

Kaupunginhallitus

112 §

16.9.2019

§ 128

Lausunto julkisuuslain laajentamista koskevasta selvityksestä (Pöydälle 16.9.2019)

Valmistelijat / lisätiedot:

Jouni Majuri, puh. 050 526 2173

Maria Jyrkkä, puh. 046 877 3025

Timo Kuismin, puh. 050 544 7261

etunimi.sukunimi@espoo.fi**Päätösehdotus**

Kaupunginjohtaja Jukka Mäkelä

Espoon kaupunki lausuu julkisuuslain laajentamista koskevasta selvityksestä seuraavaa:

Johdanto

Espoon kaupunki kannattaa selvityksessä esitettyä tavoitetta etsiä keinoja avoimuuden toteutumiseen julkisyhteisöjen määräysvaltaan kuuluvissa yhteisöissä. Kaupunki pitää tärkeänä, että julkinen toiminta on läpinäkyvää ja avointa.

Espoon kaupunki on omassa strategiassaan, Espoo-tarinassa, sitoutunut avoimuuteen koko Espoo-konsernissa. Kaupunki on myös kehittänyt määrätietoisesti konserniohjausta ja kannustaa kaikkia muitakin kaupungeja edistämään avoimuuden toteutumista.

Vaikka avoimuuden lisääminen on sinänsä kannatettavaa, ei julkisuuslain soveltaminen yksioikoisesti kaikkiin yhtiömuotoisesti toimiviin yhteisöihin ole julkisuuslain perimmäisten tavoitteiden kannalta perusteltua eikä tarkoituksenmukaista. Lainsäädännön on sen sijaan tarjottava keinoja, jotka ohjaavat julkisuusperiaatteen ja demokratian toteutumisen kannalta tarpeellisen tiedon jakamiseen.

Selvityksessä on keskitytty julkisuuslain soveltamisalan laajentamiseen ja samalla on kuitenkin jätetty selvittämättä se, miten julkisuusperiaate ja avoimuus tällä hetkellä julkisyhteisöjen omistamissa yhteisöissä käytännössä toteutuu. Mahdolliset muutokset lainsäädäntöön tulisi aina pohjautua nykytilan ymmärtämiseen, jotta muutokset voisivat edes lähtökohdiltaan olla perusteltuja.

Kaikkiin selvityksessä esitettyihin julkisuuslain soveltamisalan laajentamisvaihtoehtoihin liittyy haasteita ja kielteisiä vaikutuksia, joihin ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota. Tällaisia ovat esim. vaihtoehtojen taloudelliset vaikutukset ja vähemmistöomistajien asema yhtiössä. Kaikissa esitetyissä vaihtoehtoisissa julkisuuslain piiriin tulisi hyvin erityyppisiä tytäryhtiöitä, joilla on niiden toiminnan laajuuden ja

henkilöstöressurssien perusteella hyvin erilaiset edellytykset suoriutua julkisuuslain mukaisista velvoitteista. Vähemmistöomistajina voi olla myös yksityisiä tahoja ja julkisuuslain laajentaminen voi vähentää yritysten halukkuutta osallistua yhteisiin hankkeisiin ja kumppanuuksiin. Tätä kautta se voi heikentää kaupungin asemaa ja nostaa julkisia kuluja.

Espoo on vastuullinen ja inhimillinen edelläkävijäkaupunki, jossa palveluita kehitetään yhdessä asukkaiden ja kumppaneiden kanssa. Lainsäädännön mahdollinen uudistus ei saa sulkea yhteistyömahdollisuuksia pois ja sitä kautta rajoittaa palveluiden ja elinvoimaisuuden kehittämistä.

Selvityksessä ei ole myöskään kuvattu ja arvioitu muita vaihtoehtoisia tapoja lisätä yhteisöjen toiminnan julkisuutta ja avoimuutta.

Espoo haluaa korostaa vaihtoehtoisten keinojen lisäämistä ja hyvien käytänteiden laajentamista koko kuntakentällä. Tätä työtä Espoo tekee jo nyt verkostoyhteistyönä muiden suurimpien kaupunkien ja Kuntaliiton kanssa. Ottaen huomioon Espoon jo käytössä olevat toimintatavat ja konserniohjauksen aktiivisen kehittämisen, Espoo katsoo, että julkisuuslainsäädännön soveltamisalaa ei ole tarpeen laajentaa oikeusministeriön selvityksessä esitetyin tavoin.

Yleiset perustelut

Julkisuuslaki koskee nykyisellään kaikkia kaupungin hallussa olevia asiakirjoja. Siten yhtiöiden viranomaiselle toimittamat asiakirjat kuuluvat jo nyt julkisuuslain soveltamisalan piiriin (esim. yhtiöiden omistajaohjausta varten toimitetut tai sitä varten laaditut yhtiötä koskevat asiakirjat sekä yleiseen käyttöön tarkoitetut rekisterit, kuten kaupparekisteri).

Julkisuuslakia sovelletaan myös asiakirjoihin, jotka on annettu tai laadittu viranomaisen yksityiselle antaman tehtävän johdosta. Siten ostopalvelujen käyttö ei kavenna julkisuuslain soveltamisalaa, vaan em. asiakirjat ovat viranomaisen määräämisvallassa. Julkisuuslakia sovelletaan lisäksi sellaisiin yksityisiin toimijoihin, jotka hoitavat tehtäviä lain nojalla ja käyttävät julkista valtaa taikka jotka hoitavat julkista hallintotehtävää ja jotka erityissäännöksen perusteella on velvoitettu noudattamaan julkisuuslakia. Edellä olevan perusteella julkisuuslain soveltamisalaa on pidettävä jo nykyisellään riittävänä.

Kuntalain 29 §:n mukaan kunnan toiminnasta on tiedotettava asukkaille, palvelujen käyttäjille, järjestöille ja muille yhteisöille. Kunnan tulee antaa riittävästi tietoja kunnan järjestämistä palveluista, taloudesta, kunnassa valmistelussa olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä päätöksistä ja päätösten vaikutuksista. Kunnan on tiedotettava, millä tavoin päätösten valmisteluun voi osallistua ja vaikuttaa.

Tämä viestintää koskeva säädös koskee myös kuntakonserniin kuuluvia tytäryhteisöjä, sillä kuntalain 6 §:n mukaan *Kunnan toiminta* käsittää kunnan ja kuntakonsernin toiminnan lisäksi osallistumisen kuntien yhteistoimintaan sekä muun omistukseen, sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvan toiminnan.

Oikeusministeriön selvityksessä esitetyistä vaihtoehdoista laajaa vaihtoehtoa on pidettävä selkeästi huonoimpana ja ongelmallisena etenkin kilpailuneutraliteetin kannalta. Markkinoilla toimivat kuntaomisteiset yhtiöt joutuisivat tältä osin selvästi huonompaan asemaan yksityisomisteisiin kilpailijoihinsa nähden. Haasteet voivat liittyä yhtiön liikesalaisuuksiin ja heidän sopimuskumppaneidensa liikesalaisuuksiin esimerkiksi hinnoitteluun liittyen. Tietopyyntöjä voi tulla kilpailijoilta myös tietojen keräämiseksi näiden oman kilpailuaseman parantamiseksi, vastaavaa mahdollisuutta ei ole julkisomisteisilla yhteisöillä.

Myös perus- ja suppea vaihtoehto ovat kuntaomisteisten yhtiöiden näkökulmasta hankalia. Alla esimerkinomaisia huomioita:

- julkisuuslainsäädännön soveltaminen edellyttäisi, että yhtiöt joutuisivat järjestämään asiakirjahallintonsa samoin kuin viranomaiset arkistonmuodostussuunnitelmiseen ja muine velvoitteineen, sekä mahdollisine tietojärjestelmähankintoineen. Tästä aiheutuisi yhtiöille huomattavia lisäkuluja.
- julkisuuslain soveltaminen kaikkiin vanhoihinkin asiakirjoihin aiheuttaisi yhtiöille huomattavia lisäkuluja, koska yhtiöt joutuisivat käymään läpi kaikki asiakirjansa mm. salassa pidettävien liikesalaisuuksien näkökulmasta ja huolehtimaan, että asiakirjoihin tehdään tarvittavat salassapitomerkinnot.
- jos asiakirjapyyntöjä tehtäisiin laajasti, kuten ainakin aluksi olisi luultavaa, työllistäisi asiakirjojen kerääminen ja pyyntöihin vastaaminen merkittävästi yhtiöiden henkilökuntaa.
- kuntaomisteisten yhtiöiden toiminnan julkisuus toteutuu riittävästi kunnan yhtiöiltään saamien asiakirjojen julkisuuden kautta.
- julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen aiheuttaisi käytännössä myös yhtiöiden hallitusten pöytäkirjaamiskäytäntöihin muutoksen. Pöytäkirjoihin ei välttämättä kirjattaisi asioita niin vapaasti ja tarkasti kuin ehkä olisi tarpeen, koska salassapitonäkökohdat tulisi koko ajan ottaa huomioon.

Asia on ongelmallinen myös osakeyhtiölaissa säädetyin hallituksen jäsenten ja toimitusjohtajan vastuukysymysten kannalta. Asiakirjojen ja tietojen antaminen yhtiöstä heidän ohitseen saattaa aiheuttaa yhtiölle vahinkoa.

Osakeyhtiölain mukaan osakkeenomistajat saavat yhtiöstä tietoja yhtiökokouksessa, jossa heillä on ns. kyselyoikeus. Muutoin tietojen antaminen on hallituksen harkinnassa.

Osakeyhtiölain 5:25 §:n mukaan hallituksen ja toimitusjohtajan on yhtiökokouksessa osakkeenomistajan pyynnöstä annettava tarkempia tietoja seikoista, jotka voivat vaikuttaa kokouksessa käsiteltävän asian arviointiin. Jos kokouksessa käsitellään tilinpäätöstä, velvollisuus koskee myös yhtiön taloudellista asemaa yleisemmin, mukaan lukien yhtiön suhde samaan konserniin kuuluvaan toiseen yhteisöön tai säätiöön. Tietoja ei kuitenkaan saa antaa, jos niiden antaminen tuottaisi yhtiölle olennaista haittaa.

Kaikkien asiakirjojen määrääminen julkisiksi ilman selviä rajoituksia aiheuttaisi epäselvyyttä ja myös epävarmuutta asiakirjajulkisuuden tosiasiallisesta laajuudesta hallinnollisen lisätyön lisäksi. On perusteltua, että esimerkiksi hallituksen pöytäkirjat ja yhtiön muut hallinnon sisäiset asiakirjat eivät kuuluisi julkisuuslain piiriin. Jos näin olisi, hallituksen koko toiminta olisi täysin julkista (pois lukien julkisuuslain perusteella erikseen salaiseksi merkityt pykäläkohdat). Se voi vaikeuttaa hallitustyöskentelyä monin eri tavoin ja lisätä hallinnollista työtä asioiden valmistelussa sekä kasvattaa kustannuksia.

Kuntien hallituskokoonpanoja ja työskentelyä on haluttu ammattimaistaa, kuten Kuntalakikin velvoittaa. Tämä tarkoittaa käytännössä liiketoiminnan ja talouden osaamisen vahvistamista hallituskokoonpanoissa. Ulkopuolisten hallitusammattilaisten ja asiantuntijoiden mukaan saaminen kuntayhtiöiden hallitukseen olisi nykyistä haastavampaa.

Selvityksessä on käsitelty myös yhtiöiden mahdollisuuksia vastata asiakirjapyyntöihin ja siinä on ehdotettu, että asiakirjapyynnön voisi ratkaista se viranomainen, joka vastaa yhtiön konserniohjauksesta. Espoo toteaa, että konserniohjaukselle ei voi siirtää kyseisiä tehtäviä. Lähtökohtaisesti sen viranomaisen tai oikeushenkilön, jonka asiakirjasta on kysymys, tulee päättää asiakirjan antamisesta. Asiakirjapyyntöratkaisujen siirtäminen yksittäiselle omistajalle on ristiriidassa myös osakeyhtiölain peruseriaatteiden kanssa.

Avoimuus Espoo-konsernissa

Espoo on erityisesti viime vuodet terävöittänyt omaa konserniohjaustaan sekä kehittänyt konsernin toimintatapoja yhä avoimemmaksi ja vuorovaikutteisemmaksi. Toimintatapoja on arvioitu myös ulkopuolisten asiantuntijoiden avulla ja kaikki selvitykset on tehty avoimesti ja läpinäkyvästi. Tällä on haluttu avoimesti viestiä kaupunkikonsernin toimintatavoista ja antaa myös muille julkisille toimijoille mahdollisuus hyödyntää Espoon materiaalia omassa kehittämistyössään. Kehittämistyö jatkuu tiiviissä vuorovaikutuksessa ja yhteistyössä konsernin kanssa.

Lausunnolla olevassa oikeusministeriön selvityksessä viitataan Espoon kaupungin konserniohjeeseen, jossa korostetaan jo nyt konsernijohdon, omistajavastuutahon ja hallitusjäsenten yhteistyötä ja sen vuorovaikutteisuutta. Tämä kuvaa hyvin kuinka Espoon kaupunki on oma-aloitteisesti sitoutunut julkisuuden ja avoimuuden lisäämiseen Espoo-konsernissa.

Espoo-tarinan arvoissa ja toimintaperiaatteissa todetaan, että Espoo on oikeudenmukainen. Se tarkoittaa, että kaupunki toimii avoimesti, oikeudenmukaisesti, tasa-arvoisesti, yhdenvertaisesti, inhimillisesti ja avoimesti. Espoo-tarinan toteuttaminen ja sen arvot sekä toimintaperiaatteet ovat myös Espoo-konsernin lähtökohtana.

Selvityksessä todetaan, että julkisyhteisön määräämisvallassa olevien yhtiöiden toiminnan avoimuuden kannalta merkityksellistä on vaatimus tuottaa ja jakaa tietoa valmisteilla olevista yleisesti merkittäviä kysymyksiä koskevista suunnitelmista, selvityksistä ja ratkaisuista. Espoon konserniohjeessa veloitetaan tytäryhteisöjen jo valmisteluvaiheessa hankkivan omistajan ennakkokanta tehdessään päätöstä merkittävästä asiasta. Tilanteet, joissa omistajan ennakkokanta on ainakin hankittava, on listattu erikseen. Espoon ohjeistus asiasta on jopa yksityiskohtaisempi kuin Kuntaliiton suositus.

Konserniohjeessa on määrätty myös viestinnästä ja julkisuusperiaatteista. Sen mukaisesti yhteisöjen tulee riittävällä tavalla tiedottaa toiminnastaan, huomioiden kaupungin tiedotusperiaatteet sekä julkisuus- ja salassapitosäännöksen. Strategisesti merkittävimmät tytäryhtiöt laativat myös julkisen koosteen hallituksen päätöksistä ja viestivät toiminnastaan etupainotteisesti. Esimerkiksi Länsimetro Oy käyttää www-sivuja, uutiskirjeitä, sosiaalisen median eri kanavia, blogia ja avoimia keskustelua infotilaisuuksia, joissa kerrotaan Länsimetro-projektista.

Kuntayhtiöiden ja -yhteisöjen hallitusjäsenillä tulee olla riittävä ammattitaito työssään. Espoon kaupunki järjestää konserniyhteisöidensä hallitusjäsenille sekä operatiiviselle johdolle koulutusta, joka vahvistaa koulutettavien ymmärrystä omistajan ja yhtiön rooleista ja velvollisuuksista sekä yhteisistä toimintatavoista ja niiden noudattamisesta. Koulutuksessa perehdytään muun muassa hyvään hallitustyöskentelyyn, julkisuuteen ja viestintään, talouteen, hankintoihin, riskienhallintaan ja sisäiseen valvontaan. Koulutukseen osallistuvat lisäksi kaupunginhallituksen konsernijaoston jäsenet ja konserniohjauksen valmistelua tekevät henkilöt. Koulutuksessa lisätään tietoa ja ymmärrystä Espoon kaupungin omistamisen tavoitteista ja konserniohjauksen keskeisistä keinoista. Koulutukseen sisältyy myös työpajoja, joissa osallistujat yhdessä miettivät ratkaisuja Espoo-konsernin ja konserniohjauksen kehittämiseen.

Espoo-konsernin pitkän aikavälin talouden suunnittelu ja ennustaminen on entisestään korostunut ja erityisesti suurten investointien vaikutuksia konsernin talouteen ja uusiin kriteereihin tarkastellaan pitkällä aikavälillä. Näitä tarkasteluja varten kaupunki on aloittanut 10 vuoden ennustetietojen keräämisen keskeisiltä konserniyhtiöiltä ja laatii Espoo-konsernin taloudellisen tarkastelun aina 10 vuotta eteenpäin. Espoon kaupunki huolehtii myös konsernivalvonnan toimivuudesta. Konsernivalvonnalla tarkoitetaan yhteisöjen tuloksellisuuden ja taloudellisen aseman seuranta, analysointia ja raportointia. Konsernivalvonnassa seurataan erityisesti yhteisöille asetettujen tavoitteiden toteutumista ja konserniohjeen noudattamista. Lisäksi seurataan riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan toimivuutta. Konserniraportit käsitellään neljä kertaa vuodessa kaupunginhallituksen konsernijaostossa sekä valtuustossa.

Merkittävimmät konserniyhteisöt kutsutaan säännöllisesti myös kaupunginhallituksen konsernijaostoon, jossa käydään läpi yhtiöiden ajankohtaiset asiat.

Espoon kaupungin työntekijät noudattavat kaupungin eettisiä periaatteita ja käytännön toimintatapoja (nk. Code of Conduct). Ne on koottu Espoo-tarinasta, kaupunkikonsernin ohjeista sekä laeista ja asetuksista.

Periaatteiden mukaisesti

- kaiken toimintamme taustalla on Espoo-tarina
- kunnioitamme ihmisoikeuksia ja pidämme huolta työyhteisöstämme
- noudatamme lakeja ja asetuksia sekä hyvän johtamisen ja hallintotavan periaatteita
- tavoitteenamme on kestävä tulevaisuus
- edistämme tervettä kilpailua ja noudatamme hankintaohjeistustamme
- torjumme harmaata taloutta
- toimimme avoimesti, tasapuolisesti ja läpinäkyvästi
- toimintatapamme ei salli väärinkäytöksiä tai korruptiota.

Code on Conduct sisältää kaupungin työntekijöiden ja yhtiöiden hallituksen riippumattomuutta ja esteellisyyttä koskevat ohjeet. Code of Conduct kytkeytyy luonnollisena osana konsernin toimintatapoihin, mutta osa tytäryhtiöistä on myös tehnyt kaupungin esimerkin pohjalta omat Code of Conductinsa.

Edellä mainitut esimerkit Espoo-konsernin toimintaperiaatteista kuvaavat hyvin sitä, kuinka avoimuuden lisääminen tarkoittaa tarkoituksenmukaisia toimenpiteitä, joilla tuetaan demokratian toteutumista ja keskitytään konserniohjauksen kannalta keskeisiin asioihin.

Lopuksi

Selvityksessä on todettu, että kunnilla on jo nyt monipuolinen keinovalikoima omistajaohjauksen toteuttamiseksi. Asiaa ei ole kuitenkaan sen enempää huomioitu tai arvioitu omistajaohjauksen nykytilan toimivuutta. Muutosten ja ratkaisuvaihtoehtojen vaikutusten arviointi tulisi olla huomattavasti nykyistä laajemmat ja syvällisemmät. Vaihtoehtoista olisi syytä tehdä kattava riskikartoitus sekä erityisesti taloudellisten vaikutusten arviointi.

Kuntien määräysvallassa oleviin yhteisöihin kohdistuu jo voimassa olevan lainsäädännön mukaan erilaisia tiedonantovelvoitteita. Kuntalain 29 §:n viestintää koskeva säännös edellyttää kuntaa tiedottamaan kunnan tytäryhtiöiden toiminnasta. Espoolle kertyy yhtiöistä aineistoja, jotka ovat julkisuuslain soveltamisalan piirissä. Näitä ovat muun muassa yhtiökokousasiakirjat, konserniraportit, keskeiset suunnittelutiedot ja kaupunginhallituksen konsernijaostossa käsiteltävät asiat. Tietoa yhtiöistä on saatavilla myös erilaisista viranomaisen yleiseen käyttöön tarkoitetuista rekistereistä, kuten kaupparekisteristä ja yritys- ja yhteisötietorekisteristä.

Kuntien omistamat yhtiöt ovat tehtävältään, toiminnaltaan ja merkitykseltään erilaisia. Julkisuuslain soveltamisalan laajentamiseen tulee tästäkin syystä suhtautua pidättyvästi. Mahdollisella muutoksella

saavutettavat julkisuusperiaatteen toteuttamisessa saadut hyödyt voivat olla huomattavasti pienemmät kuin haitat muutoksesta.

Vielä lopuksi on syytä kiinnittää huomiota siihen seikkaan, että selvityksessä ei sinänsä oteta kantaa, eikä tehdä muutosehdotuksia julkisuuslain salassapitoperusteisiin, kuten tässä yhteydessä merkityksellisiin julkisyhteisön ja yksityisen liikesalaisuutta koskeviin lainkohtiin.

Kun yhtiöissä usein on liikesalaisuuden perusteella salassa pidettäviä asiakirjoja, lopputulos julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta saattaisi käytännössä hyvinkin olla vain byrokratian ja kustannusten lisääntyminen, koska asiakirjojen antamisesta ulkopuoliselle jouduttaisiin joka tapauksessa kieltäytymään liikesalaisuuden nojalla, jolloin olisi odotettavissa myös valitusten ja hallinto-oikeusprosessien lisääntyminen.

Kuntalaki astui voimaan vuonna 2017 ja konserniohjauksen käytänteet ovat vasta muodostumassa osassa kunnissa. Tästä syystä olisi ensisijaisesti selvitettävä ja määriteltävä vaihtoehtoiset sekä tarkoituksenmukaiset tavat parantaa julkisyhteisöjen määräysvallassa olevien yhtiöiden toiminnan julkisuutta ja avoimuutta, ennen laajempaa lainsäädännön muutosta. Mahdollisessa jatkovalmistelussa tulee arvioida huolellisesti sitä, palveleeko julkisuuslain soveltamisen laajentaminen oikeasti niitä tavoitteita, joita voimassa olevassa laissa on asetettu julkisuuslain tarkoitukseksi.

Espoon kaupunki on panostanut erityisesti konsernin toimintatapojen ja -kulttuurin muutokseen, jota tehdään jatkuvana prosessina. Sitä tukevat omistajapolitiikka, konserniohjeet sekä ohjeet hyvästä hallinto- ja johtamistavasta Espoo-konsernissa. Keskeisiä konserniin liittyviä henkilöitä koulutetaan ja Espoo-konsernia kehitetään yhä tiiviimmässä vuorovaikutuksessa. Espoolla on erityiset raportointi- ja suunnitteluvaihtoehdot konsernille, joilla taataan yhtä avoin ja läpinäkyvä toiminta, kuin mitä julkisuuslainsäädännöllä tosiasiallisesti tavoitellaan. Yhteisöt ovat myös aktiivisesti kehittäneet viestintää ja tiedottamistaan monipuolisilla tavoilla.

Selvitysten ja lainsäädännön uudistamisen tulee perustua riittävään tietopohjaan, jotta niiden laadukkuus ja toimivuus käytännössä voidaan taata. Tästä syystä mahdollisessa jatkovalmistelussa tulee olla mukana riittävä edustus kaupunkien konserniohjauksen ja osakeyhtiölain asiantuntijoista.

