

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)?

-

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?

-

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?

Ammattikorkeakoulut ovat osakeyhtiöitä, jotka käyttävät ammattikorkeakoululaissa niille annettua julkista hallintovaltaa. Ammattikorkeakoulujen suhteesta julkisuuslakiin säädetään ammattikorkeakoululain 21 §:n 2 momentissa, jossa säädetään, että ammattikorkeakoulujen toiminnan julkisuuteen ja ammattikorkeakoulujen opiskelijakunnan ammattikorkeakoululaissa mukaisen toiminnan julkisuuteen sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään mainitun lain 4 §:n 1 momentissa tarkoitetun viranomaisen toiminnan julkisuudesta. Ammattikorkeakoululaissa säädetään myös, että ammattikorkeakoulujen toimintaan sovelletaan hallintolakia (434/2003) julkisten hallintotehtävien osalta. Kosonen, Miettinen, Sutela ja Turtiainen toteavat teoksessa Ammattikorkeakoululaki, että:

”Julkisuuslain soveltaminen koskee ammattikorkeakouluissa sekä julkisia hallintotehtäviä että muussakin toiminnassa syntyviä asiakirjoja. --- Julkisuuslain soveltamisen yhteydessä ei siis ammattikorkeakouluissa ole tarvetta pohtia sitä, onko kyse julkisen vallan käytöstä vai ei.”

Oikeusministeriön asettaman työryhmän mietinnössä ehdotetaan lakimuutoksia, joilla selkeytettäisiin ja ajantasaistettaisiin julkisuuslain sääntelyä sekä laajennettaisiin julkisuuslain organisatorista soveltamisalaa. Ehdotuksen mukaan lakia sovellettaisiin jatkossa julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan sen sijaan, että soveltaminen kohdistuisi ainoastaan julkisen vallan käyttöön. Lisäksi lakia sovellettaisiin 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.

Yksityisomisteiset ammattikorkeakoulut (säätiöiden ja yhdistysten omistuksessa) eivät esitysten mukaan tulisi kokonaisuudessaan julkisuuslain piiriin, vaan nämä ammattikorkeakoulut olisivat julkisuuslain piirissä vain julkisten hallintotehtävien hoitamisen osalta (esityksen 4 § 2 momentti). Lisäksi esityksestä jää epäselväksi, miten esitetyt muutokset vaikuttaisivat yliopistojen omistamien ammattikorkeakoulujen asemaan julkisuuslaissa.

Tähän saakka ammattikorkeakoulujen suhde julkisuuslakiin on säädetty yllä mainitussa ammattikorkeakoululain 21 § 2 momentissa, jossa ammattikorkeakoulu toiminnan julkisuuteen sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta säädetään julkisuuslain 4 § 1 momentin mukaan. Mietinnössä tehty ehdotus laajentaa julkisuuslain soveltamista koskemaan julkisyhteisön, valtion liikelaitoksen tai julkisyhteisöjen yhteisessä määräysvallassa olevaan yhteisöön ei muuttaisi ammattikorkeakoulujen asemaa suhteessa julkisuuslakiin, sillä ammattikorkeakoulut olisivat kaikki edelleen julkisuuslain piirissä ammattikorkeakoululain 21 § 2 momentin mukaisesti. Kuitenkin esitetyt muutokset toisivat julkisomisteiset ammattikorkeakoulut kokonaisuudessaan julkisuuslain piiriin myös julkisuuslaista itsestään lähtöisin olevien säädösten kautta. Tämä saattaa muodostua ongelmaksi ammattikorkeakoulujen yhdenvertaisuuden kannalta tilanteessa, jossa ammattikorkeakoululain 21 § tehtäisiin muutoksia.

Ammattikorkeakoulujen näkökulmasta olisi selkeämpää, että ammattikorkeakouluja koskevasta julkisuuslain soveltamisesta säädettäisiin ammattikorkeakoululaissa nykyperiaatteen mukaisesti. Ammattikorkeakoululaki erityislakina sisältää jo nykyisellään julkisuuslain soveltamisen julkisiin hallintotehtäviin ja sitä voidaan pitää riittävinä. Ammattikorkeakoulujen toiminnan yhtiöittäminen on koettu niiden erityisluonne huomioiden tarkoituksenmukaiseksi. Erityislainsäädännön säännösten ohella vakiintunut käytäntö antaa riittävän asioiden julkisuuskäsittelyn eikä sitä ole tarve julkisuuslain muutoksella laajentaa.

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?

Ammattikorkeakoulujen kannalta ehdotettu julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen koskemaan julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan saattaa laajentaa julkisuuslain piiriin kuuluvia tehtäviä ja asiakirjoja. Työryhmän mietinnössä todetaan, että ”konkreettisten vaikutusten arviointia yksityisiin toimijoihin vaikeuttaa jossain määrin julkisen hallintotehtävän käsitteeseen liittyvä tulkinnanvaraisuus.” Vaikka ammattikorkeakoulujen toiminta on nykylainsäädännön ja tehtävien myötä pitkälti julkisuuslain piirissä laajojen hallintotehtävien vuoksi, harjoittavat ne myös kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa. Osa ammattikorkeakoulujen toiminnasta jää julkisen hallintotehtävän ja kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan välimaastoon.

Esityksessä tulisi selvästi tuoda esiin soveltuuko laki ainoastaan julkisen vallan käyttämiseen liittyviin asiakirjoihin vai myös muihin. Ammattikorkeakouluissa harjoitetaan esimerkiksi liiketoimintaa ja rekrytoidaan henkilöitä, jotka eivät osallistu julkisen vallankäyttämiseen, ovatko näihin liittyvät asiakirja ja tehdyt päätökset myös julkisia.

Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen voi käytännön soveltamistilanteissa lisätä edellä mainittuja riskejä tietoturva- ja tietosuojaloukkauksiin. Ammattikorkeakouluissa on muun muassa merkittäviä määriä opiskelijoiden ja työntekijöiden henkilötietoja sisältäviä osin myös julkisia asiakirjoja. Ehdotetun lakimuutoksen mukaan esimerkiksi yksityishenkilö voi edelleen yksityiskäyttöä varten pyytää ja saada tiedon toisen henkilön julkisesta asiakirjasta. Ammattikorkeakoulussa tällainen asiakirja on muun muassa julkinen tutkintotodistus tai opintorekisteriote. Digitaalisessa ympäristössä niiden väärinkäyttömahdollisuudet kasvavat. Nyt esillä olevassa mietinnössä ei ole otettu huomioon sosiaalisen median käyttöön liittyvää kehitystä, joka on tapahtunut julkisuuslain säätämisen jälkeen.

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

Lakiesityksen 6 §:n 3 momentin 4) kohdassa viitataan viranomaiselle annettuun asiakirjaa, joka on annettu yksityisen lukuun suoritettavaa tehtävää varten tai laadittu sen suorittamiseksi. Kohdassa tulisi täsmentää, että onko kyse luonnollisesta vai oikeushenkilöstä.

2 luku

-

3 luku

-

4 luku

Arene pitää erinomaisena esityksessä ehdotettua uutta säännöstä, jonka nojalla viranomainen voisi kieltäytyä tiedon antamisesta, jos tietopyynnön toteuttaminen edellyttäisi lain tarkoitus huomioiden ilmeisen kohtuuttomia toimia. Lakiluonnoksen 14 §:ssä mainintaa, että pyyntö saada tieto asiakirjasta on yksilöitä riittävästi siten, että viranomainen voi selvittää, missä asiakirjassa olevaa tietoa pyyntö koskee. Lakiesityksessä olisi hyvä selkeyttää, että miten tarkasti pyytäjän on pystyttävä yksilöimään se asiakirja sekä siitä, onko pyytäjällä oikeus saada tieto asiakirjan sisällöstä vai itse asiakirja.

Lakiluonnoksen 18 §:ssä mainittu 14 vuorokauden määräaika on lyhyt ja lisäajan käyttäminen on yhdistetty ainoastaan pyyntöihin, jotka sisältyvät salassa pidettävää tietoa tai muun vastaavaan syyn, on etenkin loma-aikoina 14 vuorokauden määräaika erittäin hankala täyttää. Tietojen kerääminen vaatii usein monen henkilön työpanoksen. Tämän vuoksi olisi perusteltua muuttaa esitystä siten, että normaalin tietopyynnön täyttämisesäkin olisi mahdollisuus pidempään toimitusaikaan.

5 luku

-

6 luku

-

7 luku

-

8 luku

-

Muut huomiot

Muut mahdolliset huomionne?

Arene ottaa myös yleisesti kantaa julkisen rahoituksen läpinäkyvyyden puolesta. Arene pitää tärkeänä, että julkisiin varoihin perustuva koulutuksen, tutkimuksen ja innovaatiotoiminnan rahoitus tulee olla läpinäkyvää ja rahoituksen jakokriteerien selkeästi muotoiltuja ja ymmärrettäviä. Läpinäkyvyyden ja selkeyden kannalta on keskeistä, että julkisen rahoituksen jaosta vastaavat organisaatiot ovat toimivat avoimesti ja organisaatorakenteet eivät estä läpinäkyvyyden toteutumista.

Arene haluaa myös muistuttaa, että tehtäessä muutoksia julkisuus- sekä hallintolakiin on hyvä aina huomioida suomalaisten korkeakoulujen erilaiset oikeushenkilöasemat sekä omistajuussuhteet. Ammattikorkeakoulut ovat ammattikorkeakoululain mukaisesti osakeyhtiötä, kun taas yliopistot ovat julkisoikeudellisia oikeushenkilöitä. Osakeyhtiöinä ammattikorkeakouluilla on myös omistajat, joihin kuuluu erilaisia oikeushenkilöitä, kuten kuntia, yliopistoja, säätiöitä ja yhdistyksiä. Julkisuus- ja hallintolakia muutettaessa onkin syytä ottaa huomioon korkeakoulujen erilaisten oikeushenkilöasemat ja omistajuussuhteet, jotta varmistetaan, että toimintaa säätelevät lait kohtelevat kaikkia korkeakouluja yhdenmukaisesti riippumatta edellä mainituista seikoista.

Ylönen Nina
Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene ry