

Lausuntopalvelu.fi

Lausuntopyyntönnä 28.6.2019 (Dnro VN/4491/2019)

Julkisuuslain soveltamisalan laajentamista koskeva selvitys

Oikeusministeriö on pyytänyt liikenne- ja viestintäministeriön lausuntoa julkisuuslain soveltamisalan laajentamista koskevasta selvityksestä. Selvityksen tarkoituksena on palvella viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) soveltamisalan mahdollista laajentamista julkisyhteisöjen määräämisvallassa oleviin yhtiöihin sekä julkista hallintotehtävää hoitaviin muihin yksityisoikeudellisiin yhteisöihin.

Liikenne- ja viestintäministeriö pitää tärkeänä julkisuuden lisäämistä valtio-omisteisissa yhtiöissä. Liikenne- ja viestintäministeriö tuo jatkovalmistelua varten lausunnossaan esille joitakin huomioita selvityksestä sekä ehdottaa arvioitavaksi vaihtoehtoisia tapoja julkisuuden lisäämiseksi.

Liikenne- ja viestintäministeriön lausunto keskittyy valtion yhtiöomistuksia koskevan julkisuuslainsäädännön arviointiin ja siinä otetaan kantaa selvityksen suosituksiin vain tältä osin.

Liikenne- ja viestintäministeriö kiittää tilaisuudesta lausua asiasta ja esittää omana lausuntonaan seuraavaa.

Yleisiä huomioita selvityksestä

Pääministeri Antti Rinteen hallitusohjelman mukaan hallitus arvioi tarvetta ajantasaistaa julkisuuslakia koskemaan asiakirjakohtaisuuden lisäksi tietoa laajemmin. Lisäksi hallitusohjelmassa todetaan, että hallitus arvioi julkisuuslain soveltamisalan laajentamista koskemaan julkisen sektorin omistamia tai määräysvallassa olevia oikeushenkilöitä. Hallitusohjelmassa todetaan myös, että julkisuuslain noudattamista vahvistetaan tiukentamalla viranomaisten velvollisuutta julkisuuslain ja sitä koskevan oikeuskäytännön julkisuusmyönteiseen noudattamiseen sekä selvittämällä nykyistä selkeämmät seuraamukset lain rikkomisesta. Hallitusohjelmaan on myös kirjattu tavoite ulottaa julkisuuslain periaatteet ja vaatimus tietovarantojen avaamisesta koskemaan myös julkisomisteisia yhtiöitä.

Liikenne- ja viestintäministeriö pitää tärkeänä julkisuuden, avoimuuden ja läpinäkyvyyden lisäämistä viranomaistoiminnassa ja valtio-omisteisissa yhtiöissä.

Kuten selvityksessäkin todetaan, on tärkeää, että julkisyhteisöjen määräämisvallasta olevista yhteisöistä ja julkisten varojen käytöstä on riittävästi ja avoimesti tietoja saatavilla.

Julkisuusperiaatteen pääsääntö on kirjattu perustuslakiin ja se edesauttaa kansalaisten osallistumista julkiseen keskusteluun. Viranomaisen toiminnan avoimuus lisää kansalaisten luottamusta yhteiskuntaa sekä siihen, että yhteisiä asioita ja varoja hoidetaan asianmukaisesti.

Keinot julkisuuden ja läpinäkyvyyden lisäämiseksi eivät toisaalta rajoitu vain kysymykseen julkisuuslain soveltamisalan laajuudesta. Jatkovalmistelussa tarkastelunäkökulma keinovalikoiman osalta voisikin olla kattavampi kuin lausuttavana olevassa selvityksessä.

Avoimuuden ja läpinäkyvyyden tavoitteen toteutumisen kannalta hedelmällistä voisikin olla kuvata laajasti erilaiset vaihtoehdot ja vertailla näiden arvioituja vaikutuksia. Selvityksessä olisi ollut myös hyödyllistä perustella eri ratkaisuvaihtoehtojen arvioitujen vaikutusten pohjalta. Varsinkin esiselvitysvaiheessa olisi tarkoituksenmukaista pitää vaihtoehdot avoimena ja erityisesti vaikutukset tulisi arvioida laajasti.

Selvitys on paikoitellen hieman vaikeaselkoinen. Muistiossa on esimerkiksi käytetty termejä julkinen hallintotehtävä, julkinen tehtävä ja julkinen valta tavalla joka hankaloittaa selvityksen luettavuutta.

Selvityksen ehdotusten arviointi

Liikenne- ja viestintäministeriö kiinnittää huomiota siihen, että lausunnolla olevan selvityksen raja-alue on kovin laaja. Siinä on paljon esimerkiksi valtionyhtiöitä koskevaa yksityiskohtaista tietoa ja muun muassa lähinnä omistajaohjauksen alaan kuuluvia asioita. Tämä on sinänsä hyvää tietoa, mutta merkitys selvityksen kannalta jää hieman epäselväksi. Liikenne- ja viestintäministeriö olisikin toivonut, että jos omistajaohjausta ja valtionyhtiöitä käsitellään näin laajasti, olisi tällöin kuulunut nostaa valtionyhtiöitä koskeva osakeyhtiölaki ja sen soveltaminen omistajaohjauksessa myös paremmin esille.

Selvityksessä esitetään kolme laajuudeltaan erilaista vaihtoehtoa julkisuuslain soveltamisalan laajentamiseksi: *Perusvaihtoehdon* mukaan valtioenemmistöistä yhtiöistä sääntelyn ulkopuolelle jäisivät: a. pörssiyhtiöt sekä b. yhtiöiden toiminta niiltä osin, kun ne toimivat avoimessa kilpailuasemassa markkinoilla, jollei yhtiö hoida laissa tai sen nojalla säädettyä tai määrättyä julkista hallintotehtävää.

Selvyyden vuoksi olisi hyvä puhua kaikista pörssiyhtiöistä, joissa valtiolla on omistusta, ei pelkästään sellaisista joissa valtiolla on enemmistö. Pörssiyhtiöiden jättämistä sääntelyn ulkopuolelle voidaan pitää kannatettavana mm. niitä koskevista erillisistä tiedonantovelvollisuuksista sekä –rajoituksista johtuen. Valtio-omisteisia yhtiöitä ei pitäisi lähtökohdin asettaa eri asemaan suhteessa yksityisiin yhtiöihin oikeudenmukaisen ja reilun toimintaympäristön turvaamiseksi.

Liikenne- ja viestintäministeriö kiinnittää huomiota siihen, että soveltamisalan laajuuden kannalta kriittinen määritelmä ”avoimesta kilpailutilanteesta markkinoilla” voi johtaa erittäin haasteellisiin rajanvetokysymyksiin. On syytä huomata, että yhtiön tilanne voi myös

muuttua ajan kuluessa. Esimerkiksi valtiontukisääntöjä koskevassa sääntelyssä ns. taloudellisen toiminnan määrittely on hyvin laaja ja tulkinnanvarainen kysymys. Komissio on julkaissut vuonna 2016 ns. käsitetiedonannon, jossa se selventää valtiontuki -käsitettä¹.

Edelleen määritelmän mukaan yhtiöt jäisivät soveltamisalan ulkopuolelle vain ”niiltä osin” kuin ne toimivat avoimessa kilpailutilanteessa markkinoilla. Tällöin haasteena voi olla, että asiakirjoja ei käytännössä voida eritellä määritelmän mukaisesti, vaan on asiakirjoja, jotka liittyisivät yhtiön soveltamisalaan kuuluvaan ja kuulumattomaan toimintaan. Siinänsä selvityksen lähtökohtaa avoimessa kilpailuasemassa markkinoilla toimivien julkisomisteisten yhtiöiden jättämisestä julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle voidaan kuitenkin pitää perusteltuna.

Selvityksen *suppean vaihtoehdon* mukaan julkisuuslain soveltamisalan piiriin ei otettaisi mitään markkinoilla toimivia valtioenemmistöisiä yhtiöitä. Vaihtoehdossa julkisia hallintotehtäviä koskeva sääntely jäisi nykyiselleen, mutta julkisia hallintotehtäviä hoitaville säädettäisiin velvollisuus noudattaa julkisuuslaissa säädettyjä viestintävelvoitteita. Liikenne- ja viestintäministeriö kiinnittää huomiota siihen, että jos tavoitteena on käsiteltävien asioiden ja asiakirjojen julkisuuden lisääminen, ei julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen välttämättä johda tällaiseen. Liikenne- ja viestintäministeriön käsityksen mukaan selvityksessä ei kuitenkaan esitetä julkisomisteisten yhtiöiden liike- tai ammattisalaisuuden (tai muulla perusteella tapahtuvan salassapidon) kattavuuden supistamista. Yhtiöiden hallinnollinen työ todennäköisesti lisääntyisi, mutta muutoksilla tavoiteltava julkisuuden lisääminen ei välttämättä toteutuisi. Tällöin esimerkiksi omistajapolitiisella periaatepäätöksellä toteutettava valtio-omisteisia yhtiöitä koskevat viestintälinjaukset voisivat johtaa käytännössä laajempaan julkisuuteen ja avoimuuteen pienemmällä hallinnollisella työllä (niin yhtiöissä kuin tuomioistuimissa) kuin julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen.

Avoimuutta voisi lisätä myös sillä, että omistajaohjauksesta vastaavien ministeriöiden tulisi tiedottaa omistajaohjauksestaan ja hallinnointiohjeistaan avoimemmin ja laajemmin. Edelleen voitaisiin arvioida omistajaohjauslakiin (laki valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta, 1368/2007) otettavia tarkempia säännöksiä julkisuuden ja avoimuuden lisäämisestä valtio-omisteisissa yhtiöissä.

Erityisesti keskeistä on, että nimenomaisesti tietyn toiminnan valvontaa toteuttavilla tai esimerkiksi yhtiötä koskevia päätöksiä tekevillä olisi käytössään riittävät tiedot tämän toiminnan tueksi. Tällöin edelleen voitaisiin tarvittaessa säätää tiettyjen tahojen tiedonsaantioikeuksista tarkemmin, vaikka jokin asia tai asiakirja ei olisi laajemmin muutoin (yleisö)julkinen. Toteutustapaa tulisi kuitenkin arvioida tarkemmin jatkovalmistelussa.

Selvityksen *laajassa vaihtoehdossa* kaikki julkisyhteisöjen määräämisvallassa olevat yhtiöt saatettaisiin julkisuuslain soveltamisalan piiriin lukuun ottamatta valtioenemmistöisiä pörssiyrityksiä. Laajassa vaihtoehdossa julkisuuslain soveltamisalaa koskevaan pykälään otettaisiin uusi säännös, jonka mukaan julkisuuslakia sovellettaisiin kaikissa julkisten

¹ [Komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukien käsitteestä C/2016/2946](#)

hallintotehtävien hoidossa. Tämän vaihtoehdon osalta liikenne- ja viestintäministeriö viittää kommentteinaan edellä perusvaihtoehdon ja suppean vaihtoehdon yhteydessä esitettyihin huomioihin.

Eräitä huomioita selvityksestä

Liikenne- ja viestintäministeriö haluaa nostaa esille myös eräitä yksittäisiä huomioita selvityksestä.

Selvityksessä todetaan (s. 12), että ”yhtiöittämisessä kysymys ei ole vain toimintojen, vaan myös julkisen varojen yksityistämisestä ja ulkoistamisesta – ainakin normaalien budjettimenettelyjen ja niiden avoimuuden ulkopuolelle.” Liikenne- ja viestintäministeriön käsityksen mukaan yhtiöittäminen ei ole yksityistämistä, jos valtio tai kunta säilyy osakeyhtiön ainoana omistajana.

