

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)?

Keskuskauppakamari kiittää mahdollisuudesta lausua oikeusministeriön työryhmän mietinnöstä (2023:32), joka sisältää hallituksen esityksen eduskunnalle uudeksi julkisuuslaiksi.

Nykyisin voimassa olevan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, nykyinen julkisuuslaki) mukaan lakia sovelletaan vain sellaisen julkiseen tehtävän hoitamiseen, johon liittyy julkisen vallan käyttöä. Perustuslain 124 §:n nojalla julkinen hallintotehtävä voidaan antaa lailla muun kuin viranomaisen hoidettavaksi. Tehtävänanto edellyttää tiettyjen vaatimusten täyttymistä. Yksi vaatimus on ns. hyvän hallinnon takeiden täytyminen, millä tarkoitetaan hallinnon yleislakien noudattamista. Niihin kuuluvat muun muassa nykyinen julkisuuslaki, hallintolaki, kielilaki ja julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettu laki.

Keskuskauppakamarin toiminta perustuu kauppakamarilakiin (878/2002), jossa sen hoidettavaksi on asetettu tiettyjä julkisia tehtäviä. Nykyistä julkisuuslakia siis sovelletaan yksityisiin toimijoihin kuten Keskuskauppakamariin, kun se käyttää tiettyjä tehtäviä hoitaessaan julkista valtaa. Katsomme, että nykyinen julkisen vallan käyttöön sidottu soveltamisala on riittävä ja selkeämpi kuin mietinnön lakiluonnoksessa ehdotettu 5 §:n 1 momentin 1 kohta. Sen mukaan viranomaisena pidettäisiin yhteisöjä, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä niiden hoitaessa lailla tai lain nojalla annettua julkista hallintotehtävää, jolloin laissa toisin säädetä.

Mietinnön mukaan julkista hallintotehtävää hoitavat toimijat soveltaisivat jatkossa uutta lakia siitä riippumatta, sisältyykö julkisen hallintotehtävän hoitamiseen julkisen vallan käyttöä vai ei. Mielestämme mietinnössä ei ole esitetty soveltamisalan laajentamiselle riittäviä oikeudellisia perusteita.

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?

Mietintöä valmisteltaessa olisi tullut selvittää, ketkä tällä hetkellä hoitavat erilaisia julkisia hallintotehtäviä eri hallinnonaloilla sekä arvioida ehdotetun uuden julkisuuslain soveltamisen käytännön vaikutuksia. Nyt mietinnöstä puuttuu vaikutusarviointi. Mietinnön mukaan julkisen hallintotehtävän käsite on tulkinnanvarainen, mistä syystä vaikutusarviointia on ollut vaikeaa toteuttaa. Myös joissain tilanteissa voi olla ongelmallista määritellä tarkasti sitä, mikä osa toiminnasta kuuluu julkisen hallintotehtävän hoitamiseen. Mielestämme nämä seikat eivät kuitenkaan estä asianmukaisen vaikutusarvioinnin tekemistä.

Työryhmän työskentelyn yhteydessä olisi tullut tarkastella julkisia hallintotehtäviä hoitavia tahoja, kuten julkisoikeudellisia yhdistyksiä ja selvittää niiden tehtäviä ja näiden tehtävien erityispiirteitä. Mietinnössä todetaan asiasta seuraavaa: ”Täydellistä tarkastelua annetuista eri julkisista hallintotehtävistä olisi mahdoton tehdä ottaen huomioon tehtävien heterogeenisuus ja toisaalta myös tehtävien vaihteleva tunnistaminen esimerkiksi lainvalmistelussa.” Katsomme kuitenkin, että jonkinlainen tarkastelu olisi ollut asianmukaista tehdä, sillä on tärkeää tietää ja hahmottaa, mitä tahoja ehdotettu uusi laki tulisi koskemaan ja millaisia vaikutuksia ehdotuksella niihin olisi. Näin siksi, että ehdotetun kaltaista muutosta ei tule tehdä julkisuuslainsäädäntöön ilman asianmukaista arviota siitä, mitä toimijoita muutokset koskisivat ja millaiset valmiudet niillä olisi uuden lain mukaisten tehtävän hoitamiseen.

Jos julkisuuslain soveltamisalaa muutetaan ja jatkossa on epäselvää mikä toiminta kuuluu sen soveltamisalaan, vaarana on, että asia selviää vasta oikeudessa. Oikeudellisesta epävarmuudesta aiheutuu aina lisäkustannuksia. Katsomme, että lain sisällön tulee käydä ilmi kirjoitetusta laista. Koska julkisuuslailla asetetaan oikeudellisia velvollisuuksia sen soveltamisalaan kuuluville, näille toimijoille tulee jo ennen lain voimaantuloa olla selvää, miltä osin laki koskee niitä.

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?

Mielestämme lakiluonnoksen 5 §:n 1 momentin 2 kohta ei ole riittävän selkeä ja tarkkarajainen. Siinä käytetään esimerkiksi käsitettä ”taloudellinen toiminta”, mikä ei ole käsitteenä yksiselitteinen. Myös se, onko yksittäisessä tilanteessa kyse ”muusta kuin kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvasta taloudellisesta toiminnasta”, ei ole riittävän selkeä ja tarkkarajainen.

Lakiluonnoksen seurauksena julkisyhteisöjen määräysvallassa olevien yhteisöjen tulisi osata soveltaa julkisuus- ja muita hallinnon yleislakeja.

Ehdotetusta säännöksestä aiheutuisi oikeudellista epävarmuutta ja hallinnollista taakkaa.

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?

Suomen turvallisuusympäristö on viime vuosina muuttunut olennaisesti ja siksi olisi perusteltua arvioida huolellisesti nykyisten salassapitosäännösten riittävyys varsinkin, jos lain soveltamisalaa laajennetaan nykyisestä niin, että sen soveltamisalaan tulisi yhteiskunnan kannalta tärkeitä perustoimintoja hoitavia yrityksiä.

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

Katsomme, että nykyisen lain julkisen vallan käyttöön sidottu soveltamisala on riittävä ja selkeämpi kuin mietinnön lakiluonnoksessa ehdotettu 5 §:n 1 momentin 1 kohta. Sen mukaan viranomaisena pidettäisiin yhteisöjä, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä niiden hoitaessa lailla tai lain nojalla annettua julkista hallintotehtävää, jolloin laissa toisin säädetä.

Mietinnön mukaan julkista hallintotehtävää hoitavat toimijat soveltaisivat jatkossa uutta lakia siitä riippumatta, sisältyykö julkisen hallintotehtävän hoitamiseen julkisen vallan käyttöä vai ei. Mielestämme mietinnössä ei ole esitetty soveltamisalan laajentamiselle riittäviä oikeudellisia perusteita.

Mietinnön mukaan uutta lakia sovellettaisiin julkisyhteisön, valtion liikelaitoksen tai julkisyhteisöiden yhteisessä määräysvallassa olevaan yhteisöön tai säätiöön ja näiden määräysvallassa oleviin tytäryhteisöihin ja -säätiöihin siltä osin, kuin ne harjoittavat muuta kuin kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa. Vastaavaa säännöstä ei ole nykyisessä

julkisuuslaissa. Mielestämme lakiluonnoksen 5 §:n 1 momentin 2 kohta ei ole riittävän selkeä ja tarkkarajainen. Siinä käytetään esimerkiksi käsitettä ”taloudellinen toiminta”, mikä ei ole käsitteenä yksiselitteinen. Myös se, onko yksittäisessä tilanteessa kyse ”muusta kuin kilpailutilanteesta markkinoilla tapahtuvasta taloudellisesta toiminnasta”, ei ole riittävän selkeä ja tarkkarajainen.

Lakiluonnoksen seurauksena julkisyhteisöjen määräysvallassa olevien yhteisöjen tulisi osata soveltaa julkisuus- ja muita hallinnon yleislakeja.

2 luku

-

3 luku

-

4 luku

-

5 luku

-

6 luku

-

7 luku

-

8 luku

Kuten aikaisemmin esittämästämme käy ilmi, emme kannata mietinnön ehdotusta julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta koskien julkista hallintotehtävää hoitavia tahoja. Jos asia kuitenkin etenee jatkovalmisteluun, toteamme ehdotetusta siirtymäajasta ja sääntelyn taannehtivuudesta seuraavaa.

Mietinnössä ehdotetaan yhden vuoden siirtymäaikaa julkista hallintotehtävää hoitaville toimijoille. Katsomme, että siirtymäajan tulisi olla huomattavasti pidempi, esimerkiksi kolme vuotta.

Siirtymäajan jälkeen uutta lakia sovellettaisiin julkisia hallintotehtäviä hoitavien toimijoiden osalta sellaisiin asiakirjoihin, jotka on laadittu ennen lain voimaantuloa ja jotka eivät laadinta-aikana kuuluneet julkisuussääntelyn piiriin, sillä tehtävän hoitamiseen ei ollut liittynyt julkisen vallan käyttöä. Kuitenkaan julkisyhteisöjen määräysvallassa olevien organisaatioiden osalta sääntelyä ei ehdoteta taannehtivaksi. Vastustamme taannehtivaa ehdotusta. Tämän lisäksi katsomme, ettei ole

asianmukaista, että osaan julkista hallintotehtävää hoitavista tahoista uutta sääntelyä sovellettaisiin taannehtivasti ja osaan ei.

Muut huomiot

Muut mahdolliset huomionne?

Julkisuuslain uudistaminen ei kuulu nykyiseen hallitusohjelmaan. Mietinnön mukainen ehdotus ei myöskään ole nykyisen hallitusohjelman mukainen, sillä sen mukaan hallitus keventää yritysten hallinnollista taakkaa. Kuitenkin mietinnössä ehdotettu julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen lisääisi julkisyhteisöjen määräysvallassa olevien yritysten hallinnollista taakkaa. Jatkovalmistelussa tulee varmistaa, että ehdotetut muutokset ovat nykyisen hallitusohjelman mukaisia. Myös muuttunut turvallisuusympäristö ja siitä aiheutuvat vaatimukset tulee huomioida.

Aalto-Setälä Minna
Keskuskauppakamari