julkisista hallintotehtävistä ja niihin liittyvästä julkisen vallan käytön rajoista on säädettävä laissa. Toisaalta perustuslain 124 §:n mukaan *merkittävää julkisen vallan käyttöä* sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaisille. Lain perustelujen mukaan tällaisena merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä on pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin. Käytännössä säännös merkitsee sitä, että merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä ei saa antaa muille kuin viranomaisille.¹⁹ Julkisen hallintotehtävän hoidossa voidaan käyttää julkista valtaa ja tehtävä voidaan antaa muille kuin viranomaisille, jos kysymys ei ole perustuslaissa tarkoitettusta merkittävän julkisen vallan käytöstä julkista hallintotehtävää hoidettaessa.

Perustuslain esitöiden valossa julkinen hallintotehtävä voidaan arvioida osaksi hallinnollista toimeenpanovaltaa, joka kuuluu hallinto-organisaatioille. Tähän toimeenpanovaltaan kuuluu myös tietohallinnon palveluiden järjestäminen osana viranomaisten lakisäateisten tehtävien hoitamista. Toimeenpanofunktio johtuu toimeenpanon perustana olevasta lainsäädännöstä ja siinä määrittelystä tehtävän suorittamisesta.²⁰ Toimeenpanofunktio erottaa yleensä julkiset hallintotehtävät muista julkisluonteisista tehtävistä. *Keravuori-Rusanen* on asettanut eräänlaiseksi tulkinnalliseksi lähtökohdaksi sen, että ”julkinen hallintotehtävä on yleensä palautettavissa valtion tai muun julkisyhteisön lakisäateiseen toiminnalliseen velvoitteeseen tai vähintään eksplisiittiseen kannanottoon julkisen vallan järjestämisvastuusta”. Tyypillisesti kysymys on lailla perustetusta tehtävästä tai toiminnasta, joka on valtion tai muun julkisyhteisön yksinoikeus tai niille on asetettu laissa velvollisuus toteuttaa jotain tehtävää. Suorat toimintavelvoitteet liittyvät etenkin julkisen vallan käyttämisestä sisältäviin viranomaistehtäviin, mutta myös muihin palvelutehtäviin. Tältä osin tulkinnanvaraiseksi on puolestaan arvioitu viranomaisten järjestämisvastuulle kuuluvien palveluiden tuottamisen alaa.²¹

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä on useassa yhteydessä arvioitu julkisen hallintotehtävän sisältöä. Perustuslakivaliokunnan kannanotot ovat *luonteeltaan tapauskohtaisia arviointeja* kulloinkin kysymyksessä olevasta säädettävästä julkisen hallintotehtävän sisällöstä, mutta valiokunnan kannanotoista voidaan vetää yleisempiäkin linjauksia julkisista hallintotehtävistä.²² Valiokunta on katsonut varsin laajan tehtäväalueen kuuluvan perustuslain 124 §:ssä säädetyn julkisen hallintotehtävän alaan. Tällaisia julkisen hallintotehtävän ydinalueeseen kuuluvia tehtäviä ovat erilaisten avustusten, tukien ja lupien myöntäminen, turvallisuudesta ja järjestyksestä huolehtiminen, tarkastusten suorittaminen ja valvontatehtävistä huolehtiminen.²³ Julkisen vallankäytön näkökulmasta julkisten hallintotehtävien ”ydinryhmän” muodostaa nimenomaan ulkopuolisiin kohdistuvien velvoitteiden, rajoitusten ja kieltojen asettaminen joko hallinnollisessa järjestyksessä tai tosiasiallisen julkisen vallankäytön keinoin. Myös hallintopäätösten muodossa konkretisoituvien lupien, avustusten ja etuuksien myöntäminen kuuluu tähän ryhmään. Samoin kuin tehtävät, joihin sisältyy toimivalta ratkaista kysymys yksityisten henkilöiden tai yhteisöjen oikeuksiin pääsemisestä tai niiden käyttämisestä.²⁴

¹⁹ HE 1/1998 vp, s. 179. Ks. tarkemmin merkittävästä julkisen vallan käytöstä *Keravuori-Rusanen* 2008, s. 413–484.

²⁰ Ks. *Mäenpää* LM 7–8/2005, s. 1069 ja 1071. *Mäenpään* mukaan toimeenpanovalan käytössä kysymys on lähinnä erilaatuisten ja sisällöltään toisistaan poikkeavien julkisten hallintotehtävien hoitamisesta.

²¹ *Keravuori-Rusanen* 2008, s. 167–170.

²² Ks. myös *Keravuori-Rusanen* 2008, s. 160.

²³ Ks. PeVL 18/2001 vp, PeVL 52/2001 vp, PeVL 20/2002, PeVL 16/2004 vp, PeVL 47/2004 vp.

²⁴ Ks. myös *Keravuori-Rusanen* 2008, s. 176.

Myös viranomaistoimintaa *täydentävät ja avustavat* tehtävät on perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä arvioitu julkisiksi hallintotehtäviksi.²⁵ Näin esimerkiksi viisumihakemuksiin liittyvät avustavat tehtävät, kuten tietojen ja hakemusten kerääminen ja hakemusten toimittaminen konsulaatille, viisumimaksun periminen sekä matkustusasiakirjan ja epäamisilmoitusten toimittaminen hakijoille, samoin kuin biometristen tunnisteiden kerääminen, on katsottu muodostavan sellaisen *tehtäväkokonaisuuden*, jota on pidettävä julkisena hallintotehtävänä.²⁶ Valiokunta on myös katsonut, että passin myöntäminen, passin laadun ja oikeasisältöisyyden tarkastaminen sekä passin toimittaminen ja luovuttaminen muodostavat kokonaisuuden, jota on pidettävä julkisena hallintotehtävänä. Valiokunta on arvioinut, että mainitut tehtävät, lukuun ottamatta passin myöntämistä, ovat luonteeltaan menettelyn vaiheina selkeästi epäitsenäisiä eikä niihin sisälly päätöksentekoa tai harkintavaltaa. Kyse on lähinnä teknisluonteisista ja viranomaisia avustavista tehtävistä.²⁷ Tästä huolimatta tällaiset tehtävät kuuluvat erottamattomana osana julkisen hallintotehtävän hoitamiseen.

Keravuori-Rusanen on kiinnittänyt huomiota siihen, että perustuslain 124 §:n soveltamisessa on esiintynyt toisinaan epäselvyyttä siitä, missä laajuudessa viranomaistoimintaa täydentäviä tai julkisen vallan käyttämiseen myötävaikuttavia valmistelutehtäviä on pidettävä julkisen hallintotehtävän ”hoitamisena”. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä *hallintoasian käsittely* on katsottu muodostavan perustuslain 124 §:n näkökulmasta *yhtenäisen tehtäväkokonaisuuden*. Tähän tehtäväkokonaisuuteen liittyviä käsittelytoimia ei ole perusteltua ymmärtää varsinaisesta päätöksenteosta irrallisina tehtävinä.²⁸ Näin julkisiksi hallintotehtäviksi on arvioitu sellaiset tehtävät, kuten hakemusten ja ilmoitusten vastaanottaminen ja jättäjän henkilöllisyyden tarkastaminen.²⁹ Viranomaista avustaviin tehtäviin *ei yleensä* liity myöskään julkisen vallan käyttämistä.³⁰ Kyseinen seikka ei kuitenkaan poista sitä edellytystä, että myös tämänkaltaisista tehtävistä tulisi säätää laissa, jos tehtäviä annetaan yksityisen hoidettavaksi. Julkisen hallinnon tietohallinnon tuottamat palvelut voivat liittyä erilaisiin asiankäsitteleväihäisiin, jolloin *kysymys tietohallinnon luonteesta osana julkisen hallintotehtävän hoitamista on huomioitava järjestettäessä viranomaisen toimintaa ja siihen kuuluvia tehtäväkokonaisuuksia*.

2.2 Tietohallinnon suhde julkisen hallintotehtävän hoitamiseen

Tietohallintolain 3 §:n 1 kohdan mukaan *tietohallinnolla* tarkoitetaan *tukitoimintoa*, jolla turvataan *julkisten hallintotehtävien* hoitaminen tieto- ja viestintätekniisiä menetelmiä ja keinoja hyväksikäyttäen. Tietohallintolaissa ei ole säädetty tarkemmin, mitä nämä tieto- ja viestintätekniset menetelmät ja keinot ovat tai mistä tehtävistä tietohallinto koostuu. Tietohallintolain hallituksen esityksessä todetaan, että julkisen hallinnon tietohallintoon katsotaan kuuluviksi ainakin tietohallinnon johtaminen, ohjaaminen, koordinointi ja tietohallintotoiminnan suunnittelu, tietojärjestelmien kehittäminen ja ylläpito, sekä tietojärjestelmien yhteentoimivuuden edellyttämien arkkitehtuurien ja menetelmien kehittäminen, tietohallinnon infrastruktuurin kehittäminen ja ylläpito, tietohallinnon palvelutuotanto, tietoturvalli-

²⁵ Ks. PeVL 53/2001 vp, s. 4–5, PeVL 20/2002 vp, s. 2–5, PeVL 11/2006 vp, s. 2–3, PeVL 20/2006, s. 2, PeVL 3/2009 vp, s. 4–5, PeVL 55/2010 vp, s. 2–3, PeVL 17/2012 vp, s. 2–5, PeVL 6/2013 vp, s. 2–4, PeVL 23/2013 vp, s. 3 ja 5; PeVL 30/2012 vp, s. 4.

²⁶ PeVL 55/2010 vp, s. 2–3.

²⁷ PeVL 6/2013 vp, s. 2–4.

²⁸ *Keravuori-Rusanen* 2008, s. 124–125. Sen sijaan asian käsittelyyn liittyvät puhtaasti teknisluonteiset toimet, kuten asiakirjojen kopiointi, on perusteltua rajata julkisen hallintotehtävän määritelmän ulkopuolelle.

²⁹ PeVM 8/2002 vp, s. 8.

³⁰ Ks. PeVL 11/2006 vp, s. 2–3, PeVL 20/2006 vp, s. 2, PeVL 3/2009 vp, s. 4–5; PeVL 30/2012 vp, s. 4.

suus ja varautuminen sekä tietotekniikan ja tietotekniikkapalvelujen hankinnat ja -sopimukset.³¹

Tietohallintolain sanamuodosta voidaan päätellä, että julkisen hallinnon tietohallinnon pääasiallisena tarkoituksena on turvata julkisten hallintotehtävien hoitaminen. Tätä taustaa vasten tietohallinnon tehtäviä on vaikea nähdä julkisista hallintotehtävistä irrallisina tai itsenäisinä tehtävinä. Esimerkiksi tietohallintotehtäviin kuuluu tietojärjestelmien ylläpito, jolla on suora vaikutus viranomaisen tehtävien suorittamiseen. Koska tietohallintolaissa tietohallinto sidotaan julkisen hallintotehtävän hoitamiseen, on tietohallinto osa julkisen hallintotehtävän hoitamista tilanteissa, joissa informaatio- ja viestintäteknologiaa käytetään. Perustuslakivaliokunnan kannanottojen mukaan julkiset hallintotehtävät koostuvat tehtäväkokonaisuuksista, jolloin tällaiseen tehtäväkokonaisuuteen kuuluvat tietohallinnon palvelut ovat osa julkisen hallintotehtävän hoitamista.³²

Tietohallinnon palveluiden käyttö osana tietojenkäsittelyä voi olla olennainen osa kunnan lakisääteisten tehtävien hoitoa, jolloin kunnan on huolehdittava, että tällaiset tietohallinnon palvelut järjestetään asianmukaisesti palveluiden järjestämisvastuut huomioiden. Laillisuusvalvonnassa on korostettu kuntien vastuuta huolehtia siitä, että niiden lakisääteisten tehtävien hoitamista varten käytettävät tietojärjestelmät ovat toimintakunnossa ja poikkeus-tilanteisiin varaudutaan riittävästi. Lakisääteisten tehtävien hoidossa tietojenkäsittelytoimintoihin kohdistuva varautuminen on osa julkisen hallintotehtävän hoitamista.

EOA 206/4/11, 31.5.2012 ja EOA 3256/4/07, 24.2.2009

Eduskunnan oikeusasiamies on pitänyt tärkeänä, että terveydenhuollon toimintayksikössä on aina saatavilla etukäteen laaditut, perusteelliset ja riittävän yksityiskohtaiset toimintaohjeet tietojärjestelmistä johtuvia häiriötilanteita varten.

AOA 2379/4/11, 7.9.2011

Apulaisoikeusasiamiehen näkemyksen mukaan kaupungin sopimusosapuolen mahdolliset toimet ja tietojärjestelmissä oleva puutteet eivät vaikuta kunnan laissa säädettyyn järjestämisvastuuseen. Kunnan on huolehdittava toimeentulotukihakemusten ja toimeentulotukipäätösten lainmukaisesta käsittelemisestä tietojärjestelmähäiriöistä riippumatta. Vaikkakin tietojärjestelmään perustuva hakemusten täytäntöönpano voi hidastua tai estyä tietojärjestelmäongelmista johtuen, on kunnan velvollisuutena ennakoida myös tämä ja varautua ainakin välttämättömän toimeentulotuen tarpeessa olevien henkilöiden toimeentulon turvaamiseen myös tietojärjestelmien häiriötilanteissa. Kaupungin tuli varautua muun muassa mahdollisiin tietojärjestelmäongelmiin siten, että myös häiriötilanteissa asiakkaana olevien henkilöiden ja perheiden lakisääteiset oikeudet toteutuvat.

EOA 3498/2/04, 29.8.2006

Kunnan tulee huolehtia toimeentulotukiasioiden viivytyksettömästä käsittelemisestä. Kunnalla on tämä vastuu myös tietojärjestelmäongelmissa. Oikeusasiamiehen mielestä tämä edellyttää varautumista etukäteen tietojärjestelmistä johtuviin odotamattomiin ongelmiin, jollaisia laajoihin tietojärjestelmähankkeisiin näyttää liittyvän.

Tietohallinnon palvelut ovat julkisia hallintotehtäviä avustavia tai tukevia palveluita, joilla suoritetaan tietojenkäsittelytoimenpiteitä. Tällaiset tehtävät ovat myös julkisia hallintotehtäviä ja kuuluvat perustuslain 124 §:n soveltamisalaan. Tämä nostaa esiin kysymykset siitä, onko julkisen hallinnon tietohallinnolle säädetty erikseen tehtäviä, jotka voidaan katsoa

³¹ HE 246/2010 vp, s. 3.

³² Ks. perustuslakivaliokunnan kannanotot tehtäväkokonaisuuksista PeVM 8/2002 vp, PeVL 55/2010 vp; PeVL 6/2013 vp.

tietohallinnon lakisääteiseksi tehtäviksi ja kuuluvatko ne perustuslain 124 §:n soveltamisalaan sekä millä edellytyksillä kunta voi järjestää tietohallinnon tehtävänsä ulkoistetuina toimintoina tällaisten tehtävien osalta.

2.3 Tietohallinnon julkiset hallintotehtävät

Kuntien tietohallinnon tehtäviin luettavista toiminnoista on säädetty tietohallintolain lisäksi ainakin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki tai JulkL), hallintolaissa (434/2003), arkistolaissa (831/1994, jäljempänä ArkL), henkilötietolaissa (523/1999), sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa (13/2003, jäljempänä SAVL) sekä julkisista hankinnoista annetussa laissa (348/2007, jäljempänä hankintalaki tai HankL).

2.3.1 Kokonaisarkkitehtuurin suunnittelu ja kuvaaminen

Tietohallintolain tarkoituksena on tehostaa julkisen hallinnon toimintaa sekä parantaa julkisia palveluja ja niiden saatavuutta. Tämän tarkoituksen saavuttamiseksi laissa säädetään julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta ja tietojärjestelmien yhteentoimivuuden edistämisestä ja varmistamisesta (ThL 1 §). Tietohallintolakia voidaan luonnehtia puitelaksi, joka luo pohjan valtion ja kuntien tietohallinnon ohjausjärjestelmälle. Tietohallintolain täytäntöönpanon funktiot liittyvät yhtäältä julkisen hallinnon tietohallinnon *ohjaukseen* ja toisaalta tietojärjestelmien *yhteentoimivuuden* edistämiseen.³³

Tietohallintolain 7 §:n mukaan julkisen hallinnon *viranomaisen on* julkisen hallinnon tietojärjestelmien yhteentoimivuuden mahdollistamiseksi ja varmistamiseksi *suunniteltava* ja *kuvattava* kokonaisarkkitehtuurinsa. Kokonaisarkkitehtuurikuvaukset ovat viranomaisten hallinnon *sisäisiä määräyksiä*, koska tietohallintolain 7 §:n mukaan viranomaisen *on noudatettava* laadittua ja ylläpidettyä kokonaisarkkitehtuuria ja sen edellyttämiä yhteentoimivuuden kuvauksia ja määrityksiä sekä toimialakohtaisia tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kuvauksia ja määrityksiä. *Kokonaisarkkitehtuurin suunnittelu- ja kuvausvelvollisuus on julkinen hallintotehtävä*, joka on säädetty julkisen hallinnon viranomaisen tehtäväksi. Kunta on tietohallintolaissa tarkoitettu viranomainen, joten *kunnan julkisiin hallintotehtäviin kuuluu kokonaisarkkitehtuurin suunnittelu ja kuvaaminen*.

2.3.2 Hyvän tiedonhallintatavan toteuttaminen

Viranomaisten tietohallinnon keskeiset vaatimukset sisältyvät julkisuuslain 18 §:n 4 kohtaan. Säännöksen mukaan *viranomaisen pitää suunnitella ja toteuttaa tietohallintonsa* tietojärjestelmineen ja tietojenkäsittelyineen siten, että asiakirjojen julkisuus voidaan vaivattomasti toteuttaa. Velvollisuuden tarkoituksena on edistää viranomaisten tietojärjestelmien kehittämistä siten, että niiden informaatioarkkitehtuuri noudattaa hyvää julkisuus- ja salassapitorakennetta, jolloin julkiset tiedot on saatavissa tietojärjestelmistä helposti eikä salassa pidettävien tietojen luottamuksellisuus vaarannu tietojärjestelmiä käytettäessä.³⁴ Julkisuuslaki myös edellyttää, että asiakirjat ja tietojärjestelmät sekä niihin sisältyvät tiedot arkistoidaan ja hävitetään asianmukaisesti, samoin kuin näiden suoja, eheys ja laatu turvataan asianmukaisin menettelytavoin ja tietoturvasuojajärjestelyin. Mainittuja toimenpiteitä suunniteltaessa ja toteutettaessa tulee ottaa huomioon niin tietojen merkitys ja käyttötarkoitus kuin myös asiakirjoihin ja tietojärjestelmiin kohdistuvat uhkatekijät samoin kuin tieto-

³³ Voutilainen 2013, s. 2.

³⁴ Voutilainen 2007, s. 104.

turvatoimenpiteistä aiheutuvat kustannukset. Julkisuuslain 18 §:n 4 kohdassa säädetty velvollisuus on kohdistettu viranomaiselle hyvän julkisuus- ja salassapitorakenteen toteuttamiseksi sekä tietoturvallisuuden varmistamiseksi. Säännöksessä on erikseen säädetty, että *viranomaisen on huolehdittava tietohallintonsa järjestämisestä siten, että hyvän tiedonhallintatavan vaatimukset voidaan toteuttaa*.

Hyvällä tiedonhallintatavalla pyritään turvaamaan osaltaan perusoikeuksien – julkisuusperiaatteen, henkilötietojen suojan sekä hyvän hallinnon – toteutuminen, jotka on säädetty julkisen vallan turvattavaksi perustuslain 22 §:ssä. Julkisella vallalla tarkoitetaan tässä yhteydessä organisatorisena käsitteenä valtiota, kuntaa ja muita julkisyhteisöjä.³⁵ Käytännössä julkisuuslaissa on määritelty keinot, joilla viranomaisorganisaatioiden on suoriuduttava perustuslaintasoisista velvoitteistaan ja muualla lainsäädännössä määritetyistä tiedonhallinnan tehtävistä. *Hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseen liittyvät tehtävät – tietojärjestelmien kuvaaminen, tietoturvallisuudesta huolehtiminen, varautumissuunnittelu, tietoon liittyvien oikeuksien selvittämisvelvollisuus, tiedon laadun turvaaminen sekä hyvän julkisuus- ja salassapitorakenteen toteuttaminen – ovat julkisia hallintotehtäviä*. Tietohallinnon avulla luodaan puitteet ja edellytykset organisaation tiedonhallinnalle. Tämä merkitsee tiedonhallinnan välineiden tuottamista ja niistä huolehtimista, sekä tiedonhallintaan liittyvien välineiden kehittämistä.

2.3.3 Arkistotoimen tehtävien toteuttaminen

Arkistolaki koskee viranomaisten asiakirja-aineistojen arkistointia ja sen järjestämistä, asiakirjojen laatimista, säilyttämistä, käyttöä ja hävittämistä. Arkistotoimen tehtävänä on varmistaa asiakirjojen käytettävyys ja säilyttäminen (ArkL 7.1 §). Asiakirjojen käytettävyyden varmistaminen käsittää niiden rekisteröinnin, arkistoinnin ja luetteloinnin sekä sähköisten tietoaineistojen tallentamisen ja tulostamisen suunnittelun tavalla, joka mahdollistaa tietojen käytön myös tulevaisuudessa.³⁶ Asiakirjojen säilyminen varmistetaan käyttämällä asiakirjojen laadinnassa arkistokelpoisia menetelmiä sekä säilyttämällä ne asianmukaisissa tiloissa. Arkistotoimen tehtävänä on myös huolehtia asiakirjoihin liittyvästä tietopalvelusta, määritellä asiakirjojen säilytysarvo sekä hävittää tarpeeton aineisto (ArkL 7.1 §). Arkistotoimen tehtävistä on säädetty kolmiosaisesti arkistolain 7.2 §:ssä. Ensinnäkin arkistointia on hoidettava siten, että se tukee viranomaisen tehtävien suorittamista eli viranomaisen päivittäistä toimintaa. Tässä mielessä arkistotoimen on nähty lain perusteluissa liittyvän osana viranomaisen tietohallintoon. Toiseksi arkistotoimi tulee hoitaa niin, että se tukee yksityisten ja yhteisöjen oikeutta saada tietoja julkisista asiakirjoista. Arkistotoimen hoidossa on myös otettava huomioon yksityisten ja yhteisön oikeusturvaan ja tietosuojaan liittyvät seikat, ja varmistettava oikeusturvaan liittyvien asiakirjojen saatavuus. Arkistotoimen kolmas keskeinen tavoite on tieteellisen tutkimuksen palveleminen, minkä vuoksi osa asiakirjoista tulee säilyttää pysyvästi.³⁷

Arkistolain 8 §:ssä säädetään siitä, miten viranomaisten on järjestettävä arkistotoimensa. Viranomaisen on ensinnäkin määrättävä, miten sen arkistotoimen suunnittelu, vastuu ja käytännön hoito järjestetään (ArkL 8.1 §). Toiseksi viranomaisen on määrättävä tehtävien hoidon tuloksena kertyvien asiakirjojen säilytysajat ja -tavat sekä ylläpidettävä niistä arkistonmuodostussuunnitelmaa (ArkL 8.2 §). Arkistolain 7.3 §:ssä on erikseen säädetty, että *arkistotoimen vaatimukset on otettava huomioon arkistonmuodostajan tietohallinnossa*. Siten siltä osin kuin arkistotoimen tehtävät on järjestetty kunnassa osaksi tietohallintoa, on

³⁵ Sutela 2003, s. 139.

³⁶ Ks. Voutilainen 2007, s. 98–99. Voutilaisen mukaan määritelty tehtävä tarkoittaa sitä, että viranomaisen on huolehdittava arkistoinnissaan tietoaineiston tietoturvallisuudesta.

³⁷ HE 187/1993 vp, s. 7.

*arkistotoimen tehtävien hoitaminen tietohallinnon julkinen hallintotehtävä.*³⁸ Sähköisen aineiston säilytysvälineiden tuottaminen on osa tätä julkisen hallintotehtävän hoitamista, joten erilaiset tietohallinnon arkistotoimea tukevat palvelut ovat joka tapauksessa julkisen hallintotehtävän avustavia tehtäviä.

2.3.4 Rekisterinpittoon liittyvät tehtävät

Henkilötietolain 6 §:n mukaan henkilötietojen käsittelyn tulee olla asiallisesti perusteltua rekisterinpitäjän toiminnan kannalta. Tällä perusteluvaatimuksella tarkoitetaan sitä, että rekisterinpitäjän rekisterinpidolle on oltava asianmukaiset perusteet.³⁹

Henkilötietolain määritelmän mukaan rekisterinpitäjällä tarkoitetaan yhtä tai useampaa henkilöä, yhteisöä, laitosta tai säätiötä, jonka käyttöä varten henkilörekisteri perustetaan, ja jolla on oikeus määrätä henkilörekisterin käytöstä. Rekisterinpitäjänä voi olla myös se, jonka tehtäväksi rekisterinpito on lailla säädetty (HetiL 3 §:n 4 k). Henkilötietolain säännökset eivät koske yksinomaan viranomaisia, vaan lain soveltamisala kattaa henkilötietojen käsittelyn riippumatta siitä, onko kyse yksityisestä vai julkisesta tahosta.

Kun viranomainen käsittelee henkilötietoja lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseksi, syntyy osana tätä viranomaisen toimintaa henkilörekisteri. Tällöin on tarpeen arvioida, *onko lakisääteisten tehtävien hoitamista koskeva rekisterinpito julkinen hallintotehtävä*. Viranomaisen henkilörekistereitä operoidaan pääosin tietojärjestelmien avulla. Edellä tarkastellut lailisuusvalvojen käsittelemät tapaukset osoittavat, että tietohallinnon tehtävänä oleva ”tietojärjestelmien ylläpito” on yhteydessä viranomaisten lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. Viranomainen on vastuussa tietojärjestelmähäiriöstä, mikä edellyttää viranomaisen varautumista tällaisiin ongelmatilanteisiin. Toisaalta oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että rekisteritehtävissä kysymys on enimmäkseen rekisterin teknisluontoisesta ja tosiasiallisesta ylläpitämisestä, esimerkiksi rekisteritietojen ajantasaisuudesta ja sisällöllisestä virheettömyydestä huolehtimisesta.⁴⁰

Sellaisia rekisteripitoon liittyviä tehtäviä, joissa kyse on selkeästi teknisluonteisista ylläpitotehtävistä, ei lähtökohtaisesti voida pitää julkisina hallintotehtävinä, vaan ne ovat avustavia tehtäviä. Tosin viranomaisen lakisääteisten tehtävien hoitamiseen välillisesti liittyvien teknisluonteisten tehtävien ulkoistamisen yhteydessä on huolehdittava vastuurelaatioiden määrittelystä. Viime kädessä tehtävänsä ulkoistanut viranomainen on vastuussa varautumisesta teknisiin ongelmiin samoin kuin mahdollisissa häiriö- ja ongelmatilanteissa syntyvistä vahingoista. Tekninen ylläpitokin voi olla julkisen hallintotehtävän avustava tehtävä, jos sillä on vaikutuksia yksilön etuun, oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Henkilötietolaissa on puolestaan säädetty henkilörekisterinpitoon liittyvät velvollisuudet rekisterinpitäjän vastuulle. Rekisterinpitäjä on myös ensisijaisesti vahingonkorvausvelvollinen lainvastaisesta vahinkoa aiheuttaneesta henkilötietojen käsittelystä henkilötietolain 47 §:n nojalla. Rekisterinpito voidaan nähdä niin kiinteäksi osaksi viranomaisen lakisääteisten tehtävien hoitoa, että *rekisterinpitoakin voidaan pitää osana julkisen hallintotehtävän hoitamista*. Kunnan lakisääteisten tehtävien hoidon yhteydessä syntyvien henkilörekisterien pidosta vastaa kunta toimivaltaisena viranomaisena ja rekisterinpitäjänä. Kunta ei voi ulkoistaa rekisterinpitäjän vastuutaan. Tietojärjestelmien teknisen ylläpidon kunta voi antaa yksityiselle, mutta kunnan on huolehdittava, että se saa palveluntarjoajalta henkilötietolain 32.2 §:ssä tarkoitetut selvitukset ja sitoumukset henkilötietojen riittävästä suojaamisesta. *Lakisääteisten tehtävien hoidossa syntyvät henkilörekisterit ovat osa kunnan julkisen hallintotehtävän hoitamista*.

³⁸ Ks. myös arkistotoimen hoidosta julkisena hallintotehtävänä AOK 576/1/2007, 2.6.2009.

³⁹ Voutilainen 2007, s. 133.

⁴⁰ Keravuori-Rusanen 2008, s. 209.

Rekisterinpitoon liittyviä vastuitaan kunta ei voi ulkoistaa edes niissä tilanteissa, joissa kunnalle on muuten säädetty mahdollisuus hankkia palveluita yksityisiltä palveluntuottajilta.

Kunnan julkisia hallintotehtäviä ovat myös laissa säädetty tiettyyn rekisterinpitoon kuuluvat tehtävät, kuten kiinteistörekisterinpito. Tällaisia tehtäviä kunta voi ulkoistaa yksityiselle vain jos siitä on säädetty erikseen laissa.