Selvityksessä todetaan (s. 119), että tytäryhtiöt jäävät omistajaohjauslain ulkopuolelle, josta seuraa se, ettei niiden toiminta ole samalla tavalla julkista kuin emoyhtiön omistajan-ohjausta varten saatujen asiakirjojen. Liikenne- ja viestintäministeriön käsityksen mukaan tytäryhtiöihin kuitenkin sovelletaan samalla tavalla julkisuuslakia kuin esimerkiksi konsernin emoyhtiöön (soveltuminen ratkaistaan julkisuuslain perusteella riippumatta siitä, onko kyseessä emo- tai tytäryhtiö). Samassa yhteydessä selvityksessä todetaan myös, että tytäryhtiöiden käyttäminen jotenkin lisäisi edellytyksiä korruptiolle tai muulle epäasialliselle toiminnalle. Selvityksessä jää avoimeksi se, mikä konsernirakenteessa altistaa edellä mainituille seikoille siitä huolimatta, johtopäätös on erittäin vakava.

Muistion (s. 59) on todettu: ”Julkisen hallintotehtävän ja siihen kuuluvan julkisen palvelutehtävän kannalta mielenkiintoisia ovat erityisesti liikenne- ja viestintäministeriön hallintoalalla toteutetut yhtiöittämistoimet, joissa yhtiöille on annettu joko muodollinen tai tosiasiallinen monopoliasema ja joissa palvelun käyttö on pakollista tai ainakin käytännössä vailla vapautta valita.” Tekstissä jää epäselväksi, mitä tällä tarkalleen ottaen tarkoitetaan. Liikenne- ja viestintäministeriö haluaa nostaa esille, että tietyissä toiminnoissa, esimerkiksi alusliikennepalvelussa, EU-säännökset edellyttävät tietyn toimittajan nimeämistä tietyille VTS-alueelle. Alkuvaiheessa tietty valtionyhtiö saattaakin olla ainoa toimija markkinoilla, mutta ajan kuluessa tilanne usein muuttuu (vrt. valtion luotsaus). Valtionyhtiön tehtäväksi voidaan myös nimenomaisesti antaa uusien markkinoiden luominen sinne, missä niitä ei vielä muutoin ole.

Raportissa on myös käsitelty laajasti (s. 37-38) hallinto-oikeuden ratkaisua (16.3.2018 nro 18/0152/5) liittyen Valtiontalouden tarkastusviraston päätöksestä tehtyä valitusta koskien Finavia Oyj:n liittyvien tietojen luovuttamiseen. Liikenne- ja viestintäministeriö huomauttaa, että hallinto-oikeuden ratkaisusta valitettiin Korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joka päätöksessään (25.6.2019, KHO:2019:83) päätyi hallinto-oikeuden näkemyksestä poikkeavaan ratkaisuun.

Raportissa ehdotetaan, että yhtiöiden asiakirjapyyntöön tulisi ratkaista se viranomaisen, joka vastaa yhtiön omistajaohjauksesta. Omistajaohjauksen periaatteiden ja yritysten nou-

dattaman hyvän hallintotavan² mukaan omistajaohjaus ei lähtökohdin puutu yhtiön operatiiviseen toimintaan. Yhtiön asiakirjan asiakirjapyyntöön ratkaisemista omistajaohjausviranomaisen toimesta olisi hyvä arvioida myös em. periaatteen näkökulmasta.

Yhteenveto

Liikenne- ja viestintäministeriö pitää tärkeänä julkisuuden ja avoimuuden lisäämistä valtio-omisteisissa yhtiöissä. Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen ei kuitenkaan ole ainoa keino tämän tavoitteen saavuttamiseksi. Liikenne- ja viestintäministeriö ehdottaa lausunnossaan jatkovalmistelussa arvioitavaksi myös muita tapoja julkisuuden lisäämiseksi. Vaihtoehtoja tavoitteen saavuttamiseksi on hyvä arvioida laajasti ja keskeistä olisi vaikutusten laaja arviointi.

Liikenne- ja viestintäministeriö jatkaa mielellään oikeusministeriön kanssa keskustelua ja yhteistyötä keinoista julkisuuden, läpinäkyvyyden ja avoimuuden lisäämiseksi valtio-omisteisissa yhtiöissä.

Sanna Marin
Liikenne- ja viestintäministeri

Harri Pursiainen
Kansliapäällikkö

Jakelu

Kirjaamo/OM
Lausuntopalvelu.fi

² Ks. myös www.oecd.org/corporate/principles-corporate-governance.htm.