

Asia: VN/27452/2020/

Työryhmän mietintö julkisuuslain ajantasaistamisesta

Yleisperustelut sekä suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

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

SOSTE pitää asiakirjojen julkisuusperiaatetta ja sitä toteuttavaa julkisuuslakia tärkeänä osana julkishallinnon demokraattista valvontaa. Julkisten toimintojen lisääntynyt yhtiöittäminen ja ulkoistaminen on johtanut julkisuuslain soveltamisalan kaventumiseen, kun toimintoja on siirretty muille kuin viranomaisille. Julkisuusperiaatteen toteutumisen vuoksi tähän on perusteltua puuttua.

SOSTE pitää julkisuuslain soveltamisalan laajentamista kaikkiin julkista hallintotehtävää hoitaviin toimijoihin loogisena ratkaisuna. Lakia sovelletaan jo nyt niihin toimijoihin, jotka julkista hallintotehtävää hoitaessaan käyttävät julkista valtaa. Vaikka julkinen hallintotehtävä (kuten julkisen vallan käyttäminenkin) on käsitteenä jossain määrin täsmeytymätön, se on jo käytössä useissa muissa laeissa, perustuslain 124 §:stä alkaen (muuta ovat esimerkiksi hallintolaki, tiedonhallintalaki, laki hyvinvointialueesta, laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä, digipalvelulaki jne.). Kyseisten lakien esitöiden lisäksi apua käsitteen tulkitsemiseen ja sitä koskevaa tulkintakäytäntöä löytyy muun muassa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä, laillisuusvalvontakäytännöstä ja tuomioistuinten ratkaisukäytännöstä.

Koska perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, lähtökohtana on julkisen hallintotehtävän ilmaiseminen riittävän selkeästi joko siinä laissa tai lakiin perustuvassa muussa säädöksessä tai päätöksessä, johon julkisen hallintotehtävän hoitaminen perustuu. Tämä käy ilmi myös hallintolain esitöistä, joiden mukaan lainsäädännön toimivuuden kannalta on tärkeää, että lainsäätäjä osoittaa selvästi, milloin jokin toiminta on julkisen hallintotehtävän hoitamista ja miltä osin siihen liittyy julkisen vallan käyttöä.

Olennaista on, että toimija kykenee julkista hallintotehtävää koskevan lainsäädännön ja sen esitöiden perusteella arvioimaan, miltä osin se hoitaa julkista hallintotehtävää. Tämä on syytä

varmistaa, jos mahdollista, entistä paremmin. Tämä tarkoittaa myös sitä, että vaikka julkista hallintotehtävää ei voida määritellä tyhjentävästi myöskään julkisuuslaissa tai sen esitöissä, sitä voitaneen mahdollisessa lakiesityksessä kuitenkin kuvata nyt käsillä olevaa mietintöä kattavammin, keskitetyemmin ja yksityiskohtaisemmin, käytännön esimerkkejäkin hyödyntäen.

SOSTE pitää julkisuusperiaatteen toteuttamisen kannalta lähtökohtaisesti perusteltuna myös sitä, että julkisuuslain soveltamisalaa laajennettaisiin koskemaan myös julkisyhteisön, valtion liikelaitoksen tai julkisyhteisöjen yhteisessä määräysvallassa olevaa yhteisöön tai säätiöön ja näiden määräysvallassa oleviin tytäryhteisöihin ja tytäräätiöihin siltä osin kuin ne harjoittavat muuta kuin kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa. Määräysvallasta on säädetty kirjanpitolaissa ja toimijan tulee jo nyt erottaa kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva toiminta muusta toiminnastaan kilpailulain (948/2011) 30 d §:n 1 momentin perusteella.

Kuten mietinnössä todetaan, kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan toiminnan jättäminen julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle on välttämätöntä kilpailuneutraliteetin kannalta. Kilpailun neutraaliuden vaatimus edellyttää, että markkinoilla kilpaillessaan yritykset ovat keskenään tasaveroisessa asemassa. Julkisessa määräysvallassa olevia toimijoita ei pidä saattaa muita toimijoita huonompaan asemaan julkisuuslain soveltamisvelvoitteen kautta.

Mietinnössä todetaan myös, että kilpailulain mukaista kilpailulain mukaista kirjanpidon eriyttämisvelvollisuutta ei aina kaikissa tilanteissa ole, toimintoihin liittyvien asiakirjojen ja niihin liittyvien numeeristen arvojen yhdistäminen ei aina ole yksiselitteistä ja toimintojen erottelu toimijan sisäisen hallinnon asiakirjoissa voi olla haastavaa. Epäilemättä haastavia tulkintatilanteita tulisi käytännössä ilmenemään. Vaikka ne eivät välttämättä olisi esteenä mietinnössä esitetulle lain soveltamisalan laajentamiselle, ne ovat, jäljempänä esitetyn lisäksi, huomioon otettava seikka arvioitaessa kysymystä rikosoikeudellisen virkavastuun laajentamisesta.

Rikosoikeudellisen virkavastuun laajentamista ylipäätään muuhun kuin julkisen hallintotehtävän hoitamiseen voidaan pitää kyseenalaisena. Perustuslaissa lähtökohtana on, että julkisten hallintotehtävien tulee pääsääntöisesti kuulua viranomaisille ja että julkisia tehtäviä hoitavat henkilöt kuuluvat rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin. Mietinnön mukaan perustuslakivaliokunta on katsonut, että rikosoikeudellisen virkavastuun soveltaminen julkisen hallintotehtävän hoitamiseen edellyttää nimenomaista lainsäätöä. Sitä, mitä virkavastuun laajentaminen yksityisoikeudellisen toimijan muuhun toimintaan edellyttäisi, ei ole mietinnössä käsitelty. Kuitenkin tällaista laajentamista on päädytty esittämään.

Ratkaisu, jolla tämä esitetään toteutettavaksi – se, että julkisuuslain soveltaminen itsessään määriteltäisiin julkiseksi hallintotehtäväksi, jotta lakia voitaisiin soveltaa sen soveltajaan – antaa kehäpäätelmämäisen vaikutelman ja on omiaan pikemminkin hämmentämään kuin selkeyttämään julkisen hallintotehtävän käsitelmääritystä. Rikosoikeudellisen virkavastuun ulottaminen yksityisoikeudelliseen toimijaan työsuhteessa olevaan henkilöön, joka ei lähtökohtaisesti hoida

julkisia tehtäviä, on merkittävä kysymys sekä yksilön kannalta että järjestelmätasoisesti. SOSTE katsoo, että sitä on syytä arvioida perusteellisemmin.

Soveltamisalan laajentamista koskevat ehdotukset

Miten arvioitte vaikutuksia, joita seuraa mietinnössä ehdotetun julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan? Onko mietinnössä jäänyt tältä osin tunnistamatta joitakin erityisiä vaikutuksia, jotka liittyvät organisaationne erityispiirteisiin?

SOSTEn kommentit soveltamisalan laajentamisesta sisältyvät edelliseen yleisperusteluja koskevaan kysymykseen annettuun vastaukseen. Niiden lisäksi SOSTE toteaa tässä vain, että soveltamisalan laajentaminen uusiin toimijoihin kasvattaa näiden hallinnollista taakkaa. Oikeudellisten näkökohtien lisäksi lainsäädännössä tulee huomioida myös sen taloudelliset vaikutukset ja niiden arvioinnissa mietintö jättää vielä toivomisen varaa.

Miten arvioitte vaikutuksia, joita seuraa mietinnössä ehdotetun julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta julkisyhteisön määräysvallassa oleviin yhteisöihin ja säätiöihin? Onko mietinnössä jäänyt tältä osin tunnistamatta joitakin erityisiä vaikutuksia, jotka liittyvät organisaationne erityispiirteisiin?

SOSTEn kommentit soveltamisalan laajentamisesta sisältyvät edelliseen yleisperusteluja koskevaan kysymykseen annettuun vastaukseen. Niiden lisäksi SOSTE toteaa tässä vain, että soveltamisalan laajentaminen uusiin toimijoihin kasvattaa näiden hallinnollista taakkaa. Oikeudellisten näkökohtien lisäksi lainsäädännössä tulee huomioida myös sen taloudelliset vaikutukset ja niiden arvioinnissa mietintö jättää vielä toivomisen varaa.

Minkälaisia erilaisia turvallisuuteen liittyviä vaikutuksia arvioitte mietinnössä ehdotetulla julkisuuslain soveltamisalan laajentamisella olevan? Ovatko voimassa olevan julkisuuslain salassapitoperusteet riittävät suojaamaan tietoja, joita on ehdotuksen mukaan soveltamisalan piiriin uutena tai laajemmin tulevien toimijoiden hallussa? Onko organisaatiollanne hallussa tietoja, joiden salassapito olisi välttämätöntä esimerkiksi turvallisuusnäkökohtien vuoksi eikä niiden salassapito ole mahdollista voimassa olevassa laissa tai erityislaeissa säädettyjen salassapitoperusteiden perusteella?

-

Muut mietinnön ehdotukset

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

-

Lakiehdotus ja säännöskohtaiset perustelut

Huomionne luvuittain lakiehdotukseen ja sitä koskeviin säännöskohtaisiin perusteluihin?

1 luku

-

2 luku

-

3 luku

-

4 luku

-

5 luku

-

6 luku

-

7 luku

-

8 luku

-

Muut huomiot

Muut mahdolliset huomionne?

-

Väätämäinen Kirsi
SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry