

Tampereen kaupungin lausunto koskien työryhmän mietintöä julkisuuslain ajantasaistamisesta

Lausuntopyynnön diaarinumero: VN /27452/2020

Vastausaika päättyy: 16.2.2024

Yleisperustelut sekä suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

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

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?

Mietinnössä todetaan, että julkisuuslain salassapitoperusteisiin liittyy yleisesti tarkastelu- ja arviointitarvetta, joka korostuu lain soveltamisalan laajentamista koskevien ehdotusten osalta. Lisäksi ehdotuksessa todetaan, että salassapitoperusteiden systemaattinen ja sisällöllinen tarkastelu ei kuulunut työryhmän asettamispäätöksen mukaan sen tehtäviin, vaan se jää toteutettavaksi myöhemmin.

Tampereen kaupunki toteaa, että julkisuuslainsäädäntö on kunnan toiminnassa keskeinen ja liittyy julkisuuden ja tiedonsaannin varmistamiseen, mutta toisaalta lainsäädännön edellyttämän salassapidon toteuttamiseen. Salassapitoperusteiden systemaattinen ja sisällöllinen tarkastelu, salassapidon lakkaamista koskeva sääntely sekä menettelytapojen ja toimivaltakysymysten tarkastelu olisi ollut perusteltua tehdä julkisuuslain ajantasaistamisen kanssa samassa yhteydessä.

Mietinnössä ei ole arvioitu lain organisatorista soveltamisalaa koskevien muutosten aiheuttamaa tarvetta muuttaa julkisen hallinnon tiedonhallintaa koskevan lain soveltamisalaa ja siihen liittyviä vaikutuksia. Suunnitellun soveltamisalan laajentaminen aiheuttaisi todennäköisesti taloudellisia ja henkilöstöresursseihin liittyviä vaikutuksia tiedonhallintayksiköille tiedonhallinnan järjestämiseen liittyvien vaatimusten suunnittelusta ja toteuttamisesta sekä vaatimusten mukaisen toiminnan jatkuvasta kehittämisestä sekä valvonnasta. Soveltamisalan laajentamisen vaikutuksien arvioinnissa tulee tuoda selvästi esiin vaikutukset tiedonhallintayksikön vastuisiin, tiedonhallintalaissa määritellyn tietovarannon muodostumiseen ja tietoturvaluustoimenpidevaatimusten toteuttamiseen. Tällä hetkellä

tiedonhallintalain soveltamisalalla on suora yhteys tietoaineistoihin ja asiakirjoihin, joihin sovelletaan julkisuuslakia ja päinvastoin. Työryhmän mietinnössä ehdotettu soveltamisalan laajentaminen julkisyhteisöjen määräysvallassa oleviin yhteisöihin siltä osin kuin ne eivät toimi kilpailutilanteessa markkinoilla, näyttäyty tiedonhallinnan näkökulmasta vaikeatulkintaisena ja epäselvänä. Nyt suunniteltu soveltamisalan laajentaminen edellyttää kunnissa tiedonhallintalain mukaisen muutosvaikutusten arvioinnin laatimista. Tämän tueksi tulisi tuottaa kansallisesti yhteisesti hyödynnettäviä materiaaleja, joita voidaan käyttää pohjana vaikutusten tunnistamisessa varhaisessa vaiheessa. Myös kansallisen tason tukea mahdollisen laajentamisen soveltamiselle tiedonhallinnan näkökulmasta tarvitaan runsaasti.

Arkistolain soveltamisala kytkeytyy sen sanamuodon mukaisesti julkisuuslain soveltamiseen. Julkisuuslain soveltamisalan laajentamisen kautta arkistolaki tulee sovellettavaksi huomattavasti aikaisempaa laajemmassa toimijajoukossa. Arkistolaki on uudistumassa, minkä vuoksi julkisuuslain ja arkistolain uudistusten kokonaisvaikutusten arvioimiseksi olisi tarpeellista olla tiedossa myös uudistuvan arkistolain sisältö.

Tiedon antamisesta asiakirjasta päättäisi pääsäännön mukaan se viranomainen, jonka hallussa tai määräysvallassa asiakirja on. On tärkeää, että mietinnössä on huomioitu julkisuuslakiin lisättävä oikeus kieltäytyä tietopyynnön toteuttamisesta, jos se edellyttäisi viranomaiselta lain tarkoitus huomioon ottaen ilmeisen kohtuuttomia toimia.

