

**Muistio julkisuuslain soveltamisalan laajentamiseen  
liittyvistä vaihtoehdoista  
1.3.2023**

## Sisällysluettelo

Asian tausta .....	1
Julkisuuslain soveltamisen nykytila .....	2
I. Kansainvälinen vertailu.....	3
II. Julkinen hallintotehtävä .....	6
1 Tarve arvioida julkisuuslain soveltamisalan laajentamista.....	6
1.1 Julkisen vallan käyttö.....	6
1.2 Julkiset hallintotehtävät ja niiden hoitaminen .....	6
1.3 Salassapitoperusteiden soveltaminen julkista hallintotehtävää koskevaan toimintaan .....	10
2 Keskeiset huomiot lausuntopalautteesta, työpajasta ja alaryhmän kuulemisista .....	11
2.1 Julkisen hallintotehtävän hoitamiseen ja julkisuuslain soveltamiseen liittyviä erityispiirteitä ja mahdollista jatkoarviointia edellyttäviä näkökulmia .....	12
III. Julkisomisteiset tai julkisyhteisön määräämisvallassa olevat yhtiöt, säätiöt ja yhdistykset .....	14
1 Tarve arvioida julkisuuslain soveltamisalan laajentamista.....	14
2 Julkisomisteiset yhteisöt ja niiden toiminta .....	16
2.1 Valtionyhtiöt .....	17
2.2 Kuntien ja hyvinvointialueiden yhtiöt.....	18
2.3 Säätiöt ja yhdistykset.....	20
3 Keskeiset huomiot lausuntopalautteesta, työpajasta ja alaryhmän kuulemisista .....	21
4 Keskeiset kysymykset soveltamisalan laajentamisessa julkisomisteisiin yhtiöihin .....	22
4.1 Kilpailuneutraliteetin huomioiminen .....	22
4.2 Muut jatkoarviointia vaativat kysymykset .....	27
IV Julkisten varojen käyttö.....	30
1 Julkiset hankinnat .....	31
2 Valtiontuet ja -avustukset .....	32
V. Ratkaisuvaihtoehdot .....	34
I. Julkinen hallintotehtävä .....	35
Pääasiallisten vaikutusten arviointi .....	36
II. Julkisomisteiset tai julkisyhteisön määräämisvallassa olevat yhtiöt, säätiöt ja yhdistykset .....	38
Pääasiallisten vaikutusten arviointi .....	47
III. Julkisten varojen käyttö.....	50

## Asian tausta

Julkisuuslain ajantasaistamista käsittelevän työryhmän työn tueksi on asetettu alaryhmä tarkastelemaan mahdollisuuksia julkisuuslain soveltamisalan laajentamiselle. Julkisuuslain ajantasaistamista käsittelevän työryhmän [asettamispäätöksen](#) mukaisesti lain soveltamisalan laajentamistarpeita ja laajentamisen vaikutuksia olisi tarkasteltava julkista hallintotehtävää hoitaviin ja kokonaan julkisyhteisön tai julkisyhteisöjen suorassa tai välillisessä omistuksessa oleviin yhteisöihin ja muihin kuntakonserneihin kuuluviin yhteisöihin sekä näihin asemansa ja rahoituksensa puolesta rinnastuviin yhteisöihin, säätiöihin ja yhdistyksiin. Lisäksi tulisi kartoittaa soveltamisalan laajentamiseen liittyvät rajaustarpeet sekä arvioida julkisten varojen käytön merkitystä soveltamisalan määrittäjänä. Tarkastelussa on myös huomioitava yhteisöjen ja säätiöiden toiminnan luonne sekä erityisesti kuntaomisteisten yhtiöiden erilaiset toimialat ja muodot sekä ratkaisuvaihtoehtojen markkinavaikutukset ja vaikutukset yritysten kilpailuasemaan. Kokonaisuuden arvioinnissa on otettava huomioon myös vaihtoehtoisia avoimuuden edistämisen keinoja ja niiden merkitys.

Työryhmän työn taustana on toiminut vuonna 2019 julkaistu oikeustieteen kandidaatti Anna-Riitta Wallinin tekemä selvitys julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta ([Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2019:31](#)). Tuolloin oikeusministeriö pyysi lausuntoja edellä mainitusta selvityksestä. Selvitystä koskeva [lausuntotiivistelmä](#) on myös julkaistu. Kaikki lausunnonantajien lausunnot löytyvät [lausuntopalvelusta](#).

Tässä muistiossa tarkastellaan työryhmän asettamispäätöksen mukaisia soveltamisalan laajentamisen kriteerejä ja esitetään sekä arvioidaan erilaisia vaihtoehtoja soveltamisalan laajentamiseksi. Muistiossa käsiteltyjen vaihtoehtojen muotoiluissa on pyritty huomioimaan oikeusministeriön tilaamaa esiselvitystä koskeva lausuntopalaute sekä alaryhmän työn puitteissa pidetyissä kuulemisissa ja työpajassa esiin nostetut näkökulmat.

Alaryhmän kuultavana on ollut edustajia seuraavista organisaatioista; valtioneuvoston kanslia, työ- ja elinkeinoministeriö, oikeusministeriö, valtiovarainministeriö, Lapin yliopisto, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Julkisten hankintojen neuvontayksikkö, Helsingin kaupunki, Eläketurvakeskus, Finanssiala Ry, Tampereen kaupunki, Helen Oy, Kemin Energia ja Vesi Oy, Pirkanmaan Jätehuolto Oy, Finavia Oyj, Suomen Erillisverkot Oy, Suomen Teollisuussijoitus Oy, Transparency International Suomi ry, Finanssivalvonta ja IA Insight Oy.

Osana alaryhmän työtä järjestettiin myös erillinen työpaja koskien soveltamisalan mahdollista laajentamista. Työpaja järjestettiin hyödyntämällä Howspace- ja Teams-alustoja 13.10.2022. Työpajaan osallistui noin 110 henkilöä. Työpajassa keskusteltiin erityisesti soveltamisalan laajentamisen käytännön vaikutuksista kuin myös esimerkiksi salassapitoperusteiden riittävydestä.

Muistio rakentuu viidestä osasta. Ensimmäisessä osassa kuvataan julkisuuslainsäädännön soveltamista julkisomisteisiin yhtiöihin ja sellaisiin tahoihin, jotka rinnastuvat julkista hallintotehtävää hoitaviin Suomen verrokkimaissa. Toisessa osassa tarkastellaan julkisuuslain soveltamista julkista hallintotehtävää hoitaviin tahoihin. Kolmannessa osassa tarkastellaan julkisuuslain soveltamista julkisyhteisön omistuksessa tai määräysvallassa oleviin yhteisöihin ja säätiöihin. Neljännessä osassa kuvataan julkisten varojen käytön merkitystä. Muistion viidenteen osaan on lopuksi tuotu muistion pohjalta tehdyt johtopäätökset ja ratkaisuvaihtoehdot sekä näiden pääasiallisten vaikutusten arviointi, joka on toteutettu pyytämällä alaryhmän jäseniä ja asiantuntijoita arvioimaan ehdotettujen vaihtoehtojen vaikutuksia. Arviot ovat tässä vaiheessa alustavia sekä yleistasoisia ja niitä täydennetään tarvittavilta osin soveltamisalan laajentamista koskevan työn edetessä.

## Julkisuuslain soveltamisen nykytila

Voimassa olevassa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki) säädetään oikeudesta saada tieto viranomaisten julkisista asiakirjoista sekä viranomaisessa toimivan vaitiolovelvollisuudesta, asiakirjojen salassapidosta ja muista tietojen saantia koskevista yleisten ja yksityisten etujen suojaamiseksi välttämättömistä rajoituksista samoin kuin viranomaisten velvollisuuksista julkisuuslain tarkoituksen toteuttamiseksi (2 §).

Laissa viranomaisella tarkoitetaan 1) valtion hallintoviranomaisia sekä muita valtion virastoja ja laitoksia 2) tuomioistuimia ja muita lainkäyttöelimiä 3) valtion liikelaitoksia 4) hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän viranomaisia sekä kunnallisia viranomaisia 5) Suomen Pankkia mukaan lukien Rahoitustarkastus, Kansaneläkelaitos sekä muut itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset 6) eduskunnan virastoja ja laitoksia 7) Ahvenanmaan maakunnan viranomaisia niiden huolehtiessa valtakunnan viranomaisille kuuluvista tehtävistä maakunnassa ja 8) lain tai asetuksen taikka 1, 2 tai 7 kohdassa tarkoitetun viranomaisen päätöksen perusteella tiettyä tehtävää itsenäisesti hoitamaan asetettuja lautakuntia, neuvottelukuntia, komiteoita, toimikuntia, työryhmiä, toimitusmiehiä sekä hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän, kunnan ja kuntayhtymän tilintarkastajia sekä muita niihin verrattavia toimielimiä (4.1 §).

Julkisuuslain 4 §:n 2 momentin mukaan lakia sovelletaan lain tai asetuksen taikka lain tai asetuksen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen perusteella julkista tehtävää hoitaviin yhteisöihin, laitoksiin, säätioihin ja yksityisiin henkilöihin niiden käyttäessä julkista valtaa. Myös Eläketurvakeskuksen ja Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen asiakirjoihin lakia sovelletaan 2 momentissa säädetyllä tavalla.

Julkisuuslain 9 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen. Asiakirjalla tarkoitetaan lain 5 §:n 1 momentin mukaan kirjallisen ja kuvallisen esityksen lisäksi sellaista käyttönsä vuoksi yhteen kuuluviksi tarkoitetuista merkeistä muodostuvaa tiettyä kohdetta tai asiaa koskevaa viestiä, joka on saatavissa selville vain automaattisen tietojenkäsittelyn tai äänen- ja kuvantoistolaitteiden taikka muiden apuvälineiden avulla.

Viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan puolestaan lain 5 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, jonka viranomaisen tai sen palveluksessa oleva on laatinut taikka joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa. Lain 5 §:n 3-4 momentissa on säädetty tarkentaen asiakirjoista, jotka eivät kuulu lain soveltamisalaan. Laki koskee myös tosiasiallisen toiminnan yhteydessä syntyneitä asiakirjoja. Asiakirjan sisältö vaikuttaa siihen, onko asiakirja salassa pidettävä vai julkinen. Julkisuuslain 24 §:ssä säädetyillä salassapitoperusteilla sekä lain 23 §:ssä säädetyllä vaitiolovelvollisuudella ja hyväksikäyttökiellolla turvataan sekä yleiseen että yksityiseen etuun liittyviä intressejä.

Koska julkisuuslain määritelmän mukaisesti viranomaisen asiakirjan käsite kattaa eräin rajoituksin kaikki viranomaisen hallussa olevat asiakirjat niiden laatijasta riippumatta, myös lain soveltamisalaan kuulumattomia toimijoita kuten yksityisiä henkilöitä tai yrityksiä koskevat viranomaisen laatimat asiakirjat tai niiden toimijoiden viranomaiselle toimittamat asiakirjat kuuluvat viranomaisen hallussa julkisuuslain soveltamisalaan.

Myös ostopalveluiden ja muiden toimeksiantotehtävien antamisen johdosta syntyneet asiakirjat kuuluvat julkisuuslain soveltamisalaan. Toimeksiantotehtävää suorittavaa ei kuitenkaan rinnasteta julkisuuslaissa viranomaiseen, vaan lain mukaan viranomaisen asiakirjana pidetään sellaistakin asiakirjaa, joka on annettu toimeksiantotehtävää varten tai joka on syntynyt toimeksiantotehtävän johdosta. Lain 5 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen laatimana pidetään myös asiakirjaa, joka on laadittu viranomaisen antaman toimeksiannon johdosta, ja viranomaiselle toimitettuna asiakirjana asiakirjaa, joka on annettu viranomaisen toimeksiannosta tai muuten sen lukuun toimivalle toimeksiantotehtävän suorittamista varten. Viranomaisen

toimeksiantotehtävää varten annetut asiakirjat ovat siten laissa tarkoitettuja viranomaisen asiakirjoja, vaikka ne ovatkin toimeksiantotehtävää suorittavan hallussa. Säännöksen tavoitteena on ollut estää julkisuusperiaatteen kaventuminen ostopalveluja käytettäessä.

Tiedon antamisesta asiakirjasta, joka on laadittu viranomaisen toimeksiantotehtävää suoritettaessa tai annettu toisen viranomaisen lukuun suoritettavaa tehtävää varten, päättää 14 §:n 1 momentin mukaan tehtävän antanut viranomainen, jollei toimeksiannosta muuta johdu.

## I. Kansainvälinen vertailu

Alaryhmän 3. kokouksessa on käsitelty alustavaa luonnosta kansainvälisestä vertailusta. Tässä osassa kuvataan Ruotsin, Norjan, Tanskan ja Viron kansallisia lainsäädäntöratkaisuja julkisuuslain soveltamisesta erityisesti julkisomisteisiin yhtiöihin ja sellaisiin tahoihin, jotka rinnastuvat julkista hallintotehtävää hoitaviin. Kansainvälisen vertailun perusteella voidaan todeta, että myös muissa Pohjoismaissa julkisuusperiaate kohdistuu ainakin osin julkiseen tehtävään tai toimintaan ja osin myös julkisyhteisön omistuksessa tai määräysvallassa oleviin yhtiöihin tietyin rajauksin.

### *Ruotsi*

Ruotsissa julkisuusperiaate on vahvistettu perustuslain tasolla; viranomaisen asiakirjajulkisuutta koskeva sääntely perustuu painovapausasetukseen (tryckfrihetsförordning, 1949:105) joka säädettiin vuonna 1766. Siinä säädetään jokaisen oikeudesta saada tieto julkisista dokumenteista. Täydentävä sääntely viranomaisen asiakirjojen julkisuudesta tulee julkisuus- ja salassapitolaista (offentlighets- och sekretesslag, 2009:400). Suoraan painovapausasetuksen ja julkisuus- ja salassapitolain 2:3 §:n perusteella asiakirjajulkisuutta sovelletaan toimijoihin, joissa kunnalla tai maakunnalla on määräävä asema. Kunnalla tai maakunnalla on määräävä asema, jos se yksin tai muiden kanssa 1. omistaa osakkeita osakeyhtiössä tai osuuksia kaupallisessa yhdistyksessä enemmän kuin puolella yhtiön tai yhdistyksen kokonaisuäänimäärästä tai jollain mulla tavoin käyttää vastaavaa äänivaltaa yhtiössä tai yhdistyksessä 2. voi valita tai erottaa yli puolet hallituksen jäsenistä osakeyhtiössä, taloudellisessa yhdistyksessä tai säätiössä tai 3. muodostaa kaikki rajoittamattomista vastuullisista yhtiömiehistä kaupallisessa yhtiössä. Säännöksiä sovelletaan myös kuntayhtymiin.

Tilanteissa, joissa kunta on yrityksessä osaomistajana, mutta ei käytä julkisuus- ja salassapitolaissa kuvattua määräysvaltaa, voidaan velvoite soveltaa painovapausasetuksen ja julkisuus- ja salassapitolain periaatteita johtaa kunnallista (kommunallag 2017:725). Ennen kuin kunnallisen asian hoitaminen siirretään tällaiselle yhtiölle, johon julkisuus- ja salassapitolaki ei suoraan sovellu, kunnanvaltuutettujen on kuntalain mukaan huolehdittava, että julkisuus- ja salassapitolain 2:3 §:n mukaiset periaatteet sitovat yhtiötä siinä määrin kuin se on kohtuullista, kun otetaan huomioon kunnan omistusosuuden suhde, liiketoiminnan luonne ja olosuhteet yleensä (kunnallislaki 10:4 §). Tässä tapauksessa asiakirjajulkisuus perustuu siis kunnan velvollisuuteen.

Julkisuus- ja salassapitolakia ei suoraan sovelleta valtionyhtiöihin taikka julkisin varoin toimiviin säätiöihin tai yhdistyksiin. Lain soveltamisalaan kuuluvat kuitenkin yksittäiset organisaatiot, jotka on lueteltu julkisuus- ja salassapitolain liitteessä (julkisuus- ja salassapitolain 2:4 §). Liitteen luettelo sisältää lukuisia julkisin varoin toimivia yhtiöitä, säätiöitä ja yhdistyksiä, jotka ovat lain soveltamisalan piirissä sekä määräykset siitä, missä laajuudessa niiden toimintaan sovelletaan julkisuusperiaatetta. Useat organisaatiot ovat listalla, koska ne harjoittavat toimintaa, jossa ne käyttävät julkista valtaa yksityisiä toimijoita kohtaan. Esimerkiksi Posten AB (Ruotsin postiyhtiö) luetaan julkisuus- ja salassapitolain soveltamisen piiriin muun muassa siltä osin kuin sen toiminta koskee vaaleja. Erillistä julkisen vallan käytön kriteeriä ei laissa kuitenkaan ole.

Kun kunta tai maakunta antaa yksityiselle yritykselle hoidettavaksi kunnan niille osoittamia tehtäviä niiden on tehtävänantoa koskevassa sopimuksessa pidettävä huoli siitä, että yleisöllä on mahdollisuus valvoa

yrityksen toimintaa niiltä osin, kun se hoitaa julkista tehtävää (kunnallislain 10:9 §). Lisäksi tapauksissa, jolloin kunta tai maakäräjäalueet luovuttavat kunnan tehtävän mukaisen palvelun kokonaan omistamalleen oikeudelliselle henkilölle tai yksityiselle henkilölle, kunnanvaltuuston on varmistettava, että yhtiö antaa yleisölle oikeuden valvoa toimintaa, joka sopimuksella luovutetaan yksityiselle palveluntarjoajalle (kunnallislain 10:3 §).

Julkisuus- ja salassapitolain soveltamisalaan ei ole tehty rajoituksia koskien organisaatioita, jotka toimivat kilpailluilla markkinoilla, vaan liiketoimintaa suojataan salassapitosäännösten kautta. Viranomaisen harjoittamassa liiketoiminnassa voidaan soveltaa salassapitosäännöksiä, jos on vaarana, että tietojen julkistaminen hyödyttäisi jotain muuta tahoja, joka harjoittaa saman kaltaista liiketoimintaa. Salassapitoperusteita voidaan soveltaa myös tapauksissa, joissa viranomaisella on määräävä asema yhtiössä (julkisuus- ja salassapitolain 19:1 §).

### *Norja*

Norjassa julkisuusperiaate on kirjattu perustuslakiin. Perustuslain 100 artiklassa todetaan, että jokaisella on pääsy valtion ja aluehallinnon dokumentteihin sekä oikeus seurata tuomioistuinten ja vaaleilla valittujen elinten istuntoja. Viranomaisen julkisuutta säännellään tarkemmin laissa viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta (lov om rett til innsyn i dokument i offentleg verksemd, 2006-05-19-16).

Julkisuuslakia sovelletaan viranomaisten lisäksi organisaatioihin, joissa viranomaisella on määräysvalta. Määräysvalta on silloin, jos viranomaisella on yksin tai yhdessä muiden viranomaisten kanssa suora tai epäsuora omistus joka osoittaa sille yli puolet äänistä oikeushenkilön hallintoelimessä tai jos viranomainen saa osoittaa yli puolet hallintoelimen jäsenistä (1:2.1, c-d §). Ensimmäinen kriteeri on tyypillisesti merkityksellinen yrityksille ja toinen säätiöille.

Julkisuuslakia ei kuitenkaan sovelleta tilanteissa, joissa oikeushenkilö harjoittaa liiketoimintaa suorassa kilpailutilanteessa yksityisoikeudellisten oikeushenkilöiden kanssa ja samoin ehdoin (1:2.2 §). Poikkeusta ei sovelleta, jos kilpailu tapahtuu julkisten elinten tai julkisesti hallinnoitujen yritysten välillä. Kilpailun on koskettava suurinta osaa toiminnasta. Lisäksi kuningas (parlamentti) voi asettaa tarkempaa sääntelyä siitä, että tiettyihin toimijoihin ei sovelleta julkisuuslakia, jos se on välttämätöntä esimerkiksi toiminnan luonteen tai kilpailutilanteen takia tai siitä, että itsenäiseen oikeushenkilöön sovelletaan kokonaan tai osittain julkisuuslain säännöksiä, vaikka määräysvallan kriteerit eivät täytyisi. Salassa pidettäviä ovat tiedot, jotka ovat lain tai lain mukaisen salassapitovelvollisuuden alaisia (3:13.1 §). Liikesalaisuuksien suojasta säädetään esimerkiksi erillisellä lailla (Lov om vern av forretningshemmeligheter, 2020-03-27-15)

Julkisuuslakia sovelletaan myös sellaisiin oikeushenkilöihin, jotka voivat antaa määräyksiä tai tehdä juridisesti sitovia päätöksiä (1:2.1, b §). Näin ollen julkisuuslakia sovelletaan esimerkiksi viranomaisen yksityiselle toimijalle ulkoistamassa tehtävässä, mikäli ne tekevät esimerkiksi sitovia päätöksiä. Kuten lain sanamuodostakin ilmenee, toimijalla tarkoitetaan tässä tapauksessa muita kuin viranomaisia, kuten esimerkiksi yksityisiä yrityksiin tai säätiöitä.

### *Tanska*

Tanskassa julkisuusperiaatetta ei ole kirjattu perustuslakiin vaan viranomaisen julkisuutta säännellään laissa hallinnon julkisuudesta (Lov om offentlighed i forvaltningen, nr 145 af 24/02/2020).

Julkisuuslakia sovelletaan viranomaisten lisäksi myös organisaatioihin (itsenäiset instituutiot, säätiöt, yhdistykset), jotka on perustettu lailla tai lain nojalla (julkisuuslain 3.1,1 §). Tällaisia toimijoita ovat muun muassa korkeakoulut, ammatilliset korkeakoulut, yliopistot ja työntekijöiden takuurahasto.

Sellaiset itsehallinnollisten instituutiot, yhdistykset ja säätiöt, joita ei ole perustettu lailla tai lain nojalla, voivat tulla julkisuuslain soveltamisalan piiriin, jos ne harjoittavat niin sanottua laajempaa julkista toimintaa. Laajemman julkisen toiminnan käsitettä ei laissa ole määritelty, mutta toiminnan on oltava julkisyhteisöjen tarkasti valvomaan ja sääntelemään (3.1,2 §). Valvonnan kohteena voi olla rahoituksen kautta tapahtuvan julkisen vaikutusvallan ja valvonnan taso, hallituksen jäsenten tai toimitusjohtajan nimittäminen, yhtiöjärjestyksen hyväksyminen ja tärkeiden päätösten seuraaminen.

Julkisuuslakia sovelletaan lisäksi yritysten kaikkeen harjoittamaan toimintaan, mikäli Tanskan viranomaisilla on yrityksestä yli 75 prosentin omistusosuus (4 §). Kyse voi toisin sanoen olla niin valtion kuin kunnan tai alueen määräysvallassa olevista yrityksistä. Listatut yhtiöt ja niiden tytäryhtiöt on rajattu soveltamisalan ulkopuolelle. Lisäksi asianomaiset ministerit voivat vahvistaa tarkempia sääntöjä, joiden mukaan tiettyihin yrityksiin ei sovellettaisi julkisuusperiaatetta esimerkiksi kilpailusyistä. Jos kyse on kunnallisista tai alueellisista omistajista, tulee ensin neuvotella myös kansallisen kuntayhtymän ja Tanskan alueiden kanssa (4.2 §). Useita valtionyhtiöitä onkin Tanskassa rajattu julkisuussääntelyn ulkopuolelle.

Julkisuuslaissa on erikseen säännelty soveltamisalan ulottumisesta myös sähkön, maakaasun ja lämmönjakelun toimijoihin niiden organisaation muodosta ja omistuksesta riippumatta. Julkisuuslakia sovelletaan sähkötoimittajiin, jotka tuottavat, siirtävät tai jakelevat sähköä vähintään 500 V:n jännitteellä, yrityksiin, laitoksiin ja yhdistyksiin, jotka harjoittavat maakaasun toimitusta sekä lämmönjakelulain kattamiin kollektiivisiin lämmönjakelujärjestelmiin, joiden kapasiteetti on yli 10 MJ/s.

Lisäksi etujärjestö kansallinen kuntayhtymä ja Tanskan alueet kuuluvat myös julkisuuslain piiriin (3.1,3 §). Julkisuuslaki koskee myös toimijoita (mm. yrityksiä, laitoksia ja yhdistyksiä) siltä osin kuin toimijat ovat lailla tai lain nojalla valtuutettu antamaan päätöksiä valtion, alueen tai kunnan puolesta (5 §). Asianomaiset ministerit voivat kuitenkin vahvistaa sääntöjä, joiden mukaan tiettyihin toimijoihin ei sovelleta julkisuusperiaatetta.

Julkisuuslaki mahdollistaa myös soveltamisalan laajentamisen yksittäisissä tapauksissa muun muassa tiettyihin yrityksiin, instituutioihin ja yhdistyksiin, jos niiden toiminnan kustannukset katetaan pääosin valtion, alueiden tai kuntien varoista. Asianomainen ministeri vahvistaa asiasta tarkemmat säännöt, jotka voivat koskea esimerkiksi asiakirjojen säilyttämistä (5.3 §).

Lisäksi julkisuuslain 6 §:ssä on säädetty ulkoistetuista viranomaistehtävistä, joihin lain 3-5 §:ssä mainitut kriteerit eivät sovellu. Kun toimija suorittaa tehtäviä, jotka lain mukaan ovat julkisen sektorin vastuulla, on asianomaisen hallintoviranomaisen varmistettava, että se saa tehtävän suorittamista koskevat tiedot. Viranomaisen saamista tiedoista tulee viranomaisen asiakirjoja, kun viranomaisen saa ne haltuunsa. Julkisuuslain tietyt tiedon säilytystapaan, laatumiseen ja hallintaan liittyvät velvoitteet koskevat kuitenkin vain viranomaisia (11, 12 ja 15-17 §).

### *Viro*

Viron perustuslaki takaa kaikille kansalaisille vapaan pääsyn julkiseen tietoon (44 §). Julkisuusperiaatteesta säädetään tarkemmin julkisuuslaissa (Avaliku teabe seadus RT I 2000, 92, 597). Julkisuuslain soveltamisen näkökulmasta puhutaan tiedon haltijoista (holders of information).

Julkisuuslain soveltamisalaan kuuluvat yksityisoikeudelliset oikeushenkilöt tai luonnolliset henkilöt, jotka suorittavat lain, hallintosääntelyn tai sopimusten nojalla julkista tehtävää. Julkisuuslakia sovelletaan näissä tapauksissa vain sellaiseen tietoon, joka koskee julkisen tehtävän suorittamista. Tällaisina tehtävinä pidetään muun muassa koulutusta, terveydenhuoltoa, sosiaali- tai muita julkisia palveluita (5.2 §). Tiedon haltijaan rinnastetaan lisäksi toimijat, joilla on määräävä markkina-asema taikka erityisiä tai yksinomaisia oikeuksia tai

jotka ovat luonnollisia monopoleja. Toimijoihin sovelletaan julkisuutta silloin kun on kyse tuotteen tai palvelujen tuottamisen ehdoista ja hinnoista sekä niissä tapahtuvia muutoksia koskevia tietoja (5.3,1 §).

Lisäksi tiedon haltijaan rinnastetaan myös sellaiset yrittäjät, voittoa tavoittelemattomat yhdistykset, säätiöt ja yhtiöt siltä osin, kun ne ovat saaneet rahoitusta julkisista varoista julkisten tehtävien hoitamista tai tukemista varten (5.3,2 §).

## II. Julkinen hallintotehtävä

### 1 Tarve arvioida julkisuuslain soveltamisalan laajentamista

#### 1.1 Julkisen vallan käyttö

Julkisuuslain soveltamisalasäännösten valmistelussa on ollut aikanaan lähtökohtana, että julkisuusperiaate koskee julkisen vallan käyttöä riippumatta siitä, miten asioiden hoito on organisoitu tai miten toiminnassa syntynyt tieto on talletettu. Julkisuuslaki on valmisteltu ja tullut voimaan ennen nykyisen perustuslain voimaantuloa. Julkisen vallan käytön valvonnan kannalta pidettiin kuitenkin tärkeänä, että julkisuusperiaatetta sovelletaan paitsi nimenomaisesti viranomaiseksi organisoituun toimielimeen, myös silloin, kun jokin julkinen tehtävä on lainsäädännössä annettu muulle kuin hallintokoneistoon kuuluvalla elimelle (HE 30/1998 vp, s. 52).

Julkisuuslain 4 §:n 2 momentin mukaan lakia sovelletaan lain tai asetuksen taikka lain tai asetuksen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen perusteella julkista tehtävää hoitaviin yhteisöihin, laitoksiin, säätiöihin ja yksityisiin henkilöihin niiden käyttäessä julkista valtaa. Julkisen vallan käytön käsitettä ei ole laissa määritelty, eikä käsitteelle ole annettavissa yleistä määritelmää. Sen keskeiseen sisältöön on katsottu kuuluvan puuttuminen hallintopäätöksellä tai tosiasiallisella toimella yksityisen oikeusasemaan. Julkisen vallan käyttönä pidetään myös etuuksien myöntämistä tai muun muassa tutkintotodistuksen antamista. Yhteisöjä, joille on uskottu julkisen vallan käyttöön kuuluvia tehtäviä, ovat muun muassa julkisoikeudelliset yhdistykset, jotka on perustettu lainsäädäntötoimin. Tällaisia ovat esimerkiksi paliskunnat, riistanhoitoyhdistykset sekä Suomen Asianajajaliitto, jolla on asianajajista annetussa laissa (496/1958) säädettyjä valvontatehtäviä.

Julkisuuslain 4 §:n 2 momentin perusteella julkisuuslakia ei sovelleta julkista valtaa käyttävän toimijan toimintaan kokonaisuudessaan, vaan lakia sovelletaan vain niihin asiakirjoihin, jotka syntyvät julkisen vallan käytön yhteydessä. Laissa ei siten ole asetettu yksityiselle velvollisuutta antaa tietoja yleisölle silloin, kun sen toiminnassa ei ole kysymys laissa säädetystä tehtävästä ja julkisen vallan käytöstä. Julkisen vallan käytön käsite ei kuitenkaan ole kovin selkeä, eikä kaikissa yhteyksissä ole yksinkertaista erottaa nimenomaan julkiseen vallan käyttöön liittyviä asiakirjoja hoidettavaksi säädetyn julkisen tehtävän tai julkisen hallintotehtävän kokonaisuudesta.

Soveltamisalan kytkeytyminen julkisen vallan käyttöön näyttäytyy monimutkaisena myös täytäntönpantaessa EU-oikeutta ja yhteensovittaessa kansallista lainsäädäntöä EU-sääntelyn kanssa. Useissa julkisuuslakikytkentäisissä EU-säädöksissä, kuten avoimen datan direktiivissä, datahallintosäädöksessä ja ympäristötietodirektiivissä soveltamisala kytkeytyy muun tyyppiseen kriteeristöön kuin julkisen vallan käytön käsitteen varaan.

#### 1.2 Julkiset hallintotehtävät ja niiden hoitaminen

##### *Julkinen hallintotehtävä*

Perustuslain 124 §:ssä tarkoitettulla 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.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla ja vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Perustuslain 124 §:n 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 (PeVM 10/1998 vp, s. 35/II, HE 1/1998 vp, s. 178/II). Perustuslain 124 § kattaa viranomaisille jo kuuluvien tehtävien siirtämisen lisäksi myös hallintoon luettavien uusien tehtävien antamisen muille kuin viranomaisille.

Perustuslain 124 §:n lähtökohtana on, että julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään lailla. Hallintotehtävän antamista koskevassa laissa tulee yksilöidä, mitä tehtäviä ulkopuoliselle voidaan siirtää ja millä edellytyksillä (HE 1/1998 vp, s. 178). Koska etenkin julkisten palvelutehtävien hoitaminen edellyttää joustavaa järjestämistä eikä tällaisten tehtävien antamisesta ole sääntelyn tavoitteiden kannalta tarpeen edellyttää säädettäväksi yksityiskohtaisesti lailla, voidaan hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säätää tai päättää myös lain nojalla. Tehtävän antamiseen oikeuttavan toimivallan on tällöinkin perustuttava lakiin.

Perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä oikeudellisena käsitteenä on tietyn abstraktiotason sisältävä perustuslaillinen käsite, jonka tyhjentävää sisältöä ei lähtökohtaisesti tule määrittellä tavallisen lain säännösten kautta. Käsite saa siten sisältönsä perustuslain 124 §:stä. Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa yksityisen hoidettavaksi vain lailla tai lain nojalla, jolloin sen sisältö määräytyy kussakin tapauksessa sitä koskevan lainsäädännön mukaisesti ja sen sisältöä on tarpeen luonnehtia riittävästi lain esitöissä säädettäessä tehtävän antamisesta (myös LaVL 10/2021 vp, s. 12-13). Lainsäädännön toimivuuden kannalta onkin tärkeää, että lainsäätäjät osoittaa selvästi, milloin jokin toiminta on julkisen hallintotehtävän hoitamista ja miltä osin siihen liittyy julkisen vallan käyttöä (HE 72/2002 vp, s. 54).

Tehtäviin, jotka laissa katsotaan julkisiksi hallintotehtäviksi voi joissain tapauksissa liittyä kuitenkin tulkinnanvaraisuutta. Näin voi erityisesti olla silloin, kun tehtävän tarkan sisällön määrittely jää sopimuksen varaan. Julkisen hallintotehtävän määritelmä on siten oikeudellisesti osin täsmentymätön, ja se kiinnittyy osakseen perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön ja laillisuusvalvontaratkaisujen varaan.

#### *Julkisen hallintotehtävän antamisen edellytykset*

Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa viranomaiskoneiston ulkopuolelle vain silloin, kun perustuslain 124 §:ssä säädetyt edellytykset täyttyvät. Tehtävän antamisen on ensinnäkin oltava tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulisi perustuslain esitöiden mukaan hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin. Myös hallintotehtävän luonne olisi otettava huomioon. Siten tarkoituksenmukaisuusvaatimus voi palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla täytyä helpommin kuin esimerkiksi yksilön tai yhteisön keskeisiä oikeuksia koskevan päätöksenteon kohdalla. Tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täytyminen jää tapauskohtaisesti arvioitavaksi (HE 1/1998 vp, s. 178, ks. PeVL 44/2016 vp, s. 5, PeVL 5/2014 vp, s. 3, PeVL 23/2013 vp, s. 3, PeVL 10/2013 vp, s. 2, PeVL 6/2013 vp, PeVL 53/2010 vp).

Toisena edellytyksenä on, ettei julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Säännös korostaa julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista. Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset koskevat ennen muuta julkiseen hallintotehtävään liittyvää päätöksentekoa. Tosiasiallisessa hallintotoiminnassa perusoikeuksien toteutumisesta on katsottu voitavan huolehtia lähinnä sääntelyn

yleisen asianmukaisuuden sekä julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden sopivuuden ja pätevyyden avulla (PeVL 24/2001 vp, ks. myös PeVL 27/2014 vp).

Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan perustuslain mukaan antaa vain viranomaisille. Merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä on pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin.

Eräänä erityiskysymyksenä julkisen hallintotehtävänä hoitamiseen liittyy subdelegointi. Perustuslakivaliokunta on suhtautunut perustuslain 124 §:n näkökulmasta pidättyvästi järjestelyihin, joissa on ollut asiallisesti kysymys julkisen hallintotehtävän edelleen siirtämisestä (ks. esim. PeVL 15/2018 vp, PeVL 26/2017 vp, PeVL 6/2013 vp). Subdelegoinnin kiellon ei ole kuitenkaan katsottu koskevan ehdottomasti tilanteita, joissa on kyse täydentävästä tosiasiallisesta palvelutoiminnasta tai teknisluonteisesta tehtävästä ja joissa alihankkijaan kohdistuvat samat laatuvaatimukset ja vastaava valvonta kuin alkuperäiseen palveluntuottajaan (ks. PeVL 15/2018 vp ja siinä viitatu lausunnot). Näissä tilanteissa julkisia hallintotehtäviä voi siten siirtää edelleen.

#### *Julkisuuslain ja muiden hallinnon yleislakien soveltaminen julkista hallintotehtävää hoidettaessa*

Perustuslakivaliokunta on korostanut, että uskottaessa hallintotehtäviä muulle kuin viranomaiselle tulee säännösperusteisesti taata oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen tässä toiminnassa (PeVL 5/2014 vp, PeVM 10/1998 vp). Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on katsottu, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (esim. PeVL 3/2009 vp, s. 4/II ja PeVL 20/2006 vp, s. 2).

Hallinnon yleislakeilla tarkoitetaan sellaisia julkisen hallinnon toimintaa yleisesti säänteleviä lakeja, joita sovelletaan hallintoasian käsittelyyn ja muuhun viranomaistoimintaan aina, jollei erikseen ole toisin säädetty. Hallinnon yleislakeina pidetään julkisuuslain lisäksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia (808/2019), kielilakia (423/2003), saamen kielilakia (1086/2003), sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettua lakia (13/2003) sekä tietosuoja lakia (1050/2018), vaikka viimeiseksi mainittu onkin soveltamisalaltaan hallintoasioita ja viranomaistoimintaa laajempi. Vuoden 2020 alusta on tullut voimaan julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettu laki (906/2019, jäljempänä tiedonhallintalaki) sekä vuonna 2019 digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettu laki (306/2019), joita sovelletaan myös yleislakeina viranomaistoiminnassa.

Hallinnon yleislait konkretisoivat osaltaan perustuslain perusoikeussäännöksissä suojattuja hyvän hallinnon ja oikeusturvan takeita, julkisuusperiaatetta sekä kielellisiä oikeuksia. Hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös viranomaiskoneiston ulkopuolisiin niiden hoitaessa perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä. Tämän vuoksi perustuslakivaliokunta on katsonut, että lakiin ei ole perustuslain 124 §:n takia välttämätöntä yleensä sisällyttää viittausta hallinnon yleislakeihin (PeVL 42/2005 vp, s. 3/II). Perustuslakivaliokunta on kuitenkin katsonut, että tilanteessa, jossa hallinnon kaikkien yleislakien soveltaminen ehdotuksessa tarkoitettuun ei ole sanottujen lakien omien säännösten perusteella ollut aivan selvää, on hallintotehtävän siirtämistä tarkoittavassa laissa tullut olla viittaus mainittuihin yleislakeihin (PeVL 20/2006 vp).

Julkisuuslaki eroaa soveltamisalaltaan muista hallinnon yleislakeista. Julkisuuslain soveltaminen on rajattu julkista tehtävää hoitaviin yhteisöihin, laitoksiin, säätiöihin ja yksityisiin henkilöihin niiden käyttäessä julkista valtaa. Esimerkiksi hallintolakia sovelletaan sen 2 §:n 3 momentin mukaan myös yksityisiin toimijoihin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Silloin kun kysymys ei ole hallintopäätösten tekemisestä, hallintolain säännöksistä sovelletaan vain sen 2 luvun säännöksiä hyvän hallinnon perusteista. Tiedonhallintalain säännöksiä tietoturvallisuudesta, sähköisistä tiedonluovutustavoista sekä asianhallinnasta ja palvelujen

tiedonhallinnasta sovelletaan myös yksityisiin henkilöihin tai yhteisöihin taikka muihin kuin viranomaisena toimiviin julkisoikeudellisiin yhteisöihin siltä osin kuin ne hoitavat julkista hallintotehtävää. Osin tiedonhallintalain sääntely kytkeytyy myös suoraan julkisuuslain 4.2 §:n mukaiseen sääntelyyn ja siinä tarkoitettuun julkisen vallan käyttöön (tiedonhallintalain 3.4 §). Julkisuuslain muita hallinnon yleislakeja kapeampaa soveltamisalaa voinee osaltaan selittää, että julkisuuslaki on voimassa olevista hallinnon yleislakeista vanhin ja ainoa, joka on tullut voimaan jo ennen voimassa olevaa vuoden 2000 perustuslakia. Julkista hallintotehtävää koskeva perustuslain 124 §:n sääntely omaksuttiin uutena vuoden 2000 perustuslaissa. Julkisuuslaissa säädetty soveltamisala suhteessa julkisen hallintotehtävän hoitamiseen on myös jossakin määrin epälooginen, sen ulottuessa lain nojalla annettuihin toimeksiantotehtäviin, mutta jättäessä laissa säädetty tehtävät soveltamisalan ulkopuolelle.

Julkisten hallintotehtävien joukossa on eräitä poikkeuksellisia tilanteita, joissa perustuslakivaliokunta on pitänyt mahdollisena, ettei yksityisiin sovelleta hallinnon yleislakeja niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä (PeVL 17/2012 vp, PeVL 55/2010 vp). Nämä tilanteet ovat koskeneet lähinnä sääntelyä, joka mahdollisti eräiden avustavien tehtävien antamista ulkomailla toimivalle ja yleensä ulkomaalaiselle palveluntarjoajalle sekä pörssin ja arvopaperikeskuksen asemaa arvopaperimarkkinoiden keskuseliminä. Valiokunta myös korosti jälkimmäisessä tapauksessa sitä, että jos tällainen poikkeus katsotaan tarpeelliseksi tehdä, on tästä säädetävä erikseen (PeVL 17/2012 vp, s. 4–5).

Näissä sääntely-yhteyksissä, joissa sääntely-ympäristön erityislaatuisuus on puoltanut kokonaisuutena arvioiden sellaista johtopäätöstä, että sääntelyä on voitu perustuslain 124 §:n näkökulmasta arvioida jossain määrin vakiintuneesta poikkeavasti, on kuitenkin ollut välttämätöntä muilla tavoin varmistua siitä, ettei tehtävän siirtäminen yksityiselle vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Kyse on ollut myös toiminnasta, joka on ollut muulla lainsäädännöllä yksityiskohtaisesti säänneltyä (PeVL 17/2012 vp, PeVL 55/2010 vp). Merkitystä on ollut myös toiminnan kohdistumisella ammattimaisiin oikeushenkilöihin, jotka toimivat rajatulla erityisalalla (PeVL 17/2012 vp).

Useassa erityislaissa, jossa säädetään julkisen hallintotehtävän antamisesta yksityisen hoidettavaksi, on säädetty myös julkisuuslain soveltamisesta. Joissain tapauksissa julkisuuslain soveltaminen on ulotettu myös siihen toiminnan osaan, johon julkisuuslaki ei oman soveltamisalansa nojalla ulottuisi, eli laajemmaksi kuin vain julkisen vallan käyttöön liittyviin asiakirjoihin. Eryityssäännökset on usein muotoiltu niin, että yksityisen on laissa tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä hoitaessaan noudatettava, mitä julkisuuslaissa säädetään. Eryityssääntelystä siis johtuu, että merkittävässä osassa julkisia hallintotehtäviä julkisuuslakia sovelletaan jo kokonaisuudessaan näiden erityissäännösten perusteella. Kun otetaan lisäksi huomioon julkisuuslain toimeksiantotehtävää koskeva sääntely, näyttäytyy julkisuuslain soveltaminen julkisen hallintotehtävänä hoitamisen eri tilanteissa varsin epäyhtenäisenä kokonaisuutena.

Perustuslaissa säännellään nimenomaan julkisten hallintotehtävien kuulumista viranomaiskoneistolle tai niiden antamista sen ulkopuolelle. Perustuslain näkökulmasta on johdonmukaista arvioida myös perusoikeuksien, kuten julkisuusperiaatteen, toteutumista suhteessa näihin perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuihin tehtäviin. Muu ratkaisu antaa mahdollisuuden siihen, että perusoikeuksien, kuten perustuslain 12.2 §:ssä tarkoitetun julkisuusperiaatteen ja yksilöiden tiedonsaantioikeuksien toteutuminen jää tehtävän luonteen sijaan riippumaan sen organisointitavasta, jos esimerkiksi samat julkiset hallintotehtävät viranomaisen harjoittamana ovat julkisuuslain soveltamisalassa, mutta muun kuin viranomaisen suorittamana ne jäävät julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle.

Aiheellista on pohtia, onko olemassa oikeudellisesti perusteltuja hyväksyttäviä syitä, joiden voitaisiin katsoa jatkossakin puoltavan julkisen hallintotehtävän hoitamisen osalta eroja eri hallinnon yleislakien soveltamisalojen tai toisaalta eri julkista hallintotehtävää hoitavien eri toimijoiden välillä.

### 1.3 Salassapitoperusteiden soveltaminen julkista hallintotehtävää koskevaan toimintaan

Julkisuuslain 24 §:ssä säädetyillä salassapitoperusteilla turvataan sekä yleistä että yksityistä etua. Salassapidolla suojataan paitsi kolmansien intressejä myös viranomaisen tai julkista hallintotehtävää hoitavan omia intressejä. Jos julkisuuslain soveltamisalaa laajennetaan julkista hallintotehtävää hoitaviin, tulevat luonnollisesti kaikki julkisuuslaissa sovellettavat salassapitosäännökset sovellettaviksi myös tässä toiminnassa.

Kuten viranomaistoiminnassa myös julkisten hallintotehtävien osalta toiminnan luonne vaikuttaa siihen seikkaan, missä määrin tehtävän hoidossa syntyvät tai siinä käsiteltävät asiakirjat ovat julkisia tai salassa pidettäviä. Osalla toimijoista suuri osa asiakirjoista jää asiakirjojen sisällön vuoksi salassa pidettäviksi. Näin on esimerkiksi tilanteissa, joissa käsitellään asiakkaiden arkaluonteisia tietoja. Näin on myös viranomaistoiminnassa. Osassa julkisten hallintotehtävien hoitoa taas syntyy vain vähäisissä määrin asiakirjoja. Tällainen tilanne on usein tosiasiallisen hallintotoiminnan osalta. Asiakirjojen kokonaismäärällä ei kuitenkaan ole merkitystä arvioitaessa sitä, miten yksittäisen asiakirjan julkisuutta tulisi arvioida.

Osalla julkista hallintotehtävää hoitavien, kuten viranomaistenkin, tehtävien hoitoon voi liittyä myös liikesalaisuuksia tai muita liiketoimintaa koskevia seikkoja, joiden saattamisella yleisesti julkisuuteen voisi olla vahingollisia vaikutuksia. Viranomaistoiminnassa käsiteltävien julkisyhteisöjen omien liikesalaisuuksien suojaamisesta säädetään julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 17 kohdassa. Lainkohdan mukaan asiakirjat, jotka sisältävät tietoja valtion, hyvinvointialueen, kunnan tai muun julkisyhteisön tai 4 §:n 2 momentissa tarkoitetun yhteisön, laitoksen tai säätiön liikesalaisuudesta, samoin kuin sellaiset asiakirjat, jotka sisältävät tietoja muusta vastaavasta liiketoimintaa koskevasta seikasta, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi mainituille yhteisöille, laitoksille tai säätiöille taloudellista vahinkoa tai saattaisi toisen samanlaista tai muutoin kilpailevaa toimintaa harjoittavan julkisyhteisön tai yksityisen parempaan kilpailuasemaan tai heikentäisi julkisyhteisön tai 4 §:n 2 momentissa tarkoitetun yhteisön, laitoksen tai säätiön mahdollisuuksia edullisiin hankintoihin tai sijoitus-, rahoitus- ja velanhoitojärjestelyihin.

Lisäksi viranomaistoiminnassa käsiteltävien asiakirjojen liikesalaisuuksien suojaamisesta säädetään lain 24 §:n 1 momentin 20 kohdassa, jonka mukaan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja yksityisestä liikesalaisuudesta, samoin kuin sellaiset asiakirjat, jotka sisältävät tietoja muusta vastaavasta yksityisen elinkeinotoimintaa koskevasta seikasta, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi elinkeinonharjoittajalle taloudellista vahinkoa, ja kysymys ei ole kuluttajien terveyden tai ympäristön terveellisyyden suojaamiseksi tai toiminnasta haittaa kärsivien oikeuksien valvomiseksi merkityksellisistä tiedoista tai elinkeinonharjoittajan velvollisuuksia ja niiden hoitamista koskevista tiedoista.

Sekä viranomaisen omat, että muiden liikesalaisuuksia koskevat tiedot kuuluvat ehdottoman salassapidon piiriin. Liikesalaisuus on määritelty liikesalaisuuslain (595/2018) 2 §:ssä. Liikesalaisuuslaissa säädetään elinkeinotoimintaan liittyvien liikesalaisuuksien sekä teknisten ohjeiden suojasta. Laki perustuu liikesalaisuusdirektiiviin. Julkisuuslain perusteella salassapito on kuitenkin liikesalaisuuksia laajempaa. Salassa voidaan edellä viitatus 17 kohdan nojalla pitää myös muuta liiketoimintaa koskevia tietoja, kuten lainanottoon, velanhoitoon ja sijoitustoiminnan ehtoihin liittyviä tietoja. Näiden tietojen salassapito riippuu kuitenkin vahinkoedellytyslausekkeen edellytyksistä.

Asiakirjan salassapitovelvollisuus merkitsee poikkeusta julkisuusperiaatteesta. Salassapitosäännökset ovat perinteisesti olleet se keino, jolla yhteen sovitetaan paitsi eri perusoikeuksia, myös eräitä muita merkittäviä viranomaisella olevaan tietoon liittyvien tärkeiden intressien suhdetta julkisuusperusoikeuteen. Salassapitoperusteet on pääsäännön mukaan kirjoitettu soveltamisalaltaan yleisiksi siten, ettei niissä luetella niitä viranomaisia, joiden hallussa asiakirjat ovat salassa pidettäviä. Menettely on katsottu säätämisaikaan välttämättömäksi myös sen vuoksi, että tehtävien organisointitavat voivat hallinnossa vaihdella merkittävästi. Salassapitoa määritteleviä säännöksiä laadittaessa keskeisenä perusteena on ollut myös

toteuttaa neutraliteettiperiaatetta siten, että viranomainen ei sellaisissa rooleissaan, joissa se on rinnastettavissa yksityiseen toiminnanharjoittajaan, joutuisi tätä huonompaan asemaan. Tällaisia tilanteita ovat esimerkiksi viranomaisen toimiminen sopimusosapuolena, neuvotteluosapuolena sekä oikeudenkäynnin osapuolena (HE 30/1998 vp, s. 34-35). Myös asiakirjojen julkisuuden alkamisajankohtaa koskevissa säännöksissä on eräitä näitä intressejä turvaavia säännöksiä.

Salassapitosäännöksiä on voitu sisällyttää myös erityislainsäädäntöön, joiden säännöksiä sovelletaan yleislain sijasta. Esimerkiksi vakuutusyhtiöt soveltavat vakuutusyhtiölakia (521/2008), jonka 30 luvussa säädetään salassapitovelvollisuudesta sekä oikeudesta tietojen luovuttamiseen. Näin ollen julkista hallintotehtävää hoitavat yksityisoikeudelliset vakuutusyhtiöt voivat jatkossakin suojata toiminnassaan vakuutussalaisuuden nojalla osan asiakirjoistaan. Vakuutussalaisuus kattaa lain 30 luvun 1 §:n 1 momentin mukaisesti vakuutusyhtiön, sen asiakkaan tai jonkun muun taloudellista asemaa tai terveydentilaa tai muita henkilökohtaisia oloja koskevat seikat taikka liikesalaisuudet. Salassapitosäännöksiä on laajemmin arvioitu muistion III osan 4.2.1 jaksossa.

On todettavissa, että voimassa olevat salassapitoperusteet lähtökohtaisesti riittäisivät erilaisten julkisten hallintotehtävien hoitamiseen liittyvien erilaisten intressien suojaamiseen. Salassapitoperusteita tulee kuitenkin täydentää, jos näiden osalta tuodaan esiin perusteltuja puutteita. Arvioinnissa on huomioitava, että soveltamisalan mahdollinen laajentuminen rajautuisi vain siihen yksityisoikeudellisen yhteisön toimintaan, joka katsotaan julkisen hallintotehtävän hoitamiseksi. Myös tarvittavista erityisistä salassapitoperusteista tai -velvollisuudesta voidaan säätää tai on voitu säätää jo erikseen julkisen hallintotehtävän antamista koskevan lainsäädännön yhteydessä. Toisaalta lähtökohtaisesti tarpeisiin sijoittaa salassapitoa koskevia säännöksiä erityislainsäädäntöön tulisi suhtautua pidättyväisesti julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä annetun eduskunnan lausuman mukaisesti (EV 303/1998).

## 2 Keskeiset huomiot lausuntopalautteesta, työpajasta ja alaryhmän kuulemisista

Alaryhmä on työnsä aikana kuullut julkista hallintotehtävää hoitavien yksityisten tahojen näkökulmia sekä alaryhmän kuulemisissa, vuoden 2019 lausuntokierroksen aikana, että lokakuussa 2022 järjestetyssä työpajassa liittyen soveltamisalatarkasteluun. Tämän osion yhteydessä on nostettu esiin myös erityisiä näkökulmia julkisuuslain soveltamisesta julkista hallintotehtävää hoitaviin muun muassa työeläke- ja vakuutusjärjestelmän osalta.

Lausunnoissa on noussut esiin näkökulma siitä, että mahdollisen julkisuuslain soveltamisen laajentamista koskevan jatkovalmistelun lähtökohtana tulisi olla toiminnan luonne organisaatiotavasta riippumatta. Osa lausunnonantajista onkin katsonut, että julkisuuslain soveltaminen tulisi ulottaa yleisesti julkisen hallintotehtävän hoitamiseen eikä vain tehtäviin, joissa kyse on samalla julkisen vallan käytöstä. Huomiota on kiinnitetty myös siihen, että soveltamisalan laajentaminen kattamaan kaikki perustuslain 124 §:ssä tarkoitetut tehtävät yhdenmukaistaisi hallinnon yleislakien soveltamisaloja. Yleisesti ottaen lausuntojen ja esimerkiksi alaryhmän kuulemisten perusteella usea taho suhtautuu joustavasti soveltamisalan laajentamiseen julkista hallintotehtävää hoitaviin tahoihin.

Soveltamisalan laajentamista käsitelleessä työpajassa nousi esiin, että julkisen hallintotehtävän määrittämiseen liittyy tulkinnanvaraisuutta esimerkiksi tilanteessa, jossa laissa ei ole riittävän selkeästi ja tarkkarajaisesti määritelty julkisen hallintotehtävän sisältöä. Julkisen hallintotehtävän määritelmä myös yleisesti koettiin epäselväksi ja siihen toivottiin selvennystä. Ongelmalliseksi katsottiin muun muassa, mitä tietoja tulisi luovuttaa sellaisen julkisen hallintotehtävän hoitamisessa, jossa ei muodostu päätösasiakirjoja. Työpajassa esitettiin myös näkemys, että sosiaali- ja terveystalouden osalta erityissääntely on nykyisellään hyvin kattavaa.

Soveltamisalan laajentamisen nähtiin yleisesti aiheuttavan hallinnollista taakkaa ja mahdollisesti tarvetta uudelleenlaiselle tai eriytettylle asiakirjahallinnolle. Jotkut näkivät myös, että mahdolliset uudet kustannukset voidaan pyrkiä kompensoimaan asiakkaiden hintoja nostamalla. Työpajassa esitettiin myös näkemys siitä, että jos laajennus koskisi myös julkisen hallintotehtävän ulkopuolella olevaa markkinatoimintaa voisi tällöin hallinnollinen taakka olla ongelmallisessa suhteessa kilpailuneutraliteettiin.

Työpajassa nousi useiden tahojen osalta näkemys siitä, että soveltamisalan laajentaminen ei lisäisi julkisuuden piiriin tulevia tietoja, koska salassapitoperusteet rajaisivat julkisen tiedon määrää. Työpajassa arvioitiin myös, että tietopyynnöt voisivat lisääntyä ja ne voisivat edellyttää pysyvää resurssitarvetta. Tietopyyntöjen määrä ei yksinään kuvaa työmäärää, joka voi liittyä laajoihin tietopyyntöihin. Osaltaan myös ohjaus- ja neuvontatarpeen voitaisiin nähdä kasvavan.

Työpajassa nostettiin esiin, että myös jatkossa tulee huolehtia yhtiöiden henkilökunnan tai asiakkaiden tietojen salassapidosta. Salassapitosäännösten ajantasaisuuden arviointi nähtiin myös tarpeelliseksi. Työpajassa nousi näkemys myös siitä, että viranomaisena liikesalaisuuden tulkinta on osoittautunut hankalaksi. Lisäksi turvallisuusnäkökulmat, sijoitustoiminta ja esimerkiksi viennin ja innovaatioiden näkökulmat tulisi huomioida salassapitoperusteiden arvioinnissa.

## 2.1 Julkisen hallintotehtävän hoitamiseen ja julkisuuslain soveltamiseen liittyviä erityispiirteitä ja mahdollista jatkoarviointia edellyttäviä näkökulmia

### *Työeläkejärjestelmään liittyviä erityispiirteitä*

Alaryhmän kuulemisissa on tuotu esiin, että merkittävä osa julkisen vallan käyttöön liittyvistä asiakirjoista on pidettävä julkisuuslain mukaisesti salassa, koska ne sisältävät esimerkiksi tietoja terveydentilasta tai liikesalaisuuksia. Kun kysymys ei ole julkisen vallan käytöstä, sovelletaan esimerkiksi eläkelaitoksissa ja Eläketurvakeskuksessa työntekijän eläkelain toimeenpanoon liittyvissä asioissa julkisuuslain asiakirjasalaisuutta, vaitiolovelvollisuutta, hyväksikäyttökieltoa ja salassa pidettäviä asiakirjoja koskevia säännöksiä sekä rangaistussäännöksiä. Lisäksi työntekijän eläkelain (395/2006) ja yrittäjien eläkelain (1272/2006) toimeenpanoon perustuvat asiakirjat ja tiedot, jotka koskevat työnantajan taloudellista asemaa, ovat salassa pidettäviä edellä mainitun lain nojalla. Kun kysymys on muusta kuin työntekijän eläkelain soveltamisalaan kuuluvasta asiasta, sovelletaan lisäksi vakuutusyhtiölain 30 luvun 1 §:ssä ja eläkesäätiöistä ja eläkekassoista annetun lain (946/2021) 17 luvun 4 §:ssä säädettyä vakuutussalaisuutta. Jos julkista hallintotehtävää koskeva asiakirja ei sisällä salassa pidettävää tietoa, on eläkelaitoksella tai Eläketurvakeskuksella oikeus päättää asiakirjan julkaisemisesta.

Työeläkeyhtiön (4 kpl) toiminta perustuu valtioneuvoston myöntämään toimilupaan, joka on voimassa Suomessa. Työeläkeyhtiöihin sovelletaan työeläkevakuutusyhtiöistä annettua lakia (354/1997) sekä vakuutusyhtiölakia. Yhtiöt kilpailevat keskenään ja niihin sovelletaan lähtökohtaisesti myös kilpailulainsäädäntöä. Eläkesäätiöt ja eläkekassat puolestaan harjoittavat usein lakisääteisen vakuuttamisen lisäksi vapaaehtoista lisäeläke-toimintaa. Alaryhmän kuulemisissa on tuotu esiin, että julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen eläkelaitosten sijoitustoimintaan on tunnustettu ongelmalliseksi. Myös erilaisten salassapitosäännösten päällekkäisyydet tulisi arvioida. Sellaiset toimet, joita koskevat asiakirjat eivät tule julkisuuslain mukaisesti julkisiksi, ovat kuulemisissa esitettyjen näkemysten mukaan kattavan sääntelyn ja valvonnan piirissä (Finanssivalvonta, muutoksenhakuelimet, laillisuusvalvojat). Viranomaisten valvonnan myötä viranomaisten haltuun ja näin ollen julkisuuslain soveltamisalaan tulevat asiakirjat voivat kuitenkin olla salassa pidettäviä julkisuuslain tai erityislainsäädännön salassapitosäännösten nojalla.

Kuulemisissa on tuotu esiin myös se, että sijoitustoiminnan harjoittamiseen liittyvä tieto tulee pitää salassa niin eläkevarojen sijoittajan kuin sen vastapuolien näkökulmasta, jotta toiminta sijoitusmarkkinoilla olisi ylipäätään mahdollista. Sijoitustoiminnan vastapuolet (kuten ulkomaiset pankit tai sijoitusrahaston hoitajat) eivät välttämättä halua, että heidän liiketoimintansa tulisi miltään osin julkiseksi. Myös sijoitustoiminnassa

on noudatettava laissa säädettyjä salassapitovelvoitteita (esim. MAR-asetus). Sijoitusten ehdot ovat liikesalaisuuksina salassa pidettäviä.

Eläketurvakeskuksen ja Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen osalta voimassa olevan lain mukaisesti julkisuuslakia sovelletaan 4 §:n 1 momentin sisältämän poikkeuksen perusteella niihin vain siltä osin, kuin ne käyttävät julkista valtaa. Säännöstä on alun perin perusteltu sillä, että asiakirjojen julkisuus määräytyisi tällä tavalla samoin perustein työeläkelaitoksissa ja Eläketurvakeskuksessa (HE 30/1998 vp, s. 51). Kyseinen ratkaisu ja sitä koskevat mahdolliset muutokset työryhmän työssä tulevat vaikuttamaan myös osin tässä muistiossa esitettyjen ratkaisuvaihtoehtojen laajuuteen edellä mainittujen tahojen osalta.

#### *Vakuutusalaan liittyviä erityispiirteitä*

Vakuutusalan osalta alaryhmän kuulemisissa on nostettu esiin EU-oikeudellisia näkökulmia. EU:n perustamissopimuksissa on turvattu yritysten vapaa sijoittautumisoikeus EU:n alueella ja palvelujen vapaa tarjonta. EU:n tavoitteena on sijoittautumisvapauden, palvelujen vapaan tarjonnan ja vakuutustoiminnan sääntelyn harmonisoinnin kautta luoda yhtenäiset vakuutusmarkkinat. Vahinko-, henki- ja jälleenvakuutusyhtiöiden toimintaa koskeva sääntely perustuu keskeisiltä osin Solvenssi II –direktiiviin (2009/138/EY), joka on Suomessa pantu täytäntöön pääasiassa vakuutusyhtiölain säännöksiin. Vakuutusyhtiöitä koskee EU:ssa yhden toimiluvan periaate, jonka mukaan yhdessä jäsenmaassa myönnetty toimilupa oikeuttaa yhtiön toimimaan toisessa jäsenmaassa sijoittautumisoikeuden (sivukonttori) nojalla tai tarjoamaan palveluita vapaasti kotijäsenvaltiosta käsin ilman fyysistä sijoittautumista. Toimiluvan myöntää yhtiön kotijäsenvaltio, ja sen valvontaviranomainen myös vastaa yhtiön koko EU-alueella tapahtuvan toiminnan ns. taloudellisesta valvonnasta. Yleisen edun suojaamiseksi jäsenvaltion on mahdollista antaa tai pitää voimassa yleistä etua koskevia säännöksiä siltä osin kuin ne eivät perusteettomasti rajoita sijoittautumisvapautta tai palvelujen tarjoamisen vapautta. Ulkomaisen yhtiön on noudatettava kohdemaan ns. yleisen edun käsitteen piiriin kuuluvaa kuluttaja-, markkinointi- ja muuta vastaavaa pakottavaa lainsäädäntöä (ml. lakisääteisten vakuutusten kansallinen erityissääntely) vastaanottavassa jäsenvaltiossa. Lakisääteisen vahinkovakuutuksen harjoittamisen aloittamisesta päätetään kussakin vakuutusyhtiössä. Vakuutusten tarjoamisesta annetun lain (234/2018) 77 §:n mukaisesti Finanssivalvonnan on julkistettava ja päivitettävä tieto Suomessa vakuutusten tarjoamisesta noudatettavista yleistä etua koskevista kansallisista säännöksistä verkkosivustollaan sekä pyynnöstä annettava näistä tietoja. Yleisen edun mukaiseksi ehdoksi katsotaan tällä hetkellä julkisuuslain soveltaminen lakisääteisten vakuutusten osalta. Lakia tulee noudattaa ottaen huomioon myös sen muutokset.<sup>1</sup>

Liikennevakuutusta EU:ssa sääntelee ns. liikennevakuutusdirektiivi (2009/103/EY, muutettu direktiivillä (EU) 2021/2118), joka sisältää yksityiskohtaista sääntelyä vahinkoa kärsineiden etujen varmistamiseksi, joiden säännösten tarkoitus on omalta osaltaan turvata edellä kuvattua yleistä etua. Potilasvakuutuksesta on vain kansallista sääntelyä (potilasvakuutuslaki 948/2019), joka kuuluu edellä mainitun yleisen edun käsitteen piiriin ja myös ulkomaisen vakuutusyhtiön on siten sitä noudatettava. Potilasvakuutuksen erityispiirteenä on se, että Potilasvakuutuskeskus hoitaa korvaustoiminnan vakuutusyhtiöiden puolesta. Pakollisen työtaturma- ja ammattitautivakuutuksen osalta Solvenssi II –direktiivissä on säädetty, että jäsenvaltiot voivat vaatia, että vakuutusyhtiö, joka tarjoaa niiden alueella pakollista työtaturmavakuutusta, noudattaa niiden kansallisessa lainsäädännössä säädettyjä tätä vakuutusta koskevia erityismääräyksiä.

Alaryhmän kuulemisissa on tuotu esiin, että lakisääteinen vakuutustoiminta on integroitu osaksi yhtiön liiketoiminnan kokonaisuutta. Tämä koskee esimerkiksi tietojärjestelmien yleisiä kehityshankkeita. Se, kuinka suuren osan lakisääteiset vahinkovakuutukset muodostavat koko yhtiön liiketoiminnasta, vaihtelee paljon. Vakuutusyhtiöt ovat yksityisessä ja osin ulkomaisessa omistuksessa ja määräämisvallassa. Osa yhtiöstä on

<sup>1</sup> [https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/saantely/maarayskokoelma/vakuutus/eta\\_vakuutusyhtiot/yleisen-edun-ehdot-eta-vakuutusyhtiot\\_su\\_2021.pdf](https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/saantely/maarayskokoelma/vakuutus/eta_vakuutusyhtiot/yleisen-edun-ehdot-eta-vakuutusyhtiot_su_2021.pdf)

pörssiyrityksiä. Kohdemaassa tapahtuu tyypillisesti ainakin korvauspäätösten antaminen, joka onkin Suomessa katsottu julkisen vallankäytön tai julkisen hallintotehtävän käsitteen piiriin kuuluvaksi toiminnaksi. Yhtiöt kilpailevat vakuutusmarkkinoilla ja niihin sovelletaan kilpailulainsäädäntöä. Keskenään kilpailevilla vakuutusyhtiöllä on luonnollisesti paljon liikesalaisuuksia. Vakuutuslainsäädännössä on myös säädetty vakuutussalaisuudesta. Vakuutusyhtiöiden harjoittama sijoitustoiminta on globaalia. Suomen vakuutusmarkkinat ovat pienet, keskittyneet ja pääosin kotimaiset.

Kuulemisissa on tuotu esiin, että tiedossa ei ole, että voimassa olevan lainsäädännön sisällössä tai sen soveltamisessa olisi ilmennyt sellaisia ongelmia tai puutteita, jotka puoltaisivat julkisuuslain soveltamisalan laajentamista. Sekä EU-oikeudelliset että sääntelyn tehokkaaseen toimeenpanoon liittyvät ongelmat tulisivat mukaan vasta silloin, jos sääntely ulotetaan EU:n oikeuden piiriin kuuluvaan ”yhtiöoikeudelliseen” sääntelyyn. Koska vahinkovakuutusyhtiöt ovat samanaikaisesti sekä yksityistä vakuutustoimintaa että julkishallintoa koskevilta osin hyvin yksityiskohtaisenkin sääntelyn kohteena, julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen sisältäisi riskin kaksinkertaisesta sääntelystä ja erityisesti riskin siitä, että normit ovat tavoitteiltaan ja sisällöltään ristiriidassa keskenään. Kuulemisissa tuotiin esiin myös, että Suomessa ei ole tehty perusteellista oikeudellista arviota siitä, miten pitkälle julkisen vallan käytön ja julkisen hallintotehtävän hoidon käsitteiden kautta on mahdollista säädellä EU:n yhteismarkkinasääntelyn piiriin kuuluvaa yksityistä vahinkovakuutustoimintaa. Tulisi myös muun muassa arvioida ja selvittää, onko mahdollinen uusi sääntely sopusoinnussa EU:n ja muun kansallisen yritystoimintaa koskevan sääntelyn kanssa sekä onko muissa EU-maissa (erityisesti muissa Pohjoismaissa) julkisuuslainsäädäntöä ulotettu koskemaan vakuutusyhtiötä. Työpajassa nousi tämän osalta esiin näkemys, jonka mukaisesti missään muussa EU-maassa ei ole päädytty ulottamaan viranomaissääntelyä koskemaan yksityisiä vakuutusyhtiöitä.

Alaryhmän työpajassa useita näkemyksiä esitettiin myös siitä, että vakuutusyhtiöiden osalta julkisuuslain soveltamista ei tulisi laajentaa julkisen vallan käyttämistä laajemmalle. Lisäksi työpajassa tuotiin esiin myös vakuutusalaan liittyvää kilpailuoikeudellista ulottuvuutta ja näkemys siitä, että vahinkovakuutusyhtiöiden toimintaa ei rahoiteta julkisin varoin.

### III. Julkisomisteiset tai julkisyhteisön määräämisvallassa olevat yhtiöt, säätiöt ja yhdistykset

#### 1 Tarve arvioida julkisuuslain soveltamisalan laajentamista

Valtio harjoittaa liiketoimintaa sekä osakeyhtiöiden että liikelaitoksien muodossa. Liikelaitosmuodossa toimintaa ei tosin ole tarkoitettu lähtökohtaisesti harjoitettavaksi markkinoilla ja valtion liikelaitoksista annetun lain (1062/2010) 3 §:n mukaan liikelaitos voi toimia vain vähäisessä määrin kilpailutilanteessa markkinoilla. Kunnissa yritystoiminta keskittyy pääasiassa osakeyhtiömuotoiseen toimintaan, mutta toimintaa voidaan harjoittaa esimerkiksi säätiöiden ja rahastojen, aatteellisten yhdistysten, osuuskuntien tai verotusyhtymien kautta.

Julkisuuslain soveltamisalaan ei voimassa olevan lain mukaan kuulu valtion tai kunnan omistuksessa olevat yhtiöt. Edellä mainittuihin toimijoihin voidaan kuitenkin osin soveltaa julkisuuslakia sen 4 §:n 2 momentin perusteella, jonka mukaan laki koskee myös lain tai asetuksen taikka lain tai asetuksen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen perusteella julkista tehtävää hoitavia yhteisöjä, laitoksia, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä niiden käyttäessä julkista valtaa.

Julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle rajautuvat tällä hetkellä julkisessa omistuksessa olevat julkista hallintotehtävää hoitavat yhtiöt siltä osin kuin ne eivät käytä julkista valtaa. Osa julkisyhteisöjen määräämisvallassa olevista yhtiöistä kuitenkin soveltaa julkisuuslakia joko kokonaan tai osittain jo nykyisin erityislainsäädännössä säädetyn perusteella. Sääntely on kuitenkin hajanaista. Kaikki julkisyhteisön omistuksessa olevat yhtiöt eivät kuitenkaan hoida julkista hallintotehtävää eikä niitä koskevaa

erityislainsäädäntöä ole välttämättä muutoinkaan olemassa.<sup>2</sup> Perustuslain 124 §:n mukaisesti julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jolloin näiden yhtiöiden osalta erityissääntelyä on jo olemassa joko toimialakohtaisesti tai yhtiöstä on säädetty erityislailla erikseen. Perustuslakivaliokunta on käytännössään arvioinut, että esimerkiksi Finnvera Oyj, Erillisverkot Oy ja Business Finland Oy hoitavat niille lailla säädettyjä julkisia hallintotehtäviä (PeVL 2/2001 vp, PeVL 8/2014 vp, PeVL 50/2017 vp).

Julkisuuslain 5 §:n 2 momentin mukaisesti viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan myös viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa. Näin ollen yhtiöiden asiakirjat voivat tulla julkisuuslain soveltamisen piiriin esimerkiksi omistajaohjauksen tai viranomaisvalvonnan kautta. Lisäksi julkisomisteisten yhtiöiden asiakirjat voivat toimeksiantotilanteissa tulla julkisuuslain soveltamisalaan. Toimeksiantosääntely on merkityksellinen esimerkiksi hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvien SOTE-palvelujen järjestämisessä, josta säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetussa laissa (612/2021). Julkisuuslakia sovelletaan yksityiseen palvelujentuottajaan julkisuuslaissa säädettyjen toimeksiantoa koskevien säännösten perusteella. Asiakirjan julkisuuteen ei vaikuta, käyttääkö viranomaisen tehtäviä hoitaessaan ostopalveluja vai hoitavatko tehtäviä viranomaisen palveluksessa olevat henkilöt. Yksityisen palveluntuottajan toimeksiannon mukaisessa toiminnassa tuottamat asiakirjat ovat siis hyvinvointialueen asiakirjoja, ja ne kuuluvat sillä perusteella julkisuuslain soveltamisalaan (HE 241/2020 vp, s. 717). Laissa on lisäksi säädetty siitä, että julkisuuslain mukaista toimeksiantosääntelyä sovelletaan myös alihankkijan asiakirjoihin (19.2 §).

Perustuslain 12.2 §:n mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jolle niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Julkisuusperiaatteen keskeinen tehtävä ja periaatteesta seuraava tiedonsaantioikeus ovat merkityksellisiä osallistumisoikeuksien ja hallinnon valvonnan mahdollistajana sekä luottamuksen ja toiminnan luotettavuuden lisääjänä. Julkishallinnolta vaaditaan sellaista toimintaa, joka on omiaan synnyttämään luottamusta. Tämä ilmenee muun muassa vaatimuksina siitä, että hallinto toimii asianmukaisesti ja ilman epäasiallisia vaikuttimia ja että tehtäviä hoitavat ovat luotettavia ja toimivat puolueettomasti. Yleisillä tiedonsaantioikeuksilla on luottamuksen ja asianmukaisuuden turvaamisen kannalta merkittävä rooli.

Eri tekijät ovat vaikuttaneet hallinnon rakenteiden muuttumiseen ja muuttamiseen, kuten julkishallinnon aikaisemmin hoitamien tehtävien antamiseen yksityisoikeudellisille yksiköille. EU:n kilpailuoikeudellisella sääntelyllä on käytännössä ollut merkittävä vaikutus toimintojen yhtiöittämiseen. Valtion liikelaitoksien toiminta katsottiin kilpailuoikeudellisten syiden vuoksi tarpeelliseksi siirtää suhteellisen nopeassa tahdissa perustetuille valtion osakeyhtiöille. Sama kehitys on ollut kuntasektorilla. Yhtiöittämisellä kavennettiin julkisuusperiaatteen toteutumista: sekä kunnalliset liikelaitokset että valtion liikelaitokset kuuluvat julkisuuslain soveltamisalan piiriin, yhtiöt vain rajoitetusti (ks. myös HE 32/2013 vp, s. 28).

Yhtiöitettäessä aiemmin viranomaisten tuottamia palveluita tai tehtäviä, toiminnan läpinäkyvyys ja siten mahdollisuus käydä toiminnasta julkista keskustelua heikkenevät yleisen tiedonsaantioikeuden kaventuessa. Tiedonsaantioikeudet toimivat osaltaan ennalta ehkäisevänä keinona esim. korruption ja muiden epäasiallisten menettelytapojen ehkäisyssä<sup>3</sup>. Korruption torjunnan näkökulmasta ongelmallisena on pidetty sitä, että julkisuuslakia ei sovelleta valtion tai kuntien omistamiin tai määräysvallassa oleviin yhtiöihin. Julkishallinnon yhtiömuotoisessa toiminnassa tapahtuvaa julkisten varojen käytön avoimuutta, valvontaa ja

---

<sup>2</sup> Esimerkiksi Suomen Malmijalostus Oy:stä ei ole erityistehtävayhtiönä lainkaan erityistä lainsäädäntöä.

<sup>3</sup> Osana korruption vastaisen yhteistyöverkoston laatimaa strategiaa on nostettu myös läpinäkyvyyden edistäminen julkisomisteisten yhtiöiden toiminnassa. Oikeusministeriön julkaisu; 2017:14.

sääntelyä ei olekaan koettu nykyisellään kaikilta osin riittäväksi.<sup>4</sup> Julkisuusperiaatteen tarkoituksena onkin yleisesti muun muassa edistää yleistä tiedonsaantia ja mahdollistaa julkinen keskustelu.

Yhtiöittämisessä ja julkisyhteisöjen määräämisvallassa olevien yhtiöiden toiminnassa olennaista on, miten ja millä eri keinoin pidetään huolta siitä, että tehtävien hoidon organisointitapaa koskevat ratkaisut eivät heikennä yleistä luottamusta julkishallinnon toimintaan. Muu ratkaisu antaa mahdollisuuden siihen, että perusoikeuksien, kuten perustuslain 12.2 §:ssä tarkoitetun julkisuusperiaatteen ja yksilöiden tiedonsaantioikeuksien toteutuminen jää toiminnan luonteen sijaan riippumaan sen organisointitavasta, jos esimerkiksi sama toiminta viranomaisen harjoittamana olisi julkisuuslain soveltamisalassa. Julkisuusperiaatteen toteutuminen toiminnan organisointitavasta riippumatta on nostettu esiin myös lausuntopalautteessa. Olennaista soveltamisalatarkastelussa onkin tunnistaa, minkälainen julkisomisteisen yhtiön toiminta voitaisiin katsoa perustelluksi kuuluvan julkisuusperiaatteen alaiseksi ja mitkä toiminnot tulisi rajata julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle.

Soveltamisalan laajentamiseen liittyvissä ehdotuksissa tuleekin huomioida erityisesti se, että julkisuuslain soveltamisala tulisi ulottaa kohdennetusti sellaisiin toimintoihin, jotka vastaavat läheisesti viranomaistoimintoja tai niillä on muutoin yleisen edun mukainen tarkoitus ja jotka siten perustellusti kuuluisivat perustuslain mukaisen tiedonsaantioikeuden piiriin. Julkisuuslain soveltaminen organisaatioon ei myöskään tarkoita, että organisaation asiakirjat tulisivat rajattomasti suoraan julkisiksi, vaan julkisuuslaissa on säädetty salassapitoperustein välttämättömistä julkisuuden rajoituksista, jotka niin ikään tulisivat sovellettaviksi.

## 2 Julkisomisteiset yhteisöt ja niiden toiminta

Julkisomisteisiin yhtiöihin voidaan katsoa kuuluvan valtionyhtiöt, kuntayhtiöt<sup>5</sup>, kuntayhtymien yhtiöt ja hyvinvointialueiden yhtiöt. Yhtiöt ovat toiminnaltaan ja tehtäviltään hyvin erilaisia. Yhtiöiden toimintaa määrittävät muun muassa yhtiöoikeudelliset säännökset, kuten osakeyhtiölaki (624/2006), kirjanpitolaki (1336/1997), tilintarkastuslaki (1141/2015) tai yhtiötä koskeva mahdollinen erityislainsäädäntö. Tarvetta säätää julkisessa omistuksessa olevien yhtiöiden osalta erillistä yleis- tai puitelakia on selvitetty, eikä tarvetta sille ole noussut esiin<sup>6</sup>.

Valtionyhtiöitä on tällä hetkellä yhteensä 70, jotka jaotellaan kolmeen kategoriaan sen perusteella, minkälainen omistajaintressi valtiolla on yhtiössä. Finanssi-intressiin kuuluvissa yhtiöissä valtiolla on omistajana ainoastaan tai lähes yksinomaan vahva sijoittajaintressi, kuten Suomen Rahapajassa tai Finnairissa. Strategisen intressin yhtiöihin liittyy sijoitusintressin lisäksi myös strategisia intressejä, joiden vuoksi valtion on syytä pysyä toistaiseksi vahvana omistajana tai turvata muulla tavoin kyseiset strategiset intressit. Tällaisia yhtiöitä ovat esimerkiksi Finavia ja Posti Group. Eryistehäväyhtiöissä valtiolla on omistajana sääntelyyn tai viranomaistehtäviin liittyvä erityisintressi, kuten Business Finlandissa tai Yleisradiossa. Eryistehäväyhtiöillä on yhteiskunnallisia tavoitteita, mutta niiden on toimittava taloudellisesti kestävällä pohjalla.

Kuntaomisteisiä osakkuus- tai tytäryhteisöjä, joissa julkishallinnolla on merkittävä omistusosuus, on noin 2700. Kuntaomisteisten yhteisöjen osalta suurin osa harjoittaa kiinteistöalan toimintaa. Muita yleisiä toimialoja on myös muiden kiinteistöjen vuokraus- ja hallintatoiminta, asuntojen ja asuinkiinteistöjen hallintatoiminta sekä sähkö-, kaasu- ja lämpöhuolto ja jäähdytysliiketoiminta. Sosiaali- ja terveyspalvelujen alalle kuuluvia yhteisöjä on vain noin 60.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvitys; Harmaa talous ja hankinnat 2019, s. 26, 28.

<sup>5</sup> Tässä muistiossa kuntayhtiöllä tarkoitetaan kunnan tai useamman kunnan omistamaa yhtiötä.

<sup>6</sup> Selvitys julkisomisteisten yhtiöiden toimintaedellytyksistä; Valtioneuvoston julkaisu 2022:54, s. 60.

<sup>7</sup> Idem, s. 47.

Yhtiöt voivat olla myös julkisyhteisöjen sidosyksikköjä, eli niin sanottuja in house –yhtiöitä. Hankintalainsäädännössä sidosyksiköllä tarkoitetaan hankintayksiköstä (esim. kunta tai valtio) muodollisesti erillistä ja päätöksenteon kannalta itsenäistä yksikköä, joka harjoittaa ainoastaan vähäisessä määrin liiketoimintaansa muiden kuin niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on. Sen keskeisenä tehtävänä on vain siihen määräysvaltaa käyttävien hankintayksiköiden palveleminen (HE 18/2016 vp, s. 100-101). Julkisista hankinnoista annetussa laissa (1397/2016, jäljempänä hankintalaki) on erikseen määritelty, kuinka paljon yksikkö voi harjoittaa toimintaansa muiden tahojen kanssa, joten sidosyksiköllä voi olla myös marginaalista ulosmyyntiä ainakin hankintalainsäädännön näkökulmasta. Käytännössä in house -toimijoita ovat esimerkiksi valtion liikelaitokset. Hyvänä esimerkkinä in house-yhtiöstä toimii myös HAUS Kehittämiskeskus Oy. Kunnilla in house –toimijoita on luonnollisesti enemmän.

## 2.1 Valtionyhtiöt

Asettamispäätöksen mukaisesti lain soveltamisalan laajentamistarpeita ja laajentamisen vaikutuksia olisi tarkasteltava kokonaan julkisyhteisön tai julkisyhteisöjen suorassa tai välillisessä omistuksessa oleviin yhteisöihin sekä näihin asemansa ja rahoituksensa puolesta rinnastuviin yhteisöihin, säätiöihin ja yhdistyksiin.

Valtion omistajaohjauksesta säädetään lailla valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta (1368/2007). Lain soveltamisala rajautuu yhtiöomistusta koskevaan päätöksentekoon ja valtion omistajaohjaukseen. Lain mukaisesti määräysvallan hankkimiseen tai määräysvallasta luopumista koskeviin päätöksiin tarvitaan eduskunnan suostumus (3 §). Valtioneuvostolla on puolestaan toimivalta muun muassa osakepääomasijoitusten, osakkeiden luovuttamisen tai omistajapolitiikkaa ja omistajaohjausta koskevien yleisten periaatteiden ja toimintaohjeiden osalta (4 §). Laissa ei säädetä erikseen avoimuusvelvoitteista.

Valtion omistajaohjauksessa noudatetaan OECD:n hyvää hallintotapaa koskevia ohjeita.<sup>8</sup> OECD:n hyvää hallintotapaa koskevat yleiset ohjeet sisältävät suosituksia muun muassa tehokkaan hallintokehityksen edellytysten varmistamiseen, tiedon avoimuuteen ja läpinäkyvyyteen sekä hallitusvastuuseen liittyen. OECD suosittaa lisäksi valtionyhtiöitä koskevissa ohjeissaan esimerkiksi, minkälaisia tietoja valtionyhtiöiden tulisi vähintään asettaa saataville. Tällaisia tietoja ovat esimerkiksi yhtiön tavoitteet, yhtiön liiketoiminnan ja rahoituksen tulokset, ei-taloudelliset tiedot, hallitusten jäsenten, toimitusjohtajan ja johtoryhmän jäsenten palkitseminen, tiedot hallituksen jäsenistä ja heidän kelpoisuuksistaan, valintaprosessista, johdon jäsenten rooleista muiden yhtiöiden johtotehtävissä, lähipiiriliiketoimista sekä ennakoitavissa olevista riskitekijöistä ja niiden hallinnasta. OECD suosittaa, että tiedot laaditaan ja julkaistaan korkeiden laatustandardien mukaan. Lisäksi ohjeissa kiinnitetään huomiota tilintarkastukseen sekä tiedonjakelukanavien toimivuuteen.<sup>9</sup> Kyseisiä ohjeita koskevassa täytäntöönpanoraportissa on katsottu, että tietojen julkistaminen sekä korkeat vastuustandardit voisivat edistää valtionyhtiöiden toimintaa ja tehokkuutta. Sekä taloudellisten tietojen että ei-taloudellisten tietojen julkaiseminen on nähty välttämättömäksi valtion tehokkaalle omistajaohjaukselle. Näin parlamentit voisivat arvioida omistajaohjauksen tehokkuutta, media tiedottaa valtionyhtiöiden toiminnan tehokkuudesta sekä veronmaksajilla ja yleisöllä olisi kokonaisvaltainen kuva valtionyhtiöiden toiminnasta.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> OECD 2015, G20/OECD Principles of Corporate Governance.

<sup>9</sup> OECD 2015, OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises.

<sup>10</sup> Transparency and Disclosure Practices of State-Owned Enterprises and their Owners: Implementing the OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, OECD 2020, s. 11.

Valtionyhtiöiden avoimuuteen ja tiedonkulkuun on lisäksi kiinnitetty huomiota valtionyhtiöitä koskevissa valtioneuvoston periaatepäätöksissä. Valtionyhtiöiden osalta myös esimerkiksi johdon palkkiotiedot<sup>11</sup> sekä yritys- ja yhteiskuntavastuuseen<sup>12</sup> liittyvät asiat pitää jo tällä hetkellä julkaista. Yhtiöihin kohdistuu myös nykytilassa jo muun muassa viranomaisten, tilintarkastajien, valtiontalouden tarkastusviraston sekä eduskunnan tarkastusvaliokunnan kautta valvontaa, johon liittyvät asiakirjat tulevat julkisuuslain soveltamisalaan ainakin tietyiltä osin.

## 2.2 Kuntien ja hyvinvointialueiden yhtiöt

Asettamispäätöksen mukaisesti soveltamisalan laajentamisen tarkastelun kohteeksi nostetaan kuntien osalta sekä sen kokonaan tai välillisesti omistamat yhteisöt, mutta myös muut kuntakonserniin kuuluvat yhteisöt sekä niihin asemansa ja rahoituksensa puolesta rinnastuvat yhteisöt, säätiöt ja yhdistykset.

Kuntien määräämisvallassa olevat yhtiöt voidaan jakaa yleisesti seuraaviin kategorioihin; kunnallisia palveluita tuottavat yhtiöt, kunnille sisäisiä palveluja tuottavat yhtiöt (in-house), kuntien toimintaa verovaroin organisoivat yhtiöt sekä avoimilla markkinoilla toimivat yhtiöt. Hyvinvointialueet ovat aloittaneet toimintansa 1.1.2023, joten hyvinvointialueiden määräysvallassa olevien yhtiöiden luonne täsmentyy ajan myötä. Kunta- ja hyvinvointialueiden yhtiöistä ei ole vastaavaa lainsäädäntöä kuin valtionyhtiöistä tai niiden omistajaohjauksesta. Niiden toiminta eroaa myös valtionyhtiöistä siltä osin, että yhtiöittämiskehitystä ohjaa sekä kuntia että hyvinvointivointialueita koskeva yhtiöittämisvelvollisuus, joka velvoittaa pääsääntöisesti yhtiöittämään toiminnan, mikäli toimintaa harjoitetaan kilpailutilanteessa markkinoilla. Valtiolla ei ole lainsäädännössä säädetty erillistä yhtiöittämisvelvollisuutta. Valtio puolestaan yhtiöittää toimintaansa kokonaisuutensa perusteella, jossa yksi näkökulma on juuri myös kilpailuneutraliteetti<sup>13</sup>.

Kunta hoitaa kuntalain (410/2015) 7 §:n mukaisesti itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät ja järjestää sille laissa erikseen säädetty tehtävät. Kunnilla on lain 126 §:n mukainen yhtiöittämisvelvollisuus, mikäli se hoitaa 7 §:ssä tarkoitettua tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla. Silloin sen on annettava tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi. Kuntalain 126.2 §:ssä säädetään erikseen tilanteista, jolloin kunta ei hoida tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla. Tällaisena tehtävänä pidetään esimerkiksi sitä, jos kunta tuottaa lain perusteella omana toimintanaan palveluja kunnan asukkaille ja muille, joille kunnan on lain perusteella järjestettävä palveluja. Lain 127 §:ssä säädetään erikseen yhtiöittämisvelvollisuutta koskevista poikkeuksista. Yhtiöittämisvelvollisuutta ei ole esimerkiksi silloin, jos toiminnan on katsottava olevan vähäistä tai jos kunta tuottaa tukipalveluja tytäryhteisölleen. Noin 70 % kuntien ja kuntayhtymien kilpailullisesta toiminnasta toimii yhtiömuodossa. Liikevaihdon perusteella yhtiötetyssä muodossa toimivien yksiköiden osuus kilpailullisesta toiminnasta oli 94 %<sup>14</sup>.

Kuntalain 6 §:n 1 momentin mukaan yhteisö, jossa kunnalla on kirjanpitolain 1 luvun 5 §:ssä tai 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu määräysvalta, on kunnan tytäryhteisö. Kunta tytäryhteisöineen muodostaa

<sup>11</sup> Valtioneuvoston omistajapoliittinen periaatepäätöksen (8.4.2020) mukaan valtio-omistaja odottaa, että yhtiöiden hallitukset kuvaavat yhtiökokouksissa yhtiökohtaisen palkitsemispolitiikan ja perustelevat toimitusjohtajan toteutuneen tulospalkitsemisen sekä henkilöstön palkitsemisen periaatteet.

<sup>12</sup> Valtio-omistaja edellyttää, että yhtiöt raportoivat yritys vastuusta vuosikertomuksessaan tai yritysraportissaan. Myös kirjanpitolaki velvoittaa muun muassa yleisen edun kannalta merkittävän suuren yhteisön sisällyttämään toimintakertomukseensa selvityksen myös muista kuin taloudellisista tiedoista. Selvityksessä on oltava ainakin tiedot siitä, miten kirjanpitovelvollinen huolehtii: ympäristöasioista; sosiaalisista asioista ja henkilöstöasioista; ihmisoikeuksien kunnioittamisesta sekä korruption ja lahjonnan torjunnasta (3a:1-2 §)

<sup>13</sup> Suositus yhtiöittämisen periaatteista (VM/1064/00.00.01/2018) ”Jos valtio toimii kilpailuilla markkinoilla/harjoittaa taloudellista toimintaa, toiminta ei laissa erikseen säädettyjä poikkeustilanteita lukuun ottamatta saa estää tai vääristää tervettä ja toimivaa kilpailua. Tämän vuoksi toiminnan yhtiöittäminen voi olla yksi keino turvata kilpailuneutraliteettia.”

<sup>14</sup> Kilpailu- ja kuluttajaviraston Katsauksia 1/2022; Kuntien ja kuntayhtymien toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla, s. 19.

kuntakonsernin. Mitä kuntalaissa säädetään kunnan tytäryhteisöstä, sovelletaan myös kunnan määräysvaltaan kuuluvaan säätiöön. Kuntalain 6 §:n 2 momentin mukaan kunnan toiminta käsittää kunnan ja kuntakonsernin toiminnan lisäksi osallistumisen kuntien yhteistoimintaan sekä muun omistukseen, sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvan toiminnan.

Hyvinvointialueet järjestävät hyvinvointialueista annetun lain (611/2021) 6 §:n mukaisesti niille lailla säädetty tehtävät. Hyvinvointialue voi lisäksi alueellaan ottaa hoitaakseen sen lakisäätteisiä tehtäviä tukevia tehtäviä. Pykälän 2 momentin mukaisesti hyvinvointialue voi alueellaan tai yhdessä toisen hyvinvointialueen kanssa myös tämän hyvinvointialueen alueella harjoittaa vähäriskistä liiketoimintaa, jos se tukee sen lakisäätteisten tehtävien toteuttamista. Myös hyvinvointialueita koskee yhtiöittämisvelvollisuus (131 §).

Kuntien viestintävelvollisuudesta säädetään kuntalain 29 §:ssä, jonka mukaisesti kunnan toiminnasta on tiedotettava asukkaille, palvelujen käyttäjille, järjestöille ja muille yhteisöille. Kunnan tulee antaa riittävästi tietoja kunnan järjestämisestä palveluista, taloudesta, kunnassa valmistelussa olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä päätöksistä ja päätösten vaikutuksista. Kunnan on tiedotettava, millä tavoin päätösten valmisteluun voi osallistua ja vaikuttaa. Hyvinvointialueita koskevasta viestintä- ja tiedottamisvelvollisuudesta säädetään hyvinvointialueista annetun lain 34 §:ssä.

Kuntalakiin sisältyy myös tiedonsaantioikeuksiin liittyviä säännöksiä. Kyseiset oikeudet toimivat julkisuuslaissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien rinnalla. Kuntalain 116 §:n mukaan kunnan tytäryhteisön ja kuntayhtymän on annettava kunnanhallitukselle kuntakonsernin taloudellisen aseman arvioimiseen ja sen toiminnan tuloksen laskemiseen tarvittavat tiedot. Kuntalain 120 a §:n mukaisesti kunnan on myös tuotettava tietoja kunnan toiminnasta ja taloudesta kunnan toiminnan, hallinnon ja talouden ohjausta, johtamista ja seurantaan varten sekä kunnan asukkaiden ja palvelujen käyttäjien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi. Kyseinen tietojen tuottamisvelvollisuus on kytkeytyneenä siten viranomaisen harkinnan mukaan tuottamaan tietoon. Kuntalain 29 §:n 1 momentin mukaisesti kunnan on myös tiedotettava toiminnasta asukkaille, palvelujen käyttäjille, järjestöille ja muille yhteisöille.

Yhtiöittämisvelvollisuudella on pyritty turvaamaan kilpailuneutraliteettia, koska esimerkiksi liikelaitosmuodossa harjoitettavaan toimintaan liittyvät erilaiset veroedut ja konkurssisuoja voisivat vääristää kilpailua.<sup>15</sup> Toisaalta yhtiöittäminen on kaventanut samalla ainakin osakseen julkisuusperiaatteen toteutumista kunnan toimintojen osalta. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi lausuntokäytännössään katsonut, että perustuslain 2 §:stä ja 121 §:stä ilmenevän kansanvaltaisuusperiaatteen näkökulmasta on tärkeää, että kunnallisen päätöksentekojärjestelmän demokraattisuus ja avoimuus turvataan myös kunnan toimintojen yhtiöittämisen laajentuessa (PeVL 63/2014 vp, s. 5).

Julkisuuslakia ei sovelleta sen soveltamisalan perusteella kunnan omistamiin yhtiöihin, elleivät ne hoida julkista tehtävää ja käytä julkista valtaa tai ellei julkisuuslain soveltamisesta ole erikseen muutoin säädetty. Julkisuuslain soveltamisesta on säädetty joissakin eri toimialoja koskevissa erityislaeissa, kuten esimerkiksi vesihuoltolaissa (119/2001) ja jätelaissa (646/2011). Myös kunnan hallussa olevat yhtiöitä koskevat tiedot kuuluvat julkisuuslain soveltamisalaan, jolloin kuntayhtiöiden avoimuuden voidaan edellä mainittujen tietojen osalta katsoa toteutuvan ainakin osin välillisesti.<sup>16</sup> Toisaalta julkisuuden toteutuminen on tällöin sidottu alkuperäisen tiedonpyytäjän tietotarpeisiin esimerkiksi omistajaohjaajana sekä kunnan tulkintaan kuntalain viestintävelvollisuuksien tarkoituksenmukaisesta täyttämisestä.

---

<sup>15</sup> HE 32/2013 vp, s. 20.

<sup>16</sup> ks. esim. KHO:2018:164, jossa kaupungille osoitetun asiakirjapyyntöä kautta vastaanottaja sai kaupungin tytäryhteisöä koskevia tietoja niiltä osin kuin kunta oli harjoittanut omistajaohjaustoimintaa.

Kuntaliitto on vuonna 2009 ennen yhtiöittämisvelvoitteesta säätämistä julkaissut hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskevan suosituksen kuntakonsernissa (corporate governance).<sup>17</sup> Osa kaupungeista on myös julkaissut omat hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskevat suositukset tai erillisiä konserniohjeita (mm. Oulu, Tampere ja Helsinki), jotka täsmentävät kuntalain velvollisuuksia muun muassa tietojensaantioikeuden ja raportoinnin osalta. Kuntalain 47 §:n 3 momentin mukaisesti konserniohjetta sovelletaan kunnan tytäryhteisöjen sekä soveltuvin osin osakkuusyhteisöjen omistajaohjaukseen. Pykälän 4 momentin mukaisesti konserniohjeessa annetaan tarpeelliset määräykset muun muassa tiedottamisesta ja kunnan luottamushenkilöiden tietojensaantioikeuden turvaamisesta (kohta 3). Konserniohjeessa on siten mahdollista antaa omistajaohjaukseen perustuvia määräyksiä tiedottamisesta konserniyhteisöjen toiminnasta huomioiden kunnan yleiset tiedotusperiaatteet sekä julkisuus- ja salassapitosäännökset.

Esimerkiksi Helsingin kaupungin konserniohjeessa, joka on käytännössä tytäryhteisöjä sitova, määrätään tytäryhteisöjen oma-aloitteisesta tiedottamisesta. Kyseisen konserniohjeen mukaisesti kaupungin tytäryhteisöjen on oma-aloitteisesti tiedotettava riittävällä tavalla muun muassa palveluistaan, toiminnastaan ja taloudestaan noudattaen soveltuvin osin kaupungin antamia viestinnän ohjeita. Tytäryhteisöillä on lisäksi velvollisuus informoida konsernihoitoa ja kaupunginkansliaa erikseen ennen merkittävän asian julkiseksi tuloa. Informointivelvollisuuden toteuttamisesta vastaavat yhteisön hallituksen puheenjohtaja ja toimitusjohtaja. Velvollisuus täytetään pääsääntöisesti olemalla yhteydessä kaupunginkansliaan.<sup>18</sup>

### 2.3 Säätiöt ja yhdistykset

Asettamispäätöksen mukaisesti soveltamisalan laajentamistarpeita ja laajentamisen vaikutuksia tulee tarkastella asiassa aiemmin tehty selvitys ja siitä saatu lausuntopalaute huomioiden erityisesti suhteessa kokonaan julkisyhteisön tai julkisyhteisöjen suorassa tai välillisessä omistuksessa oleviin yhteisöihin ja muihin kuntakonserneihin kuuluviin yhteisöihin sekä näihin asemansa ja rahoituksensa puolesta rinnastuviin yhteisöihin, säätiöihin ja yhdistyksiin. Julkisyhteisöt harjoittavat toimintaa muun muassa yhtiöiden, säätiöiden ja yhdistysten muodossa.

Säätiöllä ei lähtökohtaisesti ole omistajia eikä muita sellaisia säätiön lähipiiriin kuuluvia, joille säätiö tuottaisi henkilökohtaista taloudellista etua. Säätiölle määrätään sen säännöissä hyödyllinen tarkoitus, jota se edistää tukemalla tai harjoittamalla tarkoitusta edistävää, säännöissä määrättyä toimintaa (HE 166/2014 vp, s. 64). Vaikuttaminen säätiön toimintaan tapahtuu säätiön sääntöjen ja hallinnointielimien henkilövalintojen kautta. Itsenäisten yksityisoikeudellisten säätiöiden toimintaa säännellään säätiölaissa (487/2015). Säätiölain 2 §:n mukaisesti säätiön tarkoituksena ei voi olla liiketoiminnan harjoittaminen, vaikka se voikin lain 7 §:n mukaisesti harjoittaa toimintamuotoihinsa välittömästi liittyvää liiketoimintaa sekä säännöissä määrättyä muuta liiketoimintaa toimintamuotojensa rahoittamiseksi. Säätiölakia ei sovelleta kuitenkaan niin sanotusti epäitsenäisiin säätiöihin, joita esimerkiksi kunnilla on rahastoina<sup>19</sup>. Kuntalain mukaisesti kunnan tytäryhteisöön rinnastetaan myös kunnan määräysvaltaan kuuluva säätiö. Siten kuntalain tytäryhteisöjä koskevat velvoitteet tulevat sovellettavaksi myös niiden säätiöissä. Esimerkiksi Helsingin kaupunkikonserniin kuuluu noin 10 säätiötä.

Säätiöiden osalta julkisuus on lainsäädännössä rajattu vain viranomaisten lakiin perustuvaan tiedonsaantioikeuteen (esim. Verohallinto ja Patentti- ja rekisterihallitus), jota kautta myös ulkopuolisella on mahdollisuus saada näille toimijoille toimitettuja julkisia tietoja julkisuuslain mukaisesti. Lisäksi kunnat voivat

<sup>17</sup> ks. tarkemmin: <https://www.kuntaliitto.fi/laki/kunnat-yhtiot-ja-markkinat/konserniohjaus-ja-omistajapolitiikka/hyva-hallinto-ja-johtamistapa-kuntakonsernissa>.

<sup>18</sup> Helsingin kaupungin konserniohje, kohta 17. <https://www.hel.fi/static/helsinki/muut-saannot/Konserniohje.pdf>.  
luettu 3.11.2022.

<sup>19</sup> Villa Seppo ym, Yritysoikeus, Alma Talent, luettu 14.9.2022.

säätiösäännöissä asettaa itselleen tiedonsaantioikeuksia, jota kautta tiedot tulevat myös kunnan hallussa olevina asiakirjoina julkisuuslain soveltamisalaan. Alaryhmän kuulemisissa on tuotu esiin, että säätiöiden toiminnan osalta olennainen tieto tulee kunnan tiedonsaantioikeuden kautta lähtökohtaisesti julkisuuslain piiriin ja vain vähämerkityksellinen tieto jää julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle.

Yhdistykset puolestaan saavat yhdistyslain (503/1989) 5 §:n mukaisesti harjoittaa vain sellaista elinkeinoa tai ansiotoimintaa, josta on määrätty sen säännöissä tai joka muutoin välittömästi liittyy sen tarkoituksen toteuttamiseen taikka jota on pidettävä taloudellisesti vähäarvoisena. Kaupungeilla voi esimerkiksi olla myös yhdistysjäsenyyksiä, joissa ei ole kuitenkaan kyse kuntalaissa tarkoitetuista konserniyhdistyksistä, koska kaupungilla ei ole yhdistyksissä määräysvaltaa. Helsingin kaupungin osalta ei esimerkiksi ole yhtään yhdistystä, jossa sillä olisi määräysvaltaa.

### 3 Keskeiset huomiot lausuntopalautteesta, työpajasta ja alaryhmän kuulemisista

#### *Valtionyhtiöt*

Valtioneuvoston kanslian omistajaohjaus, omistajaohjaukseen osallistuvat ministeriöt sekä alaryhmän kuultavana olleet tai asiasta vuonna 2019 lausuneet yhtiöt ovat suhtautuneet lähtökohtaisesti pidättyvästi julkisuuslain soveltamisalan laajentamiseen. Julkisuuslain soveltamisen ulottaminen julkisen hallintotehtävän hoitamiseen sen sijaan, että soveltaminen perustuisi määräysvaltaan tai omistukseen on nähty kannatettavammaksi vaihtoehdoksi. Osa lausujista ja kuultavana olleista on nähnyt soveltamisalan sitomisen pelkästään julkisen vallan käyttöön nykytilan mukaisesti kannatettavaksi. Soveltamisalan laajentamista koskeissa arvioissa on erityisesti korostunut näkökulma, jonka mukaan yhtiöt, jotka toimivat kilpailuilla ja avoimilla markkinoilla tulisi jättää sääntelyn ulkopuolelle. Ainoastaan pieni osa valtionyhtiöistä hoitaa niille erikseen säädettyjä tehtäviä. Myös valtioneuvoston oikeuskansleri katsoi lausunnossaan, että puhtaasti markkinaehtoisesti toimivien yhtiöiden osalta on perusteltua arvioida sääntelytilanteen olevan sellainen, ettei julkisuusperiaatetta pidä ulottaa niihin kuin vain mahdollisesti erityislainsäädännössä tarkasti ja täsmällisesti säädettyinä osin.

Omistajaohjauksesta vastaavat tahot ovat tuoneet esiin, että heillä on riittävän monipuoliset tiedot ja tiedonsaantioikeudet yhtiöistään, jotta niille kuuluvat ohjaustehtävät voidaan hoitaa. On myös tuotu esiin, että avoimilla markkinoilla toimivien yritysten ja merkittävään julkisten varojen käyttöön perustuvien yhtiöiden erilaisuudet tulisi huomioida. Myös muiden vaihtoehtoisten tapojen arviointi, kuten viestinnän ja tiedottamisen lisääminen tai yhtiöittämiseen liittyvien ohjeistuksien arviointi on nähty hyödylliseksi vaihtoehdoksi.

Huolta yhtiöiden ja niiden omistajaohjauksesta vastaavien tahojen osalta on kannettu erityisesti tasapuolisten kilpailuedellytysten vaarantumisesta sekä hallinnollisen taakan lisääntymisestä, mutta myös salassapitoperusteiden riittävydestä. On muun muassa todettu, että tiedonsaantioikeus ei voi olla laajempi kuin osakeyhtiölain mukainen osakkeenomistajille kuuluva tiedonsaantioikeus, joka toteutuu pääosin yhtiökokouksissa. Moni omistajaohjauksesta vastaava taho tai julkisomisteinen yhtiö on ollut tyytyväinen nykytilaan eikä ole nähnyt soveltamisalan laajentamisen tuovan lisähyötyjä. Julkisuuslain soveltamisen on katsottu myös jäävän käytännön vaikutuksiltaan kapeaksi julkisuuden lisäämisen osalta esimerkiksi liikesalaisuuksia suojaavien salassapitosäännösten vuoksi ja toisaalta lisäävän kuitenkin hallinnollista työtä.

#### *Kuntayhtiöt*

Edellä valtionyhtiöitä koskevassa jaksossa on tuotu osin esiin myös kuntayhtiöiden osalta olennaisia huomioita lausuntopalautteesta. Erityisesti kuntayhtiöiden osalta julkisuuslain soveltamisalan laajentamista koskevan selvityksen lausuntokierroksella vuonna 2019 nostettiin esiin esimerkkejä siitä, miten yhtiöittäminen vaikuttaa julkisuusperiaatteen toteutumiseen sitä kaventavalla tavalla. Keskeisenä esimerkkinä on nostettu eräiden kaupunkien julkisen raideliikenteen toteuttaman hankeyhtiön osalta vaikeudet tiedonsaannissa hankkeen rakentamisvaiheessa.

Kaupunkien sekä kuntayhtiöiden näkemykset julkisuuslain soveltamisalan laajentamisen vaikutuksista ovat olleet samansuuntaisia kuin valtionyhtiöillä. Soveltamisalan laajentamisen on nähty muun muassa vaarantavan tasapuolista kilpailua ja lisäävän hallinnollista taakkaa. Osa toimijoista on tuonut esiin myös, että hallinnollinen taakka voisi kumuloitua esimerkiksi palvelun hintoihin tai valtion tukimenoihin. Kuulemisissa on arvioitu kaupunkien näkökulmasta, että käytännössä julkisuusperiaate toteutuu tehokkaasti kunnan hallussa olevien asiakirjojen kautta ja kunnat ovat sitoutuneita avoimuuden toteuttamiseen.

Asiantuntijakuulemisissa on kuitenkin nostettu esiin myös puutteita liittyen muun muassa kuntien konsernivalvonnan kokonaisvaltaisuuteen. Kuulemisissa on muun muassa tullut esiin, että konsernin johdon vastuulle kuuluvassa konsernivalvonnassa valvotaan vain harvoin tehokkaasti toimintaan liittyvän sääntelyn kuten valtiontukisääntelyn, hankintasääntelyn tai kilpailusääntelyn noudattamista. Huomioitavaa on myös se, että vain osassa kuntakonsernien tytäryhtiöissä on järjestetty riippumaton sisäinen tarkastus. Konsernivalvontaa koskevat puutteet on tunnistettu myös kunnallishallinnon korruption torjuntaa koskevassa selvityksessä<sup>20</sup>.

### *Säätiöt ja yhdistykset*

Lausuntopalautteessa on tuotu esiin, että erityisesti säätiöt ovat erittäin suuri julkisin varoin toimiva kokonaisuus, joihin ei sovelleta julkisuuslakia. Muistiossa käsitellään säätiöitä ja yhdistyksiä yhtiöihin rinnastuvin tavoin, koska viranomaisen toimintaa voidaan harjoittaa näissäkin muodoissa, eikä alaryhmän työssä ole ilmennyt perusteita, joiden mukaan määräysvallassa olevia säätiöitä tai yhdistyksiä tulisi arvioida eri tavoin kuin yhtiömuodossa harjoitettavaa toimintaa.

## 4 Keskeiset kysymykset soveltamisalan laajentamisessa julkisomisteisiin yhtiöihin

### 4.1 Kilpailuneutraliteetin huomioiminen

Kilpailuneutraliteetilla tarkoitetaan sitä, että julkisella ja yksityisellä elinkeinotoiminnalla tulee olla yhtäläiset tai tasapuoliset toimintaedellytykset markkinoilla.<sup>21</sup> EU-oikeudessa kilpailuneutraliteetin periaatetta ilmentävät EUT-sopimuksen määräykset vapaasta omistusoikeusjärjestelmästä (SEUT 345 artikla) ja jäsenvaltioita koskeva kielto pitää voimassa toimenpiteitä, jotka koskevat julkisia yrityksiä taikka yrityksiä, joille jäsenvaltiot myöntävät erityisoikeuksia tai yksinoikeuksia ja jotka ovat ristiriidassa sisämarkkinoiden kilpailusääntöjen kanssa (SEUT 106 artikla). Kansallisen lainsäädännön tasolla kilpailuneutraliteettia ilmentää kilpailulain (948/2011) 4 a luku ja kuntalaissa sekä hyvinvointialueista annetussa laissa säädetty yhtiöittämisvelvollisuus.

Kilpailuneutraliteettia turvaavien säännösten perimmäisenä tarkoituksena on varmistaa, että jos julkisyhteisö harjoittaa taloudellista toimintaa ja kilpailee yksityisten yritysten kanssa samoilla markkinoilla, julkisyhteisö ei saa kilpailuetuja, joita yksityiset toimijat eivät voi saada ja jotka voivat vääristää kilpailua. Useimmiten EU-oikeudessa kilpailuneutraliteettivaje on ilmennyt juuri julkisen sektorin elinkeinotoiminnan kilpailua vääristävien ominaispiirteiden vuoksi. Kilpailuneutraliteetin nimenomainen tavoite suojata yksityistä sektoria ilmenee myös kilpailulain säännöksistä.

Kilpailuneutraliteetin toteutumista voi kuitenkin olla tarpeen arvioida myös julkisomisteisten yhtiöiden markkinoilla toimimisen tasapuolisten edellytysten valossa. Kilpailuneutraliteetin toteutumisen arvioinnin

<sup>20</sup> Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2022:9, s. 41.

<sup>21</sup> OECD:n suosituksessa kilpailuneutraliteetista (OECD/LEGAL/0462) määritetään periaate seuraavasti. Competitive Neutrality: a principle according to which all Enterprises are provided a level playing field with respect to a state's (including central, regional, federal, provincial, county, or municipal levels of the state) ownership, regulation or activity in the market. Suomeksi; Kilpailuneutraliteetti: periaate, jonka mukaan kaikille yrityksille tarjotaan tasapuoliset toimintaedellytykset valtion (mukaan lukien keskus-, alue-, liittovaltio-, lääni-, maakunta - tai kuntataso) omistuksen, sääntelyn tai toiminnan kanssa markkinoilla.

tarvetta suhteessa julkisomisteisiin yhtiöihin voi liittyä erityisesti tilanteisiin, joissa esimerkiksi ainoastaan julkisen sektorin yhtiöille asetetaan lainsäädännöllä sellaisia velvoitteita, joita yksityisillä yhtiöillä ei olisi. Ei ole poissuljettua ajatella, että myös julkisen sektorin toimijat voisivat tietyissä tilanteissa tarvita kilpailuneutraliteetin suojaa. EU:n oikeuskäytännön mukaisesti perustamissopimuksen mukainen vääristymätön kilpailu voidaan taata ainoastaan varmistamalla yhtäläiset mahdollisuudet taloudellisten toimijoiden välillä.<sup>22</sup>

Käytännössä julkisyhteisön tarvitseman suojan asetelma on tunnistettu esimerkiksi kuntalain yhtiöittämisvelvollisuuden yhteydessä, jolloin julkisuuslain soveltamisalaa ei ulotettu koskemaan kuntayhtiöitä (HE 32/2013 vp, s. 28). Kilpailuneutraliteetti voisi edellyttää myös julkisomisteisen yhtiön elinkeinotoiminnan oikeutta tietojen luottamuksellisuuteen, mikäli sen kilpailijoilla olisi sama oikeus. Toisaalta tälläkään hetkellä kilpailuneutraliteetti ei toteudu kokonaisuudessaan yhtiöittämättömien markkinatoimintojen osalta, koska julkisuuslakia ei sovelleta yksityiseen toimijaan, mutta sitä sovelletaan kunnan tai kunnan liikelaitoksen toimintaan.<sup>23</sup>

Kun kuntalakiin lisättiin kilpailutilanteessa markkinoilla toimimiseen liittyvä yhtiöittämistä koskeva velvoite, arvioitiin valmistelussa, että toiminnalle tulisi taata samanlaiset lähtökohdat kuin yksityisillekin toimijoille. Hallituksen esityksen vaikutusten arviointia koskevassa jaksossa on todettu, että toiminnan yhtiöittäminen merkitsisi, ettei toimintaan sovelleta esimerkiksi julkisuuslain säännöksiä, muun muassa julkisuusperiaatetta, eikä yhtiön päätöksistä ole mahdollisuutta hakea muutosta kuntalain muutoksenhakukeinoin. Hallituksen esityksessä todetaan myös, että toiminta muuttuu siten lähtökohtaisesti läpinäkymättömämmäksi ja kuntalaisten vaikutusmahdollisuudet heikkenevät. Asiaa on perusteltu sillä, että koska kyseessä on kilpailutilanteessa markkinoilla hoidetusta tehtävästä, toiminta ei luonteeltaan ole sellaista, että toiminnan tulisi olla kaikilta osin julkista tai toimintaan tulisi voida puuttua muutoksenhakuteitse (HE 32/2013 vp, s. 28).

Kilpailuneutraliteettiin liittyvät näkökulmat ovat nousseet vahvasti esiin soveltamisalan laajentamista koskevasta esiselvityksestä annetuissa lausunnoissa ja alaryhmän kuulemistilaisuuksissa. Jotta kilpailuneutraliteetin edellytykset voidaan turvata, tarkastelussa on erityisesti huomioitava julkisyhteisön omistaman tai sen määräysvallassa olevan yksityisoikeudellisen yhteisön toiminnan luonne, mahdolliset markkinavaikutukset sekä vaikutukset toimijan kilpailuasemaan.

Malleja markkinaehtoisien toiminnan ja muun toiminnan erottamiseksi on jo olemassa käytännössä. Esimerkiksi Helsingin kaupungin konserniohjeessa on salkutettu kaupungin tytäryhteisöt eri ryhmään sillä perusteella toimivatko tytäryhteisöt markkinaehtoisesti. Konserniohjeen mukaan tytäryhteisöjen toiminnan markkinaehtoisuutta arvioidaan kokonaisuutena käyttäen hyväksi seuraavia markkinaehtoisuuteen ja elinkeinotoiminnan harjoittamiseen liittyviä tunnusmerkkejä: yhteisöä ei ole nimenomaisesti perustettu tyydyttämään sellaisia yleisen edun mukaisia tarpeita, joilla ei ole kaupallista tai teollista luonnetta, yhteisöllä ei ole julkista palvelutehtävää tai viranomaistehtäviä, yhteisön toiminnan tarkoituksena on tuottaa voittoa, yhteisö toimii kilpailuolosuhteissa (kilpailutilanne, markkinaehtoinen hinnoittelu), yhteisön toiminta kohdistuu laajaan tai rajoittamattomaan asiakaskuntaan, yhteisön toiminta perustuu pääosin omaan tulorahoitukseen eikä julkiseen rahoitukseen tai tukeen (Helsingin kaupungin konserniohje 17.5.2017).

Lisäksi on arvioitava, tuleeko kaupallisen ja yleisen edun mukaisen toiminnan välille asettaa eroavuuksia ja mikä on näiden toimintojen ero julkisuuslain tavoitteiden näkökulmasta. Suomessa toimii muutama valtiomisteinen monopoliyhtiö (esim. Veikkaus Oy ja Alko Oy), jolloin kyse on vain yhden yhtiön toimimisesta tietyllä markkinalla ja siten toiminta eroaa kilpailuilla markkinoilla toimivista yhtiöistä. Myös monopoliyhtiöt voivat osassa liiketoimintaansa kohdata kilpailua (esimerkiksi digitaalinen liiketoiminta tai enintään 5,5 %

<sup>22</sup> ks. asia C-462/99, *Connect Austria*, kohta 83.

<sup>23</sup> Halonen Kirsi-Maria 2018, s. 62, ks. myös HE 32/2013 vp, s. 28.

alkoholia sisältävien juomien vähittäismyynti). Vaikka valtion monopoliyhtiöt eivät pääsääntöisesti kohtaa kilpailua markkinoilla, voidaan kuitenkin todeta, että yhtiöillä on kaupallinen luonne, koska ne tarjoavat hyödykkeitä tai palveluja. Sijoitus- tai rahoitustoimintaa harjoittavien yhtiöiden osalta voitaisiin myös lähtökohtaisesti olettaa, että niiden toiminta lukeutuisi kilpailulliseen tai kaupalliseen toimintaan.

#### *4.1.1 Ratkaisuvaihtoehtoja kilpailuneutraliteetin huomioimiseen*

Julkisuusperiaatteen toteutumisen kannalta ei lähtökohtaisesti pitäisi olla olennaista, miten perustuslain 12.2 §:n mukaisen tiedonsaantioikeuden kohteena oleva toiminta on organisoitu. Siten yhtiöittäminen liittyvän kehityssuunnan ei lähtökohtaisesti tulisi kaventaa perustuslaissa turvattua tiedonsaantioikeutta. Toisaalta on huomioitava kilpailuneutraliteetista seuraavat vaatimukset. Jotta kilpailuneutraliteetti voitaisiin huomioida julkisuuslain soveltamisalan laajentamisen arvioinnissa, tulisi löytää tapa, jolla julkisomisteisten tai julkisyhteisön määräämisvallassa olevien yhteisöjen markkinaehtoinen tai kilpailluilla markkinoilla tapahtuva toiminta suljettaisiin julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle. Seuraavaksi pyritään hahmottelemaan kaksi vaihtoehtoista tapaa sulkea soveltamisalan ulkopuolelle markkinaehtoinen toiminta. Näiden tapojen avulla voitaisiin huomioida myös kilpailuneutraliteetin toteutuminen. Vaihtoehtoihin liittyvät ja niitä konkretisoivat pykälä- ja perusteluluonnokset ovat kootusti muistion V osassa.

#### *Soveltamisalan rajaaminen hankintalaista johdetun määritelmän mukaisesti*

Hankintalain tavoitteena on sen 2 §:n mukaan tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden, innovatiivisten ja kestävien hankintojen tekemistä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuoliset mahdollisuudet tarjota tavaroita, palveluja ja rakennusurakoita julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa. Hankintalakia sovelletaan vain sellaisiin järjestelyihin, jotka täyttävät julkisen hankintasopimuksen tai käyttöoikeussopimuksen määritelmän. Julkiset hankinnat erotetaan muista hankinnoista siten, että niiden tekijöinä ovat laissa tarkoitetut hankintayksiköt.

Hankintayksiköt on määritelty hankintalain 5 §:ssä. Hankintalaki kattaa kaikkien Suomen viranomaisten ja tiettyjen viranomaisiin verrattavien yksiköiden hankinnat. Hankintalakia sovelletaan myös laissa määriteltyihin julkisoikeudellisiin laitoksiin. Julkisoikeudellisella laitoksella tarkoitetaan missä tahansa juridisessa muodossa toimivaa oikeushenkilöä, joka on nimenomaisesti perustettu huolehtimaan yleisen edun mukaisista tarpeista, ja jolla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta. Edellytyksenä lisäksi on, että hankintalain tarkoittama hankintayksikkö pääasiallisesti rahoittaa laitosta, tai että laitos on hankintalain mukaisen hankintayksikön valvonnassa, taikka hankintayksikkö nimittää yli puolet johto-, valvonta- tai hallintoelimen jäsenistä. Julkisoikeudellisen laitoksen käsitteen ensimmäisen osan edellytysten on täytyttävä samanaikaisesti eli yksikön tulee olla oikeushenkilö, sen tulee olla perustettu tyydyttämään yleisen edun mukaisia tarpeita ja näiden tarpeiden on oltava luonteeltaan muita kuin teollisia tai kaupallisia. Sen sijaan käsitteen muut edellytykset ovat vaihtoehtoisia. Julkisoikeudelliset laitokset voivat olla muodollisesti valtiosta tai kunnista irrallisia oikeushenkilöitä, kuten osakeyhtiöitä, yhdistyksiä tai säätiöitä, joita kohtaan valtio, kunta tai muu hankintayksikkö harjoittaa määräysvaltaa valvonnan tai rahoituksen suhteen.

Hankintalaissa tarkoitettu julkisoikeudellisen laitoksen käsite poikkeaa julkisuuslain itsenäisen julkisoikeudellisen laitoksen käsitteestä. Hankintalaissa tarkoitettun julkisoikeudellisen laitoksen määritelmän tausta on EU-oikeudellisessa sääntelyssä. Julkisuuslaissa tarkoitettun itsenäisen julkisoikeudellisen laitoksen käsite taas viittaa oikeushenkilöihin, joiden järjestysmuodosta, toimielimistä ja tehtävistä säädetään niitä koskeissa säädöksissä. Ne suorittavat niin sanotun välillisen julkisen hallinnon tehtäviä eli julkisia tehtäviä, jotka on uskottu varsinaisen hallintokoneiston ulkopuolella oleville toimijoille. Itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia ovat esimerkiksi Suomen Pankki ja Kansaneläkelaitos (HE 90/1998 vp, s. 51). Julkisuuslain mukainen määritelmä nojaa puhtaasti kansalliseen sääntelyyn.

Hankintalain mukaisen julkisoikeudellisen laitoksen käsitteen tulkinnan osalta EU:n oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että yleisen edun mukaisia muita kuin teollisia tai kaupallisia tarpeita ovat yleensä

tarpeet, jotka tyydytetään muulla tavoin kuin tarjoamalla markkinoilla tavaroita tai palveluja ja jotka valtio yleiseen etuun liittyvistä syistä päättää tyydyttää itse tai joiden osalta se haluaa säilyttää määräysvallan. Oikeuskäytännössä on noussut relevantiksi myös se, harjoittaako kyseessä oleva laitos toimintaansa kilpailutilanteessa, koska tällaisen kilpailun olemassaolo voi olla merkinä siitä, että yleisen edun mukainen tarve on luonteeltaan teollinen tai kaupallinen. Kuitenkaan pelkästään kehittyneen kilpailun olemassaolon perusteella ei voida katsoa, että toiminnalla ei tyydytetä yleisen edun mukaisia muita kuin teollisia tai kaupallisia tarpeita. Oikeuskäytännössä on katsottu, että jos laitos toimii normaaleilla markkinaedellytyksillä, tavoittelee voittoa ja vastaa toimintansa harjoittamisesta aiheutuneista tappioista, ei ole todennäköistä, että sen tyydyttämät tarpeet olisivat luonteeltaan muita kuin teollisia tai kaupallisia. Toiminnan julkisella rahoituksella on katsottu olevan merkitystä sen arvioinnissa, tyydyttääkö toiminta yleisen edun mukaisia muita kuin teollisia tai kaupallisia tarpeita.<sup>24</sup>

Merkitystä ei kuitenkaan ole annettu sille, liittyykö yleisen edun mukaisten tarpeiden täyttäminen laitoksen pääasialliseen tehtävään vai onko se vain vähämerkityksellinen osa sen tehtävistä, jos sen perustaminen ja toiminta on yleisen edun mukaista.<sup>25</sup> Esimerkiksi kunnan täysin omistamat, yleisen edun mukaista tehtävää suorittavat osakeyhtiöt on rinnastettu muihin kunnallisiin organisaatiomuotoihin hankintalainsäädännön näkökulmasta<sup>26</sup>. Hankintalain esitöissä yleisen edun mukaiseksi toiminnaksi on katsottu muun muassa teollisen tai kaupallisen toiminnan kehittäminen (esimerkiksi kuntien elinkeinoyhtiöt), kansanterveyden ja ympäristönsuojelun kannalta välttämättömien tehtävien hoitaminen sekä valtion institutionaaliseen toimintaan liittyvien erityistä luottamuksellisuutta ja salassapitoa edellyttävien toimintojen harjoittaminen. (HE 108/2016 vp, s. 85). Julkisoikeudellisiksi laitoksiksi on katsottu esimerkiksi Yleisradio Oy, Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiö YTHS sekä kaupungin omistama kiinteistöosakeyhtiö (HE 108/2016 vp s. 85). Sen sijaan puhtaasti kaupallisesti tai teollisesti toimivat valtionyhtiöt on suljettu hankintalain ulkopuolelle.<sup>27</sup>

Alaryhmän kuulemisissa on tuotu esiin, että hankintalain mukaiset hankintayksiköt ovat lähtökohtaisesti melko selvästi ilmaistu. Eniten tulkinnanvaraisuutta liittyy kuitenkin julkisoikeudellisen laitoksen käsitteeseen. Julkisoikeudellisen laitoksen käsitteen tulkintaan liittyy tapauskohtaista harkintaa, jonka merkityssisältöä voidaan joutua arvioimaan viime kädessä tuomioistuimessa.

Hankintalain mukaisen julkisoikeudellisen laitoksen käsite pyrkii erottelemaan yksityisistä oikeushenkilöistä ne toimijat hankintalain soveltamisalaan, jotka on nimenomaisesti perustettu tyydyttämään yleisen edun mukaisia tarpeita, ja jolla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta. Kun julkisuuslain soveltamisalan osalta kilpailuneutraliteettisyistä olisi tärkeää rajata julkisuuslain soveltamisalaa siten, ettei markkinaehtoinen tai kilpailluilla markkinoilla tapahtuva toiminta tulisi lain soveltamisalaan, olisi rajausta mahdollista pyrkiä toteuttamaan hankintalain mukaista julkisoikeudellisen laitoksen määritelmää hyödyntäen.

#### *Soveltamisalan rajaaminen kilpailulain kirjanpidon eriyttämisvelvollisuudesta johdetun määritelmän mukaisesti*

Kilpailulain 30 d §:ssä säädetään kirjanpidon eriyttämisvelvollisuudesta. Mikäli kilpailulain 30 a §:ssä tarkoitettu kunta, kuntayhtymä, valtio taikka niiden määräysvaltaan kuuluva yksikkö harjoittaa kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa, tästä toiminnasta on pidettävä erillistä kirjanpitoa. Eriyttämisvelvollisuus koskee yksikön kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa kokonaisuutena. Velvollisuus pitää erillistä kirjanpitoa eri toiminnoista on silloin, kun toimija harjoittaa sekä kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa, että muuta toimintaa. Kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvalla toiminnalla tarkoitetaan samaa kuin kuntalain 126 §:ssä.

<sup>24</sup> Asia C-18/01, *Varkauden Taitotalo*, kohta 47, 49, 51 ja 55.

<sup>25</sup> HE 108/2016 vp, s. 85.

<sup>26</sup> Esim. Porin Promenadikeskus Oy, Espoon Vuokratalot Oy. Kuoppamäki Petri, Uusi kilpailuoikeus 2018, s.446-447.

<sup>27</sup> Kuoppamäki Petri 2018, s. 447.

Velvoitteet, jotka koskevat markkinoilla kilpailutilanteessa harjoitettavaan taloudelliseen toimintaan liittyvien tuottojen ja kustannusten eriyttämistä, dokumentointia ja seurantaa, vastaavat keskeisiltä osin eräitä yrityksiä koskevasta taloudellisen toiminnan avoimuus- ja tiedonantovelvollisuudesta annetun lain 6 §:ssä säädettyä (HE 68/2018 vp, s. 52-53). Käytännössä eriyttämisvelvollisuus koskee esimerkiksi tilannetta, jossa kunta on kuntalain yhtiöittämisvelvollisuuden mukaisesti yhtiöittänyt yksikkönsä, mutta samassa yhtiössä harjoitetaan sekä kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa, että muuta toimintaa. Kyseinen eriyttämisvelvoite koskee lainvalmisteluaineiston mukaan myös muun muassa säätiötä, yhdistyksiä ja liikelaitoksia sekä erilaisia julkisyhteisöjen toiminnassa käyttämiä toiminnan organisoinnin muotoja, kuten kirjanpito-, tase- ja tulosityksiköitä (HE 68/2018 vp, s. 53-54). Kilpailulain mukaista kirjanpidon eriyttämisvelvollisuutta ei kuitenkaan ole silloin, jos kunnan, kuntayhtymän, hyvinvointialueen, hyvinvointiyhtymän, valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan liikevaihto on alle 40 000 euroa vuodessa. Velvollisuutta ei ole myöskään silloin, jos menettely tai toiminnan rakenne seuraa välittömästi lainsäädännöstä taikka jos soveltaminen estäisi merkittävän kansalaisten hyvinvointiin, turvallisuuteen tai muuhun sellaiseen yleiseen etuun liittyvän tehtävän hoitamisen (30 d § 5 ja 6 momentti).

Eriyttämisen tausta liittyy muun muassa Euroopan unionin valtioneuvoston päätöksessä vakiintuneeseen periaatteeseen, jonka mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että muulle kuin taloudelliselle toiminnalle annettua julkista rahoitusta ei käytetä taloudellisen toiminnan ristiintukemiseen, jos yksikkö harjoittaa sekä taloudellista että muuta kuin taloudellista toimintaa. Tämä voidaan varmistaa rajoittamalla julkinen rahoitus muun kuin taloudellisen toiminnan nettokustannuksiin (pääomakulut mukaan luettuina), jotka on yksilöitävä selvästi erillisen kirjanpidon avulla.<sup>28</sup> Velvollisuudesta pitää erilliskirjanpitoa säädetään myös EU:n jäsenvaltioiden ja julkisten yritysten välisten taloudellisten suhteiden avoimuudesta sekä tiettyjen yritysten taloudellisen toiminnan avoimuudesta annetussa komission direktiivissä 2006/111/EY. EU:n oikeuskäytännössä on johdonmukaisesti katsottu, että taloudellisen ja muun kuin taloudellisen toiminnan välisen eron selventämiseksi taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita tai palveluja tarjotaan markkinoilla.<sup>29</sup> Oikeuskäytännössä vakiintuneesti on myös katsottu, että kilpailuoikeudellisella yrityksen käsitteellä tarkoitetaan jokaista yksikköä, joka harjoittaa taloudellista toimintaa riippumatta yksikön oikeudellisesta muodosta tai rahoitustavasta. Rahoitusmuotokaan ei siten olisi merkityksellinen sitä arvioitaessa, harjoittaako tietty yksikkö taloudellista toimintaa.<sup>30</sup>

Kilpailulain 30 d §:stä seuraa tällä hetkellä, että kunnan, kuntayhtymän, hyvinvointialueen, hyvinvointiyhtymän, valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön on kirjanpidossa eriytettävä toimintansa siten, että kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva taloudellinen toiminta eriytetään sen muusta toiminnasta. Tämä edellyttää sitä, että esimerkiksi kuntakonserniin kuuluvan yhtiön on tunnistettava ja erotettava myös toiminnassaan markkinaehtoinen toiminta muusta sen toiminnasta. Koska eriyttämisvelvoite tältä osin on jo olemassa, voisi olla perusteltua ulottaa myös julkisuuslain soveltaminen eriyttämisvelvoitetta vastaavalla kriteerillä, jolloin julkisuuslakia sovellettaisiin julkisyhteisön määräysvaltaan kuuluviin yksiköihin siltä osin kuin sen toiminta ei ole kilpailulaissa tarkoitetulla tavalla kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa toimintaa. Kilpailulain perusteluissa on arvioitu, että eri toiminnoista aiheutuvien kulujen ja tuottojen erittelyminen on yksinkertaisissa tapauksissa mahdollista suoraan kirjanpitoaineistosta, jolloin eriyttämislaskelman laatiminen ei mainittavasti lisää kirjanpidosta aiheutuvia kustannuksia. Joissain tapauksissa eriyttämislaskelman laatiminen voi kuitenkin edellyttää tulojen ja menojen aiempaa yksityiskohtaisempaa kohdentamista ulkoisessa kirjanpidossa. Niiden toimijoiden osalta, jotka eivät kuulu

<sup>28</sup> HE 68/2018 vp, s.15 sekä komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtioneuvoston päätöksestä (2016/C 262/01) kohta 206.

<sup>29</sup> Komission tiedonanto (2016/C 262/01) kohta 12.

<sup>30</sup> ks. esim. asia C-237/04 *Enirisorse*, kohta 28 ja 33.

kilpailulain mukaisen eriyttämismääräyksen piiriin, vastaava erittely kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaan toimintaan ja muuhun julkisuuslain soveltamisalaan tulevaan toimintaan olisi tehtävä julkisuuslain soveltamisen tarpeisiin. Vain näin eriyttämismääräykseen pohjautuvalla tavalla voitaisiin huomioida kaikki mahdolliset toimijat, jotka voisivat perustellusti kuulua julkisuuslain soveltamisalaan muun kuin kilpailullisen toiminnan osalta.

Haastavimpia olisivat ne tilanteet, joissa taloudellista toimintaa tuotetaan samoilla henkilö- ja tilaresursseilla kuin julkisoikeudellista perustehtävää, jolloin kohdistamiseen liittyvät ratkaisut voi joutua perustamaan erilaisiin arvioihin tai esimerkiksi työaikakirjanpitoon (HE 68/2018 vp, s. 37). Vastaavasti julkisuuslain soveltamisen osalta mahdollisia ovat tilanteet, joissa sama asiakirja on merkityksellinen yksikön hoitaman julkisoikeudellisen tehtävän ja toisaalta sen markkinaehtoisesta tehtävän kannalta.

## 4.2 Muut jatkoarviointia vaativat kysymykset

### 4.2.1 Salassapitoperusteiden riittävyys

Työryhmän kuulemisissa sekä vuoden 2019 esiselvityksestä annetuissa lausunnoissa on arvioitu soveltamisalan laajentamista muun muassa liikesalaisuuksien suojan ja sopimuskumppaneiden välisen luottamuksen säilyttämisen näkökulmasta. Työryhmän kuulemisissa on tuotu esiin myös huolia siitä, riittävätkö olemassa olevat salassapitoperusteet kattamaan esimerkiksi turvallisuusnäkökohtien (ml. kriittinen infrastruktuuri) tai huoltovarmuuden vuoksi salassapitoa edellyttävät tiedot. Myös yhtiön henkilökunnan ja asiakkaiden henkilötietojen mahdollisesta julkiseksi tulosta on kannettu huolta. Alaryhmän työssä on lisäksi tunnistettu tarkasteltavaksi julkisomisteisten toimijoiden ja tarjoajien liikesalaisuuksien suoja julkisissa hankinnoissa. Alaryhmän työpajassa nostettiin esiin myös, että soveltamisalan laajentaminen voisi edellyttää mahdollisesti laajempia salassapitoperusteita liiketoiminnan osalta, eli salassapitoa sellaisten tietojen osalta, joiden luovuttamisesta voisi olla haittaa viranomaisen tai siihen rinnastettavan yhtiön elinkeinotoiminnalle. Muun muassa lausuntopalautteen perusteella on myös katsottu, että salassapitoperusteet eivät tuo tarpeeksi ennustettavaa suojaa, koska asiakirjajulkisuus tulee viime kädessä tuomioistuimen ratkaistavaksi. On esitetty myös, että näyttökynnys salassapitointressin ja taloudellisen haitan osalta voi nousta korkeaksi. Lausunnoissa on tuotu myös esiin, että julkisuuslain soveltaminen olisi vaikeasti sovellettavissa kansainvälisen liike-elämän yleisiin käytäntöihin. Esimerkiksi tästä on nostettu yhtiöiden keskinäiset salassapitosopimukset, joita jatkossa ei voisi sopia sopimuksella, koska kansallinen lainsäädäntö määrittää salassapitoperusteet. Myös innovaatio ja -vientitoiminnan osalta olisi arvioitava salassapitoa. Lisäksi lähdesuojan turvaaminen on nostettu esiin yhtenä salassapitoa edellyttävänä tietojen kokonaisuutena.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 17 ja 20 kohdassa säädetään liikesalaisuuksia koskevista salassapitoperusteista. Mikäli soveltamisalaa laajennettaisiin koskemaan myös osin julkisomisteisia yhtiöitä, tulisi näiden toimijoiden liikesalaisuudet suojatuksi 17 kohdan salassapitoperusteiden nojalla, jonka mukaan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja valtion, hyvinvointialueen, kunnan tai muun julkisyhteisön tai 4 §:n 2 momentissa tarkoitetun yhteisön, laitoksen tai säätiön liikesalaisuudesta, samoin kuin sellaiset asiakirjat, jotka sisältävät tietoja muusta vastaavasta liiketoimintaa koskevasta seikasta, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi mainituille yhteisöille, laitoksille tai säätiöille taloudellista vahinkoa tai saattaisi toisen samanlaista tai muutoin kilpailevaa toimintaa harjoittavan julkisyhteisön tai yksityisen parempaan kilpailuasemaan tai heikentäisi julkisyhteisön tai 4 §:n 2 momentissa tarkoitetun yhteisön, laitoksen tai säätiön mahdollisuuksia edullisiin hankintoihin tai sijoitus-, rahoitus- ja velanhoitojärjestelyihin. Viittausta soveltamisalasäännökseen tulee luonnollisesti tarkentaa, mikäli soveltamisalaa laajennetaan. Julkisuuslaki turvaa myös laajasti yksityiselämän suojaa erityisillä, lain 24 §:ssä säädetyillä salassapitosäännöksillä, jotka koskevat esimerkiksi henkilön kokonaisvarallisuutta, mahdollista sosiaalihuollon asiakkuutta, suoritettua psykologista testiä tai tietoja henkilön elintavoista. Yksityiselämää

koskevilla salassapitoperusteilla voidaan siten suojata melko laajasti myös soveltamisalan laajentamisen kohteena olevien asiakkaiden tietoja.

Julkisuuslain liikesalaisuuskäsite on yhteneväinen liikesalaisuuslain vastaavan käsitteen kanssa, jolla on täytöntöönpantu liikesalaisuusdirektiivi.<sup>31</sup> Liikesalaisuuslain 2 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisesti liikesalaisuudella tarkoitetaan tietoa a) joka ei ole kokonaisuutena tai osiensa täsmällisenä kokoonpanona ja yhdistelmänä tällaisia tietoja tavanomaisesti käsitteleville henkilöille yleisesti tunnettua tai helposti selville saatavissa; b) jolla a kohdassa tarkoitetun ominaisuuden vuoksi on taloudellista arvoa elinkeinotoiminnassa; ja c) jonka laillinen haltija on ryhtynyt kohtuullisiin toimenpiteisiin sen suojaamiseksi. Muun vastaavan liiketoimintaa koskevan seikan suoja on liikesalaisuutta hieman heikompi, koska käsite määräytyy julkisuusolettamaan perustuvan vahinkolausekkeen perusteella. Kysymys ei ole siten liikesalaisuuteen sisällöltään ja suojan tarpeeltaan rinnastettavasta tiedosta, vaan lähinnä tiedosta, joka on yritystoiminnan kannalta yleensä perustellusti tarpeellista pitää salassa, vaikka kyse ei olisi suoranaisestä liikesalaisuudesta.

#### *4.2.2 Muita julkisuuslain sääntelyssä huomioitavia seikkoja ja suhde muuhun lainsäädäntöön*

Julkisuuslain mukaan asiakirjan antamisesta päättää se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on, jollei toisin säädetä. Tiedon asiakirjan sisällöstä antaa se viranomaisen henkilöstöön kuuluva, jolle viranomainen on tämän tehtävän määrännyt tai jolle se hänen asemansa ja tehtäviensä vuoksi muuten kuuluu (14 § 1 ja 2 mom.). Toimeksiantotehtävissä tiedon antamisesta lähtökohtaisesti päättää tehtävän antanut viranomainen.

Julkisuuslain 14 §:n 3 momentin mukaan, jos henkilö kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa, hänen on ilmoitettava tiedon pyytäjälle kieltäytymisen syy, annettava tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi, tiedusteltava asian kirjallisesti vireille saattaneelta tiedon pyytäjältä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi sekä annettava tieto käsittelyn johdosta perittävistä maksuista. Pykälän 4 momentin mukaisesti asia on käsiteltävä viivytyksettä, ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön paitsi silloin, jos asian käsittely ja ratkaisu vaativat erityistoimenpiteitä tai tavanomaista suuremman työmäärän.

Tietopyyntöä koskevaan viranomaisen päätöksen voi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen (33.2 §). Valitukset kohdistuvat useimmiten viranomaisen kielteiseen päätökseen, jolla se hylkää tietopyynnön ja kieltäytyy antamasta asiakirjaa tai siinä olevaa tietoa. Lisäksi oikeusasiamiehen laillisuusvalvontakäytännössä on katsottu, että myös kysymys asiakirjan luonteesta on voitava saattaa muutoksenhaussa tutkittavaksi. Siten tiedon pyytäjälle on annettava julkisuuslain 14 §:stä ilmeneviä periaatteita noudattaen ohjaus ja pyydetessä valituskelpoinen päätös myös siinä tapauksessa, että viranomaisen mielestä asiakirja ei ole julkisuuslain mukainen viranomaisen asiakirja (esim. AOA dnro. 1401/4/03).

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019, HOL) viranomaismääritelmä kattaa suoraan julkista hallintotehtävää hoitavat tahot. HOL 6 §:n mukaan valittamalla saa hakea muutosta päätökseen, jolla viranomainen on ratkaissut hallintoasian tai jättänyt sen tutkimatta. Soveltamisalan laajentamista arvioitaessa tulee huomioida, että HOL ei suoraan tunnista julkisomisteisten tai julkisyhteisön määräysvallassa olevien yhtiöiden päätöksiä valituskelpoisiksi päätöksiksi. Näin ollen julkisuuslain muutoksenhakusääntelyssä tulisi huomioida erikseen muutoksenhakumahdollisuus julkisomisteisten yksityisoikeudellisten oikeushenkilöiden päätöksistä. Sinänsä muutoksenhakuoikeuden ulottaminen yksityisoikeudellisen oikeushenkilön julkisuuslain soveltamista koskevaan ratkaisuun ei ole periaatteellisesti mahdotonta, koska nykyisinkin muutosta voidaan hakea julkista hallintotehtävää hoitavien tahojen valituskelpoisiin päätöksiin.

<sup>31</sup> HE 49/2018 vp, s. 123-124.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää muun muassa asioita käsittelevien henkilöiden toimivan rikosoikeudellisella virkavastuulla (ks. esim. PeVL 26/2017 vp, s. 49). Tavanomaisesti julkisen hallintotehtävän antamista koskevassa sääntelyssä lähdetään siitä, että julkista hallintotehtävää hoitavan tahon palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikoslain 40 luvun rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen hoitaessaan sääntelyssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä. Ilman erityistä sääntelyä julkisuuslain noudattamatta jättämistä ei voitaisi arvioida rikosoikeudellisen virkavastuun näkökulmasta.

Edellä mainitut näkökohdat tulee huomioida soveltamisalan laajentamisen kokonaisuudessa. Mahdollista olisi myös säätää siitä, että toimivalta tehdä julkisuuslain 14 §:n mukainen päätös tiedon antamisesta olisi yhtiöön määräysvaltaa käyttävällä tai omistajaohjaajana toimivalla viranomaisella. Lausuntopalautteessa on toisaalta pidetty tärkeänä, että toimivalta asiakirjan luovuttamisen osalta olisi nimenomaan yhtiöillä. Tätä on perusteltu muun muassa sillä, että yhtiöllä itsellään on riittävä kyky arvioida salassapidon tarvetta ja omistajan erillisyydellä suhteessa yhtiöön. Lausunnoissa on myös katsottu, että osaltaan päätöksenteon siirtyminen yhtiön ulkopuolelle voisi olla ristiriitaista sisäpiiritiedon hallinnoinnin kannalta.

Tiedon antamisesta julkisesta asiakirjasta tai asianosaisjulkisesta asiakirjasta tietyillä antotavoilla, kuten sähköpostitse, ei lähtökohtaisesti peritä maksua. Julkisuuslain 34 §:n 2 ja 3 momentti määrittelee kuitenkin tilanteet, jolloin maksu tiedon antamisesta voidaan periä. Perusteet maksun perimisille on silloin, kun tietopyyntö koskee asiakirjaa, joka ei julkisuuslain 13.1 §:ssä tarkoitettulla tavalla ole yksilöitävissä ja löydettävissä asiarekistereistä niissä käytettävän asiakirjalukittelun eikä asiakirjan tunnusteen avulla taikka sähköisesti ylläpidetystä rekisteristä sen hakutoimintojen avulla.

Maksu voidaan periä myös silloin, kun tieto annetaan kopiona tai tulosteena, jolloin maksu vastaa tiedon antamisesta aiheutuvien kustannusten määrää, jollei alhaisemmasta maksusta ole erikseen säädetty. Julkisuuslain mukaiset maksut määrätään ja peritään noudattaen, mitä kuntalain tai hyvinvointialueesta annetun lain nojalla päätetään taikka valtion maksuperustelain 7 §:n 2 momentissa tarkoitettua suoritteesta säädetään.

Perustuslain 81 §:n 2 momentin mukaisesti valtion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuuden sekä maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla. Valtion maksuperustelakia ei kuitenkaan sovelleta julkisomisteisiin yhtiöihin tai julkista hallintotehtävää hoitaviin. Siten käytännössä julkisomisteisten tai niiden määräysvallassa olevien yhtiöiden maksuperustalle ei ole erillistä lainsäädäntöä.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään pitänyt asianmukaisena tarkastella perustuslain 81 §:n 2 momentin sisältämien periaatteiden kannalta myös sääntelyä yksityisen hoitaman julkisen hallintotehtävän maksullisuudesta (PeVL 33/2021 vp, PeVL 2/2001 vp, s. 2/II). Valiokunnan mukaan maksujen suuruuden sääntelystä ei ole ollut huomautettavaa ainakaan silloin, kun yleisenä maksuperusteena noudatetaan toiminnasta aiheutuneiden kustannusten kattamista (PeVL 33/2021 vp, PeVL 2/2001 vp, s. 3/I). Mikäli soveltamisalaa päädytään laajentamaan, tulee julkisuuslain 34 §:n sääntelyä täsmentää julkisomisteisten tai julkisyhteisön määräysvallassa olevien yhtiöiden osalta.

Soveltamisalan mahdollisen laajentamisen vaikutuksia tulee jatkotyössä arvioida myös arkistolain (831/1994) ja tiedonhallintalain soveltamisen näkökulmasta.

#### *4.2.3 Joukkovelkakirjalainojen liikkeeseenlasku*

Soveltamisalan laajentamiseen liittyvissä lausuntopalautteissa ja alaryhmän kuulemisissa on noussut esiin myös julkisesti noteerattujen joukkovelkakirjalainojen liikkeeseenlaskun myötä noudatettavaksi tuleva EU-lainsäädäntö. Euroopan talousalueella joukkovelkakirjojen liikkeeseenlaskijoita sitoo monilta osin samat

tiedonantovelvollisuudet kuin suomalaisia pörssiyrityitä. Esimerkiksi markkinoiden väärinkäyttöasetus (EU) N:o 596/2014 (Market Abuse Regulation, MAR) ja sen sisäpiiritietoa koskevat velvoitteet soveltuvat EU:n laajuisesti. Alaryhmässä on arvioitu edellä mainitun sääntelyn yhteensovittamisen haasteita julkisuuslain soveltamisen kanssa.

Joukkovelkakirjoja koskevan keskustelun yhteydessä on noussut esiin muun muassa sisäpiiritiedon julkistamista koskevan sääntelyn ja julkisuuslain soveltamisen mahdollinen ristiriita – voisiko julkisuuslain nojalla kiertää sisäpiiritiedon ilmaisemisen kieltoa ja saada tietoonsa sisäpiiritiedon, jota liikkeeseenlaskija ei ole vielä MAR:n mukaisesti julkistanut markkinoille. Julkisuuslain mukaiset salassapitoperusteet (24 §) sisältävät säännökset muun muassa yksityisestä liikesalaisuudesta, samoin kuin muusta vastaavasta yksityisen elinkeinotoimintaa koskevasta seikasta (20 kohta). Mikäli salassapitoperusteet eivät tarjoaisi asiaan tyydyttävää ratkaisua, EU-oikeuden etusijaperiaatteen mukaisesti markkinoiden väärinkäyttöasetuksen säännökset joka tapauksessa syrjäyttäisivät julkisuuslaissa säädetyn. Markkinoiden väärinkäyttöasetuksen tavoitteet eroavat julkisuuslain tavoitteista ja sen säännösten tarkoitus on estää markkinoiden manipulointia ja sisäpiiritiedon laitonta ilmaisemista. Asetus ei sisällä erityisiä tiedon salassapitoperusteita. Asetuksessa kuitenkin säädetään tiedon antamisen lykkäämisen mahdollisuudesta, mikäli a.) välitön julkistaminen todennäköisesti vaarantaisi liikkeeseenlaskijan tai päästöoikeuksien markkinoilla toimivan markkinaosapuolen oikeudet edut b.) julkistamisen lykkääminen ei todennäköisesti johtaisi yleisöä harhaan tai c.) liikkeeseenlaskija tai päästöoikeuksien markkinoilla toimiva markkinaosapuoli pystyy takaamaan kyseisen tiedon säilymisen luottamuksellisena (17(4) artikla). MAR 17(4) artiklan lykkäämisperusteet soveltuvat kuitenkin vain tiedon julkistamiseen markkinoille. Niillä ei voida siten arvioida tiedon antamisen mahdollisuutta julkisuuslain perusteella.

Haasteena julkisuuslain ja markkinoiden väärinkäyttöasetuksen yhdessä soveltamisessa voisi kuitenkin olla, että joku haluaisi hyödyntää julkisuuslain mukaista tiedonsaantioikeutta saadakseen ennaikaisesti sisäpiiritietoa. Sisäpiiritiedon laitonta ilmaiseminen ei tällöin välttämättä aktualisoituisi, kun tiedon pyynnölle olisi olemassa ”lain mukainen” peruste. Salassapitoperusteiden arvioinnissa tulisi ottaa huomioon, ettei voimassa oleva julkisuuslaki suoraan sisällä säännöksiä sisäpiiritietoon liittyen, joka on käsitteenä laajempi kuin liikesalaisuus.

Arvopaperimarkkinasääntelyn suhde julkisuuslakiin on tunnistettu erityisesti joukkovelkakirjojen osalta. Velkakirjalain 34 §:n 1 momentin mukaisesti joukkovelkakirjoja voivat laskea liikkeeseen julkisyhteisöt ja kirjanpitovelvolliset. Markkinoiden väärinkäyttöasetuksen soveltamisalaan eivät kuulu kuitenkaan jäsenvaltiot, mutta kuntien voidaan katsoa kuuluvan asetuksen soveltamisalaan sen laskiessa liikkeelle listattuja joukkovelkakirjoja (MAR 6 artiklan 1 kohta). Käytännössä julkisuuslain ja markkinoiden väärinkäyttöasetuksen välinen soveltamisongelma on siten mahdollisesti voinut aktualisoitua jo nykyisin. Jatkotyössä on kuitenkin arvioitava, tarvitseeko sisäpiiritietoa suojata tiedon luovuttamista koskevilla rajoituksilla sen julkistamiseen saakka.

#### IV Julkisten varojen käyttö

Asettamispäätöksen mukaisesti myös julkisten varojen käytön merkitystä julkisuuslain soveltamisalan määrittäjänä on arvioitava. Julkisuuslaki ei itsessään määrittele julkisten varojen käytön käsitettä tai sidonnaisuutta siihen, kuka niitä käyttää, miten niitä käytetään tai minkälaisen prosessin osana julkisia varoja käytetään. Julkisten varojen käytön käsite ei siten ole täsmällinen eikä sitä ole julkisuuslaissa määritelty tarkemmin lain tarkoituksiin nähden.

Julkisten varojen käyttö liittyy olennaisesti viranomaistoimintaan, joka itsessään on julkisuuslain mukaisen tiedonsaantioikeuden kannalta avainasemassa. Julkisten varojen käyttö voi liittyä olennaisesti viranomaistoiminnan lisäksi myös muun muassa julkisyhteisön omistuksessa tai määräysvallassa olevan

yhteisön tai säätiön toimintaan, jossa voi olla myös kyse julkisten varojen yksityistämisestä julkistalouden ulkopuolelle.

Kun julkisyhteisön toimintaa yhtiöitetään, tarkoittaa se lähtökohtaisesti toimintojen ulkoistamisen lisäksi myös ainakin jossain määrin julkisten varojen siirtymistä viranomaisorganisaation ulkopuolelle. Yhtiömuotoisessa toiminnassa julkisyhteisöllä lähtökohtaisesti on osuus yhtiön osakkeiden tuottamista äänistä tai sillä on muuten määräysvalta, mutta sinänsä yhtiön toimintaan liittyvä varallisuus kuuluu itsenäiselle yksityisoikeudelliselle oikeushenkilölle. Julkisomisteinen yhtiö voi kuitenkin saada toimintansa tueksi myös julkista rahoitusta eri muodoissa.

Julkisuuslain 3 §:n mukaan laissa säädettyjen velvollisuuksien tarkoituksena onkin toteuttaa avoimuutta viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa myös julkisten varojen käyttöä. Siten tässä muistiossa käsitelty julkisuuslain soveltamisalan laajentamisen tarkastelu osaltaan linkittyy vahvasti myös julkisyhteisön omistuksessa tai määräämisvallassa olevien yhteisöiden ja säätiöiden toiminnan sekä julkisten varojen käytön valvonnan mahdollistamiseen.

Lausuntopalautteessa ja alaryhmän kuulemistilaisuuksissa soveltamisalan laajentamisen kannalta keskeisiksi julkisten varojen käyttöä koskeviksi asiakokonaisuuksiksi ovat nousseet julkiset hankinnat sekä eri muodoissa annettavat valtiontuet ja -avustukset.

## 1 Julkiset hankinnat

Julkisten hankintojen kokonaismenot olivat vuonna 2020 noin 45 miljardia euroa ja vuonna 2019 noin 43 miljardia euroa.<sup>32</sup> Koska julkiset hankinnat muodostavat merkittävän osan julkisten varojen käytöstä, on niiden julkisuutta tarkasteltava myös julkisuuslain tavoitteiden näkökulmasta. Alaryhmän kuulemisissa on noussut esiin, että jopa 70 % julkisista hankinnoista tehdään kuntasektorilla ja esimerkiksi kuntakonsernin tytäryhtiöillä on merkittävä vaikutus julkisten varojen käyttöön tätä kautta. Läpinäkyvästi järjestetyn hankintatoimen onkin nähty tehokkaasti ehkäisevän muun muassa korruptiota<sup>33</sup>.

Julkisista hankinnoista säädetään erikseen hankintalaissa ja niin sanotussa erityisalojen hankintalainsäädännössä<sup>34</sup>. Hankintalakia sovelletaan hankintayksiköihin, joita lain 5 §:n mukaisesti ovat 1) valtion, hyvinvointialueiden, hyvinvointiyhtymien, kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset 2) evankelisluterilainen kirkko ja ortodoksinen kirkko sekä niiden seurakunnat ja muut viranomaiset 3) valtion liikelaitokset 4) julkisoikeudelliset laitokset tai 5) mikä tahansa hankinnan tekijä silloin, kun se on saanut hankinnan tekemistä varten tukea yli puolet hankinnan arvosta 1–4 kohdassa tarkoitettulta hankintayksiköltä. Esimerkiksi Etelä-Savon Koulutus Oy on hankintalain mukainen hankintayksikkö ja Länsimetro Oy on erityisalojen hankintalain mukainen hankintayksikkö.

Hankintalain 138.1 §:n mukaisesti hankintayksiköiden asiakirjojen julkisuuteen ja asiakirjoista perittäviin maksuihin sekä asianosaisen tiedonsaantioikeuteen sovelletaan julkisuuslakia, jos hankintayksikkö on mainitun lain 4 §:ssä tarkoitettu viranomainen tai jos sen on muualla laissa olevan säännöksen perusteella noudatettava sanottua lakia. Muun kuin edellä tarkoitettujen hankintayksikön järjestämään tarjouskilpailuun osallistuneen oikeuteen saada tieto tarjouksen käsittelyä varten laadituista ja saaduista asiakirjoista sekä hankintayksikön palveluksessa olevan vaitiolovelvollisuuteen sovelletaan, mitä julkisuuslaissa säädetään asianosaisen oikeudesta asiakirjaan, asiakirjan julkisuuden määräytymisestä sekä tiedonsaantia koskevan

<sup>32</sup> Julkiset hankinnat, Kokonaisvolyyymi ja datan hyödyntäminen; Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:46, s. 23.

<sup>33</sup> Korruptiontorjunta kunnallishallinnossa: Askelmerkkejä hyvään hallintoon. Oikeusministeriön julkaisu, Selvityksiä ja ohjeita 2022:9, s. 51.

<sup>34</sup> Laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1398/2016).

asian käsittelemisestä ja ratkaisemisesta (138.2 §). Julkisuuslakia ei näin ollen sovelleta lähtökohtaisesti yhtiömuotoisiin hankintayksiköihin. Tästä poikkeuksena on kuitenkin tietyt julkiset hallintotehtävät, jotka koskevat esimerkiksi yhteishankintatoimintoja, hankintojen tukitoimintoja tai hankintasopimuksiin liittyvien asiantuntijapalveluiden tarjoamista, joiden hoitamiseen sovelletaan julkisuuslakia erityissääntelyn perusteella (laki Hansel Oy -nimisestä osakeyhtiöstä 1096/2018). Hankintamenettelyssä ei ole myöskään kyse korkeimman hallinto-oikeuden (KHO 2023:7) ratkaisukäytännön perusteella sellaisesta julkisen vallan käytöstä, jota tarkoitetaan julkisuuslain 4 §:n 2 momentissa. Näin ollen yhtiömuotoisiin hankintayksiköiden hankintoihin ei myöskään tämän perusteella sovelleta julkisuuslakia. Korkein hallinto-oikeus palautti kuitenkin asian hallinto-oikeudelle uudelleen käsiteltäväksi sen osalta, oliko kyseessä julkisuuslain 5 §:n 2 momentin mukaisen toimeksiantosääntelyn mukaisista viranomaisen asiakirjoista.

Hankintalakia ei lähtökohtaisesti sovelleta myöskään hankintalain 15 §:n perusteella hankintoihin, jonka hankintayksikkö tekee sidosyksiköltään. Siten sidosyksikköhankinnasta tehtyyn päätökseen ei myöskään sovelleta julkisuuslakia, jos hankintayksikkö ei ole julkisuuslain mukainen viranomainen. Kilpailu- ja kuluttajaviraston vuosiin 2020-2021 kohdistuvan kyselyn perusteella sidosyksiköiden kansantaloudellinen merkitys on nykytilanteessa kokonaisliikevaihdolla mitaten 10 miljardin euron luokkaa, josta sidosyksikkömyynnin osuus liikevaihdosta on yli 70 prosenttia. Otoksen perusteella sidosyksiköiden ulosmyynti on keskimäärin viisi prosenttia liikevaihdosta.<sup>35</sup> Tämän perusteella voidaan tehdä myös olettaa, että hankintalain soveltamisen ulkopuolelle jäävät sidosyksikköhankinnat muodostavat miljardien kokonaisuuden. Toisaalta julkisuuslain soveltamisalan laajentamista juuri myös sidosyksiköiden toiminnan näkökulmasta voi olla perustelua arvioida myös sen kannalta, että sidosyksikön toiminnalla voi olla erilaisia vaikutuksia markkinoihin<sup>36</sup>.

Julkisten hankintojen osalta soveltamisalan laajentaminen julkisomisteisiin tai julkisyhteisön määräysvallassa oleviin yhteisöihin voisi sellaisenaan kattaa hankintojen osalta koettua julkisuusvajetta ainakin osittain. On kuitenkin huomioitava, että jos julkisuuslain soveltamisalan laajentamista arvioidaan ainoastaan hankintalain soveltamisalan näkökulmasta, eivät kaikki hankinnat tulisi kuitenkaan julkisuuslain yleisöjulkisuuden piiriin. Esimerkiksi kiinteän omaisuuden osto ja vuokraus ovat hankintalain soveltamisalan ulkopuolella. Kilpailuneutraliteetin huomioivilla (erityisesti hankintalain määritelmästä johdetuilla) ratkaisuilla voidaan kuitenkin lähtökohtaisesti arvioida saavutettavan tilanne, jossa myös tällä hetkellä julkisuuslain katveeseen jäävät julkiset hankinnat tulisivat julkisuuslain piiriin. Näillä tarkoitetaan muun muassa ainakin osaa yhtiömuotoisten hankintayksiköiden hankinnoista sekä hankintalain kynnysarvot alittavia hankintoja kuten myös sidosyksikkötoimintaa nykyistä laajemmin.

## 2 Valtiontuet ja -avustukset

Toisena merkittävänä ilmiönä julkisten varojen käytössä voidaan nähdä valtiontuet ja -avustukset. Valtionavustuksilla tarkoitetaan valtion varoista myönnettävää harkinnanvaraista rahoitusta, jolla on tarkoitus tukea esimerkiksi yhteiskunnallisesti tarpeellista toimintaa. Valtiontuella tarkoitetaan EU:n perussopimuksen (SEUT 107) mukaisesti jäsenvaltion myöntämää taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnettyä tukea, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla tiettyä yritystä tai tuotannonalaa, eikä sovellu sisämarkkinoille siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Valtiontuet voivat olla avustuksia tai esimerkiksi korkotukia tai takauksia. Kaikki valtiontuet eivät kuitenkaan ole valtionavustusta, eivätkä kaikki valtionavustukset valtiontukea, joten ne voivat osakseen mennä myös limittäin. Kansallisia valtionavustuksia myönnetään vuosittain noin kolmen miljardin euron edestä. Mikäli huomioidaan myös EU-rahoitus, summa on noin neljä miljardia. Valtionavustuksia myöntää esimerkiksi ministeriöt, ELY-keskukset ja aluehallintovirastot.<sup>37</sup> Valtiontuet puolestaan myönnetään erillisten

<sup>35</sup> Sidosyksiköiden ulosmyynti-selvityksen loppuraportti, Kilpailu- ja kuluttajaviraston tutkimusraportteja 2/2022.

<sup>36</sup> Sidosyksiköiden ulosmyynti, Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 6/2021.

<sup>37</sup> <https://vm.fi/usein-kysyttya-valtionavustuksista>, luettu 9.9.2022, 5.1.2023.

tukiohjelmien kautta. Valtiontukia myöntävät muun muassa Business Finland, Finnvera, ELY-keskukset, maakuntien liitot sekä kunnat ja kuntayhtymät.

Valtiontukien sääntely perustuu keskeisesti EU-oikeuteen. Valtiontuet yritystoiminnalle ovat lähtökohtaisesti kielletty, mutta perussopimus sallii kuitenkin eräät sellaiset valtiontuet, joilla edistetään perussopimuksien ja SEUT 107 artiklan 2 ja 3 kohdan mukaisia tavoitteita. Euroopan komissiolla on toimivalta antaa ohjeita valtiontuen soveltumisesta markkinoille. Valtiontuen soveltumista sisämarkkinoille säädetään muun muassa komission yleisessä ryhmäpoikkeusasetuksessa (651/2014)<sup>38</sup> ja niin sanotussa komission de minimis -asetuksessa (1407/2013)<sup>39</sup>. Lisäksi komissio voi esimerkiksi antaa tiedonantojen kautta eri toimialoja koskevia suuntaviivoja valtiontuen myöntämisen arvioinnille. Taloudellisen tuen myöntämisen edellytyksistä säädetään myös kansallisesti taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä annetussa laissa (429/2016).

Kansallisesti valtiontuista ja -avustuksista on säädetty myös valtionavustuslaissa (688/2001), jota sovelletaan muun muassa valtion talousarvioon otetusta määrärahasta tai talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston varoista myönnettävään valtionavustukseen. Lakia sovelletaan myös silloin, kun valtion talousarviossa myönnetään valtuus tehdä sopimuksia tai antaa sitoumuksia valtionavustuksesta (1.2 §). Valtionavustuslaissa on erikseen säädetty valtionavustuksen saajan tiedonantovelvollisuudesta. Lain 14 §:n mukaisesti valtionavustuksen saajan tulee antaa valtionapuviranomaiselle valtionavustuspäätöksen ehtojen noudattamisen valvomiseksi oikeat ja riittävät tiedot. Sen tulee myös ilmoittaa viipymättä valtionapuviranomaiselle valtionavustuksen käyttötarkoituksen toteutumiseen vaikuttavasta muutoksesta tai muusta valtionavustuksen käyttöön vaikuttavasta muutoksesta. Tietojensaannista ja tietojen luovuttamisesta säädetään 6 luvussa. Tietojen luovuttamiseen sovelletaan lähtökohtaisesti julkisuuslakia (32 §). Eduskunnan käsiteltävänä on tällä hetkellä hallituksen esitys, jossa ehdotetaan muutettavaksi valtionavustuslakia. Esityksen tavoitteena on muun muassa perustaa erillinen valtionavustustoimintaa koskeva tietovaranto, jonka kautta voitaisiin osaltaan lisätä valtionavustusten avoimuutta (HE 88/2022 vp).

Valtiontukia ja erityisesti niitä koskevien tietojen ilmoittamisesta ja julkaisemisesta voi olla olemassa myös erityissääntelyä, joka usein perustuu EU-sääntelyyn. Esimerkiksi kiinteän laajakaistan rakentamisen tuesta annetussa laissa (1262/2020) säädetään tukitietojen julkaisemisesta. Lain 19 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan liikenne- ja viestintävirasto julkaisee verkkopalvelussa lain nojalla myönnettyt valtiontuet sekä jokaisen yli 500 000 euron suuruisen yksittäisen tuen myöntämisen osalta tiedot, joista säädetään tiettyjen tukimuotojen toteutumisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti annetun komission asetuksen (EU) N:o 651/2014 liitteessä III.

Valtiontukien ilmoittamisessa komissiolle noudatettavista menettelyistä säädetään erikseen valtioneuvoston asetuksella (89/2011). Ilmoitusvelvollisuus koskee muun muassa SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaista velvollisuutta ilmoittaa komissiolle ennakoon suunnitellusta tukiohjelmasta, tukiohjelman muutoksesta tai yksittäisen tuen myöntämisestä siten kuin menettelytapa-asetuksessa tarkemmin säädetään (2.1 §). Ilmoitusvelvollisuus ei koske kuitenkaan esimerkiksi yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen tai de minimis -asetuksen perusteella myönnettäviä tukia (3.1 §). Yleisessä ryhmäpoikkeusasetuksessa säädetään myös erikseen ilmoitusvelvollisuudesta, jonka mukaisesti asetuksen mukaiset tukitoimenpiteet on raportoitava komissiolle 20 työpäivän kuluessa tukiohjelman voimaantulosta (11 artikla). Valtiontukien julkaisemisessa noudatetaan erikseen asetuksen 9 artiklan ja liite III sääntelyä. Esimerkiksi pääsääntöisesti yli 500 000 euron

<sup>38</sup> Yleisessä ryhmäpoikkeusasetuksessa määritetään kriteerit sellaisille valtiontuille, joita ei tarvitse ennakkoilmoittaa komissiolle. Tästä poikkeuksena on asetuksessa ilmoitettu erilliset ilmoituskynnysarvot (4 artikla).

<sup>39</sup> De minimis -asetuksella säädetään vähämerkityksellisistä tuista. Vähämerkitykselliseksi tueksi katsotaan pääsääntöisesti alle 200 000 euron tuet.

tuista tulee julkaista tietoja yksityiskohtaisemmin ja tietyillä toimialoilla kynnyksäraja voi olla huomattavasti pienempi.

Valtiontukisääntelyn avoimuusvelvoitteet ilmenevät myös eräitä yrityksiä koskevasta taloudellisen toiminnan avoimuus- ja tiedonantovelvollisuudesta annetusta laista (19/2003). Lain 3 §:n mukaisesti julkisten yritysten avoimuus- ja tiedonantovelvoite koskee 1) julkisyhteisöjen julkisille yrityksille suoraan myöntämiä julkisia varoja 2) julkisia varoja, joita julkisyhteisöt myöntävät yritysten tai rahoituslaitosten välityksellä 1 kohdassa tarkoitetuille julkisille yrityksille; sekä 3) 1 ja 2 kohdassa tarkoitettujen julkisten varojen tosiasiallista käyttötarkoitusta. Erilliskirjanpitovelvollisten yritysten avoimuus- ja tiedonantovelvoite koskee taasen eri toiminnoista syntyvien tulojen ja menojen esittämistä sekä yksityiskohtaisia tietoja menetelmistä, joilla tulot ja menot kohdistetaan eri toiminnoille.

EU:n ja kansallisen lainsäädännön tiedonantovelvoitteet ovatkin siten jo nykytilassa laajat ja niitä tullaan mahdollisesti lisäämään eduskunnassa olevien lakiehdotusten kautta muun muassa tietovarantojen kautta. Toisaalta muun muassa Valtiontalouden tarkastusvirasto on tunnistanut esimerkiksi vuonna 2017 joitakin säädösten vastaisia menettelyitä sekä sisäisen valvonnan puutteita, joita jälkiraportin mukaan on kuitenkin ainakin osaltaan jo korjattu.<sup>40</sup> Myös koronapandemian johdosta myönnettyjen suorien yritystukien osalta havaittiin puutteita.<sup>41</sup> Valtiontuen tai -avustuksen myöntämiseen liittyvä viranomaisen tai julkista hallintotehtävää hoitavan toimijan päätös sisältää lähtökohtaisesti julkista vallan käyttöä<sup>42</sup> ja päätöksen valmisteluun viranomaisessa tai julkista hallintotehtävää hoitavassa liittyy aina valmistelua. Päätösten valmistelussa syntyy siten erilaisia asiakirjoja, joihin sovelletaan voimassa olevaa julkisuuslakia.

## V. Ratkaisuvaihtoehdot

Alaryhmän tehtävänä on sen toimeksiannon mukaisesti luonnostella ratkaisuvaihtoehtoja julkisuuslain soveltamisalan laajentamista koskevista erityiskysymyksistä. Alaryhmän on asettamispäätöksen mukaisesti tarkasteltava soveltamisalan laajentamistarpeita ja laajentamisen vaikutuksia erityisesti suhteessa a) perustuslain 124 §:n nojalla julkista hallintotehtävää hoitaviin b) kokonaan julkisyhteisön tai julkisyhteisöjen suorassa tai välillisessä omistuksessa oleviin yhteisöihin ja muihin kuntakonserneihin kuuluviin yhteisöihin sekä näihin asemansa ja rahoituksensa puolesta rinnastuviin yhteisöihin, säätiöihin ja yhdistyksiin sekä c) kartoittaa soveltamisalan laajentamiseen liittyvät rajaustarpeet. Myös julkisten varojen käytön merkitystä soveltamisalan määrittäjänä olisi arvioitava.

Soveltamisalan laajentamisen vaikutukset tulevat vahvasti riippumaan siitä, päädytäänkö soveltamisalaa laajentamaan vain toisen vai molempien kriteerin perusteella. Soveltamisalan mahdollinen laajentaminen molempien kriteerien, eli julkisen hallintotehtävän sekä julkisyhteisön omistuksen tai määräysvaltakriteerin osalta voisi joissain tapauksissa tarkoittaa sitä, että toimija tulisi julkisuuslain soveltamisalaan siltä osin kuin se hoitaa julkista hallintotehtävää, ja sen lisäksi vielä sen muun toiminnan osalta (muu kuin kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva taloudellinen toiminta tai julkisoikeudellisen laitoksen koko toiminta). Nämä kriteerit johtaisivat kuitenkin yksinään lain eri laajuiseen soveltamiseen. Alaryhmä on koostanut alustavia pääasiallisten vaikutusten arviointeja molempien kriteerien osalta, joita käsitellään jäljempänä. Työryhmän on laajentamista koskevien kriteerien lisäksi arvioitava, voisiko sääntelyn voimaantulo olla asteittaista sekä olisiko tarpeellista rajata sääntelyn taannehtivuutta niiden toimijoiden osalta, jotka alkaisivat laajennuksen jälkeen soveltaa julkisuuslakia, jollei muussa laissa ole tästä poikkeavasti säädetty. Lisäksi on arvioitava, olisiko edellä mainittujen toimijoiden osalta muutoin tarve rajata julkisuuslain säännösten soveltamista.

<sup>40</sup> <https://www.vtv.fi/julkaisut/jalkiseurantaraportti-yritystuet/> luettu 15.9.2022, VTV Tarkastuskertomus 14/2017 Yritystuet.

<sup>41</sup> VTV Tarkastuskertomus 13/2021: Koronaepidemian johdosta myönnetty suoraa yritystuet.

<sup>42</sup> ks. esim. HE 63/2001 vp, KHO:2019:68.

Toimeksiannon mukaisesti alaryhmä esittää julkisuuslain ajantasaistamista käsittelevälle työryhmälle seuraavat johtopäätökset ja vaihtoehdot julkisuuslain soveltamisalan tarkastelua koskevaan jatkotyöhön:

## I. Julkinen hallintotehtävä

### Vaihtoehto 1:

Perustuslain näkökulmasta olisi johdonmukaista, että julkisuusperiaatetta noudatettaisiin myös perustuslain 124 §:ssä tarkoitettujen tehtävien hoitamisessa, jotta julkisuusperiaatteen ja yleisen tiedonsaantioikeuden toteutuminen ei jää tehtävän viranomaisluonteen sijaan riippumaan sen organisointitavasta. Lähtökohtaisesti ei ole tunnistettu oikeudellisesti perusteltuja hyväksyttäviä syitä, miksi julkisen hallintotehtävän hoitamisen osalta olisi eroja eri hallinnon yleislakien soveltamisalojen tai toisaalta eri julkista hallintotehtävää hoitavien eri toimijoiden välillä. Joissain tilanteissa on kuitenkin mahdollista erikseen säätää siitä, että hallinnon yleislait eivät sovellu julkisen hallintotehtävän hoitamiseen. Yleislaista poikkeamiseen tarvittaisiin kuitenkin aina erityinen, painava syy ja sääntelyssä tulisi tuolloin muutoin varmistaa oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutuminen. Perusteltuja syitä poiketa yleislakien soveltamisesta on perustuslakivaliokunnan käytännössä katsottu olevan esimerkiksi silloin, kun kyse on ollut toiminnasta, joka on ollut muulla lainsäädännöllä yksityiskohtaisesti säänneltyä.

Perustuslakivaliokunta on korostanut, että uskottaessa hallintotehtäviä muulle kuin viranomaiselle tulee säännösperusteisesti taata oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen tässä toiminnassa (PeVL 5/2014 vp, PeVM 10/1998 vp). Perustuslakivaliokunnan käytännössä onkin katsottu, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja (esim. PeVL 3/2009 vp, PeVL 20/2006 vp). Julkisten hallintotehtävien joukossa on kuitenkin eräitä poikkeuksellisia tilanteita, joissa perustuslakivaliokunta on pitänyt mahdollisena, ettei yksityisiin sovelleta hallinnon yleislakeja niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä (PeVL 17/2012 vp, PeVL 55/2010 vp).

Ehdotetun sääntelyn perusteella julkisuuslakia sovellettaisiin siten esimerkiksi adoptioneuvontaan ja kansainväliseen adoptiopalveluun (PeVL 15/2011 vp), työttömyysvakuutusmaksun määräämiseen ja perimiseen (PeVL 15/2012 vp), järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyviin vartijoiden ja järjestyksenvalvojien tehtäviin (PeVL 23/2014 vp), meripelastustoimeen (PeVL 24/2001 vp), sekä lakisääteisiin sähkön, kaasun ja vedyn alkuperätakuurekisterin ylläpitotehtäviin (PeVL 33/2021 vp).

- Salassapitoperusteita täydennetään, jos näiden osalta tuodaan esiin perusteltuja puutteita III osan 4.2.1 näkökulmat huomioiden
- Jatkotyössä on arvioitava, onko voimassa olevassa laissa säädetyille Eläketurvakeskusta ja Maatalousyrittäjien eläkelaitosta koskeville erityissäännöksille jatkossa tarvetta (4 §:n 1 mom. 5 kohta)
- Jatkotyössä on selvitettävä sääntelyn vaikutukset tiedonhallintalakiin, jossa on kiinnitytty osin myös julkisuuslain nykyisen 4.2 §:n muotoiluun
- Julkisuuslain 4 §:n 2 momenttia esitetään muutettavan seuraavasti

*”Mitä viranomaisesta säädetään, koskee myös lain tai asetuksen taikka lain tai asetuksen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen perusteella julkista tehtävää hoitavia yhteisöjä, laitoksia, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä niiden hoitaessa lailla tai lain nojalla annettua [TAI: perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua] julkista hallintotehtävää, jollei muussa laissa toisin säädetä. käyttäessä julkista valtaa.*

Evangelis-luterilaisen kirkon asiakirjojen julkisuudesta säädetään erikseen.”

Perusteluluonnos:

Pykälässä määriteltäisiin voimassa olevan lain mukaisesti myös jatkossa ne organisaatiot, joihin sovelletaan julkisuuslakia. Pykälässä viranomaisen määritelmällä tarkoitettaisiin vain tämän lain sekä perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaisten tarkoitusten ja tavoitteiden mukaista käsitettä, eikä sillä olisi vaikutusta siten muun kuin julkisuuslain soveltamiseen.

”\_”

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin julkisuuslain soveltamisesta perustuslain 124 §:n tarkoittamalla tavalla julkista hallintotehtävää hoitavaan. Ehdotetun momentin mukaisesti se, mitä viranomaisesta säädetään, koskisi myös yhteisöjä, laitoksia, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä niiden hoitaessa lailla tai lain nojalla annettua [TAI: perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua] julkista hallintotehtävää. Sääntelyllä on siten tarkoitus laajentaa julkisuusperiaatteen toteutumista suhteessa voimassa olevaan sääntelyyn, jonka mukaisesti lakia on sovellettu julkista tehtävää hoitavaan vain niiltä osin kuin tämä on käyttänyt julkista valtaa. Sääntelyä ei jatkossa rajattaisi siten ainoastaan julkisen vallan käyttöön vaan tarkoituksena olisi, että lakia sovellettaisiin kaikkeen sellaiseen toimintaan, joka kuuluisi perustuslain 124 §:ssä tarkoitettujen julkisten hallintotehtävien hoitamiseen. Sääntely edesauttaisi lain 3 §:ssä tarkoitettujen tavoitteiden saavuttamista, kuten sitä, että yksilöillä ja yhteisöillä olisi laajempi mahdollisuus muun muassa valvoa julkisen vallan käyttöä ja vaikuttaa siihen sekä valvoa oikeuksiaan ja etujaan.

Julkiselle hallintotehtävälle ei ole olemassa yksiselitteistä vakiintunutta määritelmää. Perustuslain 124 §:ssä tarkoitettulla julkisella hallintotehtävällä on katsottu kuitenkin viitattavan verraten laajaan hallinnollisten tehtävien joukkoon, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Julkiseen hallintotehtävään voi sisältyä myös julkisen vallan käyttöä.

Perustuslain 124 §:n mukaisesti 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. Julkisuusperiaatteesta perusoikeutena on säädetty perustuslain 12 §:n 2 momentissa, jonka mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Perustuslain 124 §:n mukaisen tehtävän hoitamisessa on kyse tehtävästä, jonka katsotaan perustuslain mukaan lähtökohtaisesti kuuluvan viranomaisen hoidettavaksi. Perustuslain näkökulmasta on johdonmukaista, että julkisuusperiaatetta noudatettaisiin siten myös perustuslain 124 §:ssä tarkoitettujen tehtävien hoitamisessa, jotta julkisuusperiaatteen ja yleisen tiedonsaantioikeuden toteutuminen ei jää tehtävän luonteen sijaan riippumaan sen organisoitavasta. Julkisuuslain soveltamisaläsäännösten valmistelussa on ollut jo aiemminkin lähtökohtana, että julkisuusperiaate koskee julkista tehtävää riippumatta siitä, miten asioiden hoito on organisoitu tai miten toiminnassa syntynyt tieto on talletettu.

Evankelis-luterilaisen kirkon asiakirjojen julkisuudesta säädettäisiin voimassa olevan lain mukaisesti erikseen, koska sillä on kirkkolain (1054/1993) 2 §:n 1 momentin mukaisesti aloiteoikeus kirkkoa koskevaan lainsäädäntöön.

#### [Pääasiallisten vaikutusten arviointi](#)

Julkisuuslain ajantasaistamista valmisteleva alaryhmä käsitteli julkisen hallintotehtävän hoitamiseen liittyvän soveltamisalakriteerin vaikutusten arviointia koskevia kysymyksiä 11. kokouksessa, jonka jälkeen alaryhmän jäsenet toimittivat vastauksia joko oman organisaationsa, edustamansa erityisalan tai edustamansa ministeriön omistajaohjattavien yhtiöiden näkökulmasta. Käytännön vaikutustenarviointi julkisen

hallintotehtävän osalta koettiin kuitenkin hankalaksi, koska muutosehdotuksen tarkempaa sisältöä ei ollut vielä tiedossa. Osa suhtautui kielteisesti tai epäilevästi soveltamisalan laajentamisen tarpeeseen.

Vaikutustenarvioinnin hankaluuteen liittyi myös julkisen hallintotehtävän käsitteen tulkinnanvaraisuus. Joiltain osin voi olla epäselvää, miltä osin toiminta liittyy julkiseen hallintotehtävään ja miltä osin toiminta on sellaista, että julkisuuslain säännökset tulevat sovellettavaksi. Eläketurvakeskuksen vastauksessa katsottiin muun muassa, että julkisen hallintotehtävän ja yksityisoikeudellisen tehtävän ero ei ole selvä, koska lainsäädäntö ei ole kaikkien tehtävien osalta yksiselitteinen. Tulkinnanvaraisuutta on erityisesti tehtävissä, joissa ei käytetä julkista valtaa. Finnveran vastauksessa julkisuuslain laajentamisen ei nähty kuitenkaan muodostavan olennaisia eroja suhteessa nykytilaan.

Vakuutusmarkkinoiden osalta korostui EU:n perussopimuksissakin turvattu sijoittautumisoikeus, jota ei saa kansallisella sääntelyllä perusteettomasti rajoittaa. Rajoittaa ei voi myöskään palvelujen tarjoamisen vapautta. Julkisuuslain laajentamisen todettiin voivan aiheuttaa kilpailuvääristymää kansallisilla vakuutusmarkkinoilla, jos julkisuuslain laajentamista ei sovellettaisi ulkomaisiin vakuutusyhtiöihin.

Vastausten arviot mahdollisten asiakirjapyyntöjen määrästä ja asiakirjapyyntöjen kohdistumisesta vaihtelivat osakseen siksi, että tietopyyntöjen määrää katsottiin hankalaksi ennakoita. Vakuutuskeskuksen arvion mukaan olisi todennäköistä, että alkuvaiheessa pyyntöjä kohdistuisi runsaasti asiakirjoihin, jotka eivät ole olleet ennen edes teoriassa julkisuuslain piirissä. Runsasta tietopyyntöjen kasvua epäiltiin muidenkin osalta. Valtiovarainministeriön vastauksessa katsottiin, että asiakirjapyyntöt tulisivat kohdistumaan ainakin hankinta-asiakirjoihin. Eläketurvakeskus arvioi, että on mahdollista, että asiakirjapyyntöt kohdistuisivat asiakirjoihin, jotka eivät olisi jatkossakaan julkisuuslain piirissä.

Julkisuuslain laajentamisen arvioitiin vaikuttavan eri tavoin asiakirjahallintoon liittyviin käytänteisiin organisaation sisällä. Esille nostettiin myös tähän liittyen hallinnollinen taakka ja soveltamisalan laajentamisen aiheuttamat järjestelmä- ja resurssikustannukset. Hallinnollista taakkaa katsottiin aiheutuvan siitä, että soveltamisalan laajentuessa tietopyyntöjen käsittelyssä on ensin arvioitava, liittyykö se julkiseen hallintotehtävään. Vakuutuskeskuksen vastauksessa katsottiin, että jatkossa toimeenpanon ja dokumentaation osalta olisi erikseen ja tapauskohtaisesti arvioitava, sisältyykö asiaan julkiseksi katsottavia tietoja.

Hallinnollista taakkaa katsottiin syntyvän yleisesti miltei kaikissa lausunnoissa erityisesti tietopyyntöjen arvioinnin ja ratkaisujen (esimerkiksi salassapidon arvioinnin) yhteydessä. Hallinnollista taakkaa arvioitiin erityisesti suhteessa työmäärään ja tarvittaviin resursseihin, joka voisi heijastua henkilöstön palkkaamiseen tai tarpeeseen luoda uusia järjestelmiä. Esimerkiksi Fingridin vastauksessa arvioitiin, että yksittäisen pyynnön käsitteleminen voisi edellyttää vähintään yhden päivän asiantuntijatyötä. Toisaalta valtiovarainministeriön vastauksessa arvioitiin, että julkisuuslain soveltamisen lisäkustannus olisi noin yksi henkilötyövuosi. Mikäli myös tiedonhallintalaki tulisi sovellettavaksi, lisäkustannukset nousisivat.

Kaikissa vastauksissa ei arvioitu tai ei pystytty arvioimaan soveltamisalan laajentamisen konkreettisia kustannusvaikutuksia. Fingridin vastauksessa todettiin, että asiakirjahallinnan käytänteisiin sekä käytössä olevaan dokumenttienhallintajärjestelmään tehtävät muutokset aiheuttaisivat kertaluonteisia kustannuksia. Valtiovarainministeriön vastauksessa arvioitiin, että kustannukset voisivat olla vähintään kymmeniä tuhansia euroja vuodessa. Finnveran mukaan asiakirjapyyntöjä on tullut vähän eikä niistä ole syntynyt merkittäviä kustannuksia. Julkisuuslain soveltamisen takia asiakirjahallintoa tai muita toimintoja ei ole eriytetty.

Vastauksissa pidettiin tärkeänä huomioida tilanteet, joissa yhtiöt tekevät kansainvälistä yhteistyötä perustuen osin suoraan EU-tason sääntelyyn ja osin monenvälisiin tai kahden välisiin sopimuksiin ulkomaisten toimijoiden kanssa ja joihin liittyy paljon erilaista tiedonvaihtoa. Esimerkiksi Fingridin vastauksessa tuotiin esiin, että siltä osin kuin mahdolliset tietopyyntöt kohdistuisivat sellaiseen

kansainväliseen toimintaan, joka katsotaan kuuluvan lakisääteiseen tehtävään ja siten julkisen hallintotehtävän hoitamiseen, tulisi jatkossa varmentaa ennen tietojen antamista, ettei niihin kohdistu muiden osapuolten salassa pidettäviä tietoja.

Vastauksissa ei ole pystytty arvioimaan laajalti, mitä tietoja soveltamisalan laajentamisen myötä tulisi julkisiksi, kun otetaan huomioon liikesalaisuuslain ja julkisuuslain nykyiset salassapitosäännökset. Useammassa vastauksessa kuitenkin todettiin, että soveltamisalan laajennus ei merkittävästi lisäisi julkisuutta toiminnassa, koska monet julkisen hallintotehtävän hoitamiseen liittyvät asiakirjat olisivat monelta osin salassa pidettäviä. Toimijoiden välillä voi myös syntyä tulkinnanvaraisuutta siinä, missä määrin liiketoimintaan liittyvät tiedot ovat salaisia tai julkisia. Eläketurvakeskuksen vastauksessa katsottiin, että esimerkiksi lakisääteisten tehtävien toimeenpanoon liittyvät valmistelu- ja kehittämissasiakirjat eivät voisi olla julkisia, koska se saattaisi vaikeuttaa ja hidastaa päätöksentekoprosessia. Yhteistyöelimenä toimivan yhteisön osalta ongelmia voisi aiheutua myös silloin, kun on kyse kilpailuun liittyvien tietojen käsittelystä.

Muun muassa Fingridin, Eläketurvakeskuksen ja Vakuutuskeskuksen vastauksessa katsottiin, että tietojen julkisuus ei merkittävästi lisääny julkisuuslain soveltamisalan laajentamisen myötä. Esimerkiksi Fingrid kertoo julkaisevansa tietoja huomattavasti laajemmin, kun mihin sillä olisi lainsäädännön perusteella velvollisuus. Eläketurvakeskuksen vastauksessa korostettiin, että myös oma-aloitteisesti julkaistaan tietoa esimerkiksi työeläkealan toimijoiden yhteistyöhön perustuvan tiedonjulkaisutoiminnan kautta, joten soveltamisalan laajentaminen ei tämänkään vuoksi lisäisi merkittävästi tietojen julkisuutta.

Salassapitoperusteiden osalta toivottiin yleisesti arviointia ja selkeää määrittelyä, vaikka salassapitoperusteiden täydentämisen tarvetta ei voitu tarkemmin arvioida. Vakuutuskeskuksen vastauksessa salassapitotarpeen katsottiin riippuvan lopulta julkisen hallintotehtävän määrittelystä. Valtiovarainministeriön vastauksessa puolestaan katsottiin tärkeäksi osakeyhtiöiden toimintaan liittyvien salassapitoperusteiden täydentäminen ja salassapitosäännösten yleinen selkeytys. Pidettiin myös tärkeänä, että hankintayksiköiden ja niiden sopimuskumppanien sekä tarjouskilpailuihin osallistuvien tarjoajien liikesalaisuuksien suoja pysyy vahvana. Toisaalta valtiovarainministeriön vastauksessa myös todettiin, että hankintoihin liittyvät liikesalaisuudet tulisivat lähtökohtaisesti suojatuksi nykyisen julkisuuslain salassapitosäännösten perusteella.

### **Vaihtoehto 2:**

Nykytilaa ei esitetä muutettavaksi. Julkisuuslakia sovellettaisiin jatkossakin julkiseen hallintotehtävään vain siltä osin, kuin kyse on julkisen vallan käytöstä. Julkisuuslain laajempaa soveltamista koskevat säännökset sijoitettaisiin tapauskohtaisesti perustuslain 124 §:n mukaisen julkisen hallintotehtävän antamista koskevaan lainsäädäntöön.

## **II. Julkisomisteiset tai julkisyhteisön määräämisvallassa olevat yhtiöt, säätiöt ja yhdistykset**

### **Vaihtoehto 1 (A tai B):**

Hallinnon rakenteiden muuttuminen, kuten julkishallinnon aikaisemmin hoitamien tehtävien antaminen yksityisoikeudellisille yksiköille toimintojen yhtiöittäminen myötä puoltaa julkisuuslain soveltamisalan ulottamista myös julkisyhteisön omistuksessa ja määräysvallassa oleviin oikeushenkilöihin. Julkisyhteisön yhtiöittämien toimintojen osalta on huolehdittava siitä, että tehtävien hoidon organisointitapaa koskevat ratkaisut eivät heikennä yleistä luottamusta julkishallinnon toimintaan. Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaisen julkisuusperiaatteen ja yleisen tiedonsaantioikeuden toteutuminen ei voi jäädä toiminnan luonteen sijaan riippumaan sen organisointitavasta, jos esimerkiksi sama toiminta viranomaisen harjoittamana olisi julkisuuslain soveltamisalassa.

Julkisomisteiset ja julkisyhteisön määräämisvallassa olevat oikeushenkilöt muodostavat kuitenkin heterogeenisen joukon, jonka vuoksi sääntely tulee laatia siten, että siinä huomioidaan mahdollisimman hyvin viranomaistoimintaa vastaava toiminta, kuten sellainen yleisen edun mukainen toiminta tai muu toiminta, jolla ei ole yksinomaan liiketaloudellista perustetta. Kilpailuilla markkinoilla tapahtuvalla toiminnalla pyritään lähtökohtaisesti saamaan yhtiölle tuloja. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti perussopimuksen mukainen vääristymätön kilpailu voidaan taata ainoastaan varmistamalla yhtäläiset mahdollisuudet taloudellisten toimijoiden välillä. Kilpailullisen toiminnan osalta ei siten olisi perusteltua asettaa julkisyhteisön omistamia tai määräysvallassa olevia yhteisöjä tai säätiöitä erillaiseen asemaan verrattuna niiden yksityisomisteisiin verrokkeihin. [Kilpailtu toiminta voisi olla julkisuuslain soveltamisalassa vain silloin, jos tehtävä on samalla perustuslain 124 §:n mukainen julkinen hallintotehtävä.]

Edellä mainittujen seikkojen takia olisi perusteltua, että julkisuuslain soveltamista ei ehdotettaisi ulotettavan siihen julkisomisteisen tai julkisyhteisön määräysvallassa olevaan oikeushenkilöön, jonka toiminta on vain kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa tai sillä muutoin on kaupallinen tai teollinen luonne. Näin pystyttäisiin huomioimaan kilpailuneutraliteetin vaatimukset ja ulottamaan julkisuuslain soveltamisala kohdennetusti sellaisiin toimintoihin, jotka vastaavat läheisesti viranomaistoimintoja tai niillä on muutoin yleisen edun mukainen tarkoitus ja jotka siten perustellusti kuuluisivat perustuslain mukaisen tiedonsaantioikeuden piiriin. Tiedonsaanti muusta kuin kaupalliseen toimintaan perustuvasta toiminnasta auttaisi myös ehkäisemään ja tunnistamaan korruptiota, jonka osalta ongelmallisena on pidetty muun muassa sitä, että julkisuuslakia ei sovelleta valtion tai kuntien omistamiin tai määräysvallassa oleviin yhtiöihin. Lisäksi tiedonsaantioikeuksilla voitaisiin edistää muun muassa konsernivalvonnan puutteiden tunnistamista.

Ratkaisuvaihtoehdot johdettaisiin jo voimassa olevista hankintalain ja kilpailulain mukaisista kilpailuilla markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan tai yleisen edun mukaisen toiminnan määritelmästä, jolloin julkisuuslain soveltamisalan rajauksia varten ei tarvitsisi muodostaa uutta itsenäistä ja muusta sääntelystä mahdollisesti poikkeavaa määritelmää. Julkisuuslain soveltaminen ei kuitenkaan olisi muutoin riippuvainen hankintalain tai kilpailulain mukaisesta soveltamisalasta tai niihin liittyvistä rajauksista. Hankintalakiin pohjautuvan vaihtoehdon osalta hyödynnettäisiin ainoastaan sen julkisoikeudellisen laitoksen käsitettä, mutta muut hankintalain soveltamista rajaavat kriteerit, kuten esimerkiksi sidosyksikköhankintoihin liittyvät rajaukset eivät olisi julkisuuslain soveltamisen kannalta merkityksellisiä. Kilpailulakiin pohjautuvan vaihtoehdon osalta tukeuduttaisiin ainoastaan siinä käytettyyn kilpailuilla markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan määritelmään, mutta kilpailulain mukaiset rajaukset eriyttämisvelvoitteelle eivät olisi julkisuuslain soveltamisen kannalta merkityksellisiä eikä muutoinkaan se, eriyttäkö yhteisö tai säätiö kirjanpitoansa kilpailulain mukaisesti.

- Salassapitoperusteita täydennetään, jos näiden osalta tuodaan esiin perusteltuja puutteita III osan 4.2.1 näkökulmat huomioiden
- Mikäli erityissäännöstä ei lisätä siitä, että tietopyynnön ratkaisee omistava/määräysvaltaa käyttävä viranomainen, tulee arvioida sääntelytarpeet erityisesti perustuslain 21 §:n mukaisen oikeusturvan ja perustuslain 118 §:n mukaisen virkavastuun näkökulmasta, kuten III osan 4.2.2 osassa on kuvattuna sekä sääntelyn suhde tiedonhallintalakiin ja arkistolakiin
- On arvioitava, voidaanko esittää hyväksyttäviä syitä sille, että tietyt yhteisöt suljettaisiin suoraan lailla soveltamisalan ulkopuolelle niiden toiminnan luonteeseen liittyvien erityispiirteiden vuoksi
- Jatkotyössä on arvioitava, tuleeko A-kriteerin osalta soveltamisala rajata voimassa olevan lain mukaista vastaavasti Eläketurvakeskuksen ja Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen osalta
- Julkisuuslain 4 §:ää ehdotetaan muutettavan alla olevien vaihtoehtojen (A tai B) mukaisesti

## A) Yleisen edun mukaisuus ja teollisen sekä kaupallisen toiminnan ulossulkeminen

### Julkisuuslain 4 §:n 3 ja 4 momentti

”---”

”Mitä viranomaisesta säädetään, koskee myös sellaista oikeushenkilöä, joka on nimenomaisesti perustettu tyydyttämään sellaisia yleisen edun mukaisia tarpeita, joilla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta ja

1) jota rahoittaa pääasiallisesti valtion, hyvinvointialueiden, hyvinvointiyhtymien, kuntien tai kuntayhtymien viranomaisen, valtion liikelaitos tai tässä momentissa tarkoitettu oikeushenkilö,

2) jonka johto on valtion, hyvinvointialueiden, hyvinvointiyhtymien, kuntien tai kuntayhtymien viranomaisen, valtion liikelaitoksen tai tässä momentissa tarkoitetun oikeushenkilön valvonnan alainen;  
taikka

3) jonka hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä valtion, hyvinvointialueiden, hyvinvointiyhtymien kuntien tai kuntayhtymien viranomaisen, valtion liikelaitos tai tässä momentissa tarkoitettu oikeushenkilö nimeää yli puolet.”

Edellä 3 momentista poiketen, tätä lakia ei kuitenkaan sovelleta sellaiseen taloudelliseen toimintaan, joka tapahtuu kilpailutilanteessa markkinoilla, jollei edellä 2 momentissa toisin säädetä.

Perusteluluonnos (1A):

Pykälässä määriteltäisiin voimassa olevan lain mukaisesti myös jatkossa ne organisaatiot, joihin sovelletaan julkisuuslakia. Pykälässä viranomaisen käsite on määritelty julkisuusperiaatteen ja tämän lain soveltamisen tarkoituksesta ja tavoitteista käsin, eikä käsitteellä ole tarkoitettu olevan vaikutusta muun kuin asiakirjojen julkisuutta määrittelevän lainsäädännön soveltamiseen.

”---”

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin julkisuuslain soveltamisesta yleisen edun mukaisiin julkisyhteisön määräämisvallassa oleviin oikeushenkilöihin. Ehdotettu sääntely olisi tarpeellinen, koska hallinnon rakenteet ovat muuttuneet siten, että julkishallinnon aikaisemmin hoitamia tehtäviä on annettu yksityisoikeudellisten yhteisöjen hoidettavaksi. EU:n kilpailuoikeudellisella sääntelyllä on käytännössä ollut merkittävä vaikutus toimintojen yhtiöittämiseen. Yhtiöittämisellä on samalla kavennettu julkisuusperiaatteen toteutumista, kun sekä kunnalliset liikelaitokset että valtion liikelaitokset kuuluvat julkisuuslain soveltamisalan piiriin, mutta yhtiöt vain rajoitetusti (HE 32/2013 vp, s. 28).

Ehdotetulla julkisuuslain soveltamisalan laajentamisella pyritään huolehtimaan siitä, että hallinnon rakenteiden muuttuminen ja julkisyhteisön toimintojen organisointitapaa koskevat ratkaisut eivät heikennä yleistä luottamusta julkishallinnon toimintaan. Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaisen julkisuusperiaatteen ja yleisen tiedonsaantioikeuden toteutuminen ei siten voi jäädä toiminnan luonteen sijaan riippumaan sen organisointitavasta, jos esimerkiksi sama toiminta viranomaisen harjoittamana olisi julkisuuslain soveltamisalassa. Sääntelyssä otettaisiin huomioon myös kilpailuneutraliteettiin liittyvät näkökulmat, joten soveltamisala ehdotetaan rajattavan vain sellaiseen yleisen edun mukaiseen toimintaan, jolla ei ole kaupallista tai teollista luonnetta.

Ehdotuksen mukaisesti julkisuuslakia sovellettaisiin viranomaisia vastaavalla tavalla sellaiseen oikeushenkilöön, joka on nimenomaisesti perustettu tyydyttämään sellaisia yleisen edun mukaisia tarpeita, joilla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta. Lisäksi edellytyksenä on, että yksi seuraavista edellytyksistä täyttyy; sitä rahoittaa pääasiallisesti valtion, hyvinvointialueiden, hyvinvointiyhtymien, kuntien tai kuntayhtymien viranomaisen, valtion liikelaitos tai tässä momentissa tarkoitettu oikeushenkilö tai sen johto

on valtion, hyvinvointialueiden, hyvinvointiyhtymien, kuntien tai kuntayhtymien viranomaisen, valtion liikelaitoksen tai tässä momentissa tarkoitetun oikeushenkilön valvonnan alainen taikka sen hallinto, johto- tai valvontaelimen jäsenistä valtion, hyvinvointialueiden, hyvinvointiyhtymien, kuntien tai kuntayhtymien viranomaisen, valtion liikelaitos tai tässä momentissa tarkoitettu oikeushenkilö nimeää yli puolet. Kyseinen oikeushenkilön määritelmä vastaisi siten hankintalain 5 §:ssä tarkoitettua julkisoikeudellisen laitoksen määritelmää. Merkitystä ei kuitenkaan olisi sillä, soveltuuko nimenomaisesti julkisten hankintojen sääntely muutoin kyseiseen oikeushenkilöön, eli julkisuuslain sääntely kohdistuisi vain sen perusteella, täyttääkö oikeushenkilö julkisoikeudellisen laitoksen kriteerit. Näin ollen, vaikka hankintalakia ei sovelleta sidosyksikköhankeihin, sidosyksikkö voisi tulla julkisuuslain soveltamisalaan, mikäli se täyttää julkisoikeudellisen laitoksen kriteerit. Merkitystä ei tämän vuoksi olisi myöskään sillä, noudattaako oikeushenkilö hankintalakia vai erityisalojen hankintalakia julkisissa hankinnoissaan. Kyseinen julkisoikeudellisen laitoksen määritelmä poikkeaa voimassa olevassa julkisuuslaissa käytetystä ja sen tarkoituksiin määritellystä itsenäisen julkisoikeudellisen laitoksen käsitteestä.

Julkisuusperiaatteen kohteena olevan oikeushenkilön määritelmä ei olisi siten puhtaasti kansallisessa lainsäädännössä määritetty käsite vaan se olisi yhteydessä hankintalain mukaisen julkisoikeudellisen laitoksen määritelmään, ja tätä kautta määrittyisi osin myös EU:n tuomioistuimen hankintadirektiivin tulkintaa koskevan käytännön mukaisesti. Hankintalasta johdettua määritelmää olisi yhtenä vaihtoehtona mahdollista hyödyntää myös määrittämään julkisuuslain soveltamisalaa, koska sen avulla olisi mahdollista saattaa julkisuuslain soveltamisalaan mahdollisimman kattavasti viranomaistoimintaan rinnastuva yksityisoikeudellisen oikeushenkilön muodossa harjoitettava toiminta, kuten esimerkiksi yleisen edun mukaisten tarpeiden toteuttaminen. Sääntely tulee tämän vuoksi laatia siten, että julkisuuslain soveltamisalaan tulisi mahdollisimman kattavasti viranomaistoiminnaksi lukeutuva yksityisoikeudellisen oikeushenkilön muodossa harjoitettava toiminta, kuten sellainen yleisen edun mukainen toiminta, jolla ei ole kaupallista tai teollista luonnetta. Yleisen edun mukaisiksi muiksi kuin teollisen ja kaupallisen luonteen omaaviksi tarpeiksi on EU:n oikeudessa vakiintuneesti katsottu tarpeet, joita tyydytetään muilla tavoin kuin tarjoamalla markkinoilla tavaroita tai palveluja ja jotka julkinen valta yleiseen etuun liittyvistä syistä päättää tyydyttää itse tai joiden osalta se haluaa säilyttää määräysvallan (HE 108/2016 vp, s. 84).

Oikeuskäytännössä julkisoikeudellisen laitoksen määritelmän osalta on noussut relevantiksi myös se, harjoittaako kyseessä oleva laitos toimintaansa kilpailutilanteessa, koska tällaisen kilpailun olemassaolo voi olla merkinä siitä, että yleisen edun mukainen tarve on luonteeltaan teollinen tai kaupallinen. Kuitenkaan pelkästään kehittyneen kilpailun olemassaolon perusteella ei voida katsoa, että toiminnalla ei tyydytetä yleisen edun mukaisia muita kuin teollisia tai kaupallisia tarpeita. Sitä, onko tällainen yleisen edun mukainen tarve olemassa vai ei, on arvioitava ottaen huomioon kaikki asian kannalta merkitykselliset oikeudelliset seikat ja tosiseikat, kuten ne olosuhteet, joissa kyseinen laitos perustettiin, ja edellytykset, joilla se harjoittaa toimintaansa. Oikeuskäytännössä on katsottu, että jos laitos toimii normaaleilla markkinaedellytyksillä, tavoittelee voittoa ja vastaa toimintansa harjoittamisesta aiheutuneista tappioista, ei ole todennäköistä, että sen tyydyttämät tarpeet olisivat luonteeltaan muita kuin teollisia tai kaupallisia. Toiminnan julkisella rahoituksella on katsottu kuitenkin olevan merkitystä sen arvioinnissa, tyydyttääkö toiminta yleisen edun mukaisia muita kuin teollisia tai kaupallisia tarpeita (ks. esim. asia C-18/01, *Varkauden Taitotalo*, kohdat 47, 48, 49, 51 ja 55). Yhteisöiden tytäryhtiön asemaa julkisoikeudellisena laitoksena tulee arvioida erikseen (ks. esim. KHO:2016:108).

Yleisen edun mukaisten tehtävien lisäksi julkisoikeudellinen laitos voi huolehtia myös muista tehtävistä. Merkitystä ei tältä osin ole annettava sille, onko yleisen edun mukaisten tarpeiden täyttäminen laitoksen pääasiallinen tehtävä vai vähämerkityksellinen osa laitoksen tehtävistä, jos yksikön perustamisella ja toiminnalla on kuitenkin ollut yleisen edun mukainen tarkoitus. On merkityksentöntä, että yleisen edun mukaisen tehtävänsä lisäksi kyseinen yksikkö huolehtii myös muista tehtävistä voittoa tavoitellen, mikäli se

jatkaa sellaisista yleisen edun mukaisista tarpeista huolehtimista, joiden täyttämiseen se on nimenomaisesti velvollinen. Sillä, kuinka suuri osa yksikön kaikesta toiminnasta tapahtuu voittoa tavoitellen, ei ole myöskään merkitystä arvioitaessa, voidaanko sen katsoa olevan julkisoikeudellinen laitos.<sup>43</sup> Hankintalain esitöissä yleisen edun mukaiseksi toiminnaksi onkin katsottu muun muassa teollisen tai kaupallisen toiminnan kehittäminen (esimerkiksi kuntien elinkeinoyhtiöt), kansanterveyden ja ympäristönsuojelun kannalta välttämättömien tehtävien hoitaminen sekä valtion institutionaaliseen toimintaan liittyvien erityistä luottamuksellisuutta ja salassapitoa edellyttävien toimintojen harjoittaminen (HE 108/2016 vp, s. 85).

Pykälän 4 *momentin* mukaisesti lakia ei kuitenkaan sovellettaisi sellaiseen taloudelliseen toimintaan, joka tapahtuu kilpailutilanteessa markkinoilla. Säännöksellä on tarkoitus huomioida se, että julkisoikeudellisen laitoksen määritelmän kautta soveltamisalaan kuuluva yhteisö voi yleisen edun toiminnan lisäksi harjoittaa myös kilpailutilanteessa olevaa toimintaa (kuten palveluita, joita yhtiö tarjoaa liiketaloudellisin perustein yleisen edun toiminnan ohessa), jota ei olisi tarkoituksenmukaista ulottaa julkisuuslain soveltamisen piiriin. Tästä poiketen julkisuuslakia sovellettaisiin kuitenkin silloin, jos kilpailutilanteessa tapahtuva taloudellinen toiminta olisi samalla lain 4 §:n 2 momentissa tarkoitettua toimintaa.

#### Mallin arviointi:

Mallin valintaa puoltaa se, että julkisoikeudellisen laitoksen määritelmä olisi tuttu jo hankintalaista ja siten soveltamiskäytäntöä olisi olemassa erityisesti, kun määritelmä rinnastetaan mahdollisimman läheisesti hankintalaissa tarkoitettuun julkisoikeudellisen laitoksen käsitteeseen. Huomioitavaa olisi se, että julkisuuslain soveltamisalaa ei tässä tapauksessa tule muutoin rinnastaa hankintalain soveltamisalaan tai sen rajauksiin. Sillä ei siten olisi merkitystä, soveltaako oikeushenkilö hankintalakia julkisissa hankinnoissa, mikäli se muutoin täyttää hankintalaista johdetun julkisoikeudellisen laitoksen määritelmän. Olennaista julkisuuslain soveltamisessa olisi siten yksinään sen arviointi, onko kyseessä oikeushenkilö, joka on nimenomaisesti perustettu tyydyttämään sellaisia yleisen edun mukaisia tarpeita, joilla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta. Ja että yksi seuraavista edellytyksistä täyttyy; sitä rahoittaa pääasiallisesti valtion, hyvinvointialueiden, hyvinvointiyhtymien, kuntien tai kuntayhtymien viranomaisen, valtion liikelaitos tai tässä momentissa tarkoitettu oikeushenkilö tai sen johto on valtion, hyvinvointialueiden, hyvinvointiyhtymien, kuntien tai kuntayhtymien viranomaisen, valtion liikelaitoksen tai tässä momentissa tarkoitettun oikeushenkilön valvonnan alainen taikka sen hallinto, johto- tai valvontaelimen jäsenistä valtion, hyvinvointialueiden, hyvinvointiyhtymien, kuntien tai kuntayhtymien viranomaisen, valtion liikelaitos tai tässä momentissa tarkoitettu oikeushenkilö nimeää yli puolet.

Tulkintaa ohjaisi siten osaltaan myös EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö julkisoikeudellisen laitoksen käsitteen osalta. Toisaalta tämä korostaisi myös tapauskohtaista tulkintaa ja sitä, että yhteisön tulisi proaktiivisesti itse arvioida, kuuluisiko se määritelmän kautta julkisuuslain soveltamisalaan. Tämä voi toisaalta aiheuttaa haasteita julkisuuslain soveltamisen kannalta, mutta myös sen kannalta, että säännöksen perusteella myöskään kansalaiselle ei ole ehkä selvää, miltä yhteisöiltä se voi pyytää asiakirjaa. Joillekin yhteisöille soveltamisalaan kuulumisen voi olla selkeää, mikäli se jo soveltaa hankintalakia julkisoikeudellisena laitoksena. Huomioitavaa on, että kansallisen määritelmän mukaiset itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset voisivat tulla soveltamisalaan jatkossa joko voimassa olevan lain 4 §:n 1 momentin tai uuden 3 momentin perusteella. EU-sääntelyyn pohjautuvasta julkisoikeudellisen laitoksen määritelmästä poikettaisiin osin kuitenkin julkisuuslaissa, koska kilpailuilla markkinoilla tapahtuva taloudellinen toiminta rajattaisiin ulos soveltamisalasta.

Vaihtoehtona A-kriteerin voidaan katsoa olevan suppeampi kuin vaihtoehto B:n, koska soveltamisala määryytyy pääasiassa yhteisön luonteen kokonaisarvioinnin perusteella, ei pelkästään sen toiminnan eri

<sup>43</sup> ks. asia C-393/06, *Ing. Aigner*, kohta 47.

osien perusteella. Näin ollen sääntely tulisi kattamaan potentiaalisesti pienemmän määrän toimijoita. Näissä tapauksissa toiminta tulisi kuitenkin kokonaisuudessaan julkisuuslain soveltamisalaan lukuun ottamatta kilpailuilla markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa. A-kriteerin avulla julkisuuslain soveltaminen kohdennettaisiin siten yleisen edun sekä määräysvaltaan liittyvän kriteerin ja kilpailuilla markkinoilla tapahtuvan toiminnan ulos rajaamisella sellaiseen toimintaan, joka voisi läheisesti muistuttaa viranomaistoimintaa tai jolla muutoin voisi olla merkitystä yleisen edun toteutumiseen. EU:n oikeuskäytännössä on katsottu, että erityisesti julkisoikeudellisen laitoksen rahoitukseen, johtoon tai nimittämismääräysvaltaan liittyvän kriteerin täyttyminen merkitsisi läheistä riippuvuussuhdetta julkiseen valtaan.<sup>44</sup>

Kriteerin avulla soveltamisalasta rajautuisi myös suoraan esimerkiksi kaupallisen tai teollisen luonteen omaavat monopoliyhtiöt ja pörssi-yhtiöt sekä muutoin kilpailuilla markkinoilla tapahtuva toiminta. Pörssi-yhtiöitä koskevat myös arvopaperimarkkinalainsäädännössä säädetyt laajat tiedonantovelvollisuudet, jonka vuoksi ulossulkemista voidaan pitää perusteltuna.

Hankintalaissa käytetty julkisoikeudellisen laitoksen käsite perustuu niin sanottuun hankintadirektiiviin (2014/24/EU), jossa esiintyvää julkisoikeudellisen laitoksen määritelmää on enenevässä määrin käytetty myös laajemmin EU:n informaatio-oikeudellisessa lainsäädännössä erityisesti määrittämään näiden säädösten soveltamisalaa (esim. saavutettavuusdirektiivissä (EU) 2016/2102, avoimesta datasta ja julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä annetussa direktiivissä (EU) 2019/1024 ja datanhallinta-asetuksessa (EU) 2022/868).

Oikeuskäytännön perusteella julkisuuslakia sovellettaisiin A-kriteerin perusteella esimerkiksi seuraaviin yhteisöihin:

-Virve Tuotteet ja Palvelut Oy<sup>45</sup> (KHO katsoi, ettei yhtiön harjoittama palveluoperaattoritoiminta ole luonteeltaan kaupallista ja että yhtiön voidaan siten katsoa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitettulla tavalla olevan perustettu tyydyttämään sellaisia yleisen edun mukaisia tarpeita, joilla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta. Asian arvioinnin kannalta on merkityksetöntä, onko yhtiön päätelaitetoimintaa pidettävä kilpailutuna. Yhtiö on Suomen Erillisverkot Oy:n tytäryhtiö, jonka osakekannan Suomen Erillisverkot Oy omistaa kokonaisuudessaan. Virve Tuotteet ja Palvelut Oy:n yhtiökokouksessa Suomen Erillisverkot Oy yhtiön ainoana osakkeenomistajana valitsee yhtiön hallituksen jäsenet, KHO:2016:108)

-Helsingin Musiikkitalo Oy (Yhtiön toimialan erityispiirteet, erityinen suhde sen omistaviin tahoihin ja liiketoiminnallinen tilanne huomioiden asiassa ei ole esitetty selvitystä siitä, ettei sitä olisi ainakin osaksi perustettu tyydyttämään sellaisia yleisen edun mukaisia tarpeita, joilla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta, MAO:188/16)

-Maatalousyrittäjien eläkelaitos (Yli puolet Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen tuloista on tullut valtiolta ja Kansaneläkelaitokselta, jotka ovat olleet luonteeltaan vastikkeettomia ja kohdistuneet Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen pääasialliseen tehtävään eli eläkkeiden ja korvausten maksamiseen. Eläketurvakeskus valitsee Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen hallituksen yhdeksästä jäsenestä puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan, minkä lisäksi eri ministeriöt nimeävät kolme jäsentä, MAO:2011:245). Kyseiseen julkisoikeudelliseen laitokseen sovelletaan kuitenkin voimassa olevan lain mukaisesti julkisuuslakia vain 4.2 §:n tarkoittamalla tavalla.

-YTHS (YTHS:n hoitamia tehtäviä on pidettävä sekä julkisen edun mukaisina, että kansanterveyden kannalta välttämättöminä. Saadun selvityksen mukaan YTHS:lle osoitetut tehtävät ovat kunnille kuuluvia, lakisääteisiä

<sup>44</sup> ks. asia C-526/11, *Ärtzekammer*, kohta 20.

<sup>45</sup> Yhtiö ei toimi enää nykyisin Suomen Erillisverkot Oy:n tytäryhtiönä.

julkisia palvelutehtäviä. YTHS on tuonut esiin, että Kansaneläkelaitoksen vuosittainen rahoitusosuus on ollut ainakin vuodesta 2000 saakka vähintään 58,5 prosenttia säätiön kokonaistoiminnasta, MAO:598/11)

-Tuomi Logistiikka Oy (Yhtiö on muodostettu, kun Tampereen Logistiikka Liikelaitos ja Pirkanmaan sairaanhoitopiirin materiaali-palvelut on yhdistetty, jolloin on muodostunut Tampereen kaupungin ja Pirkanmaan sairaanhoitopiirin omistama hankinta- ja logistiikkayhtiö. Yhtiöjärjestyksessä on lisäksi todettu, että yhtiö on perustettu yhteishankintayksiköksi ja se toimii yhteishankintayksikkönä, joka hankkii yhtiön suoraan tai välillisesti omistaville hankintayksiköille tavaroita tai palveluja taikka tekee näille tavaroita, palveluja tai rakennusurakoita koskevia hankintasopimuksia tai puitejärjestelyjä. Yhtiöjärjestyksessä on edelleen todettu, että yhtiö harjoittaa pääosaa toiminnastaan niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on, MAO:339/19)

-Keva (Toiminta perustuu lakiin. Kunnallisen eläkelain 2 §:n mukaan Kevan jäsenyhteisöjä ovat kunnat ja kuntayhtymät sekä osa kunnallisista yhdistyksistä ja osakeyhtiöistä. Kevan toiminnan yleinen valvonta kuuluu valtiovarainministeriölle. Rahoitustoiminnan suunnittelua ja sijoitustoimintaa valvoo Finanssivalvonta, MAO:250/13). Keva on kuitenkin julkisuuslain soveltamisalassa jo voimassa olevan lain 4 §:n 1 momentin perusteella kokonaisuudessaan.

-Muita: Nurmijärven Vuokra-asunnot Oy (MAO:114/13), Pyhäjärvi-instituuttisäätiö (MAO:890-891/14), Kiinteistöosakeyhtiö Vieritie (MAO:543/11),

Oikeuskäytännön perusteella julkisoikeudellisena laitoksena ei ole esimerkiksi pidetty seuraavia yhtiöitä; Terrafame Oy, Ranuan Seudun Matkailu Oy, Kulttuuri- ja kongressikeskus Verkatehdas Oy, Finlandia-Talo Oy, Kemin Matkailu Oy, Oulun kristillinen kasvatustalo ry, Palmia Oy, Oy Turku Energia-Åbo Energi Ab ja Hamina LNG Oy.

Tässä yhteydessä ei kuitenkaan ole huomioitu mahdollista kilpailuilla markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan sulkemista soveltamisalan ulkopuolelle uuden 4 momentin perusteella, koska oikeuskäytäntö nojaa suoraan hankintalainsäädännön mukaiseen julkisoikeudellisen laitoksen määritelmään.

## **B) Taloudellisen toiminnan eriyttäminen**

### **Julkisuuslain 4 §:n 3 momentti**

”..”

”Mitä viranomaisesta säädetään, koskee myös kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tarkoitetulla tavalla julkisyhteisön määräämisvallassa olevaa yhteisöä tai säätiötä niiltä osin kuin se ei harjoita kilpailulain 30 d §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa, jollei edellä 2 momentissa toisin säädetä.”

Perusteluluonnos (1B):

Pykälässä määriteltäisiin voimassa olevan lain mukaisesti myös jatkossa ne organisaatiot, joihin sovelletaan julkisuuslakia. Pykälässä viranomaisen käsite on määritelty julkisuusperiaatteen ja tämän lain soveltamisen tarkoitukselta ja tavoitteelta käsin, eikä käsitteellä ole tarkoitettu olevan vaikutusta muun kuin asiakirjojen julkisuutta määrittelevän lainsäädännön soveltamiseen.

”...”

Pykälän 3 momentissa säädetäisiin julkisuuslain soveltamisesta viranomaisia vastaavalla tavalla julkisyhteisön määräämisvallassa olevaan yhteisöön tai säätiöön. Ehdotettu sääntely olisi tarpeellinen, koska hallinnon rakenteet ovat muuttuneet siten, että julkishallinnon aikaisemmin hoitamia tehtäviä on annettu yksityisoikeudellisten yhteisöjen hoidettavaksi. EU:n kilpailuoikeudellisella sääntelyllä on käytännössä ollut

merkittävä vaikutus toimintojen yhtiöittämiseen. Yhtiöittämisellä on samalla kavennettu julkisuusperiaatteen toteutumista, kun sekä kunnalliset liikelaitokset että valtion liikelaitokset kuuluvat julkisuuslain soveltamisalan piiriin, mutta yhtiöt vain rajoitetusti (HE 32/2013 vp, s. 28).

Ehdotetulla julkisuuslain soveltamisalan laajentamisella pyritään huolehtimaan siitä, että hallinnon rakenteiden muuttuminen ja julkisyhteisön toimintojen organisointitapaa koskevat ratkaisut eivät heikennä yleistä luottamusta julkishallinnon toimintaan. Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaisen julkisuusperiaatteen ja yleisen tiedonsaantioikeuden toteutumista ei siten voida jättää toiminnan luonteen sijaan riippumaan sen organisointitavasta, jos esimerkiksi sama toiminta viranomaisen harjoittamana olisi julkisuuslain soveltamisalassa. Samalla sääntelyssä pyritään ottamaan huomioon myös kilpailuneutraliteettiin liittyvät näkökulmat, jonka vuoksi soveltamisala ehdotetaan rajattavan vain yhteisön kaikkeen muuhun toimintaan kuin kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaan taloudelliseen toimintaan.

Sääntely kohdistuisi kirjanpitolain 1 luvun 5 §:ssä tarkoitetulla tavalla julkisyhteisön määräämisvallassa olevaan yhteisöön tai säätiöön. Määräysvalta voimassa olevan kirjanpitolain 5 §:n mukaisesti yhteisössä katsottaisiin olevan silloin, kun 1) julkisyhteisöllä on enemmän kuin puolet kohdeyrityksen kaikkien osakkeiden tai osuukien tuottamasta äänimäärästä ja tämä äänten enemmistö perustuu omistukseen, jäsenyyteen, yhtiöjärjestykseen, yhtiösopimukseen tai niihin verrattaviin sääntöihin taikka muuhun sopimukseen; 2) julkisyhteisöllä on oikeus nimittää tai erottaa enemmistö jäsenistä kohdeyrityksen hallituksessa tai siihen verrattavassa toimielimessä taikka toimielimessä, jolla on tämä oikeus, ja oikeus perustuu samoihin seikkoihin kuin 1 kohdassa tarkoitettu äänten enemmistö; tai 3) julkisyhteisö muuten tosiasiallisesti käyttää määräysvaltaa kohdeyrityksessä.

Velvoite julkisuuslain soveltamiseen kohdistuisi vain siihen osaan toimintaa, joka ei ole kilpailulain 30 d §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa. Voimassa olevan kilpailulain 30 d §:n mukaisesti, jos kunta, kuntayhtymä, hyvinvointialue, hyvinvointiyhtymä, valtio taikka niiden määräysvaltaan kuuluva yksikkö harjoittaa kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa, siitä on pidettävä erillistä kirjanpitoa. Julkisyhteisön määräysvaltaan kuuluvan yhteisön tai säätiön on siten lähtökohtaisesti tehtävä jo voimassa olevan kilpailulain mukaisesti erottelu kilpailuilla markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan ja sen muun toiminnan välillä, joka osaltaan auttaisi erottamaan toiminnot myös julkisuuslain tarpeisiin.

Taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita ja palveluja tarjotaan tietyillä markkinoilla. Ratkaisevaa taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan erottamiseksi onkin se, tarjotaanko tavaroita tai palveluja markkinaympäristössä. Markkinaympäristölle on luonteenomaista hintainformaation hyväksikäyttö tuotannossa, markkinapaikka, jossa kysyntä ja tarjonta voivat kohdata sekä toimijoiden mahdollisuus tehdä valintapäätöksiä hintainformaation pohjalta (HE 40/2013 vp, s. 31-32). Kirjanpidon eriyttämisvelvoitetta koskevaa sääntelyä vastaavasti kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvalla toiminnalla puolestaan tarkoitettaisiin samaa kuin kuntalain 126 §:ssä säädettyä. Kuntalain 126 §:n 2 momentissa eritellään tilanteita, jolloin ainakaan ei ole kyse tehtävän hoitamisesta kilpailutilanteessa markkinoilla. Kilpailutilanne markkinoilla ei esimerkiksi ole siinä tilanteessa, jos kunta tuottaa lain perusteella omana toimintanaan palveluja kunnan asukkaille ja muille, joille kunnan on lain perusteella järjestettävä palveluja. Kilpailutilanne markkinoilla ei ole myöskään tilanteessa, missä on kyse julkisista hankinnoista annetun lain 15 §:n tarkoittamasta hankinnasta, lakiin perustuvasta monopolitoiminnasta tai toiminnasta joka muodostaa luonnollisen monopolin tai liittyy välittömästi näihin liittyviin palveluihin tai kysymys on järjestämislupaa edellyttävän opetuksen järjestämisestä.

Eräissä tilanteissa yhteisö voi esimerkiksi harjoittaa kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa toimintaa ja muuta toimintaa, jolloin julkisuuslainsäädäntö tulisi sovellettavaksi ainoastaan muuhun kuin kilpailutilanteessa markkinoilla olevaan toimintaan. Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi kuntasektorin

monialayhtiössä, joka samassa yhtiössä harjoittaa sähkönmyyntiä ja monopolitoimintana pidettävää vesilaitostoimintaa tai koulutusyhtiössä, joka harjoittaa luvanvaraista koulutusta ja muuta kuin luvanvaraista koulusta samassa yhtiössä tai hankintalain 15 §:n tarkoittamana sidosyksikkönä toimivassa yhtiössä, jolla on hankintalain sallimissa rajoissa myyntiä muille kuin sen omistajina oleville hankintayksiköille.

Vaikka kilpailulain säännösten taustalla on varsinaisesti julkisen ja yksityisen toiminnan kilpailuneutraliteetin turvaaminen, siinä tarkoitettua erottelua kilpailutilanteissa markkinoilla tapahtuvaan toimintaan ja muuhun toimintaan voitaisiin hyödyntää myös julkisuuslain soveltamisalan määrittelemiseksi. Julkisyhteisön määräämisvallassa olevat oikeushenkilöt muodostavat varsin heterogeenisen joukon ja julkisuuslain soveltamisalaa koskeva sääntely tulee laatia siten, että soveltamisalaan tulisi mahdollisimman kattavasti viranomaistoimintaa vastaava toiminta, kuten sellainen toiminta, joka ei yksinomaan ole kilpailullista taloudellista toimintaa. Sääntely tarkoittaisi sitä, että mikäli julkisyhteisön määräämisvallassa olevalla yhteisöllä tai säätiöllä olisi vain muuta kuin kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa, tämä muu toiminta tulisi kokonaisuudessaan julkisuuslain soveltamisalaan. Mikäli julkisyhteisön määräämisvallassa oleva yhteisö tai säätiö harjoittaisi sekä kilpailuilla markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa, että muuta toimintaa, toimintojen erottelu tapahtuisi kilpailulain 30 d §:n 1 momentin mukaisella kriteerillä.

Kilpailulain mukaista kirjanpidon eriyttämiselvöllisyyttä ei kuitenkaan ole silloin, jos kunnan, kuntayhtymän, hyvinvointialueen, hyvinvointiyhtymän, valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan liikevaihto on alle 40 000 euroa vuodessa. Selvöllisyyttä ei ole myöskään silloin, jos menettely tai toiminnan rakenne seuraa välittömästi lainsäädännöstä taikka jos soveltaminen estäisi merkittävän kansalaisten hyvinvointiin, turvallisuuteen tai muuhun sellaiseen yleiseen etuun liittyvän tehtävän hoitamisen. Julkisuuslain soveltamisalan määrittämisen osalta ei kuitenkaan ehdotettaisi vastaava poikkeuksia, jolloin kilpailulain mukaisen kirjanpidon eriyttämiselvöllisyyden ulkopuolelle jäivät yhteisöt ja säätiöt joutuisivat tekemään erottelun muun toiminnan ja kilpailutilanteessa tapahtuvan taloudellisen toiminnan välillä siten ainoastaan julkisuuslain soveltamisen tarpeisiin. Yhteisön tai säätiön tulisi siten itse arvioida kilpailulain eriyttämiselvöllisyyttä vastaavasti, miltä osin ne harjoittavat kilpailullista toimintaa, olivatpa ne kilpailulain mukaisen eriyttämiselvöllisyyden piirissä tai eivät. Julkisuusperiaatteen mukainen tiedonsaantioikeus kohdentuisi kaikkiin julkisyhteisön määräämisvallassa olevien yksityisoikeudellisten yhteisöjen tai säätiöiden muuhun kuin kilpailuilla markkinoilla tapahtuvaan taloudelliseen toimintaan.

Velvoite soveltaa julkisuuslakia olisi kuitenkin sellaisessa kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvassa toiminnassa, jossa samalla olisi kyse julkisuuslain 4 §:n 2 momentissa tarkoitettusta toiminnasta. [Täsmenny myöhemmin]

#### Mallin arviointi:

Mallin valitsemista puoltaa se, että kilpailulain mukainen eriyttämiselvöllisyyden velvoite on jo olemassa oleva velvoite, jonka mukaisesti kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa harjoittavan yksikön tulee jo nykyisellään eriyttää kirjanpito markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan osalta ja näin ollen erilaisten toimintojen erottelua ei tarvitsisi tehdä pääsääntöisesti pelkästään julkisuuslain soveltamisen vuoksi. Huomioitavaa on kuitenkin se, että eriyttämiselvöllisyyttä ei ole sellaisella yksiköllä, jonka kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan liikevaihto on alle 40 000 euroa vuodessa tai jos menettely tai toiminnan rakenne seuraa välittömästi lainsäädännöstä taikka jos soveltaminen estäisi merkittävän kansalaisten hyvinvointiin, turvallisuuteen tai muuhun sellaiseen yleiseen etuun liittyvän tehtävän hoitamisen. Kilpailulain eriyttämiselvöllisyyttä vastaavia poikkeuksia ei ehdotettaisi julkisuuslakiin, jolloin julkisuuslain soveltamisen ulkopuolelle ei jäisi myöskään sellaisia toimintoja, jotka voivat olla tiedonsaantioikeuksien kannalta tärkeitä. Sääntelystä seuraa, että kilpailulain mukaisen

eriyttämisveloitteen ulkopuolelle jäävien tulisi osaltaan tunnistaa toimintansa eri muodot vain julkisuuslain soveltamisen tarpeisiin.

Toisaalta on huomioitava se, että eriyttämisvelvoite on ollut voimassa vasta muutaman vuoden ja sen toteuttamiseen on liittynyt haasteita, kuten toimijoiden kyky tunnistaa kilpailullinen toiminta.<sup>46</sup> Kuntasektorin näkökulmasta haasteet ovat liittyneet erityisesti kuntalain säännösten tulkintaan, joihin kilpailulain mukainen määritelmä osin nojautuu. Nämä mahdolliset haasteet voivat nousta esiin myös niiden toimijoiden osalta, jotka eivät jo valmiiksi eriytä toimintaansa kilpailulain velvoitteiden mukaisesti. Näin ollen vaihtoehdon riskinä voidaan katsoa olevan se, että haasteita voi liittyä myös julkisuuslain soveltamiseen, joka olisi ongelmallista sääntelyn tehokkuuden kannalta. Kilpailullisen toiminnan arviointi perustuu kuitenkin lähtökohtaisesti tapauskohtaiseen arviointiin.

Arvioida voidaan myös, onko säännöksen perusteella kansalaiselle selvää, mitä toimintaa asiakirjapyyntö voi koskea? Vaihtoehto B voi kuitenkin lähtökohtaisesti olla toteutuessaan laajempi vaihtoehto kuin A, koska julkisuus tulisi kattamaan potentiaalisesti suuremman osan julkisyhteisön omistuksessa tai määräysvallassa olevat yhteisöt ja säätiöt, mutta vain muun kuin kilpailuilla markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan osalta. B-kriteerin soveltavuuden arvioinnissa ei olisi kuitenkaan merkitystä sillä, onko julkisyhteisön omistaman tai määräysvallassa olevan toiminnan tarkoitus yleisen edun mukaista. Näin ollen A-kriteerin voidaan joiltain osin katsoa tarjoavan enemmän kohdennetun ratkaisun sääntelyyn. Toisaalta jo julkisyhteisön kiinnittyminen organisaatioon sen määräysvaltakriteerin osalta voi olla omiaan osoittamaan, että kyseisessä yhteisössä tai säätiössä mahdollisesti harjoitetaan yleisen edun mukaista toimintaa. Sääntelyn tavoitteen mukaisesti julkisuuslain soveltaminen kohdennettaisiin siten kirjanpitolain mukaisen määräysvaltakriteerin sekä kilpailuilla markkinoilla tapahtuvan toiminnan ulos rajaamisen avulla sellaiseen toimintaan, joka voisi läheisesti muistuttaa viranomaistoimintaa tai jolla muutoin voisi olla merkitystä yleisen edun toteutumiseen.

#### Pääasiallisten vaikutusten arviointi

Julkisuuslain ajantasaistamista valmisteleavan alaryhmän jäsenet ja asiantuntijat toimittivat vastauksia joko oman organisaationsa, edustamansa erityisalan tai edustamansa yhteisön näkökulmasta. Valtiovarainministeriön toimittamat vastaukset julkisen hallintotehtävän osalta viittaavat osin myös julkisomisteisen tai julkisyhteisön määräämisvallassa olevien yhtiöiden vaikutuksiin, mikäli ne soveltaisivat julkisuuslakia.

Eläketurvakeskuksen mukaan A-kriteerin mukainen säännösehdotus voisi tarkoittaa sitä, että Eläketurvakeskukseen ja Maatalousyrittäjien eläkelaitokseen sovellettaisiin julkisuuslakia eri tavoin kuin muihin yksityisiin työeläkelaitoksiin. Suomen Vesilaitosyhdistys katsoi vastauksessaan, että A-kriteeri jättäisi niin sanottuja harmaita alueita kilpailuilla markkinoilla tapahtuvan toiminnan asiakassuhteiden osalta. Siltä osin kuin kilpailuilla markkinoilla harjoitettu toiminta liittyisi asiakasrajapintaan, henkilötietojen tai liikesalaisuuksien suojaan, julkisuuslain soveltaminen aiheuttaisi epäselviä tilanteita. Vastauksessa katsottiin, että sääntely voisi vaikuttaa myös lojaliteettiperiaatteen toteutumiseen sopimuskumppania kohtaan.

Kuntaliitto on vastauksessaan nähnyt ongelmallisena, että A-kriteerin osalta määritelmä voisi johtaa myös kilpailutilanteessa markkinoilla harjoittaman toiminnan kuulumisen julkisuuslain soveltamisalaan, joka on ongelmallista sen vuoksi, että yhteisön hyvin vähäisenä pidettävä yleisen edun mukaiseksi katsottava toiminta helposti johtaa siihen, että yhteisö katsotaan vallitsevan oikeuskäytännön perusteella hankintalain tarkoittamaksi julkisoikeudelliseksi laitokseksi. Vastauksen mukaan molemmilla ehdotetuilla vaihtoehdoilla laajennettaisiin yli sen, mikä on tarpeen tavoiteltujen päämäärien saavuttamiseksi sekä että ne ovat muutoinkin luonteeltaan epäselviä.

---

<sup>46</sup> Kilpailu- ja kuluttajaviraston Katsauksia 1/2022, s. 40-41.

Finnveran vastauksessa katsottiin, että A-kriteerin myötä julkisuuslakia sovellettaisiin nykytilanteeseen verrattuna sen asiakkaille tarjoamien rahoituspalveluiden lisäksi Finnveran sisäisiin toimintoihin (esim. henkilöstöhallinto, taloushallinto, IT) sekä varainhankintaan ja –hallintaan. Vastauksessa tuotiin esiin myös mahdollinen julkisuuslain soveltamisen haaste arvopaperimarkkinasääntelyn alaisessa varainhankinnassa. Vastauksen mukaan joukkovelkakirjojen liikkeellelaskun myötä Finnvera rinnastuu yleisen toiminnan, talouden ja hallinnon julkisuuden osalta pörssiyhtiöihin, joka toteuttaa tarkoituksenmukaisella tavalla Finnveran toiminnan julkisuutta. Arvopaperimarkkinasääntelyn ja julkisuuslain soveltaminen voisi tämän vuoksi aiheuttaa epäselvän oikeustilan. Vastauksessa katsottiin, että on loogisempaa ja selvempää, että toiminnan luonne (julkinen hallintotehtävä) määrittää kaikkien hallinnon yleislakien soveltamisen ja silloin, kun organisaatio perustetaan lailla, voitaisiin säätää toiminnan julkisuudesta.

Suomen Vesilaitosyhdistys katsoi vastauksessaan, että kirjanpidon eriyttäminen, eli B-kriteeri olisi itsessään melko selkeä kriteeri. Myös tutkivan journalismin yhdistys katsoi, että eriyttämisvelvollisuuteen perustuva malli vaikuttaisi olevan ennakoitavampi ja johdonmukaisempi tapa, mutta katsoi toisaalta, että soveltamisalan rajaaminen vain osaan yhteisöjen toiminnasta on kuitenkin omiaan aiheuttamaan esteitä tiedonsaannille. Tällöin yhteisö voisi omilla tulkinnoillaan merkittävästi vaikuttaa siihen, mikä osa sen toiminnasta kuuluu julkisuuslain soveltamisalaan. Lisäksi Transparency International Suomi ry katsoo, että kilpailulain mukainen eriyttämisvelvoite tarjoaa nykyiseen lainsäädäntöön verrattuna paremman lähestymistavan avoimuuden ja korruptiontorjunnan edistämisen näkökulmasta.

Kuntaliiton vastauksessa katsottiin, että julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen vaarantaisi julkisen ja yksityisen sektorin tasapuoliset toimintaedellytykset ja voisi kumuloitua palveluiden tai tuotteiden hintoihin niitä korottaen. Lisäksi yhteisöt joutuisivat järjestämään asiakirjahallintonsa samoin kuin viranomaiset, josta aiheutuisi lisäkuluja sekä ottamaan käyttöön uusia asianhallintajärjestelmiä julkisine diaareineen. Erilaisiin tietopyyntöihin vastaaminen työllistäisi merkittävästi henkilöstöä sekä vaatisi esimerkiksi erilaisten koulutusten ja ohjeistusten järjestämiseen. Tutkivan journalismin yhdistyksen vastauksessa kerrottiin toisaalta, että yhdistyksen kokemuksen perusteella asiakirjahallintoa ei ole nykyisellään eriytetty sellaisissa yhteisöissä, joiden toimintaan julkisuuslakia sovelletaan vain osittain.

Finnveran vastauksessa tuotiin esiin, että osaan sen toiminnasta sovelletaan julkisuuslakia ja osaan ei, mistä ei kuitenkaan ole seurannut tarvetta eriyttää asiakirjahallintoa. Katsoo, ettei lähtökohtaisesti lakia voitane soveltaa taannehtivasti, joka voisi olla esimerkiksi salassapitoperusteiden soveltamisen kannalta haastava, koska toimijat eivät ole voineet aiemmin huomioida tiettyjen tietosisältöjen salaamista, kun lähtökohta on ollut, että aineisto ei ole julkista. Finnveran osalta suurin mielenkiinto kohdistuisi mahdollisesti sääntelyn myötä rahoitustoimintaan, joka on jo nykyisin julkisuuslain piirissä tai yhtiön sisäiseen hallintoon ja muuhunkin kuin rahoitustoimintaan, mutta oletettavasti asiakirjapyyntöjen määrät ja sitä kautta kustannusvaikutukset eivät olisi merkittäviä.

Kuntaliiton vastauksessa katsottiin, että sääntely vaikuttaa myös yhteisöjen hallitusten kokousten pöytäkirjaamiskäytäntöihin ja muihin yhteisön hallinnon sisäisiin asiakirjoihin, joihin ei välttämättä kirjattaisi asioita enää niin vapaasti ja tarkasti kuin se muutoin olisi tarpeen, koska hallitus ja toimitusjohtaja vastaavat siitä, ettei yhteisöstä anneta ulos sellaisia tietoja, jotka voisivat aiheuttaa yhteisölle vahinkoa. Toisaalta kirjaukset voivat olla tärkeitä vastuun todentamisen takia.

Kuntaliiton vastauksen mukaan yhteisöihin voisi olla myös vaikeampi saada yksityisiä vähemmistöosakkaita sekä yhteisöjen hallitukseen jäseniä. Vastauksessa tuotiin myös muistiossakin esiin nostettu näkökulma siitä, että on ongelmallista, miten julkisuuslain mukaiset hallintopäätökset yhtiöiden osalta toteutettaisiin. Vastauksessa katsottiin, että sääntely voisi johtaa siihen, että yhteisö katsoo tarkoituksenmukaiseksi järjestellä toimintojaan erillisiin yhteisöihin tai luopua tietyn toiminnan harjoittamisesta kokonaan. Vastauksessa katsottiin, että on oletettavaa, että lainsäädäntömuutoksien jälkeen media ja myös muut tahot

kuten samoilla toimialoilla toimivat yritykset tai heidän palkkaamat asiamiehet tekisivät paljon asiakirjapyyntöjä erilaisten tietojen saamiseksi. Huomioitavaa on myös se, että vaikka salassapitosäännökset olisivat riittäviä, aiheutuu toisaalta osajulkisen asiakirjan laatimisesta hallinnollista taakkaa. Sääntelyä ei myöskään tulisi soveltaa taannehtivasti.

Tutkivan journalismin yhdistyksen vastauksen mukaan kokemuksen perusteella toimittajat ovat suurin tietopyyntöjä tekevä ryhmä, vaikka valtaosa heistä ei tee julkisuuslain mukaisia tietopyyntöjä koskaan. Vastauksessa katsottiin, että vain pieni osa julkisuuslain soveltamisalassa olevista yhteisöistä saa enemmän kuin viisi yleisöjulkisuuteen perustuvaa tietopyyntöä vuodessa. Näistä esimerkiksi vastauksessa nostettiin Sitra, johon on kohdistunut merkittävä yleinen mielenkiinto. Tutkivan journalismin yhdistyksen joulukuussa 2022 tehdyn tiedustelun perusteella tietopyynnöt eivät näyttäneet kuormittavan Sitraa mainittavasti, vaikka tietopyyntöihin vastaaminen aiheuttaa jonkin verran työtä. Sitra on kertonut saaneensa pääsääntöisesti vuosittain alle 20 tietopyyntöä (poikkeuksena vuosi 2019, jolloin media jätti tietopyyntöjä Sitran yliasiamiehen tehtävään hakeneista heti haun päätyttyä).

Suomen Vesilaitosyhdistyksen vastauksessa katsottiin, että salassapitosääntelyn osalta olisi arvioitava, suojaako salassapitoperusteet riittävästi ns. kriittisten toimialojen laitteistoja, verkostoja, rakennuksia ja tuotantomenetelmiä. Niiden tulisi myös suojata asiakkaiden ja yhteistyökumppaneiden luottamusta yhteisöön. Finnvera katsoi, että jatkotyössä tulisi vielä tarkemmin selvittää, tulisiko julkisuuslakiin sisällyttää uusia salassapitoperusteita ja arvioida tarvitaanko erillistä salassapitoperustetta arvopaperisääntelyn alaiselle informaatiolle. Kuntaliitto katsoi, että nykyiset salassapitoperusteet eivät vastauksen mukaan muodosta tarpeeksi ennustettavaa suojaa toimijoiden näkökulmasta, koska asiakirjajulkisuus tulee viime kädessä tuomioistuimen ratkaistavaksi ja soveltaminen on vaikeasti sovellettavissa liike-elämän yleisiin salassapitokäytäntöihin, erityisesti kansainvälisessä liike-elämässä yleisesti noudatettuihin käytäntöihin. Salassapitoperusteita tulisi lisäksi laajentaa liiketoiminnan osalta. Sääntelyn myötä julkiseksi tulisivat hallituksen ja yhtiökokouspöytäkirjat, laskut, kulutositteet, kirjeenvaihto, yhtiön toimintaan liittyvät sähköpostit, mahdollisesti henkilöstön palkkausta koskevat tiedot ja yhtiön sopimukset siltä osin kuin kyseisissä asiakirjoissa olevat tiedot eivät olisi laissa erikseen määritellyllä perusteella salaisia.

Suomen vesihuoltoyhdistyksen vastauksessa katsottiin, että julkisuuslain soveltamisalan laajentamisen myötä tietopyynnöt voisivat koskea esimerkiksi verkostokarttoja, tarkkoja vedenottoamaita koskevia tietoja, niiden ja yritysasiakkaiden välisiä sopimuksia, asiakkaiden vedenkulutustietoja tai muita henkilötietojen tai liikesalaisuuksien suojan piiriin kuuluvia asioita. Pyyntöistä kieltäytymisessä jouduttaisiin mahdollisesti kuitenkin tukeutumaan oikeudelliseen apuun. Näin ollen suhteessa vesihuoltolain mukaisiin julkaisu – ja tiedonantovelvoitteisiin, julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen kasvattaisi tarpeettomasti yhtiöiden hallinnollista taakkaa.

Tutkivan journalismin yhdistyksen vastauksessa katsottiin, että perustellut salassapitointressit tulisi lähtökohtaisesti suojata julkisuuslain ja erityislainsäädännön salassapitoperusteilla, ei soveltamisalan supistamisella vain osaan yhteisön toiminnasta. Julkisuuslain soveltaminen vain osaan toiminnasta on vastauksen mukaan käytännössä osoittautunut porsaanreiäksi, jolla voidaan salata yleisön tiedonsaantioikeuden kannalta relevantteja tietoja, joihin ei kohdistu todellista välttämätöntä salausintressiä. Vastauksessa katsottiin, että kuitenkin lähdesuojan ja journalistisen tausta-materiaalin turvaamista on myös syytä arvioida jatkovalmistelussa. Yhdistys ei kuitenkaan kannata kokonaisten yhteisöjen jättämistä julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle journalismin tekemisen edellytysten turvaamiseksi tai lähdesuojasyistä.

## **Vaihtoehto 2:**

Julkisuuslakia ei ehdotettaisi jatkossakaan sovellettavan julkisomisteiseen tai julkisyhteisön määräysvallassa olevaan yhteisöön tai säätiöön suoraan yleislain nojalla vaan tarpeelliset julkisuuslain soveltamista koskevat

säännökset sijoitettaisiin jatkossakin mahdolliseen olemassa olevaan yhtiöitä tai tiettyä toimialaa koskevaan erityislainsäädäntöön. Toisaalta useiden julkisyhteisöjen omistamien tai niiden määräysvallassa olevien yhtiöiden osalta, ei edes kaikkien erityistehtävayhtiöiden osalta, ole olemassa erityislainsäädäntöä, jonka kautta julkisuuslain soveltamisesta voitaisiin säätää erikseen. Vaihtoehdon kannalta olennaista olisi myös se, että mikäli soveltamisalaa laajennettaisiin koskemaan julkisen hallintotehtävän hoitamista, voitaisiin kyseisellä sääntelyllä kattaa julkisomisteisten tai niiden määräysvallassa olevien yhtiöiden ja säätiöiden lakisäateisten palveluiden tuottamista koskeva toiminta.

Avoimuusperiaatetta edistettäisiin kuitenkin lisäämällä työryhmän mietintöön suositus koskien julkisomisteisten tai julkisyhteisön määräämisvallassa olevien oikeushenkilöiden yhtiöjärjestysmääräysten päivittämistä tukeutuen esimerkiksi OECD:n hyvää hallintotapaa koskeviin ohjeisiin ja samalla yhtiöjärjestyksessä velvoitettaisiin yhtiöt tiedottamiseen ja muuhun viestintään.

Lisäksi suositeltaisiin, että omistajaohjauksesta vastaavien viranomaisten tulisi huolehtia siitä, että niillä on monipuoliset tiedot yhtiöistä ja ne voisivat siten tehostaa omaa tiedotustaan ja muuta viestintää määräämisvallassaan olevien yhtiöiden toiminnasta.

### III. Julkisten varojen käyttö

Julkisuuslain soveltamisalan laajentamisen kannalta merkityksellisimmäksi julkisten varojen käytöksi muun kuin viranomaistoiminnan sekä julkisyhteisön omistamien ja määräysvallassa olevien yhteisöjen ja säätiöiden osalta on alaryhmän työssä tunnistettu julkiset hankinnat ja valtiontuet ja -avustukset. Alaryhmän lähtökohtaisen arvion mukaan ei ole noussut esiin erityistä tarvetta säätää yksinään julkisten varojen käytöstä julkisuuslain soveltamisalan määrittäjänä vaan edellä hahmoteltujen muiden kriteerien kautta olisi mahdollisuus valvoa myös julkisten varojen käyttöä.

Julkisten hankintojen osalta erityinen julkisuuden tarve on liittynyt siihen, että yhtiömuotoisiin hankintoihin sovelletaan hankintalain mukaisesti julkisuuslakia vain asianosaisjulkisuuden osalta. Tämä osaltaan linkittyy myös korruption tai muiden epäasiallisten menettelytapojen käytön riskiin. Julkisten hankintojen julkisuuteen liittyvä katve tulisi ainakin osittain ratkaistuksi, mikäli soveltamisalaa laajennettaisiin koskemaan julkisyhteisön omistuksessa tai määräysvallassa oleviin yhteisöihin ja säätiöihin erityisesti edellä esitetyn A-kriteerin perusteella. Tällöin julkisuuslain soveltamisalaan sisältyisivät kaikki sellaiset oikeushenkilöt, jotka olisivat hankintalain mukaisia julkisoikeudellisia laitoksia. Kyseisessä vaihtoehdossa myös julkisten varojen käyttö tulee huomioiduksi siltä osin, että soveltamisalaan kuulumisen arviointia koskevista kriteereistä yksi kohdistuu suoraan julkisten varojen käyttöön yleisen edun mukaisuuden rinnalla. Myös B-kriteerin osalta voidaan lähtökohtaisesti olettaa, että ainakin osa julkisista hankinnoista tulisi julkisuuslain soveltamisalaan.

Myöskään valtiontukien- tai avustusten osalta ei arvioida olevan erityisiä tarpeita muuttaa julkisuuslain soveltamisalaa, koska niitä koskevat EU:n ja kansallisen lainsäädännön tiedonantovelvoitteet ovat jo nykytilassa laajat ja niitä tullaan mahdollisesti lisäämään eduskunnassa olevien lakiehdotusten kautta. Valtiontuen tai -avustuksen myöntämiseen liittyvä viranomaisen tai julkista hallintotehtävää hoitavan toimijan päätös sisältää lähtökohtaisesti julkisen vallan käyttöä ja päätöksen valmisteluun viranomaisessa tai julkista hallintotehtävää hoitavassa organisaatiossa liittyy aina valmistelua. Päätösten valmistelussa syntyy siten erilaisia asiakirjoja, joihin sovelletaan voimassa olevaa julkisuuslakia.