Käsittely

Partanen Guzeninan ym. kannattamana teki seuraavan ehdotuksen:

1: Muutetaan Johdannon viimeisen kappaleen viimeinen virke muotoon: "Espoo katsoo kuitenkin, että julkisuuslainsäädännön soveltamisalaa voidaan laajentaa Oikeusministeriön selvityksen perusvaihtoehdon suuntaisesti."

2: Poistetaan Yleiset perustelut 2. kappaleen viimeinen lause.

3: Muutetaan Yleiset perustelut 5. kappaleen ensimmäinen virke muotoon: "Oikeusministeriön selvityksessä esitetyistä vaihtoehdoista laajassa vaihtoehdossa on kuitenkin haasteita etenkin kilpailuneutraliteetin kannalta."

4: Yleiset perustelut 6. kappaleen otsikkolauseet muutetaan muotoon: "Alla esimerkinomaisia huomioita suppeasta ja perusvaihtoehdosta."

5: Lopuksi -osion 3. kappale muutetaan muotoon: "Kuntien omistamat yhtiöt ovat tehtävältään, toiminnaltaan ja merkitykseltään erilaisia. Tämä tulee huomioida julkisuuslain soveltamisalan laajentamisessa, jotta mahdollisella muutoksella saavutettavat julkisuusperiaatteen toteuttamisessa saadut hyödyt eivät jäisi pienemmiksi kuin haitat muutoksesta."

Keskustelun päätyttyä puheenjohtaja totesi, että on tehty esittelijän esityksestä poikkeava kannatettu ehdotus, jonka johdosta on äänestettävä.

Puheenjohtaja totesi kaupunginhallituksen 9 äänellä 6 ääntä vastaan hyväksyneen Partasen ehdotuksen. Äänestyslista on pöytäkirjan liitteenä.

Päätös

Kaupunginhallitus:

Espoon kaupunki lausui julkisuuslain laajentamista koskevasta selvityksestä seuraavaa:

Johdanto

Espoon kaupunki kannattaa selvityksessä esitettyä tavoitetta etsiä keinoja avoimuuden toteutumiseen julkisyhteisöjen määräysvaltaan kuuluvissa yhteisöissä. Kaupunki pitää tärkeänä, että julkinen toiminta on läpinäkyvää ja avointa.

Espoon kaupunki on omassa strategiassaan, Espoo-tarinassa, sitoutunut avoimuuteen koko Espoo-konsernissa. Kaupunki on myös kehittänyt määrätietoisesti konserniohjausta ja kannustaa kaikkia muitakin kaupunkeja edistämään avoimuuden toteutumista.

Vaikka avoimuuden lisääminen on sinänsä kannatettavaa, ei julkisuuslain soveltaminen yksioikoisesti kaikkiin yhtiömuotoisesti toimiviin yhteisöihin ole julkisuuslain perimmäisten tavoitteiden kannalta perusteltua eikä tarkoituksenmukaista. Lainsäädännön on sen sijaan tarjottava keinoja, jotka ohjaavat julkisuusperiaatteen ja demokratian toteutumisen kannalta tarpeellisen tiedon jakamiseen.

Selvityksessä on keskitytty julkisuuslain soveltamisalan laajentamiseen ja samalla on kuitenkin jätetty selvittämättä se, miten julkisuusperiaate ja avoimuus tällä hetkellä julkisyhteisöjen omistamissa yhteisöissä käytännössä toteutuu. Mahdolliset muutokset lainsäädäntöön tulisi aina pohjautua nykytilan ymmärtämiseen, jotta muutokset voisivat edes lähtökohdiltaan olla perusteltuja.

Kaikkiin selvityksessä esitettyihin julkisuuslain soveltamisalan laajentamisvaihtoehtoihin liittyy haasteita ja kielteisiä vaikutuksia, joihin ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota. Tällaisia ovat esim. vaihtoehtojen taloudelliset vaikutukset ja vähemmistöomistajien asema yhtiössä. Kaikissa esitetyissä vaihtoehtoissa julkisuuslain piiriin tulisi hyvin erityyppisiä tytäryhtiöitä, joilla on niiden toiminnan laajuuden ja henkilöstöresurssien perusteella hyvin erilaiset edellytykset suoriutua julkisuuslain mukaisista velvoitteista. Vähemmistöomistajina voi olla myös yksityisiä tahoja ja julkisuuslain laajentaminen voi vähentää yritysten halukkuutta osallistua yhteisiin hankkeisiin ja kumppanuuksiin. Tätä kautta se voi heikentää kaupungin asemaa ja nostaa julkisia kuluja.

Espoo on vastuullinen ja inhimillinen edelläkävijäkaupunki, jossa palveluita kehitetään yhdessä asukkaiden ja kumppaneiden kanssa. Lainsäädännön mahdollinen uudistus ei saa sulkea yhteistyömahdollisuuksia pois ja sitä kautta rajoittaa palveluiden ja elinvoimaisuuden kehittymistä.

Selvityksessä ei ole myöskään kuvattu ja arvioitu muita vaihtoehtoisia tapoja lisätä yhteisöjen toiminnan julkisuutta ja avoimuutta.

Espoo haluaa korostaa vaihtoehtoisten keinojen lisäämistä ja hyvien käytänteiden laajentamista koko kuntakentällä. Tätä työtä Espoo tekee jo nyt verkostoyhteistyönä muiden suurimpien kaupunkien ja Kuntaliiton kanssa. Espoo katsoo kuitenkin, että julkisuuslainsäädännön soveltamisalaa voidaan laajentaa oikeusministeriön selvityksen perusvaihtoehdon suuntaisesti.

Yleiset perustelut

Julkisuuslaki koskee nykyisellään kaikkia kaupungin hallussa olevia asiakirjoja. Siten yhtiöiden viranomaiselle toimittamat asiakirjat kuuluvat jo nyt julkisuuslain soveltamisalan piiriin (esim. yhtiöiden omistajaohjausta varten toimitetut tai sitä varten laaditut yhtiötä koskevat asiakirjat sekä yleiseen käyttöön tarkoitetut rekisterit, kuten kaupparekisteri).

Julkisuuslakia sovelletaan myös asiakirjoihin, jotka on annettu tai laadittu viranomaisen yksityiselle antaman tehtävän johdosta. Siten ostopalvelujen käyttö ei kavenna julkisuuslain soveltamisalaa, vaan em. asiakirjat ovat viranomaisen määräämisvallassa. Julkisuuslakia sovelletaan lisäksi sellaisiin yksityisiin toimijoihin, jotka hoitavat tehtäviä lain nojalla ja käyttävät julkista valtaa taikka jotka hoitavat julkista hallintotehtävää ja jotka erityissäännöksen perusteella on velvoitettu noudattamaan julkisuuslakia.

Kuntalain 29 §:n mukaan kunnan toiminnasta on tiedotettava asukkaille, palvelujen käyttäjille, järjestöille ja muille yhteisöille. Kunnan tulee antaa riittävästi tietoja kunnan järjestämistä palveluista, taloudesta, kunnassa valmistelussa olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä päätöksistä ja päätösten vaikutuksista. Kunnan on tiedotettava, millä tavoin päätösten valmisteluun voi osallistua ja vaikuttaa.

Tämä viestintää koskeva säädös koskee myös kuntakonserniin kuuluvia tytäryhteisöjä, sillä kuntalain 6 §:n mukaan *Kunnan toiminta* käsittää kunnan ja kuntakonsernin toiminnan lisäksi osallistumisen kuntien yhteistoimintaan sekä muun omistukseen, sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvan toiminnan.

Oikeusministeriön selvityksessä esitetyistä vaihtoehdoista laajassa vaihtoehdossa on kuitenkin haasteita etenkin kilpailuneutraliteetin kannalta. Markkinoilla toimivat kuntaomisteiset yhtiöt joutuisivat tältä osin selvästi huonompaan asemaan yksityisomisteisiin kilpailijoihinsa nähden. Haasteet voivat liittyä yhtiön liikesalaisuuksiin ja heidän sopimuskumppaneidensa liikesalaisuuksiin esimerkiksi hinnoitteluun liittyen. Tietopyyntöjä voi tulla kilpailijoilta myös tietojen keräämiseksi näiden oman kilpailuaseman parantamiseksi, vastaavaa mahdollisuutta ei ole julkisomisteisilla yhteisöillä.

Alla esimerkinomaisia huomioita suppeasta ja perusvaihtoehdosta.

- julkisuuslainsäädännön soveltaminen edellyttäisi, että yhtiöt joutuisivat järjestämään asiakirjahallintonsa samoin kuin viranomaiset arkistonmuodostussuunnitelmiseen ja muine velvoitteineen, sekä mahdollisine tietojärjestelmähankintoineen. Tästä aiheutuisi yhtiöille huomattavia lisäkuluja.
- julkisuuslain soveltaminen kaikkiin vanhoihinkin asiakirjoihin aiheuttaisi yhtiöille huomattavia lisäkuluja, koska yhtiöt joutuisivat käymään läpi kaikki asiakirjansa mm. salassa pidettävien liikesalaisuuksien näkökulmasta ja huolehtimaan, että asiakirjoihin tehdään tarvittavat salassapitomerkinnot.
- jos asiakirjapyyntöjä tehtäisiin laajasti, kuten ainakin aluksi olisi luultavaa, työllistäisi asiakirjojen kerääminen ja pyyntöihin vastaaminen merkittävästi yhtiöiden henkilökuntaa.
- kuntaomisteisten yhtiöiden toiminnan julkisuus toteutuu riittävästi kunnan yhtiöiltään saamien asiakirjojen julkisuuden kautta.
- julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen aiheuttaisi käytännössä myös yhtiöiden hallitusten pöytäkirjaamiskäytäntöihin muutoksen. Pöytäkirjoihin ei välttämättä kirjattaisi asioita niin vapaasti ja tarkasti kuin ehkä olisi tarpeen, koska salassapitonäkökohdat tulisi koko ajan ottaa huomioon.

Asia on ongelmallinen myös osakeyhtiölaissa säädetyin hallituksen jäsenten ja toimitusjohtajan vastuukysymysten kannalta. Asiakirjojen ja

tietojen antaminen yhtiöstä heidän ohitseen saattaa aiheuttaa yhtiölle vahinkoa.

Osakeyhtiölain mukaan osakkeenomistajat saavat yhtiöstä tietoja yhtiökokouksessa, jossa heillä on ns. kyselyoikeus. Muutoin tietojen antaminen on hallituksen harkinnassa.

Osakeyhtiölain 5:25 §:n mukaan hallituksen ja toimitusjohtajan on yhtiökokouksessa osakkeenomistajan pyynnöstä annettava tarkempia tietoja seikoista, jotka voivat vaikuttaa kokouksessa käsiteltävän asian arviointiin. Jos kokouksessa käsitellään tilinpäätöstä, velvollisuus koskee myös yhtiön taloudellista asemaa yleisemmin, mukaan lukien yhtiön suhde samaan konserniin kuuluvaan toiseen yhteisöön tai säätiöön. Tietoja ei kuitenkaan saa antaa, jos niiden antaminen tuottaisi yhtiölle olennaista haittaa.

Kaikkien asiakirjojen määrääminen julkisiksi ilman selviä rajoituksia aiheuttaisi epäselvyyttä ja myös epävarmuutta asiakirjajulkisuuden tosiasiallisesta laajuudesta hallinnollisen lisätyön lisäksi. On perusteltua, että esimerkiksi hallituksen pöytäkirjat ja yhtiön muut hallinnon sisäiset asiakirjat eivät kuuluisi julkisuuslain piiriin. Jos näin olisi, hallituksen koko toiminta olisi täysin julkista (pois lukien julkisuuslain perusteella erikseen salaiseksi merkityt pykäläkohdat). Se voi vaikeuttaa hallitustyöskentelyä monin eri tavoin ja lisätä hallinnollista työtä asioiden valmistelussa sekä kasvattaa kustannuksia.

Kuntien hallituskokoonpanoja ja työskentelyä on haluttu ammattimaistaa, kuten Kuntalakikin velvoittaa. Tämä tarkoittaa käytännössä liiketoiminnan ja talouden osaamisen vahvistamista hallituskokoonpanoissa. Ulkopuolisten hallitusammattilaisten ja asiantuntijoiden mukaan saaminen kuntayhtiöiden hallituksiin olisi nykyistä haastavampaa.

Selvityksessä on käsitelty myös yhtiöiden mahdollisuuksia vastata asiakirjapyyntöihin ja siinä on ehdotettu, että asiakirjapyynnön voisi ratkaista se viranomainen, joka vastaa yhtiön konserniohjauksesta. Espoo toteaa, että konserniohjaukselle ei voi siirtää kyseisiä tehtäviä. Lähtökohtaisesti sen viranomaisen tai oikeushenkilön, jonka asiakirjasta on kysymys, tulee päättää asiakirjan antamisesta. Asiakirjapyyntöratkaisujen siirtäminen yksittäiselle omistajalle on ristiriidassa myös osakeyhtiölain peruseriaatteiden kanssa.

Avoimuus Espoo-konsernissa

Espoo on erityisesti viime vuodet terävöittänyt omaa konserniohjaustaan sekä kehittänyt konsernin toimintatapoja yhä avoimemmaksi ja vuorovaikutteisemmaksi. Toimintatapoja on arvioitu myös ulkopuolisten asiantuntijoiden avulla ja kaikki selvitykset on tehty avoimesti ja läpinäkyvästi. Tällä on haluttu avoimesti viestiä kaupunkikonsernin toimintatavoista ja antaa myös muille julkisille toimijoille mahdollisuus hyödyntää Espoon materiaalia omassa kehittämistyössään. Kehittämistyö jatkuu tiiviissä vuorovaikutuksessa ja yhteistyössä konsernin kanssa.

Lausunnolla olevassa oikeusministeriön selvityksessä viitataan Espoon kaupungin konserniohjeeseen, jossa korostetaan jo nyt konsernijohdon, omistajavastuutahon ja hallitusjäsenten yhteistyötä ja sen vuorovaikutteisuutta. Tämä kuvaa hyvin kuinka Espoon kaupunki on oma-aloitteisesti sitoutunut julkisuuden ja avoimuuden lisäämiseen Espoo-konsernissa.

Espoo-tarinan arvoissa ja toimintaperiaatteissa todetaan, että Espoo on oikeudenmukainen. Se tarkoittaa, että kaupunki toimii avoimesti, oikeudenmukaisesti, tasa-arvoisesti, yhdenvertaisesti, inhimillisesti ja avoimesti. Espoo-tarinan toteuttaminen ja sen arvot sekä toimintaperiaatteet ovat myös Espoo-konsernin lähtökohtana.

Selvityksessä todetaan, että julkisyhteisön määräämisvallassa olevien yhtiöiden toiminnan avoimuuden kannalta merkityksellistä on vaatimus tuottaa ja jakaa tietoa valmisteilla olevista yleisesti merkittäviä kysymyksiä koskevista suunnitelmista, selvityksistä ja ratkaisuista. Espoon konserniohjeessa veloitetaan tytäryhteisöjen jo valmisteluvaiheessa hankkivan omistajan ennakkokanta tehdessään päätöstä merkittävästä asiasta. Tilanteet, joissa omistajan ennakkokanta on ainakin hankittava, on listattu erikseen. Espoon ohjeistus asiasta on jopa yksityiskohtaisempi kuin Kuntaliiton suositus.

Konserniohjeessa on määrätty myös viestinnästä ja julkisuusperiaatteista. Sen mukaisesti yhteisöjen tulee riittävällä tavalla tiedottaa toiminnastaan, huomioiden kaupungin tiedotusperiaatteet sekä julkisuus- ja salassapitosäännöksen. Strategisesti merkittävimmät tytäryhtiöt laativat myös julkisen koosteen hallituksen päätöksistä ja viestivät toiminnastaan etupainotteisesti. Esimerkiksi Länsimetro Oy käyttää www-sivuja, uutiskirjeitä, sosiaalisen median eri kanavia, blogia ja avoimia keskustelu- ja infotilaisuuksia, joissa kerrotaan Länsimetro-projektista.

