

**Asettamispäätös**

VN/27452/2020

22.1.2021

## Julkisuuslain ajantasaistamista valmisteleva työryhmä

### Asettaminen

Oikeusministeriö on tänään asettanut työryhmän ja sille alaryhmän valmistelemaan julkisuuslain ajantasaistamista.

### Toimikausi

Työryhmän toimikausi on 22.1.2021-30.6.2023

### Tausta

Perustuslain 12.2 §:n mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Viranomaisten toimintaan liittyvän julkisuuden tarkoituksena on antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan.

Perustuslaissa säädettyä julkisuusperiaatetta toteutetaan pääsääntöisesti viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999; julkisuuslaki) kautta. Julkisuuslain lähtökohdat ja keskeiset sääntelyratkaisut ovat kestäneet hyvin aikaa. Sääntelyn toimivuutta on viimeksi tarkasteltu kokonaisuutena vuosituhannen alussa. Voimassa olevasta julkisuuslaista on kertynyt runsaasti soveltamiskokemusta ja huomattava määrä tuomioistuimien ja ylimpien laillisuusvalvojen tulkintakäytäntöä. Näiden myötä on nousut esiin eri tyyppisiä lainsäädännön selkeyttämistä ja kehittämistarpeita. Sääntelyyn liittyy uudistamistarpeita, joista osa on luonteeltaan teknisiä mutta osa edellyttää syvällisempää sääntelyn sisällön ja rakenteen toimivuuden arviointia.

Postiosoite	Käyntiosoite	Puhelin	Faksi	S-posti, internet
Postadress	Besöksadress	Telefon	Fax	E-post, Internet
Oikeusministeriö	Eteläesplanadi 10	0295 16001	09 160 67730	oikeusministerio@om.fi
PL 25	00130 Helsinki	Internat.	Internat.	www.oikeusministerio.fi
FI-00023 Valtioneuvosto	Finland	+358 295 16001	+358 9 160 67730	www.justitieministeriet.fi
Finland				

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman mukaan hallituskaudella arvioidaan julkisuuslain soveltamisalan laajentamista koskemaan julkisen sektorin omistamia tai määräysvallassa olevia oikeushenkilöitä. Hallitusohjelman mukaan hallituskaudella selvitetään myös tarve ajantasaistaa julkisuuslaki koskemaan asiakirjakohtaisuuden lisäksi tietoa laajemmin. Lisäksi hallitusohjelmakirjausten mukaan tulee selvittää mahdollisuudet nykyistä selkeämpiin seuraamuksiin julkisuuslain rikkomisesta, ja julkisuuslain noudattamista tulee vahvistaa tiukentamalla viranomaisten velvollisuutta julkisuuslain ja sitä koskevan oikeuskäytännön julkisuusmyönteiseen noudattamiseen.

Hallinnon rakenteet ovat olleet muutospaineiden kohteena. Muutoksilla on vaikutusta myös julkisuusperiaatteen toteutumiseen. Oikeusministeriö on teettänyt julkisuuslain soveltamisalan laajentamiseen liittyen esiselvityksen, joka on myös ollut laajalla lausuntokierroksella. Selvityksessä on arvioitu julkisuuslain soveltamisalan laajentamista julkista hallintotehtävää hoitaviin yksityisiin tahoihin ja julkisyhteisön määräysvallassa oleviin yhteisöihin ja säätiöihin.

Myös valtioneuvoston periaatepäätöksessä kansalliseksi harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategiaksi ja toimenpideohjelmaksi 2020–2023 mainitaan julkisuuslain soveltamisalan laajentamisen arviointi osana korruption ja väärinkäytösten torjunnan tehostamista osaamisen, valvonnan ja avoimuuden keinoin.

Julkisuuslakiin kohdistuu myös modernisointitarpeita, jotka liittyvät etenkin digitalisaatioon ja muutoksiin säädösympäristössä. Digitalisaatio muuttaa ja on muuttanut viranomaisen toimintatapoja ja toimintaympäristöä. Viranomaisilla olevan tiedon määrä on kasvanut olennaisesti, eikä tieto enää ole pääsäännön mukaan paperisilla asiakirjoilla, vaan tietojärjestelmissä sähköisessä muodossa. Asiakirjat ovat yhä useammin rakenteisia, tietomassat suuria ja osin myös jäsentymättömiä. Uudet tietojenkäsittely-, hyödyntämis- ja viestintämenetelmät ovat laajasti myös viranomaisten käytössä.

