

Asia: VN/27452/2020-OM-548

Julkisuuslain salassapitoperusteiden uudistustarpeiden kartoitus

Lausunnonantajan lausunto

Mitkä ovat mielestänne nykyisten julkisuuslain 24 §:n salassapitoperusteiden kehittämistarpeet? Puuttuuko nykyisistä salassapitosäännöksistä jotain olennaista? Kuvailkaa ja perustelkaa kehittämistarvetta mahdollisimman konkreettisesti.

SOA peräänkuuluttaa asiakirjajulkisuuden tarkkarajaisuutta suhteessa julkisuuslain salassapitoperusteisiin ja muihin julkisuutta rajoittaviin säädöksiin, muun muassa kilpailulainsäädännöstä juontuviin tiedonjaon rajoitteisiin. Suurin osa opiskelija-asuntoyhteisöistä ei lähtökohtaisesti nykyisellään kuulu julkisuuslain piiriin. SOAn opiskelija-asuntoja tarjoavat jäsenet ovat säätiöitä, kuntien tai ylioppilaskunnan omistamia osakeyhtiöitä ja yhdistys. Näiden lisäksi SOAn jäsenenä on myös Aalto-yliopiston ylioppilaskunta, jonka toiminnassa julkisuuslain soveltaminen ennakkopäätöksen KHO:2024:4 mukaisesti ei rajoitu pelkästään julkisuuslain 4 §:n 2 momentin mukaisiin tilanteisiin, joissa ylioppilaskunta käyttää julkista valtaa. Opiskelija-asuntojen tarjoaminen tapahtuu kilpailluilla markkinoilla, vaikka valtion tuotantotukia saaneisiin asuntokohteisiin liittyy valtioneuvoston asetuksen mukainen julkisen palvelun velvoite. Vuonna 2023 voimaan astuneen korkotukilain muutoksen myötä arava- ja korkotukilainoilla rahoitettujen asuntojen asukasvalinta katsotaan julkiseksi hallintotohtäväksi, jossa on noudatettava hallinnon yleislakeja. Lähtökohtaisesti julkisuuslakia sovelletaan vain asukasvalintaan, ei muilta osin valtion tukemien asuntojen hallinnointiin. Rajankäynti ei ole selkeä, eikä asiasta ole oikeuskäytäntöä.

Korkotukilain muutoksen esitöiden (HE 248/2022) mukaan julkisuuslain soveltaminen asukasvalintaankin on osin epäselvää. Valtion tukeman asuntokannan asukasvalinta sisältää sekä julkisen vallan käyttöä että tosiasiallista hallintotoimintaa. Esitöiden mukaan asiakirjajulkisuus ulottuisi ainakin niihin asukasvalinnan osa-alueisiin, jotka sisältävä julkisen vallan käyttöä, esimerkiksi asukasvalintaa koskevat soveltamisohjeet, mutta asukasvalinta katsotaan suurelta osin tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi, jossa ei synny julkisuuslaissa tarkoitettuja asiakirjoja. Toisin sanoen jo nykyisellään julkisuuslain soveltaminen valtion tukemien asuntojen vuokraukseen on epäselvää.

Asukasvalinnalla tarkoitetaan sosiaalista ja taloudellista tarveharkintaa, jolla varmistetaan, että asunnot ohjautuvat eniten tarvitseville. Näin ollen asukasvalintatyössä käsitellään runsaasti henkilötietoja, jotka sisältävä yksityiskohtaista tietoa asunnonhakijoiden tulo- ja varallisuusasemasta. Siksi suuri osa asukasvalintaan liittyvistä aineistoista olisi salassa pidettäviä

julkisuuslain 24 § kohdan 23 nojalla. Julkiseksi voitaisiin siis katsoa erinäiset ohjeistukset ja ehkä tilastot.

Vaikka arava- ja korkotukilainojen käyttö- ja luovutusrajoitukset sääntelevät asuntojen vuokranmääritystä ja asukasvalintaa, asuntojen vuokraus on lähtökohtaisesti kilpailla markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa. Näin ollen toiminnassa on huomioitava kilpailulaki ja siitä juontuvat tiedonjaon rajoitukset. Kilpailuoikeuden näkökulmasta kiellettyä voi olla yksipuolinenkin tiedonjako silloin, kun se poistaa kilpailijoiden näkökulmasta normaalia markkinakäyttäytymiseen liittyvää epävarmuutta. Tiedonjako on sitä todennäköisemmin katsottavissa kilpailuvastaiseksi, mitä tuoreempaa ja tunnistettavampaa tieto on. Julkisuuslain suhde kilpailulainsäädännön rajoittamaan tiedonjakoon on epäselvä. Esimerkiksi asukasvalintaan liittyy keskeisesti tieto hakijamääristä sekä vapautuvista ja vuokratuista asunnoista – mitkä vertautuisivat esimerkiksi yrityksen varastosaldoon ja myyntitilastoihin. Vaikka valtion tukemia asuntoja vuokraavien toimintaan – omakustannusperiaatteen mukaisiin vuokriin ja tarveharkintaan perustuvaan asukasvalintaan – markkinatilanne ei heijastu, näiden tietojen julkisuudella voisi katsoa olevan vaikutusta markkinaan, jos kyseessä on merkittävä vuokranantaja. Jos hakijoihin ja vuokraukseen liittyvien tilastojen katsotaan kuuluvan julkisuuslain piiriin, ei samaisten tietojen luovutus voi olla kilpailuoikeuden vastaista. Nykytilanne on epäselvä: joko on riski kilpailulain kannalta arkaluonteisen tiedon julkaisemisesta tai julkisuuslain piiriin kuuluvien asioiden perusteettomasta pimitämisestä. SOA peräänkuuluttaa tähän selvyyttä: saako – ja onko tietopyynnön tullessa velvoitettu – julkistamaan hakija- ja vuokraustilastoja julkisuuslain nojalla vai ovatko nämä kilpailulain perusteella tietoja, joita ei reaaliajassa sovi julkistaa?

Useimmilla valtion tukemia asuntoja omistavilla toimijoilla on lisäksi rajoituksista vapaata asuntokantaa, joko ajan myötä rajoituksista vapautunutta tai alkujaankin vapaarahoitteisesti toteutettua. Kirjanpidollisesti tämä asuntokanta pidetään erillään valtion tukemista asunnoista, mutta hallinnollisesti prosessit voivat olla yhteisiä, jos myös rajoituksista vapaassa kannassa sovelletaan samoja asukasvalintaperusteita. Siten sama asuntohakemus voi koskea sekä rajoituksenalaisia että niistä vapaita asuntoja. Tämä tarkoittaa, ettei julkisuuslain piirissä ole rajoituksenalaisten kohteiden asukasvalinta ole selvärajaisesti erotettavissa rajoituksista vapaiden kohteiden vuokraustoiminnasta, mitä julkisuuslaki ei kata.

Jos julkisuuslain soveltamisalaa muutettaisiin mietinnössä ehdotetulla tavalla (Oikeusministeriön julkaisu 2023:32, lakiehdotuksen 5 §), millaisia muutoksia tämä edellyttäisi salassapitoperusteisiin? Kuvaillaa ja perustelkaa muutostarvetta mahdollisimman konkreettisesti.

SOAn arvion mukaan julkisuuslain soveltamisalan muutos ei olennaisesti muuttaisi julkisuuslain soveltamista opiskelija-asuntoyhteisöjen tai muiden valtion tukemaa asuntokantaa hallinnoivien toimintaan. Lakiehdotuksen 5 § mukaan julkisuuslakia sovellettaisiin jatkossa myös julkisyhteisön, valtion liikelaitoksen tai julkisyhteisöjen yhteisessä määräysvallassa oleviin yhteisöihin ja säätiöihin ja näiden määräysvallassa oleviin tytäryhteisöihin ja tytärsäätiöihin. Monessa valtion tukemaa asuntokantaa hallinnoivassa yhteisössä tai säätiössä julkisyhteisö käyttää kirjanpitolain määräysvaltaa. Vaikka asunnot ovat valtion tukemia, asuntojen vuokraustoiminta tapahtuu kilpailutilanteessa markkinoilla ja näin ollen 5 §:n 2 momentin nojalla vuokraustoiminta ei kuulu julkisuuslain piiriin, pois lukien asukasvalinta, joka katsotaan korkotukilain mukaisesti julkiseksi hallintotehtäväksi.

Lakiehdotuksen säädöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ”Julkisuuslakia sovellettaisiin kuitenkin aina silloin, jos kilpailutilanteessa tapahtuva taloudellinen toiminta olisi samalla julkisen hallintotehtävän hoitamista.” SOA peräänkuuluttaa tähän täsmennystä: sovelletaanko julkisuuslakia myös kilpailutilanteessa tapahtuvaan taloudelliseen toimintaan kokonaisuudessaan, jos taloudelliseen toimintaan sisältyy myös julkisen hallintotehtävän hoitamista?

Ehdotettu muutos laventaisi julkisuuslain soveltamista julkisen vallan käytöstä julkisen hallintotehtävän hoitamiseen liittyviin dokumentteihin. Kuten korkotukilain muutoksen esitöissä (HE 248/2022) todetaan, valtion tukeman asuntokannan asukasvalintojen voidaan nähdä sisältävän sekä julkisen vallan käytön että tosiasiallisen hallintotoiminnan piirteitä. Muutoksen vaikutusta on haastava arvioida, sillä julkisuuslain soveltamisen laajuus asukasvalintaan ja rajankäynti tosiasiallisen hallintotoiminnan ja julkisen vallan käytön välillä ovat nykyiselläänkin epäselviä.

Ehdotettu muutos potentiaalisesti lisäisi tilanteita, joissa julkisuuslain edellyttämä julkisuus on ristiriidassa kilpailulainsäädännön tiedonvaihtoa koskevien rajoitusten kanssa. Julkisuuslain 24 §:n kohdat 17 ja 20 sallivat asiakirjojen salassapidon liikesalaisuuksien perusteella. Kummassakin tilannetta lähestytään taloudellisen vahingon tai heikompaan asemaan päätyminen kautta; tiedon saa pitää salassa, jos julkistamisesta voi aiheutua toimijalle tai kolmannelle osapuolelle vahinkoa. Vastaavasti kilpailulainsäädäntö lähestyy samaa asiaa kiellon kautta. Strategisten tietojen yksipuolinenkin ilmaiseminen voi olla kiellettyä, jos se vähentää strategista epävarmuutta markkinoilla, ja siten rajoittaa kilpailua asiakkaiden haitaksi. SOA esittää selvyuden vuoksi harkittavaksi, että salassapitoperusteisiin lisätään myös tilanteet, joissa tiedon julkistaminen olisi kilpailulainsäädännön näkökulmasta kiellettyä.

Oletteko tunnistanee tietojen tai asiakirjojen salassapitoa koskevaa erityislainsäädäntöä, joka on ristiriidassa julkisuuslain salassapitosäännösten kanssa? Jos julkisuuslain soveltamisalaa muutettaisiin mietinnössä ehdotetulla tavalla (Oikeusministeriön julkaisu 2023:32, lakiehdotuksen 5 §), aiheutuisiko soveltamisalan muutoksesta konkreettisia ristiriitoja nykyisen erityislainsäädännön kanssa tai tarvetta tarkentaa erityislainsäädäntöä?

SOA on tunnistanut kaksi tarkennustarvetta lainsäädännössä: asukasvalinnan tarkentaminen korkotukilaissa ja kilpailulainsäädännön suhde julkisuuslakiin. Ehdotettu muutos laajentaisi julkisuuslain soveltamisalan lähemmäksi kilpailulainsäädännön piirissä olevaa toimintaa. Samalla toimijalla voisi olla sekä julkisuuslain piiriin kuuluvaa että kilpailulainsäädännön alaista toimintaa ja joissain tapauksissa sama toiminta voisi kuulua osin kilpailulainsäädännön ja osin julkisuuslain piiriin. Ilman riittävää oikeusvarmuutta tilanne muodostuisi toimijoille kohtuuttomaksi: tulkinnasta riippuen on joko velvoitettu pitämään tiedon julkisena tai velvoitettu olemaan viestimättä siitä.

Valtion tukeman asuntokannan vuokrausta harjoittaville tahoille asukasvalintaan kuuluvien asiakirjojen tarkempi määrittäminen ja asukasvalinnan jako julkisen vallan käyttöön ja tosiasialliseen hallintotoimintaan määrittää, missä laajuudessa julkisuuslakia toimintaan sovelletaan.

Lehtoruusu Lauri
Suomen opiskelija-asunnot SOA ry