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?

Hallinnolliset kustannukset ja palveluiden hinnat

Tampereen kaupunki sekä lausunnon valmisteluun osallistuneet kaupunkikonsernin yhtiöt katsovat, että soveltamisalan laajentaminen julkisomisteisiin yhteisöihin ja säätiöihin ei ole perusteltua. Mietinnössä ehdotettu julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen julkisyhteisön määräysvallassa oleviin yhteisöihin ja säätiöihin aiheuttaa merkittävää hallinnollista taakkaa ja kustannuksia sekä kyseisille yhteisöille ja säätiöille että niiden omistajille. Tämä lisää julkisten menojen kasvua.

Julkisuuslain soveltaminen edellyttää erityistä hallinnollista asiantuntemusta, joita julkisomisteisissa yhteisöissä ja säätiöissä ei ole aikaisemmin tässä laajuudessa edellytetty. Soveltamisalan ehdotettu laajennus edellyttää lainsäädännön ja oikeuskäytännön asiantuntemusta tehtäessä arviointia 1) julkisen hallintotehtävän määritelmästä 2) erottelu kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan toiminnan ja muun toiminnan välillä 3) salassapitosäännösten soveltamista toimijan hallussa oleviin tietoihin.

Ehdotukseen sisältyvä lain soveltamisalan laajennus julkisomisteisiin yhteisöihin ja säätiöihin edellyttää näiltä toimijoilta merkittävää resursointia julkisuuslain ja oikeuskäytännön sekä menettelytapoja koskevan asiantuntemuksen lisäämiseksi ja tietopyyntöjen käsittelemiseksi. Ehdotuksessa ei ole otettu riittävästi huomioon lain soveltamisalan laajennukseen sisältyviä merkittäviä taloudellisia vaikutuksia kuntakonserneille, johtuen muutoksista tietojärjestelmiin, tiedonhallintaan, resursseihin ja prosesseihin. Ehdotuksen mukaisesti soveltamisalaan kuuluvat yhteisöt ja säätiöt joutuvat uusimaan järjestelmiä, kouluttamaan henkilöstöä sekä mahdollisesti tekemään uusia rekrytointeja. Edellä mainittu tulee aiheuttamaan merkittäviä kustannuksia, jopa satoja tuhansia euroja vuodessa per yhtiö ja nämä tulevat vaikuttamaan palveluiden hintoihin.

Turvallisuus

Salassapitosäännökset eivät mahdollista tällä hetkellä kaiken sellaisen turvallisuustiedon salaamista, jonka avointa leviämistä voidaan pitää turvallisuuden näkökulmasta epätoivottavana. Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen mahdollistaisi aikaisempaa laajempiin aineistoihin pääsyn tietopyyntöjen avulla. Kriittisen infrastruktuurin yhtiöiden voimavaroja tulisi kohdentaa varautumisen parantamiseen eikä tietopyyntöjen käsittelyyn.

In house -yhtiöt

Vaikka in house -yhtiöt eivät kilpaile markkinoilla, voi näiden yhtiöiden liiketoimintaa, hankintoja ja ostopalveluita koskevien päätösten julkiseksi tekeminen luoda sellaista kilpailuetua saman toimialan yksityiselle yhtiölle tai in house -yhtiön kilpailuttamille palveluntuottajille tavalla, joka ei edistä reilun kilpailun pelisääntöjä.

Salassapitosäännösten osalta olisi perusteltua tarkastella Ruotsin mallia, jossa viranomaisen harjoittamassa liiketoiminnassa voidaan soveltaa salassapitosäännöksiä, jos on vaarana, että tietojen julkistaminen hyödyttäisi jotain muuta toimijaa, joka harjoittaa samankaltaista liiketoimintaa.

Liike-elämän ammattilaisten osallistumisen menettäminen

Tampereen kaupungilla on hyviä kokemuksia kokeneiden liike-elämän ammattilaisten osallistumisesta In house -yhtiöiden hallitustyöhön. Mikäli lain laajentamisen tavoitteena on saada esimerkiksi osakeyhtiöiden hallitusten pöytäkirjat julkisiksi, on mahdollista menettää julkisuuslainsäädäntöön tottumattomat ammattilaiset ja heidän panoksensa yhtiöille.

