



Lausunto

13.02.2024

3954/03.00.00/2023

Asia: VN/27452/2020/

Työryhmän mietintö julkisuuslain ajantasaistamisesta

Yleisperustelut sekä suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Huomionne yleisperusteluista sekä suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys -jaksosta (mietinnön jaksot 2-5 ja 10)?

Mietinnön ehdotukset pääsääntöisesti selkeytettävät ja ajantasaistavat julkisuuslain sääntelyä.

Siltä osin kuin julkisuuslain organisatorista soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi ”julkisyhteisöjen määräysvallassa olevaan yhteisöön tai säätiöön, kun ne harjoittavat muuta kuin kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa”, ehdotukset eivät ole kannatettavia, koska lisänormitus vain heikentää yhtiöiden ja niiden kuntaomistajien toimintaedellytyksiä.

Soveltamisalan laajentamista koskevat ehdotukset

Miten arvioitte vaikutuksia, joita seuraa mietinnössä ehdotetun julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan? Onko mietinnössä jäänyt tältä osin tunnistamatta joitakin erityisiä vaikutuksia, jotka liittyvät organisaationne erityispiirteisiin?

Espoon kaupungilla ei ole tältä osin lausuttavaa.

Miten arvioitte vaikutuksia, joita seuraa mietinnössä ehdotetun julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta julkisyhteisön määräysvallassa oleviin yhteisöihin ja säätiöihin? Onko mietinnössä jäänyt tältä osin tunnistamatta joitakin erityisiä vaikutuksia, jotka liittyvät organisaationne erityispiirteisiin?

Lain soveltamisalan laajentamisen osalta julkisyhteisön määräysvallassa oleviin yhteisöihin ja säätiöihin Espoon kaupunki kiinnittää huomiota seuraaviin seikkoihin:

Julkisuuslain piiriin tulisi mietinnön mukaisesti säädettäessä esimerkiksi hyvin erityyppisiä julkisyhteisöjen määräysvallassa olevia 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. Tämä voisi heikentää kaupungin asemaa ja nostaa julkisia kuluja.

Työryhmän keskeisenä tavoitteena oli valmistella ehdotuksia julkisuuslain selkeyttämiseksi. Espoon kaupungin mukaan sääntelyn kytkeminen siihen, onko kyse muusta kuin kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvasta taloudellisesta toiminnasta, ei ole omiaan julkisuuslakia soveltamista selkeyttämään, pikemminkin se tekee siitä monimutkaisemmin sovellettavan. Taloudellisen toiminnan käsitteen tulkinta ei ole aina ongelmaton. Lisäksi julkisuuslakia sovelta-
van pitäisi vielä osata arvioida sitä, tapahtuuko toiminta kilpailuilla markkinoilla. Tämä vaatii oman asiantuntemuksensa ja sitä ei varsinkaan pienemmissä yhteisöissä välttämättä löydy.

Julkisuuslain soveltamiskäytännössä olisi käytännössä kyettävä määrittämään kilpailutilanteessa markkinoilla olevan taloudellisen toiminnan tarkkaa rajaa. Kuinka julkisuuslakia soveltavan tulisi suhtautua esimerkiksi toimintaan, joka liittyy kilpailuilla markkinoilla tapahtuvaan taloudelliseen toimintaan, mutta ei suoraan itse sitä ole? Jos julkisuuslakia soveltaisi väärin esimerkiksi salassapitosäännösten osalta, se voisi joissakin tapauksissa johtaa rangaistussäännösten soveltamiseen.

Julkisuuslainsäädännön soveltaminen edellyttäisi, että yhtiöt joutuisivat järjestämään asiakirjahallintonsa samoin kuin viranomaiset arkistonmuodostussuunnitelmineen ja muine velvoitteineen, sekä mahdollisine tietojärjestelmähankintoineen. Tästä aiheutuisi yhtiöille huomattavia lisäkuluja.

Jos asiakirjapyyntöjä tehtäisiin laajasti, kuten ainakin aluksi olisi luultavaa, työllistäisi asiakirjojen kerääminen ja pyyntöihin vastaaminen merkittävästi yhtiöiden henkilökuntaa.

