



09.09.2019

Asia/44

§ 593

Lausunto oikeusministeriölle julkisuuslain soveltamisalan laajentamista koskevasta selvityksestä

HEL 2019-007495 T 03 00 00

VN/4491/2019

Päätös

Kaupunginhallitus päätti panna asian pöydälle.

Käsittely

Kaupunginhallitus päätti yksimielisesti panna asian pöydälle Veronika Honkasalon ehdotuksesta.

Esittelijä

kansliapäällikkö
Sami Sarvilinna

Lisätiedot

Toni Mäki, kaupunginasiamies, puhelin: 310 21258
toni.maki(a)hel.fi

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Päätösehdotus

Kaupunginhallitus antaa oikeusministeriölle julkisuuslain soveltamisalan laajentamista koskevasta selvityksestä seuraavan lausunnon:

Yleiset kommentit lainsäädäntöhankkeesta ja selvityksestä

Helsingin kaupunki pitää kannatettavana selvityksessä esitettyä tavoitetta etsiä keinoja avoimuuden toteutumiseen julkisyhteisöjen määräsvaltaan kuuluvissa yksiköissä.

Julkisyhteisöjen määräysvallassa olevien yksiköiden avoimuuden ja julkisuuden lisäämiseen tähtäävän lainsäädäntöhankkeen tulee kuitenkin perustua riittävään nykytilan ongelmakohtien kartoitukseen ja siitä tehtävään arvioon tarkoituksenmukaisten lainsäädännöllisten ratkaisukeinojen etsimiseksi.

Selvitys on puutteellinen sikäli, että siinä on keskitytty julkisuuslain soveltamisalan laajentamiseen sekä laajentamisen tekniseen toteuttamiseen ilman sitä edeltävää kartoitusta julkisuusperiaatteen tosiasiallisesta toteutumisesta julkisyhteisöjen määräysvaltaan kuuluvissa tytäryh-



teisöissä. Kuntien osalta nykytilan kartoitus on jäänyt pelkän maininnan varaan ja siten selkeästi puutteelliseksi, eikä se anna oikeaa kuvaa esimerkiksi Helsingin kaupunkikonsernin tytäryhteisöjen toiminnan julkisuudesta ja avoimuudesta.

Kaikkiin selvityksessä esitettyihin kolmeen erilaiseen julkisuuslain soveltamisalan laajentamisvaihtoehtoon liittyy haasteita ja kielteisiä vaikutuksia, joita ei ole arvioitu selvityksessä tai joihin ei ole kiinnitetty riittävä huomiota. Selvityksessä ei ole arvioitu riittävästi esitettyjen ratkaisuvaihtoehtojen taloudellisia tai viranomaisten toimintaan kohdistuvia vaikutuksia.

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

Selvityksessä esitetyt julkisuuslain soveltamisalan laajentamisvaihtoehdot

Selvityksessä esitetyissä julkisuuslain soveltamisalan laajentamisen perusvaihtoehdossa ja suppeammassa vaihtoehdossa julkisyhteisöjen määräämisvallassa olevat yhtiöt jäisivät julkisuuslainsäädännön ulkopuolelle niiltä osin kuin ne toimivat avoimessa kilpailutilanteessa markkinoilla, jollei yhtiö hoida laissa tai sen nojalla säädettyä tai määrättyä julkista tehtävää. Laajemmassa vaihtoehdossa julkisuuslainsäädännön ulkopuolelle jäisivät vain valtion määräämisvallassa olevat pörssiyhtiöt.

Selvityksessä esitettyjen julkisuuslain soveltamisalan laajentamisvaihtoehtojen vaikutuksia ei ole arvioitu riittävästi, mikä vaikeuttaa selvityksen kommentointia. Vaikutusten arviointi edellyttää vielä laajaa jatkovalmistelua.

Selvityksessä ei ole kiinnitetty riittävä huomiota vaihtoehtojen taloudellisiin vaikutuksiin, kuten tytäryhtiöiden lisääntyviin hallinnollisiin kustannuksiin tai yhtiöiden nykyisten vähemmistöomistajien asemaan. Kaikissa esitetyissä vaihtoehdoissa julkisuuslain piiriin tulisi hyvin erityyppisiä tytäryhtiöitä, joilla on niiden toiminnan laajuuden ja muun muassa henkilöstöresurssien perusteella hyvin erilaiset edellytykset suoriutua julkisuuslain mukaisista velvoitteista.

Erityisen ongelmallisena on pidettävä selvityksessä esitettyä laajempaa vaihtoehtoa, jonka mukaisesti julkisuuslainsäädännön ulkopuolelle jäisivät vain valtion määräämisvallassa olevat pörssiyhtiöt. Laajempi vaihtoehto ei ole yhteensovittavissa kilpailuneutraliteettia koskevien periaatteiden kanssa.

Kilpailuneutraliteettisäännösten tavoitteena on turvata julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan tasapuolisia kilpailunedellytyksiä. Kilpailu-



neutraliteetista voidaan johtaa tasapuolisten kilpailunedellytysten suoja myös julkisomisteiselle yritys- ja liiketoiminnalle.

Kuntien markkinoilla toimivat tytäryhteisöt eivät saa joutua kilpailijoitaan tai yhteistyö- ja sopimuskumppaneitaan epäedullisempaan asemaan julkisen omistajuuden johdosta. Julkisuuslainsäädännön soveltamisvelvoite merkitsisi varsinkin markkinaehtoisesti toimivien julkisomisteisten yhtiöiden kannalta heikompaa asemaa suhteessa yksityisomisteisiin kilpailijoihin.

Selvityksen säännösehdoituksissa tarkoitettua avointen ja kilpailtujen markkinoiden käsitettä ei esiinny kuntalaissa tai kilpailulaissa. Selvityksessä ei myöskään ole määritelty kyseistä käsitettä, mikä jättää sen tarkan merkityksen ja siten ehdotetun lainsäädännön vaikutukset epäselviksi. Julkisuuslain soveltamisala tulisi määritellä huolellisesti.

Avoimuuden toteuttaminen Helsingin kaupungin omistajaohjauksessa

Helsingin kaupunki on sitoutunut julkisuuden ja avoimuuden aktiiviseen ja oma-aloitteiseen toteuttamiseen kaupungin tytäryhteisöjen toiminnassa. Toimintamalli perustuu kaupunkistrategian mukaisesti mahdollisimman suureen avoimuuteen ja läpinäkyvyyteen. Kaupunkistrategian mukaan kaupunki kehittää avoimuutta ja osallisuutta koko kaupunkikonsernissa. Avoimuuden ja osallisuuden kehittäminen näkyy tytäryhteisöjen kohdalla kaupungin aktiivisena ja julkisuusmyönteisenä omistajaohjauksena, jolla on tehostettu julkisuuden toteutumista tytäryhteisöjen toiminnasta.

Selvityksessä on todettu oikein, että kunnilla on käytössään monipuolinen tytäryhteisöjen omistajaohjauksen keinovalikoima. Selvityksessä on kuitenkin tehty väärä johtopäätös keinovalikoiman käytön laajuudesta, sillä selvityksessä ei ole arvioitu kuntien omistajaohjauksen toimivuuden nykytilaa. Omistajaohjauksen arvioinnissa tulisi huomioida, että nykyinen kuntalaki on vielä varsin uusi säädös.

Vuonna 2015 voimaan tulleen kuntalain kokonaisuudistuksen yksi keskeinen tavoite oli vahvistaa kunnan toiminnan kokonaisuohjausta ja korostaa konserninäkökulmaa. Hyvien ja toimivien avoimuutta lisäävien konserniohjauskeinojen käyttöönotto vaatii suuressa kaupunkikonsernissa pitkäjänteistä ja systemaattista valmistelua ja täytäntöönpanoa.

Helsingin kaupunki määrää puitteet kaupunkikonserniin kuuluvien tytäryhteisöjen ohjaukselle ja myös muulle omistajaohjaukselle ja sen keinoille kaupunginvaltuuston (17.5.2017 § 241) hyväksymällä konserniohjeella, jota täydentää konsernijaoston (17.6.2019 § 69) hyväksymä kaupunkikonsernin hyvä hallinto- ja johtamistapa.



Konserniohjeella pyritään kaupunkikonsernin tytäryhteisöjen ohjauksen yhtenäistämiseen ja tehostamiseen sekä kaupungin tytäryhteisöiltä saaman tiedon laadun parantamiseen ja tiedonkulun varmistamiseen. Hyvän hallinto- ja johtamistavan tarkoituksena on kaupungin kokonaisedun turvaamiseksi yhtenäistää kaupungin tytäryhteisöjen hallinto- ja johtamiskäytäntöjä sekä muun muassa tukea ja edistää luottamusta tytäryhteisöjen, kaupungin ja eri sidosryhmien välillä. Hyvä hallinto- ja johtamistapa myös lisää käytännön tasolla tytäryhteisöjen hallinnon avoimuutta, ennakoitavuutta ja läpinäkyvyyttä.

Konserniohje ja hyvä hallinto- ja johtamistapa täsmentävät kuntalain velvollisuuksia muun muassa luottamushenkilöiden tietojensaantioikeuden, tytäryhteisöjen raportoinnin ja seurannan sekä yhtiöjärjestyks- määräysten suhteen sekä määräävät näitä koskevista menettelytavoista. Hyvän hallinto- ja johtamistavan yhteydessä hyväksytyt ja sen liitteenä olevat malliyhtiöjärjestykset sisältävät määräykset kaupungin omistajaohjauksen noudattamisesta sekä kaupungin luottamushenkilöiden ja konsernijohdon tietojensaantioikeudesta. Konserniohjeen ja malliyhtiöjärjestyksien määräyksillä on mahdollistettu kaupungin luottamushenkilöille vastaavanlainen tiedonsaantioikeus tytäryhteisöistä kuin heillä on kuntalain perusteella emokaupungin toiminnasta.

Konserniohjeessa määrätään myös tytäryhteisöjen hallitusten ja toimitusjohtajien velvollisuudesta toimittaa kaupunginhallituksen konsernijaostolle, pormestarille, asianomaiselle apulaispormestarille sekä kaupunginkanslialle toiminnastaan näiden tarvitsemat tiedot osakeyhtiölain mukainen osakkeenomistajien yhdenvertaisuus huomioon ottaen.

Edelleen konserniohjeessa määrätään, että kaupungin tytäryhteisöjen on oma-aloitteisesti tiedotettava riittävällä tavalla muun muassa palveluistaan, toiminnastaan ja taloudestaan noudattaen soveltuvin osin kaupungin antamia viestinnän ohjeita. Näin varmistetaan osaltaan, että asukkaat, palvelun käyttäjät, järjestöt ja muut yhteisöt saavat tietoa paitsi emokaupungin myös koko kaupunkikonsernin toiminnasta.

Konserniohjeessa kaupungin tytäryhteisöt on salkuttamalla jaettu markkinaehtoisesti toimiviin ja muihin tytäryhteisöihin kaupunginhallituksen päätöksen mukaisesti. Tarkoituksena on muun muassa se, että kaupungin omistajaohjauksessa voidaan soveltaa erilaisia toimintaperiaatteita ja -tapoja markkinaehtoisesti toimivien tytäryhteisöjen ja muiden tytäryhteisöjen välillä esimerkiksi asettamalla erilaisia velvollisuuksia raportoinnin, tiedottamisen sekä valvonnan ja riskienhallinnan suhteen.

Vaihtoehtoiset tavat lisätä kuntien tytäryhteisöjen toiminnan julkisuutta ja avoimuutta



Julkisuuslain organisatorisen soveltamisalan laajentamisen sijaan olisi tärkeää selvittää riittävässä laajuudessa vaihtoehtoisia keinoja parantaa julkisyhteisöjen määräysvallassa olevien yhtiöiden toiminnan julkisuutta ja avoimuutta. Selvityksessä on kuvattu vain hyvin suppeasti mahdollisuuksia proaktiivisen julkisuuden lisäämiseen yhtiöiden toiminnasta turvaamalla välillisen ja muun tiedonsaannin edellytyksiä kunta-laissa ja osakeyhtiölaissa näitä lakeja kehittämällä.

Kuntien määräysvallassa olevat tytäryhteisöt eivät nykyisellään ole julkisuuden ja demokraattisen valvonnan ulottumattomissa. Niihin kohdistuu jo voimassa olevan lainsäädännön mukaan erilaisia tiedonantovelvoitteita. Myös kuntalain 29 §:n viestintää koskeva säännös edellyttää kuntaa tiedottamaan kunnan tytäryhtiöiden toiminnasta. Kunnille myös kertyy yhtiöistä tietoaineistoja, jotka ovat julkisuuslain soveltamisalan piirissä. Näin on esimerkiksi keskeisimpien kuntien tytäryhtiöiden omistajaohjausta koskevien asiakirjojen osalta.

Tietoa yhtiöistä on saatavilla myös erilaisista viranomaisten yleiseen käyttöön tarkoitetuista rekistereistä, kuten kaupparekisteristä ja yritysjärjestelmärekisteristä.

Selvitettäessä tapoja lisätä kunnan tytäryhteisöjen toiminnan julkisuutta ja avoimuutta on huomioitava, että kunnilla on jo käytössään laaja omistajaohjauksen keinovalikoima julkisuuden ja avoimuuden toteuttamiseksi. Tältä osin kuntien asema eroaa valtiosta, sillä kuntien tytäryhteisöjen omistajaohjauksen sisältö ja toteuttamiskeinot on määritelty laissa tarkemmin kuin valtionyhtiöiden omistajaohjauksessa.

Kysymys julkisyhteisöjen määräysvallassa olevien yhtiöiden toiminnan julkisuudesta ja avoimuudesta on myös kysymys tarkoituksenmukaisista käytännön ratkaisuksista, joilla julkisuutta ja avoimuutta toteutetaan. Lainsäädännön tulee tarjota keinoja, jotka ohjaavat julkisuusperiaatteen ja demokratian toteutumisen kannalta tarpeellisen tiedon jakamiseen ja jotka kansalaisen näkökulmasta helpottavat tiedon tosiasiallista saavutettavuutta.

Muut huomiot

Lainvalmistelun tietopohjan riittävyyden takaamiseksi mahdollisessa lainsäädännön jatkovalmistelussa on kaupungin näkemyksen mukaan oltava riittävä edustus osakeyhtiölainsäädännön sekä kuntien omistajaohjauksen ja konsernihallinnon käytännön toiminnan tuntevia asiantuntijoita.

Esittelijän perustelut

Postiosoite

PL 1
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
kaupunginkanslia@hel.fi

Käyntiosoite

Pohjoisesplanadi 11-13
Helsinki 17
<http://www.hel.fi/kaupunginkanslia>

Puhelin

+358 9 310 1641

Faksi

+358 9 655 783

Y-tunnus

0201256-6

Tilinro

FI0680001200062637

Alv.nro

FI02012566



Oikeusministeriö on pyytänyt kaupungin lausuntoa julkisuuslain soveltamisalan laajentamista koskevasta selvityksestä. Selvityksessä on kyse oikeusministeriön teettämästä lainvalmistelun esivalmisteluvaiheen arviointimuistiosta. Lausunto pyydetään toimittamaan oikeusministeriölle sähköisessä lausuntopalvelussa viimeistään tiistaina 17.9.2019.

Lausuntopyynnön mukaan selvityksen tarkoituksena on tuottaa tietoa julkisuuslain soveltamisalan laajentamista koskevan lainvalmistelun tarpeen sekä julkishallinnon määräämisvaltaan kuuluvien yksiköiden toiminnan avoimuuden toteuttamista koskevien vaihtoehtojen ja toteuttamistapojen arviointia varten. Selvityksen toinen osa käsittelee yleisten asiakirjojen julkisuutta Ruotsissa.

Selvityksessä kuvataan julkisuuslain nykyistä soveltamista kunnan ja valtion määräämisvallassa oleviin yhtiöihin sekä julkista hallintotehtävää hoitaviin muihin yksityisoikeudellisiin yhteisöihin sekä muita yhteisöjen toiminnan avoimuutta koskevia säännöksiä. Lisäksi siinä tarkastellaan omistajaohjauksen keinoja sekä valtion ja kunnan yhtiöiden toimialaa ja tehtäviä sekä arvioidaan soveltamisalan laajentamiseen vaikuttavia seikkoja.

Selvityksessä esitetään kolme erilaista vaihtoehtoa julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta julkisyhteisöjen määräämisvallassa oleviin yhtiöihin sekä julkista hallintotehtävää hoitaviin muihin yksityisoikeudellisiin yhteisöihin ja niitä vastaavat alustavat säännösehdotukset.

Perusvaihtoehdossa ja suppeammassa vaihtoehdossa julkisyhteisöjen määräämisvallassa olevat yhtiöt jäisivät julkisuuslainsäädännön ulkopuolelle niiltä osin kuin ne toimivat avoimessa kilpailutilanteessa markkinoilla, jollei yhtiö hoida laissa tai sen nojalla säädettyä tai määrättyä julkista tehtävää. Laajemmassa vaihtoehdossa julkisuussäätelyn ulkopuolelle jäisivät vain valtion määräämisvallassa olevat pörssiyhtiöt. Julkisia hallintotehtäviä hoitavien yhteisöjen asiakirjojen julkisuus jäisi perusvaihtoehdossa riippumaan tarkistettavista erityissäännöksistä. Suppeammassa sääntelymallissa sääntely jäisi nykyiselleen kuitenkin niin, että julkisia hallintotehtäviä hoitaville säädettäisiin viestintään liittyviä velvoitteita. Laajemmassa vaihtoehdossa julkisuussäätely koskisi kaikkia julkisia hallintotehtäviä hoitavia.

Helsingin kaupunki suhtautuu myönteisesti julkisuuden ja avoimuuden toteutumiseen kaupungin tytäryhteisöjen toiminnassa. Helsingin toimintamalli perustuu kaupunkistrategian mukaisesti mahdollisimman suureen avoimuuteen ja läpinäkyvyyteen. Kaupunki on ollut edelläkävijä ottaessaan käyttöön julkisuutta ja avoimuutta toteuttavia ratkaisuja kaupunkikonserniin kuuluvien tytäryhteisöjen omistajaohjauksessa. Näistä esimerkkejä ovat konserniohje sekä hyvä hallinto- ja johtamistapa ja



09.09.2019

siihen sisältyvät malliyhtiöjärjestykset, joissa on huomioitu monipuolisesti niin kaupungin konsernihallinnon, luottamushenkilöiden ja kuntalaisten tiedonsaanti-intressit.

Kaupunki katsoo, että lausuntopyynnön kohteena oleva selvitys ei ole näkökulmaltaan ja tausta-aineistoltaan riittävän laaja. Selvityksessä on jätetty huomiotta Helsingin ja muiden kuntien oma-aloitteiset konsernihajaukselliset ja muut toimenpiteet julkisuuden ja avoimuuden toteuttamisessa. Selvityksessä on tuotu esille hyvin suppeasti julkisuuslain soveltamisalan laajentamiseen liittyviä haasteita ja kielteisiä vaikutuksia, minkä takia esitettyjen vaihtoehtojen vaikutustenarviointia voidaan pitää puutteellisena. Kaupunki katsoo, että sen lausunnossaan esittämät näkökulmat tulisi huomioida mahdollisessa lainsäädännön jatkovalmistelussa.

Kaupungin lausunto on valmisteltu kaupunginkanslian hallinto-osaston ja talous- ja suunnitteluosaston yhteistyönä.

Esittelijä

kansliapäällikkö
Sami Sarvilinna

Lisätiedot

Toni Mäki, kaupunginasiainmies, puhelin: 310 21258
toni.maki(a)hel.fi

Liitteet

- 1 Lausuntopyyntö 28.6.2019, oikeusministeriö
- 2 Lausuntopyynnön liite, selvitys: Julkisuuslainsoveltamisalan laajentaminen

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Otteet

Ote
Oikeusministeriö