Vaihtoehdot julkisuuslain soveltamisalan laajentamiselle

Tampereen kaupunki on uudistanut tytäryhtiöiden konserniohjeen vuonna 2023 ja lisännyt ohjausta läpinäkyvämpään hallintoon ja viestintään yhtiö – ja säätiökentässä. Julkisuutta ja läpinäkyvyyttä voidaan lisätä myös muuten kuin ehdotetulla julkisuuslain soveltamisalan laajentamisella. Tampereen kaupungin konserniohjeessa todetaan mm:

Avoimuus ja tiedottaminen

Hyvä hallinto edellyttää luotettavaa ja riittävää tiedottamista. Tytäryhtiön viestinnän on oltava hyvin suunniteltua, aktiivista ja avointa.

Tiedottamisesta vastaa tytäryhtiön toimitusjohtaja tai vastaava sekä hallitus. Hallituksen on huolehdittava, että tiedottaminen on riittävää ja että se täyttää kuntalain vaatimukset. Tiedottamisessa ja tietojen antamisessa yhtiötä koskevissa asioissa tulee huomioida julkisuus- ja salassapitosäännökset. Yhtiön tiedottamisen on tuettava konsernin asettamia tavoitteita. Tytäryhtiöiden on oma-aloitteisesti tiedotettava riittävällä tavalla toiminnastaan ja taloudestaan, koska tiedottamisvelvollisuus koskee koko kaupunkikonsernin toimintaa. Tällaisia esimerkiksi yhtiön verkkosivuilla jaettavia tietoja ovat mm. yhtiön omistus, hallituksen ja johdon jäsenet, tilinpäätös tai vuosikertomus, liiketoiminnan merkittävät tapahtumat ja investoinnit sekä toiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta kuvaavat tiedot. Konsernin yhtiöitä kannustetaan raportoimaan yhteiskuntavastuun integroimisesta osaksi yhtiöiden liiketoimintaa ja raportointia. Konsernin merkittävimmät yhtiöt raportoivat taloudestaan ja toiminnastaan kaupungille kolmannesvuosiraporttien muodossa. Vähintään samat tiedot on raportoitava myös yhtiöiden omilla verkkosivuilla.

Julkisuuslain suhde osakeyhtiölakiin

Mietintö ei sisällä arviota siitä, mikä on julkisuuslain soveltamisalan laajentamisen ja osakeyhtiölain sääntelyn välinen suhde, tämä tulisi huolellisesti arvioida jatkotyössä.

Osakeyhtiölain mukaan yhtiön johdon on huolellisesti toimien edistettävä yhtiön etua. Osakeyhtiön hallituksella ja toimitusjohtajalla on velvollisuus olla julkistamatta sellaisia tietoja, joiden antaminen voi olla yhtiölle vahingollista. Kokonaisuudessa on huomioitava, että osakeyhtiön johdon vaitiolovelvollisuuden rikkomisesta voi seurata vahingonkorvausvastuu ja/tai rikosoikeudellisia seuraamuksia. Julkisuuslain salassapitovelvoitteita koskevien säännösten oikeuskäytännöstä juontuva suppea tulkinta johtanee siihen, että yhtiön näyttötaakka tiedon salassapitoperusteista on varsin laaja. Jatkovalmistelussa tuleekin arvioida omana kokonaisuutenaan julkisuuslain ja sen soveltamisalan laajentamisen sekä osakeyhtiölain sääntelyn välistä suhdetta.

Konserniyhtiöiden kannanotot

Tampereen kaupungin omistajaohjausyksikkö on keskustellut julkisuuslainsäädäntöön ehdotetuista muutoksista tytäryhtiöiden kanssa. Tytäryhtiöt arvioivat julkisuuslain soveltamisalan laajentamisen ongelmallisena monesta eri syystä; mm. hallinnollisen taakan merkittävä kasvu, joka väistämättä valuu kuntien maksettavaksi, edellyttää merkittäviä toimia ja huolellista harkintaa muun lainsäädännön, esimerkiksi

osakeyhtiölain kanssa yhteensovittamiseksi. Turvallisuuskäsitteet ja –huolet nousivat myös merkittävästi esiin sekä laajentamisessa käytännössä kuntalaisille saadun avoimuuden vähyys. Saavutettavissa olevat hyödyt kuntalaisen näkökulmasta ovat pienet verrattuna laajennuksen aiheuttamaan kustannusten kasvuun ja muihin negatiivisiin vaikutuksiin.

