

Täysistunto

Keskiviikko 12.10.2016 klo 14.03—20.03

9. Lakialoite laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain muuttamisesta

Lakialoite LA 47/2016 vp Timo Harakka sd ym.

Lähetekeskustelu

Toinen varapuhemies Arto Satonen: Lähetekeskustelua varten esitellään päiväjärjestyksen 9. asia. Puhemiesneuvosto ehdottaa, että asia lähetetään hallintovaliokuntaan.

Keskustelu

19.50 **Timo Harakka sd** (esittelypuheenvuoro): Arvoisa puhemies! Tässä tekemässäni lakialoitteessa esitetään muutettavaksi lakia viranomaisten toiminnan julkisuudesta. Julkisuuslain soveltamisalaa laajennettaisiin niin, että oikeus saada tietoa viranomaisen asiakirjoista koskisi myös laissa tarkoitettuja viranomaisen omistamia yhtiöitä ja muita yhteisöjä. Viranomaisen omistamalla yhteisöllä tarkoitan lakialoitteessani sellaista yksityisoikeudellista oikeushenkilöä, jossa viranomainen käyttää määräysvaltaa siten kuin kirjanpitolaissa konserniyhtiöstä säädetään. Käytännössä kyse olisi siis ennen kaikkea kuntien ja valtion yksin tai enemmistöomistajana omistamista yhtiöistä.

Tarve tälle lakialoitteelle ja siinä esitetyille muutoksille on suuri. Erityisesti kunnallisia toimintoja on viime vuosina yhtiöitetty huomattavasti lähes kaikissa Suomen kunnissa. Taustalla tässä kehityksessä on osin aikaisempi kuntalain muutos, joka velvoittaa kuntia yhtiöittämään kilpailuilla markkinoilla toimivat toimintonsa. On käynyt ilmi, että kunnissa on tarkoituksella tai tarkoittamatta kierretty julkisuuslain tarkoitusta. Kun kunta operoi esimerkiksi liikelaitoksena, siihen sovelletaan julkisuuslakia, mutta jos sama toiminta siirretään yhtiöön tai säätiöön, se ei enää olekaan julkisuuslain piirissä. Nykyinen kehitys kaivaa demokratiaa, avoimuutta ja aitoa vastuunalaisuutta. Lakialoitteellani pyritään takaamaan yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan.

Arvoisa puhemies! Edellä kuvasin lakialoitteeni taustaa ja pääasiallista sisältöä. Käyn seuraavaksi läpi yksityiskohtaisemmin sitä, mitä lakialoitteessani esitetään.

Aloitteessa esitetään toteutettavaksi mallia, jossa julkisuus toteutettaisiin yhtiön omistavan ja siinä valtaa käyttävän viranomaisen kautta. Viranomaisen tehtävä olisi hankkia pyydettyt asiakirjat yhtiöstä omistaja-aseman perusteella. Asiakirjoja voisi pyytää myös suoraan yhtiöstä, mutta mikäli yhtiö katsoisi, että asiakirjat eivät ole julkisia vaan niihin soveltuu julkisuuslain mukainen salausperuste, sen olisi siirrettävä asia viranomaisen päätettäväksi. Näin siis julkisuusharkinnan tekisi aina viranomainen. Toinen mahdollinen malli olisi, että pyyntö osoitettaisiin aina yhtiölle ja se tekisi julkisuusharkinnan. Tämä malli voisi olla joissain tilanteissa yksinkertaisempi ja muistuttaa sitä, mikä Ruotsissa on tällä het-

Pöytäkirjan asiakohta PTK 99/2016 vp

kellä käytössä julkisuuslaissa. Siinä kuitenkin jäisi epäselväksi päätöksentekijän vastuu, kun päätöksentekijä ei toimi viranomaisasemassa. Yksityisen yhtiön edustajalla ei ole sanktioitua velvollisuutta noudattaa lakia, toisin kuin virkamiehellä, joka voi lakia tarkoituksella tai törkeästä huolimattomuudesta rikkoessaan syyllistyä virkarikokseen.

Julkisuuslain piiristä esitetään aloitteesta kuitenkin suljettavaksi pörssiyhtiöt. Tämä tarkoittaa käytännössä valtion omistamia Fortumia, Nestettä ja Finnairia. Pörssiyhtiössä on hyvin tarkat säännöt siitä, mitä tietoja yhtiö voi antaa ulos. Muun muassa mikä tahansa tieto, joka vaikuttaa osakekurssiin, pitää julkistaa yleisesti, jos se luovutetaan jollekin ulkopuoliselle. Näin julkisuuslain soveltaminen näihin yhtiöihin voisi käytännössä aiheuttaa ylitysepäsemättömiä ongelmia.

