

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.

Kiitämme mahdollisuudesta lausua asiassa.

Kustos ry ymmärtää julkisuuslain uudistamisen tavoitteet ja läpinäkyvyyden lisäämisen julkisessa hallinnossa sekä korruption vähentämisen tavoitteen. Julkisuuslain uudistuksilla ei kuitenkaan saavuteta niitä tavoitteita, joihin sillä pyritään. Mikäli uudistus ulotetaan koskemaan inhouse-yhtiöitä, on riskinä turvallisuuden, huoltovarmuuden ja omaisuudensuojan vaarantuminen. Eri hankkeiden yhteisvaikutuksia ei myöskään ole riittävällä tavalla arvioitu.

Nykytilanne inhouse-yhtiöiden osalta riittävä

Nykyisellään, kun osakeyhtiöinä toimivia inhouse-yhtiöitä ei rinnasteta viranomaisiin ja julkisen hallintotehtävän hoitajiksi, on lainsäädäntö ja oikeuskäytäntö julkisuuslain 24 §:n tulkinnan osalta selkeä. Näin ollen Kustos ry toteaa, että julkisuuslain 24 §:n salassapitoperusteita ei ole tarpeen kehittää inhouse-yhtiöiden osalta, mikäli julkisuuslaissa edelleen säilytetään se tulkinta, että inhouse-yhtiöitä ei rinnasteta viranomaisiin tai julkisen hallintotehtävän hoitajiksi. Hankintalaissa on jo nykyisellään selkeällä tavalla määritelty hankintaa koskevien asiakirjojen julkisuus myös inhouse-yhtiössä.

Mikäli kuitenkin julkisuuslain ehdotetut muutokset toteutetaan, siten, että julkisuuslaki tulisi koskemaan myös inhouse-yhtiöitä, on salassapitoperusteita täsmennettävä merkittävästi ainakin seuraavilta osin. Kaikki myöhemmin tässä lausunnossa esitetyt haasteet inhouse-yhtiöiden osalta ratkeavat, mikäli julkisuuslakiin ei tehdä muutoksia inhouse-yhtiöiden aseman osalta.

Turvallisuuden ja huoltovarmuuden vaarantuminen

Monet inhouse-yhtiöt toimivat turvallisuuskriittisinä toimijoina. Tällaisten yhteisöjen osalta tulee arvioida julkisuuslain salassapitoa koskevien säännösten tarkoituksenmukaisuus ja riittävyys, sekä siirtymäaikana se, tulisiko tällaiset yhtiöt rajata kokonaan tai joiltakin osin soveltamisalan laajentamisen ulkopuolelle.

Nykyisellään julkisuuslain 24 §:n salassapitoperusteissa ei ole yleisemmän tason salassapitoperustetta, johon vedoten voisi suojata julkisuudelta kriittisen infrastruktuurin, turvallisuuden tai huoltovarmuuden kannalta tärkeitä asiakirjoja. Salassapitoperusteita tarkasteltaessa olisi kiinnitettävä erityistä huomiota näiden toimijoiden toiminnan turvaamiseen, ja salassapitoperusteilla tulisi pystyä suojaamaan turvallisuuteen, huoltovarmuuteen ja varautumiseen liittyviä tietoja, kuten turvallisuusasiakirjoja, erityisesti valmiussuunnitelmia ja kriittistä infraa koskevia paikkatietoja ja rekisteritietoja. Vastaavasti tulisi arvioida nykyisiä tietoaineistoja, tekoälypohjaisia järjestelmiä, verkkoon yhdistettyjen laitteiden (IoT) sisältämiä tietoja ja niiden salaamisen edellytyksiä salassapitosäännösten näkökulmasta erityisesti turvallisuuskäsitteitä korostaen.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin (EU) 2022/2555 toimenpiteistä kyberturvallisuuden yhteisen korkean tason varmistamiseksi kaikkialla unionissa (NIS 2 -direktiivi) viitaten, tällä hetkellä esimerkiksi ns. kriittiseen infrastruktuuriin liittyvä tieto on osin julkista ja siten kenen tahansa saatavissa. Salassapitosäännökset ovat tältä osin riittämättömiä ja tulkinnanvaraisia. Näitä tietoja voidaan käyttää hyväksi siten, että se vahingoittaa kansallista turvallisuutta ja huoltovarmuutta.

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.

