

Ida Sulin, Pirkka-Petri Lebedeff

Oikeusministeriö
kirjaamo.om@gov.fi

Työryhmän mietintö julkisuuslain ajantasaistamisesta

Johdanto

Oikeusministeriö pyytää lausuntoa julkisuuslain ajantasaistamista valmistelleen työryhmän mietinnöstä.

Työryhmän mietinnössä ehdotetaan säädettäväksi uusi julkisuuslaki. Voimassa oleva viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki (621/1999) kumottaisiin. Mietinnössä ehdotetaan julkisuuslain organisatorisen soveltamisalan laajentamista voimassa olevaan lakiin nähden siten, että lakia sovellettaisiin perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan. Lisäksi lakia sovellettaisiin ehdotuksen mukaan 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.

Työryhmän mietinnön ehdotuksilla lisäksi selkeytettäisiin ja ajantasaistettaisiin julkisuuslain sääntelyä. Erityisesti selkeytettäisiin tietopyyntöjen käsittelyä koskevia menettelysäännöksiä suhteessa voimassa olevaan lakiin ja täsmennettäisiin tiedonsaantioikeuden kohdetta määrittävää viranomaisen asiakirjan määritelmää. Lisäksi ehdotetaan menettelysäännöksiä, joilla voitaisiin varmistaa henkilötietojen suojan ja julkisuusperiaatteen yhteensovittaminen EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen mahdollistamalla tavalla.

Ehdotuksella myös ajantasaistettaisiin ja osin muutettaisiin voimassa olevaan lakiin sisältyviä salassa pidettävän tiedon luovuttamista koskevia säännöksiä. Julkisuuslain salassapitoperusteiden ja niihin liittyvien vahinkoedellytysten systemaattinen sisällöllinen tarkastelu ja uudistaminen eivät kuitenkaan kuuluneet työryhmän tehtävänantoon, vaan salassapitoperusteita koskeva mahdollinen uudistaminen jää työryhmän asettamis päätöksen



)

mukaan toteutettavaksi myöhemmin.

Yleisperustelut sekä suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Huomionne yleisperusteluista sekä suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys -jaksosta (mietinnön jaksot 2-5 ja 10)?

Kysymykset vaikutusten arvioinnista

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?

Työryhmä ehdottaa julkisuuslain organisatorisen soveltamisalan laajentamista voimassa olevaan lakiin nähden siten, että lakia sovellettaisiin perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan, kun voimassa olevan lain mukaan julkisuuslakia sovelletaan yhteisöihin, laitoksiin, säätiöihin ja yksityisiin henkilöihin vain niiden käyttäessä julkista valtaa. Nykytilassa samat julkiset hallintotehtävät viranomaisen suorittamana ovat julkisuuslain soveltamisalassa, mutta muun kuin viranomaisen suorittamana ne jäisivät julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle, ellei erityislainsäädännössä ole toisin säädetty.

Kuntaliitto kannattaa muutosehdotusta.

Kuntaliitto pitää lähtökohtaisesti muutosehdotusta periaatteellisesti kannattavana lainsäädännön systematiikan näkökulmasta. Perustuslaissa säädetään nimenomaan julkisten hallintotehtävien kuulumisesta viranomaiselle ja edellytyksistä niiden antamisesta viranomaisorganisaation ulkopuolelle. Johdonmukaista on, että julkisuuslakia yhtenä hallinnon yleislakina sovellettaisiin julkisen hallintotehtävän hoitamiseen riippumatta siitä, hoitaako sitä viranomainen vai onko tehtävä perustuslain 124 §:n edellytysten täytyessä siirretty lain tai sen nojalla viranomaisorganisaation ulkopuolelle.

Julkisen hallintotehtävän määrittelyyn liittyy kuitenkin käytännössä tulkinanvaraisuutta eikä sen käsitettä ole mitenkään yksiselitteisesti tai tyhjentävästi määritetty.

)

Jos lainsäädännössä on tarkoitus antaa perustuslaissa tarkoitettu julkinen hallintotehtävä viranomaisorganisaation ulkopuolelle, niin tuolloin perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi on saatettava, onko kysymys julkisen hallintotehtävästä ja miltä osin ja onko sen siirtämiselle olemassa perustuslain 124 §:ssä mainitut edellytykset. Kyseisen lainsäädäntöprosessin kautta pitäisi pystyä riittävän yksiselitteisesti määrittelemään mitä julkiseen hallintotehtäviin kuuluvia tehtäviä on siirretty viranomaisorganisaation ulkopuolelle.

Julkisuuslain noudattamisen kaltaista merkittävää velvoitetta, jonka laiminlyömisestä voi seurata rikosoikeudellisia seuraamuksia, ei tulisi asettaa siten, että velvoitteen kohde ei tiedä tai epäselvän oikeustilan takia ei voi edes olla tietoinen toimintaan kohdistetuista velvoitteista.

Mahdollisessa lain jatkovalmistelussa tulisi edelleen pyrkiä selvittämään, onko julkisuuslainsäädännön yhteydessä mahdollista ylipäänsä yksiselitteisesti määritellä julkinen hallintotehtävä tai olisiko mahdollista pyrkiä mahdollisimman kattavasti selvittämään miltä osin voimassa olevassa lainsäädännössä on julkisia hallintotehtäviä jo siirretty viranomaisorganisaation ulkopuolelle, koska sille on olemassa selkeä tarve toimijoiden oikeusturvan vuoksi. Mikäli tätä ei lain jatkovalmistelussa tehdä, niin siitä seuraa epäselvyyttä julkisuuslain soveltamisalan laajuudesta, minkä seurauksena eri toimijoiden mahdollisuus asianmukaisesti valmistautua tulevan lainsäädännön noudattamiseen vaikeutuvat, kunnes oikeustilan voidaan katsoa vakiintuneen oikeuskäytännön kautta.

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?

Työryhmän enemmistö on kannattanut julkisuuslain soveltamisalan laajentamista julkisyhteisön, valtion liikelaitoksen tai julkisyhteisöjen määräysvallassa oleviin yhteisöihin tai säätiöihin ja näiden määräysvallassa oleviin tytäryhteisöihin ja tytärsäätiöihin siltä osin kuin ne harjoittavat muuta kuin kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa. Soveltamisalan laajentamista on perusteltu sillä, että yhtiöittämisen seurauksena yhtiöitetty toiminta siirtyy pois julkisuuslain piiristä.

Esitetty sääntelytapa ei tarkoituksenmukainen

Kuntaliiton käsityksen mukaan perustuslaki ei edellytä julkisuuslain soveltamisalan laajentamista julkisen hallintotehtävän ulkopuolelle.

)

Kuntaliitto pitää perusteltuna julkisyhteisöjen määräysvallassa olevien yhteisöjen tai säätiöiden ja näiden määräysvallassa olevien tytäryhteisöjen ja tytär-säätiöiden toiminnan avoimuuden lisäämistä, mutta mietinnössä esitetty tapa toteuttaa sitä ei ole perustelua eikä tarkoituksenmukaista siihen liittyvien yhteisöjen ja säätiöiden toimintaa vaikeuttavien ja haitallisten vaikutusten vuoksi.

Julkisyhteisöjen määräysvallassa olevien yhteisöjen tai säätiöiden toiminnan läpinäkyvyyteen on mahdollista vaikuttaa muilla toiminnan tehokkuuden ja julkisuusperiaatteen paremmin yhdistävällä tavalla aiheuttamatta niiden toiminnalle nyt esitetystä sääntelystä aiheutuvia haitallisia vaikutuksia.

Ehdotettu julkisuuslain soveltamisalan laajentamista koskeva ehdotus julkisyhteisöjen määräysvallassa oleviin yhteisöjen tai säätiöihin ja näiden määräysvallassa oleviin tytäryhteisöihin ja säätiöihin on käytettävissä olevista keinoista radikaalein. Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen tarkoittaisi poikkeamista kyseisten yhteisömuotoja koskevien lakien perusperiaatteista ja esimerkiksi osakeyhtiöissä sen soveltaminen merkitsisi poikkeamista osakeyhtiölaissa mainitusta yhtiön tarkoituksesta ja aiheuttaisi ristiriidan tai ainakin jännitteen yhtiön johdon osakeyhtiölain mukaisen tehtävän, eli yhtiön edun edistämisen ja julkisuuslain mukaisten velvoitteiden välillä. Julkisuuslain soveltamisalan laajentamisen luoma yleinen tiedonsaantioikeus olisi merkittävästi laajempi kuin osakeyhtiölakiin perustuva yhtiökokouksessa osakkeenomistajan kyselyoikeuteen perustuva ja siihen rajoittuva tiedonsaantioikeus.

Vaihtoehtoisien sääntelytapojen tarkastelua

Avoimuuden toteuttaminen ja sen lisääminen kuntien määräysvallassa olevissa yhteisöissä ja säätiöissä on mahdollista julkisuuslain soveltamisalan laajentamiselle vaihtoehtoisilla keinoilla. Tällaisten keinojen tulee olla paremmin etukäteen yhteisöjen hallittavissa ja siten vähemmän yhtiön toimintaan haittaavia kuin nyt esitettyjen keinojen. Vaihtoehtoisilla keinoilla yhteisöjä koskeva olennainen tieto olisi saatavilla laajemmin kuin tosiasiallisesti yksittäisiin tietopyyntöihin perustuvassa julkisuuslain mallissa. Tämän vuoksi avoimuutta ja julkisuusperiaatetta tulisi ensisijaisesti pyrkiä kehittämään edellä mainitut edellytykset täyttävillä keinoilla.

Avoimuutta ja julkisuusperiaatetta toteutetaan tällä hetkellä laajasti emoyhteisöinä olevien kuntien tai muiden julkisyhteisöjen tiedottamisen, viestinnän sekä asiakirjajulkisuuden kautta. Kunnilla on mahdollisuus kerätä omistajaohjauksen keinoin niiden määräysvallassa olevista yhteisöistä avoimuuden toteuttamisen kannalta tarpeellinen informaatio, joka julkisyhteisön hallussa on voimassa olevan sääntelyn mukaan automaattisesti jo nyt

julkisuuslain soveltamisalan piirissä. Osakeyhtiölaki ja muut yhteisömuotoja koskevat lait antavat nykyisellään mahdollisuuden kehittää edelleen julkisyhteisöjen määräysvallassa olevien yhteisöjen toiminnan avoimuutta tiedotuksen ja emoyhteisöille annettavan informaation välityksellä.

Julkissektorin määräysvallassa olevien yhteisöjen viestintää tulisi kehittää ensisijaisesti julkissektorin ja niiden määräysvallassa olevien yhteisöjen oman aktiivisen toiminnan kautta myös siksi, että se palvelee paremmin kansalaisten ja muiden kiinnostuneiden tahojen tiedonsaantia laajasti. Pelkkä julkisuuslain soveltaminen ei edistä tehokkaalla ja parhaalla mahdollisella tavalla relevantin tiedon saamista laajasti yleisön tietoon.

Asian mahdollisessa jatkovalmistelussa olisi perustelua arvioida, olisiko nyt esitetyn sääntelyn sijaan mahdollista ja tarkoituksenmukaista asettaa julkisyhteisöjen määräysvallassa oleville yhteisöille arvopaperimarkkinalain pörs-siyhtiöitä koskevaa sääntelyä vastaavalla tavalla yleisiä tiedonantovelvoitteita, jotka määriteltäisiin asetettuun tavoitteeseen ja tarkoitukseen soveltuviksi. Kilpailutilanteessa markkinoilla taloudellista toimintaa harjoittavien yhteisöjen tiedonantovelvoitteet voisivat poiketa muuta toimintaa harjoittavien yhteisöjen tiedonantovelvoitteista. Tällaisten tiedonantovelvoitteiden etuna verrattuna nyt esitettyyn julkisuuslainsäädännön soveltamisalan laajentamiseen perustuvaan asiakirjajulkisuuteen olisi se, että yhteisöjä koskeva oleellinen tieto olisi saatavilla laajemmin kuin tosiasiallisesti yksittäisiin tietopyyntöihin perustuvassa julkisuuslain mallissa. Tiedotusantovelvoitteisiin perustuvaan avoimuuteen ei liittyisi myöskään julkisuuslain soveltamisalan laajentamista vastaavalla tavalla liikesalaisuuksiin liittyviä ongelmia ja tulkinnallisuuksia.

Vaikutuksien arvioinnista

Työryhmän mietinnössä on melko kattavasti yleisellä tasolla arvioitu julkisuuslain soveltamisalan laajentamisen vaikutuksia, mutta niiden merkitystä ja kustannusvaikutuksia yhteisöjen tai säätiöiden toimintaan ei ole arvioitu suhteessa sääntelyn tavoitteeseen.

Työryhmän työssä on lähtökohtaisesti hyvin otettu huomioon soveltamisalan laajentamisen vaikutukset julkisyhteisön määräysvallassa olevien toimijoiden kilpailuasetelmaan. Koska kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva taloudellinen toiminta ei tulisi ehdotuksen mukaan julkisuuslain soveltamisalaan, ei sääntelyn perustellusti arvioida yleisesti vaikuttavan kilpailuneutraaliteettiin eli julkisyhteisön ja yksityisen sektorin kilpailullisen toiminnan tasapuolisiin edellytyksiin. Mietinnössä on kuitenkin todettu, että lain soveltamisen vaikutuksia yhteisöiden ja säätiöiden toimintaan ja kilpailuneutraaliteettiin tulee seurata.

