

Asia: VN/27452/2020-OM-548

Julkisuuslain salassapitoperusteiden uudistustarpeiden kartoitus

Lausunnonantajan lausunto

Mitkä ovat mielestänne nykyisten julkisuuslain 24 §:n salassapitoperusteiden kehittämistarpeet? Puuttuuko nykyisistä salassapitosäännöksistä jotain olennaista? Kuvailkaa ja perustelkaa kehittämistarvetta mahdollisimman konkreettisesti.

Elinkeinoelämän keskusliitto (EK) kiittää oikeusministeriötä mahdollisuudesta lausua otsikkoasiasta. EK esittää huomionsa kootusti lausuntopyyntönsä seuraavassa kohdassa.

EK:n jäsenliitot kommentoivat lisäksi asiaa omien toimialojensa näkökulmasta ja EK viittaa näiltä osin kyseisten jäsenliittojen lausuntoihin.

Jos julkisuuslain soveltamisalaa muutettaisiin mietinnössä ehdotetulla tavalla (Oikeusministeriön julkaisuja 2023:32, lakiehdotuksen 5 §), millaisia muutoksia tämä edellyttäisi salassapitoperusteisiin? Kuvailkaa ja perustelkaa muutostarvetta mahdollisimman konkreettisesti.

EK ei pidä perusteltuna, että julkisuuslain soveltamisalaa muutettaisiin työryhmämietinnön 5 §:n 1 momentin 1 kohdassa esitetyllä tavalla. Vaikka myös julkisen vallan käytön käsitteeseen liittyy vaikeaselkoisuutta, on julkisen hallintotehtävän käsite vielä tässäkin kontekstissa poikkeuksellisen epämääräinen. Käsite lisäksi määrittyy suurelta osin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä käsin. Soveltamisalan sitomisella julkisen hallintotehtävän käsitteeseen olisi erityisesti julkisuuslain kaltaisessa kontekstissa huomattavan suuria oikeusvarmuutta heikentäviä vaikutuksia, eikä soveltamisalan sitominen tähän varsin laajaksi muodostuneeseen käsitteeseen olisi myöskään sisällöllisesti perusteltua. Mikäli julkisuuslain uudistamista koskevaa valmistelua jatketaan, EK pitää tarpeellisenä määrittää jatkovalmistelun lähtökohdaksi se, että julkisuuslain soveltamisala määrittyy ja rajoittuu yksityisessä toiminnassa nykyiseen tapaan julkisen vallan käytön kautta.

Julkisen hallintotehtävän käsitteen epämääräisyys vaikeuttaa myös salassapitoperusteiden harkintaa ja tähän lausuntopyyntöön vastaamista EK:n jäsenkentällä, sillä täysin aukottomasti ei voida tunnistaa, mihin soveltamisalarajat yksityisen toiminnan puitteissa asettuisivat ja minkälaisista

salassapitoperusteista säätämistä tämä edellyttäisi. Myös itse mietinnössä on todettu, että ”täydellistä tarkastelua sääntelyn vaikutuksista erilaisten julkisten hallintotehtävien osalta on mahdoton tehdä ottaen huomioon muun muassa tehtävien heterogeenisuus ja tehtäviä hoitavien organisaatioiden erilaisuus”.

Mikäli soveltamisalaa kuitenkin päädyttäisiin laajentamaan työryhmän mietinnössä kuvatusti, edellyttäisi tämä hyvin monipuolista harkintaa siitä, minkälaisilla salassapitoperusteilla sääntelyä olisi tarpeen täydentää. EK:n näkökulmasta selvää on ensinnäkin se, että nykyiset 24 §:n 1 momentin 20 kohdan liikesalaisuuksien suoja koskeva salassapitoperuste on säilytettävä ja sen suoja-alaa on laajennettava myös muihin kuin kapeasti liikesalaisuuksien piiriin kuuluviin tietoihin. Toisaalta tällaisen sääntelyratkaisun ongelmana on, että se voi kaventaa julkisuusperustetta myös viranomaiskontekstissa, mikä ei liene perusteltua. Käytännössä sellaisten salassapitoperusteiden säätäminen, jotka korjaisivat julkisen hallintotehtävän käsitteen käytöstä syntyvän vaikeaselkoisuuden ja oikeudellisen epävarmuuden sekä tekisivät sääntelyratkaisusta kokonaisuutena tasapainoisen, olisi erittäin hankalaa tai mahdotonta.

EK katsoo yleisellä tasolla erittäin perustelluksi, että julkisuuslakia sovelletaan myös niin sanottuihin yhtiöitettyihin viranomaistoimintoihin. On kuitenkin huomattava, että työryhmän esittämä 5 §:n 1 momentin 2 kohdan muotoilu kattaisi erittäin laajan joukon erilaisia yrityksiä. Näistä osa voidaan ajatella nimenomaan yhtiöitetyksi viranomaistoiminnaksi, osa taas täysin markkinoilla toimiviksi yrityksiksi, jotka erottaa muista markkinatoimijoista lähinnä niiden omistajapohja. Julkisuuslain turvaamien intressien kannalta perusteltua on sääntelyn kohdistuminen näihin ensimmäisen kategorian mutta ei toisen kategorian yrityksiin.

Ehdotettu soveltamisalarajaus ei vielä tee julkisomisteisten yritysten välille riittävän yksiselitteistä eroa niiden toiminnan luonteen perusteella. EK:n näkökulmasta julkisuuslain perusteltu soveltamisala julkisomisteisten yritysten kategorian sisällä voisi löytyä esimerkiksi hankintalain sidosyksikkömääritelmän kautta. Julkisuuslaissa ja hankintalaissa on kyse systemaattisesti hyvin erilaisista sääntelykokonaisuuksista, mutta sidosyksikön määritelmä voi toimia esimerkkinä, mikäli 5 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaista julkisten yhtiöiden kategoriaa pyritään jatkovalmistelussa saattamaan julkisuuslain piiriin. Hankintalain 15 §:n mukaan sidosyksiköllä tarkoitetaan hankintayksiköstä muodollisesti erillistä ja päätöksenteon kannalta itsenäistä yksikköä, johon hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa käyttää määräysvaltaa samalla tavoin kuin omiin toimipaikkoihinsa. Kyse on siis toiminnoista, joita julkinen toimija järjestää yhtiömuodossa, mutta joissa asiakkaana on pääosin vain julkisyhteisöjä. Sidosyksikössä ei myöskään saa olla muiden kuin hankintayksiköiden pääomaa. Määritelmä on siis tältä osin kapeampi kuin työryhmän mietinnössä esitetty, mutta kattaisi kuitenkin suuren osan sellaisista tilanteista, joissa julkisia toimintoja hoidetaan yhtiömuodossa.

EK huomauttaa lisäksi, että julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen julkisen hallintotehtävän käsitteen kautta työryhmän mietinnössä esitetyllä tavalla ei vastaa hallitusohjelman tahtotilaa sääntelyn ja hallinnollisen taakan keventämisestä, vaan loisi merkittävää hallinnollista taakkaa melko laajalle joukolle yrityksiä. Lisäksi soveltamisalan epätarkkuus toisi hallinnollista taakkaa myös laajalle

joukolle toimijoita, joiden täytyisi erityisesti selvittää soveltamisalaan kuulumattomuutta, ja kantaa oikeudellisen epävarmuuden riski tulkinnanvaraisuudesta.

Mikäli valmistelua jatkettaisiin työryhmän mietinnössä esitetyn soveltamisalarajauksen pohjalta, ristiriitaisuuksia ja/tai jännitteitä voidaan paikantaa ainakin julkisuuslain suhteessa kilpailuoikeuteen, arvopaperimarkkinalainsäädäntöön, yhtiöoikeudelliseen sääntelyyn sekä lukuisiin erityislainsäädännön kirjauksiin mm. vakuutussektorin ja energiamarkkinoiden kontekstissa.

Oletteko tunnistaneet tietojen tai asiakirjojen salassapitoa koskevaa erityislainsäädäntöä, joka on ristiriidassa julkisuuslain salassapitosäännösten kanssa? Jos julkisuuslain soveltamisalaa muutettaisiin mietinnössä ehdotetulla tavalla (Oikeusministeriön julkaisuja 2023:32, lakiehdotuksen 5 §), aiheutuisiko soveltamisalan muutoksesta konkreettisia ristiriitoja nykyisen erityislainsäädännön kanssa tai tarvetta tarkentaa erityislainsäädäntöä?

-

Mäki-Lohiluoma Juho
Elinkeinoelämän keskusliitto EK