Arvoisa puhemies! Moni kansanedustajista on saanut allekirjoitettavaksi myös toisen tätä samaa aihetta käsittelevän lakialoitteen. Sen on vireille laittanut edustaja Kärnä. Mitä eroa minun ja edustaja Kärnä tekemillä aloitteilla on? Edustaja Kärnä tavoittelee tieteenkin erittäin kiitettävää. Lakiteknisesti se on toteutettu muutoksilla osakeyhtiölakiin, jossa viitattaisiin, että julkisomisteisiin osakeyhtiöihin sovellettaisiin julkisuuslakia. Erona soveltamisalassa olisi, että edustaja Kärnä aloitteen mukaan sitä sovellettaisiin myös pörssiyhtiöihin mutta ei puolestaan säätiöihin. Edustaja Kärnä aloitteessa siis julkisuus toteutuisi suoraan yhtiöiden kautta. Asiakirjapyyntö kohdistettaisiin suoraan yhtiölle, ja yhtiö tekisi julkisuusharkinnan. Tällöin jää auki, onko yhtiölle tai sen edustajalle seuraamuksia esimerkiksi lain tarkoituksellisesta rikkomisesta. Myöskin päätös- ja valitusmenettely vaatisi tarkempaa sääntelyä. Viranomaispäätöksistä säädetään hallintolainkäyttölaissa, joka ei koske yksityisoikeudellisia yrityksiä. Pitäisi siis säätää menettelystä, jolla tällainen yritys laatii valituskelpoisen viranomaispäätöksen rinnastuvan päätöksen. Asiakirjajulkisuutta koskevasta päätöksestä valitetaan hallinto-oikeuteen. Vaatisi luultavasti myös lisälainsäädäntöä, mikäli hallinto-oikeuteen aletaan valittaa yksityisten yhtiöiden tekemistä päätöksistä. On ongelmallista, että muutos tehtäisiin osakeyhtiölakiin. Tällöin julkisuuslaista ei kävisi ilmi sen todellinen soveltamisala vaan sen soveltamisalasäännös olisi ristiriidassa osakeyhtiölain lisäyksen kanssa. Onnistuneempi ratkaisu, arvoisa puhemies, siis edustaja Kärnä mallinkin osalta, olisi lisätä muutos julkisuuslakiin, ei osakeyhtiölakiin. Kokonaisuudessaan edustaja Kärnä aloite vaatisi siis lisää lakitekstiä ja muutoksia ainakin myös julkisuuslakiin. Oli miten oli, haluan kiittää edustaja Kärnä aloitteellisuudesta ja ahkeruudesta. Mitä tahansa reittiä pitkin päästään tavoiteltuun lopputulokseen, niin sitä parempi.

Lakialoitteiden saama allekirjoitusten määrä osoittaa, että eduskunnalla on tahto lisätä avoimuutta ja demokraattista valvontaa julkisen vallan toimintaan riippumatta siitä muodosta ja juridisesta rakenteesta, jolla yhteisiä varojamme käytetään.

19.55 Ville Skinnari sd: Arvoisa puhemies! Kiitos edustaja Harakalle ajankohtaisesta ja hyvästä aloitteesta. Haluaisin todeta tälle kaikelle sen pohjan, joka lähtee Suomen perustuslaista ja sen 12 §:stä, joka sanoo: "Viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu." Sama kohta myös jatkuu: "Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta." Näin sanoo siis perustuslaki. Mutta miten sitten käytännössä elämä Suomessa on?

Kuten edustaja Harakka kuvasi, meillä on ongelmia käytännössä. Mielestäni yksi on asenne. Toinen on koulutus, eli onko meillä aidosti osaamista. Ja kolmas on ehkä myös edustaja Harakan mainitsema sanktiomenettelyn puute. Eli kysymys on pitkälle hyvin sa-

Pöytäkirjan asiakohta PTK 99/2016 vp

manttyyppinen mielestäni kuin esimerkiksi hankintalain tapauksessa, joka on sinänsä jo hyvä olemassa oleva laki. Eli onko meidän yhteisöillä aidosti tietoa siitä, miten julkisuuslakiin pitää suhtautua? Osaammeko vastata tai osaammeko olla vastaamatta tai hankkia tietoa?

Toinen asia kokonaan tietysti on, mitä sanoo liikesalaisuus. Haluaisin tässä todeta talousvaliokunnan jäsenenä, että tämäkään lakiesitys ei lähde siitä, että liikesalaisuutta pitäisi loukata. Että tämä myös näin selkeyden vuoksi todettakoon.

19.57 Simon Elo ps: Arvoisa puhemies! Vallankäytön läpinäkyvyyden ongelmat ovat olleet viime aikoina esillä muun muassa Länsimetroa ja Espoon uutta sairaalaa koskien. Esimerkiksi Yle pyysi Länsimetron pöytäkirjoja luettavakseen, mutta pyyntöön ei suostuttu, vaikka yhtiö on veronmaksajien omistama. Länsimetron hallituksen jäsen, vihreiden kansanedustaja Jyrki Kasvi perusteli päätöstä sillä, että näitä asiakirjoja ei ollut alun perin kirjoitettu sillä periaatteella, että ne julkistettaisiin. Tämä kertoo myös tietysti siitä, että käytännössä toimintatavoissa on myös suurta ongelmaa.

