

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi eräitä julkisia yrityksiä koskevasta tiedonantovelvollisuudesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki eräitä julkisia yrityksiä koskevasta tiedonantovelvollisuudesta. Euroopan talousalueesta tehty sopimus (ETA-sopimus) velvoittaa Suomea toteuttamaan julkisyhteisöjen ja julkisten yritysten välisiä taloudellisia suhteita koskevan tiedonantojärjestelyn. Lailla säädettäisiin kyseisen järjestelyn yleispuitteista. Yksityiskohtaisemmat säännökset asiasta annettaisiin tarvittaessa asetuksella.

ETA-sopimuksessa Suomi on sitoutunut jäsenvaltioiden ja julkisten yritysten välisten taloudellisten suhteiden avoimuudesta annetun Euroopan yhteisöjen komission direktiivin mukaisesti pitämään Euroopan talousalueen valvontaviranomaisen saatavilla erinäisiä julkisia

yrityksiä koskevia tietoja. Ehdotetun lain tarkoituksena on aikaansaada järjestely, jolla varmistettaisiin Suomen kyky hoitaa asianmukaisesti edellä tarkoitettu tiedonantovelvoite. Ehdotettu laki sisältäisi tämän vuoksi muun muassa julkisyhteisöihin ja julkisiin yrityksiin kohdistuvan veloitteen antaa asianomaiselle vastuuviranomaiselle tarvittavia taloudellisia tietoja samoin kuin järjestelyn toteuttamisen kannalta välttämättömät säännökset salassapitovelvollisuuden väistymisestä.

Esitys liittyy hallituksen esitykseen Euroopan talousalueen perustamiseen liittyvien sopimusten eräiden määräysten hyväksymisestä. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan samanaikaisesti ETA-sopimuksen kanssa.

YLEISPERUSTELUT

1. Esityksen yhteiskunnallinen merkitys

Hyväksyessään Euroopan talousaluetta koskevan sopimuksen Suomi on samalla sitoutunut saattamaan osaksi lainsäädäntöään sopimuksen liitteissä mainitut Euroopan yhteisöjen (EY) direktiivit siltä osin kuin ne sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Yksi näistä on jäsenvaltioiden ja julkisten yritysten välisten taloudellisten suhteiden avoimuudesta annettu Euroopan yhteisöjen komission direktiivi (80/723/ETY), jäljempänä transparenssidirektiivi. Tähän liittyvä tiedonantovelvoite kohdistuu valtioon ja koskee ETA-sopimuksen yleismukautusten mukaisesti tiedonantovelvoitetta Euroopan talousalueen (ETA) valvontaviranomaiselle.

Transparenssidirektiivin tavoitteena on ollut

luoda valmiudet valvoa, etteivät jäsenvaltiot myönnä julkisille yrityksille yhteismarkkinoiden vastaista tukea. Direktiivin mukaisen järjestelyn tarkoituksena on ollut poistaa havaittuja valvontaongelmia, jotka aiheutuvat muun muassa julkisyhteisöjen ja julkisten yritysten taloudellisten suhteiden monimuotoisuudesta. Direktiivin johdannossa on tästä mainittu esimerkkeinä määräävän vaikutusvallan käyttö valtuuksilla, joita asianomaisilla viranomaisilla on johtavissa tai ohjaavissa toimielimissä joko yrityksen sääntöjen tai osakeomistuksen jakautumisen johdosta, julkisten varojen siirtäminen julkisille yrityksille epäsuorasti ja julkisten yritysten käyttö muihin kuin kaupallisiin päämääriin korvaamalla yrityksille niiden taloudellisia velvoitteita.

Ehdotettu laki luo edellytykset toteuttaa ETA-sopimuksen mukainen tiedonantovelvoi-

te. Valvontaviranomaisen tiedonsaantioikeus puolestaan täydentää ETA-sopimuksessa omaksuttua kilpailuoikeuden järjestelmää tuottaessa erityisesti valtion tukea koskevaa sellaista tietoa, joka muutoin saattaisi jäädä huomiotta sopimusta sovellettaessa. Tämä koskee varsinkin julkisyhteisöjen tavalla tai toisella myöntämää välillistä tukea. Kilpailunormeilla pyritään kaikissa muodoissa toteutettujen kilpailun esteiden rajoittamiseen.

Ehdotetun lain merkitys tiedonantovelvoitteeseen nähden on toissijainen, koska sillä luodaan vain velvoitteen toteuttamisen edellytykset. Lailla tulisi ilmeisesti kuitenkin olemaan julkishallintoon välillinen vaikutuksensa siten, että koottaessa transparenssin edellyttämiä tietoja on enenevässä määrin kiinnitettävä huomiota julkisyhteisöjen myöntämien tukien ja muiden rahoitusmuotojen määriin, jakautumiseen ja myöntämisperusteisiin, mistä taas saattaa seurata tarve tarkistaa yksittäisiä rahoitusjärjestelyjä. Julkisten varojen kohdentamisessa joudutaan joka tapauksessa subventiotarkkailun johdosta nykyistä valikoivampaan käytäntöön.

