

Asia: VN/4491/2019

Lausuntopyyntö julkisuuslain soveltamisalan laajentamista koskevasta selvityksestä

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

SOSTE kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto julkisuuslain soveltamisalan laajentamista koskevasta selvityksestä.

SOSTE pitää asiakirjojen julkisuusperiaatetta erittäin tärkeänä osana julkishallinnon demokraattista valvontaa. Aikana, jolloin julkisia toimintoja enenevästi yhtiötetään ja ulkoistetaan, julkisuusperiaatetta koskevan lainsäädännön arviointi ja siten myös julkisuuslain soveltamisalan mahdollista laajentamista koskeva selvitys on tervetullut.

SOSTE kannattaa julkisuuslain soveltamisalan laajentamista yhdenvertaisella tavalla kaikkiin julkisia hallintotehtäviä hoitaviin toimijoihin, riippumatta niiden juridisesta muodosta tai omistussuhteista (poikkeuksena mahdollisesti pörssinoteeratut yhtiöt, joilla on omat julkisuutta koskevat säännöksensä).

Kilpailun neutraaliuden vaatimus edellyttää, että markkinoilla kilpaillessaan yritykset ovat keskenään tasaveroisessa asemassa. Julkisessa määräysvallassa olevia yrityksiä ei tule saattaa yksityisiä huonompaan asemaan julkisuuslainsäädännön soveltamisvelvoitteen kautta. Jos siis julkisuuslain soveltamisalaa laajennetaan julkisessa määräysvallassa oleviin yrityksiin, tulee laajennus ulottaa koskemaan myös vastaavia tehtäviä hoitaviin yksityisiin yrityksiin.

Selvityksessä todetaan julkisuuslain jo ottavan huomioon sen soveltamisalaan kuuluvien toimijoiden liikesalaisuuksien suojan ja intressin edullisiin hankintoihin ja sijoituksiin. Kuitenkin minkä tahansa liiketoimintaa koskevan asiakirjan salaaminen edellyttää julkisuuslain alaiselta toimijalta sitä, että se pystyy osoittamaan tiedon antamisen aiheuttavan sille taloudellista vahinkoa tai saattavan muun toimijan sitä parempaan kilpailuasemaan. Näyttövelvollisuus on siis julkisuuslain alaisella toimijalla.

Kuten selvityksen sivulla 46 todetaan, tiedon rajoitusta koskevia säännöksiä on tulkittava suppeasti eli tavoitteena on mahdollisimman suuri avoimuus. Sen arvioiminen, mikä tieto käytännössä parantaa kilpailijan markkina-asemaa, saati sen toteen näyttäminen etukäteen, voi olla vaikeaa. Jos kilpailevalla toimijalla ei ole vastaavia velvoitteita, se on jo lähtökohtaisesti paremmassa asemassa, mikä ei ole kilpailuneutraliteetin mukaista.

Nykyistä julkisuuslakia sovelletaan yksityisiin julkisia hallintotehtäviä hoitaviin yrityksiin vain siltä osin, kun ne käyttävät julkista valtaa. Julkisen vallan käytöllä tarkoitetaan yleensä yksipuolista ja lakisidonnaista päätöksentekoa toisen edusta, oikeudesta ja velvollisuudesta ja sitä koskevan velvoittavan määräyksen antamista. Siten sen sovellettavuus yksityisiin toimijoihin on hyvin rajallista. Julkisuuslain esitöistä ilmenee, ettei laissa ole ollut tarkoitus puuttua käsitteen sisältöön eikä SOSTE yhdy selvityksen sivulla 43 esitettyyn näkemykseen, jonka mukaan käsite voitaisiin julkisuuslain yhteydessä ymmärtää laajemmin kuin muussa lainsäädännössä, mukaan lukien perustuslaki.

Julkisten hankintojen tekeminen ei ole lainsäädännössä tarkoitettua julkisen vallan käyttöä. Toisin kuin selvityksen sivulla 65 on esitetty, tämä käy myös selvästi ilmi hankintalaista ja sen esitöistä (hankintalaki 1397/2016 138 §, HE 108/2016 vp s. 130, HE 50/2006 vp s.118, HavL 25/2006 vp). Jo hankintalain 138 §:stä itsestään nähdään, että hankintayksiköt jakautuvat julkisuuslain 4§:n tarkoittamiin viranomaisiin ja muihin hankintayksiköihin. Myös julkisuuslain pykälien sovellettavuus kummankin ryhmän osalta on kirjattu selkeästi. Mihinkään toimiin näiltä osin ei ole aihetta.

Selvityksessä keskitytään kunnan ja valtion määräämisvallassa oleviin yhtiöihin; vähemmälle huomiolle jäävät yksityiset julkista hallintotehtävää, kuten julkisia sosiaali- ja terveystalouksia, toteuttavat toimijat. Selvityksessä todetaan ostopalvelujen yhteydessä syntyvien asiakirjojen kuuluvan julkisuuslain soveltamisalaan viranomaiselta saadun toimeksiannon perusteella, mutta esimerkiksi palveluseleihin tai henkilökohtaisen budjetin kautta toteutetuissa palveluissa vastaavaa sopimusta viranomaisen ja tuottajan välillä ei ole. Tulevaisuudessa voidaan kuitenkin olettaa juuri tällä tavoin järjestettyihin palveluihin kanavoituvan entistä enemmän julkisia varoja. Siksi niidenkin tuottajat tulisi saattaa julkisuuslain soveltamisalaan ostopalvelujen tuottajia vastaavalla tavalla.

Selvityksessä ei ole juurikaan paneuduttu avoimuuden lisäämisen eri vaihtoehtoihin, kuten erilaisiin omistajaohjauksen ja sopimusoikeudellisiin keinoihin, vaan ne ovat jääneet lähinnä maininnan varaan. Selvityksestä käy ilmi muun muassa, että avoimuutta koskevien määräysten ottaminen yhtiöjärjestykseen on täysin mahdollista, mutta tätä mahdollisuutta ei ole käytetty. Valtion toimintojen yhtiöittämistä koskevassa suosituksessa ei ole käsitelty yhtiöjärjestyksen merkitystä eikä esimerkiksi Helsingin kaupungin ohjeistukseen sisältyvässä tytäryhtiön yhtiöjärjestyksen malleissa ole mainintaa tiedonsaannista tai avoimuudesta. Syitä tällaisten mahdollisuuksien hyödyntämättä jättämiseen ei ole pohdittu eikä käytettävissä olevia vaihtoehtoja punnittu. Selvityksessä on todettu, että eri vaihtoehtoja ja niiden yhdistelmiä voidaan parhaiten verrata arvioimalla niiden vaikutuksia. Vaikutusten arviointi on jätetty myöhemmän valmistelun varaan. Siihen nähden onkin aika yllättävää, missä määrin selvityksessä on keskitytty yhteen vaihtoehtoon eli julkisuuslain laajentamiseen ja viety se pykäläluonnostasolle asti.

SOSTE katsoo, että julkisuusperiaatteen laajemman toteutumisen valmistelu on aloitettu, mutta työ on vielä kesken. Sitä tulee jatkaa. Tarvitaan kattavampi analyysi eri avoimuutta lisäävien vaihtoehtojen toteuttamismahdollisuuksista ja etenkin niiden vaikutuksista. Julkisuutta koskevien velvoitteiden laajentaminen lisää aina niiden kohteiden hallinnollista ja taloudellista taakkaa ja eri toimijoiden kantokyky on erilainen. Vaikutusarvioinnissa tuleekin huomioida paitsi julkisuusperiaatteen toteuttamiseen liittyvät kansalaiseen, viranomaisiin ja yrityksiin kohdistuvat oikeudelliset vaikutukset, myös siitä koituvat taloudelliset seuraukset. Ratkaisun tulee olla tasapainoinen ja kaikkien osapuolten kannalta kestävä. Sen saavuttamiseksi SOSTE toivoo, että jatkovalmistelu toteutetaan laaja-alaisesti, ottaen mukaan myös järjestöt kansalaisten, julkisten palvelujen käyttäjien ja tuottajien edustajina.

Väätäjä Kirsi
SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry