

Asia: VN/27452/2020-OM-548

Julkisuuslain salassapitoperusteiden uudistustarpeiden kartoitus

Lausunnonantajan lausunto

Mitkä ovat mielestänne nykyisten julkisuuslain 24 §:n salassapitoperusteiden kehittämistarpeet? Puuttuuko nykyisistä salassapitosäännöksistä jotain olennaista? Kuvailkaa ja perustelkaa kehittämistarvetta mahdollisimman konkreettisesti.

Julkisuuslain 24§:n mukaisista salassapitosäännöksistä tarkentamista vaatisivat erityisesti salassa pidettävän liikesalaisuuden käsitteet, eli 24§ 1. mom. 17. ja 20. kohdat, joita olemme tarkastelleet jäljempänä suhteessa julkisuuslain soveltamisalaan esitettyyn muutokseen.

Muilta osin salassapitoperusteista ei käsityksemme mukaan puutu mitään oleellista, eikä ko. lainkohdan osalta välittömiä kehittämis- muutostarpeita ole, mikäli Julkisuuslain soveltamisala säilyy nykyisellään tai pääpiirteittäin sen kaltaisena.

Suuremman kehittämistarpeen ja julkisen keskustelun katsoisimme olevan paikallaan sen osalta, että milloin ja minkälainen tieto- ja/tai asiakirja (fyysinen tai sähköinen) ylipäättään täyttää ”viranomaisen asiakirjan” ja mikä ”sisäisen työskentelyn asiakirjan” käsitteen voimassa olevan lain 5§:n 3 mom. ja 4 mom. mukaisesti (oikeuskäytäntö huomioiden), ja tulee sitä kautta julkisuuslain mukaisen julkisuuden piiriin. Tällä asialla on suuri merkitys ja aihepiiri aiheuttaa toistuvaa epätietoisuutta viranhaltijoissa ja täällä ”kentällä” tapahtuvassa arkipäivän laintulkinnassa.

Tieto- ja asiakirjapyynnöt ovat selkeitä vain nimettyyn viranomaisen asiakirjaan kohdistuvina. Ei ole kuitenkaan epätavallista, että ne ovat kohdentumattomia taikka sellaisia, että pyydetään esim. ”asian valmisteluun liittyvät tiedot ja asiakirjat” tms. eli niitä ei kohdisteta eikä halutakaan kohdistaa vain täysin valmiisiin ja yksilöityihin asiakirjoihin.

Tämä johtaa siihen, että käsiteltäessä em. kaltaisia tietopyyntöjä hyvän hallinnon vaatimuksien mukaisesti joudutaan hyvin usein laajastikin pohtimaan, että missä laajuudessa erilaisia iterointi-, suunnittelu- ja valmisteluvaiheessa syntyneitä dokumentteja, kuten muistioita, luonnosversioita yms. toisaalta pitää antaa ja toisaalta ei tulisi/saisi pyytäjälle antaa, kaikkien asianosaisten oikeusturva huomioon ottaen. Eli käytännön tasolla rajanveto sille, milloin joku yksittäinen dokumentti tai tiedosto on viranomaisen asiakirja lain tarkoittamalla tavalla ja/tai mikä on sisäisen työskentelyn asiakirja, ei ole lainkaan yksiselitteistä. Monessa asiaan jollain tavalla liittyvässä, mutta ei suoranaisesti ratkaisuun vaikuttaneessa, dokumentissa oleva [tieto]sisältö välttämättä lainkaan korreloi sen kanssa, miten po. asia on lopulta ratkaistu/esitelty, päätetty ja toimeenpantu.

Edellä todetun valossa, erityisen merkittäväksi katsomme ”viranomaisen asiakirjan” ja ”sisäisen työskentelyn asiakirjan” käsitteen kokonaistarkastelun ja uudelleenmäärittelyn siinä tilanteessa, että lain soveltamisalaa laajennettaisiin mietinnössä kuvatulla tavalla viranomaisen määräysvallassa oleviin yksityisoikeudellisiin yhteisöihin.

Jos julkisuuslain soveltamisalaa muutettaisiin mietinnössä ehdotetulla tavalla (Oikeusministeriön julkaisuja 2023:32, lakiehdotuksen 5 §), millaisia muutoksia tämä edellyttäisi salassapitoperusteisiin? Kuvaillaa ja perustelkaa muutostarvetta mahdollisimman konkreettisesti.

Nykyisen lain 24§:n mukaisia salassapitoperusteita tulisi tarkentaa erityisesti liikesalaisuutta koskevien määräysten (24§ 1. mom. k. 17 ja 20) osalta. Salassa pidettävän liikesalaisuuden käsite (julkisuuslaissa) on nykyiselläänkin melko häilyvä. Mikäli julkisuuslain soveltamisalaa laajennettaisiin esitetyllä tavalla, salassa pidettävän liikesalaisuuden määritelmän täsmentäminen on todella tarpeellista. Toteamme, että liikesalaisuudelle ei ole julkisuuslaissa annettu täsmällistä määritelmää. Liikesalaisuuksia koskeva liikesalaisuuslaki (595/2018) on säädetty melkein 20 vuotta julkisuuslain jälkeen, ja sitä sovelletaan elinkeinotoimintaan (1§).

Ensinnäkin ei ole käytännössä lainkaan epätavallista, että julkisessa tarjouskilpailussa tarjoaja (yksityinen yritys) määrittelee koko tarjouksensa ja sen mahdollisen liiteaineiston ”luottamukselliseksi” tai ”liikesalaisuudeksi”. Tämä jo itsessään aiheuttaa julkisuuslakia noudattavissa hankintayksiköissä toistuvaa ristiriitaa ja turhaa työtä sen selvittelyn suhteen, että mitä tietoja tarjouskilpailuun osallistuneiden kesken voidaan asianosaisten kesken jakaa, ja mitä tietoja hankinnasta voidaan myöhemmin antaa julkisuuteen.

Toisaalta pyrkimys ulottaa julkisuusperiaate julkisyhteisön määräysvallassa oleviin yksityisoikeudellisiin yhteisöihin on idealistinen. Sen ratio julkisten varojen käytön valvonnan kannalta on sinänsä ymmärrettävä, mutta seuraukset ovat markkinoita vääristäviä. Soveltamisalan laajentamisen seurauksena ao. yhteisöjen hallintoon kohdistuisivat ”eri säännöt” kuin muihin yksityisoikeudellisiin yhteisöihin ja niiden toimintamahdollisuudet verrattuna yksityisesti omistettuihin/hallittuihin yhteisöihin tulisivat kaventumaan nykytilanteesta. Ts. yksityisoikeudellisia yhteisöjä kohdeltaisiin lainsäädännön näkökulmasta eri tavoin ainoastaan niiden omistuspuhjan perusteella.

Yksinkertaisimmillaan kyse olisi tilanteesta, jossa kunnan tytäryhtiö tai ns. in-house yhtiö [eli itsessään hankintayksikkö] joutuisi uuden lain myötä luovuttamaan muutakin kuin ko. hankintailmoituksessa annettavia tietojansa (esimerkiksi tiedot aiemmin tekemistään tuotantotapavertailuista tms.) niitä vaativille tuottajille ja siirtämään tästä aiheutuvat välilliset hallintokulut ja suorat hintavaikutukset eteenpäin omistajilleen. Katsomme, että julkisuuslaissa nykyisellään oleva liikesalaisuuden käsite verrattuna yleiseen ja laajaan julkisuuperiaatteeseen on tässä suhteessa hyvin suppea, ja helposti haastettavissa; eikä ole suoraan sidoksissa esim. liikesalaisuuslain mukaiseen liikesalaisuuden määritelmään.

Eli toisin sanottuna, jos ostaja joutuu toimimaan ”avoimin kortein” ja myyjä ei, niin kaupan-käynnin herkkä asetelma ei ole tasapainossa ja markkinat vääristyvät. Tämä saatavilla olevaan tietoon liittyvä kaupankäynnin epätasapaino on ongelmallista jo nykyisen hankintalain/julkisuuslain alla. Julkiselta ostajalta (julkisyhteisö) voidaan julkisuuslakiin vedoten vaatia jo nyt sellaisten taustatietojen tai tietoyhdistelmien (esim. talousarvioita, strategisia suunnitelmia, omakustannuslaskelmia, kapasiteettitietoja, yms.) luovuttamista, joita myyjiltä (yksityinen yritys) tai yksityisiltä ostajilta ei vastavuoroisesti voida vaatia/saada. Asetelman heikentäminen nykyisestääänkin julkisuuslain soveltamisalaa laajentamalla ei julkisen ostamisen näkökulmasta tule tehostamaan julkisten varojen käyttöä, vaan vaikutus julkisilla varoilla hankittavien hyödykkeiden ja palveluiden kustannuksiin tulee olemaan negatiivinen. Hinnat nousevat ja hallinto- sekä transaktiokulut kasvavat.

Lähtökohtaisesti pidämme siis tärkeänä, että kaupankäynnin pelisäännöt, joihin liikesalaisuuden käsite oleellisesti liittyy, olisivat myös julkisissa hankinnoissa (vapailta markkinoilla) mahdollisimman yhtäläiset riippumatta siitä, onko kaupan osapuoli julkinen vai yksityinen, ja onko sen taustalla yksityinen vai julkinen pääoma.

Oletteko tunnistanee tietojen tai asiakirjojen salassapitoa koskevaa erityislainsäädäntöä, joka on ristiriidassa julkisuuslain salassapitosäännösten kanssa? Jos julkisuuslain soveltamisalaa muutettaisiin mietinnössä ehdotetulla tavalla (Oikeusministeriön julkaisu 2023:32, lakiehdotuksen 5 §), aiheutuisiko soveltamisalan muutoksesta konkreettisia ristiriitoja nykyisen erityislainsäädännön kanssa tai tarvetta tarkentaa erityislainsäädäntöä?

Vastauksena ensimmäiseen kysymykseen:

Kunnan hallinnonalalta nostamme esille oppivelvollisuuslain ja perusopetuslain salassapitoa sekä tietojenvaihtoa koskevien säädösten, julkisuuslain sekä [uuden] asiakastietolain keskinäisen ja hieman ongelmallisen suhteen.

Nähdäksemme ei ole lainkaan selvää, missä määrin, ottaen huomioon Julkisuuslain 29§:ssä säädetty, oppivelvollisuuslain 23§:ssä ja perusopetuslain 41§:ssä säädettyä tiedonsaantioikeutta sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisen tietoihin tai terveydenhuollon ammattihenkilön tietoihin voidaan käytännössä toteuttaa suhteessa asiakastietolain 4§:ssä ja asiakastietolain 8. luvussa säädettyyn nähden.

Toisin sanottuna katsomme olevan hyvin ristiriitaista ja tulkinnanvaraista, että antaako perusopetuslain 41§:ssä (ja/tai oppivelvollisuuslain 23§:ssä) säädetty oikeuden saada oppilasta koskevia opiskelijahuollon tai sosiaali- ja terveydenhuollon tietoja ilman asianosaisen ja hänen huoltajansa nimenomaista ja kohdennettua suostumusta.

Asiaa ei valitettavasti helpota se, että sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaiset eriytettiin hyvinvointialueuudistuksessa kuntien hallinnosta.

Toisena perusopetuksessa toteutettavaan tietojenvaihtoon liittyvänä asiana tuomme esille, että Opetushallituksen voimassa olevan tulkinnan mukaan oppilasta koskevien salassa pidettävien tietojen luovuttaminen kunnan perusopetuksesta kunnan järjestämään iltapäivätoimintaan ei ole mahdollista ilman huoltajan antamaa yksilöityä tiedonsiirtolupaa (ks. Opetushallitus Perusopetuksen aamu- ja iltapäivätoiminnan perusteet 2011 /Muutokset 2025, s.13). Mutta kuitenkin saman Opetushallituksen julkaisun (s .15) mukaan ”perusopetuksesta ja siihen liittyvästä oppilashuollosta vastaavat henkilöt voivat luovuttaa aamu- ja iltapäivätoiminnasta vastaaville henkilöille toiminnan asianmukaisen järjestämisen edellyttämät välttämättömät tiedot. Jos lapsi siirtyy toisen opetuksen järjestäjän järjestämään aamu- ja iltapäivätoimintaan, aikaisemman järjestäjän on salassapitosäännösten estämättä viipymättä toimitettava opetuksen tai toiminnan järjestämisen kannalta välttämättömät tiedot. Vastaavat tiedot voidaan antaa myös uuden opetuksen järjestäjän pyynnöstä.”

Pidämme tätä ristiriitaisena asiantilana, jolta osin joko ao. erityislainsäädäntöä (perusopetuslakia) ja/tai julkisuuslakia tulisi selkeyttää siltä osin, että lasta koskevien salassa pidettävien tietojen siirto perusopetuksesta iltapäivätoimintaan olisi selvää. Eli joko sallittua vain huoltajan antamalla luovutusluvalla tai sallittua aina ilman sitä.

Vastauksena toiseen kysymykseen:

Liikesalaisuuslain soveltamisalaa tulisi tarkentaa ja selventää niin, että se selkeästi kattaisi myös julkisuuslain uuteen soveltamisalaan kuuluvien julkisyhteisöjen ja niiden määräysvallassa olevien yksityisoikeudellisten yhteisöjen liikesalaisuudet näiden toiminnan luonteesta riippumatta; ja tämä vastaavasti huomioitaisiin uuden julkisuuslain salassapitoperusteissa.

Kupiainen Kristiina

Rauman kaupunki - Rauman kaupunginhallitus 19.5.2025 § 253