

Asia: VN/27452/2020-OM-548

Julkisuuslain salassapitoperusteiden uudistustarpeiden kartoitus

Lausunnonantajan lausunto

Mitkä ovat mielestänne nykyisten julkisuuslain 24 §:n salassapitoperusteiden kehittämistarpeet? Puuttuuko nykyisistä salassapitosäännöksistä jotain olennaista? Kuvailkaa ja perustelkaa kehittämistarvetta mahdollisimman konkreettisesti.

Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT kiittää mahdollisuudesta lausua julkisuuslain salassapitoperusteiden uudistustarpeista.

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmaan ei sisälly julkisuuslain soveltamisalan laajentamiseen liittyviä kirjauksia.

KT toteaa, että julkisuuslain uudistaminen OM työryhmän mietinnössä 2023:3 esitetyllä tavalla ei ole perusteltua. Julkisuuslain soveltamisalaa ei tule laajentaa. Mietintöön sisältyvä uudistusesitys ei lisäisi lain selkeyttä taikka ymmärrettävyyttä. KT uudistaa asiassa oikeusministeriölle 16.2.2024 antamassaan lausunnossa esitetyn.

Jos julkisuuslakia ryhdytään uudistamaan, valmistelua varten tulisi perustaa kolmikantainen työryhmä, jossa myös KT olisi jäsenenä, koska laki sisältää palvelussuhteisiin liittyviä työnantajaa velvoittavia määräyksiä.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan.

Lain tarkoituksen ja tavoitteiden toteuttaminen ei edellytä, että kuntien ja hyvinvointialueiden henkilöstöhallintoon liittyvien asiakirjojen julkisuutta nykyisessä laajuudessa. Tavoitteiden toteuttaminen ei myöskään edellytä lain soveltamisalan laajentamista koskemaan julkisyhteisöjen määräysvallassa kirjanpitolain 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettulla tavalla olevaa yhteisöä siten kuin muistiossa esitetään. KT myös vastustaa lain soveltamisalan laajentamista siten, että lakia sovellettaisiin julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan.

Jos julkisuuslakia ryhdytään uudistamaan tulee myös salassapitosäännösten sisältöä tarkastella, koska ne ovat olennainen ja tärkeä osa lain kokonaisuutta. Salassapitosäännösten systemaattinen tarkastelu tulee tehdä julkisuuslain ajantasaistamista koskevan työn kanssa yhtäaikaaisesti.

KT katsoo, että nykyiset julkisuuslain 24 §:n salassapitoperusteet ovat kuntien, kuntayhtymien, hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien sekä niiden omistamien yritysten henkilöstöhallintojen näkökulmasta riittämättömät.

Salassapitoperusteita tulisi kehittää niin, että lainsäädännössä selkeästi säädetään, että kunnat, kuntayhtymät, hyvinvointialueet, hyvinvointiyhtymät ja edellä mainittujen omistamat yritykset eivät joudu työnantajana toimiessaan tai työriidan osapuolina yksityisiä työnantajia huonompaan asemaan.

Salassapitoperusteiden kehittämisessä tulisi huomioida nykyistä paremmin myös työntekijöiden ja viranhaltijoiden yksityisyyden suoja sekä tietosuojaa koskeva lainsäädäntö.

KT:n näkemyksen mukaan salassapitoperusteiden kehittämisessä tulee huomioida julkisuuslain ja tietosuojalainsäädännön samanaikaisen soveltamisen aiheuttamat tulkintahaasteet. Kunnissa ja hyvinvointialueilla julkisuuslain ja tietosuojalainsäädännön yhteensovittamisessa kuntalain ja hyvinvointialuelain mukaisen yleisen tiedottamisvelvoitteen suhteesta yksityisyydensuojaan tulee tulkintahaasteita erityisesti henkilöstöasioissa. Julkisuuslain salassapitoperusteiden tulisi olla myös suhteessa tiedottamisvelvollisuuteen yksiselitteiset ja selkeät. Nykyinen lainsäädäntö on vaikeasti ymmärrettävä.

Lainsäädännössä tulee selkeästi tuoda esiin että, lähtökohtana on se, etteivät viranomaisen palveluksessa olevat työntekijät ja viranhaltijat joudu palvelussuhteeseen liittyvissä asioissa erilaiseen asemaan kuin yksityisen palveluksessa olevat.

KT katsoo, että kuntien ja hyvinvointialueiden työturvallisuuslain (738/2002) mukaiset työnantajavastuun toteuttamiseen liittyvät asiakirjat tulisi selkeästi määritellä sisäistä työskentelyä laadituiksi asiakirjoiksi (mm. erilaiset turvallisuuspoikkeamailmoitukset sekä 25 ja 28 §:n mukaisten

tilanteiden selvittäminen). Joka tapauksessa KT katsoo, että asiakirjojen tulisi olla salassa pidettäviä. Käytännössä asiakirjojen luonteesta johtuva epäselvyys on aiheuttanut tulkinnallisia haasteita asiakirjojen julkisuuden ja toisaalta yksityisyyden suojan välillä. Tilanteet saattavat olla erittäin arkaluontoisia. Lisäksi esimerkiksi työturvallisuuslain 28 §:n mukaisissa tilanteissa on kyse paitsi ilmoittajansuojasta mutta myös ilmoituksen kohteena olevaa henkilöä koskevista tiedoista. Mikäli kyse ei ole sisäistä työskentelyä varten laadituista asiakirjoista, salassapidettävyydestä tulisi olla selkeä maininta liittyen työturvallisuuslain mukaisten työnantajavastuiden toteuttamiseen liittyen.

KT katsoo, että julkisuuslain 24 § 1 momentin 15 kohta soveltuu em. työturvallisuuslain mukaisten työnantajavastuiden toteuttamiseen. Kyse olisi viranomaisen työturvallisuuslain mukaisesta veloitteesta ja sitä kautta valvontatoimeen liittyvästä seikasta. Lisäksi esimerkiksi häirintätilanteiden selvittämiseen liittyviä salassapidettäviä tietoja asiakirjoissa ovat tyypillisesti julkisuuslain 24 § 1 momentin 25 kohtaan sisältyvät tiedot (erityisesti terveydentilaa koskevat tiedot) ja 32 kohtaan sisältyvät tiedot.

Jos julkisuuslain soveltamisalaa muutettaisiin mietinnössä ehdotetulla tavalla (Oikeusministeriön julkaisuja 2023:32, lakiehdotuksen 5 §), millaisia muutoksia tämä edellyttäisi salassapitoperusteisiin? Kuvaillaa ja perustelkaa muutostarvetta mahdollisimman konkreettisesti.

Julkisuuslain soveltamisalaa on ehdotettu mietinnössä laajennettavan niin, että julkisuuslakia sovellettaisiin julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan. Julkisuuslain ehdotettu soveltamisalaan kuuluisivat julkisyhteisön, valtion liikelaitoksen tai julkisyhteisöjen yhteisessä määräysvallassa kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tarkoitetulla tavalla olevaa yhteisöä tai säätiötä ja näiden määräysvallassa olevia tytäryhteisöitä ja tytärsäätiöitä siltä osin kuin ne harjoittavat muuta kuin kilpailu-lain (948/2011) 30 d §:n 1 momentissa tarkoitettua kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa, jollei 1 kohdasta muuta johdu tai jollei tässä tai muussa laissa toisin säädetä.

KT vastustaa lain soveltamisalan laajentamista siten, että lakia sovellettaisiin julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan. Mietinnöstä ei selkeästi ilmene mitä julkisen hallintotehtävän hoitamisella tarkoitetaan käytännössä kuntien määräysvallassa olevissa yhtiöissä, ja miltä osin niiden asiakirjat tulisivat julkisuuslain piiriin. Jos soveltamisalaa kuitenkin laajennettaisiin ehdotuksen mukaisesti, julkisuuslain piiriin tulisivat kuntien, kuntayhtymien, hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien omistamat yritykset niiltä osin, kuin ne harjoittavat muuta kuin kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa. Tämä tarkoittaisi muun muassa sitä, että kyseisten yksityisoikeudellisten yhteisöjen henkilöstöä sekä henkilöstöhallintoa koskevat asiakirjat tulisivat julkisuuslain soveltamisen piiriin.

Jos soveltamisalaa muutettaisiin mietinnössä esitetyllä tavalla, KT:n näkemyksen mukaan julkisuuslain 24 §:n salassapitoperusteiden tulisi olla yksiselitteisiä ja helposti sovellettavia. Salassapitosäännösten tulkinta on vaativaa yhteisöissä, joiden palveluksessa ei välttämättä ole oikeudellista osaamista. Huomattava osa kuntien ja hyvinvointialueiden omistamista yrityksistä on pieniä työnantajia, joissa ei välttämättä ole resursseja tietopyyntöjen käsittelyyn ja ratkaisuun, eikä ennalta laadittua asiakirjahallintoa tai osaamista julkisuuslain soveltamisesta. Jos salassapitoperusteet eivät ole yksiselitteisiä, salassapitoperusteiden soveltaminen tulisi

aiheuttamaan merkittäviä kustannuksia, jotka tulisivat vaikuttamaan esimerkiksi palveluiden hintoihin ja sitä kautta myös kasvattaisivat kuntien ja hyvinvointialueiden kustannuksia.

Jos soveltamisalaa muutettaisiin mietinnössä esitetyllä tavalla, KT:n näkemyksen mukaan henkilöstön tietojen salassapidon ja henkilötietojen suojaaminen tulisi turvata ensisijaisesti rajaamalla henkilöstöhallinnon asiakirjat ainakin osittain julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle, tai toissijaisesti tarkastelemalla salassapitoperusteita, kuten laajentamalla julkisuuslain 24.1 §:n 31 kohtaa koskemaan myös yksityisiä osoite- ja puhelinnumerotietoja. Salassapitoperusteen tulisi koskea myös rekrytointiin liittyviä asiakirjoja, työsuhteen aikana syntyviä asiakirjoja, palkkausta koskevia asiakirjoja, työsuhteen päättämistä koskevia asiakirjoja sekä yritysten henkilöstöhallintoa ja työsuojelua koskevia asiakirjoja. Näin suojeltaisiin sekä yrityksen toimintaa työnantajana että yrityksen henkilöstön yksityisyyden suojaa.

Kuntien ja hyvinvointialueiden omistamien yritysten rekrytointeihin liittyvät asiakirjat eivät tällä hetkellä ole julkisia, sillä ko. yrityksiin ei tällä hetkellä sovelleta julkisuuslakia. Jos julkisuuslain soveltamisalaa laajennettaisiin mietinnössä ehdotetulla tavalla, myös kuntien ja hyvinvointialueiden omistamien yritysten rekrytointeihin liittyvistä asiakirjoista tulisi lähtökohtaisesti julkisia. Tämä voisi johtaa siihen, että ansioituneiden hakijoiden hakeutuminen esimerkiksi yhtiöiden johtajatehtäviin voi vaikeutua. Myös muun henkilöstöhallintoon liittyvän aineiston tuleminen julkisuuslain piiriin voi vähentää halukkuutta tehtäviin. Julkisuudella voi olla vaikutusta myös hallitusten työskentelyyn ja siihen, ketkä hakeutuvat hallituksen jäseniksi.

Julkisomisteisten yhteisöjen on pystyttävä kilpailemaan osaavasta työvoimasta yksityisen sektorin kanssa. Mikäli henkilöstön palkkatiedot ja muut työsuhteiden keskeiset asiakirjat olisivat julkisia, se voisi vaikeuttaa rekrytointia ja heikentää julkisomisteisen yhteisön houkuttelevuutta työnantajana. Henkilöstöä koskevien asiakirjojen saattaminen julkisuuslain soveltamisalan piiriin voi aiheuttaa riskejä turvallisuuteen erityisesti niiden yhteisöjen osalta, jotka hoitavat yhteiskunnan kannalta kriittisiä tehtäviä. Henkilöstöasiakirjojen julkisuus voi aiheuttaa työntekijöihin kohdistuvaa painostusta tai uhkaa, sekä henkilötietojen väärinkäytöksiä.

Jos julkisuuslain soveltamisalaa muutettaisiin mietinnössä esitetyllä tavalla, KT:n näkemyksen mukaan tulisi julkisuuslain salassapitoperusteissa säätää yrityksissä palvelussuhteen aikana ja palvelussuhdetta päättäessä syntyvät asiakirjat sekä yrityksen työsuojelua koskevat asiakirjat salassa pidettäväksi. Näin ko. yrityksissä työskentelevät työntekijät eivät joutuisi yksityisissä yrityksissä työskenteleviä huonompaan asemaan yksityisyyden suojan suhteen vain siitä syystä, että työskentelevät kunnan tai hyvinvointialueen omistamassa yrityksessä.

Lisäksi myös yrityksen työmarkkinaosapuolena tai työriidan osapuolena laatimat ja saamat asiakirjat (kuten sovintosopimukset) tulisi olla salassa pidettäviä.

Mikäli lain soveltamisalaa laajennetaan kuntien ja hyvinvointialueiden määräysvallassa oleviin yhteisöihin, voi yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin ja toiminnan kannalta olennaisten yritysten asiakirjat tulla lain soveltamisen piiriin. Salassapitoperusteita tulee tarkastella siten, että tarvittavat yleiseen turvallisuuteen, häiriötilanteisiin varautumiseen ja liikesalaisuuksiin liittyvät asiakirjat voidaan suojata riittävällä tavalla. Turvallisuuteen ja liiketoimintaan liittyvien salassapitoperusteiden tulee olla selkeitä lain soveltajalle, sekä niiden lähtökohtana tulisi olla salassapito-olettama.

Oletteko tunnistaneeet tietojen tai asiakirjojen salassapitoa koskevaa erityislainsäädäntöä, joka on ristiriidassa julkisuuslain salassapitosäännösten kanssa? Jos julkisuuslain soveltamisalaa muutettaisiin mietinnössä ehdotetulla tavalla (Oikeusministeriön julkaisuja 2023:32, lakiehdotuksen 5 §), aiheutuisiko soveltamisalan muutoksesta konkreettisia ristiriitoja nykyisen erityislainsäädännön kanssa tai tarvetta tarkentaa erityislainsäädäntöä?

KT:lla ei ole tähän kysymykseen lausuttavaa.

Kallberg Ann-Mari

Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT - neuvottelujohtaja Anne Kiiski,
työmarkkina-asiamies Mari Kokko