

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)?

Julkisuusperiaatteen toteutumiselle keskeisiä salassapitoperusteita ei uudistettu

Oikeusministeriön työryhmän toimeksianto

Oikeusministeriö on asettanut julkisuuslain ajantasaistamista valmistelevan työryhmän toimikaudeksi 22.1.2021-30.6.2023 ja pidentänyt työryhmän toimikautta 31.10.2023 saakka. Työryhmän tavoitteena on ollut ajantasaistaa voimassa olevaa julkisuussäätelyä siten, että lopputulemana olisi nykyistä selkeämpi ja toimivampi lainsäädäntö, joka edistäisi yhteiskunnan avoimuutta ja vastaa nyky-yhteiskunnan vaatimuksia. Työryhmän tehtävinä ovat olleet tutkia ja arvioida julkisuusperiaatteen asianmukaisen toteutumisen ja toteuttamisen ongelmakohtia ja niihin vaikuttavia toimia sekä tutkia ja arvioida julkisuuslain soveltamisalan riittävyttä ja ajantasaisuutta erityisesti ottaen huomioon hallinnon uusiutuvat rakenteet. Sen sijaan salassapitosäännösten ja niihin liittyvien vahinkoedellytyslausekkeiden systemaattinen sisällöllinen tarkastelu ja mahdollinen uudistaminen eivät ole kuuluneet työryhmän tehtäviin.

Aluehallintovirasto toteaa, että julkisuusperiaatteen toteutumisen kannalta on hyvä, että julkisuutta ja salassapitoa koskevaa lainsäädäntöä uudistetaan. Kun toimeksiannosta on kuitenkin rajattu julkisuutta ensisijaisesti estävä salassapito pääosin tarkastelun ulkopuolelle, ei keskeinen julkisuusperiaatetta rajaava lainsäädäntö ole tullut tarkastelun kohteeksi lukuun ottamatta teknisiä muutoksia. Kysymyksessä voidaan katsoa olevan osittaisuudistus, josta on jäänyt sekä rajapintaa rikosoikeudelliseen säätelyyn koskeva osuus että salassapitoperusteita koskeva osuus pois. Aluehallintovirasto katsoo, että julkisuuslain kokonaisuudistus olisi tarpeen, koska sen tulkinnessa on ilmennyt huomattava määrä epäselvyyksiä lain voimassaolon aikana. Yhtenä esimerkkinä voidaan todeta ilmoittajansuojelun sekä kantelu- ja valvonta-asioiden vireillepanijan osalta toisistaan poikkeava, osittain keskenään ristiriitainen säätely. Lisäksi yhteiskunnalliset olosuhteet, erityisesti

turvallisuusympäristö, on muuttunut siinä määrin olennaisesti työryhmän toiminta-aikana, että ehdotuksia olisi syytä tarkastella uudelleen muuttuneessa toimintaympäristössä.

Henkilötietojen ja asiakirjojen tietojen julkisuuden suhde

Itse julkisuuslain säännösten lisäksi epäselvyyttä on aiheuttanut tietosuojaa koskevan lainsäädännön ja julkisuuslain välinen suhde. Siihen on nyt ehdotettu muutoksia ja täsmennyksiä. Työryhmä on selvittänyt mahdollisuudet selkeyttää viranomaisten asiakirjojen julkisuuden ja henkilötietojen suojan (julkiset henkilötiedot) välistä suhdetta. Tavoitteena on ollut avoimuuden turvaaminen, ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan kannanotot asiakirjajulkisuuden ja henkilötietojen suojan välisestä tasapainosta (PeVL 14/2018 VP).

Aluehallintovirasto pitää kannatettavana ajatusta täsmentää julkisuuslain ja tietosuojaa koskevan lainsäädännön välistä epäselvää rajapintaa. Ehdotetut uudet lainkohdat ovat kuitenkin tulkinnanvaraisia ja tulevat aiheuttamaan huomattavasti työtä sekä soveltaville että valvoville viranomaisille. Aluehallintovirasto kuuluu sekä soveltaviin viranomaisiin että valvoviin viranomaisiin omalla toimialallaan.

Aluehallintovirasto toteaa lisäksi, että voi olla viranomaisia, joiden tietoja ja asiakirjoja käsittelee, kirjaa, antaa tietoja asiakirjoista sekä arkistoi, pääsääntöisesti toinen viranomainen, joka on juridisesti itsenäinen viranomainen. Tällainen tilanne on esimerkiksi aluehallintovirastoilla, joiden asianhallintapalvelut tuottaa Etelä-Suomen aluehallintovirasto kaikille kuudelle aluehallintovirastolle. Kun julkisuutta ja salassapitoa sekä tietosuojaa koskeva lainsäädäntö lähtee siitä, että ainoastaan se viranomainen, jonka toimivaltaan asia kuuluu lain mukaan, käsittelee tietoja ja asiakirjoja, ei tämä tietosuojaa sekä julkisuutta ja salassapitoa koskevan lainsäädännön lähtökohtainen edellytys toteudu tukipalvelujen ollessa toisen viranomaisen tuottamia. Laissa on sinänsä säädetty tukipalvelujen tuottamista koskevasta tehtävästä, mutta lähtökohtana sekä tietosuojaa että julkisuutta koskevassa lainsäädännössä on, että viranomainen käyttää itse sille kuuluvia toimivaltuuksia. Näin ei kuitenkaan aina ole, vaan tukipalveluja tuottava viranomainen voi olla ratkaisemassa tietopyyntöjä koskevia asioita tai käsittelemässä henkilötietoja, joiden käsittelyyn on tietosuojalainsäädännön mukaan oikeus vain toimivaltaisella viranomaisella. Tämän tilanteen ratkaisemiseksi voisi olla tarpeen säätää erillislainsäädännöllä toimivaltuuksista muun muassa julkisuuslain sekä tietosuojalainsäädännön toteuttamisessa ja siihen soveltuvista toimintamalleista usean viranomaisen tilanteessa.

Ongelmia voi myös syntyä esimerkiksi tietopyyntöihin vastaamisessa, kun pääsy vanhempien asioiden ainoastaan fyysisiin asiakirjoihin ei ole tosiasiaa välttämättä edes mahdollista sillä viranomaisella, jonka asiakirjoista on kysymys. Tällainen tilanne voi konkretisoidua esimerkiksi vaalilain 99 § mukaisessa tilanteessa. Vanhat arkistot voivat olla tukipalveluja tuottavan viraston hallinnassa, eivätkä edes välttämättä sijaitse saman viraston toimialueella, jonka arkistoista on kysymys. Tällöin lain viranomaisen toiminnan julkisuudesta mukainen tiedon luovuttaminen

asiakirjasta ei ole teknisesti mahdollista sillä virastolla, jonka haltuun asiakirjat on luovutettu vaalilain 99 § mukaisesti säilytettäväksi, koska sillä ei ole pääsyä kyseisiin asiakirjoihin.

Myös tietopyyntöön vastaaminen on kirjoitettu lakiin siten, että siinä huomioidaan vain tilanne, jossa viranomaisen itse antaa tiedon asiakirjastaan. Aluehallintovirastojen osalta arkistoiduista asiakirjoista antaa tiedon Etelä-Suomen aluehallintovirasto. Sen sijaan esimerkiksi vaalilain mukaiset asiakirjat ovat aluehallintovirastolla säilytyksessä, eivät arkistoituina. Säilytystiloja hallinnoi Etelä-Suomen aluehallintovirasto, joka ei kuitenkaan anna tietoa säilytyksessä olevista, vaan ainoastaan arkistoiduista asiakirjoista.

Samat ongelmat toistuvat tietosuojan osalta, jossa toinen virasto käsittelee säännönmukaisesti muiden virastojen arkaluontoisia sekä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Huolimatta tukipalveluja koskevasta erityissäännöksestä aluehallintovirasto katsoo, että tällaista kahden viranomaisen hallinnointia koskevaa asiaa olisi syytä selkeyttää lainsäädännössä. Vaikka aluehallintovirastoja koskeva rakenneuudistus toteutuisi, ei vastaava ongelma poistu valtionhallinnosta, vaan jää yhä tukipalveluja tuottavia viranomaisia, jotka käsittelevät toisten viranomaisten asiakirjoja. Lainsäädäntö lähtee kuitenkin siitä, että kyseessä on yksi viranomaisen, joka itse hoitaa asioidensa käsittelyn sekä siihen liittyvän tiedonhallinnan. Aluehallintovirasto ei ole selvittänyt toimintamallin laajuutta valtionhallinnossa, mutta viime vuosina suuntana on ollut koota tukipalveluja yhteen suuremmiksi kokonaisuuksiksi, kuten valtioneuvoston yhteiset palvelut eri ministeriöille. Kaikkia näitä koskenevat samat tietosuojaa sekä julkisuuslainsäädännön soveltamista koskevat ongelmat, ellei niitä ole tapauksittain erityislainsäädännöllä ratkaistu. Vastaava tilanne on esimerkiksi ELY-keskuksilla ja niiden keskitettyjä palveluja tuottavalla KEHA-keskuksella, joka tuottaa osittain palveluja myös aluehallintovirastoille.

Perusoikeuksien toteutumisen arvioinnissa puutteita

Työryhmän mietinnössä todetaan, että julkisuuslaki on voimassa olevista hallinnon yleislaeista vanhin ja ainoa, joka on tullut voimaan jo ennen voimassa olevaa nykyistä perustuslakia, jossa vasta omaksuttiin julkista hallintotehtävää koskeva perustuslain 124 §:n sääntely. Mietinnössä todetaan lisäksi, että julkisuuslaissa säädetty soveltamisala suhteessa julkisen hallintotehtävän hoitamiseen on myös jossain määrin sisäisesti epälooginen sen ulottuessa julkisuuslain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin toimeksiantotehtäviin jättäessä samalla laissa säädetyt tehtävät osin lain soveltamisalan ulkopuolelle. Voimassa olevan lain perusteluissa on kuitenkin lähdetty siitä, että viranomaisen asiakirjojen julkisuuteen ei vaikuttaisi se, käyttääkö viranomaisen ostopalveluja tai muita toimeksiantoja tehtäviensä hoitamiseksi (HE 30/1998 vp, s. 49).

Aluehallintovirasto toteaa, että mietinnöstä ilmenee ristiriita voimassa olevan lain sanamuodon ja sen perustelujen välillä. Tätä on nyt pyritty korjaamaan lain uudistamisella. Uudistaminen ja julkisuuden lisääntyminen sitä kautta on sinänsä myönteinen seikka, mutta muuttuneessa turvallisuusympäristössä tulevat punnittaviksi myös muut yhteiskunnan tärkeät edut kuin

julkisuusperiaate. Tältä osin voisi osoittaa kykyä resilienssiin tapahtuneisiin muutoksiin, mikäli uudistamista arvioitaisiin uudelleen nykyisessä turvallisuusympäristössä. Nyt lausunnolla oleva mietintö on kirjoitettu alkuperäisen toimeksiannon mukaisesti, mutta turvallisuusympäristö on muuttunut olennaisesti kesken työryhmän toimikauden.

Toinen olennainen seikka on, ettei mietinnössä ole arvioitu lainkaan salassapitoperusteiden oikeutusta suhteessa nykyiseen perusoikeuskäsitykseen, niiden säätämisen jälkeen voimaan tulleeseen perustuslakiin sekä muuttuneeseen turvallisuuspoliittiseen tilanteeseen.

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?

Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen

Esitetty julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen julkisen vallan käytöstä julkisen hallintotehtävän hoitamiseen lisäisi tietojen julkisuutta. Ehdotuksen mukaan lain organisatorista soveltamisalaa laajennettaisiin julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan sekä julkisyhteisön, valtion liikelaitoksen tai julkisyhteisöjen yhteisessä määräysvallassa olevaan yhteisöön tai säätiöön ja näiden määräysvallassa oleviin tytäryhteisöihin ja tytär-säätiöihin siltä osin kuin ne harjoittavat muuta kuin kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa.

Lakiluonnoksen 5 § 1 momentin mukaan mitä viranomaisesta säädetään, koskee myös;

- 1) yhteisöjä, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä niiden hoitaessa lailla tai lain nojalla annettua julkista hallintotehtävää, jollei tässä tai muussa laissa toisin säädetä;
- 2) julkisyhteisön, valtion liikelaitoksen tai julkisyhteisöjen yhteisessä määräysvallassa kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tarkoitetulla tavalla olevaa yhteisöä tai säätiötä ja näiden määräysvallassa olevia tytäryhteisöitä ja tytär-säätiöitä siltä osin kuin ne harjoittavat muuta kuin kilpailulain (948/2011) 30 d §:n 1 momentissa tarkoitettua kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa, jollei 1 kohdasta muuta johdu tai jollei tässä tai muussa laissa toisin säädetä.

Työryhmän mietinnössä on kuvattu soveltamisalan laajentamista julkisen hallintotehtävän osalta seuraavasti:

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Pykälän sanamuodolla korostetaan sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsääntöisesti kuulua viranomaisille ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti. Säännöksen tarkoituksena on rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle.

Perustuslain 124 § kattaa viranomaisille jo kuuluvien tehtävien siirtämisen lisäksi myös hallintoon luettavien uusien tehtävien antamisen muille kuin viranomaisille (PeVM 10/1998 vp, s. 35/II, HE 1/1998 vp, s. 179/I). Lähtökohta perustuslain 124 §:n sääntelyssä on se, että julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään lailla. Hallintotehtävän antamista koskevassa laissa tulee yksilöidä, mitä tehtäviä ulkopuoliselle voidaan siirtää ja millä edellytyksillä. Koska etenkin julkisten palvelutehtävien hoitaminen edellyttää joustavaa järjestämistä eikä tällaisten tehtävien antamisesta ole sääntelyn tavoitteiden kannalta tarpeen edellyttää säädettäväksi yksityiskohtaisesti lailla, voidaan hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säätää tai päättää myös lain nojalla. Tehtävän antamiseen oikeuttavan toimivallan on tällöinkin perustuttava kuitenkin lakiin (HE 1/1998 vp, s. 179/I).

Julkinen hallintotehtävä oikeudellisena käsitteenä on perustuslain 124 §:stä sisältönsä saava käsite, jonka tyhjentävää sisältöä ei lähtökohtaisesti tule määritellä tavallisen lain säännösten kautta. Perustuslain 124 §:ssä tarkoitettulla julkisella hallintotehtävällä viitataan verraten laajaan hallinnollisten tehtävien joukkoon, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä (HE 1/1998 vp, s. 179/I). Hallintolain (434/2003) esitöissä on katsottu, että julkisiin hallintotehtäviin voi liittyä oikeus käyttää julkista valtaa eli hallintopäätösten tekemistä sekä asian ratkaisemista välittömästi palvelevia valmistelu- ja täytäntöönpanotoimia. Julkinen hallintotehtävä viittaa muun muassa toimintaan, johon liittyy yleisen edun toteuttamista tai muutoin julkisten palvelujen järjestämiselle luonteenomaisia piirteitä (HE 72/2002 vp, s. 48).

Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa yksityisen hoidettavaksi vain lailla tai lain nojalla, jolloin sen sisältö määräytyy kussakin tapauksessa sitä koskevan lainsäädännön mukaisesti. Lainsäädännön toimivuuden kannalta on tärkeää, että lainsäätjä osoittaa selvästi, milloin jokin toiminta on julkisen hallintotehtävän hoitamista ja miltä osin siihen liittyy julkisen vallan käyttöä (HE 72/2002 vp, s. 49). Tehtävän sisältöä on tarpeen luonnehtia riittävästi lain esitöissä säädettäessä tehtävän antamisesta (ks. LaVL 10/2021 vp, s. 12–13). Hallintotehtävän antamista koskevassa laissa tulee yksilöidä, mitä tehtäviä ulkopuoliselle voidaan siirtää ja millä edellytyksillä. Sopimuksen tai viranomaispäätöksen varaan ei voida jättää esimerkiksi vaatimuksia toiminnan yleisistä ehdoista, julkisten hallintotehtävien hoitamiseen kohdistuvasta valvonnasta, toimijan kelpoisuudesta ja luotettavuuden arvioinnista eikä tehtäviä hoitavien virkavastuusta. Lähtökohtana julkisen hallintotehtävän hoitamisen osalta voidaan pitää sitä, että toimija kykenee julkista hallintotehtävää koskevan lainsäädännön ja esitöiden perusteella arvioimaan, miltä osin se hoitaa julkista hallintotehtävää.

Julkisia hallintotehtäviä voivat hoitaa esimerkiksi lailla tehtävää hoitamaan perustetut yhteistyöelimet, julkisoikeudelliset yhdistykset tai esimerkiksi valtion erityistehtäväyhtiöt. Lain nojalla annetuilla julkisilla hallintotehtävillä tarkoitetaan esimerkiksi erilaisia toimialoja koskevan lainsäädännön nojalla annettuja tehtäviä, kuten esimerkiksi jätehuoltoa tai erilaisia neuvontaan tai lakien toimeenpanoon liittyviä tehtäviä, joita voivat hoitaa myös täysin yksityiset toimijat. Tehtäviin, jotka laissa katsotaan julkisiksi hallintotehtäviksi voi joissain tapauksissa liittyä tulkinnanvaraisuutta. Näin voi erityisesti olla silloin, kun tehtävän tarkan sisällön määrittely jää sopimuksen varaan. Julkisen hallintotehtävän määritelmä on oikeudellisesti osin täsmentymätön, ja sen tulkinta kiinnittyy ennen kaikkea perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön, laillisuusvalvontakäytäntöön ja tuomioistuinten ratkaisukäytäntöön.

Julkinen hallintotehtävän tulkinnanvaraisuus

Aluehallintovirasto toteaa, että nyt lakiin esitetyssä soveltamisalan laajentamisessa on siis runsaasti tulkinnanvaraisuutta. Tämä johtaa tulkinnan tarpeeseen niin julkishallinnon palveluja järjestävissä, ohjaavissa kuin valvovissakin viranomaisilla. Lisäksi palveluja tuottavilla yksityisillä tahoilla on tarve selvittää, kohdistuuko julkisuuslain uudistusesitys julkista hallintotehtävää koskevan lisäyksen vuoksi myös kyseiseen palveluntuottajaan. Voidaankin kysyä, onko esitetty julkisen hallintotehtävän määritelmä riittävän tarkka ja selkeä? Erityisesti palveluntuotannon erottaminen julkisesta hallintotehtävästä olisi aluehallintoviraston käsityksen mukaan syytä selkeyttää siten, että julkishallinnon ostopalveluina tai palvelusetelillä hankkimien palvelujen rooli suhteessa julkisuuslain suunniteltuun laajennukseen täsmentyisi. Tässä voidaan myös pohtia, täyttääkö julkisen hallintotehtävän määrittely nyt esitetyllä tasolla perusoikeuksien rajoitusedellytysten tarkkarajaisuuden edellytykset.

Aluehallintovirasto katsoo, että täsmentämällä lainsäädäntöön yksilöidysti, milloin katsotaan palvelun tuottamisen täyttävän julkisen hallintotehtävän kriteerit esimerkiksi lakiviittauksella kunkin sovellettavan alan substanssilaissa, asia selkiytyisi olennaisesti. Mikäli tehtävä on annettu lailla, on tilanne selkeämpi. Sen sijaan lain nojalla julkista tehtävää hoitavalla voitaneen tarkoittaa tahoja, joka hoitaa tehtävää laissa olevan delegointimahdollisuuden perusteella erillisen hallintosopimuksen johdosta. Tällaisia tehtäviä on hyvin runsaasti. Kunta tai hyvinvointialue voi tuottaa palvelunsa itse tai ostaa ne ostopalveluina tai palvelusetelillä muilta tuottajilta. Sosiaaliturva, terveydenhuolto ja koulutus kattavat yli kaksi kolmannesta julkisen sektorin menoista. Kunnilla on opetustoimessa varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen järjestämisvastuu, kun taas hyvinvointialueilla sosiaali- ja terveystoimen sekä pelastustoimen. Niiden ulkoistamisessa rajana on pidetty vain perustuslain 124 § mukaista merkittävää julkisen vallan käyttöä. Sen sijaan perustuslain 124 § mukaisten edellytysten toteutumisessa on ollut välillä ongelmia valvontakäytännön perusteella, eivätkä perusoikeudet, oikeusturva ja muut hyvän hallinnon vaatimukset ole aina välttämättä toteutuneet.

Tieteen termipankissa on julkinen hallintotehtävä määritelty siten, että se tarkoittaa julkishallinnon (pääasiassa valtion, kuntien ja itsehallintoyksiköiden hallinto) organisaatioon kuuluvan viranomaisen tai virkamiehen virkavastuulla suorittama toimenpide tai tekemä päätös sekä luovutetun toimivallan käyttö yksityisen toimesta. (tieteentermipankki.fi luettu 9.2.2024, kirjoittaja Ilkka Saraviita)

Hallintotehtävä on määritelty tieteen termipankissa siten, että sen on julkinen tehtävä, joka liittyy lain toimeenpanoon, yksityisten velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon tai julkisen palvelun toteuttamiseen. (tieteentermipankki.fi luettu 9.2.2023, kirjoittaja Olli Mäenpää)

Julkisen hallintotehtävän siirtämiseen voidaan käyttää laissa säännellyissä tilanteissa hallintosopimusta. Hallintosopimus on määritelty tieteen termipankissa siten, että se on viranomaisen toimivaltaan kuuluva sopimus, joka koskee julkisen hallintotehtävän hoitamista tai liittyy julkisen vallan käyttöön. Hallintosopimuksen kohteena on useimmiten julkisten palvelujen toteuttaminen (esimerkiksi ostopalvelusopimukset, toimeksiantosopimukset). Hallintosopimus voi koskea myös muun julkisen hallintotehtävän hoitamista (esimerkiksi viranomaisten yhteistyösopimus) tai hallinnolliseen sääntelyyn liittyvää viranomaisen toimintaa (esimerkiksi maankäyttösopimukset). Koska hallintotehtävien hoitaminen ei perustu sopimusvapauteen, hallintosopimuksen tekeminen edellyttää yleensä erityistä oikeusperustaa. (tieteentermipankki.fi luettu 9.2.2023. kirjoittaja Olli Mäenpää)

Julkinen hallintotehtävä voidaan siis antaa muulle kuin viranomaiselle suoraan lailla tai lain nojalla. Ensimmäinen tilanne on selkeämpi, kun tehtävä perustuu suoraan lakiin. Tällöin voidaan vielä kysyä, onko kyseessä julkinen hallintotehtävä vai muu laissa annettu toimeksianto. Tilanne on kuitenkin tulkinnan kannalta huomattavasti selkeämpi kuin lain nojalla siirretyn toimivallan osalta. Kun yhdistetään työryhmän työhön Tieteen termipankin määritelmä (julkisesta) hallintotehtävästä, laajenee määritelmä karkeasti yleistäen kattamaan kaiken toiminnan, jossa voidaan siirtää tehtäviä julkisen sektorin vastuulta yksityiselle.

Lyhyesti arvioituna lienee kysymyksessä suuri, ellei suurin osa julkisin varoin rahoitetusta toiminnasta, kun hallintotehtävän määritelmän mukaan kyseessä voi olla myös julkisten palvelujen tuottaminen, mikä hallintotehtävän määritelmän mukaan kuuluu hallintotehtävään. Verrattuna julkisen hallintotehtävän määritelmään ei tässä liene ristiriitaa, koska julkinen hallintotehtävä taas määritelmänsä mukaan tarkoittaa virkavastuulla tehtyä toimenpidettä tai päätöstä. Palvelujen voitaneen katsoa olevan tietynlaisia tosiasiallisia toimenpiteitä.

Koska laissa ei ole määritelty julkista hallintotehtävää, täydentyy tulkinta tällöin oikeustieteessä vakiintuneella tulkinnalla. Tieteen termipankin määritelmiä voitaneen pitää yleisesti hyväksytyinä lähteinä, erityisesti ottaen huomioon kyseisten määritelmien laatijat. Erityisesti tätä tulkintaa tukee se, että lakia on ensisijaisesti tulkittava julkisuusmyönteisesti.

Kilpailuneutraliteetin ja säännösten välinen suhde

Kilpailuneutraliteettiä tarkasteltaessa jää kuitenkin epäselväksi, onko lainvalmistelussa otettu huomioon mahdollinen epäsuhta, joka voisi syntyä kilpailutilanteessa markkinoilla toimivien yksityisten, julkisyhteisöön sitoutumattomien yritysten ja julkisyhteisön lähipiiriin mietinnössä kuvatulla tavalla kuuluvien yhteisöjen välillä. Tällöin esimerkiksi hyvinvointialueiden järjestämät sosiaali- ja terveystalvet olisivat jatkossa julkisen hallintotehtävän hoitamista. Salassapitoa koskevat säännökset toki jatkossakin määrittäisivät yksilöä koskevat esimerkiksi sosiaali- ja terveystoimen tiedot salassa pidettäviksi, mutta suuri määrä muuta palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen kuuluvaa tietoa voisi tulla taas julkisuuslain soveltamisalan piiriin. Tällöin voi kuitenkin olla kysymys kilpailutilanteesta markkinoilla toimivista yrityksistä ja muista yhteisöistä.

Toisaalla työryhmän mietinnössä on myös julkisyhteisöjen lähipiiriin kuuluvat yksityisoikeudelliset yhteisöt rajattu pois lain suunnitellusta uudesta soveltamisalasta, mikäli ne toimivat kilpailuasetelmassa markkinoilla. Tältä julkisyhteisöjen lähipiiriin mietinnössä ehdotetulla tavalla kuuluvat yhteisöt asetettaisiin parempaan asemaan kuin yksityiset yritykset esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuottajina. Julkisyhteisöjen lähipiiriin kuuluvia kilpailla markkinoilla toimivia yrityksiä ei julkisuuslain ehdotettu laajennus koskisi, kun sen sijaan yksityisiä yrityksiä vastaavassa tilanteessa myytävissä palveluja julkiselle sektorille se koskisi. Tämän julkisuuslain ehdotetun muutoksen arvopohja ja perustelut jäävät mietinnön perusteella epäselviksi. Sama koskee mitä tahansa julkista hallintotoimintaa, joka voitaisiin siirtää lain nojalla yksityisen, joko julkisyhteisön lähipiirissä olevan yrityksen tai julkisyhteisöön sitoutumattoman yrityksen hoidettavaksi. Voisi olla mahdollista, että kilpailutilanne markkinoilla voisi tosiasiasa vääristyä ilman, että tätä olisi tarkoitettu lakia säädettäessä.

Vaikutus resurssitarpeeseen

Koska kysymyksessä olisi uusi lainkohta, sen tulkinta aiheuttaisi alussa epäselvyyksiä. Tämä lisäksi sitä sekä soveltavien tahojen että soveltamisessa ohjaavien viranomaisten työtä. Julkisen hallintotehtävän määrittely olisi olennaista, jotta selville tulisi, mitä eroa sillä on julkisen vallan käyttöön sekä palvelujen tuottamiseen julkisen vallan tehtävien, erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon, järjestämisvastuun toteuttamiseksi.

Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen näkyisi todennäköisesti myös lisääntyneinä kanteluina eduskunnan oikeusasiamiehelle ja valtioneuvoston oikeuskanslerille. Perustuslain 108 § mukaan oikeuskanslerin tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Perustuslain 109 § mukaan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

