

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)?

Tavoitteena on saada aikaan selkeä ja toimiva julkisuuslainsäädäntö, joka edistää yhteiskunnan avoimutta ja vastaa nykyaikaisiin tapoihin järjestää julkisia toimintoja ovat kaikin puolin kannatettavia. Mietinnössä oli hyvin tunnistettu ne haasteet, joita julkisen sektorin organisaatiomuutokset ja kuntasektorin toimintojen yhtiöittäminen on aiheuttanut julkisuusperiaatteen toteutumiselle. Julkisten hallintotehtävien siirtoa yksityisoikeudellisille organisaatioille ja tästä aiheutunutta julkisuusperiaatteen kapenemista oli käsitelty asiantuntevasti. Keskeinen ongelma nykysääntelyssä, eli julkisia hallintotehtäviä hoitavien oikeushenkilöiden organisaatiomuodon vaikutus julkisuusperiaatteen toteutumiseen, tuli mietinnössä selkeästi esille.

Mietinnössä tuodaan esille tarve erityislaille säädettäviin poikkeuksiin. Tiettyjen toimialojen osalta tämä voi mahdollisesti olla tarpeen, mutta julkisuusperiaatetta rajoittavien poikkeusten säätäminen tulisi rajata vain syihin, jotka ovat välttämättömiä merkittävän yhteiskunnallisen tai yksityisen edun suojelemiseksi. Poikkeudet eivät saa muodostua säännöksi. Mietinnössä todetaan, että erityissääntelystä johtuen merkittävässä osassa julkisia hallintotehtäviä julkisuuslakia sovelletaan jo nyt kokonaisuudessaan. Joillain toimialoilla tämä voi pitää paikkansa, mutta esimerkiksi kierrätystoimialaa ja jätehuoltoa säätelevän jätelain (646/2011) 43 §:n 2. momentissa, jossa säädetään kunnan jätehuollon palvelutehtävien siirrosta kunnan omistamalle yhtiölle, on vain informatiivinen viittaus siitä, että yhtiön on noudatettava julkisuuslakia.

Kuntien määräysvallassa olevien toimintojen listaukseen voisi lisätä kierrätyksen ja jätehuollon. Kuntien 31 jätelaitoksesta 25 on osakeyhtiöitä, jotka hoitavat julkista hallintotehtävää, mutta joihin julkisuuslakia ei sovelleta. Osa jäteyhtiöistä toimii samalla myös kilpailluilla markkinoilla ja hankintalaista (1397/2016) poiketen jätehuollolle on jätelain 145a §:ssä säädetty 10 % ulosmyyntiraja. Jätehuoltoon liittyy myös jätelain 33 §:n mukaan kunnan toissijainen vastuu (TSV) yritysten ja yhteisöjen jätehuollosta silloin kun on olemassa markkinapuute. Tämä on aiheuttanut tulkintaongelmia siitä, milloin kysymys on todellisesta markkinapuutteesta ja milloin toissijaisen vastuun perusteella tuotettu palvelu onkin mahdollisesti toimimista kilpailullisilla markkinoilla. Tietoa esimerkiksi siitä, kuinka suuri osuus jäteyhtiöiden tuottamista palveluista kohdistuu kunnan toissijaiseen vastuuseen ei ole julkisesti saatavilla. Tällaiselle tiedolle on välitön tarve.

Osa jäteyhtiöistä on perustanut rinnalle tytäryhtiöitä tuottamaan palveluja kilpailullisille markkinoille. Nyt esitetyn perusteella julkisuuslakia ei sovellettaisi tällaisiin yhtiöihin. Keskeisenä ongelmana on, että miten voidaan valvoa tytäryhtiöiden ja emoyhtiöiden välisiä sopimuksia, jos ne automaattisesti katsotaan kuuluvan liikesalaisuuksiksi. Mikäli tällaisia sopimuksia ei kyettäisi mitenkään julkisuuden kautta valvomaan, jättäisi tämä emoyhtiölle mahdollisuuden ristiinsubventioon tytäryhteisön hyväksi. Koska kyse on emoyhtiöstä, jonka liikevaihdosta merkittävä osa tulee lakisääteiseen yksinoikeuteen perustuvasta palvelutuotannosta, mahdollisuus julkisten hallintotehtävien hoidosta saatujen varojen kohdentuminen myös kilpailullisille markkinoille on olemassa. Tämä puolestaan olisi toimialan kilpailuneutraliteetin toteutumisen kannalta ongelmallista, koska se heikentäisi muiden samoilla kilpailullisilla markkinoilla toimivien yhteisöjen kilpailuasemaa. Julkisuuslaki tulee ulottaa tämän vuoksi myös tytäryhtiöihin.

Mietinnössä oli yleisellä tasolla tunnistettu in house -hankintojen ja in house -sisters hankintojen kansantaloudellinen merkitys sekä se, että suurin osa näihin liittyvistä asiakirjoista jää julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle. Mietinnössä myös todettiin, että tällaisilla toiminnoilla voi olla erilaisia markkinavaikutuksia. Tässä olisi ollut toivottavaa avata hieman enemmän yleisellä tasolla sitä, minkälaisia kansantaloudellisia vaikutuksia ja markkinavaikutuksia on sillä, että merkittävä osa sidosyksikköhankinnoista jää julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle. Mietinnössä oli myös hyvin tunnistettu kuntakonsernin tytäryhteisöjen merkittävä vaikutus julkisten varojen käyttöön sekä se, että niiden toimintaan liittyvä varallisuus ja sen käyttö eivät kuulu julkisyhteisölle vaan itsenäiselle yksityisoikeudelliselle oikeushenkilölle. Kierrätysteollisuus toivoo, että jatkossa arvioitaisiin tarkemmin kansantaloudellisia vaikutuksia ja markkinavaikutuksia sidosyksikköjen jäämisestä merkittävässä osin julkisuuslain ulkopuolelle.

Soveltamisalan rajausta koskevassa osiossa oli tunnistettu julkisten hallintotehtävien yhtiöittämiskehityksestä aiheutuneet heikennykset julkisrahoituksen toiminnan läpinäkyvyyteen, josta seuraa rajoittunut mahdollisuus käydä julkista keskustelua yhtiöiden toiminnoista. Myös tällaisiin yhtiöihin liittyvät taloudelliset vastuut oli tunnistettu hyvin. Jätehuollossa on tyypillistä, että omistajakunta on antanut jäteyhtiöiden investointeihin tai vastuisiin liittyviä takauksia. Kilpailullisissa markkinoilla toimivien yritysten jättäminen kokonaan soveltamisalan ulkopuolelle on ongelmallinen edellä kuvatuissa tapauksissa, jotka liittyvät kierrätykseen ja jätehuoltoon. Missä määrin julkista hallintotehtävää suorittavan yhteisön samanaikainen markkinoilla toimiminen jää soveltamisalan ulkopuolelle, jotta samalla kuitenkin voitaisiin varmistaa läpinäkyvyys siitä, että toiminta on kilpailuneutraliteettia? Kysymys on toisaalta julkisuusperiaatteen ja kilpailuneutraliteetin toteutumisesta ja toisaalta tarpeesta suojata liikesalaisuuksia. Tätä ristiriitaa ei ole mietinnössä arvioitu riittävästi, joten sen osalta tulisi myöhemmin tehdä arvio.

Salassapitoperusteiden systemaattinen sisällöllinen tarkastelu ja arviointi ei ole kuulunut toimeksiantoon ja tätä voi pitää merkittävänä puutteena. Salassapitosäännösten tulkinnassa, erityisesti julkisuuslain 24 §:n 1. momentin kohtien 17 ja 20 sisältämien salassa pidettävien liikesalaisuuksina ja vastaavina pidettävien tietojen tulkinnassa on välillä epäselvyyksiä. Ainakin näiden kohtien osalta perusteellisempi tarkastelu olisi toivottavaa, jotta jatkossa vältyttäisiin tulkintaepäselvyyksiltä.

Menettelytapasäännösten selkeyttämisen tarve on tunnistettu ja perusteltu hyvin. Tilanteet, joissa viranomainen voisi kieltäytyä toteuttamasta tietopyyntöä on uusi ajatus ja lähtökohtana tulisi olla, että tällainen mahdollisuus on vain hyvin harvoissa, tarkkaan rajatuissa poikkeustapauksissa eikä kohtuuttomuuden arviointia tulisi jättää yksittäisen viranomaisessa työskentelevän harkintaan. Asiakasrekisteritietojen ja asiakirjassa olevien tietojen yhdistämisestä mahdollisesti aiheutuvan

salassa pidettävän tiedon paljastumisesta on nähty tarvetta säätää erikseen. Tämän toteuttaminen siten, että julkisuusperiaatteen toteuttamista ei merkittävästi rajattaisi, etenkin tulkittaessa sitä, kuuluuko saatava tieto liikesalaisuuksien alaan vai onko se sellaista tietoa, joka muutenkin on julkisesti saatavilla, tulee todennäköisesti aiheuttamaan suuria haasteita ja tulkintaerimielisyyksiä.

