

Asia: VN/27452/2020

Kysely taloudellisille toimijoille: kokemuksia voimassa olevan julkisuuslain soveltamiseen liittyvistä keskeisistä haasteista ja julkisuuslainsäädännön kehittämistarpeista taloudellisen toiminnan näkökulmasta

Alla on esitetty työryhmän toimeksiannon pohjalta kysymyksiä julkisuusperiaatteen toteutumisesta. Pyydämme arviomaan esitettyjä kysymyksiä ja tuomaan esiin erityisesti oman tai edustamanne tahon toiminnassa havaittuja näkökohtia. Vastaukset kysymyksiin toivotaan muotoiltavan lyhyesti, mutta mahdollisimman konkreettisesti ja selkeästi. Voitte konkretisoida havaintojanne tarvittaessa esimerkkien avulla. Kaikkiin kysymyksiin ei tarvitse vastata.

1. Onko julkisten tietojen saatavuus sekä mahdollisuus tietojen uudelleenkäyttöön riittävää? Jos ei, niin mitkä ovat nähdäkseen avoimuuden toteutumisen keskeisimmät esteet?

-

2. Ovatko digitalisaatio, muuttuneet tiedonkäsittelytavat tai muut muutokset toimintaympäristössä parantaneet julkisten tietojen saatavuutta tai aiheuttaneet haasteita julkisuusperiaatteen toteutumisessa? Jos ovat, niin kuvatkaa näitä muutoksia.

-

3. Liittyykö julkisuuslain ja henkilötietojen suojaa koskevien sekä niitä yhteensovittavien (JulKL 16.3 §) säännösten tulkittamiseen mielestänne haasteita? Jos liittyy, niin kuvatkaa kokemaanne epäselvyyttä tai epäkohtaa mahdollisimman tarkasti.

-

4. Muut mahdolliset kommentit ja toiveet, joita haluatte välittää työryhmälle julkisuuslain ajantasaistamistyössä huomioon otettavaksi.

Oikeusministeriö

Viite: VN/27452/2020

VR-Yhtymän kommentit kyselyyn taloudellisille toimijoille koskien kokemuksia voimassa olevan julkisuuslain soveltamiseen liittyvistä keskeisistä haasteista ja julkisuuslainsäädännön kehittämistarpeista taloudellisen toiminnan näkökulmasta

VR-Yhtymä Oy (jäljempänä "VR") kiittää mahdollisuudesta lausua otsikkokentässä mainitussa asiassa ja lausuu siitä seuraavaa:

Oikeusministeriö on asettanut työryhmät valmistelemaan julkisuuslain ajantasaistamista ja soveltamisalamuutoksia ja avannut kyselyn taloudellisille toimijoilla julkisuuslain soveltamiseen liittyvistä haasteista sekä kehittämistarpeista. Lausuntopyyntöön perusteella kyselyllä pyritään selvittämään ensi sijassa muita kuin soveltamisalakysymyksiin liittyviä epäkohtia. Asian ollessa valtiomisteiselle yhtiölle periaatteellisesti erittäin tärkeä, VR haluaa esittää näkemyksensä soveltamisalan laajentamisesta jo tässä vaiheessa lainvalmistelua.

Kyselyyn vastaaminen on VR:n näkökulmasta jonkin verran haasteellista, sillä lausuntopyyntöön ei ole liitetty varsinaisesti lausuttavana olevaa asiakirjaa. VR on kuitenkin tutustunut oikeusministeriön julkaisuun "Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen" (2019) ja koostanut omat kommenttinsa tämän julkaisun perusteella. VR-Yhtymältä ei ole suoraan pyydetty lausuntoa asiassa. VR toivoo, että jatkovalmistelussa lausuntopyyntöt osoitettaisiin suoraan myös VR:lle.

Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen VR-Yhtymään olisi perusteetonta ja johtaisi markkinoiden vääristymiseen

VR vastustaa julkisuuslain soveltamisalan laajentamista VR-Yhtymään valtioenemmistöisen omistajuuden perusteella.

VR ei ole voimassa olevan julkisuuslain soveltamisalan piirissä, koska VR ei ole julkinen viranomaistaho, eikä valtion liikelaitos. VR:n näkökulmasta voimassa oleva tulkinta on oikea ja perusteltu, eikä sitä tule muuttaa. Oikeusministeriön julkaisussa "Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen" esitetään muutoksia lakiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta. Julkaisussa pohditaan mahdollisuutta ottaa julkisuuslain soveltamisalanpiiriin mukaan myös markkinoilla toimivia valtioenemmistöisiä yhtiöitä.

Käytännössä yllä kuvatulla julkisuuslain muutoksella VR:ää oltaisiin siis mahdollisesti rinnastamassa viranomaiseksi samaan aikaan, kun raideliikenteen ja joukkoliikenteen kehitys kulkee kohti tiukentuvaa kilpailua. Viime vuonna, 8.4.2020 valtioneuvosto teki valtion omistajapolitiikkaa koskevan periaatepäätöksen VNK/2020/48, jossa VR-Yhtymä rinnastetaan pörssi-yhtiöihin. Pörssi-yhtiöiden ohella samaan ryhmään on listattu suuret kaupallisesti toimivat listaamattomat yhtiöt, joita periaatepäätöksen mukaan ovat Altia Oyj, Finnair Oyj, Fortum Oyj, Neste Oyj, Nordic Morning Oyj, Patria Oyj, Posti Group Oyj ja VR-Yhtymä Oy.

Todettakoon lisäksi, että osana valtionyhtiöiltä edellytettyä yritys vastuuta VR valmistelee ns. Green Bondin liikkeellelaskua, jonka jälkeen VR:ään sovellettaisiin Markkinoiden väärinkäyttöasetusta (EU) N:o 596/2014 eli ns. MAR-sääntelyä. Käytännössä tämä tarkoittaisi varsin kattavasti samaa sääntelyä, jota pörssiyhtiöihin sovelletaan.

VR:n saattaminen julkisuuslain soveltamisalan piiriin markkinaehtoisesti kilpailulla toimialalla johtaisi käytännössä kilpailuneutraliteetin vaarantumiseen. Valtio-omisteisuudesta huolimatta VR-konserni toimii markkinaehtoisesti yksityisenä osakeyhtiönä kilpaillussa monitoimijaympäristössä. VR:n ydinliiketoiminta ei myöskään perustu yleishyödyllisen palvelun tuottamiseen.

Kuten oikeusministeriön julkaisussa todetaan ” Kilpailuilla markkinoilla toimivilla yhtiöillä tavoitellaan julkisyhteisölle tuloja. Kilpailun neutraalisuuden kannalta voidaan argumentoida sen puolesta, että julkishallinnon määräämisvallassa olevia markkinoilla toimivia yhtiöitä ei tulisi asettaa yksityisten omistamiin yhtiöihin nähden huomompaan asemaan julkisuuslainsäädännön soveltamisvelvoitteen vuoksi.” VR huomauttaa lisäksi, että jo nykyisellään julkisuuslaki soveltuu muihin kuin viranomaisiin, silloin kun nämä käyttävät julkista valtaa. Samoin esimerkiksi hankintasäännöksissä on erikseen määrätty hankintaprosessin asiakirjojen julkisuudesta. VR:n näkemyksen mukaan nykyinen julkisuuslain soveltamisala on riittävän laaja, eikä soveltamispiiriä ole tarvetta laajentaa.

Valtion omistajapolitiikkaa koskevassa 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:n sisällyttäminen julkisuuslain piiriin toimisi näitä valtion asettamia tavoitteita vastaan. VR toteaa painokkaasti, että julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen VR:ään yhtiönä johtaisi nimenomaan tilanteeseen, jossa VR:n lähtökohdat toimia markkinaehtoisesti kilpailluilla markkinoilla olisivat muita toimijoita huomommat ja kilpailuneutraliteetti vaarantuisi. Tilanne olisi vastaava myös VR:n tytäryhtiöiden osalta. Tämä johtaisi markkinoiden vääristymiseen ja haittaisi tervettä kilpailua.

VR-konserni toimii kilpailuilla markkinoilla

Henkilöjunaliikenne Suomessa on pääosin asiakkaiden lipputuloilla rahoitettua, ja julkisesti rahoitetun ostoliikenteen osuus Suomessa on kansainvälisesti verrattuna pientä. Kaukoliikenteessä suurin osa liikenteestä on asiakkaiden lipputuloilla rahoitettua VR:n markkinaehtoista liikennettä. Henkilöliikenteen kilpailu raiteilla avautui 1.1.2021 täysimääräisesti ns. vapaan pääsyn mallilla (Open Access). Samanaikaisesti VR:n kaukoliikenteen yksinoikeus päättyi. Markkinaehtoisen liikenteen

lisäksi HSL tilaa pääkaupunkiseudulla lähiliikennettä ja liikenne- ja viestintäministeriö hankkii ostoliikennettä kannattamattomilla reiteillä. Julkisesti rahoitetun ostoliikenteen korvaus muodostaa ainoastaan 3 % koko VR-konsernin liikevaihdosta.

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.

Tässä kontekstissa VR-konsernin sisällyttäminen julkisuuslain soveltamisalan piiriin asettaisi VR:n kilpailuneutraliteetin näkökulmasta kilpailijoitaan huonompaan asemaan. Mahdollinen julkisuuslain laajennusehdotus johtaisi toteutuessaan siihen, että rautatieoperaattoreista ainoastaan VR:ää koskisivat julkisuuslain säädökset. Valtio voi hankkia ostoliikennettä miltä tahansa operaattoreilta, joihin ei kuitenkaan sovellettaisi samoja julkisuuslain sääntöjä kuin VR:ään. Lisäksi lain heijastusvaikutukset markkinaehtoiseen kilpailuun toimijoiden välillä olisivat haitalliset.

VR:n ydinliiketoiminta ei perustu yleishyödyllisen palvelun tuottamiseen eikä sillä ole julkista hallintotehtävää

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.

Oikeusministeriön julkaisussa osiossa ”Julkishallinnon määräämisvallassa olevien yhtiöiden toiminta osana julkishallinnon tehtäviä ja toimintaa – luonnostelua ja esimerkkejä ” on VR-Yhtymä Oy mainittu kohdassa ”Yleisiä etuja toteuttavat tehtävät/Infrastruktuurin ylläpito”. VR korostaa, että tämä kategorisointi ja tulkinta on virheellinen. Rataverkon ylläpidosta Suomessa vastaa Väylävirasto. Väylävirasto tilaa viranomaistoimijana ylläpitoon liittyvät työt kilpailuttamalla eri kunnossapitotoimijoita. VR ei ole vuoden 1995 yhtiöittämisen jälkeen ollut julkisuuslain tarkoittamalla tavalla infratoimija, eikä sitä sellaiseksi tule nytkään määritellä.

Lisäksi kohdassa ”2.2.1. Infrastruktuuri ja siihen liittyvät palvelut” on lueteltu yhtiöt, joiden toimialana ovat liikenne ja siihen liittyvät palvelut, kuten Finavia Oyj (lentokenttä- ja terminaalipalvelut), Fingrid Oyj (sähkön kantaverkkotoiminta), Gasum Oy (kaasun kantaverkkotoiminta), Posti Oyj (postin yleispalvelu) ja VR-Yhtymä. Todettakoon, että yllä mainituista Finavia, Fingrid ja Gasum toimivat verkkoyhtiöinä ja sen sijaan VR ja Posti toimivat markkinaehtoisesti operaattoreina kilpailuilla markkinoilla. On perusteetonta asettaa markkinaehtoiset toimijat samaan kategoriaan verkkotoimijoiden kanssa. Korostamme, että näilläkään perusteilla VR:ää ei tule sisällyttää julkisuuslain soveltamisalan piiriin.

Julkisuuslailla ei tule vaarantaa valtion omistaman yritysvarallisuuden kannattavaa kasvua ja arvon nousua

Omistajapoliittisessa periaatepäätöksessä todetulla tavalla valtion omistama yritysvarallisuus on merkittävä osa yhteistä kansallisvarallisuutta. Valtioneuvoston omistajapoliittinen periaatepäätös ohjaa valtion toimintaa osakkeenomistajana ja koskettaa kaikkia niitä osakeyhtiöitä, joissa valtio on osakkeenomistaja. Omistajapoliittinen periaatepäätös sitoo ministeriöitä niiden tehdessä omia ministeriökohtaisia omistajapoliittisia linjauksiaan valtion omistamien yhtiöiden osalta.

Periaatepäätös edellyttää, että valtion yhtiöomaisuuden hoidossa tavoitellaan mahdollisimman hyvää yhteiskunnallista ja taloudellista kokonaistulosta. Periaatepäätöksessä on tämän osalta todettu, että yhtiöiden taloudellinen tulos muodostuu yhtiöiden arvon pitkäjänteisestä kehityksestä ja voitonjaosta. Taloudellisen tuloksen osalta tavoitteena on pitkäjänteisesti rakentuva kannattava kasvu ja omistuksen arvon nousu.

Julkisuuslain soveltamisalaa harkitessaan lainvalmistelijoiden tulee noudattaa omistajapoliittista periaatepäätöstä ja valtion tahtoa. Julkisuuslain julkishallintoa koskevien velvoitteiden soveltaminen VR:ään olisi ristiriidassa edellä kuvattuihin valtion yritysvarallisuutta koskeviin arvoihin ja tavoitteisiin.

VR on liiketoiminnallisin perustein valtiolle voittoa tuottava osakeyhtiö, joka liiketoiminnallisen menestyksensä kautta tukee suomalaisen yhteiskunnan hyvinvointia ja kestäväää kehitystä. Vastuullisuus on VR:n strategian keskiössä ja liiketoimintatavoitteet keskittyvät omistajaohjauksen periaatepäätöksen mukaisesti mahdollisimman hyvän yhteiskunnallisen ja taloudellisen kokonaistulon saavuttamiseen.

VR:n toimintaedellytyksiä ja kilpailuneutraliteettia ei tule vaarantaa ulottamalla julkisuuslain soveltamisalaa koskemaan markkinaehtoisesti toimivan VR:n liiketoimintaa.

VR-Yhtymä Oy

Juslin-Uotila Jonna
VR Group