2.3.5 Sähköisen asioinnin järjestäminen

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 5.1 §:n mukaan tarvittavien teknisten, taloudellisten ja muiden valmiuksien rajoissa *viranomaisen on tarjottava* kaikille mahdollisuus lähettää viranomaisen ilmoittamaan sähköiseen osoitteeseen tai määriteltyyn laitteeseen viesti asian vireille saattamiseksi tai käsittelemiseksi. Viranomaiselle asetettu sähköisten asiointipalveluiden järjestämisvelvollisuus ei ole absoluuttinen, vaan suhteellinen, laissa säädettyjen edellytysten mukaisesti. *Sähköisten asiointipalvelujen järjestäminen on säädetty laissa viranomaisen tehtäväksi, joten se on julkinen hallintotehtävä.* Sähköisten asiointipalveluiden tarjoaminen on myös osa hallintolaissa säädetyn *palveluperiaatteen toteuttamista, joka sekin on julkinen hallintotehtävä.*⁴¹ Sähköisten asiointipalveluiden tarjoamisella edistetään perusoikeutena turvaten hyvän hallinnon toteutumista siten, että jokaiselle turvataan oikeus saada asiansa käsiteltyksi viranomaisessa. Viranomaisilla on tässä asiassa aktiivinen toimintavaroite jo perustuslain 22 §:n perusteella perusoikeuksien turvaamisvelvollisuutena, jota konkretisoi sekä hallintolain että sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain säännökset.

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 6 §:n mukaan *viranomaisen tulee huolehtia siitä, että sen sähköiset tiedonsiirtomenetelmät ovat toimintakunnossa ja mahdollisuuksien mukaan käytettävissä muulloinkin kuin viraston aukioloaikana. Sähköisten asiointipalveluiden saatavuuden turvaaminen on viranomaiselle säädetty julkinen hallintotehtävä.*

Velvoite sähköisten asiointipalveluiden saatavuuden turvaamisesta tarkoittaa esimerkiksi ennalta suunniteltuja menettelytapoja järjestelmien huoltokatkosten ajoittamiseksi ajankohdtaan, jolloin asiointitapahtumia on vähän. Lisäksi velvoitteella on yhteys viranomaisen tietoturvalvelvoitteisiin, kuten suojautumiseen palvelunestohyökkäyksiltä erilaisilla valvonta-ohjelmistoilla ja -laitteilla sekä huolehtimalla järjestelmien riittävästä tietoteknisestä suorituskyvystä.⁴² Tietoturvanäkökohdilla on yhteys julkiseen intressiin, koska häiriötön tiedonkulkua mahdollistaa viranomaisen lakisääteisten tehtävien häiriöttömän suorittamisen. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että julkisella hallintotehtävällä on hallinnon ulkopuolinen kohde ja yksityisten oikeudelliseen asemaa tai toimintamahdollisuuksiin ulottuvia vaikutuksia.⁴³ Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnasta lähtee siitä, että sen tarkoituksena on lisätä asioinnin sujuvuutta ja joutuisuutta samoin kuin tietoturvallisuutta hallinnossa (SAVL 1.1 §). Sähköisten asiointipalveluiden toimintakunnosta huolehtimisella on välittömiä vaikutuksia hallinnon ulkopuolisten toimintamahdollisuuksiin. Kun sähköiset tiedonsiirtomenetelmät ovat toimintakunnossa ja hallinnon asiakkaiden käytettävissä muulloinkin kuin viraston aukioloaikana, voi asiakas hoitaa asioitaan sujuvasti ja joutuisasti sähköisesti.

⁴¹ Voutilainen – Räsänen 2013, s. 33–35.

⁴² HE 17/2002 vp, s. 36.

⁴³ Keravuori-Rusanen 2008, s. 175.

2.3.6 Julkisten hankintojen toteuttaminen

Tietohallintolain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen mukaan tietohallinnon tehtäviin kuuluvat myös tietotekniikan ja tietotekniikkapalvelujen hankinnat ja sopimukset.⁴⁴ Julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007) 73 §:n mukaan hankintayksikön on tehtävä ehdokkaiden ja tarjoajien asemaan vaikuttavista ratkaisuksista sekä tarjousmenettelyn ratkaisuksista kirjallinen päätös, joka on perusteltava. Tällainen hankintayksikön tekemä päätös perusteluineen sekä valitusosoitus ja oikaisuohje on annettava tiedoksi kirjallisesti niille, joita asia koskee (HankL 75 §).

Hankintayksiköt on määritelty hankintalain 6 §:ssä. Hankintayksikön käsite on laaja ja lähtökohtaisesti kaikki julkisilla varoilla tehtävät hankinnat tulevat hankintayksikön käsitteen kautta hankintalainsäädännön mukaisen kilpailuttamisvelvoitteen piiriin.⁴⁵ Laissa tarkoitettuja hankintayksiköitä ovat muun muassa valtion, kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset, evankelis-luterilainen kirkko ja ortodoksinen kirkko sekä niiden seurakunnat ja muut viranomaiset, valtion liikelaitokset ja julkisoikeudelliset laitokset. Lain velvoitteet on osoitettu nimenomaan viranomaisen suoritettavaksi.⁴⁶ *Julkisten hankintojen toteuttaminen on julkinen hallintotehtävä, koska laissa olevat toimintavelvoitteet ovat viime kädessä palautettavissa viranomaisten velvollisuuksiksi.* Euroopan unionin julkisia hankintoja koskevassa sääntelyssä julkisia hankintoja koskevat velvoitteet on säädetty koskemaan nimenomaan *hankintaviranomaisia*. Hankintaviranomaisilla tarkoitetaan valtion viranomaisia, alue- tai paikallisviranomaisia, julkisoikeudellisia laitoksia sekä yhden tai useamman tällaisen viranomaisen tai julkisoikeudellisen laitoksen muodostamia yhteenliittymiä.

Suoritettaessa IT-hankintoja, hankintayksikkö on sidottu hankintalainsäädännön ja yleisen hallinto-oikeudellisen lainsäädännön noudattamiseen.⁴⁷ Hankintalain 1.2 §:n perusteella hankintaviranomaisten (hankintayksiköiden) keskeinen *julkinen hallintotehtävä on julkisten varojen tehokas käyttö, laadukkaiden hankintojen tekeminen sekä markkinoiden toimivuuden varmistaminen julkisia hankintoja tehtäessä kilpailuttamisvelvollisuutta noudattaen.* Lain tavoitteet korostavat julkista ja yleistä etua julkisten hankintojen suorittamisen yhteydessä.

2.4 Julkinen hallintotehtävä ja kuntien itsehallinto

Perustuslain 121 §:n mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kunnille annettavista tehtävistä on säädettävä lailla. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, ettei tavallisella lailla voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi.⁴⁸ Kunnallinen itsehallinto merkitsee sitä, että kunnille voidaan antaa uusia tehtäviä tai niiltä voidaan ottaa tehtäviä pois vain lailla. Kunnan tehtävät voidaan jakaa erityiseen toimialaan ja yleiseen toimialaan.⁴⁹ Koska kunnan erityinen toimiala koostuu

⁴⁴ HE 246/2010 vp, s. 3 ja 23.

⁴⁵ Eskola – Ruohoniemi 2011, s. 27. Ks. hankintayksiköistä Hyvönen ym. 2007, s. 37–48.

⁴⁶ Ks. Julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekemien yhteensovittamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/18/EY ja julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU.

⁴⁷ HaVL 25/2006 vp, s. 3.

⁴⁸ PeVL 46/2010 vp, s. 3.

⁴⁹ Ks. yleisen ja erityisen toimialan välisestä rajanvedosta Heuru 2001, s. 54.

lakisääteisistä tehtävistä, ovat tällaiset tehtävät pääosin julkisen hallintotehtävän hoitamista.⁵⁰

Kuntalain (419/2015) 8.1 §:n mukaan kunta voi järjestää sille laissa säädetty tehtävät itse tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Lakisääteisessä yhteistoiminnassa järjestämisvastuu on kunnan puolesta toisella kunnalla tai kuntayhtymällä. Kuntalain 9.1 §:n mukaan kunta tai kuntayhtymä voi tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut itse tai hankkia ne sopimukseen perustuen muulta palvelujen tuottajalta. Uuden kuntalain 9.2 §:ssä on otettu huomioon perustuslain 124 §:ssä säädetty julkisen hallintotehtävän hoitoa koskevat rajoitteet. Kuntalain 9.2 §:n mukaan julkisen hallintotehtävän kunta voi antaa muulle kuin viranomaiselle vain, jos siitä erikseen lailla säädetään. Perustuslain 124 §:n ja uuden kuntalain 9.2 §:n valossa kunnalle säädettyjen lakisääteisten tehtävien siirtämisestä on arvioitava lähtökohdiltaan samojen periaatteiden pohjalta kuin vastaavaa järjestelyä valtion viranomaisorganisaatiossa.⁵¹

Kuntien tehtävät sekä niitä koskevat palvelujen järjestämisvastuut on säädetty toimialoja koskevassa erityislainsäädännössä, jossa on luotu puitteet ja rajat kunnan lakisääteisten julkisten hallintotehtävien hoitamiseksi. Kuntalain nojalla kunta voi päättää itse palveluiden järjestämisen muodoista. Palvelujen järjestämisen vaihtoehtoina ovat, että kunta tuottaa palvelun itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Lisäksi kunta voi hankkia palvelun ”ostopalveluna” toiselta kunnalta tai kuntayhtymältä, perustaa palveluja tuottavan osakeyhtiön tai muun yksityisoikeudellisen yhteisön taikka olla sellaisessa osakkaana, hankkia palveluja valtiolta tai muulta julkisyhteisöltä taikka hankkia palveluja yksityiseltä palvelun tuottajalta.⁵² Näitä vaihtoehtoja kuitenkin rajaa perustuslain 124 §:ssä asetettu rajoite julkisten hallintotehtävien antamisesta yksityiselle sekä tätä koskeva tarkempi kirjaus kuntalain 9.2 §:ssä.⁵³

Perustuslain 124 §:n tulkintakäytännössä omaksuttu tarkka sääntelymalli tarkoittaa, ettei kunta voi antaa lakisääteisiä tehtäviään yksityisen hoidettavaksi, ellei tästä ole säädetty erikseen erityislaissa. Tämä koskee myös avustavia tehtäviä ainakin niissä tilanteissa, joissa kysymys on julkisen vallan käyttöön liittyvistä avustavista tehtävistä. Tästä syystä mahdollisuudesta antaa yksityiselle julkisen hallintotehtävän hoitamiseen liittyviä avustavia tehtäviä tulee olla säädetty laissa myös kuntien lakisääteisten tehtävien osalta.

Kunnan itsehallintoa koskeva perustuslain 121 § ei siten saa etusijaa suhteessa perustuslain 124 §:ssä säädettyyn julkisen hallintotehtävän hoitamista koskevaan säännökseen. Kunta voi järjestää haluamallaan tavalla itsehallintonsa nojalla sisäisen hallintonsa, kun siitä ei ole erikseen säädetty laissa. Esimerkiksi henkilöstö- ja taloushallinnon tukipalveluita kunta voi hankkia omistamiltaan osakeyhtiöiltä tai yksityisiltä yhteisöiltä ilman erillisiä säännöksiä ellei tällaisesta tehtävästä ole säädetty kuntalaissa tai muussa laissa nimenomaisesti jollekin toimielimelle.

Kunta voi olla omistajana tietotekniikkapalveluja tuottavassa yrityksessä erityisesti, jos yritys tuottaa palveluja kunnalle sekä edistää kuntien yhteistoimintaa. Ratkaisevaa on yrityksen toiminnan tarkoitus.

⁵⁰ Keravuori-Rusanen 2008, s. 290–292. Ks. myös kunnan yleisestä ja erityisestä toimialasta *Mäenpää* 2003, s. 84–85.

⁵¹ Oikeuskirjallisuudessa oli jo ennen uuden kuntalain säätämistä todettu, että perustuslain 124 §:n säännös rajoittaa julkisten hallintotehtävien yksityistämistä myös kunnallishallinnossa, ks. tästä *Keravuori-Rusanen* 2008, s. 292. Ks. *Heuru* 2001, s. 65; *Sutela* 2003, s. 79; *Mäenpää* 2008, s. 49.

⁵² Ks. *Harjula – Prättälä* 2012, s. 160; HE 192/1994 vp, s. 75.

⁵³ Jo ennen uutta kuntalaki laillisuusvalvonnassa eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen sijainen katsoi, ettei kuntalain 2.3 § riitä perustuslain 124 §:ssä tarkoitetuksi valtuutusperustaksi julkisten hallintotehtävien siirtämiseksi yksityiselle toimijalle, tosin tapaus liittyi selkeästi tilanteeseen, jossa oli kyse myös julkisen vallan käytöstä, ks. AOS 711/2/09, 4.3.2010.

KHO 2.8.2001 T 1738

Kaupunki oli päättänyt, että kaupunki menee osakkaaksi suunniteltuun alueelliseen IT-yhtiöön. Tehtyjen suunnitelmien mukaan yhtiö keskittyi aluksi kuntien omassa toiminnassaan tarvitsemien ATK-palvelujen tuottamiseen ja tukemiseen sekä niihin liittyviin asiantuntijapalveluihin. Erityisesti yhtiö keskittyi seudullisten yhteispalvelujen tuottamiseen ja niihin liittyviin käyttäjien tukipalveluihin. Suunnitellun toiminnan piiriin kuuluisi myös kuntien ulkoisten tietoliikenneyhteyksien hoitaminen. Toiminnan sisällöstä oli tarkoitus tehdä erillinen kuntien ja yhtiön välinen palvelusopimus. Tarkoituksena oli lisäksi käynnistää uusia seudullisia kehittämishankkeita esimerkiksi yhteistyössä erään ammattikorkeakoulun kanssa. Myöhemmässä vaiheessa toiminta voitiin laajentaa koskemaan alueen yrityksiä ja yhteisöjä. Näin yhtiöllä oli myös liiketaloudellisia tavoitteita. Suunnitellun yhtiön toiminnan keskeisenä tavoitteena oli edistää sekä kuntien yhteistoimintaa tietotekniikkapalvelujen järjestämisessä että laajemminkin seudullista kehitystä informaatioteknologian avulla. Kaupungin osakkuus yhtiössä edisti näin myös elinkeinotoiminnan yleisiä edellytyksiä kaupungissa. Tämän vuoksi kaupungin osakkuutta sanotussa IT-yhtiössä voitiin pitää KHO:n ratkaisun mukaan sellaisena kaupungin itsehallintoon kuuluvana tehtävänä, joka kuntalain (365/1995) 2.1 §:n mukaan kuului kunnan toimialaan.

