

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)?**

Julkisuuslain sääntelyn ajantasaistaminen on erittäin kannatettavaa ja ehdotuksen jaksoon kolme kirjattu tavoitteet ovat kokonaisuutenaan kannatettavia. Sääntelyn täsmentäminen suhteessa tietosuojasääntelyyn on myös erittäin tervetullutta. Samoin viranomaisen asiakirjan käsitteen täsmentäminen ja ajantasaistaminen. Myös ajatus julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta on lähtökohdiltaan kannatettava. Esitetty soveltamisalan laajennus on kuitenkin suhteellisen laaja ja sen vaikutuksia on vaikea arvioida. Erityisesti ratkaisu, jolla julkisuuslain soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi julkisen tahon määräysvallassa oleviin yhteisöihin, vaikuttaa osin ongelmalliselta.

Mietinnössä nostetaan esiin, että Suomen turvallisuusympäristöön on kohdistunut viime aikoina perustavanlaatuisia muutoksia, jonka vuoksi erilaisia turvallisuusvaikutuksia koskevaa arviointia on syytä täydentää mietinnöstä saatavan palautteen perusteella. Tämä on tärkeä huomio ja kyseinen arviointi onkin syytä tehdä huolellisesti.

### **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?**

Soveltamisalan laajentumisen vaikutuksia on vaikeaa arvioida. Kuten mietinnössä todetaan, on tilanteita, joissa on haastavaa määritellä täsmällisesti sitä, miltä osin toiminta on osa julkisen hallintotehtävän hoitamista. Tämä johtaa siihen, että ehdotuksen tavoitteeksi asetettu sääntelyn selkeyttäminen ei toteudu soveltamisalan laajentamista koskevan sääntelyn osalta. Vaikka julkista hallintotehtävää hoitavien toimijoiden on lähtökohtaisesti kyettävä nykyisinkin tunnistamaan, miltä osin toiminnassa on kyse julkisesta hallintotehtävästä, on oletettavaa, että julkisuuslain sääntelyn soveltaminen tulee tuomaan tämän kysymyksen esille uudella, aiempaa tarkkarajaisempaa määrittelyä vaativalla tavalla.

**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?**

Ehdotetun sääntelyn vaikutuksia on haastavaa arvioida myös siltä osin, kuin kyse on soveltamisalan laajentamisesta julkisyhteisön määräysvallassa oleviin yhteisöihin. Ehdotuksen mukaan soveltamisalan ulkopuolelle jäisi taloudellinen toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla. Taloudellinen toiminta on EU-oikeudesta peräisin oleva käsite, jonka tulkinta ei ole yksiselitteistä. Myös siihen, milloin kyse on toiminnasta kilpailutilanteesta markkinoilla, voi liittyä tulkinnanvaraisuutta. Erityisen haastavia tulkintatilanteita voi syntyä niissä tapauksissa, joissa osa toiminnanharjoittajan toiminnasta kuuluu soveltamisalan piiriin ja osa ei. Näissä tilanteissa julkisuuslain soveltamisalan laajentamisella voisi mahdollisesti olla vaikutusta myös eri tyyppisten toiminnanharjoittajien väliseen kilpailuneutraliteettiin. Lisäksi näissä tilanteissa myös julkisuuslain soveltamisesta koitua hallinnollinen taakka saattaa kasvaa erityisen merkittäväksi. Yhtenä esimerkkinä tapauksesta, jossa odotettavissa on edellä mainittuja ongelmia, voidaan mainita julkisuuslain soveltaminen Alko Oy:n toimintaan. Alko Oy:n toiminta on markkinaehtoisesti tapahtuvaa alkoholijuomien vähittäismyyntitoimintaa, joka kohdistuu suoraan kuluttaja-asiakkaisiin. Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan Alko Oy:n toiminta ei ole luonteeltaan sellaista, että julkisuuslain soveltaminen sen toimintaan olisi erityisesti perusteltua, varsinkin kun otetaan huomioon julkisuuslain soveltamisesta Alkolle aiheutuva erityinen hallinnollinen taakka.

**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?**

Salassapitosäännösten tarkastelu kokonaisuutena oli rajattu työryhmän toimeksiannon ulkopuolelle. Salassapitosäännöksiä olisi kuitenkin tarpeen tarkastella laajemmin muun muassa liittyen muuttuneeseen turvallisuusympäristöön.

## Muut mietinnön ehdotukset

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

Tietopyyntöjä voi olla mahdollista käyttää tarkoituksellisesti viranomaisen kuormittamiseen ja toiminnan häiritsemiseen. Tietopyyntöjen käsittelyyn liittyvät tiukat säännöt voivat tällaisissa tilanteissa olla omiaan heikentämään viranomaisen toimintakykyä. Ehdotettu sääntely ei tarjoa riittäviä ja selkeitä keinoja viranomaisen tarkoituksellisen kuormittamisen estämiseen. Viranomaisten asiakirjoihin sisältyvien virkamiesten kotiosoitteiden luovuttaminen on myös yksi esimerkki asiasta, jota tulisi tarkastella tarkemmin muun muassa suhteessa muuttuneeseen turvallisuusympäristöön.

## Lakiehdotus ja säännöskohtaiset perustelut

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

### 1 luku

Ehdotuksen yleiset säännökset ovat pääosin selkeitä ja kannatettavia. Soveltamisalan organisatorinen laajentaminen on itsessään kannatettavaa, mutta valittu sääntelymalli ei ole ongelmaton.

