

# Julkisuuslain ajantasaistaminen

Lausuntotiivistelmä

Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2025:4

# Julkisuuslain ajantasaistaminen

## Lausuntotiivistelmä

Oikeusministeriö Helsinki 2025

**Julkaisujen jakelu**

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston  
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-  
arkivet Valto

[julkaisut.valtioneuvosto.fi](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi)

Oikeusministeriö

CC BY-NC 4.0

ISBN pdf: 978-952-400-213-4

ISSN pdf: 2490-1172

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2025

## Julkisuuslain ajantasaistaminen Lausuntotiivistelmä

<b>Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2025:4</b>	<b>Teema</b>	Mietintöjä ja lausuntoja
<b>Julkaisija</b>	Oikeusministeriö	
<b>Tekijä/t Kieli</b>	Tiia Partanen ja Liisa Leppävirta suomi	<b>Sivumäärä</b> 146

### Tiivistelmä

Oikeusministeriön asettama työryhmä valmisteli toimeksiantonsa mukaisesti mietinnön julkisuuslain ajantasaistamiseksi. Oikeusministeriö järjesti mietinnöstä lausuntokierroksen lausuntopalvelu.fi -palvelussa 12.12.2023-16.2.2024. Ruotsinkielisen mietinnön lausuntoaikaa pidennettiin 18.4.2024 asti käännöksen viivästymisen vuoksi. Lausuntoa pyydettiin laajasti julkisuuslain soveltajilta ja esimerkiksi median edustajilta. Lausuntoja saatiin yhteensä 280.

Eniten lausuntopalautetta annettiin mietintöön sisältyneestä ehdotuksesta julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta. Palautteessa korostuu mietinnössä ehdotettujen soveltamisalan laajentamista koskevien lainkohtien tulkinnanvaraisuus. Soveltamisalaan kuuluvaksi ehdotettujen toimijoiden lausunnoissa korostui lain soveltamiseen liittyvä hallinnollinen taakka. Myös työryhmän mietintöön sisältyneestä uudesta ehdotuksesta julkisuuslain ja tietosuojasääntelyn yhteensovittamiseksi esitettiin paljon huomioita. Tämän lisäksi erityisesti julkisuuslakia soveltavat toimijat lausuiivat useista eri pykäliin tai niihin liittyviin perusteluihin liittyvistä yksityiskohtaisemmista kysymyksistä.

Merkittävässä määrässä lausunnoista katsottiin, että ajantasaistamista valmistelleen työryhmän tehtävänannon ulkopuolelle jäänyt julkisuuslain salassapitoperusteiden systemaattinen ja sisällöllinen tarkastelu tulisi tehdä mahdollisimman nopeasti. Useissa lausunnoissa katsottiin, että julkisuuslaki tulisi uudistaa kerralla kokonaisuutena eikä mietinnön ehdotuksia tulisi valmistella hallituksen esitykseksi ennen kuin salassapitoperusteet on arvioitu.

**Asiasanat** julkisuus, julkisuusperiaate, perusoikeudet, tietosuoja, hallinto-oikeus (oikeudenala), avoimuus

**ISBN PDF** 978-952-400-213-4 **ISSN PDF** 2490-1172

**Julkaisun osoite** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-213-4>

## Uppdatering av offentlighetslagen Sammandrag av utlåtandena

<b>Justitieministeriets publikationer, Betänkanden och utlåtanden 2025:4</b>		<b>Tema</b>	Betänkanden och utlåtanden
<b>Utgivare</b>	Justitieministeriet		
<b>Författare</b>	Tiia Partanen och Liisa Leppävirta		
<b>Språk</b>	finska	<b>Sidantal</b>	146

### Referat

En arbetsgrupp som tillsatts av justitieministeriet beredde i enlighet med sitt uppdrag ett betänkande om uppdatering av lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (offentlighetslagen). Justitieministeriet ordnade en remissbehandling om arbetsgruppens betänkande i tjänsten Utlåtande.fi från den 12 december 2023 till den 16 februari 2024. Eftersom översättningen dröjde förlängdes remisstiden för betänkandet på svenska till den 18 april 2024. Remissvar begärdes av ett stort antal aktörer som tillämpar offentlighetslagen och exempelvis av medierepresentanter. Det kom in sammanlagt 280 remissvar.

Det tema som mest lyftes fram i remissvaren var förslaget att utvidga offentlighetslagens tillämpningsområde. I svaren framhävs att de föreslagna bestämmelserna om utvidgning av tillämpningsområdet lämnar rum för tolkning. I svaren från de aktörer som enligt förslaget ska omfattas av tillämpningsområdet betonas framför allt den administrativa börda som tillämpningen av lagen orsakar. Många remissinstanser tog också upp arbetsgruppens förslag om samordning av offentlighetslagen och dataskyddslagstiftningen. Dessutom yttrade sig i synnerhet de aktörer som tillämpar offentlighetslagen om flera mer detaljerade frågor kring olika paragrafer eller motiveringarna till dem.

Ett betydande antal remissinstanser ansåg att man så snabbt som möjligt bör göra en systematisk översyn av innehållet i sekretessgrunderna i offentlighetslagen. Detta ingick inte i uppdraget för den arbetsgrupp som berett uppdateringen av offentlighetslagen. Flera remissinstanser förde fram att hela offentlighetslagen bör revideras på en gång och att förslagen i betänkandet inte bör beredas till en regeringsproposition förrän sekretessgrunderna har setts över.

**Nyckelord** offentlighet, offentlighetsprincipen, grundläggande fri- och rättigheter, dataskydd, förvaltningsrätt (rättsområde), öppenhet

**ISBN PDF** 978-952-400-213-4 **ISSN PDF** 2490-1172

**URN-adress** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-213-4>

## Update of the Act on the Openness of Government activities

### Summary of opinions

---

<b>Publications of the Ministry of Justice, Memorandums and statements 2025:4</b>	<b>Subject</b>	Memorandums and statements
<b>Publisher</b> Ministry of Justice, Finland		
<b>Author(s)</b> Tiia Partanen and Liisa Leppävirta	<b>Pages</b>	146
<b>Language</b> Finnish		

---

#### Abstract

A working group appointed by the Ministry of Justice prepared a report on the updating of the Act on the Openness of Government Activities in accordance with its mandate. The Ministry of Justice requested stakeholders to submit opinions and comments on the report in the Lausuntopalvelu.fi service between 12 December 2023 and 16 February 2024. The time limit for submitting comments on the Swedish-language report was extended until 18 April 2024 due to a delay in the translation. Opinions were requested from actors applying the Act on the Openness of Government Activities and media representatives, for example. A total of 280 opinions were received.

The consulted stakeholders commented most on the proposal to extend the scope of application of the Act on the Openness of Government Activities presented in the report. The comments highlighted the ambiguity of the proposed legislative provisions concerning the extension of the scope of application. Actors that are proposed to fall within the Act's extended scope of application paid attention to the administrative burden that the application of the Act would bring. Many consulted stakeholders also brought up the working group's proposal for the coordination of the provisions in the Act on the Openness of Government Activities and data protection legislation. Furthermore, especially actors applying the Act commented on several more specific questions related to the proposed sections or the rationale for them.

A significant number of the commentators stated that a systematic examination of the contents of the secrecy provisions laid down in the Act on the Openness of Government Activities should be carried out as soon as possible. This examination was excluded from the mandate of the working group. It was considered in several opinions that the entire Act on the Openness of Government Activities should be reformed at once and a government proposal based on the report should not be prepared before the secrecy provisions have also been assessed.

**Keywords** publicity, the principle of openness, fundamental rights, data protection, administrative law (field of law), transparency

---

<b>ISBN PDF</b>	978-952-400-213-4	<b>ISSN PDF</b>	2490-1172
-----------------	-------------------	-----------------	-----------

---

**URN address** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-213-4>

---

# Sisältö

<b>1</b>	<b>Lausuntokierros</b>	<b>8</b>
<b>2</b>	<b>Lain soveltamisalaa koskevat ehdotukset</b>	<b>9</b>
2.1	Johdanto	9
2.2	Ministeriöt	11
2.2.1	Soveltamisalan laajentaminen julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan ...	11
2.2.2	Soveltamisalan laajentaminen julkisyhteisön määräysvallassa oleviin yhteisöihin	13
2.3	Hyvinvointialueet ja sosiaali- ja terveydenhuollon alan toimijat	18
2.3.1	Soveltamisalan laajentaminen julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan ...	18
2.3.2	Soveltamisalan laajentaminen julkisyhteisön määräysvallassa oleviin yhteisöihin	21
2.4	Kunnat	26
2.4.1	Soveltamisalan laajentaminen julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan ...	26
2.4.2	Soveltamisalan laajentaminen julkisyhteisön määräysvallassa oleviin yhteisöihin	27
2.5	Valtionyhtiöt, erityistehtävayhtiöt ja valtion liikelaitokset	31
2.5.1	Soveltamisalan laajentaminen julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan ...	32
2.5.2	Soveltamisalan laajentaminen julkisyhteisön määräysvallassa oleviin yhteisöihin	34
2.6	Muut viranomaiset ja julkisuuslain soveltajat	44
2.7	Tuomioistuimet ja ylimmät laillisuusvalvojat	48
2.8	Ammattiliitot, keskusjärjestöt ja muut yhdistykset	51
2.9	Tutkijat ja tiedeyhteisö	57
2.10	Huomioita toimialoittain tai toimijaryhmittäin	60
2.10.1	Hankintalainsäädännön mukaiset sidosyksiköt	60
2.10.2	Maanpuolustus ja kansallinen turvallisuus	66
2.10.3	Energiayhtiöt, sähköverkot ja vesihuolto	67
2.10.4	Jätehuolto ja kierrätys	73
2.10.5	Kuntien elinkeino- ja kehitysyhtiöt	76
2.10.6	Vuokra- ja asumisoikeusasunnot	79
2.10.7	Koulutusala	82
2.10.8	Media ja avoimen tiedon järjestöt	86
2.10.9	Työeläke- ja vakuutusala	88
2.10.10	Maa- ja metsätalous, kalatalous sekä ympäristön- ja luonnonsuojelu	96
2.11	Salassapitoperusteiden riittävyys ja arviointitarve	98
2.11.1	Yleisiä huomioita arviointitarpeesta	98
2.11.2	Turvallisuus ja huoltovarmuus	100
2.11.3	Liikesalaisuudet	106
2.11.4	Toimialakohtaisia huomioita ja suhde muuhun sääntelyyn	108
2.11.5	Muita huomioita	111

2.12	Eräitä erityiskysymyksiä .....	113
2.12.1	Virkavastuu .....	113
2.12.2	Julkisuuslain soveltaminen julkisena hallintotehtävänä ja muut hallinnon yleislait .....	116
2.12.3	Tiedonhallintalaki ja arkistolaki .....	118
<b>3</b>	<b>Eräitä huomioita turvallisuusvaikutuksista</b> .....	<b>122</b>
<b>4</b>	<b>Lukukohtaiset huomiot</b> .....	<b>123</b>
4.1	1 Luku .....	123
4.2	2 Luku .....	127
4.3	3 Luku .....	129
4.4	4 Luku .....	130
4.5	5 Luku .....	137
4.6	6 Luku .....	138
4.7	7 Luku .....	140
4.8	8 Luku .....	143

# 1 Lausuntokierros

Oikeusministeriön asettama työryhmä valmisteli toimeksiantonsa mukaisesti mietinnön julkisuuslain (621/1999) ajantasaistamiseksi. Oikeusministeriö järjesti mietinnöstä lausuntokierroksen 12.12.2023–16.2.2024. Ruotsinkielisen mietinnön lausuntoaikaa pidennettiin 18.4.2024 asti käännöksen viivästymisen vuoksi. Lausuntoa pyydettiin laajasti julkisuuslain soveltajilta ja esimerkiksi tiedotusvälineiltä. Lausunto saatiin yhteensä 280 lausujalta.

Lausunnoissa eniten palautetta annettiin mietintöön sisältyneestä ehdotuksesta julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta. Lausuntotiivistelmässä on käsitelty yksityiskohtaisesti tätä palautetta. Tämän lisäksi erityisesti julkisuuslakia soveltavat toimijat lausuiivat useista eri pykäliin tai niihin liittyviin perusteluihin liittyvistä yksityiskohtaisemmista kysymyksistä. Lukukohtaiset huomiot on tässä tiivistelmässä esitetty hyvin tiiviisti.

Lausuntojen koko sisältöä ei ole toistettu yksityiskohtaisesti tässä tiivistelmässä. Annetut lausunnot löytyvät kokonaisuudessaan lausuntopalvelu.fi -palvelusta ja valtioneuvoston hankeikkunasta (OM083:00/2020). Lausumia on lyhennetty, ryhmitelty ja niiden kieliasua on yhtenäistetty. Lausumia on myös siirretty eri otsikoiden alle siten, että ne muodostaisivat yhtenäisen kokonaisuuden.

## 2 Lain soveltamisalaa koskevat ehdotukset

### 2.1 Johdanto

Mietinnössä ehdotetaan julkisuuslain soveltamisalan laajentamista kokonaisuudessaan julkisen hallintotehtävän hoitamiseen nykyisen julkisen vallan käyttöön rajautuvan soveltamisen sijaan. Lisäksi mietinnössä ehdotetaan julkisuuslain organisatorisen soveltamisalan laajentamista siten, että lakia sovellettaisiin julkisyhteisön, valtion liikelaitoksen tai julkisyhteisöjen yhteisessä määräysvallassa olevaan yhteisöön tai säätiöön ja näiden määräysvallassa oleviin tytäryhteisöihin ja tytärsäätiöihin siltä osin kuin ne harjoittavat muuta kuin kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa. Soveltamisalan laajentamista koskevasta ehdotuksesta on annettu runsaasti lausuntopalautetta ja se on saanut sekä kannatusta että vastustusta. Lausuntojen kannanotot jakaantuvat myös siten, että jotkin lausunnonantajat kannattavat julkisuuslain soveltamisalan laajentamista julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan, mutta vastustavat soveltamisalan laajentamista julkisyhteisön määräysvallassa oleviin yhteisöihin ja säätiöihin. Joissakin lausunnoissa ei selvästi vastusteta tai kannateta ehdotusta, mutta esitetään esimerkiksi tulkinnanvaraisuuksiin liittyviä huomioita.

Valtaosa ministeriöistä suhtautuu julkisuuslain soveltamisalan laajentamiseen julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan lähtökohtaisesti positiivisesti, kun taas soveltamisalan laajentamiseen julkisyhteisön määräysvallassa oleviin yhteisöihin suhtaudutaan ministeriöiden lausunnoissa selvästi kriittisemmin. Hyvinvointialueet ja sosiaali- ja terveydenhuollon alan toimijat suhtautuvat osin kriittisesti lain soveltamisalan laajentamiseen julkisen hallintotehtävän hoitamisessa, mutta ennen kaikkea nämä toimijat vastustavat soveltamisalan laajentamista julkisyhteisön omistuksessa tai määräysvallassa oleviin yhteisöihin ja säätiöihin. Kuntasektorilla soveltamisalan laajentamista julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan ei juurikaan vastustettu. Sen sijaan kuntasektorin lausuntopalaute painottuu ehdotukseen laajentaa julkisuuslain soveltamisala ulottumaan julkisessa omistuksessa tai muutoin määräysvallassa oleviin yhteisöihin tai säätiöihin ja näiden määräysvallassa oleviin tytäryhteisöihin ja tytärsäätiöihin. Tältä osin ehdotus herättää pääosin jyrkkääkin vastustusta kuntasektorilla. Valtionyhtiöiden, erityistehtäväyhtiöiden ja valtion liikelaitosten lausunnoissa kannanotot jakaantuvat sen suhteen, nähdäänkö soveltamisalan laajentaminen julkisen hallintotehtävän

hoitamiseen kokonaisuudessaan nykytilaa selkeyttävänä vai enemmän epäselvyyksiä aiheuttavana. Valtionyhtiöiden ja erityistehtäväyhtiöiden lausunnoissa melko yhdenmukaisesti vastustetaan julkisuuslain soveltamisalan laajentamista julkisyhteisön omistuksessa tai määräysvallassa oleviin yhteisöihin ja säätiöihin. Useissa lausunnoissa ehdotetaan yksittäisten tai tiettyä toimialaa edustavien valtionyhtiöiden ja erityistehtäväyhtiöiden rajaamista julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle eri perustein. Näiden lausunnonantajaryhmien lausuntopalautetta kuvataan tarkemmin jaksoissa 2.2–2.5.

Muut viranomaiset ja julkisuuslain soveltajat sekä ammattiliitot ja muut yhdistykset suhtautuvat ehdotettuun julkisuuslain soveltamisalan laajentamiseen pääosin myönteisesti, joskin esittävät tarkennusehdotuksia. Samoin tuomioistuimet ja ylimmät laillisuusvalvojat suhtautuvat julkisuuslain soveltamisalan laajentamiseen lähtökohtaisesti myönteisesti, mutta ottavat kantaa tulkinnanvaraisuuksiin ja soveltamisalan laajentamisesta seuraaviin vaikutuksiin, jotka tulee huomioida. Tutkijat ja tiedeyhteisö pitävät ehdotettua julkisuuslain soveltamisalan laajentamista hyvin perusteltuna. Näiden lausunnonantajien päähuomiot ehdotetusta julkisuuslain soveltamisalan laajenemisesta on koottu jaksoihin 2.6–2.9.

Lausuntotiivistelmän jaksossa 2.10 kuvataan lausuntopalautetta toimialoittain ja toimijaryhmittäin. Lausunnoissa, jotka edustavat hankintalainsäädännön mukaisten sidosyksikköjen, maanpuolustuksen ja kansallisen turvallisuuden, energiayhtiöiden, sähköverkköjen ja vesihuollon, jätehuollon ja kierrätyksen, kuntien elinkeino- ja kehitysyhtiöiden, vuokra- ja asumisoikeusasuntojen, koulutusalan, työeläke- ja vakuutusalan, maa- ja metsätalouden, kalatalouden sekä ympäristön- ja luonnonsuojelun näkökulmaa suhtaudutaan julkisuuslain soveltamisalan laajentamiseen pääosin kriittisesti, joskin myös positiivisia kannanottoja löytyy. Sen sijaan median ja avoimen tiedon järjestöjen lausunnoissa julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen saa vahvaa kannatusta.

Lisäksi lausunnoissa lausuntopyynnön mukaisesti esitetään huomioita salassapitoperusteiden riittävydestä ja arviointitarpeesta, mikäli julkisuuslain soveltamisalaa ehdotetulla tavalla laajennettaisiin. Näitä salassapitoperusteita koskevia huomioita kuvataan tiivistelmän jaksossa 2.11. Lausuntopalautteessa toistuvia muita aiheita ovat virkavastuuseen liittyvät kysymykset, kysymys julkisuuslain soveltamisesta julkisena hallintotehtävänä sekä julkisuuslain suhde julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettuun lakiin (906/2019), jäljempänä *tiedonhallintalaki*, ja arkistolakiin (831/1994). Näitä huomioita on koottu jaksoon 2.12.

## 2.2 Ministeriöt

### 2.2.1 Soveltamisalan laajentaminen julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan

Yleisesti suurin osa ministeriöistä suhtautuu julkisuuslain soveltamisalan laajentamiseen julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan lähtökohtaisesti positiivisesti, mutta lausunnoissa korostuu huoli julkisen hallintotehtävän käsitteen tulkinnanvaraisuudesta.

*Valtioneuvoston kanslia* ja *ulkoministeriö* katsovat, että soveltamisalan laajentaminen julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan selventäisi nykyistä soveltamisalaa. *Valtioneuvoston kanslia* edelleen toteaa, että erityislaeilla on mahdollistettu nykyäänkin julkisuuslain soveltaminen yhteisöihin, jotka hoitavat julkista hallintotehtävää. *Ulkoministeriö* pitää hyvänä, että julkisuusperiaatteen toteutuminen ei riippuisi jatkossa tehtävän organisointitavasta. *Ulkoministeriö* myös pitää soveltamisalan laajentamista julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan nykyistä asiantilaa selkeyttävänä siitä huolimatta, että julkisen hallintotehtävän käsite ei ole kaikilta osin tarkkarajainen. *Ulkoministeriö* nostaa kuitenkin esille eräät poikkeukselliset tilanteet koskien tehtäviä, jotka voidaan ulkomaalaislain (301/2004) mukaan ulkoistaa ulkoiselle palveluntarjoajalle (PeVL 55/2010 vp). *Ulkoministeriö* tulkitsee lausunnossaan, että mietinnössä esitetty lähtökohta julkisuuslain soveltamisesta julkisten hallintotehtävien hoitamisessa ja siitä tarvittaessa säädettävät poikkeukset erityislainsäädännössä tarkoittanee sitä, että ulkomaalaislaissa säädettyjen tehtävien osalta tulisi arvioida ja säätää erikseen, mikäli julkisuuslakia ei sovellettaisi ulkoisen palveluntarjoajan toimintaan.

*Liikenne- ja viestintäministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, valtiovarainministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, ympäristöministeriö ja opetus- ja kulttuuriministeriö* korostavat julkisen hallintotehtävän käsitteen tulkinnanvaraisuutta, etenkin käytännön soveltamisen näkökulmasta, sekä peräänkuuluttavat tarvetta tarkentaa niiden toimijoiden joukkoa, jotka hoitavat julkista hallintotehtävää. *Sosiaali- ja terveysministeriö* toteaa olevan haastavaa määritellä täsmällisesti, miltä osin toiminta on osa julkisen hallintotehtävän hoitamista. Vaikka julkista hallintotehtävää hoitavien toimijoiden on lähtökohtaisesti kyettävä tämä tunnistamaan, julkisuuslain sääntelyn soveltaminen nostanee tämän kysymyksen esille aiempaa tarkkarajaisempaa määrittelyä vaativalla tavalla. Tulkinnanvaraisuudesta ja siihen liittyvistä haasteista johtuen ehdotuksen tavoitteeksi asetettu sääntelyn selkeyttäminen ei toteudu soveltamisalan laajentamista koskevan sääntelyn osalta. *Työ- ja elinkeinoministeriö* pitää selkeämpänä soveltamisedellytyksenä julkisen vallan käyttämistä julkisen hallintotehtävän käsitteen avoimuudesta ja siihen liittyvistä tulkintavaikeuksista johtuen. Julkisen vallan käytön osalta päätelmiä

on pystytty tekemään esimerkiksi siitä, onko toimintaa koskeva lakiesitys käsitelty perustuslakivaliokunnassa. On tärkeää, että toimijoille pystytään osoittamaan riittävän selkeästi, onko heihin tarkoitus soveltaa julkisuuslakia vai ei, mikäli ehdotettuun soveltamisalan laajennukseen päädytään. *Valtiovarainministeriö* toteaa, että lain soveltamisalan tulisi olla mahdollisimman selkeä ja tarkkarajainen, joten vastaavasti julkisten hallintotehtävien tulee olla selkeitä ja tarkkarajaisia. Vaikutusten arvioinnissa olisi siksi käytävä läpi julkiset hallintotehtävät ja näitä koskeva sääntely sekä arvioitava julkisuuslain soveltamisen vaikutusta tehtävää hoitavan tahon toiminnassa. *Opetus- ja kulttuuriministeriön* näkemyksen mukaan julkista hallintotehtävää hoitavien toimijoiden kirjoa olisi ollut hyvä kuvata edes esimerkinomaisesti. *Ympäristöministeriön* mukaan julkiset hallintotehtävät tulisi kartoittaa ja määritellä selkeästi, jotta lain soveltamisalasta ei olisi epäselvyyttä. *Maa- ja metsätalousministeriö* näkee keskeisenä ongelmana, ettei julkisten hallintotehtävien hoitamista eri hallinnonaloilla ole kuvattu HE-luonnoksessa. *Maa- ja metsätalousministeriön* mukaan olisi tullut esittää julkisia hallintotehtäviä koskeva nykytilan kuvaus ja sen perusteella arvioida, mihin organisaatioihin laajempi julkisuuslain soveltaminen on perusteltua. HE-luonnoksen liitteenä olisivat sitten voineet olla ne lakiehdotukset, joilla julkisuuslain soveltaminen olisi laajennettu koskemaan organisaatioita koko julkisen hallintotehtävän hoitamisen osalta.

*Maa- ja metsätalousministeriö* vastustaa soveltamisalan laajentamista julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan. Ministeriö toteaa, että sen hallinnonalan asioissa vaihtoehto laajentaa julkisuuslain soveltamisala kaikkeen julkisen hallintotehtävän hoitamiseen koskee julkisoikeudellisia yhdistyksiä kuten paliskuntia, Paliskuntain yhdistystä, riistanhoitoyhdistyksiä ja kalatalousalueita sekä Maatalousyrittäjien eläkelaitosta (Mela). *Maa- ja metsätalousministeriö* ei pidä kannatettavana sitä, että näiden toimijoiden tehtävien hoitamiseen sovellettaisiin julkisuuslakia nykyistä laajemmin. *Maa- ja metsätalousministeriö* toteaa, että esimerkiksi Melan, Eläketurvakeskuksen ja eläkeasioita hoitavien yksityisten organisaatioiden osalta julkisuuslain soveltaminen tulisi rajoittaa vain julkisen vallan käyttöön. *Maa- ja metsätalousministeriön* mukaan julkisoikeudellisille yhdistyksille on tyypillistä, että tehtäviä hoidetaan ilman juristeja, eikä yhdistyksillä ole taloudellisia resursseja oikeudellisten palvelujen hankkimiseen julkisuusasioiden hoitoon. *Maa- ja metsätalousministeriö* kertoo lausunnossaan, että käytännössä tietopyyntöjen kohteena on hyvin laajojakin tietoaaineistoja. Kun julkisuuslaki on osoittautunut viranomais-sakin hankalaksi soveltaa, on ministeriön mukaan todennäköistä, että soveltaminen on vielä vaikeampaa yhdistyksissä, joissa ei pääsääntöisesti nykyisin sovelleta julkisuuslakia. Lisäksi Melan saama budjettirahoitus on jo nykyisin selvitetävissä valtion talousarviosta. *Maa- ja metsätalousministeriö* toteaa, että julkisen hallintotehtävän hoitamiseen liittyvät erityispiirteet voitaisiin huomioida erityislainsäädännössä, mutta ministeriön tulkinnan mukaan ehdotettu sääntelymalli nostaisi kynnyksen erityislainsäädännön tekemiseen erittäin korkeaksi.

## 2.2.2 Soveltamisalan laajentaminen julkisyhteisön määräysvallassa oleviin yhteisöihin

Yleisesti ottaen soveltamisalan laajentamiseen julkisyhteisön määräysvallassa oleviin yhteisöihin suhtaudutaan ministeriöiden lausunnoissa selvästi kriittisemmin kuin soveltamisalan laajentamiseen julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan.

*Valtioneuvoston kanslia* vastustaa julkisuuslain soveltamisalan laajentamista kategorisesti valtion omistussuuteen perustuen. Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen on perusteltua rajata tapauksiin, joissa on kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta tai julkisen vallan käytöstä. Soveltamisalan laajentaminen voisi olla perusteltua säätää erikseen ulottumaan sellaiseen valtio-omisteiseen yhtiöön, joka hoitaa lainsäädäntöön perustuen tiettyä julkiseen hallintotehtävään rinnastuvaa erityistehtävää eikä toimi avoimilla kilpailluilla markkinoilla. Kyseeseen voisivat tulla esimerkiksi julkisen tahon rahoittamat projektiyhtiöt, kuten Länsi-Metro Oy, joiden toiminta perustuu merkittävään julkisten varojen käyttöön ja jotka eivät toimi avoimilla markkinoilla.

*Työ- ja elinkeinoministeriön* mukaan valtion omistamien erityistehtävayhtiöiden osalta olisi järkevintä säätää julkisuuslain soveltamisesta kunkin yhtiön erityislaeissa. Toisaalta *työ- ja elinkeinoministeriö* pitää julkisia hankintoja koskevan sääntelyn ja läpinäkyvyyden näkökulmasta ehdotettua muutosta julkisuuslain soveltamisalan osalta kannatettavana asiana, joka muun muassa edistäisi julkisten varojen käytön läpinäkyvyyttä ja voisi ehkäistä korruptiota.

*Maa- ja metsätalousministeriön* mukaan julkisuuslain soveltaminen tulisi ratkaista tapauskohtaisesti. *Maa- ja metsätalousministeriö* pitää ylipäänsä erikoisena, että julkisuuslakia sovellettaisiin yksityisiin, kun kyseessä ei ole edes julkisen hallintotehtävän hoitaminen. *Maa- ja metsätalousministeriö* muun muassa arvioi, että julkisuussääntelyn ei ole tarpeen ulottua yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluita, eli SGEI-velvoitetta, toteuttavaan tahoon vaan riittävänä voitaisiin pitää, että SGEI-velvoitetta koskevat asiakirjat ovat saatavilla asianomaisen tehtävän antaneen julkisyhteisön kautta.

*Sosiaali- ja terveysministeriön* näkemyksen mukaan muun muassa Alko Oy:n toiminta, joka on suoraan kuluttaja-asiakkaille kohdistuvaa markkinaehtoisesti tapahtuvaa alkoholijuomien vähittäismyyntitoimintaa, ei ole luonteeltaan sellaista, että julkisuuslain soveltaminen sen toimintaan olisi erityisesti perusteltua, varsinkin huomioiden julkisuuslain soveltamisesta aiheutuva erityinen hallinnollinen taakka. *Sisäministeriö* toteaa samankaltaisia kysymyksiä liittyvän myös Veikkaus Oy:öön ja sen toimintaan valtion erityistehtävayhtiönä.

*Valtiovarainministeriö* katsoo, että kriittiseen infrastruktuuriin liittyviä tehtäviä hoitavat yhtiöt, kuten ministeriön omistajaohjauksessa olevat *Fingrid Oyj* ja *Gasgrid Finland Oy*, tulee tässä kohtaa jättää julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle. Yhtiöt ovat osa yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa määriteltyä kriittistä infrastruktuuria, jota koskevien asioiden turvaaminen on välttämätöntä taata ilman tulkinnallisuutta. *Valtiovarainministeriö* tuo myös esiin, että edellä mainitut yhtiöt ovat luonteeltaan erilaisia suhteessa tavanomaisiin valtion omistuksessa oleviin yhtiöihin. Soveltamisalan laajentamisen tavoitteet tulevat näiden yhtiöiden näkökulmasta huomioiduksi jo nykyisellään yhtiöitä koskevassa muussa lainsäädännössä ja käytännöissä.

*Ulkoministeriön* mukaan julkisuuslain säännöksissä ja perustelutekstissä olisi syytä erityistehtävayhtiöiden tarkoituksenmukaisen toiminnan varmistamiseksi mahdollistaa erityistehtävayhtiöiden asiakirjojen salassapito silloin, kun toimintaan ei liity julkisten hallintotehtävien hoitamista. Lisäksi ulkoministeriö pitää tärkeänä, että julkisuuslaki mahdollistaa salassapitoa koskevien säännösten sijoittamisen erityislainsäädäntöön erityistehtävayhtiöiden osalta, vaikka lähtökohta onkin ollut, että salassapidosta säätämisestä pidättäydytään erityislainsäädännössä.

### **Huomiot rajauksesta kilpailuilla markkinoilla toimimisen osalta**

*Ulkoministeriön*, *työ- ja elinkeinoministeriön* ja *valtioneuvoston kanslian* lausunnoissa pidetään hyvänä, että sääntelyn piiriin ei kuuluisi taloudellinen toiminta, jota harjoitetaan kilpailutilanteessa markkinoilla. Tämä mahdollistaisi jatkossakin julkisomisteisten yhteisöjen toimimisen kilpailuneutraalisti avoimilla kilpailuilla markkinoilla. Esimerkiksi *ulkoministeriön* hallinnonalaan kuuluva, valtion erityistehtävayhtiö *Finnfundin* (Teollisen yhteistyön rahasto Oy) yksityiseen rahoitusliiketoimintaan sisältyy luottamuksellisia asiakirjoja, joiden tuleminen julkisuuslain soveltamisalan piiriin saattaisi vaarantaa luottamusta *Finnfundin* rahoitusmarkkinoilla. Vastaavasti *työ- ja elinkeinoministeriö* toteaa, että Suomen Teollisuussijoitus Oy:n toiminnan siirtäminen julkisuuslain soveltamisalan piiriin tekisi yhtiön perustehtävän hoitamisen mahdottomaksi. Yhtiö kuitenkin toimii markkinaehtoisesti, eikä ehdotetulla soveltamisalan laajenuksella arvioida olevan vaikutuksia yhtiöön. *Työ- ja elinkeinoministeriö* pitää myös hyvänä, että soveltamisalan laajenus perustuu kilpailulakiin (948/2011) jo sisältyvälle kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan käsitteelle, sillä uuden käsitteen luominen olisi saattanut lisätä väärinkäsityksiä ja aiheuttaa tulkintaongelmia. *Valtioneuvoston kanslian* mielestä se, etteivät julkisomisteiset pörssiyhtiöt kuuluisi jatkossakaan soveltamisalan piiriin, tulisi ilmetä suoraan pykälän sanamuodosta eikä vain perusteluista, jolloin asiassa ei jäisi tulkinnanvaraisuutta.

Muutoin ministeriöiden lausunnoissa korostuvat etenkin taloudellisen toiminnan käsitteeseen liittyvät tulkintavaikkeudet ja haasteet sen arvioimisessa, tapahtuuko toiminta kilpailluilla markkinoilla.

*Ympäristöministeriön* mukaan määritelmä jää epäselväksi, vaikka sitä pyritäänkin selventämään säännöskohtaisissa perusteluissa. Jää yksittäistapauksellisesti arvioitavaksi, mikä on toimintaa, joka vastaa läheisesti viranomaistoimintoja tai jolla on muutoin yleisen edun mukainen tarkoitus. *Maa- ja metsätalousministeriön* mukaan esityksestä ei välity selkeää kuvaa organisaatioista, jotka tulisivat julkisuuslain soveltamisalaan siksi, että ne ovat julkisyhteisöjen määräysvallassa olevia yhteisöjä. *Työ- ja elinkeinoministeriö* pitää ehdotettua lainkohtaa vaikeaselkoisena ja tulkinvaraisena, jonka soveltaminen on varmasti haastavaa. *Työ- ja elinkeinoministeriö* esittää yksityiskohtaisten perustelujen selkeyttämistä tarkemmin sidosyksiköiden osalta. Sääntely voi olla haastavaa etenkin pienemmille hankintayksiköille. Sääntelyn tulisi olla niin selkeää, että hankintayksiköllä on tosiasialliset mahdollisuudet ja edellytykset ymmärtää, tuleeko sen soveltaa julkisuuslain velvoitteita. *Työ- ja elinkeinoministeriö* ja *valtiovarainministeriö* katsovat, että käytännön soveltamistilanteiden hahmottamiseksi hallituksen esityksen perusteluihin olisi ylipäänsä syytä kuvata tarkemmin ja esimerkein säännöksen soveltamista käytännössä.

*Valtiovarainministeriön* ja *liikenne- ja viestintäministeriön* näkemyksen mukaan ehdotettu rajausta perustuen ”muuhun kuin kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaan taloudelliseen toimintaan” osoittautuu todennäköisesti vaikeaselkoiseksi ja soveltaminen epäyhdenmukaiseksi. *Liikenne- ja viestintäministeriö* toteaa, että epäselvyydestä aiheutunee viivettä tietopyyntöjen käsittelyssä. *Valtiovarainministeriö* ja *sosiaali- ja terveysministeriö* toteavat taloudellisen toiminnan käsitteen olevan peräisin EU:n kilpailuoikeudellisesta kilpailuneutraliteettia ja valtiontukia koskevasta sääntelystä ja se on siten lähtökohdiltaan tarkoitettu nyt käsillä olevasta lainsäädännöstä poikkeavaan sääntelyyn. Viime kädessä käsitteen tulkintaa määrittää Euroopan unionin tuomioistuimien oikeuskäytännössään. *Valtiovarainministeriö* ja *valtioneuvoston kanslia* pitävät viittausta kilpailulain 30 d §:n 1 momenttiin tulkinvaraisena ja sen suhdetta esimerkiksi kuntalain (410/2015) sääntelyyn epäselvänä. *Valtiovarainministeriö* ja *sisäministeriö* huomauttavat, että eriyttämisveloitteen toteuttamiseen on liittynyt haasteita siinä, kykenevätkö toimijat tunnistamaan laissa tarkoitettua kilpailullista toimintaa. *Ulkoministeriö* katsoo, että kilpailulain 30 d §:n kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan edellytysten täyttyminen saattaa olla yksittäistapauksissa epäselvää joidenkin valtion erityistehtäväyhtiöiden, kuten Finnfundin, osalta. Rajanveto saattaisi aiheuttaa valtion erityistehtäväyhtiöille oikeusvarmuuden kannalta haasteellisia tilanteita.

*Valtioneuvoston kanslia* katsoo, että kuvailua siitä, mitä säännöksessä tarkoitetaan taloudellisella toiminnalla ja kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvalla toiminnalla olisi hyvä vielä täsmentää, koska viittaus kuntalain 126 §:ään ei ole erityisen hyvin soveltamisalaa kuvaileva. *Valtioneuvoston kanslian* näkemyksen mukaan taloudellisen toiminnan harjoittamiseksi kilpailuilla markkinoilla tulisi katsoa myös toiminta kilpailulle avoimilla markkinoilla, joilla kuitenkin ei vielä käytännössä ole kilpailua, esimerkkinä VR Group kaukoliikenne. Perusteluissa tulisi ottaa kantaa nimenomaisesti tähän tilanteeseen. *Työ- ja elinkeinoministeriö* myös katsoo, että jatkovalmistelussa olisi perusteltua arvioida tarkemmin tilanteita, joissa toiminta on luonteeltaan taloudellista, mutta ei tapahdu kilpailutilanteessa markkinoilla, esimerkiksi yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien SGEI-palvelujen tuottamisen yhteydessä. Olisi mahdollista, että julkisomisteisen toimijan tuottama SGEI-palvelu kuuluisi julkisuuslain soveltamisalaan, kun taas yksityisen toimijan tuottamana se ei kuuluisi. Julkisuuslain soveltamisesta aiheutuvat kustannukset voisivat tällaisissa tilanteissa heikentää julkisomisteisen toimijan kilpailukykyä.

### **Huomiot hallinnollisesta taakasta ja kilpailuneutraliteetista**

Ministeriöiden lausunnoissa painottuu julkisuuslain soveltamisesta koituva hallinnollisen taakan ja kustannusten lisääntyminen sekä niistä koituvat vaikutukset kilpailuneutraliteettiin. *Valtioneuvoston kanslia* summaa, että julkisuuslain soveltaminen edellyttäisi muun muassa tiedon- ja asianhallintajärjestelmien käyttöönottoa ja ylläpitoa, asiantuntijarekrytointeja ja henkilöstön kouluttamista. *Opetus- ja kulttuuriministeriö* tuo esiin, että erityisesti pienille yksityisille toimijoille hallinnollinen taakka voi olla suuri ja julkisuuslain soveltamisen laajentaminen julkisyhteisön määräysvallassa oleviin yhtiöihin voi vaikuttaa myös julkisyhteisöjen talouteen yhtiöiden kustannusten noustessa. *Työ- ja elinkeinoministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö* ja *valtioneuvoston kanslia* korostavat mahdollista vaikutusta kilpailuneutraliteettiin, koska julkisuuslain soveltamisesta – joka voi olla erityisen haastavaa, kun osa toiminnanharjoittajan toiminnasta kuuluu soveltamisalan piiriin ja osa ei – aiheutuu ylimääräistä hallinnollista taakkaa ja kustannuksia, jotka voivat siirtyä palvelujen tai tuotteiden hintoihin. Julkisuuslain soveltaminen todennäköisesti myös vaikuttaa haitallisesti yhtiöiden houkuttelevuuteen sopimuskumppanina. *Valtiovarainministeriö* pyytää siksi jatkovalmistelussa selvittämään, onko ehdotettu ratkaisu kokonaisuuden ja tavoitellun päämäärän kannalta paras mahdollinen.

## Huomiot vaikutusarvioinnista ja vaihtoehtoisista ratkaisuista

*Sosiaali- ja terveysministeriö ja puolustusministeriö* toteavat, että soveltamisalan laajentumisen vaikutuksia on tässä vaiheessa vaikea arvioida. *Maa- ja metsätalousministeriö* pitää julkisuuslain soveltamisalan laajentamista koskevaa taustaselvitystä puutteellisena ennen kaikkea siksi, että esityksestä ei välity, mitä toimijoita ja millä tavalla ehdotettu sääntely koskisi.

*Liikenne- ja viestintäministeriö, ympäristöministeriö, sisäministeriö ja valtioneuvoston kanslia* katsovat, että soveltamisalan laajentamisen vaikutuksia julkisia hallintotehtäviä hoitaville toimijoille ja julkisomisteisille yhteisöille tulisi arvioida lisää ja tarkemmin. *Valtioneuvoston kanslia* toteaa muun ohella, että soveltamisalan laajentamisen vaikutuksia valtion yhtiöomistuksen arvoon tulisi myös selvittää. *Valtiovarainministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön* mielestä ratkottavan ongelman laajuus sekä tavoitteet, joita soveltamisalan muutoksella tavoitellaan, jäävät osin epäselviksi. Erityisesti *valtiovarainministeriö* lausuu tarpeesta täsmentää soveltamisalan laajentamista koskevan ehdotuksen vaikutusten arviointia. *Valtiovarainministeriön* mukaan tulisi arvioida täsmällisemmin sitä, saadaanko ehdotetulla soveltamisalan muutoksella aikaan tavoiteltuja vaikutuksia. Lisäksi tulisi arvioida, miksi julkisuuslakia sovellettaisiin vain joihinkin yhtiön toimintoihin sekä pyrkiä selvittämään mahdollisia tilanteita, joissa sinänsä soveltamisalaan tarkoitettu toimija voisi jäädä soveltamisalan ulkopuolelle esimerkiksi omistus- tai sopimusjärjestelyiden seurauksena.

Ministeriöiden lausunnoissa nostetaan esille myös tarve harkita vielä vaihtoehtoisia ratkaisuja. *Valtiovarainministeriön, maa- ja metsätalousministeriön ja valtioneuvoston kanslian* mukaan jatkovalmistelussa tulisi vielä käsitellä vaihtoehtoisia ratkaisuja. *Valtioneuvoston kanslia* kannattaa vaihtoehtona sitä, että julkisuusperiaatteen toteutumista edistettäisiin viestintävelvoitteiden sekä viranomaisia sitovien yhtiöittämissä liittyvien ohjeistuksien kautta. Valtio-omisteiset yhtiöt viestittävät nykykäytännönkin mukaan riittävän avoimesti toiminnastaan. Yhtiöiden avoimuuden ja tiedonkulkuun on kiinnitetty huomiota mm. hyvää hallintotapaa koskevissa ohjeissa ja valtionyhtiöitä koskevissa valtioneuvoston periaatepäätöksissä. Omistajaohjauksesta vastaavilla viranomaisilla on riittävän monipuoliset tiedot yhtiöistään toteuttamaan niille kuuluvat ohjaustehtävät. *Valtiovarainministeriö* katsoo, että valtionyhtiöiden osalta soveltamisalan laajentamisen perusteena olevia tavoitteita voidaan osin toteuttaa omistajaohjauksen keinoin ja kuntasektorilla julkisuusperiaatteen toteutumista voidaan edistää kuntien konserniohjeiden ja viestinnän avulla. *Maa- ja metsätalousministeriön* mukaan julkisuuslain soveltaminen tulisi ratkaista tapauskohtaisesti ja julkisyhteisöjen määräysvallassa olevien yhteisöjen ja säätiöiden osalta ratkaisu tietojensaannista tulisi tapahtua omistajaohjauksesta koskevan lainsäädännön kautta. *Valtiovarainministeriö* sekä *opetus- ja kulttuuriministeriö*

huomauttavat, että merkittävä osa yhtiöitä koskevista olennaisista asiakirjoista on jo tällä hetkellä määräysvaltaa käyttävän julkisyhteisön asiakirjoina julkisuuslain piirissä.

## 2.3 Hyvinvointialueet ja sosiaali- ja terveydenhuollon alan toimijat

Hyvinvointialueista lausuntonsa ovat antaneet *Vantaan ja Keravan hyvinvointialue*, *Satakunnan hyvinvointialue*, *Keski-Pohjanmaan hyvinvointialue*, *Keski-Suomen hyvinvointialue*, *Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue*, *Päijät-Hämeen hyvinvointialue*, *Pirkanmaan hyvinvointialue*, *Kainuun hyvinvointialue*. Hyvinvointialueet yleisesti tunnistavat julkisuuslain soveltamisalan laajentamisen yhteyden muun muassa hallinnon avoimuuden ja hyvän hallinnon toteutumiseen sekä julkisten varojen käytön valvontaan. Lausunnonantajat pääasiassa suhtautuvat kuitenkin kriittisesti ehdotettuun soveltamisalan laajentamiseen johtuen ennen kaikkea tulkinnallisista epäselvyyksistä, aiheutuvasta hallinnollisesta taakasta ja taloudellisista vaikutuksista, joita ei ole lausunnonantajien mukaan riittävästi selvitetty.

Sosiaali- ja terveydenhuollon alan näkökulmista lausuvat myös *Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy*, *Työ ja Terveys ry* ja *SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry*.

### 2.3.1 Soveltamisalan laajentaminen julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan

Hyvinvointialueiden ja Hyvil Oy:n lausunnoissa painottuu julkisen hallintotehtävän käsitteellinen tulkinnanvaraisuus. Julkisen hallintotehtävän määritelmän epätasällisuuden ja siitä aiheutuvat tulkintahaasteet sosiaali- ja terveydenhuollossa nostavat lausunnoissaan esiin *Vantaan ja Keravan hyvinvointialue*, *Satakunnan hyvinvointialue*, *Keski-Pohjanmaan hyvinvointialue*, *Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue*, *Päijät-Hämeen hyvinvointialue*, *Pirkanmaan hyvinvointialue*, *Kainuun hyvinvointialue*, *Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy* ja jossain määrin myös *SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry*. *Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue* ja *Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy* muun muassa toteavat, että julkisesti rahoitetut ja julkisen vallan järjestämisvastuulla olevat lakisääteiset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ovat julkisia hallintotehtäviä, jotka tulisivat ehdotuksen mukaan julkisuuslain soveltamisalan piiriin. Epäselvää kuitenkin on, kuuluvatko sosiaali- ja terveydenhuollon tukipalvelut julkisuuslain soveltamisalan piiriin. *Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy* nostaa myös esiin, että lainvalmistelun jatkotyössä tulisi huomioida, että jo voimassa olevan lain mukaan

julkisuuslakia sovelletaan yksityisiin sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoihin silloin, kun ne hoitavat sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) mukaisia tehtäviä.

*Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue* lausuu kannattavansa julkisuuslain soveltamisalan laajentamisen osalta nykytilan säilyttämistä ja toteaa, että soveltamisalan laajentamisella olisi merkittävä vaikutus sosiaali- ja terveydenhuollon sektorille. *Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen* näkemyksen mukaan mietinnössä jää epäselväksi, miksi julkisuuslain soveltamisalaa tulisi laajentaa sosiaali- ja terveydenhuollon sektorilla julkisen hallintotehtävän osalta ja mitä hyötyjä tällä saavutettaisiin. *Pirkanmaan hyvinvointialue* katsoo, että tulisi määritellä, mitkä julkista hallintotehtävää hoitavien yksityisten toimijoiden hallintotehtävät tai näihin liittyvät tiedot ovat sellaisia, joiden sisällöstä olisi avoimuuden ja läpinäkyvyyden takia syytä saada tietoja julkisuuslain perusteella. Vaihtoehtoisesti perustellumpaa on julkisen vallan käyttöön perustuvan nykytilan säilyttäminen. Samaan tapaan *Vantaan ja Keravan hyvinvointialue* esittää pohdittavaksi, tulisiko laissa määrittää ne julkiset hallintotehtävät, joihin julkisuuslakia sovelletaan. *Päijät-Hämeen hyvinvointialue* toteaa, että soveltamisalan laajentaminen julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan tuskin edistäisi tavoitetta selkeyttää julkisuuslakia. *Satakunnan hyvinvointialue* toteaa julkisuuslain soveltamisalan useissa yhteyksissä jäävän lopulta oikeuskäytännön varaan, jonka muodostuminen vie aikaa.

*Kainuun hyvinvointialue* painottaa, että julkisen hallintotehtävän käsitettä ei voi jättää tulkinnanvaraiseksi, koska velvoitteiden laiminlyömisestä seuraisi mietinnössä esitetty rikosoikeudellinen vastuu. Kuten mietinnössäkin on todettu, toimijan tulee kyetä julkista hallintotehtävää koskevan lainsäädännön ja esitöiden perusteella arvioimaan, miltä osin se hoitaa julkista hallintotehtävää. Julkisuuslain tulisi uudistuksen myötä pyrkiä määrittelemään yksiselitteisesti julkisen hallintotehtävän käsite tai ne julkiset hallintotehtävät, jotka kuuluvat lain soveltamisalaan. *Hyvinvointialueyhdistö Hyvil Oy* pitää tärkeänä sen määrittelemistä, mikä on julkinen hallintotehtävä ja toteaa sääntelyn edellyttävän, että toimijoiden tulisi tunnistaa julkista hallintotehtävää koskevan lainsäädännön avulla, mitkä ja miltä osin sen asiakirjat liittyvät sille lailla tai lain nojalla annetun julkisen hallintotehtävän hoitamiseen. Julkisen hallintotehtävän vakiintuneen määritelmän puuttuessa voi toimijoiden olla haasteellista tunnistaa, milloin asiakirjat koskevat hallintotehtävän hoitoa ja milloin ei.

*SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry* sen sijaan pitää julkisuuslain soveltamisalan laajentamista kaikkiin julkista hallintotehtävää hoitaviin toimijoihin loogisena ratkaisuna. Vaikka julkinen hallintotehtävä on käsitteenä jossain määrin täsmennyksen tarpeeseen, se on jo käytössä useissa muissa laeissa. Kyseisten lakien esitöiden lisäksi apua käsitteen tulkitsemiseen löytyy muun muassa perustuslakivaliokunnan

lausuntokäytännöstä, laillisuusvalvontakäytännöstä ja tuomioistuinten ratkaisukäytännöstä. On syytä kuitenkin varmistaa, entistä paremmin, että toimija kykenee julkista hallintotehtävää koskevan lainsäädännön ja sen esitöiden perusteella arvioimaan, miltä osin se hoitaa julkista hallintotehtävää.

## Huomiot hallinnollisesta taakasta ja kustannuksista

Lähes kaikkien hyvinvointialueiden lausunnoissa korostuu se, että julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen aiheuttaisi kuormitusta lisääntyvänä hallinnollisena taakkana ja kustannuksina. Tästä ovat lausuneet *Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue*, *Vantaan ja Keravan hyvinvointialue*, *Keski-Pohjanmaan hyvinvointialue*, *Keski-Suomen hyvinvointialue*, *Satakunnan hyvinvointialue*, *Pirkanmaan hyvinvointialue*, *Päijät-Hämeen hyvinvointialue*, *SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry*. *Satakunnan hyvinvointialue* tuo esiin, että hyvinvointialue julkisyhteisönä on sinänsä tottunut käsittelemään laajojakin tietopyyntöjä, mutta samaa ei voi sanoa kaikista niistä tahoista, joita laki soveltamisalan laajentamisen jälkeen tulisi koskettamaan. *Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue* niin ikään toteaa, että julkisuuslain mukaiset tietopyynnöt ovat sote-sektorilla yleisiä. *Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue* ja *Pirkanmaan hyvinvointialue* luettelevat, että kustannuksia muodostuisi muun muassa tietopyyntöjen käsittelystä ja tehtävien lisääntymisestä, henkilöstön kouluttamisesta, prosessien ja ohjeiden luomisesta sekä esimerkiksi asianhallintajärjestelmän hankinnasta. Lisäksi taloudellisia vaikutuksia voi tulla tietopyyntöihin liittyvästä tarpeesta juridiselle tuelle. Palveluntuottajien hallinnollisen taakan kasvu lisäisi palveluntuottajien kustannuksia, mikä todennäköisesti kasvattaisi myös hyvinvointialueiden kustannuksia, kuten ostopalvelumenoja. *Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue* ja *Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy* toteavat, että julkisuuslain soveltaminen vaatii erityisosaamista, jota ei välttämättä ole kaikissa yhteisöissä. *Vantaan ja Keravan hyvinvointialue* toisaalta toteaa, että soveltamisalan laajentaminen voi turvata myös järjestämistä vastaavien viranomaisen toimintaa, vaikka se aiheuttaakin hallinnollisen työn lisääntymistä.

*Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue* painottaa lisäksi lausunnossaan, että voimassa olevan julkisuuslain mukainen toimivalta- ja tehtävänjako hyvinvointialueen ja palveluntuottajan välillä asiakirjojen luovuttamisessa on selkeä. Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen voisi sen sijaan johtaa siihen, että sama asiakirja voisi olla luovutettavissa sekä palveluntuottajan että hyvinvointialueen toimesta. Tämä voi lisätä tietopyyntöihin liittyvää päällekkäistä työtä sekä johtaa saman asiakirjan osalta erilaisiin tulkintaratkaisuihin. Myös riski sille, että palveluntuottaja luovuttaisi sellaisia asiakirjoja, joiden osalta asiakirjan luovuttamiseen liittyvä toimivalta kuuluisikin hyvinvointialueelle, saattaisi kasvaa.

### 2.3.2 Soveltamisalan laajentaminen julkisyhteisön määräysvallassa oleviin yhteisöihin

*Vantaan ja Keravan hyvinvointialue, Satakunnan hyvinvointialue, Keski-Pohjanmaan hyvinvointialue, Keski-Suomen hyvinvointialue, Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue, Päijät-Hämeen hyvinvointialue, Pirkanmaan hyvinvointialue ja Kainuun hyvinvointialue* eivät pidä soveltamisalan laajentamista julkisyhteisön omistuksessa tai määräysvallassa oleviin yhteisöihin ja säätiöihin perusteltuna ja tarpeellisena. Lausunnoissa korostuu, että soveltamisalan laajentamisella on merkittäviä vaikutuksia hyvinvointialueiden määräysvallassa oleviin yhteisöihin ja säätiöihin. *SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry* sen sijaan pitää julkisuusperiaatteen toteuttamisen kannalta lähtökohtaisesti perusteltuna myös sitä, että julkisuuslain soveltamisalaa laajennettaisiin koskemaan julkisyhteisöjen määräysvallassa olevia yhteisöjä ja säätiöitä.

#### Huomiot rajauksesta kilpailuilla markkinoilla toimimisen osalta

Useat hyvinvointialueet ja sosiaali- ja terveysalan toimijat eivät pidä ehdotetun lainkohdan mukaista soveltamisalan rajausta ja sen lakiviittauksia selkeinä. *Päijät-Hämeen hyvinvointialue* ja *Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy* eivät pidä selkeyttämistavoitteen mukaisena ratkaisuna sääntelyn kytkemistä siihen, onko kyse muusta kuin kilpailutilanteesta markkinoilla tapahtuvasta taloudellisesta toiminnasta. Tämä jättää paljon tulkinnanvaraa ja lisää soveltajan kuormitusta tarpeettomasti.

*Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue* toteaa, että ehdotetun lain perustelujen mukaan sidosyksiköiden ulosmyynnin osuus liiketoiminnasta ei olisi julkisuuslain soveltamisen kohteena. Ulosmyynnin eriyttäminen asiakirjatasolla julkisesta ei-julkiseksi voi olla käytännössä hyvin haastavaa toteuttaa. Mietinnön perusteluissa ei ole avattu tarkemmin tai annettu esimerkkejä, miten tämä eriyttäminen voisi tapahtua. Sama sidosyksikkö saattaa useimmiten myydä samaa palvelua, esimerkiksi työterveyspalveluita, omistajilleen ja ulkoisille toimijoille (lain sallimissa rajoissa). Mietintö ei vastaa siihen, miten tällaisia tilanteita tulisi arvioida. *Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen* mukaan on huomioitava myös, että sidosyksikköaseman muodostumista koskeva julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016), jäljempänä *hankintalaki*, 15 §:n määräysvaltaa koskeva sääntely ja sitä koskeva kotimainen sekä EU-oikeuskäytäntö ovat eri määräysvaltaa koskeva lainsäädäntökokonaisuus kuin laissa viitattu kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §. Tulisi varmistaa, ettei kahden määräysvaltaa koskevan lainsäädännön soveltaminen samaan aikaan johda ristiriitaisiin tilanteisiin. Lisäksi hankintalain 138 §:ää koskeva muutostarve tulee ottaa huomioon julkisuuslain muutoksissa. *Satakunnan hyvinvointialue* huomauttaa, että ehdotettuun lainkohtaan sisällytetty viittaus

kilpailulakiin ei ole kovin täsmällinen ja katsoo, että viittaukset kuntalain 126 §:ään tai hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021), jäljempänä *hyvinvointialuelaki*, 131 §:ään voisivat olla parempia viittauskohteita.

*SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry* toteaa, että kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan toiminnan jättäminen julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle on välttämätöntä kilpailuneutraliteetin kannalta. *SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry* katsoo, että määräysvallasta on säädetty kirjanpitoaissa ja toimijan tulee jo nyt erottaa kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva toiminta muusta toiminnastaan kilpailulain perusteella, mutta epäilemättä haastavia tulkintatilanteita tulisi käytännössä ilmenemään muun muassa siksi, että kilpailulain mukaista kirjanpidon eriyttämisen velvollisuutta ei aina kaikissa tilanteissa ole. Vaikka se ei välttämättä olisi esteenä mietinnössä esitetylle lain soveltamisalan laajentamiselle, on se huomioon otettava seikka arvioitaessa kysymystä rikosoikeudellisen virkavastuun laajentamisesta.

### Huomiot hallinnollisesta taakasta ja taloudellisista vaikutuksista

*Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen, Kainuun hyvinvointialueen, Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen, Keski-Pohjanmaan hyvinvointialueen, Satakunnan hyvinvointialueen, Pirkanmaan hyvinvointialueen, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry:n ja Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy:n* lausunnoissa erityisesti korostetaan, että soveltamisalan laajentamisella aiheutetaan julkisyhteisöjen omistuksessa tai määräysvallassa oleville yhteisöille sekä niissä määräysvaltaa käyttäville merkittävää hallinnollista taakkaa ja taloudellisia vaikutuksia, eikä mietinnössä ole arvioitu riittävästi muutoksen taloudellisia vaikutuksia tai sitä, mihin tahoihin taloudelliset vaikutukset kohdistuisivat. Lausunnoissa nostetaan esille muun muassa tietopyyntöjen osalta moninkertaistuva hallinnollinen taakka, tarve laatia toiminta- ja asiakirjamallit tietopyyntöjen käsittelyyn, tarvittavat uudet investoinnit sekä lisääntyvä tarve henkilöstöresursointiin ja koulutukseen. Mahdollisesti aiheutuu myös muunlaista kuormitusta ja resursoinnin tarvetta sekä epäselvyyksiä. Yhteisöillä, varsinkaan pienillä, ei välttämättä ole resursseja tehdä julkisuuslain alaan kuuluvia juridisia ja hallinnollisia arviointeja. Hinnat nousevat ja hallinto- sekä transaktiokulut kasvavat. Kustannuksia aiheutuisi sekä kyseisille yhteisöille että niiden omistajille. *Keski-Pohjanmaan hyvinvointialue* toteaa, että hyvinvointialueiden osalta on syytä erityisesti huomioida, että hyvinvointialueet takaavat toimintansa tehokkuutta hyödyntämällä sidosyksiköitä ja sidosyksiköiden kustannusten nousu aiheuttaa luonnollisesti taloudellisia vaikutuksia myös omistajana oleville hyvinvointialueille, jotka hankkivat palveluita sidosyksiköiltä. *Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue* nostaa esiin myös sen, että hankintalain mukaisilla sidosyksiköillä on useimmiten useampi julkisoikeudellinen omistajataho ja sama taho voi tällöin pyytää tietopyynnöllä samoja tietoja sekä sidosyksiköltä että sen omistajilta, jolloin hallinnollinen taakka moninkertaistuu.

*Vantaan ja Keravan hyvinvointialue* toteaa, että aiheutuvasta hallinnollisesta taakasta huolimatta, soveltamisalan laajentaminen voi toisaalta turvata myös järjestämisvastuullisen viranomaisen toimintaa.

### **Huomiot kilpailunäkökohdista**

*Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue, Kainuun hyvinvointialue ja Satakunnan hyvinvointialue* katsovat, että laaja julkisuusperiaatteen toteutuminen saattaa myös olla ristiriidassa kilpailua koskevan lainsäädännön kanssa, mutta mietinnössä on arvioitu ehdotetun lainsäädännön vaikutuksia kilpailuoikeudellisiin kysymyksiin niukasti ja yksipuolisesti. Ehdotettu lainsäädäntö lähtökohtaisesti asettaisi julkisomisteiset yhteisöt ja säätiöt eri asemaan kuin puhtaasti markkinoilla toimivat osakeyhtiöt ja säätiöt. Mietinnössä olisi tullut selvittää tarkemmin, miten uusi sääntely vaikuttaisi osittain markkinoilla toimivien yhtiöiden markkina-asemaan. Erityistä huomiota uudistuksessa tulisi kiinnittää siihen, miten kilpailuneutraliteetti säilytetään. *Satakunnan hyvinvointialue* toteaa, että esimerkiksi in-house-yhtiö joutuisi uuden lain myötä luovuttamaan muutakin kuin hankintailmoituksessa annettavia tietojansa niitä vaativille tuottajille. Julkisuuslain soveltaminen yksityisoikeudellisissa yhteisöissä aiheuttaisi markkinoiden vääristymistä ja saatavilla olevaan tietoon liittyvä kaupankäynnin epätasapaino on osittain ongelmallista jo nykyisen lainsäädännön alla. *Satakunnan hyvinvointialue* pitää tärkeänä, että kaupankäynnin pelisäännöt olisivat mahdollisimman yhtäläiset riippumatta siitä, onko kaupan osapuoli julkinen vai yksityinen tai onko sen taustalla yksityinen vai julkinen pääoma.

*Työ ja Terveys ry* niin ikään katsoo, että julkisuuslain soveltaminen julkisomisteisten osakeyhtiöiden toimintaan antaisi samasta työvoimasta ja samoista asiakkaista kilpaileville yrityksille ja pörssiyhtiöille perusteetonta kilpailuetua, mikä näivettäisi palvelutarjontaa. *Työ ja Terveys ry* edelleen katsoo, että kaikkia palveluntuottajia, pörssiyhtiöt mukaan lukien, tulisi kohdella yhdenvertaisesti. Muuten kilpailuasetelma vääristyy entisestään. *Työ ja Terveys ry:n* näkemyksen mukaan soveltamisalan laajentaminen rajaten pörssiyhtiöt kuitenkin julkisuuslain ulkopuolelle antaa pörssiyhtiöille mahdollisuuden jättää noudattamatta julkisuuslakia epäreiluin perustein. *Työ ja Terveys ry* tuo esiin, että työterveyshuolto on vähitellen ulkoistettu ja pörssiyhtiöt ovat ottaneet haltuunsa kokonaisia hyvinvointialueiden työterveyshuoltopalveluja.

*Satakunnan hyvinvointialue* nostaa esiin, että laajennetun soveltamisalan vaikutuksia EU:n sisämarkkinoilla ei ole mietinnössä tarkasteltu eikä arvioitu. *Satakunnan hyvinvointialue* pitää riskinä, että in-house-yhtiöt sijoittuisivat jatkossa muihin EU-maihin. *Satakunnan hyvinvointialueen* käsityksen mukaan on täysin mahdollista, että suomalainen julkisyhteisö yksin tai yhdessä muiden julkisyhteisöjen

kanssa käyttää määräysvaltaa toisessa EU-valtiossa toimivassa tai sinne rekisteröidyssä yhtiössä tai muussa oikeushenkilössä. Kansallisen lainsäädäntövallan ja EU:n sisämarkkinaoikeuden näkökulmasta on ongelmallista, että Suomi pyrki julkisuuslainsäädännöllään säätämään valtionrajat ylittäviä vaikutuksia sisältäviä määräyksiä ja/tai ulottaisi rikosoikeudellisen virkavastuun tällaisen oikeushenkilön palveluksessa olevaan henkilöstöön. Toisaalta EU:n sisämarkkinoiden kannalta ongelmallista olisi myös se, että Suomi julkisuuslainsäädännöllään *de facto* epäisi suomalaiselta julkisyhteisöltä mahdollisuuden omistaa määräysvaltaansa kuuluva yhteisö tai tytäryhteisö toisessa EU-maassa.

### Huomiot vaikutusarvioinneista ja vaihtoehtoisista ratkaisuista

*Keski-Pohjanmaan hyvinvointialue, Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue, Pirkanmaan hyvinvointialue, Satakunnan hyvinvointialue, Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy ja SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry* lausuvat, että mietinnössä ei ole riittävästi tarkasteltu ja arvioitu soveltamisalan laajennuksesta seuraavia taloudellisia ja muita vaikutuksia julkiselle sektorille tai julkiseen sektoriin kytkeytyneille yksityisoikeudellisille yhteisöille.

*Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue* painottaa lausunnossaan, että julkisuuslain kokonaisuudistuksen valmistelussa ei ole tällä hetkellä arvioitu riittävästi julkisuuslain soveltamisalan laajentamisen vaikutuksia. Jatkovalmistelussa tulisi arvioida etenkin julkisuuslain soveltamisalan laajentamisen välittömät ja välilliset kustannukset sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä se tosiasiallinen hyöty, joka soveltamisalan laajentamisella saavutettaisiin. Mietinnössä ei ole riittävästi huomioitu eri sektoreita, niiden erityispiirteitä ja uudistuksen vaikutuksia eri sektoreille. *Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen ja Keski-Pohjanmaan hyvinvointialueen* mukaan jatkovalmistelussa ja vaikutusten arvioinnissa on syytä kiinnittää erityistä huomiota julkisia hallintotehtäviä hoitavien toimijoiden erilaisuuteen ja huomioida, että sote-sektorilla on myös pieniä palveluntuottajia, kuten toiminimellä toimivia yksityisiä elinkeinoharjoittajia. Etenkin pienet palveluntuottajat todennäköisesti kaipaisivat merkittävällä tavalla tukea julkisuuslain soveltamiseen. Julkisuuslain uudistuksen aiheuttama hallinnollinen taakka saattaisi olla etenkin pienille palveluntuottajille kohtuutonta verrattuna saatavaan hyötyyn. *Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen* mukaan julkisuuslain laajempaa soveltamista koskevaa arviointia voitaisiin tehdä tapauskohtaisesti julkisen hallintotehtävän antamista koskevan erityislainsäädännön yhteydessä, jolloin voitaisiin huomioida kyseisen sektorin erityispiirteet. Tällainen menettelytapa mahdollistaisi sektorikohtaisen lainsäädäntömuutokseen liittyvän vaikutustenarvioinnin.

*Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue* edelleen toteaa, että ehdotetun säännöksen, joka ulottaa julkisuuslain soveltamisalan sidosyksiköihin, lähtökohtana on perusoikeutena turvattu julkisuusperiaatteen mukaisen tiedonsaantioikeuden turvaaminen ja avoimuuden lisääminen sekä korruption ja väärinkäytösten torjunnan tehostaminen. Nämä ovat perusteltuja tavoitteita. Mietinnössä ei kuitenkaan arvioida, millä tavalla nämä tavoitteet eivät toteudu voimassa olevan hankintalainsäädännön nojalla ja mitä lisää ehdotettu lainsäädäntö toisi. Mietinnössä jää arvioimatta, mitä tietoja sidosyksikköhankinnoista halutaan tuoda julkiseksi ja arvioida, etteivät nämä tiedot olisi julkisia jo nykyisen lainsäädännön perusteella. Nykyinen julkisuuslaki takaa jo hallintotehtävien julkisuutta, sillä esimerkiksi hyvinvointialueilla on valvonta- ja ohjausvelvollisuus palveluntuottajiin nähden, mikä tuo nämä asiakirjat julkisuuslain piiriin. Kaikki hyvinvointialueelle toimitetut asiakirjat, kuten palveluntuottajien hyvinvointialueen toimeksiannosta laatimat asiakirjat ja hankinta-asiakirjat, ovat nykyisen lain nojalla viranomaisen asiakirjoja. *Työ ja Terveys ry* niin ikään tuo vahvasti esiin, että julkisomisteisia yhtiöitä koskee hankintalaki, joka riittävästi turvaa tiedonsaannin. Lisäksi julkisomisteisten yhtiöiden tuottamista palveluista kerrotaan jo nyt hyvin avoimesti ja ne ovat toiminnassaan muun muassa konserniohjauksen alaisia ja niiden tietojen luovutusta ohjataan kuntalain tai hyvinvointialuelain mukaisesti.

*Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue* lisäksi katsoo, että julkisyhteisön määräysvallassa olevat yhteisöt, jotka tuottavat yhteiskunnalle kriittisiä palveluja tai hallinnoivat yhteiskunnan kriittistä infrastruktuuria, tulisi rajata kokonaan tai joiltain osin turvallisuusympäristön muutoksista johtuen soveltamisalan laajentamisen ulkopuolelle.

Lausunnoissa nostetaan esiin myös vaihtoehtoiset ratkaisut. *Satakunnan hyvinvointialue*, *Pirkanmaan hyvinvointialue*, *Keski-Pohjanmaan hyvinvointialue* ja *Kainuun hyvinvointialue* toteavat, että avoimuuden ja läpinäkyvyyden edistämiseksi tulisi selvittää mahdollisia muita keinoja. *Kainuun hyvinvointialue* ehdottaa esimerkiksi omistusohjauksella avoimuuden tehostamista yhtiöissä. *Pirkanmaan hyvinvointialue* toteaa, että vaihtoehtoiset keinot voisivat olla jopa tehokkaampia avoimuuden ja läpinäkyvyyden parantamiseksi kuin nyt tarkasteltu julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen. Vähintään tulisi arvioida, millaisia rajauksia voisi olla tarpeen tehdä, mikäli soveltamisalaa laajennetaan esitetyn mukaisesti. *Satakunnan hyvinvointialueen* käsityksen mukaan julkisten varojen asianmukaisen käytön kontrolli olisi saavutettavissa hallinnollisesti ja toiminnallisesti rajoitetummalla ja optimaalisemmalla tavalla: ulottamalla asiakirjajulkisuus julkisomisteisen, julkista hallintotehtävää toteuttavan suomalaisen yhteisön kirjanpitolain mukaiseen (tai vastaavassa ulkomaisessa yhteisössä sijoittautumismaan lain mukaan omistajalle saatavilla olevaan) kirjanpitoaineistoon tai muuhun selvästi kvalifioituun aineistoon.

## 2.4 Kunnat

Kaupungeista ja kunnista lausunnon ovat antaneet *Espoon kaupunki, Hämeenlinnan kaupunki, Helsingin kaupunki, Hyvinkään kaupunki, Imatran kaupunki, Kaustisen kunta, Kemijärven kaupunki, Kiteen kaupunki, Kolarin kunta, Kruunupyyn kunta, Kuhmon kaupunki, Kuortaneen kunta, Kuopion kaupunki, Lahden kaupunki, Lappeenrannan kaupunki, Leppävirran kunta, Lieksan kaupunki, Lohjan kaupunki, Luodon kunta, Maalahden kunta, Närpiön kaupunki, Oulun kaupunki, Pietarsaaren kaupunki, Raaseporin kunta, Raision kaupunki, Rautavaaran kunta, Rovaniemen kaupunki, Salon kaupunki, Tampereen kaupunki, Teuvan kunta, Turun kaupunki, Uusikaarlepyyn kaupunki, Vantaan kaupunki, Varkauden kaupunki ja Ylivieskan kaupunki.*

Kaupunkien ja kuntien näkökulmasta ovat lausuneet myös erityisesti *Suomen Kuntaliitto, Elinkeinoelämän keskusliitto ry, Finlands näringsliv rf (Elinkeinoelämän keskusliitto EK), Keski-Pohjanmaan liitto ja Pohjois-Pohjanmaan liitto.*

### 2.4.1 Soveltamisalan laajentaminen julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan

Kuntasektorilla soveltamisalan laajentamista julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan ei juurikaan vastustettu siltä osin kuin kaupungit ja kunnat lausuvat asiasta. Moni lausunnonantajista näkee julkisuuslain soveltamisalan laajentamisen tältä osin lähtökohdiltaan perusteltuna ja muutosehdotusta periaatteellisesti kannatettavana lainsäädännön systematiikan ja avoimuuden lisäämisen näkökulmasta. Julkisuuslain soveltaminen turvaisi hyvän hallinnon ja avoimuusperiaatteen toteutumista sekä mahdollistaisi julkisen vallan ja julkisten varojen käytön sekä ylipäätään julkisen toiminnan tehokkaan valvonnan ja arvioinnin. Tämän suuntaisia huomioita ovat esittäneet ainakin *Turun kaupunki, Helsingin kaupunki, Vantaan kaupunki, Raision kaupunki ja Suomen Kuntaliitto.*

Kuntasektorilta soveltamisalan laajentamista julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan vastustavat tai pitävät tarpeettomana *Lieksan kaupunki, Kunta- ja hyvinvointialueuetyönantajat KT, Pietarsaaren kaupunki, Uusikaarlepyyn kaupunki, Luodon kunta, Kruunupyyn kunta ja Kotkan kaupunki.* Nämä lausunnonantajat pitävät nykytilaa riittävänä. Lausunnonantajat eivät tunnista julkisuuslain soveltamisalassa sellaisia puutteita, jotka oikeuttaisivat ja edellyttäisivät hallinnon työmäärän ja byrokratian lisäämistä.

Lausunnoissa nähdään joka tapauksessa keskeisenä ongelmana julkisen hallinto-tehtävän käsitteen tulkinnanvaraisuus. Lausunnonantajien mukaan tulisi pystyä tarkemmin määrittelemään tahot, jotka tulisivat julkisuuslain piiriin. Siksi julkisuuslakiin tulisi sisällyttää yksiselitteinen julkisen hallintotehtävän määritelmä tai laissa tulisi määrittää ne julkiset hallintotehtävät, joiden hoitamisessa lakia noudatetaan. Esitetyn muutoksen vaikutuksia on haastavaa arvioida, koska mietinnössä ei ole tarkemmin selvitetty, millaiset tehtävät tulisivat muutoksen myötä julkisuuslain soveltamisalan piiriin. Käsitteen tulkinnanvaraisuuteen ja sen tarkentamistarpeeseen liittyviä huomioita ovat esittäneet *Imatran kaupunki, Hyvinkään kaupunki, Teuvan kunta, Pietarsaaren kaupunki, Uusikaarlepyyn kaupunki, Luodon kunta, Kruunupyyn kunta, Kotkan kaupunki, Helsingin kaupunki, Oulun kaupunki, Turun kaupunki, Vantaan kaupunki, Kuortaneen kunta, Lappeenrannan kaupunki, Kolarin kunta, Kemijärven kaupunki ja Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT*.

*Helsingin kaupungin, Vantaan kaupungin ja Suomen Kuntaliiton* lausunnoissa otetaan myös kantaa siihen, että toimijoiden olisi kyettävä omin resurssein ymmärtämään toimintansa julkisen hallintotehtävän luonne eikä oikeustila saisi jäädä epäselväksi erityisesti, kun huomioidaan lain noudattamisen laiminlyönnistä johtuvat rikosoikeudelliset seuraamukset. *Suomen Kuntaliitto* toteaa, että lain jatkovalmistelussa tulisi edelleen pyrkiä selvittämään, onko julkisuuslainsäädännön yhteydessä mahdollista ylipäänsä yksiselitteisesti määritellä julkista hallintotehtävää tai olisiko mahdollista sen sijaan pyrkiä mahdollisimman kattavasti selvittämään, miltä osin voimassa olevassa lainsäädännössä on julkisia hallintotehtäviä jo siirretty viranomaisorganisaation ulkopuolelle. Tälle on selkeä tarve toimijoiden oikeusturvan vuoksi. *Keski-Pohjanmaan liitto* pitää tärkeänä, että julkisuuslain uudistamisessa lain periaatteet ja soveltaminen määritellään selkeäksi, jotta lain vääriltä tulkinnoilta vältytään ja oikeusvarmuutta voidaan päätöksenteossa ja julkisten asiakirjojen hallinnassa parantaa. Tällöin julkisuuslain soveltamisalan laajennus ei muodostu erityisesti pienten kuntien tai organisaatioiden haasteeksi. *Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT* toteaa, että pyrkimys muodostaa voimassa olevaa lakia selkeämpi ja ajantasaisempi sääntelykokonaisuus ei toteudu käsitteiden ollessa käytännössä hyvin tulkinnanvaraisia.

## 2.4.2 Soveltamisalan laajentaminen julkisyhteisön määräysvallassa oleviin yhteisöihin

Kuntasektorin lausuntopalaute painottuu ehdotukseen laajentaa julkisuuslain soveltamisalaa julkisyhteisön tai julkisyhteisöjen yhteisessä määräysvallassa olevaan yhteisöön tai säätiöön ja näiden määräysvallassa oleviin tytäryhteisöihin ja tytäräätiöihin. Ehdotus herättää pääosin jyrkkäkin vastustusta.

*Pietarsaaren kaupungin, Uusikaarlepyyn kaupungin, Luodon kunnan, Kruunupyyn kunnan, Helsingin kaupungin ja Hämeenlinnan kaupungin lausunnoissa nostetaan keskeiseksi ongelmaksi kilpailulain mukaisten määritelmien käyttöön liittyvät tulkintakysymykset. Espoon kaupunki, Raisio kaupunki, Lohjan kaupunki, Lahden kaupunki, Ylivieskan kaupunki, Kolarin kunta, Kemijärven kaupunki, Kuortaneen kunta ja Hyvinkään kaupunki katsovat, että sääntelyn kytkeminen siihen, onko kyse muusta kuin kilpailutilanteesta markkinoilla tapahtuvasta taloudellisesta toiminnasta, ei selkeytä julkisuuslain soveltamista. Taloudellisen toiminnan käsitteen tulkinta ja sen arviointi, tapahtuuko toiminta kilpailuilla markkinoilla, on usein haastavaa. Helsingin kaupunki, Espoon kaupunki, Hämeenlinnan kaupunki ja Kuortaneen kunta huomauttavat, että kunnilla ja kuntayhtymilläkin on ollut vaikeuksia sen hahmottamisessa, milloin ne toimivat kilpailutilanteesta markkinoilla. Helsingin kaupunki huomauttaa, että yhteisön tilanteen arviointi voi muuttua yhteisön oman toiminnan tai kilpailuolosuhteiden muuttuessa, mikä osaltaan vaikeuttaa tulkintaa siitä, toimitaanko kilpailulain kannalta kilpailutilanteesta markkinoilla vai ei. Rovaniemen kaupunki ja Lappeenrannan kaupunki toteavat, että voi olla haasteellista erottaa kilpailullisessa toiminnassa muodostuneet asiakirjat ja muut asiakirjat toisistaan.*

Lausunnoissa korostuu, että soveltamisalan laajentamisella aiheutetaan merkittävää hallinnollista taakkaa ja kustannuksia sekä kyseisille yhteisöille että niiden omistajille. Lausunnoissa tuodaan esiin, että suuri osa kuntien ja kaupunkien omistamista ja niiden määräysvallassa olevista yhtiöistä on verrattain pieniä, ja julkisomisteisilla yhteisöillä voi olla hyvin erilaiset edellytykset suoriutua julkisuuslain mukaisista velvoitteista. Useimmilla yhtiöillä ei tällä hetkellä ole käytössään tietojärjestelmiä tai tieto- ja asiakirjahallintoa, jotka vastaisivat julkisuuslain soveltamisen edellytyksiä. Julkisuuslain soveltaminen lisää merkittävästi hallintoon tarvittavia resursseja ja erityisasiantuntemusta, mikä voi edellyttää henkilöstön palkkaamista, kouluttamista ja osaamisen hankkimista palveluhankintoina tietopyyntöjen käsittelemiseksi. Aiheutuvat kustannukset voivat nostaa palvelujen tai tuotteiden hintoja. Näitä argumentteja ovat esittäneet *Teuvan kunta, Pietarsaaren kaupunki, Uusikaarlepyyn kaupunki, Luodon kunta, Kruunupyyn kunta, Närpiön kaupunki, Maalahden kunta, Kiteen kaupunki, Turun kaupunki, Rovaniemen kaupunki, Tampereen kaupunki, Oulun kaupunki, Kuhmon kaupunki, Kuopion kaupunki, Espoon kaupunki, Hämeenlinnan kaupunki, Vantaan kaupunki, Lappeenrannan kaupunki, Kaustisten kunta, Kemijärven kaupunki, Imatran kaupunki, Hyvinkään kaupunki, Keski-Pohjanmaan liitto, Pohjois-Pohjanmaan liitto, Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT ja Suomen kuntaliitto*. Lisäksi *Suomen kuntaliiton* eriävään mielipiteeseen yhtyvät *Salon kaupunki, Kuortaneen kunta, Leppävirran kunta, Lahden kaupunki ja Raaseporin kunta*. *Hyvinkään kaupunki* ehdottaa haittavaikutusten minimoimiseksi, että pienimmät yhteisöt vapautettaisiin julkisuuslain velvoitteista. Muutoin julkisuuslain soveltamisalan

laajennus voisi käytännössä johtaa tarpeeseen muokata konsernirakennetta, mitä ei pidetä tarkoituksenmukaisena vain siksi, että yhteisö tai emokonserni kykenisi täyttämään paremmin lisääntyneen sääntelyn vaatimuksia.

Lisäksi kuntien ja kaupunkien lausunnoissa painottuu se, että soveltamisalan laajentamisesta aiheutuvia muun muassa taloudellisia ja hallinnollisia vaikutuksia kunnille ja kuntien määräysvallassa oleville yhteisöille ei ole riittävästi selvitetty ja arvioitu suhteessa sääntelyn tavoitteisiin. Arvioinnin ja selvityksen puutteeseen viittaavat lausunnoissaan ainakin *Kemijärven kaupunki, Lahden kaupunki, Vantaan kaupunki, Lappeenrannan kaupunki, Espoon kaupunki, Raision kaupunki, Lohjan kaupunki, Helsingin kaupunki, Tampereen kaupunki, Teuvan kunta, Pietarsaaren kaupunki, Uusikaarlepyyn kaupunki, Luodon kunta, Kruunupyyn kunta, Imatran kaupunki, Hyvinkään kaupunki ja Suomen kuntaliitto*. Lisäksi *Suomen kuntaliiton* eriävään mielipiteeseen yhtyvät *Salon kaupunki, Rovaniemen kaupunki, Espoon kaupunki, Kuortaneen kunta, Leppävirran kunta, Lahden kaupunki ja Raaseporin kunta*. *Kunta- ja hyvinvointialueuhyöntantajat KT:n* näkemyksen mukaan kustannusten kasvu tulisi korvata täysimääräisesti kunnille ja hyvinvointialueille.

Edelleen lausunnon antaneiden kaupunkien ja kuntien huomioissa painottuvat kilpailuneutraliteettiin liittyvät kannanotot. Julkisuuslain soveltamisen katsotaan vaikuttavan julkisomisteisten yhteisöjen kykyyn hoitaa tehtäviään tehokkaasti ja toimia kannattavasti markkinoilla. Julkisomisteiset yhtiöt joutuisivat epäedulliseen asemaan verrattaessa niitä yksityisessä omistuksessa oleviin vastaaviin yhtiöihin. Julkisuuslain soveltamisen pelätään vähentävän julkisen sektorin toimijoiden houkuttelevuutta sopimuskumppanina. Lausunnoissa nostetaan esiin useita potentiaalisia ongelmia, joita soveltamisalan laajentamisesta voi aiheutua kuntayhtiöiden toiminnassa. Useissa lausunnoissa nostetaan esiin, että asiantuntijoiden ja hallitusammattilaisten saanti vaikeutuu ja tältä osin korostetaan etenkin rekrytoinnin avoimuuteen liittyviä haasteita. Hallitustoiminnalle koituisi haasteita asiakirjajulkisuuden tulkinnanvaraisuudesta ja pöytäkirjaamiskäytäntöjen muuttamisesta salassapitonäkökohtien varmistamiseksi. Kilpailuneutraliteettiin ja hallitustoimintaan liittyviä huomioita ovat esittäneet ainakin *Pietarsaaren kaupunki, Uusikaarlepyyn kaupunki, Luodon kunta, Kruunupyyn kunta, Närpiön kaupunki, Maalahden kunta, Kristiinankaupunki, Kiteen kaupunki, Varkauden kaupunki, Tampereen kaupunki, Oulun kaupunki, Helsingin kaupunki, Espoon kaupunki, Hämeenlinnan kaupunki, Vantaan kaupunki, Lieksan kaupunki, Hyvinkään kaupunki, Suomen kuntaliitto ja Kunta- ja hyvinvointialueuhyöntantajat KT*. *Elinkeinoelämän keskusliitto (EK)* näkee, että julkisuuslain soveltamisen laajentamisessa kuntien määräysvallassa oleviin yhtiöihin on ennen kaikkea kyse tasapainoilusta julkisuusperiaatteen ja kilpailuneutraliteetin toteutumisen välillä, mitä mietinnössä ei kuitenkaan ole riittävästi pohdittu.

Osassa lausunnoista nähdään ongelmana se, että julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen tarkoittaisi poikkeamista yhteisömuotoja koskevien lakien peruseriaa-  
 aatteista. Osakeyhtiössä lain soveltaminen merkitsisi poikkeamista osakeyhtiölain  
 (624/2006) mukaisesta yhtiön tarkoituksesta ja aiheuttaisi ristiriidan yhtiön joh-  
 don osakeyhtiölain mukaisen tehtävän, eli yhtiön edun edistämisen, ja julkisuuslain  
 mukaisten velvoitteiden välillä. Julkisuuslain soveltamisalan laajentamisen luoma  
 yleinen tiedonsaantioikeus olisi myös merkittävästi laajempi kuin osakkeenomista-  
 jan kyselyoikeuteen rajoittuva tiedonsaantioikeus. Siten julkisuuslain soveltaminen  
 yhteen osakeyhtiölain, muiden yksityisoikeudellisia yhteisöjä koskevien lakien ja nii-  
 den peruseriaa-  
 atteiden kanssa nähdään haastavana ja julkisomisteisten yhtiöiden  
 roolin osakeyhtiönä pelätään muuttuvan epäselväksi. Siksi lausunnoissa nostetaan  
 esille myös tarve huolellisesti arvioida näiden lakien välistä suhdetta ja mahdolli-  
 sia muutostarpeita jatkotyössä. Yhteisö- ja julkisuuslainsäädännön väliset rajapin-  
 nat ja jännitteet ovat lausunnoissaan nostaneet esille *Imatran kaupunki, Kotkan  
 kaupunki, Tampereen kaupunki, Oulun kaupunki, Helsingin kaupunki, Vantaan kau-  
 punki, Espoon kaupunki, Lieksan kaupunki, Pietarsaaren kaupunki, Uusikaarlepyyn  
 kaupunki, Luodon kunta, Kruunupyyn kunta, Suomen kuntaliitto, Energiakaupungit  
 ry ja Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT.*

Kaupunkien ja kuntien lausunnoissa yleisesti tunnustetaan, että hyvän hallinnon  
 ja avoimuuden nimissä julkisyhteisöjen määräysvallassa olevien yhteisöjen avoi-  
 muuden ja toiminnan läpinäkyvyyden lisääminen on perusteltua. Julkisuuslain  
 soveltamisalan laajentamista tässä tarkoituksessa ei kuitenkaan pidetä tarkoituk-  
 senmukaisena ratkaisuna siihen liittyvien yhteisöjen ja säätiöiden toimintaa vai-  
 keuttavien ja haitallisten vaikutusten vuoksi. Sen sijaan avoimuuden lisäämiselle on  
 olemassa vaihtoehtoisia keinoja, joita tulisi tarkemmin selvittää. Yhteisöjen läpinä-  
 kyvyyteen on mahdollista vaikuttaa tarkoituksenmukaisemmilla ja oikeasuhtaisem-  
 milla tavoilla, jotka yhdistävät kunnallisen itsehallinnon, toiminnan tehokkuuden ja  
 julkisuusperiaatteen paremmin. Avoimuutta ja läpinäkyvyyttä toteutetaan jo aktii-  
 visesti omistajaohjaussäätelyn, konserniohjeiden, hyvän hallinto- ja johtamista-  
 van sekä ylipäänsä kuntalain, osakeyhtiölain ja muita yhteisömuotoja koskevien  
 lakien mukaisesti. Näitä ja erityisesti esimerkiksi omistajaohjaussäätelyä voitaisiin  
 edelleen kehittää ja tehostaa julkisuuslain kategorisen laajentamisen sijaan. Lisäksi  
 julkissektorin määräysvallassa olevien yhteisöjen viestintää tulisi kehittää ensisijai-  
 sesti julkissektorin ja niiden määräysvallassa olevien yhteisöjen oman aktiivisen toi-  
 minnan kautta. Vaihtoehtoiset keinot myös hyödyttäisivät laajempaa yleisöä, sillä  
 yhteisöjä koskeva oleellinen tieto olisi saatavilla laajemmin kuin yksittäisiin tieto-  
 pyyntöihin perustuvassa julkisuuslain mallissa. Näitä argumentteja ovat esittäneet  
 ainakin *Pietarsaaren kaupunki, Uusikaarlepyyn kaupunki, Luodon kunta, Kruunu-  
 pyyn kunta, Kiteen kaupunki, Kotkan kaupunki, Tampereen kaupunki, Oulun kau-  
 punki, Helsingin kaupunki, Kuopion kaupunki, Raision kaupunki, Espoon kaupunki,  
 Hämeenlinnan kaupunki, Kuortaneen kunta, Lappeenrannan kaupunki, Lahden*

kaupunki, Ylivieskan kaupunki, Hyvinkään kaupunki, Imatran kaupunki, Salon kaupunki, Rovaniemen kaupunki, Kuortaneen kunta, Kuhmon kaupunki, Vantaan kaupunki, Leppävirran kunta, Kaustisten kunta, Imatran kaupunki, Raaseporin kunta, Teuvan kunta, Närpiön kaupunki, Maalahden kunta, Suomen Kuntaliitto ja Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT. Lausunnoissa ehdotetaan vaihtoehtoina myös esimerkiksi kuntalakiin tehtäviä lisäyksiä (Pietarsaaren kaupunki, Uusikaarlepyyn kaupunki, Luodon kunta, Kruunupyyn kunta ja Helsingin kaupunki), arvopaperimarkkinalain (746/2012) pörssiyhtiöitä koskevaa sääntelyä vastaavan yleisen tiedonantovelvoitteen käyttöönottamista (Maalahden kunta, Vantaan kaupunki ja Suomen Kuntaliitto) ja sitä, että julkisuuslakiin yksilöitäisiin tiedot, jotka yhteisöjen tulisi julkistaa (Oulun kaupunki). Turun kaupunki, Tampereen kaupunki, Oulun kaupunki, Kaustisten kunta ja Imatran kaupunki tuovat myös esiin, että asiakirjajulkisuus toteutuu jo nykytilassa yhteisöjen kaupungeille ja kunnille toimittamien asiakirjojen kautta, koska nämä asiakirjat ovat julkisuuslain soveltamisalassa.

Kuntien ja kaupunkien lausunnoissa tuodaan esiin näkökulma, että julkisuuslain laajentaminen ehdotetulla tavalla ulottaisi julkisuuslain soveltamisen myös yhtiöihin, joiden toimintaan ei liity varsinaista yleisen edun mukaista tarkoitusta ja siten valvontaintressiä, vaan kyse on kunnan tai kaupungin tarvitsemien tukitoimintojen järjestämisestä. Tällaiset yhtiöt tuottavat käytännössä kunnille kuntien lakisääteisiä tehtäviä tukevia palveluita, kuten siivousta, kouluruokailua, ICT-ratkaisuja tai kiinteistön hallinnointitoimintaa. Yhtiömuoto on tarjonnut tukipalvelujen tuottamiseen kustannustehokkuutta sekä toiminnan organisoinnin edellyttämän riittävän joustavuuden, läpinäkyvyyden ja itsenäisyyden. Tähän kiinnittävät huomiota lausunnoissaan Helsingin kaupunki, Tampereen kaupunki, Pietarsaaren kaupunki, Uusikaarlepyyn kaupunki, Luodon kunta, Kruunupyyn kunta, Närpiön kaupunki ja Vantaan kaupunki. Vantaan kaupunki myös ehdottaa kiinteistöosakeyhtiöiden rajaamista julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle. Varkauden kaupunki katsoo, että julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen vaarantaisi useiden julkisomisteisten yhtiöiden toiminnan siinä tarkoituksessa ja merkityksessä, jota varten ne on perustettu.

## 2.5 Valtionyhtiöt, erityistehtävayhtiöt ja valtion liikelaitokset

Valtionyhtiöistä ja julkisomisteisista erityistehtävayhtiöistä lausunnon ovat antaneet Suomen Teollisuussijoitus Oy, Posti Group Oyj, Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy, Fingrid Oyj, Suomen Erillisverkot Oy, CSC – Tieteen tietotekniikan keskus Oy, Yleisradio Oy, VR-Yhtymä Oyj, Alko Oy, Finavia Oyj, Finnvera Oyj, Veikkaus Oy, Kemijoki Oy,

*Länsirata Oy, Kuntarahoitus Oyj, Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy, Solidium Oy, Business Finland Oy, Suomen Malmijalostus Oy, Suomen Viljava Oy, Patria Oyj, Finn-pilot Pilotage Oy ja Leijona Catering Oy. Lisäksi lausunnon ovat antaneet valtion liikelaitokset Senaatti-kiinteistöt ja Metsähallitus.*

## 2.5.1 Soveltamisalan laajentaminen julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan

*Finnvera Oyj* pitää ehdotusta julkisuuslain soveltamisesta julkisen hallintotehtävän hoitamisessa kokonaisuudessaan perusteltuna ja selkeänä. *Finnveran* osalta näin on erityislakien nojalla ollut jo nykyisin. Myös *Metsähallitus* toteaa, että se on ollut tähänkin asti julkisuuslain piirissä kaikkien sille säädettyjen julkisten hallintotehtävien osalta.

Valtaosassa valtionyhtiöiden ja julkisomisteisten erityistehtävyhtiöiden lausunnoista korostuu se, että julkisen hallintotehtävän hoitaminen olisi määriteltävä riittävän selkeästi ja toimijoille olisi osoitettava riittävän yksiselitteisesti, onko heihin tarkoitus soveltaa julkisuuslakia vai ei. Esimerkiksi julkisuuslakia koskevassa hallituksen esityksessä tulisi kuvata tarkemmin, millainen tekeminen kuuluu julkisen hallintotehtävän hoitamisen määritelmän piiriin.

*Suomen Teollisuussijoitus Oy, Senaatti-kiinteistöt ja Posti Group Oyj* katsovat, että julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan aiheuttaa nykytilaan nähden enemmän epäselvyyksiä. Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen julkisen hallintotehtävän soveltamiseen kokonaisuudessaan korostaa tarvetta julkinen hallintotehtävä -käsitteen selkeälle määrittelylle. *Suomen Teollisuussijoitus Oy* muun muassa katsoo, että tällä hetkellä lainsäätäjä ei välttämättä ole eksplisiittisesti osoittanut, milloin jokin toiminta on julkisen hallintotehtävän hoitamista ja miltä osin siihen sisältyy julkisen vallan käyttöä, mikä on omiaan lisäämään epäselvyyksiä julkisuuslain soveltamisalaa koskien. Julkisen vallan käytön osalta päätelmiä on pystytty tekemään esimerkiksi siitä, onko toimintaa koskeva lakiesitys käsitelty perustuslakivaliokunnassa. *Senaatti-kiinteistöjen ja Posti Group Oyj:n* lausunnoista ilmenee huoli siitä, että jos lainsäätäjä ei ole määritellyt tarkkarajaisesti ja selkeästi toimijan hoitamaa julkista hallintotehtävää, toimijan on kohtuuttoman vaikeaa arvioida asiakirjojen sisältymistä julkisen hallintotehtävän hoitamiseen ja siten julkisuusperiaatteen toteutumista. Oikeusvarmuuden parantamiseksi sekä hallinnollisen työn ja kustannusten minimoiseksi julkisen hallintotehtävän määritelmän tulisi olla selkeä ja yksiselitteinen. Siksi ennen soveltamisalan laajentamista tulisi tehdä tarkastelu siitä, onko eri toimijoille lailla tai lain nojalla hoidettaviksi annetut julkiset hallintotehtävät osoitettu selvästi niitä koskevissa laeissa.

*Posti Group Oyj* lisäksi painottaa, että julkisuuslain velvoitteita ei pidä missään tilanteessa ulottaa kaupallisiin palveluihin. Myös Postin toiminnassa julkisessa hallintotehtävässä tulee tarkasteltavaksi elinkeinovapauteen liittyvät näkökulmat.

*Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy* tuo lausunnossaan esiin sen moninaisia tehtäviä, joiden luonne ja laajuus julkisena hallintotehtävänä nostaa esiin useita kysymyksiä ja haasteita, kun arvioidaan julkisuuslain soveltamisalan laajentamisen mahdollisia vaikutuksia. *Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy* pitää muun muassa epäselvänä, miten arvioidaan tilannetta, jossa julkista hallintotehtävää koskeva markkina on avattu kilpailulle ja julkinen hallintotehtävä kilpailutetaan hankintalain mukaisesti. *Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy* pitää myös ongelmallisena muun muassa tilannetta, jossa kansallisella tasolla lähdetäisiin poikkeamaan kansainvälisestä sääntelystä sikäli, kun ilmaliikenteen tilannekuva, puheviestintä ja muut tietoaineistot muuttuisivat julkisuuslain soveltamisalan laajennuksen johdosta lähtökohtaisesti julkiseksi. *Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy* on huolissaan muun ohella siitä, että julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen saattaisi muuttaa liikenteenohjaus- ja hallintapalvelun yhteydessä muodostuvien tietoaineistojen saatavuutta niin, että tiedot olisi pyynnöstä annettava myös yksittäiselle kansalaiselle ja laajemmin kuin mitä tietojen avoimuudesta ja uudelleenkäytön sallimisesta on nykyisellään säädetty. Lisäksi julkisuuslain nojalla toteutettavien tietopyyntöjen toteuttamisesta saattaa aiheutua ennakoimattomia kustannuksia, joihin *Fintrafficille* ei ole osoitettu rahoitusta. *Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy* tuo esiin, että Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä (EU) 2019/1024 avoimesta datasta ja julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä, jäljempänä *avoimen datan direktiivi*, on tarkasteltu tiedon avaamisen ja uudelleenkäytön kustannuksia ja vastaavia periaatteita olisi mahdollista soveltaa myös tilanteessa, jossa julkista hallintotehtävää hoitavaan tahoon kohdistuu julkisuuslain mukainen julkisuusolettama.

*Suomen Erillisverkot Oy* lähtökohtaisesti katsoo, että julkisuuslain soveltamisen laajentaminen julkisen hallintotehtävän hoitamiseen selkeyttää ja helpottaa julkisuuslain soveltamiseen liittyvää tilannetta. *Suomen Erillisverkot Oy:n* osalta muutos olisi toivottava ja se selkeyttäisi julkisuuslain soveltamiseen liittyviä epäselvyyksiä. Koska erityislainsäädännön perustella määrättyjä julkisia hallintotehtäviä on tullut Suomen Erillisverkot Oy:lle yksitellen eri ajankohtina, ei kuitenkaan ole itsestään selvää, että erityislainsäädännössä olisi selkeästi otettu kantaa julkisuuslain soveltamisen osalta. Suomen Erillisverkot Oy pitää erityisen haastavana tilannetta, jossa se tuottaisi useita eri julkisia hallintotehtäviä siten, että joidenkin osalta erityislainsäädäntö sisältää määräyksen julkisuuslain soveltamisesta ja joidenkin muiden julkisten hallintotehtävien osalta julkisuuslaki ei tulisi sovellettavaksi. Tällaisessa tilanteessa organisaation tiedonhallinta ja toimiminen oikealla tavalla julkisuuslakia noudattaen olisi äärimmäisen haastavaa. Tilanne aiheuttaisi myös ylimääräistä työtä ja

taloudellisia kustannuksia. *Suomen Erillisverkot Oy:n* mukaan julkisuuslaissa pitäisi tarkastella julkisen hallintotehtävän hoitamista kokonaisuutena, jossa otetaan huomioon teknologiset, juridiset, kaupalliset, turvallisuuteen ja muuhun hallintoon liittyvät asiat.

*CSC – Tieteen tietotekniikan keskus Oy* suhtautuu positiivisesti julkisuuslain soveltamisalan laajentamiseen julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan. Hallinnollisen taakan ja kustannusten kasvaminen tulee kuitenkin huomioida. Edellytykset tietopyyntöihin vastaamiselle tulee selkiyttää, liittyen esimerkiksi lain tulkitsemiseen epäselvissä tilanteissa ja siihen liittyviin osaamistarpeisiin organisaation sisällä. Oikeudelliset riskit henkilöstölle, mukaan lukien yksilön oikeusturva, tulee arvioida ja huomioida.

## 2.5.2 Soveltamisalan laajentaminen julkisyhteisön määräysvallassa oleviin yhteisöihin

*Posti Group Oyj, Alko Oy, Kemijoki Oy ja Kuntarahoitus Oy* katsovat, että julkisuuslain ulottaminen valtionyhtiöihin vain niiden omistusrakenteen vuoksi, kun toimintaan ei lainkaan liity julkisen vallan käyttöä taikka julkista rahoitusta, ei palvele julkisuuslain tarkoitusta eli julkisen vallan ja julkisten varojen käytön valvontaa. Samansuuntaisesti argumentoidaan myös ainakin *Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy:n* lausunnossa. *Kemijoki Oy* painottaa, että julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen kategorisesti valtion määräysvallassa oleviin yhtiöihin ei toteuttaisi tavoitetta saattaa julkisuuslain sääntelyn piiriin sellainen muu kuin kilpailutilanteessa markkinalla tapahtuvaa toiminta, joka vastaa läheisesti viranomaistoimintoja tai jolla on muutoin yleisen edun mukainen tarkoitus. *Kuntarahoitus Oyj* katsoo, että julkisuuslain soveltamisalaa ei ylipäänsä tulisi laajentaa julkisyhteisöjen omistuksessa oleviin yhteisöihin, jotka eivät hoida julkista hallintotehtävää. Sen sijaan esimerkiksi valtion erityisrahoitusyhtiöiden rahoitustoiminta sisältää julkisen hallintotehtävän hoitamista ja siihen on perusteltua soveltaa julkisuuslakia.

*Senaatti-kiinteistöjen* mukaan tulee huomioida, että valtion toimintojen yhtiöittämisen taustalla on useissa tapauksissa esimerkiksi toiminnan vieminen markkinoille tai julkisten varojen tehokkaamman käyttämisen, hoidon ja hallinnoinnin toteuttaminen tai ylipäänsä muut tekijät kuin julkisuuslain velvoitteiden poistaminen toiminnan osalta. Mikäli julkisuuslain soveltamisalaa laajennettaisiin nykyisestä ehdotetulla tavalla, tämä voi tuoda julkisomisteisten yhteisöjen toimintaan elementtejä, jotka heikentävät alkuperäisiä organisoinnin tavoitteita.

*Veikkaus Oy:n* näkemyksen mukaan julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen valtion määräysvallassa oleviin osakeyhtiöihin on lähtökohtaisesti tarpeetonta. *Veikkaus Oy* toteaa, että julkisuuslain soveltamisalaa ei tule laajentaa koskemaan Veikkaus-konsernia, jonka osalta julkisuuslain soveltamisalan laajentamista ei voida lähtökohtaisesti perustella mietinnössä esitetyillä syillä. Rahapelitoiminnassa on kyse erityislaatuisesta taloudellisesta toiminnasta, jota säännellään arpajaislaissa (1047/2001) ja kyseisen lain tavoitteiden toteuttamisen mukaisesti.

*Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy* tuo myös esiin, että liikenteenohjaus- ja hallintapalvelussa on kyse viranomaisia ja liikenteen toimijoita tukevasta teknisluonteisesta ja operatiivisesta tehtävästä, eikä niinkään yksittäisiin kansalaisiin kohdistuvasta palvelutehtävästä. Yksittäisten kansalaisyhteiskunnan toimijoiden tiedonintressi on pyritty turvaamaan velvoittamalla liikenteenohjaus- ja hallintapalvelun tarjoaja saattamaan tiettyjä tietoaineistoja hyödynnettäväksi ja uudelleen käyttöä varten avoimen rajapinnan kautta tai säätämällä lakiin perustuvasta tietopalvelusta. *Posti Group Oyj* ja *Yleisradio Oy* katsovat, että valtionyhtiöiden toiminnan ja varainkäytön valvonta on jo nykyisellään kattavaa, joten kansalaisten oikeusturva toteutuu asianomaisten viranomaisten laajan tiedonsaantioikeuden ja valvonnan kautta. Liikenne- ja viestintävirasto valvoo postilain (415/2011) alaista toimintaa ja Yleisradion toimintaa, ja virastolla on valvontatehtävää suorittaessaan oikeus kattavasti saada yhtiöiltä tietoja ja arvioida niiden julkisuus. Yleisradion toiminnan ja varainkäytön valvontaa suorittavat eduskunta ja eduskunnan valitsema hallintoneuvosto. Postin yleispalveluvelvoitteesen sisältyvien palvelujen osalta toimivalta on katsottu olevan myös eduskunnan oikeusasiamiehellä.

Myös *Alko Oy* katsoo, että sen toimintaa valvotaan jo varsin laaja-alaisesti ilman julkisuuslain soveltamistakin alkoholilain (1102/2017) ja osakeyhtiölain kautta. Lisäksi *Alko Oy* muun ohella raportoi Euroopan komissiolle, mikä lisää näkyvyyttä.

*Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy* toteaa, että siltä osin kuin VTT käyttää julkisia varoja se noudattaa kansallisen ja EU-lainsäädännön lisäksi rahoituksen antajan määräämiä ehtoja raportoinnista ja julkisuudesta. Hankinnoissaan VTT noudattaa hankintalakia, mikä takaa niiden osalta riittävän julkisuuden.

*VR-Yhtymä Oyj* toteaa, että liikenne- ja viestintäministeriön Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1370/2007 rautateiden ja maanteiden julkisista henkilöliikennepalveluista sekä neuvoston asetusten (ETY) N:o 1191/69 ja (ETY) N:o 1107/70 kumoamisesta (ns. palvelusopimusasetus) nojalla *VR-Yhtymä Oyj*:ltä hankitaan julkisesti rahoitettuun ostoliikenteeseen sovelletaan asetuksen velvoitteita tietojen julkaisemisesta. Toimivaltaisella viranomaisella on velvoite julkaista tietoja hankitusta liikenteestä. *VR-Yhtymä Oyj* katsoo, että julkisuusvelvoite toteutuu

tämän erityissääntelyn myötä, eikä ole tarpeen luoda päällekkäistä sääntelyä. Lisäksi *VR-Yhtymä Oyj* on vuonna 2022 laskenut liikkeeseen 300 miljoonan euron suuruisen julkisesti noteeratun vakuudettoman vihreän joukkovelkakirjalainan, joten *VR-Yhtymä Oyj*:öön sovelletaan varsin kattavasti samaa sääntelyä kuin pörssiyhtiöihin.

*Veikkaus Oy* tuo ilmi lausunnossaan, että sen toimintaan kohdistuu EU-oikeuden vaatimusten mukaisesti arpajaislain nojalla tiukka viranomaisvalvonta. Valvova viranomaislain voi arpajaislaissa säädetyn laajan tiedonsaantioikeutensa perusteella saada tarvitsemansa tiedot yhtiöltä, tarkastaa yhtiön toimintaa ja arvioida saamiensa tietojen julkisuuden. Myöskään Ruotsin rahapeliyhtiö ei miltään osin kuulu Ruotsin julkisuuslainsäädännön piiriin. *Veikkaus Oy:n* näkemys on, että yhtiöön mahdollisesti soveltuvan erityislainsäädännön ohella kilpailuneutraliteettisääntely ja Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivalta ovat riittävä mekanismi varmistamaan mm. valtionyhtiöiden toiminnan asianmukaisuuden ja viranomaiskontrollin.

*Kuntarahoitus Oyj* katsoo, että luottolaitoksien toimintaa ja valvontaa ohjataan ja valvotaan valvontaviranomaisten toimintaohjein ja määräyksin, jotka ovat laajoja ja velvoittavia.

*Finnpilot Pilotage Oy:n* mukaan yhtiön toiminnassa korostuvat jo tällä hetkellä avoimuuden sekä kustannustehokkuuden vaatimukset. Valtionyhtiöiden hallinnoinnista säädetään valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetussa laissa (1368/2007). *Finnpilot Pilotage Oy:n* hallinnointi perustuu yhtiömuotonsa vuoksi osakeyhtiölakiin, jonka lisäksi toimintaa ohjataan luotsauslaissa (561/2023) ja erilaisissa viranomaismääräyksissä. Valtion omistajaohjauksesta vastaa valtioneuvoston kanslia. Yhtiö soveltaa toiminnassaan täysimääräisesti myös hankintalakia.

## Huomiot rajauksesta kilpailluilla markkinoilla toimimisen osalta

Valtionyhtiöiden, julkisomisteisten erityistehtävayhtiöiden ja valtion liikelaitosten lausunnoissa (*Suomen Teollisuussijoitus Oy, VR-Yhtymä Oyj, Alko Oy, Finavia Oyj, Veikkaus Oy, Kemijoki Oy, Patria Oyj, Finnpilot Pilotage Oy, Kuntarahoitus Oyj, Solidium Oy, Suomen Erillisverkot Oy, Suomen Malmijalostus Oy, Leijona Catering Oy, Finnvera Oyj, Metsähallitus ja Länsirata Oy*) yleisesti ottaen painottuu se, että julkisuuslain soveltamisalan rajausta määrävallan ja kilpailluilla markkinoilla toimimisen osalta on erittäin tulkinnanvarainen, eikä siten tähän tarkoitukseen riittävän selvä ja tarkkarajainen.

Useimmissa lausunnoissa julkisuuslain soveltamisalan sitomista kilpailulain 30 d §:ään pidetään ongelmallisena ja tulkinnanvaraisena. *VR-Yhtymä Oyj:n* mukaan se tulisi purkaa tai vaihtoehtoisesti säännöksessä tai sen esitöissä tulee todeta selvästi,

että jos emoyhtiö toimii kilpailutilanteessa markkinoilla, sen sidosyksikkö ei voi tulla sääntelyn piiriin yksin kyseisen kilpailulain säännöksen esitöissä kuntalakiin tehdyn viittauksen perusteella. Tämä on olennaista, jotta sääntely ei johda kilpailuneutraliteetin vastaisiin lopputuloksiin ja suoranaisiin kilpailun vääristymiin. *Finavia Oyj* pyytää selkeyttämään, ettei in-house-liiketoimintaan tulisi soveltaa julkisuuslakia siltä osin, kun kyseisen in-house-toimijan palveluja tai muita hyödykkeitä hankitaan kilpailluilla markkinoilla tapahtuvan liiketoiminnan tarpeisiin.

*VR-Yhtymä Oyj, Alko Oy, Finavia Oyj, Veikkaus Oy, Kemijoki Oy, Patria Oyj, Suomen Malmijalostus Oy, Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy ja Metsähallitus* erityisesti katsovat, että rajanveto kilpaillun markkinaehtoisen toiminnan ja muun toiminnan välillä on ongelmallista. Kaupallisilla markkinoilla tapahtuvan liiketoiminnan ja muun toiminnan määrittelyä on selkeytettävä. Ehdotetun sääntelyn käytännön noudattaminen voi olla vaikeaa tai jopa mahdotonta. Lausunnoista muun muassa käy ilmi, että samat tiedot ja asiakirjat voivat liittyä markkinaehtoiseen ja ei-markkinaehtoiseen toimintaan, eikä toiminnan johtamista ja henkilöstön tehtäviä lähtökohtaisesti tässä suhteessa jaotella. *Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy* myös katsoo, että vaikea tilanne, jossa osaan toimintaa sovellettaisiin julkisuuslakia ja osaan ei, edellyttäisi kaksinkertaisia prosesseja ja menettelyjä.

*Patria Oyj:n* mukaan se, toimivatko kaikki Patria-konsernin yhtiöt kilpailutilanteessa, on mietinnön perusteella hyvin tulkinnanvaraista. Puolustusalan yritykset tosiasiallisesti kilpailevat toistensa kanssa kansallisesti tai kansainvälisesti, vaikka ne esimerkiksi harvoin osallistuvat täysin avoimiin viranomaisten kilpailutuksiin. *Patria Oyj* painottaa, että kansainvälisesti toimivassa konsernissa yksittäisten julkisuuslain piiriin tulevien toimintojen tai dokumenttien tunnistaminen, erottelu ja hallinta olisi hyvin haastavaa.

*Finavia Oyj:n* mukaan ehdotettu raja ei ota huomioon kokonaisvaltaisesti liiketoiminnan, vaihtoehtoisen tarjonnan sekä kansallisten ja kansainvälisten markkinoiden moninaisuutta. Yhtiön liiketoiminta voi esimerkiksi tapahtua kilpaillulla markkinalla, vaikka se samalla liittyy yhteiskunnalle tärkeään infrastruktuurin ylläpitämiseen. *Veikkaus Oy* vastaavasti painottaa, että jatkovalmistelussa on syytä tarkentaa, mitä julkisuuslain kontekstissa tarkoitetaan kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvalla taloudellisella toiminnalla ottaen huomioon eri markkina- ja toimintaympäristöt. *Veikkaus Oy* muun muassa katsoo, että julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen sen toimintaan on vähintäänkin epäselvää. Kilpailuoikeudellisesti tarkastellen rahapelien voidaan katsoa kuuluvan rahapelimarkkinaan riippumatta siitä, miten Suomessa rahapelien tarjonta on EU-oikeuden sallimissa rajoissa järjestetty ja pelejä tarjotaan ”markkinaympäristössä”.

*Kuntarahoitus Oyj* katsoo, että ainoastaan omistukseen perustuva määräämisvaltaintressi ei voine olla osoitus yhteisestä määräämisvallasta yhteisössä, jos kenelläkään yksittäisistä omistajista ei yksin ole kirjanpitolain 5 §:ssä säädettyä määräämisvaltaa yhteisössä, eikä se siten voi muodostaa perustetta julkisuuslain soveltamiselle yhteisöön.

*Suomen Erillisverkot Oy* pitäisi tärkeänä, että tytäryritykset tulevat julkisuuslain soveltamisen piiriin ainoastaan niissä tehtävissä, joissa ne hoitavat julkista hallinto-tehtävää. *Suomen Erillisverkot Oy* kuitenkin suhtautuu lähtökohtaisesti positiivisesti soveltamisalan laajentamiseen ja näkee siinä positiivisia vaikutuksia omaan toimintaansa liittyen, mahdollisista koulutustarpeista ja taloudellisista kustannuksista huolimatta. *Suomen Erillisverkot Oy* toivoo, että julkisuuslaki sisältää riittävän selkeän määritelmän ja linjauksen siitä, milloin julkisuuslaki tulee sovellettavaksi tytäryritysten toimintaan.

*Finnpilot Pilotage Oy* katsoo, että soveltamisalan laajentamisella voi joissakin yhteisöissä olla ennalta tiedostamattomia tai ainakin vaikeasti hahmotettavia vaikutuksia yleisen turvallisuuden näkökulmasta. Esimerkiksi *Finnpilot Pilotage Oy:n* harjoittamaan luotsaustoimintaan liittyy paljon turvallisuuskriittisiä elementtejä ja tietoja, joiden saattaminen julkisuuslain laajentamisella kaikkien saataville olisi vakavassa ristiriidassa kansallisen turvallisuuden vaatimusten näkökulmasta. Julkisuusperiaate ei voi oikeushyvänsä ohittaa yhteiskunnan tai yksilön yleisen turvallisuuden ensisijaisuutta. *Finnpilot Pilotage Oy:n* näkemyksen mukaan julkisuuslain soveltamisessa ratkaisevana lähtökohtana tulisi ensisijaisesti tarkastella toiminnan luonnetta, eikä pelkästään yhteisön julkista omistamista.

## Huomiot hallinnollisesta taakasta ja kilpailunäkökohdista

Lausunnoissa korostuu sen tärkeys, ettei uudella julkisuuslailla tulisi heikentää yhtiöiden toimintaedellytyksiä ja tehokkuutta tai vaarantaa kilpailuneutraliteettia. Lisäksi valtionyhtiöiden ja julkisomisteisten erityistehtäväyhtiöiden lausunnoissa muun muassa toistuvasti tuodaan esiin, että ehdotettu sääntely ja sen tulkinnanvaraisuus aiheuttaisi yhtiölle kohtuutonta hallinnollista taakkaa, kustannuksia ja tehotomuutta. Myös julkisomisteiset erityistehtäväyhtiöt voivat olla kooltaan hyvinkin pieniä. Sääntely merkittävästi heikentää oikeusvarmuutta ja voi lisääntyvien tietopyyntöjen lisäksi johtaa paljon resursseja vaativiin tuomioistuinkäsittelyihin. Lausunnoissa katsotaan, että hallinnollinen taakka ja kustannukset todennäköisesti kumuloituisivat tuotteiden hintoihin niitä korottaen. Yhtiöt joutuisivat käytännössä pohtimaan koko toimintaansa julkisuuslain velvoitteiden kannalta ja tekemään vaadittavat järjestelyt lain soveltamiseksi, esimerkiksi luomaan erillisen yksikkö- ja hallintorakenteen, joka merkittävästi haittaisi tehokasta toimintaa. Julkisuuslain

soveltamisalan laajentamisen katsotaan olennaisesti vaikeuttavan yhtiöiden liiketoiminnan harjoittamista siten, että kilpailuneutraliteettiperiaatteen aito ja tasapuolinen soveltuminen vaarantuu ja kilpailuasetelma vääristyy. Lausunnoissa katsotaan, että julkisuuslakia ei tulisi ulottaa yhtiöihin ehdotetulla tavalla, jotta kilpailuneutraliteettia, liikesalaisuuksien suojaa ja yhteistyösuhteita ei vaaranneta kilpailluilla markkinoilla. Lisäksi lausunnoissa kiinnitetään huomiota siihen, että soveltamisalan laajentamiseen liittyviä tehokkuusvaikutuksia, taloudellisia vaikutuksia valtionyhtiöihin tai markkinavaikutuksia ei ole riittävästi arvioitu mietinnössä, joten jatkovalmistelussa olisi tarpeen tehdä huolellinen vaikutusarviointi.

*Metsähallitus* nostaa esille, että työelämän ja erityisesti työnhaun ja rekrytoinnin näkökulma on sivuutettu mietinnössä suurelta osin, ja esille on tuotu ainoastaan erityislakien muutostarpeet, mihin joukkoon kuuluu myös yksityisyyden suojasta työelämässä annettu laki (759/2004). Myös *Finnpilot Pilotage Oy* on huolissaan siitä, että julkisesti omistettujen yhteisöjen vetovoima työnantajina saattaa entisestään vähentyä.

*Business Finland Oy* ja *Patria Oyj* katsovat, että mietinnön perusteella jää epäselväksi, miten soveltamisalaltaan laajennettua julkisuuslakia sovellettaisiin yrityksen ulkomaalaisiin toimintoihin, kuten ulkomaisten tytäryhtiöiden toimintaan, sekä ulkomaalaisten asiakkaiden ja kumppaneiden salassapitovaatimuksiin. *Patria Oyj* painottaa, että Suomen puolustusalan yritysten asema kansainvälisessä kilpailussa laskisi merkittävästi, kun asioiden julkisuudesta tai salassapidosta päättäisi viime kädessä tuomioistuin. *Solidium Oy* ja *Suomen Malmijalostus Oy* nostavat esiin, että yhtiöiden sisällyttäminen julkisuuslain soveltamisalan piiriin tarkoittaisi, että niiden luotettavuus kumppanina heikentyisi olennaisesti ja yhtiöille annetun tehtävän hoitaminen tulisi käytännössä lähes mahdottomaksi.

*Länsirata Oy* toteaa, että yhtiömuotoisuuden vuoksi liikesalaisuuksien määrä voi olla huomattavankin suurta, mikä erityisesti tulisi ottaa huomioon valmistelutyön edetessä. *Business Finland Oy* niin ikään kiinnittää huomiota siihen, että erityisesti muiden kuin julkisten hallintotehtävien hoito sisältää toisistaan hyvin poikkeavia tosiasiallisia edistämistoimia, joissa esimerkiksi ei tehdä päätöksiä. Nykyisessä tilanteessa tietojen käsittelyyn ei ole sisällynyt riskiä siitä, että julkisuuslain nojalla julkiseksi voisi tulla sellaisia tietoja yrityksistä tai yritysryhmistä, jotka yksittäisinä tietoina eivät täytä yrityssalaisuuden kynnystä, mutta jotka kuitenkin eivät ole yritysten toiminnan kannalta suotavia pitää julkisina.

*Yleisradio Oy* ja *Posti Group Oyj* katsovat, että velvollisuus antaa sen kaupalliseen toimintaan liittyviä ja kilpailukäyttötymisestä kertovia tietoja julkisuuteen ja kilpailijoille on ristiriidassa kilpailulain kanssa. *Kemijoki Oy* niin ikään toteaa, että sähkön

tuotantoon ja myyntiin liittyy kilpailuoikeudellisesti arkaluonteista tietoa ja kilpailulain noudattaminen edellyttää, että kilpailuoikeudellisesti arkaluonteiset tiedot voidaan pitää salassa riippumatta yhtiön omistuspohjasta.

*VR-Yhtymä Oyj ja Leijona Catering Oy* katsovat, että julkisuuslain muutoksella ei tule vaarantaa valtion omistaman yritysvarallisuuden kannattavaa kasvua ja arvon nousua. *VR-Yhtymä Oyj* ja *Palvelualojen työnantajat Palta ry* viittaavat valtion omistajapolitiikkaa koskevaan periaatepäätökseen (VNK/2020/48), jonka mukaan suuret kaupallisesti toimivat listaamattomat yhtiöt rinnastetaan pörssiyhtiöihin. Periaatepäätöksessä myös linjataan, että kilpailuneutraaliteettitavoitteen mukaisesti valtion omistamien yhtiöiden toimintaperiaatteiden, rahoitusrakenteen ja tuototavoitteiden tulee olla vertailukelpoisia samalla toimialalla toimivien muiden yhtiöiden kanssa. *Leijona Catering Oy:n* mukaan on välttämätöntä, että uusi omistajapolitiikkaa koskeva periaatepäätös otettaisiin julkisuuslain valmistelutyössä huomioon, koska uudistus vaikuttaa valtion omistamiin yhteisöihin.

### Huomiot yhteyksistä muuhun lainsäädäntöön

*Liikenneohjausyhtiö Fintraffic Oy, Sitra ja Alko Oy* pitävät tärkeänä, että julkisuuslain uudistamisessa varmistetaan yhteensopivuus EU:n datalainsäädäntöön. *Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy* huomauttaa, että ehdotetun julkisuuslain, tiedonhallintalain ja EU:n datalainsäädännön terminologia eroavat toisistaan. Tilanne luo monitulkintaisen soveltamisympäristön kansallisen ja EU:n datalainsäädännön yhteensovittamisessa.

*Veikkaus Oy* korostaa, että julkisuuslain soveltamisalan laajentamisella tavoiteltavan päämäärän suhdetta arpajaislakiin ei ole arvioitu. Rahapeliin tarjonta on markkinamallista riippumatta hyvin kaukana julkisuuslain ja julkisuusperiaatteen ytimestä.

*Yleisradio Oy* käsittelee lausunnossaan kattavasti julkisuuslain yhteyksiä sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä annettuun lakiin (460/2003), jäljempänä *sananvapauslaki*, ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EU) 2024/1083 mediapalvelujen yhteisestä kehyksestä sisämarkkinoilla ja direktiivin 2010/13/EU muuttamisesta (eurooppalainen medianvapauslainsäädös) sekä nostaa perusoikeuskysymyksiä esille myös sananvapauden ja yhdistys- ja järjestöautonomian. *Yleisradio Oy* muun muassa katsoo, että julkisuuslain soveltaminen yhdistykseen vaarantaisi autonomian ja mahdollistaisi sen, että yhdistyksen tehtyjä päätöksiä tai valmis-teilla olevia asioita päädyttäisiin käsittelemään julkisuudessa tavalla, joka kaventaisi yhdistysten itsenäisyyttä. Vastaavasti, mikäli yleisöllä olisi etukäteen pääsy media-yhtiön julkaisusuunnitelmia tai tuotannossa olevia sisältöjä koskeviin tietoihin, voisi se johtaa sisältöihin kohdistuvaan systemaattiseen ja ennakkolliseen vaikuttamiseen.

Siten julkisuuslain soveltamisella Yleisradioon puututtaisiin sananvapauden käyttämiseen enemmän kuin on välttämätöntä. Lisäksi *Yleisradio Oy* nostaa esille myös epäselvyyksiä koskien sitä, ettei tekijänoikeuksista johtuvia rajoituksia tai vaikutuksia ole pohdittu mediayhtiön näkökulmasta. Mikäli Yleisradion ohjelmatoimintaan liittyvien asiakirjojen julkisuutta ei suljeta lain soveltamisalan ulkopuolelle, tulee myös näiden asiakirjojen ja sisältöjen julkisuuden vaatimuksen suhde tekijänoikeuksiin liittyviin kysymyksiin selvittää.

### Ehdotuksia sääntelyn rajaamiseksi

*Yleisradio Oy* katsoo lausunnossaan, että mediayhtiön erityinen asema ja sananvapauden turvaaminen edellyttävät Yleisradion arvioimista valtio-omisteisten yhteisöjen ryhmässä poikkeavalla tavalla. Sen erityisasema olisi syytä kirjata säädettävänä olevaan lakiin tai ainakin mainita hallituksen esityksessä. Yleisradion toimintaedellytyksiä sananvapauslain soveltamisalaan kuuluvana joukkotiedotusvälineenä ei tulisi heikentää. *Yleisradio Oy* katsoo, että sananvapauden turvaamiseksi Yleisradio tulisi ensisijaisesti rajata julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle, toissijaisesti lain soveltamisesta Yleisradioon tulisi säätää erikseen ja viimesijaisesti Yleisradion sisältötuotannon asiakirjat, mukaan lukien toimituksellinen taustamateriaali, tulisi kokonaisuudessaan sulkea lain soveltamisalan ulkopuolelle. Koska kysymyksessä on kahden perusoikeuden yhteensovittaminen ja julkisuutta voi perustuslain mukaan rajoittaa vain lailla, tulisi Yleisradiota koskevasta linjauksesta myös tästä syystä säätää lailla. *Yleisradio Oy* edelleen katsoo, että julkisuuslain soveltamisen vaikutukset Yleisradion tehtävään, erityisesti vastaavien toimittajien päätöksenteon turvaamiseen sekä lähdesuojaan, tulisi selvittää erillisenä perusoikeuskysymyksenä.

*Finnvera Oyj, Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy ja Solidium Oy* katsovat, että valtionomisteisten erityistehtäväyhtiöiden osalta selkeämpää olisi, että julkisuuslain soveltamisesta säädettäisiin kutakin yhtiötä koskevassa erityislainsäädännössä tapauskohtaisen arvioinnin perusteella. *Solidium Oy* ehdottaa, että vaihtoehtona voisi toimia ennakkoratkaisumenettely, jolla yhtiö voisi etukäteen varmistua julkisuuslain soveltuvuudesta sen toimintaan (vrt. verotuksen ennakkoratkaisut). *Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy* edelleen katsoo, että julkisuuslain soveltaminen olisi selkeämpää rajata koskemaan 'julkisen sektorin elimiä' eli viranomaisia ja 'julkisoikeudellisia laitoksia' (a body governed by public laws) sekä julkista hallintotehtävää hoitavia 'julkisia' ja 'yksityisiä yrityksiä' edellyttäen, että julkista hallintotehtävää hoitetaan itsenäisellä toimivaltuudella ja tehtävä on riittävän tarkasti ja yksityiskohtaisesti määritelty lainsäädännössä.

*Suomen Malmijalostus Oy* toteaa, että valtion erityistehtävayhtiöitä ei pidä sisällyttää julkisuuslain soveltamisalaan. Tämä auttaa varmistamaan yhtiöiden tehokkaan toiminnan markkinoilla ja tukee niiden kykyä houkutella ja pitää kiinni yhteistyökumppaneistaan. Mietinnössä ehdotettava sääntely aiheuttaa epäselvyyttä erityistehtävayhtiöiden asemaan ja jopa vaaran siitä, että sääntelyä käytetään shikaaninomaisesti erityistehtävayhtiöitä kohtaan.

*VR-Yhtymä Oyj:n* näkemyksen mukaan julkisuuslain soveltamisalaa ei tulisi ulottaa sellaisiin yhtiöihin, jotka toimivat valtaosin markkinaehtoisesti. Esitetty sääntely asettaa kohtuutonta hallinnollista taakkaa tällaisille yhtiöille ja vaikuttaa siten myös yhtiöiden kilpailukykyyn ja markkinoiden kilpailuneutraliteettiin, vaikka vain pieni osa yhtiön toiminnasta olisi muuta kuin kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa toimintaa.

*Veikkaus Oy:n* mukaan on välttämätöntä, mikäli julkisuuslain soveltamisalaa laajennetaan mietinnössä ehdotetusti, että rahapelilainsäädäntöön otetaan säännökset, joilla poiketaan julkisuuslain sääntelystä. *Veikkaus Oy* toteaa, etteivät salassapitoperusteet riitä korjaamaan julkisuuslain soveltamisalan laajentamiseen liittyviä olennaisia epäkohtia.

*Alko Oy* katsoo, että valtionyhtiöt tulisi ensisijaisesti rajata julkisuuslain ulkopuolelle, elleivät ne käytä julkista valtaa, hoida julkista hallintotehtävää tai saa julkista rahoitusta. Toissijaisesti alkoholilakiin tulisi kirjata poikkeus Alkon asemaan liittyen ja säätää alkoholiyhtiön jäämisestä julkisuuslain ulkopuolelle.

*Kuntarahoitus Oyj* katsoo, että julkisuuslain soveltamisalaa ei tule ulottaa toimijoihin, joiden liiketoiminta perustuu erityislainsäädäntöön, kuten luottolaitostoinnasta annetun lain (610/2014), jäljempänä *luottolaitoslaki*, mukaisiin luottolaitoksiin. Muussa tapauksessa luottolaitosten keskinäinen asema toisiinsa nähden ei olisi säädöspерusteisesti eikä toiminnallisesti yhdenvertainen.

*Kemijoki Oy* toteaa, että mietinnössä sähkönmyynti mainitaan esimerkkinä toiminnasta, jota ei ole tarkoituksenmukaista ulottaa julkisuuslain soveltamisen piiriin ja että tämä on linjassa vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1398/2016) kanssa. *Kemijoki Oy:n* mukaan ehdotetun julkisuuslain 5 §:n 1 mom. 2 kohtaa tulee tarkentaa säännöstasolla tai yksityiskohtaisissa perusteluissa siten, että julkisuuslakia ei sovelleta sähkön tuotantoon tai myyntiin riippumatta siitä, onko sähkö tuotettu Mankala-periaatteella toimivan yhtiön toiminnassa tai muulla tavalla, ja riippumatta siitä, onko toimija mahdollisesti valtion enemmistöomistuksessa.

*Patria Oyj:n* mukaan erittäin tulkinnanvarainen sääntely, jossa julkisuuslain soveltamisala rajautuu muun kuin kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan kriteerin mukaan, ei ole puolustusalan yrityksen kohdalla hyväksyttävää maanpuolustuksen ja kansallisen turvallisuuden näkökulmasta. *Patria Oyj:n* näkemyksen mukaan puolustus- ja turvallisuustoimialan yritykset tulisi rajata julkisuuslain soveltamisalan laajennuksen ulkopuolelle. Vaihtoehtoisesti toteutustapana olisi jättää SEUT 346 artiklan ja julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista annetun lain (1531/2011) tarkoittamat hankinnat ja muutoin turvallisuusperusteella tehtävät suorahankinnat soveltamisalan ulkopuolelle.

*Finnpilot Pilotage Oy* vastaavasti katsoo, että soveltamisalan laajentaminen ehdotetulla tavalla olisi vakavassa ristiriidassa kansallisen turvallisuuden vaatimusten näkökulmasta. Julkisuusperiaate ei voi oikeushyvä ohittaa yhteiskunnan tai yksilön yleisen turvallisuuden ensisijaisuutta. *Finnpilot Pilotage Oy:n* näkemyksen mukaan julkisuuslain soveltamisessa ratkaisevana lähtökohtana tulisi ensisijaisesti tarkastella toiminnan luonnetta, eikä pelkästään yhteisön julkista omistamista. Jos *Finnpilot Pilotage Oy* halutaan saattaa julkisuuslain soveltamisalan piiriin, tulisi julkisuuslain soveltaminen rajoittaa kuitenkin kattamaan vain toimintaa, jossa yhtiö tosiasiallisesti käyttää julkista valtaa eli luotsaustutkintopalvelujen tuottamiseen luotsiksi aikoville luonnollisille henkilöille.

*Leijona Catering Oy* ei kannata julkisuuslain soveltamisalan laajentamista yhteisöihin ja säätiöihin. Toissijaisesti *Leijona Catering* tulisi rajata lain soveltamisalan ulkopuolelle. Kolmas vaihtoehto olisi rajata *Leijona Catering Oy:n* osalta julkisiksi vain hankintamenettelyä koskevat asiakirjat sekä osakeyhtiölain ja kirjanpitolain edellyttämät asiakirjat tai lisätä vahinkoedellytyslauseke, jonka mukaan olettamana on salassapito.

*Suomen Viljava Oy* esittää, että huoltovarmuskriittiset valtionyhtiöt tulisi jättää julkisuuslain soveltamisen ulkopuolelle. Nämä toiminnot ovat yhteiskunnan kannalta välttämättömiä ja niiden toimivuus on varmistettava kaikissa olosuhteissa. Varsinkin nykyisessä turvallisuuspoliittisessa tilanteessa on erittäin tärkeää taata huoltovarmuskriittisten yhtiöiden toimintaan liittyvän ja Suomen huoltovarmuutta turvaavan tiedon säilyminen julkisuuslain ulkopuolella.

## 2.6 Muut viranomaiset ja julkisuuslain soveltajat

*Tasavallan presidentin kanslia* kannattaa julkisuuslain soveltamisalan yksinkertaistamista vastaamaan hallintolaissa (434/2003) omaksuttua tapaa. Julkisuuslain soveltumisesta tasavallan presidentin asiakirjoihin on jatkossakin syytä kuitenkin säätää tasavallan presidentin kansliasta annetussa laissa (100/2012).

*Verohallinto* ei ole tunnistanut soveltamisalan laajentamisella olevan merkittäviä vaikutuksia sen toimintaan. Soveltamisalan laajentamisella voi olla välillistä vaikutusta harmaan talouden torjunnan näkökulmasta, mikäli yhteisöjen ja säätiöiden hallintoa koskevat tiedot tulisivat läpinäkyvämmiksi.

*Kirkkohallitus* suhtautuu kriittisesti soveltamisalan laajentamiseen julkisen hallinto-tehtävän ulkopuolelle. Kirkkohallitus yhtyy eriäviin mielipiteisiin ja toteaa, että vaikutuksia ei ole pystytty riittävästi arvioimaan. Kirkkohallitus pitää todennäköisenä, että soveltamisalan laajentaminen aiheuttaisi merkittävästi hallinnollista taakkaa yhtiöiden ja säätiöiden toimintaan sekä rajanveto-ongelmia sen suhteen, missä laajuudessa julkisuuslakia olisi toimintaan sovellettava.

*Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta* pitää lain soveltamisalan laajentamista välttämättömänä, jotta perustuslaissa viranomaiselle asetettuja velvoitteita ei voida kiertää siirtämällä yhä laajemmin viranomaistoimintoja joko kokonaan tai osittain yksityisen sektorin toiminnan piiriin. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta näkee soveltamisalan laajennuksella olevan merkittävä positiivinen vaikutus julkisen hallinnon toiminnan ja päätöksenteon avoimuudelle. Siten se palvelee demokratian takeiden turvaamista ja osaltaan myös ympäristönäkökohtien parempaa huomioon ottamista julkisessa päätöksenteossa.

*Kela* pitää julkisuuslain soveltamisalan laajentamista julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan hyvänä ratkaisuna. Soveltamisalan laajennus poistaa organisatoriseen soveltamisalaan liittyviä tulkintavaikeuksia ja ehkäisee mahdollisia tarkoituksellisia julkisuusperiaatteen rajoitustoimia. Aiempi julkisuuslain soveltamisala ei vastaa enää viranomaistoiminnan ja julkishallinnon muuttunutta toimintaympäristöä.

*Väylävirasto* kannattaa julkisuuden ja avoimuuden lisäämistä myös välillisessä julkishallinnossa. Julkisuuslain soveltaminen ei tällöin olisi riippuvaista toiminnan organisointitavasta, mikä edistäisi julkisuusperiaatteen toteutumista. *Väylävirasto* pitää oikeustilaa selkeyttävänä, että oikeuskirjallisuudessa esitetty näkemys, jonka mukaan jo voimassa olevan julkisuuslain nojalla julkisen hallintotehtävän hoitaminen voisi kuulua julkisuuslain soveltamisalaan riippumatta siihen sisältyvästä

julkisen vallan käytöstä, kirjattaisiin lakiin selkeäksi lähtökohdaksi. *Väylävirasto* kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että lain soveltaminen esimerkiksi liikenteen-ohjaus- ja hallintapalveluja tuottavan Fintraffic-konsernin ja sen tytäryhtiöiden toimintaan voi ainakin osittain jäädä epäselväksi.

*Rahoitusvakausvirasto* pitää tärkeänä, ettei erityislainsäädännöstä seuraava tilapäinen julkinen määräysvalta kriisinratkaisutoimenpiteiden kohteena olevissa laitoksissa vaikuta jatkossakaan julkisuuslain soveltumiseen.

*Huoltovarmuuskeskus* pitää tärkeänä, että kilpailuneutraliteetin säilymiseksi yhtiöt, jotka toimivat kilpailla ja avoimilla markkinoilla tulisi jättää sääntelyn ulkopuolelle. *Huoltovarmuuskeskus* katsoo, että julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle tulee jättää yhteisöt, jotka hoitavat muuta kuin viranomaistehtäviä, hallintotehtäviä tai eivät käytä julkista valtaa. Rajaus on tärkeä kilpailuoikeudellisten ja liiketalouslaikkuuksiin liittyvien periaatteiden sekä huoltovarmuuteen liittyvien yhteiskunnan kriittisten toimintojen hoitamisesta vastaavien yhteisöjen osalta. *Huoltovarmuuskeskus* pitää erityisen tärkeänä ja välttämättömänä, että julkisuuslakia ei uloteta koskemaan yhteiskunnan kriittisiä toimintoja ja kriittistä infrastruktuuria silloin, kun tällaiset tehtävät ja/tai omaisuus on yksityisen harjoittamaa ja yksityisen omistuksessa tai ainakin salassapito tulee lainsäädännössä varmistaa riittävien toimin. *Huoltovarmuuskeskus* kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että ”muu kuin kilpailutilanteessa markkinoilla harjoitettava taloudellinen toiminta” tulee määrittellä mahdollisimman yksiselitteisesti, jottei se aiheuta tarpeettomia tulkintatilanteita ja epäselvyyksiä julkisuuslakia sovellettaessa ja tietopyyntöjä käsiteltäessä.

*Museovirasto* katsoo, että nyt ehdotettu rajaus julkisuuslain soveltumiselle kilpailullisen toiminnan osalta on liian laveasti muotoiltu. Lopputuloksena julkisuuslain soveltamisala ei Museoviraston käsityksen mukaan juuri lainkaan laajenisi. Mietinnössä ehdotettu tapa määrittellä kilpailullinen toiminta ja siten tältä osin lain soveltamisala on kytketty ”muussa kuin kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan” käsitteeseen. Käsitteen sisältämä poissulkumenetelmä ei ole selkeä ja tarkkarajainen, mikä aiheuttanee jatkossa tulkintaongelmia sen suhteen, kuuluuko jokin tietty toiminta tai asiakirja julkisuuslain soveltamisalan piiriin vai ei. Näin ollen tavoite julkisuuslainsäädännön soveltamisalan selkeyttämisestä ei tältä osin Museoviraston näkemyksen mukaan voi tosiasiallisesti toteutua.

*Museovirasto* katsoo, että ilmeistä tarvetta julkisuuslain soveltamisalan rajoitukselle koskien organisaatioita, jotka toimivat kilpailla markkinoilla, ei vaikuta olevan vaan riittävän pitkä siirtymäaika tarvittavan erityislainsäädännön laatimisen mahdollistamiseksi ja salassapitosäännösten hyödyntäminen ovat riittäviä keinoja turvaamaan liiketoimintaa kilpailla markkinoilla. Kategorinen rajaus

soveltamisalan ulkopuolelle ei Museoviraston näkemyksen mukaan palvele parhaimmalla tavalla yksityisen taloudellisen edun (omistusoikeus) ja julkisuusperiaatteen perusoikeuksien yhteensovittamista. Salassapitosäännösten hyödyntäminen ja tarvittaessa erityislainsäädännön laatiminen ovat Museoviraston näkemyksen mukaan riittäviä keinoja turvata taloudellinen etu ilman, että kajotaan liian syvälle julkisuusperiaatteeseen.

*Lounais-Suomen aluehallintovirasto* toteaa, että julkinen hallintotehtävä on tulkinnanvarainen käsite. Erityisesti palveluntuotannon erottamista julkisesta hallintotehtävästä olisi aluehallintoviraston käsityksen mukaan syytä selkeyttää. *Lounais-Suomen aluehallintovirasto* katsoo, että täsmentämällä lainsäädäntöön yksilöidysti, milloin palvelun tuottamisen katsotaan täyttävän julkisen hallintotehtävän kriteerit esimerkiksi lakiviittauksella kunkin sovellettavan alan substanssilaisissa, selkeyttäisi asiaa olennaisesti. *Lounais-Suomen aluehallintovirasto* katsoo jäävän epäselväksi, onko kilpailuneutraliteetti otettu asiallisesti huomioon. *Lounais-Suomen aluehallintovirasto* kiinnittää huomiota siihen, että uuden lainkohdan tulkinta aiheuttaisi alussa epäselvyyksiä lisäten sekä soveltavien tahojen että soveltamisessa ohjaavien viranomaisten työtä. Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen näkyisi todennäköisesti myös lisääntyneinä kanteluina eduskunnan oikeusasiamiehelle ja valtioneuvoston oikeuskanslerille. *Lounais-Suomen aluehallintovirasto* esittää vaihtoehtona valvovien viranomaisten määrän lisäämistä esimerkiksi laajentamalla aluehallintoviraston toimivaltuuksia tai perustamalla erillinen julkisuutta valvova viranomaisen.

*Traficom* toteaa, että EU-sääntelyssä ja kansallisessa erityissääntelyssä ei aina välttämättä tunnisteta ja eritellä toimintojen luonnetta julkisena hallintotehtävänä, mistä voi syntyä hankalasti ratkaistavia tulkintakysymyksiä.

*Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV)* pitää mietinnön ehdotusta julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta perusteltuna erityisesti julkisten hankintojen valvonnan ja harmaan talouden torjunnan näkökulmista. Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen hankintayksiköihin parantaa lähtökohtaisesti tiedonsaantia julkisista hankinnoista. *KKV* katsoo, että soveltamisalan laajentaminen mietinnössä ehdotetulla tavalla johtaisi siihen, että todennäköisesti suurin osa hankintalain mukaisista hankintayksiköistä ja sidosyksiköistä tulisi julkisuussääntelyn soveltamisalaan. Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen ei suoranaisesti lisäisi *KKV:n* hankintojen valvonnan tiedonsaantimahdollisuuksia. Yleisöjulkisuus parantaisi kuitenkin muiden tahojen, esimerkiksi tiedotusvälineiden ja kansalaisten, tiedonsaantioikeuksia. Lisääntynyt avoimuus ja läpinäkyvyys edistävät julkisten varojen tehokasta käyttöä. Esimerkiksi laittomia suorahankintoja voisi paljastua aiempaa helpommin.

*Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) lisäksi* toteaa, että ehdotettu muotoilu vaikuttaisi johtavan siihen, että laajennetun soveltamisalan piiriin kuuluisi sellainen julkisomisteisten yhtiöiden toiminta, joka on luonteeltaan taloudellista. Tällöin julkisuuslain soveltamisalan piiriin voisivat kuulua myös sellaiset julkisomisteiset yhtiöt, joiden toiminta rahoitetaan niiden liiketoiminnan tuotoilla, eikä julkisin varoin, ja joiden toiminnassa ei ole kyse siitä, että ne tuottaisivat palveluja julkisin varoin kustannettuina ostopalveluina. *KKV* toteaa, että muutoksella voi kuitenkin olla hyvin erilaisia vaikutuksia eri julkisomisteisiin yhtiöihin, ja niitä voi olla perusteltua vielä jatkovalmistelussa selvittää ja tarvittaessa huomioida muussa lainsäädännössä.

*Sitra* ehdottaa hallituksen esityksen perusteluosioon lisättäväksi maininnan siitä, että *Sitra* rinnastuu itsenäisiin julkisoikeudellisiin laitoksiin ja sen toimintaan sovelletaan julkisuuslakia. Tällä selkiytettäisiin *Sitran* asemaa lain soveltamisalan piirissä

*Kansalliskirjasto* pitää perusteltuna työryhmän linjausta, jonka mukaan julkisuuslain soveltamisala tulisi ulottaa myös julkisyhteisöjen määräysvallassa oleviin toimijoihin. Julkisen hallinnon rakenne on muuttunut yhtiöittämisten myötä. Samalla julkisuuslain soveltamisala on kaventunut. Riittävän kattavalla hallintotoiminnan julkisuudella on kuitenkin olennainen merkitys demokraattisen yhteiskunnan toiminnan kannalta.

Tiedonhallintatehtävissä työskentelevä *Seija Saari* pitää soveltamisalan laajentamista sinänsä kannatettavana kehityssuuntana, vaikkakin siihen liittyy lukuisia ongelmallisia seikkoja, erityisesti julkisen hallintotehtävän määritelmä. *Saaren* mukaan olisi hyödyllistä saada laajempi ja kattavampi kuva verrokkimaiden tilanteesta julkisuuslain sisällön ja soveltamisen osalta. *Saari* katsoo, että julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen julkisen hallintotehtävän hoitamiseen on omiaan kiinnittämään aiempaa voimakkaammin huomiota julkista hallintotehtävää hoitavan tahon vastuuseen viranomaisen asiakirjojen elinkaaren ja julkisuuden hallinnasta. Se myös ohjaa kuntia laatimaan kattavampia ja tiedonhallinnan huomioivia sopimuksia niiden tahojen kanssa, jotka hoitavat julkista hallintotehtävää. *Saaren* näkemyksen mukaan tietopyyntöihin vastaaminen voi aluksi kuormittaa erityisesti vähäisillä henkilövoimavaroilla toimivia yhteisöjä. Työmäärä kuitenkin vähenee, kun käsittelyprosessit kehittyvät. *Saari* myös katsoo, että julkisuuslain muutos olisi tehokas tapa ohjaamaan toiminta yhtenäiseksi kaikissa kunnissa erilaisten kuntakohtaisten toimintatapojen ja ohjeiden sijaan.

## 2.7 Tuomioistuimet ja ylimmät laillisuusvalvojat

*Oikeuskanslerinviraston lausunnossa* kannatetaan soveltamisalan laajentamista, joka paikkaa esimerkiksi julkishallinnon organisaatiomuutoksilla tapahtuvaa julkisuusperiaatteen kaventumista. *Oikeuskanslerinviraston lausunnossa* kiinnitetään kuitenkin huomiota perustuslain 124 §:n julkisen hallintotehtävän sisällön ja ulottuvuuden tulkinnanvaraisuuteen. *Oikeuskanslerinviraston lausunnon* mukaan on kysyttävä, missä määrin on realismia odottaa, että toimijat tunnistavat hoitavansa julkista hallintotehtävää ao. lainsäädännön ja sen esitöiden perusteella. Oman oikeudellisen aseman tunnistaminen ei ole ollut aukottoman selvää käytännössä eri toimijoiden piirissä, vaikka hallinnon yleislait ovat jo asettaneet velvoitteita julkisia hallintotehtäviä hoitaville.

*Oikeuskanslerinviraston lausunnossa* nostetaan esille, että perustuslakivaliokunta on korostanut, että sääntelyn kohderyhmän tulee voida vaikeuksista soveltaa säännöksiä ja että sääntelyn vaikeaselkoisuudella voi olla lainsäädännön soveltajien oikeusturvaa heikentävä vaikutus. *Oikeuskanslerinviraston lausunnossa* siten katsotaan, että ehdotuksen säännöskohtaisissa perusteluissa tulisi pyrkiä hahmottamaan kokonaisvaltaisemmin ja täsmällisemmin niitä toimijoita, joilla tällä hetkellä on julkisia hallintotehtäviä hoidettavanaan, vaikka tyhjentävää kuvausta asiasta ei voidakaan muodostaa. *Oikeuskanslerinviraston lausunnossa* katsotaan, että perusteluja olisi tarpeen täydentää vielä mahdollisimman konkreettisilla esimerkeillä ehdotetun 5 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetuista julkisyhteisön määräysvallassa olevista toimijoista, esimerkiksi kuuluisiko Länsimetro Oy lainkohdan soveltamisalan piiriin. *Oikeuskanslerinviraston lausunnossa* esitetyn näkemyksen mukaan tässä yhteydessä, kun lain soveltamisalaan tulisi uusia toimijoita, olisi erityisen tärkeää esimerkiksi kuvata konkreettisia asiakirjapyyntötilanteita varsinkin asetelmassa, jossa osa toiminnasta kuuluisi soveltamisalan piiriin ja osa ei.

*Oikeuskanslerinviraston lausunnossa* esitetään harkittavaksi, että julkisyhteisön määritelmä säädettäisiin laissa nimenomaisesti, sillä käsitteen sisältö näyttäisi vaihtelevan lainsäädännön eri osa-alueilla. Työryhmän ehdotuksen perusteluissa todetaan, että julkisyhteisöllä tarkoitetaan valtiota, kuntia, kuntayhtymiä ja hyvinvointialueita. *Oikeuskanslerinviraston lausunnossa* todetaan, että julkisyhteisöiksi on melko vakiintuneesti katsottu myös Ahvenanmaan maakunta, itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset, lakisääteiset julkisoikeudelliset yhdistykset, evankelisuterilainen kirkko ja ortodoksinen kirkkokunta sekä hyvinvointiyhtymät.

*Oikeuskanslerinviraston lausunnossa* lisäksi katsotaan, että mietinnön vaikutusten arviointia on välttämätöntä laajentaa. Lain soveltamisalan laajentamisen vaikutusarvioinnissa tulisi pyrkiä hahmottamaan muutosten suuruusluokka, nykyisen toiminnan muutostarpeet ja suuntaa-antavat määrälliset arviot julkisuuslain soveltamisalan piiriin tulevista uusista toimijoista.

*Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian lausunnossa* soveltamisalan laajentamista julkisia hallintotehtäviä hoitaviin yksityisiin toimijoihin pidetään perusteltuna. *Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian lausunnossa* kuitenkin todetaan, että se, milloin kysymys on julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, voi joissakin tilanteissa olla hyvinkin tulkinnanvaraista. *Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian lausunnossa* katsotaan, että ehdotettu lain soveltamisalan laajennus julkisyhteisöjen määräämisvallassa oleviin yhteisöihin ja säätiöihin sisältää niin ikään kaksi tulkinnanvaraista edellytystä: määräysvallassa oleminen ja muun kuin kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan harjoittaminen. Edellytysten määrittämiseksi ehdotetussa säännöksessä viitataan kirjanpitolakiin ja kilpailulakiin.

*Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian lausunnossa* todetaan, että laillisuusvalvontakäytännössä julkisuuslain menettelysäännöksiä on katsottu olevan perusteltua noudattaa silloinkin, kun julkista hallintotehtävää hoitava yksityinen taho katsoo, ettei julkisuuslaki sovellu sen toimintaan tai kyseisiin asiakirjoihin. Työryhmän mietinnössä vastaavasti katsotaan, että julkisuuslain menettelysäännöksiä tulisi noudattaa, vaikka julkista hallintotehtävää hoitava toimija katsoo, etteivät pyydytetyt tiedot koske sen julkisen hallintotehtävän hoitamista. *Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian lausunnossa* ehdotettua 5 §:n 1 momentin 2 kohtaa pidetään kuitenkin niin vaikeaselkoisena, että voi olla hyvinkin tulkinnanvaraista ja vaikeasti ratkaistavissa, koska yksityinen toimija tai sen harjoittama toiminta voidaan katsoa niin selvästi julkisuuslain soveltamisalaan kuulumattomaksi, ettei lain menettelysäännösten noudattamista edellytettäisi. Lain soveltamisalan laajentaminen myös julkisyhteisön määräysvallassa oleviin yhteisöihin ja säätiöihin laajentaisi huomattavasti niiden yksityisoikeudellisten toimijoiden määrää, joiden kohdalla kysymys julkisuuslain menettelysäännösten soveltamisesta tulisi arvioitavaksi. *Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian lausunnossa* todetaan, että julkisuuslain soveltaminen on ehdotuksen 5 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaisille toimijoille muutoinkin vierasta, joten menettelysäännösten soveltamisvelvollisuuden tulisi ilmetä laista.

*Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian lausunnossa* todetaan, että ehdotetulla julkisuuslain soveltamisalan laajentamisella olisi vaikutusta myös oikeusasiamiehen toimivaltaan. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan piiriin tulisi mitä ilmeisimmin suurehko määrä uusia toimijoita. Toimivalta tulisi myös uudella tavalla arvioitavaksi julkisuuslain soveltamisalan perusteella sen sijaan, että arviointiperusteena

olisi yksityisen harjoittama toiminta ja sen oikeudellinen luonne. Ehdotus johtaisi tilanteeseen, jossa laillisuusvalvonnan piiriin voisi kuulua vain julkisuuslain soveltaminen ja siihen liittyvä hallinnon yleislakien soveltaminen, mutta samalla oikeusasiamiehellä ei ole lainkaan toimivaltaa yhteisön tai säätiön muuhun toimintaan. *Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian lausunnossa* nostetaan myös esiin, että erityislainsäädännöstä julkisuuslain ohella sovellettaviksi tulevat säännökset voinevat joissakin tilanteissa vaikuttaa laillisuusvalvojan mahdollisuuksiin arvioida julkisuuslain soveltamista verrattuna tilanteeseen, jossa tällaista erityislainsäädäntöä ei ole. Esimerkiksi valtion erityistehtäväyhtiö Yleisradio Oy:n kohdalla työryhmän valmistelussa on arvioitu, että sananvapausslain mukaista lähdesuojaa ja anonyymia ilmaisu turvaavat säännökset tulevat erityissäännöksinä ensisijaisesti sovellettavaksi myös silloin, kun Yleisradio Oy soveltaisi julkisuuslakia.

*Oikeuskanslerinviraston lausunnossa todetaan*, että julkisuuslain asianmukainen soveltaminen edellyttää valmiuksia ja osaamista vastata tietopyyntöihin sekä soveltuva asiakirjahallintoa. Ottaen huomioon laillisuusvalvonnassa tehdyt havainnot nykyisen julkisuuslain osaamistasosta viranomaisissa on välttämätöntä, että lain voimaantuloon valmistaudutaan perusteellisella ja laajalla koulutushankkeella sekä ohjeistuksella. Julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta seuraavat koulutustarpeet mainitsee myös *korkein hallinto-oikeus*.

*Oikeuskanslerinviraston lausunnossa* nostetaan esiin, että vaikutukset ulottuvat hallintotuomioistuimiin ja ylimpiin laillisuusvalvojiin. *Oikeuskanslerinviraston lausunnossa* arvioidaan, että kantelut saattavat olla vähälukuisia, mutta sitäkin työläämpiä esikysymyksenään se, kuuluuko asia ylipäänsä ylimpien laillisuusvalvojen toimivaltaan. *Tuomioistuinvirasto, korkein hallinto-oikeus, Turun hallinto-oikeus ja Helsingin hallinto-oikeus* nostavat lausunnoissaan esiin, että soveltamisalan laajennus todennäköisesti lisää hallinto-oikeuksiin tulevien muutoksenhakuasioiden määrää. Tämä johtuu ennen kaikkea siitä, että lain soveltamisalaan tulee suuri määrä organisaatioita, joilla ei ole aiempaa kokemusta julkisuuslain soveltamisesta. Lausunnoissa myös arvioidaan, että julkisuuslain soveltaminen ei alkuvaiheessa oletettavasti suju ongelmitta, mikä näkyy muutoksenhakualltiudessa ja valitusten tarpeessa. Lisäksi ehdotettu laki sisältää tulkinnanvaraisuuksia, ja luo uusia tulkinta- ja rajanvetotilanteita, joista ei ole aikaisempaa hallintokäytäntöä tai sitä ohjaavaa oikeuskäytäntöä. Lausunnoissa siten painotetaan, että hallinto-oikeuksien lisääntyvä työmäärä on huomioitava ehdotetun lain viranomaisvaikutuksissa ja resursoitava asianmukaisesti.

*Korkein hallinto-oikeus* lisäksi katsoo, että jatkovalmistelussa olisi perusteellisemmin ja yksityiskohtaisemmin selvitettävä ja avattava sitä, mikä merkitys ehdotettavalla sääntelyllä sekä soveltamisalaa määrittävillä ja rajaavilla ilmauksilla olisi erilaisten toimijoiden eri tietojen julkisuudelle. Lainsäädännön tulisi olla kokemattomillekin lain soveltajille selkeä ja ymmärrettävä kokonaisuus. Oikeusvarmuuden kannalta hyväksyttävänä ei voida pitää sitä, että havaittavissa olevia tulkintaongelmia jätettäisiin oikeuskäytännössä ratkaistaviksi. *Korkein hallinto-oikeus* painottaa, että julkisuuslain suhdetta erityislainsäädäntöön sisältyviin julkisuutta ja salassapitoa koskeviin säännöksiin tulisi avata enemmän sekä yleisperusteluissa että yksittäisten säännösten kohdalla. Jatkovalmistelussa olisi myös varmistettava, että yleislain muutoksista johtuvat muutostarpeet erityislainsäädäntöön tulisivat selvitettyiksi samassa yhteydessä.

## 2.8 Ammattiliitot, keskusjärjestöt ja muut yhdistykset

Osa lausunnon antaneiden ammattiliittojen ja keskusjärjestöjen (*Opetusalan ammattijärjestö OAJ, Akava ry, STTK ry*) huomioista sisältyy jaksoon 2.10, johon on koottu lausuntopalautteesta huomioita toimialoittain ja toimijaryhmittäin.

*Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:n* mielestä mietinnön tavoite saavuttaa nykyistä selkeämpi ja toimivampi viranomaisten toiminnan julkisuutta sääntelevä yleislaki, joka edistää yhteiskunnan avoimuutta ja vastaa nyky-yhteiskunnan vaatimuksiin, on kaikilta osin kannatettava. *SAK ry:n* näkemyksen mukaan, kun tavoitteena on perustellusti laajentaa uuden julkisuuslain soveltamisalaa, niin myös toimijoiden, kuten kuntien sekä eläke- ja vakuutusyhtiöiden, toiminta kuuluu perustellusti uuden lain soveltamisalan piiriin. Näilläkin toimialoilla harjoitetaan toimintaa, joka on kiinteästi sidoksissa muun muassa kansalaisten perusturvaan ja toimeentuloon, joten läpinäkyvyyden lisääminen on perusteltua. Yhtenäinen ja kattava julkisuuslaki edistää tietoisuutta henkilöiden oikeuksista ja helpottaa kansalaisten toimintatapoja kyseisten asioiden selvittämisessä ja takaa myös yhdenveroisen kohtelun ja tasapuoliset toimintaedellytykset eri toimialoilla ja niiden välillä.

*Palvelualojen työnantajat Palta ry* korostaa, että lainsäädännön ja sen soveltamisalan tulee olla yritysten ja taloudellisen toiminnan näkökulmasta selkeä eikä aiheuttaa oikeudellista epävarmuutta. *Palvelualojen työnantajat Palta ry* toteaa, että ei ole helppoa täsmällisesti määrittää, miltä osin esimerkiksi valtionyhtiön toiminta on julkisen hallintotehtävän hoitamista. Julkisuuslain soveltamisen ulkopuolelle pitäisi aina rajata tilanteet, joissa julkisen hallintotehtävän hoitaminen on samalla kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa. *Palvelualojen työnantajat Palta ry* pitää oikeana linjausta, että kilpailutilanteessa

markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa ei sisällytettäisi mukaan julkisuuslain soveltamisalaan. *Palvelualojen työnantajat Palta ry* katsoo, että avoimessa kilpailussa olevien valtionyhtiöiden saattaminen julkisuuslain piiriin asettaisi nämä yhtiöt epäreiluun kilpailuasemaan. Kilpailuneutraliteetin näkökulmasta kotimaisille toimijoille ei voida asettaa julkisuuslain tuomia velvoitteita, mitä esimerkiksi ulkomaisella kilpailijalla ei olisi. Laaja julkisuusperiaatteen toteuttaminen voi myös olla ristiriidassa kilpailuoikeuden kanssa avatessaan kilpailijoille pääsyn toistensa tietoihin tavalla, joka vääristäisi kilpailua. Julkisuuslakia ei tule ulottaa elinkeinotoimintaan ehdotetulla tavalla.

*Palvelualojen työnantajat Palta ry* toteaa, että jos yhtiöllä on sekä markkinaehtoista toimintaa että muuta toimintaa, voi olla vaikea erottaa, mitkä yhtiön asiakirjoista liittyvät markkinaehtoiseen toimintaan ja mitkä muuhun toimintaan. Useassa yhtiössä samat asiakirjat voivat liittyä molempiin, jolloin ehdotetun sääntelyn käytännön noudattaminen voi olla vaikeaa, ellei jopa mahdotonta. Käytännössä sääntelyn ulottaminen tällaisiin yhtiöihin voisi johtaa siihen, että yhtiön markkinaehtoiseen toimintaan liittyvät asiakirjat tulisivat myös julkisuuslain piiriin, mikä olisi vastoin julkisuuslain tarkoitusta ja kilpailuneutraliteettia. *Palvelualojen työnantajat Palta ry* kiinnittää huomiota julkisuuslain soveltamisalan laajentamisen mahdollisiin vaikutuksiin organisaatioihin, jotka hoitavat esimerkiksi rahoitus- ja yrityskehitystehtäviä. Tällaiset organisaatiot keräävät paljon tietoa rahoitusasiakkaistaan ja ne käsittelevät myös asiakasyritysten liikesalaisuuksia. Julkisuuslain laajentaminen työryhmän ehdotuksen mukaisesti lisäisi hallinnollista työtä ja epävarmuutta liikesalaisuuksien määrittelyssä. Epäselvyydet voitaisiin joutua ratkaisemaan hallinto-oikeudessa, mikä voisi johtaa vahingonkorvausvaatimusten riskiin ja lisätä asiakkaiden huolta tietojensa julkisuudesta. *Suomen Kuntaliitto* lausuu oman toimintansa osalta katsovansa, että julkisuuslain soveltamisalaa ei ole tarpeen laajentaa yhdistysmuotoisiin toimijoihin, vaikka ne olisivat julkisen vallan määräysvallassa. Esitetty sääntely saattaa heikentää Suomen Kuntaliitto ry:n edellytyksiä antaa jäsenilleen jäsenpalveluita nykyisessä toimintarakenteessa silloin kun palveluita ei tarjota ehdotetun sääntelyn tarkoittamalla tavalla kilpailutilanteessa markkinoilla. Sääntelyn mahdollisessa jatkovalmistelussa on tarkemmin arvioitava, miten voidaan turvata, että Suomen Kuntaliitto ry:n jäsenilleen antama palveluneuvonta ei kuuluisi palvelun luonteeseen kiinteästi kuuluvan luottamuksensuojan vuoksi julkisuuslain soveltamisalaan tai palvelun luottamuksellisuus voitaisiin asianmukaisesti turvata julkisuuslakiin otettavilla uusilla salassapitoperusteilla.

*Keskuskauppakamari* katsoo, että nykyinen julkisen vallan käyttöön sidottu soveltamisala on riittävä ja selkeämpi kuin mietinnön ehdotus, eikä soveltamisalan laajentamiselle ole esitetty riittäviä oikeudellisia perusteita. Mietintöä valmisteltaessa olisi tullut selvittää, ketkä tällä hetkellä hoitavat erilaisia julkisia hallintotehtäviä eri

hallinnonaloilla sekä arvioida ehdotetun uuden julkisuuslain soveltamisen käytännön vaikutuksia. Työryhmän työskentelyn yhteydessä olisi tullut tarkastella julkisia hallintotehtäviä hoitavia tahoja, kuten julkisoikeudellisia yhdistyksiä, ja selvittää niiden tehtäviä ja näiden tehtävien erityispiirteitä. Nyt mietinnöstä puuttuu asianmukainen vaikutusarviointi. Olisi tärkeää tietää ja hahmottaa, mitä tahoja ehdotettu uusi laki tulisi koskemaan, millaisia vaikutuksia ehdotuksella niihin olisi ja millaiset valmiudet niillä olisi uuden lain mukaisten tehtävien hoitamiseen. *Keskuskauppakamari* katsoo, että lain sisällön tulee käydä ilmi kirjoitetusta laista. Vaarana on, että soveltamisalan laajuus selviää vasta oikeudessa. Oikeudellisesta epävarmuudesta aiheutuu lisäkustannuksia. Koska julkisuuslailla asetetaan oikeudellisia velvollisuuksia sen soveltamisalaan kuuluville, näille toimijoille tulee jo ennen lain voimaantuloa olla selvää, miltä osin laki koskee niitä. *Keskuskauppakamarin* mielestä käsite ”taloudellinen toiminta” ei ole käsitteenä yksiselitteinen. Myöskään se onko yksittäisessä tilanteessa kyse ”muusta kuin kilpailutilanteesta markkinoilla tapahtuvasta taloudellisesta toiminnasta”, ei ole riittävän selkeää ja tarkkarajaista. *Keskuskauppakamari* toteaa, että ehdotetusta säännöksestä aiheutuisi oikeudellista epävarmuutta ja hallinnollista taakkaa.

*Software Finland ry* pitää tärkeänä, että kaikki julkiset ja julkisesti hallinnoidut yhteisöt kuuluvat julkisuuslain piiriin, ja in-house-yritykset tulisi määritellä selkeästi julkisuuslain piiriin kuuluviksi. Näin varmistetaan, että ne toimivat avoimesti ja kilpailuneutraalisti. Tämä tukisi reilua kilpailua ja edistäisi ohjelmistoyritysten mahdollisuuksia osallistua julkisiin hankkeisiin. *Software Finland ry:n* mukaan julkisuuslain soveltamisalan tulisi kattaa myös julkisia hallintotehtäviä hoitavat yksityisoikeudelliset toimijat, mikä edistää ohjelmistoalan mahdollisuuksia osallistua avoimeen kilpailuun ja innovointiin. *Software Finland ry* nostaa esiin, että vaikutuksia arviotaessa on tärkeää ottaa huomioon, että ohjelmistoteollisuus on erikoistunut ja laaja ala. Julkisuuslain soveltamisalaa laajennettaessa olisi arvioitava vaikutuksia ohjelmistoyritysten kilpailukykyyn, teollis- ja tekijänoikeuksien suojaan ja kykyyn tehdä yhteistyötä julkisen sektorin kanssa.

*Tiedon- ja arkistohallinnan ammattiyhdistys ry* toteaa, että julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan kasvattaa tiedonhallinnan ammattilaisten tarvetta, mikäli niitä ei organisaatioissa entuudestaan ole. Tämä voi olla alan työllisyyden kannalta myönteinen asia. Toisaalta julkisyhteisöjen ammattilaiset voivat joutua tukemaan näitä julkisuuslain piiriin tulevia organisaatioita, millä on kuormittavia vaikutuksia. Käytännössä soveltamisalan laajentaminen voi pienillä toimijoilla johtaa merkittäviin lisäkustannuksiin, joita ei ole mietinnössä arvioitu riittävällä laajuudella. *Tiedon- ja arkistohallinnan ammattiyhdistys ry* katsoo, että soveltamisalan laajentaminen julkisyhteisön määräysvallassa oleviin yhteisöihin voi hyvästä tarkoituksesta huolimatta johtaa epätarkoituksenmukaisen suuriin kustannuksiin. Pienillä toimijoilla

ei välttämättä ole käytössään osaamista tai esimerkiksi asianhallintajärjestelmiä. Soveltamisalaa koskevat tulkinnat eivät kaikissa tapauksissa ole ilmeisen yksiselitteisiä, mikä ei voi olla tarkoituksenmukaista.

*Suomen Lakimiesliitto – Finlands Juristförbund ry (Juristiliitto) katsoo soveltamisalan laajentamisen osalta, että jatkovalmistelussa olisi mietittävä tarkemmin, mitkä kaikki yhteisöt tai organisaatiot tulisivat julkisuuslain piiriin ja mitä se aiheuttaisi käytännön tasolla. Julkisen hallintotehtävän käsite on jäänyt mietinnössä nyt pinnalliseksi ja tulkinnanvaraiseksi. Pahimmillaan käsillä oleva ehdotus voi aiheuttaa merkittävää hallinnollista taakkaa ja merkittäviäkin taloudellisia vaikutuksia. Nämä tulee arvioida riittävällä tasolla ehdotuksen jatkovalmistelun yhteydessä. Juristiliiton näkemyksen mukaan soveltamisalan laajentamisessa voi olla tarkoituksenmukaista pidättäytyä vain julkista hallintotehtävää hoitavissa tahoissa, joihin sovelletaan myös hallintolakia. Juristiliitto kehottaa vielä harkitsemaan soveltamisalan laajentamista ja siten tarkastelemaan kriittisesti ehdotetun lain 5 §:n 1 momentin 2 kohtaa.*

*Suomen Asianajajaliitto ry pitää kannatettavana mietinnössä esitettyä lähtökohtaa siitä, että yksityisen toimijan toimintaan sovellettaisiin julkisuuslakia muiden hallinnon yleislakien tapaan siltä osin, kun kyse on julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Suomen Asianajajaliitto ry katsoo, että julkisuuslakia tulisi soveltaa toiminnan luonteesta tai toiminnan harjoittamisen muodosta riippumatta koherentisti kaikkiin toimijoihin sellaisissa toimissa, jotka liittyvät julkisen hallintotehtävän hoitamiseen tai julkisen vallan käyttöön kokonaisuudessaan. Valitun lähtökohdan voidaan katsoa toteuttavan parhaalla mahdollisella tavalla julkisuuslain tarkoitusta. Suomen Asianajajaliitto ry kuitenkin katsoo, että julkisen hallintotehtävän hoitamisen piiriin kuuluvan toiminnan määrittelyn selkeys ja tarkkarajaisuus on ajoittain haastavaa ja muistiossa esitetyin tavoin enimmäkseen kiinni lainsäädännöstä, jolla kyseinen tehtävä on annettu. Mikäli soveltamisen arvioinnin lähtökohdaksi tulisi ehdotetulla tavalla sen erottaminen, mikä on julkisen hallintotehtävän hoitamiseen liittyvää toimintaa, tulisi lainvalmistelutyössä aina kiinnittää erityistä huomiota tällaisten määritelmien selkeyteen ja tarkkaan määrittelyyn. Suomen Asianajajaliitto ry nostaa huomiona esiin sen, että julkisuusperiaatetta voidaan myös joissakin tilanteissa pyrkiä väärinkäyttämään sellaisen tiedon saamiseksi toiminnasta, joka ole ei julkisuuslain soveltamisalan piirissä edes esitetyn muutoksen jälkeen eikä liity julkisen hallintotehtävän hoitamiseen edes kokonaisuutena arvioiden. Muistion pykäläkohtaiset perustelut koskien tätä rajausta tulisi säilyttää lopullisessa hallituksen esityksessä. Suomen Asianajajaliitto ry korostaa, että julkisuuslain soveltumista olisi syytä rajata siten, että julkisen hallintotehtävän hoitamisen tai julkisen vallan käytön ulkopuolelle jäävä yksityisten toimijoiden ja julkisoikeudellisten yhteisöjen toiminta jäisi edelleen lain soveltamisalan ulkopuolelle. Saman lähtökohdan tulisi koskea myös niitä, joilla on myös muita kuin julkisen hallintotehtävän hoitamista koskevia tehtäviä tai toimintoja.*

*Suomen Satamat ry* pitää työryhmän valitsemaa rajausta koskien kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa kannatettavana. *Suomen Satamat ry* mukaan satamayhtiöt eivät Suomessa käytä julkista valtaa tai hoida julkisia hallintotehtäviä eikä satamille ole asetettu lakisääteistä julkista palveluvelvoitetta. Satamanpitämisen yhtiöittämisessä ei ole ollut kyse julkisen hallintotehtävän siirtämisestä kunnilta satamaosakeyhtiölle. Suomen satamanpitämisen hallintomalli poikkeaa usean muun Euroopan valtion satamien hallintomallista, jossa satamat ovat liki poikkeuksetta osa julkisorganisaatiota ja käyttävät usein julkista valtaa. *Suomen Satamat ry* mukaan yksinomaan infrastruktuurin hallintaa ei tule rinnastaa sellaiseen yleiseen etuun, että julkisuuslain soveltamisala automaattisesti laajenisi koskemaan satamayhtiöitä Suomessa. *Suomen Satamat ry* siten esittää, että lain perusteluteksteissä nostetaan esille satamanpitäminen esimerkkinä soveltamisalan laajennuksen ulkopuolelle jäävästä toimialasta johtuen sen erityisistä piirteistä: satamayhtiöiden omistajina toimivat yksityiset tahot ja kunnat, kuntakonserniin kuuluvat satamayhtiöt poikkeavat toiminnaltaan ja tehtäviltään kaikista muista kuntakonsernin palvelutoiminnoista, satamayhtiöillä ei ole lakiin nojaavia julkisia hallintotehtäviä, satamat toimivat kilpailuilla markkinoilla, ulkomaan tavaraliikenteen satamat ja säännöllisen liikenteen matkustajasatamat toimivat kansainvälisillä kilpailuilla markkinoilla, satamien omistamat ja hallinnoimat maa- ja vesialueet edustavat kansallista kriittistä infrastruktuuria.

*Suomen nuorisoalan kattojärjestö Allianssi ry* yhtyy voimakkaasti työryhmän loppu-tulemaan siitä, että hankintalain mukaisesta julkisoikeudellisen laitoksen määritelmästä johdettu soveltamisalakriteeri ei ole tarkoituksenmukainen, sillä avustuksilla pääasiassa toimivien yleishyödyllisten oikeushenkilöiden, kuten yhdistysten ja säätiöiden, sisällyttäminen julkisuuslain soveltamisalaan ei ole perusteltua. *Suomen nuorisoalan kattojärjestö Allianssi ry* suhtautuu esitettyyn julkisuuslain soveltamisalan laajentamiseen joka tapauksessa kriittisesti. Hallintomenettelyllisten vaatimusten tuominen yksityisoikeudellisten yhteisöjen piiriin ehdotetussa laajuudessa tuonee mukanaan tarpeetonta kuormitusta ja epäselvyyttä. Nykyisen julkisuuslain soveltaminen on osoittautunut hankalaksi jo viranomaisille, joten voikin olettaa, että tietopyyntöjen käsittely ja salassapitosäännösten tulkinta olisi tätäkin vaativampaa yhteisöissä, joiden palveluksessa ei välttämättä ole yhtään oikeudellista osaamista. Soveltamisalan laajentamisella aiheutetaan pahimmillaan merkittävää, ennakoimatonta hallinnollista taakkaa esimerkiksi ylioppilaskunnille ja säätelyn piiriin joutuville järjestöille. *Suomen nuorisoalan kattojärjestö Allianssi ry* huomauttaa, että tältä osin valmistelutyössä ei ole tehty riittävää vaikutusten arviointia.

*Säätiöt ja rahastot ry* muistuttaa siitä, että säätiölain (487/2015) uudistuksessa asetettiin säätiöille laajat velvollisuudet avoimuuden lisäämiseksi. Säätiöille asetettiin muita yhteisömuotoja paljon pidemmälle meneviä vaatimuksia lähipiiritoimien sekä muun toiminnan raportoimisesta ja julkistamisesta osana tilinpäätöstä. *Säätiöt ja rahastot ry* katsoo, että julkisuuslain piiriin tulevien uusien yhteisöjen eritasoiset resurssit ja valmiudet selvittää uudistuksen tuomista hallinnollisista muutoksista tulisi huomioida asianmukaisesti. Pienille yhteisöille olisi syytä asettaa muita joustavampia sääntöjä, esimerkiksi tietopyyntöjen käsittelyaikojen osalta. Julkisuuslaki merkitsi pienessä säätiössä merkittävää hallinnollisen taakan lisääntymistä ja taloudellisia vaikutuksia, mikä ei ole tarkoituksenmukaista suhteessa toiminnan volyyymiin ja luonteeseen sekä valmiuksiin muun muassa henkilöstöresurssien ja asiakirjahallinnan järjestelmien osalta. *Säätiöt ja rahastot ry* nostaa esille julkisoikeudellisen aseman määrittelyn apurahatoiminnassa. Säätiön toiminnan tulkitseminen viranomaistoiminnaksi muuttaa merkittävästi toiminnan luonnetta ja nykyistä tulkintaa lakien suhteen. Apurahasäätiöt on perustettu nimenomaan säätiöksi ja on päätetty, että ne toimivat säätiölain puitteissa. Apurahasäätiöt myöntävät hanke- ja tutkimusrahoitusta, joten viranomaistoimintaan liittyvä valitus- ja kanteluoikeus vaarantaisi toiminnan tarkoituksen.

*Sisäiset tarkastajat ry* näkee hyvänä, että julkisuuslain soveltamisalaa laajennettaisiin julkisen hallintotehtävän hoitamiseen riippumatta siitä, millä organisointitavalla tehtävä toteutetaan. Hallintotehtävän määrittelyä on kuitenkin hyvä edelleen selkeyttää. Julkisuuslain selkeyttämisen tavoite ei täyty, mikäli lainsäädännöstä laaditaan tulkinnanvaraista ja sen soveltaminen edellyttää merkittävää osaamista. Erityisen vaikeaa tulkinta on tapauksissa, joissa julkisyhteisöissä vain osa toiminnasta on hallintotehtävän toteuttamista.

*Sisäiset tarkastajat ry* kannattaa myös sitä, että julkisyhteisön määräysvallassa olevat yhteisöt ja säätiöt tulevat julkisuuslain piiriin mm. petosten ja korruption torjunnan edistämiseksi. Nykyinen käytäntö on epäselvä. Markkinoilla toimivien, kokonaan yhden julkisyhteisön määräysvallassa toimivien yhteisöjen ja säätiöiden julkisuusastetta on hyvä vielä täsmentää, esimerkiksi ovatko niissä toteutetut toimeksiannot tai tarkastustehtävien tuottamat asiakirjat puhtaasti ei-julkisia.

*Sisäiset tarkastajat ry* nostaa esiin, että julkisuuslaissa olisi hyvä tunnistaa sisäisen tarkastuksen tehtävät ja rooli suhteessa julkisiin tietoihin sekä julkisuuden mahdolliset haittavaikutukset, sisäisen toiminnan luonne ja luottamuksellisuus. *Sisäiset tarkastajat ry:n* huolena on, miten sisäinen tarkastus pystyy toteuttamaan työtään vaikuttavasti, luottamuksella ja minkälaisia seurauksia julkisuudesta voi aiheutua tarkastuskohteille. Sisäisen tarkastuksen luottamukseen perustuva työ olisi turvattava muun muassa tarkentamalla ja määrittelemällä muistiinpanojen ja työpapereiden välinen merkitys, etenkin silloin, kun työpapereiden sisältö on muistiinpanojen kaltaista.

## 2.9 Tutkijat ja tiedeyhteisö

*Viestintäoikeuden dosentti Riku Neuvosen* näkemyksen mukaan soveltamisalan laajentaminen on perusteltu, mutta edellyttää tarkempaa selvittelyä useiden eri organisaatioiden osalta. Julkinen hallintotehtävä on julkisen vallan käyttöä epämääräisempi käsite. Jos soveltamisalaa laajennetaan, tulee ottaa huomioon, että esitys on tehty nojautuen arkistolakiin ja tiedonhallintalakiin, jotka koskettavat nimenomaisesti viranomaisia. Yrityksissä ja muissa organisaatioissa arkistointi ja tiedonhallinta perustuvat eri intresseille ilman samanlaista normatiivista pohjaa. Julkisen hallintotehtävän hoitamisesta ei seuraa, että niiden hoitajan organisaatio, resurssit ja muut normit vastaisivat viranomaisia. Ylipäänsä muun muassa soveltamisalan laajennuksesta seuraavat prosessit ja velvoitteet tulisi arvioida ja säätää yksityiskohtaisemmin nimenomaan julkisia hallintotehtäviä hoitavien yksityisten näkökulmasta. *Viestintäoikeuden dosentti Neuvonen* katsoo, että uudistuksessa on noudatettu hyvin varovaista lähestymistapaa ja käytännössä hyvin monimutkaiset sekä epäselvät salassapitoperusteet jäivät työryhmän toimeksiannon ulkopuolelle. Ilman salassapitoperusteiden arviointia suhde perustuslakiin jää vajaaksi ja pääasiassa julkisuusperusoikeuden toteuttamiseksi.

*Professori, dosentti Tomi Voutilainen ja yliopistonlehtori, dosentti Matti Muukkonen* antoivat yhteisen lausunnon. Lausunnossa soveltamisalan laajentamista on pidetty lähtökohtaisesti perusteltuna, kun huomioidaan erityisesti 1990-luvulta lähtien käynnissä ollut julkisten toimintojen uudelleenorganisointi. Lausunnossa pidetään jossain määrin selkeämpänä, että yleishallinto-oikeudellinen sääntely, julkisuuslaki ja sen johdannaiset rakennettaisiin kaikki julkisen hallintotehtävän kautta.

*Professori, dosentti Voutilainen ja yliopistonlehtori, dosentti Muukkonen* katsovat, että julkisuusperiaate tulisi turvata koko hallinnoksi mielletävässä kokonaisuudessa riippumatta siitä, millä tavoin se on järjestetty. Taustalla logiikassa on se, että julkisuusperiaate on perusoikeus. On perusteltua, että kaikki se, mikä on jollain perusteella julkista eli esimerkiksi viranomaisaseman tai julkisyhteisöllisyyden ohella myös omistuksen, sopimuksen tai rahoituksen perusteella, kuuluisi julkisuuslain piiriin.

*Professori, dosentti Voutilainen ja yliopistonlehtori, dosentti Muukkonen* katsovat, että julkisuuslain mahdollisimman laaja soveltamisala on perusteltu, koska julkisuutta on kuitenkin mahdollista välttämättömistä syistä rajoittaa esimerkiksi salassapitoperustein. Lausunnossa katsotaan laajaa soveltamisalaa edellyttävän myös perustuslain 124 §, joka yhdessä perustuslain 22 §:n kanssa edellyttää perusoikeuksien turvaamista myös tilanteessa, jossa julkisia hallintotehtäviä ulkoistetaan tai siirretään muiden kuin viranomaisten hoidettavaksi. Tässä suhteessa nykyisen

julkisuuslain rajaus julkisen vallan käyttöön on ollut hyvin ongelmallinen. Lausunnossa todetaan, että perustuslakivaliokunta on edellyttänyt jo 2000-luvun alussa, että julkisuuslakia tulee soveltaa laissa erikseen säätämällä myös julkisiin hallintotehtäviin.

*Professori, dosentti Voutilainen ja yliopistonlehtori, dosentti Muukkonen* kiinnittävät huomiota siihen, ettei asiakirjojen käsittely muissa kuin suoraan hallintoasioiden käsittelyssä ole niin suoraviivaista kuin työryhmä olettaa. Esimerkiksi kuntien ja yliopistojen kirjaamiskäytännöt ovat monenkirjavia, eikä kaikkea ole kirjattu asiarekisteriin. Mahdollisesti ilman erittäin suuria kustannuksia ei tällaiseen päästäkään. Lainsäädännössä olisi hyvä tunnistaa todellinen tilanne siitä, miten asiakirjoja muodostuu palveluja tuottaessa. Esimerkiksi opiskelijoiden tai kodin ja koulun välisessä viestinnässä lähettäjät eivät ymmärrä, että heidän viestinsä on julkisyhteisön virkamiehelle tai työntekijälle lähetettynä lähtökohtaisesti julkinen asiakirja. Asia ei ole vähämerkityksellinen, sillä on mahdollista, että laiminlyönnit tulkitaan virkavelvollisuuden rikkomiseksi.

