

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)?**

Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) pitää tärkeänä että julkisuuslakia ajantasaistetaan ja samalla selkiytetään vastaamaan nykyistä turvallisuus- ja toimintaympäristöä. Uuden lain tulisi olla nykyistä selkeämpi ja toimivampi viranomaisten toiminnan julkisuutta sääntelevä yleislaki myös käytännön soveltamisen näkökulmasta.

TEM katsoo kuitenkin, että mietinnön esitys ei kaikilta osin selkeytä juridiikkaa, vaan myös lisää tapauskohtaisen harkinnan ja rajanvetojen merkitystä. Tästä seuraa, että tulkinnan riskit siirtyvät viime kädessä päätöksiä tekeväälle viranomaiselle ja yksittäiselle virkamiehelle, mikä puolestaan voi aiheuttaa työmäärän lisääntymistä sekä lisääntyvää varovaisuutta ja viiveitä käsittelyajoissa.

Ulkomaalaisten yritystojen seurannan ja vahvistusprosessien (laki ulkomaalaisten yritystojen seurannasta 172/2012) näkökulmasta erityisesti julkisuuslain tietopyyntöjen käsittelyä koskevilla menettelysäännöksillä määräaikaoneen ja salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskevilla säännöksillä on kiinteä liittymä TEM:n lakisäätöihin tehtäviin sekä niitä koskevien käytännön prosessien toimivuuteen.

### **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 laajentamista perustellaan mietinnössä lähinnä teoreettisin argumentein, mutta käytännöllisiä esimerkkejä ongelmatilanteista on niukemmin, jolloin myös ratkottavan ongelman

laajuus ja tavoitellut vaikutukset jäävät osin epäselviksi. Epäselvä suhde käytäntöön vaikeuttaa myös tulkintoja ja voi olla omiaan lisäämään myös perusteetonta hallinnollista taakkaa.

TEM:n edustaja työryhmässä on todennut lausumassaan, että hän kannattaa avoimuuden lisäämistä hallinnon yleislakien soveltamisessa, mutta työryhmän mietinnön ehdotusta varovaisempaa lähestymistapaa soveltamisalan laajentamiskysymykseen tavalla, jossa julkisuuslain soveltamisalaa laajennettaisiin nykyisestä julkisen vallan käytöstä kaikkeen julkisen hallintotehtävän hoitamiseen, mutta jossa valtion erityistehtäväyhtiöiden julkisuudesta säädettäisiin kussakin erityistehtäväyhtiölaissa.

### Julkisen hallintotehtävän määrittelyn ongelmat

Julkista hallintotehtävää (PL 124§) määritellään mietinnössä seuraavasti (s. 66, jokseenkin samoin myös s. 108):

”Julkinen hallintotehtävä voi liittyä esimerkiksi lakien toimeenpanoon tai hallinnon asiakkaiden neuvontaan ja sillä voi olla läheinen yhteys myös julkisen vallan käyttöön, vaikka se ei sitä tosiasiallisesti suoraan sisältäisi. Laajat tiedonsaantioikeudet edistävät mahdollisuutta arvioida julkisen hallintotehtävän hoitamisen asianmukaisuutta. Soveltamisalan laajentamisen käytännön vaikutukset tulevat kuitenkin riippumaan siitä, millainen soveltamisalan piiriin tulevan toimijan julkisen hallintotehtävän laajuus on ja missä määrin tehtävä sisältää muuta julkisen hallintotehtävän hoitamista kuin julkisen vallan käyttöä. Toimijat itse määrittävät tapauskohtaisesti, mitkä asiakirjat ja tiedot ovat sellaisia, että ne kuuluvat osaksi julkisen hallintotehtävän hoitamista ja mitkä jäävät kyseisen toiminnan ulkopuolelle osaksi toimijan muuta toimintaa.”

Julkinen hallintotehtävä voi siten olla hyvin monentyyppistä toimintaa. Mitä se varsinaisesti on kussakin tilanteessa, jäisi kussakin tapauksessa erikseen ratkaistavaksi. Tämä tarkoittaa käytännössä, että julkisen hallintotehtävän sisältö ja käsite jää varsin avoimeksi, eikä laki auta sen tulkinnessa. ”Julkinen hallintotehtävä” on juridisena käsitteenä näin ymmärrettynä käytännön hallintotyön ja viranomaisharkinnan kannalta ongelmallinen. Mikäli soveltamisedellytyksenä olisi nimenomaisesti julkisen vallan käyttäminen, voitaisiin tavoitella huomattavasti parempaa selkeyttä.

Mikäli ehdotettuun laajennukseen päädytään, on tärkeää, että toimijoille pystytään osoittamaan riittävän selkeästi, onko heihin tarkoitus soveltaa julkisuuslakia vai ei.

Julkisuuslain soveltuminen toimijaan on edellyttänyt tähän saakka myös julkisen vallan käyttöä, mihin liittyen päätelmiä on pystytty tekemään esimerkiksi siitä, onko toimintaa koskeva lakiesitys käsitelty perustuslakivaliokunnassa.

Mikäli esitys johtaisi siihen, että julkisuuslakia sovellettaisiin taannehtivasti niissä tilanteissa, joissa organisaatio tai sen tehtäviä siirtyy julkisuuslain soveltamisalan piiriin, olisi kyseessä paitsi vaikutuksiltaan erityinen, myös käytännössä haastava lainsäädäntömenettely (esim. asiakirjojen säilytysaikoja tai luokittelua ei ole välttämättä tehty julkisuuslain vaateiden kannalta).

**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?**

-

**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 seuraavaa: ”Vaikka asiaan liittyisi salassa pidettäviä asiakirjoja, asiarekisteriin merkityt tiedot voivat kuitenkin olla julkisia. Tämä mahdollistaa sen, että yhdistelemällä asiarekisterin tietoja asiakirjoissa oleviin tietoihin salassa pidettävä tieto paljastuu, jos salassapito toteutetaan tunnistetiedot poistamalla tai peittämällä. Tämän vuoksi olisi tarpeen säätää nimenomaisesti laissa salassapidon toteuttamisen tavoista ja siitä, miten toteuttamistapa vaikuttaa asiarekisterissä olevien tietojen luovuttamiseen”.

Edellä mainittu on tärkeää myös TEM:n lakisääteisten ulkomaalaisten yritystojen seurannan ja vahvistusprosessien (ns. YKA-prosessit) näkökulmasta, koska hakemusasiakirjoihin ja päätöksiin saattaa sisältyä esim. yritystojen osapuolten nimiä, jotka ovat salassa pidettäviä. YKA-käsittelyssä hakemusasiakirjat ovat TL III luokiteltuja ja käsittelyn ollessa kesken ulospäin ei anneta tietoja edes siitä onko asia TEM:ssä vireillä tai ketkä ovat tapauksessa osallisina. Asiarekisteriin merkitään tämän vuoksi vain tapausta koskevat metatiedot. Tapauksiin liittyy nykyisen julkisuuslain 24§:n § mom. 20 alakohdan mukaisia yritys- ja liikesalaisuuksia sekä usein myös alakohdan 8 (mm. poikkeusolot) ja 10 kohdan (mm. maanpuolustusta taikka maanpuolustusta palvelevia keksintöjä, rakenteita, laitteita tai järjestelmiä taikka maanpuolustuksen kannalta muutoin merkityksellisiä kohteita taikka puolustusvalmiuteen varautumista) mukaisia elementtejä. Tämä on tärkeää huomioida YKA-prosessien asiakirjojen salassapidon näkökulmasta.

Ehdotetun uuden lain 28 §:ään sisällytetyt salassa pidettävät kokonaisuudet ovat tärkeitä pitää jatkossakin mahdollisina YKA-prosessien kannalta. Erityisesti yllä mainitut voimassa olevan julkisuuslain 24 §:n 1 momentin alakohdat, joita vastaavat säännökset löytyvät myös ehdotetun uuden lain 28 §:stä. Liike- ja ammattisalaisuudet on tärkeää jatkossakin pitää ehdottoman salassapidon piirissä, vaikka tässä työryhmässä ei näihin kysymyksiin kohdistuvaa systemaattista ja

sisällöllistä arviointia tehty ja työryhmä katsoi nykyiset salassapidon perusteet lähtökohtaisesti riittäviksi.

Työryhmän työssä on nostettu esiin muun muassa turvallisuusnäkökohtia ja huoltovarmuutta suojaavien salassapitoperusteiden (ml. kriittinen infrastruktuuri) salassapidon riittävyyden arviointia, jota tulisi tehdä viimeistään salassapitoperusteiden kokonaisarvioinnin yhteydessä. TEM kannattaa tätä kokonaisarviointia jatkotyön osalta. TEM pitää tärkeänä, että uudessa laissa säädetään tarkemmin salassapidon toteuttamisen tavoista ja miten nämä vaikuttavat asiarekisterissä olevien tietojen luovutukseen tietopyynnöissä.

## 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

Ehdotettu 5 § 1 mom. 2) kohta. Kyseessä on vaikeaselkoinen ja varmasti jatkossa laveasti tulkinnanvarainen säädös. Säädöksen soveltaminen on varmasti toimijoille ja varsinkin kansalaisille haastavaa. Julkisuuslain HE:n perusteluissa olisi kuitenkin syytä kuvata tarkemmin ja esimerkein ko. kohdan soveltamista.

Ehdotettua 5 §:ää koskevissa perusteluissa ”yksityisoikeudellisilla toimijoilla” (s.107) tarkoitettaneen valtion erityistehtäväyhtiöitä. Koska näistä yhtiöistä säädetään tyypillisesti omissa erityislaeissaan, yhtiöiden kutsuminen ”yksityisoikeudellisiksi toimijoiksi” on huomattavan harhaanjohtavaa. Erityistehtäväyhtiöitä koskeva erityislait eivät liene ainakaan ongelmitta kategorisoitavissa yksityisoikeudellisiksi säännöksiksi. Selkeämpää olisi puhua joko erityistehtäväyhtiöistä tai vielä laajemmin valtio-omisteisista yhteisöistä.

Esimerkiksi Suomen Teollisuussijoitus Oy toimii yhtiöstä säädetyn lain mukaan. Sen sijoitustoiminnan tavoitteena on edistää pääomasijoitusmarkkinoiden toimintaa ja lisätä yksityistä pääomaa tarjoamalla sitä täydentävää rahoitusta. Tavoitteena on edistää yritysten kasvua ja kansainvälistymistä, tehostaa tutkimus- ja kehitystyön tulosten kaupallistamista sekä edistää ulkomaisten pääomasijoitusten kanavoitumista Suomeen. Yhtiö toimii markkinaehtoisesti ja tekee sijoituksensa samoilla ehdoilla kuin yksityiset sijoittajat. Ehdotettu soveltamisalan laajennus kohdistuisi vain sellaiseen toimintaan, joka ei ole kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa. Suomen Teollisuussijoitus Oy toimii markkinaehtoisesti, eikä ehdotetulla

soveltamisalan laajennuksella arvioida olevan vaikutuksia yhtiöön. Tällaisen toiminnan siirtäminen julkisuuslain soveltamisalan piiriin tekisi yhtiön perustehtävän hoitamisen mahdottomaksi.

Valtion omistamien erityistehtävayhtiöiden osalta olisi järkevintä säätää julkisuuslain soveltamista kunkin yhtiön erityislaeissa (vrt. TEM:n edustajan työryhmässä Kari Klemmin lausuma).

## Hankintalain näkökulma

TEM pitää julkisia hankintoja koskevan sääntelyn ja läpinäkyvyyden näkökulmasta ehdotettua muutosta (5 §) julkisuuslain soveltamisalan osalta hyvänä ja kannatettavana asiana. TEM pitää hyvänä myös sitä, että soveltamisalan laajennus perustuu kilpailulakiin jo sisältyvälle kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan käsitteelle, sillä uuden käsitteen luominen olisi saattanut lisätä väärinkäsityksiä ja aiheuttaa tulkintaongelmia.

Julkisten hankintojen kokonaismenot ovat vuosittain noin 44 miljardia euroa. Voimassa olevan sääntelyn mukaisesti iso osa julkisia hankintoja tekevistä tahoista on ollut sellaisia, jotka eivät noudata julkisuuslakia asiakirjojen julkisuudesta hankinta-asioissa. Läpinäkyvästi järjestetyt hankintatoimen onkin nähty tehokkaasti ehkäisevän muun muassa korruptiota. Ehdotettu muutos edistäisi julkisen varojen käytön läpinäkyvyyttä.

TEM haluaa kuitenkin tuoda esille hankintayksiköiden heterogeenisuuden ja osaamisen erilaisuuden. Monimutkainen ja vaikeaselkoinen sekä tulkintaa edellyttävä sääntely voi olla haastavaa sellaiselle pienemmälle hankintayksikölle. Lisäksi ehdotetun 5 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan julkisuuslain soveltaminen julkisyhteisöjen sidosyksikkötoimintaan silloin, kun kyse ei ole kilpailutilanteesta markkinoilla tapahtuvasta taloudellisesta toiminnasta. Soveltamisalaan kuuluvaa toimintaa olisi esimerkiksi myös kunnan asukkaille julkisilla varoilla tuotettavat lakisääteiset palvelut, jotka eivät kuitenkaan ole julkisia hallintotehtäviä, kuten esimerkiksi liikuntalain tai joukkoliikennelain mukaiset tehtävät, jotka järjestetään yhteisö- ja säätiömuodossa. TEM esittää yksityiskohtaisten perustelujen selkeyttämistä tarkemmin hankintalain tarkoittamien sidosyksiköiden osalta. Perusteluissa tulisi muun muassa täsmentää, miten ja miltä osin julkisuuslakia sovelletaan hankintalain tarkoittamiin sidosyksiköihin niiden ostaessa tavaroita tai palveluita. Sidosyksiköiden ostamia tavaroita voidaan käytännössä hyödyntää sekä kilpailutilanteesta että ei-kilpailutilanteesta markkinoilla tapahtuvaan toimintaan. Perusteluissa tulisi myös täsmentää, sovelletaanko julkisuuslain säännöksiä myös sellaiseen ostotoimintaan, jossa osa sidosyksikkö myy hankintalain sallimissa rajoissa tuotteitaan tai palveluitaan muille kuin omistajilleen. TEM esittää, että sääntelyn tulisi olla niin selkeää, että hankintayksiköllä on tosiasialliset mahdollisuudet ja edellytykset ymmärtää, tuleeko sen soveltaa julkisuuslain velvoitteita vaiko ei.

## Kilpailuneutraliteetista

Kilpailuneutraliteetin osalta mietinnössä arvioidaan, että esitetyllä julkisuuslain soveltamisalan laajentamisella ei olisi vaikutuksia siihen, koska kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva taloudellinen toiminta ei tulisi julkisuuslain soveltamisalaan. TEM on samaa mieltä mietinnössä todetusta tarpeesta kuitenkin seurata lain soveltamisen vaikutuksia yhteisöjen ja säätiöiden toimintaan ja kilpailuneutraliteettiin, koska on mahdollista, että julkisuuslain soveltamisesta seuraavan hallinnollisen taakan aiheuttamia kustannuksia voisi joissain tilanteissa siirtyä palvelujen tai tuotteiden hintoihin. Hintoihin kohdistuvien vaikutusten lisäksi on mietinnössä todetusti mahdollista, että julkisuuslain soveltaminen voisi vaikuttaa haitallisesti yhtiöiden houkuttelevuuteen sopimuskumppanina.

Jatkovalmistelussa olisi perusteltua arvioida tarkemmin tilanteita, joissa toiminta on luonteeltaan taloudellista, mutta ei tapahdu kilpailutilanteessa markkinoilla. Tällainen tilanne voi olla kyseessä esimerkiksi yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palveluiden (SGEI-palvelut) tuottamisen osalta. Kyseisten palveluiden tuottaminen ei välttämättä ole julkisen hallintotehtävän hoitamista, minkä vuoksi mietinnössä esitetyssä mallissa on mahdollista, että julkisomisteisen toimijan tuottama SGEI-palvelu kuuluisi julkisuuslain soveltamisalaan, kun taas yksityisen toimijan tuottamana se ei kuuluisi. Julkisuuslain soveltamisesta aiheutuvat kustannukset voisivat tällaisissa tilanteissa heikentää julkisomisteisen toimijan kilpailukykyä.

Näkökohtia lähdekoodin julkisuudesta

Ehdotetun 6 §:n osalta (s. 118) TEM huomauttaa, että mikäli viranomaisen käyttämä lähdekoodi olisi julkinen asiakirja, tästä voisi seurata sopimusoikeudellisia jännitteitä ohjelmistotoimittajien kanssa, joille oikeus koodiin on usein elinkeinotoiminnan perusta. Lähdekoodi on usein liikesalaisuuksia sisältävää materiaalia ja ehdotettu sääntely voi monimutkaistaa tietojärjestelmiä ja ohjelmistoja koskevia sopimusneuvotteluja ja hankintaa.

## **2 luku**

-

## **3 luku**

-

## **4 luku**

Tietopyyntöjen käsittelyyn liittyvät menettelysäännökset/tiedon antaminen asiakirjasta  
(mietinnössä ehdotettu uusi luku 4, 14-20 §)

Työryhmän ehdotuksessa esitetään tietopyyntöjen käsittelyyn liittyviä menettelysäännösten selkiyttämistä. Erityisesti selkeytettäisiin sitä, millä tavalla ja missä määräjassa viranomaiselle tehdyt tietopyynnöt tulisi käsitellä sekä millä edellytyksillä ja missä muodossa tieto asiakirjasta voitaisiin antaa. Lisäksi ehdotetaan uutta säännöstä, jonka nojalla viranomainen voisi kieltäytyä tiedon antamisesta, jos tietopyynnön toteuttaminen edellyttäisi lain tarkoitus huomioiden ilmeisen kohtuuttomia toimia. TEM toteaa, että nämä tarkennukset uuteen lakiin ovat kannatettavia.

#### 5 luku

-

#### 6 luku

-

#### 7 luku

-

#### 8 luku

-

### Muut huomiot

#### Muut mahdolliset huomionne?

TEM kiinnittää yleisellä tasolla huomiota viime vuosina merkittävästi lisääntyneiden, laajentuneiden, yksilöimättömien sekä toistuvaisluonteisten tietopyyntöjen aiheuttamaan työmäärään ja resurssitarpeeseen. Virastoissa määräaikaSidonnaisia tietopyyntöjä hoidetaan koko ajan niukkenevilla resursseilla. Asiakirjojen luovutukseen sisältyy merkittävässä määrin myös aikaa vievää käsityötä ja juridista harkintaa, etenkin jos kyseessä ovat laajat aineistot, jotka edellyttävät julkisuuslain mukaisten salassapitoperusteiden sivuttain läpikäytävää harkintaa, tarkistuksia ja peittämistä.

TEM pitääkin kohtuuttomien pyyntöjen osalta hyvänä ehdotettua sääntelyä, jonka nojalla viranomainen voisi kieltäytyä tiedon antamisesta, jos tietopyynnön toteuttaminen edellyttäisi lain tarkoitus huomioiden ilmeisen kohtuuttomia toimia.

Nummela Heidi  
Työ- ja elinkeinoministeriö

Rantanen Henna  
Työ- ja elinkeinoministeriö