Muutettiin lakia tai ei, niin voikin katsoa, että osakeyhtiölaki ei sinänsä estä sitä, että omistaja voisi jo nyt ajaa parempia ja avoimempia julkistamiskäytäntöjä, eli käytäntöjä sinänsä voitaisiin jo muuttaa. Mutta olen siitä edustaja Harakan kanssa — ja sinänsä edustaja Kärnänkin aloitteen kanssa, jonka olen itse asiassa allekirjoittanut — samaa mieltä, että lakiakin olisi tältä osin syytä täsmentää. Joka tapauksessa voitaisiin lähteä jo siitäkin, että nykyiselläänkin voitaisiin antaa signaali näille yrityksille, että heidän omankin etunsa kannalta olisi hyvä, että he muuttaisivat käytäntöä avoimempaan suuntaan. Uskallan espoolaisena kaupunginvaltuutettuna ja veronmaksajana sanoa, että Länsimetro Oy:n toiminta tässä suhteessa ei kyllä ollut Länsimetro Oy:n eikä myöskään kaupungin ja sen veronmaksajien intressien mukaista. Valitettava kolhu on maineelle tullut tässäkin suhteessa, ja toivon, että siitä otetaan opiksi.

19.59 Toimi Kankaanniemi ps: Arvoisa puhemies! Tämä on hyvin ajankohtainen asia, ja uskon, tai oikeastaan taidan tietääkin, että hallituksen piirissä asiaa valmistellaan. Ainakin siitä on käyty keskustelua tämän maakunta—sote-uudistuksen myötä. Jos ja kun siinä yhtiöittämisiä tulee lisää, niin joudutaan pohtimaan näitä kysymyksiä.

On tietysti hyvä ja tärkeää, että hallitus tekee tällaisen esityksen. Sitä odotan ja edellytän tässä yhteydessä, ja se silloin koskisi myös jo olemassa olevia kaikkia julkisesti omistettuja yhtiöitä. Niitähän nyt on jo varsin paljon, ja esimerkiksi EU on edellyttänyt tiettyjen toimintojen yhtiöittämistä. Näin on tapahtunut monissa kunnissa muun muassa, ja valtiolla niitä on myös ollut kautta aikain.

Kun muistelee jälleen vanhoja, niin vuonna 1998 käsiteltiin, valmisteltiin tätä julkisuuslakia. Siihen asti meillä oli voimassa laki asiakirjojen salassapidosta, ja sitten mullistettiin tilanne ja Lipposen ykköshallitus teki esityksen julkisuuslainsäädännöstä. Olin hallintovaliokunnassa, ja se käsiteltiin siellä, ja se oli vaikea, iso ja monelta osin hankala esitys, mutta loppumetreillä vaalikauden lopussa veimme sen kuitenkin läpi. Nyt täytyy todeta, että vaikka sitä on jonkin verran muutettu vuosien mittaan, niin se on kuitenkin valtaosin toiminut erittäin hyvin. On vain tullut kehityksen myötä joitakin tarpeita muuttaa. Mutta nyt tilanne on se, että näitä yhtiöitä on tullut niin paljon, että tarvetta muutoksiin on.

Toinen vaihtoehto todella on se edustaja Kärnän lakialoite. Näitä pitäisi rinnan nyt miettiä. Toinen aloite taitaa mennä talousvaliokuntaan ja toinen hallintovaliokuntaan. Nyt olisi

Pöytäkirjan asiakohta PTK 99/2016 vp

syytä miettiä, miten edetään, mutta toivottavasti hallitus tekee esityksen, joka menee sitten sinne, missä se sitten myös käsitellään ja hyväksytään, niin kuin aloitteilla ei yleensä näin tapahdu.

20.01 Timo Harakka sd: Arvoisa puhemies! Uudenmaan kansanedustajana ja espoolaisten tukemana voin todeta, että juuri edustaja Elon mainitsemista syistä lain tarkentaminen olisi tässä hyvin tärkeää.

Osakeyhtiölain rajanveto on osoittautunut tässä Länsimetron tapauksessa vaikeaksi, kun tulkitaan ahtaasti osakeyhtiölain tarkoittamia huolellisuusvelvoitteita sekä omistajien tasaveroista kohtelua. Samalla kun kuntapäättäjistä tulee osakeyhtiöiden hallitusten jäseniä, käy toisinaan sillä tavalla, että osakeyhtiölain tarkoittama vastuu ei ole aivan kristallinkirkas. Tätä tietenkin toivon myöskin tämän lakialoitteen selventävän.

Keskustelu päättyi.

Asia lähetettiin hallintovaliokuntaan.