Perustuslainmukaisuuden arvioinnissa lain soveltamisalan laajentamista julkisuusperiaatteen ja sananvapauden kannalta oli käsitelty varsin kattavasti. Lain taannehtivan soveltamisajan rajaamista on perusteltu sillä, että lain soveltamisalan piiriin tulevat tahot eivät ole voineet asiakirjahallinnossaan huomioida tulevia velvoitteita tai sitä, miltä osin asiakirjat liittyvät kilpailullisilla markkinoilla toimimiseen. Tämä perustelu ei ole kaikilta osin relevantti. Ensinnäkin sidosyksikön, joka on toiminut myös kilpailullisilla markkinoilla, on tullut jo in house -asemansa johdosta olla selvillä siitä mitkä sen toiminnot katsotaan kilpailullisilla markkinoilla toimimiseksi. Taannehtivan soveltamisalan rajaaminen sellaisiin asiakirjoihin, joita yhteisöllä ei ole lain voimaan tullessa jonkun toisen lainsäädännön tai sopimussuhteen johdosta velvollisuus säilyttää, on perusteltua. Sen sijaan julkisuusperiaatetta rajataan ilman perusteltua syytä, jos taannehtiva soveltamisala rajataan koskemaan myös asiakirjoja, jotka on laadittu tai saapuneet yhteisölle ennen lain voimaantuloa, mutta jotka yhteisö on lain voimaantullessa velvollinen säilyttämään toisen lainsäädännön tai sopimussuhteen perusteella. Emme näe perusteita sille, että edellä mainitut asiakirjat tulisi rajata taannehtivan soveltamisalan ulkopuolelle. Yhteisöt ovat jo tällä hetkellä olleet velvollisia tällaisten asiakirjojen säilytyksen eikä tietojen antamisen niistä aiheuttaisi yhteisöille kohtuutonta työtä. Katsomme, että julkisuusperiaatteen rajauksiin tulisi suhtautua pidättyvästi ja niitä tulisi tehdä vain välttämättömistä ja perustelluista syistä.

Salassapitoperusteisiin tehtävä muutos, jossa salassapito kohdistuu asiakirjan sisältämään tietoon eikä asiakirjaan kokonaisuudessaan, on kannatettavaa. Tällä edesautetaan osajulkisuuden toteutumista tapauksissa, jossa asiakirja sisältää myös salassa pidettävää tietoa. Henkilötietojen suojan perustuslainmukaisuutta oli käsitelty kattavasti ja mietinnössä oli tuotu hyvin esille yleisen edun mukaisuus suhteessa henkilötietojen suojaan sekä tähän liittyvää EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä.

Menettelysäännösten tarkentaminen perustuslain 21 §:n toteuttamiseksi määräaikojen osalta on perusteltua ja kannatettavaa. Esityksessä on uusi tiedon pyytäjää koskeva velvoite, joka muistuttaa lähinnä kunnallista oikaisuvaatimusmenettelyä. Mietinnön mukaan tiedon pyytäjän tulisi ilmoittaa halustaan saattaa asia viranomaisen ratkaistavaksi 14 vuorokauden kuluessa siitä, kun viranomaisen henkilöstöön kuuluva on kieltäytynyt tiedon antamisesta tai antanut tiedon muussa kuin pyydettyssä muodossa. Tämä määräaikakirjaus poikkeaa merkittävästi muualla hallintosääntelyssä käytetystä määräajan perusteista, joissa määräajan alkaminen on sidottu siihen, milloin asia on saatu tiedoksi. Tarpeettomien uusien samasta asiasta tehtävien pyyntöjen estämiseksi myös tässä tuo määräaika tulisi sitoa tiedon pyytäjän tiedoksisaannin ajankohtaan.

Perustuslain 124 §:n suhdetta julkisuusperiaatteeseen on arvioitu kattavasti. Viranomaisten toimintojen uudelleenorganisoinnilla ei tulisi olla vaikutusta julkisuusperiaatteen toteutumiseen ja tämä oli mietinnössä tunnistettu hyvin. Perustuslakivaliokunnan vakiintunut lausuntokäytäntö hallinnon yleislakien ja virkavastuun ylettämiseksi koskemaan myös perustuslain 124 §:n mukaisia julkisia hallintotehtäviä suorittaviin tahoihin oli hyvin perusteltu.

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?

Vaikutusten arviointi on hyvin yleisluonteista ja kuten mietinnössä on todettu, täydellinen tarkastelu ei ole ollut mahdollista, johtuen tehtävien heterogeenisuudesta ja julkista hallintotehtävää hoitavien organisaatioiden erilaisuudesta. Edellisessä kohdassa olemmekin pyrkineet kuvaamaan kierrätys- ja jätealan erikoiskysymyksiä ja niitä tulkinnallisia ongelmakohtia, joita julkisuuslain soveltamisalaan esitetyt rajaukset mahdollisesti synnyttävät. Näitä ovat erityisesti julkista hallintotehtävää hoitavan yhteisön kilpailuilla markkinoilla toimiminen ja se, miten toisaalta varmistetaan julkisuusperiaatteen toteutuminen sen varmistamiseksi, että toiminta on kilpailuneutraaliteettia ja ristiinsubventiota julkisen hallintotehtävän ja kilpailullisilla markkinoilla toimimisen välillä ei tapahdu, ja toisaalta liikesalaisuuden suoja. Samat ongelmat koskevat julkista hallintotehtävää hoitavan ja tämän kilpailullisilla markkinoilla toimivan tytäryhteisön välisiä sopimuksia ja muita transaktioita.

Lain taannehtivan soveltamisalan rajaamiselle nyt esitetyssä muodossa emme näe perusteita. Kuten edellä mielipiteessämme totesimme, sidosyksikön, joka samanaikaisesti toimii myös kilpailullisilla, tulee jo nyt sidosyksikkösääntelystä johtuen olla tietoinen siitä, mitkä sen toiminnot katsotaan kilpailullisilla markkinoilla toimimiseksi. Ei ole myöskään perusteita rajata asiakirjoja, jotka julkisuuslain 5 §:n 1. momentin kohdan 2 mukaisen organisaation on toisen lainsäädännön tai sopimussuhteen perusteella on säilytettävä lain voimaantulohetkellä, vaikka ne olisi laadittu tai saapuneet yhteisölle ennen lain voimaantuloa, mikäli ne muuten olisivat julkisia. Yleensä esimerkiksi osakassopimukset ja horisontaalista yhteistyötä koskevat sopimukset ovat yleensä pitkäaikaisia ja niiden salaamiselle ei ole perusteita. Myös lainsäädännöstä, kuten kirjanpitolaista ja ympäristösääntelystä, tulee myös velvoitteita säilyttää tietoja tietyn määräajan eikä näiden salaamiselle ole myöskään perusteita vaikka, asiakirjat, jotka näitä tietoja sisältävät olisi laadittu ennen lain voimaantuloa.

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?

Mietinnössä oli ilmaistu huoli siitä, vaikuttaako julkisuuslain soveltamisalan laajennus julkisomisteisten yhteisöjen kilpailuasemaa heikentävästi. Missään ei kuitenkaan oltu pohdittu asiaa toiselta kannalta eli edistäkö soveltamisalan laajentaminen tervettä kilpailua ja markkinahäiriöiden poistumista. Asiaa olisi hyvä tarkastella myös tältä kannalta, koska terveessä kilpailussa on kyse yhteiskunnan kokonaisedusta. Nyt esitetty lakiehdotus ei mielestämme heikennä julkisomisteisen yhteisöjen kilpailuasemaa suhteessa yksityisomisteisiin vastaavalla toimialalla oleviin yhteisöihin, vaan tuo ne samalle viivalle näiden kanssa.

Soveltamisalan laajentamisella voi alussa olla taloudellisia vaikutuksia, mutta nämä ovat käsittääksemme väliaikaisia eikä niitä tulisi ylikorostaa. Uusi sääntely aiheuttaa lähes aina alussa lisäkustannuksia niille, joihin se ensisijaisesti kohdistuu, mutta toimintatapojen vakiintuessa myös sääntelystä aiheutuneet kustannusvaikutukset vähenevät.

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?

Mahdollisuus säätää erityislailla julkisuuslain rajoittamisesta koskien esimerkiksi tietoja kriittisestä infrastruktuurista, on perusteltua. Tämä tulisi kuitenkin mahdollistaa vain poikkeustapauksessa, välttämättömistä, painavasta ja perustellusta syystä ja se voisi koskea ainoastaan sellaista tietoa, jonka julkiseksi tuleminen heikentää merkittävästi esimerkiksi maanpuolustusta, rajaturvallisuutta tai kriittisen infrastruktuurin turvallisuutta.

Salassapitoperusteiden osalta tarkastelu on ollut vaillinaista ja siihen olisi hyvä palata myöhemmin. Erityisesti liiketalousasioita koskevat salassapitoperusteet olisi hyvä ottaa tarkempaan tarkasteluun, koska oletettavasti suurimmat tulkintaongelmat lain soveltamisalan laajentamisesta tulevat koskemaan juuri niitä.

Muut mietinnön ehdotukset

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

Ei kommentoitavaa.

Lakiehdotus ja säännöskohtaiset perustelut

Huomionne luvuittain lakiehdotukseen ja sitä koskeviin säännöskohtaisiin perusteluihin?

1 luku

Julkisuusperiaatteen ensisijaisuus ja sen rajoittaminen vain välttämättömistä syistä oli hyvin perusteltu ja parantaa julkisuusperiaatteen toteutumista. Mietinnössä oli tuotu hyvin esille myös oikeuskäytäntöä, joka tukee asiakirjajulkisuudesta poikkeavien säännösten suppeaa tulkintaa. Nykylainsäädäntöön tehtävä muutos asiakirjojen salassapidon korvaamiseksi asiakirjojen sisältämän tiedon salassapitoon on tarpeellinen tarkennus, jolla parannetaan mahdollisuutta saada tietoja myös asiakirjoista, jonka sisältämistä tiedoista vain osa on salassa pidettäviä. Viittaus organisatorista soveltamisalaa ja viranomaisen asiakirjaa koskeviin säännöksiin ja näihin kytkeytyvä toteamus, että lain soveltaminen ei riipu jatkossa siitä, onko kyseessä viranomaiskäsitteen alle kuuluva orgaani vai ei, on tervetullut tarkennus. Lain tarkoitukseen lisätty viranomaisen toiminnan valvominen on myös hyvä lisäys ja se edistää avoimuutta viranomaistoiminnassa.

Julkisuuslain toissijaisuus suhteessa erityislaissa säänneltyihin poikkeuksiin on pääosin selkeä. Perusteluissa tuodaan esille, että erityislain sääntelyyn tulisi olla erityiset, painavat syyt. Tämä on ristiriidassa ensimmäisen pykälän toisen momentin kanssa, jossa julkisuusperiaatteen rajoittaminen on rajattu suojattavan edun välttämättömyyteen. Erityislaissa tehtävä sääntely on yleensä julkisuusperiaatetta rajoittavaa ja sen mahdollistaminen tulisi sitoa myös suojattavan edun välttämättömyyteen eikä pelkästään erityisiin, painaviin syihin. Tällaisia välttämättömiä suojattavia etuja voivat olla esimerkiksi yleiseen turvallisuuteen liittyvät ja kriittiseen infrastruktuuriin liittyvät tiedot, joiden suojaaminen on kansallisen turvallisuuden ja kriisinhallinnan kannalta välttämätöntä.

Lain soveltamisalan laajentamista koskevan 5 §:n perusteluissa todetaan, että mikäli erityislailla on säädetty julkisuuslain pääsäännöstä poikkeavasti, sovelletaan erityislakia yleislain sijaan. Kyseinen toteamus on hieman ongelmallinen, koska julkisuuslain poikkeamisedellytyksiä tiukennetaan ja soveltamisalaa laajennetaan. Tähän olisi hyvä saada tarkennusta.

Samassa 5 §:n perusteluissa todetaan, että sidosyksiköiden (in house) toiminta kuuluisi julkisuuslain soveltamisalaan siltä osin kuin kyse ei ole kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvasta taloudellisesta toiminnasta. Perustelujen mukaan tällaista toimintaa ei ole tarkoituksenmukaista ulottaa julkisuuslain soveltamisalan piiriin kilpailuneutraliteetin suojaamiseksi. Sen sijaan mietinnössä ei ole tuotu esille sitä, kuinka julkisuusperiaatteen ulottaminen sidosyksiköihin parantaisi kaikkien samalla alalla kilpailullisilla markkinoilla toimivien kilpailuneutraliteettia, vähentäisi epäterveen kilpailun aiheuttamia markkinahäiriöitä ja edesauttaisi julkisten varojen tehokkaan käytön valvontaa. Myöhemmin perusteluissa todetaan, että kilpailutilanteeksi markkinoilla ei katsota hankintalain 15 §:n mukaisia hankintoja.

Iso osa sidosyksiköistä toimii myös kilpailullisilla markkinoilla ja in house -hankintojen johdosta sidosyksiköillä on merkittävä kilpailuetu suhteessa muihin samoilla kilpailullisilla markkinoilla oleviin toimijoihin. Tämän johdosta olisi tärkeää säätää kaikki sidosyksikön ja sen omistajan väliset hankinnat sekä muut sopimukset ja transaktiot julkisuuslain soveltamisalan piiriin. Tällä varmistettaisiin julkisten varojen käytön valvonnan tehokas toteuttaminen, joka on yksi esitetyistä julkisuuslain tavoitteista.

Kierrätys- ja jätehuollossa osa julkista hallintotehtävää hoitavista yhteisöistä on siirtänyt sekä urakoiden kilpailutuksen että varsinaisten sopimusten tekemisen yhteishankintayksikölle, joka on myös urakan voittaneen tahon sopimusosapuoli. Ansaintalogiikka yhteishankintayksiköillä on yleensä niin sanottu komissiomaksu, joka on keskimäärin noin 0,5 – 2,0 % urakan kokonaissummasta ja se veloitetaan yleensä laskutuskausittain joka kuukaudelta. Sopimusten siirtoa kokonaisuudessaan yhteishankintayksikölle on perusteltu esimerkiksi muuttuneilla tietojärjestelmillä. Tällaiset julkista hallintotehtävää hoitavan ja yhteishankintayksikön väliset sopimukset, joilla tehtävät on annettu yhteishankintayksikölle, on välttämätöntä saada julkisuuslain soveltamisalan piiriin. Muussa tapauksessa tämänkaltaisten sopimusten valvontaa ja niiden lainmukaisuutta ei olisi mahdollista selvittää jatkossakaan.

Viranomaisen asiakirjaa koskevan 6 §:n 3 momentin mukaan toimeksiantoa koskevaa sääntelyä ei sovellettaisi lain 5 §:n 1 momentin mukaisiin toimijoihin. Tämä rajaus on erikoinen, varsinkin kun kyse on julkista hallintotehtävää suorittavasta tahosta. Aiempien pykälien perusteluissa korostetaan sitä, että lain soveltaminen ei jatkossa riippuisi siitä, onko kyse viranomaiskäsitteen alle kuuluva organisaatio vai ei. Nyt esitetty sääntely ja sen perusteet, jonka mukaan toimeksiantoa koskevaa sääntelyä ei sovellettaisi julkista hallintotehtävää hoitavien tai julkisyhteisön omistamien yhteisöjen toimeksiantoihin, niiden toimiessa muilla kuin kilpailullisilla markkinoilla, on ristiriidassa aiempien perustelujen kanssa, joissa korostettiin lain soveltamisen riippumattomuutta organisointitavasta.

2 luku

Viranomaisen harkinnassa olevan tiedon antamista käsittelevissä perusteluissa olisi hyvä korostaa myös yleisiä oikeusperiaatteita. Mikäli viranomainen antaa harkintavaltaansa käyttäen tiedon asiakirjasta, jonka tiedonsaantioikeus ei ole vielä alkanut, tulisi omaksuttua käytäntöä pyrkiä noudattamaan myös muissa vastaavanlaisia asioita koskevissa asiakirjapyynnöissä. Tällä turvattaisiin tasapuolisuuden ja puolueettomuuden toteutuminen viranomaisessa.

3 luku

Tiedonsaantioikeuden alkamista koskevat perustelut ovat kattavat ja selkeät. Luvun säännöksiin tehdyt muutokset selventävät lakia sekä vastaavat paremmin nykyisin käytössä olevia tekniikoita ja käytäntöjä.

4 luku

Tiedon pyytämistä koskevan 14 §:n 1. momentin perusteluissa käytetään termiä viranomaisen ja viranomaisen asiarekisteri. Selvyyden vuoksi perusteluissa tulisi mainita, että kyseisillä termeillä tarkoitetaan myös 5 §:n 1 momentissa lueteltuja orgaaneja, jotka jäävät perinteisen viranomaiskäsitteen ulkopuolelle.

Luvun 16 §:n perusteluissa lain 5 §:n 1 momentin mukaisten orgaanien tiedon antamiseen asiakirjasta koskevia menettelytapoja on käsitelty varsin suppeasti. Olisi toivottavaa, että näiden orgaanien tiedonantotapoja käsiteltäisiin perusteluissa nyt esitettyä tarkemmin, koska todennäköistä on, että juuri näihin menettelytapoihin tulee kohdistumaan jatkossa epäselvyyksiä ja tulkintaerimielisyyksiä. Esimerkiksi miten julkisuuslain 5 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaista yksityistä toimijaa koskevan tietopyynnön ensimmäisessä vaiheessa annettuun ratkaisuun haetaan muutosta organisaatiolta ja onko organisaation asiasta antama päätös hallintopäätös, johon voi hakea muutosta valittamalla oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaan. Lakia oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja hallintolakia sovelletaan vain julkista hallintotehtävää hoitaviin, mutta ei esimerkiksi sellaisiin julkisomisteisiin yksityisoikeudellisiin toimijoihin, jotka ovat sidosyksikköasemassa ja jotka tuottavat sekä in house -hankintoja että toimivat kilpailullisilla markkinoilla. Miten näille toimijoille osoitettujen tietopyyntöjen muutoksenhaku toimii? In house -hankintoja ei katsota kilpailuilla markkinoilla toimimiseksi ja niiden saaminen julkisuuslain soveltamisalan piiriin on hyvin tärkeää, jotta voitaisiin parantaa muiden vastaavalla toimialalla toimivien yhteisöjen kilpailuneutraliteettia suhteessa sidosyksikköön ja samalla valvoa julkisten varojen tehokasta käyttöä.

Luvun 16 §:n 3 momentin kohdalla ei käsitellä ollenkaan julkisuuslain 5 §:n 1 momentin mukaisia orgaaneja. Mikäli lain soveltamisalaan kuuluvat tahot voisivat periä tietopyynnöstä maksun, tulisi informointivelvollisuus maksusta koskea kaikkia näitä, ei pelkästään viranomaisia. Perusteluissa ei ole otettu tähän kantaa. Saman säännöksen 4 momentin kohdalla perusteluissa ei ole tietoa siitä, koskeeko kyseinen informaatiovelvollisuus myös lain 5 §:n 1 momentin kohdassa tarkoitettuja orgaaneja.

Luvun 16 §:n 5 momentin perustelujen mukaan kohtuuttomuuden arviointi edellyttää esimerkiksi viranomaisen resurssien käyttöön ja työnjohtoon liittyvää punnintaa. Resurssivaje ei saisi kuitenkaan olla esteenä julkisuusperiaatteen toteutumiselle, jos tietopyyntö on asianmukainen ja se olisi muuten toteutettavissa oikein mitoitettulla resursoinnilla.