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 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.

Espoo on erityisesti viime vuosina kehittänyt konserniohjauksen toimintatapoja yhä avoimemmaksi ja vuorovaikutteisemmaksi myös ulkopuolisten asiantuntijoiden avulla. 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.

Espoon kaupungin konserniohjeessa korostetaan konsernijohdon, omistajavastuutahon ja hallitusjäsenten yhteistyötä ja sen vuorovaikutteisuutta.

Espoo-tarinan mukaan kaupunki toimii avoimesti, oikeudenmukaisesti, tasa-arvoisesti, yhdenvertaisesti, inhimillisesti ja suvaitsevasti. Espoo-tarinan toteuttaminen ja sen arvot sekä toimintaperiaatteet ovat koko Espoo-konsernin lähtökohtana.

Kuntalain mukaan kaupungin on tiedotettava toiminnastaan asukkaille, palvelujen käyttäjille, järjestöille ja muille yhteisöille. Tiedottamisvelvollisuus koskee myös Espoo-konsernia. Yhteisöjen tulee riittävällä tavalla tiedottaa toiminnastaan.

Yhteisöjä koskevasta tiedotuksesta vastaa yhteisön puolesta hallitus ja toimitusjohtaja tai vastaava sekä kaupungin puolesta kaupunginjohtaja tai hänen määräämänsä. Yhteisön tiedottamisen on tuettava konserniohjeen mukaan konsernin asettamia tavoitteita ja toimintatapoja. Espoon kaupunki kannustaa myös konserniohjeessa tiedottamisessa avoimuuteen.

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 Länsimetron toiminnasta.

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 myös julkisuuskysymyksiin ja viestintään.

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 kerää 10 vuoden ennustetietoja 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.

Espoo-konsernin toimintaperiaatteena siis on avoimuuden lisääminen sellaisilla toimenpiteillä, joilla tuetaan tarkoituksenmukaisesti demokratian toteutumista ja keskitytään konserniohjauksen kannalta keskeisiin asioihin.

Minkälaisia erilaisia turvallisuuteen liittyviä vaikutuksia arvioitte mietinnössä ehdotetulla julkisuuslain soveltamisalan laajentamisella olevan? Ovatko voimassa olevan julkisuuslain salassapitoperusteet riittävät suojaamaan tietoja, joita on ehdotuksen mukaan soveltamisalan piiriin uutena tai laajemmin tulevien toimijoiden hallussa? Onko organisaatiollanne hallussa tietoja, joiden salassapito olisi välttämätöntä esimerkiksi turvallisuusnäkökohtien vuoksi eikä niiden salassapito ole mahdollista voimassa olevassa laissa tai erityislaeissa säädettyjen salassapitoperusteiden perusteella?

Espoon kaupunki kiinnittää huomiota säännösluonnoksen 28 § 1 mom. 8-kohtaan ns. "vahinkoedellytyksen osalta" ja ehdottaa, että vahinkoedellytys poistetaan tämän salassapitoperusteiden osalta siltä osin kuin se koskee onnettomuuksiin tai poikkeusoloihin

varautumista ja väestönsuojelua. Nykytilassa ja säädösehdotuksessa nämä asiakirjat ovat salassa pidettäviä ainoastaan, jos tiedon antamisesta voi aiheutua vahinkoa tai vaaraa. Käytännössä tämä on aiheuttanut sen, että viranomaisten valmiussuunnitelmat ovat ”osittain julkisia ja osittain salassa pidettäviä”. Valmiussuunnitelmien osittainen julkisuus ei ole tarkoituksenmukaista vallitsevassa turvallisuustilanteessa. Valmiussuunnitelmien tulee olla aina kokonaisuudessaan salassa pidettäviä. KHO:n ratkaisu kaupungin valmiussuunnitelman julkisuudesta | Kuntaliitto.fi”

Muut mietinnön ehdotukset

Olisiko muilla kuin lain soveltamisalaa laajentavilla ehdotuksilla organisaatione näkökulmasta turvallisuusvaikutuksia ja minkälaisia nämä vaikutukset olisivat?