Kuntayhtiöiden ja -yhteisöjen hallitusjäsenillä tulee olla riittävä ammattitaito työssään. Espoon kaupunki järjestää konserniyhteisöidensä hallitusjäsenille sekä operatiiviselle johdolle koulutusta, joka vahvistaa koulutettavien ymmärrystä omistajan ja yhtiön rooleista ja velvollisuuksista sekä yhteisistä toimintatavoista ja niiden noudattamisesta. Koulutuksessa perehdytään muun muassa hyvään hallitustyöskentelyyn, julkisuuteen ja viestintään, talouteen, hankintoihin, riskienhallintaan ja sisäiseen valvontaan. Koulutukseen osallistuvat lisäksi kaupunginhallituksen konsernijaoston jäsenet ja konserniohjausvalmistelua tekevät henkilöt. Koulutuksessa lisätään tietoa ja ymmärrystä Espoon kaupungin omistamisen tavoitteista ja konserniohjauksen keskeisistä keinoista. Koulutukseen sisältyy myös työpajoja, joissa osallistujat yhdessä miettivät ratkaisuja Espoo-konsernin ja konserniohjauksen kehittämiseen.

Espoo-konsernin pitkän aikavälin talouden suunnittelu ja ennustaminen on entisestään korostunut ja erityisesti suurten investointien vaikutuksia konsernin talouteen ja uusiin kriteereihin tarkastellaan pitkällä aikavälillä. Näitä tarkasteluja varten kaupunki on aloittanut 10 vuoden ennustetietojen keräämisen keskeisiltä konserniyhtiöiltä ja laatii Espoo-konsernin taloudellisen tarkastelun aina 10 vuotta eteenpäin. Espoon kaupunki

huolehtii myös konsernivalvonnan toimivuudesta. Konsernivalvonnalla tarkoitetaan yhteisöjen tuloksellisuuden ja taloudellisen aseman seuranta, analysointia ja raportointia. Konsernivalvonnassa seurataan erityisesti yhteisöille asetettujen tavoitteiden toteutumista ja konserniohjeen noudattamista. Lisäksi seurataan riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan toimivuutta. Konserniraportit käsitellään neljä kertaa vuodessa kaupunginhallituksen konsernijaostossa sekä valtuustossa. Merkittävimmät konserniyhteisöt kutsutaan säännöllisesti myös kaupunginhallituksen konsernijaostoon, jossa käydään läpi yhtiöiden ajankohtaiset asiat.

Espoon kaupungin työntekijät noudattavat kaupungin eettisiä periaatteita ja käytännön toimintatapoja (nk. Code of Conduct). Ne on koottu Espoo-tarinasta, kaupunkikonsernin ohjeista sekä laeista ja asetuksista.

Periaatteiden mukaisesti

- kaiken toimintamme taustalla on Espoo-tarina
- kunnioitamme ihmisoikeuksia ja pidämme huolta työyhteisöstämme
- noudatamme lakeja ja asetuksia sekä hyvän johtamisen ja hallintotavan periaatteita
- tavoitteenamme on kestävä tulevaisuus
- edistämme tervettä kilpailua ja noudatamme hankintaohjeistustamme
- torjumme harmaata taloutta
- toimimme avoimesti, tasapuolisesti ja läpinäkyvästi
- toimintatapamme ei salli väärinkäytöksiä tai korruptiota.

Code on Conduct sisältää kaupungin työntekijöiden ja yhtiöiden hallituksen riippumattomuutta ja esteellisyttä koskevat ohjeet. Code of Conduct kytkeytyy luonnollisena osana konsernin toimintatapoihin, mutta osa tytäryhtiöistä on myös tehnyt kaupungin esimerkin pohjalta omat Code of Conductinsa.

Edellä mainitut esimerkit Espoo-konsernin toimintaperiaatteista kuvaavat hyvin sitä, kuinka avoimuuden lisääminen tarkoittaa tarkoituksenmukaisia toimenpiteitä, joilla tuetaan demokratian toteutumista ja keskitytään konserniohjauksen kannalta keskeisiin asioihin.

Lopuksi

Selvityksessä on todettu, että kunnilla on jo nyt monipuolinen keinovalikoima omistajaohjauksen toteuttamiseksi. Asiaa ei ole kuitenkaan sen enempää huomioitu tai arvioitu omistajaohjauksen nykytilan toimivuutta. Muutosten ja ratkaisuvaihtoehtojen vaikutusten arviointi tulisi olla huomattavasti nykyistä laajempat ja syvällisemmät. Vaihtoehtoista olisi syytä tehdä kattava riskikartoitus sekä erityisesti taloudellisten vaikutusten arviointi.

Kuntien määräysvallassa oleviin yhteisöihin kohdistuu jo voimassa olevan lainsäädännön mukaan erilaisia tiedonantovelvoitteita. Kuntalain 29 §:n viestintää koskeva säännös edellyttää kuntaa tiedottamaan kunnan tytäryhtiöiden toiminnasta. Espoolle kertyy yhtiöistä aineistoja, jotka ovat julkisuuslain soveltamisalan piirissä. Näitä ovat muun muassa yhtiökokousasiakirjat, konserniraportit, keskeiset suunnittelutiedot ja

kaupunginhallituksen konsernijaostossa käsiteltävät asiat. Tietoa yhtiöistä on saatavilla myös erilaisista viranomaisten yleiseen käyttöön tarkoitetuista rekistereistä, kuten kaupparekisteristä ja yritys- ja yhteisötietorekisteristä.

Kuntien omistamat yhtiöt ovat tehtävältään, toiminnaltaan ja merkitykseltään erilaisia. Tämä tulee huomioida julkisuuslain soveltamisalan laajentamisessa, jotta mahdollisella muutoksella saavutettavat julkisuusperiaatteen toteuttamisessa saadut hyödyt eivät jäisi pienemmiksi kuin haitat muutoksesta.

Vielä lopuksi on syytä kiinnittää huomiota siihen seikkaan, että selvityksessä ei sinänsä oteta kantaa, eikä tehdä muutosehdotuksia julkisuuslain salassapitoperusteisiin, kuten tässä yhteydessä merkityksellisiin julkisyhteisön ja yksityisen liikesalaisuutta koskeviin lainkohtiin.

Kun yhtiöissä usein on liikesalaisuuden perusteella salassa pidettäviä asiakirjoja, lopputulos julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta saattaisi käytännössä hyvinkin olla vain byrokratian ja kustannusten lisääntyminen, koska asiakirjojen antamisesta ulkopuoliselle jouduttaisiin joka tapauksessa kieltäytymään liikesalaisuuden nojalla, jolloin olisi odotettavissa myös valitusten ja hallinto-oikeusprosessien lisääntyminen.

Kuntalaki astui voimaan vuonna 2017 ja konserniohjauksen käytänteet ovat vasta muodostumassa osassa kunnissa. Tästä syystä olisi ensisijaisesti selvitettävä ja määriteltävä vaihtoehtoiset sekä tarkoituksenmukaiset tavat parantaa julkisyhteisöjen määräysvallassa olevien yhtiöiden toiminnan julkisuutta ja avoimuutta, ennen laajempaa lainsäädännön muutosta. Mahdollisessa jatkovalmistelussa tulee arvioida huolellisesti sitä, palveleeko julkisuuslain soveltamisen laajentaminen oikeasti niitä tavoitteita, joita voimassa olevassa laissa on asetettu julkisuuslain tarkoitukseksi.

Espoon kaupunki on panostanut erityisesti konsernin toimintatapojen ja -kulttuurin muutokseen, jota tehdään jatkuvana prosessina. Sitä tukevat omistajapolitiikka, konserniohjeet sekä ohjeet hyvästä hallinto- ja johtamistavasta Espoo-konsernissa. Keskeisiä konserniin liittyviä henkilöitä koulutetaan ja Espoo-konsernia kehitetään yhä tiiviimmässä vuorovaikutuksessa. Espoolla on erityiset raportointi- ja suunnittelovelvoitteet konsernille, joilla taataan yhtä avoin ja läpinäkyvä toiminta, kuin mitä julkisuuslainsäädännöllä tosiasiallisesti tavoitellaan. Yhteisöt ovat myös aktiivisesti kehittäneet viestintää ja tiedottamistaan monipuolisilla tavoilla.

Selvitysten ja lainsäädännön uudistamisen tulee perustua riittävään tietopohjaan, jotta niiden laadukkuus ja toimivuus käytännössä voidaan taata. Tästä syystä mahdollisessa jatkovalmistelussa tulee olla mukana riittävä edustus kaupunkien konserniohjauksen ja osakeyhtiölain asiantuntijoista.

Selostus

Oikeusministeriö pyytää Espoon kaupungin lausuntoa julkisuuslain soveltamisalan laajentamista koskevasta selvityksestä.

http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161693/OM_31_19_Julkisuuslain_soveltaminen_180619.pdf

Lausunto tulee antaa viimeistään 1.10.2019.

Selvityksen tarkoituksena on ollut tuottaa tietoa julkisuuslain soveltamisalan laajentamista koskevan lainvalmistelun tarpeen sekä julkishallinnon määräämisvaltaan kuuluvien yksiköiden toiminnan avoimuuden toteuttamista koskevien vaihtoehtojen ja toteuttamistapojen arviointia varten.

Selvityksessä kuvataan julkisuuslain nykyistä soveltamista kunnan ja valtion määräämisvallassa oleviin yhtiöihin sekä julkista hallintotehtävää hoitaviin muihin yksityisoikeudellisiin yhteisöihin sekä muita yhteisöjen toiminnan avoimuuteen vaikuttavia säännöksiä.

Selvityksessä esitetään kolme erilaista vaihtoehtoa julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta julkisyhteisöjen määräämisvallassa oleviin yhtiöihin. Selvitykseen sisältyy ehdotuksia myös muista keinoista avoimuuden lisäämiseksi.

Perusvaihtoehdossa:

Kunnan määräämisvallassa olevista yhtiöistä sääntelyn ulkopuolelle jätettäisiin avoimilla markkinoilla toimivat yhtiöt. Julkisuuslain soveltamisalan piiriin tulisivat siis sellaiset kaupallisesti toimivat yhtiöt, jotka eivät asemansa tai tehtäviensä luonteensa ja toiminnan tavoitteiden kannalta ole tosiasiaissa rinnastettavissa aidosti markkinoilla toimiviin yrityksiin.

Valtioneemmistöistä yhtiöistä sääntelyn ulkopuolelle jäisivät pörssiyhtiöt ja muiden yhtiöiden toiminta niiltä osin, kun ne toimivat avoimessa kilpailuasemassa markkinoilla, jollei yhtiö hoida laissa tai sen nojalla säädettyä tai määrättyä julkista hallintotehtävää.

Suppeassa vaihtoehdossa:

Julkisuuslain soveltamisalan piiriin ei otettaisi mitään markkinoilla toimivia valtioneemmistöisiä yhtiöitä.

Laajassa vaihtoehdossa:

Laajassa vaihtoehdossa kaikki julkisyhteisöjen määräämisvallassa olevat yhtiöt saatettaisiin julkisuuslain soveltamisalan piiriin lukuun ottamatta valtioneemmistöisiä pörssiyhtiöitä.

Espoon kaupungin lausunto selvityksestä ilmenee päätösehdotuksesta.

Päätöshistoria

Kaupunginhallitus 16.9.2019 § 112

Päätösehdotus

Kaupunginjohtaja Jukka Mäkelä

Espoon kaupunki lausuu julkisuuslain laajentamista koskevasta selvityksestä seuraavaa:

Yleiset perustelut

Espoon kaupunki ei näe tarpeelliseksi laajentaa julkisuuslainsäädännön soveltamisalaa oikeusministeriön selvityksessä esitetyin tavoin.

Julkisuuslaki koskee nykyisellään kaikkia kaupungin hallussa olevia asiakirjoja. Siten yhtiöiden viranomaiselle toimittamat asiakirjat kuuluvat jo nyt julkisuuslain soveltamisalan piiriin (esim. yhtiöiden omistajaohjausta varten toimitetut tai sitä varten laaditut yhtiötä koskevat asiakirjat sekä yleiseen käyttöön tarkoitettut rekisterit, kuten kaupparekisteri).

Julkisuuslakia sovelletaan myös asiakirjoihin, jotka on annettu tai laadittu viranomaisen yksityiselle antaman tehtävän johdosta. Siten ostopalvelujen käyttö ei kavenna julkisuuslain soveltamisalaa, vaan em. asiakirjat ovat viranomaisen määräämisvallassa. Julkisuuslakia sovelletaan lisäksi sellaisiin yksityisiin toimijoihin, jotka hoitavat tehtäviä lain nojalla ja käyttävät julkista valtaa taikka jotka hoitavat julkista hallintotehtävää ja jotka erityissäännöksen perusteella on velvoitettu noudattamaan julkisuuslakia. Edellä olevan perusteella julkisuuslain soveltamisalaa on pidettävä jo nykyisellään riittävänä.

Kuntalain 29 §:n mukaan kunnan toiminnasta on tiedotettava asukkaille, palvelujen käyttäjille, järjestöille ja muille yhteisöille. Kunnan tulee antaa riittävästi tietoja kunnan järjestämistä palveluista, taloudesta, kunnassa valmistelussa olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä päätöksistä ja päätösten vaikutuksista. Kunnan on tiedotettava, millä tavoin päätösten valmisteluun voi osallistua ja vaikuttaa.

Tämä viestintää koskeva säädös koskee myös kuntakonserniin kuuluvia tytäryhteisöjä, sillä kuntalain 6 §:n mukaan *Kunnan toiminta* käsittää kunnan ja kuntakonsernin toiminnan lisäksi osallistumisen kuntien yhteistoimintaan sekä muun omistukseen, sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvan toiminnan.

Nykyistä lainsäädäntöä on siten pidettävä tältä osin riittävänä, eikä julkisuuslain soveltamisen laajentamiseen ole tarvetta.

Avoimuus Espoo-konsernissa

Lausunnolla olevassa oikeusministeriön selvityksessä viitataan Espoon kaupungin konserniohjeeseen, jossa korostetaan jo nyt konsernijohdon, omistajavastuutahon ja hallitusjäsenten yhteistyötä ja sen vuorovaikutteisuutta. Tämä kuvaa hyvin kuinka Espoon kaupunki on oma-

aloitteisesti sitoutunut julkisuuden ja avoimuuden lisäämiseen Espoo-konsernissa.

Espoo-tarinan eli Espoon kaupungin strategian arvoissa ja toimintaperiaatteissa todetaan, että Espoo on oikeudenmukainen. Se tarkoittaa, että kaupunki toimii avoimesti, oikeudenmukaisesti, tasa-arvoisesti, yhdenvertaisesti, inhimillisesti ja avoimesti. Espoo-tarinan toteuttaminen ja sen arvot sekä toimintaperiaatteet ovat myös Espoo-konsernin lähtökohtana.

Selvityksessä todetaan, että julkisyhteisön määräämisvallassa olevien yhtiöiden toiminnan avoimuuden kannalta merkityksellistä on vaatimus tuottaa ja jakaa tietoa valmisteilla olevista yleisesti merkittäviä kysymyksiä koskevista suunnitelmista, selvityksistä ja ratkaisuista. Espoon konserniohjeessa veloitetaan tytäryhteisöjen jo valmisteluvaiheessa hankkivan omistajan ennakkokanta tehdessään päätöstä merkittävästä asiasta. Tilanteet, joissa omistajan ennakkokanta on ainakin hankittava, on listattu erikseen. Konserniohjeessa on määrätty myös viestinnästä ja julkisuusperiaatteista. Sen mukaisesti yhteisöjen tulee riittävällä tavalla tiedottaa toiminnastaan, huomioiden kaupungin tiedotusperiaatteet sekä julkisuus- ja salassapitosäännöksen. Strategisesti merkittävimmät tytäryhtiöt laativat myös julkisen koosteen hallituksen päätöksistä.

