

Asta Vennelä

JULKISUUS KUNTAPALVELUIDEN YHTIÖITTÄMISESSÄ

TIIVISTELMÄ

Asta Vennelä: Julkisuus kuntapalveluiden yhtiöittämisessä
Pro gradu - tutkielma
Tampereen yliopisto
Hallintotiede, julkisoikeus
Huhtikuu 2021

Julkisyhteisöt noudattavat toiminnassaan julkisuusperiaatetta ja viranomaistoiminnan julkisuudella on useita tehtäviä. Sen tehtäviä ovat muun muassa oikeusvarmuuden ja oikeusturvan takaaminen, osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollistaminen, valvonnan ja vastuun toteuttaminen sekä avoimen ja hyvän hallinnon edistäminen. Pääasiassa kunta toimii julkisoikeudellisena yhteisönä, mutta hoitaessaan tehtäviä kilpailutilanteessa markkinoilla sen on annettava tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi. Yksityinen toiminta ei ole yleisesti julkista, vaan yksityisyys ja yksityiselämä on suojattu julkisuudelta perusoikeuden tasoisin säännösin. Yritys- ja liikesalaisuudet saavat suojaa etenkin salassapitosäännösten nojalla. Avoimuus ja julkisuus perustuvat yksityisessä toiminnassa vapaaehtoisuuteen. Kuntalaisella on oikeus mutta myös vastuu osallistua elinympäristönsä kehittämiseen. Keskeinen edellytys kuntalaisten osallistumiselle on kuitenkin tiedon saanti kunnallisista asioista. Tiedon saanti väistämättä vähenee, kun hallintotehtäviä hoidetaan yhä enenevässä määrin yksityisoikeudellisin muodoin. Kuntapalveluiden yhtiöittäminen vie valtaa myös demokraattisesti valituilta valtuustoilta, kun yhä suurempi osa kuntabudjetista siirtyy yhtiöiden päätäntävaltaan. Valtuuston jäsenenä valtuutettu vastaa kuntalaisten hyvinvoinnin edistämisestä. Se, miten valtuusto onnistuu tehtävässään, riippuu siitä, miten se on kyennyt vastaamaan toiminnan ohjaamisesta, pitämään huolta demokratiasta ja toteuttamaan paikallista politiikkaa. Valtuutetulla, joka ei ole mukana yhtiön hallituksessa, ei ole tietoa kunnan omistamista yhtiöistä. Kunnan keinot vaikuttaa yhtiön toimintaan ovat rajalliset.

Kunnan toiminta perustuu kunnan asukkaiden itsehallintoon ja kuntalaisten pitää voida vaikuttaa kunnan toimintaan sekä edustajiansa välityksellä että suoraan. Paikallisen itsehallintoyhteisön itsehallinnollinen asema ja toimintamahdollisuudet on turvattu ja määritelty perustuslaillisin ja lainsäädännöllisin oikeuksin. Kunnan rooli on vuosien saatossa muuttunut merkittävästi ja tämä kehitys on merkinnyt itsenäisen toimijan roolin supistumista sekä samalla välittäjän ja ohjaajan roolin omaksumista. Julkishallinnolta vaaditaan toimintaa, joka on omiaan synnyttämään luottamusta. Jotta kuntapalveluiden yhtiöittäminen ei heikentäisi yleistä luottamusta julkishallinnon toimintaan, avoimuus ja läpinäkyvyys olisi huomioitava aiempaa paremmin. Kuntien määräämisvallassa olevien yhtiöiden toiminnan avoimuuden kehittämiseen on useita keinoja, kuten julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen. Tiedonsaantioikeuksia voi tehostaa myös välillisen tiedonsaannin keinoin. Tällöin omistajaohjauksesta vastaavilla viranomaisilla tulisi olla monipuoliset tiedot yhtiöistä ja ne tehostaisivat omaa viestintää määräämisvallassaan olevien yhtiöiden toiminnasta. Se edellyttäisi omistajaohjauksessa käytettävissä olevien keinojen tehokasta hyödyntämistä. Tähän mennessä valtaosa yhtiöittämisistä on tapahtunut kuntalain ja kilpailulain muutoksista johtuvista syistä, mutta tulevaisuudessa yhtiöittämisen motiivit ovat todennäköisesti moninaisemmat. Kuntayhtiöt ovat pörssi-yhtiöiden tavoin yhteiskunnallisesti merkittäviä yhtiöitä, joissa hallinnon läpinäkyvyys ja hallituksen jäsenille asetettavat pätevyyskriteerit korostuvat. Jotta avoimuus ja läpinäkyvyys saataisiin ulottumaan myös kuntayhtiöihin, edellyttäisi se lainmuutoksia. Luottamus ja hyvä hallinto kytkeytyvät vahvasti toisiinsa. Jotta ne toteutuvat, on sitouduttava eettis-moraalisesti korkeatasoisiin toimintatapoihin ja tosiasiallisesti avoimeen hallinto- ja päätöksentekokulttuuriin.

Avainsanat: julkisuus, viranomainen, itsehallinto, demokratia, perusoikeus, tiedonsaantioikeus, salassapito, omistajaohjaus, yhtiöittäminen

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

Sisällys

Lähteet.....	2
Kirjallisuus ja artikkelit.....	2
Lainsäädäntö	3
Lainvalmisteluaineisto ja muut virallislähteet.....	3
Elektroninen aineisto.....	4
Lyhenteet.....	4
Tutkimuksen tausta	5
Kysymyksenasettelu ja tutkimusnäkökulma	8
Aiempi tutkimus	9
Kunnan itsehallinto.....	10
Kunnan asukkaan oikeudet ja velvollisuudet	18
Julkisuus julkisella sektorilla	26
Julkisuus yksityisellä sektorilla.....	35
Yhtiöittäminen.....	42
Johtopäätökset	52

Lähteet

Kirjallisuus ja artikkelit

Anttiroiko, Ari-Veikko – Haveri, Arto – Karhu, Veli – Ryytänen, Aimo – Siitonen, Pentti: Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampere 2007.

Harjula, Heikki – Prättälä, Kari: Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat. Alma Talent Oy 2015.

Heuru, Kauko: Perustuslaillinen kunnallishallinto. Helsinki 2006.

Heuru, Kauko – Mennola, Erkki – Ryytänen, Aimo: Kunnallisen itsehallinnon perusteet. Tampere 2011.

Husa, Jaakko – Pohjolainen, Teuvo: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Talentum 2014.

Keravuori-Rusanen, Marietta: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä - Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Edita Prima Oy 2008.

Komulainen, Mikko: Ulkoistaminen kunnissa – Oikeudellinen tutkimus ulkoistamisen ilmenemismuodoista ja vaikutuksista sekä ulkoistamisen rajoituksista ja sille asetettavista vaatimuksista yhtenä kunnallispalveluiden tuottamismuotona. Tampere University Press 2010.

Kulla, Heikki: Hallintomenettelyn perusteet. Alma Talent Oy 2018.

Kurikka, Päivi – Majoinen, Kaija – Miettinen, Riitta: Vastuullinen valtuutettu. Helsinki 2008.

Laukkanen, Erkki: Julkinen päätöksenteko julkiseksi myös kuntien osakeyhtiöissä. Kansan Uutiset 1.4.2017. (<https://www.kansanuutiset.fi/artikkeli/3696365-julkinen-paatoksenteko-julkiseksi-myos-kuntien-osakeyhtiöissa> , 26.10.2017)

Lautjärvi, Kari: Yhtiön etu yhtiön johdon päätöksissä ja toimissa. Alma Talent Oy 2017.

Mäenpää, Olli: Julkisuusperiaate. Talentum Pro 2016.

Mäenpää, Olli: Yleinen hallinto-oikeus. Alma Talent 2017.

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. Alma Talent 2018.

Neuvonen, Riku: Oikeus julkiseen tietoon. Helsinki 2017.

Niiranen, Vuokko: Keskiössä kuntalainen – demokratia itsehallinnon kivijalkana. Teoksessa: *Haveri, Arto – Stenvall, Jari – Majoinen, Kaija* (toim.), Kunnallisen itsehallinnon peruskivet. Suomen Kuntaliitto Helsinki 2011.

Penttilä, Seppo – Ruohonen, Janne – Uoti, Asko – Vahtera, Veikko: Kuntayhtiöt lainsäädännön ristiaallokossa. Sastamala 2015.

Rasinmäki, Jorma: Yksityistäminen kunnallishallinnossa. Helsinki 1997.

Ruohonen, Janne – Vahtera, Veikko – Penttilä, Seppo: Kuntayhtiö. Alma Talent Oy 2017.

Ryytänen, Aimo: Subsidiariteettiperiaate: uuden kunnan aseman perusta. United Press Global 2015.

Siltala, Raimo: Oikeustieteen tieteenteoria. Vammala 2003.

Simola, Lauri: Valtuustojen valta valuu kasvottomille kuntien yhtiöille. *Kansan Uutiset* 24.1.2016. (<https://www.kansanuutiset.fi/artikkeli/3492670-valtuustojen-valta-valuu-kasvottomille-kuntien-yhtiöille> , 26.10.2017)

Suomen Kuntaliitto: Kunnan liiketoimintojen järjestäminen. Liikelaitos, yhtiö vai yksityinen? Helsinki 1996.

Uoti, Asko: Luottamushenkilön käsikirja. UNIPress 2012.

Valanta, José: Kuntayhteistyö omistajuuden ja demokratian näkökulmasta – itsehallinnosta itsetarkoitus? Teoksessa: *Haveri, Arto – Stenvall, Jari – Majoinen, Kaija* (toim.), Kunnallisen itsehallinnon peruskivet. Suomen Kuntaliitto Helsinki 2011.

Vapaavuori, Tom: Yrityssalaisuudet, liikesalaisuudet ja salassapitosopimukset. Talentum Pro 2016.

Lainsäädäntö

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja 1.10.1991/66

Hallintolaki 6.6.2003/434

Kaupparekisterilaki 2.2.1979/129

Kielilaki 6.6.2003/423

Kilpailulaki 12.8.2011/948

Kuntalaki 10.4.2015/410

Laki sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa 22.12.1978/1061

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621

Osakeyhtiölaki 21.7.2006/624

Perustuslaki 11.6.1999/731

Rikoslaki 19.12.1889/39

Sopimus Euroopan unionin toiminnasta

Työsopimuslaki 26.1.2001/55

Lainvalmisteluaineisto ja muut virallislähteet

EV 303/1998 vp. Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

HaVM 55/2014 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 268/2014 vp).

HaVM 18/1994 vp. Hallintovaliokunnan mietintö (HE 192/1994 vp).

HaVL 44/2006 vp. Hallintovaliokunnan lausunto. Ministeriön selvitys osallisuuden edistämisestä hallinnossa (MINS 6/2005 vp).

HaVM 29/2002 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä hallintolaiksi ja laiksi hallintokäyttölain muuttamisesta (HE 72/2002 vp).

Elektroninen aineisto

ESS, 17.7.2016. Päätöksenteon julkisuus kunnissa on tienhaarassa (viitattu 26.10.2017)

<http://www.ess.fi/uutiset/kotimaa/art2286751>

Kuntaliitto, 9.12.2016. Kunnat, yhtiöt ja markkinat (viitattu 26.11.2017)

<https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/laki/kunnat-yhtiot-ja-markkinat>

Eduskunta, 26.4.2020. Valtiosääntö toiminnan perustana (viitattu 26.4.2020)

<https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/kirjasto/aineistot/yhteiskunta/suomi-valtiona/Sivut/Valtiosaanto-toiminnan-perustana.aspx>

Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma. Oikeusministeriö. Helsinki 2007.

Valtioneuvoston periaatepäätös demokratian edistämisestä Suomessa. 4.2.2010.

Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen. Oikeusministeriö. Helsinki 2019.

Lyhenteet

ArkistoL	Arkistolaki
HaVM	Hallintovaliokunnan mietintö
HL	Hallintolaki
JulKL	Julkisuuslaki
KauppareKL	Kaupparekisterilaki
KielilL	Kielilaki
KilpL	Kilpailulaki
KuntaL	Kuntalaki
OYL	Osakeyhtiölaki
PL	Perustuslaki
RL	Rikoslaki
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
SopMenL	Laki sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa
TSL	Työsopimuslaki
VahingonkorvausL	Vahingonkorvauslaki

Tutkimuksen tausta

Yhtiömuotoisen toiminnan vaikeutena on sovittaa hyvän ja avoimen hallinnon periaatteita yhtiöihin, joissa toimitaan osakeyhtiölain mukaan. Ongelmaksi voi muodostua, kuinka paljon yhtiöiden pitäisi huomioida toiminnassaan esim. kuntalain, hallintolain, julkisuuslain, henkilötietolain tai kielilain säännöksiä, koska ne eivät ole automaattisesti velvoitettuja noudattamaan kyseisiä säännöksiä.¹ Lainsäädäntö ei velvoita kunnallisia yhtiöitä samaan avoimuuteen kuin julkisia orgaaneja ja siten ongelmana voidaan pitää omistajaohjauksen ja kunnallisen demokratian toimivuutta sekä avoimuutta ja läpinäkyvyyttä.²

Kunnallisten osakeyhtiöiden päätöksentekoon sovelletaan osakeyhtiölakia siten, että päätösasiakirjat ovat julkisia vain yhtiön omistajaa edustavalle hallitukselle. Yhtiön toimitusjohtaja päättää muusta julkisuudesta. Vakiintuneeksi tavaksi on muodostunut liikesalaisuudesta johdettu erittäin niukka julkisuus.³ Liikesalaisuus on käsitteenä joustava ja laaja. Yhtiöllä itsellään on valta määritellä liikesalaisuus.⁴ Kun lain tasolla ei täsmennetä, mitä liikesalaisuuden piiriin jää, sen piiriin jää myös sellaista tietoa, jota valtuutetut tarvitsisivat kuntakonsernin ohjaamista koskevan päätöksenteon tueksi.⁵ Kuntapalveluiden yhtiöittäminen vie valtaa demokraattisesti valituilta valtuustoilta, kun yhä suurempi osa kuntabudjetista siirtyy yhtiöiden päätäntävaltaan. Kunnan budjettiin kirjatut luvut eivät kerro yhtiöiden toiminnasta mitään. Valtuutetulla, joka ei ole mukana yhtiön hallituksessa, ei ole minkäänlaista tietoa kunnan omistamista yhtiöistä. Yhtiöiden hallitusten jäseniä ei tarvitse valita kuntavaalituloksen perusteella. Kuntalaisten valta ei siten yllä kunnan osakeyhtiöiden hallituksiin asti. Yhtiöissä valtaa käyttävät toimitusjohtaja ja yhtiön hallitus. Kunnan keinot vaikuttaa yhtiön toimintaan rajoittuvat lähinnä mahdollisuuteen vaihtaa yhtiön hallitusta yhtiökokouksessa.⁶

¹ *Komulainen* 2010, s. 119 – 120.

² *Komulainen* 2010, s. 121.

³ *Laukkanen* 2017.

⁴ ESS 17.7.2016.

⁵ *Laukkanen* 2017.

⁶ *Simola* 2016.

Kuntalaiset saavat tietää yhtiöiden toiminnasta lähinnä sen, mitä paikallinen media siitä mahdollisesti kertoo.⁷

Julkisyhteisöt noudattavat toiminnassaan julkisuusperiaatetta. Periaatteen mukaan viranomaisen asiakirjat ovat julkisia ja jokaisella on halutessaan oikeus saada tietoa viranomaisten toiminnasta. Julkisuusperiaate edellyttää menettelyn avoimuutta ja velvoittaa viranomaista tiedottamaan toiminnastaan.⁸ Julkisuutta voidaan pitää keskeisenä modernin yhteiskunnan rakenne- ja toimintaperiaatteena. Se toimii tiedon saamisen, viestinnän ja ilmaisun vapauden, mielipiteenmuodostuksen sekä julkisen keskustelun edellytyksenä ja samalla myös niiden välineenä.⁹ Perustuslain (PL, 731/1999) 12 §:n 2 momentissa määritelty julkisuus perusoikeutena kuuluu seuraavasti: "Viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta." Julkisuussäätelyn tarkoitusta täsmentää julkisuuslain (JulKL, 621/1999) 3 §:n säännös, jonka mukaan lain tarkoituksena on "toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan".

Viranomaistoiminnan julkisuudella on useita tehtäviä. Sen tehtävänä ovat oikeusvarmuuden ja oikeusturvan takaaminen, osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollistaminen, valvonnan ja vastuun toteuttaminen sekä avoimen ja hyvän hallinnon edistäminen. Sen tehtävänä ovat myös sananvapauden tukeminen, viranomaistoiminnan legitimiteetin vahvistaminen sekä julkisten tietovarantojen hyödyntäminen.¹⁰ Julkisuuden rajoittaminen tarkoittaa poikkeusta julkisuusperiaatteesta ja yksilön perusoikeudesta saada tieto asiakirjasta. Perusoikeuksien rajoitusperusteiden tulee olla suhteellisuusvaatimuksen mukaisia ja välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Vakiintuneiden laintulkintaperiaatteiden mukaisesti perusoikeudesta tehtävää poikkeusta tulkitaan rajoittavasti ja varsinaisen perusoikeuden toteuttamista edistävasti. Salassapitoperustetta tulkitaan yleensä suppeasti ja perusoikeusmyönteisesti siten, että julkisuus voi rajoituksesta huolimatta toteutua mahdollisimman laajasti.¹¹

⁷ Laukkanen 2017.

⁸ Mäenpää 2016, s. 1.

⁹ Mäenpää 2016, s. 3.

¹⁰ Mäenpää 2016, s. 8-9.

¹¹ Mäenpää 2016, s. 444.

Avoimuus ja julkisuus eivät ole yksityisen toiminnan yleisenä lähtökohtana. Yksityisessä toiminnassa julkisuus perustuu lähtökohtaisesti vapaaehtoisuuteen. Velvollisuus tiedon antamiseen tai julkistamiseen on vain silloin, kun siitä säädetään nimenomaisesti laissa. Yksityisyys ja yksityiselämä on suojattu julkisuudelta perusoikeuden tasoisin säännöksin, yritys- ja liikesalaisuudet saavat suojaa etenkin salassapitosäännösten nojalla.¹² Yrityssalaisuuksien yleinen lakisääteinen suoja on säädetty rikoslaissa (RL, 39/1889), työsopimuslaissa (TSL, 55/2001) sekä laissa sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa (SopMenL, 1061/1978)¹³. Julkisuusperiaatteella on yksityisoikeudessa toisenlainen funktio kuin viranomaistoiminnassa. Julkisuuden merkitys on lähinnä siinä, että virallisella julkistamisella pyritään varmistamaan varallisuus oikeudellisen oikeusperusteen sitovuus erilaisia sivullistahoja kohtaan tai sillä halutaan vahvistaa julkista luotettavuutta.¹⁴

Perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon (PL 14.4 §). Julkisen vallan on myös pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa erityisesti elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon (PL 20.2 §). Osallistuminen ja vaikuttaminen edellyttävät riittävää, helposti saatavilla olevaa tietoa, jonka perusteella jokainen voi halutessaan muodostaa oman käsityksensä asiasta. Jos julkisuutta ei toteutettaisi laajasti ja aktiivisesti, osallistumisoikeuksien toteuttaminen ei olisi käytännössä mahdollista.¹⁵

Perustuslain 124 § edellyttää julkisten hallintotehtävien yksityistämiseltä lainsäädännöllistä perustaa. Järjestely ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Lisäksi sen tulee olla perustuslaissa tarkoitettulla tavalla tarpeellista ja tarkoituksenmukaista. Säännös on merkinnyt sitä, että hallinnolliseksi luonnehdittavien toimintojen sijoittuminen yksityisoikeuden piiriin ei ole enää sellaisenaan riittänyt perustelemaan poikkeamista julkisoikeuden vaikutuspiiristä. Yksityisoikeudelliseen toimintaan onkin oikeusvaltiollisten periaatteiden suojaamisen tarkoituksessa saatettu säätää sovellettaviksi yksityissektorille epätyypillisiä julkisoikeudellisia sääntelymekanismeja, jotta oikeusturvan muodolliset edellytykset on saatu julkisoikeudellisia oikeussuojakonstruktioita vastaaviksi. Perustuslain 124 § voidaan siksi nähdä keinona säilyttää julkisoikeudellisia oikeusturvatakeita myös silloin, kun itse toiminta yksityisoikeudellistuu.¹⁶

¹² Mäenpää 2016, s. 12-13.

¹³ Vapaavuori 2016, s. 111.

¹⁴ Mäenpää 2016, s. 14.

¹⁵ Mäenpää 2016, s. 33.

¹⁶ Keravuori-Rusanen 2008, s. 42.

Kysymyksenasettelu ja tutkimusnäkökulma

Tutkielmani on lainopillinen tutkimus. Lainoppi systematisoi voimassa olevaa oikeutta. Lainopin metodi on oikeudellista argumentaatiota eli yhtäältä oikeudellista päättelyä määräytyistä oikeustositseikoista oikeusseuraamuksiin sekä toisaalta oikeusnormien keskinäisten suhteiden määrittämistä ohjaavien metatason sääntöjen ja periaatteiden kokonaisuus. Oikeudellinen systematisointi tarkoittaa voimassa olevan oikeuden sääntöjen keskinäisten suhteiden määrittämistä formaalien normikonfliktien ratkaisun ja sisällöllisten pääsääntö/poikkeussääntö -luokituksen määrittämisen merkityksessä.¹⁷ Tutkimuskysymyksenäni on, miten avoimuus ja läpinäkyvyys voitaisiin taata kuntapalveluiden yhtiöittämisessä? Miten voitaisiin välttää, että nykyisellä julkisuuden vähenemisellä olisi heikentäviä vaikutuksia perusoikeuksiin ja demokratiaan? Pohdin julkisuutta etenkin kuntalaisen ja kaupunginvaltuutetun näkökulmasta: miten heidän oikeudet ja velvollisuudet toteutuvat, kun yhtiöittämisen myötä tiedonsaanti vähenee. Kuntalain mukaan valtuutetuilla tulee olla keinot koko kuntakonsernin poliittiseen ohjaamiseen, mukaan lukien kunnan omistuksessa olevat osakeyhtiöt¹⁸. Jos valtuutettu ei kuulu yhtiön hallitukseen, voidaan pohtia, onko hänellä todellisuudessa riittäviä keinoja poliittiseen ohjaamiseen. Kunnan on omistajaohjauksen keinoin huolehdittava siitä, että kunnan tytäryhtiön toiminnassa otetaan huomioon kuntakonsernin kokonaisuus¹⁹. Pohdin, miten voidaan varmistua siitä, että kokonaisuus on huomioitu ja miten kuntalainen voi olla varma siitä, että hänen veroeuroillaan on tehty hänen hyvinvointiaan edistäviä ratkaisuja.

Ruotsissa on voimassa laki yleisöjulkisista yhtiöistä. Kuntalaisilla on tiedonsaantioikeus kaikkeen kunnalliseen päätöksentekoon yhtiömuodosta riippumatta. Jos vastaava laki saatettaisiin voimaan myös Suomessa, se tekisi kunnan omistamien yhtiöiden esityslistoista ja päätösluetteloista pääsääntöisesti yleisöjulkisia siten, että kuka tahansa kuntalainen voisi halutessaan tarkistaa päätökset ja päätöspäätökset kunnan nettisivuilta. Lisäksi liikesalaisuuden piiriin jäävät asiat voitaisiin täsmentää laissa, jottei toimitusjohtajille tai muille omistajien edustajille jäisi nykyistä tulkintaetuoikeutta.²⁰

¹⁷ *Siltala* 2003, s. 328.

¹⁸ *Laukkanen* 2017.

¹⁹ Kuntaliitto 9.12.2016.

²⁰ *Laukkanen* 2017.

Aiempi tutkimus

Tutkielmani aihepiiriä on aikaisemmin käsitelty kahdessa väitöskirjassa. Mikko Komulainen kirjoitti vuonna 2010 julkaistun väitöskirjansa aiheesta Ulkoistaminen kunnissa – Oikeudellinen tutkimus ulkoistamisen ilmenemismuodoista ja vaikutuksista sekä ulkoistamisen rajoituksista ja sille asetettavista vaatimuksista yhtenä kunnallispalveluiden tuottamismuotona. Marietta Keravuori-Rusasen väitöskirja Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä - Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle julkaistiin vuonna 2008. Keravuori-Rusanen on kiteyttänyt tutkimusongelmansa kysymykseen siitä, miten perustuslain 124 §:stä ilmenevät oikeusvaltiolliset periaatteet rajoittavat ja ohjaavat muihin kuin viranomaisiin suuntautuvaa julkisten hallintotehtävien antamista.²¹ Hänen mukaan perustuslain sääntelyn taustalla on ollut ensisijaisesti ajatus julkisten hallintotehtävien antamisesta valtion viranomaiselta ulkopuoliselle ja siten on oikeudellisesti epäselvää, missä laajuudessa säännöstä tulee soveltaa kunnallishallinnossa.²² Keravuori-Rusanen käsittelee tutkimuksessaan julkisten hallintotehtävien yksityistämistä sekä valtion että kunnan näkökulmasta, kun itse keskityn tutkielmassani vain kunnallishallintoon. En rajaa tutkimusongelmaani pelkästään perustuslain 124 §:n ympärille, vaan käsittelen kunnan itsehallintoa, kuntalaisten perusoikeuksia sekä demokratiaa laajemmin.

Mikko Komulaisen tutkimuksen keskipisteenä on, miten eri säännökset ohjaavat ja rajoittavat ulkoistamisia sekä mitä vaatimuksia ulkoistamisille on asetettavissa. Tutkimuksessa tarkastellaan eri palveluntuottamismuotoja sekä arvioidaan kuntalaisten roolin muutosta asiakkaana ja luottamushenkilöiden rooleja eri toimintamuodoissa. Komulaisen mukaan suurena haasteena on, missä määrin perinteinen kunnallinen poliittinen järjestelmä pystyy kehittymään ja rakentumaan niin, että se pystyy edelleen vaikuttamaan kuntalaisten palveluihin palvelunjärjestämis- ja tuotantotapojen moninaistuessa. Tähän kysymykseen ei liity pelkästään valtuuston vallan hajautuminen monille muille välillisen demokratian organeille vaan myös se, että laajentuvalla sääntelyllä on jo itsessään joiltain osin kavennettu kunnan toimielinten harkintavaltaa joidenkin palvelujen järjestämisessä.²³ Komulaisen tapaan käsittelen tutkielmassani kuntalaisten ja luottamushenkilöiden rooleja, mutta keskityn omassa tutkielmassani enemmän julkisuuteen ja siihen liittyvään problematisointiin.

²¹ Keravuori-Rusanen 2008, s. 22.

²² Keravuori-Rusanen 2008, s. 26.

²³ Komulainen 2010, s. 67.

Kunnan itsehallinto

Valtionhallinto ja kunnallishallinto ovat julkishallinnon keskeiset lohkot ja vastaavasti valtio ja kunnat ovat tärkeimmät julkisyhteisöt. Julkisoikeudellisina oikeushenkilöinä ne ovat päätöksenteossaan ja muussa tahdonmuodostuksessaan itsenäisiä. Julkisyhteisöjen jäsenet eli valtion kansalaiset ja kuntien jäsenet ohjaavat yhteisöjen toimintaa.²⁴ Valtion toimintaa ohjaa valtiosääntö, jonka tärkein oikeusnormi on perustuslaki. Valtiosäännöllä tarkoitetaan niitä oikeudellisia sääntöjä, joiden mukaan valtion toiminta järjestetään ja erilaiset valtioelimet työskentelevät ja tekevät päätöksiä. Valtiosääntö korostaa kansansuvereniteettia, jonka mukaisesti julkisyhteisöjen käyttämä valta on kansalaisille kuuluvaa tai kansasta lähtöisin olevaa valtaa.²⁵ Valtionhallinnossa edustuksellisen demokratian voi havaita siitä, että eduskunta ohjaa hallintoa lainsäädännöllä. Kunnallishallinnossa puolestaan kuntalaiset osallistuvat hallintoasioiden hoitoon välittömämmin perustuslain turvaaman itsehallinnon puitteissa.²⁶

Julkishallinto eroaa selvästi yksityisten yhteisöjen, kuten aatteellisten yhdistysten ja osakeyhtiöiden, hallinnosta. Erot ilmenevät siinä, minkälaiset raamit oikeusjärjestys asettaa hallinto-organisaatiolle ja hallintotoiminnalle. Julkishallinnon organisatoriset ja toiminnalliset perusteet on vahvistettu valtiosäännössä ja ohjaava normisto on pääosin julkisoikeudellista. Nämä seikat korostavat päätöksenteon julkisuutta sekä kontrolloitavuutta. Yksityisten yhteisöjen toimintaa ohjaava lainsäädäntö on sen sijaan yksityisoikeudellista, painottaa toiminta- ja sopimusvapautta eikä vaadi päätösten julkista perustelemista. Kuitenkin erot julkisen ja yksityisen sektorin välillä ovat pienentyneet. Julkishallinnossa on omaksuttu yrityselämän toimintamalleja ja julkisoikeudelliset sääntelyt ovat heijastuneet yritystoimintaan etenkin yksityistämistilanteissa.²⁷

Hallintotoiminta on pääosin julkisoikeudellista, mutta hallintotehtäviä hoidetaan myös yksityisoikeudellisin muodoin. Julkisyhteisöt voivat käyttää yksityisoikeudellisia tapoja silloin, kun kyse ei ole julkisen vallan käytöstä tai viranomaistoiminnasta. Näin julkisyhteisöt voivat esimerkiksi ostaa toimintansa edellyttämiä tavaroita sekä hankkia toimitiloja ja maa-alueita erilaisin yksityisoikeudellisin sopimuksin. Viranomaisen voi myydä suoritteitaan ulkopuolisille maksullisena palvelutoimintana tai ostaa yksityisiltä yrityksiltä sellaisia palveluita, joita sen on lakisääteisenä velvoitteenaan tarjottava ihmisille. Jos julkisyhteisö toimii markkinoilla, sen on pääsääntöisesti

²⁴ *Kulla* 2018, s. 17.

²⁵ Eduskunta 26.4.2020.

²⁶ *Kulla* 2018, s. 17.

²⁷ *Kulla* 2018, s. 19.

käytettävä yksityisoikeudellista organisaatiomuotoa. Kuntien osalta asiasta säädetään KuntaL:n 126 §:ssä.²⁸ Julkisen vallan käyttöä on hallintotoiminta, joka kohdistuu välittömästi hallinnon ulkopuolisen yksityisen oikeusasemaan etuja suoden, oikeuksia perustaen, velvoitteita asettaen tai pakottaen. Julkisen vallan käyttöä on tyypillisesti hallintoasian käsitteleminen ja siihen liittyvä päätöksenteko. Julkista valtaa voivat käyttää vain virkasuhteessa olevat henkilöt, jotka ovat toiminnastaan virkavastuussa. Kunnallishallinnossa myös luottamushenkilöt voivat käyttää julkista valtaa ja ovat toiminnastaan KuntaL:n 85 §:n mukaan virkavastuussa. Virkavastuussa olevia henkilöitä kohtaan sovelletaan RL:n virkarikoksia koskevia säännöksiä. Julkiset hallintotehtävät kattavat hallintotoiminnan hieman laajemmin kuin varsinainen julkisen vallan käyttö. Julkisia hallintotehtäviä ovat erityisesti lakien toimeenpano, yksityisten oikeusasemasta päättäminen, julkisten palvelujen järjestäminen sekä julkinen varainkäyttö.²⁹

Hallintotoimintaa voidaan yksityistää usealla eri tavalla. Yksityistämisen edellytyksiä ei ole säännelty yleisesti, mutta PL:ssa on julkisten hallintotehtävien yksityistämistä koskeva rajoitus. PL 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa, tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.³⁰ Yksityistämisestä voidaan käyttää seuraavanlaista nelijakoa. Ensimmäinen yksityistämisen laji on materiaallinen yksityistäminen. Siinä hallintotehtäviä siirretään suoraan lainsäädännöllä PL 124 §:n mukaisin edellytyksin yksityisten hoidettavaksi – välillistä julkishallintoa käsiteltäessä mainituin rajoituksin. Toisena on funktionaalinen yksityistäminen, jossa on kyse palveluiden järjestämisestä. Siinä julkisyhteisö voi harkintansa mukaan hankkia tosiasiallisia palveluita esimerkiksi ostosopimuksin. Kolmantena lajina on formaalinen yksityistäminen, jossa siirretään yksityissektorin toimintatapoja julkishallintoon. Tällaisia ovat esimerkiksi niin kutsutun uuden julkisjohtamisen (new public management) muodot, kuten tulosjohtaminen, tulosvastuu, palveluiden markkinataloudellinen hinnoittelu, liikekirjanpito sekä uudet palkkajärjestelmät. Neljäntenä on organisatorinen yksityistäminen, jossa julkisyhteisö perustaa yksityisoikeudellisen yhteisön, tavallisesti osakeyhtiön, hoitamaan aikaisemmin julkishallinnolle kuuluneita tehtäviä. Suoranainen yhtiöittämisvelvollisuus koskee tilanteita, joissa julkisyhteisö hoitaa tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla.³¹

²⁸ Kulla 2018, s. 27.

²⁹ Kulla 2018, s. 31 – 32.

³⁰ Kulla 2018, s. 35.

³¹ Rasinmäki 1997, s. 44.

Kunnan toiminta perustuu kunnan asukkaiden itsehallintoon. Toiminta on taloudellisesti ja toiminnallisesti itsenäistä suhteessa valtionhallintoon, mutta eduskunnan säätämien lakien alaista. Itsehallinto edellyttää useita suhteellisen muuttumattomina pysyviä instituutioita. Kuntalaisten pitää voida vaikuttaa kunnan toimintaan sekä edustajiensa välityksellä että suoraan. Kunnalla on oltava tehokas mutta valtion hallinnollisista määräyksistä riippumaton hallinto sekä omat rahoituslähteet. Kuntalaisten pitää voida valvoa kunnan toiminnan laillisuutta.³² Kunnan rajat luovat alueellisen, hallinnollisen, oikeudellisen, poliittisen ja taloudellisen yhteisön. Kunnan päätöksenteko ja hallintotoiminta rajoittuvat pääosin kunnan rajojen sisäpuolelle. Kunnan rajat osoittavat näin myös kunnan toimivallan ja velvollisuuksien laajuuden.³³ Kuntalain (KuntaL, 410/2015) mukaan kunnan tehtävät voivat olla sen itselleen ottamia, laissa säädettyjä tai sopimuksiin perustuvia tehtäviä. Kunta on sekä julkisoikeudellinen yhteisö että yksityisoikeudellinen oikeushenkilö. Pääasiassa kunta toimii julkisoikeudellisena yhteisönä, mutta tietyissä asioissa kunnan on toimittava yksityisoikeudellisena oikeushenkilönä samojen periaatteiden mukaisesti kuin muutkin luonnolliset ja juridiset oikeushenkilöt. Kunnan yksityisoikeudellisen toimintakyvyn tarkoituksena on mahdollistaa julkisoikeudellisten tehtävien hoitaminen.³⁴

Kunnan hallinnon perustumisesta kunnan asukkaiden itsehallintoon on säädetty perustuslain (PL, 731/1999) 121 §:ssä. Kunnan asukkaiden on valittava kunnan ylin toimielin, valtuusto. Valtuustolla on yleinen toimivalta päättää kunnan asukkaiden yhteisistä asioista. Kunnan hallinnon on muutoinkin perustuttava luottamushenkilöiden määräävään asemaan. KuntaL perustuu dualistiselle periaatteelle, jonka mukaan kunnan toiminnot voidaan jakaa kunnan päätösvallan käyttöön sekä valmisteluun, täytäntöönpanoon ja muuhun hallintoon. KuntaL:n sääntely perustuu valtuuston päätösvallan yleisyydelle: päätösvalta kuuluu valtuustolle, jollei erikseen ole toisin säädetty tai jollei valtuusto ole itse siirtänyt 91 §:n tai erityislain nojalla toimivaltaansa kunnan muille viranomaisille.³⁵ Valtuuston jäsenenä valtuutettu vastaa kuntalaisten hyvinvoinnin edistämisestä. Valtuusto asettaa kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet ja niiden toteuttamista arvioi tarkastuslautakunta. Tärkeimpiä lähtökohtia tavoitteiden asettamiseen ovat asiakaslähtöisyys ja kuntalaisen etu. Se, miten valtuusto onnistuu tehtävässään, riippuu siitä, miten se on kyennyt vastaamaan kunnan toiminnan ohjaamisesta, pitämään huolta demokratiasta ja toteuttamaan paikallista politiikkaa.³⁶

³² Harjula, Prättälä 2015, s. 7.

³³ Uoti 2012, s. 6.

³⁴ Anttiroiko, Haveri, Karhu, Ryyänen, Siitonen 2007, s. 62 – 63.

³⁵ Harjula, Prättälä 2015, s. 224.

³⁶ Kurikka, Majoinen, Miettinen 2008, s. 17.

Kunnan muiden viranomaisten toimivalta voi perustua nimenomaiseen lain säännökseen tai viranomaiselle hallintosäännöllä 91 §:n nojalla siirrettyyn toimivaltaan taikka viranomaisen organisatoriseen asemaan. Esimerkiksi kunnanhallituksella on 39 §:n nojalla itsenäinen vastuu kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta. Sille kuuluu vastuu myös valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta sekä laillisuuden valmistelusta. Lisäksi se valvoo kunnan etua ja käyttää kunnan puhevaltaa. Valmistellessaan valtuustoasioista hallituksen on harkittava, onko kysymyksessä kunnan päätösvaltaan kuuluva valtuustoasia vai hallituksen toimivaltaan kuuluva hallintoasia. Rajatapauksissa lähtökohtana pidetään sitä, että päätösvalta kuuluu valtuustolle.³⁷

KuntaL:ssa korostuu valtuuston vahva asema ja sen kokonaisvastuu kunnan toiminnasta ja taloudesta. Valtuusto vastaa strategisesta päätöksenteosta sekä koko kuntakonsernin tavoitteiden asettamisesta, toiminnan ja talouden tasapainosta. Lisäksi se vastaa toiminnan arvioinnista ja seurannan järjestämisestä. Valtuusto tekee päätökset kaikissa kunnan kannalta tärkeissä asioissa. Kunnan toimintaa johdetaan valtuuston hyväksymän kuntastrategian mukaisesti. Kuntastrategia sisältää kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteet. Kunnan toimintaan kuuluu kaikki se toiminta, jossa kunta on mukana. Oman organisaation lisäksi strategiassa on arvioitava pitkän aikavälin tavoitteita koko kuntakonsernissa, kuntien yhteistoiminnassa sekä sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvassa toiminnassa. Kuntastrategia hyväksytään vähintään kerran valtuustokaudessa ja se on huomioitava taloussuunnitelman ja -arvion laatimisessa.³⁸

KuntaL:n 90 §:ssä säädetään kunnan hallintosäännöstä. Se on kunnan hallinnon ja toiminnan järjestämisessä keskeinen asiakirja. Hallintosäännön määräykset ovat luonteeltaan pysyviä ja valtuustoa sitovia. Valtuusto ei voi poiketa säännöstä muuten kuin sitä muuttamalla. Hallintosäännössä annetaan tarpeelliset määräykset ainakin hallinnon ja toiminnan järjestämisestä, päätöksenteko- ja hallintomenettelystä sekä valtuuston toiminnasta. Määräysten yksityiskohtaisuus riippuu säänneltävän toiminnan luonteesta. Laissa ei säädetä siitä, kuinka yksityiskohtaisesti esimerkiksi eri viranomaisten toimivallan jaon ja tehtävien on ilmentävä. Se on pitkälti valtuuston harkinnassa. Valtuusto voi määritellä viranomaisen toimivallan jaon ja tehtävät laajoinakin kokonaisuuksina. Valtuuston päätöksen yksityiskohtaisuus riippuu lisäksi siitä, kuinka laajat mahdollisuudet toimivallan edelleen siirtämiseen annetaan. Jos hallintosäännöllä määräytyistä toimivaltarajoista poiketaan, päätöksen tehnyt viranomainen ylittää toimivaltansa.³⁹

³⁷ Harjula, Prättälä 2015, s. 224 – 225.

³⁸ Harjula, Prättälä 2015, s. 225 – 226.

³⁹ Harjula, Prättälä 2015, s. 227 – 228.

Valtuuston keskeinen tehtävä on kunnan taloudellisen vallan käyttäminen. Valtuusto päättää muun muassa seuraavan kalenterivuoden talousarviosta ja kolmen tai useamman vuoden taloussuunnitelmasta. Se päättää myös varallisuuden hoidon ja sijoitustoiminnan perusteista. Niiden on perustuttava kuntastrategiaan ja palveltava sen tavoitteiden toteutumista. Valtuuston päätösvaltaan kuuluu myös sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista päättäminen, vaikkakin niiden varsinainen järjestämisvastuu on kunnanhallituksella. Sisäinen valvonta on osa kunnan johtamisjärjestelmää sekä kunnan johdon ja hallinnon työväline. Sen avulla arvioidaan asetettujen tavoitteiden toteutumista, toimintaprosesseja ja riskejä. Valvonnan on tarkoitus edistää organisaation tehokasta johtamista, riskien hallintaa ja toiminnan tuloksellisuuden arviointia. Riskienhallinnan merkitys on korostunut erityisesti kunnan tehtävien organisointitapojen monipuolistuessa. Riskienhallintaan kuuluu sopimushallinnan asianmukainen järjestäminen, mikä edellyttää sopimusprosessin yleistä suunnittelua, vastuutusta ja yhtenäisten menettelytapojen luomista.⁴⁰

Kunnan tehtäviä hoidetaan osakeyhtiöissä, yhdistyksissä, kuntayhtymissä, liikelaitoskuntayhtymissä tai kilpailutuksiin perustuen yrityksissä. Myös merkittävä osa kuntasektorin velkataakasta on peruskunnan ulkopuolisissa konserniyhtiöissä. Tästä syystä kunnan riskeistä ei voi saada riittävää kuvaa tarkastelemalla vain peruskunnan oman organisaation toimintaan liittyviä riskejä. Omistajaohjauksella ja sopimuksilla varmistetaan, että sisäinen valvonta ja riskienhallinta ovat kunnossa myös niissä yhteisöissä, jotka peruskunnasta erillään tuottavat kunnan palveluja sopimukseen perustuen. Toimiva johto vastaa yhteisönsä sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta, mutta kunnalla tulee olla varmuus siitä, että ne ovat kunnossa. Jos kunnan palveluja tuottavassa organisaatiossa toteutuu jokin riski, se vaikuttaa suoraan kunnan palvelujen käyttäjiin. Kunnan konsernijohdon tehtävä on konsernivalvonnalla varmistaa, että sisäinen valvonta ja riskienhallinta on asianmukaisesti järjestetty.⁴¹

Vuonna 2015 voimaan tullessa KuntaL:ssa konsernia ja sen ohjausta säännellään aiempaa yksityiskohtaisemmin. Lain 46 §:ssä määritellään omistajaohjaus seuraavasti: ”omistajaohjaus tarkoittaa toimenpiteitä, joilla kunta omistajana tai jäsenenä myötävaikuttaa yhtiön ja muun yhteisön hallintoon ja toimintaan. Toimenpiteet voivat liittyä ainakin perustamissopimukseen, yhtiöjärjestysmääräyksiin, muihin sopimukseen, henkilövalintoihin, ohjeiden antamiseen kuntaa eri yhteisöissä edustaville henkilöille sekä muuhun kunnan määräysvallan käyttöön”. Omistajaohjauksen periaatteissa linjataan se, millä tavoin kunta on mukana eri yhteisöissä omistajana, rahoittajana, sijoittajana tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Periaatelinjausten lähtökohtana ovat

⁴⁰ Harjula, Prättälä 2015, s. 229 – 231.

⁴¹ Harjula, Prättälä 2015, s. 232.

kuntastrategiasta johdetut tavoitteet. Niillä varmistetaan päätöksenteon systemaattisuus ja pitkäjänteisyys. Valtuuston linjaamat periaatteet ohjaavat kunnanhallitukselle ja konsernijohdolle kuuluvaa omistajaohjauksen käytännön toteutusta sekä siihen liittyvää päätöksentekoa.⁴²

Kunnallisessa itsehallinnossa on kysymys aina kunnan ja sen asukkaiden oikeudesta. Paikallisen itsehallintoyhteisön itsehallinnollinen asema ja toimintamahdollisuudet on turvattu ja määritelty perustuslaillisin ja lainsäädännöllisin oikeuksin. Lainsäädännöllä ja oikeudellisilla periaatteilla ohjataan paikallisen itsehallintoyhteisön päätöksentekoa ja menettelytapoja. Oikeus toimii monin tavoin ohjenuorana kuntien käytännön toiminnan sisällölle. KuntaL:n ja PL:n säännösten mukaan jokaisella kunnalla on alueensa ja hallintotehtävänsä. Kunnan rajat luovat alueellisen, hallinnollisen, oikeudellisen, poliittisen ja taloudellisen yhteisön. Kunnan päätöksenteko ja hallintotoiminta rajoittuu pääosin rajojen sisäpuolelle. Kunnan rajat osoittavat pääsääntöisesti myös kunnan toimivallan ja velvollisuuksien laajuuden. Kuntalaisten näkökulmasta kunnan alueyhteisöluonne vaikuttaa erilaisten yhteiskunnallisten palvelujen järjestämiskysymyksiin sekä kuntalaisten vaikuttamiskeinoihin.⁴³

Eettiset arvot ovat tärkeässä roolissa julkisessa päätöksenteossa, vaikkakin ne voivat sisältää jännitteitä ja ristiriitaisuuksia. Yleiset eettiset arvot, kuten lahjomattomuus, rehellisyys ja oikeudenmukaisuus ovat aina välttämätön osa julkista toimintaa johtuen jo toiminnan yleishyödyllisestä luonteesta. Julkisessa päätöksenteossa ja hallintotoiminnassa keskiöön nousevat myös demokraattiset arvot, kuten edustuksellisuuden ja muun vaikuttamisen pelisäännöt, toiminnan lainmukaisuusvaatimus sekä pyrkimys ”yhteiseen hyvään”. Lisäksi julkisen vallan käyttäjän tulee toimia pyyteettömästi, puolueettomasti ja tehokkaasti. Julkisten tehtävien osalta etiikkaan kuuluu julkisen palvelun etiikka, hyvä hallinto ja virkamiesetiikka. Paikallishallinnon eettisyys sisältää mm. organisaatiot ja niiden johtamisen, toimintapolitiikat ja käytännöt sekä keinot, joilla torjutaan epäeettisyyttä ja vahvistetaan eettisyyttä.⁴⁴

PL:iin sisältyy erityinen hyvän hallinnon takeet turvaava lakivaraussäännös (21.2 §). Hyvä hallinto nojaa siihen, että päätöksentekijät ja julkisyhteisöjen palveluksessa olevat toimivat moraalisesti kestäväällä tavalla. Luottamus ja hyvä hallinto kytkeytyvät vahvasti toisiinsa. Jotta ne toteutuvat, on sitouduttava eettis-moraalisesti korkeatasoisiin toimintatapoihin ja tosiasiallisesti avoimeen ja läpinäkyvään päätöksenteko- ja hallintokulttuuriin. Hallintolakiin (HL, 434/2003) on sisällytetty kaikkea julkista toimintaa koskevat yleiset laatuvaatimukset. Niihin kuuluvat ennen muuta

⁴² Harjula, Prättälä 2015, s. 233.

⁴³ Uoti 2012, s. 5 – 6.

⁴⁴ Uoti 2012, s. 8 – 9.

harkintavallan rajoitusperiaatteet (luottamuksensuoja-, objektiivisuus-, suhteellisuus-, tarkoitussidonnaisuus- ja yhdenvertaisuusperiaate), palveluperiaate ja neuvontavelvollisuus. Näitä vaatimuksia kutsutaan hyvän hallinnon perusteiksi. Hyvän hallinnon perusteilla ja konkretisoivilla erityislakien säännöksillä pyritään ohjaamaan virkamies- ja luottamushenkilötoimintaa kohti palvelevaa hallintomallia ja kansalaisia tasa-arvoisesti palvelevaa päätöksentekokulttuuria.⁴⁵

Normatiivisia perusteita eettisten periaatteiden ja hyvän hallinnon mukaisten vaatimusten nostamisesta kunnallisen päätöksenteon toteuttamisen ytimeen löytyy myös yleiseurooppalaisesta lainsäädännöstä. Eettisiä periaatteita korostavista asiakirjoista mainittakoon Euroopan unionin peruskirja, EU:n valkoinen kirja hyvästä hallinnosta, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla, perus- ja ihmisoikeusmyönteinen laintulkinta sekä eettisten periaatteiden huomioonottamisen vaatimus Euroopan neuvoston suositusten mukaisesti. Voidaan siis todeta, että eettisesti korkeatasoisella hallinnolla ja päätöksenteolla on vahvat perusteet eurooppalaisessa ja länsimaisessa oikeus- ja yhteiskunta-ajattelussa.⁴⁶

Kunta on kuitenkin erittäin haasteellinen toimintaympäristö: muuttuvia tekijöitä ja liikkuvia osia on paljon. Hyvää taloudellista tulosta ja liikevoittoa tavoitteleva yritys on monessa mielessä paljon selkeämpi toimintakokonaisuus. Jo pelkkä kunnallisen palvelu- ja viranomaistoiminnan yhteensovittaminen aiheuttaa isoja haasteita puhumattakaan siitä, että kunnallinen päätöksenteko perustuu poliittiseen, ja siten erilaisia arvomaailmoja sisältävään, luottamushenkilöohjaukseen. Kunnallisen päätöksenteon halutaan olevan kuitenkin lähellä kuntalaisia, jotta kuntalaisilla olisi tehokkaat vaikutusmahdollisuudet heitä itseään koskeviin asioihin. Tätä edellyttää jo KuntaL:n osallistumista ja vaikuttamista koskeva 22 §. Koska kunnallishallinnossa luottamushenkilöpäätöksenteko ja viranhaltijatyö liittyvät kiinteästi yhteen, toiminnan tuloksekas yhteen hitsautuminen edellyttää eri toimijoilta suurta luottamusta. Nykyaikaisen kunnallishallinnon luotettavuuden ja puolueettomuuden varmistamiseksi päätöksenteossa on tukeuduttava entistä enemmän päätöksentekoa valmistelevien viranhaltijoiden korkeaan moraaliin ja hyvän hallinnon vaatimusten täyttymiseen. Tämä edellyttää sitä, että tietynlainen epäitsekkyys on sisäänrakennettuna kunnalliseen toimintaan ja sen päätöksentekorakenteisiin.⁴⁷

Kunnallisen päätöksenteon ja viranomaistoiminnan kannalta keskeiset julkisen päätöksenteon avoimuutta ja läpinäkyvyyttä koskevat oikeussäännökset ovat KuntaL:n viidennessä luvussa. Osallistumista ja vaikuttamista koskevassa 22 §:ssä velvoitetaan nimenomaan valtuusto

⁴⁵ *Uoti* 2012, s. 10.

⁴⁶ *Uoti* 2012, s. 12.

