

17.12.2025

EOAK/1421/2024

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen

YHDENVERTAISUUSVALTUUTETUN SUOSITUSTEN VALMISTELUN ULKOISTAMINEN YKSITYISELLE TOIMIJALLE

1 KANTELU

Kantelija arvosteli yhdenvertaisuusvaltuutetun selvityksen ja suositusten teettämistä ostopalveluina ulkopuolisilla.

Kantelija kertoi, että yhdenvertaisuusvaltuutettu oli verkkosivuillaan ilmoittanut selvittäneensä, toteutuuko vammaispalvelulain mukaisten kuljetuspalveluiden käyttäjien yhdenvertaisuus heidän asuinpaikastaan ja kuljetustarpeistaan riippumatta, ja latineensa selvityksen pohjalta hyvinvointialueille suositukset vammaisten henkilöiden kuljetuspalveluiden järjestämiseksi. Arvion ja suositusten taustalla oli yhdenvertaisuusvaltuutetun ilmoituksen mukaan hänen keväällä 2022 lähettämänsä selvityspyyntö [VVTDo-2022-149](#) sekä siihen kunnilta ja kuntayhtymiltä saadut vastaukset.

Kantelija totesi, että yhdenvertaisuusvaltuutetun [julkaisusta](#) "12 suositusta kuljetuspalveluhankinnan toteuttamiseen" kävi ilmi, että suositukset oli laatinut ostopalveluna asiantuntija, OTM A (lakiasiantaimisto).

Yhdenvertaisuusvaltuutetulle toimitetusta [selvityksestä](#)

"Kuljetuspalveluhankinnat ja vammaisten henkilöiden yhdenvertaisen liikkumisen toteutuminen. Arvio yhdenvertaisuusvaltuutetulle 29.6.2023 A & B, lakiasiantaimisto " kävi niin ikään ilmi, että asiakirjaan sisältyneen arvion kuljetuspalveluhankintoihin liittyneistä yhdenvertaisuuskysymyksistä olivat latineet ostopalveluna OTM A ja OTM B (lakiasiantaimisto). Kantelijan mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetun viestinnän perusteella voitiin tehdä johtopäätös, että valtuutettu oli ottanut ostopalveluna laaditun selvityksen ja sen pohjalta ostopalveluna laaditut suositukset nimiinsä siten, että valtuutettu esitti ne verkkosivuillaan ominaan. Näin menetellessään valtuutettu oli kantelijan mukaan käytännössä siirtänyt oman laillisuusvalvontatehtävänsä toteutuksen sekä omien suositustensa laatimisen yksityiselle taholle.

2 SELVITYKSET

2.1 Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto

Kantelun johdosta hankittiin yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto, johon oli liitetty seuraavat asiakirjat:

- a) Päiväämätön selvityspyyntö vammaispalvelulain mukaisten kuljetuspalveluiden järjestämisestä VVTDno-2022–149,
- b) sopimus asiantuntijapalveluiden hankinnasta 20.1.2023 yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston ja lakiasiaintoimiston kanssa,
- c) arvio yhdenvertaisuusvaltuutetulle 29.6.2023 (lakiasiaintoimisto): Kuljetuspalveluhankinnat ja vammaisten henkilöiden yhdenvertaisen liikkumisen toteutuminen,
- d) suosituksia yhdenvertaisuusvaltuutetulle 29.6.2023 (lakiasiaintoimisto): 12 suositusta kuljetuspalveluhankinnan toteuttamiseen ja
- e) yhdenvertaisuusvaltuutetun päiväämätön kirje (VVTDno-2022–149) hyvinvointialueille. Kirjeen otsikko on ”Yhdenvertaisuusvaltuutetun suosituksia vammaispalveluiden järjestämiseksi”. Kirje sisältää linkit edellä mainittuihin asiakirjoihin a, c ja d.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunnon mukaan edellä mainittuun selvityspyyntöön VVTDno-2022–149 (a) perusteella saatu aineisto oli varsin laaja ja sen perusteellinen läpikäyminen olisi vaatinut sellaista kilpailuoikeudellista osaamista, jota yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistossa ei ollut. Yhdenvertaisuusvaltuutettu oli sen vuoksi päättänyt tilata ulkopuolisen asiantuntija-analyysin eri alueiden kuljetuspalveluiden kilpailutusten arvioimiseksi.

Sopimus (b) asiantuntijapalveluiden hankinnasta tehtiin lakiasiaintoimiston kanssa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu oli kuitenkin itsekin myötävaikuttanut annetun tehtävän suorittamiseen ostopalvelusopimuksen mukaisesti keskustelemalla selvityksen sisällöstä selvityksen toimittajan kanssa järjestetyissä yhteisissä kokouksissa sekä kommentoimalla laadittua analyysiä sen luonnosvaiheessa useita kertoja.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei ollut mielestään kantelussa mainitulla tavalla siirtänyt tehtäviään ostopalveluna yksityiselle yritykselle. Valtuutettu oli ainoastaan pyytänyt yksityistä tahoa analysoimaan kuntien ja kuntayhtymien toimittamat tiedot ja aineiston sekä laatimaan asiassa asiantuntijaselvityksen. Selvityksen teettäminen oli lausunnon mukaan eri asia kuin yksittäisen valvontatehtävän hoitaminen. Vaikka tiedot kunnilta ja kuntayhtymiltä oli saatu yhdenvertaisuusvaltuutetun tiedonsaantioikeuden nojalla, ei valtuutettu ollut siirtänyt omia valvontatehtäviään yksityiselle. Tarve ulkopuolisen tahon asiantuntemuksen hyödyntämiselle oli syntynyt erityisen kilpailuoikeudellisen asiantuntemuksen tarpeesta, ja tämä tarve oli tullut ilmi selvityspyyntöillä saatua aineistoon perehtymisen jälkeen.

Lausunnon mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston virkahenkilöt olivat osallistuneet selvityksen (c) ja suositusten (d) laatimiseen sekä käyneet keskusteluja selvitystyön sisällöstä ostopalvelusopimuksen (b) mukaisesti toimittajan kanssa. Ostopalvelusopimuksen mukaisesti selvitystyön aikana oli järjestetty kolme kahden tunnin tapaamista, joissa selvityksen sisällöstä oli keskusteltu ja myös työstetty sisältöä yhdessä. Näiden tapaamisten aikana oli päädytty myös laatimaan suosituksia kuljetuspalveluhankintojen toteuttamiseksi.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu totesi lausunnossaan ymmärtävänsä, että asiassa oli voinut syntyä viestinnällistä epäselvyyttä sen suhteen, mikä taho oli laatinut selvityksen ja suositukset tai mikä oli ollut yhdenvertaisuusvaltuutetun oma rooli suositusten ja selvityksen valmistelussa. Epäselvyyttä oli lisännyt se, että hyvinvointialueille lähetettyyn kirjeeseen linkitetyissä suosituksissa mainittiin, että ne olisivat suosituksia yhdenvertaisuusvaltuutetulle. Valtuutettu kuitenkin korosti, että kirjeessä oli kysymys valtuutetun suosituksista kilpailutuksia ja hankintoja järjestäville hyvinvointialueille, vaikka sekä selvitystä että kahtatoista suositusta oli valmisteltu yhteistyössä ulkopuolisen toimijan kanssa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu korosti lausunnossaan, että hyvinvointialueille lähetetyssä kirjeessä (e) oli myös yhdenvertaisuusvaltuutetun omia suosituksia, jotka oli suunnattu hyvinvointialueille laajemmin kuin pelkästään kuljetuspalveluiden järjestämiseen liittyen. Näihin kirjeessä selostettujen yhdenvertaisuusvaltuutetun suositusten laadintaan yksityinen toimija ei ollut osallistunut.

2.2 Kantelijan vastine

Kantelija on vastineessaan katsonut yhdenvertaisuusvaltuutetun myöntäneen lausunnossaan, että se oli menetellyt saamiensa kuljetuspalveluja koskevien lukuisten kanteluasioiden käsittelyssä siten, että se oli ensin yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain mukaista tiedonsaantioikeuttaan käyttäen kerännyt kanteluiden käsittelyyn tarvittavan aineiston ja tämän jälkeen hankkinut ostopalveluna yksityiseltä lakiasiantoimistolta tämän aineiston "sellaisen analyysin, joka oli valtuutetun laillisuusvalvontatehtävän ytimessä". Kantelijan näkemyksen mukaan valtuutetulla ei ollut laillisuusvalvontatehtävänsä ulkoistamiseen yhdenvertaisuuslakiin perustuvaa oikeusperustaa.

Kantelijan arvion mukaan asiassa oli ollut kysymys laillisuusvalvontatehtävän suorittamisesta eikä ainoastaan ”erillisen selvityksen tekemisestä”. Kantelijan mukaan selvityksen tekeminen liittyi tässä tilanteessa nimenomaan laillisuusvalvontatehtävien hoitamiseen. Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei ollut ratkaissut kaikkia kuljetuspalveluihin liittyviä yksittäisiä kanteluasioita erikseen vaan oli käytännössä seulontatoimivaltansa puitteissa koostanut niistä yhden ison kokonaisuuden, jonka käsittelystä kantelijan käsityksen mukaan nyt oli kysymys. Tällainen tietyn asiakokonaisuuden käsittely oli kantelijan mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetun lakisääteisen valvontatehtävän hoitamista. Yhteyttä kanteluasioiden käsittelyyn syvensi kantelijan mielestä se, että yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunnon mukaan ne kysymykset, joihin valtuutettu oli tiedonsaantioikeutensa puitteissa kerännyt yksittäisiltä toimijoilta tietoa ja sittemmin luovuttanut yksityiselle lakiasiantoimistolle analysoitavaksi, oli laadittu kanteluiden ja muiden yhteydenottojen pohjalta. Kantelijan mukaan valtuutetun lausunnossa kuvattu toiminta merkitsi laillisuusvalvontatehtävän antamista yksityiselle.

Kantelijan mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetulla oli sinänsä oikeus laadituttaa erilaisia selvityksiä ja tutkimuksia hyödyntäen myös yksityisiä toimijoita. Tämä ei kuitenkaan ollut sallittua, jos kysymys oli korostettua riippumattomuutta edellyttävistä laillisuusvalvontatehtävistä. Kantelija mainitsi vastineessaan esimerkkinä sallitusta toiminnasta Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan, Åbo Akademin ihmisoikeusinstituutin ja Yhdenvertaisuusvaltuutetun toteuttaman empiirisen tutkimuksen, jossa oli selvitetty kansainvälistä suojelua koskeneissa päätöksissä tapahtuneita muutoksia.

Kantelija piti kiistattomana, että laillisuusvalvonta-asian käsittely valvontaviranomaisessa oli sellaista merkittävää julkisen vallan käyttöä, jonka luovuttaminen yksityiselle ei perustuslain 124 §:n perusteella ollut sallittua. Ajatus siitä, että laillisuusvalvontatehtävän hoitamiseen osallistuu yksityisiä toimijoita, ja varsinkin ajatus siitä, että näillä yksityisillä toimijoilla on mahdollisuus yhteistoiminnassa virkahenkilöiden kanssa muotoilla laillisuusvalvojan nimissä esitettäviä kannanottoja, vaarantaa kantelijan mukaan riippumattoman laillisuusvalvonnan perusidean.

Objektiivisen riippumattomuuden kannalta kantelija piti erityisen ongelmallisena, että yhdenvertaisuusvaltuutettu oli ostopalveluna ostanut hyvinvointialueiden kuljetuspalveluiden hankintojen oikeudellisen arvioinnin ja hankintamenettelyjä koskevan selvitystyön samalta toimijalta, jolta arvioinnin kohteena olevat hyvinvointialueet olivat samanaikaisesti tai lähes samanaikaisesti ostaneet kuljetuspalveluhankintojen konsultointipalvelua.

Kantelijan mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston tulisi järjestää oma työnsä niin, että se kykenee käsittelemään laillisuusvalvonta-asioita virkasuhteisella henkilöstöllään. Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei ollut lausunnossaan edes väittänyt, etteikö sillä olisi ollut resursseja asian käsittelyyn omien virkahenkilöidensä toimesta.

3 RATKAISU

3.1 Tapahtumatiedot

Saadun selvityksen mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetun tietoon tuli ennen päiväämättömän, ilmeisesti keväällä 2022 lähetetyn, selvityspyynnön VVTDno-2022–149 laatimista useiden eri puolilta Suomea vammaisilta henkilöiltä ja heitä edustavilta järjestöiltä tulleiden yhteydenottojen perusteella, että vammaisten henkilöiden kuljetuspalveluiden järjestämisessä esiintyi vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuuteen liittyviä ongelmia, jotka koskivat erityisesti kuljetuspalveluiden hankintasopimuksia ja hinnan ensisijaisuutta valintahankintakriteerinä.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun saamien tietojen mukaan kuljetusten järjestäminen oli kilpailutuksen myötä muuttunut epävarmaksi ja taksien saatavuus oli heikentynyt. Palveluiden tuottajilla oli ollut vaikeuksia toteuttaa tilattuja ja vahvistettuja kyytejä varsinkin haja-asutusalueella. Joidenkin yhteydenottojen mukaan taksikeskus oli tilausta tehtäessä esimerkiksi kertonut asiakkaalle, että autoja ei ole ajossa tai että tilauksen toteuttaminen siirtyy useilla tunneilla asiakkaan tarvitsemasta ajankohdasta.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu päätti selvittää muutamien kuntayhtymien ja kuntien tekemien kuljetuspalvelusopimusten ja kilpailutusten yksityiskohtia. Valtuutetun tarkoitus oli arvioida, toteutuuko vammaispalvelulain mukaisten kuljetuspalveluiden käyttäjien yhdenvertaisuus riippumatta heidän asuinpaikastaan ja kuljetustarpeistaan. Valtuutettu pyrki arvioimaan myös kuljetuspalvelua käyttävien vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuutta suhteessa vammattomiin julkisen liikenteen käyttäjiin.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pyysi selvitykset noin 10 kunnalta ja kuntayhtymältä eri puolilta Suomea. Selvityspyynnössä (a) esitettiin muun ohella seuraavat kysymykset:

- Onko tietoonne tullut, että vammaispalvelulain mukaisten kuljetuspalveluiden järjestämisessä on ollut ongelmia alueellanne? Kuinka mahdollisiin ongelmiin on puututtu?
- Milloin nykyiset kuljetuspalvelunne on kilpailutettu ja kuinka pitkä sopimuskausi on? Pyydämme liittämään nykyiset hankintasopimukset ja kilpailutukseen liittyvät asiakirjat vastaukseenne.
- Mikä taho järjestää vammaispalvelulain mukaisten kuljetusten välityksen?
- Mikä/mitkä toimijat vastaavat kuljetuksista tällä hetkellä ja montako ajoneuvoa kullakin heistä on käytössä?
- Onko vammaispalvelulain mukaisten kuljetusten järjestämiseen tarvittaessa käytössä myös muita liikennöitsijöitä kuin sopimuskumppaninne, tilanteessa, jossa nämä eivät pystyisi toteuttamaan tilattuja kyytejä?

- Pystyttkö takaamaan taksien saatavuuden kaikkina vuorokauden aikoina ja koko palvelualueella vammaispalvelulain asettamin ehdoin ja luvatus järjestämistavan määräämissä puitteissa?
- Millaiset ovat kuljetusten tämänhetkiset odotusajat kyydin tilauksesta kyydin saapumiseen (silloin kun matkaa ei ole tilattu etukäteen)?
- Onko kuljetuspalveluiden käyttäjiä tai heidän edustamiaan yhteistyötahoja, kuten vammaisneuvostoa kuultu hankintapäätöksiä valmisteltaessa?
- Kuinka keräätte palautetta vammaispalvelulain nojalla järjestetyistä kuljetuksista ja miten tähän palautteeseen reagoidaan?
- Onko teillä (kunnalla/ kuntayhtymällä tai sen sosiaalitoimella) yhdenvertaisuuslain 5 §:n mukainen toiminnallinen Yhdenvertaisuussuunnitelma (eri kuin työnantajan yhdenvertaisuussuunnitelma)? Jos on, pyydämme liittämään suunnitelman vastaukseen sekä ilmoittamaan milloin suunnitelma on viimeksi päivitetty.

Saatuaan selvityspyyntöön kuntien ja kuntayhtymien vastaukset yhdenvertaisuusvaltuutettu teki 20.1.2023 lakiasiantaimiston kanssa sopimuksen (b) asiantuntijapalveluiden hankinnasta. Yhtiön toimialana on muun ohella juridinen konsultointi, koulutus ja asiantuntijaselvitysten laatiminen sekä oikeudenkäynteihin liittyvät palvelut. Palvelun sisältö on hankintasopimuksessa määritelty seuraavasti:

- ”Kuuden kunnan/kuntayhtymän vammaispalvelulain mukaisten kuljetuspalveluiden kilpailutusten/sopimusten toimivuuden arviointi erityisesti tehdyn kilpailutuksen kannalta arvioituna
- Yhteenveto yhdenvertaisuusvaltuutetun selvityspyyntöön esitettyihin kysymyksiin
- Asiantunteva analyysi siitä, onko kuljetuspalveluiden kilpailutusprosessilla vaikutuksia/minkälaisia vaikutuksia kuljetuspalveluiden toimivuuteen ja ennen kaikkea yhdenvertaisuuteen alueen kuljetuspalvelun käyttäjien kesken
- Kuinka asiaan voitaisiin yhdenvertaisuuden edistämiseksi kilpailutusprosessissa vastaisuudessa puuttua
- Joutuvatko kuljetuspalvelun käyttäjät toimijan käytäntöjen vuoksi liikkumismahdollisuuksiensa osalta tosiasiallisesti epäedulliseen asemaan verrattuna keneen tahansa vammattomaan henkilöön samalla alueella, esimerkiksi kohtuuttoman pitkien odotusaikojen, toteutumatta jääneiden kyytien tai muiden vastaavien seikkojen perusteella (mahdollinen välillinen syrjintä vammaisuuden perusteella verrattuna ei-vammaisiin). Ja arvio siitä, mistä tämä näyttäisi aineiston perusteella johtuvan.”

Asiantuntijapalvelun tuntihinnaksi sovittiin 160 euroa (+ alv). Työmääräksi arvioitiin sopimusta tehtäessä 71 tuntia. Tilatusta palvelusta laskutettiin 70,50 tunnilta arvonlisäveroineen yhteensä 13.987,20 euroa.

Lakiasiaintoimisto on saamansa toimeksiannon mukaisesti laatinut edellä mainitun selvityksen (c) ja sen pohjalta laaditut suositukset (d), jotka yhdenvertaisuusvaltuutettu on päiväämättömällä kirjeellään lähettänyt hyvinvointialueille otsikolla ”Yhdenvertaisuusvaltuutetun suosituksia vammaispalveluiden järjestämiseksi”. Kirjeessä on selostettu muun ohella seuraavaa:

”Valtuutettu on selvityksen pohjalta laatinut hyvinvointialueille suositukset vammaisten henkilöiden kuljetuspalveluiden järjestämiseksi. Näiden suositusten lisäksi hyvinvointialueiden käyttöön luovutetaan selvitystyön materiaali, joka sisältää hyödyllistä tietoa muun muassa oikeuskäytännöstä sekä eri kilpailutusmallien yhdenvertaisuusarvioinnista. Valtuutettu toivoo, että materiaalia käytetään ohjaamaan vammaispalveluiden kuljetuspalvelun järjestämistä ja hankintaa. Vuoden 2023 alusta vammaispalvelulain mukaisen kuljetuspalvelun järjestämisvastuu siirtyi hyvinvointialueille. Valtuutetun suositukset ja selvityksessä kertynyt materiaali on sovellettavissa kuljetuspalvelun järjestämiseen myös hyvinvointialueilla.”

Kirjeessä on erikseen otsikoitu ja selostettu neljä suositusta (1. Soveltamisohje, 2. Järjestämistavan valinta, 3. Toteuttaminen ostopalveluna julkisena hankintana sekä 4. Palveluiden käyttäjien oikeusturva, valvonta ja osallisuuden edistäminen). Kirjeestä ei ilmene, mikä on kirjeessä erikseen selostettujen ja toisaalta kirjeessä viitattujen lakiasiaintoimiston laatimien 12 suosituksen (d) suhde. Ensin mainitut suositukset näyttävät kuitenkin ennen muuta olevan kirjeen otsikossa tarkoitettuja yhdenvertaisuusvaltuutetun suosituksia eikä niitä ole kirjoitettu lakiasiaintoimistossa. Kuitenkin myös lakiasiaintoimiston laatimat 12 suositusta on toimitettu kirjeen mukana. Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunnon mukaan ”kyseiset suositukset ovat valtuutetun suosituksia kilpailutusten ja hankintojen järjestäjille ja toimivat käytännön tukena hyvinvointialueilla niiden järjestäessä kilpailutuksia”.

3.2 Sovellettavia säännöksiä

Yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun [lain](#) 1 §:n mukaan yhdenvertaisuuden edistämiseksi ja syrjinnän ehkäisemiseksi oikeusministeriön hallinnonalalla on yhdenvertaisuusvaltuutettu. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton.

Lain 3 §:n mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävänä on valvoa yhdenvertaisuuslain noudattamista sen mukaan kuin sanotussa laissa säädetään sekä yleisesti edistää yhdenvertaisuuden toteutumista ja ehkäistä syrjintää. Lisäksi valtuutettu toimii kansallisena ihmiskaupparaportoijana ja naisiin kohdistuvan väkivallan raporttoijana. Tehtäviensä hoitamiseksi valtuutettu:

- 1) laatii ja teettää selvityksiä, julkaisee raportteja sekä tekee aloitteita;
- 2) antaa neuvoja ja lausuntoja;
- 3) edistää tiedotusta, kasvatusta ja koulutusta;
- 4) osallistuu eurooppalaiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön;
- 5) seuraa toimialallaan Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamista ja kansallisen lainsäädännön toimivuutta;
- 6) seuraa ihmiskauppaan liittyviä ilmiöitä;
- 7) seuraa naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja perheväkivaltaa sekä seuraa ja arvioi, naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikunnan ohella, naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen 10 artiklassa tarkoitetulla tavalla sellaisia toimintaperiaatteita ja toimia, jotka on tarkoitettu kaikkien yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvien väkivallan muotojen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi.

[Yhdenvertaisuuslain](#) 19 §:n mukaan yhdenvertaisuusvaltuutettu voi kyseisen lain soveltamisalalla

- 1) avustaa syrjinnän uhriksi joutuneita henkilöitä näiden tekemiä syrjintävalituksia tutkittaessa;
- 2) avustaa yhdenvertaisuuslain 5–7 §:ssä tarkoitettujen edistämistoimenpiteiden suunnittelussa;
- 3) antaa yleisiä suosituksia syrjinnän ehkäisemiseksi ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi;
- 4) ryhtyä toimenpiteisiin sovinnon aikaansaamiseksi tämän lain noudattamista koskevassa asiassa.

Valtuutettu voi antaa yksittäistapauksessa perustellun kannanoton yhdenvertaisuuslain vastaisen menettelyn ennaltaehkäisemiseksi taikka sellaisen jatkamisen tai uusimisen estämiseksi, jollei kyse ole työ- tai virkaehtosopimuksen tulkinnasta.

[Perustuslain](#) 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Perustuslain 2 §:n 3 momentista johtuu, ettei julkista valtaa pitäisi voida käyttää ilman eduskunnan antamaan lakiin perustuvaa toimivaltaa. Tätä kutsutaan hallinnon lainalaisuuden periaatteenksi ja se on keskeinen osa oikeusvaltiollisuutta¹.

¹ Esim. Husa, Jaakko – Jyränki, Antero, Valtiosääntöoikeus 2021, I. 2.6.2.

Hallinnon lainalaisuuden periaatteeseen liittyy myös perustuslain 118 §:ssä säädetty vastuu virkatoimista (virkavastuu). Pykälän 3 momentin mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla säädetään. Virkavastuuseen kuuluu myös rikosoikeudellinen virkavastuu, josta on säädetty rikoslain 40 luvussa.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän hoitamisen on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä² katsottu lähtökohtaisesti edellyttävän, että tehtävää hoitavat luonnolliset henkilöt toimivat tehtävässään virkavastuulla.

Virkavastuulla tarkoitetaan virkamiesten erityistä ja yksilöllistä oikeudellista vastuuta toiminnastaan. Virkamies on myös vastuussa sellaisesta monijäsenisen toimielimen päätöksestä, jota hän on toimielimen jäsenenä kannattanut. Esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettään. Virkavastuuta koskeva perustuslain 118 § on vastinpari perustuslain 2 §:n 3 momentissa ilmaistulle lakisidonnaisuuden periaatteelle.

3.3 Valtioneuvoston oikeuskanslerin kannanottoja

Valtioneuvoston oikeuskansleri Jaakko Jonkka on 24.10.2013 antamassaan [ratkaisussa](#) (Dnro OKV/917/1/2013, OKV/962/1/2013, OKV/1034/1/2013 ja OKV/938/1/2013) ottanut kantaa asianajotoimistojen käyttöön ministeriössä tehdyn asiakirjojen julkisuutta koskeneen päätöksen valmistelussa:

² Ks. esim. [PeVL 26/2017 vp](#), s. 49 ja [PeVL 17/2021 vp](#), s. 20.

”Asianajotoimistojen palveluiden käyttämisestä ministeriöissä ei ole olemassa säännöksiä eikä ohjeistusta. Lainsäädännön perusteella ei siten ole suoranaista estettä sille, että ministeriö hankkii oikeudellisia asiantuntijaneuvoja tai -palveluita asianajotoimistoilta. Näin ollen minulla ei ole perusteita katsoa, että valtiovarainministeriö olisi menetellyt minkään nimenomaisen lainsäädännön vastaisesti kääntyessään asianajotoimistojen puoleen vakuusasiakirjojen julkisuutta koskevassa kysymyksessä. Asiakirjajulkisuudesta päättämiseksi on kyse viranomaisen ratkaisutoiminnasta ja viranomaisen on itsenäisesti arvioitava, missä määrin ja miltä osin se voi käyttää asianajotoimistoa ja sen arvioita päätöksentekonsa tukena. Joitakin yleistettävissä olevia näkökohtia tässä suhteessa voitaneen esittää. Lähtökohtaisesti on todettava, että julkisuuslain tunteminen ja julkisuusperiaatteen noudattaminen kuuluvat virkamiehen virkavelvollisuuksiin ja ministeriöiden on huolehdittava siitä, että ministeriöissä on riittävää julkisuuslain tuntemusta. Yleisellä tasolla voidaan arvioida, että asianajopalvelujen käyttäminen voi oikeudenkäyntiprosessien lisäksi olla perusteltua lähinnä oikeudellista erityisasiantuntemusta vaativissa kysymyksissä silloin, kun ministeriössä ei ole tällaista asiantuntemusta. Hallinnon perusjuridiikan – jollaiseen julkisuuslaki eittämättä kuuluu – soveltamisessa ei ministeriötasolla pitäisi pääsääntöisesti olla perusteltua tarvetta asianajopalveluiden käyttämiseen.

Kokoavasti totean tältä osin seuraavan:

Käytettävissäni olevan selvitysaineiston perusteella ei voida osoittaa, että ministeriö ei olisi itse tehnyt vakuusasiakirjojen julkisuuden arvioimista koskevaa ratkaisua. Päätöksentekoon johtanut menettely kuitenkin on kritiikille altis, koska selvitysaineiston perusteella syntyy sellainen kuva, että asianajotoimisto ei ole pelkästään antanut ministeriölle juridista konsultaatioapua vaan osallistunut konkreettisesti päätöksen muokkaamiseen ja päätöksen perustelujen kirjoittamiseen. Näyttää siltä, että asianajotoimistossa kirjoitettu teksti on suhteellisen laajoiltakin osin sellaisenaan jätetty lopulliseen päätökseen.

Tämän tapauksen erityispiirteisiin kuuluu, että asiakirjajulkisuuden arvioinnilla on ollut ulottuvuutta kansainväliseen sopimusjuridiikkaan ja siihen liittyvään yksityisen liikesalaisuuden määrittelyyn. Arvioinnissa on ollut kyse myös kansainvälisen rahoitusjärjestelyn asiakirjojen julkisuuden mahdollisista vaikutuksista Suomen ja Kreikan sekä muiden euroalueen valtioiden suhteisiin. Tällaisten kysymysten oikeudellinen merkitys ja vaikutus kotimaisen julkisuuslain soveltamiseen on päätöksenteossa pitänyt tunnistaa ja kyetä arvioimaan. Merkillepantavaa kuitenkin on, että suomalaisen asianajotoimiston osuus näyttää selvitysaineiston perusteella painottuneen julkisuuslakia koskevassa hallituksen esityksessä ja kotimaisessa oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa esitetyn selvittelyyn. Näin ollen herää kysymys, onko ja missä määrin ministeriöllä voinut olla perusteltua aihetta ostaa asianajotoimistolta tämänkaltaisia palveluja.”

Valtioneuvoston oikeuskansleri Tuomas Pöysti on ulkoministeriöön tehtyä laillisuusvalvontakäyntiä 4.2.2025 koskeneessa tarkastuskertomuksessaan [OKV/704/71/2024-OK-15](#) todennut seuraavaa:

”Ministeriön oikeudellista osaamista on tarpeen vahvistaa. Esimerkiksi keskustelu perustuslain 124 §:n merkityksestä virantäyttöön liittyviä tehtäviä hallinnon ulkopuolisille siirrettäessä osoitti, että tehtävien siirtoja on tarkasteltu ministeriössä lähinnä siitä näkökulmasta, onko tehtävän siirto koettu ministeriössä toimivaksi ja kustannustehokkaaksi. On syytä kiinnittää huomiota siihen, että esimerkiksi virantäyttömenettely on hallinnollista menettelyä ja sen vuoksi siihen liittyvien tehtävien siirtämistä hallinnon ulkopuolisten tahojen suoritettaviksi on tarkastettava myös perustuslain 124 §:n näkökulmasta. Julkisen hallinnon eri sektoreilla on siirretty monenlaisia perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä hallinnon ulkopuolisten suoritettaviksi. Tällaisten tehtävien ulkoistaminen on siten mahdollista, mutta edellyttää, että siirto perustuu lainsäädäntöön.”

Tarkastushavaintojen johdosta oikeuskansleri on viimeksi mainitussa asiassa pyytänyt ulkoministeriötä toimittamaan 15.11.2025 mennessä sen yksityisten tahojen suoritettaviksi siirtämien henkilöstöhallinnon tehtävien suhdetta perustuslain 124 §:ään koskevat perustellut arvionsa ja mahdolliset uudet hallinnon sisäiset ohjeensa sekä ilmoittamaan muutkin toimenpiteet, joihin se on tarkastuskertomuksessa esitetyn perusteella ryhtynyt.

Oikeuskanslerin tarkastuskertomuksessa on viitattu myös siihen, että apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen oli jo vuonna 2023 todennut ulkoministeriön siirtäneen konsulttiyhtiölle julkisina hallintotehtävinä pidettäviä virantäyttöön liittyviä tehtäviä ilman, että siirto oli perustunut perustuslain 124 §:n edellyttämällä tavalla lakiin tai laissa säädettyyn valtuuteen ([OKV/1734/10/2021](#)).

3.4 Asian arviointia

Tässä asiassa on kysymys siitä, voiko yhdenvertaisuusvaltuutettu lakiin perustuvia tehtäviä hoitaessaan turvautua yksityisiin palveluntuottajiin ja erityisesti siitä, onko yksityisen palveluntuottajan käyttäminen kantelussa mainitun selvityksen (c) ja suositusten (d) laatimisessa tässä tapauksessa ollut hyväksyttävää.

Olen tehnyt yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistoon tarkastuksen 23.5.2024 ([EOAK/1556/2024](#)). Tarkastuspöytäkirjassa on todettu muun ohella seuraavaa:

- Yhdenvertaisuusvaltuutettu on itsenäinen ja riippumaton viranomainen, joka edistää yhdenvertaisuutta ja puuttuu syrjintään. Valtuutettu toimii myös kansallisena ihmiskaupparaportoijana, naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana ja maastapoistamisen täytäntöönpanon valvojana. Tehtäviin sisältyy lisäksi ulkomaalaisten oikeuksien ja aseman edistäminen. 1.6.2023 voimaan tulleet yhdenvertaisuuslain muutokset laajensivat yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivaltaa koskemaan myös työelämää. Yhdenvertaisuusvaltuutettu antaa nykyisin myös työelämän syrjäntilanteisiin liittyvää neuvontaa.
- Valtuutetun tehtävät ja oikeudet on määritelty yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014) ja laissa yhdenvertaisuusvaltuutetusta (1326/2014). Osa valtuutetun tehtävistä ja oikeuksista sisältyy ulkomaalaislakiin (301/2004).

- Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei tee oikeudellisesti sitovia päätöksiä käsittelemissään asioissa eikä valtuutetulla myöskään ole asioiden käsittelypakkoa. Valtuutettu arvioi itsenäisesti jokaisen tapauksen osalta, mihin toimenpiteisiin asiassa on tarkoituksenmukaista ryhtyä. Valtuutettu antaa pääsääntöisesti neuvontaa ja ohjeita, joiden avulla syrjivää tai yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallista toimintaa tai käytäntöä korjattaisiin. Valtuutettu voi myös edistää asioiden sovinnoista ratkaisua tai viedä asian yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan.
- Syrjintäyhteydenottojen määrä on ollut tasaisessa kasvussa viime vuosina. Vuonna 2023 yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistoon tuli 1730 syrjintäyhteydenottoa. Vuodessa selvityspyyntöjä lähetetään eri tahoille muutama sata. Tästä joukosta seuloutuvat asiat, jotka viedään yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan. Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto tekee vuosittain 2–5 syrjintää koskevaa hakemusta lautakuntaan.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun laissa määritellyt tehtävät eivät nähdäkseni ainakaan pääsääntöisesti ole kantelijan katsomin tavoin vastaavalla tavalla laillisuusvalvontatehtäviä kuin esimerkiksi ylimpien laillisuusvalvojen tehtävät. Tästä huolimatta laissa edellytetyn itsenäisen ja riippumattoman toiminnan vaatimus on kantelijan katsomin tavoin asian arvioinnissa keskeistä.

Olen edellä mainitussa tarkastuspöytäkirjassa katsonut, että kaikkien yhdenvertaisuusvaltuutetun lakiin perustuvien toimenpiteiden, kuten kannanottojen, suositusten ja lausuntojen tulee olla valtuutetun itsensä tekemiä, jollei lailla tai lain nojalla ratkaisuvaltaa ole siirretty muulle toimiston virkamiehelle. Voimassa olevassa yhdenvertaisuuslaissa ja yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetussa laissa ei ole tällaista sääntelyä. Ainoastaan jälkimmäisen lain 7 §:ssä (oikeusapu) on todettu, että yhdenvertaisuusvaltuutettu voi avustaa tai määrätä alaisensa virkamiehen avustamaan syrjinnän tai vastatoimien kohteeksi joutunutta tai mahdollista ihmiskaupan uhria tämän oikeuksien turvaamisessa. Toimiston työjärjestys on mainittu yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetussa laissa, mutta siihen ei sisälly delegointia koskevaa valtuutusta edes toimiston omille virkamiehille.

Tarkastuspöytäkirjassa on kannanottonani niin ikään todettu, että julkisissa tehtävissä - varsinkin tehtävissä, joissa käytetään julkista valtaa³ - ratkaisun tekemiseen osallistuneiden ja siitä vastuussa olevien henkilöiden nimien ja virka-aseman tulisi lähtökohtaisesti ilmetä asiakkaalle annetusta vastauksesta. Lähtökohtana on tarkastuspöytäkirjassa todetu tavoin pidettävä myös sitä, että ratkaisut tekee se taho, jolle kyseinen tehtävä on säännöksissä ja määräyksissä annettu⁴.

³ Julkisen vallan käyttämisenä voidaan tietyissä tilanteissa pitää esimerkiksi viranomaisen antamaa neuvontaa, ks. esim. [KKO 1989:50](#), [KKO 2009:24](#) ja [KKO 2022:21](#).

⁴ Ks. esim. [KKO 2002:68](#) – Asian oikeudelliseen arviointiin sekä ratkaisuehdotuksen laatimiseen oli hovioikeudessa käytetty asiaa varten määrättyyn ratkaisukokoonpanoon kuulumatonta viskaalia, joka tosin toimi esittelijänä kyseisessä hovioikeudessa, mutta jota ei ollut määrätty esittelijäksi kyseisessä asiassa. KKO:n ratkaisusta ilmenevillä perusteilla katsottiin, että asiaa käsiteltäessä ei ollut noudatettu laillista menettelyä.

Nähdäkseni nyt kysymyksessä olevassa asiassa on ennen muuta kysymys yhdenvertaisuuslain 19 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettujen yleisten suositusten valmistelusta ja antamisesta. Kysymys on julkisesta hallintotehtävästä, jossa on käytetty julkista valtaa ja tosiasiallisesti vaikutettu muiden viranomaisten, yksityisten palveluntuottajien ja palveluista riippuvaisten vammaisten henkilöiden asemaan.

Yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain 3 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan tehtäviensä hoitamiseksi valtuutettu voi muun muassa teettää selvityksiä. Pidän sinänsä selvänä, että yhdenvertaisuusvaltuutetulla täytyy olla mahdollisuus antaa teettämiensä selvitysten pohjalta yhdenvertaisuuslain 19 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettuja yleisiä suosituksia syrjinnän ehkäisemiseksi ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi.

Edellä selostetun tapahtumainkulun ja käytettävissä olevien asiakirjojen (a, b, c, d ja e) perusteella näyttää kuitenkin selvältä, että yhdenvertaisuusvaltuutetun kannanotot ja suositukset, jotka on lähetetty hyvinvointialueille, on valmisteltu lakiasiaintoimiston toimesta tavalla, joka rinnastuu tavanomaiseen asian valmisteluun ja esittelyyn asian ratkaisijalle, kuten esimerkiksi oikeusasiamiehen toiminnassa. Lakiasiaintoimiston lakimiehiin ei kuitenkaan voida kohdentaa perustuslain 118 §:n mukaista virkavastuuta vastaavalla tavalla kuin virkavastuulla toimiviin esittelijöihin tai valmistelijoihin. Pidän tätä perustuslain 2 § 3 momentista ilmenevän hallinnon lainalaisuuden periaatteen ja perustuslain 118 §:n kannalta hyvin ongelmallisena. Yhdenvertaisuusvaltuutetun suositusten antamisessa on kysymys julkisen vallan käyttämisestä perus- ja ihmisoikeuksien kannalta herkällä ja myös julkisen talouden kannalta merkittävällä toiminta-alueella. Kysymys on siten myös problematiikasta, joka liittyy yleisemminkin julkisten hallintotehtävien ulkoistamiseen ja ulkoistamiselle perustuslain 124 §:ssä asetettuihin edellytyksiin.

Julkisen hallintotoiminnan tasapuolisuutta kohtaan tunnettavan luottamuksen kannalta ei kantelijan mainitsemien tavoin myöskään näytä hyvältä, että suositukset laatinut lakiasiaintoimisto on ilmeisesti avustanut hyvinvointialueita toimimaan yhtiön laatimien suositusten mukaisesti hankintoja tehtäessä. Toimeksiantosopimusta tehtäessä yhdenvertaisuusvaltuutettu ei ilmeisesti ole tullut ajatelleeksi niitä taloudellisia mahdollisuuksia ja kilpailuetua, joita järjestely on nimenomaan kyseiselle yritykselle tarjonnut. Ajattelemattomuuteen viittaa myös se, että yhdenvertaisuusvaltuutetun verkkosivuilla julkaistussa materiaalissa lakiasiaintoimiston nimi on näkyvästi esillä.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunnosta ilmenee, ettei viranomainen ole merkittävistä resursseistaan huolimatta kyennyt omin voimin hoitamaan lakisääteistä tehtäväänsä, vaan sen hoitamiseen on tarvittu yksityisten lakimiesten apua. Totean, että viranomaistoiminnassa tällaista tilannetta ei saisi syntyä.

Käsitykseni mukaan ulkopuolisen yrityksen käyttäminen yhdenvertaisuusvaltuutetun suositusten antamisessa on tässä tapauksessa ylittänyt hyväksyttävänä pidettävät rajat. Yhdenvertaisuusvaltuutetun tietoon tulleiden epäkohtien korjaamiseen ja välttämiseen liittyneiden yleisten suositusten valmistelussa ja antamisessa on ollut kysymys tehtävästä, jolla toteutetaan yhdenvertaisuusvaltuutetun toiminnan keskeisiä tavoitteita yhdenvertaisuuden edistämiseksi ja syrjinnän ehkäisemiseksi. Kysymys on ollut laintulkintaan ja oikeisiin menettelytapoihin liittyvän ohjauksen antamisesta. Suositusten antamiseen on sisältynyt merkittävää viime kädessä vain itsenäiselle ja riippumattomalle yhdenvertaisuusvaltuutetulle kuuluvaa harkintavallan käyttöä jo asiakokonaisuuden analyysi- ja valmisteluvaiheessa, vaikka lopullisen päätöksenteon voidaankin katsoa jääneen yhdenvertaisuusvaltuutetulle.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.4 esittämäni käsitykset entisen yhdenvertaisuusvaltuutetun ja yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistoon toimitettavaksi edelleen myös entiselle yhdenvertaisuusvaltuutetulle.