*Professori Kirsi-Maria Halosen* näkemyksen mukaan erityisesti soveltamisalan laajentamista koskevat ehdotukset ovat oikeustilaa selkeyttäviä. Nykyinen soveltamisalaa koskeva rajaus ei ole yhdenmukainen muiden hallinnon yleislakien kanssa ja vähintään laajennus ja yhdenmukaistus muun hallinnon yleislakien soveltamisen osalta tulee tehdä. *Professori Halonen* katsoo, että soveltamisalan laajentaminen ja julkisuussäätelyn kehittäminen tilanteessa, jossa julkisuusperiaate ei tällä hetkellä toteudu julkisen sektorin nykyrakenteissa, on perusteltua. Soveltamisalan laajentaminen julkisen sektorin omistamiin yhtiöihin parantaa läpinäkyvyyttä, ennaltaehkäisee väärinkäytöksiä, parantaa julkisen sektorin omistajaohjauksen mahdollisuuksia yhtiöissä ja lisää luottamusta yhtiöitettyihin toimintoihin. Toisaalta julkinen hallintotehtävä on oikeudellisena käsitteenä monitulkintainen ja täsmennyksen, eikä soveltamisalan rajaaminen julkiseen hallintotehtävään siksi välttämättä ratkaise tyhjentävästi julkisuusperiaatteen soveltumista julkishallinnon muuttuneissa tukirakenteissa.

*Professori Halosen* mukaan yhtiöiden läpinäkyvyysvajetta on vuosien saatossa pyritty ”paikkaamaan” usein eri tavoin ja argumentein, muun muassa yksittäisten ad hoc -lainsäädäntöhankkeiden välityksellä sekä erityisesti julkisten hankintojen ja julkisten varojen käytön yhteyksissä. Asiasta on myös korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntöä. *Professori Halonen* pitää tärkeänä, että julkisuuslain soveltamisalaan saadaan vihdoin selvyttä. Myös useimmissa muissa EU:n jäsenvaltioissa yhtiömuodossa toimivat, julkisen sektorin omistamat yhtiöt ovat julkisuussäätelyn piirissä. Soveltamisalamuutoksen jälkeen osa erityissäätelystä olisi tarpeetonta.

*Professori Halonen* pitää valittua sääntelyratkaisua, joka yleisellä tasolla määrittelee julkisuusperiaatteen soveltamisen yhtiöihin toimiala- ja kilpailuneutraalisti, perusteltuna. *Professori Halonen* toteaa, että lain soveltamisalaan tulevissa yhtiöissä voi olla myös yksityistä omistusta, koska määritelmä pohjautuu kirjanpitolain määritelmään määräysvallasta. Julkisuuslain rinnastus on näin ollen laajempi kuin hankintalaissa omaksuttu sidosyksikön määritelmä ja joskus myös laajempi kuin hankintayksikön määritelmä. Käytännössä jokainen sidosyksikkö ja lähes jokainen hankintayksikkö tulisi julkisuuslain soveltamisalan piiriin. Toisaalta hankintayksiköjä voivat olla myös tahot, joissa on muuta kuin julkista omistusta tai jotka ovat yksinomaan yksityisen omistuksessa, kun on kyse väliaikaisesta hankintayksiköstä perustuen tiettyä hankintaa varten saatuun yli 50 %:n rahoitukseen. Määräysvaltaan tai julkiseen hallintotehtävään perustuva soveltamisalan laajenus ei johtaisi julkisuuslain soveltamiseen näihin yksityisiin yli 50 %:n hankintarahoituksen nojalla hankintayksiköksi tulevien organisaatioiden osalta, kuten mietinnössäkkin on todettu. Tällaisten rahoitusta saavien hankintayksiköiden rooli on kuitenkin verraten vähäinen julkisten hankintojen ja julkisten varojen käytön kontekstissa. On myös otettava huomioon, että julkisten varojen käytön valvonta tällaisessa tapauksessa on useimmiten mahdollista valtiontuki- tai valtionavustusehtojen nojalla eikä näin ollen julkisuuslain soveltumatta jääminen aiheuta merkittävää läpinäkyvyysongelmaa.

*Professori Halosen* mukaan soveltamisalan rajaaminen kilpailutilanteessa markkinoilla koskevaan määritelmään on perusteltu. Vaikka määritelmä on täsmentymätön ja vaatii tapauskohtaista tulkintaa, käytetään tätä samaa rajoitusta kilpailulaissa, kuntalaissa ja hyvinvointialuelaisissa. Siksi soveltamisalan rajaaminen muussa lainsäädännössä omaksuttuun käsitteeseen on perusteltua. Yhdenmukaisen termin käyttö helpottaa myös lain soveltamisalan tulkinnan ensi vaiheissa. Kilpailuneutraliteettia tulee kunnioittaa julkisen harjoittaman elinkeinotoiminnan osalta. Vaikka kilpailutilanteessa markkinoilla harjoitettu toiminta olisi rajattu julkisuuslain ulkopuolelle, on mahdollista, että tiettyjä haasteita tämänkin rajanvedon osalta voi aiheutua. Soveltamisalarajoitus ei ole yksiselitteinen ja voi aiheuttaa tulkintaristiriitoja ja hankaluuksia lain soveltajille. Esimerkiksi kunta- ja hyvinvointialuelain ja näiden esitöiden mukaan sidosyksiköiden sallitun ulosmyynnin luonne jää tulkinnanvaraiseksi. Mahdollista tulkintaristiriitaa ja sitä, onko sidosyksiköiden ulosmyynti aina julkisuuslainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle jäävää toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla, voisi olla syytä selkiyttää hallituksen esityksen perusteluissa.

*Professori Halonen* huomauttaa, että mietinnössä todetaan, ettei julkisuusperiaatetta rajata Ruotsissa kilpailuneutraliteetin osalta, vaan tämä turvataan liikesalaisuuksia koskevilla salassapitoperusteilla. Tämä pitää sinällään paikkansa, mutta myöskään Ruotsin järjestelmää ei voida täysin verrata suomalaiseen oikeustilaan,

koska Ruotsissa ei kilpailuneutraliteettiongelmia pääse syntymään samassa mittakaavassa johtuen julkisessa omistuksessa olevien yhtiöiden toimintaa rajoittavista erityissäännöksistä.

Väitöskirjatutkija *Olli-Pekka Salminen* suhtautuu erittäin myönteisesti siihen, että julkisuuslain soveltamisalaan tulisivat kuuluvaksi julkisyhteisöjen määräämisvallassa olevat yhteisöt. *Salminen* kuitenkin kritisoi sitä, että julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät kilpailullista toimintaa harjoittavat yhteisöt.

## 2.10 Huomioita toimialoittain tai toimijaryhmittäin

### 2.10.1 Hankintalainsäädännön mukaiset sidosyksiköt

Sidosyksikköjä (in-house-yhtiöitä) koskevia näkökohtia ovat nimenomaisesti lausunnoissaan nostaneet esille *Tampereen kaupunki, Turun kaupunki, Hämeenlinnan kaupunki, Rautavaaran kunta, työ- ja elinkeinoministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue, Keski-Pohjanmaan hyvinvointialue, Pirkanmaan VR-Yhtymä Oyj, Pirkanmaan Jätehuolto Oy, Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy, Tuomi Logistiikka Oy, HUS-yhtymä, Kustos ry, HPK Palvelut, Tapio Oy/Tapio Palvelut Oy, Istekki Oy, Sarastia Oy, Motiva Oy, Siun työterveys Oy, UNA Oy, Mestar Kuopio Oy, Kuntien Tierra Oy, Oulun Tuotantokeittiö Oy, Servica Oy, Savon ICT-Palvelut OY, LapIT Oy, 2M-IT Oy, Monetra Oy, Elinkeinoelämän keskusliitto (EK), Suomen Kuntaliitto, Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT, Suomen Yrittäjät ry, Kierrätysteollisuus ry, Pohjois-Pohjanmaan liitto, Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy, Työ ja Terveys ry, Aalto-yliopisto, Itä-Suomen yliopisto, Suomen yliopistojen rehtorineuvosto ry ja professori Kirsi-Maria Halonen.*

Sidosyksiköitä edustavan *Kustos ry:n* jäljempänä kuvattuihin huomioihin ovat yhtyneet *Istekki Oy, Kuntien Tiera Oy, Oulun Tuotantokeittiö Oy, Mestar Kuopio Oy, HPK Palvelut Oy, Monetra Oy, LapIT Oy, Rautavaaran kunta, Savon ICT-palvelut Oy, Servica Oy* ja lisäksi lähes tismalleen saman sisältöisen lausunnon ovat antaneet *2M-IT Oy, UNA Oy* ja *Siun työterveys Oy*. Siten jäljempänä viittaus *Kustos ry:n lausuntoon* edustaa näiden kaikkien lausunnonantajien kantaa. Yleiskuvana voidaan todeta, että sidosyksiköinä toimivien yhtiöiden keskuudessa julkisuuslain soveltamisalan laajentamista esitetyllä tavalla in-house-yhtiöihin ei pidetä perusteltuna tai tarpeellisena.

Alempana on tiivistetty *Kustos ry:n ja samansuuntaisesti lausuneiden sidosyksiköiden, Tuomi Logistiikka Oy:n, HUS-yhtymän ja Työ ja Terveys ry:n, Tapio Oy/Tapio Palvelut Oy:n ja Sarastia Oy:n* keskeiset sidosyksiköjä koskevat huomiot sekä *Suomen Yrittäjien, Elinkeinoelämän keskusliiton (EK) ja Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT:n* sidosyksiköjä koskevat keskeiset huomiot. Muiden edellä lueteltujen lausunnonantajien huomiota on jo käsitelty edellä tai niiden huomiot sisältyvät eri toimialoja koskevia huomioita käsittelevien alaotsikoiden alle.

### Soveltamisalan laajentaminen julkisen hallintotehtävän hoitamisessa

*Kustos ry* toteaa julkisen hallintotehtävän selvän määritelmän puuttumisen olevan sikäli ymmärrettävää, että viime kädessä käsite saa sisältönsä perustuslaista. Osakeyhtiöiden tehtävänä ei kuitenkaan voi olla joutua tulkitsemaan hyvin epämääräisiä ja täsmentymättömiä käsitteitä eikä tulkintaongelmia voida näin merkittävästi jättää pelkästään oikeuskäytännössä ratkaistavaksi. Sidosyksiköjen lausunnoissa pidetään todennäköisenä, että oikeusprosessit lisääntyisivät tulkinnallisten termien ja määrittelemättömien asioiden vuoksi.

*Kustos ry:n* näkemyksen mukaan julkisten hankintojen toteuttaminen ei ole julkinen hallintotehtävä. Mikäli näin kuitenkin tulkitaan, tämä pyydetään täsmentämään julkisuuslain säännöksissä siten, että julkiseksi hallintotehtäväksi nimetään nimenomaisesti julkisten hankintojen tekeminen in-house-yhtiöiden osalta, vaikkakin julkisen hallintotehtävän hoitamisen ulottaminen in-house-yhtiöiden toimintaan pelkällä lakiteknisellä pykälällä olisi keinotekoista. *Kustos ry* katsoo, että osakeyhtiöinä toimivien in-house-yhtiöiden rinnastaminen viranomaisiin ja julkisen hallintotehtävän hoitajiksi asettaa yhtiöiden perusoikeudet vaaraan perustuslain 15 §:ssä turvatus omaisuudensuojan kannalta. Myös *Istekki Oy:n* näkemys on, että perustuslailliset kysymykset liittyen julkisen hallintotehtävän määritelmään ja omaisuuden suojaan jäävät liian avoimiksi.

### Soveltamisalan laajentaminen julkisyhteisön määräysvallassa oleviin yhteisöihin

*HUS-yhtymä* pitää julkisuuslain soveltamisen laajentamista julkisyhteisön määräysvallassa oleviin yhteisöihin ehdotetussa muodossaan epäselvänä ja tulkinnanvaraisena. Lain tulisi olla niin selvä, että sitä lukemalla selviää, soveltuuko laki ja miltä osin yhteisöön tai säätiöön. *Motiva Oy* näkee tärkeäksi varmistaa, että yhtiöt, joilla on sekä sidosyksikkötoimintaa että markkinoille kohdistuvaa palvelutuotantoa, olisivat vain sidosyksikkömyyntinsä osalta julkisuuslain piirissä ja ulosmyyntinsä osalta puolestaan julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolella. Sidosyksiköjen ulosmyynnin jäämisestä julkisuuslain ulkopuolelle ja siihen mahdollisesti liittyvistä tulkinnanvaraisuuksista lausuvat myös *Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue* ja *Professori Kirsi-Maria Halonen*, joiden huomiot on jo esitetty edellä.

*Suomen Yrittäjät ry* kannattaa julkisuuslain soveltamisalan laajentamista julkisyhteisöjen määräysvallassa oleviin yhteisöihin siltä osin, kuin ne eivät toimi kilpailutilanteessa markkinoilla. Tämä yksinkertaistaisi lain soveltamista. *Suomen Yrittäjät ry* katsoo, että esitetty rajausta, jossa kilpailutilanteessa markkinoilla toimiminen rajautuisi julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle, voi johtaa erilaisiin tulkintaongelmiin siitä, mikä osa toiminnasta tapahtuu kilpailuilla markkinoilla ja heikentää avoimuuden edistämistä. *Suomen Yrittäjät ry* katsoo, että kaikkien hankintayksiköiden ja niiden sidosyksiköiden tulisi noudattaa julkisuuslakia.

*Elinkeinoelämän keskusliitto (EK)* myös katsoo, että iso osa sidosyksiköistä toimii kilpailullisilla markkinoilla ja in-house-hankintojen johdosta sidosyksiköillä on merkittävä kilpailuetu suhteessa muihin samoilla kilpailullisilla markkinoilla oleviin toimijoihin. Siten kaikki sidosyksikön ja sen omistajan väliset hankinnat sekä muut sopimukset ja transaktiot tulisi saattaa julkisuuslain soveltamisalan piiriin. Tällä varmistettaisiin julkisten varojen käytön valvonnan tehokas toteuttaminen, joka on yksi esitetyistä julkisuuslain tavoitteista. *Kustos ry* katsoo, että in-house-yhtiöiden tietojen saatavuuden sekä hankintamenettelyn avoimuuden ja valvonnan riittävät varmistamaan ennen kaikkea hankintalain, osakeyhtiölain ja kirjanpitolain sääntely sekä KKV:n valvonta. *Tuomi Logistiikka Oy* mainitsee, että kaikki hankintalaissa säädetyn mukaiset tiedot ovat jo saatavissa. *Tapio Oy/Tapio Palvelut Oy:n* mukaan voimassa oleva julkisuuslaki vastaa jo nykyisellään julkisuusperiaatteen toteutumiseen sidosyksikköhankinnoissa. Myös *Työ ja Terveys ry* katsoo hankintalain turvaavan riittävällä tavalla osallistujien tiedonsaannin.

*Tuomi Logistiikka Oy:n*, *Kustos ry:n* ja *Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT:n* lausunnoissa tuodaan esiin, että in-house-yhtiöiden perustamisessa on ollut tarkoitus tuoda toimintaan kaivattua ketteryyttä ja tehokkuutta. Niiden tarkoituksena on tuottaa omistajilleen tukipalveluita kustannustehokkaasti ja pitkäaikaista arvoa tuottaen taloudellisesti kannattavasti. Yhtiöiden toiminnan tulee olla taloudellisesti kannattavaa. *HUS-yhtymä* ja *Kustos ry* lisäksi nostavat esille, että monet in-house-yhtiöt toimivat turvallisuuskriittisinä toimijoina ja on perustettu nimenomaan varautumisen ja toiminnan jatkuvuuden varmistamiseksi. *Kustos ry:n* näkemyksen mukaan esitetty muutos ulottaisi julkisuusperiaatteen koskemaan sellaista toimintaa, johon sen oikeusturvaan ja vallankäytön valvontaan liittyvät taustat ja tavoitteet eivät liity. Vastaavasti *Monetra Oy:n* mukaan julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen sidos- ja yhteishankintayksiköihin ei palvele lainkaan julkisuusperiaatteen tavoitteita, vaan hankintalain mukaisia sidos- ja yhteishankintayksiköitä koskeva tiedonintressi rajautuu lähinnä niiden sopimuskumppaneina toimiviin yksityisiin yrityksiin, joiden etu on ristiriidassa näitä yhteisöjä omistavien julkisyhteisöjen kanssa.

*Suomen Yrittäjät ry* pitää ongelmallisena nykytilannetta, jossa kuntaomisteinen yhtiö voi perustella sidosyksikköasemaansa hankintalain perusteella ja samanaikaisesti julkisuuslain nykysanamuodon nojalla evätä tiedonsaantioikeuksia, vaikka kyseinen yksikkö saa merkittäviä julkisia varoja toimintaansa. *Suomen Yrittäjät ry:n* näkemyksen mukaan on erityisen tärkeää, että julkisyhteisöjen määräysvallassa olevista yhteisöistä ja julkisten varojen käytöstä on riittävästi ja avoimesti tietoa saatavilla, sillä valtio- ja kuntaomisteisten yhtiöiden määrä on Suomessa poikkeuksellisen suuri. Soveltamisalan laajentaminen toisi perustellusti hankintayksiköitä ja sidosyksiköitä julkisuussäätelyn soveltamisalaan. *Suomen Yrittäjät ry* kertoo, että sen tavoitteena on erityisesti ollut se, että in-house-yritysten toiminnan läpinäkyvyyttä lisätään ja niiden hankinnat tuodaan julkisuuslain piiriin.

### **Huomiot hallinnollisesta taakasta sekä toiminnallisista muutoksista**

Lausunnonantajat korostavat, että julkisuuslain laajentaminen lisäisi merkittävästi julkisomisteisten yritysten hallinnollista taakkaa ja kustannuksia. Soveltamisalan laajentaminen edellyttää, että yhtiöillä on käytössään viranomaisia vastaavat toimintamallit ja prosessit sekä tietotaito. Julkisomisteiset yritykset ovat hyvin erilaisia ja erikokoisia, osa hyvinkin pieniä. Näillä yhteisöillä ei ole kokemusta julkisuuslain tai muun lähtökohtaisesti viranomaisia koskevan lainsäädännön soveltamisesta ja valmius julkisuuslain soveltamiseen on lähtökohtaisesti matala. Siten muutos merkitsisi useille yhtiöille laajemman asiakirjahallinnon perustamista tietojärjestelmiseen, hallintotoiminnan ja julkisuuslain osaajien rekrytointia sekä henkilöstön koulutusta tietopyyntöjen käsittelyyn ja asiakirjahallintaan. Tietopyyntöjen käsittely ja hallintopäätösten laatiminen muutoksenhakuineen toisi huomattavan työkuorman. Hallinnollisen taakan aiheuttamat kustannukset kumuloituisivat palveluiden ja tuotteiden hintoihin niitä korottaen. Näitä argumentteja on esitetty ainakin *HUS-yhtymän*, *Tuomi Logistiikka Oy:n*, *Kustos ry:n*, *Tapio Oy/Tapio Palvelut Oy:n*, *Motiva Oy:n*, *Monetra Oy:n* ja *Sarastia Oy:n* lausunnoissa. *Kustos ry:n* näkemys on, että esitetyt muutokset kokonaisuutena tuottaisivat enemmän kustannuksia ja haittaa kuin hyötyä. *Kustos ry* ei kannata ylimääräisen ja vaikeasti perusteltavissa olevan hallinnollisen taakan lisäämistä in-house-yhtiöille ja siten kansallisesti ison uuden kuluerän synnyttämistä.

*Kustos ry* katsoo, että julkisuuslain soveltaminen tarkoittaa valtavaa kulttuurista ja toiminnallista muutosta osakeyhtiölle. Näin aiheettomasti vaikeutetaan in-house-yhtiöiden toiminnan tehokkuutta ja erityisesti heikennetään niiden kyvykkyyttä toimia rekrytoinnissa kilpailukykyisenä vaihtoehtona yksityiselle sektorille, jos kaikista rekrytointiin liittyvistä päätöksistä ja asiakirjoista tulisi julkisia. Muutos aiheuttaisi haasteita esimerkiksi hallitusammattilaisten rekrytointiin. Lisäksi päätöksenteko, pöytäkirjojen tekeminen ja koko yhtiön johtamisjärjestelmä tulisi pohtia uudestaan

siten, että siinä huomioidaan kaikkien tietojen julkisuus. Myös *Tuomi Logistiikka Oy* katsoo, että julkisuuslain ulottaminen yksityisoikeudellisiin osakeyhtiöihin vaikuttaisi hallitustyöskentelyyn ja elinkeinoelämän ammattilaisten osallistuminen in-house-yhtiöiden hallitustyöhön saatetaan menettää, esimerkiksi osakeyhtiöiden hallitusten pöytäkirjojen julkisuuden vuoksi.

*HUS-yhtymä, Tapio Oy/Tapio Palvelut Oy ja Työ ja Terveys ry* katsovat, kuten myös muun muassa *Tampereen kaupunki ja Suomen Kuntaliitto*, että julkisuuslain laajentaminen sidosyksikköjen toimintaan vääristäisi kilpailuasetelmaa. Lausunnoissa muun muassa painotetaan, että in-house-yhtiöiden liiketoimintaa, hankintoja ja ostopalveluita koskevien päätösten julkiseksi tekeminen loisi sellaista kilpailuetua saman toimialan yksityiselle yhtiölle tai in-house-yhtiön kilpailuttamille palveluntuottajille tavalla, joka ei edistä reilun kilpailun pelisääntöjä ja in-house-yhtiöiden toiminnan taloudellista tehokkuutta. Yksityisesti omistetut yritykset eivät joutuisi vastaavien julkisuusvelvoitteiden alaisiksi kuin julkisomisteiset yritykset, vaikka toimisivat samalla markkinalla ja olisivat jopa määräävässä markkina-asemassa. *HUS-yhtymä* tuo esiin, että julkisomisteisiä yrityksiä velvoittavat jo nykyisellään laajemmat raportointi- ja julkisuusvelvoitteet sekä erilaiset rajoitukset kuin yksityisiä yrityksiä.

*Motiva Oy:n ja Työ ja Terveys ry:n* pelkona on, että osa yrityksistä ei halua tehdä yhteistyötä sellaisten organisaatioiden kanssa, jotka kuuluvat julkisuuslain soveltamisalaan, mikä näivettää palvelutarjontaa. *Työ ja Terveys ry* on erityisen huolissaan siitä, että ehdotettu julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen aiheuttaisi niin merkittävät hallinnollisten tehtävien lisäykset ja niin merkittävän kilpailuhaitan, että viimeisetkin julkisomisteiset työterveyshuollon osakeyhtiöt tulevat ennen pitkää myyntiin.

*Sarastia Oy* näkee keskeisenä siitä huolehtimisen, että julkisuuslaki toimisi saumattomasti yhteen osakeyhtiöiden toimintaa ohjaavan keskeisen lainsäädännön kanssa. *Monetra Oy* korostaa, että julkisuuslaki on suunniteltu koskemaan tahoja, jotka toimivat hallintolain, ei osakeyhtiölain mukaisesti ja julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen yhteisöjen ryhmään, joka koostuu pääasiassa osakeyhtiöistä, on lainsäädäntötekniikkana oikeusjärjestelmällemme lähtökohtaisesti vieras. Osakeyhtiöitä koskeva lainsäädäntö, yhtiöiden hallintokäytännöt ja sisäinen toimintalogiikka ovat kaikki rakentuneet tai rakennettu sen ajatuksen varaan, että tiedon antaminen yhtiöiden toiminnasta sivullisille on hallittua ja sidosryhmillekin säänneltyä.

*Kustos ry* toteaa, että yksityiset ja julkiset yhteisöt toimivat keskenään hyvin erilaisten säännösten alaisina ja yksityis- ja julkisyhteisöjen toiminnalla on täysin erilaiset lähtökohdat. *Kustos ry* tuo esiin, että in-house-yhtiöt toimivat monilta osin erilaisen sääntelyn alaisena kuin ns. oikeat viranomaiset. In-house-yhtiöitä velvoittavat yhtiöoikeudellisten lakien lisäksi mm. kestävyysregulaatio (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivit (EU) 2024/1760, (EU) 2024/825 ja (EU) 2022/2464 sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2020/852 jne.) sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2023/970 miesten ja naisten samapalkkaisuuden periaatteen soveltamisen lujittamisesta palkkauksen läpinäkyvyyden ja täytäntöönpanomekanismien avulla, jotka osaltaan lisäävät avoimuutta. *Kustos ry* pitää jo periaatteellisella tasolla hyvin ongelmallisena, että nykyisin yksityisoikeudellisen sääntelyn piirissä olevat osakeyhtiöt joutuisivat tulevaisuudessa lisäksi noudattamaan julkisoikeudellista sääntelyä, ja in-house-yhtiöiden esitettyyn kaksoisrooliin liittyy merkittäviä periaatteellisia ja käytännöllisiä haasteita.

*Tuomi Logistiikka Oy, Kustos ry, HUS-yhtymä ja Monetra Oy* esittävät, että julkisomisteisten yhtiöiden ja säätiöiden avoimuutta voitaisiin parantaa vaihtoehtoisilla keinoilla, joita ei ole mietinnössä riittävästi arvioitu. Vaihtoehtoisina keinoina mainitaan muun muassa omistajaohjaus, ostolaskudatan julkistaminen ja hankintalain muutokset. *Kustos ry* ehdottaa, että hankintalain 138.2 §:ää muutettaisiin siten, että tiedonsaantioikeus koskisi muitakin kuin asianosaisia valitusajan päättymisen jälkeen. Myös valtakunnallisten tietojärjestelmien, kuten Hilman, kehittäminen nähdään tehokkaana keinona lisätä avoimuutta. *Kustos ry* toteaa lisäksi, että avoimuus eittämättä on työkalu korruption vastaisessa työssä, mutta korruptioriskiä on ylimitoitettua hallita julkisuuslain soveltamisalan laajentamisella in-house-yhtiöihin ja muihin yhteisöihin koko niiden liiketoiminnan osalta. *Sarastia Oy* katsoo, että läpinäkyvyys tulisi resurssien niukkuuden vuoksi toteuttaa mahdollisimman automatisoidulla raportoinnilla ja kaikille sidosryhmille kerralla esimerkiksi verkon yli.

*Suomen Yrittäjät ry* kannattaa tiedonsaannin tehostamista avoimella viestinnällä. Tiedotuksen ja viestinnän tehostaminen määräämisvallassa olevien yhtiöiden toiminnasta voisi vähentää julkisuuslain mukaisten tietopyyntöjen määrää sekä julkisuuslakiin liittyvää hallinnollista takkaa. *Suomen Yrittäjät ry* kuitenkin katsoo, että soveltamisalan organisatorista laajentamista puoltaa myös korruption vastaisen yhteistyöverkoston laatima strategialuonnos, jossa on nostettu esiin läpinäkyvyyden edistäminen julkisomisteisten yhtiöiden toiminnassa. Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen on perusteltua myös siitä näkökulmasta, että julkisomisteisiin yhtiöihin voi liittyä taloudellista vastuuta, kuten tappiollisten yhtiöiden pääomittamista tai avustamista julkisin varoin.

## 2.10.2 Maanpuolustus ja kansallinen turvallisuus

*Puolustusministeriö* toteaa, että valtion omistamien yhtiöiden lisäksi ilmeisesti useampi Puolustusvoimien strateginen kumppani tulisi julkisuuslain soveltamisalan piiriin, esimerkiksi Puolustuskiinteistöt, Leijona Catering Oy sekä Suomen turvallisuusverkot Oy. Vastaavasti *Turvallisuuskomitean sihteeristö* arvioi, että soveltamisalan laajentamisen myötä julkisuuslain piiriin tulisi julkisoikeudellisia yhdistyksiä, jotka hoitavat varautumiseen ja häiriötilanteiden hallintaan liittyviä julkisia hallintotehtäviä. *Patria Oyj* nostaa esiin, ettei mietinnössä ole riittävällä tavalla huomioitu sitä, että suunniteltu julkisuuslain soveltamisalan laajennus kattaisi mahdollisesti myös SEUT 346 artiklan nojalla tehtävät hankinnat ja sopimukset sekä niihin perustuvan toiminnan sekä julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista annetun lain tarkoittamat suorahankinnat ja niihin perustuvan toiminnan.

*Sisäministeriö* toteaa, että myös yksityisen turvallisuusalan toiminnassa syntyy tosiasiassa merkittävässä määrin asiakirjoja, jotka kuuluisivat jatkossa todennäköisesti osittain sääntelyn piiriin. Ehdotetuista muutoksista siten syntynee hallinnollista taakkaa myös yksityisen turvallisuusalan toimijoille. Siten myös yksityisen turvallisuusalan näkemykset ehdotusten vaikutuksista olisi selvitettävä.

*Puolustusministeriö* ja *Turvallisuuskomitean sihteeristö* katsovat julkisuuslain soveltamisen muissa kuin viranomaisissa edellyttävän kattavaa koulutus- ja tiedotustoimintaa sekä viranomaistukea, johon on varattava riittävät resurssit, jotta yksityishenkilöillä ja yrityksillä on tosiasialliset valmiudet noudattaa julkisuuslakia. *Patria Oyj:n* ja *Leijona Catering Oy:n* lausunnoissa tuodaan vahvasti esiin hallinnollisen taakan ja kustannusten lisääntyminen. *Turvallisuuskomitean sihteeristö* ja *Patria Oyj:n* lausunnoissa nousee esiin, että huomattavaa hallinnollisen taakan lisääntymistä voi aiheuttaa muun muassa se, että näihin toimijoihin kohdistuu niiden toimialan takia erityistä julkista tai jopa vihamielistä mielenkiintoa, ja niihin kohdistettaisiin tietopyyntöjä hybridi vaikuttamisen ja maanpuolustukseen liittyvän tiedonkalastelun tarkoituksessa. Tämä voi konkretisoitua suurena määränä tietopyyntöjä.

*Leijona Catering Oy* toteaa, että yhtiön tapauksessa on riski, että hallinnolliset tehtävät ja byrokratia kasvaisivat merkittävästi. Kyseiset kustannukset olisivat pois turvallisuusvarautumiseen käytettävistä varoista. *Leijona Catering Oy:n* näkemyksen mukaan laajennuksesta aiheutuisi merkittävä hallinnollinen taakka, sekä kansallista turvallisuutta, tietoturvallisuutta ja mahdollisia virheellisiä päätöksiä koskevia riskejä. Julkisuuslain muutoksella ei tule vaarantaa yhteiskunnan ja Suomen puolustuksen kokonaisturvallisuutta.

*Suomen Erillisverkot Oy* toteaa, että kansallisten turvallisuusvaatimusten toteutus perustuu julkisuuslain mukaisiin luokitteluihin. Mikäli luokittelun perusteet ovat epäselvät, organisaation sitoutuminen turvallisuuden vaatimuksiin ei ole selvää, mikä aiheuttaa ristiriitaisia näkökulmia ja haasteita turvallisuuden johtamiselle.

### 2.10.3 Energiayhtiöt, sähköverkot ja vesihuolto

*Valtiovarainministeriö, Fingrid Oyj, Energiateollisuus ry (ET), Energiakaupungit ry, Paikallisvoima ry, Helen Oy, Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymä (HSY), Suomen Vesilaitosyhdistys ry, Kuopion Vesi Oy, Helsingin kaupunki, Vantaan kaupunki, Tampereen kaupunki ja Varkauden kaupunki* ovat esittäneet spesifejä huomiota koskien energia-, sähköverkko- tai vesihuoltoyhtiöitä. Lausunnonantajat eivät kannata julkisuuslain soveltamisalan laajentamista julkisyhteisöjen määräysvallassa oleviin yhteisöihin ja etenkin niihin, joilla on kriittiseen infrastruktuuriin liittyviä tehtäviä.

Lausunnoissa pidetään etenkin epäselvänä, mitkä yhteisöt tulisivat soveltamisalan piiriin, millainen toiminta katsotaan julkisen hallintotehtävän hoitamiseksi ja miten kilpailluilla markkinoilla toimimisen kriteeriä tulkitaan energiayhtiöiden kontekstissa.

*Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymä (HSY) ja Suomen Vesilaitosyhdistys ry* pitävät ensiarvoisen tärkeänä, että lain soveltamista ohjaava ”julkisen hallintotehtävän hoitaminen” määritellään riittävän tarkasti ja että jo lainvalmisteluvaiheessa on riittävä ymmärrys yhteisöistä ja toiminnoista. Muutoin on odotettavissa, että soveltamisalan laajentaminen kokonaisuudessaan julkisen hallintotehtävän hoitamiseen tulee aiheuttamaan runsaasti tulkinnanvaraisuutta, epäselvyyttä ja kustannuksia vesihuoltolaitoskentälle. *Vesilaitosyhdistys ry* pitää muun muassa epäselvänä, laajeneeko julkisuuslain soveltamisala näin mahdollisesti myös yksityisomisteisiin vesiosuuskuntiin. *Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymä (HSY)* katsoo, että vesihuoltolaitoksen hoitamassa vesihuoltotoiminnassa ei ole kyse julkisesta hallintotehtävästä, mutta vesihuoltolain (119/2001) 16 a §:n mukaan vesihuoltolaitos noudattaa julkisuuslakia tietojen saamiseen asiakirjoista, jotka sisältävät raaka- tai talousveden laatua ja määrää tai jäteveden käsittelyä ja johtamista koskevia ympäristötietoja. Sen sijaan *Energiakaupungit ry* toteaa vesihuoltolaitoksien osalta ongelmalliseksi, että niihin soveltuu vanhempi lainsäädäntö, jossa ei ole otettu selkeästi kantaa siihen, miltä osin toiminta on julkista hallintotoimintaa. Esimerkiksi vesihuoltolakia säädettäessä ei ole arvioitu vesihuoltolaitosten roolia tästä näkökulmasta. *Energiakaupungit ry* arvioi, että kunnan lakisääteinen vesihuolto on todennäköisesti julkista hallintotoimintaa.

*Paikallisvoima ry:n* mukaan julkisen hallintotehtävän sekä julkisyhteisön määräysvallassa olevan yhteisön määritelmiä tulisi tarkentaa. Kilpailluilla markkinoilla toimimisen osalta *Energiakaupungit ry* ja *Fingrid Oyj* painottaa, että erityisesti energia- ja vesihuoltoyhtiöiden kohdalla toiminnassa ei ole käytännössä yksiselitteisesti määriteltävissä, mitkä tehtävistä ovat julkista hallintotehtävää ja mitkä tehtävät rajautuvat julkisen hallintotehtävän ulkopuolelle. Siten julkisuuslain osittainen soveltaminen yhtiön toimintaan tulee synnyttämään erittäin monimutkaisia tulkintakysymyksiä ja liiketoimintojen erottaminen julkisuuslain mukaisesti voi olla käytännössä lähes mahdoton tehtävä yhtiöiden sisällä. *Fingrid Oyj* huomauttaa, että säännös jää julkisuuslakia soveltavalle yhteisölle epätyytyttäväksi ja tulkinnanvaraiseksi, koska yhteisön tai muun tahon tulee kyetä tekemään käytännössä usein vaativakin kilpailuoikeudellinen analyysi siitä, harjoittaako yhteisö tai muu taho taloudellista toimintaa ja tapahtuuko taloudellinen toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla vai ei. *Energiakaupungit ry* katsoo, että soveltamisalan ulkopuolelle tulisi rajautua kaikki taloudellinen toiminta riippumatta markkinan kulloisestakin kilpailutilanteesta. *Energiakaupungit ry* edelleen toteaa, että julkisuuslain soveltamiseen ei ole saatavilla neuvontaa Kilpailu- ja kuluttajavirastolta kuten kilpailuneutraliteettilainsäädännön soveltamiseen. Lisäksi kilpailuneutraliteettilainsäädäntö sisältää poikkeuksia, joita ei sovellettaisi julkisuuslainsäädännössä, joten poikkeussäännösten piiriin kuuluvien toimijoiden tulisi joka tapauksessa aina erikseen arvioida julkisuuslain soveltumista. Ehdotettuun soveltamisalaan liittyvien merkittävien tulkintaepäselvyyksien vuoksi jatkovalmistelussa soveltamisalasäännöstä ja sen perusteluja tulee tarkentaa siten, ettei lain tulkinnasta aiheudu kohtuuttomia haasteita yrityksille ja niissä virkavastuulla toimiville työntekijöille ja yrityksen johdolle. *Helsingin kaupunki* nostaa lausunnossaan esille omistamansa Helen Oy:n kaukolämpötoiminnan esimerkkinä kilpailulain mukaisen kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan määritelmän tulkinnanvaraisuudesta. Lähtökohtaisesti kaukolämpötoiminta olisi kilpailun piirissä olevaa toimintaa, mutta mietinnössä erikseen todetaan, että luonnollista monopolia ei katsota kilpailutilanteeksi markkinoilla. Siten kaukolämpötoiminnan suhde ehdotettuun sääntelyyn ei kuitenkaan ole täysin selvä.

Lausunnoissa korostuvat yhtäältä merkittävästi lisääntyvä hallinnollinen taakka ja kustannukset, joita ei ole riittävästi arvioitu. Toisaalta lausunnoissa korostuu huoli julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta koskemaan yhteiskunnan kriittisistä toiminnoista vastaavien yhtiöiden toimintaa.

*Energiakaupungit ry* summaa, että julkisuuslain soveltaminen johtaa tarpeettomaan ja kalliiseen yhtiöihin kohdistuvaan hallinnolliseen taakkaan ja kustannustason nousuun. Merkittävä hallinnollinen kulutaakka muodostuu palkattavasta henkilöstöstä, uusiin tietojärjestelmiin investoimisesta, järjestelmien päivityksistä ja ylläpidosta sekä henkilöstön koulutuskuluista. Kulut ovat merkittävältä osin pysyväisluonteisia.

Hallinnollinen taakka johtaisi työn hidastumiseen ja hallinnon kustannustason yleiseen kasvuun sekä heijastuisi yhtiöiden tuottamien palvelujen kuluttajahintoihin niitä nostavasti.

*Suomen Vesilaitosyhdistys ry, Helsingin kaupunki ja Helen Oy* toteavat, että kriittistä infraa hallinnoiville yhtiöille aiheutuu merkittävää lisätyötä ja -kustannuksia etenkin siksi, että tietopyyntöjen osalta joudutaan käymään pyydettyjen dokumenttien sisältöä läpi tulkinnanvaraisten ja mahdollisesti nykyisellään riittämättömien salassapitomääräysten näkökulmasta. *Suomen Vesilaitosyhdistys ry ja Tampereen kaupunki* katsovat, että kriittisen infrastruktuurin yhtiöiden voimavaroja tulisi kohdentaa tällä hetkellä varautumisen parantamiseen, ei lisätä avoimuutta turvallisuuskriittisissä kohteissa ja aiheuttaa hallinnon kuormittumista. *Fingrid Oyj:n* muun muassa katsoo, että sen tulisi resursoida ja järjestää toimintansa siten, että henkilöstöllä on nykyistä selvästi laajempi osaaminen sekä julkisuuslain että esimerkiksi salassapitosäännöksiä sisältävien erityissäädösten, kuten Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1227/2011 energian tukkumarkkinoiden eheydestä ja tarkasteltavuudesta, jäljempänä *REMIT-asetus*, ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 596/2014 markkinoiden väärinkäytöstä (markkinoiden väärinkäyttöasetus) sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/6/EY ja komission direktiivien 2003/124/EY, 2003/125/EY ja 2004/72/EY kumoamisesta, sisällöstä sekä erityissäädösten soveltamisesta suhteessa julkisuuslakiin ja valmius vastata julkisuuslain asettamiin tiedonhallintavaatimuksiin.

*Helen Oy* kritisoi, että mietinnön vaikutusarvioissa viitattu Sitran kokemus siitä, että julkisuuslain soveltamisen aloittaminen ei lisännyt merkittävästi kustannuksia, ei ole suoraan yleistettävissä. *Helsingin kaupunki ja Helen Oy* lisäksi olettavat, että nimenomaan pääkaupungin infraa koskevat tiedot kiinnostavat enemmän kuin syrjemällä sijaitsevien infrojen tiedot. *Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymä (HSY)* katsoo, että pahimmillaan vaarannetaan yleistä turvallisuutta avaamalla esimerkiksi kriittiseen infraan sekä laitoksiin ja rakennuksiin liittyvää tietoa. *Energiateollisuus ry:n (ET)*, *Suomen Vesilaitosyhdistys ry:n* ja *Kuopion Vesi Oy:n* mukaan soveltamisalan laajentaminen koskemaan yhteiskunnan kriittisistä toiminnoista vastaavia julkisomisteisia yhteisöjä on selkeä turvallisuusriski ja täten soveltamisalan laajentamisen haittavaikutukset ovat ilmeiset.

Sähköverkkoyhtiöiden ja vesihuoltolaitosten eriarvoiseen asemaan ja kilpailuneutraliteettiin liittyvät huomiot nousevat esille myös energia-alan lausunnoissa. *Energiateollisuus ry (ET)*, *Helsingin kaupunki* ja *Helen Oy* katsovat, että mietinnössä valittu sääntelymalli johtaa siihen, että osa sähköverkkoyhtiöistä tulee omistuksen perusteella julkisuuslain soveltamisalan piiriin ja osa ei. Tämä asettaisi osan sähköverkkoyhtiöistä heikompaan asemaan kuin ne yhtiöt, jotka ovat yksityisen tahon

määräysvallassa ja lisäksi yhtiön kustannuksia ja ajaisi sähköverkkoyhtiöt ja niiden asiakkaat eriarvoiseen asemaan riippuen kulloisenkin alueen sähköverkkoyhtiön omistuspohjasta. *Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymä (HSY)* toteaa, että nykyisin osakeyhtiömuotoiset vesihuoltolaitokset eivät sovelta julkisuuslakia kokonaisuudessaan, toisin kuin liikelaitokset ja kuntayhtymämuotoiset, kuten *HSY*. Vesihuoltolaitosten tulisi olla samassa asemassa riippumatta organisaatiomuodosta, mutta nykytilanteessa julkisuusvelvoitteen soveltamisalaa tulisi ennemminkin supistaa kuin laajentaa. Myös *Varkauden kaupunki* lausuu, että monopoliasemassa markkinoilla toimivat julkisomisteiset yhtiöt kuten energiaverkko- ja vesiyhtiöt joutuisivat epäedulliseen asemaan verrattaessa niitä yksityisessä omistuksessa oleviin vastaaviin yhtiöihin.

*Suomen Vesilaitosyhdistys ry, Paikallisvoima ry ja Fingrid Oyj* nostavat esiin huomioita julkisuuslain soveltamisen vaikutuksista yhtiöiden hallitustyöskentelyyn. Soveltamisalan laajentaminen voi vaikeuttaa hallitustyöskentelyä monin eri tavoin ja vähentää myös henkilöiden halukkuutta hallituksen tai muiden päättävien elinten jäsenten tehtäviin.

*Energiakaupungit ry* katsoo, että julkisuuslain soveltaminen johtaa todennäköiseen kilpailutilanteen vääristymiseen markkinoilla. *Paikallisvoima ry* ja *Energiakaupungit ry* katsovat, että julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen koskemaan julkisyhteisön määräysvallassa olevia yhteisöjä vaikuttaa niiden kilpailuasemaan ja tehty kilpailuvaikutusarviointi on puutteellinen. Julkisuuslain soveltaminen voi muun muassa haitata yhtiöiden mahdollisuutta liiketoimintaan esimerkiksi vaikuttamalla niiden houkuttelevuuteen sopimuskumppanina. *Energiakaupungit ry* edelleen toteaa, että julkisuusperiaatteen toteuttaminen voi olla siten ristiriidassa kilpailuol-keuden kanssa, eikä tähän kollisiotilanteeseen ole esitetty mietinnössä ratkaisua.

*Paikallisvoima ry:n, valtiovarainministeriön, Fingrid Oyj:n Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymän (HSY), Energiakaupungit ry:n, Suomen Vesilaitosyhdistys ry:n, Kuopion Vesi Oy:n, Energiateollisuus ry:n (ET), Vantaan kaupungin ja Helen Oy:n* lausunnoissa nousee esiin energiayhtiöitä jo nykyisin koskeva yksityiskohtainen erityislainsäädäntö ja valvonta, minkä vuoksi julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen niihin ei ole perusteltua.

*Valtiovarainministeriö, Fingrid Oyj, Energiateollisuus ry (ET), Helen Oy ja Vantaan kaupunki* lausuvat, että sähköverkkoyhtiöiden liiketoimintaa säännellään jo nykyisellään kattavasti lainsäädännössä ja verkkoyhtiöiden toimiluvissa, eikä julkisuuslain ulottaminen niihin ole tarkoituksenmukaista. Lisäksi Energiavirasto valvoo sähköverkkoyhtiöiden toimintaa. *Energiateollisuus ry:n (ET) ja Fingrid Oyj:n* mukaan muutos julkisuuslain soveltamisalaan ei ole perusteltu tai edes toisi lisäarvoa, sillä

voimassa oleva sähkömarkkinalainsäädäntö yhdessä muiden velvoittavien raportointivaatimusten kanssa varmistaa avoimuus- ja läpinäkyvyytavoitteiden täyttymisen sähköverkkoyhtiöissä. Sähköverkkoyhtiöiden asiakirjat, jotka eivät jo nykyisellään ole julkisia, koskevat lähinnä asiakkaiden henkilötietoja sisältäviä asiakassopimuksia, liikesalaisuuksia sekä kriittistä infrastruktuuria, eivätkä voi olla julkisia edes julkisomisteisissa yhtiöissä. Julkisuuslain soveltaminen jäisi *Energiateollisuus ry:n (ET)* tulkinnan mukaan sähköverkkoyhtiöissä käytännössä kapeaksi, mutta lakiin perustuvat tietopyynnöt mahdollisine muutoksenhakuprosesseineen voisivat lisätä huomattavasti sähköverkkoyhtiöiden hallinnollista taakkaa ja kustannuksia.

Vastaavasti *Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymä (HSY)* katsoo, että vesihuoltolain nojalla vesihuoltolaitoksen asiakkaan ja kuntalaisen riittävä tiedon saanti on turvattu myös osakeyhtiö- ja osuuskuntamuotoisten vesihuoltolaitosten osalta. *HSY:n* mukaan julkisuuslakia ei ole tarkoituksenmukaista laajentaa soveltumaan operatiivisiin vesihuoltoalan toimijoihin, jotka eivät hoida julkista hallintotehtävää ottaen huomioon turvallisuusasiat ja hallinnolliset resurssit. *Kuopion Vesi Oy* katsoo, että vesihuoltotoiminnan avoimuus toteutuu riittävästi jo voimassa olevan erityislainsäädännön (vesihuoltolaki) säännösten perusteella. *Kuopion Vesi Oy* lisäksi katsoo, että vesihuoltolaitoksen näkökulmasta tulisi ennemminkin tarkastella salassapitoperusteiden riittävyttä, sillä nykytilanteessa on erittäin haasteellista rajoittaa vesihuoltoon liittyvän tiedon avoimuutta erityisesti silloin, kun vesihuoltolaitos ei itse päättä tietojensa luovuttamisesta. Vesihuoltolaitosten tietoja käsittelevät mm. lupaviranomaiset ja kunnat, joiden toiminta on julkisuuslain alaista, vaikka vesihuoltolaitoksen toiminta ei sitä yhtiömuotoisena olisikaan. *Suomen Vesilaitosyhdistys ry:n* mukaan vesihuoltolaitosten toiminnan julkisuudesta on jo olemassa useita säännöksiä, joten on epäselvää, toisiko muutos minkäänlaista lisäarvoa vesihuoltolaitosten näkökulmasta.

*Valtiovarainministeriö* katsoo, että soveltamisalan laajentamisen tavoitteet tulevat näiden yhtiöiden näkökulmasta huomioiduksi jo nykyisellään yhtiöitä koskevassa muussa lainsäädännössä ja käytännöissä. Valtio-omisteinen *Fingrid Oyj* toimii lisäksi kilpailulain tarkoittamalla tavalla määräävässä markkina-asemassa sähkömarkkinalain (588/2013) mukaisena toimijana ja sen vaihtovelkakirjat on listattu pörssissä. Viimeksi mainitun osalta *Fingrid Oyj* toteaa, että ehdotetun julkisuuslain säännökset ja mietinnön perustelut jättävät tulkinnanvaraiseksi sen, missä laajuudessa julkisuuslakia sovelletaan valtion määräysvallassa oleviin joukkovelkakirjojen liikkeeseenlaskijoihin, joiden osake ei ole kaupankäynnin kohteena pörssissä (kuten *Fingrid*), ja mitä arvopaperimarkkinatoiminnalla tarkoitetaan. *Fingrid Oyj:n* näkemyksen mukaan julkisuuslain soveltamisalan laajentamiselle julkisyhteisön määräysvallassa oleviin yhtiöihin niiden toimiessa julkisesti noteerattujen

joukkovelkakirjalainojen liikkeeseenlaskijana ei ole perusteita. Arvopaperimarkkinasääntely, markkinapaikkojen säännöt ja joukkovelkakirjojen ehdot turvaavat jo nykyisellään arvopaperien liikkeeseenlaskijoiden sidosryhmille laajasti pääsyn liikkeeseenlaskijoita ja niiden liikkeeseen laskemia arvopapereita koskeviin tietoihin. Julkisesti noteerattujen joukkovelkakirjalainojen liikkeeseenlaskijat tulisi rinnastaa pörssiyhtiöihin ja selvyiden vuoksi asiasta tulisi säätää lakitekstissä eikä pelkästään mainita lain perusteluissa. Julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle tulisi rajata ainakin sellainen tieto, joka on arvopaperimarkkinasääntelyn ja markkinapaikkojen tiedonantovelvollisuuksien piirissä ja vähintäänkin lain perusteluissa tulisi selkeästi tuoda esiin, että arvopaperimarkkinalaki on erityislaki suhteessa julkisuuslakiin. *Fingrid Oyj* toteaa, että monitahoisuus ja epäselvyys lain soveltamisalasta ja soveltamisesta käytännön tapauksissa suhteessa erityislainsäädäntöön voi olla epäselvää ja voi johtaa huomattavaan määrään tuomioistuinprosesseja tulkintojen selvittämiseksi.

*Energiateollisuus ry:n (ET)* ja *Helen Oy:n* näkemyksen mukaan soveltamisalan laajentaminen perustuen hankintalain 5 §:ssä tarkoitettuun julkisoikeudellisen laitoksen käsitteestä johdettuun määritelmään olisi julkisten varojen käytön avoimuuden lisäämistä koskevan tavoitteen valossa perustellumpi ja sähköverkkoyhtiöiden ja niiden asiakkaiden kannalta tasa-arvoisempi ratkaisu.

*Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymän (HSY)*, *Energiakaupungit ry:n* ja *Paikallisvoima ry:n* mukaan kuntayhtiöiden toimintaan ja talouteen liittyvien tietojen läpinäkyvyyteen voidaan vaikuttaa muilla tavoin, kuten omistajaohjausta koskevan sääntelyn kehittämisellä, mitä tulisi tarkemmin selvittää. *Energiakaupungit ry:n* mukaan avoimuusperiaatetta voitaisiin edistää päivittämällä julkisyhteisön määräysvallassa olevien yhteisöjen ja säätiöiden yhtiö-, yhdistys- ja säätiöjärjestysmääräyksiä tukeutuen esimerkiksi OECD:n hyvää hallintotapaa koskeviin ohjeisiin.

*Paikallisvoima ry:n* ja *Fingrid Oyj:n* mukaan osakeyhtiöiden hallitustyöskentelyssä syntynyt aineisto tulisi rajata julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle turvaamaan asianmukaisen kirjaamiskäytännön jatkumista. *Fingrid Oyj* katsoo, ettei julkisuuslain ehdotettuja laajennuksia tulisi miltään osin soveltaa yhtiöihin, joilla on myös muita osakkeenomistajia kuin julkisyhteisöjä johtuen ehdotetun julkisuuslain ja yhtiöoikeudellisen sääntelyn ristiriitaisuudesta.

*Paikallisvoima ry:n* ja *Energiateollisuus ry:n (ET)* näkemyksen mukaan, etenkin tämän hetken turvallisuustilanne huomioiden, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2022/2557 kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvystä ja direktiivin 2008/114/EY kumoamisesta, jäljempänä *CER-direktiivi*, soveltamisalaan kuuluvat kriittisen infrastruktuurin yhtiöt tulisi rajata kokonaan julkisuuslain soveltamisalan laajentamisen ulkopuolelle.

*Energiakaupungit ry:n* näkemyksen mukaan, jotta julkisuuslain laajentaminen ei vaarantaisi kansallista energian ja vedensaannin turvallisuutta ja huoltovarmuutta, tulisi kriittinen infrastruktuuri, kuten kuntaomisteiset energiayhtiöt, kokonaisuudessaan rajata lain soveltamisalan ulkopuolelle. *Helen Oy:n* näkemyksen mukaan erityisesti Helsingin kaupungin alueella on runsaasti kriittistä infraa, jonka on yksiselitteisesti kuuluttava julkisuuslain ulkopuolelle. *Helsingin kaupungin* näkemys on, että tulkinnallisuuden välttämiseksi ja kilpailuneutraliteetin turvaamiseksi kaukolämpötoiminta tulisi rajata yksiselitteisesti julkisuuslain soveltamisen ulkopuolelle. *Vantaan kaupunki* katsoo, että sähköverkkoyhtiöt tulisi tarkoituksenmukaisuussyistä rajata soveltamisalan ulkopuolelle.

*Kuopion Vesi Oy:n* näkemyksen mukaan vesihuolto tulee ensisijaisesti rajata toimialana kokonaan julkisuuslain soveltamisalan laajennuksen ulkopuolelle. Vesihuolto on luonteeltaan välttämättömyyspalvelu, jonka toimivuus tulee pystyä turvaamaan kaikissa olosuhteissa. *Suomen Vesilaitosyhdistys ry:n* mukaan soveltamisalaa ei tule nykyisessä turvallisuustilanteessa ulottaa yhteiskunnan kriittisistä toiminnoista vastaaviin julkisomisteisiin konserniyhtiöihin ja yhteisöihin. Siten vesihuoltolaitokset tai vähintäänkin niiden asiakassopimusten asiakaskohtaiset tiedot, kuten henkilöä ja kiinteistöä koskevat tiedot, sekä liiketalousuudet ja vesihuoltolaitoksen verkostojen ja laitteiden sijaintia koskevat tiedot tulisi yksiselitteisesti rajata julkisuuden ulkopuolelle vesihuoltolaisissa ja/tai julkisuuslaisissa. Myös *Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymä (HSY)* pitää ongelmallisena lain soveltamisalan laajentamista kuntien määräysvallassa oleviin yhteisöihin ottamatta huomioon niiden toimialaa. Siten tulisi harkita vesihuoltotoiminnan rajaamista julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle muuttuneen turvallisuusympäristön vuoksi. *HSY* huomauttaa, että vesihuoltolakia ollaan parhaillaan uudistamassa ja myös tässä yhteydessä olisi mahdollisuus tarkistaa lakia siten, että vesihuoltotoiminta ei lähtökohtaisesti kuuluisi julkisuuslain soveltamisalan piiriin, lukuun ottamatta raaka- tai talousveden laa-tua ja määrää tai jäteveden käsittelyä ja johtamista koskevia ympäristötietoja sekä hinnoitteluperusteita ja tunnuslukuja.

## 2.10.4 Jätehuolto ja kierrätys

*Kierrätysteollisuus ry* ja *Suomen Kiertovoima ry KIVO* keskittyvät lausunnoissaan jätehuollon näkökulmaan, jota lausunnonantajien näkemyksen mukaan ei ole juurikaan mietinnössä tai muun muassa vaikutusarvioinnissa käsitelty. Yhdistysten lausunnoissa tuodaan esiin, että kunnalliset jätelaitokset ovat joko osakeyhtiöitä, kuntayhtymiä tai kuntien liikelaitoksia. Valtaosa on kuntien omistuksessa tai määräysvallassa olevia osakeyhtiöitä, jotka hoitavat julkista hallintotehtävää.

*Kierrätysteollisuus ry* pyrkii lausunnossaan 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 kilpailuneutraalia ja ristiinsubventiota julkisen hallintotehtävän ja kilpailullisilla markkinoilla toimimisen välillä ei tapahdu. Lausunnoissa katsotaan, että mietinnössä ei ole riittävästi arvioitu julkisuusperiaatteen ja kilpailuneutraliteetin toteutumisen sekä liikesalaisuuden suojan tarpeen välistä ristiriitaa. *Kierrätysteollisuus ry:n* näkemyksen mukaan julkisuuslaki tulee ulottaa myös jäteyhtiöiden tytäryhtiöihin, jotka on perustettu tuottamaan palveluja kilpailullisille markkinoille. Kilpailullisilla markkinoilla toimivien yritysten jättäminen kokonaan soveltamisalan ulkopuolelle on ongelmallista etenkin kierrätyksen ja jätehuollon alalla.

*Pirkanmaan Jätehuolto Oy* katsoo, että julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan selkeyttää julkisuuslain soveltamista yksityisiin, sillä nykyisen julkisuuslain soveltamisalan yksiselitteinen rajautuminen julkisen vallan käyttöön ja substanssilainsäädäntöön kirjatut julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kytkeytyvät viittaukset julkisuuslakiin ovat muodostaneet epäselviä tulkintakysymyksiä julkisuuslain soveltumisesta. *Pirkanmaan Jätehuolto Oy* pitää kuitenkin olennaisena, että laista ja sen yksityiskohtaisista perusteluista käy ilmi rajaus, jonka mukaan julkisuuslaki ei soveltuisi julkista hallintotehtävää hoitavan yhtiön markkinaehtoiseen liiketoimintaan eikä tällaisen julkista hallintotehtävää hoitavan yksityisen yrityksen konsernin piirissä tapahtuvaan markkinaehtoiseen liiketoimintaan.

*Suomen Kiertovoima ry KIVO* toteaa lausunnossaan, että jätelainsäädäntö ja sen esityöt ei riittävän selkeällä tavalla rajaa julkisen hallintotehtävän ulottuvuutta jäteyhtiöissä. Tämä on äärimmäisen tärkeää ottaen huomioon tietopyyntöihin liittyvien asioiden käsitteleminen virkavastuulla ja rikosoikeudellinen laillisuusperiaate. *Suomen Kiertovoima ry KIVO* katsoo, että ehdotettu muutos loisi sellaisenaan useita uusia haastavia tulkintakysymyksiä kunnallisen jätehuollon puolella.

*Pirkanmaan Jätehuolto Oy:n, Puhas Oy:n, Kierrätysyhtiö Rippee Oy:n ja AB Ekorosk Oy:n* lausunnoissa korostuu, että soveltamisalan laajentamisella tulee olemaan merkittävää hallinnollista taakkaa ja kustannuksia lisäävää vaikutusta, joita ei ole mietinnön vaikutustenarvioinnissa huomioitu. Julkisuuslain soveltumisen pelätään myös johtavan tietopyyntöjen tekemiseen ns. tietojen kalastelu tai kiusanteko mielessä, mikä aiheuttaisi yhtiöille kohtuutonta hallinnollista taakkaa. *Kierrätysteollisuus ry* toteaa, että soveltamisalan laajentamisella voi alussa olla taloudellisia vaikutuksia,

mutta nämä ovat väliaikaisia eikä niitä tulisi ylikorostaa. Uusi sääntely aiheuttaa lähes aina alussa lisäkustannuksia, mutta toimintatapojen vakiintuessa myös sääntelystä aiheutuneet kustannusvaikutukset vähenevät.

*AB Ekorosk Oy* katsoo, että julkisuuslain soveltaminen heikentää kuntaomisteisten yhtiöiden kilpailukykyä. Kuntaomisteisten yhtiöiden on jo julkistettava enemmän tietoa kuin yksityisomisteisten toimijoiden. Sen sijaan *Kierrätysteollisuus ry* korostaa, että kilpailuasetelmaa tulisi pohtia myös siltä kannalta, kuinka julkisuusperiaatteen ulottaminen sidosyksiköihin parantaisi kaikkien samalla alalla kilpailullisilla markkinoilla toimivien kilpailuneutraliteettia, vähentäisi epäterveen kilpailun aiheuttamia markkinahäiriöitä ja edesauttaisi julkisten varojen tehokkaan käytön valvontaa. *Kierrätysteollisuus ry:n* näkemyksen mukaan esitetty lakiehdotus ei heikennä julkisomisteisten yhteisöjen kilpailuasemaa suhteessa yksityisomisteisiin vastaavalla toimialalla oleviin yhteisöihin, vaan tuo ne samalle viivalle näiden kanssa. Kierrätys- ja jätehuollossa osa julkista hallintotehtävää hoitavista yhteisöistä on siirtänyt urakoiden kilpailutuksen ja sopimusten tekemisen yhteishankintayksikölle. Tällaiset julkista hallintotehtävää hoitavan ja yhteishankintayksikön väliset sopimukset, joilla tehtävät on annettu yhteishankintayksikölle, on välttämätöntä saada julkisuuslain soveltamisalan piiriin niiden valvomiseksi. *Kierrätysteollisuus ry:n* mukaan mietinnössä on hyvin tunnistettu kuntakonsernin tytäryhteisöjen merkittävä vaikutus julkisten varojen käyttöön, mutta yhdistys toivoo tarkempaa kuvausta yleisellä tasolla siitä, minkälaisia kansantaloudellisia vaikutuksia ja markkinavaikutuksia on sillä, että merkittävä osa sidosyksikköhankinnoista jää julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle.

*Puhas Oy:n*, *Kierrätysyhtiö Rippee Oy:n* ja *AB Ekorosk Oy:n* lausunnoissa painotetaan, että julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen aiheuttaisi merkittäviä vaikutuksia kuntien omistamien osakeyhtiöiden toimintaan ja niiden hallitusten työskentelyyn. Hallituksessa käsiteltävien asioiden käsitteleminen ei olisi enää mahdollista samassa laajuudessa kuin nykyisin ja päätöksenteko voisi hidastua. *AB Ekorosk Oy* katsoo, että julkisuuslain soveltaminen lisää byrokratiaa, jolloin kunnan omistamien yhtiöiden toiminnasta tulee kunnan oman toiminnan kaltaista ja yhtiöittämisellä tavoitellut tehokkuushyödyt katoavat.

*Kierrätysyhtiö Rippee Oy* ja *AB Ekorosk Oy* nostavat esiin, että julkisuuslain ulottaminen koskemaan kunnallisia osakeyhtiöitä vaikeuttaisi rekrytointia.

*AB Ekorosk Oy* katsoo, että yhtiön toiminnan normaali valvonta tapahtuu osakeyhtiölain mukaisesti ja tiedotustilaisuuksien kautta. Lisäksi kunnan omistamia jäteyhtiöitä valvotaan huomattavasti laajemmin kuin yksityisomisteisia jäteyhtiöitä. *AB Ekorosk Oy:n* ja *Puhas Oy:n* näkemyksen mukaan hankintalain perusteella julkisuus

toteutuu jo riittävästi, eikä sitä ole syytä lisätä vaan se todennäköisesti aiheuttaisi kustannusten kasvua hankintojen osalta. *AB Ekorosk Oy:n* näkemyksen mukaan muun muassa kuntaomisteisten yhtiöiden budjettien julkisuus voisi johtaa siihen, että hankintailmoituksiin saadut tarjoukset ovat vähintään budjetin hintaisia. *Puhas Oy* katsoo, että hankintojen julkisuudella voisi olla merkittävää haittaa hankintaan osallistuvien yhtiöiden määrään, mikä vaikuttaisi mahdollisuuksiin edistää palveluhankintoja ja investointeja.

*Pirkanmaan Jätehuolto Oy* ja *Kierrätysyhtiö Rippee Oy* tuovat esiin, että osakeyhtiöiden hallitusten vastuukysymyksiä tulisi avata tarkemmin. *Pirkanmaan Jätehuolto Oy* huomauttaa, että mietintö ei sisällä arviota siitä, mikä on julkisuuslain soveltamisalan laajentamisen ja osakeyhtiölain sääntelyn välinen suhde ja ristiriidat. *Suomen Kiertovoima ry KIVO* lisäksi korostaa, että osakeyhtiöissä samaan aikaan yhtiön johtoa velvoittaa osakeyhtiölain mukainen yhtiön edun edistämisen velvoite. Lisäksi osakeyhtiön johdolla on lähtökohtaisesti velvoite olla ilmaisematta sellaista tietoa ulkopuoliselle, josta voisi aiheutua vahinkoa yhtiölle. Lisäksi on huomioitava liikesalaisuuksia koskeva sääntely kokonaisuudessaan. Silloinkin, kun jätelaitokset eivät toimi markkinoilla, niiden liiketoimintaa ja hankintoja koskevat tiedot voivat olla sellaisia, jotka voisivat antaa kilpailuetua toisille yrityksille, jotka kilpailevat jätelaitoksen julkisista hankinnoista. Näiden seikkojen arviointi vaatii erityisosaamista ja aikaa.

### 2.10.5 Kuntien elinkeino- ja kehitysyhtiöt

Julkisuuslain soveltamisalan laajentamisen vaikutuksista kunnallisten elinkeino- ja kehitysyhtiöiden toimintaedellytyksiin ovat lausuneet *Suomen Elinkeino- ja Kehitysyhtiöt SEKES ry*, *Lieksan Kehitys Oy LieKe*, *Navitas Kehitys Oy*, *Mikkelin kehitysyhtiö Miksei Oy*, *Ab Kristinestads näringslivscentral – Kristiinankaupungin elinkeinokeskus Oy* ja *Prizztech Oy* sekä *Suomen kuntaliitto*, *Kristiinankaupunki*, *Närpiön kunta*, *Maalahden kunta*, *Kemijärven kaupunki* ja *Varkauden kaupunki*.

*Suomen Elinkeino- ja Kehitysyhtiöt SEKES ry*, *Lieksan Kehitys Oy LieKe*, *Navitas Kehitys Oy*, *Mikkelin kehitysyhtiö Miksei Oy*, *Ab Kristinestads näringslivscentral – Kristiinankaupungin elinkeinokeskus Oy*, *Prizztech Oy*, *Suomen kuntaliitto*, *Kristiinan kaupunki* pohjustavat, että elinkeino- ja kehitysyhtiöt ovat kuntien omistamia, voittoa tavoittelemattomia yhtiöitä, jotka lisäävät alueen yritysten kasvua ja kilpailukykyä ja vahvistavat alueen elinvoimaa. Kehitysyhtiön toiminta perustuu alueen ja yritysten tuntemukseen, pitkiin asiakassuhteisiin, osaamiseen ja kuntaomistajien mandaattiin. Kehitysyhtiöt eivät pääasiallisesti toimi markkinoilla ja ovat käytännössä aina kuntien omistamia in-house-yhtiöitä, joten ehdotettu julkisuuslain soveltamisalan

laajennus koskisi niitä. *Närpiön kunta* huomauttaa, että omistuspohjasta riippuen ehdotettu julkisuuslain muutos voisi asettaa eri kehitysyhtiöt varsin erilaisiin tilanteisiin.

Lausunnoissa nostetaan esiin, että kehitysyhtiöt toimivat kuntien rahoittamana ja niiden toiminta on jo siksi pitkälti läpinäkyvää. Julkista rahoitusta saaviin hankkeisiin osallistuvien yritysten kehityshankkeista tulee hankkeen osalta julkista tietoa. Kehitysyhtiöt raportoivat omistajakunnilleen työstään ja sen vaikutuksista. Koska kehitysyhtiöt ovat luvanneet asiakkailleen pitää asiat luottamuksellisina, raportointiin tarvitaan asiakkaan suostumus sille, että kyseisen omistajakunnan edustaja saa tietoa heidän toiminnastaan. Julkisuuslain soveltaminen näihin tapauksiin tarkoittaisi tiedonsaannin tyrehtymistä ajaen kuntaorganisaatiot ja yritykset kauemmas toisistaan. Tästä kärsisi sekä yhteistyö että yrityksen ja pahimmassa tapauksessa myös kunnan talous. Näitä havaintoja esittävät lausunnoissaan *Suomen Elinkeino- ja Kehitysyhtiöt SEKES ry, Lieksan Kehitys Oy LieKe, Navitas Kehitys Oy, Mikkelin kehitysyhtiö Miksei Oy, Prizztech Oy, Suomen kuntaliitto ja Kristiinankaupunki*.

*Suomen Elinkeino- ja Kehitysyhtiöt SEKES ry:n, Lieksan Kehitys Oy LieKen, Navitas Kehitys Oy:n, Mikkelin kehitysyhtiö Miksei Oy:n, Ab Kristinestads näringslivscentral – Kristiinankaupungin elinkeinokeskus Oy:n, Prizztech Oy:n, Suomen kuntaliiton, Närpiön kunnan, Maalahden kunnan ja Kristiinankaupungin* lausunnoissa painottuu se, että soveltamisalan laajentamista koskevan ehdotuksen pelätään vaarantavan kehitysyhtiöiden toimintaedellytykset, jotka mahdollistavat joustavan yritysten kanssa tehtävän kehittämistyön. Julkisuuslain soveltaminen horjuttaisi vakiintunutta luottamussuhdetta, kehitysyhtiöiden uskottavuutta yritysneuvojina sekä johtaisi vaikeisiin rajanvetotilanteisiin. Kehitysyhtiön tärkeimmät ominaisuudet yritysten kanssa toimittaessa ovat asiantuntemus ja luottamus. Asiakasyritys voi luottaa, että kehitysyhtiön kanssa käydyt keskustelut, käytetyt materiaalit, tiedot mahdollisista investoinneista ja sijoittamispäätöksistä pysyvät vain kehitysyhtiön tiedossa. Luottamuksellisuuden vaarantuminen vähentäisi yritysten halua käyttää tarvitsemiaan kehitysyhtiön palveluita. Yksi syy kehitysyhtiöiden perustamiselle on aikoinaan ollut asiakasyritysten tietojen parempi luottamuksellisuus kuin suoraan kunnan kanssa toimittaessa. *Kemijärven kaupunki* niin ikään tuo esiin luottamuksellisuuden tärkeyden kehitysyhtiöiden toiminnassa ja painottaa, että luottamuksellisten asiakastietojen säilyminen julkisuuslain soveltamisen ulkopuolella tulee turvata. *Prizztech Oy* lisäksi huomauttaa, että sen asiakkaina on yritysten lisäksi paljon yksityishenkilöitä, joilla on keksintöjä tai innovaatioaihiota sekä uusia, markkinoita mullistaviakin liikeideoita. On tärkeää, että myös henkilöasiakkaat kokevat kehitysyhtiön sellaisena tahona, jonka kautta asiat eivät tule julkisiksi. *Lieksan Kehitys Oy LieKe* on huolissaan myös siitä, että mikäli palveluiden hankinta sen asiakkaille vaikeutuu julkisuuden myötä, yritysten kehittämiskyvykkyys vähenee, yritysten kasvu hidastuu ja uusia työmahdollisuuksia jää syntymättä, sekä omistajanvaihdokset vähenevät.

Lausunnonantajat (*Suomen Elinkeino- ja Kehitysyhtiöt SEKES ry, Lieksan Kehitys Oy LieKe, Navitas Kehitys Oy, Mikkelin kehitysyhtiö Miksei Oy, Ab Kristinestads näringslivscentral – Kristiinankaupungin elinkeinokeskus Oy, Prizztech Oy, Suomen kuntaliitto ja Kristiinankaupunki*) pitävät todennäköisenä, että osa yrityksistä jättäisi käyttämättä kipeästi tarvitsemiaan kehitysyhtiön palveluja, mikä heijastuisi yritysten heikompana kasvuna ja siitä edelleen kunnan- ja kansantalouteen. Tämän nähdään sopivan huonosti esimerkiksi TE24-uudistuksen ideaan, jossa kunta on vastuussa elinvoimasta ja työllisyydestä alueellaan ja lisäävän luultavasti työvoiman kohtaanto-ongelmaa, kun kunta ei kehitysyhtiön kautta kuulis tarkkaa tietoa yritysten työvoima-, koulutus- ja muista tarpeista. Käytännön esimerkkinä julkisuuden haitallisuudesta nostetaan esille kokemukset koronahäiriörahoituksesta: julkisuuden pelossa yrittäjät hakivat tukirahoitusta huomattavasti vähemmän kuin sitä oli valtion osalta budjetoitu. *Suomen Elinkeino- ja Kehitysyhtiöt SEKES ry, Suomen kuntaliitto, Lieksan Kehitys Oy LieKe, Ab Kristinestads näringslivscentral – Kristiinankaupungin elinkeinokeskus Oy ja Kristiinankaupunki* nostavat myös esiin, että hallitus on päättänyt lakkauttaa ELY-keskusten Yritysten kehittämispalvelut, ja kehitysyhtiöt luultavasti valmistelevat hankkeita, joiden budjeteissa on varauduttu vastaavien palveluiden myöntämiseen yrityksille palvelusetelillä. Mikäli nämä ja kehitysyhtiöiden myöntämät omat palvelusetelit tulevat julkisiksi, pelätään vastaavan ilmiön tapahtuvan kuin yksinyrittäjän tuessa.

Lausunnoissa tuodaan esiin, että kehitysyhtiöt toimivat lähellä yrityksiä ja yritysneuvojat ohjaavat oman työnsä ohella yrityksiä myös muihin sopiviin yksityisiin yrityskehityspalveluihin ja -rahoitukseen (esim. Valtioneuvoston julkaisuja 2022, Team Finland -verkoston arviointi, palvelupolun kuvaus). SEKES-verkosto palvelee 40 000 yritystä vuosittain ja jos yritykset eivät käyttäisi kehitysyhtiötä, myös muiden yrityspalvelujen käyttö vähenisi heikentäen yritysten kehittymistä kansantaloudellisine vaikutuksineen. Tämän huomion ovat esittäneet lausunnoissaan *Suomen Elinkeino- ja Kehitysyhtiöt SEKES ry, Suomen kuntaliitto, Navitas Kehitys Oy, Mikkelin kehitysyhtiö Miksei Oy, Ab Kristinestads näringslivscentral – Kristiinankaupungin elinkeinokeskus Oy, Prizztech Oy ja Kristiinankaupunki*.

*Suomen Elinkeino- ja Kehitysyhtiöt SEKES ry:n, Lieksan Kehitys Oy LieKen, Navitas Kehitys Oy:n, Mikkelin kehitysyhtiö Miksei Oy:n, Ab Kristinestads näringslivscentral – Kristiinankaupungin elinkeinokeskus Oy:n, Prizztech Oy:n, Suomen kuntaliiton ja Kristiinankaupungin* lausunnoissa painottuu, että julkisuuslain soveltaminen hankaloittaisi kehitysyhtiöiden hallitusten toimintaa ja hallitusjäsenien rekrytointia sekä johtaisi osaajapotentialin menettämiseen rekrytoinnissa. Lausunnoissa kerrotaan, että hallituksen rooli korostuu useamman kunnan omistamassa kehitysyhtiössä, jossa se muodostaa tärkeän foorumin yhteisten ylikunnallisten, alueellisten elinvoima-asioiden valmisteluun. Optimaalinen hallitus koostuu kuntien,

yriösten ja sidosryhmien edustajista. Ehdotettu julkisuuslain soveltamisalan laajenus vaikeuttaisi hallitusjäsenien rekrytointia yksityiseltä sektorilta, muun muassa julkisuuden aiheuttaman toiminnan mahdollisen arvostelun vuoksi. Myös virkavastuun ulottuminen vahingonkorvausuhkineen hallituksen jäseniin pelätään muodostuvan esteeksi. Rekrytoinnissa ylipäänsä menetettäisiin osaajapotentiaalia, sillä hakijoiden nimien julkisuus vähentäisi kiinnostusta paikkojen hakemiseen, todennäköisesti heikentäisi saatujen hakemusten laatua ja siten vaikuttaisi kehitysyhtiön osaamiseen ja toiminnan tehokkuuteen. Yksi kehitysyhtiöiden vahvuus on joustava, luottamuksellinen rekrytointi. Julkisuusvaatimus lisäksi hankaloittaisi hallitustyöskentelyä, kun esimerkiksi pöytäkirjoja laadittaessa joudutaan miettimään julkisuuden ja salassa pidettävän liikesalaisuuden rajanvetoa. Virhearvioinnit voisivat johtaa vahingonkorvausvastuuseen. *Lieksan Kehitys Oy LieKe* lisäksi korostaa, että erityisesti kehitysyhtiön toimitusjohtajien asema vaikeutuu johtuen osakeyhtiölain, julkisuuslain ja virkavastuun välisistä epäselvyyksistä.

### 2.10.6 Vuokra- ja asumisoikeusasunnot

*Ympäristöministeriö* nostaa esiin, että ministeriössä käydyissä keskustelussa ovat nousseet esille vuokra- ja asumisoikeusasuntojen asukasvalintaa koskevat tilanteet. Vuokra- ja asumisoikeusasuntojen toiminnan näkökulmasta huomioita ovat esittäneet ympäristöministeriön lisäksi *Kohtuuhintaisten vuokra- ja asumisoikeustalojen omistajat – KOVA ry* ja sen lausuntoon pitkälti yhtyvä *A-Kruunu Oy* sekä *Suomen opiskelija-asunnot SOA ry*, *VAV Asunnot Oy*, *Espoon Asunnot Oy*, *Tyvene Oy*, *Niiralankulma Oy* ja *Helsingin kaupunki*. Lausunnonantajat suhtautuvat julkisuuslain soveltamisalan laajentamiseen kriittisesti.

### Soveltamisalan laajentaminen julkisen hallintotehtävän hoitamisessa

Taustoituksena toimijoiden lausunnoissa tuodaan esiin, että asukasvalinnassa on kyse tosiasiallisesta hallintotoiminnasta, jossa on vaikea tunnistaa julkisen vallan käyttöä. Vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain (604/2001), jäljempänä *korkotukilaki*, esitöissä (HE 248/2022 vp) on todettu, että julkisen vallan käyttöä asukasvalinnassa voisi olla esimerkiksi asukasvalinnan soveltamisohjeet. Aiemmin asukasvalinta valtion tukemiin vuokra- ja asumisoikeusasuntoihin on katsottu julkiseksi hallintotehtäväksi eduskunnan perustuslakivaliokunnassa uuden asumisoikeusasunnoista annetun lain (393/2021) käsittelyn yhteydessä (PeVL 5/2021 vp).

*Suomen opiskelija-asunnot SOA ry* arvioi, ettei julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen julkiseen hallintotehtävään kokonaisuudessaan vaikuttaisi julkisuuslain soveltamiseen asukasvalinnassa, sillä lain esitöissä on erikseen todettu, että hallinnon yleislakeja on joka tapauksessa noudatettava asukasvalinnassa. *Suomen opiskelija-asunnot SOA ry* pitää kuitenkin keskeisenä, että julkisuuslakia sovelletaan valtion tukemassa vuokra-asuntotoiminnassa vain julkisen hallintotehtävän hoitamiseen, ei muuhun toimintaan. *Ympäristöministeriö* katsoo, että ehdotus sinänsä selkeyttää julkisuuslain soveltamista valtion tukemien vuokra- ja asumisoikeusasuntojen asukasvalintaan, joka on todettu julkiseksi hallintotehtäväksi. Valtaosa valtion tukemia vuokra-asuntoja omistavista yhteisöistä on kunnallisesti omistettuja. *Ympäristöministeriö* kuitenkin suhtautuu soveltamisalan laajentamiseen kriittisesti.

*Kohtuuhintaisten vuokra- ja asumisoikeustalojen omistajat – KOVA ry, A-Kruunu Oy, Tyvene Oy, Espoon Asunnot Oy, VAV Asunnot Oy ja Niiralankulma Oy* vastustavat julkisuuslain soveltamisalan laajentamista julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan ja pitävät voimassa olevan lain linjausta perusteltuna. Siten julkisuuslaki soveltuisi jatkossakin vuokra- ja asumisoikeusyhteisössä ainoastaan julkisen vallan käyttöön eli asukasvalintaohjeistuksen tosiasialliseen soveltamiseen. Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen julkiseen hallintotehtävään kokonaisuudessaan tarkoittaisi, että julkisuuslaki soveltuisi asukasvalintaan kokonaisuudessaan, mikä todennäköisesti tarkoittaisi myös tietopyyntöjen määrän huomattavaa kasvua. Lausunnoissa myös muun muassa painotetaan julkisen hallintotehtävän käsitteen määritelmän puuttumista, ja sitä, että julkisten hallintotehtävien joukko on laaja ja sisältää hyvin erilaisia tehtäviä, joissa julkisen vallan käytön määrä vaihtelee. *VAV Asunnot Oy* huomauttaa, että epäselvä oikeustila voisi pahimmillaan johtaa siihen, että se, ketä julkisuuslaki velvoittaa, ei edes tietäisi velvoitteesta, sen laajuudesta ja laiminlyöntiin liittyvästä rikosoikeudellisesta seuraamuksesta.

## **Soveltamisalan laajentaminen julkisyhteisön määräysvallassa oleviin yhteisöihin**

*Kohtuuhintaisten vuokra- ja asumisoikeustalojen omistajat – KOVA ry, A-Kruunu Oy, Suomen opiskelija-asunnot SOA ry, Espoon Asunnot Oy ja VAV Asunnot Oy* vastustavat soveltamisalan laajentamista julkisyhteisöjen määräysvallassa oleviin vuokratalo- ja asumisoikeusyhteisöihin. Lausunnonantajien mukaan mietintö jättää epäselväksi, miltä osin yleishyödyllistä asunnonvuokraustoimintaa harjoittavat yhteisöt ja säätiöt tulisivat tällä perusteella julkisuuslain piiriin. Lausunnonantajat vaativat, että jatkovalmistelussa tulee selkeästi linjata, että ARA-yhtiöt toimivat kilpailuilla markkinoilla, vaikka kilpailua on lainsäädännöllä rajoitettu. Niiden mukaan julkisuuslakia ei tule laajentaa ARA-yhtiöihin kilpailuneutraliteetin säilyttämiseksi.

*Suomen opiskelija-asunnot SOA ry* myös huomauttaa, että julkisuuslain käytännön soveltamisesta tulee hankalaa, jos rajoituksenalaisten valtion tukemien vuokra-asuntojen tarjoaminen katsotaan julkisuuslain alaiseksi silloin, kun omistajayhteisö tai -säätiö on julkisyhteisön määräysvallassa. Asuntokohteet voivat siirtyä aravalain (1189/1993) tai korkotukilain käyttö- ja luovutusrajoitusten alaisen ja rajoituksista vapaan toiminnan välillä, ja samat asiakirjat voivat liittyä molempiin. *Suomen opiskelija-asunnot SOA ry* suhtautuu kriittisesti siihen, että julkisuuslain soveltamisala laajennetaan alkujaan yksityiseen toimintaan, joka on siirtynyt julkisyhteisöjen määräysvaltaan ja julkisuuslain piiriin tuotaisiin toimijoita, joiden rahoituksesta vain pieni osa tulee julkisista lähteistä ja joiden kytkös julkisyhteisöön voi perustua vuosikymmenten takaiseen sopimukseen hallituspaikoista. *Suomen opiskelija-asunnot SOA ry:n* näkemyksen mukaan julkisyhteisön määräysvallan ei tulisi suoraan johtaa julkisuuslain soveltamiseen, jos täysin identtistä toimintaa tehdään myös julkisuuslain piirin ulkopuolella, ja julkisyhteisöt tulisi joka tapauksessa rajata tässä yhteydessä valtioon, kuntiin, kuntayhtymiin ja hyvinvointialueisiin. *Helsingin kaupunki* pitää epäselvänä myös sitä, onko ARA-vuokralayhtiöiden toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa silloin, kun yhtiö ei itse tee ARA-lakeihin perustuvaa vuokralaisvalintaa vaan esimerkiksi kaupunki.

*Ympäristöministeriön, Kohtuuhintaisten vuokra- ja asumisoikeustalojen omistajat – KOVA ry:n* ja sen lausuntoon pitkälti yhtyvän *A-Kruunu Oy:n* sekä *Suomen opiskelija-asunnot SOA ry:n*, *VAV Asunnot Oy:n*, *Espoon Asunnot Oy:n* ja *Tyvene Oy:n* lausunnoissa perusteluina kriittiselle suhtautumiselle soveltamisalan laajentamiseen painottuu tietopyyntöjen huomattava lisääntyminen ja siitä aiheutuva hallinnollinen taakkaa ja kustannukset, jotka voivat nostaa vuokria ja käyttövästikkeitä. Omakustannuseriaatteen mukaisesti asukkaiden asumiskulut siten kasvavat, joten ylimääräiset hallinnolliset kustannukset ovat ristiriidassa omakustannusvuokraan pohjautuvan kohtuullisen vuokran tavoitteen kanssa. Lausunnoissa korostetaan, että tavoite tarjota kohtuuhintaista asumista pienituloisille vaarantuu, jos ARA-asuntoja omistavien yhteisöjen hallinnollisia velvollisuuksia lisätään tavalla, joka lisää kustannuksia ja nostaa siten asumisen hintaa sekä hidastaa asukasvalintaprosessia. *Pirkanmaan hyvinvointialue* huomauttaa, että vuokrien nousu näkyisi kasvavina asumis- ja toimeentulotukimenoina.

Lausunnoissa myös tuodaan esiin, että julkisuuslain soveltaminen ARA-yhteisön toimintaan vaatisi merkittäviä muutoksia yhteisön toiminnan organisoinnissa, esimerkiksi käytettävien tietojärjestelmien osalta, ja lisää henkilöstöresursseja. ARA-yhteisöt ovat hyvin erikokoisia, ja niillä on käytössään vaihteleva määrä resursseja. Pienimmissä yhteisöissä voi olla töissä vain toimitusjohtaja.

Lisäksi lausunnoissa tuodaan esiin, että suuri osa asukasvalinnan materiaaleista sisältää salassa pidettäviä, arkaluonteisia henkilötietoja. Asukasvalintaan liittyy muun muassa paljon hakijoiden tuloihin ja varallisuuteen liittyviä salassa pidettäviä tietoja. Siten pidetään epäselvänä, mitä tietoja asukasvalinnasta voitaisiin tosiasiallisesti antaa julkisuuslain nojalla. Myös *Närpiön kaupunki* mainitsee kuntien asunto-osakeyhtiöiden toiminnan esimerkkinä toiminnasta, jossa salassapitosääntöjen soveltamisesta voi aiheutua haasteita. *Ympäristöministeriö* mainitsee, että hallitus on säätämässä tulorajoja asukasvalintaan, joten pelkkä tieto asukasvalinnasta esimerkiksi merkitsee, että kyse on pienituloisesta henkilöstä. Lausunnoissa tuodaan esiin, että tietopyyntöjen käsittely ja salassapitosääntöjen tulkinta ja soveltaminen voi olla haastavaa yhteisöissä, joilla ei välttämättä ole käytettävissä oikeudellista osaamista tietopyyntöihin vastaamiseen. Julkisuuslain soveltaminen vaatisi ohjeistusta sektorin toimijoille ja henkilökunnan kouluttamista. Useimmissa lausunnoissa todetaan, että mitä laajemmalle julkisuuslain soveltamisala ulottuu, sitä suurempi on myös riski, että yksityisten oikeudet niin yksityiselämää koskevien tietojen suojaan kuin toisaalta julkisuuslain mukaiseen tiedonsaantiin vaarantuvat.

Lausunnonantajat tuovat myös esiin, että vuokratalo- ja asumisoikeusyhteisöillä on jo nykyisin erityislainsäädäntöön pohjautuvia velvoitteita, niitä valvotaan ja säännellään monilta eri tahoilta. Asukasvalinta on lailla säädeltyä ja valvottua toimintaa. Asiakirjat ovat jo nykyisin suurelta osin julkisia. Muun muassa *Kohtuuhintaisten vuokra- ja asumisoikeustalojen omistajat – KOVA ry* selostaa, että ARA-yhteisöt ovat yleishyödyllisiä toimijoita, joiden toimintaa säätelevät muun muassa korkotukilaki ja asumisoikeuslainnoista annettu laki, jotka määrittävät vuokran- ja vastikkeen määrityksestä. Asukasvalintaperusteista säädetään laissa ja asetuksissa, ja lisäksi noudatetaan Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA) ohjeita. ARA antaa ohjausta asukasvalinnoista, ja kunnat valvovat asukasvalintoja. Lisäksi ARA-asukkailla on omat yhteishallinnosta valtion tukemissa vuokrataloissa annetussa laissa (1169/2022) määritellyt tiedonsaantioikeutensa ARA-yhteisön asioissa. Siten lausunnonantajat eivät tunnista soveltamisalan laajentamisella olevan todellista hyötyä.

## 2.10.7 Koulutusala

*Aalto yliopisto, Itä-Suomen yliopisto ja Suomen yliopistojen rehtorineuvosto UNIFI ry ja Sivistysala ry* näkevät läpinäkyvyyden ja avoimuuden sinänsä tärkeinä. *Aalto yliopiston, Itä-Suomen yliopiston ja Suomen yliopistojen rehtorineuvosto UNIFI ry:n mukaan* soveltamisalan laajennuksesta tehdyt ehdotukset ovat sekä rajauksen että menettelyjen puolesta kuitenkin epäselviä eivätkä ole omiaan vakuuttamaan, että uudistuksen edut ovat haittapuolia merkittävämmät. *SASKY koulutusyhtymä* vastaavasti toteaa, että soveltamisalan laajentamisella tavoitellut päämäärät (avoimuus

julkisissa hankinnoissa, korruption ehkäiseminen) ovat kannatettavia, mutta ehdotettu toimenpide ei ole oikeasuhtainen yhteisöille aiheutuviin kustannuksiin nähden.

*Savonia-ammattikorkeakoulu Oy ja Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene ry* pitävät selkeänä ja riittävänä, että ammattikorkeakouluja koskevasta julkisuuslain soveltamisesta säädettäisiin ammattikorkeakoululaissa (932/2014) nykyperiaatteen mukaisesti. *Savonia-ammattikorkeakoulu Oy:n* mukaan ammattikorkeakoulun osalta perustuslain 124 §:ssä edellytetty perusoikeuksien ja muiden hyvän hallinnon vaatimusten toteutuminen ei edellytä julkisuuslain soveltamisalan laajentamista. *Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene ry* muistuttaa, että suomalaisten korkeakoulujen erilaiset oikeushenkilöasemat sekä omistajuussuhteet olisi huomioitava, jotta varmistetaan, että toimintaa säätelevät lait kohtelevat kaikkia korkeakouluja samalla tavoin. Ammattikorkeakoulut ovat ammattikorkeakoululain mukaisesti osakeyhtiötä, kun taas yliopistot ovat julkisoikeudellisia oikeushenkilöitä. Osakeyhtiöinä ammattikorkeakouluilla on myös omistajat, joihin kuuluu erilaisia oikeushenkilöitä, kuten kuntia, yliopistoja, säätiöitä ja yhdistyksiä.

*Opetusalan ammattijärjestö OAJ* pitää julkisuusperiaatetta olennaisena osana avointa ja demokraattista yhteiskuntaamme ja kannattaa julkisuuslain soveltamisalan laajentamista. Tulkintaongelmia sen suhteen, mitkä yhteisöt ovat julkisuuslain sääntelyn piirissä ja mitkä eivät, tulisi kuitenkin välttää.

*Ammattiosaamisen kehittämissyhdystys AMKE ry* pitää tärkeänä, että yhteiskunnallisten toimijoiden julkisuusvelvoitetta laajennetaan, mutta kantaa huolta siitä, että ehdotetun lain tulee kohdella erilaisilla taustoilla toimivia ammatillisen koulutuksen järjestäjiä tasapuolisesti.

### **Soveltamisalan laajentaminen julkisen hallintotehtävän hoitamisessa**

*Aalto yliopisto, Itä-Suomen yliopisto ja Suomen yliopistojen rehtorineuvosto UNIFI ry* toteavat, että on arvioitava, miten soveltamisalan laajennus vaikuttaisi avoimuuden periaatteisiin ja kansalaisten mahdollisuuteen saada tietoa julkisen sektorin toiminnasta. Jos tytäryhtiöt osallistuvat olennaisesti julkisen vallan käyttöön tai hoitavat julkisia tehtäviä, niiden toiminta voi olla perusteltua tuoda julkisuuslain piiriin. *Aalto yliopiston, Itä-Suomen yliopiston ja Suomen yliopistojen rehtorineuvosto UNIFI ry:n* mukaan yliopistojen osalta on kuitenkin tärkeää kiinnittää huomiota siihen, että niiden toiminta eroaa olennaisesti kuntien ja hyvinvointialueiden toiminnasta. Työryhmän ajatus laajentaa julkisuuslain määritelmää koskemaan ainoastaan näiden toimijoiden julkisia hallintotehtäviä, olisi ollut hyvä.

*Aalto yliopisto, Itä-Suomen yliopisto ja Suomen yliopistojen rehtorineuvosto UNIFI ry* pitävät ehdotettua soveltamisalan laajentamista tarpeettoman laajana, sillä se voi vaarantaa omaisuudensuojaa sekä erilaisten liiketaloudellisessa toimintaympäristössä toteutettavien toimintamuotojen sekä yksityisen ja julkisen yhteisrahoituksen hyödyntämisen edellytyksiä tarpeettomasti. *Sivistysala ry* ei näe riittävän perusteltuna laajentaa julkisuuslain soveltamisalaa yksityisoikeudellisten toimijoiden osalta. *Sivistysala ry:n* mielestä ei ole perusteltua laajentaa soveltamisalaa esimerkiksi tapauksissa, joissa kunnat hankkivat palveluita esimerkiksi yksityisiltä oppilaitoksilta tai muilta toimijoilta tai koskemaan laajalti yksityisoikeudellisen päiväkodin, koulutuksen järjestäjän, muun oppilaitoksen tai korkeakoulun kaikkea toimintaa. Laajennus haittaisi merkittävästi yksityismuotoisen toimijan dynaamisuutta ja aiheuttaisi potentiaalisesti merkittävää hallinnollista työtä, vaikka hyötyjä laajennuksesta ei ole pystytty esittämään.

*Aalto yliopisto, Itä-Suomen yliopisto, Suomen yliopistojen rehtorineuvosto UNIFI ry, Sivistysala ry, Savonia-ammattikorkeakoulu Oy ja SASKY koulutusyhtymä* katsovat, että julkisen hallintotehtävän käsite on tulkinnanvarainen ja jättää epäselväksi, mitä toimijoita soveltamisalan laajennus koskee. *Sivistysala ry:n* mukaan tulisi olla myös selkeästi määriteltynä, millaisia yksiköitä laajentaminen käytännössä koskisi ja mitkä olisivat muutoksen vaikutukset. *Aalto yliopiston, Itä-Suomen yliopiston ja Suomen yliopistojen rehtorineuvosto UNIFI ry:n* mukaan tulkinnanvaraisuus aiheuttaa haasteita operatiivisessa toiminnassa ja on oikeusturvan kannalta ongelmallista. *Savonia-ammattikorkeakoulu Oy* toteaa, että julkisten hallintotehtävien määrittelyä tulisi osakeyhtiönä toimivien ammattikorkeakoulujen osalta selkiyttää.

*Aalto yliopisto, Itä-Suomen yliopisto ja Suomen yliopistojen rehtorineuvosto UNIFI ry* myös toteavat, että julkisuuslain soveltamiseen yliopiston ja ylioppilaskuntien toimintaan vaikuttaa liittyvän epäselvyyttä (ks. KHO 2024:4). Organisatorisen soveltamisalasääntelyn keskittäminen julkisuuslakiin olisi lakisystemaattisesti perusteltu ratkaisu. Julkisoikeudelliset yliopistot ovat yliopistolain (558/2009) 1 §:n 3 mom. mukaan julkisoikeudellisia laitoksia, joten nykyisen soveltamislaajuuden säilyttämiseksi riittävää olisi lisätä julkisuuslakiin säätiöyliopistot ja ylioppilaskunnat ja säätää vastaavasti ammattikorkeakouluista.

*Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene ry* toteaa, että esitetyt muutokset toisivat julkisomisteiset ammattikorkeakoulut kokonaisuudessaan julkisuuslain piiriin ammattikorkeakoululain ohella myös julkisuuslaista itsestään lähtöisin olevien säännösten kautta. Tämä saattaa muodostua ongelmaksi ammattikorkeakoulujen yhdenvertaisuuden kannalta tilanteessa, jossa ammattikorkeakoululain 21 §:ään tehtäisiin muutoksia. *Savonia-ammattikorkeakoulu Oy* ja *Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene ry* nostavatkin esiin, että ammattikorkeakoululaki

erityislakina sisältää jo nykyisellään julkisuuslain soveltamisen julkisiin hallintotehtäviin ja pitävät selkeänä ja riittävänä, että ammattikorkeakouluja koskevasta julkisuuslain soveltamisesta säädettäisiin ammattikorkeakoululaissa nykyperiaatteen mukaisesti. Erityislainsäädännön säännösten ohella vakiintunut käytäntö antaa riittävän asioiden julkisuuskäsittelyn eikä sitä ole tarve julkisuuslain muutoksella laajentaa. Ammattikorkeakoulujen osalta kyse ei ole kuntien yhtiöittämisestä toiminnasta, vaan ammattikorkeakoulujen toiminnan luonne huomioiden tarkoituksenmukaiseksi koetusta tavasta järjestää ammattikorkeakoulutoiminnan ylläpito. *Savonia-ammattikorkeakoulu Oy* lisäksi toteaa, että ammattikorkeakoulussa voivat osakkeenomistajina olla myös muut kuin julkiset tahot ja hallituksissa on edustettuina myös yksityissektorilta työ- ja elinkeinoelämää edustavia henkilöitä, joten julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen voisi aiheuttaa lisää soveltamishaasteita. *SASKY koulutusyhtymä* toteaa, että lainsäädäntö on pakottanut julkisyhteisöt yhtiöittämään esimerkiksi tilauskoulutuksen tarjoamisen.

### Soveltamisalan laajentaminen julkisyhteisön määräysvallassa oleviin yhteisöihin

*Aalto yliopisto, Itä-Suomen yliopisto, Suomen yliopistojen rehtorineuvosto UNIFI ry ja Sivistysala ry* eivät kannata julkisuuslain soveltamisalan laajentamista julkisyhteisön määräysvallassa oleviin yhteisöihin. Niiden näkemyksen mukaan on varsin epäselvää, mitä hyötyä soveltamisalan laajentamisesta julkisyhteisön määräysvallassa olevaan yhteisöön tai säätiöön ylipäänsä nähdään olevan. Julkisuuslakia sovellettaisiin tällaisiin yhteisöihin tai säätiöihin vain silloin kun ne eivät toimi kilpailutilanteessa markkinoilla, käytännössä siis tilanteisiin, joissa ne toimittavat julkisyhteisölle tavaroita tai palveluita sidosyksikköinä. Hankintoja koskevat asiakirjat ovat joka tapauksessa julkisuuslain alaisia tilaavan julkisyhteisön asiakirjoina.

*Aalto yliopisto, Itä-Suomen yliopisto ja Suomen yliopistojen rehtorineuvosto UNIFI ry* lisäksi kiinnittävät huomiota ehdotetun 5 §:n 1 momentin 2 kohdan epäselvyyteen. Epäjohdonmukaisena on pidetty viittausta kilpailulain 30 d §:ään, koska esimerkiksi yliopistojen tai julkisoikeudellisten laitosten määräysvallassa oleviin yhteisöihin ei sovelleta kyseistä pykälää. Lisäksi julkisyhteisöä on pidetty lainsäädännöllisenä käsitteenä epätarkkana, kun sitä ei ole laissa määritelty. Esimerkiksi julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetussa laissa (424/2003) säädetään erikseen, mitkä ovat sen soveltamisalaan kuuluvia julkisyhteisöjä. *Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene ry:n* mukaan esityksestä jää epäselväksi, miten esitetyt muutokset vaikuttaisivat yliopistojen omistamien ammattikorkeakoulujen asemaan julkisuuslaissa.

*SASKY koulutusyhtymä* nostaa esille rajanvedon hankaluuden sen suhteen, milloin kyse kilpailutilanteesta tapahtuvasta taloudellisesta toiminnasta ja toteaa, että soveltamisalan laajentaminen yksityisoikeudelliseen toimintaan lisäisi tulkintaongelmia. *Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene ry* myös kiinnittää huomiota siihen, että osa ammattikorkeakoulujen toiminnasta jää julkisen hallintotehtävän ja kilpailutilanteesta markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan välimaastoon. *Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene ry:n* mukaan esityksessä tulisi selvästi tuoda esiin, soveltuuko laki ainoastaan julkisen vallan käyttämiseen liittyviin asiakirjoihin vai myös muuhun ammattikorkeakouluissa harjoitettavaan toimintaan, esimerkiksi liiketoimintaan ja sellaisen henkilöstön rekrytointeihin, jotka eivät osallistu julkisen vallan käyttämiseen.

*Savonia-ammattikorkeakoulu Oy:n* mukaan julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen aiheuttaisi ammattikorkeakoulutoiminnan kaltaisiin julkisomisteisiin yhtiöihin merkittävästi hallinnollista lisätyötä ja taloudellisia vaikutuksia. Ammattikorkeakoulujen toimiala on olennaisesti hallinnollisia tehtäviä laajempi ja panostaminen taloudellisten resurssien niuketessa hallinnolliseen lisätyöhön ei ole tarkoituksenmukaista. *SASKY koulutusyhtymä* toteaa, että julkisyhteisön määräysvallassa oleville yhteisöille soveltamisalan laajentamisesta aiheutuu väistämättä kustannuksia ja nämä kustannukset vaikuttavat vääjäämättä myös kilpailuneutraliteettiin. Näitä vaikutuksia olisi selvitettävä perusteellisemmin ennen soveltamisalan laajentamista.

*SASKY koulutusyhtymän* mukaan lain soveltamisalan laajentaminen on merkittävä muutos lainsäädännössä, joten olisi ollut syytä arvioida vaihtoehtoisia toimenpiteitä perusteellisemmin. Nyt lain soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi ilman, että sääntelykokonaisuuden kannalta helpommin toteutettavista vaihtoehdoista on käytännön kokemusta.

### 2.10.8 Media ja avoimen tiedon järjestöt

Median edustajien lausunnoissa korostuu se, että julkisuuslain soveltamisalaa pidetään nykyisellään liian kapeana ja laajentamista pidetään välttämättömänä. *Julkisen sanan neuvosto (JSN)*, *Medialiitto ry* ja sen lausuntoon yhtyvä *Sanoma Media Finland Oy* sekä *Suomen Journalistiliitto ry*, *Oikeustoimittajat ry* ja *Tutkivan journalismin yhdistys ry* yleisesti vahvasti kannattavat ehdotusta laajentaa julkisuuslain soveltamisalaa ehdotetulla tavalla. Lausunnoissa korostetaan julkisuusperiaatteen ja yleisön tiedonsaantioikeuden merkitystä demokraattisessa yhteiskunnassa. Mahdollisimman laaja julkisuusperiaate ja julkisuuslain soveltamisala nähdään tärkeänä median toimintaedellytysten ja sananvapauden kannalta. Lisäksi painoarvoa annetaan tarpeelle valvoa julkisen rahan käytön tehokkuutta, muun muassa merkittäviä

kunnallisia hankkeita ja toimijoita. *Tutkivan journalismin yhdistys ry* lisäksi tuo esiin, että merkittävä osa korruptiorikostutkinnoista saa Suomessa alkunsa median uutisoinnista.

*Open Knowledge Finland ry (OKFI)* yhtyy työryhmän näkemykseen perustuslain tulkinnasta, jonka mukaan julkinen tehtävä on käsitettävä laajasti, ja sen edellyttämistä toimista julkisuusperiaatteen laajentamiseksi. *OKFI* toteaa julkisuuslain kapean soveltamisalan heikentävän niin kuntalaisten, yritysten kuin kunnan luottamushenkilöiden kykyä toteuttaa perusoikeuksiaan ja tehtäviään sekä mahdollisuuksia pitää poliittisia päätöksentekijöitä ja viranhaltijoita vastuussa toimistaan.

Median lausunnoissa julkisuuslain soveltamisalan laajentamista julkisen hallinto-tehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan pidetään yleisesti onnistuneena. *Suomen Journalistiliitto ry* näkee avoimuuden lisäävän luottamusta julkisen hallintotehtävän hoitoa kohtaan. *Medialiitto ry* ja *Sanoma Media Finland Oy* toteavat julkisuusperiaatteen toteutuvan paremmin, kun tiedonsaantioikeus kohdistuu selkeämmin harjoitettuun toimintaan sen luonteen perusteella eikä hallinnon rakenteiden uudistamisesta johtuva viranomaisen toimintojen uudelleenorganisointi vaikuta julkisuusperiaatteen toteutumiseen. Jatkovalmistelussa pyydetään kiinnittämään huomiota sen varmistamiseen, ettei julkisen hallintotehtävän hoitoon perustuvaa laajennusta voida helposti kiertää.

Median lausunnoissa julkisuuslain soveltamisalan laajentamista julkisyhteisöjen määräysvallassa oleviin yksityisoikeudellisiin yhteisöihin pidetään yleisesti erityisen tärkeänä. *Sanoma Media Finland Oy* pitää hyväksyttävänä rajausta, että lakia ei sovellettaisi siltä osin kuin kyse on kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvasta taloudellisesta toiminnasta. *Oikeustoimittajat ry* ja *Tutkivan journalismin yhdistys ry* puolestaan eivät pidä rajausta onnistuneena. Edellä mainittujen toimijoiden lausunnoissa katsotaan rajauksen jatkavan toimijoiden mahdollisuutta piilotella toimintaa valtion- ja kuntayhtiöissä ja muissa julkisyhteisöjen määräysvallassa olevissa yksityisoikeudellisissa yhteisöissä. Siten media ei pysty selvittämään sellaista toimintaa, jonka olisi perusteltua kuulua julkisuuslain piiriin. Julkisyhteisöjen määräysvallassa olevien yhteisöjen oikeutettuja intressejä tulisi toteuttaa salassapitosäännöksillä, ei lain soveltamisalaa rajaamalla. *Oikeustoimittajat ry* katsoo, että kilpailuneutraliteetilla perustellaan tässä yhteydessä julkisten varojen käytön läpinäkymättömyyttä.

*Suomen Journalistiliitto ry* painottaa, että julkisuuslain vaikutuksia tulisikin arvioida ensisijaisesti kansalaisten tiedonsaannin ja demokratian edistämisen kannalta. *Suomen Journalistiliitto ry* siten korostaa, että mahdollinen työmäärän lisääntyminen ei ole sellainen välttämätön syy, jonka perusteella julkisuusperiaatteesta voitaisiin poiketa. Välttämätön salassapito voidaan turvata edelleen salassapitoperusteilla. Myös

*Tutkivan journalismin yhdistys ry* katsoo, että lain salassapitoperusteet ovat oikea tapa suojata oikeutettuja intressejä myös julkisyhteisöjen määräysvallassa olevissa yhteisöissä, ei lain soveltamisalan rajaaminen. *Open Knowledge Finland ry (OKFI)* katsoo, että hallinnollisten kustannusten kasvuun ja juridiseen epäselvyyteen liittyvät haitat on punnittava läpinäkyvyyden tuottamaa julkishyötyä vasten. Jouhevamat julkisen hankinnan markkinat, luottamushenkilöiden kyky tehdä informoituja päätöksiä ja äänestäjien kyky tehdä informoituja päätöksiä ovat oleellisia osia demokraattista yhteiskuntaa. *OKFI* edelleen katsoo, että yhtiöittämisen hallintokustannusten kasvu nostaa kynnystä yhtiöittää jatkossa kuntien ja valtion toimintoja, mikä on läpinäkyvyyden, hallintokustannusten kasvun ja tarkoituksenmukaisuuden näkökulmasta myös tavoiteltavaa.

### 2.10.9 Työeläke- ja vakuutusala

*Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:n* näkemyksen mukaan eläke- ja vakuutusyhtiöiden toiminta kuuluisi perustellusti uuden julkisuuslain soveltamisalan piiriin. *Oikeustoimittajat ry* ja *Tutkivan journalismin yhdistys ry* pitävät yhteiskunnallisesti erittäin tärkeänä ja loogisena laajentaa julkisuuslain soveltamisalaa myös työeläkevakuuttajiin, koska nykyisin niiden sijoittamat ja hallinnoimat julkiset rahat eivät ole normaalin journalistisen läpivalaisun kohteena. *Oikeustoimittajat ry* ja *Tutkivan journalismin yhdistys ry* painottavat, että työeläkemaksut ovat pakollisia veroluonteisia maksuja ja työeläkerahojen käytön tehokas valvonta on mahdollista vain, jos julkisuuslaki takaa pääsyn työeläkevarojen hallintoon. *Oikeustoimittajat ry* ja *Tutkivan journalismin yhdistys ry* nostavat esiin, että Suomen suurimpaan eläkevakuuttajaan Kevaan sovelletaan jo julkisuuslakia ja tämän ansiosta Kevasta on paljastunut väärinkäytöksiä.

*Open Knowledge Finland ry (OKFI)* yhtyy työryhmän esitykseen vakuutusyhtiöiden käsittelystä yhtäläisesti muiden yhtiöiden kanssa. Työeläkejärjestelmään osallistuessaan eläkeyritysten varallisuus lasketaan osaksi julkista taloutta ja tästä seuraa velvoite toteuttaa myös julkisen tehtävän velvoitteita. Jos julkisuus katsotaan yksityisvakuutusten osalta kohtuuttomaksi vaatimukseksi, julkisen tehtävän toteuttavat toiminnot voidaan erottaa yhtiöoikeudellisesti muusta toiminnasta.

*Eläkesäätiöyhdistys ESY ry* ei kannata julkisuuslain soveltamisalan laajentamista julkiseen hallintotoimintaan yksityisoikeudellista toimintaa harjoittavissa yhteisöissä. Mietinnössä ei riittävästi kyetty selvittämään kaikkia tahoja, joita lain olisi tarkoitus koskea taikka mitä vaikutuksia lain soveltamisalan laajentamisella on eri tahoihin, joiden toiminnot voivat huomattavalla tavalla poiketa toisistaan.

Sääntelyhankkeessa ei ole myöskään riittävässä määrin kyetty selvittämään lain mahdollisia ongelmakohtia EU:n yritysten vapaan sijoittautumisoikeuden sekä palveluiden vapaan tarjonnan kanssa.

*Eläkesäätiöyhdistys ESY ry* katsoo, että julkisen hallintotehtävän käsitteen sisältö on tulkinnanvarainen ja julkisuuslain soveltamisalan laajennus täsmentämättömään kohtaan erilaisia toimintoja on salassapitoa koskevien säännösten kanssa omiaan aiheuttamaan tulkintaongelmia, joiden sisältöä tulnaisiin vähäistä suuremmassa määrin vasta ajan mittaan täsmentämään oikeusasteissa, eduskunnan oikeusasiamiehen lausumilla sekä perustuslakivaliokunnan kannanotoilla.

*Akava ry* ja *STTK ry* katsovat, että julkisuuslain soveltamisalan laajentamisen yhteydessä tulisi huomioida tarkemmin työeläkejärjestelmän erityinen asema, tehtävä ja ominaispiirteet. *Akava ry* ja *STTK ry* tuovat myös esille, että työeläkejärjestelmää koskevat muutokset tulee käsitellä kolmikantaisesti. *Akava ry* toteaa, että julkisen vallan käytön käsite on oikeuskäytännössä vakiintunut ja nykyinen julkisuuslain soveltamisala on työeläkejärjestelmässä selkeä. Työryhmän mietinnössä ei ole määritetty julkista hallintotehtävää, ja sen tulkinta työeläkealalla jäisi epäselväksi. Ehdotetun soveltamisalan muutoksen vaikutuksia on siten etukäteen vaikea arvioida.

*Tapaturmavakuutuskeskus (TVK)* toteaa, että julkisuuslakia sovelletaan nykyisin työtapaturma- ja ammattitautivakuutusta toimeenpaneivissa vakuutusyhtiöissä siltä osin kuin vakuutusyhtiöt käyttävät julkista valtaa. Julkisen vallan on ymmärretty tarkoittavan tiettyjen työtapaturma- ja ammattitautilaissa (459/2015) säänneltyjen ratkaisujen tekemistä, joiden voidaan sanoa menevän työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen sosiaaliturvaluonteeseen alueelle. *TVK:n* näkemyksen mukaan julkisen hallintotehtävän käsite on merkittävästi epämääräisempi kuin julkisen vallan käyttämisen käsite. Jos julkisen hallintotehtävän katsottaisiin kattavan esimerkiksi vakuutusyhtiön liiketoimintaan kuuluvia päätöksiä tai ratkaisuja, se olisi ristiriidassa kilpailulainsäädäntöön kuuluvan liikesalaisuuden kanssa. Ehdotetun uuden julkisuuslain soveltamisalan laajuus jää liian avoimeksi vaikutusten arvioinnin ja lainsäädännön tulkinnan ennakoitavuuden kannalta. *TVK* ei kannata julkisuuslain soveltamisalan uudistamista työryhmän ehdottamalla tavalla, vaan pitää julkisen vallan käyttämistä edelleen perusteltuna julkisuuslain soveltamisalan perusteena lakiin perustuvassa työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksessa.

*Finanssiala ry:n* lausuntoon ovat yhtyneet tai viittaneet *Elinkeinoelämän keskusliitto (EK)*, *Keskinäinen Eläkevakuutusyhtiö Ilmarinen*, *Pohjola Vakuutus Oy*, *Vakuutuskeskus*, *Kansallinen senioriliitto ry* ja *Työeläkevakuuttajat Tela ry*. Lisäksi *Keskinäinen työeläkevakuutusyhtiö Varma* ja *Keskinäinen Työeläkevakuutusyhtiö Elo* viittaavat sekä *Finanssiala ry:n* että *Tela ry:n* lausuntoihin, ja *Keskinäinen*

*Työeläkevakuutusyhtiö Elo* myös *Eläketurvakeskuksen* lausuntoon. *Maatalousyrittäjien eläkelaitos (Mela)* viittaa *Työeläkevakuuttajat Tela ry:n* ja *Eläketurvakeskuksen* lausuntoihin.

*Finanssiala ry:n, Keskinäisen Eläkevakuutusyhtiö Ilmarisen, Keskinäisen työeläkevakuutusyhtiö Varman, Eläkevakuutusosakeyhtiö Veritaksen, Työeläkevakuuttajat Tela ry:n, Pohjola Vakuutus Oy:n, Vakuutuskeskuksen, Elinkeinoelämän keskusliiton (EK) ja Kansallinen senioriliitto ry:n* lausunnoissa korostuu näkemys siitä, ettei yksityisten vahinko- ja työeläkevakuutusyhtiöiden toiminnan erityispiirteitä ole riittävästi huomioitu. Lausunnoissa korostetaan yksityisten vahinko- ja työeläkevakuutusyhtiöiden toiminnan yksityisoikeudellista luonnetta kilpailluilla markkinoilla ja sitä, että vakuutusmaksuista ja niiden sijoittamisesta kertyvät yksityisen sektorin eläkerahastot eivät ole julkisia varoja. Lausunnonantajat katsovat, ettei mietinnössä ole tunnistettu ja selvitetty riittävästi julkisuuslain ja koko julkisen hallintotehtävän käsitteen epäsopivuutta yksityisten vahinko- ja työeläkevakuutusyhtiöiden toimintaan. *Finanssiala ry:n, Keskinäisen Eläkevakuutusyhtiö Ilmarisen, Keskinäisen työeläkevakuutusyhtiö Varman, Eläkevakuutusosakeyhtiö Veritaksen ja Työeläkevakuuttajat Tela ry:n* mukaan soveltamisalan laajentamiselle ei ole tarvetta vahinko- ja työeläkevakuutusyhtiöiden osalta eikä tätä ole mietinnössäkään perusteltu. *Eläkevakuutusosakeyhtiö Veritas* katsoo, että ehdotetut muutokset pahimmassa tapauksessa vesittävät työeläkejärjestelmän tarkoituksen.

*Finanssiala ry, Pohjola Vakuutus Oy, Vakuutuskeskus ja Eläkevakuutusosakeyhtiö Veritas* katsovat, että soveltamisalan laajentamiselle ei ole esitetty oikeudellisia tai muitakaan perusteita vaan kyse on ennen kaikkea poliittisesta valinnasta. Lausunnonantajien näkemyksen mukaan mietinnössä viranomaissääntelyä sovitetaan keinoitekoisesti yksityiseen vakuutustoimintaan, eikä ole esitetty perusteluja sille, miksi viranomaissääntelyä tulisi automaattisesti ilman tapauskohtaista harkintaa soveltaa yksityiseen vakuutustoimintaan tai miksi nykyinen julkisuuslain soveltamisala olisi riittämätön. Esitetty tavoite saada hallinnon yleislakien soveltamisalat yhtenäiseksi on liioiteltu ja perustelematon. Äskettäin säädetyin tiedonhallintalain tiettyjen säännösten soveltaminen yksityisiin toimijoihin on kuitenkin määritelty julkisen vallan käytön mukaan. Julkisen hallintotehtävän hoitajien kirjo on laaja ja yleislakien soveltamisalojen epäyhtenäisyys on täysin perusteltua. Lain muutoksen syyksi esitetyt yleiset perustelut julkisuusperiaatteen tehostamisesta soveltuvat heikosti yksityisrahoitteeseen, yksityisomistuksessa ja määräysvallassa olevaan vahinkovakuutustoimintaan, joka perustuu pääsääntöisesti salassa pidettävän tiedon käsittelyyn ja jota valvotaan erittäin tiukasti sekä kansallisen että EU-sääntelyn nojalla. Perustuslakikaan ei edellytä julkisuuslain soveltamisalan laajentamista.

*Finanssiala ry, Keskinäinen Eläkevakuutusyhtiö Ilmarinen, Keskinäinen työeläkevakuutusyhtiö Varma, Eläkevakuutusosakeyhtiö Veritas, Työeläkevakuuttajat Tela ry, Pohjola Vakuutus Oy, Keskinäinen Työeläkevakuutusyhtiö Elo, Vakuutuskeskus ja Eläketurvakeskus* katsovat, että nykyinen julkisuuslain soveltamisala on selkeä ja riittävä vakuutusyhtiöiden osalta. Tehtävät, joissa vakuuttajat käyttävät julkista valtaa, ovat erotettavissa niiden muusta toiminnasta. *Finanssiala ry ja Keskinäinen työeläkevakuutusyhtiö Varma, Eläkevakuutusosakeyhtiö Veritas, Työeläkevakuuttajat Tela ry, Vakuutuskeskus ja Kansallinen senioriliitto ry* korostavat, että vahinko- ja työeläkevakuutusyhtiöiden osalta lainsäädännössä ei ole selvästi osoitettu sitä, miltä osin työeläkevakuutusyhtiön toiminnassa on kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Siten julkisuuslain soveltamisalan uudet rajat olisivat vakuutusyhtiöiden kohdalla epäselviä, ja ne selviäisivät viime kädessä vasta tuomioistuimen kautta. Lausunnoissa painotetaan, että yksityisten vakuutusyhtiöiden harjoittamassa lakisääteisessä vakuustoinnassa ei ole alun alkaenkaan miltään osin kyse valtiolle kuuluvan tehtävän antamisesta yksityisille toimijoille. Kyse ei ole viranomais-tehtävästä, joka olisi lailla siirretty julkiselta sektorilta vakuutusyhtiöille. Tulkinta vakuustoinnin luonteesta osittain julkisena hallintotehtävänä on tehty vasta vuosikymmeniä yksityisten vakuutusjärjestelmien perustamisen jälkeen, eikä tälle tulkinnalle ole löydettävissä lakiperustaa. *Maatalousyrittäjien eläkelaitos (Mela)* tuo esiin, että työeläkelainsäädäntöä ja tapaturmavakuutuslainsäädäntöä, kuten maatalousyrittäjän eläkelain (1280/2006) ja maatalousyrittäjän työtapaturma- ja ammatitautilain (873/2015) säännöksiä julkisuuslain soveltamisesta olisi muutettava, jos julkisuuslain soveltamisalaa laajennettaisiin työryhmän ehdottamalla tavalla. *Mela* katsoo, että julkisen hallintotehtävän määritelmän täsmentäminen työeläke- ja tapaturmavakuutusturvan toimeenpanon osalta olisi mahdollista tehdä näiden erityissäännösten tarkistamisen yhteydessä.

Lausunnoissa nostetaan siten esille merkittäviä tulkinta- ja rajanveto-ongelmia sen suhteen, mikä osa vakuutusyhtiöiden toiminnasta olisi julkisuuslain nojalla julkista ja mikä ei. *Pohjola Vakuutus Oy, Eläketurvakeskus ja Maatalousyrittäjien eläkelaitos (Mela)* pitävät välttämättömänä, että lain perusteluissa kuvataan selkeämmin, mitä julkisella hallintotehtävällä tarkoitettaisiin ja minkä tyyppinen toiminta työeläkejärjestelmässä jäisi julkisen hallintotehtävän ulkopuolelle. *Finanssiala ry ja Vakuutuskeskus* katsovat, että mietinnössä ei myöskään huomioida sitä, että lakisääteisen vakuustoinnin osuus voi olla erittäin pieni osa yhtiön toiminnasta, eikä toiminnan hallinnointia ja päätöksentekoa voida erottaa yhtiön kokonaisvaltaisesta hallinnosta ja johtamisesta. Esimerkiksi lakisääteinen liikennevakuustoinninta ja vapaaehtoinen kaskovakuustoinninta on usein yhdistetty.

Mietintöön viitaten *Finanssiala ry*, *Eläkevakuutusosakeyhtiö Veritas*, *Pohjola Vakuutus Oy* ja *Eläketurvakeskus* toteavat, että vakuutuslalla lakisääteisissä vakuutuksissa julkisen hallintotehtävän pääsisältö liittyy vakuutuskorvauksia ja vakuuttamista koskevaan päätöksentekoon. Jotkin päätöksentekoon suoraan liittyvät avustavat tehtävät sekä etuuksia koskeva neuvonta muodostavat vakuutuslalla julkisen hallintotehtävän ulkokehän, vaikkei niihin liitykään julkisen vallan käyttöä. Muu yksityisoikeudellisesta toimintamuodosta johtuva toiminta jää vakuutusyhtiöissä julkisen hallintotehtävän ulkopuolelle ja näin tulisi olla jatkossakin. Muita tehtäviä ovat esimerkiksi aktuaaritoimeen, hallintoon ja henkilöstöhallintoon liittyvät tehtävät. Sijoitustoiminta ei myöskään ole julkisen hallintotehtävän hoitamista. *Finanssiala ry* lisäksi toteaa, että on vaikea nähdä, mitä muuta kuin julkisen vallan käyttöä voitaisiin pitää vakuutusyhtiössä julkisen hallintotehtävän hoitamisena. *Finanssiala ry* ja *Eläkevakuutusosakeyhtiö Veritas*, *Työeläkevakuuttajat Tela ry*, *Pohjola Vakuutus Oy*, *Keskinäinen Työeläkevakuutusyhtiö Elo*, *Vakuutuskeskus* ja *Kansallinen senioriliitto ry* katsovat, että uuden soveltamisalan rajat jäävät konkreettisesti soimatta eikä mietinnössä kuvailla, minkälaisia tietoja olisi tarve saada julkisuuslain piiriin. Ehdotettu soveltamisalan määrittely antaa lisäksi mahdollisuuden ymmärtää, että soveltamisala olisi nykyistä laajempi, jolloin uuden sanamuodon mukaisia soveltamisalan rajoja etsittäisiin tuomioistuimissa, koska yksityisten yhtiöiden sisäisiä asioita kohtaan luonnollisesti esiintyy mielenkiintoa. Pahimmillaan tulkinnot vaihtelisivat sen mukaan, missä tuomioistuimessa asiaa käsiteltäisiin, mitä ei voida pitää tyydyttävänä oikeustilana. *Finanssiala ry:n*, *Eläkevakuutusosakeyhtiö Veritaksen*, *Työeläkevakuuttajat Tela ry:n*, *Pohjola Vakuutus Oy:n* ja *Vakuutuskeskuksen* mukaan suomalaisessa oikeusjärjestelmässä lain sisällön tulisi selvitä ensisijaisesti kirjoitetusta laista eikä vasta tuomioistuinten tai laillisuusvalvojen ratkaisusta. Epäselvä soveltamisala, jonka rajat määräytyvät vasta muutoksenhakuprosessissa, ei ole tarkoituksenmukainen, vähentää oikeusvarmuutta ja aiheuttaa huomattavia kustannuksia sekä vakuutusyhtiöille että tuomioistuimille ja on siten myös vastoin vakuutettujen etuja. Toisekseen julkisuuslailla asetetaan oikeudellisia velvollisuuksia sen soveltamisalaan kuuluville, joten näille toimijoille olisi oltava jo lain voimaantullessa selvää, mitä osaa niiden toiminnasta laki koskee. *Finanssiala ry* ja *Pohjola Vakuutus Oy* toteavat tulkinnallisen epäselvyyden lisääntymisen olevan ristiriidassa ehdotuksen tavoitteen kanssa luoda nykyistä selkeämpi ja toimivampi julkisuuslaki.

*Finanssiala ry:n*, *Eläkevakuutusosakeyhtiö Veritaksen*, *Työeläkevakuuttajat Tela ry:n*, *Pohjola Vakuutus Oy:n* ja *Vakuutuskeskuksen* mukaan soveltamisalan laajentaminen aiheuttaisi vakuutuslalla merkittävää hallinnollista taakkaa ja lisäkustannuksia, joita poikkeuksellisen suuri tulkinnanvaraisuus lisää. *Finanssiala ry* katsoo, että epäselvän sääntelyn haitallisten vaikutusten analyysi puuttuu mietinnöstä. Julkisuuslain aiheuttama hallinnollinen taakka on merkittävä, ja se onkin raskain hallinnon yleislaeista, joten sen soveltamisala ei voi muuttua epäselväksi. *Eläkevakuutusosakeyhtiö*

*Veritas* toteaa, että uudet arkistointiprosessit ja järjestelmät, tietopyyntöihin vastaaminen sekä henkilöresurssien laajentaminen toisi lisäkustannuksia työeläkesektorille. Vakuutusyhtiöiden toiminnan laajempi sisällyttäminen julkisuuslain piiriin lisäisi hallinnollista taakkaa vaatien tiukempaa liikesalaisuuksien hallintaa ja laajaa tapauskohtaista arviointia sen osalta, mitkä tiedot voidaan julkistaa.

*Keskinäisen Työeläkevakuutusyhtiö Elon* lausunnossa katsotaan, että mietinnössä ei ole riittävästi tarkasteltu yhtiöiden asemaa kilpailuoikeudellisesta näkökulmasta. Samansuuntaisesti *Finanssiala ry:n*, *Keskinäisen Eläkevakuutusyhtiö Ilmarisen*, *Pohjola Vakuutus Oy:n*, *Vakuutuskeskuksen* ja *Elinkeinoelämän keskusliiton (EK)* mukaan laaja julkisuusperiaatteen toteuttaminen voi olla ristiriidassa kilpailuoikeuden kanssa. Jos esimerkiksi yksityisten vakuutusyhtiöiden liiketoimintaan kuuluvat päätökset tai ratkaisut, kuten hankinnat ja rekrytoinnit, tulisivat muutoksen myötä julkisiksi, avaisi se kilpailijoille pääsyn toistensa tietoihin tavalla, joka vääristäisi kilpailua. *Keskinäinen työeläkevakuutusyhtiö Varma* lausuu, että työeläkekilpailun tavoitteena on tehostaa työeläkejärjestelmän toimeenpanoa ja parantaa palveluja sekä sijoitustoiminnan tuottoja. Kilpailun tuomat hyödyt koituvat vakuutuksenottajien ja vakuutettujen eduksi. *Keskinäinen työeläkevakuutusyhtiö Varma* ja *Eläkevakuutusosakeyhtiö Veritas* toteavat, että julkisuuslain soveltamisalan laajentamisen vaikutuksia suhteessa työeläkekilpailuun ja sen mahdollisiin vääristymiin taikka ristiriitatilanteisiin ei mietinnössä ole esitetty ratkaisuja.

*Finanssiala ry*, *Eläkevakuutusosakeyhtiö Veritas*, *Pohjola Vakuutus Oy*, *Vakuutuskeskus*, *Kansallinen senioriliitto ry* ja *Elinkeinoelämän keskusliitto (EK)* nostavat esiin, ettei EU:n sisämarkkinasääntelyn merkitystä ole tunnistettu riittävästi. EU-sääntelyssä vakuutustoiminta, myös ns. lakisääteiset vakuutukset, on yksityistä vakuutustoimintaa ja muissa EU-maissa mitään osaa yksityisten vakuutusyhtiöiden toiminnasta ei katsota viranomaistoimintaan rinnastuvaksi. *Finanssiala ry* katsoo, että mietinnössä ei ole riittävällä tavalla tunnistettu vakuutusyhtiöiden oikeutta harjoittaa liiketoimintaansa normaalein yksityisoikeudellisin reunaehdoin ja samalta viivalta eurooppalaisten kilpailijoidensa kanssa vaan sisämarkkina-asetelman tarkastelu on jäänyt mietinnössä teoreettiseksi. *Finanssiala ry* ei yhdy mietinnössä esitettyyn oikeudelliseen arvioon siitä, että Suomi voisi EU:n vakuutustoimialaa koskevan yhteismarkkinasääntelyn estämättä vapaasti ulottaa julkisuuslain koskemaan yhä laajemmin ulkomaisten vakuutusyhtiöiden hallintoa ja sitä, mitkä tiedot sen toimintaan liittyvässä päätöksenteossa ovat julkisia. *Finanssiala ry* katsoo, ettei suomalainen lainsäätäjä voi tehokkaasti ulottaa julkisuuslakia, virkavastuuta tai muutakaan kansallista viranomaissääntelyä ulkomaisen vakuutusyhtiön ulkomailla tapahtuvaan hallinnointiin. *Elinkeinoelämän keskusliitto (EK)* huomauttaa, että käytännössä sääntelyn vaikutukset siten kohdistuvat yksipuolisesti vain suomalaisiin vakuutusyhtiöihin. *Open Knowledge Finland ry (OKFI)* sen sijaan katsoo, että

Suomen tulisi EU-vaikuttamisessaan pyrkiä siihen, että vakuutusyhtiöiden yhtenäismarkkina pidetään mahdollisimman eheänä, jotta toisista unionin maista Suomen markkinoille tuleville yrityksille ei synny kohtuutonta kilpailuetua.

*Finanssiala ry:n ja Työeläkevakuuttajat Tela ry:n* mukaan vaihtoehtoisia tapoja edistää avoimuutta ei ole mietinnössä käsitelty. Mikäli julkisuuslain soveltamisalaa laajennetaan julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan, *Finanssiala ry:n, Keskinäisen työeläkevakuutusyhtiö Varman, Työeläkevakuuttajat Tela ry:n, Pohjola Vakuutus Oy:n, Keskinäisen Työeläkevakuutusyhtiö Elon ja Vakuutuskeskuksen* näkemyksen mukaan julkisuuslakiin olisi otettava poikkeussäännös, jolla julkisuuslain soveltaminen rajattaisiin vahinko- ja työeläkevakuutusalan toimijoiden osalta jatkossakin julkisen vallan käyttöön. *Eläkevakuutusosakeyhtiö Veritas* katsoo, että työeläkevakuutusyhtiöiden osalta uuteen julkisuuslakiin tulisi joka tapauksessa kirjata nykyinen julkisen vallan käyttöön sidottu soveltamisala. *Vakuutuskeskus* katsoo, että vaihtoehtoisesti asiasta voitaisiin säätää sektorikohtaisissa erityislajeissa. *Finanssiala ry, Pohjola Vakuutus Oy ja Elinkeinoelämän keskusliitto (EK)* painottavat, että vakuutustoiminnan katsominen osin julkisen hallintotehtävän hoitamiseksi tulisi arvioida perusteellisesti uudelleen eikä toimintaa tulisi katsoa miltään osin julkisen hallintotehtävän hoitamiseksi. Hallinnon yleislakien sisältämät tärkeät elementit, kuten kielilain (423/2003) vaatimukset, muutoksenhakua koskevat säännöt tai avoimuusvaatimukset, voidaan sisällyttää lakisääteisiä vakuutuksia koskevaan lainsäädäntöön, kuten osin on jo tehtykin. Näin voidaan taata, että sääntelyssä huomioidaan sääntelyn kohteena olevien yhteisöjen erityispiirteet.

*Maatalousyrittäjien eläkelaitos (Mela)* pitää tärkeänä, että asiakirjojen julkisuus määräytyy samalla tavalla kaikissa yksityisten alojen työeläkelakeja toimeenpaneissa työeläkelaitoksissa ja Eläketurvakeskuksessa sekä kaikissa työtapa-turvavakuutuslaitoksissa työtapaturma- ja ammattitautivakuutusjärjestelmää toimeenpantaessa.

*Finanssiala ry, Keskinäinen työeläkevakuutusyhtiö Varma, Eläkevakuutusosakeyhtiö Veritas ja Maatalousyrittäjien eläkelaitos (Mela)* katsovat, että vakuutusyhtiöiden toiminta on jo laajasti säänneltyä ja valvottua toimintaa. Vakuutusyhtiöiden toimintaa valvoo Finanssivalvonta ja korvaus- ja eläkepäästösten sekä korvausmenettelyn oikeellisuutta valvovat muutoksenhakuelimet ja laillisuusvalvojat. Lisäksi yhtiöitä koskevan yleissääntelyn ohella vakuutusyhtiöitä koskee vakuutusalaa koskeva erityissääntely, jolla on muun muassa täydennetty julkisuuslain soveltamisalaa, ja monenlaiset raportointivelvollisuudet. Muun muassa työeläkevakuutusyhtiöistä annetussa laissa (354/1997) on työeläkevakuutusyhtiöille asetettu velvollisuuksia antaa tietoja liiketoiminnastaan, ja vakuutusyhtiöt julkistavat kattavasti tietoja

toiminnastaan tilinpäätös-, vuosi- ja vastuullisuusraporteissa ja osavuosikatsauksissa. Lisäksi uudet kestävyysraportointivelvoitteet tulevat lisäämään toiminnan avoimuutta ja läpinäkyvyyttä.

*Eläkevakuutusosakeyhtiö Veritas, Vakuutuskeskus, Keskinäinen Työeläkevakuutusyhtiö Elo ja Eläketurvakeskus* nostavat esiin, että työeläkevakuutusyhtiöt käsittelevät paljon arkaluonteista tietoa, kuten asiakkaidensa henkilö- ja terveydentilietoja sekä liikesalaisuuksia ja vakuutusyhtiöiden toimintaan liittyvät asiakirjat ovat suurelta osin joko vakuutuslainsäädännön tai julkisuuslain salassapitoperusteiden mukaan joka tapauksessa salassa pidettäviä. *Eläkevakuutusosakeyhtiö Veritas* toteaa, että lopputulos julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta saattaisi käytännössä olla vain byrokratian ja kustannusten lisääntyminen.

*Työllisyysrahasto* puoltaa nykytilan säilyttämistä ja yhtyy näkemykseen siitä, että julkisen vallan käyttö on ollut käsitteenä selkeä ja vastaavasti julkisen hallintotehtävän hoitamiseen liittyy enemmän tulkinnanvaraisuuksia ja julkisuuslain soveltamisalan laajentamisen myötä myös hallinnollinen taakka lisääntyisi. Mietinnössä ei ole erikseen arvioitu Työllisyysrahaston asemaa. Työllisyysrahasto katsoo, että olisi selkeää, jos sen asemasta suhteessa julkisuuslakiin säädettäisiin edelleenkin työttömyys-etuuksien rahoituksesta annetussa laissa (555/1998).

*Työllisyysrahasto* tuo esiin työsopimuksen päättymisriita-asioihin liittyvän työttömyysturvan yhteensovitustehtävänsä osalta, että mietinnössä ehdotettu muutos muuttaisi toimeenpanon henkeä erityisesti niissä tapauksissa, kun sopijaosapuolet sopivat riidasta ja toimittavat sopimuksia ja niihin liittyviä asiakirjoja Työllisyysrahastolle. Työllisyysrahasto ei voisi jatkossa käsitellä tällaisia asiakirjoja luottamuksellisesti vaan asiakirjoista tulisi julkisia, jollei jokin erillinen salassapitoperuste tekisi niitä salaisiksi. Sopijaosapuolet eivät siis voisi jatkossa luottaa siihen, että Työllisyysrahasto ei luovuta asiakirjoja pyynnöstä. Toimeenpanon luonteen ja käytännön toimivuuden vuoksi *Työllisyysrahasto* ei puolla muutosta ulottaa julkisuutta koskeva sääntely mainittuun toimeenpanoon.

*Työllisyysrahasto* vastaavasti lausuu, että sen lakisäätteisistä tehtävistä on pääsääntöisesti säädetty rahoituslailla. Näissä tehtävissä, esim. työttömyysvakuutusmaksuja määrättäessä, muutosturvamaksun ja koulutuskorvauksen toimeenpanossa sekä etuuspäätöksiä tehtäessä käytetään julkista valtaa. Toimeenpanoon kuuluu myös neuvontaa sekä päätöksentekoon liittyviä avustavia tehtäviä, joiden voidaan katsoa sisältyvän julkiseen hallintotehtävään, vaikka näissä tehtävissä ei käytetäkään julkista valtaa. Myös työsopimuslain (55/2001) mukaiset tehtävät ovat julkisen hallintotehtävän hoitamista. Muu kuin edellä kuvattu toiminta jää Työllisyysrahaston

näkemyksen mukaan julkisen hallintotehtävän ulkopuolelle, esimerkiksi hallintoon liittyvät tehtävät. On todennäköistä, että rajanveto ulkopuolelle jäävien asioiden suhteen aiheuttaisi tulkinnallisia kysymyksiä.

*Työllisyysrahaston* näkemyksen mukaan on välttämätöntä, että lain perusteluissa kuvataan selkeämmin se, mitä julkisella hallintotehtävällä tarkoitetaan ja minkä tyyppinen toiminta jää julkisen hallintotehtävän ulkopuolelle. Kokonaisuudessaan muutos aiheuttaisi rahastolle hallinnollista taakkaa, kun tietopyyntöjä todennäköisesti tulisi enenevässä määrin ja niihin vastaamisessa tulisi huomioida epäselvän soveltamisalan lisäksi mm. laissa säädettyjen salassapitoperusteiden huomioiminen. *Työllisyysrahasto* toteaa, että virkavastuusääntely laajenisi rahaston henkilöstön osalta ja tämänkin vuoksi toimeenpanijalle tulisi olla erityisen selvää, mitkä asiakirjat ovat julkisuuslain soveltamisalassa ja mitkä eivät.

*Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry* toteaa, että työttömyyskassat ovat yksityisoikeudellisia yhteisöjä, joiden julkisista hallintotehtävistä säädetään työttömyyskassalaissa (603/1984). Yhteisjärjestö toteaa, että soveltamisalan laajentamisesta julkisen vallan käytöstä julkisen hallintotehtävän hoitamiseen voi seurata hallinnollisen työn lisääntymistä asiakirjahallinnon järjestämisestä salassa pidettävän ja julkisen materiaalin erottamiseksi ja tietopyyntöjen käsittelemiseksi. Tämä voi osaltaan nostaa kassojen hallintokuluja.

## 2.10.10 Maa- ja metsätalous, kalatalous sekä ympäristön- ja luonnonsuojelu

*Suomen riistakeskus, Ruoveden riistanhoitoyhdistys ja Paliskuntain yhdistys* eivät kannata julkisuuslain soveltamisalan laajentamista julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan. *Paliskuntain yhdistyksen* mukaan nykyinen käytäntö, jossa julkisuuslakia sovelletaan vain sellaisen julkisen tehtävän hoitamiseen, johon liittyy julkisen vallan käyttöä, on erityisesti pienten toimijoiden osalta riittävä ja perusteltu käytäntö. *Paliskuntain yhdistys* korostaa, että paliskunnat ja paliskuntien hallinto koostuvat pääasiassa maallikkojäsenistä, joilla ei oletettavasti ole riittävää lakiasiantuntemusta. Mietinnössä ei ole tarkasteltu lain soveltamisalan laajentamisen vaikutuksia julkisia hallintotehtäviä hoitaviin pieniin organisaatioihin kuten paliskuntiin. *Suomen riistakeskus* ja *Ruoveden riistanhoitoyhdistys* vastaavasti katsovat, että julkisuuslain soveltamista julkisten hallintotehtävien hoitamiseen riistanhoitoyhdistyksissä voidaan pitää suuresti kuormittavana suhteessa resursseihin ja tarvittavaan oikeudelliseen osaamiseen, joita riistanhoitoyhdistyksissä ei useinkaan ole. *Paliskuntain yhdistys* toteaa, että paliskunnilla on sekä julkisia että yksityisoikeudellisia tehtäviä. Rajanveto näiden tehtävien välillä on nykyiselläänkin haastavaa

ja laajentamisen myötä vaikeutuu entisestään. *Paliskuntain yhdistys* toteaa, että Paliskuntain yhdistyksen toiminnassa on jo nykyisellään sovellettu laajasti julkisuuslain säädöksiä, mutta ehdotetulla laajentamisella voi olla vaikutuksia paliskuntiin, joita ei kyetä tässä vaiheessa tunnistamaan riittävästi.

Myöskään *Kalatalouden Keskusliitto* ei kannata mietinnön ehdotusta julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta sen nykyisessä muodossa. Siltä varalta, että asia etenee jatkovalmisteluun, on julkista hallintotehtävää hoitavien organisaatioiden osalta tarpeen poiketa yleislaista. *Kalatalouden Keskusliitto* nostaa esiin, että kalatalousalueita ja kalastuksenvalvoja ei ole tarkasteltu oikeusministeriön selvityksessä eikä mietinnössä. *Kalatalouden Keskusliitto* yhtyy lainsäädäntöneuvos Taipaleen käsitykseen, että työryhmätyön pohjana olisi tullut olla jonkinlainen kuvaus julkisista hallintotehtävistä ja niistä tahoista, joita uudistus tulisi koskemaan. *Kalatalouden Keskusliitto* toteaa, että julkisuuslain soveltaminen vaatii erityisosaamista ja resursseja. Tietopyyntöjen käsittely ja salassapitosäännösten tulkinta on vaativaa yhteisöissä ja yksityishenkilöille, joilla lähtökohtaisesti ei ole yhtään oikeudellista osaamista ydintehtäviensä ulkopuolella. Ehdotus lisäisi lakisääteisten tehtävien hoitamisen vaativuutta, mutta valtiolla ei kuitenkaan olisi osoittaa organisaatioille lisäresursseja julkisuuslakiasioiden hoitamiseen. Hyvä hallinto ei toteudu, jos yhteisöissä ei ole riittävä osaamista julkisuuslakiasioiden hoitamiseen. *Kalatalouden Keskusliitto* toteaa, että julkisuuslain soveltaminen on osoittautunut vaikeaksi viranomaisille, mistä kertovat oikeuskäytäntö ja useat laillisuusvalvojen ratkaisut. Julkisuuslain soveltamisen voidaan arvioida pääsääntöisesti olevan vielä vaativampaa muille kuin viranomaisille. Hallinnon yleislaeista julkisuuslakia voitaneen pitää vaikeimpana sovellettavana lakina.

*Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry:n, Suomen ympäristökeskuksen (Syke) ja Metsähallituksen* mukaan julkisuuslain soveltamisen laajentaminen julkisyhteisön määräysvallassa oleviin yhteisöihin ja hallintotehtävien hoitamiseen ehdotetussa muodossaan on tulkinnanvarainen ja epäselvä. Vaikutustenarvioita soveltamisalan laajentamisesta ei ole tehty vielä riittävästi. *Suomen ympäristökeskus (Syke)* joka tapauksessa kannattaa lain soveltamisalan laajentamista julkisyhteisöjen määräysvallassa olevaan yhteisöön tai säätiöön ja näiden määräysvallassa oleviin tytäryhteisöihin ja tytärsäätiöihin ehdotetulla tavalla. *Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry.* sen sijaan ei tunnista sellaisia julkisuuslain puutteita, joita varten hallinnon työmäärän ja byrokratian lisääminen olisi perustua ja välttämätöntä, vaikka ei vastustakaan julkisuuslain soveltamisalan laajentamista. Tahot, joihin julkisuuslakia mahdollisesti jatkossa sovellettaisiin, pitäisi pystyä tarkemmin määrittelemään ja monet tahot tarvitsisivat tukea tehtävän hoitamisesta selviytymiseen. Mietintö jättää epäselväksi, mihin tarpeeseen näin mittava laajennus vastaisi. *Metsähallitus* pitää ennen kaikkea epäselvänä kilpailutilanteessa markkinoilla

tapahtuvan taloudellisen toiminnan käsitteen tulkintaa ja kritisoi, että käsitteen vaikutusten arviointi on jäänyt suppeaksi ja mietinnössä on annettu esimerkkeinä ainoastaan pörssiyhtiöt ja arvopaperimarkkinatoiminta, joiden osalta ei synny ns. rajanvetotilanteita.

*Suomen luonnonsuojeluliitto* pitää julkisuuden piirin laajentamista hyvin perusteltuna. Erityisen tärkeää *Suomen luonnonsuojeluliiton* mukaan on varmistaa Metsähallituksen taloudellisten tietojen julkisuus, koska esimerkiksi metsiin liittyy ympäristölle tärkeää tietoa, jota on nyt salattu suojelusuunnittelua varten selvitystä tehneiltä valtion tutkimuslaitoksiltakin.

## 2.11 Salassapitoperusteiden riittävyys ja arviointitarve

### 2.11.1 Yleisiä huomioita arviointitarpeesta

Julkisuuslain ajantasaistamista valmistelevan työryhmän toimeksiannon ulkopuolelle jäi julkisuuslain salassapitoperusteiden eli voimassa olevan lain 24 §:n systemaattinen sisällöllinen tarkastelu ja arviointi. Useissa lausunnoissa työryhmän tehtävänantoa koskevan rajauksen vuoksi julkisuuslain uudistamista koskevaa kokonaisuutta pidetään jossain määrin puutteellisena. Useat lausunnonantajat pitävät tärkeänä, että salassapitoperusteiden riittävyyden ja kattavuuden systemaattinen tarkastelu, menettelytapojen ja toimivaltakysymysten tarkastelu sekä salassapidon lakkaamista koskeva sääntely tehdään julkisuuslain ajantasaistamisen kanssa samassa yhteydessä. Useissa lausunnoissa katsotaan, ettei uusi julkisuuslaki voi tulla voimaan ennen kuin myös julkisuuslain salassapitoa koskevat säännökset on arvioitu ja päivitetty vastaavasti. Varsinkin jos soveltamisalaa laajennetaan, salassapitoperusteiden tarkistaminen jälkikäteen ei riitä, vaan vaarantaisi erittäin tärkeitä yksityisiä ja julkisia etuja. Useat lausunnonantajat katsovat, että salassapitoperusteiden arviointi ja uudistaminen on tarpeen etenkin, koska Suomen turvallisuusympäristö on viime vuosina muuttunut olennaisesti.

Näkökohtia salassapitoperusteiden riittävyyteen tai riittämättömyyteen nimenomaan julkisuuslain soveltamisalan laajentamisen myötä esittävät sekä niiden arviointi- ja uudistamistarpeeseen ottavat kantaa lausunnoissaan *Espoon kaupunki*, *Helsingin kaupunki*, *Hyvinkään kaupunki*, *Imatran kaupunki*, *Kaustisten kunta*, *Kemijärven kaupunki*, *Kiteen kaupunki*, *Kolarin kunta*, *Kotkan kaupunki*, *Kruunupyyn kunta*, *Lappeenrannan kaupunki*, *Lohjan kaupunki*, *Luodon kunta*, *Maalahden kunta*, *Närpiön kaupunki*, *Oulun kaupunki*, *Pietarsaaren kaupunki*, *Pohjois-Pohjanmaan liitto*, *Raision kaupunki*, *Rovaniemen kaupunki*, *Salon kaupunki*, *Suomen kuntaliitto*, *Tampereen kaupunki*, *Turun kaupunki*, *Uusikaarlepyyn kaupunki*, *Vantaan*

kaupunki, Varkauden kaupunki, Suomen Elinkeino- ja Kehitysyhtiöt SEKES ry, Lieksan Kehitys Oy LieKe, Navitas Kehitys Oy, Mikkelin kehitysyhtiö Miksei Oy, Prizztech Oy, puolustusministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, sisäministeriö, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, ympäristöministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, valtiovarainministeriö, Posti Group Oyj, Finavia Oyj, Kemijoki Oy, Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy, Business Finland Oy, Kuntarahoitus Oyj, Veikkaus Oy, Yleisradio Oy, Kainuun hyvinvointialue, Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy, Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue, Vantaan ja Keravan hyvinvointialue, Keski-Suomen hyvinvointialue, Työ ja Terveys ry, Satakunnan hyvinvointialue, HUS-yhtymä, Tapio Oy/Tapio Palvelut Oy, Kustos ry, Sarastia Oy, Patria Oyj, Turvallisuuskomitean sihteeristö, Leijona Catering Oy, Rajavartiolaitoksen esikunta, Suomen Erillisverkot Oy, Fingrid Oyj, Helen Oy, Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymä (HSY), Kuopion Vesi, Suomen Vesilaitosyhdistys ry, Energiakaupungit ry, Paikallisvoima ry ja Energiateollisuus ry (ET), Kuopion Vesi Oy, Aalto yliopisto, Itä-Suomen yliopisto ja Suomen yliopistojen rehtorineuvosto UNIFI ry, Savonia-ammattikorkeakoulu Oy, Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene ry, Oikeustoimittajat ry, Suomen Journalistiliitto ry, Open Knowledge Finland ry (OKFI), Suomen Journalistiliitto ry, Oikeustoimittajat ry, Julkisen sanan neuvosto, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia, Keskuskauppakamari, Suomen Asianajajaliitto, Tiedon- ja arkistohallinnan ammattiyhdistys ry, Tasavallan presidentin kanslia, Huoltovarmuuskeskus, Lounais-Suomen aluehallintovirasto, Sitra, Kansalliskirjasto, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia, Korkein hallinto-oikeus, Viestintäoikeuden dosentti Riku Neuvonen, Kansaneläkelaitos, Finanssiala ry, Keskinäinen Työeläkevakuutusyhtiö Elo, Kansallinen senioriliitto ry, Työllisyysrahasto, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry, Suomen ympäristökeskus (Syke), Metsähallitus, Paliskuntain yhdistys, Pirkanmaan jätehuolto Oyj, Puhas Oy ja Ab Ekorosk Oy.

Muutamissa lausunnoissa todetaan salassapitoperusteiden olevan riittäviä. *Kuopion kaupunki* katsoo, että julkisuuslain nykyiset säännökset ovat jo sinällään riittävät suojaamaan turvallisuuteen liittyviä tietoja. Esimerkiksi *Suomen ympäristökeskus (Syke)* ja *Metsähallitus* toteavat, että voimassa olevan julkisuuslain salassapitoperusteet ovat olleet niiden toiminnalle pääosin riittäviä. *Syken* mukaan olisi kuitenkin hyvä, jos salassapitoperusteiden tarkastelu ja mahdollinen uudistaminen olisi ollut yhdistetty työryhmän toimeksiantoon, jotta koko julkisuuslaki saataisiin ajantasais-tettua samalla kertaa. Samansuuntaisesti *Suomen Erillisverkot Oy:n* näkemyksen mukaan nykyisen julkisuuslain salassapitoperusteet riittävät suojaamaan riittävän hyvin yrityksen ja tytäryritysten hallussa olevia turvallisuuteen liittyviä tietoja. *Suomen Erillisverkot Oy* kuitenkin toivoo, että uuden julkisuuslain jatkovalmistelussa kiinnitetään huomiota turvallisuusvaikutuksiin.

## 2.11.2 Turvallisuus ja huoltovarmuus

Lausunnoissa selvästi korostuu, että julkisuuslain uudistuksessa tulisi ottaa huomioon turvallisuusnäkökohdat ja huoltovarmuutta turvaavien salassapitoperusteiden riittävyys ja arviointitarve.

*Tasavallan presidentin kanslian lausunnosta sekä sisäministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, puolustusministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, ympäristöministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön lausunnoista ilmenee tarve varmistaa, että ehdotetun julkisuuslain sääntely vastaa muuttuneen turvallisuusympäristön vaatimuksiin ja lausunnoissa peräänkuulutetaan turvallisuusnäkökohtia ja huoltovarmuutta suojaavien salassapitoperusteiden arviointitarvetta. Maa- ja metsätalousministeriö viittaa valtioneuvoston periaatepäätökseen yhteiskunnan turvallisuusstrategiasta ja painottaa, että on kiireellisempää uudistaa salassapitosäännöksiä kuin lisätä tietojen avoimuutta. Valtiovarainministeriön mukaan, koska mietintö ei sisällä salassapitosäännösten läpikäyntiä, kriittiseen infrastruktuuriin liittyviä tehtäviä hoitavat yhtiöt, kuten ministeriön omistajaohjauksessa olevat yhtiöt Fingrid Oyj ja Gasgrid Finland Oy, tulee tässä kohtaa jättää julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle näiden tehtävien osalta. Salassapitosäännösten läpikäynnin tai muun erityissääntelyn säätämisen yhteydessä on myöhemmin mahdollista korjata lain soveltamisalaa kriittiseen infrastruktuuriin liittyviä tehtäviä hoitavien yhtiöiden osalta.*

Kuntasektorin näkökulmasta tätä tematiikkaa lausunnoissaan käsittelevät ainakin Pietarsaaren kaupunki, Uusikaarlepyyn kaupunki, Luodon kunta, Kruunupyyn kunta, Närpiön kaupunki, Maalahden kunta, Kiteen kaupunki, Turun kaupunki, Salon kaupunki, Rovaniemen kaupunki, Tampereen kaupunki, Helsingin kaupunki, Lohjan kaupunki, Raision kaupunki, Espoon kaupunki, Vantaan kaupunki, Lappeenrannan kaupunki, Kaustisten kunta, Kolarin kunta, Kemijärven kaupunki, Hyvinkään kaupunki, Helsingin kaupunki, Oulun kaupunki sekä Suomen kuntaliitto. Kuntasektorin lausunnoissa on esitetty muun muassa seuraavia argumentteja: Suomen turvallisuustilanne on muuttunut viime vuosina merkittävästi, ja julkisiin toimijoihin kohdistuu paljon tiedustelutoimintaa ja jopa sabotaasia. Kuntien ja kaupunkien lausunnoissa korostetaan, että niiden omistuksessa ja määräysvallassa on lukuisia yhteisöjä, joilla on kansalliseen turvallisuuteen, huoltovarmuuteen, yhteiskunnan toimintakykyyn ja kriittisen infran suojaamiseen liittyviä tehtäviä. Lausunnoissa ilmaistaan huoli siitä, etteivät nykyiset julkisuuslain salassapitoperusteet ole tältä osin yksiselitteisiä ja kattavia. Salassapitoperusteissa ei ole yleisemmän tason salassapitoperustetta, johon vedoten voisi suojata julkisuudelta kriittisen infran, turvallisuuden tai huoltovarmuuden kannalta tärkeitä asiakirjoja, ja mahdollisiin olemassa oleviin salassapitoperusteisiin sisältyy ”vahinkoedellytys”. Salassapitoperusteita tarkasteltaessa olisi kiinnitettävä erityistä huomiota näiden toimijoiden toiminnan

turvaamiseen, ja salassapitoperusteilla tulisi pystyä suojaamaan turvallisuuteen, huoltovarmuuteen ja varautumiseen liittyviä tietoja, kuten kunnallisia turvallisuusasiakirjoja, erityisesti valmiussuunnitelmia, julkisten rakennusten yksityiskohtaisia piirustuksia ja kriittistä infraa koskevia paikkatietoja ja rekisteritietoja. Muutamissa lausunnoissa todetaan, että vastaavasti tulisi arvioida nykyisiä tietoaineistoja, tekoälypohjaisia järjestelmiä, verkkoon yhdistettyjen laitteiden (IoT) sisältämiä tietoja ja niiden salaamisen edellytyksiä salassapitosäännösten näkökulmasta erityisesti turvallisuusnäkökulmaa korostaen.

*Pietarsaaren kaupunki, Uusikaarlepyyn kaupunki, Luodon kunta, Kruunupyyn kunta, Kiteen kaupunki, Salon kaupunki ja Helsingin kaupunki* katsovat, että näiden toimijoiden osalta olisi erityisesti arvioitava, olisiko toiminta luonteeltaan sellaista, että perustellusti voidaan edellyttää poikkeamista yleislainsäädännöstä erityislainsäädännöllä. Olisi siis tarkoituksenmukaista selvittää, pitäisikö yhteiskunnan kriittisistä toiminnoista vastaavat julkisomisteiset yhtiöt rajata kokonaan tai joiltakin osin soveltamisalan ulkopuolelle, ja osa lausunnonantajista tätä nykyisessä turvallisuustilanteessa ehdottaakin. *Oulun kaupunki* katsoo, että kaikki kriittiseen infraan, turvallisuuteen ja huoltovarmuuteen liittyvät asiakirjat tulisi olla ehdottoman salassapidon piirissä. *Salon kaupunki* ja *Tampereen kaupunki* arvioivat, että olisi selkeää, jos julkisuuslaissa todettaisiin, että kuntien ja hyvinvointialueiden valmiussuunnitelmat ovat salassa pidettäviä.

*Vantaan kaupunki* lisäksi katsoo, että salassapitosäännösten tulisi tukea kriittistä suhtautumista kaupungin paikkatietopalveluaineistoissa käsiteltävän kriittiseen infran karttapohjaiseen tietoon siten, että julkaistavasta materiaalista poisjätettyä kriittistä infratietoa ei voisi saada tietopyynnön perusteella ja että tällainen tieto olisi salassa pidettävää. Vantaan kaupungin toiminnassa esimerkiksi paikkatietoaineistoa on poistettu julkisista verkkopalveluista, päätöksenteossa käytettävää karttatasoa on karkeutettu, ja tiettyjä liitteitä kuten johtokarttaotteita ei päätöksiin enää pääsääntöisesti liitetä. *Helsingin kaupunki* myös kiinnittää huomiota siihen, että mietinnössä ei ole käsitelty sitä, että julkisen tiedon julkaisua avoimesti internetissä tulisi voida rajoittaa esimerkiksi turvallisuusperustein.

*Keski-Suomen hyvinvointialue* katsoo, että turvallisuuteen tai huoltovarmuuteen liittyvät salassapitomahdollisuudet tulee huomioida lähtökohtaisesti julkisuuslaissa hallinnon yleislakina, mutta myös erityislainsäädännössä. *Kainuun hyvinvointialue* ja *Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy* tuovat esiin, että samassa yhteydessä tulisi kiinnittää huomiota myös tulkinnanvaraisten salassapitoperusteiden käytännön soveltamisen täsmentämiseen esimerkiksi lain esitöissä. Voimassa olevan julkisuuslain salassapitoperusteet ovat jossain määrin epäselvät ja tulkinnanvaraiset. Jos julkisuuslain soveltamisalaa laajennetaan, on myös salassapitoperusteita tarkasteltava

ja arvioitava. *Vantaan ja Keravan hyvinvointialue* toteaa, että salassapitoperusteita tulee tarkastella lainsäätäjän näkökulmasta siten, että viranomaiselle mahdollistetaan nyky-yhteiskunnassa riittävä turvallisuuden taso.

*Huoltovarmuuskeskus* pitää hyvänä ja tärkeänä, että yhteiskunnalle tärkeitä palveluja tuottavien ja yhteiskunnan kriittistä infrastruktuuria hallinnoivien julkisyhteisön määräysvallassa olevien yhteisöjen näkökohta on nostettu mietinnössä esiin ja esittää lausunnossaan perusteita sille, miksi tietyn tyyppiset yhteiskunnan huoltovarmuuden ja kansallisen turvallisuuden kannalta olennaisia ja välttämättömiä tehtäviä hoitavat ja elintärkeitä palveluita tuottavat yhteisöt ja niiden kyseiset toiminnot tulisi jättää lain soveltamisalan ulkopuolelle. Lisäksi *Huoltovarmuuskeskus* esittää huolen siitä, että ehdotetun soveltamisalan laajentamisen johdosta nykyiset lain salassapitoperusteet eivät välttämättä riitä tarpeeksi hyvin kattamaan muun muassa yhteiskunnan turvallisuuteen tai huoltovarmuuteen liittyviä salassapitotarpeita (ml. kriittinen infrastruktuuri).

*Keskuskauppakamari* toteaa, että salassapitosäännösten riittävyyden huolellinen arviointi on perusteltua varsinkin, jos lain soveltamisalaa laajennetaan nykyisestä niin, että sen soveltamisalaan tulisi yhteiskunnan kannalta tärkeitä perustoimintoja hoitavia yrityksiä. Kunnalliset elinkeino- ja kehitysyhtiöt *Suomen Elinkeino- ja Kehitysyhtiöt SEKES ry*, *Lieksan Kehitys Oy LieKe*, *Navitas Kehitys Oy*, *Mikkelin kehitysyhtiö Miksei Oy* ja *Prizztech Oy* tuovat esiin, suurin osa kehitysyhtiöistä toimii myös aluekehitysorganisaatioina. Tähän liittyy yhteistyötä myös suurteollisuuden kuten energiateollisuuden tai jopa Puolustusvoimien kanssa. Mikäli riski näiden yhteistyötahojen salassa pidettävien tietojen vuotamisesta julkisuuteen kasvaa, voi se tarkoittaa yhteistyön loppumista ja/tai riskin toteutuessa jopa kansallisen turvallisuuden mukaan lukien huoltovarmuuden heikkenemistä. *Kustos ry* toteaa, että monet in-house-yhtiöt toimivat turvallisuuskriittisinä toimijoina ja viittaa mietinnössä todettuun tarpeeseen arvioida tällaisten yhteisöjen osalta julkisuuslain salassapitoa koskevien säännösten tarkoituksenmukaisuus ja riittävyys, sekä siirtymäaikana se, tulisiko tällaiset yhtiöt rajata kokonaan tai joiltakin osin soveltamisalan laajentamisen ulkopuolelle. *HUS-yhtymän* näkemyksen mukaan muun muassa kriittiseen infrastruktuuriin ja huoltovarmuuteen liittyvät asiakokonaisuudet tulisi joka tapauksessa rajata lain ulkopuolelle. *Sarastia Oy* lausuu, että olisi tärkeää, että hankintayksiköille hallintopalveluita toimittavien yhteisöjen tilannetta arvioitaisiin myös turvallisuusviranomaisten toimesta, mutta yhtiö ei tunnista, että julkisuuslain soveltamisen laajentaminen muuttaisi nykyiselläänkin kriittistä tilannetta.

*Finavia Oyj:n* mukaan salassapitoperusteiden päivittäminen on tarpeellista, ja niissä tulisi huomioida nykyistä laajemmin esimerkiksi salassapitomahdollisuudet liittyen turvallisuuden tai huoltovarmuuden kannalta kriittiseen infrastruktuuriin liittyviin

tietoihin. *Posti Group Oyj* toteaa, että konserniin kuuluvia toimintoja ja palveluita on varsin laajasti katsottu huoltovarmuskriittisiksi. Postille on lisäksi postilaissa asetettu velvollisuus huolehtia siitä, että sen toiminta jatkuu mahdollisimman häiriöttömästi valmiuslaissa (1552/2011) tarkoitetuissa poikkeusoloissa sekä normaaliolojen häiriötilanteissa. Julkisuuslain soveltamisen laajeneminen Postin toimintaan voi aiheuttaa riskejä toiminnan turvallisuudelle sekä huoltovarmuudelle. Turvallisuusvaikutuksia on tarpeen arvioida mahdollisessa jatkovalmistelussa tarkemmin.

*Kemijoki Oy, HUS-yhtymä, Lounais-Suomen aluehallintovirasto, Pirkanmaan Jätehuolto Oy, Helen Oy, Suomen kiertovoima ry, Energiateollisuus ry, Paikallisvoima ry ja FiCom ry*, kiinnittävät lausunnoissaan huomiota kriittistä infrastruktuuria koskevan lainsäädännön uudistumiseen, ennen kaikkea liittyen CER-direktiiviin. Nimenomaan salassapitoperusteiden osalta esitetään muun muassa seuraavaa: *Kemijoki Oy* tältä osin korostaa huoltovarmuutta suojaavien salassapitoperusteiden riittävyysarvioinnin merkitystä jatkovalmistelun kannalta, sillä huoltovarmuutta koskevat tiedot tulisi ehdottomasti voida salata julkisuuslain salassapitosäännösten nojalla. Esimerkiksi voimalaitosten energiantuotantomääriä koskevat hyvin yksityiskohtaiset tiedot koskevat poikkeusoloihin varautumista. *HUS-yhtymä* niin ikään katsoo CER-direktiiviin sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin (EU) 2022/2555 toimenpiteistä kyberturvallisuuden yhteisen korkean tason varmistamiseksi kaikkialla unionissa, asetuksen (EU) N:o 910/2014 ja direktiivin (EU) 2018/1972 muuttamisesta sekä direktiivin (EU) 2016/1148 kumoamisesta (NIS 2 -direktiivi) viitaten, että 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. *Lounais-Suomen aluehallintovirasto* toteaa, että mietinnössäkään esiin nostetut turvallisuusympäristön muutokset eivät ole johtaneet tarvittaviin säädösehdotuksiin, vaan ovat koskeneet joidenkin asiakirjojen salassapitoaikojen säätämistä eduskuntalailla, mutta sen sijaan muita muutoksia ei ole salassapitoon esitetty. Julkisuuslain soveltamisen kannalta keskeistä olisi arvioida uudelleen salassapitosäännösten ajantasaisuutta muuttuneessa toimintaympäristössä sekä samalla pyrkiä ratkaisemaan soveltamisongelmia, joita on ilmennyt lain voimassaoloaikana. Aluehallintoviraston käsityksen mukaan on välttämätöntä ottaa huomioon julkisuuslain uudistuksessa myös kriittisen infrastruktuurin resilienssin edellyttämät muutostarpeet, ja parantaa yhteiskunnan kriittisten palvelujen resilienssiä.

*Puhas Oy ja Ab Ekorosk Oy* painottavat, että jätehuolto on perusinfrastruktuuri, jonka on toimittava myös kriisitilanteissa. Tietojen julkisuus voisi aiheuttaa turvallisuushaitan. *Pirkanmaan jätehuolto Oyj* toteaa, ettei salassapitoperusteiden tarkastelun rajaaminen julkisuuslain päivittämisen ulkopuolelle ole nykyinen

geopoliittinen tilanne ja turvallisuusympäristön kehittyminen huomioiden tarkoituksenmukainen ratkaisu. Salassapitoperusteissa tulisi ehdottomasti huomioida se, että julkisuuslain soveltamisalan kokonaisuus tulee koskemaan monilta osin yhteiskunnallisesti kriittiseksi luokiteltuja toimialoja ja julkista hallintotehtävää hoitavan yksityisen hallussa olevaa huoltovarmuuden näkökulmasta kriittistä infrastruktuuria. Esimerkiksi kuntaomisteisten jäteyhtiöiden hallussa tai käytössä on yhteiskunnan toimivuuden ja huoltovarmuuden näkökulmasta kriittistä infrastruktuuria (jätevoimalat ja biokaasulaitokset sekä jätteiden loppusijoitusalueet), joiden huomiointi salassapitoperusteissa on perusteltua.

*Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy* katsoo, että muun muassa turvajärjestelyjen sekä onnettomuustutkintaa turvaavien tietojen salassapito on mahdollista toteuttaa julkisuuslain salassapitoa koskevien lainkohtien nojalla. Sen sijaan elintärkeän ja kriittisen infrastruktuurin suojaaminen sekä liikenteen tilannekuvan, reaaliaikaisen kamerakuvan ja puheviestinnän suojaamiselle ja salassapidolle ei välttämättä ole löydettävissä juridisesti pitävää perustetta, joten se jouduttaneen johtamaan turvallisuusjärjestelyjen suojaamisen kautta tai luokittelemalla tieto harkinnanvaraisesti annettavaksi. *Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy* viittaa laajasti avoimen datan direktiiviin, jossa on nimenomaisesti tunnistettu tarve elintärkeän infrastruktuurin suojaamiseen. *Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy:n* näkemyksen mukaan valmistelutyön aikana ei ole kartoitettu riittävässä määrin julkisen hallintotehtävän yhteydessä tietovarantoihin kerättävien tietoaineistojen julkisuudesta aiheutuvia seurauksia ja uhkia esimerkiksi liikenneturvallisuudelle, elintärkeälle ja kriittiselle infrastruktuurille sekä kansalliselle turvallisuudelle.

*Fingrid Oyj:n, Helen Oy:n, Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymän (HSY), Kuopion Vesi Oy:n, Suomen Vesilaitosyhdistys ry:n, Energiakaupungit ry:n, Paikallisoima ry:n ja Energiateollisuus ry:n (ET)* mukaan voimassa olevan julkisuuslain salassapitosäännökset ovat liian tulkinnanvaraisia ja kattavuudeltaan riittämättömiä kriittisen infrastruktuurin toimijoiden tarpeisiin. Lausunnoissa muun muassa todetaan, että yhtiöiden hallussa on monenlaisia turvallisuus- ja huoltovarmuuskriittisiä asiakirjoja. Esimerkiksi varautumissuunnitelmat, kriittisen infrastruktuurin paikkatiedot ja infrastruktuuriin liittyviä muita kuin turvajärjestelyjä koskevia hankintoja koskevat tiedot eivät välttämättä täytä suoraan ja yksiselitteisesti nykymuotoisia julkisuuslain salassapitoperusteiden kriteerejä, joiden soveltamista rajaa vahinkoedellytys ja jotka on luotu toisenlaisessa toimintaympäristössä toimiviin luonteeltaan erilaisten toimijoiden tarpeisiin. Lisäksi salassapitoperusteita on yleisesti tulkittava suppeasti. *Energiakaupungit ry* arvioi, että siirtymäaikana ei ehditä valmistella ja säätää tarvittavia muutoksia erityislakeihin.

*Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymä (HSY), Suomen Vesilaitosyhdistys ry ja Kuopion Vesi Oy* katsovat, etteivät julkisuuslain salassapitoperusteet nykyisellään riitä turvaamaan tai huomioimaan vesihuoltolaitoskentän erityispiirteitä riittävästi. Vesihuoltolaitoskentän lausunnoissa esitetään muun muassa seuraavia huomioita: Julkisuuslaissa ei ole nimenomaisia säännöksiä esimerkiksi vesihuoltoverkoston teknisten tietojen ja sijaintitietojen, veden- ja jätevedenpuhdistuslaitoksia koskevien rakennustietojen ja tiettyjen muiden vesihuoltojärjestelmän ja operatiivisen toiminnan tietojen salaamiseen. Tietoja hyödyntäen voidaan vahingoittaa vesihuoltopalvelun turvallisuutta. Vesihuollon hankesuunnitelmat joudutaan laatimaan hyvin yleisellä tasolla, koska niiden salaamiseen ei ole helposti soveltuvaa perustetta. Lisäksi organisaation yksityiskohtaista rakennetta ja vastuita koskevat tiedot vesihuoltotoiminnan ja kriittisen infran osalta pitäisi pystyä salaamaan. Salassa pidettävän kriittisen infran tiedon käsite tulee ymmärtää laajasti niin, että se kattaa vesihuoltotoiminnan tiedot koko toimintaketjun osalta: vedenhankinnan, vesihuoltoverkostot ja jätevedenpuhdistuksen, ja lisäksi muun vesihuoltolaitoksen toimintaturvallisuuteen liittyvän tiedon. Erityistä huomiota tulee lisäksi kiinnittää kriittisen infran tietojen saataville asettamiseen julkisissa tietoverkoissa.

*Puolustusministeriö ja Patria Oyj* painottavat, että jatkovalmistelussa on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että soveltamisalan laajennus edellyttää panostamista julkisuuskysymysten ja salassapitosääntelyn tunnistamiseen. *Puolustusministeriö* pitää tärkeänä, että tietojen luovuttaminen tapahtuisi yhteistyössä vastuuviranomaisen kanssa. *Turvallisuuskomitean sihteeristö* katsoo, että julkisuuslain täytäntöönpanoa ja soveltamista tukemaan voitaisiin asettaa viranomaistoiminto. *Patria Oyj:n* mukaan toiminnan luonteen vuoksi on hyvin haastavaa tunnistaa julkisia asiakirjoja, koska suurin osa dokumentaatiosta on salassa pidettävää joko liikesalaisuuksien tai asiakkaiden maanpuolustuksellisesta roolista johtuen. *Leijona Catering Oy* lausuu, että sen toiminnan luonteesta johtuen voimassa olevat julkisuuslain 24 §:n salassapitoperusteet eivät riitä suojaamaan Leijona Cateringin hallussa olevia tietoja, jotka laajennuksen johdosta tulisivat julkisuuslain soveltamisalaan. Julkisuuslain salassapitoperusteet on laadittu tyhjentäviksi ja erilaisessa turvallisuuspoliittisessa tilanteessa. *Leijona Catering Oy:n* mukaan julkisuuslain Puolustusvoimien asiakirjojen salassapitoa koskeva kohta, johon sisältyy vahinkoedellytyslauseke, ei vastaa tämän päivän todellista tilannetta. Puolustusvoimien ruokahuoltoon liittyvien tietojen antaminen voisi merkittävästi vaarantaa valtakunnan puolustamista.

*Aalto yliopisto* toteaa, että nykyisessä geopoliittisessa tilanteessa turvallisuuteen liittyvät seikat, ml. esimerkiksi vientivalvonta- ja pakotelainsäädäntö, ovat entistä arkipäiväisempiä myös julkisten toimijoiden toiminnassa. Julkisuuslain uudistuksessa ei tätä näkökohtaa ole myöskään nykyisen soveltamisalan kannalta selvitetty ja harkittu riittävällä tavalla.

*Suomen Erillisverkot Oy* pitää erityisen tärkeänä, että tiedonvaihdossa ja yhteistyössä muiden viranomaisten ja julkista hallintotehtävää hoitavien yhteisöjen kanssa on olemassa yhtenäiset vaatimukset asiakirjojen luokittelusta, merkitsemisestä ja niiden käsittelyssä noudatettavista menettelyistä. *Kansaneläkelaitos* toteaa, että digitaaliseen toimintaympäristöön kohdistuu uhkia, jotka voivat vaarantaa yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja erityisesti kyberrikollisuuden, vakoilun, valtiollisen tiedustelun ja erilaisin hybridivaikuttamisen keinoin (Suomen kyberturvallisuusstrategia 2019). Viranomaisten kyberturvallisuusyhteistyö edellyttäisi toimiakseen sitä, että viranomaiset voisivat jakaa kyberturvallisuutta ja tietoturvaloukkauksia koskevia uhkatietoja toisilleen.

*Kansallinen senioriliitto ry* toteaa, että on varmistuttava siitä, että julkisuussäätelyn uudistamisesta ei seuraa negatiivisia vaikutuksia Suomen kansalliseen turvallisuuteen eikä esimerkiksi rikollisuuteen tai arjen turvallisuuteen eikä tieto-, tila-, henkilö-, henkilöstö- ja työturvallisuuteen. Yksittäisen kansalaisen ja erityisesti eläkeläisen kannalta merkityksellistä on, miten salassapitosäätelyä tullaan uudistamaan.

### 2.11.3 Liikesalaisuudet

*Raisio kaupunki* painottaa, että yritystoiminnassa on erilaiset salassapitointresit kuin viranomaistoiminnassa. *Helsingin kaupunki* katsoo, että organisaation sisäisen valvonnan heikkouksien salassa pitämisen pitäisi olla mahdollista nykyistä laajemmin riskiperusteisesti. *Helsingin kaupunki* myös toteaa, että myöskään liikesalaisuuksien osalta salassapitoperusteet eivät ole riittävän selkeät ja kattavat. Vastaavasti *Tampereen kaupungin* lausunnossa tuodaan esiin sen konserniyhtiöiden ilmaisema huoli, että yhtiöiden kumppanien liikesalaisuuksien salassapitovelvoitteet voivat olla vaikeita toteuttaa julkisuuslain soveltamisalalla. *Tampereen kaupunki* ja *Suomen kuntaliitto* ehdottavat, että 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.

*Business Finland Oy* katsoo, että sen yleisessä edistämistoiminnassa yrityksiä koskevien tietojen luokittelu salassa pidettäväksi tai julkiseksi voi olla käytännössä haastavaa. Siksi *Business Finland Oy:n* toimintaan ja asiakkaisiin liittyvien tietojen osalta on erikseen syytä selvittää, tarvitaanko salassapidosta erityissääntelyä BF-lakiin. *Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy* katsoo, että muun muassa liikesalaisuuksien salassapito on mahdollista toteuttaa julkisuuslain salassapitoa koskevien lainkohtien nojalla.

*HUS-yhtymän* näkemyksen mukaan muun muassa yrityssalaisuuksiin ja yritysturvallisuuteen, liittyvät asiakokonaisuudet tulisi joka tapauksessa rajata lain ulkopuolelle. *HUS-yhtymä* katsoo, että salassapitosäännösten uudistamisella tulisi varmistaa myös julkisomisteisten yritysten toimintamahdollisuudet. Säännösten tulisi olla niin yksiselitteisiä, että tietopyyntöjen käsitteleminen niitä soveltaen olisi sujuvaa eikä aiheuttaisi tarpeettomia riitaisuuksia säännösten oikeasta tulkinnasta. Sääntely voisi vaikuttaa siihen, halutaanko HUS nähdä yritysten toimeksiantotutkimusten kumppanina. *Tapio Oy/Tapio Palvelut Oy* on huolissaan siitä, että lakiesityksen perusteella saattaa syntyä tilanne, missä osana in-house-menettelyä toteutettua suorahankintaa, sidosyksikkö voi joutua avaamaan merkittävää kilpailuilla markkinoilla olevaa ipr-oikeuttaan julkiseksi, ja siten menettää kilpailuetuaan avoimilla markkinoilla joko kokonaan tai osittain. Yhtiö katsoo, ettei julkisuusperiaate edellyttäisi em. tilanteessa yrityksen kilpailuedun ja liikesalaisuuden esim. ohjelmistokoodin tai menettelmän julkaisua. *Tapio Oy/Tapio Palvelut Oy* ehdottaa salassapitoperusteiden tarkkarajaisempaa määrittämistä ja em. tilanteessa mahdollisuutta selkeästi salata osan tai kokonaan asiakirjoista.

*Energiakaupungit ry* ja *Paikallisvoima ry* katsovat, että julkisuuslain yksityisiä liikesalaisuuksia koskeva salassapitosäännös ei ole riittävä suojaamaan julkisyhteisöjen määräysvallassa olevien yhteisöjen kilpailuasemaa, koska lainkohtaan liittyy vahinkoedellytyslauseke. Liikesalaisuutta koskevan salassapitoperusteiden soveltamiseen liittyy epäselvyyttä, ja oikeuskäytännössä on muun muassa katsottu, ettei yrityksen oma salassapitotahto ole riittävä peruste tietojen salaamiselle. Mietinnässä ei ole arvioitu riittävästi salassapitoperusteiden soveltumista julkisyhteisöjen omistuksessa olevien osakeyhtiöiden hallinnassa olevien tietojen kannalta. *Pirkanmaan jätehuolto Oyj:n* mukaan huomiota tulisi kiinnittää liikesalaisuuden ulottuvuuteen huomioiden osakeyhtiölain ja julkisuuslain välinen suhde.

### 2.11.4 Toimialakohtaisia huomioita ja suhde muuhun sääntelyyn

*Työ- ja elinkeinoministeriö* pitää lisäksi tärkeänä, että uudessa laissa säädetään tarkemmin salassapidon toteuttamisen tavoista ja miten nämä vaikuttavat asiarekisterissä olevien tietojen luovutukseen tietopyynnöissä. *Työ- ja elinkeinoministeriö* nostaa esille erityisesti lakisääteisten ulkomaalaisten yritysostojen seurannan ja vahvistusprosessien (ns. YKA-prosessit) näkökulman.

*Ulkoministeriö* pitää tärkeänä varmistaa, että uusi julkisuuslaki mahdollistaa ilmoittajan suojan sekä muiden väärinkäyttöilmoituksia koskevien asianosaisten henkilöllisyyden suojan kattavalla ja selkeällä tavalla myös kanavien osalta, joista ei ole säädetty Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta annetussa laissa (1171/2022) tai muussa laissa. *Ulkoministeriö* ehdottaa, että uuden julkisuuslain perusteluteksteihin lisättäisiin esimerkkejä väärinkäyttökanavien ilmoittajien henkilöllisyyden salassa pidosta nimeten ulkoministeriön kehitysyhteistyömäärärahoja koskeva ilmoituskanava yhtenä esimerkkinä.

*Suomen kuntaliitto* huomauttaa, että julkisuuslain soveltamisalan laajentamisen yhteisvaikutuksia tulevan EU-sääntelyn kanssa ei ole mietinnössä arvioitu. Muun muassa datasäädös velvoittaa myös kuntia sekä tuottamaan että jakamaan enenevässä määrin tietoja.

*Yleisradio Oy:n* näkemyksen mukaan turvallisuuteen liittyvien haasteiden voidaan olettaa kasvavan julkisuuslain soveltamisalan laajentumisen myötä. Yhtiöön ja sen henkilöstöön kohdistuu jo nykytilanteessa painostusta, uhkauksia ja maalittamista, jotka saattavat vaikuttaa journalismiin. *Yleisradio Oy* katsoo, että voimassa olevan julkisuuslain salassapitoperusteet eivät täysin riitä suojaamaan tietoja, joita Yleisradion turvallisuusyksikön toiminnassa käsitellään. Yleisradion turvallisuustoiminnassa käsitellään erilaisten muun muassa tapahtumiin liittyvien uhka- ja häirintätilanteiden sekä muiden poikkeuksellisten tilanteiden asiakirjoja ja tietoja, jotka eivät välttämättä tilannearvion jälkeen päädy poliisille tai muille esitutkintaviranomaisille. Näiden asiakirjojen ja tietojen salassapito on kuitenkin välttämätöntä henkilöstön, yhtiön ja yleisön turvallisuuden varmistamiseksi. Vaikkakin näissä uhkatapauksissa käsitellään turvallisuusjärjestelyitä, asiakirjoissa käsitellään myös uhkauksien tilannetietoja ja muita tietoja, jotka eivät välttämättä liity suoraan turvajärjestelyihin. Uuden julkisuuslain tulisi siis sisältää turvallisuutta uhkaavien tilanteiden yhteydessä laadittavien asiakirjojen salassapito tilanteissa, joissa niitä ei toimiteta esitutkintaviranomaiselle tiedoksi tai esitutkintaa varten.

*Kuntarahoitus Oyj:n* mukaan mietinnössä ei ole riittävästi selvitetty, arvioitu ja perusteltu voimassa olevaan luottolaitoslakiin sisältyvien salassapitoperusteiden kattavuutta ja niiden soveltamisen ensisijaisuutta ja yksinomaisuutta

erityissäännöksinä suhteessa mahdolliseen uuteen julkisuuslakiin, ja erityisesti sitä, voisiko julkisuuslain soveltaminen olla mahdollista ja ylipäänsä millä perusteilla luottolaitoslain mukaiseen toimijaan. *Kuntarahoitus Oyj* myös katsoo, että pankki- ja liikesalaisuussääntely estää luottolaitokselta pankki- ja liikesalaisuuden alaisen tiedon ja sellaisia tietoja sisältävän asiakirjan luovuttamisen, ja siten tällaista tietoa tai asiakirjaa koskevaan tietopyyntöön vastaamisen. Luottolaitoslain mukaisen toimijan asiakirjaa tai muutakaan tietoa ei siten ole perusteltua säätää viranomaistoiminnassa syntyneeksi julkiseksi asiakirjaksi tai saaduksi tiedoksi, jonka luovuttamisen edellytyksiä luottolaitoslain soveltamisalaan kuuluva toimija olisi velvollinen harkitsemaan julkisuuslain tavoitteita ja perusteita vasten.

*Fingrid Oyj* ja *Helen Oy* nostavat lausunnoissaan esille sähkömarkkinalain 76 §:n. *Fingrid Oyj:n* näkemys on, että julkisuuslain uudistamisella ei tulisi olla vaikutusta sähköalan yritysten velvoitteisiin, joista säädetään sähkömarkkinalaissa ja muussa soveltuvassa erityislainsäädännössä, kuten REMIT-asetuksessa, ja julkisuuslain salassapitoperusteita tulee täsmentää vähintään siten, että perusteet vastaavat sisällöltään erityislainsäädännössä säädettyjä sähköalan yrityksiin sovellettavia salassapitoperusteita. *Helen Oy:n* mukaan sähköverkkojen toimintaa säätelevän sähkömarkkinalain 76 §:ssä lausutaan sähköalan yrityksen salassapitovelvollisuudesta ja hyväksikäyttökiellosta, mutta se ei turvaa sähköverkkoyhtiön oman kriittisen infran salassapitoa.

*Suomen Asianajajaliitto ry* käyttää julkista valtaa ja hoitaa julkista hallintotehtävää toimissaan sille asianajajista annetussa laissa (496/1958) sekä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetussa laissa (444/2017) määrätyissä tehtävissä. Asianajajaliiton julkisen vallan käyttöön liittyy olennaisesti asianajajalain 5 c §:ssä säädetty asianajosalaisuus ja tähän läheisesti liittyvät oikeudenkäymiskaaren (4/1734) 15 luvun 17 §:ssä sekä luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain (715/2011) 8 §:n 1 momentin 4 ja 5 kohdassa tarkoitettu salassapitovelvollisuus sekä asianajajan vaitiolovelvollisuus, josta säädetään hyvää asianajajatapaa koskevissa ohjeissa. Asianajosalaisuuden suoja perustuu perus- ja ihmisoikeutena perustuslain 10 ja 21 §:ään, Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47(1), 48(2) ja 7 artiklaan sekä EIS 6 ja 8 artiklaan, joita täydentävät oikeuskäytäntö. Asianajosalaisuuden rikominen on rikosoikeudellisesti sanktioitu. Vaikka asianajosalaisuuden, oikeudenkäyntiasiamiehen salassapitovelvollisuuden ja asianajajan vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvat asiat eivät lähtökohtaisesti ole viranomaisten asiakirjoja, ne saattavat päätyä osaksi julkisuuslain soveltamisalaa, kun tietoja annetaan julkista tehtävää hoitavalle Suomen Asianajajaliiton hallitukselle tai Asianajajaliiton yhteydessä toimivalle Valvontalautakunnalle osana valvontamenettelyä tai Asianajajaliitolle ja edelleen aluehallintoviranomaiselle rahanpesun estämistä koskevissa asioissa taikka Asianajajaliiton toimesta asianajajan toimistoon tehdään toimistotarkastus.

