

Asia: VN/27452/2020/

Työryhmän mietintö julkisuuslain ajantasaistamisesta

Yleisperustelut sekä suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Huomionne yleisperusteluista sekä suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys -jaksosta (mietinnön jaksot 2-5 ja 10)?

Suomen ympäristökeskus (Syke) kiittää työryhmän mietinnöstä koskien julkisuuslain kokonaisuudistusta. Syken mielestä julkisuuslain ajantasaistamisesta koskeva uudistettu sääntely selkeyttää nykyisessä lainsäädännössä olevia tulkinnanvaraisia kohtia ja on pääosiltaan onnistunut. Alla Syken huomioita lausuntopyyntöön pyydettyihin kysymyksiin.

Yleisperustelut sekä suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Syke pitää perusteltuna mietinnössä esitettyä ratkaisua julkisuuslain organisatorisen soveltamisalan laajentamisesta voimassa olevaan lakiin nähden siten, että lakia sovellettaisiin perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan nykyisen julkisen vallan käytön sijasta. Kuitenkin vaikutusarviossa olisi hyvä selvittää nykyistä perusteellisemmin, että kuinka suuresta uudistuksesta ja muutoksesta vallitsevaan tilanteeseen laajennuksessa on kyse, sillä nyt annettujen tietojen perusteella asiaa on jossakin määrin vaikeaa arvioida.

Syke kannattaa myös lain soveltamisalan laajentamista siten, että lakia sovelletaan julkisyhteisön, valtion liikelaitoksen tai julkisyhteisöjen yhteisessä määräysvallassa olevaan yhteisöön tai säätiöön ja näiden määräysvallassa oleviin tytäryhteisöihin ja tytärsäätiöihin siltä osin kuin ne harjoittavat muuta kuin kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa. Syken mielestä ehdotus on kuitenkin tältä osin jossakin määrin epäselvä ja tulkinnanvarainen. Tulkintaongelmien välttämiseksi olisi tarpeen selkeyttää lisää, miten eri tilanteissa tulkitaan soveltamisalan laajentamisessa keskeisiä käsitteitä taloudellisesta toiminnasta ja muusta kuin kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvasta taloudellisesta toiminnasta. Kuten eriävissä mielipiteissäkin todetaan, enemmistö julkisuuslain nykyisistä soveltajista ei todennäköisesti ole tottunut työssään tarkastelemaan näitä kysymyksiä, ja tämän takia epäselvyyksien ja tulkintaongelmien välttämiseksi

näiden käsitteiden tulkintaa pitäisi avata nykyistä laajemmin ja selvittää myös uudistuksen vaikutuksia nykyistä tarkemmin.

Syken mielestä on erinomaista, että uudistuksella saadaan lainsäädäntö paremmin vastaamaan digitalisoitunutta hallintoa ja täsmennetään tiedonsaantioikeuden kohdetta määrittävää viranomaisen asiakirjan määritelmää. Syke ehdottaa kuitenkin tarkennettavan vielä lisää, mikäli mahdollista, viranomaisen asiakirjan määritelmää siltä osin, kun kyseessä on digitaalisessa muodossa olevista viranomaisen erilaisissa tietokannoissa ja rekistereissä olevista tiedoista.

Syke pitää tietopyyntöjen käsittelyä koskevien menettelysäännösten selkeyttämistä tarpeellisenä uudistuksena. Voimassa olevassa lainsäädännössä on ollut käytännön epäselvyyttä mm. määräaikojen laskemisen osalta. Myös henkilötietojen suojan ja julkisuusperiaatteen yhteensovittamista koskevan sääntelyn selkeyttäminen on käytännön lain soveltamistilanteita silmällä pitäen tervetullut uudistus.

Sisäisen työskentelyn ja valmistelun asiakirjojen tarkempi sääntely ja määrittely auttaa myös käytännön laintulkintatilanteissa. On myös tärkeää, että uudistuksessa on tunnistettu ja annettu toimintamalli kohtuuttomien tai vahingonaiheuttamismielessä tehtyihin tietopyyntöihin.

Olisi kuitenkin ollut hyvä, jos salassapitoperusteiden tarkastelu ja mahdollinen uudistaminen olisi ollut yhdistetty työryhmän toimeksiantoon, jotta koko julkisuuslaki saataisiin ajantasaistettua samalla kertaa. Syken omassa toiminnassa nykyiset salassapitoperusteet ovat kuitenkin toimineet pääosin ilman suurempia ongelmia.

Soveltamisalan laajentamista koskevat ehdotukset

Miten arvioitte vaikutuksia, joita seuraa mietinnössä ehdotetun julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan? Onko mietinnössä jäänyt tältä osin tunnistamatta joitakin erityisiä vaikutuksia, jotka liittyvät organisaationne erityispiirteisiin?

Syke pitää perusteltuna mietinnössä esitettyä ratkaisua julkisuuslain organisatorisen soveltamisalan laajentamisesta voimassa olevaan lakiin nähden siten, että lakia sovellettaisiin perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan nykyisen julkisen vallan käytön sijasta. Kuitenkin vaikutusarviossa olisi hyvä selvittää nykyistä perusteellisemmin, että kuinka suuresta uudistuksesta ja muutoksesta vallitsevaan tilanteeseen laajennuksessa on kyse, sillä nyt annettujen tietojen perusteella asiaa on jossakin määrin vaikeaa arvioida.

Miten arvioitte vaikutuksia, joita seuraa mietinnössä ehdotetun julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta julkisyhteisön määräysvallassa oleviin yhteisöihin ja säätiöihin? Onko mietinnössä jäänyt tältä osin tunnistamatta joitakin erityisiä vaikutuksia, jotka liittyvät organisaationne erityispiirteisiin?

Syke kannattaa myös lain soveltamisalan laajentamista siten, että lakia sovelletaan julkisyhteisön, valtion liikelaitoksen tai julkisyhteisöjen yhteisessä määräysvallassa olevaan yhteisöön tai säätiöön ja näiden määräysvallassa oleviin tytäryhteisöihin ja tytär-säätiöihin siltä osin kuin ne harjoittavat

muuta kuin kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa. Syken mielestä ehdotus on kuitenkin tältä osin jossakin määrin epäselvä ja tulkinnanvarainen. Tulkintaongelmien välttämiseksi olisi tarpeen selkeyttää lisää, miten eri tilanteissa tulkitaan soveltamisalan laajentamisessa keskeisiä käsitteitä taloudellisesta toiminnasta ja muusta kuin kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvasta taloudellisesta toiminnasta. Kuten eriävissä mielipiteissäkin todetaan, enemmistö julkisuuslain nykyisistä soveltajista ei todennäköisesti ole tottunut työssään tarkastelemaan näitä kysymyksiä, ja tämän takia epäselvyyksien ja tulkintaongelmien välttämiseksi näiden käsitteiden tulkintaa pitäisi avata nykyistä laajemmin ja selvittää myös uudistuksen vaikutuksia nykyistä tarkemmin.

Minkälaisia erilaisia turvallisuuteen liittyviä vaikutuksia arvioitte mietinnössä ehdotetulla julkisuuslain soveltamisalan laajentamisella olevan? Ovatko voimassa olevan julkisuuslain salassapitoperusteet riittävät suojaamaan tietoja, joita on ehdotuksen mukaan soveltamisalan piiriin uutena tai laajemmin tulevien toimijoiden hallussa? Onko organisaatiollanne hallussa tietoja, joiden salassapito olisi välttämätöntä esimerkiksi turvallisuusnäkökohtien vuoksi eikä niiden salassapito ole mahdollista voimassa olevassa laissa tai erityislaeissa säädettyjen salassapitoperusteiden perusteella?

-

Muut mietinnön ehdotukset

Olisiko muilla kuin lain soveltamisalaa laajentavilla ehdotuksilla organisaationne näkökulmasta turvallisuusvaikutuksia ja minkälaisia nämä vaikutukset olisivat?

-

Lakiehdotus ja säännöskohtaiset perustelut

Huomionne luvuittain lakiehdotukseen ja sitä koskeviin säännöskohtaisiin perusteluihin?

1 luku

1 luku

Julkisuusperiaatetta koskevassa 1 pykälän 1 momentissa on tarkoitus olla julkisuusperiaatteen sisältöä koskeva perussäännös. Säännös toistaa perustuslain 12 §:n 2 momentin lähtökohdan viranomaisen asiakirjojen julkisuudesta, jonka mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ovat julkisia, jollei laissa erikseen toisin säädetä. Koska uudistuksella on kuitenkin tarkoitus laajentaa lain soveltamisalaa kattamaan myös muita kuin varsinaisten viranomaisten asiakirjoja, niin terminologiaa ja perusteluiden kirjoittamista olisi syytä harkita vielä tältä osin. Nyt perustelut on kirjoitettu ajatellen nimenomaan tilannetta, jossa kyse on organisatorisesti viranomaisessa olevista asiakirjoista. Tekstissä olisi johdonmukaisesti hyvä käsitellä tilanteita myös niiltä osin, kun kyse on muissa lain soveltamisalaa kuuluvista yksiköistä. Viranomaisen asiakirja – termiä voisi myös miettiä korvattavan jollakin paremmin kuvaavalla termillä esim. hallinnon asiakirja, joka sekään ei ole kuitenkaan täysin onnistunut termi.