Valvovat viranomaiset ovat siis ylimmät laillisuusvalvojat. Julkisuuslain soveltamisalan laajennus kohdistuu kuntien ja kuntayhtymien sekä hyvinvointialueiden määritelmään soveltuviin julkista

tehtävää hoitaviin organisaatioihin. Kuntia ja hyvinvointialueita valvovat lakisääteisenä tehtävänä sekä yleisenä laillisuusvalvontana kantelujen perusteella että erityislain valvontatoimivaltuuksin aluehallintovirastot. Nyt suunniteltuun laajennukseen eivät kuitenkaan aluehallintoviraston toimivaltuudet kohdistu, joten ylimmillä laillisuusvalvojilla ei ole nykyistä vastaavaa mahdollisuutta siirtää asioita käsiteltäväksi aluehallintovirastoon kuntalain 10 § 2 momentin tai lain hyvinvointialueesta 11 § 2 momentin mukaisina kanteluina. Kuntalain 10 § 2 momentti oikeuttaa aluehallintoviraston tutkimaan ainoastaan kuntaan kohdistuvan kantelun ja lain hyvinvointialueesta 11 § 2 momentti ainoastaan hyvinvointialueeseen kohdistuvan kantelun. Toimivaltasäännöksiä on tulkittava sanamuodon mukaisesti, suppeasti, eikä niiden perusteella aluehallintovirastolla ole oikeutta tutkia nyt esitettyihin julkisuuslain laajennuksiin kohdistuvia kanteluja. Tätä tulkintaa tukee myös perustuslain 2 § 3 momentti, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Tämä tulkinta vastaa myös toimivaltanormien vakiintunutta tulkintakäytäntöä. Sen sijaan laillisuusvalvontakäytännössä on katsottu, että hallinnon yleislakien soveltamisen valvonta kuuluu myös kyseistä toimialaa erityislain nojalla saaduilla valvontatoimivaltuuksilla valvovien toimivallan piiriin.

Tältä osin aluehallintovirasto katsoo, että sisällöllinen julkisuuslain laajentuminen saa oikeussuojaa mahdollisuudella kannella ylimmille laillisuusvalvojille. Lisäksi niissä tilanteissa, joissa viranomaisen on tehnyt asiassa päätöksen, voi asianosainen hakea päätökseen muutosta. Laillisuusvalvontakäytännössä on ilmennyt, että usein ongelmat kohdistuvat tilanteisiin, joissa tietoa ei anneta eikä myöskään tehdä asianmukaista ohjausta, miten saada viranomaisen perusteltu, muutoksenhakukelpoinen päätös asiassa. Tällöin pääsääntöisenä oikeussuojakeinona olisi lain soveltamisalan laajentamisen osalta kantelu eduskunnan oikeusasiamiehelle tai valtioneuvoston oikeuskanslerille.

Aluehallintovirasto arvioi, että tämä saattaa lisätä kantelujen määrää ylimmille laillisuusvalvojille. Vaihtoehtona on myös lisätä valvovien viranomaisten määrää esimerkiksi laajentamalla aluehallintoviraston toimivaltuuksia tai, kuten on julkisuudessa esitetty, perustamalla erillinen julkisuutta valvova viranomaisen. Valtiotalouden alijäämäongelmien aikaan ei kuitenkaan ole välttämättä taloudellisesti kestävä ratkaisu perustaa uusia viranomaisia erillistehtäviin.

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?

Muuttuneen turvallisuustilanteen ottaminen huomioon julkisuuslaissa

Työryhmän työskentelyn aikana on yhteiskunnallinen tilanne, erityisesti turvallisuuspoliittinen toimintaympäristö muuttunut olennaisesti. Toimeksiannon antamisen aikaiset yhteiskunnalliset tarpeet eivät enää kaikilta osin aluehallintoviraston käsityksen mukaan vastaa nykyisiä, muuttuneen turvallisuuspoliittisen tilanteen viranomaistoiminnalle asettamia vaatimuksia. Sen sijaan lausuntopyynnössä, missä pyydetään lausuntoa myös turvallisuuteen vaikuttavista näkökohdista, on otettu huomioon muuttunut turvallisuustilanne.

Aluehallintovirasto arvioi, olisiko voinut olla mahdollista myös suunnata työryhmän työtä muuttamalla toimeksiantoa jo sen työskentelyn aikana siten, että työryhmän toimikauden puolivälissä muuttanut turvallisuuspoliittinen tilanne sekä sen mahdollisesti edellyttämät muutokset olisi voitu ottaa huomioon riskianalyysia tehtäessä ja esitettäviä lainmuutoksia harkittaessa. Muuttuneita turvallisuusolosuhteita ei kuitenkaan ole aluehallintoviraston käsityksen mukaan otettu huomioon työryhmän ehdotuksissa, vaan asia on ehdotettu siirrettäväksi jatkovalmisteluun.

