

Lausuntopyyntönnö 28.06.2019, VN/4491/2019

Lausunto julkisuuslain soveltamisalan laajentamista koskevasta selvityksestä

Oikeusministeriö on pyytänyt lausuntoa julkisuuslain soveltamisalan laajentamista koskevasta selvityksestä (2019:31). Selvityksessä on käsitelty erityisesti viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (jäljempänä julkisuuslain) soveltamisalan mahdollista laajentamista julkisyhteisöjen määräämisvallassa oleviin yhtiöihin ja julkista hallintotehtävää hoitaviin muihin yksityisoikeudellisiin yhteisöihin.

Suomen Kuntaliitto toteaa asiasta lausuntonaan kunnioittaen seuraavaa.

Selvityksen taustat ja keskeiset johtopäätökset

Selvityksen taustalla on kehitys, jossa julkisyhteisöt kuten kunnat ovat enenevässä määrin siirtäneet aiemmin kuntaorganisaatioissa toteutettua toimintaa yksityisoikeudellisiin yhteisöihin, erityisesti osakeyhtiöihin. Kuntien osalta tämä on koskenut erityisesti kunnallisissa liikelaitoksissa aiemmin tuotettuja palveluita. Kunnat ovat myös kuntalain mukaisesti velvollisia yhtiöittämään kilpailuilla markkinoilla tapahtuvan toimintansa.

Toimintojen yhtiöittäminen on johtanut julkisuuslain soveltamisalan supistumiseen. Kuntien määräämisvallassa olevat yhtiöt eivät kuulu julkisuuslain organisatoriseen soveltamisalaan, vaikka julkisuuslakia sovelletaankin eräisiin kuntien yhtiöihin erityislainsäädännön nojalla ja kunnallisiin yhtiöihin, jotka lain nojalla hoitavat julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä.

Selvityksen lähtökohtana on ollut perustuslaissa perusoikeutena säädetyn julkisuusperiaatteen mukaisen tiedonsaantioikeuden turvaaminen ja avoimuuden lisääminen.

Lausunnon kohteena olevassa selvityksessä on esitetty kolme vaihtoehtoista ratkaisumallia julkisuuslain soveltamisalan laajentamiseksi:

1. Perusvaihtoehdossa julkisuuslakia sovellettaisiin kuntasektorilla kaikkiin muihin tytäryhteisöihin paitsi kilpailutilanteessa avoimilla markkinoilla toimiviin yhtiöihin. Julkisuuslakia sovellettaisiin myös kilpailutilanteessa markkinoilla toimiviin yhtiöihin silloin, kun ne hoitavat julkista hallintotehtävää. Julkisuuslain soveltamisalan laajentamista esimerkiksi työeläkeyhtiöihin tulisi myös harkita, koska niissä asiallisesti käytetään julkista valtaa ja niiden rahoitus perustuu laissa säädettyyn maksuvelvollisuuteen.
2. Suppeassa vaihtoehdossa julkisia hallintotehtäviä koskeva sääntely jäisi nykyiselleen mutta näitä tehtäviä hoitaville säädettäisiin velvollisuus noudattaa julkisuuslaissa säädettyjä viestintävelvoitteita.
3. Laajemmassa vaihtoehdossa kaikki julkisyhteisöjen määräämisvallassa olevat yhtiöt saatettaisiin julkisuuslain soveltamisalan piiriin lukuun ottamatta valtioenemmistöisiä pörssi-yhtiöitä. Julkisuuslakia sovellettaisiin kaikessa julkisten hallintotehtävien hoidossa.

Liike- ja ammattisalaisuudet olisivat jatkossakin salassa pidettäviä kaikissa malleissa.

Kuntaliiton kannanotot

Kuten selvityksessä todetaan, kuntien määräämisvallassa olevat yhtiöt voidaan jakaa kunnallisia palveluita tuottaviin yhtiöihin, kunnille sisäisiä palveluita tuottaviin in-house yhtiöihin, kuntien toimintaa verovaroin organisoiviin yhtiöihin ja avoimilla markkinoilla toimiviin yhtiöihin. Tällä jaottelulla on merkitystä arvioitaessa julkisuuslain soveltamista yhtiöihin.

Selvityksen lähtökohtana on ollut perustuslaisissa perusoikeutena säädetyn julkisuusperiaatteen mukaisen tiedonsaantioikeuden turvaaminen ja avoimuuden lisääminen, mikä on Kuntaliitonkin mielestä perusteltua.

Kuntaliitto pitää perusteltuna myös selvityksessä esitettyä periaatetta, että toiminnan luonteen, ei organisointitavan, tulisi olla julkisuuslain soveltamisalan määrittelyn lähtökohtana. Julkisuuslain soveltamisen ei tulisi olla harkinnanvaraista. Esimerkiksi kuntien toiminnan organisointitapaa koskevien omien päätösten ei pitäisi vaikuttaa julkisuuslain soveltamisalaan. Tämä tarkoittaa kuntien osalta, että julkisuuslain soveltamisalaa on perusteltua laajentaa sellaiseen yhtiöitettyyn toimintaan, joka olisi mahdollista järjestää osana kunnan tai kuntayhtymän omaa organisaatiota.

Kuntaliitto katsoo, että esitettyjen eri mallien rajanveto ja erot ovat osin vaikeasti hahmotettavia. Kuten selvityksessä on todettu, mahdollisen uudistuksen rakentaminen edellä mainituille vaihtoehdoille edellyttää perusvalmisteluvaiheessa nyt esitettyä tarkempaa lainsäädännön ja käytännön kartoitusta ja täytäntöönpanon suunnittelua. Esimerkiksi markkinoilla toimivien kunnallisten jäteyhtiöiden osalta tulee selvittää, miten julkisuuslain soveltamisalan laajennukset vaikuttaisivat niiden asemaan markkinoilla markkinaehtoisen toiminnan osalta.

Kuntaliitto toteaa jo tässä vaiheessa, että ns. laajempaan vaihtoehtoon perustuvaa mallia, jossa julkisuuslakia sovellettaisiin myös kilpailuilla markkinoilla toimiviin yhtiöihin, ei tule toteuttaa. Kilpailuilla markkinoilla toimivia yhtiöitä ei voi asettaa julkisuuden ja tiedonsaannin osalta eri asemaan omistussuhteiden perusteella. Tämä olisi kilpailuneutraliteettiperiaatteen vastaista. Selvityksessä ei ole arvioitu riittävästi mallien markkinavaikutuksia ja kilpailuoikeudellisia vaikutuksia.

Kuntaliitto pitää mahdollisena julkisuuslain soveltamisalan laajentamista julkisen vallan käytön lisäksi kaikkiin julkisiin hallintotehtäviin. Nykyään julkisuusperiaate kattaa julkiset hallintotehtävät eräissä julkisomisteisissa yhtiöissä erityislainsäädännön nojalla, kuten opetustoimen lainsäädännön mukaisissa tehtävissä.

Selvityksessä ehdotetaan harkittavaksi julkisuuslain soveltamista yksityisiin työeläkeyhtiöihin. Vastaavia tehtäviä kuntasektorilla hoitava Keva on julkisoikeudellinen laitos, jonka toimintaan jo nykyään sovelletaan julkisuuslakia. Kuntarahoitus Oyj on kuntasektorin ja valtion yhdessä omistama luottolaitos, eikä siihen tulisi jatkossakaan soveltaa julkisuuslakia.

Selvityksessä on kiinnitetty huomiota hankintalain ja julkisuuslain väliseen suhteeseen sekä erityisesti julkisuuslain 4 §:n ja 11 §:n soveltamisesta yksityisoikeudellisissa yhteisöissä silloin, kun niihin sovelletaan hankintalakia. Kuntaliiton neuvontatoiminnassa soveltamisalakysymys ei ole osoittautunut käytännössä ongelmaksi, mutta jatkovalmistelussa on mahdollista selvittää, onko lainsäädännön systematiikkaa mahdollista selkiyttää.

Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen kuntien määräämisvallassa oleviin yhtiöihin edellyttää yhtiöiltä julkisuuslakiin liittyvää osaamista. Tämä voi olla haasteellista etenkin pienemmissä yhtiöissä. Selvityksessä on tämän vuoksi pohdittu ratkaisumallia, jossa yhtiölle osoitetut asiakirjapyyntö ratkaisisi se (kunnan) viranomaisen, joka vastaa yhtiön omistajanohjauksesta. Kuntaliiton mielestä tallainen ratkaisumalli voisi olla perusteltu joissakin tapauksissa, mutta se ei sovi yleiseksi toimintamalliksi. Suuremmissa julkisia hallintotehtäviä hoitavissa yhtiöissä on usein luonnollista, että asiakirjapyyntö ratkaistaan suoraan yhtiöissä. Esimerkkinä voidaan mainita opetustoimen lainsäädännön mukaisia tehtäviä hoitavat yhtiömuotoiset oppilaitokset, joilla on parhaat edellytykset itse arvioida opetustoimessa syntyviä tietopyyntöjä.

Julkisuuslain soveltaminen julkisen sektorin tytäryhtiöihin edellyttäne jossakin määrin myös julkisyhteisöjen ja yhtiöiden arkistokäytäntöjen yhtenäistämistä. Tätä kysymystä ei ole selvityksessä käsitelty.

Jatkovalmistelussa tulee erikseen selvittää vähemmistöosakkaiden asema niissä kuntakonserniin kuuluvissa yhtiöissä, joissa alettaisiin nykyisestä poiketen soveltamaan julkisuuslakia. Tämä koskee erityisesti ennen lain voimaantuloa vähemmistöosakkaina olevia yksityisiä tahoja.

Selvityksessä on tuotu esille myös eräitä muita perusvalmistelussa huomioon otettavia lainsäädännön kehittämistarpeita, kuten tarve ohjata yleisesti yhtiöiden perustamista. Selvityksessä on myös todettu, että kuntasektorilla näyttää olevan tarvetta yhtiöjärjestysten mallien kehittämiseksi. Nämä ehdotukset ovat niin yleisluonteisia, ettei niihin vielä voi ottaa kantaa. Kuntaliitto toteaa kuitenkin, että kuntien määräämisvallassa olevien yhtiöiden toimintakenttä on niin monimuotoinen, että yhtiöjärjestysmallien laatiminen sille olisi erittäin vaikea tehtävä.

Jatkovalmistelu

Kuten lausunnon kohteena olevassa selvityksessä todetaan, edellyttää julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen julkisomisteisiin yhteisöihin perusvalmisteluvaiheessa tarkempaa lainsäädännön ja käytännön kartoitusta ja täytäntöönpanon suunnittelua. Koska julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen koskisi pääasiassa kuntasektorin omistuksessa olevia yhteisöjä, perusvalmistelussa tulisi olla Kuntaliiton ja kuntasektorin edustus.

SUOMEN KUNTALIITTO



Hanna Tainio
varatoimitusjohtaja



Arto Sulonen
johtava lakimies