Omaisuuksien suojan vaarantuminen

Säännösten tulee olla niin yksiselitteisiä, että tietopyyntöjen käsitteleminen niitä soveltaen on sujuvaa eikä aiheuttaisi tarpeettomia riitaisuuksia säännösten oikeasta tulkinnasta. Sääntely voi vaikuttaa siihen, halutaanko inhouse-yhtiö nähdä yritysten ja hyvinvointialueiden kumppanina. Lakiesityksen perusteella saattaa syntyä tilanne, missä inhouse-hankinnassa sidosyksikkö voi joutua avaamaan liikesalaisuutensa julkiseksi, ja siten menettää oikeutensa kyseiseen liikesalaisuuteen. Liikesalaisuuden määritelmä nimittäin edellyttää liikesalaisuuksien haltijalta kohtuullisiin toimenpiteisiin ryhtymistä liikesalaisuuksien suojaamiseksi, minkä osoittaminen on mahdotonta, jos kyseinen seikka on julkinen. Julkisuusperiaatteen ei tule edellyttää em. tilanteessa yrityksen kilpailuedun ja liikesalaisuuden esim. ohjelmistokoodin tai menetelmän julkaisua. Salassapitoperusteet tulee määrittää tarkkarajaisesti ja em. tilanteessa tulee olla mahdollisuus selkeästi salata osa tai kokonaan asiakirjoja.

Liikesalaisuutta koskevan salassapitoperusteen soveltamiseen liittyy epäselvyyttä. Mietinnössä ei ole arvioitu riittävästi salassapitoperusteen soveltumista julkisyhteisöjen omistuksessa olevien osakeyhtiöiden hallinnassa olevien tietojen kannalta. Huomiota tulisi kiinnittää liikesalaisuuden ulottuvuuteen huomioiden osakeyhtiölain ja julkisuuslain välinen suhde.

Eri hankkeiden yhteisvaikutusten arviointi on puutteellista

Uudet tietotekniset ratkaisut helpottavat yhä suurempien tietoaineistojen yhdistelyä muun tiedon kanssa. Julkisuuslain soveltajilla tulisi olla nykyistä paremmat mahdollisuudet rajata tiedon antamista niissä tilanteissa, joissa on perusteltu epäily, että tietoa voidaan hyödyntää asiattomiin tarkoituksiin, kuten disinformaation tuottamiseen.

Julkisuuslain päivitystarpeiden taustalla on korruption torjuminen ja läpinäkyvyyden lisääminen. Uudistusta tehtäessä on kuitenkin otettava huomioon, mitä muita lainsäädäntö ja vastaavia toimenpiteitä jo toteutetaan avoimuuden ja läpinäkyvyyden lisäämiseksi. Petteri Orpon hallitusohjelma on myös käynnistänyt hankkeen kansallisen julkisten hankintojen tietovarannon perustamiseksi ja julkisyhteisöjen ostolaskutietojen julkaisemiseksi. Hankkeen tavoitteena on toteuttaa kansallinen julkisten hankintojen tietovaranto. Tavoitteena on tehostaa julkisia hankintoja, edistää tietoperusteista päätöksentekoa sekä vähentää julkisten hankintojen kustannuksia pitkällä aikavälillä. Hankkeessa kehitetään tiedonkeruujärjestelmä, jonka avulla voidaan kerätä ostolaskutiedot ja tarvittavat muut tiedot julkisista hankinnoista, hankintatietovaranto, jonka kautta julkisia hankintoja koskevia tietoja voidaan jakaa turvallisesti tiedon tarvitsijoille ja julkinen verkkopalvelu, joka tarjoaa kattavaa, vertailukelpoista ja ymmärrettävää tietoa kilpailutuksista ja toteutuneista ostoista. Edellä mainittu hanke tekee julkiseksi mm. ostolaskutiedot niistä hankinnoista, joita inhouse-yhtiöt tekevät. Tämä osaltaan lisää läpinäkyvyyttä hankinnoissa. Kuitenkin esimerkiksi hankintatietovarannon tietoja yhdistelemällä sekä julkisuuslain uudistuksilla voidaan saada aikaan tilanne, jossa hankintoja toteuttavien inhouse-yhtiöiden on pakko käytännössä paljastaa ostolaskutiedoista lähtien iso osa niiden asiakirjoista. Tietoja eri aineistoista yhdistelemällä voidaan päätyä siihen, että tietoa käytetään myös asiattomiin tarkoituksiin, eikä muun muassa liikesalaisuuksia tai julkisuudelta kriittisen infran, turvallisuuden tai huoltovarmuuden kannalta tärkeitä asiakirjoja pystytä riittävällä tavalla suojaamaan.

Lisäksi, mikäli tällainen kirjaus toteutuu, se tulisi laajentaa koskemaan myös markkinoilla toimivia yrityksiä silloin, kun ne tuottavat palvelua julkiselle toimijalle.

Haastetta tällaiselle hankkeelle tuo myös lakimuutosten yhtäaikaisuus. Menossa on tämän lakimuutoksen lisäksi myös hankintalain muutos sekä tietovarantouudistus. Yhtä aikaa näitä ei voida missään tapauksessa toteuttaa.

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

Julkisuuslain muutosesityksen tavoitteet ovat ymmärrettävät, mutta esityksessä esitetyillä muutoksilla inhouse-yhtiöiden asemaan ei onnistuta pääsemään tavoitteisiin, vaan lisätään julkisen sektorin kustannuksia, byrokratiaa ja pienennetään jo saavutettuja hyötyjä sekä vaarannetaan turvallisuuskriittistä toimintaa.

Se, että osakeyhtiöinä toimivat inhouse-yhtiöt rinnastetaan viranomaisiin ja julkisen hallintotohtävän hoitajiksi, asettaa yhtiöiden perusoikeudet vaaraan perustuslain 15 §:n mukaisen omaisuudensuojan häviämisenä tai vähintään heikentymisenä.

Perustuslain 15 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Liiketoiminnassa tämä tarkoittaa usein myös liikesalaisuuksina pidettävää omaisuutta aina palvelukonsepteista lähtien. Liikesalaisuuden suoja edellyttää määritelmällisesti salassapitoa. Inhouse-yhtiöillä on paljon liiketoimintaan liittyviä omaisuuteen rinnastettavia liikesalaisuuksia, jotka eittämättä laitettaessa julkisuusperiaatteen kanssa vastakkain eivät aina löydä ilmeistä ratkaisua ilman tuomioistuimen päätöstä. Eli käytännössä liikesalaisuuksien suojaaminen vaatisi inhouse-yhtiöiltä varautumista myös oikeudenkäynteihin ja niistä johtuviin oikeudenkäyntikulukustannuksiin, koska liikesalaisuuden määritelmä asettuisi vastakkain julkisuusvaatimuksen kanssa ja olisi julkisuuslain muutoksen jälkeen täsmentymätön eli vaatisi oikeuskäytäntöä. Mikäli lainmuutoksen lopputuloksena on inhouse-yhtiöiden liikesalaisuuksien julkistaminen, menetetään tällä tavoin julkisin varoin tuotettuja omaisuuseriä. Jo nykyisellään viranomaistoiminnassa on tunnistettu haasteita mm. merkitä riittävillä perusteilla salassa pidettäväksi esimerkiksi varautumiseen ja kriittiseen infrastruktuuriin liittyvää tietoa. Tilanne ei epäilemättä olisi yhtään sen helpompi yhtiöiden liikesalaisuuksien osalta. Julkisuusperiaatteesta poikkeamista tulkitaan suppeasti viranomaistoiminnassa, sillä julkisuusperiaate on toimintaa pääasiassa ohjaava oikeusperiaate ja koko julkisuuslain sääntelyn lähtökohta.

Osakeyhtiöllä tulee olla mahdollisuus ilman oikeusprosessia kyetä suojelemaan omaisuuttaan ja siten täyttää myös osakeyhtiölain veloitteet yhtiön edun tavoittelemiseksi. Inhouse-yhtiöiden tavoitteet ja olemassaolon tarkoitus perustuvat pääsääntöisesti omistaja-asiakkaiden laadukkaaseen, varmaan ja kustannustehokkaaseen palvelutuotantoon.

Inhouse-yhtiöitä, toisin kuin esimerkiksi valtion tai kuntien liikelaitoksia, ei ole alun perinkään perustettu sellaisiksi toimijoiksi, joita julkisuuslaki koskisi. Mikäli tämä muutetaan, joutuvat inhouse-yhtiöt muuttamaan toimintaansa sellaisiksi, että ne huomioivat julkisuuslain, eli inhouse-yhtiöiden kustannukset kasvaisivat tämän muutoksen johdosta. Inhouse-yhtiöiden liiketoiminnassa ei ole kyse hallintotoiminnasta. Hallinnon avoimuuden osalta tavoitteet voidaan saavuttaa muillakin tavoin kuin siten, että julkisuuslaki ulotetaan koskemaan inhouse-yhtiöitä. Inhouse-yhtiöiden avulla on pyritty ketteröittämään hankintoja ja lisäämään kustannustehokkuutta. Ulottamalla julkisuuslaki koskemaan inhouse-yhtiöitä, tämä ketteryys ja kustannustehokkuus menetetään. EU:ssa inhouse-yhtiöt ovat laajalti käytössä ja niiden edut on tunnustettu.

Turvallisuuden osalta on hyvä huomioida, että julkisuuslain soveltamisalaan voisi sen laajentamisen myötä tulla myös sellaisia julkisyhteisön määräysvallassa olevia yhteisöjä, jotka esimerkiksi tuottavat yhteiskunnalle tärkeitä palveluja ja hallinnoivat yhteiskunnan kriittistä infrastruktuuria. Tällaisten yhteisöjen osalta on tarkkaan arvioitava, suojaavatko ehdotetun lain salassapitoa koskevat säännökset harjoitettua toimintaa tarkoituksenmukaisella ja riittävällä tavalla tai onko toiminta luonteeltaan sellaista, joka voisi edellyttää perustellusta syystä poikkeamista joiltain osin yleislaista erityislailla. Siirtymäsäännöksissä säädettynä siirtymä-aikana tulee arvioida, tulisiko tällaiset yhtiöt rajata kokonaan tai joiltakin osin soveltamisalan laajentamisen ulkopuolelle. Soveltamisalaa koskevia poikkeamistarpeita voi olla myös muista perustelluista ja painavista syistä.

Monet inhouse-yhtiöt toimivat turvallisuuskriittisinä toimijoina ja ovat perustettu nimenomaan varautumisen ja toiminnan jatkuvuuden varmistamiseksi. Inhouse-yhtiöt ovat täyttämässä omistajiensa tarpeita ja heidän asettamiaan tavoitteita. Näin ollen ohjauksen näkökulmasta julkisyhteisöjen on verraten helpompi ohjata ja käyttää määräysvaltaa omistamiinsa yhtiöihin, kuin markkinatoimijoihin. Näin myös varmistetaan se, että turvallisuuden kannalta kriittiset toimijat ovat käytettävissä turvallisuusympäristön muuttuessa. Inhouse-yhtiöt mahdollistavat näin ollen tehokkaamman toiminnan turvallisuutta vaarantamatta. Koska inhouse-yhtiöitä ei kuitenkaan ole perustettu siten, että julkisuuslaki kokonaisuudessaan soveltuisi niiden toimintaan, on riskinä, että muutoksessa vaarantuisi myös inhouse-yhtiöiden turvallisuuskriittinen toiminta.

Jos julkisuuslain soveltamisalaa muutettaisiin mietinnössä ehdotetulla tavalla (Oikeusministeriön julkaisuja 2023:32, lakiehdotuksen 5 §), tulisi inhouse-yhtiöiden kaikkien asiakirjojensa osalta pohtia niiden julkisuus ja salassapito ja tällaiseen arviointiin nykyinen julkisuuslain 24 §:n luettelo on riittämätön.

Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen ei sisälly nykyiseen hallitusohjelmaan (Orpo 20.6.2023). Laajennus on pikemminkin vastoin hallitusohjelman kirjausta:

”Kaikkien kuntien toimintaedellytyksiä vahvistetaan jatkamalla normien purkamista nykyisestä kuntien tehtäväkentästä. Tarkoitusta varten hallitus käynnistää kuntien normituksen keventämisohjelman, johon kytketään kaikki kuntia ohjaava sektorilainsäädäntö soveltuvien osin. Kuntien toiminnan ja tehtävien mitoitus ja toteutustapojen yksityiskohtaista sääntelyä karsitaan.”

Tästä näkökulmasta on varsin hämmästyttävää, että ministeriö edelleen edistää soveltamisen laajentamista ottaen huomioon hallitusohjelman kirjauksen ja asiasta edellisellä lausuntokierroksella annetun palautteen.

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

-

Pitkänen Päivi
Kustos ry - Päivi Pitkänen, toiminnanjohtaja