



Vastaus Antero Eerolan ja Jussi Saramon sekä 15 muun valtuutetun aloitteeseen avoimuuden lisäämisestä Vantaan kaupungin yhtiöissä

10260/00.02.00.03/2016

ML/SB/NJ

Valtuutetut Antero Eerola ja Jussi Saramo sekä 15 muuta valtuutettua jättivät seuraavan valtuuston työjärjestyksen mukaisen aloitteen:

”Avoimuuden lisääminen Vantaan kaupungin yhtiöissä

Käytännössä kaikissa Suomen kunnissa - myös Vantaalla - julkisia, verovaroilla rahoitettuja palveluita tuotetaan osittain kunnan kokonaan tai osittain omistamissa osakeyhtiöissä. Julkisia palvelutehtäviä hoitavat yhtiöt noudattavat kuitenkin osakeyhtiölakia, jonka mukaan niiden toiminta ei ole julkista.

Siirtämällä palveluita osakeyhtiömuotoon onkin pahimmillaan mahdollista kiertää Suomen perustuslaissa ja julkisuuslaissa (laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta) olevaa periaatetta kaiken viranomaistoiminnan lähtökohtaisesti julkisuudesta. Asetelma korostuu tulevaisuudessa, mikäli sote- ja alueuudistuksen hengessä erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluiden tuotantoa siirretään yhä enemmän osakeyhtiöihin.

Osakeyhtiölaissa ei kuitenkaan ole velvoitteita salailulle tai varsinaisia esteitä suuremmalle avoimuudelle. Kyse on viime kädessä omistajan tahdosta.

Vantaan kaupunki voisi olla koko Suomessa edelläkävijä kunnan omistamien yhtiöiden avoimuudessa. Yksi keino tähän voisi olla se, että kaupungin omistamissa yhtiöissä ryhdytään vapaaehtoisesti soveltamaan lakia viranomaisten toiminnan julkisuudesta. Lisäksi voitaisiin kartoittaa muita keinoja.

Kaupungin yhtiöiden omistajia ovat kaikki kaupunkilaiset. Siksi niillä ei pitäisi olla mitään salattavaa omistajiltaan tai heidän vaaleissa valitsemiltaan edustajilta. Mahdollisimman suuri avoimuus on myös keskeinen keino ennalta estää korruption pesiytyminen julkisen vallan rakenteisiin.

Eduskunnassa on jätetty 7.10.2016 lakialoite, jossa esitetään osakeyhtiölain 1. luvun muuttamista niin, että ”julkisesti rahoitettuja palveluita tuottavan tai julkista palvelutehtävää hoitavan osakeyhtiön toiminnan julkisuudesta noudatetaan, mitä on säädetty laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta (62 1/ 1999).”

Aloitteen on allekirjoittanut yli puolet kansanedustajista kaikista eduskuntaryhmistä.

Edellä olevan perusteella ja kaupunginvaltuuston työjärjestyksen 19. pykälään viitaten, me allekirjoittaneet valtuutetut teemme seuraavan aloitteen:

- Vantaan kaupunki ryhtyy avoimuuden edelläkävijäksi kunnan omistamissa yhtiöissä ja selvittää, millä keinoin tämä olisi mahdollista toteuttaa. Yksi keino on, että kaupungin omistamissa yhtiöissä ryhdytään vapaaehtoisesti soveltamaan lakia viranomaistoiminnan julkisuudesta.”

Kaupunginvaltuusto 17.10.2016 § 13

Päätös:

Päätettiin ottaa asia käsiteltäväksi ja lähettää valtuustoaloite kaupunginhallitukselle valmisteltavaksi.

Konsernipalveluiden toimiala toteaa vastauksena aloitteeseen seuraavaa:

Julkisilla verovaroilla rahoitettuja palveluita tuotetaan kuntakonserneihin kuuluvissa yhtiöissä ja samoin kokonaan yksityisessä omistuksessa olevissa yhtiöissä sekä muissa yhteisömuodoissa. Kaikkiin Suomen lain mukaan rekisteröityihin osakeyhtiöihin niiden omistusrakenteesta riippumatta sovelletaan osakeyhtiölakia. Osakeyhtiölaissa säädetään mm. osakeyhtiön perustamisesta, toimielimistä, rahoituksesta, yhtiön varojen jakamisesta sekä yhtiörakenteen muuttamisesta ja yhtiön purkamisesta. Osakeyhtiölaissa ei säädetä lainkaan yhtiön asiakirjojen taikka toiminnan julkisuudesta tai ei-julkisuudesta.



Osakeyhtiölain 1 luvun 8 §:n mukaan yhtiön johdon on huolellisesti toimien edistettävä yhtiön etua. Yhtiön johtoon kuuluvalla on henkilökohtainen korvausvastuu vahingosta, jonka hän on tehtävässään huolellisuusvelvoitteen vastaisesti tahallaan tai huolimattomuudesta aiheuttanut yhtiölle. Yhtiö, jonka tarkoitus on tuottaa kilpailuilla markkinoilla palveluita tasavertaisessa asemassa muiden palveluntarjoajien kanssa, todennäköisesti kärsii ainakin välillistä vahinkoa liike- tai ammattisalaisuuden piiriin kuuluvan tiedon antamisesta. Ainakin siinä mielessä voidaan todeta, että osakeyhtiölaissa on "velvoitteita salailulle", kuten valtuutetut ovat asian ilmaisseet. Omistajaohjauksella on huolehdittava siitä, että kaupungin tytäryhtiön toiminnassa otetaan huomioon kuntakonsernin kokonaisuus.

Kilpailuneutraaliteetilla tarkoitetaan julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan tasapuolisia toimintaedellytyksiä. Kuntalain vuonna 2013 voimaan tulleilla muutoksilla ja samassa yhteydessä uudistetulla kilpailulailla pyritään turvaamaan tasapuoliset kilpailunedellytykset julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välille. Tavoitteena olevien neutraalien kilpailuolosuhteiden ei voida katsoa toteutuvan, jos samalla toimialalla ja markkinoilla olevien osakeyhtiöiden toiminnan lainsäädännölliset perusteet poikkeavat toisistaan sillä perusteella, kuuluvatko ne kuntakonserniin. Mikäli taas vaatimus julkisuuslain soveltamisesta ulotettaisiin – kilpailuneutraalisti – valtuutettujen tekemän rajauksen mukaisesti *verovaroilla rahoitettujen palvelujen tuottajina* toimiviin osakeyhtiöihin yleisesti, johtaisi tilanne hallitsemattomaan ja sattumanvaraiseen lopputulokseen (julkisuuslain velvoitteiden kohdistuminen toimijoihin, joilta kunta hankkii verovaroilla lumenaurauspalveluita, siivouspalveluita, kuljetuspalveluita jne.). Samoin epäselvää olisi, lakkaisiko julkisuuslain soveltaminen silloin, kun sopimus (julkisin varoin rahoitettujen) palvelujen tuottamisesta yhtiön ja kaupungin välillä päättyisi.

Kuntalakiin otettiin 2013 voimaan tulleella muutoksella uudet säännökset ns. yhtiöittämisvelvollisuudesta. Sääntelystä seuraa käytännössä se, että mikäli kaupunki ylipäättään haluaa järjestää tiettyä palvelua, joka ei lukeudu kuntalain 126 §:ssä säädettyjen rajausten piiriin (mm. tehtävän lakisääteisyys) tai ole 127 §:ssä tarkoitettu poikkeus, on tehtävä annettava osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi. Lakisääteisyyttä arvioidaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston käytännössä siten ankarasti, että palvelun järjestäminen sisällöllisesti lakisääteistä laajempaan tai tarjoaminen laajemmalle ryhmälle kuin laki edellyttää katsotaan lähtökohtaisesti kilpailutilanteessa markkinoilla toimimiseksi. Kunta- ja kilpailulakien nojalla tällainen toiminta on yhtiötettävä. Konsernipalvelut toteaa, että yhtiöittämisratkaisujen taustalla on huomattavan usein mainittu lainsäädäntö sen sijaan, että yritettäisiin kiertää Suomen perustuslakia. Edelleen tulee todeta, ettei viranomaistoimintaa ylipäättään ole mahdollista antaa julkishallinnon ulkopuolelle. Viranomaistoiminta hoidetaan kaupunkikonsernissa kaikissa tapauksissa ja poikkeuksetta kaupungin omassa organisaatiossa.

Aloitteessa esitetään keinoksi avoimuuden lisäämisessä ryhtymistä kaupungin omistamissa yhtiöissä vapaaehtoisesti soveltamaan lakia viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999, *julkisuuslaki*). Julkisuuslakiin itsessään sisältyy soveltamisrajaus. Julkisuuslain mukaan laissa säädetään mm. oikeudesta saada tieto viranomaisten julkisista asiakirjoista sekä viranomaisten velvollisuuksista lain tarkoituksen toteuttamiseksi. Julkisuuslaissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille muun ohessa mahdollisuus valvoa julkisen vallan käyttöä. Lain mukaan *viranomaisilla* tarkoitetaan erikseen mainittuja valtion hallintoviranomaisia, lainkäyttöelimiä, valtion liikelaitoksia, kunnallisia viranomaisia jne. Julkisuuslaissa viranomaisen asiakirjalla puolestaan tarkoitetaan viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, jonka viranomainen tai sen palveluksessa oleva on laatinut taikka joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa. On vaikea nähdä, miten julkisuuslain johdonmukainen soveltaminen olisi toteutettavissa toimintaympäristössä, josta puuttuvat lain käsitteistön kannalta merkittävimmät tekijät ja rajaajat: viranomaistoiminta, julkisen vallan käyttö, viranomaisten asiakirjat, joita ovat varsinaiset ratkaisut ja niiden valmisteluasiakirjat sekä ratkaisuja varten viranomaiselle toimitetut asiakirjat.

Julkisuuslain mukaan viranomaisen asiakirja on pidettävä salassa, jos se on säädetty salassa pidettäväksi. Salassa pidettävää viranomaisen asiakirjaa tai sen kopiota tai tulostetta siitä ei saa näyttää eikä luovuttaa sivulliselle eikä antaa sitä teknisen käyttöyhteyden avulla tai muulla tavalla sivullisen nähtäväksi tai käytettäväksi. Julkisuuslain 24 §:ssä säädetään salassa pidettävistä asiakirjoista. Pykälän 1 momentin kohdan 20 mukaan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja yksityisestä liike- tai ammattisalaisuudesta, samoin kuin sellaiset asiakirjat, jotka sisältävät tietoja muusta vastaavasta yksityisen elinkeinotoimintaa koskevasta seikasta, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi elinkeinonharjoittajalle taloudellista vahinkoa, ja kysymys ei ole kuluttajien terveyden tai ympäristön terveellisyyden suojaamiseksi tai toiminnasta haittaa kärsivien oikeuksien valvomiseksi merkityksellisistä tiedoista tai elinkeinonharjoittajan velvollisuuksia ja niiden hoitamista koskevista tiedoista. Mainitut asiakirjat on siis pidettävä salassa suoraan julkisuuslain nojalla eikä liikesalaisuuksiksi katsottavien asioiden avoimemman käsittelyn kannalta olisi merkitystä sillä, sovelletaanko yhtiöön julkisuuslakia vai ei.



Julkisuuslain soveltamista koskeva yhtiöjärjestysmääräys johtaisi juridisiin ongelmiin tai ainakin perusteellisen epäselvään tilanteeseen silloin, kun yhtiössä on tehty julkisuuslain mukainen päätös olla antamatta määrättyä yhtiöltä pyydettyä asiakirjaa esimerkiksi liikesalaisuusperusteella. Päätös asiakirjan antamisesta on *valituskelpoinen hallintopäätös*, josta julkisuuslain 33 §:n nojalla saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Yhtiön toimitusjohtaja tai mikään muukaan taho yhtiössä ei voi tehdä julkisuuslaissa tarkoitettuja hallintopäätöksiä.

Kuntalaissa (voimaan 1.5.2015/1.6.2017) edellytetään, että 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. Kunnan toiminta käsittää kunnan ja kuntakonsernin toiminnan lisäksi osallistumisen kuntien yhteistoimintaan sekä muun omistukseen, sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvan toiminnan.

Luottamushenkilöllä on oikeus saada kunnan viranomaisilta tietoja, joita hän toimessaan pitää tarpeellisina ja jotka viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 6 ja 7 §:n mukaan eivät ole vielä julkisia, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Luottamushenkilöllä on oikeus saada kunnan konsernijohtolta konsernijohtoon hallussa olevia kunnan tytäryhteisöjen toimintaa koskevia tietoja, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu.

Keinot avoimuuden lisäämiseen on konsernipalveluiden käsityksen mukaan haettava muualta kuin julkisuuslain soveltamisesta. Kaupungin konsernistrategia/-ohje tarkistetaan vuonna 2017 valittavan valtuuston toimikauden alusta ja kuntalain 7 luvun voimaatulon kanssa samassa yhteydessä. Tiedottaminen konserniyhteisöjen toiminnasta määritellään osana kaupungin viestintästrategiaa. Lähtökohtana on kuntalaisten ja luottamushenkilöiden mahdollisimman laaja tietojensaantioikeus konserniyhteisöjen toiminnasta. Luottamushenkilöllä on edellä selvitetty laajennettu tietojensaantioikeus. Konsernistrategiaan/-ohjeeseen on otettava määräykset tiedottamisesta ja luottamushenkilöiden tietojensaantioikeuden turvaamisesta. Konsernistrategiassa/-ohjeessa määritellään tytäryhteisöille velvoitteita, joilla turvataan tietojen saaminen yhteisöjen toiminnasta.

Nykyisessä (1.1.2013 voimaan tullessa) konsernistrategiassa tietojen saamista turvaavat velvoitteet liittyvät mm. säännölliseen raportointiin kaupungille. Kaupunginhallituksen yleisjaostossa käsitellään mm. yhteisöjen kirjalliset navigoinnit vuosittain tytäryhteisöiden riskienhallintaa ja sisäistä valvontaa koskevan kyselyn yhteydessä. Erikseen pidettävät suulliset navigointitilaisuudet toteutetaan konsernipalveluissa ja niissä käsitellään yhteisön toimintaympäristöä sekä toiminnan ja talouden toteutumia ja tulevaisuuden suunnitelmia navigointeja varten laaditun lomakkeiston pohjalta. Koko aineisto ja tilaisuudesta laadittu muistio toimitetaan tiedoksi yleisjaoston jäsenille. Tytäryhteisöjen toiminta-, talous-, rahoitus- ja investointisuunnitelmat sekä hallitusten kokousten esityslistat ja pöytäkirjat liitteineen tulee seurantaa varten toimittaa nimetyille vastuuhenkilöille.

Kaupunginhallitus 28.11.2016 § 10

Konsernipalveluiden apulaiskaupunginjohtajan esitys:

Päätetään

- a) antaa Antero Eerolalle ja Jussi Saramolle sekä 15 muulle aloitteen allekirjoittaneelle esityksen mukainen kaupunginhallituksen vastaus ja
- b) esittää kaupunginvaltuustolle merkittäväksi kaupunginhallituksen vastaus tiedoksi.

Päätös:

Hyväksyttiin esitys.

Täytäntöönpano: kaupunginkanslia, esitys valtuustolle

Muutoksenhakuohje: 7.4 oikaisuvaatimus- ja valituskielto

Lisätiedot:

Konsernilakimies Susanne Boström, p. 050 312 2113, etunimi.sukunimi[at]vantaa.fi