

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)?**

Ei kommentteja

### 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?**

Senaatti-konserniin kuuluvat kaksi valtion liikelaitosta, Senaatti-kiinteistöt ja Puolustuskiinteistöt, katsottaisiin jatkossakin lain 4 §:ssä tarkoitetuiksi viranomaisiksi. Näiden liikelaitosten toiminnassa sovelletaan jo nykyisinkin julkisuuslakia kokonaisuudessaan, vaikka liikelaitoksilla ei ole viranomaistehtäviä, ne eivät käytä julkista valtaa ja niillä on arvioitu olevan julkisia hallintotehtäviä ainoastaan palvelutehtäviensä osalta. Lain soveltamisalan laajentamisella ei siten olisi merkitystä liikelaitosten osalta. Asian merkitystä liikelaitosten määräysvallassa olevien tytäryhtiöiden (määräysvaltayhtiöiden) osalta on arvioitu jäljempänä.

Vaikka valtion liikelaitosten osalta soveltamisalan laajentamisella ei ole vaikutusta, Senaatti-kiinteistöt lausuu soveltamisalan laajentamisen vaikutuksista julkisten hallintotehtävien hoitamiseen yleisesti. Kuten mietinnössä (s. 20) ja siinä viitatuissa esitöissä todetaan, lainsäädännön toimivuuden kannalta on tärkeää, että lainsäätävä osoittaa selvästi, milloin jokin toiminta on julkisen hallintotehtävän hoitamista ja miltä osin siihen liittyy julkisen vallan käyttöä; tehtävän sisältöä on tarpeen luonnehtia riittävästi lain esitöissä säädettäessä tehtävän antamisesta. Senaatti-kiinteistöt pitää tärkeänä, että toimijoiden omalle vastuulle ei jätetä sen arviointia, miltä osin niiden toiminta on julkisen hallintotehtävänä hoitamista tai julkisen vallan käyttämistä, vaan se on lainsäätäjän tehtävä. Kuten mietinnössäkin on todettu (s. 20), 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. Jos tämä lähtökohta ei toteudu, se on omiaan vaarantamaan oikeusvarmuuden ja erityisesti siihen kuuluvan

oikeutettujen odotusten suojan toteutumisen. Ennen soveltamisalan laajentamista tulisikin tehdä tarkastelu siitä, onko eri toimijoille lailla tai lain nojalla hoidettaviksi annetut julkiset hallintotehtävät osoitettu selvästi niitä koskevissa lainsäädännöissä. Ilman tällaista tarkastelua sääntely voi johtaa tilanteisiin, joissa tehtävää suorittavat henkilöt eivät kykene hahmottamaan tehtävänhoitoonsa liittyviä vastuita ml. rikosoikeudellinen vastuu. Mietinnön mukaan tällaista tarkastelua ei ole tehty, vaikka eri hallinnonalat ovat toimittaneet omien alojensa osalta tietoja oikeusministeriölle julkisten hallintotehtävien hoitamisesta (s. 25, 61 ja 310). Koska julkinen hallintotehtävä voidaan antaa vain lailla tai lain nojalla, kokonaisuuden selvittämisen ei pitäisi olla mahdotonta.

Toimijat itse määrittävät sen, mitkä asiakirjat ovat sellaisia, jotka kuuluvat julkisen hallintotehtävän hoitamiseen. Jos lainsäätäjä ei ole määritellyt tarkkarajaisesti ja selkeästi toimijan hoitamaa julkista hallintotehtävää, toimijan on kohtuuttoman vaikeaa arvioida asiakirjojen sisällymistä julkisen hallintotehtävän hoitamiseen ja julkisuusperiaatteen toteutumista. Koherenssin kokonaisuuden saavuttamiseksi asiassa on myös välttämätöntä ottaa huomioon samaan aikaan lausunnoilla oleva selvitys virkarikossäännösten uudistamisesta (lausuntopyynnön diaarinumero VN/30101/2021), jonka ehdotusten mukaisesti toimija voisi joutua rikosoikeudelliseen virkavastuuseen julkisen hallintotehtävän hoitamisen seurauksena sellaisesta toiminnasta, jota lainsäätäjä ei tosiasiallisesti olisi tarkkarajaisesti määritellyt.

**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?**

Senaatti-kiinteistöjen määräysvallassa on tällä hetkellä yksi liiketoimintaa harjoittava tytäryhtiö, Senaatin Asema-alueet Oy, sekä useita kiinteistövarallisuuden hallinnoinnin vuoksi yhtiömuodossa toimivaa keskinäistä kiinteistöosakeyhtiötä. Senaatti-konserni tulkitsee mietintöön kirjattua lakiluonnosta siten, että näiden yhtiöiden toiminta ei tulisi jatkossakaan milään osin kuulumaan julkisuuslain soveltamisalaan eikä esityksellä siten olisi suoraa vaikutusta niiden toiminnalle.

Senaatin Asema-alueet Oy:n perustaminen pohjautuu talouspoliittisen ministeriövaliokunnan 2018 linjaukseen ja valtiovarainministeriön lupaan 15.11.2018 perustaa yhtiö, eikä sitä sääntele yhtiökohtainen erityislaki. Senaatin Asema-alueet Oy on perustettu asemanseutujen kiinteistövarallisuuden omistamista, vuokraamista, myyntiä ja kehittämistä varten. Yhtiön tehtävänä on myydä kehittämänsä kiinteistöt, eikä kiinteistökehityksen tarkoituksena ole valtion oma pysyvä käyttö. Senaatin Asema-alueet Oy:lle ei ole lailla tai lain nojalla annettu julkisia hallintotehtäviä. Yhtiöjärjestyksessä määritellyn toimialansa mukaisesti yhtiö harjoittaa vuokrausliiketoimintaa sekä myy ja kaavakehittää omistamiaan kiinteistöjä. Toiminnan on katsottu kaikilta osin olevan kilpailutilanteessa markkinoilla harjoitettavaa toimintaa. Julkisuuslaki ei siten ehdotetun 5 §:n 1 momentin perusteella tulisi jatkossakaan sovellettavaksi yhtiön toiminnassa.

Senaatti-kiinteistöjen määräysvallassa olevat muut tytäryhtiöt ovat keskinäisiä kiinteistöosakeyhtiöitä, joiden toiminta yleensä vastaa asunto-osakeyhtiöiden toimintaa. Keskinäiset kiinteistöosakeyhtiöt poikkeavat ns. tavallisista osakeyhtiöistä, sillä niiden yhtiöjärjestyksessä määriteltynä tarkoituksena on omistaa ja hallita yhtiön omistuksessa olevaa maa-aluetta ja sillä olevia rakennuksia. Keskinäiset kiinteistöosakeyhtiöt huolehtivat omistamiensa kiinteistöjen

kiinteistönhoidosta ja ylläpidosta, eikä niiden toimintaa siten Senaatti-konsernin tulkinnan mukaan voida pitää mietinnössä tarkoitettuna taloudellisena toimintana. Tällaisten yhtiöiden toiminta jäisi siten kokonaisuudessaan julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle, mikä olisi selvästi todettava lainsäädännön perustelutekstissä. Mikäli tällaiselle yhtiölle olisi yhtiöjärjestyksessä em. omistamisen ja hallinnoinnin lisäksi annettu jokin muu tehtävä, kuten esimerkiksi yhtiön omassa hallinnassa olevien tilojen vuokraaminen, olisi tällainen taloudellinen toiminta markkinoilla kilpailutilanteessa harjoitettavaa ja jäisi tällä perusteella lain soveltamisalan ulkopuolelle.

Vaikka valtion määräysvaltayhtiölle ei olisi yhtiötä perustettaessa annettu lain nojalla julkisia hallintotehtäviä, yhtiön toiminnan kuuluminen joltakin osin julkisuuslain soveltamisalaan tarkoittaisi mietinnön mukaan samalla myös sitä, että yhtiöllä katsottaisiin tältä osin olevan (uusi), julkisuuslain soveltamiseen liittyvä julkinen hallintotehtävä (kts. mietinnön sivulla 109 todettu "...julkisuuslain soveltamisalaa koskevilla säännöksillä annettaisiin yksityisoikeudellisille toimijoille yksityisten ja yhteisöjen oikeuksia koskevaan päätöksentekoon liittyvä tehtävä. Yksityiset toimijat hoitaisivat siten julkista hallintotehtävää siltä osin kuin ne soveltaisivat julkisuuslakia"). Senaatti-konserni toteaa, että kyseistä toteamusta tulisi täsmentää. Julkisen hallintotehtävän hoitamiseksi voidaan katsoa suoraan julkisuuslain soveltamiseen liittyvä yhtiön päätöksenteko (esim. tietopyyntöjä koskevien päätösten tekeminen), mutta ei kategorisesti kaikkea yhtiön sellaista toimintaa, johon jatkossa sovellettaisiin julkisuuslakia (ts. muu kuin markkinoilla kilpailutilanteessa tapahtuva toiminta). Vastakkainen tulkinta aiheuttaisi sääntelyllistä epäsymmetriaa julkisuuslain tarkoittamien viranomaisten ja määräysvaltayhtiöiden välille, sillä esim. Senaatti-konsernin liikelaitokset kuuluvat 4 §:n nojalla julkisuuslain soveltamisalaan kaiken toimintansa osalta, mutta niillä on liikelaitoslainsäädännön valmisteluvaiheessa katsottu olevan vain rajoitetusti sellaisia tehtäviä, joita voidaan pitää julkisina hallintotehtävinä.

Siltä osin kuin yhtiölle annettu tehtävä katsottaisiin julkiseksi hallintotehtäväksi, tulisi yhtiön toiminnassa julkisuuslain lisäksi soveltaa myös hallinnon yleislakeja. Tämä korostaa tarvetta julkisuuslain soveltamisalaan kuulumisesta aiheutuvan julkisen hallintotehtävän tarkkarajaiselle ja vain julkisuuslain nojalla tehtävään päätöksentekoon sidotulle määrittelylle. Hallinnon yleislakien soveltamisen vaikutuksia ei ole arvioitu mietinnössä, mikä tulisi tehdä. Julkisuuslain ja hallinnon yleislakien soveltamisesta saatavien hyötyjen tulisi selvästi ylittää siitä aiheutuvan hallinnollisen työn lisääntymisestä aiheutuvat seuraukset. Senaatti-konserni arvioi, että nykyisin yhtiöoikeudellisia säännöksiä soveltavilla kiinteistöyhtiöillä ja niiden käyttämillä yksityisillä palveluntuottajilla (esimerkiksi isännöitsijät) ei välttämättä ole sellaista hallinto-oikeudellista osaamista, jota julkisuuslain ja hallinnon yleislakien soveltaminen edellyttää. Lainsäädännön valmistelun yhteydessä olisi tarpeen nykyistä kattavammin arvioida hallinto-oikeudellisen elementin tuomisen vaikutuksia osakeyhtiöiden toimintaan.

**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?**

Ei kommentteja

## Muut mietinnön ehdotukset

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

Ei kommentteja

## Lakiehdotus ja säännöskohtaiset perustelut

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

### 1 luku

Senaatti-konserni pitää hyvänä ja selventävänä uudistuksena sitä, että julkisuus kohdistuu asiakirjassa olevaan tietoon. Samoin ei puhuta salassapidettävästä asiakirjasta, vaan asiakirjassa olevasta salassapidettävästä tiedosta. Lisäksi ei enää viitattaisi oikeuteen saada tieto viranomaisten julkisista asiakirjoista, vaan oikeuteen saada tieto viranomaisen asiakirjasta.

Valtion liikelaitosten yhdistämiselle 1. kohdassa tarkoitettujen valtion viranomaisten kanssa ei Senaatti-konsernin näkemyksen mukaan ole estettä. Perusteluissa voisi kuitenkin todeta, että valtion liikelaitokset kuuluvat Suomen valtioon, eivätkä ole siitä erillisiä itsenäisiä oikeushenkilöitä, vaikka valtion liikelaitosten toiminnan ja talouden yleisistä perusteista säädetäänkin niitä koskevilla yleis- ja erityislainsäädännöllä. Oikeushenkilökysymys on tuotu mietinnön tekstissä esiin vain kuntien liikelaitosten osalta.

Senaatti-konserni pitää lähtökohtaisesti hyvänä julkisuuslain lähtökohtia julkisen hallinnon avoimuudesta ja läpinäkyvyydestä. Tämä on perusteltua mm. julkisten varojen asianmukaisen käytön ja hyvän hallinnon toteutumisen arvioinnin ja valvonnan toteuttamiseksi. On kuitenkin syytä huomioida, että valtion toimintojen yhtiöittämisen tms. organisoinnin taustalla ovat aina muut tekijät kuin julkisuuslain veloitteiden poistaminen toiminnan osalta. Näitä ovat useissa tapauksissa esim. toiminnan vieminen markkinoille tai julkisten varojen tehokkaamman käyttämisen, hoidon ja hallinnoinnin toteuttaminen. Julkisomisteisiin yhteisöihin ja niiden hoitamiin tehtäviin liittyy nykyisellään tyypillisesti välimuotoja kaupallisesta markkinoilla tapahtuvasta toiminnasta ja julkisen tehtävän hoidosta. Mikäli julkisuuslain soveltamisalaa laajennettaisiin nykyisestä ehdotetulla tavalla, tämä voi tuoda julkisomisteisille yhteisöille toimintaan elementtejä, jotka heikentävät alkuperäisiä organisoinnin tavoitteita esim. tavanomaista raskaampana hallinnollisena kustannuksena.

Julkisuuslakia sovellettaisiin 1 momentin 1.kohdan mukaan julkista hallintotehtävää hoitaviin yhteisöihin, säätiöihin ja henkilöihin kokonaisuudessaan, eikä nykyiseen tapaan vain niiden käyttäessä julkista valtaa. Muutos korostaa tarvetta julkisen hallintotehtävä -käsitteen selkeälle määrittelylle.

Julkisen hallintotehtävä -käsitteen määrittelyn merkitystä korostaa myös se, että 2.kohdassa tarkoitettujen valtion määräysvaltayhtiöiden katsottaisiin jatkossa hoitavan julkista hallintotehtävää "siltä osin kuin ne soveltaisivat julkisuuslakia (s. 109)." Julkista hallintotehtävää ei toisin sanoen olisi

annettu yhtiölle sen perustamisvaiheessa, eikä tehtävän sisältö olisi tullut määritellyksi tässä yhteydessä. Julkisuuslain soveltamisalaan kuulumisen seurauksena määräysvaltayhtiölle toisin sanoen annettaisiin julkisuuslailla uusi julkinen hallintotehtävä, jonka tehtävän sisältöä ei mietintöön sisältyvässä lakiluonnoksessa ole kuitenkaan selvästi ja tarkkarajaisesti määritelty. Senaatti-konserni on edellä todennut (kts. vaikutustenarviointi), että lain soveltamisalaan kuulumisesta johtuva uusi julkinen hallintotehtävä tulisi kytkeä vain yhtiön suoraan julkisuuslain nojalla tekemään päätöksentekoon, ei kaikkeen yhtiön julkisuuslain piiriin jatkossa kuuluvaan toimintaan.

Julkisuuslain ja julkisen hallintotehtävän kautta myös muiden hallinnon yleislakien soveltamisalaan kuulumisen edellyttää, että määräysvaltayhtiöt kykenevät yksiselitteisesti tunnistamaan ja eriyttämään niiden soveltamisalaan kuuluvan toiminnan muusta toiminnastaan, johon lakeja ei sovelleta. Hallinnollisen työn ja kustannusten minimoiseksi julkisen hallintotehtävän määritelmän tulisi olla selkeä ja yksiselitteinen. 5 §:n 2 momentissa säädettävän vahingonkorvausvastuun osalta viitataan vahingonkorvauslakiin. Senaatti-konserni huomauttaa, että mm. osakeyhtiön johtohenkilön osalta vahingonkorvausvelvollisuudesta säädetään kuitenkin osakeyhtiölain 22 luvussa, johon myös valtion liikelaitoslain 15 §:ssä viitataan.

Viranomaisen asiakirjan käsite selkeytettäisiin ja päivitetäisiin kuvaamaan paremmin nykyaikaisia käytössä olevia tietojenkäsittelyn tapoja. Tämä on välttämätöntä, koska tietojenkäsittelyn käsitteet ja tavat ovat muuttuneet 25 vuodessa. Enää arkistokäsite ei ole selvä verrattuna voimassaolevan julkisuuslain määrittelyyn. Viranomaisen asiakirjan yksi määrite on ajateltu olevan ”asiakirja, joka liitetään arkistoon”. Tämä on harhaanjohtavaa, ja liian suppeaa. Asiakirja voi olla, ja yleensä onkin viranomaisen asiakirja riippumatta arkistoyhteydestä.

Pidämme kuitenkin ongelmana, että tiedonsaantioikeus kohdistuisi myös sellaisiin merkkeihin, joita viranomainen ei itse välttämättä yhdistele, eli niin sanottuihin potentiaalsiin asiakirjoihin. Eli tiedonsaantioikeus kohdistuisi tietojärjestelmässä käytössä olevaan vapaaseen hakutulokseen. Tällainen hakutulos ei ole näkemyksemme mukaan olemassa oleva asiakirja, joka olisi luotu tai vastaanotettu viranomaisessa. Ajatus sotii asiakirjan käsitettä vastaan. Tällainen tulkinta voisi aiheuttaa erittäin hankalia tilanteita, jos tietopyyntöjä kohdistettaisiin hakutuloksiin. Tästä koituisi monenlaisia ongelmia esim. tiedonsaantioikeuden, asianosaisuuden ja salassapidon arvioimiseksi. Ehdotamme tämän ehdotuksen poistamista.

Viranomaisen asiakirjan määritelmän ja siten lain soveltamisalan ulkopuolelle jäävät asiakirjat ovat luonteeltaan ainoastaan julkisuusperiaatteen näkökulmasta toissijaisia ja tietosisällöltään vähämerkityksellisiä asiakirjoja. Tämä merkitsee sitä, että pykälän mukaisia säännöksiä tulisi tulkita suppeasti. Luettelo esimerkeistä ei ole kattava, eikä asia selviä siten, vaan asiaa pitää arvioida aina julkisuusolettamasta käsin, ja asiakirjan kontekstia ja käyttötarkoitusta huomioiden. Esim. arkistoon liittymättömyys, tai asiakirjarekisteriin kirjaamattomuus eivät voi vielä määritellä onko kyse viranomaisen asiakirjasta, koska viranomaiset eivät de facto arkistoi tai rekisteröi kaikkia niitä asiakirjoja, joita kuuluisi arkistolain tai tiedonhallintalain näkökulmasta. Käyttötarkoitus ja konteksti ratkaisee asian. Tätä tulisi korostaa.

## 2 luku

Senaatti-konserni näkee ongelmallisena sen, että julkisuuslaista puuttuu edelleen suojattavana etuna kansallinen turvallisuus.

Senaatti-konserni kokee, että nyt tavoiteltu julkisuuden laajentaminen vaarantaa kansallisen turvallisuuden takaamista entisestään osittain salassa pidettävissä hankinnoissa. Osittain salassa pidettävässä hankinnassa hankinnan kohde on sinänsä julkinen ja käytännössä osittain salassa pidettävä hankinta voi sisältää julkisia asiakirjoja, mutta kuitenkin valtion keskeisten turvallisuusetujen vuoksi hankintaa ei voida toteuttaa julkisena.

Senaatti-konserni huomauttaa, että julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista annetun lain hallituksen esitys (HE 76/2011 vp.) on ristiriitainen salassa pidettävissä hankinnoissa noudatettavan juridiikan suhteen. Suomen lainsäädännöstä puuttuu osittain salassa pidettävien hankintojen ja niissä käsiteltävien asiakirjojen huomiointi.

10§:n 2 mom. 6-kohdan selitystekstiä koskeva kommentti: koska tarjousten vertailussa käytetyn kokonaishinnan julkisuudesta on julkisuudessa liikkeellä paljon väärinkäsityksiä, pitää Senaatti-konserni erittäin hyvänä sitä, että 10§:n 2 mom. 6 kohdan pykäläkohtaisessa selitystekstissä on avattu tarkemmalla tasolla sitä, että asianosaiselle aina lainkohdan perusteella luovutettava tieto tarjousten vertailussa käytetystä kokonaishinnasta voi myös olla liikesalaisuus, mutta ei siis sitä kuitenkaan välttämättä ole.

## 3 luku

Senaatti-konsernissa tuotetaan suuria määriä erityisesti rakentamiseen liittyvää asiakirja-aineistoa (piirustukset, suunnitelmat, kaaviot jne.). Suurta osaa näistä asiakirjoista ei allekirjoiteta ja niistä laaditaan suunnittelu- ja rakentamisvaiheessa useita versioita – revisioita. Rakennushanke sinällään voi kestää vuosia. Lisäksi hankkeen päättymisenkin jälkeen rakennuksesta tullaan tekemään erilaista dokumentaatiota. Tämän tyyppisten asiakirjojen osalta pitäisi lakiehdotusta selventää esimerkiksi niin, että kyseisille asiakirjatyypeille määritellään peruste, jonka täyttyessä tiedonsaantioikeus alkaa. Ensimmäisen momentin 2 kohdan tekstin voisi muotoilla esim. näin: tarjous-, selvitys- ja lausuntopyyntöistä sekä esityksestä, ehdotuksesta, aloitteesta, ilmoituksesta tai hakemuksesta liiteasiakirjoineen, tai piirustuksista ja muista teknisistä asiakirjoista muissa kuin 3-5 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa, kun se on julkaistu, lähetetty tai muutoin asetettu saataville”.

## 4 luku

Senaatti-konserni kannattaa ennakollisen tietopyynnön rajoittamista ja pitää hyvänä lain 16 §:n 5 momenttiin kirjattua mahdollisuutta kieltäytyä tällaisessa tietopyynnössä pyydettyä tiedon antamisesta esitetyillä perusteilla.

Pyydetessä asiakirjaa, joka sisältää julkisia henkilötietoja, tiedon pyytäjän on viranomaisen pyynnöstä ilmoitettava henkilötietojen käyttötarkoitus ja muut sellaiset tiedot, joita viranomainen tarvitsee arvioidakseen, onko tiedonsaajalla henkilötietojen suojaa koskevan lainsäädännön mukaan oikeus käsitellä tietoja. Viranomainen voisi pyytää edellä mainittuja tietoja kuitenkin ainoastaan 1 momentin 1 kohdan mukaan, jos kyse on henkilötiedoista, joiden käsittelyyn liittyy erityisiä riskejä ottaen huomioon tietojen luonne, määrä ja niiden merkitys yksityiselämän suojan kannalta tai 1 momentin 2 kohdan mukaan, jos pyynnön perusteella syntyy perusteltu epäily siitä, että annettuja tietoja on tarkoitus käsitellä ilman tietosuojasääntelyn mukaista laillista perustetta. Luetelmakohtien mukaisista ehdoista vähintään toisen tulee täytyä, jotta viranomainen voisi pyytää tiedon pyytäjältä lisätietoja pyynnön käsittelemiseksi silloin, kun pyydetty asiakirja sisältää julkisia henkilötietoja. Tämä edellyttää viranomaiselta riskiarviota. Riskiarvion tekemisessä syntyy eri viranomaisten ja tietopyyntöjen kohdalla erimitallisia ja -sisältöisiä tulkintoja, jotka voivat olla mielivaltaisia. Tulee olemaan haasteellista saada viranomaisten käytännöt ja tulkinnat yhdenmukaisiksi.

Lähtökohtaisesti on hyvä asia, että viranomaisen asiakirjassa oleviin henkilötietoihin ei sovelleta tietosuojalainsäädäntöä, jos ei ole kyse siinä säädetystä erityisestä henkilötiedosta, tai muusta arkaluonteisesta henkilötiedosta, kuten henkilötunnuksesta. Viimeksimainitusta pitäisi mainita julkisuuslaissa, koska tietosuojalaki ei kerro, kuinka henkilötunnukseen tulisi suhtautua julkisuuden suhteen, kun se on asiakirjassa. Ongelma on myös julkinen henkilötieto asiakirjassa – kyse ei ole välttämättä henkilörekisteristä (voi olla joissain tapauksissa), mutta silti edellytettäisiin riskiarviointia henkilötiedon laadun ja määrän suhteen, ja käyttötarkoituksen ja käsittelyn laillisuuden suhteen. Eli noudatettaisiin julkisuuslakia, mutta kuitenkin arvioidaisiin asiaa tietosuojalainsäädännön mukaan. Tämä on ongelmallista, ja asiasta jää liikaa riskiarviota viranomaiselle. Olisi tarpeen säätää asiasta konkreettisemmin.

Tälläkin hetkellä on ongelma esim. viranomaisten ClouDia-kilpailutusjärjestelmän suhteen, jossa osa organisaatioista poistaa kaikki henkilöiden nimet ym. henkilötiedot tarjouksista ja tarjouspyynnöistä, osa taas ei. Hankintayksiköt ohjeistavat myös tarjoajia näiden tietojen käsittelystä/merkitsemisestä ristiriitaisesti. Muiden tarjoajien asiakirjoihin kohdistuu tietopyyntöjä erittäin paljon, joten haaste on suuri.

Esim. tarjouksien asiantuntija-CV:t aiheuttavat tulkintahaasteita. Jotkut viranomaiset katsovat, että CV:t ovat asiantuntija-henkilön yksityisyyden suojan piirissä, eikä asiakirjoja anneta GDPR:ään vedoten pyytäjälle tietopyynnössä. Toisaalta CV:n tietoja voidaan perustella yrityksen liikesalaisuuksiksi – halutaan suojata yrityksen liiketoiminnallista etua, eli asiantuntijaresursseja kilpailijoiden rekrytoinneilta. Samalla kuitenkin asiantuntija on itse mahdollisesti julkaissut oman samansisältöisen CV:n LinkedInissä tai vastaavassa palvelussa. Tällaisessa tilanteessa viranomaisen riskiarviointi on hankala, ja käytännössä on mahdoton selvittää onko tiedot jo julkaistu jossain.

Nyt esitetty muutos suhteessa voimassaolevaan julkisuuslakiin ei anna riittävästi apua ja ohjausta julkisuuden ja tietosuojan yhteensovittamisessa. Liian paljon jää viranomaisen tulkinnan varaan, asiasta tarvitaan tarkempaa säätämistä.

Senaatti-konserni pitää hyvänä uudistuksena kieltäytyä (asiallisin perustein) tietopyyntöön vastaamisesta, kun se on kohtuutonta. Tähän mennessä sellaista mahdollisuutta ei ole ollut. Uusi ehdotus ohjaisi viranomaisen ja pyytäjän entistä paremmin kommunikoimaan ja yhdessä etsimään toteuttamiskelpoista ratkaisua esimerkiksi tietopyynnön rajaamisessa, tai vaihtoehtoisessa toteuttamisessa.

## 5 luku

Pykälässä säädettäisiin tietopyynnön perusteella uuden asiakirjan laatimisesta, joka olisi viranomaisen harkinnassa. Viranomaisella ei kuitenkaan julkisuuslain perusteella lähtökohtaisesti ole velvollisuutta laatia tietopyynnön johdosta uutta asiakirjaa (KHO 2022:146 ja KHO 2015-T-3614). Koska tietopyynnön toteuttaminen tämän pykälän perusteella olisi harkinnanvaraista, menettelyyn ei sovellettaisi 18 §:ssä tarkoitettuja määräaika säännöksiä.

Senaatti-konserni pitää tätä uudistusta hyvänä, koska usein esimerkiksi tiedotusvälineiden tietopyynnot ovat luonteeltaan sellaisia, että asiakirjojen luovuttaminen ei kuitenkaan täytä pyytäjän tarkoitusta ja tarvetta. Tällaisessa tilanteessa viranomaisen voi harkintansa mukaan tuottaa aineistostaan uuden asiakirjan, joka vastaisi pyytäjän tarvetta. Oleellista on viranomaisen näkökulmasta se, että uuden asiakirjan tuottaminen olemassaolevista tiedoista ei olisi työläämpää kuin pyydettyjen asiakirjojen toimittaminen ja käsittely. Tällainen menettely kuitenkin edellyttää vuoropuhelua viranomaisen ja pyytäjän välillä sen varmistamiseksi, että pyytäjän tarve toteutuu, ja viranomaisen voi toteuttaa pyynnön kohtuullisella vaivalla.

## 6 luku

Ks. kommentit 7 §:n kohdalla.

Jatkossa asiakirjasalaisuuden ehdotetaan kohdentuvan nimenomaan viranomaisen asiakirjassa olevaan salassa pidettävään tietoon. Tiedot olisivat nykytilaa vastaavalla tavalla salassa pidettäviä myös silloin, jos niistä on lailla säädetty vaitiolovelvollisuus.

Senaatti-konserni näkee ongelmallisena sen, että julkisuuslaista puuttuu edelleen suojattavana etuna kansallinen turvallisuus.

Senaatti-konserni kokee, että nyt tavoiteltu julkisuuden laajentaminen vaarantaa kansallisen turvallisuuden takaamista entisestään osittain salassa pidettävissä hankinnoissa. Osittain salassa pidettävässä hankinnassa hankinnan kohde on sinänsä julkinen ja käytännössä osittain salassa pidettävä hankinta voi sisältää julkisia asiakirjoja, mutta kuitenkin valtion keskeisten turvallisuussetujen vuoksi hankintaa ei voida toteuttaa julkisena.

Senaatti-konserni huomauttaa, että julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista annetun lain hallituksen esitys (HE 76/2011 vp.) on ristiriitainen salassa pidettävissä hankinnoissa noudatettavan juridiikan suhteen. Suomen lainsäädännöstä puuttuu osittain salassa pidettävien hankintojen ja niissä käsiteltävien asiakirjojen huomiointi.

Salassapitoperusteissa joissain kohdin on ehtolauseke sen suhteen, onko todennäköistä että salassapitointressi vaarantuu/ei vaarannu. Nämä kohdat edellyttävät aina viranomaisen riskiarviointia. Erityisesti tarjoajien liikesalaisuuksien osalta tämä aiheuttaa ongelmia. Viranomaiset tekevät suurissa määrin julkisia kilpailutuksia, joihin yritykset jättävät tarjousasiakirjoja. Yritys voi ilmoittaa tarjouksen jättäessään näkemyksensä liikesalaisuuksista. Nämä näkemykset eivät ole yhteismitallisia eri tarjoajien kesken. Näkemykset ovat usein myös lainvastaisia, tarjoajat usein ilmoittavat kaikki asiakirjat liikesalaisuuden piiriin.

Viranomainen (hankintayksikkö) joutuu kuitenkin arvioimaan ja tekemään päätöksen tarjousasiakirjojen julkisuudesta ja salassapidosta, koska ne ovat viranomaisen asiakirjoja. Viranomaisen on huomioitava julkisuuslaki ja liikesalaisuuslaki päättäessään asiakirjojen julkisuudesta, ja kohdeltava kaikkia tarjoajia samoilla kriteereillä. Haasteena on se, että eroja viranomaisten tulkintojen välillä syntyy. Tähän lisättyinä tietosuojasääntely ovat päätökset kirjavia.

Ongelma on myös siinä, että yleisesti tarjoajia ohjeistetaan ilmoittamaan miltä osin heidän asiakirjoissaan on liikesalaisuuksia. Kun lopulta sitten viranomainen jättää nämä ilmoitukset osittain huomioimatta päättäessään (aivan oikein) asiakirjojen julkisuudesta, tuntuu turhalta, että tarjoajat arvioisivat itse liikesalaisuuksiaan. Varsinkin kun eroja on vielä viranomaisten kesken liikesalaisuuksien arvioinnissa. Niinpä yritysten ymmärrys julkisuuslaista ei lisäännä.

Avoimuuden ja yhdenmukaisuuden näkökulmasta viranomaisten tulisi enemmän jakaa tietoa käytännöstään ja ratkaisuistaan julkisuuden ja salassapidon suhteen, jotta toiminta olisi kokonaisuudessaan läpinäkyvää ja yhdenmukaisempaa julkishallinnossa. Niin kauan kuin liikesalaisuuksien salassapito perustuu viranomaisen riskiarvioon, ei asiaa voida ratkaista lain pykälillä.

NATO- UNCLASSIFIED -asiakirjojen ja mahdollisesti muiden valtioiden tai kansainvälisten järjestöjen jakelurajoitteisten asiakirjojen merkitseminen ja julkisuus

Naton sisäiseen käyttöön tarkoitettu tieto, jota ei ole turvallisuusluokiteltu, merkitään NATO UNCLASSIFIED (NU). Tällaista tietoa saa luovuttaa turvallisuuslainsäädännön mukaan vain henkilöille, joilla on tarve tietoon (need-to-know). Nykyisin voimassa oleva julkisuuslaki ei tunne tämän tyyppistä jakelurajoite -käsitettä. Myös EU:lla on vastaava Limite -jakelurajoite, samoin kuin Yhdysvalloilla CUI -jakelurajoite jne.

Tästä aiheutuu sellainen ongelma, että Naton turvallisuussäännöt (laintasoista säätelyä) ja julkisuuslaki ovat keskenään ristiriidassa. Tällä hetkellä ko. asiakirjan voi toki luokitella salassa pidettäväksi (turvallisuusluokitelluksi), mikäli sen sisällön perusteella löytyy peruste julkisuuslain 24 §:sta. Kategorisesti ei voi luokitella kaikkia ko. asiakirjoja salassa pidettäväksi (turvallisuusluokitelluksi), koska se ei ole julkisuuslain ”hengen” mukainen toimintatapa. Lisäksi voi tulla sellaisia tilanteita, että joku valtion viranomainen luokittelee Nato UNCLASSIFIED -asiakirjan johonkin kansalliseen turvallisuusluokkaan, mutta joku toinen viranomainen pitää sen julkisena (koska viranomaisen asiakirja on lähtökohtaisesti julkinen). Tällöin valtionhallinnossa samalla asiakirjalla voi olla kaksi erilaista luokitusta.

## 7 luku

Ei kommentteja

## 8 luku

42 §:n viittaussäännöksen mukaan rangaistus virkavelvollisuuden rikkomisesta säädetään rikoslain 40 luvun 9 ja 10 §:ssä (ts. virkavelvollisuuden rikkominen). Senaatti-konserni kiinnittää huomiota siihen, että 40 luvun 12 §:n 2 momentin mukaan mainittuja rikoslain kohtia ei nykyisin sovelleta valtion liikelaitosten työntekijöihin eivätkä tietopyyntöjä koskevat laiminlyönnit näiden osalta olisi rikosoikeudellisen vastuun piirissä. Rikosoikeudellinen vastuu tiedon luovuttamista koskevien laiminlyöntien osalta ulottuisi kuitenkin Senaatti-konsernin liikelaitosten toimitusjohtajiin valtion liikelaitoslain 9 §:n 3 momentissa säädetyn, toimitusjohtajien virkavastuuta koskevan säännöksen johdosta. Valmisteilla oleva virkarikossäännösten uudistamishankkeen (lausuntopyynnön diaarinumero VN/30101/2021) vaikutuksia olisi hyvä käsitellä julkisuuslain uudistamista koskevan lainsäädäntöhankkeen yhteydessä sekä ottaa kantaa siihen, kuinka erityislainsäädäntönä toimivan liikelaitoslain rikosvastuuta koskeva sääntely toimii suhteessa julkisuuslain muutosten kanssa.

## Muut huomiot

### Muut mahdolliset huomionne?

Kappaleen 2.2.2. alakohdassa Julkisyhteisöjen sidosyksiköt (in house -toimijat, s. 34) todetaan virheellisesti, että ”Käytännössä in house -toimijoita ovat esimerkiksi valtion liikelaitokset ja HAUS Kehittämiskeskus Oy.” Senaatti-konserniin kuuluvat kaksi valtion liikelaitosta, Senaatti-kiinteistöt ja Puolustuskiinteistöt, eivät ole hankintalain tarkoittamia sidosyksiköitä/in house -toimijoita, vaan ne kuuluvat Suomen valtio -oikeushenkilöön ja toimivat valtion sisäisinä palveluntuottajina tuottaen palveluita valtion muille yksiköille ns. omana työnä.

Konttinen Petri  
Senaatti-kiinteistöt