

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?

Mietinnössä ehdotettu julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen julkisen hallintotehtävän hoitamiseen

kokonaisuudessaan on perusteltua, sillä se saattaisi samalle viivalle kaikki julkista hallintotehtävää hoitavat

toimijat. Soveltamisalan laajentaminen turvaisi hyvän hallinnon vaatimusten noudattamista hoidettaessa

julkisia hallintotehtäviä.

Soveltamisalan laajentamiseen liittyvä ongelma on se, että julkisen hallintotehtävän käsite on oikeudellisesti

osin täsmentymätön ja siihen voi liittyä tulkinnanvaraisuutta.

Julkisuuslain 24 § mukaiset salassapitoperusteet on jätetty julkisuuslain päivittämistä koskevan työryhmän

toimeksiannon ulkopuolelle. Kun julkisuuslain soveltamisalaa harkitaan muutettavaksi, salassapitoperusteiden tarkastelu ja päivittäminen olisi tärkeää. Turun kaupunki katsoo, että mikäli julkisuuslain soveltamisalaa päädytään laajentamaan julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan, lain ei kuitenkaan tulisi tulla voimaan ennen kuin myös julkisuuslain salassapitoa koskevat säännökset on arvioitu ja päivitetty vastaamaan uutta tilannetta.

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?

Turun kaupunki katsoo, että ehdotettu soveltamisalan laajentaminen muodostuu menettelynä liiallisen

raskaaksi julkisyhteisön määräysvallassa olevan yhteisön toiminnan julkisuuden lisäämiseksi ja sisältää

yhtiöiden toimintaa koskevia riskejä.

Jo tämänhetkisessä lainsäädännössä ja kuntien käytännöissä on lukuisia yhteisöjen toiminnan julkisuutta

edistäviä tekijöitä.

Tällä hetkelläkin julkisuuslakia sovelletaan sellaisiin valtion tai kunnan omistuksessa oleviin yhteisöihin,

jotka hoitavat julkisuuslain 4.2 mukaisesti lain tai asetuksen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen

perusteella julkista tehtävää niiden käyttäessä julkista valtaa.

Kuntalain 47 §:n mukaan konserniohjeessa annetaan tarpeelliset määräykset ainakin tiedottamisesta ja

kunnan luottamushenkilöiden tiedonsaantioikeuden turvaamisesta.

Kuntalain 116 §:n mukaan kunnan tytäryhteisön ja kuntayhtymän on annettava kunnanhallitukselle kuntakonsernin taloudellisen aseman arvioimiseen ja sen toiminnan tuloksen laskemiseen tarvittavat tiedot.

Kuntalain 120 a §:n mukaan kunnan on tuotettava tietoja kunnan toiminnasta ja taloudesta kunnan toiminnan, hallinnon ja talouden ohjausta, johtamista ja seurantaan varten sekä kunnan asukkaiden ja palvelujen käyttäjien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi.

Yhtiöiden omistajilleen tuottaman raportoinnin sekä omistajaohjauksen kautta yhtiöt ovat poliittisen valvonnan alaisia.

Julkisyhteisöjen omistamien sidosyksikköyhteisöjen keskeiset dokumentit, kuten osakassopimukset, palvelusopimukset ja niiden seurantaan liittyvät asiakirjat, osavuosisikatsaukset sekä muu toiminnallinen ja

taloudellinen raportointi, ovat tällä hetkelläkin niiden omistajien hallussa, koska omistaja on näiden

asiakirjojen vastaanottaja tai toinen osapuoli. Näin ne ovat jo tällä hetkellä julkisuuslain soveltamisalan

piirissä.

Sidosyksiköiden julkisyhteisöille tuottama hyöty on ollut niiden ketteryudessa, kun ne pystyvät osakeyhtiömuotoisina toimimaan joustavammin ja tehokkaammin kuin julkisyhteisön oma palvelutuotanto.

Soveltamisalan laajennus toisi sidosyksiköille taloudellista ja toiminnallista taakkaa. Useimmilla sidosyksikköyhtiöillä ei tällä hetkellä ole käytössä sellaista asianhallinnan rekisteriä, joka niiden tulisi ottaa

käyttöön lain määräysten noudattamiseksi. Yhtiöiden hallinto on usein kevyt, ja tietopyyntöihin vastaaminen

käytännössä edellyttäisi, että yhtiöiden olisi hankittava vastaamiseen tarvittavaa osaamista ja resurssia joko

palkkaamalla tai kouluttamalla henkilöstöä taikka hankkimalla osaamista palveluhankintana. Tietopyyntöihin

vastaamisen lyhyt määräaika vain korostaa yhtiöille aiheutuvan resurssitarpeen merkitystä. Lisääntyneestä

hallinnollisesta työstä yhtiöille aiheutuvat kustannukset voivat olla merkittäviä, erityisesti muutuskuluina lain

tullessa sovellettavaksi. Nämä kustannukset koituvat viime kädessä julkisyhteisöjen ja veronmaksajien

maksettavaksi kohonneina palvelumaksuina.

On huomioitava, että menettelyltään raskas soveltamisalan laajentaminen ei välttämättä tosiasiasa lisää

merkittävästi yhtiöiden toiminnan julkisuutta nykytilanteeseen verrattuna, kun yhteisöjen toimintaan liittyvät

liikesalaisuudet ovat jatkossakin julkisuuslain 24 § 1 mom 17 ja 20 kohtien nojalla vahinkoedellytyslausekkeella salassa pidettäviä.

Korruptiota ja epäasiallista menettelyä julkisyhteisöjen sidosyksikköyhtiöissä tosiasiaa ehkäisevät jo

monet olemassa yhtiöitä velvoittavat seikat, kuten yhtiöiden raportointivelvollisuudet, hankinta-, kilpailu- ja

valtioneuvostonlainsäädäntö sekä muu lainsäädäntö.

Yhtiöiden hallituksen jäseniä koskee osakeyhtiölain mukainen huolellisuusvelvoite ja he toimivat tehtävässään henkilökohtaisella vahingonkorvausvastuulla, mitkä seikat ovat myös omiaan turvaamaan

yhtiön toiminnan asianmukaista valvontaa ja johtamista.

Sellaisten julkisyhteisöjen omistamien yhteisöjen osalta, jotka toimivat kilpailutilanteessa markkinoilla,

selvää on, että niiden tulee jäädä julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle nykytilan mukaisesti. Näiden

yhtiöiden osalta on huomioitava kilpailuneutraliteetti, eli se että julkisella ja yksityisellä elinkeinotoiminnalla

tulee olla yhtäläiset tai tasapuoliset toimintaedellytykset markkinoilla.

Julkisuuslain 24 § mukaiset salassapitoperusteet on jätetty julkisuuslain päivittämistä koskevan työryhmän

toimeksiannon ulkopuolelle. Toisaalta kun julkisuuslain soveltamisalaa harkitaan näin merkittävällä tavalla

muutettavaksi, juuri salassapitoperusteiden tarkastelu ja päivittäminen olisi ehdottoman tärkeää. Useimmilla

kuntien omistamilla sidosyksikköyhtiöillä on merkittävä huoltovarmuuskriittinen rooli. Salassapitoperusteita

tulisi täsmentää siten, että huoltovarmuuden ja varautumisen kannalta tärkeät tiedot voidaan pitää

salaisina.

Turun kaupunki katsoo, että mikäli julkisuuslain soveltamisalaa päädytään laajentamaan julkisyhteisöjen

omistamiin yhteisöihin, jotka kokonaan tai osin eivät toimi kilpailutilanteessa markkinoilla, lain ei kuitenkaan

tulisi tulla voimaan ennen kuin myös julkisuuslain salassapitoa koskevat säännökset on arvioitu ja päivitetty

vastaamaan uutta tilannetta.

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?

Monet kuntien omistamat sidosyksikköyhtiöt toimivat yhteiskunnan kriittisten toimintojen parissa. Lähes

kaikilla sidosyksikköyhtiöillä voidaan katsoa olevan merkitystä huoltovarmuuden kannalta. Suomen turvallisuustilanne on muuttunut viime vuosina merkittävästi, ja julkisiin toimijoihin kohdistuu paljon tiedustelutoimintaa. Julkisuusperiaatetta voidaan käyttää myös väärin. Julkisuuslakia päivitettäessä tulisi

erityisen tarkkaan huolehtia siitä, että julkisuusperiaatteen laajentaminen tapahtuu harkiten ja hallitusti

siten, että se ei samalla aiheuta heikennyksiä yhteiskunnan turvallisuustilanteeseen.

Käytännössä ainoa tapa huolehtia siitä, että lain soveltamisalan laajentamisella ei olisi yllättäviä tai kohtuuttomia seurauksia, on päivittää julkisuuslain 24 §:n mukaiset salassapitoperusteet, ennen kuin julkisuuslain soveltamisalan muutokset tulevat sovellettaviksi miltään osin.

Julkisuuslain salassapitoperusteita tulisi täsmentää siten, että huoltovarmuuden ja varautumisen kannalta

tärkeät tiedot voidaan pitää salaisina. Tällaisina voidaan pitää esimerkiksi vesihuoltoa sekä energian, lämmön ja sähkön toimitukseen kuuluvia tietoja, kuten esimerkiksi tietoja vesitorneista, lämpölaitoksista,

sähköasemista, viemäri- ja hulevesipumppaamoista, silloista, padoista. Huoltovarmuudesta huolehtivat

edellä mainittujen, ns. kriittistä infraa tuottavien yhtiöiden lisäksi myös sidosyksikköyhtiöt, jotka tuottavat

esimerkiksi ateria- ja hoivapalveluja, puhtauspalveluja, korjausrakentamista, katurakentamista, katujen

kunnossapitoa ja joukkoliikenteen palveluja.

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

5 §

Julkisen hallintotehtävän käsite tulisi määritellä selkeämmin.

6 §

Pykälän 4 momentin 5 kohdassa säädetään sisäisen työskentelyn asiakirjasta. Mietinnön perustelut siitä,

mikä katsotaan viranomaisen sisäisen työskentelyn asiakirjaksi, ovat kattavat. Pyydetään kuitenkin harkitsemaan, onko pykälän sanamuotoa tarpeen täsmentää.

15 §

Henkilötiedolla tässä laissa tarkoitetaan yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisesti määrittyviä henkilötietoja.

Suomalaisen henkilötunnuksen käsittelystä säädetään tietosuojalain 29 §:ssä. Pyydetään täsmentämään

lakiehdotuksen ja tietosuojalain 29 §:n välistä suhdetta.

16 §

Tekoälyä käyttämällä voidaan luoda ja lähettää viranomaiselle käytännössä rajoittamaton määrä tietopyyntöjä. Viranomaisella tulisi olla mahdollisuus erottaa luonnollisten tai oikeushenkilöiden tekemät

tietopyynnöt tekoälyä käyttämällä automaattisesti luoduista ja lähetetyistä ja tietopyynnöistä ja jättää

tällaiset tietopyynnöt käsittelemättä ilman viranomaisen ratkaisua.

Hyvä muutos on mahdollisuus olla vastaamatta kohtuuttomiin tietopyyntöihin. Julkisuuslaissa ei ole

aiemmin ollut sääntelyä kohtuuttomien tai kiusantekotarkoituksessa tehtyjen tietopyyntöjen varalle.

19 §

Viranomaisella pitää olla mahdollisuus antaa tieto muulla tavalla kuin asiakas on pyytänyt silloin, kun esim.

asiakirjan kopiointi vahingoittaa asiakirjaa.

2 luku

-

3 luku

-

4 luku

-

5 luku

-

6 luku

28 §

Valtiovarainministeriön paikkatietojen kansallisen riskiarvioinnin työryhmän (toimikausi päättyy 31.3.2024)

linjaukset tulisi ottaa huomioon julkisuuslain valmistelussa. Koskee erityisesti salassapitosäädöksiä, esim.

kriittiset infran kohteet.

7 luku

-

8 luku

40 §

Lakiluonnokseen ei ole kirjattu mahdollisuutta periä maksua julkisiin asiakirjoihin kohdistuviin laajoihin

tietopyyntöihin liittyvästä työstä.

Analogista aineistoa muutetaan sähköiseen muotoon, kun asiakas pyytää asiakirjat esim. sähköpostin

liitteenä. Sähköiseen muotoon asiakkaan pyynnöstä muutetusta aineistosta tulisi voida pyytää maksu, vrt.

kopiomaksut. Tiedonhallintayksiköillä on edelleenkin laajoja analogisia arkistoja, joihin kohdistuu tietopyyntöjä.

Analogisen aineiston muuttaminen sähköiseen muotoon ja tiedon säilyttäminen sähköisessä muodossa

aiheuttaa kustannuksia.

43 §

Takautuva soveltaminen voi käytännössä osoittautua hankalaksi olla hankalaa. Lakiesityksen mukaan

tietopyynnöt tulee rekisteröidä. Onko takautuvan soveltamisen piiriin kuuluvilla toimijoilla tiedonhallintalain

tarkoittamia rekistereitä käytössään?

Muut huomiot

Muut mahdolliset huomionne?

-

Sunell Mikael
Turun kaupunki