*Suomen Asianajajaliitto ry* katsoo, että julkisuuslain salassapitoperusteita tulisi tarkentaa siten, että salassapitoperusteena tunnistettaisiin myös asianajajalain 5 c §:ssä säädetty asianajosalaisuus ja tähän läheisesti liittyvät oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 17 §:ssä sekä luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain 8 §:n 1 momentin 4 ja 5 kohdassa tarkoitettu salassapitovelvollisuus. Lisäksi asianajajaa ja esimerkiksi julkista oikeudenkäyntiavustajaa asianajajalain 5 §:n perusteella velvoitettava hyvään asianajajatapaan sisältyvä vaitiolovelvollisuus tulisi ottaa huomioon julkisuuslain 32 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Julkisuuslain suhdetta tulisi samalla arvioida myös muihin salassapitovelvollisuuksiin sisältyviin lakeihin. Asianajajaliitto katsoo, että tämä olisi tärkeää asianajosalaisuuden käytännön toteutumisen varmistamiseksi lainsäädännöllisten viittausten puuttuessa tämänhetkisestä julkisuuslaista täysin.

*Kansalliskirjaston* suurimmat haasteet julkisuuslain soveltamisessa liittyvät nimenomaan kulttuuriaineistojen tallettamisesta ja säilyttämisestä annetun lain (1433/2007) nojalla luovutettujen aineistojen salassapitoon. Lain nojalla kirjastolle on luovutettava kaikki Suomessa yleisölle levitettäväksi tarkoitettu painettu aineisto, mukaan lukien esimerkiksi Puolustusvoimien suunnitelmat ja selvitykset. Erityisen ongelmalliseksi on käytännössä osoittautunut nykyisen lain yksityiselämän suoja koskeva salassapitoperuste. Salassapidon piiriin ja sen ulkopuolelle kuuluvat tiedot tulisi säännöksessä erotella selkeämmin toisistaan. Lisäksi kansalliskirjasto lausuu julkisuuslaissa säädetyistä salassapidon poikkeuksista ja muun muassa toivoo, että salassapidon poikkeuksia tieteellisen tutkimuksen turvaamiseksi selkeytettäisiin.

*Työllisyysrahasto* on arvioinut nykyisen julkisuuslain salassapitoperusteiden riittävyttä siitä näkökulmasta, riittäisivätkö ne pitämään toimeenpanon asiakirjat salaisina. Ei ole olemassa yhtä yksiselitteistä perustetta, joka riittäisi pitämään kaikki tiedot taikka asiakirjat salaisina. Työllisyysrahasto on arvioinut, että salassapitoperuste löytyy selkeästi vähintään noin 70 prosentissa käsittelyssä syntyvistä asiakirjoista nykyisin perusteella. Kun tietopyyntö voisi lakiehdotuksen myötä kohdistua asiakirjan sijasta tietoon, voisivat jotkin asiakirjat tulla julkisiksi osittain. Työllisyysrahastolla saattaa olla toimeenpanossa myös sellaisia asiakirjoja, joissa salassapitoperustetta ei ole tai se on tulkinnanvarainen, esimerkiksi työnantajan ja työntekijän välisissä sopimuksissa ei välttämättä ole tietoa työntekijän tuloista tai työttömyysetuuden saannista ja työllisyysrahaston on vaikea arvioida sitä, missä määrin asiakirjat sisältävät työnantajan liikesalaisuuksia. Mikäli lakiehdotus etenee ja yleislain salassapitoperusteita ei arvioida tässä yhteydessä uudelleen, Työllisyysrahasto ehdottaa erityislainsäädäntöön lisäystä.

*Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry* pyytää ottamaan huomioon salassapitoperusteita koskevassa arvioinnissa myös näkökohdat maatalouden kannattavuuden varmistamisesta sekä alkutuottajan neuvotteluaseman vahvistamisesta.

*Korkein hallinto-oikeus* tuo lausunnossaan esiin, että esityksessä tulisi selkeämmin tuoda esiin lukuisat erityislainsäädäntöön sisältyvät julkisuutta ja salassapitoa koskevat säännökset. Suhdetta erityislainsäädäntöön voisi avata enemmän sekä yleisperusteluissa että yksittäisten säännösten kohdalla. Jatkovalmistelussa olisi myös varmistettava, että yleislain muutoksista johtuvat muutostarpeet erityislainsäädäntöön tulisivat selvitettyiksi samassa yhteydessä. Korkeimman hallinto-oikeuden asiakirjajulkisuutta koskevasta oikeuskäytännöstä ilmenee, että viranomaisten toiminnan julkisuutta koskevan yleislain suhde erityislainsäädäntöön on monesti osoittautunut ongelmalliseksi. Myös *Kotkan kaupunki* kiinnittää huomiota siihen, että salassapitoperusteiden tarkastelussa tulisi huomioida myös erityislaeista ilmenevä salassapitosäätely. *Kotkan kaupunki* ehdottaa, että salassapitoperusteet voisi eritellä hallinnonaloittain julkisuuslakiin ja poikkeukset voitaisiin eritellä erityislakeihin. Lisäksi ristiriidat salassapitoaikojen osalta julkisuuslaissa ja erityislaeissa pitäisi korjata. *Kotkan kaupunki*, *Lohjan kaupunki* ja *Kolarin kunta* toteavat lausunnoissaan, että salassapitoperusteet tulisi selvyiden vuoksi määritellä mahdollisimman pitkälti yleislaissa.

### 2.11.5 Muita huomioita

*Rovaniemen kaupunki* nostaa lisäksi esiin julkisten tietojen kasaumavaikutuksen, julkisomisteisten osakkuus- ja tytäryhtiöiden talouteen liittyvät kilpailutoimintaan vaikuttavat tiedot sekä asiakasrekisterit. Julkisuuslaki ei tällä hetkellä huomioi julkisten tietojen kasaumavaikutusta, jolloin julkisia tietoja yhdistelemällä on mahdollista saada selville esimerkiksi kriittistä infrastruktuuria koskevia tietoja ja kilpailuoikeudellisesti arkaluonteisia tietoja. *Raision kaupunki* ja *Hyvinkään kaupunki* myös katsovat, että nykyinen julkisuuslaki lähestyy salassapidon tarvetta yksittäisen tiedon lähtökohdista. Uudet tietotekniset ratkaisut helpottavat yhä suurempien tietoineistojen yhdistelyä muun tiedon kanssa. Siten kaupungit katsovat, että 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.

*Vantaan ja Keravan hyvinvointialue* toteaa lausunnossaan, että julkisuuden mahdollisen lisäämisen vastapainona myös viranomaisen asiakirjojen väärinkäyttöä tulee ennaltaehkäistä. *Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy* korostaa, että liikenne- ja sijaintitiedon kasaumat saattavat aiheuttaa sellaisia turvallisuusuuhkia, jotka olisi otettava

huomioon julkisuuslain soveltamisalaa koskevassa työssä. Liikenteen tilannekuvan muodostamisessa käytetään hyödyksi erilaista teknisten järjestelmien tuottamaa dataa sekä reaaliaikaista kamerakuva ja puheviestintää, joka sisältää myös henkilötietoja. Siten julkisuusperiaatteen laajentaminen aiheuttaa myös haasteita yksityisyyden suojalle.

*Satakunnan hyvinvointialue* toteaa, että hyvinvointialueella on hallussaan merkittävä määrä asiakastietoa, joka on sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annetun lain (703/2023) nojalla pysyvästi salassa pidettävää, joten esityksellä ei tässä suhteessa liene suoranaisia vaikutuksia asiakas- tai potilasturvallisuuteen. *Satakunnan hyvinvointialue* katsoo sen sijaan, että myös muuta kuin valmiuslaissa tarkoitettuihin poikkeusoloihin varautumista, eli ns. normaalia viranomaisen valmiussuunnittelua koskevat tiedot voitaisiin salata. Lisäksi *Satakunnan hyvinvointialue* katsoo, että poliisiviranomaiselle kuuluvan yleisen turvallisuuden ja järjestyksen sekä rikosten ehkäisemisen tehtävän ja asiakastiedon suojan ja salassapidon kannalta olevan perusteltua, että salassa pidettävän asiakastiedon ja poliisin laajan tiedonsaantioikeuden välinen suhde nykyistä selvemmin ratkaistaisiin lainsäädännössä. Muiden kuin em. lain nojalla salassa pidettävien henkilötietojen osalta *Satakunnan hyvinvointialue* näkee tietyissä määrin ongelmallisena mietinnössä ilmenevän tasapainottelun siitä, milloin henkilötieto pitää ja millä edellytyksillä se voidaan luovuttaa turvallisuusnäkökohdat, perustuslain 10 § ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuojasetus), jäljempänä *tietosuojasetus*, huomioon ottaen.

*Tasavallan presidentin kanslia* nostaa lausunnossaan esiin valtionjohdon henkilöturvallisuuden varmistamisen. *Rajavartiolaitoksen esikunta* toteaa, että viime aikoina turvallisuusympäristö on muuttunut merkittävästi. Tämä asettaa varsinkin turvallisuusviranomaisille henkilökohtaisia ja organisatorisia haasteita henkilötietojen ja esimerkiksi osoitetietojen julkisuudelle. Avainhenkilöstön osoitetietojen pitäisi Rajavartiolaitoksen esikunnan näkemyksen mukaan olla lähtökohtaisesti aina salassa pidettäviä. Näin priorisoitaisiin myös kyseisten virkamiesten ja heidän perheidensä turvallisuutta. Nykyinen julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 31 kohta on ongelmallinen ja jättää laajalti harkintavaltaa viranomaiselle, jolle pyyntö esitetään. Säännös ei myöskään huomioi sellaisia tilanteita, joissa virkamies tai virkamiesjoukko eivät tiedä olevansa esimerkiksi vieraan vallan uhan kohteena kyber- tai reaali maailmassa. *Rajavartiolaitoksen esikunta* esittää laajemminkin voisivatko kaikkien virkamiesten osoitetiedot olla lähtökohtaisesti salassa pidettäviä.

*Sitra* tuo esille voimassa olevan julkisuuslain haasteet esimerkiksi henkilötunnuksen osalta. Henkilötunnus ei ole julkisuuslain mukaan salassa pidettävää tietoa ja sen päätyminen julkisuuteen voi olla omiaan aiheuttamaan vahinkoa. Yhteiskunnan digitalisoituminen on helpottanut väärinkäytösten mahdollisuutta ja henkilötunnuksen julkisuus on yksi riskitekijä. *Sitra* esittää harkittavaksi, että henkilötunnus säädettäisiin julkisuuslaissa salassa pidettäväksi.

*Savonia-ammattikorkeakoulu Oy ja Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene ry* kiinnittävät soveltamisalan laajentamisen yhteydessä huomiota siihen, että digitalisoituvassa toimintaympäristössä mahdollisuudet tietoturva- ja tietosuojaloukkauksiin ovat lisääntyneet ja väärinkäyttömahdollisuudet kasvaneet. Ammattikorkeakouluissa on muun muassa merkittäviä määriä opiskelijoiden ja työntekijöiden henkilötietoja sisältäviä osin myös julkisia asiakirjoja. Ehdotetun lakimuutoksen mukaan esimerkiksi yksityishenkilö voi edelleen yksityiskäyttöä varten pyytää ja saada tiedon toisen henkilön julkisesta asiakirjasta. Mietinnössä ei ole otettu huomioon sosiaalisen median käyttöön liittyvää kehitystä, joka on tapahtunut julkisuuslain säätämisen jälkeen.

## 2.12 Eräitä erityiskysymyksiä

### 2.12.1 Virkavastuu

Ehdotetun 5 pykälän 2 momentissa säädettäisiin rikosoikeudellisesta virkavastuusta. Mietinnössä vaatimuksen rikosoikeudellisesta virkavastuusta todetaan perustuvan perustuslakivaliokunnan vakiintuneeseen käytäntöön annettaessa julkinen hallintotehtävä muun kuin viranomaisen tehtäväksi

*Oikeuskanslerinviraston lausunnossa* korostetaan, että virkavastuulla julkisuuslakia soveltavien näkökulma on otettava huomioon. *Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian lausunnossa todetaan*, että asian jatkovalmistelussa olisi aiheellista tarkemmin arvioida sitä, että ehdotettava lain soveltamisalan laajentaminen on määriteltävä riittävän tarkoin ja täsmällisesti myös rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen valossa, sillä julkisuuslain soveltamisessa on kysymys tehtävästä, jota koskee virkavastuu. Samoin muun muassa *Kainuun hyvinvointialue, Helsingin kaupunki, Vantaan kaupunki, Suomen Kuntaliitto ja Senaatti-kiinteistöt* painottavat, että julkisen hallintotehtävän käsitettä ei voi jättää tulkinnanvaraiseksi, koska velvoitteiden laiminlyömisestä seuraisi rikosoikeudellinen vastuu.

*Professori, dosentti Tomi Voutilainen ja yliopistonlehtori, dosentti Matti Muukkonen* pitävät virkavastuusäntelyä jossain määrin ongelmallisena. Esitetty luo ikään kuin uuden kategorian rikoslain (39/1889) 40 luvun 11 §:ssä säädetyn vastuun piiriin kuuluvista henkilöistä. Perustellumpaa voisi olla kehittää rikoslain määritelmäsäännöksiä. Ehdotuksessa epäselväksi jää erityisesti se, miten ja missä laajuudessa ehdotuksen 5 §:n 1 momentin tarkoittamissa yhteisöissä tai yksityisissä velvollisuus hoitaa jotain tiettyä julkisuuslain täytäntöönpanoon liittyvää tehtävää oikeastaan kanavoidaan ei-virkasuhteiselle henkilölle. Mikäli kanavointiketju ei ole pitävä, ei henkilöä voida tuomita virkarikoksesta. Lisäksi epäselväksi jää se, mikä on nyt ehdotettavan säntelyn suhde rikoslaisissa tarkoitettua julkista valtaa käyttävää henkilöä koskevaan säntelyyn. Huomionarvoista on myös todeta, että rikoslain tältä osin keskeisissä säännöksissä viitataan virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin ja määräyksiin.

*Valtioneuvoston kanslia* esittää pohdittavaksi, olisiko 1 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa yhteisösakon käyttäminen mahdollinen ja perustellumpi toimenpide kuin yrityksen yksittäisen, työsuhteessa olevan työntekijän saattaminen virkavastuuseen tilanteessa, jossa julkisuuslain soveltamista lukuun ottamatta työtehtäviä ei miltään osin hoideta virkavastuulla. Työsuhteeseen ei muutoin liity virkavastuuseen liittyviä piirteitä, kuten mahdollisuutta eriävän mielipiteen jättämiseen. Myös *Solidium Oy* pitää arveluttavana ehdotettua henkilökohtaista rikosoikeudellista virkavastuuta tilanteessa, jossa tavallisessa työsuhteessa oleva työntekijä tekee päätöksen julkisuuslain soveltumisesta ja toteaa, että sanktiona yhteisösakko olisi oikeudenmukaisempi.

*Veikkaus Oy:n* näkemyksen mukaan virkavastuun laajentaminen yrityksen henkilöstöön julkisuuslaissa tarkoitettujen tehtävien hoitamisessa on ongelmallista ja soveltuisi huonosti työsopimus pohjaisiin työsuhteisiin. *Kustos ry*, *Tuomi Logistiikka Oy* ja *Monetra Oy* kokevat virkavastuun ulottamisen yksityisoikeudellisiin osakeyhtiöihin ongelmalliseksi. Ongelmana nähdään muun muassa se, että yhtiöille, yhtiöissä työskenteleville ja kansalaisille jää epäselväksi, millä perusteilla ja milloin yhtiöissä työskentelevät henkilöt toimivat virkavastuulla. Työsuhteisten työntekijöiden rikosoikeudellinen virkavastuu jää esityksessä epäselväksi ja arvaamattomaksi. Virkavastuuta ja julkisen hallintotehtävän hoitamista koskevat ehdotukset voivat johtaa huomattaviin ja täysin ennalta valmistautumattomiin työ-, työehto- ja vakuutus oikeudellisiin seurauksiin. *Monetra Oy* muun muassa pohtii lausunnossaan, muuttuvatko työsuhteet tältä osin virkasuhteiksi, ja mitä työehtoja koskevia seurannaisvaikutuksia tällä on. Lisäksi *Kustos ry* huomauttaa, että lahjuksen vastaanottamisesta on erikseen säädetty myös ei-virkavastuulla toimivien osalta.

*Maatalousyrittäjien eläkelaitos (Mela)* toteaa, että lain esitöistä tulisi ilmetä selvästi säännöksen soveltamisen tulkintaan vaikuttavat seikat ja perusteet sääntelyyn liittyvän virkavastuun vuoksi. *Energiakaupungit ry* toteaa, että virkavastuu tulisi jatkossa koskemaan todennäköisesti myös Energiakaupunkien kuntaomisteisissa jäsenyhtiöissä toimivia työntekijöitä ja johtoon kuuluvia henkilöitä, jotka tehtävissään soveltavat julkisuuslakia. Tästäkin näkökulmasta soveltamisalasäännökset ja toimivaltakysymykset jäävät epäselviksi. *Suomen Kiertovoima ry KIVO* toteaa lausunnoissaan, että jätelainsäädäntö ja sen esityöt ei riittävän selkeällä tavalla rajaa julkisen hallintotehtävän ulottuvuutta jäteyhtiöissä. Tämä on äärimmäisen tärkeää ottaen huomioon tietopyyntöihin liittyvien asioiden käsittelyn tekeminen virkavastuulla ja rikosoikeudellinen laillisuusperiaate. *SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry* pitää rikosoikeudellisen virkavastuun laajentamista muuhun kuin julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kyseenalaisena. Rikosoikeudellisen virkavastuun ulottaminen yksityisoikeudelliseen toimijaan työsuhteessa olevaan henkilöön, joka ei lähtökohtaisesti hoida julkisia tehtäviä, on merkittävä kysymys sekä yksilön kannalta että järjestelmätasoisesti, jota *SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry:n* mielestä on syytä arvioida perusteellisemmin. *Työllisyysrahasto* toteaa, että virkavastuusäntely laajenisi rahaston henkilöstön osalta ja tämänkin vuoksi toimeenpanijalle tulisi olla erityisen selvää, mitkä asiakirjat ovat julkisuuslain soveltamisalassa ja mitkä eivät. *Helsingin kaupunki* nostaa esiin huolen, että julkisyhteisöillä ja niiden määräysvallassa olevilla yhteisöillä ei ole välttämättä edes tietoa rikosoikeudellista virkavastuuta koskevista säännöksistä.

Kunnallisten elinkeino- ja kehitysyhtiöiden näkökulmasta lausuneiden *Suomen Elinkeino- ja Kehitysyhtiöt SEKES ry:n*, *Lieksan Kehitys Oy LieKen*, *Navitas Kehitys Oy:n*, *Mikkelin kehitysyhtiö Miksei Oy:n*, *Priztech Oy:n*, *Ab Kristinestads näringslivscentral – Kristiinankaupungin elinkeinokeskus Oy:n* ja *Kristiinankaupungin* lausunnoissa todetaan, että virkavastuun ulottuminen vahingonkorvausuhkineen hallituksen jäseniin tuntunee yksityisen sektorin edustajista erityisen oudolta ja muodostaa helposti ehdottomaan esteen osallistua yhtiöiden hallitukseen eli vaikeuttaa rekrytointia. *Eläkevakuutusosakeyhtiö Veritas* katsoo, että julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen johtaisi samalla todennäköisesti myös työeläkevakuutusyhtiöiden työntekijöiden virkavastuun tarpeettomaan laajenemiseen. Rikosoikeudellisen virkavastuun epäselvän laajuuden johdosta työeläkevakuutusyhtiöiden voisi siten olla vaikeampi palkata henkilökuntaa, kuten esimerkiksi päteviä sijoitusalan ammattilaisia. Virkavastuun epäselvän laajuuden vuoksi myös muu toiminta kuin eläkepäästösten tekemiseen liittyvä toiminta voisi tulla hallinnollisesti huomattavasti raskaammaksi ja varovaisemmaksi, mitä ei voida pitää työeläkejärjestelmän tarkoituksen mukaisena. Myös *Finnpilot Pilatage Oy* kiinnittää huomiota julkisesti omistettujen yhteisöjen vetovoiman vähenemiseen työnantajina muun muassa virkavastuun vuoksi.

*Senaatti-kiinteistöt* kiinnittää huomiota myös siihen, että koherenssin kokonaisuuden saavuttamiseksi asiassa on myös välttämätöntä ottaa huomioon samaan aikaan lausunnoilla oleva selvitys virkarikossäännösten uudistamisesta, jonka ehdotusten mukaisesti toimija voisi joutua rikosoikeudelliseen virkavastuuseen julkisen hallintotehtävän hoitamisen seurauksena sellaisesta toiminnasta, jota lainsäätäjät ei tosiasiallisesti olisi tarkkarajaisesti määritellyt.

*Finanssiala ry* ja *Satakunnan hyvinvointialue* ovat huolissaan muun ohella virkavastuun ulottamisesta ulkomaisten yhtiöiden henkilöstöön julkisuuslailla. *Leijona Catering Oy* on huolissaan siitä, että lain soveltamisalaan tulevien yhteisöjen oikeus-suojaa ei ylipäänsä ole riittävästi huomioitu.

## 2.12.2 Julkisuuslain soveltaminen julkisena hallintotehtävänä ja muut hallinnon yleislait

Mietinnössä omaksutun lähtökohdan mukaan julkisuuslain soveltaminen olisi samalla julkinen hallintotehtävä, ja siten lain soveltamisessa sovellettavaksi tulisivat myös muut hallinnon yleislait, kuten oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettu laki (808/2019), kielilaki, saamen kielilaki (1086/2003), tiedonhallintalaki ja sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annettu laki (13/2003). *Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian* lausunnossa ei pidetä täysin vakuuttavana sitä, soveltuisiko tietyn lain soveltaminen julkiseksi hallintotehtäväksi PL 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla. *Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian* lausunnossa katsotaan, että julkisuuslain soveltamisesta ei automaattisesti seuraa hallinnon yleislakien soveltaminen, joten ehdotuksessa tarkoitetun ajatusrakennelman tulisi ilmetä laista eikä pelkästään perusteluista. Samalla tulisi arvioida muutoksen mahdollisia muita seurauksia hallinnon yleislakien soveltamisessa. Yhtenä arvioitavana esimerkkinä lausunnossa nostetaan esille kielilaki. Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että oikeusasiamies voi valvoa kielilain 24 §:n noudattamista vain sellaisissa säännöksen tarkoittamissa palvelua tuottavissa yhtiöissä, joiden palvelu voidaan määritellä julkiseksi tehtäväksi. Mietinnössä ehdotetun ajattelutavan mukaan kielilain 24 §:n soveltaminen pykälän tarkoittamissa tilanteissa voitaisiin katsoa julkiseksi hallintotehtäväksi, jolloin sen noudattamisen valvonta kuuluisikin oikeusasiamiehen toimivaltaan riippumatta siitä, voiko yhtiön muutoin katsoa hoitavan julkista tehtävää. Ehdotetun soveltamisalan laajentamisen myötä olisi mahdollista, että yksityisoikeudellisen toimijan toiminnasta ainoastaan julkisuuslain soveltamisessa olisi kysymys julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, ja siten toiminnasta, johon myös muut hallinnon yleislait tulevat sovellettaviksi ja jota koskee virkavastuu.

*SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry:n* mukaan se, että julkisuuslain soveltaminen itsessään määriteltäisiin julkiseksi hallintotehtäväksi, antaa kehäpäätelmällisen vaikutelman ja on omiaan pikemminkin hämmentämään kuin selkeyttämään julkisen hallintotehtävän käsitelmäärittelyä.

*Korkein hallinto-oikeus* katsoo, että julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen tuo lain soveltamisalan piiriin uusia toimijoita, jotka tekisivät julkisuuslain mukaisia hallintopäätöksiä eli tältä osin ne hoitaisivat julkista hallintotehtävää. Tällöin myös hallinnon yleislait tulisivat vastaavasti sovellettavaksi niiden toimintaan.

*Valtioneuvoston kanslia* pitää tulkintaa yleislakien soveltamisvelvollisuuden muodostumisesta erikoisena. *Senaatti-kiinteistöt* toteaa, että julkisen hallintotehtävän hoitamiseksi voitaisiin katsoa suoraan julkisuuslain soveltamiseen liittyvä yhtiön päätöksenteko, mutta ei kategorisesti kaikkea yhtiön sellaista toimintaa, johon jatkossa sovellettaisiin julkisuuslakia. Julkisen hallintotehtävän hoitamisesta seuraava velvoite soveltaa myös muita hallinnon yleislakeja korostaa tarvetta vain julkisuuslain nojalla tehtävään päätöksentekoon sidotulle tarkkarajaiselle määrittelylle. Julkisuuslain soveltamisalaan kuulumisen seurauksena määräysvalta-yhtiölle oltaisiin antamassa julkisuuslailla uusi julkinen hallintotehtävä, jonka sisältöä ei mietintöön sisältyvässä lakiluonnoksessa ole kuitenkaan selvästi ja tarkkarajaisesti määritelty. *Valtioneuvoston kanslia* ja *Senaatti-kiinteistöt* toteavat, että kysymystä muiden hallinnon yleislakien soveltamisesta vaikutuksineen tulisi vielä tarkastella. *Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue* toteaa, että julkisuuslaki toimii kokonaisuutena yhdessä muiden hallinnon yleislakien kanssa ja niiden soveltamisalan muutoksia tulisi arvioida kokonaisuutena.

*Finanssiala ry* kritisoi tulkintaa ja pitää sitä esimerkkinä julkisen hallintotehtävän käsitteen epämääräisyydestä. *Finanssiala ry:n* mukaan näyttää siltä, että yksityistä liiketoimintaa aletaan yhä enenevässä määrin tulkita joiltain osin julkisen hallintotehtävän hoitamiseksi.

*Juristiliiton* mukaan, jos ehdotettu soveltamisalan laajennus tehdään, tulisi harkita myös hallintolain soveltamisalan laajentamista, jotta hallintolain mukaiset hyvän hallinnon periaatteet soveltuisivat ehdotettuihin taloudellista toimintaa harjoittaviin toimijoihin. *Juristiliitto* toteaa, että tämä ei kuitenkaan lähtökohtaisesti tunnu perustellulta hallintolain ja -asioiden systematiikan kannalta.

Mietinnössä todetaan, että julkisuuslain soveltamisalan laajentumisesta aiheutuva hallinnollinen taakka liittyy osin muiden hallinnon yleislakien soveltamiseen. Tähän viitataan useissa lausunnoissa tuoden ilmi, että hallinnon yleislakien soveltaminen lisäisi todennäköisesti merkittävästi julkisessa määräysvallassa olevien

yhteisöjen hallinnollista ja taloudellista taakkaa. Lain jatkovalmistelussa olisi siksi tärkeää selvittää hallinnon yleislakien soveltamisesta aiheutuvia vaikutuksia. Se, että julkisuuslakiin liittyvien tehtävien hoitamisen ehdotetaan myös olevan julkisen hallintotehtävän hoitamista, aiheuttaa lisähaasteita yrityksille. Hallinnon yleislakien soveltaminen on yksityisoikeudellisille yhteisöille vierasta, mistä seuraa muun ohella koulutustarpeita. Tämän suuntaisia huomioita ovat esittäneet lausunnoissaan ainakin *ympäristöministeriö, valtiovarainministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, korkein hallinto-oikeus, Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue, Keski-Pohjanmaan hyvinvointialue, Tuomi Logistiikka Oy, Suomen Kuntaliitto, Energiakaupungit ry, Keskuskauppakamari, Säätöt ja rahastot ry, Kustos ry, Lahden kaupunki, Yleisradio Oy, Posti Group Oyj ja Senaatti-kiinteistöt.*

### 2.12.3 Tiedonhallintalaki ja arkistolaki

Useissa lausunnoissa yleisesti todetaan, kuten työryhmän mietinnössä, että julkisuuslain ajantasaistamisen jatkovalmistelussa on huomioitava julkisuuslain muutosten vaikutukset tiedonhallintalain ja arkistolain soveltamisalaan. Lausunnoissa tunnistetaan tiedonhallintalain ja arkistolain suora yhteys julkisuuslakiin, ja niiden keskeinen rooli tiedonhallinnan ja julkisuusperiaatteen toteuttamisen kannalta. Tiedonhallintalakiin ja/tai arkistolakiin liittyviä erityisiä huomioita ovat esittäneet *Rovaniemen kaupunki, sisäministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, valtiovarainministeriö, Lappeenrannan kaupunki, Helsingin kaupunki, Tampereen kaupunki, Seija Saari, Tampereen kaupunki, Rovaniemen kaupunki, Lappeenrannan kaupunki, SASKY koulutuskuntayhtymä, Riku Neuvonen, Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue, Pirkanmaan hyvinvointialue, CSC-Tieteen tietotekniikan keskus Oy, Finanssiala ry, Pohjola Vakuutus Oy, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry, Säätöt ja rahastot ry, Tiedon- ja arkistohallinnan ammattiyhdistys ry, Energiakaupungit ry, Pirkanmaan Jätehuolto Oy, Yleisradio Oy, Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy, korkein hallinto-oikeus, Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT, Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy ja Kustos ry. Lisäksi Kustos ry:n lausuntoon yhtyvät *Istekki Oy, Kuntien Tiera Oy, Oulun Tuotanto-keittiö Oy, Mestar Kuopio Oy, HPK Palvelut Oy, Monetra Oy, LapIT Oy, Rautavaaran kunta, Savon ICT-palvelut Oy, Servica Oy, 2M-IT Oy, UNA Oy ja Siun työterveys Oy.**

Lausunnoissa katsotaan, että tiedonhallintalain velvoitteiden ulottuminen soveltamisalan piiriin tuleviin toimijoihin ja velvoitteiden taloudelliset vaikutukset jäävät epäselviksi. Siten, kuten mietinnössä todetaan, julkisuuslakiin ehdotettujen muutosten vaikutusta tiedonhallintalakiin ja sen soveltamisalan laajentamiseen tulee arvioida vielä jatkovalmistelussa.

Tiedonhallintalain soveltamisen osalta *Energiakaupungit ry* katsoo, että tiedonhallintalaki tulisi soveltamisalan laajentamisen myötä lähtökohtaisesti sovellettavaksi, mutta jää epäselväksi, onko tiedonhallintalain soveltamisalaa tarkoitus joltakin osin muuttaa. Tältä osin sidosyksiköitä edustava *Kustos ry*, *Istekki Oy*, *Kuntien Tiera Oy*, *Oulun Tuotantokeittiö Oy*, *Mestar Kuopio Oy*, *HPK Palvelut Oy*, *Monetra Oy*, *LapIT Oy*, *Rautavaaran kunta*, *Savon ICT-palvelut Oy*, *Servica Oy*, *2M-IT Oy*, *UNA Oy* ja *Siuntio työterveys Oy* pitävät epäselvänä, velvoittaisiko niitä julkisuuslain soveltamisalan laajentamisen myötä myös tiedonhallintalaki. *Rovaniemen kaupunki* ei näe tarkoituksenmukaisena, että tiedonhallinta- ja arkistolainsäädännön velvoitteet eivät tulisi sovellettavaksi ainakin keskeisiltä osin julkisuuslain soveltamisalaan tuleviin uusiin toimijoihin. *Helsingin kaupunki* ja *Seija Saari* toteavat, että on epäselvää, katsotaanko julkisyhteisön määräysvallassa olevat yhteisöt ja säätiöt omiksi tiedonhallintayksiköikseen. Jos ne katsotaan omiksi tiedonhallintayksiköikseen, tulisi muun muassa tiedonhallintalain 4 §:ään tehdä muutoksia.

*Valtiovarainministeriö* katsoo, että tiedonhallintalain soveltamisala olisi yhdenmukaistettava julkisuuslain soveltamisalan kanssa siten, että soveltamisalan laajentamisen seurauksena julkisuuslain soveltamisalaan jatkossa kuuluvat toimijat tulee tarvittavilta osin säätää kuuluvaksi myös tiedonhallintalain soveltamisalaan. Muutokset tiedonhallintalakiin tulisi tehdä samassa yhteydessä julkisuuslain muutoksen kanssa. *SASKY koulutuskuntayhtymä* puolestaan katsoo, että julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen julkiseen hallintotehtävään yhtenäistää julkisuuslain ja tiedonhallintalain soveltamisalat. *CSC – Tieteen tietotekniikan keskus Oy* puolestaan toteaa, että julkisuuslain yhteys tiedonhallintalakiin tulee arvioida, koska tiedonhallinta- ja julkisuuslaeilla on osin erilaiset soveltamisalat. Soveltamisalan laajentamista vastustavat *Finanssiala ry*, *Pohjola Vakuutus Oy* ja *Vakuutuskeskus* katsovat, että tiedonhallintalaissa eräiden säännösten soveltaminen yksityisiin toimijoihin on perustellusti rajattu julkisen vallan käyttöön.

*Lappeenrannan kaupunki* vastaavasti katsoo, että mahdolliset muutokset ja muut tarpeet ei vain tiedonhallintalakiin vaan myös arkistolakiin tulisi valmistella samassa yhteydessä julkisuuslain uudistamisen kanssa, jotta asiakirjajulkisuutta ja tiedonhallintaa koskeva keskeinen lainsäädäntö olisi toimiva kokonaisuus. *Tiedon- ja arkistohallinnan ammattiyhdistys ry* toteaa, että julkisuuslain rinnalla kulkevat keskeisesti tiedonhallintalaki ja arkistolaki, joiden tulee olla keskenään linjassa. Arkistolain osalta *Kansallisarkisto*, *Tampereen kaupunki* ja *Pirkanmaan Jätehuolto Oy* toteavat, että arkistolain soveltamisala kytkeytyy sen sanamuodon mukaisesti julkisuuslain soveltamiseen. Julkisuuslain soveltamisalan laajentamisen kautta arkistolaki tulee siten sovellettavaksi huomattavasti aikaisempaa laajemmassa toimijajoukossa, kuten myös *Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT* toteaa. *Tampereen kaupunki* ja *Pirkanmaan Jätehuolto Oy* huomauttavat, että arkistolaki on uudistumassa, minkä

vuoksi julkisuuslain ja arkistolain uudistusten kokonaisvaikutusten arvioimiseksi olisi tarpeellista olla tiedossa myös uudistuvan arkistolain sisältö. *Kansallisarkisto* katsoo, että arkistointilain uudistuksessa arkistointilain soveltamisalaa on tarkoitus laventaa tämän ehdotuksen mukaisesti. *Kansallisarkisto* nostaa myös esiin, että käytännössä on ollut usein hankalaa rajata, milloin yksityisen toimijan toiminta ja siinä kertyneet asiakirjat ovat arkistolain soveltamisalan piirissä. *Kansallisarkisto* kannattaa julkisuuslain soveltamisalan laajentamista julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan, sillä katsoo muutoksella olevan selkeyttävä ja avoimuutta lisäävä vaikutus. Soveltamisalan laajentaminen kuitenkin todennäköisesti vaikuttaa Kansallisarkiston toimintaan lisäten jossain määrin arkistoinnin ohjaustarvetta ja arkistoitavien tietoaineistojen vastaanottoa. *Rovaniemen kaupunki* nostaa myös esille, että julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen tarkoittaa lisäresurssien tarvetta Kansallisarkistolle, mutta myös tiedonhallintalautakunnalle, koska näiden on jatkossa pystyttävä antamaan ohjausta suurelle määrälle uusia toimijoita tiedonhallinnasta ja arkistoinnista.

*Lappeenrannan kaupungin* ja *professori Riku Neuvosen* mukaan olisi huomioitava, että viranomaisissa tiedonhallintaa ja asiakirjajulkisuuden toteutumista toteutetaan pitkälti tiedonhallintalain mukaisella asiarekisterillä, asiakirjajulkisuuskuvauksella ja muilla lainsäädännöstä tulevilla velvoitteilla, jotka koskettavat nimenomaisesti viranomaisia. Yrityksissä ja muissa organisaatioissa arkistointi ja tiedonhallinta perustuvat eri intresseille ilman samanlaista normatiivista pohjaa. Olisi arvioitava, miten yhtiöt ja yhteisöt pystyvät toteuttamaan julkisuusperiaatetta, kun lainsäädäntö ei velvoita näitä toimijoita tiedonhallinnan osalta kuten viranomaisia. Useissa lausunnoissa nostetaankin esiin, että saati julkisuuslain myös tiedonhallintalain vaatimusten täyttäminen vaatisi järjestelmä- ja toimintamallimuutoksia, sillä yksityisoikeudellisten yhtiöiden toimintamallit ja prosessit eivät ole vastaavia kuin kunnilla ja muilla viranomaisilla. Lisäksi laajentaminen vaikuttaa tiedonhallintayksikön vastuusiin, tiedonhallintalaissa määritellyn tietovarannon muodostumiseen ja tietoturvasuustoimenpidevaatimusten toteuttamiseen. Tämä voi edellyttää laajoja muutoksia yrityksen käytössä oleviin tietojärjestelmiin, mahdollisesti uusien järjestelmien käyttöönottoa ja osaamisen hankkimista. Siten julkisuuslain soveltamisen ohella tiedonhallintalain ja arkistolain soveltamisesta koituu hallinnollista ja taloudellista taakkaa, joka tulee arvioida jatkovalmistelussa. Tämän suuntaisia huomioita ovat esittäneet *Energiakaupungit ry*, *SASKY koulutuskuntayhtymä*, *Tampereen kaupunki*, *Pirkanmaan Jätehuolto Oy*, *Pirkanmaan hyvinvointialue* ja *Yleisradio Oy*, *Kustos ry*, *Istekki Oy*, *Kuntien Tiera Oy*, *Oulun Tuotantokeittiö Oy*, *Mestar Kuopio Oy*, *HPK Palvelut Oy*, *Monetra Oy*, *LapIT Oy*, *Rautavaaran kunta*, *Savon ICT-palvelut Oy*, *Servica Oy*, *2M-IT Oy*, *UNA Oy* ja *Siun työterveys Oy*. Lisäksi *Tiedon- ja arkistohallinnan ammattiyhdistys ry* toteaa, että julkisuuslain, tiedonhallintalain ja arkistolain soveltamiseen tarvitaan osaavia ammattilaisia.

*Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy* kertoo, että yhtiö on rakentanut tiedonhallintansa ja tietoturvallisuutensa osakeyhtiömuotoista toimintaansa vastaavaksi ja niin, että se täyttää lähitulevaisuudessa ISO27001 sertifikaatin vaatimukset. Julkisyhteisöille tarkoitettua ja niiden toimintaa tukeva tiedonhallintalaki ei istu osakeyhtiölle. Mikäli sen noudattaminen tulisi pakolliseksi tarkoittaisi se VTT:n tiedonhallinnan uudelleenrakentamista, mikä olisi erittäin työläs, kallis ja aikaa vievä muutos.

Turvallisuusnäkökulmasta *Rovaniemen kaupunki* pitäisi erikoisena, jos tiedonhallintalain tietoturvallisuussäännökset eivät tulisi sovellettaviksi uusiin toimijoihin, joilla todennäköisesti jatkossa olisi hallussaan lain mukaan salassa pidettäviä tietoja. *Valtiovarainministeriö* katsoo, että on selvitettävä tiedonhallintalaissa säädetyn turvaluokitellun aineiston lainmukaisen käsittelyn edellytykset lain soveltamisalan piiriin tulevista toimijoista. *Opetus- ja kulttuuriministeriö* katsoo, että tiedonhallintalain 18 § tulisi saattaa vastaamaan julkisuuslain soveltamisalan laajentamista. *Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy* nostaa esille epäselvyyden koskien tiedonhallintalaista johtuvia tehtäviä ja vastuita tietojärjestelmien tieto- ja kyberturvallisuudesta, ja toivoo näitä selvennettävän.

### 3 Eräitä huomioita turvallisuusvaikutuksista

Lausuntopyynnössä pyydettiin erikseen arvioimaan sitä, olisiko muilla kuin lain soveltamisalaa laajentavilla ehdotuksilla organisaation näkökulmasta turvallisuusvaikutuksia ja minkälaisia nämä vaikutukset olisivat. Tältä osin lausuntopalautteessa nostettiin esiin joitakin kysymyksiä, joihin arvioitiin erityisesti liittyvän turvallisuusvaikutuksia. Yleisesti lausuntopalautteessa nousi esiin tarve ottaa huomioon muutunut turvallisuustilanne.

Tietosuojavaltuutetun ja erityisesti työeläke- ja vakuutusalan lausunnoissa korostettiin julkisuuslain soveltamisalaan kuuluvien organisaatioiden työntekijöiden henkilötietojen suojaa ja nostettiin esiin mahdollisesti lisääntyvät henkilötietojen väärinkäytön mahdollisuudet. Mietinnön ehdotuksiin katsottiin liittyvän henkilötietoihin liittyviä turvallisuusvaikutuksia ja henkilötietojen suojalle aiheutuvien riskien mahdollisesti lisääntyvän.

Lausuntopalautteessa nostettiin esiin paikkatiedot ja tietojen avoimeen jakamiseen liittyvät riskit. Tietopyyntöjen käyttäminen hybrdivaikuttamiseen muun muassa hyödyntämällä tekoälyä nähtiin turvallisuusriskinä. Lausuntopalautteessa kiinnitettiin huomiota siihen, että tietopyynnöillä voidaan pyrkiä kuormittamaan ja häiritsemään viranomaisen toimintaa. Mahdollisuudella jatkossakin pyytää tietoja anonymisti tunnistettiin olevan turvallisuusvaikutuksia. Tietojen yhdistämisellä syntyviin kasaumavaikutuksiin liittyviä turvallisuusriskejä myös korostettiin.

Turvallisuuden kannalta myönteisiä vaikutuksia arvioitiin olevan erityisesti mahdollisuudella kieltäytyä kohtuuttoman tietopyynnön toteuttamisesta sekä salassa pidettävän tiedon luovuttamista yksittäistapauksessa joustavoittavalla säännöksellä. Salassapitoperusteiden päivittämistarpeiden arviointi nousi esiin myös vastauksissa tähän lausuntopyynnön kysymykseen. Esiin nostettiin erityisesti paikkatiedot, rakennusten turvallisuustiedot, tieto- ja viestintäjärjestelmien turvallisuusjärjestelyt ja valmiussuunnitelmat. Lausunnoissa pidettiin tärkeänä myös laajan harkintavallan jättämistä soveltajalle turvallisuusriskien tulkinnan osalta.

## 4 Lukukohtaiset huomiot

Lausuntopalautteessa on esitetty lukuisia yksityiskohtaisempia huomioita mietinnön lakiehdotuksen pykäliin ja säännöskohtaisiin perusteluihin. Näistä huomioista on tähän lausuntotiivistelmään koostettu tiiviisti sisällöllisesti keskeisimmät tai useissa lausunnoissa toistuneet huomiot yleisellä tasolla. Lausuntopalautteesta voi yleisesti todeta, että lausunnoissa on runsaasti eri toimijoiden erityispiirteitä esiin nostavia seikkoja, esimerkiksi yliopistojen tai tietäntyyppisen viranomaistoiminnan osalta. Lausuntotiivistelmään on jäljempänä pyritty koostamaan lähinnä sellaiset huomiot, jotka koskevat laajasti kaikkia erilaisia tehtäviä hoitavia julkisuuslain soveltajia, sekä asioita, joista palautteessa on esitetty erityisen paljon huomioita. Tiivistelmään on pääasiassa nostettu kriittisiä huomioita tai kehittämisehdotuksia. Palautteen runsauden takia tiivistelmä on tältä osin laadittu siten, että siitä ei ilmene nimenomaisesti palautteen esittäjää tai esittäjiä. Yleisesti palautteesta voidaan todeta, että täytäntöönpanon kannalta tärkeänä on pidetty lainsäädäntöön liittyvää koulutusta. Lausuntopalautteessa myös toivottiin, että perusteluista ilmeneisi selkeämmin miltä osin voimassa olevan oikeustilan on tarkoitettu muuttuvan.

### 4.1 1 Luku

Mietinnön ehdotuksen mukaan 1 luvussa olisi säännökset julkisuusperiaatteesta, lain tarkoituksesta, lain suhteesta muuhun lainsäädäntöön sekä lain organisatorisesta ja asiallisesta soveltamisalasta. Merkittävässä osassa lausuntopalautetta on esitetty huomioita mietinnön lakiehdotuksen 1 lukuun sisältyvistä säännöksistä, erityisesti viranomaisen asiakirjan määritelmää koskevasta 6 §:stä. Mietinnön lakiehdotuksen 1 lukuun sisältyy myös ehdotus lain soveltamisalan laajentamisesta. Tältä osin lausuntopalautteessa esiin nostettuja seikkoja on käsitelty tarkemmin edellä jaksossa 2.

Lausuntopalautteessa on esitetty suhteellisen vähän huomioita mietinnön lakiehdotuksen 1 ja 2 §:stä. Annetussa palautteessa julkisuusperiaatetta koskevan 1 §:n osalta ehdotettua sääntelyä pidettiin julkisuusperiaatteen näkökulmasta suppeana. Lausuntopalautteessa toivottiin laajempaa arviointia siitä, mitä julkisuusperiaate tarkoittaa nykyisessä viranomaistoiminnassa ja mitä tavoitteita sillä edistetään ja halutaan edistää demokraattisessa oikeusvaltiossa. Lain tarkoitukseen toivottiin

huomiota henkilötietojen suojaamisesta, jotta lain julkisuutta ja henkilötietojen suojaa tasapainottava pyrkimys ilmenisi laista selkeämmin. Lain tarkoitusta koskevan 2 §:n osalta palautteessa kiinnitettiin huomiota siihen, että viranomaisen toiminnan valvontaa koskeva lain tarkoitus jää pykälässä laajuudeltaan epäselväksi. Palautteessa esitettiin julkisuusperiaatteen ydintä koskevien lakiehdotuksen 2 §:ssä ilmenevien tarkoitusten liittämistä osaksi julkisuusperiaatetta ilmentävää lainkohtaa.

Huomioita 3 §:n säännöksestä, joka koskee suhdetta muuhun sääntelyyn, on palautteessa esitetty jonkin verran. Henkilötietojen julkaisemista yleisessä tietoverkossa koskevaa säännöstä katsottiin tarpeelliseksi vielä selkeyttää, erityisesti suhteessa mietinnön lakiehdotuksen 22 §:n tiedontuottamisvelvollisuudesta säädettäväksi ehdotettuun. Palautteessa kauttaaltaan toivottiin julkisuuslain ja tietosuojasääntelyn (ml. yksityisyyden suojasta työelämässä annettu laki) välisen suhteen selkeyttämistä ehdotettua paremmin. Lausuntopalautteessa on esitetty kauttaaltaan huomioita eri säännösten suhteesta erityislaeissa säädettyyn ja toivottu suhteiden selkeyttämistä julkisuuslaissa. Osassa lausuntoja nostetaan esiin julkisuuslain suhde oikeudenkäynteihin sovellettaviin julkisuuslakeihin ja tarve arvioida näitä kokonaisuutena. Lausuntopalautteessa esitettiin huomioita myös suhteesta arkistolakiin ja tiedonhallintalakiin ja tarpeesta terminologisesti yhtenäistää lakeja. Palautteessa pidettiin tärkeänä arvioida vielä muutostarpeet tiedonhallintalakiin perusteellisesti. Erityisesti nostettiin esiin tarve huomioida se, että kaikki julkisuuslain piirissä olevat viranomaiset eivät sovelle tiedonhallintalakia. Yleisiä huomioita esitettiin myös julkisuuslain sääntelyn suhteesta EU:n tiedon uudelleenkäyttöä koskevaan sääntelyyn ja toivottiin suhteen selkeyttämistä. Niin ikään suhdetta EU-sääntelyssä säädettyihin salassapitovelvoitteisiin toivottiin selkeytettäväksi. Lisäksi toivottiin muun EU:n datasääntelyn huomioimista julkisuuslain jatkovalmistelussa. Lausuntopalautteessa on ehdotettu säännöstä siitä, että lakia ei sovelleta eduskunnan valiokunnalle toimitettuun tai sille laadittuun asiakirjaan.

Lausuntopalautteessa on esitetty joitakin huomioita 4 §:ssä säädettäväksi ehdotetusta viranomaisen määritelmästä. Lausuntopalautteessa on katsottu, että viranomaisten erillisyyperiaate on johtanut siihen, että esimerkiksi kunnissa jokainen toimielin pitäisi ymmärtää toisistaan erillisiksi, vaikka tosiasiaa kyse on yhden julkisyhteisön toiminnasta. Lausuntopalautteessa esitetään arvioitavaksi, olisiko perusteltua siirtyä viranomaiskohtaisesta sääntelystä oikeushenkilökohtaisempaan malliin erityisesti paikallis- ja aluehallinnossa. Lisäksi lausuntopalautteessa katsotaan, että valtion ja kuntien viranomaisten osalta laissa tulisi täsmällisemmin määrittää sitä, mitä viranomaisilla tarkoitetaan. Lausuntopalautteessa on myös esitetty säätiöyliopistojen ja ammattikorkeakoulujen sisällyttämistä julkisuuslain viranomaisen määritelmään sen sijaan, että julkisuuslain soveltamisesta säädetään tältä osin

erityislaeissa. Lisäksi Eläketurvakeskusta ja Maatalousyrittäjien eläkelaitosta koskevan erityissäännöksen perusteltavuuteen kiinnitettiin huomiota, koska kyseisiä laitoksia ei palautteessa katsottu itsenäisiksi julkisoikeudellisiksi laitoksiksi.

Palautteessa kiinnitettiin huomiota lakiehdotuksen 4 §:n 7 kohdan sääntelyyn ja esitettiin sen arvioimista, onko kohdassa tarkoitettuja toimijoita syytä katsoa erillisiksi viranomaisiksi, vai ennemmin osaksi sitä viranomaista, jonka yhteydessä esimerkiksi työryhmä toimii. Lisäksi lausuntopalautteessa on joitakin yksittäisiä viranomaisia koskevia huomioita. Palautteessa on nostettu esiin esimerkiksi valtioneuvoston ministerivaliokuntien rooli ja sen kuvaaminen mietinnön säännöskohtaisissa perusteluissa, sillä perustelujen ei katsota vastaavan sitä, mikä on nykyinen käytäntö valiokuntien toiminnassa. Palautteessa on lisäksi toivottu selkeytystä erityisesti ilmaisuun ”muu julkisoikeudellinen toimielin” ja sen kattamiin toimijoihin. Eduskunnan osalta palautteessa on esitetty täsmennystä, jonka mukaan lakia ei sovelletaisi valtiopäivätoimintaan liittyvään eduskunnan kanslian asiakirjaan. Palautteessa on lisäksi nostettu esiin heijastusvaikutukset julkisuuslakiin, kun esimerkiksi valtion hallinnossa tehdään uudistuksia, joissa eri viranomaisten tehtäviä yhdistetään tai siirretään. Lausuntopalautteessa esitettiin myös huomioita viranomaisen sisäisen tarkastuksen roolin selkeämmästä huomioinnista julkisuuslaissa.

Mietinnön lakiehdotuksen 6 §:ssä on säädetty viranomaisen asiakirjan määritelmästä, joka keskeisesti määrittää julkisuuslain asiallista soveltamisalaa. Lausuntopalautteessa on esitetty useita huomioita viranomaisen asiakirjan määritelmään liittyen. Lausuntopalaute jakautuu sen suhteen, pidetäänkö viranomaisen asiakirjan määritelmään mietinnössä esitettäviä muutoksia riittävän selkeinä.

Keskeisin mietinnön ehdotus tältä osin liittyy 6 §:n 5 momenttiin, jossa säädetäisiin viranomaisen sisäisen työskentelyn asiakirjasta. Voimassa olevassa laissa sisäisen työskentelyn asiakirjojen määritelmä on ollut sidoksissa arkistosääntelyyn. Mietinnössä ehdotetaan tästä sidoksesta luopumista. Mietinnön ehdotuksen mukaan viranomaisen asiakirjana ei pidettäisi viranomaisissa työskentelevien sekä viranomaisten ja niiden toimeksiannosta toimivien yksityisten tai yhteisöjen välisiä neuvotteluja, yhteydenpitoa tai muuta viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laadittuja asiakirjoja, jos asiakirjan sisältämät tiedot eivät olisi merkityksellisiä tiedonhallintalain 21 §:n 1 momentin 2–5 kohdissa tarkoitettujen perusteiden kannalta. Lausuntopalautteessa pidettiin pääasiassa selkeyttävänä arkistolainsäädäntöön liittyvästä sidoksesta luopumista. Toisaalta lausuntopalautteessa tuotiin laajasti esiin sitä, että edelleen viranomaisen asiakirjan määritelmään jäisi tulkinnanvaraisuutta. Osa lausujista katsoi, että ehdotuksen mukainen uusi muotoilu olisi voimassa olevaa tulkinnanvaraisempi. Perusteluihin toivottiin selkeytystä ja lisää esimerkkejä konkretisoimaan sitä, millaiset asiakirjat olisivat viranomaisen asiakirjoja.

Lausuntopalautteessa pidettiin erityisen tärkeänä turvata virkamiesten välisen kommunikoinnin ja mielipiteidenvaihdon vapautta viranomaisen toiminnan turvaamiseksi. Lausuntopalautteessa pidettiin tärkeänä selkeyttävänä tekijänä sitä, että säännöksessä tarkoitettua sisäistä työskentelyä voi tapahtua myös eri viranomaisissa työskentelevien virkamiesten välillä. Lausuntopalautteessa esitettiin myös huomio siitä, että sisäisen työskentelyn asiakirjojen määritelmä jää perustelujen perusteella hyvin suppeaksi erityisesti siltä osin kuin perusteluissa viitataan siihen, että julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle jäävät asiakirjat voivat olla tietosisällöltään vain vähämerkityksellisiä. Toisaalta lausuntopalautteessa pidettiin tärkeänä, että viranomaisen asiakirjan määritelmän ulkopuolelle jäävät ainoastaan julkisuusperiaatteen näkökulmasta toissijaiset ja tietosisällöltään vähämerkitykselliset asiakirjat. Lausuntopalautteessa nostettiin esiin, että mietinnön lakiehdotuksen 6 §:n 4 momentin 5 kohdassa tarkoitettun sisäisen työskentelyn asiakirjan ja saman momentin 2 kohdan perusteella viranomaisen asiakirjan määritelmän ulkopuolelle jäävien muistiinpanojen ja luonnosten välillä on päällekkäisyyttä. Kuntien osalta palautteessa on tuotu esiin tarve selventää sääntelyn tulkintaa siltä osin, ovatko kuntien työntekijöilleen tai viranhaltijoilleen antamat varoitukset tai huomautukset viranomaisen asiakirjoja vai sisäisen työskentelyn asiakirjoja.

Tulkinnanvaraiseksi lausuntopalautteessa katsottiin jäävän erityisesti viranomaisen asiakirjan määritelmä siltä osin kuin mietinnön säännöskohtaisissa perusteluissa viitataan nykytilaa vastaavasti ns. potentiaaliin asiakirjoihin eli merkkien yhdistelmiin, jotka ovat haettavissa viranomaisen tietojärjestelmästä vapaalla haulilla riippumatta siitä, käyttääkö viranomainen samanlaista hakua toiminnassaan. Tältä osin palautteessa toivottiin erityisesti selkeytystä potentiaalisten asiakirjojen suhteeseen lakiehdotuksen 24 §:ssä säädettäväksi ehdotettuun uuden asiakirjan laatimista koskevaan säännökseen. Lisäksi toivottiin selkeytystä siihen, mitä perusteluissa tarkoitetaan sillä, että tallenteeseen liittyvät merkinnät kuuluvat käyttötarkoituksensa perusteella yhteen.

Lausuntopalautteessa kiinnitettiin huomiota myös siihen, että viranomaisen asiakirjan määritelmää tulisi pyrkiä säännösperusteisesti muokkaamaan vielä siten, että se selvemmin huomioisi digitaalisen tietojenkäsittelyn ja eri muodoissa sähköisesti tallennettavan tietoaineiston, kuten erilaiset rekisterit tai tietojärjestelmissä rakenteisessa muodossa olevat tiedot. Viranomaisen asiakirjan määritelmää koskevissa perusteluissa on kuvattu sitä, milloin erilaisten algoritmien, lähdekoodien, laskelmien tai tulkintamallien voidaan katsoa muodostavan viranomaisen asiakirjan. Tältä osin palautteessa on jonkin verran esitetty huomioita siitä, että perusteluja tulisi vielä selventää. Palautteessa toivottiin jatkovalmistelussa arvioitavan sitä, tulisiko laissa säätää, milloin tekoälyn luomat asiakirjat muodostavat viranomaisen asiakirjoja. Huomioita esitettiin myös pykälässä käytetyistä käsitteistä ja niiden

yhdenmukaisuudesta tiedonhallintalain käsitteistön kanssa. Tallenteen ja muun tallenteen määritelmiä 6 §:n 1 momentissa pidettiin osin vanhahtavina, ja toivottiin momentin käsitteiden modernisointia. Palautteessa on lisäksi useita huomioita tarpeesta vielä selventää sitä, minkälainen sähköpostiviestintä eri viranomaisissa tulisi julkisuuslain soveltamisalaan. Julkisuuslain soveltamista palvelun tuottamisen yhteydessä toivottiin myös selkeytettävän.

Mietinnössä esitettiin muutoksia sääntelytapaan, joiden perusteella tiedonsaantioikeus kohdistuisi jatkossa selvemmin viranomaisen asiakirjassa olevaan tietoon sen sijaan, että tiedonsaantioikeuden kohteena olisi viranomaisen asiakirja. Tätä muutosta pidettiin lausuntopalautteessa pääosin onnistuneena, joskin ratkaisun katsottiin joiltain osin mahdollisesti lisäävän lain tulkinnanvaraisuutta tiedonsaantioikeuden kohteen määrittelyn osalta.

## 4.2 2 Luku

Työryhmän mietinnön lakiehdotuksen mukaisesti 2 luvussa säädettäisiin oikeudesta saada tieto viranomaisen asiakirjasta. Palautteessa 7 §:n osalta kiinnitettiin huomiota pykälän muotoiluun ja muutokseen, jonka mukaan tiedonsaantioikeus kohdistuisi selkeämmin asiakirjassa olevaan tietoon asiakirjan sijaan. Palautteessa esitettiin lisäystä pykälään, josta ilmenisi, että tietojen luovuttamista voivat rajoittaa myös henkilötietojen suoja koskevat vaatimukset.

Lakiehdotuksen osajulkisuutta koskevan 8 §:n 2 momentin osalta lausuntopalautteessa on eräitä huomioita siitä, että pykälän uudelleenmuotoilu voi antaa vaikutelman osajulkisuuden alan kaventumisesta. Lausuntopalautteessa esitettiin myös huomioita siitä, että osajulkisuuden toteuttamiseen oikeuskäytännössä liitetty vaatimus, jonka mukaan osajulkisesti luovutettavien asiakirjojen tulee kuitenkin olla ymmärrettävissä salassa pidettävien tietojen poistamisen jälkeen, tulisi ilmetä nimenomaisesti pykälästä eikä vain perusteluista. Lausuntopalautteessa on myös nostettu esiin osajulkisten versioiden laatimiseen liittyvät haasteet siltä osin kuin tiedot ovat erilaisissa tietojärjestelmissä ja muodoissa.

Lakiehdotuksen harkinnanvaraista julkisuutta koskevan 9 §:n osalta lausuntopalautteessa on tuotu esiin soveltamishaasteet, joita voi seurata siitä, että 9 § viittaa lakiehdotuksen 1 §:n 2 momenttiin, jossa edellytetään, että julkisuutta ei rajoiteta enempää kuin suojattavan edun vuoksi on välttämätöntä, kun toisaalta 9 §:ssä säädetään, että viranomainen voi harkinnanvaraisesti antaa tiedon laatimastaan asiakirjasta jo ennen kuin se on tullut 12 §:n perusteella tiedonsaantioikeuden piiriin.

Mietinnön lakiehdotuksen 2 luvun osalta lausuntopalautteessa on eniten kommentoitu 10 §:n 2 momentin 8 kohtaan uutena ehdotettua asianosaisjulkisuutta rajoittavaa säännöstä, jolla suojattaisiin myös erilaisten ilmoitusten tekijöiden henkilöllisyyttä. Lisäystä kannatettiin lausunnoissa. Osassa lausunnoissa esitettiin kuitenkin säännöksen selkeyttämistä erityisesti siltä osin kuin ilmoittajan henkilöllisyyttä ei välttämättä voida aina tulkita salassa pidettäväksi tiedoksi lain salassapitoperusteiden perusteella. Ilmoittajan tietojen suojaamisen osalta useammassa lausunnossa nostettiin esiin tarve arvioida ilmoittajan parempaa suojaamista tilanteissa, joissa ilmoittaja on velvoitettu tekemään ilmoituksen viran puolesta. Palautteessa esitettiin myös huomioita säännöksen laajentamistarpeista koskemaan esimerkiksi sellaisia tietoja, joista henkilöllisyys on pääteltävissä.

Huomioita esitettiin 10 §:n 2 momentin hankinta-asiakirjoja koskevan 6 kohdan selkeyttämistarpeesta siltä osin, säädetäänkö kohdassa tieto kokonaishinnasta aina myös yleisöjulkiseksi. Palautteessa on eräitä muita huomioita selkeyttämistarpeista erityisesti julkisiin hankintoihin liittyvien asiakirjojen osalta. Asianosaisjulkisuuden osalta lausuntopalautteessa on eräitä yksittäisiä huomioita tiettyjen asianosaisjulkisuutta rajaavien kohtien päivitystarpeista, kuten 10 §:n 2 momentin 3 kohdasta, jossa säädetään ylioppilastutkinnon suorittamiseen liittyvistä asiakirjoista. Laajemmin lausuntopalautteessa pidettiin asianosaisen tiedonsaantioikeuden laajuuden määrittämistä tulkinnanvaraisena erityisesti sosiaalihuollossa ja etenkin perhesosiailyössä ja lastensuojelussa.

Lakiehdotuksen 11 §:ssä säädettäväksi ehdotetun omien tietojen tarkastusoikeuden osalta joissakin lausunnoissa kiinnitettiin huomiota pykälän vanhentuneeseen terminologiaan suhteessa tietosuoja-asetukseen. Lisäksi palautteessa nousi esiin tarve jatkovalmistelussa arvioida vielä julkisuuslain mukaista asianosaisjulkisuuden ja omien tietojen tarkastusoikeuden suhdetta tietosuoja-asetuksesta seuraaviin oikeuksiin sekä tarve selkeyttää näiden eri sääntelyistä seuraavien oikeuksien välistä suhdetta. Huomiota kiinnitettiin tältä osin tarpeeseen selkeyttää näiden eri oikeuksien suhdetta erityisesti viranomaisen hallussa oleviin lokitietoihin. Lisäksi pidettiin tarpeellisena selkeyttää sitä, missä määrin itseä koskeva tiedonsaantioikeus kattaa myös sellaiset tiedot, joita on kirjattu henkilöstä esimerkiksi toisen henkilön asiakastai potilastietoihin.

Siltä osin kuin lausuntopalautteessa on huomioita luvun muista säännöksistä, pidettiin ehdotettuja muutoksia pääosin selkeyttävänä.

## 4.3 3 Luku

Mietinnön lakiehdotuksen 3 luvussa on ehdotettu säädettäväksi tiedonsaantioikeuden alkamisesta. Voimassa olevaan lakiin nähden mietinnössä ehdotetaan käsitteellistä muutosta, jossa asiakirjan julkiseksi tuleminen sijaan säädettäisiin selkeämmin tiedonsaantioikeuden alkamisesta. Tätä käsitteellistä muutosta pidettiin lausuntopalautteessa pääosin selkeyttävänä.

Mietinnön lakiehdotuksen 12 §:ssä säädettäisiin tiedonsaantioikeuden alkamisesta viranomaisen laatimasta asiakirjasta. Nykytilaan nähden ehdotuksessa esitetään luovuttavaksi allekirjoittamisesta tiedonsaantioikeuden alkamista määrittävänä yhtenä ajankohtana esimerkiksi pöytäkirjojen osalta. Lausuntopalaute jakaantui tältä osin. Lausuntopalautteessa erityisesti kunnat ovat pitäneet perusteltuna kiinnittää tiedonsaantioikeuden alkaminen pöytäkirjoista niiden tarkastamisajankohtaan. Toisaalta lausuntopalautteessa on pidetty hyvänä sitä, että tiedonsaantioikeuden alkaminen ei kiinnity allekirjoitusajankohtaan, koska allekirjoittaminen ei ole useinkaan tarpeen. Allekirjoittamisajankohdan säilyttämistä hyväksymisajankohdan rinnalla myös esitettiin. Siltä osin kuin pykälässä muutoin muutettaisiin tiedonsaantioikeuden alkamista koskevaa ajankohtaa, tuotiin lausuntopalautteessa esiin muutosten mahdolliset vaikutukset tietojärjestelmiin ja asianhallintaan, jotta asiahallintajärjestelmästä olisi havaittavissa esimerkiksi se, että asiakirja on pykälässä tarkoitetulla tavalla hyväksytty tai julkaistu. Lausuntopalautteessa esitetään hankinta-asiakirjojen osalta harkittavaksi sitä, tulisiko yleisöjulkisuuden alkuajankohtaa aikaistaa hankintasopimuksen tekemisestä esimerkiksi hankintaa koskevan päätöksen tekemiseen.

Lausuntopalautteessa katsottiin, että 12 §:ssä kiinnityttäisiin ehdotuksen mukaan pitkälti asiakirjapohjaiseen sääntelytapaan ja tietopohjaisuuteen siirtymisen toivottiin näkyvän myös tiedonsaantioikeuden alkamista koskevassa pykälässä. Erityisesti jatkuvasti ylläpidettävistä asiakirjoista tulisi olla selkeämpää sääntelyä. Muutoinkin lausuntopalautteessa on nostettu esiin 12 §:n eri kohtien tulkinnanvaraisuus ja esimerkiksi tarve selkiyttää kohtien keskinäistä suhdetta. Lausuntopalautteessa on myös esitetty huomioita lakiehdotuksen 12 §:n ja 13 §:n välisestä suhteesta ja pidetty tarpeellisena selkeyttää sääntelyä ja sovellettavaksi tulevaa pykälää tai kohtaa siltä osin kuin hallintomenettelyssä pyydetään selvitystä asianosaiselta tai muutoin käydään valmistelevaa viestinvaihtoa esimerkiksi valvottavan kanssa. Palautteessa on katsottu, että sekä nykyisessä että ehdotetussa sääntelyssä yleisön tiedonsaantioikeuden alkamisajankohta vaikuttaa epätarkoituksenmukaiselta siinä tapauksessa, että sama asiakirja on useamman viranomaisen hallussa, esimerkiksi silloin, kun asian käsittely on osin tai kokonaan siirtynyt viranomaiselta tuomioistuimeen.

Lisäksi lausuntopalautteessa nostettiin esiin tiedonsaantioikeuden alkamista koskevan sääntelyn suhde viranomaisen asiakirjan määritelmää koskevaan sääntelyyn sekä näiden selkeyttämistarve.

Lakiehdotuksen 12 §:n 3 momentin osalta lausuntopalautteessa on arvioitu, että joillekin viranomaisille momentin soveltaminen voisi olla haastavaa, tulkinnanvaraista tai aiheuttaa mahdollisesti lisätyötä. Lisäksi katsottiin, että lakiehdotuksen muotoilu jättää epäselväksi sen, kaventuisiko viranomaisen harkintavalta antaa tieto ratkaisustaan ennakkoon verrattuna nykytilaan.

## 4.4 4 Luku

Mietinnön lakiehdotuksen 4 luku sisältää keskeiset menettelysäännökset tietopyyntöjen tekemiseksi ja toteuttamiseksi. Tiedon pyytämistä koskevan 14 §:n osalta lausuntopalautteessa toivottiin vielä parempaa tietopohjaisuuden huomioon ottamista erityisesti suhteessa pykälän mukaiseen yksilöintivaatimukseen sekä kaivattiin selvennystä asiakirjasta tiedon antamisen ja uuden asiakirjan laatimisen välisestä suhteesta. Osassa palautteista katsottiin, että sekä yksilöintivaatimusta että avustamista koskevaa velvoitetta on vaikea soveltaa, kun yhä useammin tiedot ovat sähköisessä ja rakenteisessa muodossa erilaisissa tietokannoissa. Toisaalta tuotiin esiin, että diaaritietoja on helppo käsitellä laajoina massoina tietojenkäsittelyn vuoksi, jolloin pyyntö voidaan yksilöidä tarkastikin, mutta pyyntö voi kattaa varsin laajan aineiston. Lausuntopalautteessa esitettiin myös huomioita siitä, että tietopyynnön ja esimerkiksi hallintolain mukaisen neuvonnan välinen suhde ei aina ole selvä.

Lakiehdotuksen 14 §:n osalta lausuntopalautteessa on kiinnitetty huomiota lisäksi siihen, että laki mahdollistaisi jatkossakin ennakoivien tietopyyntöjen tekemisen. Toisaalta se ei tarjoaisi riittävästi tulkinta-apua siihen, milloin valmistumattomaan asiakirjaan kohdistettu tietopyyntö olisi riittävästi yksilöity. Tältä osin nostettiin esiin myös se, että ennakkolisten pyyntöjen kirjaaminen asianhallintaan voi osoittautua käytännössä haastavaksi, jolloin pyyntöjen seuraaminen ja muistaminen voi jäädä yksittäisen virkamiehen vastuulle. Palautteessa pidettiin tärkeänä, että pykälä mahdollistaa sen, että viranomaisen ja tiedonpyytäjän välillä käydään keskustelua pyynnön yksilöimiseksi.

Lakiehdotuksen 14 §:ssä ehdotetaan uutena säädettäväksi siitä, että asiarekisteriin ei tiedonhallintalain 26 §:stä poiketen tarvitse rekisteröidä asian vireillepanijaa, jos tiedonpyytäjällä ei tämän momentin mukaan ole velvollisuutta selvittää henkilöllisyyttään. Tältä osin palautteessa esitettiin myös vastaavan poikkeuksen

sisällyttämistä tiedonhallintalakiin ja hallintolain 16 §:ään. Palautteessa toisaalta toivottiin sen selkeyttämistä, voidaanko nimi kuitenkin rekisteröidä, jos pyytjä pyytää tietoa nimellään. Palautteessa katsottiin, että nimen rekisteröinti tulisi kuitenkin olla mahdollista esimerkiksi maksujen perimiseksi ja hallintopäätöksen antamiseksi. Eräissä lausunnoissa myös ehdotettiin yleisemmin sen arviointia, onko edelleen ylipäänsä perusteltua, että tietopyynnön voi tehdä anonyymisti. Palautteessa kiinnitettiin huomiota siihen, että tiedon pyytäjän henkilöllisyyden selvittämiseen voi liittyä hallinnollista taakkaa. Palautteessa nostettiin esiin mahdollisuus, että tulevaisuudessa tietopyyntöjä tehdään tekoälyn tuottamana sähköisesti. Palautteessa pidettiin epäselvänä anonyymien tietopyynnön mahdollisuuden suhdetta 15 §:n mukaiseen käsittelyn lainmukaisuuden arviointiin, jonka lähtökohtaisesti katsottiin edellyttävän tietopyynnön tekijän henkilöllisyyden selvittämistä.

Yhtenä keskeisenä muutosehdotuksena lakiehdotuksen 15 § sisältää ehdotuksen uudeksi säännökseksi, jolla yhteensovittaisiin tietosuojasetuksen ja julkisuuslain sääntelyä. Säännös sisältäisi menettelysäännökset, jotka koskevat tiedon pyytämistä ja luovuttamista julkisia henkilötietoja sisältävästä asiakirjasta. Valtaosassa pykälää koskevista huomioista pidettiin perusteltuna luopua nykyisen sääntelyn mukaisesta henkilörekisterin käsitteestä ja toisaalta siitä, että erityiset menettelysäännökset henkilötietojen luovuttamisesta kiinnittyvät tietojen antamistapaan. Lausunnoissa pidettiin säännöstä kuitenkin tulkinnanvaraisena ja toivottiin vielä selkeämpiä sääntöjä säännöksen soveltajalle esimerkiksi siitä, miten henkilötietojen käsittelystä aiheutuvaa riskiä tulisi arvioida. Tulkinnanvaraisuutta korostettiin joissakin lausunnoissa siltä osin kuin säännöksen soveltajana olisivat julkisuuslain soveltamisalaan uutena ehdotetut toimijat.

Palautteessa on nostettu esiin sääntelyn tai perustelujen täsmentämistarpeita ainakin seuraavien seikkojen osalta: henkilötietojen määrä, joka laukaisee pykälässä tarkoitetun tarkemman selvitysvelvollisuuden, tietosuojasetuksessa tarkoitetun käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteesta poikkeamisen edellytysten arviointi, rekisterinpitäjän informointivelvollisuus mahdollisuudesta henkilötietojen luovutukseen ja tämän mahdollisuuden ennakointi, henkilötietojen luovutus kaupallisiin tarkoituksiin ja suostumuksen hankkiminen, henkilötietojen luovutuksen rajaaminen julkisuusperiaatteen kannalta olennaisiin tarkoituksiin, säännöksen soveltaminen tietoja puhelimitse annettaessa, luovutusedellytysten arviointi, kun tiedonpyytäjän pyynnössä on kyse tietosuojasetuksessa tarkoitetun niin sanotun kotitalouspoikkeuksen alaan kuuluvasta käsittelystä, viranomaisen mahdollisuus arvioida vastaanottajan käsittelyperusteiden olemassa oloa, säännöksen soveltaminen tiedontuottamisvelvollisuuden puitteissa tuotettavien henkilötietojen luovuttamiseen, viranomaisen velvollisuus informoida tietojen saajaa henkilötietojen

käsittelyn laillisista edellytyksistä sekä se, missä määrin voidaan ottaa huomioon myös muita kuin tietopyynnöstä ilmeneviä seikkoja arvioitaessa henkilötietojen väärinkäytön riskiä.

Lausuntopalautteessa myös katsottiin, että esitys jättää epäselväksi sen, tuleeko erityisen riskin arvioinnissa käytettävät kolme kriteeriä henkilötietojen luonteesta, määrästä ja merkityksestä yksityiselämän suojan kannalta kaikkien täytyä, jotta lisätietoja voidaan pyytää, vai riittäisikö vain jonkin kriteerin täytyminen. Lisäksi lausuntopalautteessa ehdotettiin viranomaiselle säädettävää velvoitetta kattavasti informoida tiedonsaajaa tiedon vastaanottamiseen ja käsittelemiseen liittyvistä rajoituksista sekä niiden rikkomiseen liittyvistä mahdollisista seuraamuksista.

Terminologisesti lausunnoissa on kiinnitetty huomiota siihen, että erityisesti 16 §:ssä mutta muutoinkin esityksessä käytetään antamisen ja luovuttamisen käsitteitä ilman, että on selvää, liittyykö näihin jokin merkityksellinen ero.

Lausunnoissa nostettiin esiin myös tarve erityisesti arvioida ja käsitellä jatkovalmistelussa viranomaisissa työskentelevien ja viranomaisissa asioivien kotiosoitetietojen ja esimerkiksi henkilötunnuksen luovuttamista julkisuuslain perusteella. Palautteessa nostettiin muutoinkin esiin tarve suojata viranomaisessa työskenteleviä maalittamiselta ja muulta häirinnältä. Lisäksi palautteessa tuotiin esiin tarve jatkovalmistelussa arvioida tämän yleissääntelyn suhdetta erityislaeissa säädettyihin erityissääntöihin, jotka koskevat henkilötietojen luovuttamista, ja pidettiin tärkeänä erityissääntelyn säilyttämistä erityisesti tiettyjen rekisterien osalta.

Lausunnoissa on eräitä huomioita esitetyn säännöksen suhteesta yksityisyyden suojasta työelämässä annettuun lakiin ja toisaalta siitä, tuleeko säännöksen soveltamisessa ottaa huomioon myös toisen EU- ja ETA-alueen valtion mahdollinen erityislainsäädäntö, jos tekijä siihen vetoaa. Henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain (1054/2018) parempaa huomiointia perusteluissa pidettiin myös tärkeänä. Joissakin lausunnoissa kyseenalaistettiin ehdotuksen ratkaisun yhteensopivuus eurooppaoikeudellisen viitekehikon kanssa.

Osassa lausuntoja katsottiin, että ehdotettu ratkaisu ei ole tasapainoinen ja oikeasuhtainen, vaan korostaa liiaksi julkisuusperiaatetta henkilötietojen suojan kustannuksella. Osassa lausuntoja tämä yhdistetään erityisesti henkilötietojen julkisuuteen liittyviin turvallisuusriskeihin. Palautteessa myös katsotaan, että sääntelyratkaisu johtaisi suurella todennäköisyydellä aiempaa laajempaan yleisen tietosuojasetuksen vastaiseen henkilötietojen käsittelyyn. Toisaalta iso osa lausuntoja pitää

ratkaisua nykytilaa selkeyttävänä. Lausuntopalautteessa esitettiin myös näkemys, jonka mukaan sääntelyratkaisun katsottiin sen tulkinnanvaraisuuden vuoksi johtavan käytännössä julkisuuden kaventumiseen tietosuojaa painottavien tulkintojen vuoksi.

Lakiehdotuksen 15 §:ää täydentäväksi on ehdotettu sääntelyä, joka mahdollistaisi henkilötietojen pseudonymisoinnin tai peittämisen asiakirjasta silloin, kun tietopyyntö ei suoraan kohdistu henkilötietoihin, henkilötiedot eivät ole tietopyynnön kannalta olennaisia tai niille ei ole esitettävissä suoraa käsittelyperustetta. Palautteessa tuotiin esiin, että sen arviointi, onko ilmeistä, että tietoja ei saisi säännöksen perusteella luovuttaa, näyttäytyy ainakin jossain määrin erilaisena kysymyksenä jälkikäteen laillisuusvalvonnan yhteydessä arvioituna kuin se on lähes tai täysin yksilöimätöntä pyyntöä käsiteltäessä näyttäytynyt.

Lausuntopalautteessa toivottiin julkisen hallintotehtävän hoitamisen ja viranomaisen toimeksiantotehtävän hoitamisen suhteen selkeyttämistä siltä osin kuin näissä eri perusteilla yksityisen hoidettavaksi päätyvissä tehtävissä julkisuuslain mukaisen tietopyynnön ratkaisuun toimivaltainen taho sääntelyssä eroaisi. Lausuntopalautteessa myös arvioitiin, että toimeksiantotehtävän merkityssisältö muuttuisi esitetyn myötä siitä, mikä se on voimassa olevassa laissa. Lausuntopalautetta on annettu lisäksi siitä, että sääntelyehdotus tulisi arvioida suhteessa tiedonhallintalain tiedonhallinnan järjestämistä koskevaan sääntelyyn sekä tiedonhallintayksikön johdon vastuisiin. Niin ikään tulisi arvioida sääntelyn perusratkaisuja viranomaisen määrittelmästä ja sen tarkoituksenmukaisuudesta, viranomaisen erillisyyperiaatteen toivuudesta sekä viranomaisten toimivaltasuhteiden määräytymisestä.

Lausuntopalautteessa on myös toivottu sen selkeyttämistä, onko tietopyynnön kohteena olevissa asiakirjoissa mainitulla taholla oikeus saada päätös, jolla päätetään kyseistä tahoja koskevan asiakirjan luovuttamisesta ja minkälaiset menettelylliset oikeudet kyseisellä taholla on asiakirjapyyntöasian käsittelyn yhteydessä.

Ehdotetun 16 §:n 2 momentin osalta palautteessa on ehdotettu terminologista selkeyttämistä. Sen sijaan että säädetään asian saattamisesta viranomaisen ratkaistavaksi, voitaisiin säätää valituskelpoisen päätöksen pyytämistä.

Kuntahallinnon näkökulmasta lausuntopalautteessa on tuotu esiin, että ehdotetussa lainsäädännössä epäselväksi jää sekä maksupäätösten delegointimahdollisuus että maksupäätöksiin kohdistuvien oikaisuvaatimusten oikea käsittelytaho kunnissa. Vastaavasti lausuntopalautteessa tuodaan esiin se, että kuntien viranhaltijoiden päätösten osalta ehdotettu 16 §:n 4 momentti asian saattamisesta viranomaisen ratkaistavaksi tarkoittaa hallintopäätöksen antamista eikä varsinaisesti

tietopyynnön siirtoa. Epäselväksi katsotaan jäävän myös se, missä toimielimissä mahdollinen hallintolain mukainen oikaisuvaatimus maksuista tulisi käsitellä. Lain soveltamisalan laajentamista koskevien ehdotusten osalta palautteessa on esitetty huomioita siitä, että päätöksentekomenettelyn kulku ei ole selvä muissa kuin viranomaisissa.

Lakiehdotuksen 16 §:n 5 momentissa ehdotetaan uutta säännöstä, joka mahdollistaisi viranomaisen kieltäytymisen tietopyynnön toteuttamisesta, jos se edellyttäisi viranomaiselta lain tarkoitus huomioon ottaen ilmeisen kohtuuttomia toimia. Lausuntopalautteessa on pidetty uutta säännöstä tarpeellisena, mutta toisaalta tulkinnanvaraisena. Lausuntopalautteessa on esitetty näkemyksiä sekä siitä, että pykälän tulkinta voi muodostua liian tiukaksi että siitä, että tulkinta muodostuu väljäksi ja rajaa julkisuutta perusteettomasti. Myös sellaisten pyyntöjen huomioimista toivottiin, jotka yksittäisinä eivät olisi tavanomaista työläämpiä, mutta joita tulee lyhyessä ajassa määrällisesti poikkeuksellisen paljon tai joita sama pyytävä tekee toistuvasti.

Joitakin huomioita esitettiin myös siitä, että kohtuuttomaan tietopyyntöön annettava vastaus tulisi voida antaa normaalin menettelyn mukaisesti. Esitettyä erityissäännöstä, jonka mukaan tällainen päätös tehdään aina suoraan viranomaisen valituskelpoisena hallintopäätöksenä ei pidetty tarpeellisena. Lausuntopalautteessa nostettiin esiin tarve huomioida tilanteet, joissa pyyntöjä esitetään joukkoistamalla tai esimerkiksi koneellisesti viranomaisen toiminnan lamauttamistarkoituksessa. Lausuntopalautteessa on nostettu esiin, että säännöstä ei tulisi soveltaa silloin, kun pyynnön on tehnyt Journalistin ohjeisiin sitoutunut tiedotusvälineen edustaja. Palautteessa tuodaan esiin myös se, että viranomaisen ei pääsääntöisesti pelkän pyynnön perusteella voi arvioida sen paremmin pyynnön todellista tarkoitusta kuin pyynnön taustalla olevaa todellista tahoakaan. Toisaalta palautteessa esitettiin, että kohtuullisuuden arviointi tulisi kiinnittyä nimenomaan pyynnön kohtuullisuuteen sen sijaan, että arvioitaisiin sen toteuttamisen kohtuullisuutta. Palautteessa katsottiin, että epäsuhtaa pyynnön ja sen realististen toteuttamismahdollisuuksien välillä tulisi voida näissä tilanteissa arvioida pyynnön toteuttamisen vaikutusten kautta, eikä sen mukaan, mitä pyynnön tarkoituksesta ilmenee tai ei ilmene.

Mietinnön lakiehdotuksen 17 §:ssä säädettäisiin tiedon pyytämistä koskevan asian siirtämisestä toiselle viranomaiselle. Säännöstä ehdotetaan mietinnössä muutettavaksi siten, että laillisuusvalvontakäytännössä lähtökohdaksi otettu tulkinta siitä, että pyynnön siirtämiselle tulisi olla perusteltu syy nostettaisiin säännöstasolle. Lausuntopalautteessa muutosta on pidetty jossain määrin haastavana erityisesti silloin, kun pyynnön saaneen viranomaisen resurssit ovat vähäiset suhteessa asiakirjan laattineen viranomaisen resursseihin ja asiakirjamäärään. Lisäksi haastavana on pidetty siirtämisen korkeampaa kynnystä sen vuoksi, että pyyntöä ei aina esitetä suoraan

sille viranomaiselle, jolla olisi parhaat mahdollisuudet arvioida asiakirjoja sisällöllisesti. Toisaalta palautteessa on nostettu esiin myös nimenomaisesta siirtovelvollisuudesta säättäminen, joka vähentäisi tulkinnanvaraisuutta siitä, milloin pyyntö tulisi siirtää. Palautteessa katsottiin, että jatkovalmistelussa tulisi arvioida, tulisiko mahdollisesti tehdystä siirtopäätöksestä saada valittaa pääasiasta eli tietopyynnön ratkaisusta erillisenä asiana.

Palautteessa on tuotu esiin lisäksi se, että käytännössä siirtämisen sijaan joissakin tilanteissa viranomainen on saattanut kysyä asiakirjan laatineelta viranomaiselta suostumusta tiedon luovuttamiseen, ja tämän vaihtoehdon sisällyttämistä lakiin tulisi arvioida. Siirtämistä koskevien säännösten osalta lausuntopalautteessa on myös huomioita siitä, että nimenomaisen rekisteriviranomaisille siirtämistä koskevan voimassa olevan lain säännöksen poistamisen sijaan tulisi harkita säännöksen korvaamista sillä, että viranomainen voisi ohjata kysymään esimerkiksi osoitetietoa rekisteriviranomaiselta.

Mietinnön lakiehdotuksen 18 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi voimassa olevaa lakia tarkemmin asiakirjapyyntöjen käsittelyyn sovellettavien määräaikojen laskemisesta. Lausuntopalautteessa on pykälän osalta erilaisia huomioita muun muassa siitä, että määräajoista tulisi säätää siten, ettei se mahdollista tietopyyntöihin annettavien vastausten viivyttämistä tarkoituslakisesti. Viranomaisten palautteessa on pääosin pidetty tarkempaa sääntelyä perusteltuna, mutta lausunnoissa on esitetty myös tarkemman sääntelyn esiin nostamia uusia tulkinnanvaraisuuksia. Epäselvä on pidetty esimerkiksi sitä, mitä seurauksia on sillä, jos tiedonpyytjä ei noudata hänelle asetettua määräaikaa.

Lausuntopalautteessa on myös jonkin verran huomioita siitä, tulisiko jatkossa mahdollistaa se, että tiedonpyytjä pyytää valituskelpoista päätöstä heti tietopyyntöä tehdessään sen sijaan, että valituskelpoista päätöstä voisi pyytää vasta viranomaisen palveluksessa olevan ensivaiheen vastauksen saamisen jälkeen. Selkeyttä toivottiin tiedonpyytäjälle asetettavan määräajan osalta määräajan alkamisajankohdan määrittelyyn (viranomaisen kieltäytyminen vai tiedoksisaantipäivä). Myös siihen toivottiin selkeytystä, mikä vaikutus maksullisuudesta ilmoittamisella on määräaikojen kulumiseen, kun odotetaan tiedon pyytäjältä tietoa siitä, haluaako hän pyynnön toteutettavan maksuista huolimatta. Viranomaisten lausunnoissa määräaikoja pidettiin pääosin riittävinä, joskin palautetta annettiin siitäkin, että poikkeuksellisissa tilanteissa esimerkiksi merkittävän laajojen aineistojen arviointiin 30 vuorokautta voi olla liian lyhyt aika. Enimmäismääräaikaa tulisi olla mahdollisuus poikkeustapauksessa pidentää.

Eräissä lausunnoissa pidettiin kuukauden määräaika selkeämpänä soveltaa kuin lakiehdotuksen täsmällisempää 30 vuorokauden määräaika. Myös pyyntöjen poikkeuksellista kokonaismäärää pidettiin syynä, jonka perusteella tulisi olla mahdollisuus pidentää vastaamisen määräaika. Joitakin huomioita esitettiin määräaikäsääntelyn soveltamisesta erilaisiin tiedonluovutustilanteisiin, kuten tilanteisiin, joissa tietoa annetaan yksityiselle erityisen säännöksen perusteella. Toisaalta palautteessa nostettiin esiin se, että määräajat pitenisivät esitetyllä sääntelyllä epätoivottavasti. Lausuntopalautteessa tuotiin esiin, että joissain tilanteissa on katsottu, että tiedon antamista ei voida panna täytäntöön ennen valitusajan päättymistä. Tällä on vaikutusta siihen, missä määräajassa varsinainen tieto voidaan antaa, vaikka päätös sinänsä olisi tehty määräajassa. Palautteessa myös katsottiin, että luonnoksen 36 §:n mukaisten tietopyyntöjen toteuttamiseen ei tulisi soveltaa 18 §:n määräaikoja.

Asiakirjan antotapoja koskevan 19 §:n säännöksen osalta nostettiin esiin asiakirjojen alkuperäiskappaleiden saamisen tärkeys, jotta voidaan varmistaa, ettei asiakirjoja ole muokattu erilaisten keinoälysovellusten avulla. Antamistapojen osalta nostettiin esiin myös se, että antotavoilla tulisi jatkossa voida rajata julkisuutta siten, että tiettyjen tietojen osalta olisi mahdollista luovuttaa tiedot esimerkiksi vain pitämällä tiedot nähtävillä viranomaisessa esimerkiksi turvallisuussyistä. Toisaalta palautteessa pidettiin tärkeänä sitä, että tiedot on mahdollista saada alkuperäisessä muodossaan ja kopiona.

Tiedon antamistapoja koskevassa 19 §:ssä ehdotetaan osin muutettavaksi eräitä erityissäännöksiä. Lakiehdotuksen 19 §:n 2 momentin mukaan hätäilmoitusta koskevan tallenteen taikka ääni- ja kuvatallenteen, jolla on viranomaisen kuvaama kuultelu tai muu tapahtuma, jossa henkilöä kuullaan, saa antaa vain viranomaisen luona tutustuttavaksi, ellei kuultava tai hätäilmoitustallenteella esiintyvä henkilö anna suostumustaan muuhun tiedon antamistapaan tai jos tallenteen sisältö huomioon ottaen on ilmeistä, ettei tiedon antaminen muulla tavalla johda kuultavan tai hätäilmoitustallenteella esiintyvän henkilön yksityisyyden suojan loukkaamiseen. Kyseiseen säännökseen katsottiin sisältyvän selkeyttämistarpeita erityisesti suhteessa kyseisten tietojen rekisterinpitoon ja suostumuksen säilyttämiseen liittyen. Säännöksen soveltamisen laajentamista myös muihin viranomaisen videotallenteisiin ehdotettiin. Lisäksi palautteessa nostettiin esiin, että kyseisten tallenteiden julkisuus olisi vastoin erittäin tärkeää julkista etua ja että tallenteiden salassa pidettäväksi säätämistä tulisi arvioida.

## 4.5 5 Luku

Mietinnön lakiehdotuksen 5 luvussa säädettäisiin viranomaisen velvollisuudesta edistää tiedonsaantia. Mietinnön lakiehdotuksen 21 §:n osalta lausuntopalautteessa toivottiin selkeytystä siitä, mitä lainkohdassa tarkoitetut yleisesti merkittäviä kysymyksiä koskevat suunnitelmat pitävät sisällään. Palautteessa esitettiin myös, ettei valmistelusta vastaavan henkilön nimeä tulisi velvoittaa pitämään yleisessä tietoverkossa yleistyvän maalittamisen vuoksi. Pykälän osalta selkeyttä toivottiin siihen, keitä viranomaisia velvollisuus antaa tietoa lainvalmisteluun liittyvistä asioista koskee. Palautteessa nostettiin esiin myös tarve arvioida Euroopan unionissa valmisteltavien asioiden osalta velvoitetta pitää tietoja saatavilla yleisessä tietoverkossa. Velvoitetta pidettiin laajana ja katsottiin, että asiasta tulisi säätää tarkemmin. Lausuntopalautteessa esitettiin, että jatkovalmistelussa selvittäisiin edelleen lakihankkeissa laadittavien aineistojen ja niissä kertyvien tietojen asemaa julkisuuslain soveltamisen kannalta.

Lausuntopalautteessa pidettiin pääosin oikeustilaa selkeyttävänä 22 §:n säännöstä, jonka mukaan viranomainen voisi julkisuuslain tiedontuottamisvelvollisuuden perusteella julkaista henkilötietoja rajatusti yleisessä tietoverkossa. Palautteessa on kuitenkin nostettu esiin se, että säännös ei saisi olla liian rajaava ja koskea ainoastaan muita kuin suorien henkilötietojen julkaisemista. Palautteessa toivottiin myös julkaisemisoikeuden nimenomaista kirjaamista säännökseen. Lisäksi toivottiin tarkempia perusteluja sille, mitä säännöksessä todettu velvollisuus huolehtia yksityiselämän ja henkilötietojen suojan toteutumisesta julkaistaessa tietoja yleisessä tietoverkossa edellyttää viranomaiselta. Selkeytystä toivottiin myös kuntalain 140 §:ssä säädettyyn nähden.

Palautteessa pidettiin tärkeänä mahdollisuutta tehdä niin sanottuja positiivisia julkisuus päätöksiä tilanteissa, joissa ei ole vireillä varsinaista tietopyyntöä, mutta joissa viranomaisen on muusta syystä tarpeen arvioida ja määrittää asiakirjan julkisuutta. Viranomainen voi joutua arvioimaan esimerkiksi sitä, missä määrin asiakirjat sisältävät kolmannen osapuolen liikesalaisuuksia. Selkeyttämistä toivottiin myös kolmannen osapuolen oikeussuojan tarpeen arviointiin näissä tilanteissa.

Mietinnön lakiehdotuksen 24 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi uuden asiakirjan laatimisesta pyynnöstä. Lausuntopalautteessa on tuotu esiin, että tietopyynnot ovat jo tällä hetkellä usein sellaisia, että ne kohdistuvat useisiin sellaisiin asiakirjoihin, jotka sisältävät salassa pidettäviä kohtia. Näissä tilanteissa voi käytännössä olla helpompaa antaa tietopyynnön esittäjälle tämän pyytämät tiedot julkisilta osin kootuna uuteen asiakirjaan kuin antaa kyseiset asiakirjat pyytäjälle niin, että salassa

pidettävät kohdat on peitetty tai poistettu. Palautteessa pidettiin tärkeänä, että viranomainen voisi arvioida, laatiiko se uuden asiakirjan salassa pidettävien tietojen kokonaisuudesta.

Lausuntopalautteessa on pidetty tärkeänä, että asiakirjapyynnön kohteena tulee voida olla sellainen uusi asiakirja, joka on mahdollista laatia viranomaisen käytävissä olevin tavanomaisin digitaalisin menetelmin, eikä tällaisten tietopyyntöjen toteuttamisen osalta tulisi olla 24 §:ssä tarkoitettua viranomaisen harkinnanvaraa. Osassa palautteista taas korostettiin harkinnanvaraisuuden tärkeyttä. Palautteessa toivottiin maksusääntelyn selkeyttämistä tältä osin. Palautteessa nostettiin myös esiin se, että harkinnanvaraisen tiedon tuottamisen muuttuessa säännönmukaiseksi ja näin ollen tiedonantovelvoitteeksi voi olla vaikeaa huomioida esimerkiksi se, että tietosuoja-asetuksen mukainen vastustamisoikeus ei tuolloin enää tule sovellettavaksi. Tällä arveltiin olevan myös julkisuutta kaventavia vaikutuksia, koska harkinnanvaraisesti tuotettavia asiakirjoja voitaisiin tämän vuoksi tuottaa vähemmän. Palautteessa toisaalta katsottiin, että harkinnanvaraisesti laadittavien uusien asiakirjojen luovuttamisesta ei tulisi säätää laissa lainkaan tai laissa tulisi täsmentää mahdollisuus harkinnalle erilaisten ehtojen kautta. Palautteessa pidettiin tärkeänä selventää harkinnanvaraisen uuden asiakirjan laatimisen suhdetta lakiehdotuksen 6 §:ssä tarkoitettuihin potentiaalisiin asiakirjoihin.

Lausuntopalautteessa tuotiin lisäksi yleisemmin esiin datan avoimuuden, tiedon liikkuvuuden ja yhdistettävyyden varmistamisen tärkeys ja nostettiin esiin tarve mahdollistaa yleisen tietosuoja-asetuksen 20 artiklan mukainen omien tietojen siirrettävyys myös julkisessa hallinnossa.

## 4.6 6 Luku

Mietinnön lakiehdotuksen 6 luku sisältää salassapitovelvoitteita koskevat säännökset. Palautteessa toivottiin sen selkeyttämistä säännösperusteisesti, mikä on muussa laissa säädettyjen vaitiolovelvollisuuksien suhde lakiehdotuksen 26 §:n 1 momentin mukaiseen vaitiolovelvollisuutta koskevaan säännökseen. Lisäksi toivottiin sen selkeyttämistä, kattaako salassapito myös tilanteita, joissa salassapitovelvollisuudesta tai vaitiolovelvollisuudesta on säädetty laissa, mutta se ei kohdistu suoraan viranomaiseen. Viranomainen voi saada lakisääteisen tietojensaantioikeuden perusteella esimerkiksi pankki- tai vakuutuslainsäädännön tai asianajosalaisuuden piirissä olevia tietoja valvottaviltaan. Lakiehdotuksen 27 §:n osalta palautteessa tuotiin esiin, että käytännössä tulkinnanvaraiseksi on jäänyt vaitiolovelvollisuuden ja hyväksikäyttökiellon piirissä olevan asianosaisen salassapitovelvollisuuden laajuus ja ulottuvuus.

Mietinnön lakiehdotuksen 28 §:ssä on ehdotettu säädettäväksi voimassa olevaan lakiin sisältyvistä salassapitoperusteista eräin teknisluonteisin muutoksin. Salassapitoperusteiden ajantasaistamistarpeita ei arvioitu mietintöä varten systemaattisesti ja sisällöllisesti, koska tämä ei kuulunut työryhmän tehtäviin.

Lausuntopalautteessa on nostettu esiin useiden salassapitoperusteiden päivittämistarpeita. Lausuntopalautteessa on myös yleisemmin esitetty merkittävässä määrin huomioita siitä, että salassapitoperusteet tulisi arvioida osana uudistamistyötä siten, että vasta kokonaisuudesta annettaisiin hallituksen esitys. Osa lausuntopalautteiden huomioista liittyi salassapitoperusteiden ajantasaistamistarpeeseen yleisesti ja osassa lausuntopalautteita korostettiin salassapitoperusteiden arviointi- ja päivittämistarpeita, jos lain soveltamisalaa laajennetaan mietinnössä ehdotetun mukaisesti. Palautteessa nostettiin myös esiin salassapitoperusteiden soveltamisen suhde lain muihin säännöksiin. Palautteessa on katsottu, että yksittäisten salassapitoperusteiden tosiasiallista soveltamista ohjaavat julkisuuslain yleiset säännökset julkisuusperiaatteesta ja lain tarkoituksesta ja näin ollen yleissäännösten tulkinnasta käytännössä riippuu, mikä tieto tulee julkiseksi ja mikä ei. Sisällöllisesti lausunnoissa on korostettu päivytystarpeita erityisesti ottaen huomioon yhteiskunnassa tapahtunut kehitys sekä esimerkiksi turvallisuusympäristössä tapahtuneet muutokset ja tarve kriittisen infrastruktuurin suojaamiseen. Myös Suomen NATO-jäsenyyden ja sen vaikutusten kattavampaa arviointia julkisuuslain ja -periaatteen soveltamiseen toivottiin. Suhdetta erityislaeissa säädettyihin salassapitovelvoitteisiin pidettiin tärkeänä selkeyttä.

Lausuntopalautteessa ehdotettiin salassa pidettävien tietojen luovuttamisen osalta tulkintaa, jonka mukaan tietoa ei enää katsottaisi salassa pidettäväksi, jos laissa salassa pidettäväksi säädetty tieto on tullut yleiseen tietoon. Palautteessa esitettiin myös sääntelyn tarkentamista siten, että osajulkisuutta ei olisi velvollisuus toteuttaa, jos asiakirja on sen sisältö huomioon ottaen luonteeltaan salassa pidettävä. Palautteessa katsottiin epäselväksi jäävän mietinnön perustelujen toteutus siitä, että viranomaisten välisistä säännönmukaisista salassa pidettävää tietoa koskevista tiedon tarpeista tulee aina säätää erikseen myös niiden tietojen osalta, jotka ovat vahinkoedellytyslausekkeen perusteella salassa pidettäviä.

Lakiehdotuksen 30 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi uutena siitä, että viranomaisen asiarekisteriin merkittyä tietoa ei saa luovuttaa, jos on ilmeistä, että asiarekisteriin merkitty asianosaisen tai muun asiaan osallisen yksilöimiseksi tarpeellinen tieto muuhun viranomaisen asiakirjaan merkittyjen tietojen kanssa ilmaisee tämän lain 28 §:n 1 momentin 17, 20 tai 23–35 kohdassa salassa pidettäväksi säädetyt tiedon tai henkilön yksityiselämän tai turvallisuuden taikka henkilön tai oikeushenkilön liikesalaisuuden suojaamiseksi muussa laissa salassa pidettäväksi säädetyt tiedon.

Lausuntopalautteessa pidettiin säännöstä pääosin tarpeellisena, mutta toivottiin sen soveltamistilanteiden selkeyttämistä. Lisäksi lausuntopalautteessa nostettiin esiin tarve huomioida myös tilanteet, joissa eri viranomaisilla olevien tietojen yhdistely mahdollistaa salassapidon murtumisen. Lausuntopalautteessa tuotiin esiin myös se, että salassapitoperusteita on saatettu jo nykytilassa tulkita niin, että välillisesti salassa pidettävän tiedon paljastavia asiarekisterin tietoja ei ole annettu.

Lakiehdotuksen salassapitomerkintää koskevan 31 §:n osalta palautteessa pidettiin merkinnän tekemiseen liittyvää sääntelyä jossain määrin vaikeana toteuttaa käytännössä perusteluissa kuvatulla tavalla. Toisaalta ehdotettavan sääntelyn katsottiin myös selkeyttävän nykytilaa merkinnän tekemisen osalta. Salassapitomerkinnän osalta palautteessa on tuotu esiin myös säännöksen soveltamisvaikeudet tilanteissa, joissa merkintä itsessään paljastaisi salassa pidettävän tiedon. Palautteessa toivottiin merkinnän tekemistä koskevan sääntelyn joustavoittamista erityisesti siltä osin kuin säädetään merkinnän poistamisesta tai muuttamisesta, kun salassapidolle ei ole enää perustetta.

Lausuntopalautteessa toivottiin salassapitosäännösten ja turvallisuusluokittelua koskevan sääntelyn yhteensovittamisen kuvaamista. Samoin toivottiin salassapitomerkintää koskevan säännöksen soveltamisen selkeyttämistä erityisesti sosiaalihuollon asiakirjoissa. Palautteessa tuotiin esiin myös salassapitopykälän ja sen kohtien numeroinnin muuttumisesta seuraava hallinnollinen taakka johtuen meta-tietojen muuttamisesta.

## 4.7 7 Luku

Mietinnön 7 luku sisältää säännösehdotukset salassapidosta poikkeamisesta ja sen lakkaamisesta. Lakiehdotuksessa lukuun ehdotetaan kokonaan uutta säännöstä 33 §:n 3 momentissa, joka mahdollistaisi sen, että viranomainen voi antaa salassa pidettävän tiedon viranomaisen asiakirjasta, jos tiedon antaminen on yksittäistapauksessa välttämätöntä erittäin tärkeän yleisen edun vuoksi. Lausuntopalautteessa säännöstä on pääosin pidetty tarpeellisena. Osassa lausuntopalautteita säännöksen soveltamiskynnys on arvioitu korkeaksi, kun taas osassa on esitetty edellytysten rajaamista ja täsmentämistä. Säännöstä pidettiin myös tulkinnanvaraisena sen osalta, miten erittäin tärkeä yleinen etu määritellään, ja missä määrin se kattaa esimerkiksi erilaisia ympäristötietoja. Palautteessa toivottiin sen kirjaamista selkeämmin perusteluihin, mahdollistaisiko säännös poikkeamisen myös muussa laissa säädetyistä salassapitovelvoitteesta.

Palautteessa katsottiin jäävän epäselväksi, mahdollistaako säännös poikkeamisen hyödyntämiskiellosta, koska säännöksessä mainitaan vain vaitiolovelvollisuus. Palautteessa myös katsottiin, että vaitiolovelvollisuus ei olisi kuitenkaan välttämättä riittävä suojatoimi, vaan tulisi olla mahdollista asettaa muitakin tietojen käyttöön liittyviä rajoituksia. Palautteessa edelleen toivottiin säännöksen selkeyttämistä siltä osin, mahdollistaako se tietojen oma-aloitteisen luovuttamisen. Palautteessa nostettiin esiin, että säännöksen tulisi mahdollistaa julkisuudessa esitettyjen virheellisten väitteiden korjaamisen edellyttämä salassa pidettävän tiedon antaminen. Palautteessa nostettiin esiin lisäksi tarve selkiyttää sitä, mikä taho asiakirjan antamisesta päättäisi tilanteessa, jossa hallintoasiaa hoitaa useampi taho.

Mietinnön lakiehdotuksessa ehdotetaan useammassa kohdassa säädettäväksi tietojen luovuttamiseen liittyvästä suostumuksesta ja sen pysyvästä säilyttämisestä. Tällainen ehdotus sisältyy muun muassa 32 §:n 1 momentin 2 kohtaan ja pykälän 2 momenttiin. Lausuntopalautteessa on tuotu esiin, että suostumuksen säilyttämiselle pysyvästi ei ole perusteita eikä tarvetta, ellei asiakirjaa, jota suostumus koskee, säilytetä pysyvästi alkuperäistä käyttötarkoitusta varten. Erillistä säännöstä tästä pidettiin tarpeettomana. Salassa pidettävän tiedon luovuttamiseen suostumuksella liittyisi ehdotuksen mukaan viranomaisen harkinnanvaraa. Tätä pidettiin palautteessa tarpeettomana. Niin ikään sen selkeyttämistä toivottiin, missä tilanteissa viranomainen on velvollinen pyytämään suostumusta. Suostumuksen edellytyksiä pidettiin myös joissain tilanteissa vaikeina soveltaa käytännössä. Selkeytystä toivottiin lisäksi siihen, missä määrin suostumuksen osalta sovelletaan tietosuojasetuksen lähtökohtia, joissa suostumuksen käyttämistä käsittelyperusteena viranomaistoiminnassa on pidetty mahdollisena vain rajallisesti. Suostumuksen hallinnoinnin arvioitiin aiheuttavan hallinnollista taakkaa.

Lausuntopalautteessa nostettiin esiin valvonta- tai tarkastustehtävää suorittavan viranomaisen mahdollisuus antaa valvonta- tai tarkastustehtävänsä suorittamiseksi saamansa salassa pidettävä tieto toiselle valvonta- tai tarkastustehtävää suorittavalle viranomaiselle tämän vastaavan tehtävän suorittamiseksi silloin ja siltä osin, kun kyseisten viranomaisten tehtävät ovat rinnakkaiset. Palautteessa esitettiin myös yleislakitasoista säännöstä tiedonvaihdosta tietoturvan edistämiseksi tai ylläpitämiseksi. Palautteessa tuotiin esiin haasteet tiedonluovutussäännöksen tulkinnassa Euroopan unionin sekundäärilainsäädännön perusteella salassa pidettävien tietojen luovuttamisen yhteydessä.

Lakiehdotuksen 35 §:ssä säädettäisiin salassa pidettävien tietojen antamisesta arkistoidusta asiakirjasta. Lausuntopalautteessa esitettiin jatkovalmistelussa arvioitavaksi, tulisiko säännöstä soveltaa myös muualle kuin Kansallisarkistossa arkistoituihin asiakirjoihin. Lisäksi palautteessa on katsottu, että pykälän tulisi koskea

myös Kansallisarkistoon siirrettyjä säilytysvaiheessa olevia asiakirjoja, jotka eivät ole vielä arkistointivaiheessa. Pykälään toivottiin selkeytystä siihen, miltä osin Kansallisarkistolla on oikeus evätä tai antaa yksityisyyden suojan vuoksi salassa pidettäviä tietoja historialliseen tutkimukseen. Pykälää toivottiin myös täsmennettäväksi siltä osin, millä edellytyksillä oikeuksien, velvollisuuksien tai oikeusturvan toteuttaminen antaisi oikeuden salassa pidettävien arkistoitujen tietojen antamiselle. Selkeyttä toivottiin niin ikään sääntelyn suhteeseen erityislaeissa säädettyyn. Palautteessa pidettiin tarpeellisena yhtenäistää 35 §:n ja 36 §:n sääntelyä. Palautteessa katsottiin, että siirtävän viranomaisen päätösvallan pidättäminen Kansallisarkistoon siirron yhteydessä tulisi rajoittaa vain välttämättömiin syihin, esimerkiksi turvallisuusviranomaisten asiakirjoihin, jotta säännöstä ei käytetä julkisuutta kaventavasti. Lausuntopalautteessa katsottiin myös, että jatkovalmistelussa tulisi huomioida se, että Ahvenanmaan maakunta-arkistossa arkistoidaan myös valtakunnan viranomaisten asiakirjoja.

Lakiehdotuksen 36 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi salassa pidettävien tietojen antamisesta tieteellistä tutkimusta, tilastointia taikka viranomaisen suunnittelu- tai selvitystyötä varten. Lausuntopalautteessa toivottiin selkeytystä siihen, miltä osin lupaa koskevasta ratkaisusta voi valittaa. Yleisemmin palautteessa tuotiin esiin tarve selkeyttää sääntelyä siten, että tutkimuksen ja tieteellisen tutkimuksen käsitteet määriteltäisiin ja niiden suhde historialliseen tutkimukseen selkeytettäisiin. Palautteessa pidettiin säännöstä ongelmallisena tieteen vapauden näkökulmasta, erityisesti sen oikeasuhtaisuuden ja täsmällisyyden osalta. Huomioita esitettiin myös säännöksen ongelmallisuudesta perustuslain 2 §:n 3 momentin näkökulmasta.

Lakiehdotuksen 37 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi salassa pidettävien tietojen luovutuksesta ulkomaan viranomaiselle tai kansainväliselle toimielimelle. Säännöksessä ehdotetaan nykytilaan nähden luovutusedellytysten kiristämistä. Lausuntopalautteessa on pidetty täsmennyksiä tarpeellisina. Toisaalta lausuntopalautteessa on tuotu esiin, että Euroopan unionin toiminnan osalta säännös muuttuisi voimassa olevasta säännöksestä, joka on mahdollistanut tietojen luovuttamisen ulkomaan viranomaisille tilanteissa, joissa yhteistyöstä säädetään Suomea velvoittavassa säädöksessä. Palautteessa on pidetty tärkeänä aineellisen säännöksen säilyttämistä.

Lakiehdotuksen 38 §:n osalta palautteessa todettiin, että siltä osin kuin erityislainsäädännössä säädetään pysyvästä salassa pidosta, tulisi erikseen säätää kuitenkin aina salassapidon lakkaamisesta. Pykälän osalta esitettiin myös joitakin huomioita salassapitoajoista ja niiden linjaamisesta samantyyppistä toimintaa ja läheistä yhteistyötä tekevien viranomaisten kesken. Palautteessa katsottiin, että valtion turvallisuus on käsitteellisesti vanhentunut. Palautteessa esitettiin huomioita pykälän

selkeyttämistarpeesta suhteessa kansainvälisistä tietoturvaluusvelvoitteista annetun lain sääntelyyn. Lausuntopalautteessa nostettiin esiin myös 38 §:n 4 momentin salassapidon jatkamista koskeva säännös, jota pidettiin epäselvänä ja vaikeana soveltaa muiden viranomaisten kuin ministeriön asiakirjojen osalta. Palautteessa esitettiin, että kukin viranomaisen päättäisi itse salassapidon jatkamisesta.

## 4.8 8 Luku

Mietinnön lakiehdotuksen 8 lukuun sisältyisivät säännökset maksuista, muutoksenhausta ja rangaistuksista. Mietinnön lakiehdotuksen 40 §:ssä on säännös lain nojalla perittävistä maksuista. Pykälän rakenne vastaa nykytilaa, mutta sitä uudistettaisiin joiltain osin sisällöllisesti erityisesti huomioiden asiakirjojen sähköisen luovutustavan lisääntyminen. Yleisesti maksusäännöstä on palautteessa pidetty vaikeaselkoisena ja on toivottu sen selkeyttämistä. Erityisesti toivottiin sen täsmentämistä, mitä tarkoitetaan 3 momentissa sillä, että tiedot ovat vaivatta poistettavissa tai peitettävissä sekä tavanomaisen tietopyynnön käsitteen selkeyttämistä pykälän 4 momentissa. Myös mahdollisuutta säilyttää erityislainsäädännössä olevat poikkeukset maksusäännöksistä pidettiin tärkeänä.

Pykälän 1 momentin osalta nostettiin esiin, että maksuttomuuden sitominen ainoastaan sähköpostilla toimittamiseen ei ole perusteltua. Tulisi harkita, onko maksuttomuutta tarpeen rajata vain yhteen sähköiseen antotapaan. Lain terminologian linjaamista tältä osin yleislakien kanssa pidettiin tärkeänä.

Palautteessa tuotiin esiin, että maksuja tulisi olla mahdollista periä ainoastaan kopiointi- ja postituskustannusten kattamiseksi, ei esimerkiksi asiakirjan valmistelimesta luovutuskuntoon salassa pidettäviä tietoja peittämällä. Palautteessa katsottiin, että ainoastaan salassa pidettävien tietojen peittämiseen liittyvän teknisen työläyden vuoksi tulisi olla mahdollista periä maksuja. Mietinnön ehdotuksen katsottiin laajentavan mahdollisuuksia periä maksuja merkittävästi. Toisaalta lausuntopalautteessa tuotiin esiin se, että salassa pidettävien tietojen peittäminen myös sähköisesti luovutettavista asiakirjoista on resurssija sitovaa samoin kuin analogisten tietojen sähköiseen muotoon muuttaminen. Palautteessa pidettiin tärkeänä, että viranomaisen tulee voida periä maksu aiheutuneista kustannuksista. Palautteessa pidettiin tärkeänä mahdollistaa maksujen periminen lisäksi tilanteissa, joissa luovutetaan suuri määrä julkisia tietoja, joiden hakeminen ja luovuttaminen vaatii suuren määrän työtä. Maksu voisi perustua joko tiedostojen lukumäärään tai vaihtoehtoisesti viranomaisen käyttämään työaikaan, jota kuluu koottaessa aineistoa asiakäsittelyjärjestelmästä ja lähetettäessä sitä sähköpostitse. Palautteessa toivottiin sen selventämistä, voidaanko asiakirjan skannauksesta periä maksu. Palautteessa

korostettiin myös yhtenäisen soveltamiskäytännön muodostumisen tärkeyttä viranomaisten välillä. Palautteessa katsottiin, että perusteluissa olisi tarpeen käsitellä maksun suorittamiseen liittyviä kysymyksiä ottaen huomioon se, että valtaosa tietopyynnöistä tehdään sähköpostilla tai puhelimitse.

Lausuntopalautteessa tuotiin esiin, että sääntely asettaa tiedonpyytäjät eriarvoiseen asemaan. Näin voi tapahtua, jos paperiasiakirja on kerran jo skannattu ja asiakirjan antamisesta on tällöin peritty maksu ja seuraavalle pyytäjälle asiakirja toimitetaan maksutta sähköisesti.

Palautteessa kiinnitettiin huomiota siihen, että sääntely mahdollistaisi julkisuuslain soveltamisalan laajentamisen vuoksi soveltamisalaan tulevien tahojen osalta maksujen määrittämisen hyvin paljon väljemmin perustein kuin niiden 4 ja 5 §:ssä tarkoitettujen toimijoiden, joita koskee hyvinvointialuelaki, kuntalaki tai valtion maksuperustelaki (150/1992). Palautteessa on huomioita siitä, että sääntelyn tulisi koskea yhdenmukaisesti kaikkia lain soveltamisalaan kuuluvia organisaatioita. Sääntelyn toivottiin jättävän myös viranomaisille enemmän harkintavaltaa maksun määrittämisessä. Kansallisarkiston arkistoitujen asiakirjojen osalta esitettiin poikkeusta 40 §:n 3 ja 4 momentista.

Lakiehdotuksen 41 §:ssä on säännös muutoksenhausta. Palautteessa on kiinnitetty huomiota siihen, että valtioneuvoston yleisistuntoa koskeva erityissäännös olisi tarpeen lähinnä silloin, kun valtioneuvosto tekee lakiehdotuksen 38 §:n 4 momentissa (nyk. 31 § 4 mom.) tarkoitetun päätöksen salassapitoajan pidentämisestä. Sen sijaan varsinaisia asiakirjan antamista koskevia päätöksiä valtioneuvosto ei nykytilassa tee.

Lausuntopalautteessa on todettu, että kunnissa maksuista tehdään harvoin erillistä päätöstä, jolloin epäselväksi jää, mihin päätökseen oikaisuvaatimus käytännössä kohdistuu. Lausuntopalautteessa todettiin, että haasteita muutoksenhausta aiheuttaa se, että aina ei ole selvää, minkä lain nojalla henkilö on pyytänyt tietoja. Hallintotuomioistuinten osalta lausuntopalautteessa esitettiin jatkovalmistelussa harkittavaksi, tulisiko jatkomuutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen sallia valitusluvalla silloin, kun maksun on alun perin määrännyt hallinto-oikeus. Oikaisuvaatimuksen ja oikaisuvaatimuspäätöstä koskevan valituksen maksujen osalta ratkaisee hallinto-oikeuksiin osoitettujen asiakirjapyyntöjen osalta hallinto-oikeus. Palautteessa tuotiin esiin myös se, että tiedon antamistavasta tulisi säätää ensi vaiheen ratkaisua koskeva muutoksenhakukielto vastaavasti kuin tiedon antamisesta kieltäytymisestä ehdotetaan säädettäväksi.

Lakiehdotuksen 42 §:n rikoslakiviittauksista palautteessa tuotiin esiin, että vaikka julkisen tiedon luovuttamatta jättäminen voi tulla rangaistavaksi virkavelvollisuuden rikkomisena, seuraamusjärjestelmä on selkeästi raskaampi mahdollisen lainvastaisesti tapahtuvan henkilötiedon luovutuksen osalta. Palautteessa myös katsottiin, että julkisen tiedon antamatta jättämisestä tulisi olla ehdotettua selkeämmät seuraamukset. Samoin työryhmän arvioima vaihtoehto, jonka mukaan viranomaisen asiantuntemusta lain soveltamisesta parannettaisiin velvoittamalla viranomaisen nimeämään asiantuntija, jonka tehtävänä olisi antaa neuvontaa henkilöstölle ja edistää julkisuusperiaatteen toteutumista, sai kannatusta. Palautteessa katsottiin, että virkavastuujärjestelmän toimivuutta ja tehokkuutta tulisi arvioida osana lain seuraamusjärjestelmää peilaten sitä sääntelyn kokonaisuuteen, jossa virkavelvollisuuksien kohdentaminen virkamiehille tai julkisyhteisön työntekijöille jää epäselväksi. Lisäksi ehdotettiin vahvemman julkisuusolettaman kirjaamista lakiin. Palautteessa kiinnitettiin myös huomiota tarpeeseen ottaa huomioon laajemmin rikoslaissa säädettyjä tunnusmerkitöjä, jotka saattavat täytyä asiakirjajulkisuuden täytäntöönpanon yhteydessä. Palautteessa tuotiin esiin, että pykälässä mainittuja virkavelvollisuuden rikkomista koskevia rikoslain kohtia ei nykyisin sovelleta valtion liikelaitosten työntekijöihin, eivätkä tietopyyntöjä koskevat laiminlyönnit näiden osalta olisi rikosoikeudellisen vastuun piirissä. Palautteessa katsottiin myös tarpeelliseksi viitata pykälässä rikoslain 38 luvun 9 §:ssä säädettyyn tietosuojarikokseen.

Mietinnön lakiehdotuksen siirtymäaikojen osalta palautteessa on esitetty huomioita soveltamisalan laajentamiseen liittyen. Palautteessa pääosin korostettiin sitä, että siirtymäaikojen tulisi olla pidemmät esimerkiksi mahdollisten erityislakien päivittämistarpeiden huomioimiseksi. Toisaalta palautteessa on katsottu, että lakiehdotukseen kirjattu siirtymäaika on tarpeettoman pitkä, koska tietosuojasääntelystä on jo seurannut se, että asiakirjahallinto on tullut järjestää siten, että julkisuuslain soveltaminen olisi mahdollista ilman pitkää siirtymäaika. Isossa osassa palautteita katsottiin, että lakia ei tulisi soveltaa taannehtivasti lain voimaantuloa ennen laadittuihin tai vastaanotettuihin asiakirjoihin siltä osin kuin soveltamisalaan tulee uusia toimijoita tai soveltamisala laajenee nykyisin soveltamisalassa olevien toimijoiden osalta. Toisaalta kuitenkin katsottiin, ettei lain soveltamista edeltävältä ajalta olevien asiakirjojen sulkeminen julkisuuslain soveltamisen ulkopuolelle ole perusteltua. Mahdollisuutta poiketa siirtymäajasta erityissääntelyssä pidettiin tärkeänä. Palautteessa ei toisaalta pidetty perusteltuna, että siirtymäajat ja taannehtivaa soveltamista koskevat säännökset ovat erilaiset eri toimijoiden osalta.

Voimaantuloa koskevan säännöksen osalta palautteessa todettiin, että säännös, jonka mukaan yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain (83/1951) sekä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain nojalla annetut määräykset asiakirjan pitämisestä salassa jäävät voimaan, tulisi arvioida uudelleen. Tämä edellyttäisi

sen arviointia, ovatko kyseiset määräykset sisällöllisesti edelleen perustuslain mukaisia. Yleisemmin pidettiin tärkeänä, että jos muutokset lakiin aiheuttavat järjestelmämuutoksia, tulisi näille varata riittävän pitkä aika lain voimaantulon yhteydessä. Palautteessa katsottiin, että siirtymäsäännöksissä tulisi ottaa huomioon tilanteet, joissa valitus vanhan lain voimassa ollessa tehdystä päätöksestä on uuden lain voimaan tullessa vireillä hallintotuomioistuimessa.

Eräissä lausunnoissa pidettiin tärkeänä säätää hallitusohjelmaneuvoitteluihin liittyvien asiakirjojen julkisuutta koskevista kysymyksistä. Työryhmä arvioi mahdollisuutta säätää kyseisten asiakirjojen julkiseksi tulon ajankohdasta julkisuuslaissa. Työryhmä ei päätenyt esittämään kysymyksestä säännösehdotusta vaan katsoi, että sääntelyn tarvetta ja toteutustapaa tulee arvioida myöhemmin.

Oikeusministeriö  
PL 25  
00023 Valtioneuvosto  
[www.oikeusministerio.fi](http://www.oikeusministerio.fi)

Justitieministeriet  
PB 25  
00023 Statsrådet  
[www.justitieministeriet.fi](http://www.justitieministeriet.fi)

ISSN 2490-1172 (PDF)  
ISBN 978-952-400-213-4 (PDF)