



14.2.2024

Pormestari

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto

16 §**Helsingin kaupungin lausunto työryhmän mietinnöstä koskien julkisuuslain ajantasaistamista**

HEL 2023-015671 T 03 00 00

Päätös

Pormestari päätti antaa oikeusministeriölle seuraavan lausunnon julkisuuslain ajantasaistamista valmistelleen työryhmän mietinnöstä.

Yleisperustelut sekä suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

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

Kaupunki pitää lähtökohtaisesti kannatettavana sitä, että julkisuuslain sääntelyä uudistetaan ja ajantasaistetaan vastaamaan paremmin nyky-yhteiskunnan vaatimuksiin. Julkisuuslaki on keskeinen hallinnon yleislaki, jolla säännellään kansalaisten osallistumisoikeuksia ja viranomais toiminnan avoimuutta turvaavan julkisuusperiaatteen toteuttamista. Sääntelyn toimivuudella on keskeinen merkitys oikeuksien toteutumiselle.

Kaupunki pitää julkisuuslakiin ehdotettuja selkeyttäviä ja ajantasaistavia muutoksia pääosin kannatettavina lukuun ottamatta jäljempänä esitettyjä näkemyksiä. Tietopyyntöjen käsittelyä koskevien menettelysäännösten ja viranomaisen asiakirjan määritelmän selkeyttäminen sekä henkilötietojen suojan ja julkisuusperiaatteen yhteensovittaminen tietosuojasetuksen kanssa ovat tarpeellisia uudistuksia.

Kaupunki katsoo, että ehdotettu julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen kuntien määräysvallassa oleviin yhteisöihin ja säätiöihin ei ole perusteltua. Mietinnössä ei ole riittävästi selvitetty kilpailulain mukaisten määritelmien käyttöön liittyviä tulkintakysymyksiä, kartoitettu salassapitoerusteiden riittävyttä soveltamisalan laajentamisen johdosta eikä soveltamisalan laajentamisen aiheuttamia kokonaiskustannuksia tai hallinnollista taakkaa kuntakonsernien toimijoille. Julkisuuslain soveltamisalan kategorisen laajentamisen sijaan tulee selvittää vaihtoehtoi-



14.2.2024

Pormestari

set sekä tarkoituksenmukaiset tavat parantaa julkisyhteisöjen määräysvallassa olevien yhteisöjen toiminnan julkisuutta ja avoimuutta, ja esimerkiksi kuntalakiin tältä osin tehtävät täydennykset voisivat toimia käytännössä paremmin.

Kaupunki katsoo, ettei ole estettä mietinnössä esitetyle säätämisyjärjestykselle eli, että laki säädettäisiin normaalissa säätämisyjärjestyksessä.

Mikäli lain soveltamista muihin kuin viranomaisiin laajennettaisiin mietinnössä ehdotetun mukaisesti (luonnoksen 5 §), julkisuuslain sisältö tulee tarkastella huolella erityisesti suhteessa tiedonhallintalakiin. Lainvalmistelussa tulisi arvioida sitä, ovatko julkisuuslain piiriin tulevat muut kuin viranomaiset näiltä osin omia tiedonhallintayksiköitään vai osa määräysvaltaa käyttävää tiedonhallintayksikköä, mikä on tällä hetkellä epäselvää. Jos julkisyhteisön määräysvallassa olevat yhteisöt ja säätiöt katsotaan omiksi tiedonhallintayksiköikseen, tulisi mm. tiedonhallintalain 4 §:ään tehdä muutoksia.

Mietinnön 5 §:ssä ehdotetaan soveltamisalan laajentamista myös muihin kuin viranomaisiin. Mietinnössä ei ole määritelty julkista hallintotehtävää, eikä sitä ole myöskään määritelty lainsäädännössä. Perustuslaissa tai muussa lainsäädännössä ei ole säädetty siitä, että julkisuuslakia tulisi soveltaa lakiehdotuksen 5.1 §:n 2 kohdassa esitettyihin toimijoihin. Ehdotuksen 5.1 §:n 2 kohdan mukaiselle soveltamisalan laajentamiselle ei ole esitetty mietinnössä riittäviä perusteita, eikä soveltamisalan laajentamista näin ollen tule toteuttaa.

Mietinnön viranomaisen asiakirja sääntelyn kohteena -kappaleessa esitetty huomio siitä, että sisäisen työskentelyn asiakirjan sääntely on tulkinnanvaraista ja edellyttää selkiyttämistä, on oikea. Myös huomio siitä, että viranomaisten toiminta- ja työskentelytavat ovat muuttuneet ja erilaisia sähköisiä työskentelyalustoja on tullut käyttöön, on oikea. Virkamiesten välisen kommunikoinnin ja mielipiteenvaihdon vapauden säilyttäminen on erittäin tärkeää, jotta turvataan laadukas ja monipuolinen valmistelutyö.

Tiedonsaantioikeuden kohdistaminen asiakirjan sijaan tietoon on järkevä tavoite ja vastaa nykyajan tarpeisiin ja tiedon säilyttämisen ja -hallinnan tapoihin. Koska viranomaisen asiakirjan käsitteellä ja sen määrittelyllä on keskeinen merkitys julkisuusperiaatteen soveltamisen kannalta, sitä on syytä selventää ja saattaa ajan tasalle. Viranomaisen asiakirjan määrittely sisältää kuitenkin vaikeaselkoisia kohtia (mm. termi potentiaalinen asiakirja), joten olisi suotavaa, että luovutuksen kohteena oleva tieto, joka on ei-perinteisessä asiakirjassa, tulisi mahdollisimman yksiselitteisesti ja selkeästi määritellyksi.



14.2.2024

Pormestari

Mietinnön lain menettelysäännökset -kappaleessa yleisperusteluihin on kattavasti koottu laillisuusvalvojen tietopyyntöjä koskeviin kanteluihin antamia ratkaisuja, joista ilmenee, että menettelysäännösten selkiyttäminen ja erityisesti viranomaisten toimintaan vahingollisesti vaikuttavien tietopyyntöjen rajaaminen on hyvin tarpeellista.

Mietinnön henkilötietojen suojan ja julkisuusperiaatteen yhteensovittaminen -kappaleessa käsitellään viranomaisten asiakirjojen julkisuutta ja henkilötietojen suojaa koskevan sääntelyn yhteensovittamista. Sääntelyn uudistaminen tältä osin on lähtökohtaisesti kannatettava. On perusteltua laajentaa yhteensovittaminen koskemaan laajemmin henkilötietoja, luopua sidoksesta henkilörekisterin käsitteeseen ja luopua erilaisten tietojen antamistapojen erottelusta.

Mietinnössä käsitellään salassa pidettävän tiedon luovuttamisen edellytyksiä. Salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta erittäin tärkeän yleisen edun vuoksi tulisi säätää riittävän tarkkarajaisesti ja täsmällisesti soveltamisongelmien välttämiseksi. Riskinä on, että jos sääntely on liian ylätaasoista, tietoja luovutetaan liian helposti ja niiden, joiden etujen suojelemiseksi salassa pidettävyydestä on säädetty, edut vaarantuvat. Yleisperusteluissa tätä on perusteltu suppeasti ja annettu vain kaksi esimerkkiä tilanteista, joissa tällainen tulisi kyseeseen (laajat ympäristö- ja ihmisvahingot).

Julkisuusperiaatteen noudattamisen ja seuraamuksien osalta on kannatettavaa säilyttää sääntely tältä osin ennallaan. Perusteita rikoskeudellisten seuraamusten lisäämiselle ei ole. Perusteita ei myöskään ole julkisuusasioihin liittyvää neuvontaa antavan erityisen henkilön nimeämiseksi. Tämä lisäisi entisestään kunnan tehtäviä ja kustannuksia ja rajoittaisi mahdollisuuksia järjestää tehtävien hoitamista tarkoituksenmukaisella tavalla. Viranomaisen tulee jo nykyisen sääntelyn mukaisesti tuntea julkisuutta koskeva lainsäädäntö ja huolehtia siitä, että sen palveluksessa olevilla on siihen liittyen riittävä tieto ja osaaminen.

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?

Tällä hetkellä voimassa olevan julkisuuslain mukaan laki koskee lain tai asetuksen taikka lain tai asetuksen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen perusteella julkista tehtävää hoitavia yhteisöjä, laitoksia, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä niiden käyttäessä julkista valtaa. Mietin-



14.2.2024

Pormestari

nössä ehdotettu julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen poistaisi edellytyksen julkisen vallan käytöstä, jolloin julkisuuslaki koskisi kaikkia toimijoita, jotka hoitavat julkisia hallintotehtäviä. Sinänsä tämä ehdotettu laajennus on lähtökohtaisesti tarkoituksenmukainen ja turvaa avoimuusperiaatteen toteutumista ja tiedonsaantia edellä mainituilta toimijoilta.

Laajennettaessa soveltamisalaa kattamaan kaikki julkista hallintotehtävää hoitavat toimijat on kuitenkin samalla tarjottava yksiselitteisiä vastauksia julkisen hallintotehtävän käsitteen tämänhetkiseen tulkinnallisuuteen. Tällä hetkellä julkisen hallintotehtävän määritelmä ei ole yksiselitteinen, vaan erittäin tulkinnanvarainen. Toimijoiden on kyettävä omin resurssein ymmärtämään oman toimintansa julkisen hallintotehtävän luonne eikä asiasta saa jäädä mitään epäselvyyttä erityisesti, kun huomioidaan lain noudattamisen laiminlyönnistä johtuvat rikosoikeudelliset seuraamukset. Näin ollen julkisuuslakiin tulisi sisällyttää yksiselitteinen julkisen hallintotehtävän määritelmä tai laissa tulisi määrittää ne julkiset hallintotehtävät, joihin lakia noudatetaan.

Kaupungin kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla on sopimuksia yksityisten palveluntuottajien kanssa palvelujensa tuottamisesta muun ohella koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan palveluissa, ruotsinkielisissä varhaiskasvatuspalveluissa ja varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen erityiskuljetuspalveluissa. Julkisuuslaki soveltuu niihin jo nykyisin kaupungin ja palveluntuottajien välisen sopimuksen perusteella riippumatta siitä, katsotaanko toiminta julkisen hallintotehtävän hoitamiseksi. Kyseisiä palveluja tuottavien yritysten toimintaan soveltamisalan laajentamisella kuitenkin olisi hyvinkin suurta merkitystä, jos niiden palvelujen katsottaisiin olevan julkisen hallintotehtävän hoitamista ja julkisuuslakia alettaisiin soveltaa toimintaan kokonaisuudessaan eikä vain siltä osin, kuin ne tuottavat palveluja kunnalle

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?