Tampereen tytäryhtiön kommentti: Julkisuuslain ulottaminen in house -yhtiöihin on suuntana hallitusohjelman kirjauksia vastaan: ”Hallitus varmistaa julkisten hankintojen tehokkuutta ja mahdollistaa julkishallinnon joustavat toimintatavat uudistamalla sidosyksiköitä sekä muuta julkisen vallan markkinatoimintaa koskevaa sääntelyä.” ”Tiukennetaan lainsäädäntöä siten, että sidosyksikköhankintoja voidaan tehdä vain silloin, kun ne ovat kokonaistaloudellisesti edullisempia kuin markkinoilla toimivat vaihtoehdot tai kun tähän on muu erityisen painava julkinen intressi.”

Tampereen tytäryhtiön kommentti: On olennaista, että julkisuuslain soveltaminen rajataan yksiselitteisesti vain sellaisiin asiakirjoihin, jotka koskevat perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua julkisen hallintotehtävän hoitamista. Vastaavasti on olennaista, että julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain tarkoittamien sidosyksiköiden osalta julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle rajataan markkinaehtoinen toiminta. Julkista hallintotehtävää hoitavien yhtiöiden joukossa on myös sellaisia yhtiöitä, jotka ovat sidosyksiköitä ja jotka voivat toimia julkisen hallintotehtävän hoitamisen ohessa hankintalaissa tai substanssilainsäädännössä säädetyissä rajoissa markkinoilla. Näissä tilanteissa julkisuuslain soveltamisala ulottuisi yhtiöön sekä julkisen hallintotehtävän hoitamisen osalta että sidosyksikköaseman perusteella. On tärkeää huolehtia siitä, ettei julkisuuslainsäädännön soveltamisalan laajennus johda siihen, että julkisuuslainsäädäntöä sovellettaisiin julkista hallintotehtävää hoitavan yhtiön markkinaehtoiseen toimintaan eikä tällaisen julkista hallintotehtävää hoitavan yhtiön konserniin kuuluvan yhtiön markkinaehtoiseen toimintaan. On myös tärkeää, että tämä huomioidaan lain salassapitoperusteissa, jotta julkista hallintotehtävää toimintansa osana hoitavan julkisomisteisen yhtiön tai sidosyksikkönä toimivan yhtiön markkina-asema ei vaarannu.

Valitussa lähestymistavassa on tärkeää huomioida yksiselitteisesti, ettei julkisuuslain soveltamisala ulotu yhtiön tai ko. yhtiön konsernin tasolla tapahtuvaan markkinaehtoiseen toimintaan. Lisäksi on syytä huomioida, että näihin toimijoihin jatkossa kohdistuva hallinnollinen taakka ulottuu oletettavasti julkisuuslain ohella tiedonhallintalakiin ja uudistuvaan arkistolakiin. Kokonaisuudella tulee olemaan merkittävää hallinnollista taakkaa lisäävää vaikutusta ja sitä kautta myös uusia ko. toimijoihin kohdistuvia kustannuksia, joita ei ole mietinnön vaikutustenarvioinnissa huomioitu.

On tärkeää, että salassapitoperusteiden 17 ja 19 kohdissa on huomioitu ehdotuksen 5.1 §:n nojalla julkista hallintotehtävää hoitavat yksityiset ja

sidosyksikköasemassa olevat yhtiöt. Salassapitoperusteissa tulisi ehdottomasti huomioida myös se, että julkisuuslain soveltamisalan laajennus koskee monilta osin yhteiskunnallisesti kriittiseksi luokiteltuja toimialoja ja julkista hallintotehtävään hoitavan yksityisen hallussa olevaa kriittistä infrastruktuuria. Esimerkiksi kuntaomisteisten jäteyhtiöiden hallussa on yhteiskunnan toimivuuden näkökulmasta kriittistä infrastruktuuria, joiden huomioiminen salassapitoperusteissa on perusteltua. Kokonaisuudesta löytynee yhtymäkohtia parhaillaan lausuttavina oleviin valmiuslain varautumisvelvollisuutta koskevaan muistioon sekä valmiuslain yleisiin kehittämistarpeisiin.

Tampereen tytäryhtiön kommentti: Meidän kannaltamme julkisuuslain laajentaminen tarkoittaisi merkittäviä muutoksia tietojärjestelmiin, tiedonhallintaan, resursseihin ja prosesseihin. Joutuisimme uusimaan järjestelmiä, kouluttamaan jatkuvasti henkilöstöä, palkkaamaan henkilön pyörittämään prosesseja. Tämä kaikki tietysti maksaa (nopeasti laskettuna puhutaan sadoistatuhansista euroista per vuosi), eli lain velvoitteiden täyttäminen vaikuttaisi negatiivisesti meidän kilpailukykyymme. Toimimme kilpailluilla markkinoilla yksityisten kanssa, joten joudumme huonompaan markkina-asemaan heihin nähden.

Asiakirjojen julkisuus on tuottanut ongelmia jo nyt muuttuneessa maailmantilanteessa. Nykyinen turvallisuustilanne on pakottanut salaamaan jälkikäteen voimalaitoksiin ja sähköverkkoihin liittyviä piirustuksia, joita aiemmin on pidetty julkisina. Vastustamme siis tällaista lakimuutosta, mutta jos laki menisi läpi, niin toivomme ainakin, että energia-ala ja sen eri liiketoiminnot huomioidaan laissa niiden erityispiirteet huomioiden (kaukolämpö, sähköverkko, sähkönmyynti, yms.).

Tampereen tytäryhtiön kommentti: Mielestämme julkisuuslain soveltamisalan ei pitäisi ratketa missään tapauksessa pelkän omistuksen perusteella, vaan organisaation hoitaman tehtävän perusteella. Julkisuuslakia tulisi edelleenkin soveltaa vain viranomaisissa ja julkista valtaa käyttävissä yhteisöissä, eli yhteisöissä, joissa tehdään päätöksiä kansalaisten eduista tai oikeuksista. Kuntien omistamissa in house -yhtiöissä ei ole kysymys julkisen vallan käytöstä, vaan tyypillisesti tukityyppisestä tehtävästä, siivouksesta, tilahuollosta, ateriapalvelusta jne. Tällaisia tehtäviä hoitavien toimijoiden sääntely kankealla ja byrokratiaa sekä hallinnollisia kustannuksia merkittävästi lisäävällä lainsäädännöllä olisi vahingollista. Saavutettavat hyödyt olisivat erittäin pieniä, jos niitä ylipäätään olisi – ja ne voidaan saavuttaa myös muutoin esim. osakeyhtiölain, hankintalain, omistajaohjauksen ym. keinoin.

Kuntien omistamat yhtiöt voivat tuottaa osan palveluistaan myös hyödyntämällä kilpailutettuja täysin yksityisen sektorin toimijoita / yhtiöitä. Jos julkisuuslain soveltaminen ulotettaisiin kuntien omistamiin yhteisöihin, voisi se johtaa myös näiden yksityisten yhtiöiden julkisuusvaatimukseen, kun he hoitaisivat tukipalvelutehtävää in house -yhtiön palveluntuottajana. Tämä ei

liene mahdollista. Tällaista mahdollisuutta ei pidä sulkea in house -yhtiöltä pois, koska nimenomaan monituottajamallein voidaan usein ratkaista tehokkuushaasteita esim. hyödyntämällä paikallisia palveluntarjoajia oman tuotannon sijaan.

Julkisuuslain käytännössä edellyttämän byrokratian lisääntyminen tarkoittaisi merkittävästi paisuvia hallinnollisia kustannuksia (esim. asiakirjadiaari, asiakirjojen käsittelyä hoitava toiminto, tulkinnat, mikä on julkista, mikä ei, tietopyyntöjä ratkova toiminto, lisääntyvät hallinnolliset valitukset ja prosessit), millä vesitettäisiin kuntien tarve tuottaa tukipalveluita, joihin ei sisälly julkista vallankäyttöä, tehokkaammin ja ketterämmin sekä julkisia kustannuksia säästäten osakeyhtiömuodossa, menettämättä kuitenkaan merkittävää valtaansa toimijan ohjaukseen ja valvontaan omistajaohjauksen kautta. Tässä julkisen talouden tilanteessa olisi täysin nurinkurista säätää lisää byrokratiaa ja kustannuksia aiheuttavia säädöksiä, joilla ei saavuteta merkittävää lisäarvoa.

Myös kumppanien liikesalaisuuksien salassapitovelvoitteet voivat olla hankalia, jos eivät jopa mahdottomia toteuttaa julkisuuslain soveltamisen piirissä.