⁴⁷ *Uoti* 2012, s. 12.

huolehtimaan siitä, että kunnan asukkailla ja palvelun käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kuntansa toimintaan. Sen mukaan osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää erityisesti:

1. järjestämällä keskustelu- ja kuulemistilaisuuksia sekä kuntalaisraateja
2. selvittämällä asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa
3. valitsemalla palvelujen käyttäjien edustajia kunnan toimielimiin
4. järjestämällä mahdollisuuksia osallistua kunnan talouden suunnitteluun
5. suunnittelemalla ja kehittämällä palveluja yhdessä palvelujen käyttäjien kanssa
6. tukemalla asukkaiden, järjestöjen ja muiden yhteisöjen oma-aloitteista asioiden suunnittelua ja valmistelua.⁴⁸

PL 14.4 §:n mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Myös HL:n esitöissä (HE 72/2002 vp) korostettiin kansalaisen ja kuntalaisen mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa häntä itseään ja hänen elinympäristöään koskeviin asioihin perustuslain edellyttämällä tavalla. Koska kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien realisoituminen on vahvasti yhteydessä kunnallisen päätöksenteon ja viranhaltijatoiminnan julkisuuteen, kuntapäätäjän on ensiarvoisen tärkeää tiedostaa se, että vasta riittävä julkisuus voi turvata hallintoasioiden asianmukaisen käsittelyn ja hyvän hallinnon toteutumisen. JulkL sääntelee julkishallinnon viranomaisten toiminnan julkisuutta. Sen keskeinen sisältö tiivistyy 1 §:ään kirjattuun julkisuusperiaatteeseen, jonka mukaan viranomaisen asiakirjat ovat julkisia, jollei erikseen toisin säädetä. Tähän kytkeytyvän julkisuusolettaman ydinsisältö on se, että tietoa haluavalla on lähtökohtaisesti oikeus saada viranomaiselta asiakirja tai itse tieto. Tästä poikkeaminen edellyttää viranomaisen puolelta aina perusteltujen syiden esittämistä. JulkL:n 17 §:n mukaan viranomaisella on velvollisuus huolehtia siitä, että tietojen saamista viranomaisen toiminnasta ei rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin välttämätöntä. Tietojen pyytäjiä on kohdeltava tasapuolisesti. Poikkeukset julkisuusolettamasta edellyttävät tuekseen aina nimenomaista lainsäädännön säännöstä ja poikkeusten on perustuttava välttämättömiin syihin, joille puolestaan on oltava selkeä säädännäinen perusta.⁴⁹

⁴⁸ Uoti 2012, s. 16.

⁴⁹ Uoti 2012, s. 17 – 18.

Kunnilla on laaja vastuu sekä tiedon tuottamisesta että sen välittämisestä kuntalaisille. Informoinnilla edellytetään kaksisuuntaisuutta ja vuorovaikutteisuutta. Eettisesti korkeatasoinen julkisuusperiaatteen toteuttaminen edellyttää kuntalaisten tosiasiallista ja laajaa tavoitettavuutta. Kuntalaisilla tulee olla tosiasialliset mahdollisuudet seurata, arvioida ja muodostaa käsityksensä kotikuntansa asioista. Tiedotustoiminta ja viestintä edellyttävät kunnan viranomaisilta aktiivisuutta ja itse tiedontarjonnan osalta monipuolisuutta ja riippumattomuutta. Erilaiset sähköiset keskustelupalstat ja -alustat sekä sosiaalisen median hyödyntämismahdollisuudet tarjoavat työkaluja kuntalaisten osallistumisen ja vaikuttamisen turvaamiseen ja edistämiseen.⁵⁰ KuntaL 29 §:n mukaan kunnan on tiedotettava asukkailleen kunnassa vireillä olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä ratkaisuksista ja niiden vaikutuksista. Kunnan on laadittava tarvittaessa katsauksia kunnan taloutta, palveluja, ympäristönsuojelua sekä maankäyttöä koskevista asioista. Kunnan tulee myös tiedottaa, millä tavoin asukkaat voivat esittää kysymyksiä ja mielipiteitä valmistelijoille ja päättäjille. Silloin kun kunnan tehtävä on annettu yhteisön tai säätiön hoidettavaksi, kunnan on sopivin tavoin tiedotettava asukkailleen sen toiminnasta. Asiat, jotka ovat kunnallisen demokratian toteutumisen kannalta merkittäviä, eivät ole salaisia. Kunnallishallinnon asioissa salassapitosäännökset koskevat pääasiassa liike- ja ammattisalaisuuksia sekä ihmisten yksityisyyttä.⁵¹

Jos kunnallinen viranomaisen tekemä päätös on lainmukainen, mutta sisällöltään ja vaikutuksiltaan kuntalaisiin negatiivinen, eettisten periaatteiden ei voida katsoa toteutuneen päätöksenteossa. Tilanne ei ole myöskään kunnallisen itsehallinnon perusfunktion mukainen. Kunnallinen itsehallinto on asukkaiden itsehallinnon toteuttamista (PL 121.1 §) ja asukkaiden hyvinvoinnin edistämistä (KuntaL 1.2 §). Se on omaehtoista ja tarkoituksenmukaista perus- ja ihmisoikeuksien realisoitumista helpottamaan kuntalaisten arkea. Se on toimintamahdollisuuksien avaamista ja kehittämistä yritysten ja muiden toimijoiden elinkeinopoliittisten tavoitteiden edistämiseksi. Siksi onkin tärkeää, että luottamushenkilöt ja viranhaltijat pohtivat aina toimintansa ja päätöksentekonsa vaikuttimia, vaikutuksia ja vastuuta suhteessa kuntalaisiinsa.⁵²

Kunnan asukkaan oikeudet ja velvollisuudet

⁵⁰ *Uoti* 2012, s. 18.

⁵¹ *Heuru* 2006, s. 280.

⁵² *Uoti* 2012, s. 19.

Kunnan asukkaalla on monta erilaista roolia. Hän on kunnan toimintojen asiakas ja kunnallisten palvelujen käyttäjä. Hän on kunnallisten toimintojen rahoittaja erilaisten verojen ja maksujen kautta. Lisäksi hän on osallinen ja päättäjä, jonka vastuulla on koko järjestelmän toiminta. Kysymys kuntalaisen aseman, oikeuksien ja vaikuttamismahdollisuuksien parantamisesta on jatkuvasti ajankohtainen. Kuntien toiminnan on perustuttava kansanvaltaiseen ja asukkaiden omavastuuseen itsehallintoon.⁵³ Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan (66/1991) 3 artiklan mukaisesti kunnallinen itsehallinto tarkoittaa kuntien oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti. Toisaalta lainsäädäntö määrittelee yksityiskohtaisesti kuntien velvoitteet ja asettaa siten niiden itsehallinnolle rajoja.⁵⁴ Kansalaisnäkökulmaa voidaan pitää keskeisempänä säännösten tulkintaa ohjaavana periaatteena kaikessa julkisessa toiminnassa. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on korostanut, että viranomaisten tulee harkintavaltaa käyttäessään valita vaihtoehtoisista ratkaisumahdollisuuksista perusoikeusmyönteisin ja ihmisoikeusystävällisin eli kansalaisen kannalta ihanteellisin vaihtoehto.⁵⁵

Kansanvalta edellyttää vastuullisuutta. Tästä seuraa poliittisen vastuullisuuden toteuttamisvaatimus, mutta myös yksilön vastuu yhteisöään kohtaan. Yksilön vapauden suhde hänen yhteiskuntaa koskevaan vastuuseensa kuvaa modernin valtiollisuuden ongelmallisuutta. Euroopan neuvosto on kansalaisten osallistumista kuntatasolla koskevassa suosituksessaan (R (2001) 19) kehottanut jäsenvaltioita toimenpiteisiin, joilla kehitetään kansalaisten tietoisuutta kuulumisesta yhteisöön sekä rohkaistaan heitä myötävaikuttamaan ja ottamaan vastuuta kuntansa asioista. Yksilön vastuu käy ilmi myös kansallisesta oikeusjärjestyksestä. PL 2.2 §:n mukaisesti kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Oikeuden lisäksi PL:n perusoikeussäännöksissä tähdennetään myös yksilön vastuuta. Esimerkiksi PL 20.1 §:n mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille.⁵⁶

Kunnan asukkaiden suoran vaikuttamisen mahdollisuuteen vaikuttaa suuresti luottamuselinten ja virkakunnan halu vuorovaikutukseen. Keskeinen edellytys kuntalaisten osallistumiselle on tiedon saanti kunnallisista asioista. KuntaL 29 §:ssä säädetään kunnalle tiedottamisvelvollisuus: ”kunnan toiminnasta on tiedotettava asukkaille, palvelujen käyttäjille, järjestöille ja muille yhteisöille. Kunnan tulee antaa riittävästi tietoja kunnan järjestämistä palveluista, taloudesta, kunnassa valmistelussa

⁵³ Heuru, Mennola, Ryyänen 2011, s. 48.

⁵⁴ Heuru, Mennola, Ryyänen 2011, s. 51.

⁵⁵ Heuru, Mennola, Ryyänen 2011, s. 55.

⁵⁶ Heuru, Mennola, Ryyänen 2011, s. 59 – 60.

olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä päätöksistä ja päätösten vaikutuksista. Kunnan on tiedotettava, millä tavoin päätösten valmisteluun voi osallistua ja vaikuttaa”. Eduskunnan hallintovaliokunta on korostanut sitä, että kunnan tiedottamisen on oltava niin tehokasta, että kuntalaisilla on tosiasialliset edellytykset osallistua ja vaikuttaa jo asioiden valmisteluvaiheessa (HaVM 18/1994 vp).⁵⁷

KuntaL muodostaa oikeudellisen perustan asukkaiden vaikuttamiselle. Lisäksi sitä täydennetään erikoislaeissa. Merkittävänä voidaan pitää myös hallintolakia (HL, 434/2003), lakia viranomaisten toiminnan julkisuudesta (JulkL, 621/1999) ja kielilakia (KieliL, 423/2003), joihin sisältyy useita kansalaisten osallistumismahdollisuuksia ja tiedonsaantia turvaavia säännöksiä. Hallinnon avoimuutta ja läpinäkyvyyttä edistävien menettelytapojen ja toimenpiteiden vahvistamiseen on yhä tarvetta kaikilla hallinnon tasoilla. Valtuuston vastuulla on se, miten kunnassa otetaan huomioon KuntaL:n tarjoamat mahdollisuudet kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksien lisäämiseen. Osallisuuden kehittämistyön tukemiseksi on tärkeää luoda hyviä käytäntöjä ja seurantamittareita osallisuuden parantamiseksi (HaVL 44/2006 vp).⁵⁸ Eri tutkimusten ja selvitysten mukaan kuntalaiset ovat kiinnostuneita oman asuinkuntansa asioista ja he pitävät kunnan palveluja laadukkaina. Kunnan toiminta ja päätöksenteko vaikuttavat kuitenkin heistä etäisiltä asioilta ja poliittisia päätöksentekijöitä kohtaan tunnetaan epäluuloa. Usein kuntalaisten tiedot omista osallistumismahdollisuuksista ovat vähäiset. Ongelmaksi muodostuukin niin sanottu osallisuuskuilu. Luottamushenkilöiden rooli on vahvimmillaan silloin, kun kehittämistarpeita määritetään ja kehittämisen strategisia tavoitteita asetetaan. Kuntalaisten osuus jää tässä vaiheessa vähäiseksi usein vain siksi, ettei heillä ole tietoa valmisteilla olevista asioista ja omista vaikutusmahdollisuuksistaan. Asiat tulevat monesti esille vasta päätös- ja toimeenpanovaiheessa, jolloin myös kuntalaiset valpastuvat ja kiinnostuvat päätöksen vaikutuksista omaan elämäänsä ja lähiympäristöönsä. Tämä osallisuuskuilu aiheuttaa epäluottamusta päätöksentekoa kohtaan.⁵⁹

Kunnan rooli on vuosien saatossa muuttunut merkittävästi. Se edellyttää uudenlaisen suhteen muodostamista valtuuston ja asukkaiden välille. Kunnalla ei ole enää entistä monopoliasemaa päättää paikkakunnan kehityksestä. Se määräytyy muiden vahvojen tahojen, kuten erilaisten intressipiirien, keskusliikkeiden, yhtiöiden ja järjestöjen kanssa käytävien neuvottelujen tai niiden suuntaan taikka suunnasta tapahtuvan vaikuttamisen kautta. Tilanne edellyttää sovittelua erilaisten näkemysten kesken. Lopputulos määräytyy näissä vuorovaikutustilanteissa, ei kunnantalon kokoushuoneissa.

⁵⁷ *Heuru, Mennola, Ryyänen* 2011, s. 60 – 61.

⁵⁸ *Heuru, Mennola, Ryyänen* 2011, s. 62.

⁵⁹ *Kurikka, Majoinen, Miettinen* 2008, s. 19 – 20.

Kunnille tämä kehitys merkitsee itsenäisen toimijan roolin supistumista sekä samalla lisääntyvässä määrin välittäjän ja ohjaajan roolin omaksumista. Kunnan on pyrittävä hallitsemaan erilaisten intressien välillä. Jotta siinä voi onnistua, kunnan on kyettävä saamaan hyväksyntä tätä kautta syntyville tuloksille. Niiden täytäntöönpano on usein riippuvainen muiden tahojen mukaan saamisesta, kunnan asukkaat mukaan luettuna.⁶⁰ Asukkaiden aktiivisuutta peräänkuulutettaessa on tarkasteltava sitä, ovatko osallistumisen kohteet ja keinot sellaisia, että ne motivoivat ihmisiä osallistumaan. Kun asiat koetaan itselle ja lähiympäristölle tärkeiksi ja koetaan voivan aidosti vaikuttaa niihin, kynnys osallistua ja kantaa vastuuta madaltuu.⁶¹

Julkisuus on Suomessa tyypillinen perusoikeus ja lisäksi sillä on myös yhtymäkohtia ylikansallisiin ihmisoikeusjärjestyksiin. Kansainvälisillä ihmisoikeussopimuksilla on vahva oikeudellinen sitovuus. YK:n ihmisoikeusjärjestelmän merkitys on vahvistunut koko ajan, vaikkakin kansallisessa toiminnassa sillä on vähän merkitystä. Kuitenkin Euroopan ihmisoikeussopimuksella (EIS) on vahva vaikutus Euroopan neuvoston jäsenvaltioiden kansalliseen oikeudenkäyttöön. Ihmisoikeusjärjestelmiin kuuluu myös EU:n perusoikeuskirja. Kansalliset perusoikeudet ovat kansallisella tasolla sitovampia kuin ihmisoikeudet. Suomessa ja Euroopassa lähtökohtana on, että ihmisoikeudet turvaavat minimitason ja perusoikeudet voivat antaa tätä laajemman suojan. Ihmisoikeudet ja perusoikeudet ovat luonteeltaan abstrakteja. Ne konkretisoituvat alemman tason lainsäädännössä esimerkiksi lainsäätämistoiminnan ja tuomioistuinratkaisujen kautta tai muussa vielä alemman tason sääntelyssä. Tällaisia alemman tason sääntelykeinoja ovat asetukset, hallinnolliset määräykset, itsesääntely, yhteissääntely sekä muut toimet, joilla säännellään tietyn alan toiminnan reunaehdoista.⁶² Viranomaisjulkisuus linkittyy ihmis- ja perusoikeusjärjestelmässä sananvapauteen. Julkisuus ja sananvapaus ovat ydinoikeuksia tiedonsaannin, julkisen keskustelun ja avoimuuden kannalta. Avoimuus, julkisuus ja läpinäkyvyys ovat osa hyvän hallinnon edistämistä. Julkisuuden ja läpinäkyvyyden edistämisessä on kyse myös siirtymisestä hallinnosta (government) hallitsemiseen (governance). Hallitseminen ajattelutapana perustuu kansainvälisessä liiketoiminnassa syntyneisiin johtamisajattelutapoihin, joissa läpinäkyvyys ja julkisuus tarkoittavat vastuullisuutta ja mahdollisuutta kohdentaa vastuuta. Tämän seurauksena läpinäkyvyys kytkeytyy julkisen vallan kohdalla osaksi demokratiaa ja sen toimivuutta.⁶³

⁶⁰ *Heuru, Mennola, Ryyänen* 2011, s. 66.

⁶¹ *Ryyänen* 2015, s. 105.

⁶² *Neuvonen* 2017, s. 17 – 19.

⁶³ *Neuvonen* 2017, s. 25 – 26.

Varsinaisesti ihmisoikeutena julkisuutta ei ole turvattu samalla tapaa kuin esimerkiksi sananvapautta. Ihmisoikeutena julkisuus saa vahvimman tukensa juuri sananvapauden kautta esimerkiksi KP-sopimuksen 19 artiklasta ja EIS:n 10 artiklasta. Nämä ihmisoikeussopimusten määritelmät antavat oikeuden hankkia ja vastaanottaa tietoja, joten ne voidaan määritelmällisesti ulottaa koskemaan myös viranomaisen hallussa olevia tietoja. Julkisuutta edistävät myös esimerkiksi YK:n sopimus korruption vastustamisesta sekä vastaavat sopimukset Euroopassa. Näiden sopimusten tarkoituksena on tuoda julkisuuden kautta läpinäkyvyyttä ja avoimuutta politiikan ja hallinnon taloudenpitoon, jolloin korruptio on helpompi paljastaa. Merkittävin kansainvälisen sopimusjärjestelmän julkisuutta edistävä sopimus on Euroopan neuvoston yleissopimus viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta. Sopimuksen mukaan sopimusvaltion on taattava jokaiselle oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta. Sopimuksen tarkoituksena on määritellä julkisuuden vähimmäistaso ja kansallisissa säädöksissä voidaan turvata tätä laajempi julkisuus. Viranomaisen käsite on sopimuksessa liitetty julkisen vallan käytön käsitteeseen, joten viranomaisten lisäksi sopimus koskee myös julkista valtaa käyttäviä yksityisiä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä oikeus viranomaisten asiakirjoihin on otettu esiin useissa ratkaisuissa, vaikka EIS ei tunnusta julkisuutta ihmisoikeutena. EIS on kuitenkin EIT:n käytännössä niin sanottu elävä asiakirja, jota EIT tulkitsee uusia oppeja kehittäen. Käytännössä julkisuus voi koskettaa tilanteita, joilla katsotaan olevan merkitystä suurelle yleisölle.⁶⁴

Perusoikeus on yksilölle kuuluva perustavanlaatuinen oikeus, joka on säädetty PL:ssa. Perusoikeuden ydinaluetta on se osa perusoikeudesta, jonka poistaminen tekee perusoikeuden suojan nauttimisen mahdottomaksi. Osa perusoikeuksista on kirjoitettu ehdottomaan muotoon ja ne ovat perusoikeuden ydinaluetta. Tällainen on esimerkiksi oikeus elämään. Julkisuusperusoikeuden ei ole katsottu olevan tätä ydinaluetta. Perusoikeussuoja on perinteisesti mielletty vertikaaliseksi yksilön ja valtion välille, jossa valtio rajoittaa omaa toimintaansa turvaten yksilölle tietyn vapauspiirin. Suoja on ollut yksilön kannalta pääosin passiivista suojaa. Nykyaikaisessa ajattelussa valtiolla on myös perusoikeuksien edistämiselvoite (PL 22 §). Velvoitteen perusteella valtion tulee säätää lakeja ja ryhtyä toimenpiteisiin, joiden avulla yksilöt voivat aktiivisesti hyödyntää perusoikeuttaan. Nykyään on myös perusoikeuksia, joiden suoja koskee myös oikeushenkilöitä. Julkisuus on suurelta osin tällainen, sillä JulkL:n perusteella tietopyynnön viranomaisen hallussa olevasta tiedosta voi tehdä oikeushenkilö. Oikeushenkilöitä voi koskea myös niin sanottu välillisen suojan oppi, jonka mukaan oikeushenkilöiden perusoikeussuoja voidaan johtaa oikeushenkilöihin liittyvistä luonnollisista

⁶⁴ *Neuvonen* 2017, s. 26 – 28.

henkilöistä. Poikkeuksena ovat julkisyhteisöt, jotka ovat vertikaalisessa perusoikeusajattelussa perusoikeusvelvoitteiden kohteina ja joiden ei sen vuoksi katsota voivan nauttia perusoikeussuojaa.⁶⁵

Perinteisen vertikaalisen ajattelun lisäksi perusoikeussuojaa voidaan tarkastella horisontaalisesti. Sen mukaan perusoikeudet vaikuttavat myös yksilöiden välisessä toiminnassa. Perusoikeudet kohdistuvat yksilön lisäksi oikeushenkilöihin ja niitä voidaan soveltaa muussakin suhteessa kuin suhteessa valtioon. Tätä ajattelua on perusteltu sillä, että julkisella vallalla on perusoikeuksien suojaamisvelvoite ja perusoikeuksien vaikutus ulottuu siten myös yksityisoikeudellisiin toimiin. Perusoikeuksien vaikutus yksityisten välisiin oikeussuhteisiin edellyttää tilannekohtaista harkintaa ja punnintaa.⁶⁶

Suomalaisessa perusoikeusajattelussa yhtenä lähtökohtana on pidetty perusoikeusdialektiikan kieltoa, jonka mukaan perustuslakia alemman tasoisesta lainsäädännöstä ei tulisi päätellä perustuslain tasoisen perusoikeuden sisältöä. Perusoikeuden sisältö määrittyykin täten perustuslain, perustuslakivaliokunnan, ihmisoikeussopimusten ja osittain tuomioistuinkäytännön sekä oikeustieteen tulkintojen perusteella.⁶⁷ Julkisuus perusoikeutena on suomalaisessa yhteiskunnassa itsenäinen perusoikeus, jolla on vahva historiallinen tausta ja asema perusoikeusjärjestelmässä. Julkisuus tukee sananvapautta ja sen oikeutusperusteita, pääasiassa merkitystä demokratialle ja julkisen vallan valvonnalle. Julkisuus muodostaa yksityiselle henkilölle oikeuden pyytää viranomaiselta tietoa ja viranomaisella on tällöin velvollisuus antaa ratkaisu kyseisen tiedon julkisuudesta sekä antaa julkinen tieto. Julkisuuden rajoitukset ovat puolestaan vahvasti yksityisyyden suojan, henkilötietojen suojan, kotirauhan, luottamuksellisen viestinnän sekä kunnian alueella. Julkisuuden todellinen toteutuminen riippuu pitkälti viranomaisten julkisuuslain soveltamisesta sekä soveltamiskäytäntöä kontrolloivista tuomioistuimista. Tältä osin julkisuus rikkoo Suomen perusoikeusopissa olevaa perusoikeusdialektiikan kieltoa vastaan.⁶⁸

Yksityisen oikeudet hallinto-oikeussuhteessa määräytyvät lainsäädännön perusteella, mutta myös viranomaiset määrittelevät oikeuksia lainsäädännön rajoissa. Yksityisen aseman kannalta julkisoikeudellisilla oikeuksilla on modernissa hallinnossa keskeinen merkitys. Lainsäädännön määrittelemät oikeudet voidaan viranomaisen toiminnan kannalta jakaa pääpiirteissään neljään osaan: negatiivisiin ja positiivisiin sekä aktiivisiin ja passiivisiin. Negatiivisten oikeuksien on tarkoitus suojata yksityistä viranomaisen puuttumiselta. Klassiset vapausoikeudet, esimerkiksi

⁶⁵ *Neuvonen 2017*, s. 33 – 34.

⁶⁶ *Neuvonen 2017*, s. 34 – 35.

⁶⁷ *Neuvonen 2017*, s. 35.

⁶⁸ *Neuvonen 2017*, s. 37.

yhdistymisvapaus sekä yksityiselämän ja omaisuuden suoja, määrittelevät ensisijaisesti yksityisen vapauspiiriä. Ne sisältävät samalla suojan julkista vallan käyttöä vastaan, sillä ne edellyttävät, että viranomaisten toimet ovat sidottuja laissa määriteltyihin puitteisiin ja toimivaltaan. Positiiviset oikeudet taas määrittelevät yksityiselle oikeuden saada julkisia palveluja ja etuja. Julkishallinto on velvoitettu toimimaan näiden oikeuksien toteuttamiseksi, vaikkakin viranomaisella on usein harkintavaltaa oikeuden tai edun toteuttamisessa. Aktiiviset oikeudet ovat hallintoon kohdistuvia vaikutus- ja valvontamahdollisuuksia. Tällaisia ovat äänioikeus, oikeus saada tietoja viranomaisen asiakirjoista ja toiminnasta, osallistumisoikeudet, valitusoikeus sekä useat menettelyoikeudet, kuten oikeus tulla kuulluksi. Passiiviset oikeudet ovat usein luonteeltaan legitiimejä eli perusteltuja odotuksia. Ne kohdistuvat viranomaisen velvollisuuteen noudattaa lakia ja menettelyvelvoitteita sekä toteuttaa tehtäviään. Yksityisellä on oikeus luottaa siihen, että viranomaiset toimivat lainmukaisesti, objektiivisesti ja hänen oikeutensa huomioiden. Passiiviset oikeudet eivät yleensä vaadi yksityiseltä aktiivista toimintaa toteutuakseen.⁶⁹

Perusoikeudet ovat yleisiä oikeuksia, jotka ovat perustuslailla suojattu jokaiselle. Julkisen vallan velvollisuutena on niiden turvaaminen ja toteuttaminen. Viranomaisen on huomioitava perusoikeudet kaikessa toiminnassaan ja sovellettava niitä päätöksenteossaan. Suhteessaan viranomaiseen yksityinen voi välittömästi vedota perusoikeuteensa. Perusoikeusnormit korostavat viranomaisen toimivallan lakisidonnaisuutta ja täsmällistä määrittelyä. Jos toimivaltasäännös mahdollistaa perusoikeuden rajoituksen, viranomaisen on pyrittävä soveltamaan sitä suppeasti, perus- ja ihmisoikeuden toteuttamista tukevalla ja korostavalla tavalla. Harkintavallan käytössä on pyrittävä sellaiseen ratkaisuun, joka edistää näiden oikeuksien toteutumista ja minimoi niiden rajoituksen.⁷⁰

Vielä 1900-luvun alkupuolella hallinto-oikeudelliset suhteet miellettiin yksipuolisiksi, sillä julkista valtaa edustavalla puolella ajateltiin olevan ehdoton yliote tuossa suhteessa. Hallinto-oikeussuhteen aktiivisena osapuolena oli valtio julkisen intressin toteuttajana ja toisena osapuolena oli hallintoalamainen julkisen vallan käytön kohteena. Hallintoalamaisella katsottiin olevan yleinen kuuliaisuusvelvollisuus suhteessa hallintoviranomaisiin. Ajattelutapa perustui käsitykseen yleisestä vallanalaisuudesta viranomaisten ja kansalaisten välillä. Poikkeukset kattavasta vallanalaisuudesta edellyttivät nimenomaisia säännöksiä, kuten erityisten vapausoikeuksien määrittelyä. Nykyään yleinen vallanalaisuus ei ole enää oikeudellisesti pätevä peruste yksityisen velvollisuuksien määrittelyssä tai oikeuksien rajoittamisessa. Yksilön perusoikeudet ja hallinnon lainalaisuusperiaate estävät pelkkiin käsittekonstruktioihin perustuvan yksityisen oikeusasemaan puuttumisen. Kun

⁶⁹ Mäenpää 2017, s. 255.

⁷⁰ Mäenpää 2017, s. 256 – 257.

hallinto-oikeussuhteessa käytetään julkista valtaa asettamalla yksityiselle velvollisuuksia tai rajoituksia, toimet perustuvat eduskunnan säätämään lakiin. Yksityisellä oikeussubjektilla ei siten suhteessaan julkiseen hallintoon ole yleisiä velvollisuuksia, jotka perustuisivat esimerkiksi viranomaistoiminnan yksipuolisuuteen tai hallinto-oikeudellisten suhteiden valtuuteeseen. Yksityisen oikeusaseman määrittelyn lähtökohtana on sen sijaan toimintavapaus ja vapaus velvollisuuksista suhteessa julkishallintoon. Tästä poikkeaminen edellyttää aina nimenomaista oikeudellista perustetta, johon viranomaisen voi perustaa toimivaltansa.⁷¹

Hallintotoimintaan kohdistuvalla oikeusturvalla turvataan yksityisen oikeuksia suhteessa viranomaisten toimintaan. Se tarkoittaa keinoja ja menettelyjä, joilla turvataan oikeuksien ja velvollisuuksien toteutumista yksityisen ja viranomaisen välisessä hallinto-oikeudellisessa suhteessa. Modernissa julkishallinnossa oikeusturva suojaa myös yksityisen erilaisia etuja ja oikeusturvakeinoilla voidaan varmistaa oikeudellisten velvollisuuksien toteuttaminen. Hallintoviranomaisten toimintaan kohdistuvilla oikeusturvakeinoilla on useita tehtäviä. Niiden tarkoituksena on suojata hallinnon asiakkaan oikeuksia ja etuja suhteessa hallintoon. Jos aineellista oikeutta tai etua loukataan, oikeussuojakeinolla voidaan pyrkiä loukatun oikeuden palauttamiseen tai korjaamiseen. Mikäli viranomaisen laiminlyö oikeuden tai edun toteuttamisen taikka puuttuu oikeuteen ilman lainmukaista perustetta esimerkiksi rajoituksella tai kiellolla, oikeusturvakeinolla voidaan saada oikeus täysimääräisesti toteutetuksi tai oikeustila palautetuksi. Jos tämä ei ole mahdollista, oikeusturvakeino voi myös oikeuttaa korvauksen tai hyvityksen saamiseen. Menettelyä sääntelemällä voidaan lisäksi pyrkiä varmistamaan hallinnon asiakkaan oikeuksien ja etujen toteutuminen tai tehostamaan niiden toteuttamista viranomaisten käytännön toiminnassa. Oikeusturvan tehtävänä on myös vahvistaa oikeusvarmuutta ja hallinnon lainalaisuutta.⁷²

Oikeusturvan takeita voidaan ryhmitellä sillä perusteella, missä hallintoasian käsittelyn vaiheessa niitä voidaan käyttää ja mikä on niiden keskeinen kohde. Preventiivinen eli ennalta vaikuttava oikeusturva liittyy lähinnä asian käsittelyn ja viranomaisen menettelyn sääntelyyn. Asianmukaisella menettelyllä ja hyvällä hallinnolla voidaan jo ennakoivasti suojata yksityisen oikeuksia ja etuja. Kun menettely on asianmukaista ja asia selvitetään riittävästi ennen päätöksen tekoa, virheen tai oikeudenloukkauksen todennäköisyys on vähäisempi kuin jos asia käsitellään mielivaltaisesti tai huolimattomasti. Julkisuuslaki ja hallintolaki ovat keskeiset ennalta vaikuttavan oikeusturvan takeet. Oikeusturvan korjaavat takeet pyrkivät puolestaan tapahtuneen virheen, laiminlyönnin tai lainvastaisen menettelyn johdosta tehdyn lainvastaisen päätöksen korjaamiseen, jotta aineellinen

⁷¹ Mäenpää 2017, s. 265 – 267.

⁷² Mäenpää 2017, s. 411 – 412.

oikeus voi toteutua. Korjaavat takeet koskevat jo tehtyä päätöstä ja siinä käytettyä menettelyä tai suoritettua toimintaa. Niiden pääsisältönä on hallintopäätöksen tai menettelyn korjaaminen sekä päätöksen oikaiseminen, muuttaminen tai kumoaminen. Lisäksi hallintoasian uudelleen käsittely on joissain tapauksissa mahdollinen tapa korjata päätöksen virheellisyys. Korjaavana takeena voidaan pitää myös oikeutta saada korvaus tai hyvitys viranomaisen tai virkamiehen virheellisen toiminnan johdosta. Sillä, jolle viranomaisen toiminta tai laiminlyönti on aiheuttanut vahinkoa, on perustuslain (PL, 731/1999) 118 §:n mukaan oikeus vaatia vahingonkorvausta julkisyhteisöltä, virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta siten kuin laissa säädetään. Oikeusturvakeinoja voidaan ryhmitellä myös niiden oikeudellisen tehokkuuden mukaan. Arviointiperusteena voi olla se, voidaanko oikeusturvakeinoa käyttäen viranomaisen päätös tai toimi saada suoraan korjatuksi ja lainmukainen oikeustoimi palautetuksi, vai onko keinolla pääasiassa vain välillisiä vaikutuksia, kuten virkavastuun toteuttaminen rangaistus- tai korvausvastuun perusteella. Oikeusturvakeinoina tehokkaimpia ovat korjaus-, oikaisu- ja valitusmenettelyt, sillä viranomaisen päätös on niiden perusteella muutettavissa tai kumottavissa.⁷³

Julkisuus julkisella sektorilla

Hallintomenettelyn julkisuus kuuluu kunnalliseen demokratiaan. Demokratia pitää sisällään sen, että kansalaisilla on mahdollisuus tietää, mitä kunnan hallinnossa tapahtuu ja mihin päätökset perustuvat. Tämä on turvattu monin tavoin. Perustuslain 21 § takaa kansalaisille oikeuden hyvään hallintoon. Kunnallinen tiedottaminen edellyttää, että asukkaille kerrotaan kunnan päätöksistä, kunnallisessa päätöksenteossa vireillä olevista ratkaisuksista ja niiden oletetuista seurauksista (KuntaL, 410/2015). Kunnan demokraattiseen järjestelmään kuuluu sekä edustuksellinen demokratia – eli kunnanvaltuuston jäsenten valinta äänestyksellä – että asukkaiden suora osallistuminen.⁷⁴

Kunnanvaltuusto on kunnan ylintä päätösvaltaa käyttävä elin, joka muodostuu kuntavaaleissa valituista valtuutetuista. KuntaL 14 §:n mukaan valtuusto vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta. Käytännössä valtuusto toimii kunnan itsehallinnollisen tahdon viimekätisenä muodostajana ja keskeisten kunnallispoliittisten valintojen tekijänä. Lisäksi se päättää konserniohjauksen periaatteista sekä valvonnan ja riskienhallinnan perusteista kunnan ja kuntakonsernin sisällä. Valtuustolle kuuluu kunnan yleisluonteinen päätösvaltaisuus: silloin kun toimivaltaa ei ole nimenomaisesti määrätty jollekin muulle elimelle, se kuuluu valtuustolle.⁷⁵ Kunnanvaltuuston jäsenet ovat kunnallisia

⁷³ Mäenpää 2017, s. 412 – 413.

⁷⁴ Niiranen 2011, s. 223 – 224.

⁷⁵ Husa, Pohjolainen 2014, s. 286.

luottamushenkilöitä.⁷⁶ KuntaL 69.2 § asettaa luottamushenkilöille yleisluonteisen velvoitteen edistää kunnan ja sen asukkaiden parasta sekä edellyttää heidän toimivan toimensaan arvokkaasti tehtävän edellyttämällä tavalla. Luottamushenkilöllä on oltava kyky tehdä päätöksiä, joita kuntalaiset pitävät oikeutettuina, sekä kyky perustella tekemänsä ratkaisut, silloinkin kun ne eivät ole kuntalaisten tahdon mukaisia. Luottamushenkilön on kohdeltava päätöksenteossaan kaikkia kunnan asukkaita tasapuolisesti sekä otettava huomioon kunta kokonaisuutena. Luottamushenkilöihin kohdistuu voimakkaita talouden tasapainottamisen paineita, etenkin silloin, kun he päättävät toiminnan ja hallinnon uudistuksista.⁷⁷

Kuntalaisten osallisuutta tukevat useat kansalliset sekä kansainväliset sopimukset ja periaatteet. Sisällön ja muodon osallistumiselle antavat monet normit, ohjeistot sekä kunnallisiin palveluihin liittyvät toimintakäytännöt ja ammatilliset periaatteet. Esimerkkeinä voi mainita kansainväliset ihmisoikeussopimukset, kansainvälisten järjestöjen (YK, WHO, OECD) toiminnalliset linjaukset, Euroopan unionin subsidiariteettiperiaatteen laajan tulkinnan sekä Euroopan Neuvoston Paikallisen itsehallinnon asiakirjan. Kansallisen tason ohjelmista ja suosituksista osallistumista ja osallisuutta painottavat muun muassa Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma (2007) ja Valtioneuvoston periaatepäätös demokratian edistämisestä Suomessa (4.2.2010). Myös Suomen perustuslaki (PL, 731/1999) tukee kansalaisten osallisuutta ja yhteisöön kuulumisen peruslähtökohtia: ”julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia ja osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon ” (14 § 4 mom).⁷⁸

Kuntien toimintarakenteiden uudistuksissa vaarana piilee se, että keskityttäessä ajankohtaisiin asioihin kuten talouden ongelmiin tai palvelurakenteiden uudistamiseen, saatetaan unohtaa suunnitelmallinen demokratian ylläpitäminen ja kehittäminen. Kuntalaisten osallistumisen tukeminen, monialainen tiedon välittäminen tai uusien osallistumismuotojen kehittäminen saattavat helposti jäädä kunta- ja palvelurakennemuutoksissa rakenteellisten ratkaisujen jalkoihin.⁷⁹ Rakenteelliset muutokset kuntaorganisaatiossa muuttavat kunnan roolia voimakkaasti. Luottamushenkilöiden keinot vaikuttaa toiminnan sisältöön ovat muuttuneet. Kun päätöksenteko siirtyy yhä enemmän kunnasta juridisesti itsenäisille organisaatioille, on omistajaohjaukseen kiinnitettävä entistä enemmän huomiota. Kunnan omistajaohjauksen perimmäinen tehtävä on varmistaa, että kunnan perustehtävä, palveluiden tuottaminen kuntalaisille, vastaa määrällisesti ja

⁷⁶ Husa, *Pohjolainen* 2014, s. 288.

⁷⁷ Niiranen 2011, s. 224 – 225.

⁷⁸ Niiranen 2011, s. 225.

⁷⁹ Niiranen 2011, s. 227.

laadullisesti kuntalaisten tarpeita. On tärkeää, että kunta pyrkii hahmottamaan itselleen sen, miten omistajaohjaus olisi mahdollista järjestää niin, että kunnan etu toteutuu ja että sen vaikuttamismahdollisuudet ovat mahdollisimman vahvat. On kiinnitettävä huomiota toimintamenetelmien selkeyttämiseen sekä ajantasaisen ja määräväleihin toistuvan tiedottamisen varmistamiseen ja sen sisällön oikeellisuuden valvontaan. Muussa tapauksessa organisaatio voi hyvistä toimintaperiaatteista huolimatta toimia jopa omistajiaan vastaan.⁸⁰

Julkisyhteisöt noudattavat toiminnassaan julkisuusperiaatetta. Periaatteen mukaan viranomaisen asiakirjat ovat julkisia ja jokaisella on halutessaan oikeus saada tietoa julkisesta vallankäytöstä ja viranomaisten muusta toiminnasta. Oikeus saada tieto viranomaisten toiminnasta on yleinen lähtökohta. Siitä poikkeaminen edellyttää erityisiä perusteita. Poikkeukset on määriteltävä täsmällisesti lailla. Julkisuusperiaate edellyttää menettelyn avoimuutta ja velvoittaa viranomaisen tiedottamaan toiminnastaan. Avoimuudella tarkoitetaan viranomaisilla olevien tietojen saatavuutta ja käytettävyyttä. Avoimuuden merkitystä korostaa se, että Euroopan unioni tukeutuu toiminnassaan avoimeen eurooppalaiseen hallintoon (SEUT 298 art.).⁸¹

Julkisuusperiaatteen vastakohta on salassapitoperiaate. Sen mukaan viranomaisten toiminta ja asiakirjat ovat yleensä salaisia. Tiedon niistä voi saada vain rajoitetusti ja siihen tarvitaan erityinen oikeudellinen peruste. Viranomaisen toimintaan liittyy myös harkintaperiaate, jonka mukaan viranomaisella on viime kädessä valta päättää tiedon julkisuudesta jokaisessa tapauksessa erikseen. Viranomaisen harkinnalla ja hallintokäytännöllä on siten keskeinen merkitys julkisuuden määräytymisessä. Harkintaperiaate käy ilmi valmisteluasiakirjojen julkisuutta koskevasta sääntelystä. Julkisuuslain (JulkL, 621/1999) 9.2 §:n mukaan tiedon antaminen on viranomaisen harkinnassa, kun kysymys on asiakirjasta, joka ei vielä ole tullut julkiseksi. Viranomaisen on harkintavaltaa käyttäessään otettava huomioon julkisuutta ja avoimuutta korostavat oikeusperiaatteet. Niistä säädetään JulkL 17 §:ssä.⁸²

Julkisuutta voidaan pitää keskeisenä modernin yhteiskunnan rakenne- ja toimintaperiaatteena. Siihen kuuluu muitakin laadullisia elementtejä kuin tiedon saannin oikeus ja mahdollisuus. Viranomaistoiminnan avoimuus, viranomaisen tiedottamisvelvollisuus, julkinen keskustelu ja tiedon välitys ovat esimerkiksi tällaisia julkisuuden osatekijöitä. Moderni julkisuus sisältää myös sellaiset ainesosat kuin oikeus julkiseen tietoon ja julkisuuden ensisijaisuus suhteessa salassapitoon. Julkisuus toimii tiedon saamisen, viestinnän ja ilmaisun vapauden, mielipiteenmuodostuksen ja julkisen

⁸⁰ Valanta 2011, s. 262.

⁸¹ Mäenpää 2016, s. 1 – 2.

⁸² Mäenpää 2016, s. 2 – 3.

keskustelun edellytyksenä sekä niiden välineenä. Ilman näitä edellytyksiä yhteiskuntaa ei voida pitää modernina, avoimena yhteiskuntana.⁸³

Viranomaisten toiminnassa moderni julkisuusperiaate sisältää ensisijaisesti oikeuden saada tieto viranomaisen tallenteesta, jos tieto on julkinen. Jokaisella on oikeus päästä viranomaisen tallennemuodossa oleviin tietovarantoihin, joiden yleensä edellytetään olevan julkisia. Modernin julkisuusperiaatteen toinen osa on viranomaisen velvollisuus luovuttaa pyydetty tieto, jos asiakirja tai siinä oleva tieto on julkinen. Kolmas julkisuusperiaatteen ominaisuus on proaktiivinen julkisuus, joka sisältää viranomaisen velvollisuuden tiedottaa toiminnastaan oma-aloitteisesti ja aktiivisesti.⁸⁴

PL 12 §:n 2 momentissa määritellään julkisuus perusoikeutena seuraavasti: ”Viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.” Säännöksen lähtökohtana ovat hallinnon avoimuus, viranomaisten asiakirjojen julkisuus ja jokaiselle kuuluva perusoikeus saada tieto viranomaisen asiakirjoista. Säännöksen voidaan tulkita tukevan myös proaktiivista julkisuutta. Julkisuussääntelyn tarkoitusta täsmentää modernin julkisuusideaalin mukaisesti JulkL 3 §:n säännös. Sen mukaan lain tarkoituksena on ”toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan.” Tarkoitussäännös korostaa sitä, että julkisuus on keskeistä viranomaistoiminnassa.

Julkista tilaa määrittelevät perinteisesti suhteellisen selkeiksi ymmärretyt rajat. Julkisuuden rajat määrittyvät erityisesti suhteessa yksityiseen. Merkittävänä osana yksityisen ja julkisen rajan määrittelyä on laki. Perustuslain säännökset määräävät, että julkisuutta voidaan rajoittaa vain lailla (PL 12.2 §) ja että yksityiselämän suoja on turvattu perusoikeutena (PL 10 §). Toisaalta yksityisen oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla (PL 80.1 §) ja julkisen vallan käytön on perustuttava lakiin (PL 2.3 §). Näihin säännöksiin sisältyy perustuslaillinen toimeksianto määritellä lailla niin yksityisen kuin julkisen rajoja sekä niiden välisiä suhteita.⁸⁵

Julkisuuden rajojen kannalta merkittävä kehityspiirre on julkisen ja yksityisen rajojen vähittäinen suhteellistuminen. Siihen vaikuttaa kaksi toisilleen vastakkaista ilmiötä: yksityisen julkistuminen ja julkisen yksityistuminen. Yksityisen julkistumisessa julkinen valta ja markkinat tunkeutuvat

⁸³ Mäenpää 2016, s. 3.

⁸⁴ Mäenpää 2016, s. 4.

⁸⁵ Mäenpää 2016, s. 5 – 6.

yksityiselämän intiimipiiriin saakka. Tämä näkyy esimerkiksi taloudelliseen toimintaan kohdistuvan julkisen sääntelyn ja valvonnan lisääntymisellä. Julkisen yksityistymisessä puolestaan rajanvedon väljentymisessä on kysymys muun muassa siitä, että julkisen viranomaistoiminnan ja yksityisen taloudellisen toiminnan välinen perinteinen ero on menettämässä merkitystään. Suunta on lähinnä julkisesta yksityiseen, mihin viittaavat esimerkiksi välillisen julkishallinnon laajentuminen, virastomuotoisen toiminnan yhtiöittäminen, julkisten palvelujen avaaminen markkinoille ja kilpailulle sekä perinteisesti yksityisoikeuteen kuuluvien toimimuotojen, kuten sopimuksen käytön lisääntyminen, hallintotoiminnassa. Julkisen tila ei siis ole rajoiltaan enää ennallaan eikä sitä määrittävä suhde yksityiseen toimintaan ole enää yksiselitteinen.⁸⁶

Viranomaistoiminnan julkisuudella on erilaisia tehtäviä. Perinteisin tehtävä liittyy oikeusvarmuuden turvaamiseen: viranomaisen toiminta on ennakoitavaa vain, jos toiminnan sisällöstä ja viranomaisen päätöksistä on saatavissa riittävästi tietoa. Näin taataan perusedellytykset yksilön oikeusturvan toteutumiselle. Toinen tehtävä liittyy osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollistamiseen: julkisuus ja avoimuus ovat edellytyksenä demokratian toteutumiselle. Tiedon hallinta, saatavuus ja käyttökelpoisuus määrittelevät edellytyksiä julkisen vallan käyttöön osallistumiselle ja vaikuttamiselle. Julkisuuden tehtävänä on myös valvonnan ja vastuun toteuttaminen, sillä tiedon julkisuus mahdollistaa julkisen vallan ja julkisten varojen käytön valvonnan. Avoimuus vaikeuttaa tehokkaasti virka-aseman väärinkäytön ja korruption luonteista toimintaa. Medialla on merkittävä rooli julkisyhteisöjen toiminnan valvonnassa.⁸⁷

Julkisuuden tehtävänä on lisäksi edistää avointa ja hyvää hallintoa. Julkisuusperiaate on keskeisesti avoimen hallinnon osatekijä, ja sitä voidaan pitää yhtenä hyvän hallinnon edellytyksenä. Julkisuudella on tärkeä tehtävä myös sananvapauden tukemisessa. Julkisuuden ansiosta viranomaisen toiminnasta saadaan tietoja ja se luo mahdollisuuksia yleiselle mielipiteen muodostukselle, hallinnon toimintaa koskevalle viestinnälle sekä viranomaistoiminnan arvioinnille ja kritiikille. Tiedon saatavuus on välttämätön perusta mahdollisuudelle osallistua yhteiskunnalliseen keskusteluun ja vaikuttaa päätöksentekoon. Julkisuuden tehtävänä on myös vahvistaa hallinnon legitimitettä. Toiminnan avoimuus voi vahvistaa luottamusta viranomaisten puolueettomuuteen ja asianmukaisuuteen. Nykyään ei riitä, että hallinto toimii hyvin ja lainmukaisesti, vaan jokaisen on voitava arvioida tämä mahdollisimman luotettavan tiedon perusteella. Viranomaisten keräämällä ja

⁸⁶ Mäenpää 2016, s. 6 – 7.

⁸⁷ Mäenpää 2016, s. 9 – 10.

tuottamalla tiedolla on lisääntyvästi myös taloudellista arvoa. Avoin pääsy viranomaistietoihin mahdollistaa viranomaisten tuottaman ja sen hallussa olevan tiedon jalostamisen ja taloudellisen hyödyntämisen.⁸⁸

Perinteisesti julkishallinnon tietojenantovelvollisuus on ollut melko passiivinen. Viranomaiset ovat antaneet tietoja julkisista asioista ja asiakirjoista pyydettyä. Sittenkin on kuitenkin laajentunut myös viranomaisten velvollisuus antaa tietoja aktiivisesti ja oma-aloitteisesti. Tietojenantovelvollisuutta määrittävänä yleisenä lähtökohtana on perusoikeuksien turvaamisvelvoite. Julkisuuden toteutuminen perusoikeutena edellyttää julkiselta vallalta monenlaisia toimia. Osaa niistä voidaan luonnehtia viranomaisen velvollisuuksiin muutenkin kuuluviksi, joita toteutetaan passiivisesti. Viranomaisten on esimerkiksi sovellettava asianmukaisesti ja täsmällisesti julkisuuslainsäädäntöä. Lisäksi niiden on pidättäydyttävä julkisuuden perusteettomista ja suhteettomista rajoituksista, mutta noudatettava myös laissa säädettyjä salassapito- ja vaitiolovelvoitteita. Toiset julkisuuden toteutumista turvaavista toimista ovat taas luonteeltaan aktiivisia. Niitä voidaan toteuttaa tiedottamisella ja edistämällä toiminnan avoimuutta. Yleisesti viranomaisen tiedottamisvelvollisuudesta säädetään JulkL 19 ja 20 §:ssä. Lisäksi KuntaL 29 § sisältää tiedottamisvelvollisuutta koskevan yleissäännöksen.⁸⁹

Viranomaisen on huolehdittava siitä, että tietojen saamista viranomaisen toiminnasta ei rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä myöskään enempää kuin on välttämätöntä (JulkL 17 §). Rajoitusperusteen painavuutta ja merkittävyyttä arvioidaan julkisuuslain tarkoituksen näkökulmasta. Tiedon pyytäjää tulee kohdella tasapuolisesti ja tiedonsaantioikeudet on huomioitava kaikessa viranomaisen toiminnassa, sekä julkisuuslakia sovellettaessa että viranomaisen muutoin hoitaessa tehtäviään. JulkL 18 §:n mukaan viranomaisten on luotava hyvä tiedonhallintatapa ja noudatettava sitä toiminnassaan. Hyvään tiedonhallintatapaan kuuluu huolehtia viranomaisen toimintaa koskevien tietojen ja viranomaistoiminnassa käytettyjen tietojen saatavuudesta, käytettävyydestä, laadusta sekä suojaamisesta. Viranomaisen on huolehdittava, että tietojen salassapito, suojaus ja eheys turvataan asianmukaisesti.⁹⁰

Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristön kehittämiseen (PL 2.2 §). Tähän liittyy kiinteästi julkisen vallan velvollisuus edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon (PL 14.4 §). Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistäminen edellyttää

⁸⁸ Mäenpää 2016, s. 10 – 11.

⁸⁹ Mäenpää 2016, s. 40 – 41.

⁹⁰ Mäenpää 2016, s. 41.

muun muassa sitä, että julkista päätöksentekoa, viranomaistoiminnan arviointia ja julkista keskustelua varten on vaivattomasti saatavissa luotettavaa tietoa. Vaikuttamismahdollisuuksien varaamista toteuttaa osaltaan HL 41 §, jonka mukaan viranomaisen on ilmoitettava elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin huomattavasti vaikuttavan hallintoasian vireilläolosta. Samalla on myös ilmoitettava asian käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista sekä mahdollisuudesta käyttää vaikuttamismahdollisuuksia.⁹¹

Julkisuuslaki on yleislaki, joka säätelee viranomaisten tallenteiden julkisuutta ja siitä tehtäviä poikkeuksia. Lähtökohtana on, että julkisuuslaki määrittelee julkisuuden ja salassapidon yleiset perusteet. Koska julkisuuslaki on säädetty tavallisena lakina, asiakirjojen julkisuutta ja julkisuuden rajoituksia voidaan järjestää myös tästä poikkeavasti laintasoisella erityissäännöksellä. