

Antti Olkinuoran ym. valtuustoaloite julkisuuslain noudattamisesta kaupungin päätöksenteossa ja sen omistamissa yhtiöissä

Konsernijaosto 07.12.2022 § 64
4461/00.02.50/2022

Valmistelija

Vt. kaupunginlakimies Esa Nieminen, esa.nieminen@salo.fi, 02 778 2059, sisäinen tarkastaja Sari Laakso, sari.m.laakso@salo.fi, 02 778 2012

Antti Olkinuora ym. ovat tehneet 8.3.2021 § 33 valtuustoaloitteen julkisuuslain noudattamisesta kaupungin päätöksenteossa ja omistamissa yhtiöissä.

Valtuustoaloitteessa on esitetty, että "Salon kaupungin omassa päätöksenteossa ja sen omistamissa yhtiöissä noudatettaisiin jatkossa julkisuuslakia. Jos asia lakiin perustuen on salassa pidettävä, se asia tulee merkitä julkisiin esityslistoihin ja asiakirjoihin niin, että käsiteltävä asia kuvataan soveltuvin osin ja merkitään se lainkohta mihin salassapito perustuu.

Osakeyhtiölaki ei edellytä, että kunnallisen yhtiön pitäisi salata asioita.

Kunnan ja kuntien omistamien osakeyhtiöiden päätöksenteon tulee perustua avoimuuteen ja läpinäkyvyyteen, koska sen toiminta on peruslähtökohdalta julkisrahoitteinen ja sen toiminnan mahdolliset riskit ovat veronmaksajan riskejä.

Näiden kuntayhtiöiden päätöksenteossa salaaminen ei saa olla itsetarkoitus, vaan salaamiskynnyksen tulee olla korkea ja perustua aina lakiin. Julkisuuslaki edellyttää kuntien toiminnan olevan julkista.

Kuka tahansa voi pyytää kunnan asiakirjoja, ja ne on hänelle toimitettava, ellei salaamiselle ole laillista perustetta. Kunnissa on yleisesti ollut tapana, että kuntien omistamat yhtiöt ovat aina julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle, mutta uusimman oikeuskäytännön mukaan kuntayhtiöissä tapahtuvaa toimintaa ei voi yksiselitteisesti rajata julkisuuslain piiriin kuulumattomaksi.

Valistuksellinen kunta määrittää omistajaohjausperiaatteissaan kuntayhtiöiden toiminnan täysin julkiseksi. Tämä on omiaan vahvistamaan myös kunnallista demokratiaa ja se on tämän aloitteen tarkoitus." Aloite on esityslistan liitteenä.

Asiaa on käsitelty konsernijaostossa 25.3.2021 § 8.

Lakia viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999, jatkossa julkisuuslaki) ei sovelleta valtion tai kuntien määräysvallassa oleviin yhtiöihin. Julkisuuslaki kuitenkin tulee sovellettavaksi myös em. yhtiöiden asiakirjoihin useissa tilanteissa:

- Yhtiön kunnalle toimittamat asiakirjoihin sovelletaan julkisuuslakia. Tällaisia asiakirjoja voivat olla esimerkiksi yhtiöiden omistajaohjausta varten kunnalle toimitetut tai sitä varten laaditut asiakirjat.

- Kunnan yksityiselle antaman tehtävän johdosta laadittuihin asiakirjoihin noudatetaan julkisuuslakia. Tällaisia asiakirjoja muodostuu esimerkiksi ostopalveluja käytettäessä.

- Julkisuuslakia noudatetaan myös yhtiön hoitaessa tehtävää lain nojalla tai julkista valtaa käyttäen tai yhtiön hoitaessa julkista hallintotehtävää tai kun

toimija on erityissäännöksen perusteella velvoitettu noudattamaan julkisuuslakia.

Kuntalain (2015/410) 6.1 §:n mukaan yhteisö, johon kunta käyttää kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettua määräysvaltaa, on kunnan tytäryhteisö. Kuntalain 46 §:n mukaan omistajaohjauksella tarkoitetaan toimenpiteitä, joilla kunta omistajana tai jäsenenä myötävaikuttaa yhtiön ja muun yhteisön hallintoon ja toimintaan. 47 §:n mukaan omistajaohjauksella on huolehdittava siitä, että kunnan tytäryhteisön toiminnassa otetaan huomioon kuntakonsernin kokonaisuus. Toimien tavoitteena on, että ohjauksen kohteena oleva yhteisö ottaa toiminnassaan huomioon omistajansa tahdon ja tavoitteet. (HE 268/2014 vp, s 171).

Kuntalain 47 §:ssä säädetään kunnan konserniohjeesta. Konserniohjeella on mahdollista antaa ohjeita esimerkiksi julkisuusperiaatteista ja viestinnästä.

Osakeyhtiölainsäädännön mukaan yhtiöjärjestykseen on mahdollista ottaa toiminnan avoimuutta ja asiakirjojen käsittelyä koskevia määräyksiä. Osakeyhtiölaissa (624/2006) on lähtökohtana osakkeenomistajien sopimusvapaus. Yhtiöjärjestykseen on mahdollista ottaa esimerkiksi toiminnan avoimuutta tai muita julkisyhteisön tavoitteita ja toimintaperiaatteita tukevia määräyksiä. Osakeyhtiön yhtiöjärjestysmääräykset ovat tarkasteltavissa perustamishetken lisäksi muissakin yhtiön elinkaaren vaiheissa erityisesti silloin, jos kyseessä on julkisyhteisön kokonaan omistama yhtiö.

Keväällä 2021 on uudistettu kaupungin taloustietojen raportointia niin, että konserniyhtiöt raportoivat toiminnastaan vuoden aikana seurantaraporteissa ja tilinpäätöksen yhteydessä. Talousarviossa yhtiöille on määritelty tavoitteet, joiden toteutumisesta raportoidaan. Tämä osaltaan lisää yhtiöiden toiminnan julkisuutta.

Vuoden 2022 talousarvion laadinnan yhteydessä on tavoitteeksi asetettu, että Salon kaupungille luodaan omistajapolitiikan periaatteet. Konserniryhmä on valmistellut omistajapolitiikan periaatteita ja niitä tullaan käsittelemään kaupungin uuden strategian yhteydessä. Omistajaohjauksen keskeisenä periaatteena on avoimuus ja vuorovaikutus. Tämä koskee muun muassa julkisuusperiaatteen noudattamista sekä jatkuvaa vuorovaikutusta kaupunginhallituksen konsernijaoston, yhteisön yhteyshenkilön, valmistelijoiden ja kunkin yhteisön hallinnon välillä.

Julkisuuslain uudistamiseen liittyen on olemassa työryhmä. Työryhmässä selvitetään soveltamisalan laajentamista, mutta päätöksiä asian osalta ei ole vielä tehty. Kuntaliitosta saadun tiedon mukaan uusi julkisuuslaki tulee tämän hetken tiedon mukaan voimaan vuoden 2025 alusta.

Esittelijä	Kaupunginjohtaja
Päätösehdotus	Konsernijaosto merkitsee aloitteen valmistelun tiedoksi ja lähettää sen edelleen kaupunginhallituksen kautta kaupunginvaltuustolle käsiteltäväksi.
Päätös	Konsernijaosto hyväksyi päätösehdotuksen.
Tiedoksianto	Kaupunginhallitus