Espoon kaupungilla ei ole tältä osin lausuttavaa.

Lakiehdotus ja säännöskohtaiset perustelut

Huomionne luvuittain lakiehdotukseen ja sitä koskeviin säännöskohtaisiin perusteluihin?

1 luku

5 § Lain soveltaminen muihin kuin viranomaisiin: Espoon kaupunki viittaa ja toistaa aihepiiristä edellä lausutun.

2 luku

-

3 luku

-

4 luku

-

5 luku

-

6 luku

28 § 1 mom. kohta 8: Espoon kaupunki viittaa ja toistaa aihepiiristä edellä lausutun.

7 luku

-

8 luku

-

Muut huomiot

Muut mahdolliset huomionne?

Oikeuskäytännössä on syntynyt ilmiö siitä, että viranomaisten tulee tehdä ns. ”kieltäytymispäätös” asiakirjan antamisesta, kun siltä pyydetään asiakirjaa, jota sillä ei ole hallussaan. Tämä on täysin turhaa viranomaisten työllistämistä ja laissa tulisikin selkeästi olla säännös siitä, että jos viranomaiselta pyydetään asiakirjaa, jota sillä ei ole – riittää, että asia ilmoitetaan tiedon pyytäjälle ja että tuosta ilmoituksesta ei voisi erikseen valittaa hallinto-oikeuteen.

Espoon kaupunki kiinnittää lopuksi huomiota siihen, että työryhmän mietintöön on jätetty poikkeuksellisen paljon eriäviä mielipiteitä ja lausumia, joista pääosa koskee nimenomaan julkisuuslain soveltamisalan laajentamista julkisyhteisöjen määräysvallassa oleviin yhteisöihin siltä osin, kuin ne eivät toimi kilpailutilanteessa markkinoilla. Tältä osin Espoon kaupunki yhtyy Suomen Kuntaliitto ry:n johtavan juristin, OTT, VT Ida Sulinin eriävään mielipiteeseen (mietinnön s. 302) ja toteaa, että:

- Soveltamisalan laajentamisella julkisomisteisiin yhteisöihin aiheutetaan merkittävää hallinnollista taakkaa sekä kyseisille yhteisöille että niiden omistajille. Tätä taakkaa tai soveltamisalan laajentamisen muita taloudellisia vaikutuksia ei ole riittävästi arvioitu työryhmän valmistelutyössä. Esityksen kustannusvaikutuksia kuntien osalta ei siten ole selvitetty riittävästi.

- Hallintomenettelyllisten vaatimusten tuominen yksityisoikeudellisten yhteisöjen piiriin tuo mukanaan tarpeetonta kuormitusta ja epäselvyyttä. Ehdotettu soveltamisalan laajentaminen ei tästäkään syystä ole perusteltu.

- Kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen läpinäkyvyyteen on mahdollista vaikuttaa muilla, perustuslain tarkoittaman kunnallisen itsehallinnon, toiminnan tehokkuuden ja julkisuusperiaatteen paremmin yhdistävillä tavoilla. Esimerkiksi omistajaohjaussäätelyn kehittämismahdollisuuksia toiminnan läpinäkyvyyden edistämisessä ei ole riittävästi valmistelutyössä huomioitu.

Lopuksi on vielä todettava, että julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen ei sisälly nykyiseen hallitusohjelmaan (Orpo 20.6.2023). Nyt ehdotettu laajennus on pikemminkin vastoin hallitusohjelman kirjausta:

”Kaikkien kuntien toimintaedellytyksiä vahvistetaan jatkamalla normien purkamista nykyisestä kuntien tehtäväkentästä. Tarkoitusta varten hallitus käynnistää kuntien normituksen keventämishjelman, johon kytketään kaikki kuntia ohjaava sektorilainsäädäntö soveltuvin osin. Kuntien toiminnan ja tehtävien mitoitus ja toteutustapojen yksityiskohtaista säätelyä karsitaan.”

Majuri Jouni

Espoon kaupunki - Espoon kaupunginhallitus 12.2.2024 § 34