

Oikeusministeriö, kirjaamo  
kirjaamo.om@gov.fi

**Viite: Asian diaarinumero: VN/27452/2020**

## **LEIJONA CATERING OY:N LAUSUNTO JULKISUUSLAIN AJANTASAISTAMISTA VALMISTELLEEN TYÖRYHMÄN MIETINNÖSTÄ**

### **1 YLEISPERUSTELUT SEKÄ SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS**

#### **1.1 Yleisperustelut**

Leijona Catering Oy ei kannata julkisuuslain soveltamisalan laajentamista yhteisöihin ja säätiöihin.

Mietinnössä esitetään julkisuuslain soveltamista osakeyhtiöihin tarkastelematta sitä, onko esimerkiksi tavaroita tai palveluja myyvän yhtiön asiakirjojen avaaminen julkisuuslain piiriin tarpeellista tai tarkoituksenmukaista. Mietinnössä on keskitytty julkisuuslain soveltamisalan laajentamiseen, eikä muita vaihtoehtoja tavoitellun avoimuuden lisäämiseksi, kuten omistajaohjaus tai julkisuuslain piiriin saatettavien tietojen rajaaminen, ole valmistelussa arvioitu riittävästi.

Laajennus on ehdotettu koskemaan julkisyhteisön omistuksessa olevan yhteisön hallintotoimintaa sekä toimintaa, jota harjoitetaan muutoin, kuin kilpailutilanteessa markkinoilla. Nämä termit ovat sisällöltään ja soveltamisalaltaan epäselviä, mikä johtaa epävarmuuteen siitä, keihin julkisuuslakia ja sen velvoitteita sovelletaan. Yhteisöille aiheutuisi laajennuksesta merkittävä hallinnollinen taakka, sekä kansallista turvallisuutta, tietoturvallisuutta ja mahdollisia virheellisiä päätöksiä koskevia riskejä.

Soveltamisalasäännöksen muutoksen yhteydessä olisi tullut arvioida ja uudistaa myös julkisuuslain salassapitosäännökset. Suomen turvallisuusympäristö on muuttunut merkittävästi hyvin lyhyessä ajassa. Muuttuneen turvallisuustilanteen, puutteellisten salassapitosäännösten ja soveltamisalan laajentamisen riskejä ja muita yhteisvaikutuksia ei ole arvioitu.

On välttämätöntä, että julkisuuslain uudistuksen yhteydessä salassapitosäännökset arvioidaan huolella nykytilan valossa, ottaen huomioon laajennuksesta aiheutuvat välittömät ja välilliset turvallisuusriskit, sekä ne toimintaympäristöt ja organisaatiot, joita julkisuuslain laajennus koskisi. Näitä seikkoja on käsitelty ansiokkaasti eriaivissä mielipiteissä.

Julkisuuslain muutoksella ei tule vaarantaa yhteiskunnan ja Suomen puolustuksen kokonaisturvallisuutta. Sillä ei tule myöskään vaarantaa valtion omistaman yritysvarallisuuden kannattavaa kasvua ja arvonnousua. Yhtiöiden hallinnolliset tehtävät ja byrokraatia kasvavat. Leijona Cateringin tapauksessa on riski, että ne kasvaisivat merkittävästi, ja maksajaksi joutuisi Puolustusvoimat. Kyseiset kustannukset olisivat pois turvallisuusvarautumiseen käytettävistä varoista.

## **1.2 Valtion omistajapolitiikka ja huoltovarmuus**

Valtion omistajapolitiikkaa koskeva uusi periaatepäätös on edelleen valmisteltavana. Muistion mukaan samassa yhteydessä päivitetään kuhunkin yhtiöön liittyvän intressin luonne ja nykyisten valtionyhtiöiden omistusrajojen ajanmukaisuus. Omistajapolitiikan periaatepäätöksen yhteydessä muodostetaan laaja-alainen näkemys valtion omistajapolitiikan ohjauksesta ja pitkän aikavälin tavoite valtion omaisuuden hoitamisesta.