Vaikka kunnan osakkuus onkin mahdollista tietotekniikan palveluyrityksessä, ei osakkuus itsessään vielä ratkaise mahdollisuuksia järjestää tietohallinnon palveluita. Palvelujen järjestämistä on arvioitava suhteessa perustuslain 124 §:n rajoituksiin ja toisaalta hankintalais- sa säädettyihin edellytyksiin tehdä hankintoja ilman hankintalain soveltamista kunnan sidosyksiköltä (*in house*). *Kunnan tietohallinnon palveluiden hoitaminen kunnan omistamassa osakeyhtiössä riippuu siitä, voidaanko palvelu tuottaa perustuslain 124 §:n mukaisesti yksityisoikeudellisessa yhteisössä ja onko yhteisön toiminta sellaista, että hankintalain kilpailuttamisvelvollisuudesta voidaan poiketa.*

3 Kunta tietohallintotehtävien ulkoistajana

3.1 Tietohallintotehtävien ulkoistamisen rajat

Perustuslain 124 § asettaa julkisen hallintotehtävän ulkoistamiselle reunaehdot. Säännöksen edellytysten tulee täyttyä, jotta tehtävien antaminen muulle kuin viranomaisille olisi mahdollista. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa yksityisen hoidettavaksi, jos siitä on säädetty laissa, ja tehtävä on *tarkoituksenmukaista* hoitaa yksityisen toimesta. Tehtävän antaminen yksityiselle *ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia*. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Sinänsä perustuslaki tai lain esityöt eivät edellytä, että tällaiseen julkiseen hallintotehtävään sisältyisi julkisen vallan käyttöä, vaan myös sellaisen julkisen hallintotehtävän ulkoistamisesta, johon ei sisälly julkisen vallan käyttöä, on säädettyä laissa. Julkisten hallintotehtävien yksityistämisen⁵⁴ perustuslailliset reunaehdot (PeL 124 §) ovat:⁵⁵

⁵⁴ Ks. yksityistämisen muodoista esim. Husa – Pohjolainen 2008, s. 70; Rasinmäki 1997, s. 42–45.

⁵⁵ Husa 2000, s. 23.

- Tehtävän hoitamiselle pitää olla laintasoinen säädösperusta. Tällä säännöksellä perustuslaki sitoo lainsäätäjää ja toisaalta toimeenpanevaa hallintoa julkisten hallintotehtävien organisoinnissa;
- Tehtävän antaminen yksityisen hoidettavaksi pitää olla tarkoituksenmukaista ja tämä tarkoituksenmukaisuus pitää olla perusteltavissa;
- Tehtävän hoitaminen ei saa vaarantaa perusoikeuksia;
- Tehtävä ei saa olla yhteiskunnallisesti merkittävä siten, että siinä käytettäisiin merkittävää julkista valtaa.

Perustuslaissa tarkoitettu *yksityinen* tarkoittaa kaikkia yksityisoikeudellisia yhteisöjä mukaan lukien valtion tai kuntien omistamat yritykset. *Siten julkista hallintotehtävää tai siihen liittyvää avustavaa tehtävää ei voida antaa kunnalliselle osakeyhtiölle, ellei tästä ole säädetty erikseen laissa.*

Perustuslain 124 §:n lähtökohtana on lain perustelujen mukaan se, että julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään nimenomaisesti lailla. Säännöksen sanamuodon mukaan hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle myös *lain nojalla*. Tämän taustalla ovat etenkin *julkiset palvelutehtävät*, joiden hoitaminen on perustelujen mukaan voitava järjestää joustavasti. Tällaisten tehtävien antamisesta ei ole myöskään tarpeen edellyttää säädettyväksi yksityiskohtaisesti lailla. Siten hallintotehtävän antamisesta yksityiselle voidaan säätää tai päättää myös lain nojalla. Tosin tehtävän antamiseen oikeuttavan toimivallan tulee joka tapauksessa perustua lakiin.⁵⁶

Eräässä lausunnossa perustuslakivaliokunta nimenomaisesti totesi, että perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla. Siten *julkisen hallintotehtävän hoitaminen ei kuulu sopimusvapauden piiriin*. Muu kuin viranomainen ei voi ryhtyä omasta aloitteestaan hoitamaan tällaista tehtävää sopimuksen perusteella.⁵⁷ Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että julkisen hallintotehtävän ulkoistaminen edellyttää lainsäädännöllistä tukea. Laissa tulee joko nimenomaisesti osoittaa tietty hallintotehtävä yksityiselle taholle, tai vaihtoehtoisesti laissa tulee antaa viranomaiselle toimivalta sopia yksityisen kanssa hallintotehtävän hoidosta. Perustuslakivaliokunta on yleisesti edellyttänyt perustuslain 124 §:n yhteydessä sääntelyn täsmällisyyttä, tarkkuutta ja asianmukaisuutta.⁵⁸ Joissakin kannanotoissaan valiokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota yksityiselle annettavien tai siirrettävien tehtävien määrittelyn täsmällisyyteen.⁵⁹

Julkisten hallintotehtävien ulkoistamiseen liittyvä lakisääteisyysvaatimus voidaan käytännössä toteuttaa kolmella tavalla:⁶⁰ 1) julkinen hallintotehtävä annetaan *suoraan lailla* muulle kuin viranomaiselle; 2) lakiin sisällytetään säännös, jonka nojalla toimivaltainen viranomainen voi *päättää tai sopia* hallintotehtävän antamisesta viranomaiskoneiston ulkopuoliselle; tai 3) lakiin sisällytetään valtuus, jonka nojalla julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle *säädetään asetuksella*.

Julkisen hallintotehtävän antaminen viranomaiskoneiston ulkopuolelle on mahdollista ainoastaan silloin, kun perustuslain 124 §:n edellytykset täyttyvät. Ensimmäinen edellytys koskee tarkoituksenmukaisuutta. *Tehtävän antamisen yksityiselle on oltava tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi*. Lain perustelujen mukaan *tarkoituksenmukaisuusvaatimus* on oikeudellinen edellytys, jonka täytyminen jää *tapauskohtaisesti arvioitavaksi*.

⁵⁶ HE 1/1998 vp, s. 179.

⁵⁷ PeVL 23/2013 vp. Ks. myös PeVL 47/2005 vp.

⁵⁸ Ks. PeVL 23/2000 vp, PeVL 18/2001 vp, PeVL 47/2005 vp; PeVL 5/2010 vp.

⁵⁹ Ks. PeVL 28/2001 vp, PeVL 11a/2002 vp, PeVL 40/2002 vp; PeVL 57/2010 vp.

⁶⁰ *Keravuori-Rusanen* 2008, s. 299 sekä s. 300–318.

Tässä arvioinnissa tulee hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin. Myös julkisen hallintotehtävän luonne on otettava huomioon. Tämä ilmenee siten, että tarkoituksenmukaisuusvaatimus voi palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla täytyä helpommin kuin esimerkiksi yksilön tai yhteisön keskeisiä oikeuksia koskevan päätöksenteon kohdalla.⁶¹ Tehtävänannon tarkoituksenmukaisuutta on arvioitava kunkin viranomaisorganisaation ulkopuolelle ehdotetun julkisen hallintotehtävän kohdalla erikseen.⁶² Siten tarpeellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta ei voida perusteella esimerkiksi julkisen hallinnon yleisillä ongelmilla, vaan tehtävänannon edellytyksiä on arvioitava tapauskohtaisesti.⁶³

Perustuslakivaliokunta on arvioinut, että muun muassa tehtävien rutiiniluonteisuus, toimiva vakiintunut käytäntö sekä taloudellinen tarkoituksenmukaisuus ovat niitä seikkoja, jotka voivat täyttää tapauskohtaisesti perustuslain tarkoituksenmukaisuusedellytyksen.⁶⁴ Kun otetaan huomioon tämän artikkelin asetelma, erityistä huomiota on kiinnitettävä siihen, että tietohallinnon tehtävien hoitaminen voi edellyttää erityistä asiantuntemusta ja osaamista, mutta *pitkäaikainen* tai *viranomaisen toiminnan kannalta merkittävä erityisasiantuntemuksen tarve* tulee organisoida osaksi viranomaistoimintaa. Sinällään perustuslakivaliokunta on suhtautunut erityisosaamista tai erityisasiantuntemusta vaativien tehtävien ulkoistamiseen myönteisesti, jos sitä on perusteltu riittävästi lainvalmisteluaineistossa. Myös tehtävien erityisluonteella ja erityispiirteillä on ollut vaikutusta tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa perustuslakivaliokunnassa.⁶⁵

Tarkoituksenmukaisuusvaatimus edellyttää, että julkisen hallintotehtävän antaminen yksityisen hoidattavaksi pitää olla perusteltavissa erityisesti taloudellisilla tai osaamiseen liittyvillä syillä. Vaikka lainsäädännössä mahdollistettaisiin julkisen hallintotehtävän tai siihen liittyvän palvelun tuotannon antaminen yksityiselle, *on viranomaisen perusteltava tarkoituksenmukaisuuskysymys tehtävää järjestettäessä, kun hankintaa aletaan valmistella*. Tietohallinnon palveluiden hankinta yksityiseltä edellyttää kunnalta perusteluita sille, miksi kunta on arvioinut tiettyjen tietohallinnon palveluiden tuotannon tarkoituksenmukaiseksi yksityisen tuottamana palveluna. *Perusteluihin kuuluu sekä taloudellinen että resursointiin liittyvä tarkoituksenmukaisuusarviointi*. Lainvalmisteluvaiheessa tehdyt arvioinnit tarkoituksenmukaisesta palvelujen järjestämisestä ovat yleisiä perusteluita sille, että yleensäkin jokin julkinen hallintotehtävä voidaan antaa yksityiselle. Tämän lisäksi esimerkiksi kuntien on tehtävä hankinnan valmisteluvaiheessa tarkoituksenmukaisuusarviointi tietohallinnon julkisten hallintotehtävien hoidon organisoinnista.

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä on katsottu, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla. Nykyisin ulkoistamista koskevaan säännökseen ei ole enää välttämätöntä sisällyttää viittausta hallinnon yleislakeihin. Jos sellaista sääntelyn selkeyden vuoksi kuitenkin pidetään tarpeellisena, on viittauksen oltava vastakohtaispäätelmän vuoksi kattava.⁶⁶ Viittaus ei ole välttämätön, koska

⁶¹ HE 1/1998 vp, s. 179.

⁶² Yleisellä tasolla voidaan sanoa, että hallituksen esitykset sisältävät pääsääntöisesti melko vakuuttavat ja yksityiskohtaiset tarkoituksenmukaisuutta koskevat perustelut, ja perustuslakivaliokunta vain harvoin on kiinnittänyt huomiota siihen, ettei perusteluita voida tältä osin pitää riittävinä, ks. tästä esim. PeVL 17/2002 vp.

⁶³ Keravuori-Rusanen 2008, s. 321–322. Ks. PeVL 53/2010 vp, s. 2–3.

⁶⁴ Ks. esim. PeVL 47/2004 vp, PeVL 17/2012 vp; PeVL 23/2013 vp.

⁶⁵ Ks. esim. PeVL 2/2001 vp, PeVL 46/2001 vp, PeVL 45/2001 vp, PeVL 52/2001 vp, PeVL 40/2002 vp, PeVL 42/2005 vp, PeVL 28/2008 vp; PeVL 8/2014 vp.

⁶⁶ PeVL 11/2006 vp. Ks. PeVL 33/2004 vp, s. 7; PeVL 46/2002 vp, s. 10. Vrt. PeVL 42/2005 vp, s. 3; PeVL 3/2009 vp, s. 4–5. Valiokunta on kuitenkin viimeaikaisessa käytännössä kiinnittänyt huomiota siihen, että

hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisen määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvelvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä.⁶⁷ Tältä osin oikeuskirjallisuudessa on ollut lähtökohtana, ettei yksilön perusoikeuksien kannalta tulisi olla merkitystä sillä, miten julkisen vallan käyttö tai julkisten tehtävien hoitaminen on järjestetty. Siten perusoikeudet velvoittavat lähtökohtaisesti myös välillisen julkisen hallinnon toimijoita näiden käyttäessä julkista valtaa tai hoitaessa julkisia tehtäviä.⁶⁸

Vaille huomiota ei perustuslakivaliokunnan käytännössä ole jätetty myöskään viranomaisvalvonnan merkitystä.⁶⁹ Näin ollen menettelyn kaikissa vaiheissa on huolehdittava niin palveluntuottajiin kohdistuvista korkeista kelpoisuus- ja laatuvaatimuksista kuin myös palveluntuottajien *valvonnasta*.⁷⁰

Kunnan järjestäessä tietohallinnon palveluitaan, on järjestelyissä huolehdittava muun muassa sopimuksin, että kunta voi toteuttaa sille lainsäädännössä säädetyt tehtävänsä hyvän hallinnon perusteita noudattaen tuloksellisesti ja tehokkaasti. Sopimuksin on varmistettava, että palveluntuottaja vastaa siitä, että tietohallinnon palvelut tukevat viranomaisen tehtävien hoitamista ja että tietojärjestelmien sekä sähköisten palveluiden huoltokatkot ajoitetaan ajankohtiin, jolloin siitä on vähiten haittaa hallinnon asiakkaille ja viranomaisen toiminnalle. Tietojärjestelmien ylläpitotoiminnot tulee järjestää siten, etteivät ne vaaranna perusoikeuksien toteutumista. Yksityistettäessä tietohallinnon palveluita kunnan on huolehdittava, että palveluntarjoajalla on asianmukaiset tietoturvajärjestelyt, joilla turvataan henkilötietojen suoja, viranomaisen toiminta sekä asiakirjojen julkisuus ja salassapito. Kunnan on myös varmistettava, että ulkoistuksessa noudatetaan hyvää tiedonhallintatapaa ja turvataan julkisuusperiaatteen toteutuminen.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on eräässä ratkaisussaan arvioinut perustuslain 124 §:n lakisääteisyysvaatimusta avustavien tietojenkäsittelytehtävien osalta.⁷¹ Kysymys oli Verohallinnon hankkimasta optisesta lukupalvelusta, ja sen järjestämisen oikeudellisista edellytyksistä. Apulaisoikeusasiamies katsoi, että avustavistakin tietojenkäsittelypalveluiden ulkoistamisesta pitäisi säätää laissa, jos ne ovat osa asiankäsittelyä ja julkisen hallintotehtävän suorittamista.

AOA 848/2/11, 21.5.2012

Perustuslain 124 § ei koske vain yksilön tai yhteisön oikeuksia koskevaa päätöksentekoa, vaan myös julkisten palvelutehtävien hoitamista sekä palveluiden tuottamiseen liittyviä tehtäviä. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan optisessa lukupalvelussa on kysymys Verohallinnon laissa säädettyyn verotuksen toimittamiseen liittyvästä avustavasta tehtävästä. Optisessa lukupalvelussa verolomakkeilla annetut tiedot muunnetaan sähköiseen muotoon ja siirretään Verohallinnon verotusjärjestelmiin. Verotus toimitetaan näiden tietojen perusteella. Apulaisoikeusasiamies katsoi, että perustuslakivaliokunnan ratkaisukäytännön valossa optinen lukupalvelu on luoteeltaan sen kaltainen viranomaisen lakisääteisten tehtävien hoitamiseen liittyvä avustava tehtävä, että sitä on pidettävä julkisena hallintotehtävänä. Edelleen apulaisoi-

valvontatyyppeiden tarkastusten sääntelyssä on syytä viitata hallintolain (434/2003) 39 §:n säännöksiin hallintoasian käsittelyyn liittyvässä tarkastuksessa noudatettavasta menettelystä. Ks. PeVL 11/2013 vp; PeVL 29/2013 vp.

⁶⁷ Ks. myös PeVL 43/2010 vp. Perustuslakivaliokunta on huomauttanut, että vaikka velvollisuus hallinnon yleislakien noudattamiseen on asianmukaista varmistaa viranomaisen ja yksityisen välisessä sopimuksessa, velvollisuus itsessään johtuu kuitenkin ensisijaisesti suoraan näiden lakien sisältämistä säännöksistä. Ks. PeVL 59/2010 vp.

⁶⁸ Ks. myös *Keravuori-Rusanen* 2008, s. 337.

⁶⁹ Ks. PeVL 22/2013 vp; PeVL 8/2014 vp.

⁷⁰ PeVL 6/2013 vp.

⁷¹ AOA 848/2/11, 21.5.2012.

keusasiamies totesi, että optista lukupalvelua koskevan tehtävän hoitaminen perustuu tällä hetkellä Verohallinnon ja yksityisen yrityksen välillä solmittuun sopimukseen ja Verohallinnon yritykselle toimittamien opista lukua koskeviin käsittelysääntöihin. Perustuslain 124 §:n taustalla olevien arvojen ja tavoitteiden valossa sekä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön perusteella, asiasta tuli apulaisoikeusasiamiehen mukaan säätää laissa. Apulaisoikeusasiamiehen näkemyksen mukaan kysymys on verotuksen toimittamiseen eli merkittävän julkisen vallan käyttöön liittyvistä avustavista tehtävistä, jotka on annettu yksityisen yhtiön hoidettavaksi ilman lainsäädännön tukea. Kun tehtävää ei hoideta lain nojalla, lukupalvelussa ei ole velvollisuutta noudattaa hallinnon yleislakeja eivätkä Verohallinnon lomakkeita käsittelevät henkilöt toimi virkavastuulla, vaikka yksityisen kanssa tehtävään sopimukseen voidaankin ottaa määräys hallinnon yleislakien noudattamisesta. Apulaisoikeusasiamies piti kuvattua tilannetta ongelmallisena.

Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu oli merkityksellinen, ja se johti verohallinnosta annetun lain (503/2010) muuttamiseen. Lakiin lisättiin uusi säännös, jolla mahdollistettiin Verohallinnon avustavien tehtävien antaminen yksityisille (2 b §). Avustavilla tehtävillä tarkoitetaan 1) Verohallinnolle annettavien asiakirjojen vastaanottoa, lajittelua sekä asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen tallentamista, 2) Verohallinnon lähettämien asiakirjojen tulostamista ja kuoriin laittamista, sekä 3) sähköistä tiedoksiantoa ja siihen liittyvän suostumuksen hallintaa. Avustavia tehtäviä hoitava henkilö toimii tehtäviä suorittaessaan rikosoikeudellisella virkavastuulla. Lain perusteluissa on todettu, ettei sääntelyä nähty aikoinaan tarpeellisena, koska siirrettyjä tehtäviä oli pidetty Verohallintoa avustavana teknisenä tietojenkäsittelynä, eikä perustuslaissa tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä.⁷² Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö ja tähän tulkintakäytäntöön nojautuva apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu osoittavat, että myös avustavista tietojenkäsittelytehtävistä tulisi säätää laissa, jos niitä on tarkoitus antaa yksityiselle, vaikka varsinaisen julkisen hallintotehtävän hoitaakin viranomainen.⁷³ Vaikka siirrettävät tehtävät olisivat luonteeltaan rutiiniluonteisia ja avustavia tukitehtäviä, joissa ei käytetä julkista valtaa, ne voidaan arvioida kuuluvaksi julkisen hallintotehtävän suorittamisen kokonaisuuteen.⁷⁴ Tällaisten avustavien tehtävien siirtäminen muulle kuin viranomaiselle edellyttää asianmukaista lain säännöstä.

Kunta ei voi antaa tietohallintotehtäviä vapaasti yksityisille yrityksille tai *edes kunnan omistamalle yritykselle*, vaan tietohallintotehtävän luonne ja merkitys on arvioitava tapauskohtaisesti. Selkeästi julkisen hallintotehtävän alaan kuulumattomia tietohallintotehtäviä ovat tekniset tukipalvelut, kuten yleisen tietoverkon ylläpito, hallinnon sisäinen IT-tuki ja perustietotekniikkapalvelut.⁷⁵ Sinällään näihinkin tehtäviin voi liittyä julkisen hallintotehtävän hoitamista julkisten hankintojen muodossa, mutta itse palvelut voidaan tuottaa yksityisoikeudellisen yhteisön tuottamina ilman erityistä sääntelyäkin. Myöskään projektitoiminta ei ole pääosiltaan julkinen hallintotehtävä, jos siihen ei liity itsenäistä päätöksentekovaltaa kehityshankkeessa. Viranomaisten projekteissa viranomaista edustava ja viranomaisen puolesta päättävä projektipäällikkö ei voi olla ulkoinen palveluntuottaja, vaan tällaiset palvelut voivat olla avustavia projektisihteeripalveluita, jos projektin tehtävänä on kehittää julkiseen hallintotehtävään liittyvää toimintaa tai tietojärjestelmiä.

Kun erityislainsäädännössä on säädetty kunnalle mahdollisuus antaa palveluntuottaminen yksityisille, koskee se myös tällaisen palvelun tuottamiseen liittyviä tietohallinto- ja tieto-

⁷² HE 76/2012 vp, s. 28.

⁷³ Ks. PeVL 11/2006 vp. Perustuslakivaliokunta on todennut, että verokantoon liittyvässä avustavassa puhe-
linneuvonnassa on kysymys toiminnan avustusluonteisuudesta huolimatta julkisen hallintotehtävän käytöstä,
sillä neuvonta kuuluu viranomaisen lakisääteisiin tehtäviin. Ks. PeVL 47/2005 vp, PeVL 3/2009 vp, PeVL
55/2010 vp; PeVL 6/2013 vp.

⁷⁴ Ks. HE 76/2012 vp, s. 57.

⁷⁵ Ks. *Keravuori-Rusanen* 2008, s. 260.

jenkäsittelypalveluita. Kunta voi hankkia yksityisoikeudelliselta palveluntarjoajalta palveluja seuraavasti:

- sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksista annettu laki (733/1992) 4.1 § 4 kohta: Kunta voi järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvat tehtävät muun muassa hankkimalla palveluja valtiolta, toiselta kunnalta, kuntayhtymältä tai muulta julkiselta taikka yksityiseltä palvelujen tuottajalta;
- lasten päivähoitolaista annettu laki (36/1973) 10.1 § 4 kohta: Kunta voi järjestää lasten päivähoitoon alaan kuuluvat tehtävät hankkimalla palveluja valtiolta, toiselta kunnalta, kuntayhtymältä tai muulta julkiselta taikka yksityiseltä palvelujen tuottajalta;
- perusopetuslaki (628/1998) 4.1 §: Kunta voi järjestää tässä laissa tarkoitettuja palveluita itse tai yhdessä muiden kuntien kanssa taikka hankkia ne rekisteröidyltä yhteisöltä tai säätiöltä taikka valtiolta. Kunta voi hankkia esiopetuspalvelut myös muulta julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta;
- jätelaki (646/2011) jätteenhuoltoon liittyvien palvelutehtävien siirtäminen kuntien omistamalle yhtiölle 43 §.

Näihin palveluihin kuuluvat tietohallinto- ja tietojenkäsittelypalvelut voi hoitaa myös yksityisoikeudellinen yhteisö ainakin silloin, kun itse pääasiallisen palvelun tuottaa yksityisoikeudellinen yhteisö. Myös tilanteissa, joissa kunta tuottaa edellä mainittuja palveluita itse, mutta käyttää palveluiden tuottamisessa avustavissa tehtävissä yksityisoikeudellisia yhteisöjä, voi tietohallinto- ja tietojenkäsittelypalvelut tuottaa yksityisoikeudellinen yhteisö. Kunta kuitenkin vastaa kaikissa tilanteissa järjestämisvastuullaan palveluiden kokonaistuo- tannosta. Tätä vastuuta kunta ei voi siirtää yksityiselle. Koska kuntien palveluita koskeissa säännöksissä ei ole muita kuin edellä mainittujen palveluiden hankintaa koskevia säännöksiä, ei yksityisoikeudellisia yhteisöjä voida käyttää muissa tilanteissa tietohallintopalveluiden tuottamiseen, lukuun ottamatta teknisiä tukipalveluita.

Erikseen on vielä arvioitava, voidaanko tietohallinnolle tyypillisesti kuuluvia nimenomaisia julkisia hallintotehtäviä antaa yksityisen hoidettavaksi ja millä edellytyksillä. Tietohallinto- laissa säädetty kokonaisarkkitehtuurin suunnittelu- ja kuvaamisvelvollisuus on tarkoitettu lähinnä kunnan toimintojen kuvaamiseen, jollaiset tehtävät ovat luonteeltaan vähämerkityksellisiä kunnan sisäiseen hallintoon kuuluvia suunnittelu- ja kuvaamistehtäviä. Kokonaisarkkitehtuurin suunnitteluun kuuluu kuitenkin muun muassa sellaisten linjausten tekemistä, joiden perusteella kunta tekee tietohallinnon hankintoja. Tällaisia kokonaisarkkitehtuurin suunnittelutehtäviä ei voida antaa kokonaisuudessaan yksityiselle. Suppeaa tulkintalinjaa edustaen voitaisiin arvioida, että kokonaisarkkitehtuurin suunnittelu muodostaa yhden tehtäväkokonaisuuden, jolloin tällaisen tehtävän hoitamisessa käytettävästä avustavasta tehtävän hoidosta pitäisi olla säädetty laissa, jos avustavaa tehtävää hoitaisi yksityisoikeudellinen yhteisö. Kokonaisarkkitehtuurin suunnittelu on kuitenkin osa kunnan sisäistä hallintoa, jolloin kunnan hallintosääntö ja muut johtosäännöt määrittelevät viime kädessä, mikä toimielin tai kuka viranhaltija kokonaisarkkitehtuurisuunnitteluun liittyvät linjaukset hyväksyy. Kokonaisarkkitehtuurisuunnittelussa voidaan käyttää apuna avustavaa teknistä asiantuntijapalvelukonsultointia ilman erillistä sääntelyäkin, kunhan konsultointi ei sisällä päätöksentekoa valmistelevia tehtäviä.

Kunnissa hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseen liittyviä tehtäviä ei voida antaa yksityiselle edes avustavien tehtävien osalta, koska asiasta ei ole säännöksiä. Hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseksi kunta voi hankkia teknisiä tukipalveluita yksityiseltä yritykseltä, mutta kunta ei voi ulkoistaa tietoturvallisuudesta huolehtimisen kokonaisvastuuta ja siihen liittyvää päätöksentekoa. Kunta ei voi myöskään ulkoistaa yksityiselle varautumiseen, asia-

kirjahallintoon ja arkistotoimen tehtävien hoitoon liittyviä tehtäviä kuin teknisten tukipalveluiden osalta, koska näiden julkisten hallintotehtävien ulkoistamisesta ei ole säädetty perustuslain 124 §:n mukaisesti. Myöskään rekisterinpitoa tai rekistereistä tuotettavaa tietopalvelua kunta ei voi ulkoistaa yksityisoikeudelliselle yhteisölle, ellei erityislainsäädännössä ole säädetty asiasta toisin tai ellei rekisterinpitoon liittyvät tehtävät kuulu olennaisena osana palveluntuotantoa, jonka yksityistämismahdollisuudesta on säädetty erikseen.⁷⁶ Esimerkiksi yksityinen yritys voi hoitaa terveyskeskuksen potilasrekisterin tietosisällön ylläpidon, koska kunnalle on säädetty erikseen mahdollisuus hankkia terveydenhuollon palveluita yksityisiltä palvelujen tuottajilta. Sen sijaan rekisterinpitäjän lakisääteisiä vastuita kunta ei voi siirtää yksityiselle edes sopimuksin, koska tästä ei ole säännöksiä. Tietojen antamisesta potilasrekisteristä päättää kunta rekisterinpitäjänä ja viranomaisena, ellei kysymys ole tietojen antamisesta potilaalle itselleen.

Sähköisten asiointipalveluiden tarjoamisesta kunnan on vastattava itse, koska lainsäädännössä ei ole säädetty mahdollisuudesta antaa asiointipalveluiden järjestämisvastuuta yksityiselle. Poikkeuksen tästä tekee ne palvelut, jotka voidaan antaa lainsäädännössä nimenomaisesti säädettyä yksityisen hoidettavaksi, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon eräät palvelut. Tällöin tähän palvelutuotantoon voi kuulua myös sähköisten asiointipalveluiden tuotanto järjestämisvastuun säilyessä kunnalla tai kuntayhtymällä. Muiden asiointipalveluiden osalta kunta ei voi hankkia yksityiseltä tai omistamaltaan yritykseltä kokonaispalveluna sähköistä asiointipalvelua, ellei vastuutoimijana palvelutuotannosta ole kunta tai kuntayhtymä. Esimerkiksi rakennuslupaan liittyvää sähköisen asiointipalvelun tuotantoa kunta ei voi antaa kokonaisuudessaan yksityisen hoidettavaksi, koska tästä ei ole säädetty laissa. Kunta voi hankkia tällaiseen palveluun liittyviä palvelun järjestämiseen liittyviä teknologisia laitteistoja ja ohjelmistoja yksityisiltä, mutta palvelun tuotantovastuun pitää olla kunnalla.

Julkisten hankintojen toteuttamista ei ole myöskään mahdollista antaa yksityisen tai kuntaomisteisen yrityksen hoidettavaksi, koska tästä ei ole säädetty erikseen laissa. Hankintalain 10 §:n mukaan hankintalakia ei sovelleta hankintoihin, jotka hankintayksikkö tekee siitä muodollisesti erilliseltä ja päätöksenteon kannalta itsenäiseltä yksiköltä, jos hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa valvoo yksikköä samalla tavoin kuin se valvoo omia toimipaikkojaan, ja jos yksikkö harjoittaa pääosaa toiminnastaan niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on. Säännöksestä on syytä huomata, että se tarkoittaa hankintalain soveltamatta jättämistä, kun hankintayksikkö tekee hankinnan sidosyksiköltä (in house). Hankintalaki ei mahdollista, että kunta hankintayksikkönä antaisi sidosyksikölleen tehtäväksi hankinnan toteuttamisen kunnan puolesta, koska tällaisesta julkisen hallintotehtävän hoitamisesta yksityisoikeudellisen yhteisön tuottamana ei ole säädetty laissa. Sidosyksikkö voi tuottaa palveluita, joita kunta hankkii sidosyksiköltä, mutta kunta ei voi käyttää sidosyksikköään välikätenä hankintojen toteuttamisessa. Tällaiset järjestelyt eivät ole perustuslain 124 §:n mukaisia. On myös syytä huomata, että julkisten hankintojen toteuttamisessa käytetään jossakin määrin julkista valtaa, vaikka se ei ole merkittävää.⁷⁷ Tämäkin rajoittaa yksityisoikeudellisen yhteisöjen mahdollisuuksia toimia välikätenä kunnan lukuun tai kunnan puolesta julkisia hankintoja toteutettaessa.

