

Asia: VN/27452/2020/

Työryhmän mietintö julkisuuslain ajantasaistamisesta

Yleisperustelut sekä suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

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

Aluksi

Oikeusministeriö on pyytänyt lausuntoja julkisuuslain mietintöön, joka on lausuntokierroksella 16.2.2024 asti.

Työryhmän mietinnössä ehdotetaan säädettäväksi uusi julkisuuslaki. Voimassa oleva viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki (621/1999) kumottaisiin. Mietinnössä ehdotetaan julkisuuslain organisatorisen soveltamisalan laajentamista voimassa olevaan lakiin nähden siten, että lakia sovellettaisiin perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan.

Lisäksi lakia sovellettaisiin ehdotuksen mukaan julkisyhteisön, valtion liikelaitoksen tai julkisyhteisöjen yhteisessä määräysvallassa olevaan yhteisöön tai säätiöön ja näiden määräysvallassa oleviin tytäryhteisöihin ja tytärsäätiöihin siltä osin kuin ne harjoittavat muuta kuin kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa.

Yleisesti tietoon, sen saatavuuteen, käyttöön ja luovutettavuuteen liittyvät oikeudet määrittelevät osaltaan julkishallinnon toiminnan, julkisen vallankäytön sekä niihin kohdistuvan valvonnan perusteita ja luovat siten mahdollisuuden arvioida ja keskustella viranomaistoiminnan hyväksyttävyydestä. Julkisuusperiaate liittyy historiallisesti ja toiminnallisesti poliittisiin vapausoikeuksiin, erityisesti sananvapauteen. Riittävän julkisuuden takaaminen on edellytys yksilöiden mahdollisuudelle vaikuttaa ja osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan. Julkisuus on myös vallankäytön ja viranomaistoiminnan kritiikin ja valvonnan edellytys (HE 309/1993 vp, s. 58).

Julkisuusperiaatteen taustat

Edellä selostetusta käy ilmi, että julkisuusperiaatteen tarkoituksena on taata julkisen vallankäytön valvonta ja kansalaisten oikeusturva, mahdollistaa kritiikki viranomaistoimintaa kohtaan sekä tehostaa muiden perusoikeuksien toteutumista. Viranomaistoimintaan kohdistuu vaatimus laajoista

vaikutus- ja osallistumismahdollisuuksista. Tämä ilmenee muun ohella hallinnollisten päätösten valituskelpoisuudessa sekä viranomaisten velvollisuuksissa, jotka koskevat esimerkiksi asianosaisen kuulemista sekä vaikutusmahdollisuuksien varaamista.

In house -yhtiöt eivät nykyisin käytä eivätkä myöskään esitetyn lakimuutoksen jälkeen käyttäisi julkista valtaa. Julkisen vallan käytössä on kysymys julkisvallan yksipuolisesta puuttumisesta yksilön oikeuksiin, etuihin ja velvollisuuksiin. Sen sijaan julkisomisteisten in house -yhtiöiden tarkoituksena on erilaisten tukipalveluiden tuottaminen. Näitä ovat esimerkiksi ruokahuolto, siivous, laitehuolto, toimisto- ja hallintopalvelut, palkanlaskenta-, talous- ja henkilöstöhallinnon palvelut, ICT-palvelut sekä kiinteistötoimi (Ks. esim. HE 421/2020 vp, s. 572). In house -yhtiöiden tehtävänä ei siten osaksikaan ole julkisyhteisöille kuuluva vallankäyttö tai muu yksityisten oikeusasemaan vaikuttava toiminta. Sen sijaan in house -yhtiöiden tehtävänä on lähinnä tukea julkisten palveluiden tuottamista sekä mahdollistaa julkisyhteisöjen päivittäisen toiminnan sujuvuus kustannustehokkaasti. Näin ollen esitetty muutos ulottaisi julkisuusperiaatteen koskemaan myös sellaista toimintaa, johon sen oikeusturvaan ja vallankäytön valvontaan taustat ja tavoitteet eivät missään määrin liity.

Hankinnat

Ainoat in house -yhtiöissä tehtävät valituskelpoiset päätökset liittyvät in house -yhtiöiden hankintoihin. In house -yhtiöt nimittäin muiden hankintayksiköiden tapaan ja hankintalainsäädäntöä noudattaen tekevät valituskelpoisia päätöksiä. Tämä on kuitenkin jo nykyisellään voimassa olevaa sääntelyä ja siihen liittyviä toimintamalleja. Hankintalain IV osa ottaa kantaa oikeussuojakeinoihin, jotka koskevat myös in house -yhtiöiden tekemiä hankintapäätöksiä. Myös in house -yhtiöiden hankintapäätökset ovat asianosaisjulkisia siten, että asianosaiset pystyvät käyttämään heille kuuluvia oikeussuojakeinoja.

Hankintalain yksi kantavista oikeusperiaatteista on avoimuusperiaate. Avoimuuden vaatimus perustuu unionin perustamissopimukseen ja sitä tulkitsevaan oikeuskäytäntöön sekä kansallisessa lainsäädännössä asetettuihin hallinnon avoimuutta koskeviin vaatimuksiin (HE 108/2016 vp, yksityiskohtaiset perustelut). Avoimuusperiaate edellyttää, että hankintamenettelyä koskevia tietoja ei salata, hankinnasta ilmoitetaan julkisesti, tarjouskilpailun ratkaisemisesta tiedotetaan tarjouskilpailuun osallistuneille ja hankintaa koskevat asiakirjat ovat lähtökohtaisesti julkisia. Avoimuusperiaatteesta johtuen tarjouspyyntö on saatettava avoimesti kaikkien halukkaiden saataville tai niille, jotka esimerkiksi rajoitetussa menettelyssä on valittu tarjousmenettelyyn.

Näin ollen on todettava, että julkisia hankintoja koskevat oikeussäännöt ja -periaatteet turvaavat laajat osallistumismahdollisuudet hankintoihin ja toimivat oikeussuojakeinot sekä tekevät julkisista hankinnoista nimensä mukaisesti julkisia ja läpinäkyviä.

Viimeaikaisessa keskustelussa on esiintynyt väitteitä, joiden mukaan in house -yhtiöiden hankinnoista olisi saatavissa vähemmän tietoa kuin muista hankinnoista. Tämä väite ei pidä paikkaansa. In house -yhtiöiden hankinnoista on saatavissa kaikki hankintalaissa ja muutoin säädetyn mukaiset tiedot kuten muidenkin viranomaisten hankinnoista. Julkisuus siis koskee niin päätöksenteon perusteita, vertailuperusteita, hankinnan kohdetta sekä valittua tarjoajaa EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa, joissa on velvoite tehdä jälki-ilmoitus. Se, kerätäänkö tietoa nykyisillä sähköisillä järjestelmillä riittävästi, ei ole näkemysemme mukaan julkisuuslakiin millään lailla liittyvä kysymys, vaan kysymys tulee ratkaista valtakunnallisella tasolla järjestelmä- ja toimintamallimuutoksin (esim. Hilma). Kannatamme in house -yhtiöiden hankintatietojen keräämistä

keskitetysti ja siten paremman ymmärryksen tuottamista in house -yhtiöiden toteuttamista hankinnoista. Niin ikään on mahdollista velvoittaa hankintayksiköt tuottamaan tietoa in house -yhtiöiltä tekemistä ostoistaan. Tämä ei vaadi julkisuuslain muutoksia.

Mikäli in house -yhtiöiden ostolaskudatan katsotaan olevan edellytys riittävälle avoimuudelle, niin pidämme myös tätä näkökulmaa kannatettavana. Niin ikään hankintapäätökset, jotka nykyisellään ovat asianosaisjulkisia, voivat olla julkisia valitusajan päättymisen jälkeen kaikille. Sääntelyn ja tiedon antamisen hankinnoista pitää kuitenkin olla yhdenmukaista kaikille hankintalain mukaisina hankintayksiköinä toimiville, emmekä suosittelle tällaista veloitetta pelkästään in house -yhtiöille.

Hankintoja valvova viranomainen on Suomessa KKV (Kilpailu- ja kuluttajavirasto) ja heillä on oikeus pyytää tarvittavat tiedot valvonnan kohteesta. Kilpailulain (948/2011) 33 §:n mukaan KKV:lla on laajat oikeudet saada elinkeinonharjoittajilta, eli myös in house -yhtiöiltä, salassapitosäännösten estämättä tarpeelliseksi katsomansa tiedot ja asiakirjat esimerkiksi kilpailuolosuhteiden taikka mahdollisen kilpailulain rikkomisen selvittämiseksi. Edelleen KKV:lla on kilpailulain 35 §:n ja 37 §:n perusteella oikeus toteuttaa tarkastuksia elinkeinonharjoittajan tiloissa kilpailulain säännösten noudattamisen valvomiseksi. KKV:lla on tällöin oikeus tutkia elinkeinonharjoittajan ja elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän liikekirjeenvaihto, kirjanpito, tietojenkäsittelyn tallenteet, muut asiakirjat ja data. Tässä yhteydessä viranomaisella on mahdollisuus tutkia muun ohessa in house yhtiön ostolaskuihin, tuotantokustannuksiin ja yhteistyösopimukseen liittyvä data.

Luonnoksen 5 §:n muotoilu

Lakiluonnoksessa on muotoiltu 5 §:ään lain soveltamisesta muihin kuin viranomaisiin seuraavasti:

”Mitä viranomaisesta säädetään, koskee myös;

1) yhteisöjä, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä niiden hoitaessa lailla tai lain nojalla annettua julkista hallintotehtävää, jollei tässä tai muussa laissa toisin säädetä;

2) julkisyhteisön, valtion liikelaitoksen tai julkisyhteisöjen yhteisessä määräysvallassa kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettulla tavalla olevaa yhteisöä tai säätiötä ja näiden määräysvallassa olevia tytäryhteisöitä ja tytärsäätiöitä siltä osin kuin ne harjoittavat muuta kuin kilpailulain (948/2011) 30 d §:n 1 momentissa tarkoitettua kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa, jollei 1 kohdasta muuta johdu tai jollei tässä tai muussa laissa toisin säädetä.”

Muotoilu on taidokas, mutta hankalasti ymmärrettävä. Lienee ymmärrettävissä, että laki koskee ketä tahansa silloin, kun se hoitaa julkista hallintotehtävää ja julkisomisteisia yhtiöitä aina riippumatta siitä, hoitavatko ne julkista hallintotehtävää.

Edelleen epäselväksi jää, millä perustein (viranomaistoimintaan vai julkisen hallintotehtävän hoitamiseen liittyen) henkilö hoitaa virkavastuulla tehtäviä.

Julkinen hallintotehtävä

Ehdotuksen mukaan lakia sovellettaisiin ensinnäkin julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan sen sijaan, että soveltamisala määrittäisi julkisen vallan käytön perusteella. Julkinen hallintotehtävä on monitulkintainen käsite. Julkista hallintotehtävää ei ole määritelty myöskään mietinnössä tai lausunnolla olevassa lakiesityksessä. Tämä on toisaalta ymmärrettävää, sillä viime kädessä käsite saa sisältönsä perustuslain perusteella. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on

tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Pykälän sanamuodolla korostetaan sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsääntöisesti kuulua viranomaisille ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti. Säännöksen tarkoituksena on rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Nyt ”julkinen hallintotehtävä” on annettu monille erilaisille yhteisöille (myös yksityisille) hankintalain kautta, mikäli se sellaisenaan ymmärretään. Mikäli hankintoja ei ymmärretä julkisena hallintotehtävänä, niin mikä muu in house yhtiöiden liiketoiminta täyttää julkisen hallintotehtävän määritelmän? Näkemysksemme mukaan edes julkisten hankintojen toteuttaminen ei ole julkinen hallintotehtävä. Mikäli näin kuitenkin tulkitaan, pyydämme täsmentämään julkisuuslain säännöksiä siten, että julkiseksi hallintotehtäväksi nimetään nimenomaisesti julkisten hankintojen tekeminen in house -yhtiöiden osalta.

Perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla julkisella hallintotehtävällä viitataan verraten laajaan hallinnollisten tehtävien joukkoon, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä (HE 1/1998 vp, s. 179/I). In house yhtiöt eivät tee mitään näistä, jolloin julkisen hallintotehtävän hoitamisen ulottaminen in house -yhtiöiden toimintaa pelkällä lakiteknisellä pykälällä on keinotekoisia. Hallintolain (434/2003) esitöissä on katsottu, että julkisiin hallintotehtäviin voi liittyä oikeus käyttää julkista valtaa eli hallintopäätösten tekemistä sekä asian ratkaisemista välittömästi palvelevia valmistelu- ja täytäntöönpanotoimia. In house -yhtiöt eivät käytä myöskään julkista valtaa. Julkinen hallintotehtävä viittaa muun muassa toimintaan, johon liittyy yleisen edun toteuttamista tai muutoin julkisten palvelujen järjestämiselle luonteellisia piirteitä (HE 72/2002 vp, s. 48).

Se, että osakeyhtiöinä toimivat in house -yhtiöt rinnastetaan viranomaisiin ja julkisen hallintotehtävän hoitajiksi, asettaa yhtiöiden perusoikeudet vaaraan perustuslain 15 §:n mukaisen omaisuudensuojan häviämisenä tai vähintään heikentymisenä.

Myös mietinnössä todetaan, että ”tehtäviin, jotka laissa katsotaan julkisiksi hallintotehtäviksi voi joissain tapauksissa liittyä tulkinnanvaraisuutta. Näin voi erityisesti olla silloin, kun tehtävän tarkan sisällön määrittely jää sopimuksen varaan. Julkisen hallintotehtävän määritelmä on oikeudellisesti osin täsmentymätön, ja sen tulkinta kiinnittyy ennen kaikkea perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön, laillisuusvalvontakäytäntöön ja tuomioistuinten ratkaisukäytäntöön.” Osakeyhtiöiden tehtävänä ei voi olla joutua tulkitsemaan tällaisia hyvin epämääräisiä ja täsmentymättömiä käsitteitä.

Virkavastuu

Mietinnössä todetaan, että perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti perustuslain 124 §:n sääntely edellyttää, että julkisena hallintotehtävänä asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla, jota varten lakiin tulisi ottaa virkavastuuta osoittava säännös siltä osin kuin toimija hoitaa julkisuuslain soveltamista koskevaa julkista hallintotehtävää. Lakiluonnoksen 5 §:ssä tuota tulkintaa ulotetaan koskemaan kaikkea viranomais-toimintaa, jollaiseksi luonnoksen mukaan in house yhtiöidenkin toiminta on luettava (5.3 §: Edellä 1 momentissa tarkoitetun toimijan henkilöstöön kuuluvaan tai muutoin siinä toimivaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä, lukuun ottamatta viraltapanoseuraamusta, hänen suorittaessaan tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).). Mitä ”tässä laissa tarkoitetuilla tehtävillä” tarkoitetaan?

Mietinnössä annetaan ymmärtää, että kaikki in house -yhtiön toiminta ei olisi ”julkisen hallintotehtävän hoitamista”, mutta ”tässä laissa tarkoitetut tehtävät” olisivat virkavastuulla hoidettavia tehtäviä. Näin ollen in house yhtiössä työskentelevä henkilö ei tietäisi milloin hän toimii virkavastuulla ja milloin ihan normaalina yhtiöoikeudellisen yhteisön työntekijänä. Lisäksi on hyvä huomioida, että mitä tulee lahjontaan, lahjuksen vastaanottoon on erikseen säädetty myös ei-virkavastuulla toimivien osalta.

Sääntely, jonka vaikutuksia sääntelyn kohteeksi joutuva henkilö tai yhteisö ei voi arvioida epäselvien termien vuoksi, ei ole kestävä ja vastuullista lainsäädäntötyötä. Onko siis tarkoitus säätää siitä, että julkisuuslain mukaiset tehtävät kuten päätökset tietopyyntöihin liittyen ovat virkavastuulla tehtäviä vai onko tarkoitus säätää siitä, että julkisen hallintotehtävän hoitaminen tapahtuu virkavastuulla kuitenkin tietämättä mitä julkisen hallintotehtävän hoitamisella tarkoitetaan?

Korruption torjunta

”Korruption torjunnan ja harmaan talouden näkökulmasta julkisten varojen käytön ja siihen liittyvän päätöksenteon läpinäkyvyys ja asiakirjajulkisuus ovat keskeisessä roolissa. Olennaista päätöksenteon avoimuuden kannalta on se, että julkisten varojen käytön edellyttämä läpinäkyvyys ja päätöksenteon avoimuus heikentyvät toimittaessa osakeyhtiölain mukaan. Jo vuonna 2014 EU:n korruption torjuntaraportissa kiinnitettiin huomiota avoimuusongelmaan yhtiömuotoisessa toiminnassa. Suomea kehoitettiin varmistamaan, että ulkopuoliset tahot saisivat enemmän tietoa kuntien yhtiöiden tekemistä hankintasopimuksista. Työryhmän mukaan julkisten varojen käytön ja päätöksenteon avoimuus julkisomisteisten osakeyhtiöiden, kuten tytäryhteisöjen ja osakkuusyhtiöiden osalta, ei ole kaikilta osin riittävällä tasolla. Julkisten varojen käytön avoimuus tulisi varmistaa mahdollisimman hyvin kaikissa tilanteissa, myös yhtiöissä, jotka ovat kunnan tai valtion kokonaan omistamia, tosiasiallisessa ohjauksessa, määräysvallassa ja valvonnassa, mutta eivät toimi kilpailutilanteessa markkinoilla. Avoimuus ennaltaehkäisee varojen väärinkäyttöä ja samalla lisää kansalaisten luottamusta päätöksentekoon.” (Harmaa talous ja hankinnat 2019, s. 26). Tähän viitaten olisi hyvä ymmärtää, mikä on se tieto, joka varmistaa riittävän tiedon saamisen ja avoimuuden.

Avoimuus eittämättä on työkalu korruption vastaisessa työssä. Toisaalta tulee myös ottaa huomioon, että toistaiseksi yhtäkään in house -yhtiöön liittyvää korruptiota koskevaa oikeudenkäyntiä ei ole nähty aiheelliseksi käydä, ja Suomi on maailman kolmanneksi vähiten korruptoitunut maa Tanskan ja Uuden-Seelannin jälkeen. Näin ollen korruptioriskiä on ylimitoitettua hallita sillä, että kaikki 2700 in house -yhtiötä ja paljon enemmän myös muita yhteisöjä ulotettaisiin julkisuuslain piiriin koko niiden liiketoiminnan osalta. Lisäksi hankintalaki toimii vahvana korruption torjunnan välineenä hankinnoissa, ja hankintoja valvoo myös viranomainen (KKV). Lisäksi yleinen avoimuus hankinnoissa antaa myös hyvät oikeussuojakeinot markkinoilla toimiville.

”Hankintayksikön tulee tehdä asianmukaiset toimenpiteet hankintamenettelyissä esiintyvien eturistiriitojen tosiasialliseksi estämiseksi, havaitsemiseksi ja poistamiseksi, jotta vältetään kilpailun vääristyminen ja varmistetaan kaikkien talouden toimijoiden yhdenvertainen kohtelu. Suomessa virkamiesten esteellisyydestä on säädetty hallintolaisissa. Julkisen sektorin yhtiöt ovat kuitenkin muodoltaan yksityisoikeudellisia, jolloin näiden osalta eturistiriitojen poistaminen jää kyseisen organisaation omien henkilöstö- ja organisatoristen toimenpiteiden varaan. Tällainen yksinomaan organisaatioiden omaehtoiseen toimenpiteisiin perustuva eturistiriitojen poistaminen voi vaarantaa julkisten varojen käytön avoimuuden, valvonnan ja sääntelyn riittävyyden.” (Harmaa talous ja hankinnat 2019, s. 28). In house -yhtiön hankintamenettelyn avoimuuden ja sen valvonnan tarkastelussa tulee ensinnäkin kiinnittää huomiota siihen, että hankintayksikön (riippumatta

yhtiömuodosta) on hankintalain mukaisesti julkaistava tarjouspyyntö päätöksentekoperusteiseen sekä tehtävä asiassa valituskelpoinen hankintapäätös ja EU-hankinnoissa myös jälki-ilmoitus, josta ilmenee valittu toimittaja. Toisekseen in house -yhtiön on osakeyhtiönä noudatettava osakeyhtiölakia ja kirjanpitolakia sekä järjestettävä omistajiensa ja hallituksensa (joka on omistajiensa nimeämä) valvonnassa hallintonsa asianmukaisesti ja myös lähipiiriliiketoimintaansa seuraten. Näiden seikkojen valossa voidaan perustellusti kysyä, miltä osin in house -yhtiöiden hankintamenettelyn avoimuus ja toiminnan valvonta olisivat riittämättömiä. In house -yhtiöiden toimintaa valvovat sen omistajat (kunnat, hyvinvointialueet jne.), yhtiön hallitus vastaa hallinnon asianmukaisesta järjestämisestä ja yhtiön toiminta hankintalain alaisissa hankinnoissa on yhtä julkista kuin minkä tahansa muun hankintayksikön. KKV voi käyttää valvovana viranomaisena yhtäläistä valtaa in house -yhtiöihin kuin muihinkin hankintayksiköihin. Edellä mainitut keinot ovat näkemyksemme mukaan riittäviä varmistamaan in house -yhtiöiden tietojen saatavuuden sekä hankintamenettelyn avoimuuden ja valvonnan.

Soveltamisalan laajentamista koskevat ehdotukset

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

In house -yhtiöitä velvoittava lainsäädäntö

In house -yhtiöt toimivat monilta osin erilaisen sääntelyn alaisena kuin ns. oikeat viranomaiset, joihin mietinnössä viitataan. In house -yhtiöitä velvoittavat yhtiöoikeudellisten lakien lisäksi mm. kestävyysregulaatio (CSRD, CSDDD, EU-taksonomia, viherpesudirektiivi jne.) sekä palkka-avoimuusdirektiivi. Palkka-avoimuusdirektiivin tarkoituksena on tuoda yli 100 henkilöä työllistäviin yhtiöihin tasa-arvoa ja läpinäkyvyyttä yhtiöiden palkitsemiseen. Kestävyysregulaatio puolestaan lisää niin ikään läpinäkyvyyttä ja raportointia myös monen in house -yhtiön toiminnasta.

Mikäli julkisuuslaki koskisi julkisomisteisia osakeyhtiöitä, velvoittaisiko myös tiedonhallintalaki niitä? Tiedonhallintalain tavoitteena on varmistaa viranomaisten tietoaaineistojen yhdenmukainen ja laadukas hallinta sekä tietoturvallinen käsittely julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi. Tiedonhallintalaissa tarkoitetaan viranomaisella viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 4 §:n 1 momentissa tarkoitettuja viranomaisia, jolloin tiedonhallintalaki tulisi kokonaisuudessaan velvoittamaan myös julkisomisteisia osakeyhtiöitä, ellei lakiin tehtäisi muutoksia uuden julkisuuslain säätämisen yhteydessä.

Myös muun hallintolainsäädännön velvoittavuus jää hieman epäselväksi. Onko tarkoitus, että in house yhtiöt vastaisuudessa toimisivat myös esim. hallintolain mukaisesti, tekisivät hallintopäätöksiä ja olisivatko nämä valituskelpoisia? Mikäli näin, emme missään tapauksessa kannata tällaisen hallinnollisen taakan lisäämistä osakeyhtiöille.

Mietinnössäkin todetaan, että hallinnollinen taakka liittyy osin myös siihen, että julkisuuslain soveltamisessa, joka olisi samalla julkinen hallintotehtävä, olisi sovellettava myös muita hallinnon yleislakeja, kuten oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia, kielilakia, saamen kielilakia, tiedonhallintalakia ja sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettua lakia.

Yksityiset ja julkiset yhteisöt toimivat siis keskenään hyvin erilaisten säännösten alaisina. Myös periaatteellisemmalla tasolla yksityis- ja julkisoikeuden väliset erot ovat huomattavat. Nämä erot kumpuavat jo yksityis- ja julkisyhteisöjen toiminnan täysin erilaisista lähtökohdista. Julkisoikeuden keskeisenä tarkoituksena on turvata yksilön asema suhteessa julkista valtaa käyttävään julkisyhteisöön. Sen sijaan yksityisoikeuden perustavanlaatuisena tavoitteena on tehostaa yksityisten välistä taloudellista toimeliaisuutta ja näin edistää taloudellista hyvinvointia ja kasvua. Samoin esimerkiksi julkisoikeuden alalla pääasiallisen palvelusuhteen eli virkasuhteen sekä yksityisoikeudellisen työsuhteen välillä on huomattavia eroavaisuuksia. Näin ollen olisi jo periaatteellisella tasolla hyvin ongelmallista, että nykyisin yksityisoikeudellisen sääntelyn piirissä olevat osakeyhtiöt joutuisivat tulevaisuudessa lisäksi noudattamaan julkisoikeudellista sääntelyä. Entä miten tällaiseen sekä yksityis- että julkisoikeudelliseen yhteisöön palveluksessa olevat henkilöt asemoituisivat työntekijä-virkamiesakselille? On siis todettava, että in house -yhtiöiden esitettyyn kaksoisrooliin liittyy merkittäviä periaatteellisia ja käytännöllisiä haasteita.

Edellä kuvattujen ongelmien lisäksi muutoksella olisi kuitenkin ennen muuta taloudellisia vaikutuksia. Pääministeri Orpon hallitusohjelman mukaan julkisen talouden pysyvä rakenteellinen menojen ja tulojen epäsuhta on akuutti ongelma. Hallitusohjelmassa todetaankin hallituksen sitoutuvan julkisen talouden tasapainottamiseen varmistaakseen kansalaisten hyvinvoinnin ja kestäväen talouskehityksen (Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58, s. 11.). Esitetty lainmuutos ei ole sopusuhdassa hallituksen taloudellisten tavoitteiden kanssa eikä tässä lausunnossa esitetyn tavoin edistä mitään hallitusohjelmassa julkilausuttuja tavoitteita. Edellä mainitut eurooppalaiset sääntelykokonaisuudet ja myös kansallisten velvoitteiden laajeneminen ovat johtaneet siihen, että in house -yhtiöt joutuvat jo nykyisessä tilanteessa panostamaan huomattavasti erilaisten hallinnollisten velvoitteiden täyttämiseen. Pelkästään yksityisoikeudellisten raportointi- ja muiden velvoitteiden noudattaminen on siis jo aiheuttanut huomattavia kustannuksia in house -yhtiöille, niiden omistajille ja siten viime kädessä veronmaksajille. Esitetty muutos tarkoittaisi, että nykyisten yksityisoikeudellisten velvoitteiden lisäksi julkisomisteisten yhtiöiden tulisi lisäksi täyttää erilaisia julkisoikeudellisia velvoitteita. Käytännössä tämä tarkoittaa ennen muuta laajaa teknisten järjestelmien päivittämistä taikka uudelleen hankkimista sekä asiantuntijoiden rekrytointia yhtiöiden hallintoon. Nykyiset järjestelmät on suunniteltu palvelemaan yksityisoikeudellisesti järjestetyn osakeyhtiön toimintaa, ja hallinnon asiantuntijat ovat nykyisten yksityisoikeudellisten velvoitteiden täystyöllistämiä. Näin ollen on selvää, ettemme kannata ylimääräisen ja vaikeasti perusteltavissa olevan hallinnollisen taakan lisäämistä in house -yhtiöille ja siten kansallisesti ison uuden kuluerän synnyttämistä.

Turvallisuus

”Soveltamisalaan voisi sen laajentamisen myötä tulla myös sellaisia julkisyhteisön määräysvallassa olevia yhteisöjä, jotka esimerkiksi tuottavat yhteiskunnalle tärkeitä palveluja ja hallinnoivat yhteiskunnan kriittistä infrastruktuuria. Tällaisten yhteisöjen osalta voi olla erityisiä tarpeita arvioida, suojaavatko ehdotetun lain salassapitoa koskevat säännökset harjoitettua toimintaa tarkoituksenmukaisella ja riittävällä tavalla tai onko toiminta luonteeltaan sellaista, joka voisi edellyttää perustellusta syystä poikkeamista joiltain osin yleislaista erityislailla. Siirtymäsäännöksissä säädettyä siirtymäaikana tulee arvioida, tulisiko tällaiset yhtiöt rajata kokonaan tai joiltakin osin soveltamisalan laajentamisen ulkopuolelle. Soveltamisalaa koskevia poikkeamistarpeita voi olla myös muista perustelluista ja painavista syistä.”

Monet in house -yhtiöt toimivat turvallisuuskriittisinä toimijoina ja ovat perustettu nimenomaan varautumisen ja toiminnan jatkuvuuden varmistamiseksi. In house -yhtiöillä ei ole ns. omaa tahtoa, vaan ne ovat puhtaasti täyttämässä omistajiensa tarpeita ja heidän asettamia tavoitteita. Näin ollen ohjauksen näkökulmasta julkisyhteisöjen on verraten helpompi ohjata ja käyttää määräysvaltaa omistamiinsa yhtiöihin kun markkinatoimijoihin. Näin myös varmistetaan se, että turvallisuuden kannalta kriittiset toimijat ovat käytettävissä turvallisuusympäristön muuttuessa.

Omaisuuksensuoja

Perustuslain 15 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Liiketoiminnassa tämä tarkoittaa usein myös liikesalaisuuksina pidettävää omaisuutta aina palvelukonsepteista lähtien. Myös in house -yhtiöillä on paljon liiketoimintaan liittyviä omaisuuteen rinnastettavia liikesalaisuuksia, jotka eittämättä laitettaessa julkisuusperiaatteen kanssa vastakkain eivät aina löydä ilmeistä ratkaisua ilman tuomioistuimen päätöstä. Jo nykyisellään viranomaisilla on haasteita merkitä riittävillä perusteilla salassa pidettäväksi esimerkiksi varautumiseen ja kriittiseen infraan liittyvää tietoa. Tilanne ei epäilemättä olisi yhtään sen helpompi yhtiöiden liikesalaisuuksien osalta. Julkisuusperiaatteesta poikkeamista tulkitaan suppeasti viranomaistoiminnassa, sillä julkisuusperiaate on toimintaa pääasiassa ohjaava oikeusperiaate ja koko julkisuuslain sääntelyn lähtökohta.

Osakeyhtiöllä pitää olla mahdollisuus ilman oikeusprosessia pystyä suojelemaan sen omaisuutta ja siten täyttää myös osakeyhtiölain veloitteet yhtiön edun tavoittelemiseksi, olkoonkin niin, että monet in house -yhtiöt ovat voittoa tavoittelemattomia. In house -yhtiöiden tavoitteet ja olemassaolon tarkoitus perustuvat pääsääntöisesti omistaja-asiakkaiden laadukkaaseen, varmaan ja kustannustehokkaaseen palvelutuotantoon.

Rekrytointi

Koska julkisuusperiaate on lähtökohta viranomaistoiminnalle, asettaa se osakeyhtiön hyvin erilaiseen asetelmaan nykyiseen verrattuna. Näin aiheettomasti vaikeutetaan in house -yhtiöiden toiminnan tehokkuutta ja erityisesti kyseenalaistetaan niiden kyvykyys toimia rekrytoinnissa kilpailukyvykkäänä vaihtoehtona yksityiselle sektorille. Ainakin ICT-toimialalla in house -yhtiöt kilpailevat asiantuntevista tekijöistä erityisesti muiden markkinatoimijoiden kanssa, joita vastaan kilpailu lähempänä julkissektoria olevan palkkahaitarin kanssa ei ole aina nykyisessä tilanteessa menestyksestä. Tilannetta heikentäisi huomattavasti se, että kaikista rekrytointiin liittyvistä päätöksistä ja asiakirjoista tulisi julkisia.

Kulttuuriset muutokset organisaatioiden toimintaan

Mikäli in house -yhtiöt veloitetaan kaikkienensa julkisuuslain soveltamisalaan, se tarkoittaa valtavaa kulttuurista ja toiminnallista muutosta 2700 osakeyhtiöön, joista osa on myös hyvin pieniä yhden tai muutaman hengen yhtiöitä (esim. kiinteistöyhtiöitä). Nämä yhtiöt joutuvat muuttamaan toimintansa viranomaisveloitteita vastaaviksi (riippumatta siitä katsotaanko niiden käyttävän julkista valtaa) ja luomaan uudenlaiset asiakirjahallinnon ja tiedonhallinnan toimintaperiaatteet ja järjestelmät. Kun organisaatiot joutuvat näin valtavan identiteetti muutoksen kohteeksi, on niiden muodostettava omat toimintakulttuurinsa täysin uusiksi aina rekrytointi- ja palkanlisäpäätöksistä lähtien (jotka nekin tulisivat kaikille avoimiksi). Myös päätöksenteko, pöytäkirjojen tekeminen ja koko yhtiön johtamisjärjestelmä tulisi pohtia uudestaan siten, että siinä huomioidaan kaikkien tietojen julkisuus.

Kun otetaan huomioon tämä kulttuurinen muutos ja muut mahdolliset lakisääteiset lisävelvoitteet, kuten tiedonhallintalain soveltaminen yhtiön toimintaan osakeyhtiötä velvoittavien lakien lisäksi, jää pohdittavaksi se, minkälaisen lisäarvon osakeyhtiönä toimiminen organisaatiolle ylipäättään tuo.

Järjestelmä- ja toimintamallimuutokset

Jotta tiedonhallintalain, julkisuuslain ja mahdollisen muun sääntelyn edellyttämät vaatimukset voitaisiin täyttää, vaatisi se in house -yhtiöiltä erilaisia tietojärjestelmäratkaisuja, jotka tukisivat päätöksentekoa, tiedonantamista jne. Lisäksi dokumentaation ja ylipäänsä tiedon syntymiseen, sen tallentamiseen ja luokitteluun tulisi laatia kuntia ja muita viranomaisia vastaavat toimintamallit ja prosessit. Lienee selvää, etteivät osakeyhtiöt toimi yhtä raskaiden toimintamallien mukaan.

Osaamisvaatimukset

Jotta in house -yhtiöissä osattaisiin toimia julkisuuslain ja muun mahdollisesti velvoittavan uuden lainsäädännön ja prosessien mukaan, tarkoittaisi se esimerkiksi tiedonhallinnan ammattilaisten ja juristien tarpeen lisääntymistä, mutta myös koko organisaation henkilöstön ymmärryksen ja osaamisen lisäämistä täysin toisenlaisessa toimintaympäristössä. Julkisuuslain pitäisi olla niin yksiselitteinen, että sitä osaisi soveltaa työssään iso joukko eri alojen ammattilaisia. Nykyisellä muotoilulla kokonaisuus on varsin kompleksinen ja osin myös monitulkintainen, mikä ei tue lain soveltamista käytännössä.

Muut vaikutukset

Kaikki edellä mainitut vaikutukset luonnollisesti lisäävät myös in house -yhtiöiden kustannuksia. Nämä lisäkustannukset tulisivat käytännössä in house -yhtiöiden omistajien eli julkisyhteisöjen ja viime kädessä veronmaksajien maksettavaksi. Näkemyksemme mukaan tietopyynnöt tulisivat lisääntymään ja niiden käsittelemiseksi tulisi varata tarvittavat resurssit in house -yhtiöihin. Lisäksi odotettavissa olisi, mikäli lakimuutos tulisi esitetyn laisena voimaan, että oikeusprosessit lisääntyisivät, koska lakiluonnos sisältää merkittävän määrän tulkinnallisia termejä ja määrittelemättömiä asioita, joiden täsmentämiseen tarvittaisiin oikeuskäytäntöä. Näemme, että esitetyt muutokset kokonaisuutena tuottaisivat enemmän kustannuksia ja haittaa kuin hyötyä.

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

-

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

-

Muut mietinnön ehdotukset

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

Vaihtoehtoinen toteutustapa

Mietinnössä todetaan, että ”Lain soveltamisalan laajentamisen vaihtoehtona avoimuusperiaatetta olisi mahdollista edistää päivittämällä julkisyhteisön määräysvallassa olevien yhteisöjen tai säätiöiden yhtiö-, yhdistys- ja säätiöjärjestysmääräyksiä tukeutuen esimerkiksi OECD:n hyvää hallintotapaa koskeviin ohjeisiin, jotka korostavat tiedottamista ja muuta viestintää. Lisäksi julkisuuden toteutumista voitaisiin edistää sillä, että omistajaohjauksesta vastaavat viranomaiset huolehtisivat siitä, että niillä on monipuoliset tiedot yhtiöistä, jotta ne voisivat tehostaa omaa tiedotustaan ja muuta viestintää määräysvallassaan olevien yhteisöjen tai säätiöiden toiminnasta. Tätä on osin suositeltu jo kuntalain uudistamisen yhteydessä (HaVM 55/2014 vp). Edellä kuvattu vaihtoehtoinen toteuttamistapa ei kuitenkaan olisi yhtä tehokas julkisuusperiaatteen toteutumisen varmistamisessa kuin velvoittava lainsäädäntö.”

Kun lakiesityksen pontimena olleita seikkoja eli korruption uhkaa ja valvonnan estymistä ei ole tunnistettu in house -yhtiöiden toimintaa koskeviksi olennaisiksi puutteiksi, on ylimitoitettua tarttua esitetyin laajamittaisin säännöksiin in house -yhtiöiden kyvykkyyteen toteuttaa reilua ja omistajiensa etua ajavaa, kehittävää liiketoimintaa. Riittävät toimenpiteet datan keräämiseksi, tiedon saamiseksi ja uumoiltujen riskien kuten korruption torjumiseksi ovat toteutettavissa merkittävästi kevyimmin ja yhteiskunnan resursseja säästävimmin toimenpitein.

Varteenotettava vaihtoehto olisi sääntely, joka toisi nykytilaan nähden julkisemmiksi hankintoihin liittyvät dokumentit ja ostolaskudatan. Esimerkiksi hankintalain 138.2 §:ää muuttamalla siten, että tiedonsaanti oikeus olisi muullakin kuin asianosaisella tarjouksen käsittelyä varten laadituista ja saaduista asiakirjoista valitusajan päättymisen jälkeen, voitaisiin varmistaa laajempaa tiedonsaantioikeutta hankinnoista. Emme myöskään pidä minkäänlaisena esteenä in house -yhtiöiden omistuspohjan julkisuutta, joka mahdollistuu esimerkiksi omistajaohjauksen kautta. Tähän varmasti löytyisi sääntelymahdollisuuksia mm. kuntalain kautta. Lisäksi omistajat rekisteröidään jo nykyisellään PRH:lle YTJ-rekisteriin, josta tiedot ovat kaikkien saatavilla. Näemme, että asiassa on kyse ennen kaikkea omistajaohjauksesta, jo olemassa olevan datan järjestelmällisestä keräämisestä valtakunnallisesti ja sen hyödyntämisestä päätöksenteossa. Esimerkiksi Hilmaa kehittämällä on varmasti saatavissa enemmän tarpeellista dataa, joka toisi tilastollisesti näkyväksi erityisesti in house yhtiöiden toteuttamia hankintoja. Julkisuuslain suunnitellut muutokset ovat liian mittavia saataviin hyötyihin nähden, jotka olisivat saavutettavissa kevyimmin muutoksin ja yhteiskunnan resursseja säästäen.

Lakiehdotus ja säännöskohtaiset perustelut

Huomionne luvuittain lakiehdotukseen ja sitä koskeviin säännöskohtaisiin perusteluihin?

1 luku

-

2 luku

-

3 luku

-

4 luku

-

5 luku

-

6 luku

-

7 luku

-

8 luku

-

Muut huomiot

Muut mahdolliset huomionne?

-

Pitkänen Päivi
Kustos ry