

Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen

Lausuntotiivistelmä

Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2020:13

Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen

Lausuntotiivistelmä

Oikeusministeriö

ISBN PDF: 978-952-259-858-5

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2020

Kuvailulehti

Julkaisija	Oikeusministeriö	28.10.2020	
Tekijät	Liisa Leppävirta, Laura Ylikoski		
Julkaisun nimi	Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen – Lausunnotiivistelmä		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2020:13		
Diaari/hankenumero	VN/4491/2019	Teema	Mietintöjä ja lausuntoja
ISBN PDF	978-952-259-858-5	ISSN PDF	2490-1172
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-858-5		
Sivumäärä	35	Kieli	suomi
Asiasanat	asiakirjat, asiakirjajulkisuus, avoimuus, yhtiöt, yhteisöt		
Tiivistelmä	<p>Oikeusministeriö on pyytänyt lausuntoja julkisuuslain soveltamisalan laajentamista koskevasta selvityksestä (Oikeusministeriön julkaisuja 2019:31). Selvityksen tarkoituksena oli tuottaa tietoa julkisuuslain soveltamisalan laajentamista koskevan lainvalmistelun tarpeen sekä julkishallinnon määräämisvaltaan kuuluvien yksiköiden toiminnan avoimuuden toteuttamista koskevien vaihtoehtojen ja toteuttamistapojen arviointia varten. Lausunnonantajat ovat lausuneet selvityksestä laaja-alaisesti ja erilaisin painotuksin. Enemmistö lausunnonantajista ei ottanut kantaa selvityksessä esitettyihin alustaviin malleihin. Lausunnoissa kannatettiin soveltamisalan laajentamista erilaisin painotuksin ja laajuuksin, mutta yhtä lailla myös nykytilan säilyttämistä. Lausunnot keskittyvät pitkälti arvioimaan julkisyhteisön määräämisvaltaa ja julkista hallintotehtävää koskevia kriteereitä lain soveltamisalan laajentamiselle. Useassa lausunnossa vaikuttaisi olevan enemmän joustavaa suhtautumista soveltamisalan laajentamiseen julkista hallintotehtävää hoitaviin tahoihin kuitenkin eräin varauksin. Lausunnoissa toistuvat lisäksi eräät valmistelussa huomioonotettavat erityiskysymykset. Näitä ovat erityisesti soveltamisalan laajennuksen vaikutukset yritysten kilpailuasemaan ja suhde muuhun sääntelyyn erityisesti koskien julkisia hankintoja, omistajaohjausta ja muuta yleistä yhtiöoikeussäätelyä.</p>		
Kustantaja	Oikeusministeriö		
Julkaisun jakaja/myynti	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: vnjulkaisumyynti.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Justitieministeriet	28.10.2020	
Författare	Liisa Leppävirta, Laura Ylikoski		
Publikationens titel	Utvidgningen av tillämpningsområdet för offentlighetslagen – Sammanfattning av utlåtanden		
Publikationsseriens namn och nummer	Justitieministeriets publikationer, Betänkanden och utlåtanden 2020:13		
Diarie-/ projektnummer	VN/4491/2019	Tema	Betänkanden och utlåtanden
ISBN PDF	978-952-259-858-5	ISSN PDF	2490-1172
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-858-5		
Sidantal	35	Språk	finska
Nyckelord	handlingar, handlingars offentlighet, transparens, bolag, samfund		
Referat	<p>Justitieministeriet har begärt utlåtande om en utredning om utvidgningen av offentlighetslagens tillämpningsområde (Justitieministeriets publikationer 2019:31). Syftet med utredningen var att ta fram information för att bedöma behovet att bereda lagstiftning för att utvidga tillämpningsområdet för offentlighetslagen samt för att bedöma alternativa sätt för att öka insynen i verksamheten vid enheter som omfattas av den offentliga förvaltningens bestämmande inflytande. Remissinstanserna har yttrat sig om utredningen på ett mycket övergripande sätt och med olika prioriteringar. De flesta tog inte ställning till de preliminära modeller som presenterades i utredningen. I utlåtandena understöddes dels en utvidgning av tillämpningsområdet med olika tyngdpunkter och omfattning, dels bibehållandet av nuläget. I yttrandena fokuserar man i stor utsträckning på att bedöma kriterierna för ett offentligt samfunds bestämmande inflytande och offentliga förvaltningsuppgifter med tanke på en eventuell utvidgning av lagens tillämpningsområde. I många yttranden verkar det finnas större flexibilitet när det gäller att utvidga tillämpningsområdet till aktörer som sköter offentliga förvaltningsuppgifter, dock med vissa reservationer. I utlåtandena upprepas dessutom ett antal specifika frågor som bör beaktas vid beredningen. Sådana är i synnerhet konsekvenserna av en utvidgning av lagens tillämpningsområde på företagets konkurrensställning och förhållandet till annan reglering, särskilt i fråga om offentlig upphandling, ägarstyrning och annan allmän reglering om bolagsrätt.</p>		
Förläggare	Justitieministeriet		
Distribution/ beställningar	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: vnjulkaisumyynti.fi		

Sisältö

1	Johdanto	6
2	Yleisiä huomioita	7
3	Arviot malleista	10
3.1	Mallit	10
3.2	Huomioita malleista	11
4	Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen julkisyhteisöjen määräämisvallassa oleviin toimijoihin ja julkista hallintotehtävää hoitaviin toimijoihin	12
4.1	Laajentaminen julkisyhteisöjen määräämisvallassa oleviin toimijoihin	12
4.2	Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen julkista hallintotehtävää hoitaviin toimijoihin	17
5	Huomioita eräistä erityiskysymyksistä	21
5.1	Soveltamisalan laajentaminen erityisesti työeläke- ja vakuutusallalla	21
5.2	Julkisuuslain soveltamisalan laajentamisen vaikutukset yksityisten toimijoiden kilpailuasemaan	22
5.3	Julkisuuslain soveltamisalan laajentamisen suhde julkisia hankintoja koskevaan sääntelyyn	24
5.4	Soveltamisalan laajentamisen suhde muuhun sääntelyyn	27
5.5	Käsitteiden selkeys	28
5.6	Asiakirjapyyntöjen ratkaiseminen	28
5.7	Soveltamisalan suhde salassapitoperusteisiin	29
6	Muita huomioita jatkovalmistelusta	31
	LIITE: Lista lausunnonantajista	33

1 Johdanto

Oikeusministeriö on teettänyt selvityksen julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta. Selvityksen tarkoituksena on ollut tuottaa tietoa julkisuuslain soveltamisalan laajentamista koskevan lainvalmistelun tarpeen ja toteuttamistapojen arviointia varten. Selvityksessä on kuvattu julkisuuslain nykyistä soveltamista kunnan ja valtion määräysvallassa oleviin yhtiöihin sekä julkista hallintotehtävää hoitaviin muihin yksityisoikeudellisiin yhteisöihin. Selvityksessä on lisäksi tarkasteltu omistajaohjauksen keinoja, valtion ja kunnan yhtiöiden toimialaa ja tehtäviä, sekä soveltamisalan laajentamiseen vaikuttavia seikkoja. Selvityksessä on esitetty kolme erilaista vaihtoehtoa julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta julkisyhteisöjen määäämisvallassa oleviin yhtiöihin sekä julkista hallintotehtävää hoitaviin muihin yksityisoikeudellisiin yhteisöihin ja niistä vastaavat alustavat säännösehdotukset. Selvitys sisältää ehdotuksia myös muista keinoista avoimuuden lisäämiseksi.

Selvitys julkaistiin ja lausuntokierros selvityksestä avattiin 28.6.2019. Lausuntojen suuren määrän ja laajuuden vuoksi tähän lausuntotiivistelmään on nostettu lausunnoista tiiviisti selvityksen kannalta keskeisimpiä kannanottoja. Lausunnot ovat kokonaisuudessaan luetavissa lausuntopalvelussa osoitteessa: <https://www.lausuntopalvelu.fi/Fl/Proposal/Participation?proposalId=610770fc-d28a-45bd-a9c1-8cd9ed674407>. Lausunnonantajat on lueteltu tämän tiivistelmän liitteessä.

2 Yleisiä huomioita

Lausunnoissa on jossain määrin esitetty yleisiä julkisuuslain soveltamisalaan ja julkisuusperiaatteen toteutumiseen liittyviä yleisiä huomioita, joita on pyritty tiivistämään tähän jaksoon. Useissa lausunnoissa korostettiin julkisuusperiaatteen merkitystä demokratian, oikeusvaltion, sananvapauden, hyvän hallinnon ja julkisen toiminnan ja julkisten varojen käytön valvonnan näkökulmasta. Nykytilan osalta useassa launnossa nostettiin esiin julkishallinnon toimintojen **yhtiöittämiskehitykseen liittyvät kaventavat vaikutukset asiakirjojen julkisuudelle**. Näitä kysymyksiä yleisellä tasolla nostivat esiin *Terveystoimittajat, Tutkivan journalismin yhdistys, Taloustoimittajat, Poliitikantoimittajat, Sosiaalitoimittajat, SAK, dosentti Kirsi-Maria Halonen, Suomen Yrittäjät, Suomen Lakimiesliitto, Suomen luonnonsuojeluliitto, Oikeuskanslerinvirasto, Poliisihallitus, Valtakunnansyyttäjävirsto, Kansaneläkelaitos, Valvira, Kilpailu- ja kuluttajavirsto, Kansallisarkisto, valtiovarainministeriö ja opetus- ja kulttuuriministeriö*.

Soveltamisalan laajentamista kannattivat toimittajajärjestöt (*Terveystoimittajat, Tutkivan journalismin yhdistys, Taloustoimittajat, Oikeustoimittajat, Kaupunkitoimittajien yhdistys, Poliitikantoimittajat ja Sosiaalitoimittajat*), *Medialiitto, puolustusministeriö, Oikeuskanslerinvirasto, Valtakunnansyyttäjänvirsto, Poliisihallitus, Tulli, Suomen Lakimiesliitto, Suomen luonnonsuojeluliitto, Eläkeläisliittojen etujärjestö EETU, Aluehallintovirstot, Valtakunnanvoudinvirsto, Kilpailu- ja kuluttajavirsto, Kansallisarkisto, Valvira, Kansaneläkelaitos, SAK ja Suomen Yrittäjät*.

Eräissä lausunnoissa katsotaan, että julkista hallintotehtävää ja julkista määräysvaltaa koskevat kriteerit eivät ole riittävät julkisuuslain soveltamisalan laajentamisen kannalta, vaan soveltamisalan laajentamisen yhtenä kriteerinä tulisi olla julkisten varojen käyttö tahon toiminnassa. Erityisesti toimittajajärjestöt nostavat lausunnoissaan esiin tarpeen julkisuuslain soveltamiseen sellaiseen toimintaan, jossa käytetään julkisia varoja. Yhtenä esimerkkinä toimittajajärjestöt nostavat säätiöt, joissa voidaan tehdä päätöksiä merkittävästä julkisten varojen käytöstä. Huomioita erityisesti **julkisten varojen käyttöä koskevan kriteerin lisäämisestä** julkisuuslain soveltamisalaan esittivät *Tutkivan journalismin yhdistys, Kaupunkitoimittajien yhdistys, Terveystoimittajat, Sosiaalitoimittajat, Poliitikantoimittajat, Taloustoimittajat, Suomen Journalistiliitto ja Suomen Lakimiesliitto*.

Julkisuuslain **soveltamisalan laajentamista** koskemaan yhtiöiden ohella julkisyhteisöjen määräysvallassa olevia **säätiöitä ja yhdistyksiä** yleisellä tasolla kannattivat *Oikeuskanslerinvirasto, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Tutkivan journalismin yhdistys, Kaupunkitoimittajien yhdistys, Terveystoimittajat, Sosiaalitoimittajat, Poliitikantoimittajat, Taloustoimittajat, Suomen Journalistiliitto ja Suomen luonnonsuojeluliitto.*

Soveltamisalan laajentamiseen joustavasti julkista hallintotehtävää hoitavien yksityisten osalta suhtautuivat *Kuntaliitto, Espoon kaupunki, Yleisradio, Suomen Vesilaitosyhdistys, Suomen Akatemia, Maahanmuuttovirasto, Vimana, Finavia, Fortum, Finnvera, Suomen Erillisverkot, Tapaturmavakuutuskeskus, Akava, valtiovarainministeriö, valtioneuvoston kanslia, opetus- ja kulttuuriministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö.* Eräissä näistä lausunnoista esitettiin kuitenkin laajennukselle myös reunaehdoja. *Keskuskauppakamari, Directors´ Institute, Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri ja Gasum* tukivat selvityksessä esitetyn suppean mallin mukaista laajentamista, jossa julkista hallintotehtävää hoitaville säädettäisiin velvoite noudattaa julkisuuslaissa tarkoitettuja viestintävelvoitteita.

Soveltamisalan nykytilan säilyttämisen puolesta huomioita esittivät *Helsingin kaupunki, Vaasan kaupunki, Vantaan kaupunki, Tampereen kaupunki, Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri, Maatalousyrittäjien eläkelaitos, Eläketurvakeskus, Finanssiala, Työeläkevakuuttajat TELA, Liikennevakuutuskeskus, Potilasvakuutuskeskus, Eläkesäätiöyhdistys ESY, Traffic Management Finland, Fingrid, Finnpiilot Pilotage, Innovaatorahoituskeskus Business Finland, Suomen Satamaliitto, Suomen Teollisuussijoitus, Suomen Kiertovoima, HAUS kehittämiskeskus, Suomen Erillisverkot, Veikkaus, Finnvera, Senaatti-kiinteistöt, Metsähallitus, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK, Hansel, sosiaali- ja terveysministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö.*

Lausunnoissa kritisoitiin jonkin verran selvityksen keskittymistä julkisuuslain soveltamisalan laajentamiseen sen sijaan, että olisi arvioitu sitä, miten julkisuusperiaate ja avoimuus tällä hetkellä toteutuvat julkisyhteisöjen omistamissa yhteisöissä ja mitä vaihtoehtoisia tapoja lisätä yhteisöjen toiminnan julkisuutta ja avoimuutta olisi käytettävissä. Huomioita erityisesti **nykytilan arvioinnin puutteesta** esittivät *Kuntaliitto, Espoon kaupunki, Vantaan kaupunki, Oulun kaupunki, Helsingin kaupunki, Vaasan kaupungit, Eläketurvakeskus, Fingrid, Finnpiilot Pilotage, Finanssiala, Suomen Satamaliitto, Suomen Kiertovoima, ja Traffic Management Finland, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, valtiovarainministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö.*

Soveltamisalan laajentamiselle vaihtoehtoisia keinoja lisätä julkisuutta ja sen taustalla olevien tavoitteiden toteutumista korostivat *Espoon kaupunki, Helsingin kaupunki, Oulun kaupunki, Tampereen kaupunki, Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri, Vantaan kaupunki, Vaasan kaupunki, Eläketurvakeskus, Suomen Teollisuussijoitus, Traffic Management Finland, Suomen Kiertovoima, Valtion kehitysyritys Vake, CSC – Tieteen tietotekniikan*

keskus, Finnpilot Pilotage, Suomen Satamaliitto, Veikkaus, SOSTE, Metsähallitus, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Suomen Yrittäjät, Hansel, sosiaali- ja terveysministeriö ja liikenne- ja viestintäministeriö. Vaihtoehtoisissa keinoissa painottuvat omistajaohjauksen tehostaminen eri keinoin sekä viestintä- ja tiedonantovelvoitteiden tehostaminen. Hanselin lausunnossa on esitetty laajasti vaihtoehtoisia keinoja erityisesti hankintayksiköinä toimivien tahojen avoimuuden edistämisen osalta.

Selvityksessä esitettyjen vaihtoehtojen erilaisten **vaikutusten parempaa arviointia** peräänkuulutettiin useassa lausunnossa. Huomioita paremmasta vaikutusten arvioinnista esittivät erityisesti *Kuntaliitto, Espoon kaupunki, Vantaan kaupunki, Oulun kaupunki, Helsingin kaupunki, Eläketurvakeskus, Finanssiala, Metsähallitus, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, SAK, Akava, Finavia, Säteilyturvakeskus, Finnpilot Pilotage, Suomen Satamaliitto, Suomen Kiertovoima, Traffic Management Finland, Senaatti-kiinteistöt, Hansel, Suomen Lakimiesliitto, SOSTE, Suomen Akatemia, Eläkeläisliittojen etujärjestö EETU, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, valtiovarainministeriö ja valtioneuvoston kanslia.*

Useassa lausunnossa on nostettu esiin julkisuuslain soveltamisalan laajentamiseen liittyvän hallinnollisen taakan ja kustannusten lisääntyminen asiakirjahallintojärjestelmien perustamisen, pyyntöjen käsittelyn ja salassa pidettävän tiedon identifioimisen vuoksi. Huomioita **hallinnollisen taakan lisääntymisestä** esittivät *Espoon kaupunki, Oulun kaupunki, Helsingin kaupunki, Vantaan kaupunki, Tampereen kaupunki, Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri, Työllisyysrahasto, Eläkesäätiöyhdistys ESY, CSC – Tieteen tietotekniikan keskus, Veikkaus, Säteilyturvakeskus, Fortum, HAUS kehittämiskeskus, Traffic Management Finland, Fingrid, Gasum, Suomen Teollisuussijoitus, Valtion kehitysyhtiö Vake, Suomen Erillisverkot, Senaatti-kiinteistöt, Directors' Institute Finland, Hansel, SOSTE, Kansallisarkisto, Keskuskauppakamari, dosentti Kirsi-Maria Halonen, valtioneuvoston kanslia, liikenne- ja viestintäministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö.*

3 Arviot malleista

3.1 Mallit

Selvityksen jaksossa VII on esitelty kolme alustavaa säännösehdotusta julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta; perusvaihtoehto, suppeampi vaihtoehto ja laajempi vaihtoehto. Vaihtoehdot on kuvattu selvityksessä¹ pääpiirteissään seuraavalla tavalla:

- **Perusvaihtoehto**
 - Kunnan määräämisvallassa olevista yhtiöistä sääntelyn ulkopuolelle jätettäisiin avoimilla markkinoilla toimivat yhtiöt
 - Valtioenemmistöisistä yhtiöistä sääntelyn ulkopuolelle jäisivät: pörssiyritykset ja yhtiöiden toiminta niiltä osin kuin ne toimivat avoimessa kilpailuasemassa markkinoilla, jollei yritys hoida laissa tai sen nojalla säädettyä tai määrättyä julkista hallintotehtävää
- **Suppeampi vaihtoehto**
 - Julkisuuslain soveltamisalan piiriin ei otettaisi mitään markkinoilla toimivia valtioenemmistöisiä yhtiöitä.
 - Julkisia hallintotehtäviä koskeva sääntely jäisi nykyiselleen, mutta julkisia hallintotehtäviä hoitaville säädettäisiin velvollisuus noudattaa julkisuuslaissa säädettyjä viestintävelvoitteita
- **Laajempi vaihtoehto**
 - Kaikki julkisyhteisöjen määräämisvallassa olevat yhtiöt saatettaisiin julkisuuslain soveltamisalan piiriin lukuun ottamatta valtioenemmistöisiä pörssiyrityksiä
 - Julkisuuslakia sovellettaisiin kaikissa julkisten hallintotehtävien hoidossa

¹ Ks. selvityksen s. 131–135.

Koska selvityksessä esitetyt mallit ovat vasta alustavia, suurimmassa osassa lausuntoja ei otettu kantaa suoraan malleihin. Alustavia malleja on kuvattu selvityksessä yleisellä tasolla, joten lausunnoissa ei välttämättä ole hahmotettu mallien sisältöä täysin samalla tavalla. Alle on koottu tiiviisti lausunnoissa esitettyjä huomioita malleista siltä osin kuin lausunnoissa on otettu niihin suoraan kantaa. Malleihin sisältyvien elementtien osalta lausuntoja on tarkemmin referoitu jaksossa 4.

3.2 Huomioita malleista

Laajaa mallia kannattivat *Poliisihallitus, Valtakunnansyyttäjänvirasto, Kansallisarkisto, Aluehallintovirastot, Suomen Lakimiesliitto, SAK, Suomen Yrittäjät, Suomen Luonnonsuojeluliitto, Eläkeläisliittojen etujärjestö EETU ja toimittajajärjestöt (Tutkivan journalismin yhdistys, Kaupunkitoimittajien yhdistys, Sosiaalitoimittajat, Poliitikantoimittajat, Oikeustoimittajat, Taloustoimittajat, Terveystoimittajat)*. Perustelut mallin kannattamiselle liittyivät mm. kansalaisten mahdollisuuteen saada tietoa julkisen vallan päätöksenteosta ja varojen käytöstä, korruption torjuntaan ja arkistolain ja tiedonhallinnan tarpeisiin.

Laajaa mallia nimenomaisesti vastustivat tai sen toteuttamiseen liittyviä erityisiä ongelmia nostivat esiin *Kuntaliitto, Oulun kaupunki, Tampereen kaupunki, Finavia, Tapaturmavakuutuskeskus, Suomen Kiertovoima, Keskuskauppakamari*. Myös useassa muussa lausunnossa suhtauduttiin kielteisesti julkisuuslain soveltamisalan laajentamiseen laajan vaihtoehdon mukaisesti markkinoilla kilpailutilanteessa toimiviin yrityksiin. *Säteilyturvakeskus, Maahanmuuttovirasto ja valtioneuvoston kanslia* katsovat laajan mallin toteuttamisen edellyttävän tarkempaa selvittämistä esimerkiksi lainsäädännön kokonaisuuden (ml. hallinto-oikeudellisen sääntelyn) toimivuuden kannalta tai laajempaa vaikutusten arviointia.

Perusvaihtoehtoa lähtökohtaisesti kannattivat *Espoon kaupunki, Finavia, Kansaneläkelaitos, Maahanmuuttovirasto, dosentti Kirsi-Maria Halonen, Suomen Vesilaitosyhdistys ja Vimana*, joskin lausunnoissa esitettiin myös joitakin malliin liittyviä varauksia tai jatkokehitystarpeita. *Tutkivan journalismin yhdistys* katsoo lausunnossaan, että selvityksessä esitetyistä vaihtoehdoista perusvaihtoehto ei riitä turvaamaan yleisön tiedonsaantia ja julkisen vallan vastuuta.

Suppeaa vaihtoehtoa kannattivat tai pitivät perusteltuna *Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri, Directors' Institute Finland, Gasum ja Keskuskauppakamari*. *Tutkivan journalismin yhdistys* katsoo lausunnossaan, että selvityksessä esitetyistä vaihtoehdoista suppea vaihtoehto ei riitä turvaamaan yleisön tiedonsaantia ja julkisen vallan vastuuta.

4 Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen julkisyhteisöjen määräämisvallassa oleviin toimijoihin ja julkista hallintotehtävää hoitaviin toimijoihin

Suurimmassa osassa lausunnoista kantaa otettiin mallien sijaan niistä ilmeneviin erilaisiin soveltamisalavaihtoehtoihin ja niiden mahdollisiin erilaisiin yhdistelmiin. Lausunnoissa on keskitytty kommentoimaan erityisesti julkisuuslain soveltamisalan perustumista toisaalta julkisen vallan omistukseen ja toisaalta julkisen hallintotehtävän hoitamiseen.

4.1 Laajentaminen julkisyhteisöjen määräämisvallassa oleviin toimijoihin

Selvityksessä esitetyistä malleista erityisesti perusvaihtoehtoon ja laajempaan vaihtoehtoon sisältyy julkisyhteisöjen määräämisvaltaa koskeva kriteeri, joka osittain määrittäisi sen, sovelletaanko toimijaan julkisuuslakia ja missä laajuudessa. Selvityksen alustavissa pykäläehdotuksissa on määritelty julkisyhteisön määräämisvallassa oleva yhteisö tai säätiö seuraavalla tavalla:

Julkisyhteisön määräämisvallassa olevalla yhteisöllä ja säätiöllä tarkoitetaan: 1) kuntalain (410/2015) 6 §:n 1 momentissa tarkoitettua kunnan tytäryhteisöä, 2) valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetun lain (1368/2007) 2 §:ssä tarkoitettua valtionenemistöistä yhtiötä, 3) yhtiötä, jossa kunnalla tai useammalla kunnalla tai kuntayhtymällä yhdessä taikka yhdessä valtion tai valtion viranomaisen kanssa on enemmän kuin puolet yhtiön kaikkien osakkeiden tai osuuksien tuottamasta äänimäärästä ja tämä äänten enemmistö perustuu omistukseen, yhtiöjärjestykseen tai yhtiösopimukseen; 4) yhdistystä, jossa

valtiolla yksinään tai yhdessä valtion viranomaisen kanssa on enemmän kuin puolet yhdistyksen äänimäärästä ja tämä äänen enemmistö perustuu jäsenyyteen tai sopimukseen; 5) säätiötä, jonka toimintaa kunta tai valtio tai ne yhdessä rahoittavat, jonka johto on kunnan tai valtion viranomaisen ohjauksen ja valvonnan alainen ja jonka hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä valtio tai kunta valitsee yli puolet.

Keskeinen kriteeri määräämisvallalle perustuu julkisyhteisön enemmistöomistukseen yhteisössä, yhtiössä, yhdistyksessä tai säätiössä. Omistukseen perustuvaa julkisuuslain soveltamiskriteeriä on kommentoitu yleisellä tasolla lausunnoissa runsaasti. Alle on koottu omistukseen perustuvasta soveltamisalakriteeristä esitettyjä kannanottoja. Määräämisvaltaa koskeva kriteeri ja siihen liittyvät kommentit ovat yhteydessä kilpailuneutraliteettia koskeviin huomioihin, koska sillä, toimiiko yhtiö kilpailuilla markkinoilla, on keskeistä merkitystä määräämisvaltaan perustuvan kriteerin soveltamisen vaikutuksia arvioitaessa (kts. myös jakso 5.2). Alle on koottu yleistäen eri toimijoiden keskeisimpiä huomioita julkisyhteisön määräämisvaltaan perustuvasta soveltamisalan laajentamisesta. Tarkemmat perustelut alla esitetyille kannanotoille on luettavissa lausunnoista.

Oikeuskanslerinvirasto katsoo, että hyvän hallinnon toteuttamisen tulisi sääntelyn yhtenäisyyden ja johdonmukaisuuden vuoksi perustua mahdollisimman laajalti yleislainsäädäntöön, tässä tapauksessa julkisuuslain soveltamisalan laajentamiseen. Puhtaasti markkinaehtoisesti toimivien yhtiöiden osalta virasto katsoo, ettei julkisuusperiaatetta pidä ulottaa niihin kuin vain mahdollisesti erityislainsäädännössä tarkasti ja täsmällisesti säädettävien osin.

Eduskunnan oikeusasiamies arvioi soveltamisalan laajentamista oikeusasiamiehen toimivallan näkökulmasta. Määräämisvaltaa koskevan kriteerin näkökulmasta oikeusasiamies huomauttaa erityisesti siitä, että oikeusasiamiehen toimivalta ei ratkea lopullisesti julkisuuslain suoran organisatorisen soveltamisalan tai omistajaintressin tarkastelun vaan yhtiön tehtävän oikeudellisen luonteen perusteella. Oikeusasiamies toteaa, että perusratkaisuna julkisuuslain organisatorisen soveltamisalan laajentaminen valtion ja kuntien määräämisvallassa oleviin yhtiöihin olisi yleisesti ottaen yksinkertainen ainakin sikäli, ettei se enää edellyttäisi enemmälti arvioita yhtiön toiminnan oikeudellisesta luonteesta eli siitä, onko kyse julkisen (hallinto)tehtävän hoitamisesta tai siihen liittyvästä julkisen vallan käytöstä. Sen sijaan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa tulisi edelleenkin arvioida toiminnan luonnetta ainakin julkisena tehtävänä, joskaan ei julkisen vallan käytön näkökulmasta.

Median edustajat (*Terveystoimittajat, Tutkivan journalismin yhdistys, Taloustoimittajat, Oikeustoimittajat, Kaupunkitoimittajien yhdistys, Poliitikantoimittajat, Sosiaalitoimittajat ja Suomen Journalistiliitto*), kannattavat yleisesti julkisuuslain soveltamisalan laajentamista julkisyhteisön määräämisvallassa oleviin tahoihin. *Terveystoimittajat, Sosiaalitoimittajat, Poliitikantoimittajat, Oikeustoimittajat ja Taloustoimittajat* huomauttavat, että tärkeää on

varmistaa, että julkisuuslaki ulottuu julkisyhteisöjen määräysvallassa olevien yhtiöiden tytäryhtiöihin.

Metsähallitus katsoo, että soveltamisalaa ei tule ulottaa yhteisöihin, jotka toimivat kilpailutilanteessa avoimilla markkinoilla ja jotka eivät käytä julkista valtaa. Metsähallitus katsoo, että lain soveltamisalan perustuminen kategorisesti tietyn omistuspohjan, ohjauksen, määräysvallan, valvonnan tai muun vastaavan perusteella määräytyviin yhteisöihin ei ole perusteltua, vaan yhteisön tosiasiallinen toiminta ja rahoituspohja tulee vähintäänkin olla kriteereinä soveltamisalan ulottuvuutta pohdittaessa.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto toteaa, että julkista toimintaa on viime vuosina siirretty yhä enemmän kuntien ja valtion omistamille osakeyhtiöille, jonka seurauksena julkisten hankintojen läpinäkyvyys on osin heikentynyt. Virasto katsoo, että julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen sellaisiin kunnan ja valtion omistamiin yhtiöihin, jotka ovat hankintalain mukaisia hankintayksiköitä, parantaa lähtökohtaisesti tiedonsaantia julkisista hankinnoista. Virasto viittaa harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelman alatyöryhmän raporttiin vuodelta 2019 keinoista ehkäistä ja torjua harmaata taloutta julkisissa hankinnoissa. Raportissa todetaan, että julkisuuslain suhdetta julkisia varoja käyttäviin tytä- ja osakkuusyhtiöihin tulisi arvioida erikseen ja tavoitteena tulisi olla nykyistä parempi julkisen rahankäytön läpinäkyvyys. Virasto katsoo, että lausuttavana olevan selvityksen ehdotukset julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta palvelevat myös tätä tavoitetta.

Lausunnon antaneiden ministeriöiden lausunnoissa painottuvat kilpailuneutraliteetin turvaamista koskevat kysymykset ja tarve kiinnittää huomiota yhtiöiden tosiasiallisen toiminnan luonteeseen omistuspohjan sijaan arvioitaessa julkisuusperiaatteen soveltamista. *Opetus- ja kulttuuriministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö* katsovat, että valtion omistukseen ja omistajaohjaukseen liittyvät viranomaisen asiakirjat ovat joka tapauksessa julkisuussääntelyn piirissä, joten tarvetta julkisuuden lisäämiselle ei valtionyhtiöiden osalta ole.

Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää tärkeänä, että jatkotyössä kartoitetaan tarkemmin, miltä osin valtion omistamissa yhtiöissä hoidetaan julkisia hallintotehtäviä. Ministeriön mielestä ei vaikuta perustellulta ulottaa julkisuussääntelyä julkisomisteisiin yhtiöihin, elleivät ne hoida julkista hallintotehtävää.

Työ- ja elinkeinoministeriö on lähtökohtaisesti tyytyväinen nykytilaan, joka koskee valtio-omisteisia yhtiöitä ja niiden suhdetta julkisuuslakiin. Ministeriö viittaa selvityksen liitteenä olleeseen Marjut Salokanteleen raporttiin ja toteaa, että raportin mukaan Ruotsin lainsäädännön mukaan yleisten asiakirjojen julkisuutta koskevia säännöksiä ei lähtökohtaisesti sovelleta valtion yhtiöihin. Ministeriön alustavan arvion mukaan tämä olisi hyvä lähestymistapa myös Suomessa.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö katsoo, että esimerkiksi Ruotsissa omaksutun mallin sekä omistajaohjauksen lainsäädännön ja käytäntöjen sekä kunta-, hankinta- ja muiden erityissäännösten kautta myös valtion ja kuntien yhtiöiden toiminnan avoimuutta ja julkisuutta voitaisiin lisätä huomattavasti tasapainoisemmalla tavalla.

Valtioneuvoston kanslia katsoo, että valtio-omisteiset yhtiöt muodostavat tehtäviltään ja toiminnoiltaan hyvin heterogeenisen ryhmän. Valtioneuvoston kanslia toteaa, että omistajaohjauksesta vastaavilla viranomaisilla on kanslian näkemyksen mukaan riittävän monipuoliset tiedot yhtiöistään, jotta niille kuuluvat ohjaus- ja valvontatehtävät voidaan hoitaa. Kanslian mukaan julkisuuslain soveltaminen valtioenemmistöisiin yhtiöihin kategorisesti (erityisesti esitetty laaja malli) vaikuttaisi todennäköisesti hyvin haitallisesti valtion omistamien yhtiöiden arvoon ja valtion mahdollisuuksiin laajentaa omistamiensa yhtiöiden omistajapohjaa. Valtioneuvoston kanslia katsoo, että julkisuuslakia voidaan soveltaa ainoastaan tapauksissa, joissa on kyse tosiasiallisesti julkisen hallintotehtävän hoitamisesta tai julkisen vallan käytöstä yhtiöissä, jotka toteuttavat lainsäädäntöön perustuen tiettyä erityistehtävää eivätkä toimi avoimilla ja kilpailuilla markkinoilla.

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että julkisuuslain soveltaminen vaikuttaisi perustellulta taloudellista toimintaa harjoittaviin vain siltä osin kuin kyse on julkisten hallintotehtävien hoitamisesta. Ministeriö katsoo, ettei julkisuuslain soveltamisalaa tulisi pääsääntöisesti laajentaa koskemaan Euroopan unionin kilpailuoikeudessa tarkoitettua taloudellista toimintaa eli tavaroiden ja palvelujen tarjoamista markkinoilla. Siltä osin kuin on kyse julkisyhteisöjen määräämisvallassa olevista yhtiöistä, avoimuudesta tulisi pääsääntöisesti huolehtia muilla tavoin kuin julkisuuslain soveltamisalaa laajentamalla.

Valtiovarainministeriö toteaa, että kilpailuneutraalisuudesta julkisuuslain soveltamisalaa ei tule laajentaa siten, että julkisuuslakia sovellettaisiin kilpailutilanteessa markkinoilla toimiviin yhtiöihin.

Dosentti Kirsi-Maria Halonen korostaa, että selvityksessä esitetyistä vaihtoehdoista parhaiten eri tavoitteet täyttäisi ratkaisu, jossa yhtiöt jaetaan markkinaehtoisesti toimiviin ja muihin yhtiöihin. Tällöin julkisuuslain soveltamisalaa voitaisiin laajentaa vain jälkimmäisiin – niihin, joilla aidosti on julkisia tehtäviä tai jotka toimivat hankintalaissa tarkoitettuina hankintayksikköinä. Perusvaihtoehtona esitetty sääntely olisi riittävä, jotta (lähes) kaikki hankintalaissa tarkoitetut hankintayksiköt tulisivat julkisuussääntelyn piiriin.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK suhtautuu epäilevästi siihen, että julkisuuslain soveltaminen olisi omistajapohjasta riippuvaista. Järjestö toteaa, että yksityisoikeudellisen yhteisön toiminnasta vain osa voi olla julkisen hallintotehtävän hoitamista. Järjestön näkemyksen mukaan julkisuuslain soveltamista ei lähtökohtaisesti tule ulottaa julkista hallintotehtävää hoitavan tai julkisyhteisön määräämisvallassa olevan yhtiön muuhun toimintaan.

Mahdollisessa jatkovalmistelussa on huolellisesti arvioitava, onko tästä lähtökohdasta poikettava esimerkiksi tilanteessa, jossa kunnan toimesta tapahtuvalla yhtiöittämisellä tai vastaavalla toimenpiteellä tavoitellaan julkisuuslain soveltamisen välttämistä tai toimimista kilpailuilla markkinoilla kilpailuneutraliteettisäännösten vastaisesti.

Suomen Yrittäjät katsoo, että jos julkisuuslain soveltamisalaa laajennettaisiin siten, että se soveltuisi kaikkiin markkinoilla toimiviin julkisomisteisiin yhtiöihin, pörssinoteerattuja yhtiöitä lukuun ottamatta, sen soveltaminen olisi aiempaa yksinkertaisempaa, eikä monimutkaista arviointia siitä, toimiiko yritys julkisilla markkinoilla olisi enää tarpeen tehdä. *Suomen Yrittäjät* toteaa, että selvityksen pykäläluonnoksissa esitettyjen kriteerien ohella on kuitenkin huomioitava, että tosiasiallinen määräysvalta yhtiön toimintaan voi edellä mainittujen lisäksi muodostua myös muilla sopimuksilla kuten osakassopimuksella.

Selvityksestä lausunnon antaneet yritykset edustavat pääasiassa valtionyhtiöitä. Lisäksi lausunnon ovat antaneet eräät kuntien omistuksessa olevat yhtiöt tai niitä edustavat toimijat. Lausunnoissaan yritykset ja niiden edustajat tuovat kattavasti esiin omaan toimintaansa liittyviä erityispiirteitä ja niiden suhdetta julkisuuslain soveltamisalan laajentamiseen. Lausuntojen painotukset vaihtelevat, mutta pääsääntöisesti niissä on tuotu esiin niitä erityisiä olosuhteita ja vaikutuksia joiden vuoksi soveltamisalan laajentaminen olisi epätarkoituksenmukaista kunkin yhtiön tai toimialan toiminnassa. Lausunnoissa on katsottu, että soveltamisalan laajentaminen heikentäisi avoimessa kilpailutilanteessa toimivien yritysten toimintaedellytyksiä, kilpailuasemaa, yhtiöiden ja niiden sopimuskumppaneiden liikesalaisuuksien suojaa ja yhteistyösuhteita. Lausunnoissa huomautetaan myös, että perusteltua olisi huomioida yhtiön tehtävät ja tosiasiallinen toiminta soveltamisalan laajentamista arvioitaessa. Eräissä lausunnoissa suhtaudutaan joustavammin soveltamisalan laajentamiseen julkista hallintotehtävää hoitaviin yhtiöihin. Eräät yhtiöt huomauttavat riittävästä julkisuuden toteutumisesta nykytilassa mm. omistajaohjauksen kautta. Useassa lausunnossa nostetaan esiin myös julkisuuslain soveltamisalan suhde muuhun sääntelyyn erityisesti osakeyhtiölain mukaiseen sääntelyyn, pankkialaisuussääntelyyn ja arvopaperimarkkinasääntelyyn. Edellä mainittuja huomioita on nostettu esiin *Suomen Vesilaitosyhdistyksen, Suomen Lauttaliikenteen, Finavian, Senaatti-kiinteistöjen, Veikkauksen, Finnipilot Pilotagen, Fortumin, Suomen Erillisverkkojen, Valtion kehitysyhtiön Vaken, Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandin, HAUS kehittämiskeskuksen, Suomen Satamaliiton, Suomen Teollisuussijoituksen, Gasumin, Suomen Kiertovoiman, Fingridin, Traffic Management Finlandin, Finnveran, Yleisradion ja Hanselin* lausunnoissa.

Lausunnon antaneiden kaupunkien huomioissa painottuivat niin ikään kilpailuneutraliteettiin liittyvät kannanotot. Lausunnoissa katsotaan, että asiakirjajulkisuus toteutuu jo nykytilassa viranomaisten kautta myös ostopalveluiden osalta, koska asiakirjat ovat viranomaisen hallussa tai määräysvallassa ja siten julkisuuslain soveltamisalassa. Lausunnoissa nostetaan esiin potentiaalisia ongelmia, joita soveltamisalan laajentamisesta voi aiheutua

kuntayhtiöiden toiminnassa. Näitä ovat asiakirjajulkisuuden tulkinnanvaraisuus, hallitusammattilaisten ja asiantuntijoiden saannin vaikeutuminen, pöytäkirjaamiskäytäntöjen muuttuminen salassapitonäkökohtien varmistamiseksi ja yksityisten osakkaiden saannin vaikeutuminen. Kaupunkien lausunnoissa painottuvat julkisuuslain soveltamisalan laajentamiselle vaihtoehtoiset keinot, joita voitaisiin kehittää ja tehostaa. Lausunnon antoivat *Helsingin kaupunki, Vaasan kaupunki, Oulun kaupunki, Tampereen kaupunki, Vantaan kaupunki ja Espoon kaupunki*.

4.2 Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen julkista hallintotehtävää hoitaviin toimijoihin

Julkisuuslain 4 §:n 2 momentissa säädetään julkisuuslain soveltamisesta julkista hallintotehtävää lain tai asetuksen taikka lain tai asetuksen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen perusteella hoitaviin yhteisöihin, laitoksiin, säätioihin ja yksityisiin henkilöihin niiden käyttäessä julkista valtaa. Selvityksessä kuvatuissa vaihtoehdoissa julkisuuslain soveltamista laajennettaisiin julkista hallintotehtävää hoitaviin tahoihin eri tavoin. Alle on koottu yleistäen eri toimijoiden keskeisimpiä huomioita julkisen hallintotehtävän hoitamiseen perustuvasta soveltamisalan laajentamista koskevasta kriteeristä. Tarkemmat perustelut alla esitetyille kannanotoille on luettavissa lausunnoista.

Poliisihallitus ja Valtakunnansyyttäjänvirasto pitävät tärkeänä julkisuuslain soveltamista kaikkiin julkisiin hallintotehtäviin hoitaviin tahoihin riippumatta siitä, sisältyykö tehtävään julkisen vallan käyttöä.

Oikeuskanslerinvirasto yhtyy selvityksen huomioihin siitä, että erityislainsäädäntöön perustuva sääntelystrategia julkisuusperiaatteen soveltamisesta annettaessa muita kuin julkista valtaa sisältäviä julkisia hallintotehtäviä yksityisten hoidettavaksi ei toimi avoimuuden, julkisuusperiaatteen sekä lainsäädännön johdonmukaisuuden kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla. Puhtaasti markkinaehtoisesti toimivien yhtiöiden osalta on perusteltua arvioida sääntelytilanteen olevan sellainen, ettei julkisuusperiaatetta pidä niihin ulottaa kuin vain mahdollisesti erityislainsäädännössä tarkasti ja täsmällisesti säädettävien osin.

Eduskunnan oikeusasiamies korostaa lausunnossaan julkisuuslain soveltamisalan laajentamisen mahdollisia vaikutuksia suhteessa omaan valvontatoimivaltaansa. Oikeusasiamies katsoo, että julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen kattamaan yleisesti perustuslain 124 §:ssä tarkoitetut yksityiset julkista hallintotehtävää hoitavat olisi omiaan lähentämään keskenään hallinnon yleislakien soveltamisalojen sääntelyä (vrt. esim. kielilaki ja hallintolaki), joskaan se ei sinänsä poistaisi sitä tulkinnanvaraisuutta, joka ylipäätään liittyy itse julkisen hallintotehtävän käsitteeseen. Samalla se olisi oikeusasiamiehen toimivallan

näkökulmasta sikäli selkeä ratkaisu, että julkiset hallintotehtävät kattavat aina myös oikeusasiamiehen toimivaltasäännöksessä tarkoitetut julkiset tehtävät.

Median edustajista erityisesti *Tutkivan journalismin yhdistys*, *Kaupunkitoimittajien yhdistys* ja *Oikeustoimittajat* korostavat sitä, että julkisia varoja käyttävissä yhteisöissä julkisuuslain soveltamista ei tule rajoittaa vain tiettyihin toimintoihin ja niissä syntyviin asiakirjoihin, vaan julkisuuslakia pitäisi soveltaa koko yhteisön toimintaan. *Oikeustoimittajat* katsoo, että järjestelmä, jossa saman yhtiön sisällä olisi kahden kategorian asiakirjoja, aiheuttaa liikaa tulkinnanvaraisuutta ja tekee asiakirjojen hallinnoinnista yhtiölle hankalaa.

Kansallisarkiston lausunnossa viitataan julkisuuslain ja arkistolain suhteeseen. Lausunnossa todetaan, että käytännössä ei liene aina mahdollista tehdä selkeää eroa julkiseen tehtävään liittyvien ja yhteisön muiden asiakirjojen kesken. Kansallisarkisto korostaa, että laajimmassa vaihtoehdossa, jossa julkisuuslakia sovellettaisiin kaikissa julkisten hallintotehtävien hoidossa, huomioidaan parhaiten arkistolain ja tiedonhallinnan tarpeet. Kansallisarkisto pitää tärkeimpänä selkeyttää sitä, milloin julkisuuslaki ja sitä kautta muut lait tulevat sovellettaviksi. Julkisen hallintotehtävän tunnistamisen helpottamiseksi ehdotetaan ohjeistusta, pisteytystä tai muuta vertailua. Kansallisarkisto katsoo, että erityislaeissa voitaisiin selkeyttää asiaa erityisesti perustettavien yhtiöiden osalta, mutta vanhojen yhtiöiden kohdalla säännösten muuttaminen tästä näkökulmasta olisi suuri tehtävä.

Maahanmuuttoviraston lausunnossa on kuvattu erityisesti vastaanotto toiminnan järjestämisestä ja siihen liittyviä rekisterejä ja niiden ylläpitovastuita. Virasto toteaa, että julkisuuslain soveltuminen yksityisiin vastaanottokeskuksiin silloin, kun ne hoitavat julkista hallintotehtävää, mutta eivät käytä julkista valtaa, on voimassa olevan lainsäädännön perusteella epäselvää. Maahanmuuttovirasto katsoo, että viraston kannalta olisi kannatettavaa, että tällaisen toimijan luonteeseen otettaisiin nimenomaisesti kanta erityislainsäädännössä. Tältä osin asiaa voisi selkeyttää myös perusvaihtoehdossa ehdotettu arviointi siitä, tulisiko julkisuuslain soveltamisalaa laajentaa koskemaan tehtäviä hoitavan koko toiminnassa syntyviä asiakirjoja eikä vain julkisen hallintotehtävän hoitoon kuuluvia asiakirjoja.

Aluehallintovirastot pitävät vaihtoehdoista riippumatta tärkeänä, että lainsäätäjät osoittaa selvästi, milloin jokin toiminta on julkisen hallintotehtävän hoitamista ja miltä osin siihen liittyy julkisen vallan käyttöä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää tärkeänä, että jatkotyössä kartoitetaan tarkemmin, miltä osin valtion omistamissa yhtiöissä hoidetaan julkisia hallintotehtäviä. Opetus- ja kulttuuriministeriön mielestä ei vaikuta perustellulta ulottaa julkisuusääntelyä julkisomisteisiin yhtiöihin, elleivät ne hoida julkista hallintotehtävää. Ministeriö nostaa toimialaltaan esiin muutaman esimerkin julkisuuslain soveltamisesta perusopetukseen ja varhaiskasvatukseen erityislainsäädännön nojalla, joista erityisesti varhaiskasvatukseen liittyvän

sääntelyn suhde mahdolliseen uuteen sääntelyyn näyttäisi jättävän tiettyjä kysymyksiä epäselväksi.

Valtiovarainministeriö kannattaa kunnan yhtiömuotoisen toiminnan läpinäkyvyyden lisäämistä sellaisen toiminnan osalta, jonka voidaan katsoa olevan rinnastettavissa kunnan ja kuntayhtymän omassa organisaatiossa tehtävään toimintaan. Valtiovarainministeriö katsoo, että mahdollisen julkisuuslain soveltamisen laajentamista koskevan jatkovalmistelun lähtökohtana tulisi olla toiminnan luonne organisaatiotavasta riippumatta. Valtiovarainministeriö huomauttaa, että ministeriössä valmisteltavana olleen tiedonhallintalain organisatorinen soveltamisala on julkisuuslakia jossain määrin laajempi ja se laajennettiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 73/2018 vp). Ministeriö katsoo, että tästä syystä julkisuuslain organisatoriselle soveltamisalan laajentamiselle on painavat perustelut.

Maa- ja metsätalousministeriön mielestä on perusteltua, että julkisuuslaki soveltuisi suoraan julkisten hallintotehtävien hoitamiseen siitä riippumatta, liittykö tehtävän hoitoon julkisen vallan käyttöä. Ministeriö ei kuitenkaan pidä perusteltuna laajentaa julkisuuslain soveltamista julkisia hallintotehtäviä hoitavaan organisaatioon kokonaisuudessaan. Ministeriö toteaa, että julkisen tehtävän käsitettä voitaneen pitää jonkin verran tulkinnanvaraisena. Maa- ja metsätalousministeriö viittaa yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palveluiden (SGEI-palvelut) käsitteeseen ja toteaa, että koska näiden palveluiden osalta kyse on taloudellisesta toiminnasta lähtökohtana tulisi olla, ettei julkisuuslain soveltamisalaa laajenneta näitä velvoitteita hoitaviin, ellei sitten kyse ole siitä, että SGEI-veloitteen hoitaminen on katsottavissa julkiseksi hallintotehtäväksi. Selvitykseen sisällytettyjen pykälämuotoilujen osalta ministeriö kiinnittää huomioita niiden vaikeaselkoisuuteen erityisesti 4 §:n osalta sen vuoksi, että niissä käytettäisiin julkisen tehtävän ja julkisen hallintotehtävän käsitteitä, jotka ovat osin päällekkäiset. Ministeriö katsoo, että käsitteitä tulisi selvittää tarkemmin ja arvioida, miltä osin jatkossa olisi mahdollista käyttää ainoastaan julkisen hallintotehtävän käsitettä.

SOSTE kannattaa julkisuuslain soveltamisalan laajentamista yhdenvertaisella tavalla kaikkiin julkisiin hallintotehtäviin hoitaviin toimijoihin, riippumatta niiden juridisesta muodosta tai omistussuhteista, mutta poikkeuksen mahdollisesti voisi muodostaa pörssinoteeratut yhtiöt, joilla on omat julkisuuslainsäädännön säännöksensä.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK toteaa, että yksityisoikeudellisen yhteisön toiminnasta vain osa voi olla julkisen hallintotehtävän hoitamista. Järjestön näkemyksen mukaan julkisuuslain soveltamista ei lähtökohtaisesti tule ulottaa julkista hallintotehtävää hoitavan tai julkisyhteisön määräämisvallassa olevan yhtiön muuhun toimintaan. EK kiinnittää huomionsiihen, että on tulkinnanvaraista, miten julkisuuslain soveltaminen tosiasiallisesti käytännössä laajenisi julkisen hallintotehtävän käsitteen kautta ja mitkä olisivat laajennuksen

vaikutukset eri toimijoihin. Siksi kannanotto peruskysymykseen julkisen hallintotehtävän käsitteen hyödyntämisestä edellyttäisi perusteellista selvitystä käytännön vaikutusarvioineen keskeisten toimijoiden ja toimialojen osalta.

Yritysten kannanotot julkista hallintotehtävää koskevan kriteerin osalta keskittyvät pitkälti siihen, tuleeko julkisuuslakia soveltaa sellaisen yrityksen kaikkeen toimintaan, joka hoitaa lain nojalla julkista hallintotehtävää, vai ainoastaan julkista hallintotehtävää koskevaan toimintaan. Huomioita tästä kysymyksestä esittivät *Finavia, Fortum ja Finnvera*.

Suomen Erillisverkot katsoo, että julkisuuslakia tulisi soveltaa vain niissä osakeyhtiöissä, jotka hoitavat julkisia hallintotehtäviä lain perusteella. Julkisuuslakia ei tulisi laajentaa valtion omistamiin osakeyhtiöihin, jos ne toimivat vapailla kaupallisilla markkinoilla. Erillisverkot huomauttaa, että sääntelykokonaisuus ei saisi johtaa epäselvään tulkintatilanteeseen osalta, milloin julkisen hallinnon yleislait tulevat sovellettavaksi ja milloin eivät.

Finnvera toteaa kuuluvansa jo nykyisin julkisuuslain soveltamisalaan hoitamiensa rahoitustehtävien osalta. *Finnvera* katsoo, että mikäli julkisuuslaki halutaan ulottaa koskemaan *Finnveran* muuta kuin rahoitustoimintaa, tulisi tässä harkinnassa huomioida tietyt *Finnveran* toiminnan ja toimintaympäristön julkisuuteen ja salassapitoon liittyvät eri rajapinnat, joista lausunnossa mainitaan arvopaperimarkkinasääntelyn soveltuminen *Finnveraan* sekä hankintalainsäädännön soveltaminen.

Tutkijatohtori Matti Muukkonen toteaa, että lähtökohtana tulisi olla ns. organisaationeutraalisuuden periaate, eli sillä minkälainen taho hoitaa julkista (hallinto)tehtävää ei tulisi olla merkitystä hallinnollisten perusoikeuksien toteutumiseen.

5 Huomioita eräistä erityiskysymyksistä

5.1 Soveltamisalan laajentaminen erityisesti työeläke- ja vakuutusallalla

Selvityksen perusvaihtoehdossa pidettiin perusteltuna harkita julkisuuslain soveltamisalan laajentamista nykyistä laajemmin etenkin sellaisissa toiminnoissa, joissa käytetään julkista valtaa ja joissa toiminnan rahoituksen perustana olevat varat ovat merkittäviä osin peräisin valtion varoista tai jotka perustuvat laissa säädettyyn maksuvelvollisuuteen. Esimerkkinä selvityksessä mainitaan työeläkelaitokset (s. 133). Selvityksessä nostettiin esiin myös Eläketurvakeskusta ja Maatalousyrittäjien eläkelaitosta koskeva poikkeus julkisuuslain 4 §:n 1 momentin 5 kohdassa, jota selvityksessä pidettiin epäloogisena. (s. 135.) Poikkeuksen perusteella julkisuuslakia sovelletaan Eläketurvakeskukseen ja Maatalousyrittäjien eläkelaitokseen niiden käyttäessä julkista valtaa.

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että Eläketurvakeskusta ja Maatalousyrittäjien eläkelaitosta koskevia muutosehdotuksia ei ole selvityksessä perusteltu eikä ehdotuksen tausta käy tarkemmin selvityksestä ilmi. Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että jos jatkovalmistelun yhteydessä Maatalousyrittäjien eläkelaitosta ja sen asemaa julkisuuslain soveltamisessa lähdetään muuttamaan, pitäisi perusteellisesti selvittää muutoksen vaikutukset mukaan lukien se, mihin kaikkeen tietoon julkisuuslaki ulottuisi. *Maatalousyrittäjien eläkelaitos* toteaa, että maatalousyrittäjän eläkelaki on osa yksityisten alojen työeläkelainsäädäntöä. Eläkelaitos pitää julkisuuslain soveltamisalaa vakiintuneena ja selkeänä. Maatalousyrittäjien eläkelaitos katsoo, että julkisuuslain soveltamisen osalta Maatalousyrittäjien eläkelaitos tulisi edelleen rinnastaa muihin yksityisten alojen työeläkelainsäädännön toimeenpanijoihin ja Eläketurvakeskukseen. *Eläketurvakeskus* näkee niin ikään ongelmallisena sen, että Eläketurvakeskuksen asema julkisuuslaissa muutettaisiin erilaiseksi kuin yksityisten työeläkelaitosten asema.

Työeläke- ja vakuutussektorin toimijoiden lausunnoissa ei pidetä nykytilan muuttamista julkisuuslain soveltamisen osalta pääsääntöisesti tarpeellisena. Toimijoiden lausunnoissa viitataan soveltamisalan vakiintuneisuuteen, joskin eräissä lausunnoissa tuetaan ajatusta julkista hallintotehtävää koskevan lainsäädännön johdonmukaisuuden selvittämisestä

julkisuuslain ja myös muiden hallinnon yleislakien näkökulmasta. Lausunnoissa viitataan alan erityispiirteisiin ja siihen, että toimintaan liittyy paljon salassa pidettävän tiedon käsittelyä, jolloin soveltamisalan laajentaminen ei kuitenkaan käytännössä lisäisi toimijoiden asiakirjojen julkisuutta merkittävästi. Näitä huomioita esittivät *Maatalousyrittäjien eläkelaitos, Eläketurvakeskus, Finanssiala, Työeläkevakuuttajat TELA, Työllisyysrahasto, Potilasvakuutuskeskus, Eläkesäätiöyhdistys, Tapaturmavakuutuskeskus ja Liikennevakuutuskeskus*.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK ei kannata selvityksessä esiin tuotua ajatusta julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta työeläkeyhtiöiden, -kassojen ja –säätiöiden koko toimintaan.

Kevan näkemyksen mukaan *Kevan*, työeläkevakuutusyhtiöiden ja muiden eläkelaitosten tulisi julkisuuslain soveltamisalan kohdalla olla samanlaisessa asemassa. Työeläkealan tulevista muutoksista *Keva* nostaa esille eläkejärjestelmien yhdistämisen. Sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiovarainministeriön nimeämä työryhmä valmistelee parhaillaan kunnallisen ja yksityisen sektorin eläkejärjestelmien yhdistämistä. Eläkejärjestelmien yhdistymisen ajankohdasta alkaen kunta-alan työntekijät vakuutettaisiin työntekijän eläkelain mukaisesti ja kuntasektorin eläketurvan hoitaminen siirtyisi näin ollen pois julkisuuslain soveltamisen piiristä. Tämä tarkoittaisi sitä, että suurin osa *Kevan* nykyisestä toiminnasta siirtyisi julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle.

5.2 Julkisuuslain soveltamisalan laajentamisen vaikutukset yksityisten toimijoiden kilpailuasemaan

Useassa lausunnossa nostetaan esiin julkisuuslain soveltamisalan laajentamisen vaikutukset yksityisten toimijoiden kilpailuasemaan, silloin kun ne toimivat kilpailutilanteessa avoimilla markkinoilla. Useassa lausunnossa korostettiin, ettei julkisuuslain soveltamisella tulisi aiheuttaa kilpailutilanteessa markkinoilla toimiville yrityksille haittaa suhteessa niiden kilpailijoihin. Huomioita kilpailuneutraliteetin vaatimuksista esittivät *Kuntaliitto, Helsingin kaupunki, Vaasan kaupunki, Oulun kaupunki, Vantaan kaupunki, Tampereen kaupunki, Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri, Espoon kaupunki, Suomen Lauttaliikenne, Veikkaus, Fortum, Suomen Erillisverkot, Valtion kehittämissyhtiö Vake, Suomen Teollisuussijoitus, Gasum, Suomen Kiertovoima, Traffic Management Finland, Suomen Satamaliitto, Metsähallitus, dosentti Kirsi-Maria Halonen, Finavia, HAUS kehittämiskeskus, Säteilyturvakeskus, Senaatti-kiinteistöt, SOSTE, Keskuskauppakamari, Directors' Institute Finland, Hansel, valtiovarainministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, maa- ja metsätalousministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö*.

Kilpailuneutraliteettia koskevat huomiot keskittyivät erityisesti yhtiöiden mahdollisuuksiin käydä luottamuksellisia neuvotteluja ja tehdä salassapitosopimuksia markkinatoimijoiden kanssa, liikesalaisuuksien riittävän kattavan salassapidon tärkeyteen, osakkeenomistajien yhdenvertaiseen kohteluun, vaikeuksiin sovittaa yhteen julkisuussäntely osakeyhtiölainsäädännön joskus päinvastaisten veloitteiden kanssa, hallinnollisen taakan ja lisäkustannusten aiheutumiseen, pääomamarkkinoille pääsyn hankaloitumiseen sekä kilpailijoiden mahdollisuuteen tehdä asiakirjapyyntöjä haitantekotarkoituksessa.

Eräät lausunnonantajat huomauttavat, että selvitys ei ota riittävästi huomioon sitä, että sama yhtiö voi toteuttaa useampaa tehtävää, eivätkä rajat näiden tehtävien välillä ole selvät. Näitä huomioita esittivät *Vantaan kaupunki, Liikennevakuutuskeskus, Potilasvakuutuskeskus, dosentti Kirsi-Maria Halonen, Suomen Kiertovoima, liikenne- ja viestintäministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö.*

Eräissä lausunnoissa otettiin kantaa erityisesti monopoliasemassa toimiviin yrityksiin ja kilpailuneutraliteetin merkitykseen niiden osalta. *Tutkivan journalismin yhdistyksen ja Kaupunkitoimittajien yhdistyksen* mukaan julkisin varoin toimivissa monopoliyhtiöissä julkisuusperiaatteen pitäisi olla laajempi kuin markkinoilla kilpailevissa yhtiöissä. *Tutkivan journalismin yhdistys, Kaupunkitoimittajien yhdistys ja Suomen Journalistiliitto* huomauttavat, että monopoliasemassa toimivien yhtiöiden tai oikeushenkilöiden osalta tulisi erityisesti arvioida, voiko tällaiseen markkina-asemaan ylipäättään liittyä liikesalaisuustyyppisiä salassapitoperusteita. *Traffic Management Finland, Veikkaus, sosiaali- ja terveysministeriö ja valtioneuvoston kanslia* sen sijaan katsovat, että monopoliasemasta huolimatta kilpailuneutraliteettinäkökohdat ovat relevantteja julkisuuslain soveltamisalan laajentamista pohdittaessa.

Suomen Yrittäjät katsoo, että kilpailuneutraliteettiongelmia markkinoilla voi aiheuttaa myös sellaisten kilpailuasemassa markkinoilla toimivien yhtiöiden toiminta, jotka eivät hoida julkista hallintotehtävää, mutta joiden toiminnassa saatetaan kuitenkin käyttää verovaroin hankittuja resursseja, vähintäänkin omistajanohjaukseen käytetyn virkamiestyön kautta. Lisäksi Suomen Yrittäjät toteaa, että kilpailulain 7.6.2019 voimaan tullut muutos kirjanpidon eriyttämisvelvollisuudesta Suomessa lievittää osaltaan kilpailuneutraliteettiin liittyviä ongelmia.

5.3 Julkisuuslain soveltamisalan laajentamisen suhde julkisia hankintoja koskevaan sääntelyyn

Useissa lausunnoissa nostettiin esiin julkisuuslain soveltamisalan laajentamisen suhde hankintamenettelyihin ja niihin liittyvään sääntelyyn.

Dosentti Kirsi-Maria Halonen katsoo, että perusvaihtoehtona esitetty sääntely olisi riittävä, jotta (lähes) kaikki hankintalaissa tarkoitetut hankintayksiköt tuotaisiin julkisuussääntelyn piiriin.

Suomen Yrittäjät katsoo, että julkisuuslain soveltamisalan laajentamisen tulisi johtaa koherenttiin ja kokonaisvaltaiseen lopputulokseen myös eri lainsäädäntöjen näkökulmasta. Suomen Yrittäjät toteaa, että julkisuuslain ja hankintalain mukaan viranomaisen ja hankintayksikön määritelmät eivät ole yhteneviä. Tämä tarkoittaa sitä, että julkisuusperiaate ei toteudu kaikkien hankintayksiköiden osalta. Suomen Yrittäjien mielestä hankintayksiköt tulisi kuitenkin mieltää julkisuuslainsäädännön tarkoittamina viranomaisina riippumatta niiden organisaatiomuodosta, koska kyse on julkisilla varoilla tehtävistä hankinnoista. Suomen Yrittäjät katsoo, että on kestävämpää, että kuntaomisteinen yhtiö voi perustella sidosyksikköasemaansa hankintalain perusteella ja samanaikaisesti julkisuuslain nykyasennamuodon nojalla evätä tiedonsaantioikeuksia, vaikka kyseinen yksikkö saa merkittäviä julkisia varoja toimintaansa.

Traffic Management Finland katsoo, että toisin kuin selvityksessä todetaan, hankintalain julkisuuslakia koskevien säännösten soveltaminen ei ole tulkinnanvarainen lain käytännön soveltamista tunteville asiantuntijoille. Yhtiö katsoo, että oikea keino puuttua mahdollisiin epäselvyyksiin on kouluttaminen voimassa olevan lainsäädännön sisällöstä. *Traffic Management Finland* toteaa, että riippumatta hankintayksikön luonteesta, tulee yksityisten yritysten tarjouskilpailuun jättämien tarjousten sisältämiä liike- ja ammattisalaisuuksia suojata julkisuuslain velvoittamalla tavalla, jotta hankintayksiköt voivat edelleen saada laadukkaita tarjouksia ja edistää julkisten varojen tehokasta käyttöä. Yhtiö katsoo, että hankintalaki estää nykyisellään tehokkaasti julkisten varojen epäasiallisen käytön myös valtionyhtiöiden toimesta niiden soveltaessa hankintalakia. Lisäksi asianosaisilla on vastaavat muutoksenhakukeinot kuin viranomaishankintayksiköiden toteuttamissa julkisissa hankintamenettelyissä.

Finnvera huomauttaa, että Finnveraan soveltuvan hankintasääntelyn osalta tulisi huomioida, että Finnvera ei ole julkisuuslaissa määritelty viranomainen, joten sen järjestämään tarjouskilpailuun sovelletaan julkisuuslain asianosaisjulkisuutta koskevia säännöksiä, mutta ei sen sijaan nk. yleisöjulkisuutta koskevia säännöksiä. Finnvera on omia hankintoja kilpailuttaessaan havainnut, että yleisöjulkisuuden puuttuminen on ollut yksi valtti, millä kilpailtuksiin on saatu enemmän osallistujia. Finnvera katsoo, että mikäli julkisuuslaki

laajennettaisiin koskemaan myös Finnveran muuta toimintaa ja sitä kautta hankintoja, saattaisi tällä olla negatiivinen vaikutus tarjoajien halukkuuteen osallistua julkisiin kilpailuksiin.

HAUS kehittämiskeskus toteaa, että sen toiminta in house -yhtiönä vaikeutuu merkittävässä määrin, jos liiketoiminnan kannattavuuden keskeiset tiedot avataan.

CSC – Tieteen tietotekniikan keskus katsoo, että hankintalainsäädännön kokonaisuus liittyen asiakirjojen julkisuuteen on aihetta ottaa huomioon jatkovalmistelussa.

Hanselin lausunnossa painottuvat julkisuuslain soveltamisalan laajentamisen vaikutukset yhtiömuotoisten hankintayksiköiden toimintaan. Hansel katsoo, että julkisuuslain summitainen ja ylimalkainen ulottaminen kaikkeen yhtiömuotoisten hankintayksiköiden toimintaan ei ole julkisuuslain perimmäisten tavoitteiden kannalta perusteltua. Hansel katsoo, että hankinnoissa on erityisen merkityksellistä, että hankintayksiköllä on mahdollisuus valmistella hankintoja ei-julkisesti siten, että voidaan varmistaa sujuva markkinakartoitus sekä kilpailun syntyminen. Myös tarjoajien tasavertaisuus mm. tiedonsaannin suhteen on tärkeää. Hansel toteaa, että hankintayksikkönä toimiviin yhtiöihin liittyviä erityiskysymyksiä tulisi tarkastella omana kokonaisuutena huomioiden erityisesti pienten hankintayksiköiden erityisolosuhteet.

SOSTE ja Hansel katsovat, että hankintapäätösten tekemisessä ei ole kyse julkisen vallan käytöstä ja kiistävät hankintalain 138 §:n soveltamisen tulkinnanvaraisuuden.

SOSTE toteaa, että selvityksessä todetaan ostopalvelujen yhteydessä syntyvien asiakirjojen kuuluvan julkisuuslain soveltamisalaan viranomaiselta saadun toimeksiannon perusteella, mutta esimerkiksi palveluselelein tai henkilökohtaisen budjetin kautta toteutetuissa palveluissa vastaavaa sopimusta viranomaisen ja tuottajan välillä ei ole. Tulevaisuudessa voidaan kuitenkin olettaa juuri tällä tavoin järjestettyihin palveluihin kanavoituvan entistä enemmän julkisia varoja. Siksi niidenkin tuottajat tulisi saattaa julkisuuslain soveltamisalaan ostopalvelujen tuottajia vastaavalla tavalla.

Maa- ja metsätalousministeriö kannattaa hankintalainsäädäntöön kytkeytyvien julkisuutta ja salassapitoa koskevien säännösten muutostarpeiden arviointia ml. in house -yhtiöiden eli hankintalaissa tarkoitettujen sidosyksiköiden asema. Ministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa olisi tarpeen arvioida, miltä osin julkisuus jo toteutuu Suomessa julkisten hankintojen osalta. Useimmat hankintayksiköt ovat julkisuuslain soveltamisen piirissä ja näin ollen ao. hankintayksiköltä pitäisi olla saatavissa tietoa siitä, miten julkisia varoja on käytetty tavaroiden ja palvelujen hankintaan.

Valtiovarainministeriö toteaa, että julkisten konserniyhtiöiden (esim. nk. in house -yhtiöt, ei täysin markkinaehtoisesti toimivat yhtiöt) toiminnan läpinäkyvyyden lisääminen on tärkeää ja julkisuuslain soveltamisen laajentaminen koskemaan ko. organisaatioita tulee huomioida jatkovalmistelussa.

Työ- ja elinkeinoministeriö pyytää oikeusministeriötä jatkoselvittelyssä ottamaan huomioon harmaan talouden torjuntaohjelman puitteissa laaditun harmaan talouden työryhmän raportin sekä erityisesti sen, miten varmistetaan avoimuus ja läpinäkyvyys hankinnoissa tilanteessa, jossa hankintayksikköön ei julkisuuslakia sovellettaisi.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto katsoo, että julkisten hankintojen läpinäkyvyys on osin heikentynyt, kun julkista toimintaa on siirretty yhä enemmän kuntien ja valtion omistamille osakeyhtiöille. Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen sellaisiin kunnan ja valtion omistamiin yhtiöihin, jotka ovat hankintalain (1397/2016) 5 §:ssä tarkoitettuja hankintayksiköitä, parantaa siten lähtökohtaisesti tiedonsaantia julkisista hankinnoista. Nykyisin yhtiömuotoisten hankintayksiköiden hankinta-asiakirjat ovat ainoastaan asianosaisjulkisia, mutta soveltamisalaa laajentamalla nämä tulisivat myös yleisöjulkisuuden piiriin. Yleisöjulkisuus parantaisi muiden tahojen tiedonsaantioikeuksia, ja tätä kautta myös laittomia suorahankintoja voisi paljastua aiempaa helpommin. Nykyisellään pelkän asianosaisjulkisuuden nojalla esimerkiksi potentiaalisten tarjoajien on lähtökohtaisesti vaikea seurata tehtyjen hankintojen hankintalainmukaisuutta tilanteissa, joissa yhtiömuotoiset hankintayksiköt tekevät suorahankintoja julkaisematta suorahankintailmoituksia.

Eläkeläisliittojen etujärjestö EETU katsoo, että tahot, joilla on tai joille siirretään julkisia tehtäviä, tulee velvoittaa hankintojen kilpailutuksessa nykyistä suurempaan avoimuuteen. Vanhusten ympärivuorokautisen hoivan laadussa ilmenneisiin epäkohtiin viitaten olisi syytä laajentaa hallintolain määrittelyä siitä, kuka on asianosainen, käsittämään kilpailutettavia tuotteita ja palveluita käyttävät kansalaiset, jolloin kansalaisten tiedonsaanti päätöksenteon perusteista tulisi asianosaisjulkisuuden piiriin.

Kuntaliitto toteaa, että sen neuvontatoiminnassa ei ole ilmennyt käytännössä ongelmia julkisuuslain 4 §:n ja 11 §:n soveltamisesta yksityisoikeudellisissa yhteisöissä silloin, kun niihin sovelletaan hankintalakia. Kuntaliitto pitää kuitenkin systematiikan selkiyttämistä mahdollisena.

Vaasan kaupunki huomauttaa erityisesti siitä, että yhtä lailla kuin kuntien tytäryhtiöt myös hankinnat, jotka perustuvat sopimukselliseen yhteistyöhön ovat merkittävässä asemassa kunnissa.

Oulun kaupunki huomauttaa lausunnossaan, että selvityksessä olisi syytä ollut selvittää mahdollinen julkisuuden lisääminen myös sellaisten yksityisomisteisten yhtiöiden osalta,

joiden tulovirta tulee yksin julkisyhteisöiltä (esim. tietyt sote-yhtiöt, joiden ainoat asiakkaat ovat kuntia).

Vantaan kaupunki huomauttaa, että soveltamisalan laajentamisen yhteydessä tulisi huolehtia, että kunnan liikesalaisuudet ja mahdollisuus edullisiin hankintoihin tulee turvatuksi siten, ettei hankintakilpailuihin osallistuvat saa tietoa kunnan ja sen tytäryhteisön välisistä hinnoista tai erityisistä sopimusehdoista.

Tampereen kaupunki huomauttaa, että asiakirjojen laaja avaaminen voisi vahingoittaa kuntien in house -yhtiöiden ostopalveluiden kilpailuttamista, kun tarjoaja saattaisi kyetä avaamaan tilaajan oman tuotannon kustannuslaskelmaa.

Tutkivan journalismin yhdistys, Kaupunkitoimittajien yhdistys ja Oikeustoimittajat katsovat, että koska julkista palvelua tuotetaan monin eri tavoin, olisi olennaista, että myös ostopalveluissa sovellettaisiin julkisuusperiaatetta.

5.4 Soveltamisalan laajentamisen suhde muuhun sääntelyyn

Useassa lausunnossa korostettiin tarvetta analysoida tarkemmin muun sääntelyn ja toimien, erityisesti omistajaohjaukseen ja osakeyhtiösääntelyyn liittyvien velvoitteiden suhdetta julkisuuslain soveltamisalan laajentamisen tavoitteisiin. Hallinnon yleislait, tiedonhallintalaki ja arkistolaki mainittiin eräissä lausunnoissa huomioon otettavana julkisuuslakiin tiiviisti liittyvänä sääntelynä. Myös virkamiesten virkavastuusäännöksiin ja rikosoikeudellisiin säännöksiin viitattiin lausunnoissa. Huomioita eri sääntelyiden suhteesta esittivät erityisesti *Oikeuskanslerinvirasto, eduskunnan oikeusasiamies, Vantaan kaupunki, Espoon kaupunki, Tapaturmavakuutuskeskus, SOSTE, Suomen Kiertovoima, Traffic Management Finland, Fingrid, Suomen Satamaliitto, Akava, Suomen Erillisverkot, Kansallisarkisto, Suomen Akatemia, tutkijatohtori Matti Muukkonen, maa- ja metsätalousministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, valtiovarainministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö ja valtioneuvoston kanslia.*

Eräissä lausunnoissa korostettiin, että julkisuuslain soveltamisalan laajentamisen suhdetta olisi tullut arvioida paremmin suhteessa arvopaperimarkkinalain mukaiseen sääntelyyn. Huomioita tästä esittivät erityisesti tahot, jotka hankkivat rahoitusta arvopaperimarkkinoilta ja ovat siten arvopaperimarkkinasääntelyn alaisia kuten *Finnvera, Fingrid* ja *Työllisyysrahasto*.

Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene nosti esiin ammattikorkeakouluja koskevan erityiskysymyksen, eli julkisuuslain soveltamisen ammattikorkeakouluihin ammattikorkeakoululakiin otetun sääntelyn perusteella. *Arene* katsoo, että muutostarvetta tältä osin ei

ole. Arene katsoo, että selvityksessä tehdyt kolme erilaista esitystä eivät suoraan muuttaisi ammattikorkeakoulujen asemaa suhteessa julkisuuslakiin, sillä ammattikorkeakoulut olisivat kaikki edelleen julkisuuslain piirissä ammattikorkeakoululain 21 § 2 momentin mukaisesti. Kuitenkin esitetyt muutokset toisivat julkisomisteiset ammattikorkeakoulut kokonaisuudessaan julkisuuslain piiriin myös julkisuuslaista itsestään lähtöisin olevien säädösten kautta. Tämä saattaa muodostua ongelmaksi ammattikorkeakoulujen yhdenvertaisuuden kannalta tilanteessa, jossa ammattikorkeakoululain 21 §:ään tehtäisiin muutoksia. Myös selvityksen luvun VII kappaleen 4.2. esitetty julkisuuslakia koskevien erityissäännösten tarkastelu saattaa muuttaa ammattikorkeakoulujen asemaa suhteessa julkisuuslakiin. Arene katsoo, että tehtäessä muutoksia erityissäännöksiin tulee pitää huolta siitä, etteivät ammattikorkeakoulut tai korkeakoulut laajemmin päädy keskenään erilaisen sääntelyn piiriin julkisuuslain osalta.

5.5 Käsitteiden selkeys

Eräissä lausunnoissa huomautetaan selvityksen vaikeaselkoisuudesta. Erityisesti termien julkinen hallintotehtävä, julkinen tehtävä, julkinen valta, yleisen edun mukainen tarkoitus ja yleiseen etuun liittyvät tehtävät käyttö selvityksessä koettiin paikoin epäselväksi. Huomioita selvityksen vaikeaselkoisuudesta tai edellä mainittujen käsitteiden monitulkintaisuudesta esittivät *Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri, Metsähallitus, Hansel, liikenne- ja viestintäministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, valtioneuvoston kanslia ja valtiovarainministeriö.*

Useassa lausunnossa on esitetty huomioita säännösehdotuksissa käytetyn käsitteen "avoimilla ja kilpailluilla markkinoilla tulkinnanvaraisuuteen ja epäselvyyteen. Huomioita käsitteestä esittivät *Suomen Kiertovoima, Finavia, liikenne- ja viestintäministeriö, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Vantaan kaupunki, Oulun kaupunki, Helsingin kaupunki, Tampereen kaupunki ja Akava.*

5.6 Asiakirjapyyntöjen ratkaiseminen

Selvityksessä käsiteltiin myös yhtiöiden resursseihin ja mahdollisuuksiin ratkaista asiakirjapyynnöt asianmukaisesti. Tältä osin selvityksessä on todettu, että ajateltavissa on, että yhtiöiden asiakirjapyynnön ratkaisee se viranomainen, joka vastaa yhtiön omistajaohjauksesta (s. 130 ja alustavat pykäläehdotukset). Eräissä lausunnoissa on otettu tähän mahdollisuuteen kantaa. Niissä lausunnoissa, joissa asia on nostettu esiin, on suhtauduttu lähes poikkeuksetta lähtökohtaisen kielteisesti siihen, että omistajaohjaava viranomainen ratkaisisi yhtiön asiakirjoja koskevat asiakirjapyynnöt. Näitä huomioita esittivät *Kuntaliitto,*

Espoon kaupunki, Vantaan kaupunki, Finavia, Fingrid, Suomen Lauttaliikenne, valtiovarainministeriö, valtioneuvoston kanslia ja maa- ja metsätalousministeriö.

Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että asiakirjan asiakirjapyyntöjen ratkaisemista omistajaohjausviranomaisen toimesta olisi hyvä arvioida. Kielteistä suhtautumista on perusteltu muun muassa ristiriidalla osakeyhtiölain peruseriaatteiden kanssa, asiakirjan hallussapitoon ja luovutukseen liittyvillä kysymyksillä, viranomaisen resurssikysymyksillä, sisäpiiritiedon hallinnointivelvoitteilla sekä sillä, että valtion tai kunnan valvontatehtävään ja omistajaohjaukseen ei välttämättä liity sellaista tuntemusta yhtiön toiminnasta, joka olisi edellytys asiakirjan antamisesta päättämiseksi virkavastuulla.

Kansaneläkelaitos katsoo, että ratkaisulta tulee olla siirrettävissä viranomaiselle itselleen ilman yhteisön tai säätiön nimenomaista suostumusta. Tämä olisi sopusoinnussa itse määräämisvallan kanssa ja tukisi ennen kaikkea yhtenäistä soveltamiskäytäntöä.

5.7 Soveltamisalan suhde salassapitoperusteisiin

Useissa lausunnoissa nostetaan esiin julkisuuslain soveltamisalan laajentamisen suhde julkisuusperiaatteesta poikkeuksen muodostaviin salassapitoperusteisiin ja niiden riittävyteen tai uudistamistarpeisiin. Useassa lausunnossa kommentoitiin erityisesti liikesalaisuuksien suojaamista.

Tutkivan journalismin yhdistys ja Kaupunkitoimittajien yhdistys katsovat, että uudistuksessa tulee pyrkiä siihen, että asiakirjojen salassapito perustuisi salassapitoperusteisiin sen sijaan, että salaaminen perustuisi asiakirjan jäämiseen lain soveltamisalan ulkopuolelle.

Kansaneläkelaitos, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Suomen Lauttaliikenne, Suomen Vesilaitosyhdistys, Oikeuskanslerinvirasto, Vantaan kaupunki, CSC – Tieteen tietotekniikan keskus, Suomen Yrittäjät, Hansel, Keva ja työ- ja elinkeinoministeriö korostavat liikesalaisuuksien suojasta huolehtimista mahdollisen muutoksen yhteydessä.

Kansaneläkelaitos katsoo, että liikesalaisuuksista huolehtiminen ei kuitenkaan saa johtaa siihen, että kaikki kilpailulla toimialalla toimivien yhteisöjen taloudelliseen toimintaan liittyvät tiedot olisivat salassa pidettäviä liikesalaisuuksia.

Suomen Journalistiliitto toteaa, että julkisuuslain salassapitoperusteet riittävät turvaamaan mahdolliset liikesalaisuudet soveltamisalaa laajennettaessa. Liikesalaisuuden käsite on jo määritelty uudehkossa lainsäädännössä. Mahdolliset tulevat säännösesitykset viranomaisen liikesalaisuudesta eivät saa johtaa liikesalaisuuskäsitteen epäselvään tai laajenevaan tulkintaan.

Suomen luonnonsuojeluliitto huomauttaa, että liikesalaisuuden piiri jää selvityksen laajimmassakin vaihtoehdossa varsin laajaksi.

Espoon kaupunki toteaa, että kun yhtiöissä usein on liikesalaisuuden perusteella salassa pidettäviä asiakirjoja, lopputulos julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta saattaisi käytännössä hyvinkin olla vain byrokratian ja kustannusten lisääntyminen, koska asiakirjojen antamisesta ulkopuoliselle jouduttaisiin joka tapauksessa kieltäytymään liikesalaisuuden nojalla, jolloin olisi odotettavissa myös valitusten ja hallinto-oikeusprosessien lisääntyminen.

Valtion kehitysyhtiö Vake huomauttaa, että erityistä huomiota olisi kiinnitettävä valmis-teilla olevaan liiketoimintaan ja sen suojaamiseen.

Finnvera pitää siihen soveltuvaa nykytilan mukaista pankkisalaisuussäännöstä edelleen perusteltuna Finnveraan kohdistuvan luottamuksen ylläpitämiseksi rahoitusmarkkinoilla. Finnvera katsoo, että nykyinen sääntelymalli, jossa pankkisalaisuus on asiakastietojen osalta lähtökohtana, mutta josta voidaan tarvittaessa asiakkaan suostumuksella tai lailla poiketa, kun tietojen käyttötarve sitä vaatii, on todettu sekä Finnverassa että yhteistyökumppaneiden keskuudessa selkeänä ja toimivana ratkaisuna soveltaa.

Puolustusministeriö ja Tulli korostavat, että soveltamisalan mahdollisessa laajentamisessa tulee riittävällä tavalla tunnistaa ja suojata näiden viranomaisten toimintaan liittyvät erityiset salassapitointressit.

Vimana Oy katsoo, että soveltamisalan laajentamisen yhteydessä valtionomisteisen liiketoiminnan yhdenvertaisuus muun liiketoimintaympäristön kanssa tulee tarvittaessa turvata julkisuusperiaatteen poikkeamasäännöksiin ja yksityisyyden suoja (oikeus pidättyä julkisuudesta) tulee turvata mm. rekrytointiprosesseissa.

Hansel ehdottaa harkittavaksi valmistelussa, että tietyt hankintayksiköiden asiakirjat olisivat lähtökohtaisesti kokonaisuudessaan joko julkisia tai salassa pidettäviä. Tällä voitaisiin vähentää hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa ja oikeudellista epävarmuutta. Hankintayksiköiden noudattamasta julkisuudesta voitaisiin säätää myös erikseen, jolloin yhtiöiden toimintaympäristön erityiskysymykset pystyttäisiin paremmin huomioimaan.

Suomen Akatemia toteaa, että soveltamisalan laajentamisen myötä olisi mahdollista saada tutkimusluvan turvin tutkimuskäyttöön sellaisiakin tietoja, joita voisi olla ilman uudistusta vaikeaa tai mahdotonta hankkia.

Eläkeläisliittojen etujärjestö EETU katsoo, että julkisuuslaissa tulee edelleen erikseen säätää salassa pidettävistä asioista, joista yksi on kansalaisten yksityisyyden suoja.

6 Muita huomioita jatkovalmistelusta

Useassa lausunnossa tuotiin esiin tarve käydä läpi ja tarkistaa julkisuuslain soveltamista ja salassapitoa koskevat erityissäännökset selvityksen 4.2 luvussa todetun mukaisesti. Huomioita tarpeesta erityislainsäädännön läpikäyntiin esittivät *Oikeusrekisterikeskus, Kansaneläkelaitos, valtiovarainministeriö ja Finnvera*.

Espoon kaupunki, Työllisyysrahasto, Suomen Vesilaitosyhdistys, Innovaatorahoituskeskus Business Finland ja Finnvera huomauttavat erityisesti, että valmisteltaessa julkisuuslain muuttamista tulisi erikseen pohtia muutoksen ajallista ulottuvuutta. Toimijoiden luottamuksensuojan kannalta ei julkisuuslakia voida soveltaa takautuvasti ennen sen voimaantuloa vireille tulleisiin asioihin. Toimijat eivät ole osanneet valmistautua asiakirjojen käsittelyssä ja tallentamisessa siihen, että julkisuus muuttuu. Laissa tulisi huomioida riittävä siirtymäaika.

Kansaneläkelaitos katsoo, että julkisuuslain soveltamisalan laajennuksen kautta on mahdollista päästä eroon lukuisista erityissäännöksistä. Samassa yhteydessä on tärkeää käydä läpi myös näitä laajennuksen piiriin kuuluvia yhteisöjä koskevat salassapito- ja jopa tiedonsaantisäännökset, että ne ovat sopusoinnussa laajennuksen mukaisen asiakirjajulkisuuden kanssa.

Oikeustoimittajat katsoo, että jatkovalmistelussa voitaisiin pohtia, pitäisikö julkisen määräsvallan alaisilla yhtiöillä olla velvollisuus saattaa itse yleisön saataville tietoaineistojen ohella keskeiset asiakirjansa esimerkiksi verkkosivuillaan. Lisäksi *Oikeustoimittajat* kannattaa ajatusta, että julkiset toimijat veloitetaan saattamaan yleisön saataville tietovarantonsa, jotka ovat karttuneet julkistehtäviä hoitaessa tai julkisten varojen avulla. *Oikeustoimittajat* pitää tärkeänä, että soveltamisalan laajentuessa sitä koskeville toimijoille järjestetään laajalti koulutusta ja että tähän osoitetaan riittävät resurssit.

Valtiovarainministeriö toteaa, että julkisuuslain soveltamisen laajentamista tulee myös arvioida perustuslain 124 §:n mukaisten hallintotehtävien antamisen ja lailla säätämisen näkökulmasta sekä siitä, mitä tehtäviä voidaan pitää julkisena tehtävänä sekä miten ja missä julkisen tehtävän käsite määritellään. Eri yhtiöitä koskevat erityslait tulisi käydä läpi ja arvioida ko. yhtiöiden ja perustuslain 124 §:n suhdetta. Valtiovarainministeriö pitää myös

tarpeellisenä, että jatkovalmistelussa tarkastellaan vielä erikseen julkisoikeudellisten yhteisöjen muodostamien yhdistysten asemaa suhteessa julkisuuslain sääntelyyn.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK katsoo, että mahdollisessa jatkovalmistelussa tulisi selvittää tarkemmin, miten julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen vaikuttaisi esim. julkisen-yksityinen -yhteisyritysten perustamisen edellytyksiin. Eri sektoreilla on runsaasti asiaan liittyvää erityissääntelyä, joka tulee huomioida asianmukaisesti mahdollisessa lainvalmistelussa.

SAK kiinnittää julkisuutta koskevien säännösten lisäksi huomiota siihen, että käytännössä julkisena pidettäviin asioihin ja perustellusti salassa pidettävien asioiden käsittelyyn vaikuttaa merkittävästi henkilöstön koulutus sekä julkisuus- ja tietosuojalainsäädännön osaaaminen. Lisäksi riittävä henkilöstömäärä, kiire ja yhä yleistyvä toimitettavien tietojen maksullisuus asettaa käytännössä vaatimuksia julkisuuden toteutumiseksi. Julkisuuden toteutusta hankaloittaa myös, että valtion määräämisvallassa olevia yhtiöitä on perustettaessa toimintoja saatettu pilkkoa yhä pienempiin osiin ja yhtiöt ovat yhä enemmän rakenteeltaan konserneja tytäryhtiöineen.

Suomen luonnonsuojeluliitto toteaa, että laajemman julkisuuden jalkauttaminen vaatii aikanaan paljon koulutusta. Lisäksi lain toimeenpanon valvontaan tulee antaa esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehelle riittävät valtuudet.

Tulli pitää tärkeänä, että julkisuuslain soveltamisalan laajentamisen yhteydessä huolehditaan esimerkiksi riittävästä ohjeistuksesta, joka koskee erityisesti tietoineistojen säilyttämistä.

Väestörekisterikeskus ehdottaa, että avointa dataa ja julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäyttöä koskeva näkökulma otetaan jatkovalmistelussa huomioon ja tuetaan myös yhteiskunnan digitalisaatiokehitystä turvaamalla oikeus saada pyydytetyt tiedot/asiakirjat koneluettavassa muodossa jatkossa. Lisäksi julkisuuslain noudattamista tulisi valvoa paremmin jatkossa.

Tietosuojavaltuutetun toimisto pitää toimialaansa kuuluvan henkilötietojen suojan osalta tärkeänä, että varsinaisen lainvalmistelun yhteydessä tehtäisiin henkilötietojen suojan osalta tietosuojasetuksen tarkoittama vaikutustenarvio.

Eduskunnan oikeusasiamies toteaa, että julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen kaikkiin julkisyhteisön määräämisvallassa oleviin yhtiöihin ja yksityisiin julkista hallintotehtävää hoitaviin merkitsisi käsityksensä mukaan lain soveltamisalan piiriin kuuluvien tahojen merkittävää lisääntymistä, mihin tulisi kiinnittää huomiota paitsi arvioitaessa lain voimaantuloaikataulua myös lainmuutosta koskevassa tiedottamisessa ja koulutuksessa.

LIITE: Lista lausunnonantajista

Akava ry

Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene ry

CSC – Tieteen tietotekniikan keskus Oy

Directors' Institute Finland – Hallitusammattilaiset ry

Eduskunnan oikeusasiamies

Elinkeinoelämän keskusliitto EK

Eläkeläisliittojen etujärjestö EETU ry

Eläkesäätiöyhdistys ESY ry

Eläketurvakeskus

Espoon kaupunki

Etelä-Suomen aluehallintovirasto – valtakunnallinen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualue

Finanssiala ry

Finavia Oyj

Fingrid Oyj

Finnpilot Pilotage Oy

Finnvera Oyj

Fortum Oyj

Gasum Oy

Halonen Kirsi-Maria, dosentti, Lapin yliopisto

Hansel Oy

HAUS kehittämiskeskus Oy

Helsingin kaupunki

Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri

Innovaatiokeskus Business Finland Oy

Kansallisarkisto

Kansaneläkelaitos

Kaupunkitoimittajat ry

Keskuskauppakamari

Keva

Kilpailu- ja kuluttajavirasto

Koski Aleks, projektitutkija ja Kuutti Heikki, tutkimuskoordinaattori, Jyväskylän yliopisto
Liikenne- ja viestintäministeriö
Liikennevakuutuskeskus
Maa- ja metsätalousministeriö
Maahanmuuttovirasto
Maatalousyrittäjien eläkelaitos
Medialiitto
Metsähallitus
Muukkonen Matti, tutkijatohtori, Itä-Suomen yliopisto
Oikeusrekisterikeskus
Oikeustoimittajat ry
Opetus- ja kulttuuriministeriö
Oulun kaupunki
Poliisihallitus
Politiikan toimittajat ry
Potilasvakuutuskeskus
Puolustusministeriö
Senaatti-kiinteistöt
Sisäministeriö
Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto
Sosiaali- ja terveysministeriö
Sosiaalitoimittajat ry
SOSTE Suomen sosiaali- ja terveys ry
Suomen Akatemia
Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
Suomen Erillisverkot Oy
Suomen Journalistiliitto ry
Suomen Kiertovoima ry
Suomen Kuntaliitto
Suomen Lakimiesliitto - Finlands Juristförbund ry
Suomen Lauttaliikenne Oy
Suomen luonnonsuojeluliitto ry
Suomen Satamaliitto ry
Suomen Teollisuussijoitus Oy

Suomen Yrittäjät ry
Suomen Vesilaitosyhdistys
Säteilyturvakeskus
Taloustoimittajat ry
Tampereen kaupunki
Tapaturmavakuutuskeskus
Terveystoimittajat ry
Tietosuojavaltuutettu
Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry
Traffic Management Finland Oy
Tulli
Tutkivan journalismin yhdistys ry
Työ- ja elinkeinoministeriö
Työeläkevakuuttajat TELA ry
Työllisyysrahasto
Vaasan kaupunki
Valtakunnansyyttäjänvirasto
Valtakunnanvoudinvirasto
Valtion kehitysyhtiö Vake Oy
Valtioneuvoston kanslia
Valtioneuvoston oikeuskansleri
Valtiovarainministeriö
Vantaan kaupunki
Veikkaus Oy
Vimana Oy
Väestörekisterikeskus
Yleisradio Oy

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.justitieministeriet.fi

ISSN 2490-1172 (PDF)
ISBN 978-952-259-858-5 (PDF)