

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)?

Kuntarahoitus Oyj (jäljempänä "Kuntarahoitus") kiittää lausuntopyyntöä ja esittää julkisuuslain ajantasaistamista koskevan työryhmän mietinnöstä (jäljempänä "Mietintö") lausuntonsa yhteenvedona kohteliaimmin seuraavan.

Kuntarahoitus on Suomen suurimpia luottolaitoksia. Kuntarahoituksen omistavat kunnat, Keva ja Suomen valtio. Kuntarahoitus-konserniin kuuluu myös tytäryhtiö Rahoituksen neuvontapalvelut Inspira Oy. Konsernin tase oli 31.12.2023 lähes 50 miljardia euroa.

Kuntarahoituksen asiakkaita ovat Suomen kunnat ja kuntayhtymät, hyvinvointialueet ja hyvinvointiyhtymät, näiden määräämisvallassa olevat yhteisöt sekä valtion tukema asuntotuotanto. Asiakkaat rahoittavat Kuntarahoituksen tarjoamalla rahoitusratkaisuille ympäristön kannalta kestäviä ja yhteiskunnallisesti vastuullisia kohteita, kuten julkisen liikenteen hankkeita, kestävää rakentamista, sairaaloita ja terveyskeskuksia, päiväkoteja ja kouluja sekä erityisryhmien asumista.

Kuntarahoituksen asiakaskunta on kotimaista, mutta toimintaympäristö on globaali. Yhtiö on aktiivinen suomalainen joukkovelkakirjalainojen liikkeeseenlaskija kansainvälisillä pääomamarkkinoilla sekä ensimmäinen suomalainen vihreiden ja yhteiskunnallisten joukkovelkakirjalainojen liikkeeseenlaskija. Kuntarahoituksen varainhankinnalle on Kuntien takauskeskuksen takaus.

Kuntarahoitus katsoo, että mahdollisessa julkisuuslain soveltamisalan laajennuksessa tulee huomioida ja varmistaa se, että mahdollista uutta julkisuuslakia ei sovelleta toimijoihin, joiden liiketoiminta perustuu erityislainsäädäntöön, kuten luottolaitostoiminnasta annetun lain (610/2014,

jäljempänä "Luottolaitoslaki") mukaiseen luottolaitokseen, ja jotka eivät hoida lailla säädettyä julkista hallintotehtävää tai lailla nimenomaan sille säädettyä julkista hallintotehtävää, ja joiden toimintaa ja valvontaa ohjataan ja valvotaan laajoin ja velvoittavin erillisin valvontaviranomaisten toimintaohjein ja määräyksin.

Julkisuuslain mahdollisessa uudistuksessa tuleekin tätä koskevassa uudessa laissa selkeästi todeta, että lakia ei (miltään osin eikä missään tilanteessa) sovelleta Luottolaitoslain mukaiseen luottolaitokseen. Muussa tapauksessa luottolaitosten keskinäinen asema toisiinsa nähden ei olisi säädösperusteisesti eikä toiminnallisesti yhdenvertainen.

Edelleen ennen julkisuuslain soveltamisalan mahdollista organisatorista laajentamista julkisyhteisöjen yhteisessä määräämisvallassa oleviin yhteisöihin ja säätiöihin ja näiden määräämisvallassa oleviin tytäryhteisöihin ja tytär-säätiöihin, laajentamisen mahdollistavaa organisatorista määritelmää tulisi selkeyttää ja yhteisen määräämisvallan syntymiseen oikeuttavia perusteita selkeästi kuvata. Kun julkisyhteisöjen omistuksessa oleva yhteisö ei hoida lailla säädettyä julkista hallintotehtävää tai nimenomaan laissa sille säädettyä julkista hallintotehtävää, yksin tämän tulee riittää ja selkeästi tulla todetuksi mahdollisessa uudessa julkisuuslaissa siitä, että julkisuuslain mahdollista soveltamisalan organisatorista laajennusta ei miltään osin tule voida soveltaa tällaiseen yhteisöön.

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 määräämisvallassa oleviin yhteisöihin ja säätiöihin? Onko mietinnössä jäänyt tältä osin tunnistamatta joitakin erityisiä vaikutuksia, jotka liittyvät organisaationne erityispiirteisiin?

Voimassa olevaan lakiin perustuvista salassapitoperusteista, erityisesti luottolaitostoiminnasta annettuun lakiin (610/2014, jäljempänä myös Luottolaitoslaki) sisältyvästä pankkisalaisuussäätelystä

Voimassa olevaan lakiin sisältyy erityissäännöksiä luottolaitoksina markkinoilla toimivista pankeista ja luottoyhteisöistä esimerkiksi seuraavasti:

- Osuuspankeista ja muista osuuskuntamuotoisista luottolaitoksista annetun lain (423/2013, jäljempänä "Osuuspankkilaki" 1.2 §:ssä säädetään, että luottolaitokseen sovelletaan osuuskuntalakia (421/2013), jollei jäljempänä tässä laissa tai luottolaitostoiminnasta annetussa laissa (610/2014) toisin säädetä.

- Säästöpankkilain (1502/2001, jäljempänä "Säästöpankkilaki") 1.2 §:ssä säädetään, että säästöpankki ja säästöpankkiosakeyhtiö ovat luottolaitostoiminnasta annetussa laissa (610/2014) tarkoitettuja talletuspankkeja, joiden erityistarkoituksena on säästämisen edistäminen.

- Liikepankeista ja muista osakeyhtiömuotoisista luottolaitoksista annetun lain (1501/2001, jäljempänä "Liikepankkilaki") 1.1 §:n mukaan tätä lakia sovelletaan osakeyhtiömuotoiseen talletuspankkiin (liikepankki) ja muuhun osakeyhtiömuotoiseen luottolaitokseen, joista käytetään jäljempänä tässä laissa nimitystä luottolaitos. Mainitun lain 1.2 §:n ensimmäisen virkkeen mukaan luottolaitokseen sovelletaan osakeyhtiölakia (624/2006), jollei tässä laissa tai luottolaitostoiminnasta annetussa laissa (610/2014) toisin säädetä.

Osuuspankkilaki, Säästöpankkilaki ja Liikepankkilaki koskevat, ensiksi mainittu kaikkia osuuspankkeja, toinen kaikkia säästöpankkeja ja kolmas kaikkia osakeyhtiömuotoisia luottolaitoksia luottolaitoksina. Kaikissa mainituissa laeissa säädetään, että niiden soveltamisalaan kuuluviin luottolaitoksiin sovelletaan asianomaista lakia, jollei Luottolaitoslaista muuta johdu. Luottolaitoslaista puolestaan seuraa, että luottolaitos on velvollinen noudattamaan Luottolaitoslaissa säädettyä pankkialaisuussäätelyä. Yhdessäkään mainituista laeista ei säädetä, että julkisuuslain soveltaminen olisi niiden soveltamisalaan kuuluvaan luottolaitokseen mahdollista.

Valtion erityisrahoitusyhtiöstä säädetään, että siihen ei sovelleta Luottolaitoslakia (valtion erityisrahoitusyhtiöstä annetun lain (443/1998) 3.4 §). Tämä johtuu siitä, että valtion erityisrahoitusyhtiölle on myönnetty pysyvä poikkeusasema (ns. PE-status) EU:n luottolaitosdirektiivien soveltamisalasta. Koska valtion erityisrahoitusyhtiön rahoitustoimintya sisältää julkisen hallintotehtävän hoitamista, siihen on perusteltua soveltaa julkisuuslakia (621/1999), toisin kuin Luottolaitoslain mukaiseen luottolaitokseen, jonka toiminta ei sisällä julkisen hallintotehtävän hoitamista. Siksi on perusteltua julkisuuslain mahdollisen uudistuksen yhteydessä säätää, että uutta julkisuuslakia ei (miltään osin eikä missään tilanteessa) sovelleta Luottolaitoslain mukaiseen luottolaitokseen. Selvyyden vuoksi tässä yhteydessä todettakoon, että Kuntarahoitukselle ei ole myönnetty pysyvää poikkeusasemaa (ns. PE-status) EU:n luottolaitosdirektiivien soveltamisalasta, eikä sen rahoitustoiminta sisällä julkisen hallintotehtävän hoitamista, eikä sen tehtävistä säädetä erillislailla.

Luottolaitoksen hallussa olevat asiakasta koskevat tiedot ovat lakiin perustuvan pankkialaisuuden alaisia. Pankkialaisuudesta säädetään Luottolaitoslain 15:14 §:ssä ja tietojen luovuttamista koskevista poikkeuksista salassapitovelvollisuuteen Luottolaitoslain 15:15 §:ssä. Lisäksi luottolaitokset noudattavat pankkien välisenä yhteistyönä Finanssiala ry:ssä laadittuja Pankkialaisuusohjeita 2021.

Voimassa olevaan lakiin perustuvat pankki- ja liikesalaisuussäätely oikeuttavat ja estävät luottolaitokselta pankki- ja liikesalaisuuden alaisen tiedon ja sellaisia tietoja sisältävän asiakirjan luovuttamisen, ja siten tällaista tietoa tai asiakirjaa koskevaan tietopyyntöön vastaamisen. Luottolaitoslain mukaisen toimijan asiakirjaa tai muutakaan tietoa ei siten ole perusteltua säätää viranomaistoiminnassa syntyneeksi julkiseksi asiakirjaksi tai saaduksi tiedoksi, jonka luovuttamisen

edellytyksiä Luottolaitoslain soveltamisalaan kuuluva toimija olisi velvollinen harkitsemaan julkisuuslain tavoitteita ja perusteita vasten.

Koska Mietinnössä ei ole riittävästi selvitetty, arvioitu ja perusteltu voimassa olevaan lakiin sisältyvien salassapitoperusteiden kattavuutta ja niiden soveltamisen ensisijaisuutta ja yksinomaisuutta erityissäännöksinä suhteessa mahdolliseen uuteen julkisuuslakiin, ja erityisesti sitä, voisiko julkisuuslain soveltaminen olla mahdollista ja ylipäänsä millä perusteilla Luottolaitoslain mukaiseen (yksittäiseen toimijaan), Kuntarahoitus katsoo, että jo selvyuden vuoksi mahdollisen uuden julkisuuslain säätämisen yhteydessä tulee huolehtia siitä, että sen soveltamisen ei tule olla (miltään osin eikä missään tilanteessa) mahdollista Luottolaitoslain mukaiseen luottolaitokseen.

Julkisyhteisöjen yhteisestä määräämisvallasta julkisuuslain soveltamisalan organisatorisen laajennuksen perusteena

Kuntarahoituksessa kuntien, kuntien määräysvallassa olevien yhtiöiden ja säätiöiden sekä kuntayhtymien omistusosuus sen osakkeista on yli 50 %, Kevan omistusosuus on 30,7 % ja Suomen valtion omistusosuus on 16,0 %. Kuntasektorin, Kevan, Suomen valtion ja hyvinvointialueiden yhteenlaskettu omistusosuus Kuntarahoituksesta on 100 %. Koska määräysvalta voidaan saavuttaa myös omistuksella, jo Kuntarahoituksen omistajina oleville kunnille, kuntien määräysvallassa oleville yhtiöille ja säätiöille sekä kuntayhtymille on mahdollista katsoa muodostuvan yhteinen määräämisvalta Kuntarahoituksessa. Kuitenkaan yhdelläkään yksittäisellä kunnalla, kuntien määräysvallassa olevalla yhtiöllä tai säätiöllä taikka kuntayhtymällä, Kevalla tai Suomen valtiolla tai hyvinvointialueella yksin ei ole kirjanpitolain 5 §:ssä säädettyä määräysvaltaa Kuntarahoituksessa. Yksikään Kuntarahoituksen omistajista ei siten voi yksinään nimittää Kuntarahoituksen hallitusta, päättää Kuntarahoituksen merkittävistä strategisista liiketoimintapäätöksistä tai muutoin käyttää määräämisvaltaa Kuntarahoituksessa. Kuntarahoituksen tiedossa ei ole, että sen omistajilla olisi keskinäinen osakassopimus tai osakassopimus muiden omistajien kanssa omistusoikeuksiin perustuvan määräämisvallan yhteisestä käytöstä Kuntarahoituksessa. Kuntien tai kuntien ja valtion taikka kuntien, valtion ja Kevan yhteisestä omistajaohjauksesta ei myöskään säädetä lailla. Ainoastaan Suomen valtion osalta on säädetty laki (1368/2007) valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta.

Näin ollen voidaan havaita, että Mietinnössä omaksuttu lähtökohta julkisuuslain soveltamisalan laajennukselle muihin kuin viranomaisiin ei ole tarkkarajainen ja edellytyksiltään riittävän selkeä. Ainoastaan omistukseen perustuva mahdollisuus (määräämisvaltaintressi) ei voine olla osoitus yhteisestä määräämisvallasta yhteisössä, jos kenelläkään yksittäisistä omistajista ei yksin ole kirjanpitolain 5 §:ssä säädettyä määräämisvaltaa yhteisössä, eikä se siten voi ilman tarkkarajaisempaa määrittelyä muodostaa osaltaan perustetta julkisuuslain soveltamiselle yhteisöön nähden.

Kun julkisyhteisöjen omistuksessa oleva yhteisö, kuten esimerkiksi yllä esimerkkinä käytetty Kuntarahoitus ei hoida lailla säädettyä julkista hallintotehtävää tai nimenomaan lailla sille säädettyä julkista hallintotehtävää, yksin tämän tulee riittää ja selkeästi tulla todetuksi mahdollisessa uudessa julkisuuslaissa siitä, että julkisuuslain mahdollista organisatorista soveltamisalan laajennusta ei miltään osin tule voida soveltaa tällaiseen yhteisöön.

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

Ks. edellä kohdissa "Huomionne yleisperusteluista sekä suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys - jaksosta (mietinnön jaksot 2-5 ja 10)" ja "Miten arvioitte vaikutuksia, joita seuraa mietinnössä ehdotetun julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan? Onko mietinnössä jäänyt tältä osin tunnistamatta jotakin erityisiä vaikutuksia, jotka liittyvät organisaationne erityispiirteisiin?" antamamme lausunnot. Toistamme ko. kohdissa antamamme lausunnot myös tässä kohdassa huomioon otettaviksi, erityisesti Mietintöön sisältyvän uutta julkisuuslakia koskevan lakiehdotuksen 1:5 §:n muotoilussa.

2 luku

-

3 luku

-

4 luku

-

5 luku

-

6 luku

-

7 luku

-

8 luku

-

Muut huomiot

Muut mahdolliset huomionne?

-

Tyster Mari
Kuntarahoitus Oyj

Perälä Markku
Kuntarahoitus Oyj