

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?

Lain soveltamisalaan esitetty muutos; julkinen hallintotehtävä, julkisen vallan käyttämisen sijaan, ei aiheuta muutosta lain soveltamisalaan kunnan toiminnassa. Käytännössä kaikki viranomaisen hallussa olevat julkiset asiakirjat ovat julkisia voimassa olevan julkisuuslain mukaan riippumatta siitä, liittyvätkö ne julkisen vallan käyttämiseen tai muihin kunnan tehtäviin.

Käsitteellä on merkitystä yhteisöihin, joihin sovelletaan julkisuuslain säännöksiä niiden hoitaessa julkista hallintotehtävää. Voimassa olevan lain mukaan julkisuuslakia sovelletaan tällaisiin yhteisöihin vain niiden käyttäessä julkista valtaa. Muutosesitys laajentanee selvästi lain soveltamisalaa. Julkisen hallintotehtävän käsitettä ei ole lainsäädännössä määritelty eikä selkeää tulkintakäytäntöä julkisesta hallintotehtävästä ole muotoutunut. Lienee kuitenkin selvää, että julkinen hallintotehtävä kattaa laajemman alueen kuin julkisen vallan käyttäminen.

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?

Julkisuuslain soveltamisalan ulottaminen julkisomisteisiin yhteisöihin aiheuttaisi monia tulkintaongelmia ja johtaisi hallinnollisiin lisätoihin. Käytännössä yhteisöjen asiakirjahallinnossa olisi vaikeaa erottaa ne asiakirjat ja yhteisön toiminta, mihin sovelletaan julkisuuslakia ja mihin ei. Todennäköisesti tulkinnalliset vaikeudet johtaisivat siihen, että lähtökohtaisesti kaikki yhteisöjen

asiakirja-aineisto voisi olla tietopyyntöjen kohteena ja kieltäytymispäätöksistä tehtyjen valitusten myötä yhteisöt joutuisivat toimittamaan laajalti asiakirja-aineistoaan ja antamaan selvityksiä hallinto-oikeuksille. Esimerkiksi hallitusten kokospöytäkirjojen laatiminen ja niiden julkistaminen edellyttäisi merkittäviä muutoksia olemassa oleviin käytäntöihin.

Julkisuuslaki on nykymuodossaan viranomaisille vaikeasti tulkittava, kun arvioidaan liike- ja ammattialueiden piiriin kuuluvia tietoja. On selvää, että useimmille julkisomisteisille yhteisöille tulee haasteelliseksi suoriutua julkisuuslain edellyttämistä velvoitteista. Julkisuuslainsäädännön soveltaminen edellyttäisi, että yhtiöt joutuisivat järjestämään asiakirjahallintonsa samalla tavalla kuin viranomaiset, mistä aiheutuisi yhteisöille merkittäviä kustannuksia ja tarvetta hankkia asiantuntemusta näihin tehtäviin.

Julkisuuslain tarkoitus huomioiden on vaikea nähdä perusteita, minkä vuoksi julkisomisteisten yhteisöjen toiminnan julkisuutta tulisi mietinnössä esitetyllä tavalla laajentaa. Yhtiöiden taloudesta ja omistajakuntien roolista yhtiöiden rahoituksesta ja toimintaan on tälläkin hetkellä saatavissa yleisesti riittävät tiedot. Julkisomisteisten yhtiöiden tilinpäätöstiedot ovat muiden yhtiöiden tavoin julkisia ja kuntaomisteisten yhtiöiden toiminnan julkisuus toteutuu yhteisöjen kunnalle toimittamien asiakirjojen ja kunnan päätösten julkisuuden kautta.

Sen sijaan, että julkisuuslain soveltaminen ulotettaisiin kokonaisuudessaan ja siitä aiheutuvine hallinnollisine velvoitteineen julkisomisteisiin yhteisöihin, voitaisiin näiden yhteisöjen riittävä avoimuus toteuttaa erillisääntelyllä. Julkisuuslakiin tulisi yksilöidä ne tarpeelliseksi katsotut tiedot, jotka yhteisöjen tulisi julkistaa.

Julkisomisteisten yhtiöiden toiminnan avoimuutta voitaisiin lisätä myös säännöksillä, jotka velvoittaisivat näitä yhteisöjä antamaan omistajilleen kaikki ne tiedot, jotka omistaja tarpeelliseksi katsoo. Voimassa olevassa lainsäädännössä julkisomisteisen yhteisön omistajalla ei ole asetettu yksityisomisteisia yhtiöitä laajempaa veloitetta tietojen antamisesta omistajilleen. Julkisomisteisissa yhteisöissä omistajaohjaussääntelyä kehittämällä on mahdollista varmistaa riittävä avoimuus ja toiminnan läpinäkyvyys ilman julkisuuslain soveltamisalan laajentamista.

Mietinnössä ei huomioitu mahdollisia muutostarpeita osakeyhtiölakiin, mitä julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen todennäköisesti edellyttää.

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?

Lakiehdotuksen 28 §:n salassapitoperusteiden kohdissa 7) ja 8) on säädetty erilaisista poikkeusoloihin varautumisesta ja yms. yleiseen turvallisuuteen liittyvistä asiakirjoista. Näiden asiakirjojen salassa pitäminen ei kuitenkaan ole ehdotonta, vaan edellyttää haitallisten vaikutusten arviointia. Kaikki kriittiseen infraan, turvallisuuteen ja huoltovarmuuteen liittyvät asiakirjat tulisi olla ehdottoman salassapidon piirissä.

Muut mietinnön ehdotukset

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

Edellä todetun tavoin turvallisuuteen liittyvän infran ja muiden kriittisten toimintojen turvallisuusasiat ja yleensä turvallisuuteen liittyvät tiedot, paikkatiedot ja rakennusten turvallisuustiedot tulisi yksiselitteisesti säätää salassa pidettäviksi myös varsinaisessa viranomaistoiminnassa. Salassapitovelvoitteet tulee koskea yhtäläisesti sekä peruskunnan ja tytäryhtiön hallussa olevia tietoja.

Lakiehdotus ja säännöskohtaiset perustelut

Huomionne luvuittain lakiehdotukseen ja sitä koskeviin säännöskohtaisiin perusteluihin?

1 luku

6 §. Viranomaisen asiakirja

Pykälän 4 momentissa säädetään asiakirjoista, joita ei pidetä viranomaisen asiakirjana. Kohdassa 5. mietinnössä esitetystä muodosta säännös laajentaa viranomaisen sisäisen työskentelyn asiakirjojen/tietojen julkisuutta. Voimassa olevan lain mukaan mainitut sisäisen työskentelyn asiakirjat voivat tulla julkiseksi vain tilanteessa, jos asiakirjat sisältävät sellaisia tietoja, että ne on arkistolainsäädännön mukaan liitettävä arkistoon. Lainkohta nyky muodossaan turvaa paremmin viranomaisen sisäinen työskentelyn luottamuksellisuuden. Mietinnössä ehdotetun sanamuodon mukaan sisäisen työskentelyn asiakirjat voivat kuitenkin olla julkisia, jos ne ovat merkityksellisiä julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 21 §:n 1 momentin 2 – 5 kohdissa tarkoitettujen perusteiden kannalta. Kyseisen lainkohdan mukaan sisäisen työskentelyn asiakirjat voivat olla julkisia, jos asiakirjoilla on vaikutusta:

- luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön etujen, oikeuksien, velvollisuuksien ja oikeusturvan toteuttamiseen ja todentamiseen
- sopimuksen tai muun yksityisoikeudellisen oikeustoimen oikeusvaikutuksiin
- vahingonkorvausoikeudellisiin ja rikosoikeudellisiin vanhentumisaikoihin

Kaksi ensiksi mainittua kohtaa ovat hyvin tulkinnanvaraisia ja ne antavat joka tapauksessa perusteen vaatia esimerkiksi nähtäväkseen viranomaisen sisäisiä sähköposteja. On selvää, että käytännössä henkilöstön keskinäinen viestittely lähes poikkeuksetta liittyy jollakin tavalla asioiden valmisteluun ja kunnan tehtäviin kuuluvien asioiden hoitamiseen. Sisäisen työskentelyn asiakirjoille on siten tyypillistä, että niissä arvioidaan ja selvitetään vaihtoehtoja, miten myöhemmin ratkaistavaksi tulevat asiat päätetään ja perustellaan. Tätä valmistelun ja sisäisen työskentelyn luottamuksellisuutta ei tule vaarantaa tulkinnanvaraisilla säädöksillä. Käytännön viranomaistoiminnan kannalta on kestävämpiä tulkintaa, että sisäinen sähköpostiviestittely voisi olla julkisuuslain soveltamisalan piirissä, jos viestit liittyvät viranomaisen tehtäviin ja myöhempään päätöksentekoon.

Viranomaisen sisäisten sähköpostiviestien julkisuuteen liittyy myös perustuslaillisia ongelmia kirjesalaisuuden osalta. Sisäiset sähköpostit ovat viranhaltijoiden/työntekijöiden välisiä viestejä, joita ei merkitä diaariin/asianhallintajärjestelmiin, joten ne eivät ole sellaisia viranomaisen asiakirjoja,

jotka olisi mahdollista organisaationa edes luovuttaa. Työnantajalla ei ole lakiin perustuvaa oikeutta saada nähtäväkseen henkilöstön lähettämiä viestejä. Jo nykyisen lain voimassa ollessa on ollut tapauksia, joissa sisäisiä sähköposteja on vaadittu julkisuuslain perusteella nähtäviksi ja kielteisestä päätöksestä tehdyn valituksen johdosta hallinto-oikeus on vaatinut sisäisiä sähköposteja nähtäväkseen sen arvioimiseksi, onko kyseessä viranomaisen asiakirjoiksi katsottavista viesteistä. Tällaista vaatimusta on useimmiten mahdoton edes toteuttaa sen lisäksi, että edes tuomioistuimelle ei voi antaa oikeutta saada nähtäväkseen luottamuksellisia sisäisiä viestejä, joiden tulisi nauttia kirjesalaisuuden suojaa.

Edellä kerrotuin perustein vuoksi lakiehdotuksen 6.4 §:n 5 kohdasta tulisi poistaa lause; jos asiakirjan sisältämät tiedot eivät ole merkityksellisiä julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 21 §:n 1 momentin 2-5 kohdissa tarkoitettujen perusteiden kannalta

2 luku

-

3 luku

-

4 luku

-

5 luku

-

6 luku

Salassapitosäännösten soveltaminen 29 §

Säädösteksti on vaikeaselkoinen etenkin lakia soveltaville muille kuin julkisuuslain asiantuntijoille, koska lakia sovellettaessa tulee huomioida, onko salassapitovelvollisuus riippumaton sen antamisesta johtuvista tapauskohtaisista vaikutuksista (vahinkoedellytyslausekkeeton salassapitosäännös) vai määräytyykö julkisuus tiedon antamisesta johtuvien haitallisten vaikutusten perusteella (julkisuusolettamaan perustuva salassapitosäännös) vai edellyttääkö julkisuus sitä, ettei tiedon antamisesta ilmeisesti aiheudu haitallisia vaikutuksia (salassapito-olettamaan perustuva salassapitosäännös).

Tämän vuoksi olisi selkeämpää, jos soveltaminen määriteltäisiin 28 §:ssä erikseen kunkin salassapitoperusteen kohdalla.

Salassapidon toteuttaminen 30 §

Lainkohdan mukaan tilanteissa, joissa asiakirja sisältää sekä salassa pidettäviä että julkisia tietoja, voidaan salassapito toteuttaa poistamalla tai peittämällä suojattavat tiedot. Tosiasiallisesti mikä tahansa asiakirja voidaan tekstinkohtia peittämällä saattaa sellaiseen muotoon, mistä salassa pidettävät tiedot eivät käy ilmi. Käytännössä tällainen peittelytyö joudutaan tekemään käsityönä ja se vie paljon aikaa.

Tämän vuoksi lakitekstiä olisi perusteltua tarkentaa niin, että viranomaisella on velvollisuus peittää tekstiä vain sellaisesta asiakirjasta ja vähäisessä määrin, jossa asiakirja sen sisältö huomioden ole luonteeltaan salassapidettävä.

7 luku

-

8 luku

-

Muut huomiot

Muut mahdolliset huomionne?

Työoikeuteen liittyvien kirjallisten varoitusten ja huomautusten julkisuutta ei voida pitää kohtuullisena huomioden viranhaltijoiden ja työntekijöiden yksityisyyden suoja. Varoitusten ja huomautusten perusteluissa on usein henkilön ominaisuuksiin ja kykyihin liittyviä arvioita, joiden julkisuus on seuraamuksena usein selvästi haitallisempi kuin itse varoitus tai huomautus.

Kirjallisen varoituksen ja huomautuksen julkisuutta on mahdollista rajoittaa joko lakiehdotuksen 6 §:ään tehtävällä kirjauksella viranomaiseen sisäiseen työskentelyyn liittyvänä asiakirjana tai salassapitoperusteisiin tehtävällä kirjauksella.

Lampén Jukka
Oulun kaupunki - Konsernihallinto, lakipalvelut