



Lausunto oikeusministeriölle julkisuuslain soveltamisalan laajentamista koskevasta selvityksestä

VD/5726/03.00.00/2019

ML/SV/HY-L

Oikeusministeriö pyytää Vantaan kaupungin lausuntoa julkisuuslain soveltamisalan laajentamista koskevasta selvityksestä (Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2019:31).

Selvityksessä on kysymys lainvalmistelun esivalmistelusta. Selvityksessä esitetään kolme erilaista vaihtoehtoa julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta julkisyhteisöjen määräämisvallassa oleviin yhtiöihin sekä julkista hallintotehtävää hoitaviin muihin yksityisoikeudellisiin yhteisöihin ja niitä vastaavat alustavat säännösehdotukset. Perusvaihtoehdossa ja suppeammassa vaihtoehdossa julkisyhteisöjen määräämisvallassa ovat yhtiöt jäisivät julkisuuslainsäädännön ulkopuolelle niiltä osin kuin ne toimivat avoimessa kilpailutilanteessa markkinoilla, jollei yhtiö hoida laissa tai sen nojalla säädettyä tai määrättyä julkista tehtävää. Laajemmassa vaihtoehdossa julkisuussäätelyn ulkopuolelle jäisivät vain valtion määräämisvallassa oleva pörssiyhtiöt. Julkisia hallintotehtäviä hoitavien asiakirjojen julkisuus jäisi perusvaihtoehdossa riippumaan tarkistettavista erityissäännöksistä. Suppeammassa sääntelymallissa sääntely jäisi nykyiselleen kuitenkin niin, että tehtäviä hoitaville säädettäisiin viestintään liittyviä velvoitteita. Laajemmassa vaihtoehdossa julkisuussäätely koskisi kaikkia julkisia hallintotehtäviä hoitavia. Selvitykseen sisältyy ehdotuksia myös muista keinoista avoimuuden lisäämiseksi.

Lausunto on pyydetty toimittamaan oikeusministeriöön viimeistään 17.9.2019 lausuntopalvelut.fi:ssä.

Selvitys on kokonaisuudessaan luettavissa osoitteessa:

<http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161693>

Kaupunginhallitus 9.9.2019 § 17

Konsernipalveluiden apulaiskaupunginjohtajan esitys:

Päätetään antaa oikeusministeriölle julkisuuslain soveltamisalan laajentamista koskevasta selvityksestä seuraava lausunto:

Lainsäädäntöhanke ja tehty selvitys

Selvityksen lähtökohtana ja siinä esitettyjen toimien tavoitteena oleva avoimuuden lisääminen ja sen ulottaminen koskemaan julkista sektoria mahdollisimman laajasti on kannatettavaa. Tavoitteen toteuttamisessa, kuten kaikissa muissakin uudistuksissa, on kuitenkin huomioitava keinojen vaikutukset ja suhteutettava valittavat keinot ja niistä saatava hyöty aiheutuviin haittoihin. Lainvalmistelutyön tehtävänä tulisi olla avoimuuden toteutumisessa olevien ongelmakohtien ja niiden merkityksen kartoittaminen sekä sellaisten keinojen etsiminen, joilla avoimuus voidaan toteuttaa tarkoituksenmukaisessa laajuudessa ilman, että varsinaisia toimintoja vaikeutetaan tai hankaloitetaan kohtuuttomasti.

Edellä mainittu huomioiden on valitettavaa, että lausunnolle lähetetyssä selvityksessä, jonka tarkoituksena on ollut tiedon tuottaminen lainsäädännön varsinaista valmistelua varten, on keskitytty julkisuuslain soveltamisalan laajentamiseen sekä laajentamisen tekniseen toteuttamiseen ja jätetty



selvittämättä sekä se, miten julkisuusperiaate ja avoimuus käytännössä tällä hetkellä julkisyhteisöjen omistamissa yhteisöissä toteutuvat tai jäävät toteutumatta, että ne taloudelliset, hallinnolliset ja kansalaisiin kohdistuvat vaikutukset, joita julkisuuslain laajentamisesta ehdotetuilla tavoilla aiheutuisi. Valitettavasti myös julkisuuslain soveltamisalan laajentamiselle vaihtoehtoiset keinot avoimuuden toteuttamiseksi ovat selvityksessä jääneet pelkän maininnan varaan. Selvityksessä jää lisäksi epäselväksi, miten osakeyhtiölaki ja muut yhteisöjä koskevat erityislait sovitettaisiin yhteen julkisuuslain soveltamisalan laajentamisen kanssa.