Julkisuusperiaatteen asianmukaisessa toteuttamisessa on koettu haasteita. Muun muassa eräiden menettelysäännösten toimivuuteen on tunnistettu liittyvän tarkastelutarpeita (esim. EOA dnro 5372/4/15). Osa säännöksistä on myös muuttunut ajan saatossa hankalasti sovellettaviksi yhteiskunnan tai muun säädösympäristön muuttumisen vuoksi. Esimerkiksi EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen ((EU) 2016/679) voimaan tultua on viranomaisten toiminnan julkisuuden ja henkilötietojen suojan yhteensovittavia säännöksiä enenevässä määrin kritisoitu vaikeaselkoisiksi. Myös oikeusasiamies on laillisuusvalvontakäytäntönsä valossa tuonut esille, että henkilötietojen suojaa koskevan sääntelyn ja julkisuussääntelyn välinen suhde on viranomaisille paikoin vieras ja myös oikeudellisesti epäselvä (oikeusasiamiehen toimintakertomus vuodelta 2017, myös EOAK 579/2020). Soveltamisvaikeuksien ohella perusoikeutena turvatus julkisuusperiaatteen ja henkilötietojen suojan välisestä tasapainosta on kannettu huolta tietosuojan saadessa yhä korostetumman aseman yhteiskunnassa.

### **Tavoite**

Voimassa olevaa julkisuussääntelyä ajantasaistetaan siten, että tavoitteena on nykyistä selkeämpi ja toimivampi lainsäädäntö, joka edistää yhteiskunnan avoimuutta ja vastaa nyky-yhteiskunnan vaatimuksia.

## Tehtävät

Työryhmän tehtävänä on selvittää ja arvioida:

- 1) Julkisuusperiaatteen asianmukaisen toteutumisen ja toteuttamisen ongelmakohtia ja niihin vaikuttavia toimia

Arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota ennen kaikkea voimassa olevaan julkisuussääntelyyn liittyviin käytännön soveltamisen haasteisiin. Säännösten ajantasaisuutta ja toimitavuutta on tarkasteltava myös yhteiskunnan ja viranomaisten toimintaan liittyvien muutosten näkökulmasta huomioiden muun muassa digitalisaatioon liittyvät mahdolliset muutostarpeet.

Eryteisesti on tarkasteltava lain ymmärrettävyyttä ja sen systematiikan ja sen yksittäisten säännösten selkeyttämistarpeita. Kokonaisuuteen liittyen on arvioitava myös oikeusturvan ja seuraamusten merkitystä julkisuusperiaatteen toteutumisessa.

Työryhmän tulee myös selvittää mahdollisuudet selkeyttää viranomaisten asiakirjojen julkisuuden ja henkilötietojen suojan (julkiset henkilötiedot) välistä suhdetta. Selkeyttämisen tavoitteena tulee olla avoimuuden turvaaminen, ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan kannanotot asiakirjajulkisuuden ja henkilötietojen suojan välisestä tasapainosta (PeVL 14/2018 vp).

Selkeyttämisen osana tulee tarkastella myös salassapitosäännösten muotoilusta ja sääntelyn rakenteesta seuraavia epäkohtia ja tulkintaepäselvyyksiä sekä keinoja vaikuttaa niihin lainsäädännön muutoksin. Sen sijaan salassapitosäännösten ja niihin liittyvien vahinkoedellytyslausekkeiden systemaattinen sisällöllinen tarkastelu ja mahdollinen uudistaminen jäävät toteutettavaksi myöhemmin.

- 2) Julkisuuslain soveltamisalan riittävyttä ja ajantasaisuutta erityisesti ottaen huomioon hallinnon uusiutuvat rakenteet

Arvioinnissa soveltamisalan laajentamistarpeita ja laajentamisen vaikutuksia tulee tarkastella asiassa aiemmin tehty selvitys ja siitä saatu lausuntopalaute huomioiden erityisesti suhteessa a) perustuslain 124 §:n nojalla julkista hallintotehtävää hoitaviin b) kokonaan julkisyhteisön tai julkisyhteisöjen suorassa tai välillisessä omistuksessa oleviin yhteisöihin ja muihin kuntakonserneihin kuuluviin yhteisöihin sekä näihin asemansa ja rahoituksensa puolesta rinnastuviin yhteisöihin, säätiöihin ja yhdistyksiin sekä c) kartoittaa soveltamisalan laajentamiseen liittyvät rajaustarpeet. Myös julkisten varojen käytön merkitystä soveltamisalan määrittäjänä on arvioitava. Tarkastelussa on myös huomioitava yhteisöjen ja säätiöiden toiminnan luonne sekä erityisesti kuntaomisteisten yhtiöiden erilaiset toimialat ja muodot sekä ratkaisuvaihtoehtojen markkinavaikutukset ja vaikutukset yritysten kilpailuasemaan. Kokonaisuuden arvioinnissa on otettava huomioon myös vaihtoehtoisia avoimuuden edistämisen keinoja ja niiden merkitys. Kokonaisuuteen liittyen on arvioitava myös voimassa olevan julkisuuslain viranomaisen toimeksiantoa koskevan sääntelyn toimivuus ja ajantasaisuus sekä muut soveltamisalaan kytkeytyvät muutostarpeet.

Edellä kuvattujen selvitysten ja arvioiden perusteella työryhmän tulee valmistella sille asetetun tavoitteen saavuttamiseksi tarvittavat lainsäädännön muutosehdotukset.

Työryhmän on laadittava mietintönsä lainsäädännön muutosehdotuksia koskeva osa hallituksen esityksen muotoon. Työryhmän tulee työnsä alkuvaiheessa selvittää, miltä osin laillisuusvalvonnassa esiin nousseet kiireelliset muutostarpeet (kuten esimerkiksi EOAK 579/2020) voidaan erottaa valmisteltavaksi muuta uudistamistyötä nopeammalla

aikataululla. Tältä osin lainsäädännön muutosehdotukset on valmisteltava erilliseksi hallituksen esitykseksi vuoden 2021 loppuun mennessä.

Työryhmän työn tueksi asetetaan alaryhmä, jonka tehtävänä on selvittää ja arvioida sekä luonnostella työryhmälle ratkaisuvaihtoehtoja julkisuuslain soveltamisalan laajentamista koskevista erityiskysymyksistä.

Työryhmän tulee työnsä aikana huolehtia viranomaisten, julkista tehtävää hoitavien, julkisyhteisöjen määräysvallassa olevien yhteisöjen ja säätiöiden sekä tiedonpyytäjien osallistamisesta ja tässä tarkoituksessa järjestää myös työpajoja ja kuulemistilaisuuksia. Työryhmä voi myös kuulla ja käyttää apunaan asiantuntijoita sekä asettaa työtään tukevia asiakohdattavia alaryhmiä. Työryhmätyön aikana kuullaan myös keskeisiä työmarkkina- ja yrittäjäjärjestöjä.

Lainsäädännön muutosten valmistelussa tulee huomioida muut vireillä olevat julkisuuslakia sivuavat uudistukset kuten avoimesta datasta ja julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä annetun direktiivin täytäntöönpano.

### **Organisointi**

#### *Puheenjohtaja:*

Olli Mäenpää, professori, emeritus

#### *Jäsenet:*

Maaret Suomi, lainsäädäntöneuvos, valtioneuvoston kanslia

Jyrki Paloposki, tietohallintopäällikkö, ulkoministeriö

Virpi Korhonen, lainsäädäntöneuvos, oikeusministeriö

Tiina Mantere, hallintolakimies, sisäministeriö

Kosti Honkanen, vanhempi hallitussihteeri, puolustusministeriö

Karri Safo, hallitusneuvos, valtiovarainministeriö

Juho-Antti Jantunen, hallitusneuvos, opetus- ja kulttuuriministeriö

Kirsi Taipale, lainsäädäntöneuvos, maa- ja metsätalousministeriö

Saara Kulmala, ylitarkastaja, liikenne- ja viestintäministeriö

Kari Klemm, hallitusneuvos, työ- ja elinkeinoministeriö

Jaana Koski, hallintoylijohtaja, sosiaali- ja terveysministeriö

Maija Seppälä, erityisasiantuntija, ympäristöministeriö

Ida Sulin, johtava lakimies, Suomen Kuntaliitto ry

Piritta Poikonen, johtava lakimies, Finanssiala ry

Tytti Oras, lakimies, OTK, Suomen Journalistiliitto ry

Leo Lahti, apulaisprofessori, akatemiautkija, Open Knowledge Finland ry

*Pysyvät asiantuntijat:*

Juha Lavapuro, oikeusneuvos, korkein hallinto-oikeus

Mikko Sarja, esittelijäneuvos, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia

Tuula Majuri, kansliapäällikkö, oikeuskanslerinvirasto

Työryhmä voi tarvittaessa nimetä keskuudestaan varapuheenjohtajan.

Soveltamisalan laajentamiseen liittyviä kysymyksiä selvittävä alaryhmä

*Puheenjohtaja:*

Olli Mäenpää, professori, emeritus

*Jäsenet:*

Heidi Alajoki, hallitussihteeri, valtioneuvoston kanslia

Virpi Korhonen, lainsäädäntöneuvos, oikeusministeriö

Anu Rajamäki, erityisasiantuntija, valtiovarainministeriö

Jarno Liski, toimittaja, Tutkivan journalismin yhdistys ry

Klaus Krokfors, hallituksen jäsen, Transparency International Suomi ry

Pirkka-Petri Lebedeff, johtava lakimies, Suomen Kuntaliitto ry

*Asiantuntijat:*

Karoliina Kiuru, johtaja, Eläketurvakeskus

Visa Kronbäck, lakiasiainpäällikkö, Liikennevakuutuskeskus

Antti Kivipuro, lakimies, Fingrid oyj

Risto Huopaniemi, hallintojohtaja, Finnvera oyj

Riikka Korvenoja, Legal Counsel, Traffic Management Finland oy

Anneli Tiainen, lakiasiain päällikkö, Suomen Vesilaitosyhdistys ry

Jyrki Jauhainen, lainsäädäntöneuvos, oikeusministeriö

Työryhmän ja alaryhmän sihteeristönä toimivat seuraavat oikeusministeriön virkamiehet: lainsäädäntöneuvos Virpi Korhonen, lainsäädäntöneuvos Leena Morri 12.5.2021

asti, lainsäädäntöneuvos Liisa Leppävirta 13.5.2021 alkaen ja hallitussihteeri Anna Saarela.

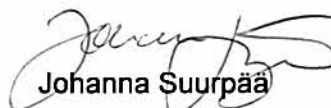
### Kustannukset

Ministeriö voi teettää ja työryhmän pyyntöjen perusteella sen tehtäväksiintoon liittyen selvityksiä hankkeelle varattujen tutkimusmäärärahojen puitteissa. Työryhmän kustannukset maksetaan momentilta 25.01.01.

Oikeusministeri

  
Anna-Maja Henriksson

Osastopäällikkö

  
Johanna Suurpää

JAKELU

Työryhmän ja alaryhmän puheenjohtaja, jäsenet, asiantuntijat ja sihteerit

TIEDOKSI

oikeusministeriö  
- valtiosihteeri Malin Brännkärr  
- erityisavustaja Jade Malmi  
- kansliapäällikkö Pekka Timonen  
- oikeusministeriön viestintä  
valtioneuvoston kanslia  
ulkoministeriö  
sisäministeriö  
puolustusministeriö  
valtiovarainministeriö  
opetus- ja kulttuuriministeriö  
maa- ja metsätalousministeriö  
liikenne- ja viestintäministeriö  
työ- ja elinkeinoministeriö  
sosiaali- ja terveysministeriö  
ympäristöministeriö  
Suomen Kuntaliitto ry  
Finanssiala ry  
Suomen Journalistiliitto ry  
Open Knowledge Finland ry  
korkein hallinto-oikeus  
eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia  
oikeuskanslerinvirasto  
Tutkivan journalismin yhdistys ry  
Transparency International Suomi ry  
Eläketurvakeskus  
Liikennevakuutuskeskus  
Fingrid oyj  
Finnvera oyj

Traffic Management Finland oy  
Suomen Vesilaitosyhdistys ry