Erityisesti tämä tulee aluehallintoviraston käsityksen mukaan esille soveltamisalan laajennuksen osalta sekä myös nykyisen soveltamisalan piiriin kuuluvien, tällä hetkellä osittain julkisten, keskeistä infrastruktuuria sekä yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja koskevien tietojen osalta. Aluehallintoviraston käsityksen mukaan saattaisi olla myös muita tarpeita tarkastella julkisuuden ja salassapidon välistä rajapintaa eri viranomaisen toiminnassa niin itse virkatyön kuin virkamiestenkin haavoittuvuuden osalta. Sinänsä virkavastuu ja hallinnon avoimuus edellyttävät läpinäkyvyyttä, mutta sen toteuttamiseksi eivät kaikki nykyiset julkiset tiedot ole välttämättä tarpeen, vaan julkisuutta voitaisiin harkita rajattavaksi kohdistumaan virkatoimiin ja yleisen edun toteutumista edistäviin tietoihin.

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?

Mietinnössä on nostettu esille turvallisuusympäristön muutokset, mutta niiden perusteella ei ole tehty säädösehdotuksia:

Mietinnössä on todettu, että Suomen turvallisuusympäristöön on kohdistunut viime aikoina perustavanlaatuisia muutoksia, jonka vuoksi erilaisia turvallisuusvaikutuksia koskevaa arviointia on syytä täydentää mietinnöstä saatavan palautteen perusteella. Työryhmän työssä on nostettu esiin muun muassa turvallisuusnäkökohtia tai huoltovarmuutta suojaavien salassapitoperusteiden (ml. kriittinen infrastruktuuri) sekä viennin, innovaatioiden, liiketoiminnan ja asiakkaiden tietojen salassapidon riittävyys arviointia, jota tulisi tehdä viimeistään salassapitoperusteiden kokonaisarviointin yhteydessä.

Mietinnössä todetaan myös, että soveltamisalaan voisi sen laajentamisen myötä tulla myös sellaisia julkisyhteisön määräysvallassa olevia yhteisöjä, jotka esimerkiksi tuottavat yhteiskunnalle tärkeitä palveluja ja hallinnoivat yhteiskunnan kriittistä infrastruktuuria. Tällaisten yhteisöjen osalta voi olla 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. Siirtymäsäännöksissä säädettyä siirtymäaikana tulee arvioida, tulisiko tällaiset yhtiöt rajata kokonaan tai joiltakin osin soveltamisalan laajentamisen ulkopuolelle. Soveltamisalaa koskevia poikkeamistarpeita voi olla myös muista perustelluista ja painavista syistä.

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaan hallituskauden alussa laaditaan ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko sekä puolustusselonteko. Näiden selontekojen toimintaympäristökuvaukset voidaan ottaa huomioon turvallisuusvaikutusten arvioinnissa. Kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvystä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2022/2557 (ns. CER-direktiivi) täytäntöönpanoa koskevassa hankkeessa selvitetään parhaillaan myös kriittistä infrastruktuuria koskevan lainsäädännön viranomaistoiminnan järjestämisvaihtoehtoja. Direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä tehtävät selvitykset voidaan myös ottaa huomioon turvallisuusvaikutusten arvioinnissa.

Havaitut turvallisuusympäristön muutokset eivät kuitenkaan ole johtaneet aluehallintoviraston käsityksen mukaan tarvittaviin säädösehdotuksiin mietinnössä, vaan ne on ehdotettu siirrettäväksi jatkovalmisteluun. Esitetyt muutokset ovat koskeneet joidenkin asiakirjojen salassapitoaikojen säätämistä eduskuntalailla, mutta sen sijaan muita muutoksia ei ole salassapitoon esitetty.

Aluehallintovirasto katsoo, että julkisuuslain soveltamisen kannalta keskeistä olisi arvioida uudelleen salassapitosäännösten ajantasaisuutta muuttuneessa toimintaympäristössä sekä samalla pyrkiä ratkaisemaan soveltamisongelmia, joita on ilmennyt lain voimassaoloaikana. Tällä voitaisiin parantaa yhteiskunnan kriittisten palvelujen resilienssiä, kuten Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2022/2557 kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvystä ja direktiivin 2008/114/EY kumoamisesta edellyttää. Aluehallintoviraston käsityksen mukaan on välttämätöntä ottaa huomioon julkisuuslain uudistuksessa myös kriittisen infrastruktuurin resilienssin edellyttämät muutostarpeet. Avoimuus on tärkeä arvo, mutta sitä on myös punnittava suhteessa muihin suojattaviin oikeushyviin.

Muut mietinnön ehdotukset

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

-

Lakiehdotus ja säännöskohtaiset perustelut

Huomionne luvuittain lakiehdotukseen ja sitä koskeviin säännöskohtaisiin perusteluihin?

1 luku

Lausunnon sisältöä on avattu kohdassa ”Soveltamisalan laajentamista koskevat ehdotukset”.

2 luku

-

3 luku

-

4 luku

-

5 luku

-

6 luku

-

7 luku

-

8 luku

-

Muut huomiot

Muut mahdolliset huomionne?

-

Peltola Ulla
Lounais-Suomen aluehallintovirasto - Peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -
vastuualue