Tässäkin asiassa tulisi huomata myös kilpailuneutraliteetti. Hankintalainsäädäntöön ryhdytään valmistelemaan muutoksia, jotka voimaan tullessaan mm. asettavat in house -yhtiöille velvollisuuksia tehokkuuden näyttämiseen, jotta hankinta voitaisiin tehdä suorahankintana. Käytännössä hallinnollisen taakan lisääminen entisestään in house -yhtiöille kohtelisi epäyhdenvertaisesti in house -yhtiöitä verrattuna kilpaileviin yrityksiin. Kuitenkin suuntaus on ollut ennemminkin se, että tukipalveluita tulee kyetä tuottamaan tehokkaasti niiden laadun ja luotettavuuden heikkenemättä.

In house -yhtiöille voi kuulua myös tiettyjä erityisiä tehtäviä, kuten huoltovarmuuteen liittyviä tehtäviä, joiden täyttämistä omistajaohjaus pystyy tämän omistuksellisen valtansa kautta valvomaan. Myös tähän liittyen on tärkeää, että julkisuuslain säännökset eivät koske in house -yhtiöitä eikä näihin liittyvien asioiden osalta (palveluverkko, sopimukset yms.) tarvitse käydä rajanvetoa julkisuuden ja salassapidon suhteen.

Yleisesti ottaen voidaan todeta, että Euroopassa julkista hallintoa pyritään kehittämään suuntaan, jossa tavoitteena on paisuneen byrokratian vähentäminen, vähemmän virkavaltainen hallinto ja palveluverkkojen hyödyntäminen. Suomella ei mielestämme ole varaa uida tässä vastavirtaan ja paisuttaa hallinnollisia kustannuksiaan, vaan pikemmin pyrkiä yhdistämään markkinatalouden osoittamaa yhtiöiden tehokkuutta säilyttäen kuitenkin omistuksen ja omistajaohjauksen kautta luotettavuus ja riittävä toiminnan läpinäkyvyys. Tässä in house -yhtiöt ovat avainasemassa eikä niiden toimintaedellytyksiä pidä heikentää.

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?

Julkisuuslain soveltamisalaa ei tule nykyisessä turvallisuustilanteessa ulottaa yhteiskunnan kriittisistä toiminnoista vastaaviin julkisomisteisiin konserniyhtiöihin, kuten vesihuolto, jätehuolto, energia- ja sähköhuolto, ruokahuolto ja ict.

Julkisuuslain salassapitosäännöksiä tulee tarkastella ja mahdollistaa nykyistä paremmin turvallisuuteen liittyvien tietojen, paikkatietojen, rakennusten turvallisuustietojen ym. salaaminen. Turvallisuutta koskevien salassapitosäännösten tulisi olla selvästi nykyistä laajempia ja ottaa huomioon, että myös tietojen yhdisteleminen voi muodostaa turvallisuusriskin.

Kuntien turvallisuusasiakirjoja ovat erityisesti valmiussuunnitelmat. Olisi selkeää, jos julkisuuslaissa todettaisiin, että kuntien ja hyvinvointialueiden valmiussuunnitelmat ovat salassa pidettäviä.

Salassapitosäännöksiin tulisi lisätä kohta, jossa mahdollistetaan nykyistä paremmin yksityiskohtaisen paikkatiedon salaaminen, esimerkiksi kriittiseen infrastruktuuriin voi liittyä kohteita kuten valvomorakennukset, muut rakennelmat, tietoliikenne- ja sähkökaapit jne. joiden sijaintitieto ei yksinään välttämättä täytä nykyistä salassapidon kriteeriä, mutta jonka havaitaan selvästi olevan hybrdivaikuttamiseen liittyvän urkinnan kohteena, myös mahdollisesti rikollisen toiminnan tiedustelun kohteena. Vastaavasti tulisi arvioida nykyisiä tietoaineistoja, tekoälypohjaisia järjestelmiä, IoT-laitteiden sisältämiä tietoja ja niiden salaamisen edellytyksiä salassapitosäännösten näkökulmasta erityisesti turvallisuusnäkökulmaa korostaen.

Myös tietopyyntöjen osalta tulisi harkita muutosta siihen, ettei tietopyyntöä kaikissa tilanteissa voisi esittää anonyyminä. Koska julkishallintoon kohdistuu tällä hetkellä potentiaalinen riski haitalliselle tietojen kalastelulle ja hybrdivaikuttamiselle, on tärkeää, että mahdollisuuksia reagoida myös näihin uhkiin ja toisaalta mahdollisuuksia suojella julkishallintoa parannetaan, vaikka kysymyksessä ei olisikaan salassa pidettävä tieto.