Kuntayhtiöiden ja -yhteisöjen hallitusjäsenillä tulee olla riittävä ammattitaito työssään. Espoon kaupunki järjestää konserniyhteisöidensä hallitusjäsenille sekä operatiiviselle johdolle koulutusta, joka vahvistaa koulutettavien ymmärrystä omistajan ja yhtiön rooleista ja velvollisuuksista sekä yhteisistä toimintatavoista ja niiden noudattamisesta. Koulutukseen osallistuvat lisäksi kaupunginhallituksen konsernijaoston jäsenet sekä konserniohjausta – ja valmistelua tekevät henkilöt. Koulutuksessa lisätään tietoa ja ymmärrystä Espoon kaupungin omistamisen tavoitteista ja konserniohjauksen keskeisistä keinoista.

Espoon kaupunki huolehtii myös konsernivalvonnan toimivuudesta. Konsernivalvonnalla tarkoitetaan yhteisöjen tuloksellisuuden ja taloudellisen aseman seurantaa, analysointia ja raportointia. Konsernivalvonnassa seurataan erityisesti yhteisöille asetettujen tavoitteiden toteutumista ja konserniohjeen noudattamista. Lisäksi seurataan riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan toimivuutta. Merkittävimmät konserniyhteisöt kutsutaan säännöllisesti myös kaupunginhallituksen konsernijaostoon kuultaviksi.

Edellä mainitut esimerkit Espoo-konsernin toimintaperiaatteista kuvaavat hyvin sitä, kuinka avoimuuden lisääminen tarkoittaa tarkoituksenmukaisia toimenpiteitä, joilla tuetaan demokratian toteutumista ja keskitytään konserniohjauksen kannalta keskeisiin asioihin. Konserniyhteisöjen erilaisuus tulee pystyä huomioimaan siten, että yhteisöiden ja konsernin kokonaisuus ei vaarannu.

Lopuksi

Selvityksessä on todettu, että kunnilla on jo nyt monipuolinen keinovalikoima omistajaohjauksen toteuttamiseksi. Asiaa ei ole kuitenkaan sen enempää huomioitu tai arvioitu omistajaohjauksen nykytilan toimivuutta. Mahdolliset muutokset lainsäädäntöön tulisi aina pohjautua nykytilan ymmärtämiseen, jotta ne edes lähtökohdiltaan olisivat perusteltuja. Tämän lisäksi muutosten ja ratkaisuvaihtoehtojen vaikutusten arviointi tulisi olla huomattavasti nykyistä selvitystä laajemmat ja syvällisemmät.

Oikeusministeriön selvityksessä esitetyistä vaihtoehdoista laajaa vaihtoehtoa on pidettävä selkeästi huonoimpana ja ongelmallisena etenkin kilpailuneutraliteetin kannalta. Markkinoilla toimivat kuntaomisteiset yhtiöt joutuisivat tältä osin selvästi huonompaan asemaan yksityisomisteisiin kilpailijoihinsa nähden.

Myös perus- ja suppea vaihtoehto ovat kuntaomisteisten yhtiöiden näkökulmasta hankalia. Alla esimerkinomaisia huomioita:

- julkisuuslainsäädännön soveltaminen edellyttäisi, että yhtiöt joutuisivat järjestämään asiakirjahallintonsa samoin kuin viranomaiset arkistonmuodostussuunnitelmiseen ja muine velvoitteineen sekä mahdollisine tietojärjestelmähankintoineen. Tästä aiheutuisi yhtiöille huomattavia lisäkuluja.
- julkisuuslain soveltaminen kaikkiin vanhoihin asiakirjoihin aiheuttaisi yhtiöille huomattavia lisäkuluja, koska yhtiöt joutuisivat käymään läpi kaikki asiakirjansa mm. salassa pidettävien liikesalaisuuksien näkökulmasta ja huolehtimaan, että asiakirjoihin tehdään tarvittavat salassapitomerkinnät.
- jos asiakirjapyyntöjä tehtäisiin laajasti, kuten ainakin aluksi olisi luultavaa, työllistäisi asiakirjojen kerääminen ja pyyntöihin vastaaminen merkittävästi yhtiöiden henkilökuntaa.
- kuntaomisteisten yhtiöiden toiminnan julkisuus toteutuu riittävästi kunnan yhtiöiltään saamien asiakirjojen julkisuuden kautta.
- julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen aiheuttaisi käytännössä myös yhtiöiden hallitusten pöytäkirjaamiskäytäntöihin muutoksen. Pöytäkirjoihin ei välttämättä kirjattaisi asioita niin vapaasti ja tarkasti kuin ehkä olisi tarpeen, koska salassapitonäkökohdat tulisi koko ajan ottaa huomioon.

Asia on ongelmallinen myös osakeyhtiölaissa säädetyn hallituksen jäsenten ja toimitusjohtajan vastuukysymysten kannalta. Asiakirjojen ja tietojen antaminen yhtiöstä heidän ohitseensa saattaisi joissain yksittäistapauksissa hyvinkin aiheuttaa yhtiölle vahinkoa.

Osakeyhtiölain mukaan osakkeenomistajat saavat yhtiöstä tietoja yhtiökokouksessa, jossa heillä on ns. kyselyoikeus. Muutoin tietojen antaminen on hallituksen harkinnassa.

Osakeyhtiölain 5:25 §:n mukaan Hallituksen ja toimitusjohtajan on yhtiökokouksessa osakkeenomistajan pyynnöstä annettava tarkempia

tietoja seikoista, jotka voivat vaikuttaa kokouksessa käsiteltävän asian arviointiin. Jos kokouksessa käsitellään tilinpäätöstä, velvollisuus koskee myös yhtiön taloudellista asemaa yleisemmin, mukaan lukien yhtiön suhde samaan konserniin kuuluvaan toiseen yhteisöön tai säätiöön. Tietoja ei kuitenkaan saa antaa, jos niiden antaminen tuottaisi yhtiölle olennaista haittaa.

Vielä lopuksi on syytä kiinnittää huomiota siihen seikkaan, että selvityksessä ei sinänsä oteta kantaa, eikä tehdä muutosehdotuksia julkisuuslain salassapitoperusteisiin, kuten tässä yhteydessä merkityksellisiin julkisyhteisön ja yksityisen liikesalaisuutta koskeviin lainkohtiin.

Kun yhtiöissä usein on liikesalaisuuden perusteella salassa pidettäviä asiakirjoja, lopputulos julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta saattaisi käytännössä hyvinkin olla vain byrokratian lisääntyminen, koska asiakirjojen antamisesta ulkopuoliselle jouduttaisiin joka tapauksessa kieltäytymään liikesalaisuuden nojalla, jolloin olisi odotettavissa myös valitusten ja hallinto-oikeusprosessien lisääntyminen.

Selvityksen ja lainsäädännön uudistaminen tulee perustua riittävään tietopohjaan, jotta niiden laadukkuus ja toimivuus käytännössä voidaan taata. Tästä syystä mahdollisessa jatkovalmistelussa tulee olla mukana riittävä edustus kaupunkien konserniohjauksen ja osakeyhtiölain asiantuntijoista.

Käsittely

Kaupunginjohtajan estyneenä ollessa asian esitteli teknisen toimen johtaja Olli Isotalo.

Puheenjohtaja Guzeninan kannattamana ehdotti, että asia jätetään pöydälle.

Keskustelun päätyttyä puheenjohtaja tiedusteli, voidaanko puheenjohtajan ehdotus yksimielisesti hyväksyä. Koska ehdotusta ei vastustettu, puheenjohtaja totesi kaupunginhallituksen hyväksyneen sen.

Päätös

Kaupunginhallitus:
Asia jätettiin yksimielisesti pöydälle.

Tiedoksi