Mietinnön mukaan uudistettua julkisuuslakia sovellettaisiin jatkossa myös julkisyhteisön, valtion liikelaitoksen tai julkisyhteisöiden 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.

Kaupunki pitää erittäin tärkeänä, että erilaiset oikeushenkilöt voivat yksiselitteisesti selvittää, sovelletaanko niiden toimintaan julkisuuslakia



14.2.2024

Pormestari

vai ei. Tältä osin esitettyyn sääntelyyn liittyy epäselvyyksiä ja tulkinvaraisuuksia, jotka tulisi ratkaista.

Julkisuuslain soveltamisalan laajentamiseen kattamaan myös muu kuin kilpailulain mukainen kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva taloudellinen toiminta liittyy vastaavasti tulkinnallisuuksia kuin tällä hetkellä julkisen hallintotehtävän määrittelyyn. Käytännössä kilpailulain määritelmän tulkinnallisuus on huomattu jo vuonna 2019, kun kirjanpidon eriyttämisvaatimusta koskeva muutos tehtiin kilpailulakiin. Kilpailu- ja kuluttajavirasto valvoo kyseisen velvoitteen noudattamista ja se on myös tehnyt kartoitusta aiheesta (KKV:n katsaus 1/2022). KKV:n katsauksenkin perusteella kunnilla on ollut vaikeuksia sen hahmottamisessa, milloin ne ylipäänsä toimivat kilpailutilanteessa markkinoilla. Tulkintaongelmia lisää varmasti myös se, että kuntalaissa toimiminen kilpailutilanteessa markkinoilla määritellään negaation kautta niin, että 126 §:ssä on listattu tilanteita, jolloin kunta ei ainakaan toimi kilpailutilanteessa markkinoilla. Jos julkisuuslain uudistus toteutuu esitetysti, erittäin vaikeat tulkintakysymykset tulevat pohdittavaksi kuntien määräysvallassa olevissa yhteisöissä, joilla on usein vähäiset taloudelliset, juridiset ja hallinnolliset resurssit näiden kysymysten selvittämiseen. Toimijoiden tulee kuitenkin itse voida selkein perustein ratkaista, miten heidän toimintaansa tulisi arvioida julkisuuslain näkökulmasta, varsinkin kun huomioidaan julkisuuslain noudattamatta jättämiseen liittyvät ankarat sanktiot. Säätiöissä ja osakeyhtiöissä hallitus vastaa yhteisön toiminnan lainmukaisuudesta ja näin myös viime kädessä siitä arvioista, soveltuuko yhtiön toimintaan julkisuuslaki vai ei. Tulkintaa siitä, toimitaanko kilpailulain kannalta kilpailutilanteessa markkinoilla vai ei, vaikeuttaa osaltaan se, että yhteisön tilanteen arviointi voi muuttua yhteisön oman toiminnan tai kilpailuolosuhteiden muuttuessa.

Esimerkkinä kilpailulain mukaisen kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan määritelmän tulkinnallisuudesta voidaan esittää kaupungin 100 % omistaman Helen Oy:n kaukolämpötoiminta. Lähtökohtaisesti kaukolämpötoiminta on lämmitysmuoto muiden toimintojen joukossa, jolloin se olisi kilpailun piirissä olevaa toimintaa. Täysin selvää kaukolämpötoiminnan suhde ehdotettuun sääntelyyn ei kuitenkaan ole, koska mietinnössä todetaan, että kilpailutilanne markkinoilla ei ole toiminta, joka on luonnollinen monopoli. Tulkinnallisuuden välttämiseksi ja myös erityisesti kilpailuneutraliteetin turvaamiseksi, kaukolämpötoiminta tulisi rajata yksiselitteisesti julkisuuslain soveltamisen ulkopuolelle.

Helsingin kaupungin näkökulmasta oletettavaa on, että nimenomaan pääkaupungin infraa koskevat tiedot kiinnostavat enemmän kuin syrjemmällä sijaitsevien infrojen tiedot. Kriittistä infraa hallinnoivalla energia-alalla jouduttaisiin useiden tietopyyntöjen osalta tarkastelemaan



14.2.2024

Pormestari

pyydettyjen dokumenttien sisältöä jossakin määrin tulkinnanvaraisten salassapitomääräysten näkökulmasta. Yksittäisistä tietopyynnöistä aiheutuisi näin ollen merkittävää lisätyötä yhtiölle. Tämä asettaisi Helen Sähköverkko Oy:n, joka on julkisyhteisön määräysvallassa, heikompaan asemaan kuin ne yhtiöt, jotka ovat yksityisen tahon määräysvallassa ja lisäksi siten erityisesti esimerkiksi Helen Sähköverkko Oy:n kustannuksia.

Toisena esimerkkinä voidaan nostaa esille ARA-vuokralayhtiöiden toiminta ja sen arvioiminen, että onko niiden toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa silloin, kun yhtiö ei itse tee ARA-lakeihin perustuvaa vuokralaisvalintaa. Tämän viranomaistoimintana tehtävän vuokralaisvalinnan tekee esimerkiksi Helsingin kaupungin asunnot Oy:n osalta Helsingin kaupunki, jolloin on mahdollista tulkita myös niin, että pelkkä asuntojen rakennuttaminen, vuokraaminen ja ylläpitäminen on toimintaa kilpailuilla markkinoilla.

Mietinnön mukaan julkisuuslain sääntelyn piiriin tulisi toiminta, joka vastaa läheisesti viranomaistoimintoja tai jolla on muutoin yleisen edun mukainen tarkoitus. Helsingin kaupungilla on lähes 80 tytäryhteisöä ja -säätiötä. Näistä reilu puolet on yhden tai muutaman kiinteistön omistavia kiinteistöyhtiöitä, joiden ainoa tehtävä on kyseisen kiinteistöomaisuuden hallinnointi ja ylläpitäminen. Näiden yhteisöjen toiminnassa ei ole kyse viranomaistoiminnasta tai muutoin yleisen edun mukaisesta tarkoituksesta, vaan kiinteistöjen omistus on yhtiötetty ainoastaan toiminnan hallinnoinnin ketteryuden sekä toiminnallisen ja taloudellisen läpinäkyvyyden vuoksi. Näissä yhtiöissä on usein myös muita omistajia kuin Helsingin kaupunki. Edelleen iso joukko kaupungin täysin omistamia tytäryhteisöjä on perustettu hoitamaan kaupungin yleisiä tukipalveluja tilanteessa, jossa yhteisömuoto on tarjonnut toiminnan organisoinnin edellyttämän riittävän joustavuuden, läpinäkyvyyden ja itsenäisyyden. Kyseiset tytäryhteisöt kuitenkin noudattavat kaupungin konserniohjetta ja hyvää hallinto- ja johtamistapaa ja näiden määräyksiä avoimuudesta. Näin ehdotettu soveltamisalan laajennus ulottaisi julkisuuslain soveltamisen myös yhteisöihin, joiden toimintaan ei liity varsinaista yleisen edun mukaista tarkoitusta, vaan kyse on kaupungin tarvitsemien tukitoimintojen järjestämisestä.

Soveltamisalan laajentamista kaikki yhtiöt kattavaan säätelyyn (pl. kilpailutilanteessa tapahtuva toiminta) perustellaan mietinnössä mm. sillä, että muissakaan Pohjoismaissa soveltamisalaa ei ole rajattu esimerkiksi tiettyihin toimialoihin ja että tällainen rajaus aiheuttaisi hankaluuksia jatkossa. Mietinnössä on mainittu myös, että kunnilla on erityiseen toimialaan kuuluvia lakisääteisiä tehtäviä suhteessa enemmän kuin yleiseen toimialaan kuuluvia vapaaehtoisia itsehallinnollisia tehtäviä. Itsehallinnollisista tehtävistä mainittiin esimerkkinä muita kuin kunnan



14.2.2024

Pormestari

asukkaille välttämättömien peruspalvelun kaltaisten palveluiden järjestämistä (esimerkiksi vuokra-asunnot), kunnan elinvoimaan liittyviä elinkeinotoimintaa edistäviä tehtäviä (esimerkiksi avustukset, lainat ja takaukset yrityksille) sekä kunnan houkuttelevuutta edistäviä tehtäviä (esimerkiksi vapaa-ajan kohteet).

Mietinnössä todetaan myös, että arvioinnin pohjaksi saadun erilaisiin kuulemisiin perustuvan selvityksen perusteella ei ole voitu täsmällisesti määrittää sellaisia julkisyhteisön määräysvallassa olevien yhteisöjen tai säätiöiden toimialoja, joiden tulisi erityisesti kuulua julkisuuslain soveltamisalaan. Tämänkaltaisen sääntelyratkaisu myös edellyttäisi jatkuvaa arviointia soveltamisalan asianmukaisuudesta toimialoissa tapahtuvien muutosten vuoksi. Hyvinvointialueiden määräysvallassa olevat yhteisöt ja säätiöt ovat myös toiminnoiltaan ja perusteiltaan hyvin erilaisia, jolloin tarkkarajaista toimintaan perustuvaa ratkaisua on mahdotonta säätää hallinnon yleislaissa julkisen hallintotehtävän lisäksi. Tämän vuoksi työryhmän mietinnössä on päädytty kokonaisvaltaisempaan soveltamisalan laajentamista koskevaan sääntelyratkaisuun, jossa kuitenkin huomioidaan työryhmän työssä selkeästi esiin nousut rajaustarve kilpailullisen toiminnan jättämisestä lain soveltamisalan ulkopuolelle.

Mietinnöstä käy ilmi, että kuntaomisteisia osakkuus- tai tytäryhteisöjä, joissa julkishallinnolla on merkittävä omistusosuus, on noin 2 700. Kuntaomisteisista yhteisöistä suurin osa harjoittaa kiinteistöalan toimintaa. Muita yleisiä toimialoja ovat asuntojen ja asuinkiinteistöjen hallintatoiminta sekä sähkö-, kaasu- ja lämpöhuolto ja jäähdytysliiketoiminta. Sosiaali- ja terveystalouden alalle kuuluvia yhteisöjä on ollut vuonna 2022 tehdyn selvityksen mukaan noin 60. Vaikuttaakin vahvasti siltä, että näiden 60 yhteisön takia koko lähes 3000 kuntaomisteista osakkuus- tai tytäryhteisöä halutaan julkisuuslain piiriin, mikä ei ole mitenkään lainsäädännöllisesti perusteltua eikä tarkoituksenmukaista.

On odotettavissa, että julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen vähentää olennaisesti yksityisten tahojen halukkuutta yhdessä julkisen sektorin kanssa osallistua yhtiömuotoisiin yhteisiin hankkeisiin ja kumppanuuksiin. Tämä kaventaa olennaisesti julkisen sektorin toimintavaihtoehtoja mm. kiinteistön- ja infran kehittämishankkeissa sekä elinvoimaisuusprojekteissa. Kun kustannustehokain ja monikanavara hoitteinen toimintatapa ei ole saatavilla, tulevat kuntien kustannukset kyseisissä hankkeissa nousemaan merkittävästi.

Jos julkisuuslain soveltamisalaa kaikesta huolimatta päädytään laajentamaan, on samalla ratkaistava sen tiukkojen velvollisuuksien yhteensovittaminen yksityisoikeudellisia yhteisöjä koskevien lakien, kuten säätiölain ja osakeyhtiölain peruseriaatteiden kanssa. Näitä periaatteita on mm. osakkeenomistajien yhdenvertaisuus ja johdon huolellisuusvel-



14.2.2024

Pormestari

voite. Osakeyhtiön ja säätiön hallituksen on voitava toimia yhteisölakien edellyttämän huolellisuusvelvoitteen mukaisesti ja pystyttävä edelleen kirjaamaan huolellisuuden jälkikäteiseksi toteamiseksi tarvittavat tiedot riittävän laajasti muun muassa hallituksen pöytäkirjoihin. Julkisuuslain soveltaminen mm. hallituksen pöytäkirjoihin muuttaisi olennaisesti huolellisuusperiaatteen toteutumisen keinoja. Edelleen osakkeenomistajien yhdenvertaisuuden toteutumisesta tulee huolehtia myös siinä tilanteessa, että julkisuuslain soveltamisalalaajennuksen perusteella yhteisön tietoja annetaan ulkopuoliselle taholle tietopyynnön perusteella. Yhteenvetona on todettava, ettei yhteisölakien peruseriaatteita eikä päätöksentekoa koskevia säännöksiä ole niitä säädettäessä kirjoitettu siitä näkökulmasta, että yhteisöihin sovellettaisiin julkisuuslakia. Jos näin jatkossa on, tulee asia huomioida ja ratkaista lainsäädännöllisesti samanaikaisesti julkisuuslakia uudistettaessa.

Julkisuuslain soveltaminen vaatii sen soveltamisalan kohteena olevilta toimijoilta erityisosaamista ja resursseja, kuten esimerkiksi viranomais-tason asiakirjahallintoa ja asiakirjojen salassapitomerkitöjä. Tämä näkökulma on tunnistettu mietinnössä, mutta sen vaikutuksia ei ole kattavasti selvitetty. Lisäksi mietinnössä on lähtökohtaisesti oletettu, ettei tietopyyntöjen määrä olisi merkittävä. Tästä ei kuitenkaan ole mitään varmaa tietoa. Lisäksi sitä, että saavutetaanko julkisuuslain soveltamisalan laajentamisella kuntien määräysvallassa oleviin yhtiöihin haluttuja tavoitteita, ei ole riittävästi selvitetty. Tästä huolimatta soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi kuntaomisteisiin yhtiöihin, vaikka ne eivät edes harjoittaisi julkista hallintotehtävää. Tällaisten yhteisöjen toimintaan liittyy liiketoimintatietoa, joita ei salassa pidettävänä tietoina voida julkistaa. Edelleen on myös epäselvää, voisiko lain soveltamisesta aiheutuvia kustannuksia kattaa edes joiltain osin toimitetuista asiakirjoista perittävillä maksuilla.

Helsingin kaupunki tähdentää, että se on sitoutunut julkisuuden ja avoimuuden aktiiviseen ja oma-aloitteiseen toteuttamiseen kaupungin tytäryhteisöjen toiminnassa ilman julkisuuslain soveltamisalan laajenustakin. Toimintamalli perustuu kaupunkistrategian mukaisesti mahdollisimman suureen avoimuuteen ja läpinäkyvyyteen.

Avoimuuden toteutumisen osalta kaupunki viittaa kaupunginhallituksen 16.9.2019 § 628 antamaan lausuntoon täydentäen siinä todettua seuraavasti: Helsingin kaupunkistrategiassa 2021–2025 on entisestään panostettu avoimuuden toteutumisen varmistamiseen ja kehittämiseen. Strategian mukaan avoin Helsinki viestii ja toimii vuorovaikutteisesti. Helsinki vahvistaa osallisuutta ja vuorovaikutteisuutta kaikessa kaupungin toiminnassa edistämällä avointa toimintakulttuuria ja vuorovaikutteisia toimintatapoja sekä hyödyntämällä asukkaita ja yrityksiltä saatua palautetta. Kaupunki kutsuu aktiivisesti kaupunkilaisia, yrityksiä



14.2.2024

Pormestari

ja yhteisöjä mukaan osallistumaan ja vaikuttamaan kaupungin palveluihin, päätöksentekoon, toimintaympäristöön, omaan asuinalueeseen ja huolehtii myös kaikkien osallisuutta tukevista rakenteista. Helsinki edistää viestinnän ja osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien monikanavaisuutta, monimuotoisuutta ja monikielisyyttä huomioiden myös asuinalueiden väliset erot. Näin kaupunkistrategian kirjaukset toteuttavat entistä laajemmin ja tehokkaammin kuntalain avoimuutta, osallisuutta ja viestintää koskevia säännöksiä.

Helsingin kaupunki on myös päivittänyt kaupunginvaltuuston hyväksymänä kaupungin konserniohjeen (1.3.2023 § 58) sekä konsernijaoston hyväksymänä hyvän hallinto- ja johtamistavan kaupunkikonsernissa - ohjeen (22.5.2023 § 62), joissa molemmissa on eri näkökulmista pyritty vahvistamaan avoimuuden toteutumista kaupunkikonsernissa. Konserniohjeen mukaan kaupungin tytäryhteisöjen aktiivinen ja avoin viestintä on välttämätöntä. Tytäryhteisöjen on oma-aloitteisesti ja mahdolliset kieli- ja esteettömyysvaatimukset huomioon ottaen tiedotettava riittäväällä tavalla muun muassa palveluistaan, toiminnastaan ja taloudestaan. Tytäryhteisöjen tulee viestinnällään mahdollistaa ja edistää niiden toiminnan kustannustehokkuuden ja laadun vertailtavuutta sekä ajallisesti että muihin vastaaviin toimijoihin verrattuna.

Hyvän hallinto- ja johtamistavan mukaan tytäryhteisö päättää itse yhteisöä koskevien asioiden ja tietojen avoimuudesta ja luottamuksellisuudesta huomioon ottaen muun muassa konserniohjeen määräykset aktiivisesta, oma-aloitteisesta ja avoimesta viestinnästä. Pyrkimyksenä on mahdollisimman kattava avoimuus kuitenkin niin, että yhteisön toiminnan edellyttämät liikesalaisuudet suojataan. Avoimuus koskee myös esimerkiksi tytäryhteisön johdon palkkaa ja palkitsemista, mikä kattaa myös tytäryhteisöjen toimitusjohtajan palkkatiedot.

Edelleen hyvän hallinto- ja johtamistavan mukaan tytäryhteisössä tulee noudattaa kulloinkin voimassa olevia kaupungin eettisiä periaatteita sekä taloudellisten etujen vastaanottamista koskevia ohjeita. Lisäksi tytäryhteisön tulee kaikessa toiminnassaan noudattaa sitä koskevaa vastuullisuus- ja kestävyys sääntelyä sekä niitä koskevia raportointivelvollisuuksia.

Julkisuuslain soveltamisalan laajentamisen sijaan tulisi avoimuuden toteutumisen perustua enemmän ja etupainotteisesti vaihtoehtoihin ja vapaaehtoihin suosituksiin ja keinoihin, jotka ottavat huomioon myös kuntien ja kaupunkien omistamien yhteisöjen toimintojen ja rahoitustapojen eroavaisuudet. Avoimuutta ja julkisuusperiaatetta toteutetaan tälläkin hetkellä tytäryhteisöjen osalta välillisesti kuntien ja kaupunkien tiedottamisen, viestinnän sekä asiakirjajulkisuuden kautta. Omistajaohjauksen keinoin ja tytäryhteisöille annettavien toimiohjein voidaan tukea



14.2.2024

Pormestari

laajaa avoimuuden toteutumista huomioiden, että kunnan hallussa olevat asiakirjat ja tiedot ovat myös julkisuuslain piirissä.

Kaupunki toteaa yhteenvetona ehdotettuun soveltamisalan laajentamiseen, että soveltamisalan laajentaminen sellaisiin kuntien määräysvallassa oleviin yhteisöihin ja säätiöihin, jotka eivät hoida julkista hallinto-tehtävää, ei ole perusteltua. Ehdotetun 5 §:n 1 momentin 2 kohta tulisi näin ollen poistaa kokonaan. Mietinnössä ei ole riittävästi selvitetty kilpailulain mukaisten määritelmien käyttöön liittyviä tulkintakysymyksiä, kartoitettu salassapitoperusteiden riittävyttä soveltamisalan laajentamisen johdosta eikä soveltamisalan laajentamisen aiheuttamia kokonaiskustannuksia tai hallinnollista taakkaa kuntakonsernien toimijoille.

Julkisuuslain soveltamisalan kategorisen laajentamisen sijaan tulee selvittää vaihtoehtoiset sekä tarkoituksenmukaiset tavat parantaa julkisyhteisöjen määräysvallassa olevien yhteisöjen ja säätiöiden toiminnan julkisuutta ja avoimuutta. Tältä osin esimerkiksi kuntalakiin tehtävät täydennykset voisivat toimia paremmin.

Minkälaisia erilaisia turvallisuuteen liittyviä vaikutuksia arvioitte mietinnössä ehdotulla 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?

Mietinnössä työryhmä on arvioinut, että voimassa olevat salassapitoperusteet lähtökohtaisesti riittäisivät erilaisten intressien suojaamiseen soveltamisalan laajentamisesta huolimatta.

Kaupunki tähdentää, että jos julkisuuslakiin tehdään nyt esitetyt hyvinkin voimakkaat yksityisoikeudellisten oikeushenkilöiden oikeusasemaan vaikuttavat muutokset, on samanaikaisesti välttämätöntä ajantasaistaa salassapitosäännökset, jotta ne toimivat yhteen julkisuuslain laajennetun soveltamisalan kanssa ja varmistavat yhteisöjen ja yleisen edun mukaisesti tarpeellisen tiedon salassa pidettävyyden. Salassapitoperusteiden myöhempi tarkasteleminen ei ole riittävä, vaan vaarantaisi erittäin tärkeitä yksityisiä ja yleisiä etuja. Esimerkiksi huoltovarmuus- ja kansallisen turvallisuuden toimijan on pystyttävä yksiselitteisesti varmistamaan kriittisten tietojen salassapito heti julkisuuslain mahdollisen soveltamisalan laajentamisen voimaantulosta lähtien.

Nykyiset julkisuuslain salassapitoperusteet ovat tulkinnanvaraisia, eivätkä sovellu yksiselitteisesti ja kattavasti esimerkiksi kriittisen infran suojaamisen tarpeisiin. Myöskään liikesalaisuuksien osalta salassapi-



14.2.2024

Pormestari

tooperusteet eivät ole riittävän selkeät ja kattavat. Edelleen julkisuuslain 24 §:ssä listatuissa salassapitoperusteissa ei ole mitään yleisemmän tason salassapitoperustetta, johon vedoten voisi suojata julkisuudelta sellaisia kriittisen infran, turvallisuuden tai huoltovarmuuden kannalta tärkeitä asiakirjoja, joiden osalta salassapidosta ei ole riittävän kattavasti säädetty. Salassapitoperusteita tarkistettaessa tulee kiinnittää erityistä huomiota niiden kuntien määräysvallassa olevien yhteisöjen toimintojen turvaamiseen, joilla on kansalliseen turvallisuuteen, varautumiseen, yhteiskunnan toimintakykyyn ja kriittisen infran suojaamiseen liittyviä tehtäviä. Helsingin kaupunkikonserniin kuuluu tällaisia yhteisöjä kuten MetropoliLab Oy ja Helen Sähköverkko Oy, joiden osalta on mietinnössä todetusti erityisiä tarpeita arvioida, suojaavatko ehdotetun lain salassapitoa koskevat säännökset harjoitettua toimintaa tarkoituksenmukaisella ja riittävällä tavalla tai onko toiminta luonteeltaan sellaista, joka voisi edellyttää perustellusta syystä poikkeamista joiltain osin yleislaista erityislailla.

Julkisuuslaissa säädettyjen salassapitoperusteiden myöhemmässä tarkastelussa tulee osallistaa laajasti niitä yhteisöjä, joita soveltamisalan mahdollinen laajentaminen koskee.

Mietinnössä ei ole käsitelty sitä, että julkisen tiedon julkaisua avoimesti internetissä tulisi voida rajoittaa esimerkiksi turvallisuusperustein. Kaupunki katsoo, että ehdotusta tulisi selkeyttää sen suhteen, koskeeko julkisuus yksittäistä asiakirjaa vai myös toiminnassa syntyvää dataa. Lakiehdotuksessa tulisi myös olla mahdollista kieltäytyä luovuttamasta suurta tietoaaineistoa turvallisuusperustein. Nykyisin dataa syntyy valtavia määriä. Yksittäisen tiedon luovuttaminen datasta ei ole välttämättä ongelma. Mikäli koko data käsitetään julkisena tietona, niin silloin kuntaorganisaatioiden tulisi luovuttaa tiedon pyytäjälle (esimerkiksi vieraan valtion edustajille) kaikki alueen johtokartat ja tiedot muusta kriittisestä infrasta.

Kaupunki katsoo, että organisaation sisäisen valvonnan heikkouksien salassa pitämisen pitäisi olla mahdollista nykyistä laajemmin riskiperusteisesti. Voimassa olevassa laissa ei ole selkeää salausperustetta, eikä työryhmän mietinnössä ole asiaa tästä näkökulmasta pohdittu. Merkittävien valvontakulttuurin heikkouksien esille tuominen voi tuoda esiin erilaisia riskejä ja siksi julkisuuden pitäisi ajoittua vasta aikaan, kun puutteet on jo korjattu, eikä ulkopuolinen voi enää hyötyä puutteellisesta valvonnasta. Ratkaisuna tähän voitaisiin esimerkiksi säätää, että julkisia olisivat sisäisen tarkastuksen suositukset yhteenvedona ja sisäisen tarkastuksen vuosikertomukset, jotka antavat kuvaa suositeltavista kehittämistoimista ja samalla suojata tietoja muilta osin tarkastussalaisuutena.



14.2.2024

Pormestari

Muut mietinnön ehdotukset

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

Vaikka työryhmän toimeksiannon ulkopuolelle on jäänyt salassapitosäännösten sisällöllinen tarkastelu ja mahdollinen uudistaminen, julkisuuslaissa tulisi ottaa huomattavasti vahvemmin huomioon turvallisuusnäkökohdat. Asiakirjoja, jotka koskevat mm. tieto- ja viestintäjärjestelmien turvajärjestelyjä, tulisi pystyä pitämään salassa turvauhkaperusteella nykyistä laajemmin (julkisuuslain 24.1 § 7 ja 8 kohdat).

Kuten mietinnössä on todettu, henkilötietojen väärinkäyttämiseen liittyvät riskit ovat kasvaneet voimassa olevan lain säätämisen jälkeen. Turvallisuuden kannalta merkittävänä voidaan pitää myös viranomaisten asiakirjoihin sisältyvien virkamiesten ja työntekijöiden kotiosoitteiden ja muiden yhteystietojen luovuttamista. Kieltäytyminen esimerkiksi osoitteiden luovuttamisesta on kuitenkin lakiehdotuksen mukaan vaikeaa, kun tietoja pyydetään niin sanotun kotitalouspoikkeuksen nojalla.

Lakiehdotus ja säännöskohtaiset perustelut

Huomionne luvuittain lakiehdotukseen ja sitä koskeviin säännöskohtaisiin perusteluihin?

1. luku

2 § Lain tarkoitus. Pykälässä on ilmaistu lain keskeinen sisältö ja tarkoitus, joita ovat avoimuus, tiedonsaantioikeudet ja vallan käytön valvonta. Pykälään kirjatut tavoitteet ovat kannatettavia.

3 § Suhde muuhun lainsäädäntöön. Pykälässä ilmaistaan selkeästi, että julkisuuslaki on toissijainen suhteessa erityissäännöksiin. Tämä on hyvä ja selkeyttävä säännös, vaikka asiallisesti tilanne ei muutukaan.

3.3 §. Kyseessä on julkisuuslain ja henkilötietojen suoja koskevan lainsäädännön suhdetta ja rinnakkaisuutta selkiyttävä kohta, jota kaupunki kannattaa.

3.4 §. Momentin mukaan viranomaisen asiakirjassa olevan henkilötiedon luovuttamisesta yleisessä tietoverkossa jokaisen nähtäville säädetään erikseen. Perusteluissa todetaan, että ehdotetun lain 15 §:ssä säädettäisiin yleiset reunaehdot viranomaisen asiakirjaan sisältyvän henkilötiedon luovuttamiselle. Sääntely ei kuitenkaan mahdollistaisi tietojen luovuttamista yleisessä tietoverkossa jokaisen saataville, vaan jatkossakin tästä tulisi aina säätää erikseen. 22 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava siitä, että yksityiselämän ja henkilötietojen suoja toteutuu saatettaessa 1 momentissa tarkoitettuja tietoja jokaisen saata-



14.2.2024

Pormestari

ville yleisessä tietoverkossa. Käytännössä edellä mainituista vaatimuksesta huolehtiminen lienee lähes mahdotonta, jos tietoja viedään yleiseen tietoverkkoon. Mietinnössä ei käsitellä sitä, mitä henkilötietoja kuntalain 140 §:n perusteella saa julkaista yleisessä tietoverkossa. Ehdotetun säännöksen suhdetta kuntalain 140 §:ään tulisi tarkastella laissa erikseen sekä selkeyttää niiden soveltamista.

5 § Lain soveltaminen muihin kuin viranomaisiin. Kaupunki nostaa 5.1 1:n 1 kohdan osalta esille, että julkisen hallintotehtävän määritelmä ei ole nykyisen lainsäädännön mukaan yksiselitteinen, vaan erittäin tulkinnanvarainen ja vaikeaselkoinen. Mietinnössä tai ehdotetussa 5.1 §:n 1 kohdassa ei ole määritelty julkista hallintotehtävää. Mikäli soveltamisalaa laajennettaisiin kattamaan kaikki julkista hallintotehtävää hoitavat toimijat, tulisi lainsäädännössä olla yksiselitteiset määritelmät julkisesta hallintotehtävästä ja siitä, mihin toimijoihin se säännöksen mukaan soveltuu. Erityisesti mietinnössä ehdotetut lain soveltamisen laiminlyöntiin liittyvät rikosoikeudelliset seuraamukset edellyttäisivät sääntelyltä tarkkarajaisuutta ja sääntelyn piiriin tulevilta toimijoilta laajaa julkisuuslain-säädännön osaamista.

5.1 §:n 2 kohta tulisi poistaa kokonaan aiemmin esitetyillä perusteilla koskien erityisesti kilpailulain taloudellisen toiminnan määritelmän tulkinnallisuutta, julkisuuslain soveltamisesta aiheutuvaa hallinnollista taakkaa ja resurssitarvetta sekä salassapitoperusteiden riittävän karjoittamisen ja uudistamisen puutetta.

5.2 §:n mukaan 1 momentissa tarkoitetun toimijan henkilöstöön sovellettaisiin rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Julkisyhteisöt ja julkisyhteisöiden määräysvallassa olevat tytäryhteisöt ja tytärsäätiöt eivät nykyisin kuulu julkisuuslain soveltamisalan piiriin. Näillä toimijoilla ei ole resursseja hoitaa tietopyyntöjä, eikä välttämättä edes tietoa rikosoikeudellista virkavastuuta koskevista säännöksistä.

5.3 §:n mukaan lain 5 lukua ei sovelleta julkisyhteisön määräysvallassa oleviin toimijoihin. Mikäli 5 § säädettäisiin, 3 momentti on kannatettava ehdotus.

6 § Viranomaisen asiakirja. Asiakirjan käsitettä on pyritty täsmentämään mietinnössä. Asiakirjan luonne tulee tästä huolimatta aiheuttamaan epäselvyyksiä viranomaisessa. Mietinnössä käytetään määritelmänä sekä viranomaisen asiakirjaan kuuluvia tietoja, että asiakirjassa olevia tietoja. Mikäli säätely tulee ulottumaan kuntayhtiöihin, tulisi täsmentää, että viranomaisen asiakirjaan liittyy tiedon elinkaarenhallintaan liittyviä velvoitteita. Mietinnössä käytetään määritelmää "tallennusjälki" kuvaamaan merkkejä, joita voidaan tallentaa esimerkiksi sähköisesti (s. 115). Tallennusjälki on käsitteenä hankala, sillä se ei ole vakiintunut



14.2.2024

Pormestari

tiedonhallinnan termi. Epäselvää on, sääteleekö tallennusjälki samaa kohdetta kuin tiedonhallintalain tietoyksikkö.

6.1 §:n perusteluissa on tärkeä huomio siitä, että asiakirjan käsite rajaa lainmukaisen tiedonsaantioikeuden kohteena olevia tietoja, koska se kohdistuu nimenomaan sellaiseen tallennettuun tietoon, joka on laissa määritellyssä asiakirjassa. On kannatettavaa ajantasaistaa käsitettä vastaamaan paremmin nykyaikaisia käytössä olevia tietojenkäsittelyn tapoja. Pykälän 1 momentti määrittelee, että asiakirjan tulee olla ymmärrettävissä teknisten tai muunlaisten apuvälineiden avulla. Mietinnössä apuvälineiksi täsmennetään tekniset tai niihin rinnastettavat apuvälineet, joten lakiteksti on tältä osin tautologinen. Mietinnön muotoilua tulisi soveltaa lakitekstissä, esimerkiksi ”teknisten tai niihin rinnastettavissa olevien apuvälineiden avulla ymmärrettävä”.

6.2 §:n määräysvaltaa koskeva lisäys on olennainen.

6.3 §:n perusteluihin tulisi saada jokin viittaus tekijänoikeuksista sellaisten asiakirjojen osalta, jotka on luovutettu viranomaiselle sen antaman toimeksiannon perusteella.

Nykyinen julkisuuslain 5.4 §:n säännöksen soveltamisalan liityntä arkistolainsäädäntöön tekee säännöksestä tulkinnanvaraisen ja vaikeuttaa säännöksen soveltamista. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännöstä huolimatta viranomaisen asiakirjan määrittely on koettu haasteelliseksi. Tulkintahaasteita ovat aiheuttaneet muun muassa asiakirjan käyttötarkoitus, se, että onko asiakirjaa laadittaessa käytetty julkisista valtaa sekä kysymys siitä, että pitääkö asiakirja liittää arkistoon.

Viranomaisen asiakirjaksi määritellään myös sellainen asiakirja, jonka viranomainen on vastaanottanut muulta taholta. Tulkinta sopii tilanteisiin, joissa asiakirja on laadittu viranomaisen toimeksiannosta tai sen suorittamaa tehtävää varten. Ongelmallista kuitenkin on, jos esimerkiksi arkaluonteisia tietoja on tilattu ja käytetty jonkin asian ratkaisemiseksi tai palvelun järjestämiseksi, jos tiedot sen jälkeen jäävät ko. viranomaisen rekisteriin. Epäselvää on, päättääkö kyseinen viranomainen niiden luovuttamisesta eteenpäin. Usein tilanteissa tiedot on pyydetty lakiin perustuvan tiedonsaantioikeuden nojalla tai asiakkaan nimenomaisella suostumuksella, eikä tällöin asiakkaalla itsellään ole ymmärrystä tietojen mahdollisesta luovuttamisesta eteenpäin.

6.4 §:n 2 kohta. Täsmennys siitä, että viranomaisen asiakirjana ei pidetä sellaisia luonnoksia tai muistiinpanoja, joita ei ole tarkoitettu asiaa koskevan päätöksenteon tai muun asian käsittelyn perusteiksi on erittäin kannatettava. Tosiasiassa ko. asiakirjatyyppeiden luovutusvelvollisuutta on jo aiemmin arvioitu kyseisellä perusteella.



14.2.2024

Pormestari

6.4 §:n 5 kohta. On erittäin tärkeää, että säännös säilytetään myös uudessa laissa. Viranomaisen sisäisen työskentelyn tulee olla turvattu. Laadukkaan ja monipuolisen valmistelun takaamiseksi viranomaisilla tulee olla mahdollisuus epäviralliseen ajatusten vaihtoon myös sähköpostitse tai muulla tavoin kirjallisesti ilman julkisuutta. Sähköpostiviestintä on viranomaisten ja virkamiesten välisessä neuvotteluluonteisessa yhteydenpidossa keskeisessä asemassa. Arkistolakiin liittyvän kytköksen poistaminen on kannatettava sen vähäisen merkityksen vuoksi.

2. luku

7 § Tiedonsaantioikeus viranomaisen asiakirjasta. Muotoilu ”oikeus saada viranomaisen asiakirjasta tieto” on hankala. Kohtaa tulisi muokata selkeämmäksi ja ymmärrettävämmäksi, esimerkiksi: oikeus saada tieto, joka sisältyy viranomaisen asiakirjaan.

8 § Tiedonsaantioikeus salassa pidettäviä tietoja sisältävästä viranomaisen asiakirjasta. Pykälään tulisi lisätä maininta muusta lainsäädännöstä: ”...saa antaa salassa pidettävän tiedon viranomaisen asiakirjasta vain, jos tässä laissa tai muualla lainsäädännössä niin erikseen säädetään.” Esimerkiksi puolustusvoimilla on laaja tiedonsaantioikeus, kun tietoa tarvitaan lakisääteisten tehtävien toteuttamiseksi. Lakiehdotuksen 32 §:ssä viitataan salassapidosta poikkeamiseen. Samoin mietinnön perusteluissa viitataan usein erityislakeihin ja niiden mahdollistamaan salassa pidettävien tietojen luovuttamiseen viranomaisten välillä.

10 § Asianosaisen tiedonsaantioikeus. 10.2 §:n 8 kohtaan tulisi lisätä ”todistajan, asianomistajan tai asianosaisen tai ilmoituksen tekijän ”tai näihin verrattavan henkilön” tai muu vastaava kirjaus. Mietinnössä 10.2 §:n 8 kohta on kirjattu tyhjentävästi, mutta se ei kata kaikkia tilanteita.

11 § Itseään koskeva tiedonsaantioikeus. 11.2 §:ssä on hyvä tarkennus siitä, että henkilötietojen tarkastusoikeudesta säädetään erikseen. Kyseistä momenttia koskevissa perusteluissa on todettu, että henkilötietojen tarkastusoikeuden tarkoituksena on, että luonnollinen henkilö voi arvioida ja varmistaa henkilötietojensa käsittelyn lainmukaisuuden ja tarkistaa sen, kun taas 1 momentissa ehdotetun tiedonsaantioikeuden tarkoituksena on, että henkilöllä itsellään on oikeus saada tieto sellaisestakin itseään koskevasta viranomaisen asiakirjasta, jossa hän ei ole asianosainen. Itseään koskevien tietojen pyytämisen ja henkilötietojen tarkastusoikeuden välistä eroa olisi kuitenkin hyvä vielä täsmentää.

3. luku



14.2.2024

Pormestari

Luvussa 3 korostetaan rekisteröinnin merkitystä, mikä tukee tiedonsaantioikeutta viranomaisen asiakirjoista. Tiedonsaantioikeuden alkaminen asiakirjoihin hankintamenettelyn osalta on tärkeä pitää asiallisesti sellaisenaan (kuten ehdotettu), koska muuten kilpailu estyisi.

12 § Tiedonsaantioikeuden alkaminen viranomaisen laatimasta asiakirjasta. Asiakirjan julkiseksi tuleminen käsite on ollut hankala. Tiedonsaantioikeuden alkaminen on ymmärrettävämpi ja käsitteen muutos siten kannatettava.

4. luku

14 § Tiedon pyytäminen. Vastaa keskeiseltä sisällöltään voimassa olevan lain 13 §:ää.

14.1 §:ään tulisi yksilöinnin lisäksi lisätä ”yksilöitävä ja rajattava siten, että...” Lain sanamuodosta tulisi käydyä ilmi, ettei pyyntö voi olla rajaton. 14.1 §:n tiedon pyytämisen yhteydessä määritelmä ”missä asiakirjassa olevaa tietoa pyyntö koskee” on hankalasti ymmärrettävä ja sitoo tiedon asiakirjaan, vaikka lain tarkoitus onkin kohdistaa se asiakirjan sijaan asiakirjassa olevaan tietoon. Lain soveltamisen kannalta tietopyyntötilanteissa esimerkiksi muotoilu ”missä asiakirjassa pyydettävä tieto on” auttaa sekä viranomaista että tiedon pyytäjää ymmärtämään tiedon yksilöinnin tarkoituksen.

14.2 §:ään esitetään tehtäväksi hyvä ja selventävä lisäys, jonka mukaan tiedon pyytäjän ei tarvitse selvittää henkilöllisyyttään eikä perustella pyyntöään, ellei tämä ole välttämätöntä sen selvittämiseksi, onko pyytäjällä oikeus saada tieto asiakirjasta tai viranomaiselle säädetyn harkintavallan käyttämiseksi. Jos tiedon pyytäjällä ei ole velvollisuutta selvittää henkilöllisyyttään, asiarekisteriin ei tiedonhallintalain 26 §:stä poiketen tarvitse rekisteröidä asian vireillepanijaa.

15 § Tiedon pyytäminen julkisia henkilötietoja sisältävästä viranomaisen asiakirjasta. Pykälässä sovitetaan yhteen viranomaisen asiakirjojen julkisuus ja henkilötietojen suoja. Mietinnön ehdotusta siitä, että henkilötietojen antamistavalla ei ole enää merkitystä, vaan lakia sovelletaan siitä huolimatta, miten tiedot annetaan, on hyvä uudistus. On perusteltua laajentaa yhteensovittaminen koskemaan laajemmin henkilötietoja, luopua sidoksesta henkilörekisterin käsitteeseen ja luopua erilaisten tietojen antamistapojen erottelusta. Uusi henkilötietoja koskeva luovutusrajoitus laajenisi uudistuksen myötä koskemaan laajempaa joukkoa henkilötietoja kuin voimassa olevassa laissa, kun kytkös henkilörekisteriin poistuisi. Tämä on hyvä ja kannatettava muutos, joka vastaa myös tietosuojasääntelyssä omaksuttuja käsitteitä.



14.2.2024

Pormestari

Ehdotetun 15.1 §:n 1 kohdan mukaan viranomaisen tulisi arvioida, onko tiedon pyytäjällä oikeus pyydettyjen henkilötietojen käsittelyyn silloin, kun kyse on henkilötiedoista, joiden käsittelyyn liittyy erityisiä riskejä ottaen huomioon tietojen luonne, määrä ja niiden merkitys yksityiselämän suojan kannalta. Lainkohdan perusteluissa todetaan, että erityisen riskin sisältävien tietojen arvioinnin ei tulisi lähtökohtaisesti kiinnittyä kategorisesti tietäntyyppisiin henkilötietoihin, vaan huomioitavaksi tulisi aina myös laajempi konteksti, johon henkilötiedot kulloinkin liittyvät.

Ehdotetun lain 14 §:n mukaan tiedon pyytäjän ei kuitenkaan tarvitse selvittää henkilöllisyyttään eikä perustella pyyntöään, ellei tämä ole välttämätöntä sen selvittämiseksi, onko pyytäjällä oikeus saada tieto asiakirjasta tai viranomaiselle säädetyn harkintavallan käyttämiseksi. Näin ollen viranomaisen asetetaan tilanteeseen, jossa sen tulisi arvioida tiedon pyynnön kontekstia tilanteessa, jossa tiedon pyytjä ei ole velvollinen tarjoamaan kontekstin arvioimiseksi tarpeellisia tietoja, ellei lakia ole tarkoitus soveltaa siten, että viranomaisen tulisi kaikissa henkilötietoja koskevissa tietopyynnöissä selvittää tietopyynnön konteksti, minkä ehdotetun 14 §:n 1 momentin sanamuoto kieltää.

Olisi parempi, jos laissa avattaisiin selkeämmin sellaisia objektiivisia ja viranomaisen arvioitavissa olevia arviointikriteerejä, joiden perusteella henkilötiedon luovuttamisesta aiheutuvaa riskiä olisi mahdollista arvioida ja päättää tiedon luovuttamisesta.

Toisaalta lainsäädäntöratkaisu keventäisi sellaisten tietopyyntöjen käsittelyä, joihin ei liity mitään lainsäädäntöehdotuksessa kuvattuja riskejä, sillä tietojen käsittelyperustetta ja tietojen suojaamisen tapoja ei näissä tapauksissa enää tarvitsisi erikseen selvittää voimassa olevan julkisuuslain edellyttämällä tavalla.

Arvioinnin tekeminen vaatii viranomaiselta kuitenkin osaamista ja kykyä punnita sekä julkisuusperiaatetta että tietosuojaa. Sääntelyratkaisuun liittyy sisäänrakennettuna kysymys ja riski siitä, osataanko tätä arviointia tehdä. Varsinkin pienissä kunnissa tai julkisissa organisaatioissa, joissa ei aina ole käytettävissä juridista tukea arvioinnin tekemiseen, riski on todellinen. Voi myös kysyä, onko viranomaisella edes todellista mahdollisuutta selvittää, onko tietopyynnön tavoitteena esimerkiksi kohdistaa henkilöön jonkinlaista häirintää, uhkaa tai painostusta. Lakiuudistuksen jatkovalmistelussa tulisi edelleen tarkastella kyseistä ehdotettua lainkohtaa siitä näkökulmasta, asetetaanko viranomaiset mahdollottoman arviointitehtävän eteen ja tuleeko kyseisessä lainkohdassa henkilötietojen suoja huomioitua riittävällä tavalla.



14.2.2024

Pormestari

Ehdotuksessa jää jossain määrin epäselväksi tarkoittaako pykälä sitä, että jos ensiarvion perusteella katsotaan, ettei kysymys ole erityisen riskialttiista julkisista henkilötiedoista, ei tiedon pyytäjällä tarvitse olla eikä häneltä tule tiedustella tietojen käsittelyperustetta. Eli kysytäänkö käsittelyperustetta ainoastaan, jos jompikumpi 1 momentin edellytyksistä täyttyy.

Voimassa olevan julkisuuslain 16.3 §:n soveltamiseen on liittynyt käytännön ongelmia. Epäselvyyttä on siitä, millä tavalla ja kuinka perusteellisesti viranomaisen tulee arvioida, onko luovutuksensaajalla henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää pyytämäänsä henkilötietoja. Ehdotetun 15 §:n mukaan henkilötietoa ei saa luovuttaa, jos on ilmeistä, että tiedon pyytäjällä ei ole oikeutta käsitellä tietoja henkilötietojen suojaa koskevien säännösten perusteella. Käytännössä on vaikea tehdä rajanvetoa siitä, milloin on ilmeistä, että annettuja tietoja on tarkoitus käsitellä ilman tietosuojasääntelyn mukaista perustetta.

16 § Tiedon antamisesta päättäminen. Pykälä vastaa keskeisesti voimassaolevan lain 14 §:ää, mutta säännöstä selkeytetään ja täydennetään.

16.1 §:ssä määrätään siitä, kuka päättää viranomaisen asiakirjan luovuttamisesta. Lainkohdasta tai muualta lakiluonnoksesta ei käy ilmi, mikä taho tai toimielin osakeyhtiössä, säätiössä ja muussa yksityisoikeudellisessa yhteisössä on toimivaltainen antamaan muutoksenhaku-kelpoisen päätöksen tietopyyntöasiassa. Jos julkisuuslain toimialaa laajennettaisiin esitetyllä tavalla, tulee 16.1 §:ään ottaa tätä koskeva määräys, josta toimivaltainen taho yksiselitteisesti ilmenee. Säännöksessä tulisi myös mahdollistaa tälle taholle toimivallan delegoiminen.

Mietinnössä ei ehdota erityisiä säännöksiä ennakollisten asiakirjapyyntöjen käsittelyyn. Tietopyyntöjen ajalliselle ja asialliselle yksilöinnille tulisi olla tarkemmat vaatimukset. Tulevaisuuteen kohdistuvat tietopyynnöt tulee nimenomaisesti kieltää. Oikeus kohdistaa pyyntö asiakirjaan tai tietoon, jota ei vielä ole olemassa, mutta jonka muodostuttua se tulisi luovuttaa aiemmin tehdyn pyynnön perusteella, muodostaisi viranomaiselle kohtuuttoman vaatimuksen. Ennakollisen tietopyynnön koordinointi isossa organisaatiossa on käytännössä mahdotonta. Henkilöt vaihtuvat tai saattavat olla poissa pidempään. Mikäli ennakollisia tietopyyntöjä voisi tulevaisuudessa tehdä, pykälään olisi ehdottomasti saatava selkeät raamit ennakollisista ja kiusantekomielessä tehdyistä toistuvista tietopyynnöistä.

16.5 § on erittäin tarpeellinen lisäys, joka mahdollistaa tietopyynnön toteuttamisesta kieltäytymisen, jos se vaatisi kohtuuttomia toimia viran-



14.2.2024

Pormestari

omaiselta. Nykyisin laajat tietopyynnöt voivat aiheuttaa kohtuutonta työmäärää kaupungille ja niiden tarkoituksena voi joissain tapauksissa olla myös julkisyhteisön turha työllistäminen.

Kohtuuton tietopyyntö voi vaarantaa viranomaisen koko muun toiminnan asianmukaisen hoitamisen. Lainkohdassa edellytettäisiin ilmeistä kohtuuttomuutta. Epäselvyyttä on siinä, tuleeko viranomaisen käsitellä saman henkilön toistamiseen tekemä samaa asiakirjaa koskeva pyyntö uudelleen. Esimerkiksi laillisuusvalvonnassa (EOAK/5850/2020) on korostettu, että asiakirjapyyntö tulee käsitellä julkisuuslain mukaisesti, vaikka henkilö olisi jo aiemmin pyytänyt samaa asiakirjaa ja saanut valituskelpoisen päätöksen, josta hän ei ole valittanut. Jos tietopyynnön esittäjällä on jo pyydetty tiedot, viranomaisen tulisi voida kieltäytyä luovuttamasta niitä uudelleen. Tällaisia tietopyyntöjä tehdään lähinnä kiusaamismielessä. Asiasta on säädetty tietosuoja-asetuksessa ja vastaava säännös tulisi olla myös julkisuuslaissa.

Kieltäytymiseksi tulkitaan myös nykylainsäädännön puitteissa sellaiset tilanteet, joissa pyydettyä tietoa ei ole olemassa. Tulisi harkita, onko näissä tilanteissa tarkoituksenmukaista mahdollistaa raskas muutoksenhakuprosessi, jos ratkaisulla ei sen myötä kuitenkaan olisi edellytyksiä muuttua.

17 § Tiedon pyytämistä koskevan asian siirtäminen toiselle viranomaiselle. 17.3 § on hyvä lisäys. Momentin "siirrosta on ilmoitettava tiedon pyytäjälle" -kohtaa tulisi tarkentaa siten, että siirtävä viranomainen informoi tiedon pyytäjää. Tämä selkeyttäisi viranomaisten toimintaa ja rekisteröintikäytänteitä.

18 § Määräajat. Voimassa olevan julkisuuslain 12 §:n mukainen oikeus saada tieto itseään koskevasta asiakirjasta ja tietosuoja-asetuksen 15 artiklan mukainen rekisteröidyn oikeus saada pääsy tietoihin edellyttävät yhteensovittamista. Helpommin toteutettava henkilötietojen tarkastusoikeus on käsiteltävä kuukauden kuluessa ja julkisuuslain mukaiset pyynnöt 14 vuorokauden kuluessa. Nykyinen julkisuuslaki ja ehdotettu säännös eivät tunnista poikkeuksia pidennettyyn 30 vuorokauden käsittelymääräaikaan. Kuitenkin tietosuoja-asetus mahdollistaa määräajan jatkamisen enintään kahdella kuukaudella ottaen huomioon pyyntöjen monimutkaisuus ja määrä. Julkisuuslain mukainen tietopyyntö voi kohdistua samoihin tietoihin, mutta julkisuuslain nojalla viranomaisen ei ole mahdollista pidentää käsittelymääräaikaa kuukautta pidemmäksi edes erittäin laajojen ja monimutkaisten tietopyyntöjen kohdalla.

Esimerkiksi salassa pidettäviä asiakastietoja koskevien tietopyyntöjen toteuttaminen sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialalla vaatii usein paljon aikaa tietojen ja palvelujen suuren määrän sekä tietojen luonteen



14.2.2024

Pormestari

vuoksi. Salassa pidettävien tietojen luovuttamisen määräajoista tulisi julkisuuslaissa säätää yhtenevästi tietosuoja-asetuksen kanssa. Käsitteilyn lähtökohtaista määräaika tulisi pidentää nykyisestä kahdesta viikosta. Tämä estäisi sen, että tiedon pyytäjä käyttäisi julkisuuslain mukaista tiedonsaantioikeuttaan omiin tietoihinsa ensi sijassa vain siinä tarkoituksessa, että saisi tiedot nopeammin. Kahden viikon määräaika on viranomaiselle kohtuuton esimerkiksi silloin, kun salassa pidettäviä arkaluontoisia tietoja pyydetään laajasti.

Mikäli soveltamisalaa laajennettaisiin mietinnössä esitetyn mukaisesti, ehdotuksesta ei ilmene se, kuka kuntakonserniyhtiöissä olisi toimivaltainen viranomainen, jolle tiedon pyytäjä voisi saattaa asian ratkaistavaksi. Mietinnöstä ei siinä tapauksessa myöskään ilmene se, käsittelisikö kuntakonserniyhtiö tietopyynnön itsenäisesti vai tulisiko asia siirtää emoyhtiölle eli kunnalle. Kunta ja kuntakonserniyhtiö ovat kuitenkin kaksi erillistä oikeushenkilöä. Kunnalla ei siten ole oikeutta puuttua tytäryhtiönsä toimintaan.

Mikäli soveltamisalaa laajennettaisiin, tulisi määräaikoja tarkastella myös siitä näkökulmasta, että onko yhtiöiden todellisuudessa mahdollista vastata tietopyyntöihin viipymättä ja viimeistään 14 vuorokauden kuluessa. Yhtiöiden kohdalla määräaika tulisi tarkastella erikseen ottaen huomioon niiden vaihtelevat ja tyypillisesti rajalliset resurssit käsitellä tietopyyntöjä.

Mietinnön mukaan määräaika alkaa kulua siitä, kun riittävän yksilöity tietopyyntö on esitetty viranomaiselle. Tämä on hyvä täsmennys sille, ettei aika ala kulua ensimmäisestä mahdollisesti epäselvästä pyynnöstä, vaan vasta kun pyyntö on riittävän yksilöity. Jos luovuttamisesta päättäminen edellyttää asianosaisen kuulemista, pidentyy määräaika vastaavasti, mikä on hyvä täsmennys.

18.3 §:n uusia määräaikoja tiedon pyytäjälle sekä viranomaiselle voidaan pitää kannatettavina, sillä ne ryhdittävät oikeustilaa.

19 § Tiedon antamistavat. Pykälässä on huomioitu uudet sähköiset tiedonkäsittely- ja siirtotavat. Tiedonantotapoja ei aseteta järjestykseen, mikä on hyvä asia. Lähtökohtana on, että tiedot annetaan pyydetyssä muodossa ja tavalla, jollei siitä aiheudu kohtuutonta haittaa virkatoinnille. Tiedon antamistapojen osalta tulee ottaa huomioon tiedonhallintalain 19 §, joka ohjaa viranomaisia säilyttämään tietoja sähköisessä muodossa. Tietojen antaminen analogisessa muodossa tulee uudemman aineiston osalta edellyttämään viranomaisilta ylimääräisiä toimenpiteitä.

Hätäkeskusten osalta ehdotetusta säännöksestä jää epäselväksi, tarkoitetaanko säännöksessä viranomaista, joka on tallenteiden hätäkes-



14.2.2024

Pormestari

kuslain mukainen rekisterinpitäjä. Hätäkeskustallenteet ovat hätäkeskuksen tietojärjestelmässä, eikä tietoja siirretä rekisterinpitäjän haltuun. Hätäkeskuksen tiedot on hätäkeskuslain yhteydessä jaettu rekisterinpiitoon eri viranomaisille tietojen mukaan. Kyseisten tietojen luovuttaminen ja siihen liittyvät menettelyt ovat ratkaisun myötä osoittautuneet varsin hankaliksi, kun menettelyt on jatkossa selvennettävä.

Sopimuksen laatimisessa haasteita ovat aiheuttaneet mm. erilaiset käytännöt hyvinvointialueiden välillä ja suhteessa hätäkeskukseen, eikä selkeää ratkaisua ole löydetty. Ongelmallisia kysymyksiä ovat olleet muun muassa tiedon pyytäjän tunnistaminen, mahdollinen tietojen sisältöön perustuva arviointi ja tietopyynnön käsittelyt asianhallinta.

Ehdotetun säännöksen johdosta tilanne monimutkaistuisi entisestään muun muassa sen osalta, mikä on se viranomainen, jonka luona tallenne annetaan tutustuttavaksi. Onkin keskeistä selkeyttää, kuka on velvollinen säilyttämään suostumuksen, kun tiedot ovat hätäkeskuksen hallussa ja rekisterinpitäjiä on useampia. Suostumuksen ja tietojen välinen suhde olisi oltava selkeä siten, että suostumus on ylipäättään mahdollista yhdistää oikeaan tallenteeseen esimerkiksi tilanteessa, jossa tallenteet sijaitsevat eri järjestelmässä ja/tai eri viranomaisen hallussa kuin suostumukset.

Pykälään tulisi sisällyttää viranomaisen videotallenteet kokonaisuudessaan. Kaupungilla on esimerkiksi paljon videokameroita, joiden tarkoituksena on suorittaa lähinnä liikennelaskentaa. Kameroihin tallentuu ennalta-arvaamattomia tapahtumia ja kuvaaminen tapahtuu yleensä henkilön tietämättä lakisääteeseen perusteeseen nojaten. Kamerakuvassa olevan henkilön suojan kannalta olisi tärkeää, ettei tällaista materiaalia saisi luovuttaa sähköisesti sen pyytäjälle. Videotallenteita pyydetään muun muassa yksityishenkilöiden uteliaisuuden vuoksi tai esimerkiksi jos yksityishenkilö haluaa selvittää, kuka on törmännyt hänen autoonsa kadulla. Tällaiset pyynnöt työllistävät erittäin paljon kaupunkia ja linjanvetojen osalta ne ovat hyvin vaikeita. Kamerakuvaa voi olla hyvin pitkältä ajalta ja sen läpikäyminen edes 30 päivän määräajan puitteissa voi olla rajattunakin hankalaa.

5. luku

21 § Viranomaisen velvollisuus antaa tietoja asioiden valmistelusta. Tietoverkon korostaminen tietojen saatavilla pitämisen sijaintina vastaa nykyäikää.

22 § Viranomaisen velvollisuus tuottaa tietoa. 22.2 §:ää tulisi täsmentää, jos sen perusteella mahdollistettaisiin henkilötietojen luovuttaminen yleiseen tietoverkkoon kaikkien saataville. 2 momentissa tulisi nimenomaisesti todeta, että 1 momentissa mainituissa tilanteissa henkilötie-



14.2.2024

Pormestari

tojen vieminen yleiseen tietoverkkoon on mahdollista, kun henkilötietojen suojasta huolehditaan.

23 § Viranomaisen viestintä. Yleisen tietoverkon käsitettä tulee täsmentää. 23.2 § määrittelee, että on huolehdittava, että salassa pidettäviä tietoja ei viedä yleiseen tietoverkkoon. Epäselväksi jää, mitä tarkoitetaan tietojen viemisellä yleiseen tietoverkkoon. Tiedonhallintalain 14 §:ssä säädetään, että viranomaisen on toteutettava tietojensiirto yleisessä tietoverkossa salattua tai muuten suojattua tiedonsiirtoyhteyttä tai -tapaa käyttämällä, jos siirrettävät tiedot ovat salassa pidettäviä. Mietinnön mukaan salassa pidettävien tietojen vieminen yleiseen tietoverkkoon ei olisi sallittua, mutta tiedonhallintalaissa säädetään niiden siirtämisestä salattuja tiedonsiirtoyhteyksiä käyttäen.

24 § Uuden asiakirjan laatiminen pyynnöstä. Mahdollisuutta siitä, että viranomainen voisi laatia uuden asiakirjan tietopyynnön toteuttamiseksi ei tule säätää laissa. Tämä mahdollisuus viranomaisella on oman harkintansa mukaan jo muutenkin olemassa. Käytännössä kaupungin olisi erittäin vaikea toteuttaa tietojen yhdistäminen eri asiakirjoista erityisesti sellaisten tietopyyntöjen osalta, joissa pyydetty tiedot olisivat esimerkiksi eri toimialoilla. Mikäli laissa säädettäisiin uuden asiakirjan laatimisesta, tulisi laissa täsmentää viranomaisen mahdollisuus harkinnalle esimerkiksi erilaisten ehtojen kautta.

6. luku

26 § Viranomaisen asiakirjassa olevan tiedon salassapito. 26.2 §:n säännöksen yksinkertaistaminen on kannatettavaa siten, että salassa pidettävän tiedon antaminen sivulliselle ei ole sallittua missään muodossa.

28 § Salassa pidettävät tiedot. Mietinnössä ei ole tarkasteltu salassapitosäännöksiä. Salassapitosäännökset tulee tarkastella uudestaan erityisesti turvallisuuden ja varautumisen osalta, mikäli lain soveltamisalaa laajennettaisiin. Salassapitoperusteiden uudistamisessa tulisi huomioida vähintään kriittiseen infraan, turvajärjestelyihin ja myös julkisiin rakennuksiin liittyvien teknisten tietojen, rakennepiirustusten sekä paikkatietojen suojaus.

Salassapitoperusteiden myöhempi laajentaminen ei ole riittävä kriittisen infran osalta. Huoltovarmuustoimijana esimerkiksi Helen Sähköverkko Oy:n on pystyttävä yksiselitteisesti salaamaan kriittisen infran tiedot ennen uudistetun julkisuuslain voimaantuloa. Erityisesti Helsingin kaupungin alueella on runsaasti kriittistä infraa, jonka tulee yksiselitteisesti olla julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle. Vertailukohtana tässä voidaan pitää esimerkiksi Espoota, jossa sähköverkkotoimija ei jatkosakaan ole julkisuuslain piirissä. Huoltovarmuuskriittinen infra Espoos-



14.2.2024

Pormestari

sa on siten salassa pidettävää tietoa, kun taas Helsingissä tilanne olisi epäselvä.

Helen Sähköverkko Oy:n näkökulmasta merkittävä ongelma on nykyiset julkisuuslain suppeat salassapitoperusteet sekä niiden tulkinnanvaraisuus. Voimassa olevan lain salassapitoperusteet (24 §) ovat liian tulkinnanvaraisia, eivätkä sovellu yksiselitteisesti ja kattavasti kriittisen infran tarpeisiin. Edelleen julkisuuslain 24 §:n salassapitoperusteissa ei ole mitään yleisemmän tason kohtaa, johon vedoten voisi suojata julkisuudelta sellaisia kriittisen infran, turvallisuuden tai huoltovarmuuden kannalta tärkeitä asiakirjoja, joiden osalta salassapidosta ei riittävän kattavasti säädetty. Tällä hetkellä parhaiten soveltuvat ovat kohta 7 eli rakennusten, laitosten, rakennelmien sekä tieto- ja viestintäjärjestelmien turvajärjestelyt ja kohta 8 eli onnettomuuksiin tai poikkeusoloihin varautumista koskeva salassapitoperuste.

Tiedon julkisuusperiaatteista tulisi poikkeusoloissa tarvittaessa voida luopua joltain osin rajoitetusti. Lakiehdotukseen tulisi olla kirjattuna mekanismi, jonka avulla kaupunki voisi poikkeusoloissa rajoittaa esimerkiksi eräiden päätösten verkkojulkaisua ja sulkea avoimen karttapalvelun kokonaan.

Julkisuuslain määritelmää ja perusteluita tulisi täsmentää suhteessa liikesalaisuuslakiin, koska liikesalaisuus ei ole riittävän selkeä käsite ja sitä tulkitaan eri tavoin.

Lakiehdotuksen 28.1 §:n 15 kohdan sisältö on epäselvä, mitä tulee sisäiseen valvontaan ja sisäisen tarkastuksen työhön. Kohdan viimeinen lause tulisi selkeyttää esimerkiksi siltä osin, mitä se merkitsee sisäisen tarkastuksen tehtäväkentässä. Selkeyttämistä kaipaa myös se, mitä tarkoitetaan "viranomaisen tehtäväksi säädettyllä tarkastuksella" ja "muulla valvontatoimeen liittyvällä seikalla" sekä keitä tarkoitetaan "asiiaan osallisilla" eli tarkoitetaanko sillä esimerkiksi tarkastuksen kohdetta eli haastateltavaa. Sisäinen tarkastus on säädetty velvoittavaksi vain hyvinvointialueilla. Lainkohdan perustelujen mukaan säännöksen tavoitteena on turvata sekä valvonnan yleisiä toteuttamisedellytyksiä, että mahdollistaa myös yksittäisten valvontatoimien onnistuminen. Kaupunki kaipaa selkeytystä sille, miten tämä suhteutetaan sisäisen tarkastuksen tehtäväkenttään.

30 § Salassapidon toteuttaminen. 30.2 § on vaikeaselkoinen ja näin ollen sitä tulisi selkeyttää. On huomioitava, että pelkkä tunnistetietojen poistaminen ei välttämättä riitä, sillä henkilö voidaan tunnistaa myös muiden asiakirjassa olevien tietojen perusteella. Jos ehdotus jäisi tällaisenaan voimaan, on tilanteissa, joissa säännöstä soveltaa tietosuojaa ymmärtämätön henkilö, olemassa riski, että asiakirjaan jää tietoja,



14.2.2024

Pormestari

joiden perusteella henkilö voidaan tunnistaa, vaikka tunnistetiedot olisi poistettu.

7. luku

32 § Yleiset perusteet salassa pidettävän tiedon antamiseen. Tiedon-saantioikeus salassa pidettävään tietoon määräytyisi jatkossakin nyky-tilaa vastaavalla tavalla erityislainsäädännön mukaisesti tai suostumuk-sen perusteella.

Suostumuksen edellytyksistä säättäminen luonnollisten henkilöiden kohdalla on perusteltua. On paikallaan, että suostumukselta edellyte-tään vapaaehtoisuutta ja nimenomaisuutta sekä tietoisuutta siitä, mihin tarkoitukseen tietoja voidaan käyttää. Suostumus voidaan myös peruut-taa ja se pitää säilyttää pysyvästi. Tämä edellyttää viranomaisilta sel-keää ohjeistusta toimintatavoista ja säilyttämisestä.

33 § Salassa pidettävien tietojen antaminen eräissä tilanteissa. 33.4 §:n osalta huolta herättää se, onko säännös riittävän tarkkarajainen, kun kyse on ehdottomasti salassa pidettävistä tiedoista. Pykälässä tuli-si olla nimenomainen kuvaus niistä tilanteista, joissa luovuttaminen voi-si tulla kyseeseen. Mietinnössä asia on kuvattu melko lyhyesti ja perus-teltu erittäin tärkeästä yleisestä edusta johtuvalla välttämättömyydellä. Tämä jättää asiasta päättävälle viranomaiselle suhteellisen paljon har-kintavaltaa.

8. luku

40 § Maksut. Ehdotetussa 40 §:ssä ei ole otettu kantaa rajapintojen kautta tapahtuvaan asiakirjaluovutukseen. Kunnilla on käytössä esi-merkiksi lupapistekauppa, jossa asiakirja ladataan palvelusta omalle koneelle. Asia on tärkeää huomioida, sillä tällaisten palveluiden käyt-täminen yleistyy tulevaisuudessa.

43 § Voimaantulo. Mikäli ehdotetut muutokset tulisivat julkisuuslakiin, 5.1 §:n 1 kohdan siirtymäaikaa tulisi pidentää esimerkiksi 24 kuukau-teen. 5.1 §:n 2 kohdan siirtymäaikaa tulisi pidentää esimerkiksi 36 kuu-kauteen. Näin viranomaisella ja esimerkiksi kuntien määräysvallassa olevilla yhtiöillä olisi enemmän aikaa toteuttaa tarvittavat toimenpiteet ehdotettuun lakiin liittyen. Mikäli soveltamisalaa laajennettaisiin, lain soveltaminen ei minkään toimijan osalta saa tulla voimaan takautuvasti.

Muut huomiot

Muut mahdolliset huomionne?

Julkisuuslaissa tulisi ottaa kantaa ns. kasautumisvaikutukseen, jossa yksittäiset tiedot eivät sinänsä ole salassa pidettäviä, mutta niiden ko-



14.2.2024

Pormestari

konaisuudesta muodostuu salassa pidettävä asiakirja tai tieto. Ongelman aiheuttavat tilanteet, joissa tietoa kasaantuu tiedonpyytäjälle (kasaantumisvaikutus). Esimerkiksi tilanne jossa pyydetään yksittäisen kohteen tietoja ei välttämättä aiheuta turvallisuusriskiä, mutta mikäli sama tietopyytjä pyytää useilla tietopyynnöillä tietoa anonyymisti, voi tietojen luovuttaminen pahimmassa tapauksessa aiheuttaa turvallisuusuhan. Esimerkkinä tällaisesta tilanteesta voidaan nostaa kuntien maanlaiset tilat. Näin ollen kaupunki ei pidä perusteltuna, että ainoastaan harvalukuisissa tilanteissa tietopyytäjän henkilöllisyyttä saadaan kysyä.

Julkisuuslaissa korostetaan julkisuusperiaatetta ja yksilön oikeutta valvoa viranomaisen toimintaa ja julkista varojen käyttöä. Julkisuuslaissa tulisi kuitenkin ottaa kantaa tietopyytäjän selvästi kiusaamistarkoituksessa esittämiin tietopyyntöihin. Yksittäinen tietopyytjä voi toistuvilla tietopyynnöillään työllistää organisaatiota erittäin paljon, eikä viranomaisen pysty vaikuttamaan tällaisiin tilanteisiin. Kyseisten tilanteiden varalta tulisi olla selkeät säännökset, sillä viranomaisessa joudutaan käyttämään kohtuuttoman paljon aikaa selkeästi kiusaamistarkoituksessa esitettyihin tietopyyntöihin. Tämä ei ole julkisuusperiaatteen mukaista.

Kaupunki katsoo, että julkisuuslain soveltaminen on ollut paikoin haasteellista sisäisen tarkastuksen tehtävissä. Sisäisen tarkastuksen tehtäviä ja työn luonnetta ei tunnisteta nykyisessä laissa. Sisäisen tarkastuksen tehtävissä luottamuksellisuus on olennainen osa kansainvälistä ammatillista ohjeistusta (code of ethics). Luottamuksellisuuden tarkoitus on turvata tarkastajan tiedon saaminen mm. haastatteluissa. Haastateltavien oikeusturvan kannalta olisi tärkeää, että olisi täsmällisempää sääntelyä siitä, miten ns. ”lähdesuoja” sisäisen tarkastuksen työssä turvataan. Haastateltava taho voidaan päätellä isommasta kontekstista kuin vain yhdestä lauseesta tai asiasta. Tässä mielessä ilmoittajansuojelulain ilmoittaja saanee parempaa suojaa kuin sisäisen tarkastuksen haastateltava.

Julkisuuslain uudistamista koskevasta mietinnöstä ei ole toimitettu lausuntopyyntöä suoraan kuntien määräysvallassa oleville yhteisöille ja säätiöille, vaikka soveltamisalan laajentaminen koskettaisi nimenomaisesti tällaisia oikeushenkilöitä ja ehdotuksella olisi huomattavia vaikutuksia niiden oikeusasemaan. Lakiehdotuksen valmistelua mahdollisen soveltamisalan laajentamisen osalta tulisi jatkaa kuulleen myös em. oikeushenkilöitä. Lisäksi julkisuuslaissa säädettyjen salassapitoperusteiden myöhemmässä tarkastelussa tulee osallistaa laajasti niitä yhteisöjä, joita soveltamisalan mahdollinen laajentaminen koskee.

Esittelijä

kansliapäällikkö
Jukka-Pekka Ujula

Postiosoite
PL 10
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
kaupunginkanslia@hel.fi

Käyntiosoite
Pohjoisesplanadi 11-13
Helsinki 17
<http://www.hel.fi/kaupunginkanslia>

Puhelin
+358 9 310 1641

Y-tunnus
0201256-6



14.2.2024

Pormestari

Lisätiedot

Greta Hämäläinen, kaupunginasiainmies, puhelin: 09 310 37921
greta.hamalainen(a)hel.fi

Liitteet

- 1 Lausuntopyyntö julkisuuslain ajantasaistamista koskevaan mietintöön 12.12.2023
- 2 Kaupunginhallituksen antama lausunto 16.9.2019 § 628

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Otteet

Ote
Oikeusministeriö

Otteen liitteet
Esitysteksti
Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano
Liite 2

Pöytäkirja on pidetty nähtävänä yleisessä tietoverkossa osoitteessa www.hel.fi 16.2.2024 ja asianosaista koskeva päätös on lähetetty 16.2.2024.

Pormestari