2. Nykyinen tilanne ja asian valmistelu

2.1. EY:n transparenssidirektiivi

EY:n peruskirjan muodostavan Euroopan talousyhteisön perustamissopimuksen (Rooman sopimus) eräs keskeinen periaate on, ettei sen määräyksillä puututa omistusoikeusjärjestelmiin eri jäsenvaltioissa. Tästä seuraa, että sopimuksella ei sinänsä rajoiteta valtioiden mahdollisuutta perustaa tai ylläpitää julkisia yrityksiä. Sopimuksen soveltamisen lähtökohdiana on neutraali suhtautuminen yrityksiin niiden omistuspohjasta riippumatta. Koska julkisilla yrityksillä oli jo sopimuksen tekoajankohtana eräissä jäsenvaltioissa huomattava taloudellinen merkitys, Rooman sopimuksessa nähtiin tarpeelliseksi erikseen vahvistaa periaatteet julkisten yritysten asemasta sopimuksen soveltamisessa.

Rooman sopimuksen 90 artikla, jota vastaa va sopimuskohta sisältyy ETA-sopimukseen (59 artikla), asettaa jäsenvaltioille velvollisuuden huolehtia siitä, ettei julkisia yrityksiä ja erioikeuksia tai yksinoikeuksia saaneita yrityksiä aseteta asemaan, joka merkitsisi poikkeaa-

mista sopimuksen materiaalisista sekä erityisesti kilpailuoikeutta ja valtion tukea koskevista normeista. Poikkeuksen tästä muodostavat vain yleistä taloudellista etua tuottavat palveluyritykset sekä fiskaaliset monopolit, jos niille uskottujen tehtävien hoito oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estyisi sopimuksen johdosta. Tällöinkään kaupan kehitys ei saa vinoutua siinä määrin, että se olisi yhteisön etujen vastaista.

Edellä mainitun artiklan 3 kohdan mukaan EY:n komissio valvoo ja tarvittaessa antaa jäsenmaille direktiivejä tai päätöksiä artiklan soveltamisesta. Komissio antoi vuonna 1980 transparenssidirektiivin, jonka 4 artiklaa muutettiin vuonna 1985 jäsenvaltioiden ja julkisten yritysten välisten taloudellisten suhteiden avoimuudesta annetun direktiivin 80/723/ETY muuttamisesta annetulla direktiivillä (85/413/ETY). Vaikka komissio on antanut mainitun artiklan nojalla pari muutakin direktiiviä telekommunikaatioalalta, edellä mainitua direktiiviä on pidettävä keskeisimpänä julkisia yrityksiä koskevana EY:n normina. Komission tiukentunutta linjaa suhtautumisessa julkisiin yrityksiin kuvastaa vuoden 1991 lopulla annettu tiedonanto (EYVL N:o C 273/02, 18. 10.1991), joka sisältää varsin pitkälle meneviä transparenssidirektiivin tulkintoja ja edellyttää muun muassa eräiden suurempien teollista toimintaa harjoittavien yritysten saaman julkisen rahoituksen aktiivista ilmoittamista komissiolle.

Transparenssidirektiivissä edellytetään niin valtion suorien kuin epäsuorienkin rahoitustoimien ylläpitämistä julkisina ja komission saatavilla. Kyseisten rahoitustoimenpiteiden todelliset käyttötavat tulee niin ikään pitää julkisina. Direktiivissä on määritelty käsitteet ”julkinen viranomainen” ja ”julkinen yritys” siten, että ensin mainitulla tarkoitetaan yhtä hyvin valtiota kuin alueellisia ja paikallisiakin julkisyhteisöjä, julkisella yrityksellä taas tarkoitetaan kaikkia yrityksiä, joissa julkinen viranomainen käyttää suoraan tai välillisesti määräysvaltaa. Määräysvallan käyttö tapahtuu omistuksen, äänivallan tai nimitysvallan avulla. Direktiivissä on määritelty julkistamisvelvoitteen tarkempi sisältö todeten sen koskevan erityisesti toiminnasta aiheutuvien tappioiden korvaamista, pääomahuoltoa, avustuksia, joihin ei liity takaisinmaksuvelvollisuutta, erityisen edullisiin ehdoin myönnettäviä lainoja, voitosta tai saatavien perimisestä luopumista, julkisten varojen tavanomaisesta tuotosta luopumista sekä jul-

kisten viranomaisten määräämien taloudellisten velvoitteiden korvaamista. Julkistamisvelvollisuus kestää viisi vuotta sen tilikauden päättymisestä, jonka aikana yritys on tukea saanut. Direktiivin soveltamisalan rajauksista määrätään 4 artiklassa, jossa alunperin soveltamisen ulkopuolelle jätettiin eräitä julkisten palvelujen ("public utilities") sektoreita, mutta jotka edellä mainitulla vuonna 1985 annetulla direktiivillä saatettiin transparenssidirektiivin soveltamisen piiriin. Keskeisimmät jäljelle jääneet poikkeukset koskevat keskuspankkeja, julkisia luotolaitoksia julkisten talletusten osalta sekä tietyn suuruisia julkisia yrityksiä ja julkisia luotolaitoksia.

Alunperin edellä mainitut taloudellisia suhteita koskevat tiedot oli vain pidettävä komission saatavilla sille pyynnöstä erikseen toimitettavaksi. Tältä osin komissio on omaamillaan valtuuksilla nyttemmin laajentanut tiedonantovelvoitetta edellä mainitulla vuoden 1991 lopulla antamallaan tiedonannolla, jossa muun muassa edellytetään komissiolle toimitettavaksi säännöllisesti eräiden julkisten yritysten rahoitusta koskevia tietoja.

Tässä yhteydessä on syytä erikseen todeta, että komissiolla on transparenssidirektiivin 6 artiklan nojalla salassapitovelvollisuus saamiensa tietojen osalta. Se ei kuitenkaan estä yleiskatsausten tai yleisten selvitysten julkaisemista, jos ne eivät sisällä yksittäistä yritystä koskevia tietoja.

2.2. ETA-sopimus

ETA-sopimus tulee voimaan vuoden 1993 alusta, mikäli kaikki sopimuspuolet ovat tallettaneet ratifiointiasiakirjansa sitä ennen. Tällöin tulevat voimaan myös sopimuksessa viitatus direktiivit. Direktiivien edellyttämät lainsäädäntömuutokset on tarkoituksenmukaista valmistella siten, että ne voisivat tulla voimaan samanaikaisesti ETA-sopimuksen voimaantulon kanssa.

Transparenssidirektiivi sisältyy viittauksena ETA-sopimukseen sen XV liitteenä (valtion tuki). Direktiiviä ei ole sopimuksella mukautettu muutoin kuin sopimuksen luonteesta johtuvien tarkistuksin. Olennaisin on julkistamisvelvoitteen kohdistuminen yleismukautusten mukaisesti komission sijasta Euroopan vapaa-

kauppaliiton (EFTA) valvontaviranomaiselle. Sen lisäksi sopimukseen sisältyy kaksi direktiivitekstiä koskevaa mukautusta.

Direktiivin mukainen julkistamisvelvoite sisältää myös sellaisten taloudellisia suhteita koskevien tietojen antovelvollisuuden, joka voimassa olevissa laeissa on säädetty viranomaisessa salassa pidettäväksi. Tämän vuoksi asiasta on tarpeen säätää laissa. Myös mainitun velvoitteen toteuttamiseksi tarpeellisesta tiedonsaantioikeudesta on asianmukaista säätää laissa samoin kuin tässä noudatettavan menettelyn yleispiirteistä.

Täytäntöönpanosta voitaisiin yksityiskohtaisemmin säätää asetuksella. Tämä koskisi erityisesti myöhemmin annettavia direktiivin soveltamisohjeita ja -määräyksiä. Edellä mainittu komission tiedonanto ei sen antamisajankohdasta johtuen sisälly ETA-sopimukseen. Sen tulevaan huomioon ottamiseen on syytä kuitenkin jo tässä vaiheessa varautua.

2.3. Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Hallituksen esitys on valmisteltu kauppa- ja teollisuusministeriössä virkatyönä. Valmisteluvaiheessa esitystä on käsitelty ministeriön huetikuussa 1992 asettamassa valtioneuvoston EY-työryhmässä. Ministeriö on myös pyytänyt asiasta lausunnon valtioneuvoston kanslialta, oikeusministeriöltä sekä muilta ministeriöiltä, joiden hallinnonalaan kuuluu valtioneuvostoa, kilpailuvirastolta, kuntien keskusjärjestöiltä, kirkkohallitukselta, ortodoksiselta kirkkokunnalta, Keskuskauppakamarilta, Teollisuuden Keskusliitolta, kansaneläkelaitokselta ja Suomen Pankilta. Esityksessä on pyritty huomioimaan lausunnoissa esitetyt näkökohdat.

3. Esityksen organisatoriset ja taloudelliset vaikutukset

Esityksellä ei ole merkittäviä organisatorisia tai taloudellisia vaikutuksia. Kullakin ministeriöllä olisi vastuu omalla hallinnonalallaan toimivia julkisia yrityksiä koskevien tietojen kokoamisesta, mikä saattaa edellyttää tähän liittyvien toimintojen aktivoimista, ryhtymistä tietojen järjestelmälliseen kokoamiseen ja mahdollisesti tietojärjestelmien kehittämistä. Vaikka tiedonantovelvoite lisääkin jossain määrin ministeriöiden ja laissa tarkoitettujen julkisyh-

teisöjen tehtäviä, tämä on ilmeisesti kuitenkin toteutettavissa nykyisten voimavarojen puitteis-
sa niitä tarvittaessa uudelleen kohdentamalla.

4. Riippuvuus muista esityksistä

Esitys liittyy hallituksen esitykseen Euroopan talousalueen perustamiseen liittyvien sopimusten eräiden määräysten hyväksymisestä (HE 95/1992 vp).

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Yleistä

Direktiivin sisältämien määräysten saattamiseksi osaksi kansallista lakia on ehdotetussa laissa pyritty varsin pitkälle menevään sisällölliseen yhdenmukaisuuteen direktiivin kanssa poikkeamalla siinä käytetyistä määritelmistä ja muista ilmauksista vain siltä osin kuin se on ollut välttämätöntä suomalaisen lainsäädäntökäytännön kannalta. Säännösten vähäisen määrän johdosta niin sanotun takaisinviittauksen käyttöä ei ole nähty perustelluksi. Valitusta tekniikasta seuraa, ettei säännösten soveltamiseen mahdollisesti jäävää tulkinnanvaraisuutta ole pyritty ennakoimaan, vaan tulkinnat tulevat jäämään käytännön ratkaisujen varaan. Toisaalta ETA-sopimuksessa edellytetään EY:n direktiivien mukaisten määräysten tulkinnassa noudatettavan Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen merkityksellisiä ratkaisuja, mikä ottaen huomioon myös EY:n oikeuskäytännön kehittymisen tulevaisuudessa puoltaa valittua tekniikkaa.

2. Lakiehdotuksen perustelut

1 §. *Soveltamisala.* ETA-sopimuksella Suomelle on perustettu velvoite pitää julkisyhteisöjen ja julkisten yritysten välisiä taloudellisia suhteita koskevia tietoja ETA:n valvontaviranomaisen saatavilla siten kuin yleisperustelujen yhteydessä on selostettu. Tiedonantovelvoitteen muodolliset puitteet on normitettu EY:n komission antamassa transparenssidirektiivissä. Velvoite ei perustu välittömiin kansallisiin intresseihin, vaan järjestelyn tarkoituksena on täydentää ETA:n sopimusmääräysten ja erityisesti valtion tukea koskevien normien valvontaa. Pykälän 1 momentissa on todettu lain tarkoituksiksi transparenssidirektiivistä aiheu-

tuvien tiedonantojärjestelyjen toteuttaminen. Lain yleistä soveltamisalaa tiedonantovelvoitteen sisällön osalta määrittelee 2 momentti, joka sellaisenaan vastaa mainittuun direktiiviin sisältyvää luonnehdintaa. Erityisesti on syytä huomata, että velvoite koskee myös välillistä julkista rahoitusta ja että rahoituksen tosiasiallinen käyttötarkoitus on myös selvitettävä.

2 §. *Julkisyhteisö.* Suomen lainsäädännössä ei tunneta direktiivissä käytettyä käsitettä ”julkinen viranomainen”. Direktiivin mukaan sillä tarkoitetaan ”valtiota sekä alueellisia ja paikallisia julkisyhteisöjä”. Kun mainitun käsitteen omaksuminen tässä yhteydessä ei ole välttämätöntä, on pykälässä päädytty käyttämään sen sijasta ilmaisua julkisyhteisö ja samalla määriteltä sen sisältö tämän lain soveltamisen kannalta. Sen mukaan julkisyhteisöllä tarkoitetaan valtiota, kuntia, kuntainliittoja, evankelis-luterilaista kirkkoa ja ortodoksista kirkkokuntaa sekä niiden seurakuntia, kansaneläkelaitosta ja Suomen Pankkia. Itsenäisistä julkisoikeudellisista laitoksista ei muiden kuin kahden viimeksi mainitun sisällyttämistä määritelmään ole pidettävä perusteltuna. Soveltamisalan piiriin tulisivat myös myöhemmin mahdollisesti muodostettavat kuntayhtymät. Käsitteeseen julkisyhteisö kuuluu oleellisesti itsenäinen oikeushenkilöllisyys ja julkisen vallan käyttö.

3 §. *Julkinen yritys.* Myöskään käsitettä julkinen yritys ei sisälly lainsäädäntöön. Kun käsite sinänsä on kuitenkin käyttökelpoinen lain soveltamisen kannalta ja sillä on keskeinen merkitys direktiivin mukaisen tiedonantovelvoitteen toteuttamisessa, on pykälään on sisällytetty transparenssidirektiivin mukainen julkisten yritysten määritelmä sellaisenaan. Direktiivi on selvästi laadittu erityisesti osakeyhtiötyypistä toimintaa silmällä pitäen. Käsitteellä yritys on tässä yhteydessä ymmärrettävä kuitenkin kaikkia taloudellista toimintaa harjoittavia

yksityisoikeudellisia yhteisöjä samoin kuin sellaisia julkisen hallinnon yksiköitä, joilla on säädöspohjaan perustuva muista yksiköistä poikkeava itsenäisempi asema ja erityiset hallinto- tai johtoelimet. Valtionhallinnon yksiköistä tähän ryhmään olisi tällöin luettava ainakin niin sanotut uusimuotoiset liikelaitokset, valtion teollisuuslaitokset sekä erinäiset rahastot. Käsite julkinen yritys rajaa soveltamisalan vain niihin yrityksiin, joiden suhteen julkisyhteisöt käyttävät suoraan tai välillisesti määräysvaltaa. Tämä voi tapahtua omistuksen, rahoitukseen osallistumisen tai yrityksen sääntöjen perusteella. Viimeksi mainitun on katsottava tarkoittavan yrityksen muodollisjuridista perustaa kuten säännöksiä tai määräyksiä taikka niistä johdettuja ohje- ja johtosääntöjä, yhtiöjärjestyksiä, yhtiösopimuksia tai osuuskuntien ja yhdistysten sääntöjä. Tulkintavaikeuksien välttämiseksi näistä voisi olla tarpeellista säätää tarkemmin lain nojalla annettavassa asetuksessa.