Salassa pidettävään turvallisuustietoon valtionhallinnossa liittyy myös tiedonhallintalain 18 §:n mukainen vaatimus asiakirjojen turvallisuusluokittelusta ja niihin turvallisuusluokkaa koskevasta merkinnästä sen osoittamiseksi, minkälaisia tietoturvaluokitusmenpiteitä asiakirjaa käsiteltäessä noudatetaan. Samassa yhteydessä, kun tarkastellaan salassapitosäännöksiä, olisi tarkoituksenmukaista arvioida, millaisia

vaikutuksia turvallisuusluokittelun laajentamisella olisi mm. hyvinvointialueiden ja kuntien salassa pidettävään tietoon. Ainakin turvallisuutta koskevien salassa pidettävien asiakirjojen käsittelyn yhtenäistäminen parantaisi turvallisuuteen liittyvän tiedonvaihdon edellytyksiä.

Muut mietinnön ehdotukset

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

Tampereen kaupungin toiminnassa ei voida kokonaan erotella lain soveltamisalaa laajentavien ehdotusten turvallisuusvaikutuksia muista turvallisuusvaikutuksista. Kaupungin turvallisuuteen liittyvät keskeisesti edellä esitetyt kriittisen infran ja muiden kriittisten toimintojen yhtiöiden turvallisuusasiat.

Julkisuuslain salassapitosäännöksiä tulee tarkastella ja mahdollistaa nykyistä paremmin turvallisuuteen liittyvien tietojen, paikkatietojen, rakennusten turvallisuustietojen ym. salaaminen. Turvallisuutta koskevien salassapitosäännösten tulisi olla selvästi nykyistä laajempia ja ottaa huomioon, että myös tietojen yhdisteleminen voi muodostaa turvallisuusriskin.

Kuntien turvallisuusasiakirjoja ovat erityisesti valmiussuunnitelmat. Olisi selkeää, jos julkisuuslaissa todettaisiin, että kuntien ja hyvinvointialueiden valmiussuunnitelmat ovat salassa pidettäviä.

Lakiehdotus ja säännöskohtaiset perustelut

Huomionne luvuittain lakiehdotukseen ja sitä koskeviin säännöskohtaisiin perusteluihin?

1 luku Yleiset säännökset

5 § Lain soveltaminen muihin kuin viranomaisiin

Tampereen kaupunki uudistaa aikaisemmin lausumansa ja viittaa lausunnossa edellä oleviin soveltamisalan laajentamista koskeviin kysymyksiin.

Hallitusohjelman ensimmäisenä kohtana ja tavoitteena on kestävä julkinen talous. Hallitusohjelmassa on todettu, että julkisen talouden pysyvä rakenteellinen menojen ja tulojen epäsuhde on akuutti ongelma. Työryhmän mietinnössä esitetyt uudet velvoitteet kasvattavat edellä esitetyllä tavalla menoja julkisomisteisissa yhteisöissä ja tätä kautta näiden yhteisöjen omistajien sekä palveluiden käyttäjien kustannukset kasvavat. Esitettyihin tavoitteisiin päästäisiin huomattavasti pienemmin muutoksin huomioiden sen, että julkisyhteisön määräysvallassa olevan yhteisön omistajalleen muun muassa kuntalain velvoitteiden nojalla toimittamat asiakirjat kuuluvat jo nykyisen lainsäädännön mukaan julkisuuslain soveltamisalaan.

6 § Viranomaisen asiakirja

On hyvä, että viranomaisen asiakirjan määritelmää koskevassa sääntelyssä luovuttaisiin viittauksesta arkistoon liittämiseen. Julkisuuslain ja arkistolain lähtökohtien erot viranomaisen asiakirjaksi luettavassa asiakirjassa ovat pitkään aiheuttaneet kentällä tulkintavaikeuksien ja erojen takia ongelmatilanteita.

Hyvä on myös se, että asiakirjan määritelmää tuodaan lähemmäksi vallitsevaa tilannetta ottamalla huomioon asiakirjan koostuminen yhteen kuuluviksi tarkoitetuista merkeistä muodostavista merkkiyhdistelmistä. Kun sääntely kohdistuu selkeämmin tietoihin myös julkisuuslain puolella, vahvistaa tämä asiakirjoihin liittyviä tiedonhallintalain velvoitteita.

Käytännön toiminnan kannalta uusi asiakirjan määritelmä voi kuitenkin tuoda haasteita. Koska asiakirjalla on edelleen sama vanha nimi kuin ennenkin, ei uusi määritelmä vanhalle termille välttämättä profiloitu riittävän selkeästi uudella tavalla. Olisiko syytä miettiä määritelmälle myös jokin muu termi, esim. asiakirjallinen tieto?

2 luku Oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta

7 § Tiedonsaantioikeus viranomaisen asiakirjasta.

Tiedonsaantioikeus kohdistuisi aikaisempaa korostetummin viranomaisen asiakirjassa olevaan tietoon. Tämä toisaalta vastaa paremmin vallitsevaa tilannetta, jossa tiedonhallintayksiköt käsittelevät ja säilyttävät isoja joukkoja tietoja, joista ei muodosteta asiakirjoja perinteisessä mielessä. Samalla tiedonsaantioikeuden kohdistuminen tietoihin lisää hallinnollista taakkaa sen määrittelyssä, mikä kokonaisuus muodostaa käyttönsä vuoksi yhteen kuuluviksi tarkoitetuista merkeistä muodostuvan merkkien yhdistelmän.

3 luku Tiedonsaantioikeuden alkaminen

Ehdotetussa 12 §:ssä säädetään tiedonsaantioikeuden alkamisesta viranomaisen laatimasta asiakirjasta. Siinä ei ole huomioitu kunnan työnantajana työntekijälleen/viranhaltijalle antamaa kirjallista varoitusta ja huomautusta. Nykyinen sääntely on puutteellinen ja tulkinnanvarainen tältä osin, joten asia olisi syytä huomioida uudessa laissa. Tampereen kaupungin antamia varoituksia koskevaan tietopyyntöön annettu, osittain kielteinen viranhaltijapäätös on paraikaa hallinto-oikeuden käsiteltävänä. Tampereen kaupunki katsoo, että varoitus on työnantajan työjohto-oikeuteen kuuluva, sisäistä työskentelyä varten laadittu asiakirja. Kaupungin kirjallista varoitusta työntekijälleen ei anneta viranhaltijapäätöksellä eivätkä ne ole kurinpitorangaistuksia. Niitä ei myöskään merkitä työnantajan ylläpitämään rekisteriin kuten nimikirjaan tai diaariin. Toissijaisesti kaupunki on katsonut, että varoitukset eivät ole valmisteluasiakirjoina julkisia, vaan työnantajan työjohtovaltaan kuuluvaa työjohdollista ohjausta viranhaltijalle/työntekijälle vastaisen varalle. Jos asiassa päädytään myöhemmin palvelussuhteen

irtisanomiseen aiemmin annetun varoituksen perusteella, tulee varoitus Tampereen kaupungin käsityksen mukaan irtisanomispäätöksen liitteenä julkiseksi, mikäli julkisuuslain 24 §:n mukaista salassapitoperustetta ei ole. Valtion toimintaa tältä osin sääntelevä lainsäädäntö eroaa kunnan toimintaa sääntelevästä lainsäädännöstä, joten valtion työnantajana antamia varoituksia koskevasta oikeuskäytännöstä ei saa oikeusohjetta kunnan antaman varoituksen julkisuuden osalta.

4 luku Tiedon antaminen asiakirjasta

5 luku Viranomaisen velvollisuus edistää tiedonsaantia

6 luku Salassapitovelvoitteet

7 luku Salassapidosta poikkeaminen ja sen lakkaaminen

8 luku Erinäiset säännökset

43 § Voimaantulo

Mikäli julkisuuslain muutoksia sovellettaisiin taannehtivasti, voisi se johtaa kolmansien osapuolten osalta kohtuuttomaan tilanteeseen. Lain soveltamisalan kohteena olevilla on sopimuksia ja erilaisia asiakirjoja yksityisten oikeushenkilöiden ja luonnollisten henkilöiden kanssa. Nämä tahot ovat voineet luottaa siihen, etteivät esimerkiksi heidän asiansa ole julkisuuslain soveltamisalan piirissä. Taannehtivuus aiheuttaisi mahdollisesti erilaisia sopimusriskejä tilanteissa, joissa sopimuksin on sovittu salassapidosta ja tähän liittyvästä vahingonkorvausvastuusta.

Muut huomiot

Muut mahdolliset huomionne?