Selvityksessä kuntien määräysvallassa olevia yhtiöitä on ryhmitelty lakisääteisiä palvelutehtäviä hoitaviin yhtiöihin, sisäisiä palveluja tuottaviin yhtiöihin, kilpailutilanteessa toimiviin yhtiöihin ja kunnan yleiseen toimialaan kuuluvia tehtäviä hoitaviin yhtiöihin. Selvityksen ryhmittely kuntien omistamien yhtiöiden tehtävistä on oikea, mutta mikäli lainsäädäntöä lähdetään rakentamaan tämän ryhmittelyn ympärille, on otettava huomioon, että sama yhtiö voi toteuttaa useampaa tehtävää eivätkä rajat eri tehtävien välillä ole mitenkään selvät. On siis esimerkiksi mahdollista, että työterveyspalveluita tarjoava yhtiö toimii osittain markkinoilla ja osittain täyttää kunnan lakisääteistä palvelutehtävää, tai että sidosyksikkönä toimivan kunnan määräysvallassa olevan yhtiön kanssa markkinoilla toimii kilpailutilanteessa yksityisiä yhtiöitä, jotka samaan aikaan tarjoavat palveluita kunnalle.

Perusvaihtoehto ja suppeampi vaihtoehto

Selvityksessä esitetyssä perusvaihtoehdossa ja suppeammassa vaihtoehdossa kunnan määräysvallassa olevista yhtiöistä julkisuuslain soveltamisen ulkopuolelle jäisivät avoimilla ja kilpailluilla markkinoilla toimivat yhtiöt.

Kuntien määräysvallassa olevista muista kuin markkinoilla toimivista yhtiöistä valtaosan toiminnan voidaan luonnehtia olevan tosiasiallista tai teknistä toimintaa, kuten toimitilojen vuokraamista omistajalleen. Toiminta on luonteeltaan omistajana olevan kunnan tekemien linjausten ja tahdon toteuttamista. Näiden yhtiöiden toiminnassa avoimuus toteutuu jo tällä hetkellä laajasti sen kautta, että emoyhteisöön ja sen hallussa oleviin asiakirjoihin sovelletaan julkisuuslakia sekä kuntalain viestintävelvollisuutta. Selvityksestä ilmenee, että julkisten hallintotehtävienkään, joita voidaan siirtää muulle kuin viranomaiselle ainoastaan lailla tai lain nojalla, osalta lainsäätäjä ei ole aina teknisiä tai tosiasiallisia tehtäviä yksityiselle toimijalle siirtäessään katsonut tarpeelliseksi asettaa julkisuuslain soveltamisvelvollisuutta.

Sidosyksikköasemassa omistajakuntaansa nähden toimivat yhteisöt tulisivat kaikissa vaihtoehtoissa julkisuuslain soveltamisalan piiriin. Mikäli tällaiseen julkisuuslain soveltamisalan laajentamiseen päädytään, tulee uudistuksen yhteydessä huolehtia, että kunnan liikesalaisuudet ja mahdollisuus edullisiin hankintoihin tulee turvatuksi. Kunta on esimerkiksi voinut järjestää palveluhankintaansa siten, että se hankkii tarvitsemistaan tietyn alan palveluista osan sidosyksikköasemassa toimivalta tytäryhteisöltään ja loppuosan hankintalain mukaisen kilpailutuksen perusteella markkinoilta. Tässä tilanteessa kunnan mahdollisuus toteuttaa edullisia hankintoja edellyttää, että hankintakilpailuihin osallistuvat eivät saa tietoa kunnan ja sen tytäryhteisön välisistä hinnoista tai erityisistä sopimusehdoista. Julkisuuslain salassapitoperusteiden toimivuus ja kattavuus erityisesti nykyisen julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 17 kohdan julkisyhteisön liikesalaisuuksia koskevan säännöksen osalta tulisi julkisuuslain soveltamisalaa tarkistettaessa käydä tarkasti läpi ja säännöksiä tulisi tarvittaessa tarkentaa kattamaan kaikki tarvittavat tilanteet.

Säännösehdoituksissa käytetty käsite ”avoimilla ja kilpailluilla markkinoilla toimivat yhtiöt” on erittäin epäselvä ja tulkinnanvarainen. Selvityksessä käsitettä määritellään siten, että ”julkisuuslain



soveltamisalan piiriin tulisivat sellaiset kaupallisesti toimivat yhtiöt, jotka eivät asemansa tai tehtäviensä luonteen ja toimintansa tavoitteiden kannalta ole tosiasiaassa rinnastettavissa aidosti markkinoilla toimiviin yrityksiin” (s.131). Käsité ja sen määritelmä jättävät epäselväksi julkisuuslain ehdotetun soveltamisalan. Epäselväksi jää, sovellettaisiinko julkisuuslakia kokonaan tai osittain esimerkiksi edellä mainittuun työterveyspalveluyhtiöön tai toimitilayhtiöön, joka vuokraa toimitiloja kunnan lisäksi yksityisille toimijoille. Epäselväksi jää myös, mikä olisi julkisuuslain soveltamisalan suhde kuntalain yhtiöittämisvelvoitteen alaisiin toimintoihin. Mikäli julkisuuslain soveltamisalaa lähdetään laajentamaan, tulee soveltamisala määritellä yksiselitteisesti.

Kaikkiin selvityksen ehdotuksiin sisältyy mahdollisuus, jonka mukaan julkisyhteisö voisi ottaa tehtäväkseen määräysvallassaan olevan yhtiön asiakirjojen luovuttamisesta päättämisen. Vaikka mahdollisuus olisikin konsernin resurssien tehokkaan käyttämisen kannalta erittäin tarpeellinen, on se ongelmallinen yhteisömuotoja koskevien säännösten kannalta. On esimerkiksi osakeyhtiölain perusperiaatteiden vastaista, että omistaja puuttuisi yhtiön operatiiviseen toimintaan, mitä yhtiön asiakirjojen luovuttamisesta päättäminen olisi.

Laajempi vaihtoehto

Laajemmassa vaihtoehdossa kaikki julkisyhteisöjen määräämisvallassa olevat yhteisöt saatettaisiin julkisuuslain soveltamisalan piiriin lukuun ottamatta valtioenemmistöisiä pörssiyrityksiä. Julkisuuslaki koskisi siis myös kuntien omistamia kilpailutilanteessa markkinoilla toimivia yhtiöitä.

Kuntien omistamat kilpailutilanteessa markkinoilla toimivat yhtiöt kilpailevat tasavertaisina yksityisessä omistuksessa toimivien kanssa. Lainsäädännöllä turvataan, että julkinen omistaja ei saa tuottaa tällaiselle yhtiölle kilpailuetua. Vastaavalla tavalla tulee turvata myös se, että julkisesta omistuksesta ei aiheudu yhtiölle kilpailuhaittaa. Kilpailutilanteessa markkinoilla toimivien yhtiöiden toimintaedellytysten kannalta on ehdottoman tärkeää, että mikään niiden kilpailuasemaan vaikuttava tai liikesalaisuuksiin kuuluva tieto ei ole julkista. Mikäli tämä yhtiöiden olemassaolon kannalta ehdoton edellytys turvataan tehokkaalla tavalla, jäisi julkisuuslain soveltamisella saavutettava avoimuuden lisäys näissä yhtiöissä vähämerkitykselliseksi, koska valtaosa tiedoista olisi salassa pidettäviä.

Olisi mahdollista, että julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen kilpailluilla markkinoilla toimiviin yhtiöihin muodostuisi merkitykselliseksi lähinnä yhtiön kilpailijoille, jotka voisivat pyrkiä julkisuuslain tiukkoja aikarajoja hyödyntäen saamaan toistuvilla tietopyynnöillä ja valituksilla yhtiöltä kilpailutilanteeseen vaikuttavaa tietoa. Samoin olisi mahdollista, että julkisuuslain tulokannanvaraisuuden takia kilpailija voisi saada perusteetonta kilpailuetua sellaisistakin tiedoista, joiden ei katsottaisi olevan liikesalaisuuksia tai muutoin salassa pidettäviä tietoja.

Julkisuusperiaatteen ja avoimuuden kannalta huomionarvoista on myös se, että kilpailutilanteessa markkinoilla toimivilla yhtiöillä ei ole sellaista kunnan palvelutuotantoon liittyvää tehtävää, joka edellyttäisi yhtiön toiminnan valvomisen asiakirjajulkisuuden lähtökohdista.

Muut keinot avoimuuden toteuttamiseksi

Ehdotetut julkisuuslain soveltamisalan laajentamiset julkisyhteisöjen määräysvallassa oleviin yhteisöihin ovat käytettävissä olevista keinoista radikaaleimpia. Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen tarkoittaisi poikkeamista yhteisömuotoja koskevien lakien perusperiaatteista. Osakeyhtiössä lain soveltaminen merkitsisi poikkeamista osakeyhtiölain mukaisesta yhtiön tarkoituksesta ja aiheuttaisi ristiriidan yhtiön johdon osakeyhtiölain mukaisen tehtävän, eli yhtiön edun edistämisen, ja julkisuuslain



mukaisten velvoitteiden välillä. Julkisuuslain soveltamisalan laajentamisen luoma yleinen tiedonsaantioikeus olisi myös merkittävästi laajempi kuin osakkeenomistajan kyselyoikeuteen rajoittuva tiedonsaantioikeus.

Kuten selvityksessäkin mainitaan, avoimuuden toteuttaminen ja tarvittaessa sen lisääminen julkisyhteisöjen määräysvallassa olevissa yhteisöissä on mahdollista julkisuuslain soveltamisalan laajentamiselle vaihtoehtoisilla keinoilla. Tällaiset keinot olisivat vähemmän puuttuvia, joten niiden käyttämisen tulisi olla ensisijaista.

Avoimuutta ja julkisuusperiaatetta toteutetaan tälläkin hetkellä laajalti välillisesti emoyhteisöjen tiedottamisen, viestinnän sekä asiakirjajulkisuuden kautta. Emoyhteisönä olevalla julkisyhteisöllä on mahdollisuus kerätä omistajaohjauksellisin keinoin yhtiöstä avoimuuden toteuttamisen kannalta tarpeellinen informaatio, joka julkisyhteisön hallussa on myös automaattisesti julkisuuslain piirissä. Osakeyhtiölaki ja muut yhteisömuotoja koskevat lait antavat nykyiselläänkin mahdollisuuden kehittää edelleen julkisyhteisöjen määräysvallassa olevien yhteisöjen toiminnan avoimuutta tiedotuksen ja emoyhteisölle annettavan informaation välityksellä.

Mahdollista olisi myös asettaa julkisyhteisöjen määräysvallassa oleville yhteisöille arvopaperimarkkinalain pörssiyrityksiä koskevaa sääntelyä vastaavalla tavalla tiedonantovelvoitteet, jotka räätälöitäisiin tähän tarkoitukseen soveltuviksi. Markkinoilla toimivien yhteisöjen tiedonantovelvoitteet voisivat poiketa muiden julkisyhteisöjen määräysvallassa olevien yhteisöjen tiedonantovelvoitteista. Tällaisten tiedonantovelvoitteiden etuna verrattuna asiakirjajulkisuuteen olisi se, että yhtiötä koskeva oleellinen tieto olisi saatavilla laajemmin kuin tosiasiallisesti yksittäisiin tietopyyntöihin perustuvassa julkisuuslain mallissa. Tiedonantovelvoitteisiin perustuvaan avoimuuteen ei liittyisi myöskään julkisuuslain soveltamisalan laajentamista vastaavalla tavalla liikesalaisuuksiin liittyviä ongelmia ja tulkinnallisuuksia.

Johtopäätökset

Selvityksen suurimpana puutteena voidaan pitää sitä, että siinä ei ole selvitetty, onko avoimuuden toteuttamisessa julkisyhteisöjen määräysvallassa olevissa yhteisöissä tosiasiallisesti ongelmaa ja jos on, niin olisiko tämä ongelma korjattavissa ehdotettuja keinoja vähemmän puuttuvilla tavoilla eli julkisyhteisön kautta toteutettavalla avoimuudella tai tytäryhteisöille itselleen asetettavilla tiedonantovelvoitteilla. Esimerkiksi harmaan talouden ja korruption torjuntaan julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen ei vaikuta tosiasiallisesti tehokkaalta keinolta, vaan parempaan lopputulokseen voitaisiin päästä vaihtoehtoisilla keinoilla.

Selvityksen puutteena on myös se, että siihen ei sisälly minkäänlaista ehdotusten vaikutusten arviointia. On kuitenkin odotettavaa, että julkisuuslain laajentaminen lisäisi kaikissa vaihtoehtoisissa kuntakonsernien hallinnollista taakkaa varsinkin, kun julkisuuslain soveltamisalalle tulisi paljon uudentyyppisiä tietoja ja asiakirjoja, joiden julkisuudesta ei ole vielä olemassa vakiintunutta oikeuskäytäntöä.

Ehdotetut sääntelyratkaisut ovat monella tapaa ongelmallisia osakeyhtiölain ja muita yhteisömuotoja koskevien lakien kannalta. Ristiriidat vaikuttavat siinä määrin perustavanlaatuisilta, että mikäli julkisuuslain soveltamisalaa lähdetään viemään eteenpäin, olisi syytä harkita sitä, että osakeyhtiölakiin ja muihin yhteisölakeihin otettaisiin julkisyhteisöjen määräysvallassa olevia yhteisöjä koskevat erityissäännökset, joissa määrittäisiin siitä, miltä osin nämä yhteisöt poikkeavat tarkoitukseltaan ja velvoitteiltaan yksityisen omistamista yhteisöistä.



Yhteenvedona voidaan todeta, että useita lainvalmistelun vaiheita on jäänyt tekemättä, ja säädöstekstin kirjoittamiseen on siirrytty liian aikaisin. Tässä järjestyksessä tapahtuva lainvalmistelutyö ei ole suotavaa. Kun perusselvityksiä ei ole tehty, ei selvityksessä esitetyillä säädösehdotuksilla voi katsoa olevan itsenäistä arvoa. Voidaan todeta, että ehdotettu julkisuuslain soveltamisalueen laajentaminen kuntien määräysvallassa oleviin yhteisöihin ei ole tarkoituksenmukaista. Erityisesti tämä koskee kilpailluilla markkinoilla toimivia yhteisöjä, joille julkisuuslain soveltaminen merkitsisi heikompaa asemaa suhteessa yksityisomisteisiin kilpailijoihin.

Mikäli lainsäädäntöhanketta jatketaan perustamalla työryhmä tai vastaava valmisteluelin, olisi tarpeellista, että elimessä olisi kuntakentältä Kuntaliiton edustuksen lisäksi myös jäsenenä tai kuultavana asiantuntijana kunnallisen omistajaohjauksen ja kuntakonsernin toiminnan käytännössä tunteva henkilö.

Tarkastetaan ja hyväksytään pöytäkirja tämän asian osalta heti kokouksessa

Päätös:

Hyväksyttiin esitys.

Pöytäkirja tarkastettiin ja hyväksyttiin tämän asian osalta heti kokouksessa.

Liite:

- lausuntopyyntö julkisuuslain soveltamisalan laajentamista koskevasta selvityksestä

Täytäntöönpano: Konserni- ja asukaspalvelut

Muutoksenhakuohje: 3.1 Oikaisuvaatimus- ja valituskielto

Lisätiedot:

konsernilakimies Samuli Vartiainen, etunimi.sukunimi@vantaa.fi