Koska uudistus vaikuttaa valtion omistamiin yhteisöihin, mietinnössä esitetyn mukaisesti olisi välttämätöntä, että uusi omistajapolitiikkaa koskeva periaatepäätös sekä huoltovarmuus otettaisiin julkisuuslain valmistelutyössä huomioon.

Aikataulullisesti tällaiselle osauudistukselle ei ole nähtävissä tarvetta. Mietinnössä painotetaan avoimuutta ja oikeutta tiedonsaantiin. Laajennuksesta koituvia kansallisen turvallisuuden riskejä, virheellisiä päätöksiä koskevia riskejä, eikä lain soveltamisalaan tulevien yhteisöjen oikeussuojaa ole riittävästi huomioitu.

[...]

## **1.3 Leijona Cateringin näkemykset etenemisvaihtoehdoiksi**

Leijona Catering ei kannata esitettyä laajennusta. Toissijaisesti, Leijona Catering tulisi rajata lain soveltamisalan ulkopuolelle. Kolmas vaihtoehto olisi rajata Leijona Cateringin osalta julkiseksi vain hankintamenettelyä koskevat asiakirjat sekä osakeyhtiölain ja kirjanpitolain edellyttämät asiakirjat, tai lisätä vahinkoedellytyslauseke, jonka mukaan olettamana on salassapito.

## **2 KYSYMYKSET VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA**

### **2.1 Julkisuuslain soveltamisalan laajentamisen vaikutukset Leijona Cateringiin sen erityispiirteet huomioon ottaen**

Ehdotetun 5 §:n 1 momentin 2) kohdan mukaan julkisuuslakia sovellettaisiin myös Leijona Cateringiin. Siitä voisi seurata merkittäviä turvallisuusriskejä. Lisäksi laajennuksesta seuraisi Leijona Cateringille kohtuuton hallinnollinen taakka.

Leijona Catering perustettiin Puolustusvoimien ruokahuollon yhtiöittämistä koskevalla lailla (yhtiöittämislaki, (2011/1297)), jonka 4 §:n nojalla Puolustusvoimien ruokahuollon tehtävät, sopimukset ja vastuut siirrettiin perustettavalle yhtiölle, Leijona Cateringille. Yhtiön päätehtävä on Puolustusvoimien ruokahuolto. Leijona Cateringin asiakkaiksi on rajattu Puolustusvoimien lisäksi eräät muut turvallisuuskriittiset toimijat, kuten Rikosseuraamuslaitos, Rajavartiolaitos, Terveystieteiden tutkimuskeskus, Tasavallan presidentin kanslia, Valtionhallinnon turvakriittiset suojatilat, Pelastuslaitos ja Poliisihallitus. Leijona Catering tuottaa palvelunsa lähes kokonaisuudessaan yleisöltä

suljetuilla alueilla ja tiloissa. Sillä on merkittävä rooli asiakkaidensa toiminnan jatkuvuuden turvaamisessa.

Leijona Catering on valtion omistajaohjauksessa luokiteltu valtion noteeraamattomaksi kaupallisesti toimivaksi yhtiöksi, johon valtiolla on strateginen intressi. Valtion talouspoliittinen ministerivaliokunta linjasi vuonna 2016, että Leijona Catering ei voi tarjota palvelujaan yksityiselle sektorille, eikä osallistua tarjoajana ravitsemuspalveluita koskeviin julkishallinnon kilpailutuksiin, joten se ei näkemyksensä mukaan toimi kilpailutilanteessa markkinoilla.

[...]

Voimaan tullessaan lain velvoitteet edellyttäisivät Leijona Cateringilta resursointia yritystä, sen asiakkaita ja muita sidosryhmiä koskevien tietojen julkisuutta ja salassapitoa käsittelevien lakien keskinäisen järjestyksen tulkitsemiseen sekä tietopyyntöihin vastaamiseen määrääjassa. [...] Tämä tuo yhtiölle kohtuuttoman suuren hallinnollisen taakan ja luo tehottomuutta.

## 2.2

### **Turvallisuusvaikutukset ja salassapitoperusteiden riittävyys**

Mietinnössä esitetyn mukaisesta soveltamisalan laajentamisesta ilman rajauksia ja salassapitosäännösten uudistamisesta aiheutuisi turvallisuuteen liittyviä riskejä. Leijona Cateringin toiminnan luonteesta johtuen, voimassa olevat julkisuuslain 24 §:n salassapitoperusteet eivät riitä suojaamaan Leijona Cateringin hallussa olevia tietoja, jotka laajennuksen johdosta tulisivat julkisuuslain soveltamisalaan. [...]

Julkisuuslain 24 §:n salassapitoperusteet on laadittu tyhjentäviksi. Ne on myös laadittu erilaisessa turvallisuuspoliittisessa tilanteessa. Tuolloin Puolustusvoimien ravitsemuspalvelut toteutettiin Puolustusvoimien omana työnä, eikä ravitsemustoimintaan liittyviä mahdollisia turvallisuusriskejä arvioitu erikseen. [...] Siten Leijona Cateringin toimintaa ja asiakkaita koskevia kaikkia turvallisuusriskejä ei ole huomioitu.

Leijona Catering on asiakkaistaan erillinen yhtiö, eivätkä nykyiset salassapitosäännökset suojaavat sen asiakirjoja riittävästi. [...]

Julkisuuslain esitöissä HE 30/1998 s. 92 on käsitelty Puolustusvoimien asiakirjojen salassapitoa. 24 §:n 1 momentin 10) kohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa lausutaan, että lainkohdassa olisi vahinkoedellytyslauseke, jonka mukaan olettamana olisi salassapito. Tämän jälkeen esitöissä lausutaan, että "Salassa pidettäviä eivät kohdan mukaan välttämättä olisi esimerkiksi asiakirjat, jotka liittyvät Puolustusvoimien päivittäistavarahuoltoon, koska useimmiten voidaan pitää ilmeisenä, ettei tietojen antaminen näistä asiakirjoista vahingoita tai vaaranna valtakunnan puolustamista."

Katsomme, että kyseinen kohta ei vastaa tämän päivän todellista tilannetta. Puolustusvoimien ruokahuoltoon liittyvien tietojen antaminen voisi merkittävästi vaarantaa valtakunnan puolustamista. Kyseinen näkemys on esitetty vain julkisuuslain esitöissä niin sanotusti esitöillä säätämisenä. Näkemys on oikeusohjeen näkökulmasta epäselvä, ja koska kysymys on merkittävistä turvallisuusintresseistä, niistä tulee säätää selvästi lain tasolla.

### **3 MUUT MIETINNÖN EHDOTUKSET**

#### **3.1 Muutoksenhaku ja siirtymäaika**

Työryhmän ehdotukseen sisältyvässä 8 luvun 41 §:ssä säädetään muutoksenhausta muun muassa viranomaisen tietojen antamista koskevaan päätökseen. Ehdotuksen mukaan muutoksenhausta viranomaisen päätökseen sovellettaisiin, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään.

Mietinnön mukaan tietopyyntöjen käsittely ja niihin vastaaminen olisivat julkisia hallintotehtäviä. Siten Leijona Cateringin sille saapuneisiin tietopyyntöihin antamista päätöksistä voisi valittaa hallintovalituksella hallinto-oikeuteen, joka tekisi asiassa päätöksen. Tällöin julkisessa oikeudenkäynnissä käsiteltäisiin kysymystä siitä, ovatko kyseiset tiedot esimerkiksi turvallisuusperusteella salassa pidettäviä vai ei. Leijona Catering korostaa, että Suomen viime aikoina muuttuneen turvallisuustilanteen takia [...]. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin ja erityisesti sen 44 §:ään sisältyvät asianosaisjulkisuutta koskevat säännökset ja niiden soveltaminen julkisuuslain nojalla salassa pidettäviin tietoihin voivat myös käytännössä aiheuttaa merkittävästi työtä Leijona Cateringille, sen viranomaisasiakkaille ja hallintotuomioistuimille.

Mietinnön mukaan lain siirtymäsäännöksissä säädettyinä siirtymäaikana olisi mahdollista arvioida, olisiko joidenkin toimijoiden osalta perusteltua poiketa julkisuuslain soveltamisesta erityislainsäädännössä. Leijona Catering katsoo kuitenkin, että sen toimintaan liittyvät turvallisuuskiittiset näkökohdat tulisi ensisijaisesti ottaa huomioon jo lakia säädettäessä niin, että sen asemaa tarkasteltaisiin erityisesti puolustus- ja turvallisuusnäkökulmasta, ja tarpeellinen erityislainsäädäntö sekä mahdolliset valtion omistajaohjauksen linjaukset tehtäisiin jo tässä vaiheessa. Muussa tapauksessa siirtymäajan tuoma mahdollisuus Leijona Cateringin aseman tarkempaan tarkasteluun on kuitenkin mielestämme tärkeä.

#### **3.2 Ehdotuksen tietosuojaanäkökohdat**

Mitä tulee mietinnön tietosuojaan koskeviin ehdotuksiin, Leijona Catering on työryhmän kanssa yhtä mieltä siitä, että julkisuuslakiin on jäätävä harkinnanvaraa siitä, mitkä henkilötiedot voidaan luovuttaa julkisuuslakia koskevan pyynnön perusteella. Sitä vastoin erityisesti mietinnössä ehdotetun 15 §:n osalta pidämme huolestuttavana kirjausta, jonka mukaan tehtävän tai viranhoidajan henkilöllisyyttä koskeviin tietoihin "ei ole perusteltua liittää erityisiä tietoja suojaavia toimia ja käyttötarkoituksen tiedustelua, vaan ne olisivat aina saatavissa suoraan viranomaiselta, ellei muusta lainsäädännöstä muuta johdu". Leijona Cateringin toiminnan luonteen takia sen työntekijöiden henkilöllisyys ja kaikki työntekijöiden henkilötiedot ovat sellaisia tietoja, joiden perusteella yksittäiseen työntekijään voidaan kohdistaa tietoverkossa tai fyysisesti tapahtuvaa järjestelmällistä häirintää. Leijona Catering korostaa, että siihen työsuhteessa olevien henkilöiden henkilöllisyyden ei tule olla sellaisenaan julkista ja että lainsäädännössä tulee selkeästi jättää mahdollisuus julkista hallintotehtävää suorittavalle arvioida työntekijöille ja yhtiön toimintaan aiheutuvia riskejä laajasti.

[...]

Mietinnössä tuodaan lisäksi esille, ettei tietosuoja-asetuksen 5 artiklan mukaista minimointiperiaatetta ole tulkittava yleisenä ja ehdottomana kieltona henkilötietojen luovuttamiselle silloin, kun kyseessä on yleisen tehtävän suorittaminen tai julkisen vallan käyttö. Korostamme, että yleisen tietosuoja-asetuksen mukaiselle minimointiperiaatteelle tulisi antaa sille asetuksessa tarkoitettu merkitys, ja myös julkisuuslain osalta olisi siten varmistettava, ettei asiakirjojen julkisuus laajennu siten, että se loukkaa tietosuoja-asetusta.

4

**LOPUKSI**

Leijona Catering katsoo, että mietinnössä esitettyä laajennusta ei tule toteuttaa sellaisenaan. Jatkotarkastelussa tulisi arvioida turvallisuuskriittiset toimija ja toiminnot kokonaisuudessaan erikseen, ja niistä tulisi säätää erillissäätelyllä.



Nina Mähönen  
Toimitusjohtaja  
Leijona Catering Oy