

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)?**

Museovirasto kiittää mahdollisuudesta lausua julkisuuslain ajantasaistamista koskevasta työryhmän mietinnöstä.

Museovirasto katsoo mietinnön pääasiallisten ehdotusten olevan pääosin erittäin kannatettavia, ja niitä tukevat yleisperustelut kattavia ja hyvin perusteltuja. Samoin jaksossa 10 on kattavasti perusteltu mietinnössä ehdotettuja julkisuusperiaatteen ja yksityisyyden suojan yhteensovittamisen keinoja, jotka Museoviraston näkemyksen mukaan ovat oikeasuhtaisia säilyttäen kummankin perusoikeuden ytimen.

Sen sijaan erityisesti julkisuuslain soveltamisalan laajentamista koskevissa ehdotuksissa ja perusteluissa Museovirasto haluaisi kiinnittää huomiota soveltamisalan tarpeettomaan tiukkaan rajaukseen, mitä tulee julkista hallintotehtävää hoitaviin tahoihin.

Mietinnössä on esitetty erillistä soveltamisalan rajausta kilpailullisen toiminnan osalta. Museovirasto katsoo, että nyt ehdotettu rajausta julkisuuslain soveltumiselle on liian laveasti muotoiltu. Lopputuloksena julkisuuslain soveltamisala ei Museoviraston käsityksen mukaan juuri lainkaan laajenisi julkista hallintotehtävää suorittavien yhteisöjen ja säätiöiden osalta, sillä suurin osa niistä harjoittaa joko pelkästään tai suurelta osin kilpailullista toimintaa. Museovirasto katsoo, että mietinnössä sivulla 40 esille tuotu riittävä siirtymäaika lain soveltamisen aloittamiselle on riittävä ja huomattavasti oikeasuhtaisempi tapa ratkaista kilpailuasetelmaan liittyvät julkisuuslain soveltamisalan laajentamiseen liittyvät ongelmat. Tällöin mahdollistetaan tapauskohtainen poikkeavan erityislainsäädännön laatiminen, jossa on mahdollista täsmällisemmin määrittää sellaisia julkisyhteisön määräysvallassa olevien yhteisöjen tai säätiöiden toimialoja, joiden tulisi erityisesti kuulua julkisuuslain soveltamisalaan (mietintö s. 39).

Mietinnössä ehdotettu tapa määritellä kilpailullinen toiminta ja siten tältä osin lain soveltamisala on kytketty ”muussa kuin kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan” käsitteeseen. Kyseinen käsite on lain tasolla ensi kerran määritelty kuntalain uudistuksen yhteydessä vuonna 2013 (HE 32/2013). Vaikka sinänsä tietyt toimet rajataan käsitteen määritelmässä selkeästi kilpailutoiminnan ulkopuolelle, on kuntalain esitöissäkin nimenomaisesti todettu, että ”Pykälässä ei määriteltäisi tarkemmin, mitä tarkoitetaan toiminnalla kilpailutilanteessa markkinoilla, koska yleispätevää määrittelyä ei ole olemassa. (HE 32/2013 s. 31)”. Käsitteen sisältämä poissulkumenetelmä ei ole selkeä ja tarkkarajainen, mikä aiheuttanee jatkossa tulkintaongelmia sen suhteen, kuuluuko jokin tietty toiminta tai asiakirja julkisuuslain soveltamisalan piiriin vai ei. Näin ollen tavoite julkisuuslainsäädännön soveltamisalan selkeyttämisestä ei tältä osin Museoviraston näkemyksen mukaan voi tosiasiallisesti toteutua.

Mietinnön sivulla 83 referoitu Ruotsin lainsäädäntöratkaisu sen sijaan osoittaa, että Suomessakaan ei ole ilmeistä tarvetta julkisuuslain soveltamisalan rajoitukselle koskien organisaatioita, jotka toimivat kilpailluilla markkinoilla, vaan riittävän pitkä siirtymäaika tarvittavan erityislainsäädännön laatimisen mahdollistamiseksi ja salassapitosäännösten hyödyntäminen ovat riittäviä keinoja turvaamaan liiketoimintaa kilpailluillakin markkinoilla. Tämä on todettu myös työryhmän mietinnössä myöhemmin sivulla 111, jossa todetaan, että kilpailtua toimintaa koskevat liikesalaisuudet julkisen hallintotehtävän osalta voitaisiin suojata kuitenkin lain salassapitoperusteiden nojalla. Näin ollen tosiasiallista tarvetta soveltamisalan rajaukselle ei mietinnön perusteluidenkaan valossa vaikuttaisi olevan.

Mietinnön ehdotuksen mukaan soveltamisalan rajausta tarkoittaisi käytännössä myös sitä, että julkisuuslakia ei sovellettaisi mihinkään sellaisen julkisyhteisön, valtion liikelaitoksen tai julkisyhteisöjen yhteisessä määräysvallassa olevan yhtiön tai säätiön toimintaan, jonka toiminta olisi kokonaisuudessaan kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa. Museovirasto kuitenkin katsoo, että ainakin joissakin (joskin oletettavasti melko harvinaisissa) tilanteissa myös tällaisten yhteisöjen tai säätiöiden tekemä toiminta voi olla perustuslain 124 §:n mukaista julkisen hallintotehtävän suorittamista. Kategorinen rajausta soveltamisalan ulkopuolelle ei Museoviraston näkemyksen mukaan palvele parhaimmalla tavalla yksityisen taloudellisen edun (omistusoikeus) ja julkisuusperiaatteen perusoikeuksien yhteensovittamista. Salassapitosäännösten hyödyntäminen ja tarvittaessa erityislainsäädännön laatiminen ovat Museoviraston näkemyksen mukaan riittäviä keinoja turvata taloudellinen etu ilman, että kajotaan liian syvälle julkisuusperiaate-perusoikeuteen.

Myös silloin, kun kyse on osittain kilpailutilanteessa markkinoilla toimivasta tahosta, on odotettavissa vaikeuksia julkisuuslain soveltamisalan arvioinnissa. Mietinnön sivulla 112 on tunnustettu, että erottelu kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan ja muun toiminnan välillä voi sisäisen hallinnon asiakirjoissa olla haastavaa. Museoviraston näkemyksen mukaan tämä edelleen korostaa sitä, että nyt ehdotettu sääntelymalli ei ole paras vaihtoehto kahden osittain ristiriitaisen perusoikeuden yhteensovittamiseksi.

## 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?**

Ei lausuttavaa.

**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?**

Ei lausuttavaa.

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

Ei lausuttavaa.

## Muut mietinnön ehdotukset

**Olisiko muilla kuin lain soveltamisalaa laajentavilla ehdotuksilla organisaationne näkökulmasta turvallisuusvaikutuksia ja minkälaisia nämä vaikutukset olisivat?**

Ei lausuttavaa.

## Lakiehdotus ja säännöskohtaiset perustelut

**Huomionne luvuittain lakiehdotukseen ja sitä koskeviin säännöskohtaisiin perusteluihin?**

### 1 luku

- 5 §: ks. kommentit kohdasta "Yleisperustelut".
- 6 §: Museovirasto pitää ehdotetun 6 § 2 momentin muotoilua erittäin hyvänä muutoksena ja selvennyksenä siihen, miltä osin esim. sisäisen työskentelyn materiaali kuuluisi julkisuuslain soveltamisalan piiriin. Nykyisen julkisuuslain 5 § 3 momentin 2) kohta on Museoviraston näkemyksen mukaan ollut epäselvä.

### 2 luku

- 8 §: Museoviraston näkemyksen mukaan säännöksen uudelleenmuotoilu nyt ehdotetulla tavalla ja sanamuodoilla saa aikaan sellaisen vaikutelman, että osajulkisuuden ala kaventuisi jatkossa. Museovirasto kannattaa nykyisen julkisuuslain 10 § virkkeiden erottamista omiksi momenteikseen, mutta katsoo, että nykyinen sanamuoto olisi säilytettävä sellaisenaan myös uudessa 2 momentissa.

- 9 §: Museovirasto pitää ehdotettua 9 § erittäin kannatettavana ja selkeyttävänä lisäyksenä verrattuna nykyiseen julkisuuslakiin. Uusi 9 § korostaa Museoviraston näkemyksen mukaan hyvin sitä, että vaikka jokin tieto tai asiakirja ei itsessään suoraan olisikaan julkisuuslain nojalla vielä tullut julkiseksi tai muutoin sen soveltamisalan piirissä, perustuslain 12 § 2 momentin lähtökohta viranomaisten toiminnan julkisuudesta tulee silti aina ottaa huomioon tiedonjakamiseen liittyvien tehtävien yhteydessä.

### 3 luku

Museovirasto katsoo erittäin hyväksi muutoksen, jossa julkisuuslain olennaisin oikeusvaikutus (tiedonsaantioikeus) on siirretty lukuun 2 heti yleisten säännösten perään ja tiedonsaantioikeuden alkamista koskeva sääntely alemmas 3 lukuun. Tämä järjestys korostaa Museoviraston näkemyksen mukaan julkisuuslain ydinperiaatteita (viranomaisten asiakirjoihin sisältyvään tietoon liittyvä lähtökohtainen julkisuus ja tiedonsaantioikeus) oikealla tavalla. Lisäksi Museovirasto katsoo, että luvun nimeäminen uudelleen (tiedonsaantioikeuden alkaminen vs. julkiseksi tuleminen) on erittäin hyvä uudistus, joka tuo selkeämmin esille sen, että oikeusvaikutuksellisesti julkisuuslainsäädännössä on kyse korostetusti nimenomaan tiedonsaannin (= viranomaistoiminnan valvonnan ja sananvapauden käyttämisen) laajasta toteutumisesta.

### 4 luku

- 15 §: Museovirasto katsoo, että tietosuojalainsäädännön ja julkisuuslainsäädännön yhteensovittamiselle pyhitetty oma erillinen pykälänsä on erittäin tervetullut ja asiaan vaikuttavaa sääntelykokonaisuutta selkeyttävä ratkaisu. Myös 15 § asiallinen sisältö on muotoiltu Museoviraston näkemyksen mukaan onnistuneesti. Tarpeettomista tiettyjä tietojen antamistapoja tai tiedon sijaintia koskevista rajoitteista on luovuttu, mikä Museoviraston näkemyksen mukaan helpottaa kaikenlaisten julkisuuslain ja henkilötietojen suojan välisten punnintatilanteiden ratkaisua sekä helpottaa huomattavasti tietopyyntöihin vastaamista ja säästää hallinnollisia resursseja. Toisaalta uuden säännöksen riskinä on, että henkilötietoja sisältävien tietopyyntöjen käsittely jopa vaikeutuu, kun joudutaan nykyistä tarkemmin arvioimaan erityisiä riskejä ja perusteltua epäilyä. Nykyisin joudutaan arvioimaan "vain" sitä, että onko pyytäjällä oikeus tietosuojalainsäädännön perusteella saada henkilötiedot vai ei.

- 16 §: Museovirasto kannattaa 16 § 5 momenttiin ehdotettu säännöstä, jonka perusteella viranomaisen voi kieltäytyä julkisen tiedon antamisesta, jos tietopyynnön toteuttaminen edellyttäisi viranomaiselta lain tarkoitus huomioon ottaen ilmeisen kohtuuttomia toimia.

- 17 §: Mietinnön perustelujen mukaan säännös vastaisi pääosin voimassa olevan lain 15 §:ää, mutta sitä selkeytettäisiin ja täydennettäisiin. 17 § 1 momentissa säädettäisiin nyt voimassa olevaa lakia vastaavasti mahdollisuudesta siirtää tietopyyntö asiakirjasta, jonka on laatinut toinen viranomaisen tai joka kuuluu toisen viranomaisen käsiteltävänä olevaan asiaan. Muutoksena voimassa olevaan lakitekstiin nähden muutoksena olisi, että ehdotetussa pykälässä säädettäisiin nykyistä tarkemmin siitä, millä edellytyksellä viranomaisen voi siirtää toisen viranomaisen laatimaan asiakirjan sisältämään tietoon kohdistuvan tietopyynnön. Erityisen merkittävä on pykälän sanamuodon muutos, jossa siirtäminen olisi jatkossa mahdollista vain, jos siirtämiselle on olemassa "perusteltu syy".

Museoviraston näkemyksen mukaan ehdotettu muutos olisi toisen viraston laatimaa asiakirjaa hallussaan pitävän viranomaisen kannalta vaatimusten kiristys verrattuna nykytilaan ainakin lakitekstin tasolla. Asialla on Museoviraston näkökulmasta merkitystä erityisesti siksi, että siirtämisveloitteen kiristymisestä seuraa yhtäältä lisää asiakirjahallinnollista työtä ja on toisaalta päätösvallan menettämistilanne, jossa jatkossa Museoviraston omistakin asiakirjoista voisi helpommin luovuttaa tietoa joku toinen viranomainen.

Museovirasto katsoo, että tulisi vielä pohtia, ovatko nyt ehdotetusta muutoksesta kansalaisille ja avoimuudelle koituvat hyödyt suurempia kuin niistä viranomaisille ja muille veloitetuille aiheutuvat haitat ja riskit.

## 5 luku

- 21 §: Museovirasto katsoo, että pykälän otsikon muutos nykytilaan verrattuna on erittäin kannatettava, sillä se pehmeämmällä ilmaisullaan ("valmistelu" vs. "keskeneräinen asia") korostaa viranomaisen tiedotusvelvollisuutta.

- 22 §: Ehdotettu 22 § 1 momentti on Museoviraston näkemyksen mukaan erittäin hyvä ja tarpeellinen lisäys julkisuuslakiin, sillä nykyisin minkään henkilötietojen julkaiseminen avoimessa tietoverkossa on juridiselta statukseltaan ollut hyvin kyseenalaista ja epäselvää monessa virastossa, Museovirasto mukaan lukien. Suuressa osassa yksittäisiä virastoja koskevia erityislakeja ei ole yhtäkään säännöstä henkilötietojen julkaisemiseen avoimessa tietoverkossa liittyen, minkä vuoksi edes rajatun julkaisumahdollisuuden säätäminen viranomaistietojen julkaisuutta koskevassa yleislainsäädännössä on Museoviraston näkemyksen mukaan hyvin tarpeellista ja perusteltua, erityisesti ennen kuin kaikki erityislait ovat ehtineet käymään lävitse päivityskierroksen, jossa myös henkilötietojen rooli ja asema on otettu huomioon.

Museovirasto katsoo kuitenkin, että 22 § 1 momentin hyödynnettävyys kaventuu olennaisesti ja tarpeettomasti 22 § 2 momentin säännöskohtaisissa perusteluissa esitetyn perusteella. Perusteluissa on todettu, että "saatettaessa momentissa tarkoitettuja viranomaisen tuottamia tietoja yleisessä tietoverkossa jokaisen saataville yksityiselämän ja henkilötietojen suojasta tulisi ensisijaisesti huolehtia siten, että henkilötiedoista poistettaisiin tai korvattaisiin suorat henkilötiedot, eli esimerkiksi tieto asianosaisten nimestä". On totta, että suorien henkilötietojen julkaiseminen ei useinkaan ole olennaista tai tarpeellista viranomaisten tuottaman tiedon verkkojulkaisemisen tarkoituksen osalta, mutta kaikkien suorien henkilötietojen kategorinen rajaaminen julkaisumahdollisuuden ulkopuolelle on Museoviraston näkemyksen mukaan liian pitkälle menevä ja 22 § 1 momentin tarkoituksen pitkälti vesittävä keino pyrkiä takaamaan henkilötietojen suoja. Kuten mietinnössäkkin on todettu, kyse on nimenomaan julkisista henkilötiedoista, joiden osalta suojan tarve on lähtökohtaisesti pienempi kuin salassa pidettävien henkilötietojen osalta. Museovirasto katsookin, että jatkotyössä tulisi vielä kiinnittää erityistä huomiota 22 § 2 momentin säännöskohtaisten perustelujen muotoiluun ja sanavalintoihin.

## 6 luku

- 26 §: Museovirasto kannattaa ehdotettua selvennystä pykälän otsikointiin. Lisäksi Museovirasto katsoo, että säännöksen sanamuodon täsmennys ja selkeytys siten, että viittaus salassapitomääräyksiin korvattaisiin täsmällisemmällä ilmaisulla tuomioistuimen lain nojalla määräämän oikeudenkäyntiasiakirjan tai siinä olevan tiedon salassapitoon on erittäin kannatettava verrattuna nykytilaan, jossa ilmaisu "viranomaisen on lain nojalla määrännyt salassa pidettäväksi" on saattanut joissakin yhteyksissä saada aikaan virheellisen kuvitelman siitä, että viranomaisilla yleisesti ja laajemminkin olisi paljonkin jonkun muun lain kuin julkisuuslain mukaista harkintavaltaa sen suhteen, mitä tietoja ne katsovat salassa pidettäväksi.
- 29 §: Museovirasto katsoo, että ehdotettu 29 § on erittäin hyvä selvennys ja muutos nykytilaan verrattuna. Nykyisen lain 17 §:n eri momenttien erilaiset sisällöt ovat Museoviraston näkemyksen mukaan olleet epä johdonmukaisessa järjestyksessä sisällöllisesti verrattuna muuhun julkisuuslain rakenteeseen.

## 7 luku

- 32 §: Museovirasto ei katso tarkoituksenmukaiseksi kategorista velvoitetta säilyttää 32 § 2 momentissa ehdotettua suostumusta pysyvästi. Museovirasto pohtii, miksi suostumus olisi säilytettävä pysyvästi, mikäli itse asiakirja tai siinä oleva tieto ei ole pysyvästi säilytettävä?
- 35 §: Museovirasto katsoo, että tämä uusikaan ehdotettu säännös liittyen arkistoidun viranomaisaineiston käyttöön ei ole sen paremmin yhteneväinen esim. tietosuojasäätelyssä sivistys- ja kulttuurialalle annettujen erivapauksien kanssa kuin nykyisessä julkisuuslaissa oleva 27 §. Esimerkiksi tietosuoja-asetuksessa ja sen pohjalta säädetyssä kotimaisessa tietosuojalaissa "tutkimus" -käsitettä on eritelty tarkemmin (tieteellinen ja historiallinen tutkimustarkoitus). Tarkoittaako näiden etumääritteiden puuttuminen sitä, että julkisuuslain nojalla on mahdollisuus hyödyntää salassa pidettävää materiaalia myös muunkinlaiseen tutkimukseen yllä mainittuja lakeja laajemmin, eli esimerkiksi yksityiseen sukututkimukseen tai muuhun vastaavaan?
- 36 §: Ks. kommentit edelliseen pykälään liittyen. Ehdotettu 36 § ei Museoviraston näkemyksen mukaan ole nyt yhteismitallinen ehdotetun 35 § kanssa, kuten eivät nykyisetkään julkisuuslain 27 § ja 28 §. Salassapidon ja tutkimuksellisten intressien yhteensovittamiseen liittyvien pykäliden epäselvyys on saanut aikaan vaikutelman, ettei kyseisten pykäliden soveltamisessa ole ollut ongelmaa, kun tosiasiansa niitä ei vain niiden vaikeaselkoisuudesta ja monitulkintaisuudesta johtuen ole voitu soveltaa ja siten kokemuksia asiasta ei juurikaan ole.
- 38 §: Museovirasto pitää 38 § 1 momenttiin ehdotettua selventävää säännöstä siitä, että viranomaisen asiakirjaan sisältyvää tietoa ei saa pitää salassa, kun salassapidolle ei enää ole perustetta erittäin kannatettavana. Museovirasto katsoo, että ehdotettu selvennys edistää ja parantaa julkisuuslaissa lähtökohtana olevan julkisuusperiaatteen toteutumista.

## 8 luku

Ei lausuttavaa.

## Muut huomiot

### **Muut mahdolliset huomionne?**

Yleisesti ottaen Museovirasto katsoo, että mietinnössä on ansiokkaasti otettu huomioon henkilötietojen suoja ja että mm. henkilötietojen käsittelyperustetta on läpi julkisuuslain mietitty useassa eri kohdassa. Tämä osaltaan helpottaa ja selkeyttää viranomaisten toimintaa, kun perusteet tiedon käsittelylle on mainittu suoraan lain esitöissä.

Roihankorpi Roni  
Museovirasto