



§ 32 Lausunnon antaminen oikeusministeriölle julkisuuslain ajantasaistamista
koskevasta työryhmän mietinnöstä

HYD/1860/03.00.00/2023

Valmistelija Talousjohtaja Peevo Markus p. 040 155 4228

Muut valmistelijat Konsernitalouspäällikkö Hannu Lignell
Hallintojohtaja Janne Mäki
Lakimies Merja Tapalinen

Esittelijä Kaupunginjohtaja Luukkonen Johanna

Valmisteluteksti **Taustaa**

Nykyinen laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999, myöhemmin julkisuuslaki) on ollut voimassa vuodesta 1999 lähtien. Julkisuuslain ei ole koettu enää vastaavan kaikilta osin nyky-yhteiskunnan toimintaympäristöä ja nykyaikaista tiedonkäsittelyä. Julkisuuslakiin kohdistuvien muutostarpeiden vuoksi oikeusministeriö asetti vuonna 2021 työryhmän valmistelevaan julkisuuslain ajantasaistamista. Työryhmän tavoitteena on ollut selkeämmän ja toimivamman lainsäädännön luominen. Työryhmä on arvioinut muun muassa julkisuusperiaatteen toteutumista sekä julkisuuslain soveltamisalan riittävyttä.

Työryhmän valmistelemat muutosehdotukset on koottu oikeusministeriön julkaisemaan työryhmän mietintöön. Työryhmä on ehdottanut mietinnössään kokonaan uuden julkisuuslain säätämistä. Osa ehdotetuista muutoksista vaikuttaisi merkittävästi julkisuuslain soveltamiseen kunnissa ja kuntien määräysvallassa olevissa yhteisöissä. Julkisuuslain uudistamishankkeesta on lisätietoa oikeusministeriön internet-sivuilla <https://oikeusministerio.fi/julkisuuslain-ajantasaistaminen>. Sivustolta löytyy muun muassa uudistusta varten perustetun työryhmän mietintö.

Keskeiset muutosehdotukset

Ehdotettujen muutosten myötä julkisuuslain soveltamisalaa laajennettaisiin nykyisestä. Yhteisöt, säätiöt ja yksityiset henkilöt tulisivat julkisuuslain soveltamisalan piiriin niiden hoitaessa julkista hallintotehtävää. Nykyisessä julkisuuslaissa soveltamisala on edellä mainittujen toimijoiden osalta rajattu pelkästään julkisen vallan käyttöön. Lisäksi julkisuuslakia sovellettaisiin lakimuutoksen myötä julkisyhteisön, valtion liikelaitoksen tai julkisyhteisöjen yhteisessä määräysvallassa olevaan yhteisöön tai säätiöön ja näiden määräysvallassa oleviin tytäryhteisöihin ja tytarsäätiöihin siltä osin kuin ne harjoittavat muuta kuin kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa. Nykyistä julkisuuslakia ei sovelleta lainkaan kuntien määräysvallassa oleviin yhteisöihin tai säätiöihin, elleivät ne julkista tehtävää hoitaessaan käytä julkista valtaa.

Soveltamisalan laajentamisen lisäksi mietinnössä ehdotetaan useita muitakin muutoksia verrattuna nykyiseen julkisuuslakiin. Osa muutosehdotuksista olisi lähinnä teknisluontoisia. Työryhmän mietinnössä on muun muassa ehdotettu muutosta viranomaisen asiakirjan käsitteeseen. Muutostarvetta on perusteltu nykylainsäädännön epätarkkuudella sekä siirtymisellä sähköiseen tietojenkäsittelyyn. Lisäksi mietinnössä on ehdotettu muutoksia julkisuuslain menettelysäännöksiin. Lakimuutoksen myötä viranomainen voisi esimerkiksi joissain tilanteissa kieltäytyä tietopyyntöön vastaamisesta. Muutoksen on arvioitu keventävän hallinnollista taakkaa. Ehdotettujen muutosten yhtenä keskeisenä tavoitteena on yhteensovittaa henkilötietojen suoja ja julkisuusperiaate EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen mukaiseksi. Sen vuoksi työryhmä ehdottaa muutoksia muun muassa julkisten henkilötietojen luovutusrajoitukseen sekä lisättäväksi uusi asianosaisjulkisuutta rajaava peruste. Henkilötietojen suoja koskevien muutosehdotusten tarkoituksena on keventää hallinnollista taakkaa ja helpottaa viranomaistyötä.

Lausuntopyyntö

Oikeusministeriö on pyytänyt Hyvinkään kaupungilta lausuntoa julkisuuslain ajantasaistamista



koskevasta työryhmän mietinnöstä. Lausunto pyydetään antamaan vastaamalla lausuntopalvelu.fi:ssä esitettyihin kysymyksiin 16.2.2024 mennessä.

Hyvinkään kaupungin hallinto on valmistellut oheisena liitteenä olevan lausuntoluonnoksen. Luonnoksessa otetaan kantaa mietintöön siltä osin kuin siihen on katsottu olevan tarve lausua.

Esitys	Kaupunginhallitus päättää antaa oheisena liitteenä olevan luonnoksen mukaisen lausunnon oikeusministeriölle julkisuuslain ajantasaistamista koskevasta työryhmän mietinnöstä.
Päätös	Hyväksyttiin esityksen mukaan.
Liitteet	Hyvinkään kaupungin lausunto
Täytäntöönpano	Toimenpiteitä varten Talousjohtaja Tiedoksi -
Muutoksenhaku	Muutoksenhakukiello (Kuntalaki § 136)



Tarkastettu pöytäkirja on julkaistu yleisessä tietoverkossa .



Lausunto

12.12.2023

VN /27452/2020

Hyvinkään kaupungin lausunto (Asianro 151/03.00.00/2024)

Yleisperustelut sekä suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

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

Hyvinkään kaupunki pitää julkisuusperiaatteen toteuttamista sekä avoimuuden lisäämistä tärkeänä.

Hyvinkään kaupunki toteaa, että se pitää välttämättömänä arvioida nykyisen julkisuuslain 24 §:n mukaisia salassapitoperusteita yhtäaikaisesti julkisuuslain uudistamisen kanssa, erityisesti soveltamisalan laajentamisen vuoksi ja näkökulmasta.

Hyvinkään kaupunki näkee tarpeelliseksi tarkentaa mietintöä sen organisatorisen soveltamisalan laajentamisen osalta. Mikäli mietinnön ehdotus uudeksi julkisuuslaiksi hyväksyttäisiin sellaisenaan, aiheutuisi siitä tulkintaongelmia sen suhteen, mitkä yhteisöt ovat julkisuuslain sääntelyn piirissä ja mitkä eivät. Kaupunki katsookin, että mietinnössä olisi tullut tarkastella perusteellisemmin erityisesti julkisuuslain soveltamisalan laajentamiseen liittyviä näkökohtia ja sen vaikutuksia kuntiin ja kuntien määräysvallassa oleviin yhteisöihin ja säätiöihin. Mietinnössä olisi tullut myös tarkastella enemmän vaihtoehtoisia tapoja laajentaa läpinäkyvyyttä kuntien määräysvallassa olevissa yhteisöissä ja säätiöissä.

Hyvinkään kaupunki pitää myös tärkeänä, että julkisuuslain uudistamisen yhteydessä huomioidaan myös lain suhde tietosuojalainsäädäntöön ja kansallisen turvallisuuden kysymyksiin.

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?

Kuten mietinnössä todetaan, julkinen hallintotehtävä on oikeudellisena käsitteenä monitulkintainen ja täsmentymätön. Ilman, että käsitettä on tarkemmin määritelty, ei vaikutuksia ole mahdollista arvioida riittävän huolellisesti. Soveltamisalan laajentamisella voi siis olla sellaisiakin vaikutuksia, joita ei kyetä vielä hahmottamaan.

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?

Kilpailullisen toiminnan määritelmä ei ole riittävän selvä ja voi aiheuttaa käytännössä ongelmia ja mietinnössä tunnistamattomia vaikutuksia tai mietinnössä tunnistettuja, mutta arvioituja suurempia vaikutuksia.

Kunnat ovat perustaneet yhtiöitä toiminnallisen tai liiketaloudellisen perusteen vuoksi, mutta myös lainsäädännön velvoittaessa. Kuntien määräysvallassa on näin ollen yhteisöjä, joiden koko voi olla hyvinkin pieni ja näin ollen hallinnollinen resurssi hyvinkin olematon. Samaan aikaan kun kansallisesti pyritään purkamaan normeja ja keventämään hallintoa, on epäjohdonmukaista tuottaa yksittäisten, mutta runsaslukuisten yhteisöjen kannalta merkittävää hallinnollista lisätaakkaa. Yksi mietinnössä tunnistamaton vaikutus voikin olla se, että julkisuuslain soveltamisalan laajennus käytännössä johtaisi tarpeeseen muokata konsernirakennetta. Hyvinkään kaupunki ei pidä tarkoituksenmukaisena konsernirakenteiden uudistamista vain siksi, että yhteisö tai emokonserni kykenisi täyttämään paremmin lisääntyneen säätelyn vaatimuksia. Tällaisten haittavaikutusten minimoimiseksi kaupunki esittää, että mikäli julkisuuslain soveltamisalaa laajennetaan, velvoitteista vapautettaisiin pienimmät yhteisöt. Eri laeissa on jo nyt erilaisia yhteisöjen koko huomioivia kirjauksia, joilla on pyritty estämään kohtuuttoman ja epätarkoituksenmukaisen hallinnollisen taakan syntymistä.

Kunnallisiin yhteisöihin on haastavaa saada rekrytoitua riittävää osaamista niin toimielimiin kuin operatiivisiin tehtäviin. Hallinnollisten tehtävien, osaamistarpeiden ja riskien kasvaminen merkitsee sitä, että rekrytointi edelleen hankaloituu. Yksi mahdollinen seuraus tälle on se, että palkkiotasot korottuvat ja tämä osaltaan lisää kaavaillun uudistuksen aiheuttamia kustannuksia.

Hyvinkään kaupunki toteaa, että kaikki konserniyhteisöille asetetut lisätehtävät tuottavat myös lisätyötä konsernivalvonnassa ja konserniemon hallinnossa.

Niin sanottujen PPP-hankkeiden näkökulmasta julkisuuslain laajentamiseen liittyy riski, että yksityisen sektorin toimijat eivät ole nykyisessä määrin kiinnostuneita osallistumaan hankkeisiin. Tällä voi olla mietinnössä tunnistamattomia vaikutuksia talouskasvuun, sillä tällaiset yhteishankkeet yleisesti liittyvät alueellisen elinvoiman edistämiseen.

Hyvinkään kaupunki toteaa, että kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen läpinäkyvyyteen on mahdollista vaikuttaa myös muilla perustuslain tarkoittaman kunnallisen itsehallinnon, toiminnan tehokkuuden ja julkisuusperiaatteen paremmin yhdistävillä tavoilla. Tarkoituksenmukaisempaa olisi, että julkisuuslain soveltamisalaa ei ulotettaisi osakeyhtiöihin vaan omistajaohjaukseen liittyviä säännöksiä uudistettaisiin julkisomisteisten yhtiöiden toiminnan avoimuuden lisäämiseksi.

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 todetaan, että työryhmän toimeksiannon ulkopuolelle jäi julkisuuslain 24 §:n mukaisten salassapitoperusteiden tarkastelu ja arviointi. Hyvinkään kaupunki katsoo, että salassapitoperusteiden riittävyttä ja ajantasaisuutta olisi tullut selvittää laajemmin jo julkisuuslain ajantasaistamista koskevassa mietinnössä. Maailmanpoliittinen tilanne ja turvallisuusympäristö ovat muuttuneet nykyisen julkisuuslain voimaantulosta ja nyt ehdotettujen muutosten rinnalla olisi ollut syytä tarkastella myös voimassa olevia salassapitoperusteita.

Julkisomisteiset yhtiöt huolehtivat monista sellaisista toiminnoista ja palveluista, joilla on turvallisuuden kannalta olennaista merkitystä (esim. kriittisestä infrasta huolehtivat kunnalliset energia-, vesi- ja jätevesiyhtiöt). Julkisuuslain soveltamisalan laajentamisen vaikutukset pitäisi arvioida nyt tehtyä perusteellisemmin sellaisten toimijoiden kannalta, jotka eivät tällä hetkellä sovelta julkisuuslakia. Vaikka kyseessä ei olisi liikesalaisuus tai turvallisuusjärjestelyihin liittyvä tieto, voi tietojen muodostama kokonaisuus paljastaa liikaa kriittisiä tietoja.

Nykyinen julkisuuslaki lähestyy salassapidon tarvetta yksittäisen tiedon lähtökohdista. Uudet tietotekniset ratkaisut helpottavat yhä suurempien tietoaaineistojen yhdistelyä muun tiedon kanssa. Erilaisia julkisia aineistoja hyödyntämällä voi esimerkiksi tuottaa oikealta tiedolta näyttävää väärennettyä tietoa, disinformaatiota. Aiemmin nykyisen julkisuuslain 16 §:n perusteella on voitu asiakirjan antamistavalla vaikuttaa siihen, kuinka helposti annettu tieto on hyödynnettävissä. Uusimmat tekniset menetelmät mahdollistavat entistä helpommin tiedon kopioimisen, jakelun ja muokkaamisen sen antamistavoista riippumatta. Julkisuuslain soveltajilla tulisi olla nykyistä paremmat mahdollisuudet rajata tiedon antamista niissä tilanteissa, joissa on perusteltu epäily, että tietoa voidaan hyödyntää asiattomiin tarkoituksiin.

Muut mietinnön ehdotukset

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

Hyvinkään kaupungilla ei ole kommentoitavaa muihin mietinnön ehdotuksiin sen lisäksi, mitä kaupunki on tuonut esiin lausunnon muissa kohdissa.

Lakiehdotus ja säännöskohtaiset perustelut

Huomionne luvuittain lakiehdotukseen ja sitä koskeviin säännöskohtaisiin perusteluihin?

1 luku

Ehdotetun säännöksen 5 §: organisatorisen soveltamisalan laajentamista tulee tarkentaa. Asiaa on perusteltu myös mietinnön eriävissä mielipiteissä. Hyvinkään kaupunki on tuonut omia näkökohtiaan esiin lausunnon muissa asiakohdissa.

Ehdotetun säännöksen 6 § 4 momentti: Hyvinkään kaupunki yhtyy lausumassa korostettuun viranhaltijoiden välisen viestinnän luottamuksellisuuden turvaamiseen, eli ns. sisäisen työskentelyn asiakirjoihin. Virkamiesten välisen kommunikoinnin ja mielipiteidenvaihdon vapauden säilyttäminen olisi jatkossakin välttämätöntä viranomaisen toiminnan turvaamiseksi.

2 luku

Ehdotetun säännöksen 10 § 2 momentin 8) kohtaan liittyen Hyvinkään kaupunki toteaa, että hallituksen esityksessä tulisi pohtia, miten ilmoittajansuoja toteutuisi parhaimmalla mahdollisella tavalla. Esimerkiksi kaupungin työntekijän tehdessä rikosilmoituksen kaupungin edustajana on tilanne, jossa salassapitoperusteiden puuttuessa syntyy uhka kostotoimille.

3 luku

Hyvinkään kaupungilla ei ole kommentoitavaa.

4 luku

Hyvinkään kaupungilla ei ole kommentoitavaa.

5 luku

Hyvinkään kaupungilla ei ole kommentoitavaa.

6 luku

Hyvinkään kaupunki pitää välttämättömänä salassapitoperusteiden kokonaisarviointia julkisuuslain muun uudistamisen yhteydessä. Erytisen tärkeää on, että salassapitoperusteita laajennettaisiin siten, että yhteiskunnan palvelujen tuottamisen kannalta olennainen infrastruktuuri pystytään suojaamaan.

7 luku

Hyvinkään kaupungilla ei ole kommentoitavaa.

8 luku

Hyvinkään kaupungilla ei ole kommentoitavaa.

Muut huomiot

Muut mahdolliset huomionne?

Hyvinkään kaupungilla ei ole muita huomioita.