6 §:ssä oleva viranomaisen asiakirjan määritelmä ja etenkin 4 momentissa määritellyt asiakirjat, joita ei pidetä viranomaisen asiakirjoina ja joihin julkisuuslakia ei pääsääntöisesti sovellettaisi, selkeyttävät nykyistä tilannetta erityisesti valmistelussa olevien asiakirjojen osalta. Sykessä on myös jonkin verran asiakirjoja, jotka syntyvät yksityisen Sykelle antaman toimeksiannon perusteella. On hyvä, että julkisuuslaissa säilyy säännökset myös tällaisten asiakirjojen luonteen osalta.

2 luku

2 Luku

7 §:ssä oleva perussäännös jokaisen luonnollisen henkilön kansalaisuudesta riippumatta samoin kuin oikeushenkilön sekä viranomaisen ja muunkin oikeussubjektin oikeudesta julkisuusperiaatteen perusteella saada viranomaisen asiakirjasta tieto, joka on julkinen, on toki ehdottoman tärkeä perussäännös. Perusteluissa voisi kuitenkin ottaa kantaa mahdollisiin tilanteisiin, mitkä robotiikan ja tekoälyn kehittymisen myötä voivat olla hyvinkin mahdollisia, että viranomaisiin kohdistetaan tekoälyn laatimia tietopyyntöjä, jotka voivat vaikeuttaa merkittävästikin viranomaisen työtä. Olisiko syytä tai jopa mahdollista edellyttää, että tietopyynnön esittäjän tulee tarvittaessa pystyä osoittamaan olevansa luonnollinen tai oikeushenkilö (muu kuin robotti)? Vastaavaa pohdintaa voisi sisällyttää myös lain 16 § 5 momenttiin, jossa on ehdotettu säädettäväksi viranomaisen oikeudesta kieltäytyä tietopyynnön toteuttamisesta, jos se edellyttäisi viranomaiselta lain tarkoitus huomioon ottaen ilmeisen kohtuuttomia toimia. Tähän voisi ehkä lisätä, että tai [...] tai jos tietopyynnön esittäjä on muu kuin luonnollinen tai oikeushenkilö.

10 § Asianosaisen tiedonsaantioikeus

10 § 2 momentin 6) kohdassa säädetään, että asianosaisella ei kuitenkaan ole edellä 1 momentissa tarkoitettua oikeutta julkisessa hankinnassa toisen ehdokkaan tai tarjoajan liikesalaisuutta koskeviin tietoihin; tieto tarjousten vertailussa käytettävästä kokonaishinnasta on kuitenkin aina annettava. Kun perusteluiden mukaan on tulkittavissa, että sanalla "aina" viitataan siihen, että vertailussa käytettävä kokonaishinta on annettava aina asianosaiselle myös silloin, kun se on merkitty liikesalaisuudeksi, on kohdan perusteluita hyvä täsmentää sen osalta, mihin sana "aina" tässä viittaa. Nykyisessä muodossaan tulkintaongelmia on aiheutunut siitä, että viittaako sana "aina" kokonaisvertailuhinnan mahdolliseen liikesalaiseksi merkitsemiseen, ja että tällöinkin se tulee antaa aina asianosaiselle vai siihen, että ko. hinta tulee antaa myös muille kuin asianosaisille ("aina annettava"), vaikka kohta onkin asianosaisen tiedonsaantioikeutta koskevassa kohdassa.

3 luku

-

4 luku

4 luku

15 §. Tiedon pyytäminen julkisia henkilötietoja sisältävästä viranomaisen asiakirjasta.

Voimassa olevassa laissa julkisten henkilötietojen luovuttaminen julkisuuslain perusteella on keskeisesti sovitettu yhteen tietosuojasääntelyn vaatimusten kanssa julkisuuslain 16 §:n 3 momentissa säädettyllä henkilötietojen luovuttamista koskevalla tiettyihin asiakirjan antamistapoihin ja henkilökäytön käsitteeseen kiinnittyvällä rajoituksella. Henkilökäytön käsitteen poistaminen sääntelystä on tervetullut uudistus. Sillä ei ole enää samanlaista käsitteellistä vastinetta tietosuojasääntelyssä kuin aiemmin ja uudistus helpottaa viranomaisen toimintaa tietopyyntötilanteissa.

Ehdotettu uusi henkilötietoja koskeva luovutusrajoitus laajemmassa mittakaavassa vaikuttaa toimivalta, eikä Syke usko, että uudesta tulkintatilanteesta aiheutuu suuria ongelmia. Nykyisessä laissa oleva tiedonsaantioikeuden erottelu asiakirjan antamistavan perusteella on vanhentunut, ja sitä koskeva uudistus on paikallaan. Mietinnössä esiin nostetut perustelut henkilötietoja sisältävien tietojen luovutustilanteista esimerkiksi koskien kotiosoitteita, tuovat lisää selkeyttä tapauskohtaisiin harkintavallan käyttöä vaativiin tilanteisiin.

