



Oikeusministeriö
lausuntopalvelu.fi

1/2

Viite:

Oikeusministeriön lausuntopyyntö 28.6.2019, VN/4491/2019

Asia:

Lausunto julkisuuslain soveltamisalan laajentamista koskevasta selvityksestä

Oikeusministeriö on teettänyt selvityksen julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta. Selvityksessä esitetään kolme erilaista vaihtoehtoa julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta julkisyhteisöjen määräämisvallassa oleviin yhtiöihin sekä julkista hallintotehtävää hoitaviin muihin yksityisoikeudellisiin yhteisöihin ja niitä vastaavat alustavat säännösehdotukset. Selvityksen on tarkoitus tuottaa tietopohjaa mahdollisen lainvalmisteluhankkeen käynnistämistä varten.

Valtioneuvoston oikeuskansleri pitää arviomuistiota hyvänä pohjana jatkovalmistelulle sekä asian määrätietoista jatkovalmistelua hyvin tärkeänä. Avoimuus ja julkisuusperiaate ovat yksi koko yhteiskuntamme ja julkisen hallintomme kantavia arvoja. Avoimuus on julkisuusperiaatetta laajempi, useisiin perusoikeuksiin kytkeytyvä ja olennaisesti demokratiaan liittyvä oikeudellinen periaate ja lisäksi kaikkea julkista hallintoa ja julkista palvelutuotantoa sekä julkisten tehtävien hoitamista koskeva rakenteellinen ja hallinnon toimintatapoja sekä virkamiesten ja julkisyhteisöjen työntekijöiden ja koko hallinnon etiikkaa ja arvoja koskeva kysymys. Arviomuistiossa on laajemman avoimuuden ja siten viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 3 §:ssä säädetyn julkisuusperiaatteen keskeisen tavoitteen antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä sekä muodostaa vapaasti mielipiteensä ja siten näin viimekädessä perustuslain 2 §:n 2 momenttiin ja 14 §:ään sisältyvien laaja-alaisen osallistumisoikeuksien toteutumisen kannalta oikealla tavalla kiinnitetty huomioita omistaja-ohjausta kunnissa ja valtiolla koskevaan lainsäädäntöön sekä yhtiö- ja muun yksityisoikeudellisen muodon käytön oikeudelliseen ohjaukseen. Pidän tällaista laajaa näkökulmaa ja omistajaohjausta koskevan lainsäädännön kehittämisen ottamista mukaan jatkovalmistelusakin tärkeänä ja tarpeellisena.

Julkisuusperiaate turvataan perusoikeutena perustuslain 12 §:n 2 momentissa. Julkisuusperiaatteen laaja-alaisen toteutumisen turvaamisen merkitystä voi ylimmän laillisuusvalvojan ja perusoikeuksien edistäjän näkökulmasta vain korostaa. Arviomuistiossa on hyvin tuotu esille yhtiömuodon käyttämisestä eri tavoin julkisen vallan ja julkisyhteisöjen tehtävien hoitoon liittyvissä asioissa. Perusoikeutena turvatun julkisuusperiaatteen toteuttamisen kannalta on hyvin ongelmallista, että päätös yhtiöittämisestä käytännössä voi merkitä huomattavaakin julkisuuslain soveltamisalan kapenemista. Yhdyn arviomuistion havaintoihin siitä, että erityisen pulmallista tämä on asioissa, jotka perustuslain 124 §:n valossa ovat julkisia hallintotehtäviä mutta jotka

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

eivät ole viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 4 §:n 2 momentin tarkoittamalla tavalla julkisen vallan käyttöä.

Yhdyn arviomuistion huomioihin siitä, että periaatteellisista eduista huolimatta erityislainsäädäntöön perustuva sääntelystrategia julkisuusperiaatteen soveltamisesta annettaessa muita kun julkista valtaa sisältäviä julkisia hallintotehtäviä yksityisten hoidettavaksi ei toimi avoimuuden, julkisuusperiaatteen sekä lainsäädännön johdonmukaisuuden kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla. Hyvän hallinnon toteuttamisen tulisi sääntelyn yhtenäisyyden ja johdonmukaisuuden vuoksi näin perustua mahdollisimman laajalti yleislainsäädäntöön, tässä tapauksessa julkisuuslain soveltamisalan laajentamiseen. Julkisyhteisöillä on toisaalta perusteltu tarve osallistua omistajana myös markkinaehtoiseen liiketoimintaan. Puhtaasti markkinaehtoisesti toimivien yhtiöiden osalta on näin perusteltu arvioida sääntelytilanteen olevan sellainen, ettei julkisuusperiaatetta pidä niihin ulottaa kuin vain mahdollisesti erityislainsäädännössä tarkasti ja täsmällisesti säädettävien osin. Yhtiöiden lisäksi myös säätiöt on tarpeen pitää sääntelyn kehittämisessä mukana yhtiöille ja muille yhteisöille rinnastuvina julkisten hallintotehtävien hoitajina.

Arviomuistiossa kiinnitetään huomiota julkisuuslain käytännön soveltamisen vaikeuksiin sekä muihinkin kehittämistarpeisiin. Eduskunnan oikeusasiamies on koonnut kertomuksessaan vuodelta 2017 (K 16/2018 vp) havainnot julkisuusperiaatteen toteutumisen vaikeuksista, joita vastaavia havainnot on runsaasti myös oikeuskanslerin laillisuusvalvontakäytännössä (ks. oikeuskanslerin kertomus K 4/2018 vp). Julkisuuslakia kehitettäessä on perusteltu arvioida kattavasti myös soveltamiseen liittyvät vaikeudet ja miettiä niihin vaikuttavat toimet, jotka näkemykseni mukaan vaativat myös julkisuuslain ja hallintolain päivittämistä. Julkisuusperiaatteen soveltamisessa osakeyhtiöissä kohdataan myös osakeyhtiöoikeudelliset säännökset yhtiön edusta ja yhtiön johdon velvollisuuksista huolellisesti toimien edistää yhtiön etua siten kuin osakeyhtiölain 1 luvun 8 §:ssä säädetään. Yhtiöoikeudellisten salassapitointressien tarkastelu suhteessa julkisuuslain mukaisiin salassapitoperusteisiin on välttämätöntä liittää hyvin keskeisenä osana jatkovalmisteluun. Hyvä arviointi yhtiön edun vaatimasta salassapidosta ja sen suhteista julkisuuslain julkisuuden toteuttamisen menettelytapoja sekä salassapitoperusteita koskevaan sääntelyyn osaltaan huolehtii siitä, että mahdolliset muutetut säännökset ovat myös käytännössä riittävän selkeitä soveltaa. Kun kysymys on peruslähtökohdiltaan kahden varsin erilaisen ja hyvin erilaisiin lähtökohtiin perustuvan oikeudellisen järjestelmän yhteensovittamisesta, on tähän seikkaan tarvetta kiinnittää aivan erityistä huomiota. Arviomuistiossa on voitu lähinnä vain tunnistaa tähän liittyvä ongelma yleisellä tasolla, mutta siitä ei ole vielä laadittu lainsäädäntömuutosten perusvalmistelussa tarvittavaa laajaa ja yksityiskohtaista selvitystä.

Jatkovalmistelussa on tarpeen myös erityisen huolellisesti katsoa uuden julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) ja julkisuuslain soveltamisalojen määrittelyn mahdollisimman suuri yhtenäisyys sekä poikkeusten selkeä ymmärrettävyys ja perustelut. Samoin yhteyden julkisista hankinnoista annetun lainsäädännön mukaiseen julkisoikeudellisen laitoksen käsitteeseen on tarpeen olla selkeä.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Outi Kostama

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