On myönteistä, että sääntelyssä ei enää liitettäisi viranomaisen asiakirjan käsitettä arkistolain säätelyyn. Esityksen mukaan viranomaisen sisäistä työskentelyä varten laadittujen asiakirjojen osalta viranomaisen asiakirjan käsitteen piiriin kuulumisen ratkeaisi sillä perusteella, ovatko asiakirjan sisältämät tiedot merkityksellisiä julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 21 §:n 1 momentin 2-5 kohdissa tarkoitettujen perusteiden kannalta. Kyseisen lainkohdan mukaiset kriteerit eivät tarjoa lain soveltajalle tietopyyntötilanteessa juurikaan aiempaa konkreettisempia työkaluja. Asiaa olisi syytä vähintäänkin selkeyttää perusteluissa nykyistä laajemmin.

## **2 luku**

Ehdotettu sääntely koskien oikeutta saada tieto viranomaisen asiakirjasta vaikuttaa nykyistä selkeämmältä.

## **3 luku**

Ehdotettu sääntely koskien tiedonsaantioikeuden alkamista vaikuttaa nykyistä selkeämmältä.

## **4 luku**

Ehdotettu sääntely koskien tiedon antamista asiakirjasta vaikuttaa nykyistä selkeämmältä. Erityisesti henkilötietojen suojan ja julkisuusperiaatteen yhteensovittaminen vaikuttaisi selkenevän verrattuna voimassa olevaan säätelyyn.

Ehdotetun 18 §:n 2 momentin mukaan "Jos asian käsittely ja ratkaisu vaativat erityistoimenpiteitä tai muutoin tavanomaista suuremman työmäärän pyydettyjen tietojen määrän, asiakirjoihin sisältyvien salassa pidettävien tietojen tai muun rinnastettavan syyn vuoksi, viranomainen voi pidentää 1 momentissa säädettyä määräaika enintään 30 vuorokauteen." Perusteluiden mukaan "määräaika voitaisiin pidentää myös sellaisissa poikkeuksellisissa normaaliolojen häiriötilanteissa tai poikkeusoloissa, joissa tietopyynnön käsittely voisi aiheuttaa kohtuutonta haittaa viranomaisen toimintakyvylle, jos viranomaisen resurssit olisivat kohdistettu häiriötilanteiden hallintaan". Tämä ei käy selkeästi ilmi ehdotetun pykälän sanamuodosta, vaan vaikuttaa pikemminkin sanamuodon mukaista tulkintaa laajentavalta tulkinnalta. Epäselväksi jää myös se, voisiko määräajan pidentämiseen oikeuttaa lukuisista tietopyynnöistä muodostuva tavanomaista suurempi kokonaistyömäärä.

Tietopyynnön vastaamisen enimmäisaikaa koskevan sääntelyn lisäksi julkisuuslaissa olisi tarpeen säätää mahdollisuudesta rajoittaa tietopyyntöihin vastaamista, kun kyseessä on ilmeisellä tavalla tarkoituksellisesti viranomaisen kuormittamiseen ja toiminnan häiritsemiseen.

## **5 luku**

Ehdotettu sääntely koskien viranomaisen velvollisuutta edistää tiedonsaantia vaikuttaa selkeältä.

## **6 luku**

Salassapitovelvoitteita ja niiden muotoiluja olisi syytä tarkastella kokonaisuutena muun muassa liittyen muuttuneeseen turvallisuusympäristöön.

## **7 luku**

Ehdotettu salassapidosta poikkeamista ja sen lakkaamista koskeva sääntely vaikuttaa pääosin selkeältä.

## **8 luku**

Ehdotettu tiedonantamisesta perittäviä maksuja koskeva sääntely vaikuttaa nykyistä sääntelyä selkeämmältä.

Ehdotuksen mukaan lakia sovellettaisiin julkisia hallintotehtäviä hoitavissa organisaatioissa niihinkin asiakirjoihin, jotka on laadittu ennen lain voimaantuloa ja jotka eivät tuolloin kuuluneet julkisuussääntelyn piiriin. Julkisen tahon määräysvallassa olevien yhteisöjen osalta ehdotuksessa on valittu toisenlainen ratkaisu, eivätkä ennen lain soveltamista laaditut asiakirjat tulisi julkisuuslain sääntelyn piiriin. Asiaa on peruteltu sillä, että kyseiset toimijat eivät ole voineet esimerkiksi asiakirjahallinnossaan ottaa huomioon lain soveltamisesta seuraavia velvoitteita. Tämä perustelu soveltuu olennaisesti myös julkisia hallintotehtäviä hoitaviin toimijoihin. Olisikin perusteltua, ettei julkisuuslakia sovellettaisi myöskään julkisia hallintotehtäviä hoitavissa organisaatioissa niihin asiakirjoihin, jotka on laadittu ennen kyseistä säännöstä koskevan siirtymäajan päättymistä, jos asiakirjat eivät tuolloin muutoin kuuluneet julkisuussääntelyn piiriin.

## **Muut huomiot**

### **Muut mahdolliset huomionne?**

-

Niemi Veli-Mikko  
Sosiaali- ja terveysministeriö

Tervo Kalle  
Sosiaali- ja terveysministeriö