

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)?

Työryhmän mietinnössä todetaan, että perustuslain näkökulmasta hallituksen esityksen tarkoituksena on erityisesti edistää perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädettyä viranomaistoiminnan julkisuutta ja siitä johdettavaa julkisuusperiaatetta sekä 21 §:ssä säädettyjen hyvän hallinnon ja oikeusturvan vaatimusten toteutumista. Esitys vahvistaa myös perustuslain 124 §:ssä säädettyjen julkisen hallintotehtävän antamisen edellytysten toteutumista siltä osin kuin perustuslaissa edellytetään, että julkisen hallintotehtävän antaminen ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Julkisuuslain soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi yksityisten toimijoiden osalta silloin, kun ne hoitavat perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua julkista hallintotehtävää. Lain soveltamisalaa ehdotetaan lisäksi laajennettavan julkisyhteisön omistamiin tai sen määräysvallassa oleviin yhteisöihin ja säätiöihin ja näiden määräysvallassa oleviin tytäryhteisöihin ja -säätiöihin siltä osin kuin ne harjoittavat muuta kuin kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa.

Mietinnössä viitataan eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytäntöön. Valiokunta on muun muassa korostanut, että uskottaessa hallintotehtäviä muulle kuin viranomaiselle tulee säännösperusteisesti taata oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen tässä toiminnassa. Tämä edellyttää pääsääntöisesti, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla. Perustuslakivaliokunta on myös katsonut, että tilanteessa, jossa hallinnon kaikkien yleislakien soveltaminen ehdotuksessa tarkoitettuun ei ole sanottujen lakien omien säännösten perusteella ollut aivan selvää, on hallintotehtävän siirtämistä tarkoittavassa laissa tullut olla viittaus mainittuihin yleislakeihin.

Julkisuuslaki on hallinnon yleislaki, mutta sen soveltaminen on voimassa olevan lain perusteella rajattu julkista tehtävää hoitaviin yksityisiin toimijoihin niiden käyttäessä julkista valtaa. Sosiaali- ja

terveydenhuollon toimijoiden osalta sääntely on jo hyvinvointialueuudistuksen yhteydessä päädytty toteuttamaan siten, että kaikkien yksityiseltä palvelutuottajalta hankittavien ja asiakkaalle annettavien palvelujen kohdalla on täytyttävä julkisen hallintotehtävän siirtämiselle perustuslain 124 §:ssä asetut edellytykset. Asiasta on säädetty sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (järjestämislaki) 19 §:ssä.

Säännöksessä on hyvän hallinnon vaatimuksen toteutumisen varmistamiseksi säädetty, että yksityisen palvelutuottajan ja tämän alihankkijan on järjestämislain mukaisessa toiminnassaan noudatettava yleisiä hallintolakeja. Näin siinäkin tapauksessa, että kaikki yksityiseltä palvelutuottajalta hankittavat palvelut eivät olisikaan yksiselitteisesti julkisia hallintotehtäviä. Julkisuuslain osalta on todettu, että sitä sovelletaan yksityiseen palveluntuottajaan julkisuuslaissa säädettyjen toimeksiantoa koskevien säännösten perusteella. Voimassa olevan julkisuuslain mukaan asiakirjan julkisuuteen ei vaikuta, käyttääkö viranomaisen tehtäviä hoitaessaan ostopalveluja vai hoitavatko tehtäviä viranomaisen palveluksessa olevat henkilöt. Yksityisen palvelutuottajan ja sen alihankkijan tuottamat asiakirjat ovat siis hyvinvointialueen asiakirjoja, ja kuuluvat sillä perusteella jo julkisuuslain soveltamisalaan. Järjestämislaissa on siis katsottu, että julkisuuslakia tulee soveltaa kaikessa järjestämislain mukaisessa toiminnassa, ei vain julkisen vallan käytössä.

Vaikka julkisuuslain soveltamisalan laajeneminen yksityisiin toimijoihin silloin, kun ne hoitavat perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua julkista hallintotehtävää, voi olla perusteltua, tulisi lainvalmistelun jatkotyössä kuitenkin huomioida, että asiasta on jo säädetty sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoiden osalta silloin, kun ne hoitavat järjestämislain mukaisia tehtäviä.

Käsityksemme mukaan perustuslaki ei kuitenkaan edellytä soveltamisalan laajentamista julkisyhteisön omistamiin tai sen määräysvallassa oleviin yhteisöihin ja säätiöihin. Esimerkiksi inhouse-yhtiöt eivät välttämättä hoida hallintotehtäviä, vaan toiminta on usein enemmän yksityisoikeudellista.

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?

Mietinnössä ehdotetaan, että julkisuuslaki koskisi myös yhteisöjä, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä niiden hoitaessa lailla tai lain nojalla annettua julkista hallintotehtävää, jollei tässä tai muussa laissa toisin säädetä.

Säännös tarkoittaisi sitä, että lakia sovellettaisiin kaikkiin sellaisiin asiakirjoihin, jotka koskevat perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua julkisen hallintotehtävän hoitamista. Julkisuuslakia ei kuitenkaan

muilta osin ulotettaisi julkista hallintotehtävää hoitavan yksityisen muuhun toimintaan, vaan soveltamisala rajautuisi perustellusti vain niihin asiakirjoihin, jotka on laadittu tai jotka ovat saapuneet sille julkisen hallintotehtävän hoitamisen yhteydessä.

Sääntely edellyttää, että toimijoiden tulisi tunnistaa julkista hallintotehtävää koskevan lainsäädännön avulla, mitkä ja miltä osin sen asiakirjat liittyvät sille lailla tai lain nojalla annettuun julkisen hallintotehtävän hoitamiseen.

Muistiossa on tunnistettu se, että julkiselle hallintotehtävälle ei ole olemassa vakiintunutta määritelmää. Vakiintuneen määritelmän puuttuessa voi toimijoilla olla haasteellista tunnistaa, milloin asiakirjat koskevat hallintotehtävän hoitoa ja milloin ei. Julkiuuslain soveltaminen vaatii erityisosaamista ja tätä erityisosaamista ei välttämättä ole kaikissa yhteisössä.

Julkisesti rahoitetut ja julkisen vallan järjestämisvastuulla lakisääteiset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut on esim. järjestämislain säätämisen yhteydessä katsottu olevan julkisia hallintotehtäviä. Epäselvää kuitenkin on, kuuluvatko palvelujen toteuttamista tukevat tehtävät julkisuuslain soveltamisalan piiriin.

Jos tarkoitus on laajentaa julkisuuslain soveltamisalaa, on tärkeää, että tarkasti määritetään, mikä on julkinen hallintotehtävä ja mitkä laajentamisen vaikutukset ovat. Nämä puuttuvat nyt osittain mietinnöstä.

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?

Lakia sovellettaisiin ehdotuksen mukaisesti julkisyhteisön, valtion liikelaitoksen tai julkisyhteisöjen yhteisessä määräysvallassa olevaan yhteisöön tai säätiöön ja näiden määräysvallassa oleviin tytäryhteisöihin ja tytarsäätiöihin siltä osin kuin ne harjoittavat muuta kuin kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa. Sääntelyn kytkeminen siihen, onko kyse muusta kuin kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvasta taloudellisesta toiminnasta, ei ole ongelmaton eikä selkeä vaihtoehto ja jättää paljon tulkinnanvaraa.

Mietinnöstä ei myöskään tarpeeksi selvästi selviä, mitkä tahot tulisivat sääntelyyn piiriin. Ilman tarkempaa määrittelyä ja selvitystyötä julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen voi johtaa siihen, että se laajenee epätarkoituksenmukaisella tavalla.

Soveltamisalan laajentamisella julkisomisteisiin yhteisöihin aiheutetaan merkittävää hallinnollista taakkaa sekä kyseisille yhteisöille että niiden omistajille. Taloudelliset arviot soveltamisalan

laajentamisesta puuttuvat kokonaan. Taloudellisia vaikutuksia tulisi muun muassa henkilöstön koulutustarpeesta, tietopyyntöjen käsittelystä ja tiedonhallinnan vaatimista muutoksista.

Jatkotyössä tulee huomioida Petteri Orpon hallitusohjelman kirjaus siitä, että hallitus sitoutuu rahoittamaan täysimääräisesti hyvinvointialueille asetettavat mahdolliset uudet tehtävät tai niiden laajennukset tai keventämään tehtäviä vastaavasti. Kaikista tehtävämuutoksista tehdään huolelliset vaikutusarvioinnit ennen päätöksentekoa.

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 turvallisuuskäyttökohtien vuoksi eikä niiden salassapito ole mahdollista voimassa olevassa laissa tai erityislaeissa säädettyjen salassapitoperusteiden perusteella?

Mietinnössä todetaan, että työryhmän toimeksiannon ulkopuolelle jäi julkisuuslain 24 §:n mukaisten salassapitoperusteiden tarkastelu ja arviointi. Voimassa olevan julkisuuslain salassapitoperusteet ovat jossain määrin epäselvät ja tulkinnanvaraiset. Jos julkisuuslain soveltamisalaa laajennetaan, on myös salassapitoperusteita tarkasteltava ja arvioitava uudelleen ennen soveltamisalan laajentamista.

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

-

2 luku

-

3 luku

-

4 luku

Julkisuuslain 16 §:n 5 momentissa ehdotetaan säädettäväksi viranomaisen oikeudesta kieltäytyä tietopyynnön toteuttamisesta, jos se edellyttäisi viranomaiselta lain tarkoitus huomioon ottaen ilmeisen kohtuuttomia toimia. Ehdotettu säännös on kannatettava. Viranomaisille saattaa kohdistua hyvin laajoja ja kiusantekomielessä tehtyjä tietopyyntöjä, joiden toteuttaminen veisi kohtuuttomasti aikaa ja resursseja. "Ilmeinen kohtuuttomuus" on kuitenkin käsitteenä tulkinnanvarainen ja voi johtaa erilaisiin tulkintoihin siitä, millaisissa tilanteissa ilmeiseen kohtuuttomuuteen voidaan vedota. Mietinnön mukaan ilmeinen kohtuuttomuus tarkoittaa käytännössä merkittävää epäsuhtaa pyynnön ja sen realististen toteuttamismahdollisuuksien välillä. Tämäkään ei tuo kovin paljoa tulkinta-apua säännöksen tulkintaan.

5 luku

-

6 luku

Salassapitoperusteiden systemaattinen ja sisällöllinen läpikäynti ei ole kuulunut työryhmän asettamispäätöksen mukaisiin tehtäviin. Salassapitoperusteita ja niiden riittävyttä tulisi kuitenkin arvioida mahdollisimman pian erityisesti, jos lain soveltamisalaa laajennetaan. Tiettyihin salassapitoperusteisiin sisältyy tällä hetkellä tulkinnanvaraisuutta ja niiden selkeyttäminen olisi paikallaan.

7 luku

-

8 luku

-

Muut huomiot

Muut mahdolliset huomionne?

Jatkovalmistelussa tulee varmistaa, että ehdotetun julkisuuslain sääntely on nykyisen hallitusohjelman mukaista.

Korpela Annika
Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy