

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)?**

Oikeusministeriö pyytää lausuntoa julkisuuslain ajantasaistamista valmistelleen työryhmän mietinnöstä, jossa ehdotetaan säädettäväksi uusi julkisuuslaki. VR-Yhtymä Oyj (jäljempänä VR) kiittää mahdollisuudesta lausua otsikkokentässä mainitussa asiassa ja lausuu siitä seuraavaa:

VR kannattaa työryhmän ehdotusta siitä, että julkisuuslakia ei sovellettaisi kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaan toimintaan

VR pitää ehdotuksen lähtökohtaa siitä, että ehdotettu laki ei koskisi kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa toimintaa, oikeana ja onnistuneena. Lain ulottaminen markkinaehtoiseen toimintaan olisi vastoin julkisuuslain tarkoitusta ja kilpailuneutraliteetin periaatteita.

Työryhmän ehdotuksen mukaan kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa ei sisällytettäisi mukaan julkisuuslain soveltamisalaan. Perusteluina on käytetty kilpailuneutraliteetin vaarantumista, hallinnollisen taakan aiheuttamien kustannusten kumuloitumista palveluiden hintoihin sekä mahdollisia haitallisia vaikutuksia yhtiöiden liiketoimintaan.

VR viittaa työryhmän perusteluihin ja pitää tärkeänä, että kilpailuneutraliteettisistä julkisuuslain soveltamisalaa ei laajenneta kilpaillulla markkinalla toimiviin valtionyhtiöihin, kuten VR:ään. VR ei ole julkinen viranomaistaho, eikä se ole valtion liikelaitos. VR:n ydinliiketoiminta ei perustu yleishyödyllisen palvelun tuottamiseen, eikä sen toiminta ole osa julkishallinnon tehtäviä. VR on omistajalleen voittoa tuottava osakeyhtiö ja sille tulee sallia samat edellytykset toimia kilpailuneutraalissa toimintaympäristössä kuin muillekin toimijoille.

VR on vuonna 2022 laskenut liikkeeseen 300 miljoonan euron suuruisen julkisesti noteeratun vakuudettoman vihreän joukkovelkakirjalainan, jonka myötä VR:ään on sovellettu Markkinoiden väärinkäyttöasetusta ja arvopaperimarkkinalain mukaista sääntelyä. Käytännössä tämä tarkoittaa, että VR:ään sovelletaan varsin kattavasti samaa sääntelyä kuin pörssiyhtiöihin.

Lakia sovellettaisiin ehdotuksen mukaan julkisyhteisön, valtion liikelaitoksen tai julkisyhteisöjen yhteisessä määräysvallassa olevaan yhteisöön tai säätiöön ja näiden määräysvallassa oleviin tytäryhteisöihin ja tytärsäätiöihin siltä osin kuin ne harjoittavat muuta kuin kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa. Lakia sovellettaisiin siis vain sellaiseen toimintaan, joka ei ole kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa.

VR ja sen tytäryhtiöt toimivat kilpailuilla markkinoilla. Julkisesti rahoitetun ostoliikenteen korvaus (LVM-ostoliikenne) muodostaa ainoastaan 3 % koko VR-konsernin liikevaihdosta. VR toteaa, että LVM:n palvelusopimusasetuksen nojalla VR:ltä hankkimaan ostoliikenteeseen soveltuu jo nykyisellään kyseisen sääntelyn asettamat velvoitteet tietojen julkaisusta.

Toimivaltaisella viranomaisella on velvoite julkaista tietoja hankitusta liikenteestä, ja VR katsoo, että kyseisessä tapauksessa julkisuusvelvoite toteutuu jo tämän erityissääntelyn myötä, eikä ole tarpeen luoda päällekkäistä sääntelyä sellaisesta ei-markkinaehtoisesta toiminnasta, johon yleensä jo kohdistuu samankaltaiset erityissääntelyn velvoitteet.

VR:n näkemyksen mukaan julkisuuslain soveltamisalaa ei tulisi ulottaa sellaisiin yhtiöihin, jotka toimivat valtaosin markkinaehtoisesti, koska esitetty sääntely asettaa kohtuutonta hallinnollista taakkaa tällaisille yhtiöille ja vaikuttaa siten myös yhtiöiden kilpailukykyyn ja markkinoiden kilpailuneutraliteettiin.

On tärkeää huomioida, että tilanteessa, jossa yhtiöllä on sekä markkinaehtoista toimintaa että muuta toimintaa, voi olla vaikea erottaa, mitkä yhtiön asiakirjoista liittyvät markkinaehtoiseen toimintaan ja mitkä muuhun toimintaan. Useassa yhtiössä samat asiakirjat voivat liittyä molempiin, jolloin ehdotetun sääntelyn käytännön noudattaminen voi olla vaikeaa tai jopa mahdotonta. Ehdotettu sääntely aiheuttaisi yhtiölle kohtuutonta hallinnollista taakkaa, kustannuksia ja tehottomuutta, mikäli vain pieni osa yhtiön toiminnasta olisi muuta kuin kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa toimintaa, mutta yhtiö joutuisi käytännössä silti pohtimaan koko toimintaansa julkisuuslain velvoitteiden kannalta ja tekemään vaadittavat järjestelyt lain soveltamiseksi.

Käytännössä siis sääntelyn ulottaminen tällaisiin yhtiöihin johtaisi helposti siihen, että yhtiön markkinaehtoiseen toimintaan liittyvät asiakirjat tulisivat myös julkisuuslain piiriin, mikä olisi vastoin

julkisuuslain tarkoitusta ja kilpailuneutraliteettia. Tämä tilanne pitäisi pystyä lain valmistelussa estämään.

Tulkintaongelmien välttämiseksi viittaus kilpailulain 30 d §:ään tulisi purkaa

Lakiteknisesti VR myös toteaa, että ehdotettu sääntelytapa, jossa viitataan kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan toiminnan määrittelyn osalta kilpailulain 30 d §:ään, on ongelmallinen. Kilpailulain 30 d §:n esitöissä todetaan, että kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvalla toiminnalla tarkoitetaan samaa kuin kuntalain 126 §:ssä (ks. esim. HE 241/2020 vp s. 1084).

Kuntalain 126 § 2 momentti on monimutkainen ja sääntelyratkaisuiltaan osin ongelmallinenkin säännös, joka muun muassa rajaa kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan toiminnan ulkopuolelle hankintalain ja erityisalojen hankintalain mukaiset sidosyksikköhankinnat ja sen mukaisen sidosyksikön toiminnan (ks. kuntalain 126 §:n 2 momentin 3 kohta). Tämä tarkoittaa sitä, että viittausta kilpailulain 30 d §:ään voitaisiin mahdollisesti tulkita myös niin, että esimerkiksi täysin markkinaehtoisesti toimivan erityisalojen hankintalain mukaista toimintaa harjoittavan yhtiön mahdollinen sidosyksikkö voisi tulla ehdotetun sääntelyn piiriin.

Tämä olisi selkeästi ehdotetun sääntelyn tarkoituksen vastaista, jos sidosyksikön emoyhtiö toimii kilpailutilanteessa markkinoilla ja on ehdotetun sääntelyn soveltamisalan ulkopuolella. Erityisesti erityisalojen hankintalain piirissä tällaisia toimijoita voi olla paljon ja näissä tavanomaisesti konserniin kuuluu myös sidosyrityksiä osana palveluiden toteuttamista. Kysymys on täysin markkinaehtoisesti toimivien yhtiöiden tavasta organisoida toimintaansa, eikä ehdotettu sääntely saisi johtaa tältä osin kilpailun vääristymiin. Erityisalojen hankintalain mukainen toiminta on hyvin erilaista kuin hankintalain mukainen toiminta, eikä näitä kahta voi siksi monessakaan mielessä rinnastaa toisiinsa.

Tällaisten tulkintaongelmien välttämiseksi sääntelytapaa olisi syytä muuttaa. Tämä on mahdollista purkamalla viittaus kilpailulain 30 d §:ään tai vähintään avaamalla asia lain esitöissä selvästi niin, että säännöksessä tai sen esitöissä todetaan selvästi, että jos emoyhtiö toimii kilpailutilanteessa markkinoilla, sen sidosyksikkö ei voi tulla sääntelyn piiriin yksin kuntalain 126 §:n sääntelyn ja tulkinnan kautta. Tämä on olennaista, jotta sääntely ei johda kilpailuneutraliteetin vastaisiin lopputuloksiin ja suoranaisiin kilpailun vääristymiin.

Kuntalain 126 § on laadittu hyvin erilaisista lähtökohdista kuntalain mukaiseen yhtiöittämisvelvoitteeseen liittyen. Ratkaisu toimimisesta kilpailutilanteessa markkinoilla ei ylipäätään liity hankintojen tekemiseen, minkä vuoksi kuntalain 126 §:n 2 momentin tilanteet eivät ole tätä arvioitaessa muutoinkaan erityisen toimivia ainakaan muiden kuin kuntien kontekstissa.

VR ja sen tytäryhtiöt toimivat kilpailuilla markkinoilla

VR on julkinen osakeyhtiö, jonka Suomen valtio omistaa kokonaisuudessaan. Matkustuksen, logistiikan ja kunnossapidon palveluyrityksenä se toimii liiketoiminnallisin perustein kilpaillulla markkinalla.

Suomessa raideliikenteen kilpailu on avattu Open access -mallilla, jossa jokainen kaukojuna- ja tavaraliikenneoperaattori voi markkinaehtoisesti kilpailla omalla kalustollaan. Henkilöliikenteen kilpailu raiteilla avautui 1.1.2021 täysimääräisesti. Samanaikaisesti VR:n kaukoliikenteen yksinoikeus päättyi. Matkustajajunaliikenteeseen on tulossa uusi operaattori, joka on ostanut junakalustoa VR:ltä vuonna 2023. VR:n kaukoliikenteestä 83 % on asiakkaiden lipputuloilla rahoitettua VR:n markkinaehtoista liikennettä.

Suomen rautatielogistiikassa on useita toimijoita, ja VR-konserniin kuuluvan VR Transpointin operoima tavaraliikenne on ollut avoin kilpailulle jo vuodesta 2007. Myös VR:n kunnossapitoalalla toimiva tytäryhtiö VR FleetCare toimii täysin kilpaillulla markkinalla. VR:n tytäryhtiö Pohjolan Liikenne on toiminut kilpaillussa ympäristössä jo vuosia. VR voitti tarjouskilpailussa Tampereen Ratikan liikennöinnin vuonna 2021 ja HSL-liikennöinnin vuonna 2020 järjestetyssä avoimessa kilpailutuksessa. VR Sverige osallistuu joukkoliikenteen kilpailutuksiin myös Ruotsissa. Lisäksi VR osti Ruotsin avoimessa kilpailussa (open access) toimivan kaukoliikenneyhtiö MTRX:n 8.2.2024 ja kilpailee jatkossa myös Ruotsin kaukoliikennemarkkinalla.

Raidemarkkinan kilpailua lisätään uudessa hallitusohjelmassa

Pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelmassa on otettu keskeiseksi tavoitteeksi lisätä tosiasiallista kilpailua raideliikennemarkkinalla sekä luoda toimiva ja kilpailuneutraali markkina, jonka edellytykset varmistetaan tarvittavilla selvityksillä, vaikutusarvioilla ja erikseen arvioitavilla toimenpiteillä. Myös VR on sitoutunut omilla toimenpiteillään edistämään hallitusohjelman tavoitteita kilpailun lisäämisestä raideliikenteen kulkumuoto-osuuden kasvattamiseksi. Hallitusohjelman tavoitteiden vuoksi VR myös varautuu kiristyvään kilpailuun niin henkilöjuna- kuin tavarajunaliikenteessä.

Valtio-omisteisuudestaan huolimatta VR toimii markkinaehtoisesti julkisena osakeyhtiönä kilpaillussa monitoimijaympäristössä. Jos julkisuuslakia sovellettaisiin markkinaehtoisesti kilpaillulla toimialalla, se johtaisi käytännössä siihen, että rautatieoperaattoreista ainoastaan VR:ää koskisivat julkisuuslain säädökset. Kun yritys toimii avoimessa kilpailutilanteessa, soveltamisalan laajentaminen voi heikentää sen kilpailuasemaa, liikesalaisuuksien suojaa ja yhteistyösuhteita.

Valtion omistajapolitiikkaa koskevassa nykyisessä periaatepäätöksessä linjataan valtion yhtiöomistusta koskevat omistajapoliittiset periaatteet ja yleiset tavoitteet ja todetaan, että kilpailuneutraliteettitavoitteen mukaisesti valtion omistamien yhtiöiden toimintaperiaatteiden, rahoitusrakenteen ja tuottotavoitteiden tulee olla vertailukelpoisia samalla toimialalla toimivien muiden yhtiöiden kanssa. VR katsoo, että julkisuuslain muutoksella ei tule vaarantaa valtion omistaman yritysvaarallisuuden kannattavaa kasvua ja arvon nousua.

## 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?**

-

**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 organisaationne 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?**

-

Lähdetuoma Tanja  
VR Group