⁷⁶ Tietopalveluun liittyvät tehtävät on katsottu julkiseksi hallintotehtäväksi esim. väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetussa laissa (661/2009, 49 §), ks. HE 89/2008 vp, s. 115. Perustuslakivaliokunta (PeVL 3/2009 vp) ei nähnyt estettä eräiden tietopalveluun liittyvien avustavien tehtävien antamisesta yksityisen hoidettavaksi, kun asiasta säädetään laissa.

⁷⁷ Ks. julkisen vallan käytöstä julkisissa hankinnoissa *Voutilainen* 2014, s. 517–518; *Kalima – Häll – Oksanen* 2007, s. 45–48 sekä HE 150/2013 vp, s. 41.

Toinen ongelmallinen järjestely on kuntien osalta yhteishankintayksiköissä tehtävät hankinnat. Hankintalain 11.1 §:n mukaan hankintayksikön, joka hankkii tavaroita, palveluja tai rakennusurakoita käyttäen yhteishankintayksikköä, katsotaan noudattaneen hankintalakia, jos yhteishankintayksikkö on noudattanut sitä. Hankintalain 11.2 §:n mukaan yhteishankintayksiköllä tarkoitetaan sellaista hankintayksikköä, joka hankkii sen suoraan tai välillisesti omistaville hankintayksiköille tavaroita tai palveluja taikka tekee näille tavaroita, palveluja tai rakennusurakoita koskevia hankintasopimuksia tai puitejärjestelyjä. Edellytyksenä on, että yhteishankintayksikkö toimii edellä mainittujen tehtävien hoitamiseksi, ja että se on nimenomaisesti perustettu hoitamaan näitä tehtäviä, taikka näiden tehtävien hoitaminen on säädetty tai määrätty yhteishankintayksikön toimialaksi.

Hankintalaissa ei ole säädetty, miten yhteishankintayksikön oikeudellinen muoto pitäisi olla toteutettu tai että kunnan omistama yritys voisi toimia yhteishankintayksikkönä sekä toimia hankintayksikön puolesta tai lukuun hankintoja toteutettaessa. Hankintalaissa on ainoastaan säädetty siitä, että hankintayksiköt voivat tehdä hankintoja yhteishankintayksikköjen kautta, mutta hankintalaissa ei ole säädetty siitä, että julkisiin hankintoihin liittyvää toimivaltaa voitaisiin siirtää yksityiselle. Toisaalta voidaan katsoa, että yhteishankintayksiköt toimivat omistajiensa lukuun, mutta tällöinkään julkisen vallan käyttöä ei voida antaa tällaisille yhteishankintayksiköille, ellei siitä ole säädetty erikseen laissa. Valtionhallinnossa yhteishankintayksiköstä ja sen julkisesta hallintotehtävästä on säädetty erikseen laissa⁷⁸ tai yhteishankinnoista päätetään valtion talousarviolain (423/1988) 22 a §:n nojalla. Jos kunnallinen liikelaitos tai kuntayhtymä toimii yhteishankintayksikkönä, ei järjestely ole ongelmallinen perustuslain 124 §:n kannalta katsottuna. Sen sijaan yksityisoikeudellisen yrityksen toimiminen yhteishankintayksikkönä on ongelmallinen perustuslain 124 §:n asettamiin rajoituksiin nähden, koska yhteishankintayksikön oikeudellisesta muodosta ei ole säädetty eikä siitä, että yhteishankintoja voisi tehdä yritys tai muu vastaava yksityisoikeudellinen yhteisö. Tilannetta ei muuta myöskään se, että kunta tai kunnat yhdessä omistaisivat tällaisen yhteishankintoja toteuttavan yrityksen. Tällaisista järjestelyistä pitäisi olla säädetty perustuslain 124 §:n vaatimukset huomioon ottaen nimenomaisesti ja täsmällisesti laissa.

3.2 Yksityinen julkisen tietohallintotehtävän hoitajana

Kun kunta hankkii tietohallinnon tehtäviä, jotka ovat julkisia hallintotehtäviä, on tällaisista tehtäväjärjestelyistä laadittava sopimus riippumatta siitä, toteuttaako tehtävää jokin toinen viranomainen tai lainsäädännön sallimissa tilanteissa yksityisoikeudellinen yhteisö. Julkisen hallintotehtävän hoitamista koskeva sopimus on hallintosopimus, josta on säädetty hallintolaissa.⁷⁹ Hallintolain 2.3 §:n mukaan hallintolakia sovelletaan yksityisissä niiden hoitessa julkisia hallintotehtäviä. Hallintolain 3.1 §:n mukaan *hallintosopimuksella* tarkoitetaan viranomaisen toimivaltaan kuuluvaa sopimusta julkisen hallintotehtävän hoitamisesta tai sopimusta, joka liittyy julkisen vallan käyttöön. Säännöksen määritelmää ei ole tarkoitettu hallintosopimuksia koskevaksi yleismääritelmäksi, vaan se määrittää ainoastaan hallintolain soveltamisalaa.⁸⁰ Lainsäädännön asettamissa rajoissa hallintosopimus mahdollistaa sopimussuhteen, jonka kohteena on julkisen tehtävän hoitaminen, julkisen palvelun tuottaminen tai julkisen vallan käyttäminen. Sitä vastoin yksityisoikeudelliseen sopimukseen ei liity vastaavanlaista julkisoikeudellista elementtiä.⁸¹ Käytännössä hallintosopimuksissa kysymys

⁷⁸ Laki Hansel Oy -nimisestä osakeyhtiöstä (1096/2008).

⁷⁹ Kulla 2012, s. 78. Muita hallintosopimuksia ovat julkisiin tukiin, kuten maataloustukiin liittyvät sopimukset, viranomaisen ja virkamiehen välinen sopimus palvelussuhteen ehdoista ja omaishoitosopimus.

⁸⁰ HE 72/2002 vp, s. 50.

⁸¹ Laakso 2006, s. 111–112.

on toimeksiantosuhteesta, jossa kunnan tai valtion viranomainen sopii julkisen hallintotehtävän hoitamisesta jonkin julkisen tai yksityisen toimijan kanssa. Hallintosopimuksen sisältönä on julkisoikeudellinen oikeussuhde.

Hallintolaissa ei ole säädetty hallintosopimuksen tekemiseen liittyvästä *toimivallasta*, vaan siitä on oltava säännös muualla lainsäädännössä. Hallintolain 3.1 §:n säännös sellaisenaan ei voi olla perusteena hallintosopimuksen solmimiselle, vaan toimivalta hallintosopimuksen tekemiseksi tulee säännöksestä, jolla mahdollistetaan julkisen hallintotehtävän antaminen yksityiselle.

Kunnan sopiessa julkisen hallintotehtävän hoitoon liittyvistä tietohallinnon tehtävistä, kunnan on selvittävä, miten tehtävän hoito on mahdollista organisoida. Erityisesti on selvittävä, voidaanko tehtävä antaa yksityiselle yritykselle tai kuntaomisteiselle yritykselle hoidettavaksi. Jos tällaista säännöstä ei ole, voi kunta antaa tällaiset julkisen hallintotehtävän hoitoon liittyvät tietohallinnon tehtävät vain toiselle viranomaiselle.

Kunnan hankkiessa julkisen hallintotehtävän hoitoon liittyviä avustavia tietohallinto- ja tietojenkäsittelypalveluita, on palvelun tuotantoa koskeva sopimus yksityisoikeudellinen sopimus, vaikka avustava palvelu olisikin osa julkisen hallintotehtävän hoitamista. Oikeuskäytännön mukaan kunnan hankkiessa osana sen järjestämisvastuulle kuuluvia palveluita, on näitä järjestämisvastuun toteuttavia palveluita koskevia sopimuksia pidettävä yksityisoikeudellisina ostopalvelusopimuksina eikä kysymys ole tällöin hallintosopimuksesta.⁸²

KKO 2013:19

Kaupunki ja yhtiö olivat solmineet ostopalvelusopimuksen tähyystutkimusten suorittamisesta kaupungin terveyskeskuksessa. Sopimus ei sisältönsä perusteella liittynyt julkisen vallan käyttöön eikä sen kohteena ollut julkisen hallintotehtävän hoitaminen, vaan kysymyksessä oli palvelun hankinta, jonka kunta oli tehnyt osana sille kuuluvaa terveydenhuollon järjestämistä. Korkeimman oikeuden tulkinnan mukaan kysymyksessä ei siten ollut hallintosopimus. Sopimusta koskevan riidan käsittely kuului yleisen tuomioistuimen toimivaltaan.

Toisaalta osa palvelutuotannosta on katsottu oikeuskäytännössä kuuluvaksi julkisen hallintotehtävän hoitoon ja tällaiset ostopalvelusopimukset ovat myös hallintosopimuksia. Oikeuskäytännössä on todettu myös, että tällaisten palveluiden hankinta kuuluu hankintalain soveltamisalaan, joten hallintosopimus voi olla palveluhankintatilanteessa myös hankintasopimus.

KHO 2013:165

Korkein hallinto-oikeus katsoi, että yhtiö A:n vaatimus oli tullut tutkia hallintoriita-asiana. Kaupungin ja lakisääteisiä mielenterveyskuntoutujien asumispalveluja kuntalaisille tuottavan palvelujen tuottajan välistä oikeussuhdetta oli pidettävä julkisoikeudellisena oikeussuhteena siitä riippumatta, katsottiinko, että niiden välillä oli hallintosopimukseen perustuva ostopalvelusuhde vai vain maksusitoumuksiin perustuva muunkaltainen oikeussuhde.

KHO 2013:53

Kaupunki oli hankintalain mukaisena hankintayksikkönä päättänyt hankkia kolmasilta osapuolilta pitkäaikaisasunnottomien asumispalveluita julkisena palveluveloitteena (SGEI) kilpailuttamatta sitä hankintalain mukaisesti. Hankintalaki ei sisäl-

⁸² Ks. tosin *Mäenpään* (2008, s. 36) mukaan julkisen hallintotehtävän hoitamista koskeva hallintosopimus määrittelee lähinnä julkisten palvelujen tuottamista ja jakamista. Yleisimpiä hallintosopimuksia ovat ostopalvelusopimukset, joilla toteutetaan lakisääteisiä julkisia palveluja. Ostopalvelusopimuksella viranomainen ostaa palvelun yksityiseltä tuottajalta tai toiselta julkisyhteisöltä ja tarjoaa palvelun siihen oikeutettujen käytettäväksi.

tänyt erityistä poikkeussäännöstä, jonka nojalla esillä olleessa asiassa tarkoitettu mainitun lain liitteen B mukainen toissijainen palveluhankinta olisi voinut jäädä hankintalaissa säädettyjen kilpailuttamista koskevien menettelytapojen soveltamisalan ulkopuolelle sen vuoksi, että kysymys oli julkisesta palveluvelvoitteesta (SGEI-palvelu). Kaupunki oli menetellyt hankintalain vastaisesti, kun se ei ollut kilpailuttanut pitkäaikaisasunnottomien asumispalveluja hankintalain mukaisesti.

Oikeuskäytännön mukaan hallintosopimusta koskevat vahingonkorvausasiat kuuluvat yleisen tuomioistuimen toimivaltaan, vaikka muuten hallintosopimuksen sisältöä koskevat riidat ovatkin hallintoriitoja, jotka käsitellään hallinto-oikeuksissa (KKO 2008:36). Tällaiset seikat on syytä huomioida sopimuksessa. *Hallintosopimuksen sisältöön liittyvää kunnan ja yksityisen välistä riitaa ei voida käsitellä välimiesmenettelyssä*, koska välimiesmenettelystä annetun lain (967/1992) 2 §:n mukaan yksityisoikeudellinen riitakysymys, josta voidaan tehdä sovinto, saadaan määrätä asianosaisten välisin sopimuksin välimiesten lopullisesti ratkaistavaksi. Sen sijaan hallintosopimuksen perusteella *vahingonkorvausasia voidaan käsitellä välimiesmenettelyssä*, jos asiasta on sovittu sopimuksessa tai muuten hallintosopimuksen osapuolien välillä. Uuden kuntalain 63 §:n mukaan kuntien välisestä yhteistoimintasopimuksesta aiheutuvat erimielisyydet ratkaistaan hallintoriita-asioina hallinto-oikeudessa siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.⁸³

Kunnan ulkoistaessa tietohallinnon julkisia hallintotehtäviä, on tällaisia tehtäviä koskeva sopimus tulkittavissa hallintosopimukseksi riippumatta siitä, hoitaako tehtävää toinen kunta, kuntayhtymä tai yksityisoikeudellinen yhteisö. Sen sijaan tietohallinto- ja tietojenkäsittelytehtäviin liittyvät sopimukset, jotka koskevat *avustavia* kunnan lakisääteisten tehtävien hoitoa, ovat *yksityisoikeudellisia sopimuksia*, vaikka avustava tehtävä kuuluisikin julkisen hallintotehtävän hoitamisen kokonaisuuteen. Sopimus on avustavien tehtävien osalta yksityisoikeudellinen riippumatta siitä, onko osapuolena julkisoikeudellinen vai yksityisoikeudellinen yhteisö. *Käytännössä kunnat eivät voi ulkoistaa yleisesti tietohallinnon julkisia hallintotehtäviä yksityisoikeudelliselle yhteisölle, koska lainsäädännössä ei ole säännöksiä yksityistämismahdollisuudesta.*

Julkisiin hallintotehtäviin liittyviä avustavia tehtäviä kunta voi antaa yksityiselle sen mukaan kuin erityislainsäädännössä on säädetty mahdollisuudesta hankkia julkisen hallintotehtävän hoitoon liittyviä palveluita yksityisiltä. Julkisiin hallintotehtäviin liittyviä informaatio- ja tietoteknologian ylläpidon palveluja, kuten tietoverkon ylläpito, ohjelmiston käyttäjätuki ja työasematuki voidaan antaa yksityisoikeudellisen yhteisön hoidettavaksi ilman erityisiä säännöksiäkin hankintalainsäädännön puitteissa. *Tietohallinnon ja tietojenkäsittelypalvelujen kokonaisvastuun on kuitenkin säilyttävä kunnalla.*

4 Johtopäätöksiä

4.1 Kuntien tietohallinto – julkinen hallintotehtävä vai avustava tehtävä

Perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän ulkoistamista koskevalla yksityistämisrajoitteella on ainakin kaksi ulottuvuutta. 1) Jokin laissa säädetty tehtävä voidaan antaa yksityisen hoidettavaksi, jos tästä on säädetty erikseen laissa tai se perustuu laissa

⁸³ Aiemmin välimiesmenettely oli vanhan kuntalain mukaan mahdollinen, mutta uudessa kuntalaissa tätä mahdollisuutta ei enää ole. Tämä tarkoittaakin, että kuntien välisiä yhteistoimintasopimuksia on päivitettävä.

olevaan valtuutussäännökseen, jonka nojalla julkinen hallintotehtävä voidaan antaa yksityiselle hoidettavaksi. 2) Toisaalta perustuslain 124 §:n sääntelyn alaan kuuluvat myös tehtävät, jotka ovat sidoksissa julkisen hallintotehtävän hoitamiseen, mutta tehtävät ovat julkisen hallintotehtävän hoidon kannalta avustavia. Nämä avustavatkin tehtävät on katsottu perustuslain 124 §:ä koskevissa perustuslakivaliokunnan kannanotoissa kuuluvaksi osaksi julkisen hallintotehtävän hoitoa, jolloin tällaisten avustavienkin tehtävien antamisen yksityisen hoidattavaksi on perustuttava lakiin. Myös hyvin vähämerkitykselliset avustavat tehtävät kuuluvat sääntelyn alaan, kun ne ovat kuitenkin osa julkisen hallintotehtävän hoidon prosessin vaiheita. Myöskään teknisluonteisia ja mekaanisia tehtäviä ei voida sulkea sääntelyvaatimuksen ulkopuolelle, jos tällainen avustava tehtävä liittyy merkittävään julkisen vallan käyttöön, koska asiakirjojen optinen lukupalvelukin on katsottu perustuslain 124 §:n sääntelyalaan kuuluvaksi. Avustaviin tehtäviin ei voida katsoa kuuluvaksi informaatio- ja viestintäteknologisten palvelujen tuottamista, kuten ohjelmistojen, tietoverkkojen sekä laitteistojen toimittamista, ellei näistä ole säädetty erikseen laissa. Esimerkiksi viranomaisverkko on lakisääteinen tietoverkko, jonka hoitaminen on julkinen hallintotehtävä.⁸⁴ Informaatio- ja viestintäteknologisten palveluiden hankinta ja palveluiden toimivuuden valvonta ovat julkisia hallintotehtäviä ja niiden antaminen yksityisille kuuluu perustuslain 124 §:n rajoitussäännöksen alaan.

Kuntien volyymiltaan suurimmat tehtävät sosiaali- ja terveydenhuollossa voidaan palvelujen tuottamisen osalta antaa lakisääteisesti yksityisten hoidettavaksi. Tähän kuuluu myös tietohallinnon palveluiden tuottaminen osana muuta palvelutuotantoa. Kuitenkaan järjestämisvastuun sisään kuuluvia hallinnollisia tehtäviä kunta ei voi ulkoistaa minkään säännöksen perusteella, vaan lainsäädännössä on säädetty palvelujen hankinnasta osana järjestämisvastuun toteuttamista. Niin sosiaali- ja terveydenhuollossa kuin opetustoimessakin tietohallinnon tehtävien järjestämisvastuu on kunnilla, jolloin kunnan on vastattava itse tietohallinnosta, mutta näiden toimialojen tietohallinnon palveluita voidaan tuottaa yksityisoikeudellisen toimijan tuottamina valvontavastuun säilyessä kunnalla.

Kunnilla on tietohallinnon tehtäviä, joita ne eivät voi antaa yksityiselle, koska ulkoistamisesta ei ole säädetty laissa. *Ensinnäkin kunnan lakisääteisiin tehtäviin liittyviä tietohallinnon tehtäviä* ei voida antaa yksityiselle, ellei tällaisen tehtävän hoitamiseen liittyvissä säännöksissä ole säädetty mahdollisuudesta, että tehtävän hoitoon liittyviä palveluita voidaan hankkia yksityisiltä. *Toiseksi julkisen hallintotehtävän hoitoon liittyviä avustavia tietojenkäsittelytehtäviä ei voida antaa yksityiselle, ellei tästä ole säädetty laissa. Kolmanneksi perinteisesti tietohallinnolle kuuluvia tehtäviä on säädetty laissa nimenomaan viranomais-ten tehtäviksi.* Tällaisia ovat arkistotoimen tehtävät, lakisääteiseen rekisterinpitoon liittyvät tehtävät, hankintatoimen tehtävät, kokonaisarkkitehtuurikuvausten hallinta, sähköisten asiointipalveluiden järjestäminen ja saatavuuden turvaaminen, tietoturvallisuudesta, varautumisesta sekä muusta hyvään tiedonhallintatapaan kuuluvista tehtävistä huolehtiminen. *Näiden tehtävien hoidosta yksityisen tuottamina ei ole yleisiä säännöksiä. Tästä syystä kunnat eivät voi ulkoistaa kokonaisuudessaan tietohallinnon tehtäviään yksityisoikeudelliselle yhteisölle, ei edes omistamalleen osakeyhtiölle.* Sen sijaan kunta voi sopimuksin järjestää tietohallinnon tehtävät liikelaitoksensa tehtäväksi tai kunta voi hankkia tietohallinnon tehtävien hoidon toiselta kunnalta tai kuntayhtymältä, koska perustuslain 124 §:n julkisen hallintotehtävän ulkoistamista koskeva rajoite ei koske viranomais-ten välistä yhteistyötä. Tällaisessa organisoinnissa on kuitenkin otettava huomioon hankintalainsäädännön asettamat rajoitteet.

⁸⁴ Viranomaisverkosta on säädetty viestintämarkkinalaissa (393/2003). Turvallisuusverkosta on myös ehdotettu omia säännöksiänsä, jotka ovat tätä artikkelia kirjoitettaessa eduskunnan käsittelyssä. Ks. HE 54/2013 vp.

Taulukko 1. Tietohallintoon liittyvien tehtävien sekä palveluiden järjestäminen ja tuotanto perustuslain 124 §:n mukaisesti

Kunta voi ulkoistaa tehtävään sisältyvän IT-palvelutuotannon, mutta ei tietohallinnon järjestämisvastuuta	Kunta voi hankkia palvelutuotantoa tukevia teknologisia tuotteita, mutta sen on huolehdittava palveluntarjonnasta itse	Kunnan on järjestettävä tehtävä itse tai yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa
Terveystieteiden tietohallinnon IT-palvelutuotanto	Maankäytön, rakentamisen ja ympäristön IT-palvelutuotanto	Varautuminen ja tietoturvallisuuden hallinta
Sosiaalihuollon tietohallinnon IT-palvelutuotanto	Eri toimialojen sähköiset asiointipalvelut	Tietohallinnon hankinnat
Opetustoimen tietohallinnon IT-palvelutuotanto	Asiakirjahallinto ja arkistotoimen palvelut	Kokonaisarkkitehtuurin hallinta, muun muassa tietojärjestelmäkuvausten ylläpito
Jätehuollon tietohallinnon IT-palvelutuotanto		Rekisterinpito
Talous- ja henkilöstöhallinnon IT-palvelutuotanto		
Perustietotekniikkapalvelut ja IT-tuki		

Taulukon 1 mukaisesti tietohallinnon tehtävät ja palvelut voidaan jakaa kolmeen luokkaan, jossa kunta voi ulkoistaa koko IT-palvelutuotantonsa kuitenkin siten, että järjestämisvastuu säilyy kunnalla. Tällaisen palvelutuotantojärjestelyn kunta voi toteuttaa niiden palveluiden osalta, jotka eivät ole julkisia hallintotehtäviä sekä palveluista, joiden yksityistämismahdollisuudesta on säädetty laissa. Kunta voi hankkia julkisen hallintotehtävän ja siihen liittyvien palveluiden tuottamiseksi erilaisia teknologisia tuotteita, joilla palvelu tuotetaan tai tehtävää hoidetaan. Kunta hoitaa tällöin kuitenkin itse palvelutuotantonsa kokonaisuuden hallinnan. Osa kunnan tietohallinnon tehtävistä on sellaisia, että kunnan on hoidettava tehtävä itse tai yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa.

4.2 Tietohallinnon tehtävien hankinta ja sopimussuhteen tunnistaminen

Kunnan sopiessa julkisen hallintotehtävän hoitoon liittyvistä tietohallinnon tehtävistä, sen on varmistettava, miten tehtävän hoito on mahdollista organisoida. Kun erityislainsäädännössä on säädetty kunnalle mahdollisuus antaa palvelun tuottaminen yksityisille, koskee se myös tällaisen palvelun tuottamiseen liittyviä tietohallinto- ja tietojenkäsittelypalveluita. Voimassa olevan oikeuden mukaan kunta voi hankkia yksityisoikeudelliselta palveluntarjoajalta palveluja järjestäessään sosiaali- ja terveydenhuollon sekä lasten päivähoidon alaan kuuluvia tehtäviä, samoin kuin järjestettäessä perusopetuslaissa tarkoitetut tehtävät ja jätehuoltoon liittyvät palvelutehtävät. Kunnalla on kuitenkin tarkoituksenmukaisuusharkintaan perustuva perusteluvelvollisuus, kun se päättää julkisen hallintotehtävän hankinnasta yksityiseltä lain sallimissa rajoissa.

Kun kunta hankkii tietohallinnon tehtäviä, jotka ovat julkisia hallintotehtäviä, on tällaisista tehtäväjärjestelyistä laadittava sopimus. Kunnan ulkoistaessa *tietohallinnon julkisia hallintotehtäviä*, on tällaisia tehtäviä koskeva sopimus tulkittavissa hallintosopimukseksi. Kunnan hankkiessa julkisen hallintotehtävän hoitoon liittyviä *avustavia tietohallinto- ja tietojenkäsittelypalveluita*, on palvelun tuotantoa koskeva oikeussuhde muodostunut *yksityisoikeudellisena sopimuksena*, vaikka avustava tehtävä olisikin osa julkisen hallintotehtävän hoitamista ja palvelua tuottaisi joko yksityinen tai julkinen toimija.

Julkisoikeudellisen hallintosopimuksen ja yksityisoikeudellisen sopimuksen määrittely ja erottelu voi kuitenkin käytännössä osoittautua hankalaksi. Kun viranomainen järjestää lakisääteisen tehtävänsä kokonaisuudessaan sopimusperusteisesti, syntyy osapuolten välille julkisoikeudellinen oikeussuhde. Julkisoikeudellinen oikeussuhde on puolestaan merkki siitä, että kyse on hallintosopimuksesta, koska sopimuksen sisältönä on julkisen hallintotehtävän hoitaminen. Julkisen hallintotehtävän hoidon edellyttämien palvelujen hankinta edellyttää lainsäädännöllistä tukea osakseen, jos palvelun tuottajana on yksityinen tai siihen rinnastettava taho. Oikeuskäytäntö ei ole linjannut täysin selkeästi ostopalveluihin liittyviä sopimussuhteita. Jonkin lakisääteisen palvelukokonaisuuden osana hankittu palvelu muodostaa palveluntarjoajan ja hankintayksikkönä toimivan viranomaisena välille yksityisoikeudellisen oikeussuhteen. Jos puolestaan palvelukokonaisuus hankitaan kokonaispalveluna yksityiseltä, on sopimussuhde julkisoikeudellinen ja palvelun tuottamisesta sovitaan hallintosopimuksena.

4.3 Sääntelyn ja tulkintojen tarkoituksenmukaisuus – *de lege ferenda*

Kunnat joutuvat organisoimaan palvelutuotantoaan uudestaan kuntaliitosten yhteydessä. Tässä organisoinnissa voidaan käyttää suunnittelun apuvälineenä kokonaisarkkitehtuurimallin mukaisia kuvauksia. Näissä kuvauksissa pitäisi kuvata toimintatasolla palvelujen tuotantovastuut, tietotasolla tiedonhallinnan vastuut sekä tietojärjestelmätasolla järjestelmätuotantovastuut. Näiden avulla kuntaliitoksissa voidaan suunnitella, miten uusi kunta tuottaa sille laissa säädetty palvelunsa ja huolehtii lainsäädännössä säädetystä tiedonhallintavelvoitteistaan.

Hankintalain 2.2 §:n mukaisesti kuntien on pyrittävä järjestämään hankintatoimintansa siten, että hankintoja voidaan toteuttaa mahdollisimman taloudellisesti ja suunnitelmallisesti. Tähän hankintojen suunnitteluvelvollisuuteen kuuluu selvittää, minkälaisen tehtävän hoitamiseksi hankintoja tehdään ja mitä hankitaan. Niin ikään kunnan on selvitettävä, minkälaisilla vaihtoehdoilla tehtävä voidaan hoitaa ja hankinnat suorittaa. Tässä harkinnassa on väistämättä otettava huomioon perustuslain 124 §:n säännös silloin, kun kunta on organisoimassa sille laissa säädettyä tehtävää yksityisen hoidettavaksi. Kunnallista itsehallintoa koskeva perustuslain 121 §:n säännös ei saa etusijaa perustuslain 124 §:ään nähden. Kunnalla ei ole itsehallintonsa perusteella toimivaltaa organisoida julkisia hallintotehtäviään haluamallaan tavalla silloin, kun organisointi tapahtuu yksityisoikeudellisille yhteisöille. Vain laissa oleva nimenomainen säännös mahdollistaa tällaisen yksityistämisen. Kunnalla on mahdollisuus tehdä yhteistyötä siten, että kunta tai kuntayhtymä tuottaa toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle palveluja.

Kuntien tietohallinnon palvelut ovat monin osin ulkoistettu yksityisille yrityksille tai kuntien omistamille yrityksille. Tietohallinnon rooli lakisääteisten tehtävien hoidossa on kasvanut, kun tehtäviä hoidetaan yhä enemmän informaatio- ja viestintäteknologisilla välineillä. Niin ikään vuonna 2011 voimaan tulleessa tietohallintolaissa tietohallinto on määritelty osaksi julkisen hallintotehtävän hoitamista. Tämä kehitys ei ole kuitenkaan näkynyt sääntelymuutoksina, joilla mahdollistetaan tietohallinnon tehtävien antaminen yksityisoikeudellisille yhteisöille. Tietohallintolain valmistelussa tai eduskuntakäsittelyssä ei kiinnitetty huomiota lainkaan tietohallinnon kuulumiseen julkisen hallintotehtävien hoitamisen kokonaisuuteen, jolloin myös tietohallinnon tehtävien ulkoistaminen yksityisille vaatii tuen lainsäädännöstä nimenomaisina säännöksinä.