Mietinnössä on muun muassa todettu, että julkisuuslain soveltamisesta seuraa hallinnollista taakkaa, jonka aiheuttamat kustannukset voivat kumuloidua palveluiden ja tuotteiden hintaan niitä korottaen. Julkisuuslain soveltaminen voi myös haitata yhteisöjen toimintaa esimerkiksi vaikeuttamalla niiden houkuttelevuuteen sopimuskumppanina. Mietinnön mukaan julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen aiheuttaisi yhteisöille tarpeen hankkia tehtävän toteuttamiseksi tehokkaat ja tarkoitukseen sopivat asiakirjajärjestelmät, tarvetta erityisasiantuntija henkilöresurssien lisäämiseen ja kouluttaa henkilöstöään laajasti sekä laatia soveltamisen tueksi ohjeistusta julkisuuslain sisällöstä. Soveltamisalan laajentamisesta aiheutuvat kustannukset voivat olla kertaluonteisia tai jatkuvia. Hallinnollinen taakka liittyy erityisesti tietopyyntöjen käsittelyyn ja ratkaisujen, esimerkiksi salassapidon arvioinnin tekemiseen. Salassapidon arviointiin voi liittyä muiden mahdollisten osapuolten, kuten sopimuskumppanien tietojen julkisuuden arviointia. Liiketoimintaan liittyvien salassapitoperusteiden soveltamiseen liittyy myös tulkinnanvaraisuutta, joka lisää hallinnollista taakkaa. Hallinnollista taakkaa lisää myös se, että julkisuuslain soveltamisessa, joka olisi samalla julkinen hallintotehtävä, olisi sovellettava myös muita hallinnon yleislakeja, kuten oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia, kielilakia, saamen kielilakia, tiedonhallintalakia ja sähköisestä asioinnista viranomais-toiminnasta annettua lakia.

Mietinnössä on todettu myös, että lain soveltamisalan laajentamisen myötä tietopyyntöjä voisi kohdistua myös julkisyhteisöjen määräysvallassa olevien yhteisöjen ja säätiöiden sisäiseen hallintoon ja toimintoihin. Julkisuuslain soveltaminen vaikuttaisi yhteisöjen hallitusten kokousten pöytäkirjaamiskäytäntöihin, jolloin voi olla mahdollista, ettei asiakirjoihin välttämättä kirjattaisi asioita enää niin vapaasti ja tarkasti kuin se muutoin olisi tarpeen muun muassa huolellisen hallitustyöskentelyn jälkikäteisen arvioinnin varmistamiseksi. Soveltamisalan laajentaminen voisi vaikuttaa myös yksityisten osakkaiden kiinnostukseen hankkia vähemmistöosakkuuksia julkisyhteisön määräysvallassa olevasta yhteisöstä taikka hallitusammattilaisten kiinnostukseen toimia tällaisten yhteisöjen tai säätiöiden hallituksen jäsenenä. Sääntelyn vuoksi yhteisö voi myös mahdolliseksi katsoa tarkoituksenmukaiseksi järjestellä toimintojaan erilliseen yhteisöön tai luopua tietyn toiminnan harjoittamisesta kokonaan.

Vaikutusten merkityksen arviointi suhteessa sääntelyn tavoitteisiin

Soveltamisalan laajentamisella julkisyhteisöjen määräysvallassa oleviin yhteisöihin ja säätiöihin aiheutetaan mietinnössä edellä tarkemmin kuvattua merkittävää hallinnollista taakkaa ja muita taloudellisia vaikutuksia, mutta niiden merkitystä ja kustannusvaikutuksia yhteisöjen ja säätiöiden toimintaan ei ole arvioitu suhteessa sääntelyn tavoitteisiin. Tämä luonnollisesti

)

tulee tehdä lainvalmistelun mahdollisesti jatkuessa, jotta voidaan arvioida, onko toteuttavissa tarkoituksenmukaisempi tapa toteuttaa sääntelyn tavoitteet aiheuttamatta mietinnössä esille nostettuja haitallisia vaikutuksia yhteisöjen ja säätiöiden toimintaan.

Kuntaliiton mukaan julkisyhteisöjen määräysvallassa olevien yhteisöjen ja säätiöiden toiminnan läpinäkyvyyteen on mahdollista vaikuttaa muilla, perustuslain tarkoittaman itsehallinnon, toiminnan tehokkuuden ja julkisuusperiaatteen paremmin yhdistävillä tavoilla. Esimerkiksi omistajaohjaussääntelyn kehittämismahdollisuuksia toiminnan läpinäkyvyyden edistämisessä ei ole riittävästi valmistelutyössä huomioitu eikä myöskään selvitetty, voitaisiinko sääntelyn tavoitteet saavuttaa asettamalla julkisyhteisöjen määräysvallassa oleville yhteisöille laissa tarkemmin määritellyt yleiset tiedonantovelvoitteet, jotka turvaisivat yhteisöä koskevan olennaisen tiedon saatavilla olon kaikille yhtä aikaa. Sääntelyn yleisen hyväksyttävyyden kannalta sääntelyn tavoitteiden ja seurausten tulee olla asianmukaisessa tasapainossa keskenään.

Julkisuuslain piiriin tulisi mietinnön mukaisesti säädettäessä hyvin erityyppisiä julkisyhteisöjen määräysvallassa olevia tytäryhtiöitä, joilla on toiminnan laajuuden ja henkilöstöresurssien perusteella hyvin erilaiset edellytykset suoriutua julkisuuslain mukaisista velvoitteistaan. Julkisuuslain soveltaminen edellyttää erityistä hallinnollista asiantuntemusta, joita julkisyhteisöjen määräysvallassa olevissa yhteisöissä ja säätiöissä ei ole aikaisemmin tässä laajuudessa edellytetty. Soveltamisalan ehdotettu laajennus edellyttää lainsäädännön ja oikeuskäytännön tuntemusta tehtäessä arviointia 1) julkisen hallintotehtävän määritelmästä, 2) erottelua kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan ja muun toiminnan välillä ja 3) salassapitosäännösten soveltamista toimijan hallussa oleviin tietoihin.

Kuntien määräysvallassa olevien yhteisöjen ja säätiöiden kuuleminen

Sääntelyn vaikutuksista julkisyhteisöjen määräysvallassa oleviin yhteisöihin ja säätiöihin parhaiten käytännön tasolla pystyvät arvioimaan kyseiset toimijat itse nimenomaan oman organisaation erityispiirteet huomioiden. Ministeriö ei ole lähettänyt lausuntopyyntöä erikseen edes kuntien määräysvallassa oleville merkittävälle yhteisöille ja säätiöille, minkä seurauksena kyseisiä yhteisöjä ja säätiöitä ei ole asianmukaisesti kuultu asiasta ja sen seurauksena on mahdollista, ettei esitetyn sääntelyn vaikutuksista saada nyt vireillä olevan lausuntomenettelyn aikana riittävän perusteellista kokonaiskuvaa.

Kuntaliitto esittää, että ministeriö erikseen kuulisi ainakin kuntien määräysvallassa olevia merkittäviä yhteisöjä ja säätiöitä, jotta nyt esitetyn sääntelyn

)

vaikutukset erityispiirteineen olisivat paremmin tiedossa ja ne huomioitaisiin asian mahdollisessa jatkovalmistelussa.

Vaikutukset in house-yhtiöiden toimintaedellytyksiin

Erityistä tarkastelua vaatisi julkissektorin omistamien in house-yhtiöiden toiminnan toimintaedellytysten varmistaminen. Vaikka in house-yhtiöt eivät kilpaile markkinoilla, voi näiden yhtiöiden liiketoimintaa, hankintoja ja ostopalveluita koskevien päätösten julkiseksi tekeminen luoda kilpailuetua saman toimialan yhtiöille tai in house-yhtiöiden kilpailuttamille palveluntuottajille, joka ei edistä in house-yhtiöiden toiminnan taloudellista tehokkuutta.

Salassapitosäännösten osalta olisi perusteltua tarkastella mallia, jossa julkissektorin määräysvallassa olevan toimijan harjoittamaan liiketoimintaan voidaan soveltaa salassapitosäännöksiä, jos vaarana on, että tietojen julkistaminen hyödyntäisi jotain muuta toimijaa, joka harjoittaa samankaltaista liiketoimintaa.

Pääministeri Orpon hallitusohjelmaan perustuen hankintalainsäädäntöön on tarkoitus ryhtyä valmistelemaan muutoksia, jotka voimaan tullessaan asettavat in house-yhtiöille velvollisuuksia tehokkuuden näyttämiseen, jotta hankinta voitaisiin ylipäänsä tehdä in house asemaan perustuvana suorahankintana. Käytännössä nyt esitettyyn sääntelyyn perustuva merkittävän hallinnollisen taakan lisääminen in house-yhtiölle kohtelisi epäyhdenvertaisesti in house-yhtiöitä verrattuna niihin toimijoihin, jota voisi tuottaa vastaavia palveluita in house-yhtiön omistajille.

Vaikutukset kunnallisten elinkeino- ja kehitysyhtiöiden toimintaedellytyksiin

Kunnalliset elinkeino- ja kehitysyhtiöt ovat kuntien määräysvallassa olevia, voittoa tavoittelemattomia yhtiöitä, jotka lisäävät alueen yritysten kasvua ja kilpailukykyä ja vahvistavat alueen elinvoimaa. Elinkeino- ja kehitysyhtiöiden toiminta perustuu alueen ja yritysten tuntemukseen, pitkiin asiakassuhteisiin ja osaamiseen. Elinkeino- ja kehitysyhtiöt eivät pääsääntöisesti toimi markkinoilla ja ovat käytännössä aina kuntien omistamia in house-yhtiöitä, joita nyt edotettu julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen koskisi. Elinkeino- ja kehitysyhtiöiden tärkeimmät ominaisuudet yritysten kanssa toimittaessa ovat asiantuntemus ja luottamus. Asiakasyritys voi luottaa, että elinkeino- ja kehitysyhtiön kanssa käydyt keskustelut, saadut materiaalit, tiedot mahdollisista investointi - ja sijoittumissuunnitelmista ja päätöksistä yms. pysyvät elinkeino- ja kehitysyhtiön tiedossa. Yksi keskeisimmistä syistä elinkeino- ja kehitysyhtiöiden perustamiseen on aikoinaan ollut

) asiakasyritysten tietojen parempi luottamuksellisuus kuin suoraan kunnan kanssa toimittaessa.

Suomen Elinkeino- ja Kehitysyhtiöiden SEKES ry:n antaman lausunnon mukaan soveltamisalan laajentamista koskevat ehdotukset vaarantavat tämän elinkeino- ja kehitysyhtiöiden toimintaedellytyksen, joka mahdollistaa tarpeellisen ja joustavan yritysten kanssa tehtävän kehittämistyön ja on todennäköistä, että osa yrityksistä pelätessään heitä koskevan materiaalin tuloa julkiseksi jättää käyttämättä kipeäksi tarvitsemiaan elinkeino- ja kehitysyhtiön palveluita, mikä heijastuu yritysten heikompana kasvuna ja siitä edelleen kunnan- ja kansantalouteen. Kuntaliitto yhtyy niihin näkemyksiin, mitä Suomen Elinkeino- ja kehitysyhtiöiden SEKES ry:n lausunnossa on esitetty sääntelyn vaikutuksista elinkeino- ja kehitysyhtiöiden toimintaedellytyksiin nykyisellä omistuspohjalla, toimintarakenteella- ja tavalla.

Vaikutukset Suomen Kuntaliittoon ja sen tytäryhteisöjen toimintaa

Esitetyllä julkisuuslain soveltamisalan laajentamisella on merkitystä myös Suomen Kuntaliitto ry:n ja sen määräysvallassa olevien tytäryhtiöiden tai säätiöiden toimintarakenteeseen -ja toimintatapaan. Esitetty sääntely saattaa heikentää Suomen Kuntaliitto ry:n edellytyksiä antaa jäsenilleen jäsenpalveluita nykyisessä toimintarakenteessa silloin kuin palveluita ei tarjota ehdotetun sääntelyn tarkoittamalla tavalla kilpailutilanteessa markkinoilla. Sääntelyn mahdollisessa jatkovalmistelussa on tarkemmin arvioita, miten voidaan turvata, että Suomen Kuntaliitto ry:n jäsenilleen antama palveluneuvonta ei kuuluisi palvelun luonteeseen kiinteästi kuuluvan luottamuksensuojan vuoksi julkisuuslain soveltamisalaan tai palvelun luottamuksellisuus voitaisiin asianmukaisesti turvata julkisuuslakiin otettavilla uusilla sallassapitoperusteilla.

Kuntaliitto katsoo, että ylipäättään ei ole tarvetta laajentaa julkisuuslain soveltamisalaa yhdistysmuotoisiin toimijoihin riippumatta siitä, ovatko ne julkisen vallan määräysvallassa vai ei.

Sallassapitoperusteet on uudistettava samanaikaisesti

Jotta esitetyn sääntelyn vaikutuksia voisi yksityiskohtaisemmin arvioida, niin tuolloin pitäisi olla tiedossa, miten esitetty soveltamisalan laajentaminen on otettu huomioon julkisuuslain sallassapitoperusteiden riittävyuden arvioinnissa. Tämän vuoksi Kuntaliitto pitää välttämättömänä, että sallassapitoperusteiden systemaattinen ja sisällöllinen tarkastelu, sallassapidon lakkauttamista koskeva sääntely sekä menettelytapojen ja toimivaltakysymysten tarkastelu tehdään julkisuuslain ajantasaistamisen kanssa samassa yhteydessä.

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 välttämättä esimerkiksi turvallisuusnäkökohtien vuoksi eikä niiden salassapito ole mahdollista voimassa olevassa laissa tai erityislaeissa säädettyjen salassapitoperusteiden perusteella?

Kunnat huolehtivat useista yhteiskunnan toiminnan ja väestön hyvinvoinnin kannalta tärkeistä peruspalveluista, kuten esi- ja perusopetuksen järjestämisestä; kulttuuri-, nuoriso-, liikunta- ja kirjastopalveluista; rakennetun ympäristön peruspalveluista, kuten kaupunkikehityksestä, maankäytön ohjauksesta, kaavoituksesta, taajama-alueen kiinteistömuodostuksesta, rakennusluvista ja rakentamisen valvonnasta, infran kehittämisestä ja kunnossapidosta, ympäristövalvonnasta sekä vesihuollosta. Kuntalain 9 §:n mukaisesti kunta päättää itse millä tavalla sen järjestämisvastuulla olevia palveluita tuotetaan. Kunta voi tuottaa palvelut itse tai hankkia tehtävien hoidon edellyttämiä palveluita muiltakin palvelujen tuottajilta, myös yksityiseltä palvelun tuottajalta.

Kriittinen infrastruktuuri - vesihuolto, jätehuolto, energia- ja sähköhuolto, ruokahuolto ja ict toimivat kunnissa usein julkisomisteisina konserniyhtiöinä. Kriittisen infrastruktuurin toimintoihin on havaittu kohdistuvan tiedustelua niin tietoverkkojen kautta kuin fyysisestikin. Myös infrastruktuuriin kohdistuvaa sabotaasia on pidetty mahdollisena. Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen koskemaan yhteiskunnan kriittisistä toiminnoista vastaavia julkisomisteisia yhteisöjä on varautumisen kannalta kunnissa turvallisuusriski. Soveltamisalan laajentaminen tulee, ellei varautumisen näkökulmaan kiinnitetään tarkempaa huomiota ja salassapitosääntelyä avataan tarkastettavaksi soveltamisalan laajentamisen ja varautumisen näkökulmasta aiheuttamaan sekä yhtiöissä, kunnissa että yhteiskunnassa laajemmin hankalia tilanteita. Voimassa oleva salassapitosääntely ei riitä kattamaan kaikkia tarpeita mitä soveltamisalan laajentaminen tuo mukanaan, esimerkiksi paikkatietojen ja muiden kriittisten teknisten tietojen osalta. Soveltamisalan laajentamisen haittavaikutukset ovat turvallisuuden näkökulmasta ilmeiset.

Julkisuuslain salassapitosäännöksiä tulee arvioida uudelleen ja mahdollistaa nykyistä peremmin erityisesti turvallisuuteen liittyvien tietojen salaaminen. Kuntien turvallisuusasiakirjoja ovat erityisesti valmiussuunnitelmat. Valmiussuunnitelmien yleisiä osia on julkaistu hyvinkin avoimesti ja myöhemmissä arvioissa on todettu, että joidenkin tietojen osalta erityisesti 24.1 § 8

)

kohdan mukaiset salassapidon edellytykset olisivat mahdollisesti täyttyneet. Tulisi arvioida lainsäädännön tasolla säännöksiä myös juuri valmiussuunnitelmien salassa pidettävyydestä.

Kunnat päättävät varautumisen perusteista valtuustossa osana riskienhallintaa. Julkisuuden, avoimuuden ja demokratian näkökulmasta varautumisen perusteista päättäminen lienee riittävä tapa varmistaa, että kunta noudattaa varautumiseen liittyviä velvoittavia lakeja ja hyviä käytänteitä. Yksityiskoh- taisten valmiusasiakirjojen salaaminen suoraan lainsäädännössä tulisi har- kita.

Salassapitosäännöksiä tulisi tarkentaa myös paikkatietojen osalta. Esimer- kiksi kriittiseen infrastruktuuriin voi liittyä kohteita kuten valvomorakennuk- set, muut rakennelmat, tietoliikenne- ja sähkökaapit jne. joiden sijaintitieto ei yksinään välttämättä täytä nykyistä salassapidon kriteeriä, mutta jonka havaitaan selvästi olevan hybrdivaikuttamiseen liittyvän urkinnan kohteena, myös mahdollisesti rikollisen toiminnan tiedustelun kohteena. Vastaavasti tulisi arvioida nykyisiä tietoaineistoja, tekoälypohjaisia järjestelmiä, IoT-lait- teiden sisältämiä tietoja ja niiden salaamisen edellytyksiä salassapitosään- nösten näkökulmasta erityisesti turvallisuusnäkökulmaa korostaen. Tuleva EU-sääntely, mm. datasäädös (EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS datan oikeudenmukaista saatavuutta ja käyttöä koskevista yhden- mukaisista säännöistä ja asetuksen (EU) 2017/2394 ja direktiivin (EU) 2020/1828 muuttamisesta, velvoittaa myös kuntia sekä tuottamaan että ja- kamaan enenevässä määrässä tietoja. Julkisuuslain soveltamisalan laajenta- misen yhteisvaikutuksia tulevan EU-sääntelyn kanssa ei ole mietinnössä ar- vioitu. Kuntaliitto on arvioinut, että yhteisvaikutuksia liittyy ainakin edelly- tettyjen tietojen määrään, laatuun ja julkisuusasteeseen.

Muut mietinnön ehdotukset

Olisiko muilla kuin lain soveltamisalaa laajentavilla ehdotuksilla or- ganisaatione näkökulmasta turvallisuusvaikutuksia ja minkälaisia nämä vaikutukset olisivat?

Eryteisesti kriittisistä toiminnoista vastaavat julkiomisteiset yhtiöt joutuvat lisäämään resurssia hallintoon. Suuri osa toimijoista, johon soveltamisalan laajennus kohdentuu, on henkilöstöresurssiltaan verrattain pieniä.

Salassapitosäännökset eivät mahdollista tällä hetkellä kaiken sellaisen tur- vallisuu tiedon salaamista, jonka avointa leviämistä voidaan muutoin pitää turvallisuuden näkökulmasta epätoivottavana. Tällä hetkellä on vahvoja epäilyksiä, että laitosten alueita on pyritty mm. kuvaamaan. Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen mahdollistaa entistä laajempiin aineistoihin

18)

pääsyn tietopyyntöjen avulla. Kriittisen infrastruktuurin yhtiöiden voimavaroja tulisi kohdentaa tällä hetkellä varautumisen parantamiseen, ei lisätä avoimuutta turvallisuuskriittisissä kohteissa ja aiheuttaa hallinnon kuormittumista.

Lakiehdotus ja säännöskohtaiset perustelut

Huomionne luvuittain lakiehdotukseen ja sitä koskeviin säännöskoh- tasiin perusteluihin?

1 luku

Kuntaliitto kannattaa julkisuuslain sääntelyn kohdentamista tietoon viranomaisten asiakirjassa osana julkisuuslain päivittämistä. Tietopohjainen sääntelyvaihtoehto vastaa nykypäivän asiahallintoa ja joustavoittaa sääntelyä asiakirjapohjaiseen sääntelyyn verrattuna. On kuitenkin todennäköistä, että tietopohjaisuus jonkun verran lisää julkisuusperiaatteen aineellista soveltamisalaa.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota ehdotettuun 1 § 3 momenttiin, jonka mukaan julkisuuslaki ei ota kantaa henkilötietojen julkaisemiseen yleisessä tietoverkostossa. Kuntalain 140 §:n mukaan kunnan toimielimen pöytäkirja pidetään nähtävänä yleisessä tietoverkossa, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Pöytäkirjassa julkaistaan ainoastaan tiedonsaannin kannalta välttämättömät henkilötiedot, jotka poistetaan tietoverkosta oikeasuvaatimus- tai valitusajan jälkeen.

Kuntalain 140 §:n tulkinnassa on osittain nojattu myös voimassa olevaan julkisuuslain 16.3 §:n logiikkaan. On katsottu, että henkilötiedon julkaiseminen yleisessä tietoverkossa olisi mahdollista, jos henkilötiedon julkaiseminen on välttämätöntä päätöksen tiedoksiannon johdosta ja tiedoksiannon kohteella siten oikeus käsitellä ko. tietoja. Toisaalta epäselväksi on jäänyt ko. säännöksen suhde hallintolain päätöksen sisältövaatimukseen. On mahdollista, että kuntalain säännöksen tulkinnanvaraisuuteen on syytä palata ja tarkemmin määrätä välttämättömyyskriteerin sisällöstä.

Soveltamisalan laajentamisen edellytyksiä ja seurauksia on kattavasti yllä käsitelty. Kuntaliitto toteaa vielä eksplisiittisesti suhteessa ehdotettuun 5 §:ään, että soveltamisalan laajentaminen vaatii myös erityislainsäädännön läpikäymistä kuntasektorin eri toimintojen näkökulmasta. Esimerkkinä voidaan mainita jätelain 43 §:n julkisen vallan käytön kielto, joka asettaa jäteyhtiöt laajennetun soveltamisalan johdosta epäselvään tilanteeseen.

18)

2 luku

Kuntaliitto kannattaa ehdotettua muutosta, jossa 10.1 §:n 8 kohdassa lisätään ilmoituksen tekijän tiedot asianosaisten tiedonsaantioikeuden rajoitukseen tietyin edellytyksin. Maininta ilmoituksen tekijän suojaamisesta on lisätty ehdotukseen ennen kaikkea ns. Whistleblower-direktiivin täytäntöönpanon johdosta. Kuntien näkökulmasta ilmeinen tarve ilmoittajan henkilöllisyyden suojaamiselle on havaittu myös laajemmin kunnan valvontatoiminnassa, mm. ympäristöterveyden tarkastusten yhteydessä, eläinlääkäreiden toiminnassa ja rakennusvalvonnassa.

Kiinnitämme huomiota mietinnön perustelutekstiin s. 129, jossa pohditaan asianosaisaseman suhdetta valitusoikeuteen ja keinotekoiseen muutoksenhakuun. Mietinnössä todetaan, ”että kukaan ei voi keinotekoisesta muutoksenhaun turvin laajentaa tiedonsaantioikeuttaan siitä, mikä se yleistä tiedonsaantioikeutta koskevien säännösten mukaan olisi.” Samassa yhteydessä olisi perusteltua myös mainita kunnallisvalituksen vaikutuksia julkisuuslain mukaiseen asianosaisen tiedonsaantioikeuteen. Kunnallisvalitus on kansalaisvalitus (*actio popularis*), ja asianosaisen lisäksi periaatteessa kunnan jokainen jäsen voi sellaisen tehdä. Vaikka kunnan jäsenen kohdalla kunnallisvalitusta tehdessä kyse ei ole keinotekoisesta muutoksenhakusta vaan aidosta muutoksenhakuoikeudesta ja -tilanteesta, muutoksenhakuoikeus ei kunnallisvalituksen yhteydessä perusta asianosaisasemaa. Sen sijaan myös kunnallisvalitus perustaa asianosaisasema suhteessa itse valitusasiaan.

Kuntaliitto kiinnittää asianosaisen tiedonsaantioikeuteen ja itseään koskevien tiedonsaantioikeuteen liittyen lisäksi huomiota ratkaisuun Itä-Suomen HAO 22.12.2023 2891/2023 asiassa S-Pankki ja siinä referoituun EUT:n ennakkoratkaisuun. Ratkaisu koskee lokitietojen tarkastusoikeutta tietosuojanäkökulmasta. Perinteisesti on katsottu, että lokitiedot kuuluvat lokitetujen rekisteröityjen tarkastusoikeuden piiriin ja että lokitiedot muiden henkilöiden osalta tarkastetaan julkisuuslain nojalla. Edellä mainitussa ratkaisussa katsottiin EUT:n myötävaikutuksella, että lokitiedot kuuluvat lokitetujen rekisteröityjen lisäksi myös asianosaisen rekisteröidyn tarkastusoikeuden piiriin tietyin rajoituksin. Tulisi arvioida, vaikuttaako tietosuojasääntelyn mukainen ratkaisu julkisuuslain nojalla tehtyyn arvioon lokitietojen julkisuudesta.

3 luku

Ehdotetun 12.1 §:n 7 kohdan mukaan tiedonsaanti pöytäkirjasta alkaisi, kun se on hyväksytty, jollei sitä ole laadittu asian valmistelemiseksi tai viranomaisen sisäistä työskentelyä varten. Kunnanhallinnossa pöytäkirja liitteinen on keskeinen tiedonvälityksen asiakirja, josta syystä kiinnitämme erityistä huomiota sääntelyn selkeyteen pöytäkirjan osalta.