Muutosehdotukset eivät kuitenkaan anna viranomaiselle kunnan työkaluja väärinkäytöstilanteiden torjumiselle. Viranomaisen pyytämän käsittelyperusteen olemassaolon ja oikeellisuuden selvityksen taso on hajanaista ja viranomaiskohtaista. Muutosten myötä viranomaisille luodaan enemmän riskiperusteista harkintavallan käyttöä, joka ei välttämättä esimerkiksi pienissä kunnissa tai muissa organisaatioissa ole samalla tasolla kuin isoimmissa organisaatioissa. Viranomaiselta edellytetään kykyä laatia tarvittaessa tarkempaa selvitystä ja analyysia annetun selvityksen perusteella. Näihin olisi hyvä pystyä luomaan yhtenäiset menettelytavat, keinot ja sisältö suoraan lain tasolla. Viranomaisen on hankalaa todentaa väärinkäytökset jälkikäteen.

5 luku

-

6 luku

6 luku

28 §: Salassapitoperusteiden kokonaisarviointi ja mahdollinen ajantasaistaminen olisi hyvä tehdä muun julkisuuslain uudistamisen yhteydessä. Esimerkiksi ns. kriittiseen infrastruktuuriin kuuluva tieto ja siihen liittyvän tiedon julkisuuden / salassapidon arviointi kaipaisi ajantasaistamista. Tähän on erityisen suuri tarve sen takia, että turvallisuusympäristö on muuttunut lyhyessä ajassa paljon ja toisaalta esimerkiksi ympäristöhallinnossa ollaan laatimassa laajoja ympäristötietoa koskevia tietojärjestelmiä, jotka tarjoavat suuren määrän paikkatietoa helposti ja julkisesti saataville.

7 luku

7 luku

Esitetyn uuden 33 §:n 4 momentin mukaan viranomaisen voi antaa salassa pidettävän tiedon viranomaisen asiakirjasta, jos tiedon antaminen on yksittäistapauksessa välttämätöntä erittäin tärkeän yleisen edun vuoksi. Tietojen antamisen tulisi olla välttämätöntä erittäin tärkeän yleisen edun, kuten valtion turvallisuuden ylläpitämisen, vakavien kriisien vaikutusten estämisen tai laajan ympäristövahingon estämisen vuoksi. Syke pitää tätä uutta säännöstä tervetulleena.

8 luku

-

Muut huomiot

Muut mahdolliset huomionne?

Muut huomiot

Uudistuksella ehdotetaan varsin merkittäviä muutoksia julkisuuslain soveltamisalaan ja laajahkoja sisällöllisiä muutoksia. Uudistuksessa myös korostetaan julkisuuslain soveltamista julkisena hallintotehtävänä ja julkisuusarvioinnin vaativuutta nostaan esiin myös sen, että salassa pidettävän tiedon oikeudettoman antamisen ohella myös julkisen tiedon oikeudeton salaaminen saattaa aiheuttaa vakavia seurauksia lain soveltajalle. On yleisesti tiedossa, että julkisuuslain soveltaminen on viranomaisissa koettu hankalaksi. Erityisen hankalaa se on silloin, jos soveltamistilanteita tulee harvoin eteen eikä viranomaisessa ole henkilöitä, joiden säännölliseen työkuvaan julkisuuslain soveltaminen kuuluu.

Uudistuksen jatkotyössä olisi hyvä selvittää, että onko viranomaisissa ja etenkin lain soveltamisalaan tulevissa uusissa yksiköissä käytännössä osaamista ja osoitettuja resursseja tulkita julkisuuslakia. Valtion taloudelliset säästöpaineeet ovat aiheuttamassa painetta siihen, että resursseja supistetaan tai pidetään samana, vaikka tehtävät viranomaisissa lisääntyvät. Lisäksi ulkopuoliseen koulutukseen ei usein ole riittävästi määrärahoja osallistua. Voitaisiinko tämän takia ajatella, että julkisuuslain

soveltamiseen ja tulkintaan tarjottaisiin valtion taholta keskitettyä neuvontaa ja koulutusta, jotta osaaminen tämän tärkeän yleislain osalta parantuisi ja keskitetyn koulutuksen ja neuvonnan ansiosta voidaan saada myös kustannussäästöjä? Esimerkiksi julkisten hankintojen osalta on olemassa onnistuneita esimerkkejä osaamisen, koulutuksen ja neuvonnan keskittämisestä, joita voisi hyödyntää myös julkisuuslakia koskevan osaamisen kehittämisessä.

Korpela Sini
Suomen ympäristäkeskus