Julkisen hallintotehtävän ulkoistamisen rajoitteet ovat selviä silloin, kun tehtävän hoitoon liittyy julkisen vallan käyttöä. Sen sijaan palvelutuotannossa tai julkisen hallintotehtävän

suorittamista tukevassa ja avustavassa tehtävässä ulkoistamisen rajoitteet eivät ole kaikilta osin selviä. Perustuslakivaliokunta on ottanut runsaasti kantaa julkisen hallintotehtävän antamiseen yksityisen hoidattavaksi. Nämä kannanotot ovat suhteellisen vakiintuneita. Voidaankin hyvin kysyä, eikö perustuslakivaliokunnan kannanotot muodosta pohjan tarkentavalle yleislaintasoiselle sääntelylle niissä tapauksissa, joissa kysymys on palvelutuotannosta tai avustavista tehtävistä, kun vastuu tehtävän hoidosta säilyy viranomaisella ja tällaiseen palvelutuotantoon tai avustavaan tehtävään ei sisälly merkittävän julkisen vallan käyttöä.

Nykyinen lainsäädäntökään ei ole yhtenäinen. Verohallinnolle on säädetty verohallintolain 2 b §:ssä mahdollisuus siirtää verotuksen toimittamiseen, verovalvontaan, verojen ja maksujen kanton, perintään ja tilitykseen sekä veronsaajien oikeudenvallvontaan liittyviä avustavia tehtäviä yksityisille. Tällaisia avustavia tehtäviä ovat ilmoitusten ja muiden asiakirjojen vastaanotto, lajittelu sekä asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen tallentaminen, asiakirjojen tulostaminen ja kuoriin laittaminen, sähköinen tiedoksianto ja siihen liittyvä suostumuksen hallinta. Verohallintoa koskeva sääntelyvaatimus perustuu apulaisoikeusasiamiehen kantaan, johon perustuslakivaliokunta yhtyi hyväksyessään verohallintolain muuttamisen. Voidaankin hyvin kysyä, pitäisikö vastaava säännös olla muun muassa Kansaneläkelaitosta, työhallintoa, Tullia ja ympäristöhallintoa koskevissa säännöksissä, kun näiden tehtävien hoitoon liittyviä avustavia tietojenkäsittelytehtäviä annetaan yksityisille vai voisiko asiasta säätää esimerkiksi hallintolaissa ilman erityissääntelyä. Niin ikään pitäisikö kuntia koskevassa ympäristö- ja rakennustoimen taikka toimeentulotuen tai lastensuojelun lainsäädännössä⁸⁵ olla säännökset mahdollisuudesta avustavien tietojenkäsittelytehtävien yksityistämiseen. Julkisten hankintojen sääntelyssä ei ole myöskään otettu kantaa siihen, voidaanko julkisiin hankintoihin liittyviä tietojenkäsittelytehtäviä antaa yksityiselle.

Tosiasiallinen tilanne on, että pääosa kunnista on ulkoistanut tietohallintonsa osittain yksityisoikeudellisille yhteisöille. Kunnilla on oltava kuitenkin aina hallinto- tai muissa johtosäännöissä määräykset tietohallinnon tehtävien vastuista kunnan organisaation sisällä. Käytännössä kunnan tietohallinnosta vastaa yleistoimivaltansa perusteella kunnanhallitus. Toisaalta kukin toimielin vastaa niistä tietohallinnon tehtävistä, jotka kuuluvat sille osana lakisääteisten tehtävien hoitamista. Tietohallinnon tehtäviä voidaan ulkoistaa yksityisille silloin, kun tehtävän ulkoistamismahdollisuudesta on erikseen säädetty riippumatta siitä, onko ulkoistettava tietohallinnon tehtävä julkinen hallintotehtävä vai julkista hallintotehtävää avustava tehtävä. Ulkoistaminen on perusteltava tarkoituksenmukaisuussyillä myös kunnissa.

⁸⁵ Lastensuojelu ja toimeentulotuki ovat osa sosiaalihuollon palveluja. Nämä sisältävät kuitenkin merkittävän julkisen vallan käyttöä eikä näitä tehtäviä voida antaa yksityisille silloin, kun tehtävien hoitoon liittyy julkisen vallan käyttöä, vaikka sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksista annettu lain (733/1992) 4.1 §:n 4 kohta mahdollistaa sinällään palveluhankinnan yksityisiltä. Perustuslain 124 §:ssä on kuitenkin kielletty merkittävää julkista valtaa sisältävän julkisen hallintotehtävän antaminen yksityiselle.

Lähteet

Kirjallisuus

Eskola, Saila – Ruohoniemi, Erkki:

- Julkiset hankinnat. 2. uudistettu painos. Helsinki 2011.

Harjula, Heikki – Prättälä, Kari:

- Kuntalaki – tausta ja tulkinnat. Liettua 2012.

Heuru, Kauko:

- Hyvä hallinto. Helsinki 2003.
- Kuntalaki käytännössä. Helsinki 2001.

Husa, Jaakko – Pohjolainen, Teuvo:

- Julkisen vallan oikeudelliset perusteet – johdatus julkisoikeuteen. Tampere 2008.

Husa, Jaakko:

- Perustuslaki ja julkishallinto – Uusi perustuslaki ja julkista hallintoa koskeva sääntely sekä julkisen vallan käyttämisestä ja julkisen tehtävän hoitamista koskevat keskeisperiaatteet. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia. Vaasa 2000.

Hyvönen, Olli – Kess, Kaija – Piisi, Tero – Tuomela, Heikki – Uotila, Jaakko:

- Julkiset hankinnat hankintayksiköissä. Helsinki 2007. (Hyvönen ym.)

Kalima, Kai – Häll, Maija – Oksanen, Antero:

- Julkisyhteisöjen hankintatoimen oikeussäännöt. Suomalaiset oikeusjulkaisut 2007.

Keravuori-Rusanen, Marietta:

- Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä – Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Helsinki 2008.

Kettunen, Elisa – Jalava, Tuomas:

- Kuntien tietotekniikkakartoitus 2013. Suomen Kuntaliitto, Helsinki 2014.

Koivisto, Ida:

- Julkisen vallan rajoilla. LM 4/2014.

Komulainen, Mikko:

- Ulkoistaminen kunnissa – Oikeudellinen tutkimus ulkoistamisen ilmenemismuodoista ja vaikutuksista sekä ulkoistamisen rajoituksista ja sille asetettavista vaatimuksista yhtenä kunnallisten palvelujen tuottamismuotona. Helsinki 2010.

Kulla, Heikki:

- Hallintomenettelyn perusteet. 8. uudistettu painos. Liettua 2012.

Kuopus, Jorma:

- Hallinnon lainalaisuus ja automatisoitu verohallinto. Lakimiesliiton Kustannus, Helsinki 1988.
- Kansalaiset ja hallinnon sähköinen asiointi. Hallinnon tutkimus 1/2000. Hallinnon tutkimuksen seura, Tampere, s. 86–100.

Laakso, Seppo:

- Suomen hallintolain asiallinen soveltamisala. Edilex 22.5.2007. [www.edilex.fi] Julkaisu aiemmin teoksessa Jukka Kultajahti ja Seppo Penttilä: Oikeus- ja vakuutustiedettä 2006. Tampereen yliopisto, Oikeustieteiden laitos 2006.

Lämsineva, Pekka – Koillinen, Mikael:

- Julkinen hallintotehtävä, elinkeinon harjoittamisen vapaus ja luotsaustoiminta. Teoksessa Erno Anttila – Mikael Koillinen: Hallinto ja hallintolainkäyttö. Juhlajulkaisu Heikki Kulla 1950 – 28/8 – 2010. Porvoo 2010.

Mäenpää, Olli:

- Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 3. painos. Helsinki 2008.
- Toimeenpanovallan käytöstä ongelmien hallintaan. LM 7–8/2005.
- Hallinto-oikeus. Porvoo 2003.

Rasimäki, Jorma:

- Yksityistäminen kunnallishallinnossa. Hallinto-oikeudellinen tutkimus yksityistämisen oikeudellisista taustoista, edellytyksistä, rajoituksista, muodoista ja vaikutuksista. Jyväskylä 1997.

Sutela, Marja:

- Sosiaali- ja terveystieteiden ulkoistaminen – Oikeudelliset reunaehdot. Helsinki 2003.

Tuori, Kaarlo:

- Ylioppilaskunnat julkisoikeudellisina yhdistyksinä. Teoksessa Erno Anttila – Mikael Koillinen: Hallinto ja hallintolainkäyttö. Juhlajulkaisu Heikki Kulla 1950 – 28/8 – 2010. Porvoo 2010.
- Onko hallinto-oikeudella tulevaisuutta? Oikeus 2003/3.
- Oikeustiede jurisprudentia XXXI:1998. Jyväskylä 1998.

Voutilainen, Tomi – Räsänen, Isamaria:

- Sähköisen asioinnin lainsäädännön seuranta- ja kehittämistutkimus. Tutkimusraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 30/2013.

Voutilainen, Tomi:

- Varojen käyttö. Teoksessa Matti Myrsky – Niko Svensk – Tomi Voutilainen: Suomen finanssioikeus. Lakimiesliiton Kustannus, Helsinki 2014, s. 465–543.
- Tietohallintolain sääntelymallin problematiikka. Edilex 2013.
- Hyvä sähköinen hallinto. 2. painos. Helsinki 2007.

Hallituksen esitykset

HE 187/1993 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle arkistolaiksi.

HE 192/1994 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaiksi.

HE 1/1998 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

HE 17/2002 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa.

HE 72/2002 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HE 89/2008 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista.

HE 246/2010 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta sekä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 18 ja 36 §:n muuttamisesta.

HE 76/2012 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle verotusta koskevaa ennakkopäätösvalitusta, verotusmenettelyä ja muutoksenhakua verotuksessa koskeviksi säännöksiksi.

HE 150/2013 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä, julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetun lain 11 §:n ja 13 §:n 2 momentin kumoamisesta sekä valtiokonttorista annetun lain 2 §:n 4 momentin kumoamisesta.

HE 54/2013 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta ja viestintämarkkinalain 2 §:n muuttamisesta.

Eduskunnan valiokuntien lausunnot ja mietinnöt

HaVL 25/2006 vp.

Hallintovaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi julkisista hankinnoista sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista.

PeVL 23/2000 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä arpajaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 2/2001 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi valtion vientitakuista.

PeVL 18/2001 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 28/2001 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 45/2001 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi metsäviljelyaineiston kaupasta.

PeVL 46/2001 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Maaseutuviraston perustamista koskevaksi lainsäädännöksi.

PeVL 52/2001 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi rahoitus- ja vakuutusryhmittymien valvonnasta sekä laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

PeVL 53/2001 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi liikepankeista ja muista osakeyhtiömuotoisista luottolaitoksista, laiksi osuuspankeista ja muista osuuskuntamuotoisista luottolaitoksista, säästöpankkilaiksi, laiksi talletuspankin toiminnan väliaikaisesta keskeyttämisestä, laiksi säästöpankin muuttamisesta osakeyhtiömuotoisiksi pankeiksi annetun lain kumoamisesta sekä laeiksi eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta.

PeVL 11a/2002 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi seutuyhteistyökokeilusta.

PeVL 17/2002 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi tapaturmavakuutuslain ja maatalousyrittäjien tapaturmavakuutuslain muuttamisesta.

PeVL 20/2002 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi turvallisuuden edistämistä yleisillä paikoilla koskevien säännösten uudistamiseksi.

PeVL 40/2002 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä ajoneuvolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 46/2002 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä työttömyysturvalaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

PeVL 16/2004 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä ihmishengen turvallisuudesta merellä vuonna 1974 tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen liitteen muutosten sekä alusten ja satamarakenteiden kansainvälisen turvasäännösten hyväksymisestä sekä laeiksi yleissopimuksen liitteen muutosten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta eräiden alusten ja niitä palvelevien satamarakenteiden turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta alusrekisterilain muuttamisesta ja rajavartiolaitoksesta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 33/2004 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä sairausvakuutuslaiksi sekä hallituksen esityksestä sairausvakuutuslaiksi annetun hallituksen esityksen (HE 50/2004 vp) täydentämisestä.

PeVL 47/2004 vp.

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

PeVL 42/2005 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 47/2005 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi Ilmailulaitoksesta, Ilmailuhallinnosta ja lentoliikenteen valvontamaksusta sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta.

PeVL 11/2006 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi ajoneuvoverolain 56 §:n muuttamisesta.

PeVL 20/2006 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 28/2008 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi Finanssivalvonnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 3/2009 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista.

PeVL 5/2010 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä valmisteverotuslaiksi ja laiksi Ahvenanmaan maakuntaa koskevista poikkeuksista arvonnäisävero- ja valmisteverolainsäädäntöön annetun lain 27 §:n muuttamisesta.

PeVL 43/2010 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä merityösopimuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 46/2010 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta sekä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 18 ja 36 §:n muuttamisesta.

PeVL 53/2010 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi Suomen metsäkeskuksesta.

PeVL 55/2010 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

PeVL 57/2010 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä pysäköintivalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

PeVL 59/2010 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

PeVL 17/2012 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle arvopaperimarkkinoita koskevaksi lainsäädännöksi.

PeVL 30/2012 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle verotusta koskevaa ennakkopäätösvalitusta, verotusmenettelyä ja muutoksenhakua verotuksessa koskeviksi säännöiksi.

PeVL 6/2013 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi passilain muuttamisesta ja passilain muuttamisesta annetun lain eräiden säännösten kumoamisesta.

PeVL 11/2013 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi raha-automaattivastuksista annetun lain muuttamisesta.

PeVL 22/2013 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle ajoneuvojen katsastus- ja yksittäishyväksyntätehtävien järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi.

PeVL 23/2013 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle pysäköintivonnassa avustamista koskevaksi lainsäädännöksi.

PeVL 29/2013 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi valtion varoista korvattavista merimiesten matkakustannuksista sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 8/2014 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta ja viestintämarkkinalain 2 §:n muuttamisesta.

PeVM 8/2002 vp.

Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä kansalaisuuslaiksi.

Tuomioistuimien ratkaisut

KHO 2.8.2001 T 1738

KHO 2013:53

KHO 2013:165

KKO 2008:36

KKO 2013:19

Laillisuusvalvojen ratkaisut

AOK 576/1/2007, 2.6.2009.

AOA 3718/4/07, 17.12.2008.

AOA 3951/4/09, 21.6.2010.

AOA 848/2/11, 21.5.2012.

AOA 2379/4/11, 7.9.2011.

AOS 711/2/09, 4.3.2010.

EOA 206/4/11, 31.5.2012.

EOA 537/4/10, 12.8.2010.

EOA 2523/4/08, 8.11.2010.

EOA 3256/4/07, 24.2.2009.

EOA 3498/2/04, 29.8.2006.

Valtioneuvoston periaatepäätökset

Valtioneuvoston periaatepäätös 2.3.2000 valtionhallinnon tietohallinnon kehittämisestä (VM0087:00/02/02/1999).