Määräaikojen osalta 18 §:n 3 momentin mukaan tiedon pyytäjän määräajan alkaminen ilmoitukselle halusta saattaa asia viranomaisen ratkaistavaksi on sidottu viranomaisen kieltäytymisen ajankohtaan. Vastaavasti saman säännöksen 1 momentissa viranomaisen käsittelyajan alkaminen on sidottu siihen, milloin viranomaisen on saanut yksilöidyn tietopyynnön. Myös tiedon pyytäjälle asetettu määräajan alkaminen tulisi kohdentaa hetkeen, jolloin tiedon pyytäjä on saanut kielteisen päätöksen. Pääsääntö muualla lainsäädännössä on määräajan kulumisen alkaminen siitä, kun muutoksenhakuun oikeutettu on saanut asiasta tiedon.

5 luku

Luvussa ei ole käsitelty ollenkaan lain 5 §:n 1 momentin kohdan 1 mukaisia julkisoikeudellisia laitoksia, vaan perusteluissa käytetään vain termiä viranomaisen, viranomaisessa toimiva ja virkamies. Selvyyden vuoksi myös perusteluissa olisi hyvä tuoda esille, että luvun säännökset koskevat myös julkista hallintotehtävää hoitavia tahoja.

6 luku

Salassapitosäännöksiä ja niihin liittyvien vahinkoedellytyslausekkeiden systemaattinen ja sisällöllinen tarkastelu ei ole sisällytetty toimeksiantoon. Olisi ollut toivottavaa, että erityisesti luvun 28 §:n 1 momentin kohtien 17 ja 20 sisällöllinen tarkastelu olisi sisällytetty toimeksiantoon. Lain soveltamisalan laajentumisen johdosta erityisesti nämä salassapitoedellytykset ovat todennäköisesti sellaisia, joiden tulkinnasta tulee jatkossa epäselvyyttä. Salassapidon toteuttamista koskevaan 30 §:n 2 momenttiin sisältyy uusi säännös, jonka mukaan asiakasrekisteriin koskevaa tietoa ei saa luovuttaa, mikäli tieto yhdessä muihin rekistereihin liittyvän tiedon kanssa ilmaisi salassapitosäännösten 1 momentin 17, 20 tai 23-35 kohdissa salassa pidettäväksi säädetyn tiedon. Myös tämä muutos olisi puoltanut sitä, että liikesalaisuuksia koskevia salassapitosäännöksiä systemaattinen ja sisällöllinen tarkastelu olisi tehty jo nyt.

7 luku

Luvun 33 §:n 4 momentin perustelujen mukaan säännös mahdollistaisi tiedon antamisen yleisöjulkisena välittämättömistä syistä. Samassa kohdassa viitataan ympäristödirektiivin salassapitoperusteisiin liittyvään punnintasäännökseen. Kyseinen säännös tulee todennäköisesti sovellettavaksi vain poikkeustilanteissa, mutta olisi ollut hyvä pohtia laajemmin mitä ne välttämättömät syyt voivat olla, jolla muuten salassa pidettävät tiedot voitaisiin saattaa yleisöjulkisiksi.

8 luku

Tiedon antamista koskevien maksujen perusteissa julkisuuslain 5 §:n 1 momentin mukaisien toimijoiden maksuperusteita oli käsitelty hyvin suppeasti. Maksuja sääntelevän 40 §:n 6 momentissa säädetään, että julkisuuslain 5 §:n mukaiset toimijat voisivat maksuja määritellössään soveltaa valtion maksuperustelakia, jollei laissa toisin säädetä. Säännös koskee ainoastaan tapauksia, joissa tieto annetaan muun kuin lain 7, 10 tai 11 §:n mukaisesti. Nyt esitetty kirjaus ei ole pakottava, vaan ainoastaan mahdollistava, mikä jättää julkisuuslain 5 §:n mukaisille toimijoille harkintavaltaa siitä, millaisia maksuperusteita ne soveltavat. Maksuja koskevasta säännöksistä ja sen perusteluista tulisi selkeästi ilmetä mihin sääntelyyn julkisuuslain 5 §:n mukaisten toimijoiden tiedon antamiseen kohdistuvat maksut tulee sitoa.

Maksuja koskevina perustelujen mukaan lain erityissääntelyn ulkopuolelle jää salassa pidettävien tietojen luovutusta koskevat 32 – 37 §:n mukaiset tilanteet sekä uuden asiakirjan laatiminen pyynnöstä. Näissä tapauksissa maksu voitaisiin periä liiketaloudellisin perustein. Jatkossa tulisi todennäköisesti tulkintaerimielisyyksiä siitä, milloin salassa pidettävät tiedot olisi vaivatta poistettavissa ja milloin niiden poistaminen aiheuttaisi selkeästi ylimääräistä työtä, jolloin siitä olisi perusteltua periä maksu. Tämä kohta on ongelmallinen, erityisesti kun se koskee julkisuuslain 5 §:n mukaisia toimijoita, joiden maksun määräytymistä ei ole sidottu mihinkään sääntelyyn tai hallinnolliseen päätökseen. Julkisuuslain 5 §:n mukaiset toimijat voisivat määrätä kyseisten tietojen luovutukselle merkittävästi suuremmat maksut kuin mitä esimerkiksi niiden omistajakuntien vastaavat maksut olisivat, ja tällä keinoin rajoittaa julkisuusperiaatteen toteutumista esimerkiksi tapauksissa, joissa tietoja ei haluttaisi saattaa julkiseksi omien intressien suojelemiseksi.

Muutoksenhakua koskevassa säännöksessä ei ole säännelty menettelyistä, joita sovelletaan julkisuuslain 5 §:n 1 momentin kohdan 2 mukaisiin toimijoihin, joihin ei sovelleta esimerkiksi hallintolakia.

Lain voimaantuloa koskevan 43 §:n 3 momentin mukaan lakia sovellettaisiin lain 5 §:n 1 momentin kohdan 2 mukaisesti toimijoihin vasta 24 kuukauden kuluttua lain voimaantulosta. Julkisuuslakia ei sovellettaisi myöskään näiden toimijoiden asiakirjoihin, jotka ovat syntyneet ennen kyseistä ajankohtaa. Ensinnäkään näin pitkälle siirtymäajalle ei ole perustetta. Asiakirjahallinto on jo nyt tullut muiden sääntelyjen, kuten esimerkiksi yleisen tietosuoja-asetuksen johdosta, järjestää suurimmassa osassa näitä toimijoita siten, että julkisuuslain soveltaminen olisi mahdollista ilman pitkää siirtymäaikaa.

Mielestämme mietinnössä ei ole esitetty sellaisia perusteita, jotka mahdollistaisivat asiakirjojen rajaamisen julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle sen perusteella, ovatko ne syntyneet ennen aikaa, jolloin lakia aletaan soveltamaan julkisuuslain 5 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaiseen toimijaan. Tiedon antaminen sellaisista asiakirjoista, jotka ovat syntyneet ennen lain voimaantuloa tai ennen lain soveltamisen alkamista julkisuuslain 5 §:n mukaisen toimijaan, mutta jotka kyseinen toimija on velvollinen lain voimaantullessa säilyttämään muun sääntelyn tai sopimussuhteen perusteella ja jotka lain perusteella muuten kuuluisivat muuten soveltamisalan piiriin, ei aiheuta tiedon antajalle kohtuutonta vaivaa. Tällaisten tietojen tulee joka tapauksessa jo nyt olla julkisuuslain 5 §:n mukaisen toimijalla saatavilla ja asianmukaisesti tallennettuna. Jos tällainen ajallinen rajaus tehdään nyt esitetyssä muodossa, rajoittaisi se merkittävästi julkisuuslain soveltamisalaa julkisuuslain 5 §:n 1 momentin kohdan 2 mukaisesti toimijoihin.

Voimaantuloa koskevassa säännöksessä kaikki sellaiset asiakirjat, jotka ovat syntyneet ennen lainvoimaantuloa, mutta jotka lain 5 §:ssä tarkoitettujen toimijoiden on muualla säädettyjen tai sopimussuhteeseen perustuvien velvoitteiden johdosta tullut säilyttää lain voimaantulohetkellä, tulisi säätää soveltamisalan piiriin kuuluviksi. Jos siirtymäaika olisi tarpeellinen, se voisi koskea menettelytapasäännöksiä eikä rajata itse tietoa soveltamisalan ulkopuolelle.

Muut huomiot

Muut mahdolliset huomionne?

Kierrätysteollisuus pitää julkisuuslain uudistusta tervetulleena. Esitetyistä muutoksista erityisen hyvänä pidämme soveltamisalan laajentamista ja pyrkimystä sääntelyn selkeyttämiseen. Mietinnössä oli esitetty joitakin poikkeuksia soveltamisalan piiriin tuleville uusille toimijoille. Mielestämme silloin kun kyse on julkisesta hallintotehtävästä tai julkisomisteisen yhteisön toiminnasta muilla kuin kilpailullisilla markkinoilla, toiminnan tulisi julkisuuslainsäätelyn osalta olla vastaavaa kuin mitä se olisi kunnan tai muun julkisyhteisön omana toimintana harjoittamana. Näin toimien turvattaisiin julkisuusperiaatteen toteutuminen riippumatta toimintojen organisointitavoista sekä edesautettaisiin kilpailuneutraliteetin toteutumista samalla toimialalla toimivien organisaatioiden kesken.

Nores Mia
Kierrätysteollisuus ry