Pykälän 2 momenttiin sisältyy olettamussääntö määräysvallasta. Sen mukaan julkisyhteisöjen oletetaan käyttävän määräysvaltaa yrityksessä, jos niillä on enemmistö yrityksen osakepääomasta tai muusta merkitystä pääomasta, valvonnassaan yrityksen osakkeiden äänimäärän enemmistö taikka mahdollisuus asettaa enemmän kuin puolet yrityksen hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä. Ensin mainittu olettamus voi periaatteessa koskea muitakin kuin osakeyhtiötyyppisiä yrityksiä. Sen sijaan toinen olettamus voi tulla sovellettavaksi vain osakeyhtiöihin nähden. Viimeisin määräysvaltaolettamus soveltuu hyvin monen tyyppiseen yritykseen, etenkin valtionhallinnon piirissä.

Koska myös välillinen määräysvalta yrityksessä otetaan huomioon merkitsee tämä muun muassa sitä, että periaatteessa kaikki konserniyhtiöt ja vastaavasti valtion liikelaitoskonserniin kuuluvat yhtiöt ovat laissa tarkoitettuja julkisia yrityksiä.

4 §. *Taloudelliset suhteet.* Direktiivissä tarkoitettu taloudellisten suhteiden avoimuus toteutuu pitämällä näitä koskevat tiedot valvontaviranomaisen saatavilla. Pykälään on sisällytetty luettelo niistä tiedoista, joiden saatavuus on erityisesti varmistettava ja jotka koskevat mahdollisen subventioelementin arvioinnin kannalta olennaisia rahoitus- ja tukitoimenpiteitä. On huomattava, ettei luettelo välttämättä kata kaikkia tällaisia toimenpiteitä, vaan sitä on

pidettävä esimerkinomaisena vähimmäisluettelona. EY:n komissio onkin edellä mainitussa vuoden 1991 tiedonannossaan edellyttänyt, että tietyn laatuista yrityksistä on pidettävä sen saatavilla säännöllisesti muutakin kuin vain direktiivissä lueteltuja toimenpiteitä koskevaa tietoa.

Pykälän 2 momentissa säädetään, kuinka pitkältä ajanjaksolta tietojen tulee olla saatavilla. Direktiivin mukaisesti julkistamisvelvollisuus kestää viisi vuotta siitä tilikaudesta, jolloin julkiset varat yritykselle on myönnetty.

5 §. *Soveltamisalan rajaus.* Direktiivin mukaan tiedonantovelvollisuutta ei sovelleta kaikkiin julkisiin yrityksiin. Kokonsa puolesta sen ulkopuolelle jäävät yritykset, joiden liikevaihto tai julkisten luottolaitosten osalta taseen loppusumma, alittaa direktiivissä määritellyn rajan, samoin kuin sellaiset toiminnot, joilla ei voi olla mainittavaa vaikutusta ETA:n kilpailunormien noudattamiseen. Lisäksi valtioiden ja rahapolitiikasta vastaavien keskuspankkien väliset suhteet on suljettu direktiivin soveltamisen ulkopuolelle. Lakiin sisältyvä säännös vastaa direktiivimääräyksiä. Suomen Pankin asema lain soveltamisessa muodostuu kaksijakoiseksi: yhtäältä valtion tai muiden julkisyhteisöjen ja pankin väliset suhteet jäävät lain soveltamisalan piiriin ulkopuolelle, toisaalta pankki julkisyhteisönä kuuluu soveltamisalan piiriin siltä osin kuin on kysymys pankin ja sen määräysvallassa olevan julkisen yrityksen välisistä suhteista.

6 §. *Tietojen kokoaminen.* Tiedonantovelvollisuuden toteuttamiseksi olisi luotava toimiva järjestelmä. Tarvittavien tietojen hankintaa ei ole nähty tarkoituksenmukaiseksi keskittää yhdelle erikseen määrättävälle yksikölle, koska on oletettavissa, että kullakin hallinnonalalla koottavien tietojen käsittely ja arviointi edellyttää hallinnonalan julkisten yritysten sellaista erityistuntemusta, jota on jo kertynyt kussakin ministeriössä niiden muihin näihin yrityksiin liittyvien tehtävien yhteydessä. Tästä syystä on päädytty ratkaisuun, jossa kukin ministeriö vastaa osaltaan hallinnonalansa julkisiin yrityksiin liittyvien tietojen kokoamisesta siltä osin kuin se on tarpeen tiedonantovelvoitteen toteuttamisen kannalta. Pykälässä erikseen mainitut ministeriöt vastaisivat myös muiden julkisyhteisöjen julkisiin yrityksiin liittyvästä tietojen kokoamisesta. Vastuu kohdistuisi niille ministeriöille, joiden yleiseen toimialaan muutoinkin kuuluvat asianomaisia julkisyhteisöjä

koskevat kysymykset. Kuntien ja kuntainliiton osalta vastuu siten olisi sisäasiainministeriöllä, seurakuntien osalta opetusministeriöllä, kansaneläkelaitoksen osalta sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöllä ja Suomen Pankin osalta valtiovarainministeriöllä. Nykyisellään tietojen kokoaminen edellä mainittujen muiden julkisyhteisöjen julkisista yrityksistä jäisi käytännössä varsin vähäiseksi jo lain soveltamisalan liikevaihtorajauksen johdosta. Kysymykseen saat- taisivat tulla lähinnä suurimmat kunnalliset energialaitokset tai -yhtiöt ja eräät Suomen Pankin omistukset.

Tietojen kokoamisessa noudatettavaa menet- telyä ei ole nähty tarpeelliseksi säädellä laissa yksityiskohtaisemmin, vaan se jää kunkin mi- nisteriön itse harkittavaksi ja sille soveliaim- malla tavalla toteutettavaksi. Jotta saatavilla pidettävät tiedot saataisiin riittävällä tavalla yhdenmukaisiksi, erityisesti alkuvaiheessa, tuli- si kuitenkin tietojen kokoamista ja siinä nou- datettavia menettelytapoja ohjaamaan, valvo- maan ja seuraamaan nimetä yksi yleisvastuuvir- anomainen. Tähän tehtävään ehdotetaan kauppa- ja teollisuusministeriötä, jonka hallin- nonalalle muutoinkin kuuluu suurin osa valti- on hallinnoimista transparenssidirektiivissä tar- koitetuista julkisista yrityksistä. Tehtävä luon- teeltaan olisi lähinnä neuvoa-antava.

Julkisyhteisöillä on yleensä pitkälle menevä tiedonsaantioikeus hallinnoimiinsa tai rahoitta- miinsa julkisiin yrityksiin nähden säännösten tai esimerkiksi erilaisten päätös- ja sopimuseh- tojen perusteella. Nämä eivät ilmeisesti kuiten- kaan kata kaikkea tiedonantovelvoitteen kan- nalta olennaista tiedonsaantia, ja on todennä- köistä, että julkisten yritysten väliset transak- tiot jäävät suurelta osin tiedonsaannin ulko- puolelle. Lisäksi lainsäädäntöön sisältyy sään- nöksiä, jotka estävät yrityksiä antamasta tiettyjä niiden taloudelliseen asemaan liittyviä tietoja ilman lainsäädännöllistä velvoitetta. Jot- ta valtio kykenisi ETA-sopimuksen mukaisen tiedonantovelvoitteensa täyttämään, kaikkien sen piiriin kuuluvien tietojen tulisi olla tiedon kokoamisesta vastuullisen viranomaisen saata- villa. Sen vuoksi 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi julkisten yritysten ja julkisyhteis- öjen velvollisuudesta toimittaa tässä laissa tarkoitettuja tietoja. Velvollisuudesta seuraavaa salassapitovelvollisuuden väistymistä säännel- lään lain 7 §:ssä.

7 §. *Salassapitovelvollisuuden väistyminen.* Eu- roopan talousalueen perustamiseen liittyvien

sopimusten eräiden määräysten hyväksymistä koskevan hallituksen esityksen perusteluissa todettiin transparenssidirektiivin valtion sisäisen voimaansaattamisen edellyttävän lakia erityisesti siksi, että eräät valvontaviranomaisen saatavilla pidettävistä tiedoista ovat luonteeltaan liikesalaisuuksia. Liike- ja ammattisalai- suuksiin liittyvää salassapitovelvoitetta koske- via säännöksiä on useissa laeissa ja asetuksissa. Koska ETA-sopimuksen mukainen tiedonantovelvoite kohdistuu valtioon, keskeisin näistä on valtion viranomaisten vaitiolovelvollisuutta sääntelevä asetus sisältävä eräitä poikkeuksia yleisten asiakirjain julkisuudesta (650/51). Siinä on säädetty salassapidettäväksi muun muassa asiakirjat, jotka koskevat valtion, kunnan tai muun julkisoikeudellisen yhdyskunnan harjoit- tamaa liike- tai teollisuustoimintaa, samoin kuin asiakirjat, jotka sisältävät viranomaisten virkatoiminnassaan hankkimia tai saamia tietoja ja selvityksiä yksityisestä liike- ja teollisuustoiminnasta, elinkeinon ja ammatin harjoittamisesta taikka yksityisen taloudellisesta asemasta. Käytännössä asetusta on tulkittu melko tiukasti ottaen huomioon salassapitoint- ressin haltijan subjektiivinen käsitys salassapi- totarpeesta.

Tiedonantovelvoitteen toteuttamisen kannal- ta merkityksellisiä ovat myös ne erinäiset lain- säädäntöön sisältyvät säännökset, jotka vastaa- vien salassapitotarpeiden perusteella estävät tässä laissa tarkoitettuja yrityksiä ilmaisemasta liike- ja ammattisalaisuuksia tai muita talou- dellista asemaa koskevia tietoja. Lainsäädän- töön sisältyy lisäksi useita salassapitosäännök- siä, jotka perustuvat muihin kuin edellä mai- nittuihin salassapitotarpeisiin kuten esimerkiksi maanpuolustukselliset näkökohdat, mutta joi- hin vetoaminen saattaisi estää valtion tiedon- antovelvoitteen toteuttamiseksi tarvittavien tie- tojen saannin.

On epäselvää missä määrin salassapitovelvol- lisuutta koskevat säännökset tulisivat sovellet- taviksi transparenssidirektiivin mukaista val- tion tiedonantovelvollisuutta toteutettaessa. Ai- nakin osa kysymykseen tulevista tiedoista on selvästi julkista kuten tiedot, jotka perustuvat osakeyhtiöiden patentti- ja rekisterihallitukselle toimittamiin tilinpäätöksiin. Toisaalta tiedon- antovelvoitteen piiriin kuuluu epäilemättä myös sellaisia tietoja, joita viranomaisen tai yrityksen olisi, ainakin ilman intressinhaltijan suostumusta, pidettävä salassa. Tämän vuoksi lakiin ehdotetaan selvyuden vuoksi otettavaksi

säännös, joka yleisesti estäisi vetoamasta muualla lainsäädännössä oleviin sellaisiin salassapitosäännöksiin, jotka saattaisivat joltain osin estää valtiota täyttämästä ETA-sopimuksen mukaista tiedonantovelvoitettaan.

Muista viranomaisista poikkeavassa asemassa tulisi edelleen olemaan evankelis-luterilainen kirkko seurakuntineen. Näiden osalta sisältyy kirkkolakiin omat julkisuussäännöksensä, joista poikkeaminen edellyttäisi asianmukaisessa järjestyksessä tapahtuvaa kirkkolain muuttamista.

Todettakoon tässä yhteydessä, että yleisten asiakirjain julkisuudesta annettua lakia (83/51) ollaan parhaillaan uudistamassa. Asiaa selvittäneen julkisuustoimikunnan mietintöön (komiteamietintö 1992:9) sisältyvään ehdotukseen ei kuitenkaan sisälly säännöstä salassapitovelvollisuuden väistymisestä tapauksissa, joissa kansainvälinen sopimus velvoittaa viranomaisia antamaan tietoja myös lain mukaan salassapidettävästä seikasta.

8 §. *Tarkemmat säännökset.* Asetuksella voi-

taisiin antaa tarkempia säännöksiä lain täytäntöönpanosta. Tähän saattaisi tulla tarvetta esimerkiksi, kun tiedonantovelvollisuutta olisi määritettävä lakia yksityiskohtaisemmin, mikäli sen soveltamisessa tultaisiin vastaisuudessa noudattamaan EY:n komission antamia uudempiä normeja ja suosituksia, tai mikäli oikeuskäytännön kehitys johtaa normittamistarpeeseen.

9 §. *Voimaantulo.* Voimaantulosäännöksen mukaan lain voimaantulosta säädettäisiin asetuksella.

3. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan asetuksella säädettävänä ajankohtana. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan samanaikaisesti ETA-sopimuksen kanssa.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

eräitä julkisia yrityksiä koskevasta tiedonantovelvollisuudesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Soveltamisala

Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen mukaisesta julkisyhteisöjen ja julkisten yritysten välisiä taloudellisia suhteita koskevasta valtion tiedonantovelvollisuudesta on voimassa, mitä tässä laissa säädetään.

Tiedonantovelvollisuus koskee:

- 1) julkisyhteisöjen julkisille yrityksille suoraan myöntämiä julkisia varoja;
- 2) julkisia varoja, joita julkisyhteisöt myöntävät julkisten yritysten tai rahoituslaitosten välityksellä; sekä
- 3) edellä 1 ja 2 kohdassa tarkoitettujen julkisten varojen tosiasiallista käyttötarkoitusta.

2 §

Julkisyhteisö

Julkisyhteisöllä tarkoitetaan tässä laissa valtiota, kuntia, kuntainliittoja, evankelisluterilaista kirkkoa ja ortodoksista kirkkokuntaa sekä niiden seurakuntia, kansaneläkelaitosta ja Suomen Pankkia.

3 §

Julkinen yritys

Julkisella yrityksellä tarkoitetaan tässä laissa sellaista yritystä, jossa julkisyhteisöt käyttävät suoraan tai välillisesti määräysvaltaa omistuksen, rahoitukseen osallistumisen tai yrityksen sääntöjen perusteella.

Julkisyhteisöjen katsotaan käyttävän määräysvaltaa yrityksessä, jos niillä on suoraan tai välillisesti:

- 1) enemmistö yrityksen osakepääomasta tai muusta merkitystä pääomasta;
- 2) valvonnassaan yrityksen osakkeiden äänimäärän enemmistö; tai
- 3) mahdollisuus asettaa enemmän kuin puolet yrityksen hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä.

4 §

Taloudelliset suhteet

Taloudellisia suhteita koskeva 1 §:ssä tarkoi-

tettu tiedonantovelvoite koskee erityisesti tietoa seuraavista asioista:

- 1) toiminnasta aiheutuvien tappioiden kattaminen;
- 2) pääomahuolto;
- 3) avustukset, joita ei tarvitse maksaa takaisin, sekä erityisen edullisin ehdoin myönnetty lainat;
- 4) taloudellisten etujen myöntäminen luopumalla voitosta tai saatavien perimisestä;
- 5) luopuminen tavanomaisesta tuotosta käytettyjen julkisten varojen osalta; sekä
- 6) julkisyhteisön määräämien taloudellisten velvoitteiden korvaaminen.

Tiedonantovelvoitteen piiriin luetaan kaikki tässä laissa tarkoitettut taloudellisia suhteita koskevat tiedot viiden vuoden ajalta sen tilikauden päättymisestä, jonka kuluessa julkiset varat on myönnetty julkiselle yritykselle. Jos samoja varoja käytetään myöhemminä tilikautena, viiden vuoden määräaika lasketaan kuitenkin viimeksi mainitun tilikauden päättymisestä.

5 §

Soveltamisalan rajaus

Tämä laki ei koske taloudellisia suhteita, joita julkisyhteisöllä on:

- 1) julkiseen yritykseen sellaisten palvelujen osalta, joiden tarjoaminen ei ole omiaan vaikuttamaan mainittavasti Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen mukaisten sopimuspuolten väliseen kauppaan;
- 2) Suomen Pankkiin;
- 3) julkiseen luottolaitokseen sellaisten julkisia varoja koskevien talletusten osalta, joita julkisyhteisöt tekevät tavanomaisilla kaupallisilla ehdoilla; tai
- 4) julkiseen yritykseen, jonka liikevaihto ennen veroja kahdelta 1 §:n 2 momentissa tarkoitettujen varojen myöntämistä tai käyttöä viimeksi edeltäneeltä tilikaudelta on kummaltakin Suomen Pankin noteeraaman tilinpäätöspäivän keskikurssin mukaisesti ollut suuruudeltaan alle 40 miljoonaa ecua; julkisen luottolaitoksen osalta vastaavana raja-arvona on kuitenkin taseen 800 miljoonan ecun loppusumma.

6 §

Tietojen kokoaminen

Tässä laissa tarkoitettujen tietojen kokoamisesta ja saatavilla pitämisestä vastaa kukin ministeriö hallinnonalallaan toimivien julkisten yritysten osalta. Lisäksi muiden julkisyhteisöjen ja julkisten yritysten välisiä taloudellisia suhteita koskevien tietojen kokoamisesta ja saatavilla pitämisestä vastaavat kuntien ja kuntainliittojen osalta sisäasiainministeriö, evankelis-luterilaisen kirkon ja ortodoksisen kirkkokunnan sekä niiden seurakuntien osalta opetusministeriö, kansaneläkelaitoksen osalta sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö ja Suomen Pankin osalta valtiovarainministeriö. Tarvittavan yhtenäisyyden saavuttamiseksi kauppa- ja teollisuusministeriö lisäksi ohjaa, valvoo ja seuraa tietojen kokoamista ja siinä noudatettavia menettelytapoja.

Julkiset yritykset ja julkisyhteisöt ovat velvollisia luovuttamaan asianomaisille ministeriöille tai niiden määräämille viranomaisille tässä laissa tarkoitettuja tietoja, asiakirjoja tai muita selvityksiä, jotka ovat tarpeen 1 §:ssä mainitun valtion tiedonantovelvollisuuden täyttämiseksi.

7 §

Salassapitovelvollisuuden väistyminen

Sen estämättä, mitä muualla laissa salassa-

pidosta säädetään, ministeriöillä tai niiden määräämillä viranomaisilla on oikeus saada julkisyhteisöiltä ja julkisilta yrityksiltä tässä laissa tarkoitettuja tietoja siten kuin 6 §:n 2 momentissa säädetään, ja asianomaisilla ministeriöillä on oikeus edelleen antaa tämän lain perusteella saamia tietoja Euroopan talousalueesta tehdyssä sopimuksessa tarkoitettun EFTAn valvontaviranomaisen käytettäväksi sopimuksen mukaisen valtion tiedonantovelvollisuuden edellyttämässä laajuudessa.

Evankelis-luterilaisen kirkon ja sen seurakuntien asiakirjojen julkisuudesta on voimassa, mitä siitä erikseen säädetään.

8 §

Tarkemmat säännökset

Tarkemmat säännökset tämän lain täytäntöönpanosta annetaan tarvittaessa asetuksella.

9 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan asetuksella säädettävänä ajankohtana.

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin.

Helsingissä 6 päivänä marraskuuta 1992

Tasavallan Presidentti

MAUNO KOIVISTO

Kauppa- ja teollisuusministeri *Pekka Tuomisto*

