

Asia: VN/27452/2020/

## **Työryhmän mietintö julkisuuslain ajantasaistamisesta**

### Yleisperustelut sekä suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

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

-

### Soveltamisalan laajentamista koskevat ehdotukset

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

-

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

Oikeusministeriön asettama työryhmä ehdottaa julkisuuslain soveltamisalan laajentamista julkisyhteisöjen, valtion liikelaitosten tai julkisyhteisöjen yhteisessä määräysvallassa oleviin yhteisöihin tai säätiöihin ja näiden määräysvallassa oleviin tytäryhteisöihin ja tytär-säätiöihin siltä osin, kuin ne harjoittavat muuta kuin kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa. Muutoksen seurauksena jokaisella olisi oikeus saada tietoja näiden yhteisöjen ja säätiöiden asiakirjoista ja muista tietoaineistoista, jollei niiden julkisuudesta ja salassapidosta toisin säädetä. Yhteisöihin ja säätiöihin ei sovellettaisi julkisuuslain 5 lukua, eli viranomaisen velvollisuutta edistää tiedonsaantia.

Muutoksen tavoitteena on edistää yhteiskunnan avoimuutta. Työryhmä arvioi, että muutoksella olisi vaikutusta myös korruption ja harmaan talouden torjuntaan. Se voisi myös auttaa kuntien konsernivalvonnan puutteiden tunnistamisessa. Työryhmä tarkastelee mietinnössään asiaa pääosin julkisuusperiaatteen toteutumisen näkökulmasta, mutta ei riittävästi arvioi muutoksen vaikutuksia yhteisöjen ja julkisyhteisöjen muodostamien konsernien talouteen ja toimintaan.

Julkisuuslain ulkopuolelle on jäämässä yhtiöiden ja säätiöiden kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva taloudellinen toiminta. Kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan käsite ei ole yksiselitteinen ja on omiaan aiheuttamaan sekaannusta, ellei käsitettä nykyisestä tarkenneta.

Työryhmän esityksen mukaan julkisuuslain kilpailullisen toiminnan käsite noudattaa kilpailulakia, jossa se liittyy erityisesti vuonna 2020 voimaan astuneisiin kirjanpidon eriyttämissäännöksiin. KKV laati vuonna 2022 selvityksen kuntien ja kuntayhtymien toiminnasta kilpailutilanteessa markkinoilla, mikä osoitti, että kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan toiminnan määritelmä on useille kunnille ja kuntayhtymille edelleen epäselvä. Tulkintaa ei helpota kuntalain 126 ja 127 §, joissa määrätään kunnan toiminnasta kilpailutilanteessa markkinoilla ja kuntien yhtiöttämisvelvollisuutta koskevista poikkeuksista.

Erään kirjanpidon eriyttämistä koskevan tulkinnan mukaan kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa on muille kuin omistajille tarjottavat tavarat ja palvelut, tavaroiden tai palveluiden tarjoaminen tytäryhteisöille ja tavaroiden tai palveluiden tarjoaminen sidosyksiköille. Tähän on useita poikkeuksia, kuten esimerkiksi kunnallisten vuokrataloyhtiöiden harjoittama sosiaalinen asuntotuotanto silloin, kun siihen liittyy markkinapuute tai se perustuu solidaarisuusperiaatteeseen (KKV 2022).

Tällä tulkinnalla julkisuuslain laajentaminen tulisi koskettamaan suurinta osaa kuntien määräysvallassa olevista yhtiöistä. Iso osa näistä vuokraa omistajilleen tiloja tai tuottaa palveluita, sekä myy palveluitaan ulkopuolisille tai muille konserniyhtiöille. Suurin osa yhtiöiden asiakirjoista koskisi sekä julkisuuslain soveltamisalaan että soveltamisalaan kuulumatonta toimintaa, joten ratkaistavaksi tulisi kuinka näiden asiakirjojen kanssa tulisi menetellä. Yksi olennainen kysymys on, tulkittaisiinko kilpailluilla markkinoilla toimivan kuntayhtiön (esim. tapahtumatalo) omistajille kohdistuva myynti (tapahtumaliput ja kokoustilojen vuokraus) jatkossa julkisuuslain alaiseksi vai kuuluisiko julkisuuslain soveltamisalaan ainoastaan omistajille sidosyksikköasemassa tehty myynti. Sidosyksiköille osoitettujen tietopyyntöjen ratkaisuisa yllätykseksi voi tulla sidosyksiköiden liikesalaisuuksien suuri määrä, sillä sidosyksikötkin kilpailevat kunta-asiakkaistaan keskenään sekä yksityisten toimijoiden kanssa.

Kuntaomisteisten yhtiöiden ja säätiöiden sekä niiden omistajaohjauksen näkökulmasta julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen johtaisi hallinnollisen menettelyn monimutkaistumiseen ja sitä kautta lisääntyviin resurssitarpeisiin ja kasvaviin kustannuksiin. Tällä olisi negatiivinen vaikutus palveluiden hintoihin ja yhteisöjen kilpailukykyyn. Suurin osa yhteisöistä toimii lähellä kuntalaisia ja kuntapolitiikkaa, joten on todennäköistä, että tietopyyntöjen määrä ei jäisi aivan vähäiseksi. Järjestelyn lopullisina maksumiehinä olisivat kunnat ja kuntalaiset.

Suurin osa kuntien omistamista ja määräysvallassa olevista yhtiöistä ja säätiöistä on kooltaan pientai mikroyrityksiä. Esimerkiksi Hämeenlinnan kaupungin määräysvallassa olevista yhtiöistä ja

säätiöistä 75 % työllistää 5 henkilöä tai vähemmän. Näistä 71 % on pieniä kiinteistöyhtiöitä, joilla ei ole henkilöstöä lainkaan, vaan ainoastaan isännöitsijä tai toimitusjohtaja. Työryhmän mietinnössään esittämän arvion mukaan yksittäisen pyynnön käsitteleminen voi edellyttää vähintään yhden päivän asiantuntijatyötä, joka heijastuu yhtiöiden ja säätiöiden resurssitarpeisiin. Pienissä yhtiöissä henkilöresurssien kohdistaminen tietopyyntöjen käsittelyyn olisi kohtuuttomasti pois yhtiöiden varsinaisesta liiketoiminnasta. Henkilöstöresurssien lisääminen pelkästään julkisuuslain asettamien velvoitteiden vuoksi heikentäisi kuntakonsernien kustannustehokkuutta, mitä ei voida pitää julkisen rahan käytön näkökulmasta tarkoituksenmukaisena.

Kuten työryhmä selvityksessään toteaa, julkisuuslainmukaisuuden arviointi sekä yhteisöä itseään ja sen sopimuskumppaneita koskevien liikesalaisuuksien arviointi vaativat lainsäädännön erityisosaamista. Harvassa kuntayhtiössä on tätä entuudestaan, joten todennäköistä on, että kuntayhtiöt tulisivat turvautumaan joko konsernin ulkopuoliseen juridiseen apuun tai kuntien viranhaltijoiden osaamiseen. Kummallakin olisi negatiivinen vaikutus kuntakonsernin kustannuksiin.

Mikäli julkisuuslain soveltamisala laajenee yhtiöihin ja säätiöihin, niiden tulisi luoda siihen soveltuva asiakirjahallinto ja eriyttää toimintonsa ja päätöksentekonsa sen mukaan mikä kuuluu julkisuuslain soveltamisalaan ja mikä jää sen ulkopuolelle. Erytystä huomiota tulisi kiinnittää julkisuuslain ja osakeyhtiölain edellyttämien salassapitovelvoitteiden toteutumiseen. Mahdollinen kilpailullisen toiminnan eriyttäminen alakonserneihin heikentäisi kuntaomistajan keinoja saada tietoja yhtiön kilpailullisesta toiminnasta ja vähentäisi näin yhtiön toiminnan avoimuutta ja läpinäkyvyyttä kuntaomistajiin päin. Mikäli lainsäädännön aiheuttama epävarmuus johtaisi päätösten vähäisempään dokumentointiin, se todennäköisesti heikentäisi yhtiön päätöksentekijöiden asemaa, kun arvioidaan osakeyhtiölain 22 luvussa säädetyn yhtiöoikeudellisen vahingonkorvausvastuun syntymistä. Toimintakentän monimutkaistuminen tulisi vaikeuttamaan kuntien mahdollisuuksia saada riittävää asiantuntemusta yhteisöjen hallituksiin, erityisesti kunnista riippumattomista hallitusammattilaisista.

Merkittävän osan kuntayhtiöistä tarkoituksena ei ole tehdä voittoa ja jakaa omistajilleen osinkoa. Niiden tarkoitus on tuottaa omistajilleen palveluja edullisesti ja kustannustehokkaasti. Useimpien kuntayhtiöiden ja säätiöiden taloudelliset puskurit ovat vähäiset, jolloin julkisuuslain laajenemisen tuoma kustannusten kasvu siirtyy väistämättä hintoihin. Todennäköistä on, että julkisuuslain laajeneminen vähentäisi myös paikallisten toimijoiden kiinnostusta perustaa kuntien kanssa yhteisyrityksiä, mikä vaikeuttaisi kuntien elinvoiman edistämiseen liittyvää työtä.

Kuntakonsernien avoimuuden edistäminen on hyvä ja kannatettava tavoite. Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen kuntien määräysvallassa oleviin yhteisöihin ja säätiöihin kasvattaisi kuitenkin kohtuuttomasti niiden hallinnollista taakkaa ja lisäisi niiden sekä kuntien kustannuksia. Kuntatalouden näkymät ovat lähivuosina esimerkiksi valtionosuusuudistuksesta, te-palvelujen uudistuksesta ja hyvinvointialueuudistuksen kerrannaisvaikutuksista johtuen erittäin heikot ja kunnilla on haasteita selviytyä nykyisistäkin hallinnollisista tehtävistään. Näissä olosuhteissa kaikenlaisten uusien hallinnollisten kustannusten/velvoitteiden generointia tulisi tarkastella erityisen kriittisesti.

Yhtiöiden toiminnan pienimuotoisuuden vuoksi on epätodennäköistä, että muutoksesta saatavat todelliset hyödyt ylittäisivät siitä aiheutuvat kustannukset. Mikäli julkisuuslaki laajenee yhtiöihin, pienet, ei julkista valtaa käyttävät yhtiöt olisi syytä rajata velvoitteen ulkopuolelle.

Kuntakonsernien näkökulmasta omistajaohjaussääntelyn kehittäminen olisi joustavampi ja kustannustehokkaampi tapa edistää yhteisöjen toiminnan läpinäkyvyyttä. OECD:n valtio-omisteisten yhtiöiden toiminnan suuntaviivoja koskevien suositusten laajentaminen kuntayhtiöihin ja -säätiöihin olisi hyvä tapa kasvattaa kuntakonsernien avoimuutta. Erityisesti valtion omistamia yhtiöitä koskeva vaatimus tiedoista, jotka yhtiöiden tulisi vähintään asettaa saataville, olisi syytä laajentaa koskemaan myös muita julkisomisteisia yhteisöjä. Konsernijohdolle annettuihin tietoihin sovelletaan julkisuuslakia.

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

-

**Muut mietinnön ehdotukset**

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

-

**Lakiehdotus ja säännöskohtaiset perustelut**

**Huomionne luvuittain lakiehdotukseen ja sitä koskeviin säännöskohtaisiin perusteluihin?**

**1 luku**

-

**2 luku**

-

**3 luku**

-

**4 luku**

-

**5 luku**

-

**6 luku**

-

**7 luku**

-

**8 luku**

-

**Muut huomiot**

**Muut mahdolliset huomionne?**

-

Rautiainen Pauliina  
Hämeenlinnan kaupunki - kaupunginjohtaja Olli-Poika Parviainen,  
liiketoimintajohtaja Pauliina Rautiainen