18)

Kunnanhallinnossa toimielimen pöytäkirjan sisällöstä ennen tarkastusta päättää viime kädessä puheenjohtaja. Puheenjohtaja omalta osaltaan allekirjoittamalla hyväksyy pöytäkirjan sisällön tarkastettavaksi. Pöytäkirjanpitäjä allekirjoituksellaan toimii pöytäkirjan varmentajana. Pöytäkirjaa tarkastetaan toimielimen päättämällä tavalla, useimmiten pöytäkirjatarkastajien toimesta tai seuraavassa toimielimen kokouksessa. Pöytäkirjan tarkastamisella on tärkeä oikeusvaikutus, sillä päätöksen katsotaan syntyneen vastan sitä koskevan pöytäkirjan tarkastamisella. Kuntaliitto pitää perusteltuna sitoa julkiseksituloajankohta pöytäkirjan tarkastamiseen oikeusvaikutusten takia.

Ehdotettu pöytäkirjan hyväksyminen on epäselvä määritelmä, joka saattaa viitata sekä pöytäkirjan sisällöstä vastuussa olevan puheenjohtajan sisällölliseen hyväksyntään, pöytäkirjanpitäjän varmentamistoimeen että pöytäkirjatarkastuksen jälkeiseen tilaan. Katsomme, että mikäli sääntelyä halutaan päivittää täältä osin, olisi syytä perusteluissa yksiselitteisesti ottaa kantaa siihen, mihin ajankohtaan sääntelyssä viitataan.

4 luku

Ehdotettu 15 § koskee julkisuusperiaatteen ja yksityisyyden suojan yhteensovittamista. Kuntaliitto pitää erittäin myönteisenä, että lainsäädännön tasolla pyritään käytännön soveltajan näkökulmasta ratkomaan perusoikeuspunnintaa vaativaa intressikonfliktia.

Ehdotettu säännös sovittaa kyseisiä perusoikeuksia yhteen kolmiportaiseen malliin - tavanomaisten tietopyyntöjen johdosta myös julkisia henkilötietoja luovutetaan; jos erityisiä riskejä on havaittavissa tai jos syntyy perusteltu epäily tietojen väärinkäytöstä, viranomaiselle säädetään selvittämisvelvollisuus; ja kolmannella tasolla kielletään henkilötietojen luovuttamista tilanteissa, joissa on ilmeistä, että luovutuksensaajalla ei ole oikeutta niitä käsitellä.

Kuntien toiminnan kannalta kiinnitämme huomiota ensinnäkin siihen, että henkilötietojen luovutustilanteissa kunnissa tietopyynnön kohteena olevien henkilötietojen määrä saattaa monesti nousta varsin suureksi ilman erityisiä syitä tai oletettuja haittavaikutuksia. Nämä tilanteet liittyvät esimerkiksi paikkatietojen käsittelyyn kaavoituksessa tai maankäytössä. Kartta- ja kaavatiedostot sisältävät huomattavia määriä henkilötietoja. Pyydettyjen tietojen määrä ei yksinomaan saa toimia indikaattorina viranomaisen ehdotetun pykälän mukaiselle erityiselle selvittämisvelvollisuudelle.

Toiseksi katsomme, ehdotetun 15.1 § 2 kohtaan viitaten, että perusteltu epäily henkilötietojen väärinkäytöstarkoituksesta usein saattaa syntyä

18)

muiden seikkojen perusteella kuin käsillä olevan pyynnön perusteella. Ehdotettu säännös vaatii nyt, että perusteltu epäily väärinkäytöstä voidaan perustella viitaten esitettyyn tietopyyntöön. Käytännössä esimerkiksi tietopyynnön taustalla olevan tahon aikaisempi toiminta voi usein olla ratkaiseva tekijä perustellun epäilyn osalta, vaikka itse esitettyyn tietopyyntöön sinänsä ei liittyisi epäselvyyksiä. Katsomme, että perusteltu epäily väärinkäytöstaroituksesta tulee voida kiinnittää myös muihin seikkoihin kuin tietopyynnöstä ilmeneviin seikkoihin.

Ehdotetussa 16.1 §:ssä annetaan kunnille ja kuntayhtymille mahdollisuus hallintosäännöissään delegoida tiedon antamista koskevan toimivallan edelleen sekä toimielimelle että suoraan viranhaltijalle. Kuntaliitto katsoo, että uudistus on tältä osin hyvä ja tarpeellinen, ja on omiaan myös selkeyttämään vallankäytön rajat kunnissa.

Kiinnitämme kuitenkin huomiota ehdotetun delegointivaltuutuksen yhteisvaikutuksiin ehdotettujen muutoksenhakusäännösten kanssa. Mikäli kunta tai kuntayhtymä 16 §:n mukaisesti delegoi valtaa ratkaista tietopyyntöjä suoraan viranhaltijalle on luonnollista, että myös ratkaisut tietopyyntöjen aiheutetuista maksuista noudattaa kunnassa samoja periaatteita. Maksujen periaatteista ja taksoista päätetään valtuustotasolla, mutta maksun asettaminen yksittäiselle tietopyynnölle kuuluu tietopyynnöstä vastuussa olevan toimielimen tai viranhaltijan toimivaltaan.

Kun muutoksenhaun osalta ehdotetaan maksujen osalta käytettäväksi hallintolain mukaista oikaisuvaatimusta saattaa käytännössä tulla tilanteita, että oikaisuvaatimustaho jää epäselväksi kunnassa. Hallintolain 49 d §:n mukaan oikaisuvaatimus tehdään sille viranomaiselle, joka on päätöksen tehnyt. Sen sijaan kuntalain 134 §:n mukaan kunnanhallituksen, lautakunnan ja valiokunnan, niiden jaoston sekä niiden alaisen viranomaisen päätökseen tyytymätön saa hakea siihen oikaisua. Kuntalain mukainen oikaisuvaatimus tehdään edellä mainitun toimielimen ja sen jaoston sekä sen alaisen viranomaisen päätöksestä asianomaiselle toimielimelle.

Kuntalain mukainen oikaisuvaatimus viedään siten aina toimielimelle käsiteltäväksi, kun taas hallintolain mukainen oikaisuvaatimus käsitellään tai voidaan käsitellä itse-oikaisutyypisessä siinä viranomaisessa, missä päätös alun perin on tehty. Viranhaltija voi toimia itsenäisenä viranomaisena. Kuntahallinnon näkökulmasta jää ehdotetussa lainsäädännössä epäselväksi sekä maksupäätösten delegointimahdollisuus että maksupäätöksiin kohdistuvien oikaisuvaatimusten oikea käsittelytaho.

Koska vastaava sääntelytapa on yleistymässä, katsomme, että oikaisuvaatimuksen käsittelyyn liittyvät menettelylliset epäselvyydet tulisi julkisuuslain

18)

osalta ratkaista selkeästi lainsäädännön tasolla. Vastaavanlainen säännös hallintolain mukaisesta oikaisuvaatimuksen käytöstä kunnassa on sisällytetty esimerkiksi elintarvikelakiin (297/2021) ja tupakkalakiin (549/2016). Säännökset ovat aiheuttaneet epäselvyyttä ja johtaneet epävarmaan tulkin-
tatilanteeseen.

Toteamme myös, että ehdotettu 16.4 § momentti jää epäselväksi suhteessa tilanteisiin, jossa tiedon antamista koskeva toimivalta on delegoitu suoraan viranhaltijalle. Ehdotettu momentti edellyttää, että tietyissä tilanteissa vi-
ranomaisen henkilöstöön kuuluva tai muutoin viranomaisessa antaa tietoa mahdollisuudesta siirtää asia viranomaisen ratkaistavaksi. Jos toimivalta on delegoitu viranhaltijalle, on viranhaltija momentissa tarkoitettu viranhaltija, eikä tietopyynnön siirrosta olekaan kysymys vaan ainoastaan hallintopää-
töksen vaatimisesta. Vastaava velvoite sisältyy ehdotettuun 16.5 §:ään. Asia tulisi selkeyttää vähintään perusteluissa.

Kuntaliitto katsoo vielä, että 16 §:ssä ehdotetun muutoksenhakukelpoiseen päätökseen tähtäävän menettelyn suhde soveltamisalan laajentamiseen jää epäselväksi. Ehdotetusta 16.1 §:sta ei ilmene kenelle laajennetun sovelta-
misalan piiriin kuuluva julkisomisteinen yhtiö siirtää tietopyyntönsä valitus-
kelpoista päätöstä varten. Ehdotuksesta ei ilmene onko tarkoitus, että vali-
tuskelpoisen päätöksen mekanismit ml. virkavastuu tulisi löytyä yhtiöstä, ja miten esimerkiksi osakeyhtiölainsäädäntö tähän suhtautuu. Ehdotuksesta ei
myöskään ilmene, että emo-organisaatiolle oltaisiin lisäämässä toimival-
tuuksia puuttua konserniin kuuluvien itsenäisten yhtiöiden päätöksiin.

Kuntaliitto pitää ehdottoman tarpeellisena ja hyvänä ehdotetun 16.5 § sään-
nös, jonka mukaan viranomaisen voi kieltäytyä tietopyynnön toteuttami-
sesta, mikäli tietopyyntö edellyttäisi viranomaiselta lain tarkoitus huomioon
ottaen ilmeisen kohtuuttomia toimia.

5 luku

6 luku

7 luku

Kuntaliitto pitää tarpeellisena ehdotetun 33.3 §:n lisäys salassa pidettävien
tietojen luovutusehtoihin. On perusteltu, että erittäin tärkeiden yleisten etu-
jen vuoksi viranomaiselle annetaan mahdollisuus yksittäistapauksessa luo-
vuttaa salassa pidettävää tietoa. Pidämme myös perusteltuna pykälässä
auki kirjattu poikkeus vaitiolovelvollisuuteen, ja sitä kautta ymmärrettävä
valtuutus luovuttaa salassa pidettävää tietoa yksittäistapauksessa myös
verkon välityksellä.

18)

Katsomme, että kun salassapitosäännöksiä avataan ja tarkastellaan uudelleen, on perusteltua myös pohtia 33.3 § säännöksen suhdetta salassapitoperusteisiin. On mahdollista, että ehdotettua luovutusmahdollisuutta ei ole tarpeen soveltaa kaikkien salassapitoperusteiden kohdalla.

8 luku

Ehdotettuun säännökseen muutoksenhausta liittyy kunnan näkökulmasta epäselvyyksiä tietopyyntöjen maksujen osalta. Ehdotettu 41 § vastaa pääosin voimassa olevaa julkisuuslain säännöstä, mutta jää luettuna yhdessä muiden ehdotettujen muutosten kanssa epäselväksi.

Oikaisuvaatimus kohdistuu aina päätökseen. Maksun määräämisestä harvoin käytännössä tehdään erillistä viranomaisen päätöstä kunnissa ja sen takia jää epäselväksi, mihin oikeustoimeen oikaisuvaatimus käytännössä kohdistuu.

Ehdotetun 16 §:n mukaan kunta voisi tulevaisuudessa delegoida toimivaltaa julkisuuslain nojalla suoraan viranhaltijalle. Voimassa olevassa lainsäädännössä edellytetään, että toimivalta delegoidaan ensin toimitielimelle, joka voi tätä toimivaltaa itse delegoida eteenpäin (sub-delegointi). Jos kunta ehdotetun mukaisesti hallintosäännössä delegoi valtaa päättää tietopyynnöstä suoraan viranhaltijalle jää epäselväksi, missä toimitielimessä mahdollinen hallintolain mukainen oikaisuvaatimus tulisi käsitellä. Ongelma on käsitelty yllä 16 §:n alla.

Edelleen ehdotettu muutoksenhakusäännös ei poista kunnissa laajasti ongelmia aiheuttava haaste tietosuojasääntelyn ja julkisuussääntelyn mukaisien muutoksenhakekeinojen päällekkäisyydestä. Käytännössä on usein epäselvä minkä lain nojalla henkilö on pyytänyt tietoja ja mitä muutoksenhakujärjestelmää tulisi soveltaa. Jos viranomaisen ei selvittämisyrytyksistä huolimatta saa lainvalintaan selvyttä tulisi lainsäädännössä olla kannanotto epäselvien tilanteiden muutoksenhaun ensisijaisuudesta.

Muut huomiot

Kuntaliitto katsoo, kuten edellä on todettu, että salassapitosäännösten tarkastelu lainvalmistelumenettelyssä on ehdottoman tarpeen ennen ehdotetun julkisuuslain voimaantuloa. Salassapitosäännösten uudelleentarkastelu on tarpeen sekä yhteiskunnan turvallisuustilanteen muutosten vuoksi että ehdotetun soveltamisalan laajenemisen takia. Korostamme, että salassapitosäännösten tarkastelu tulisi tapahtua ja valmistua ennen uuden julkisuuslain voimaantuloa. Korostamme myös, että tarkastelu tulisi tehdä yhteistyössä käytännön turvallisuustyötä tekevien organisaatioiden kanssa, kuten kaupunkien ja kuntaorganisaatioiden kanssa.

18)

SUOMEN KUNTALIITTO

Juha Myllymäki
Johtaja, Lakiasiat

Ida Sulin
Johtava juristi

Pirkka-Petri Lebedeff
Johtava juristi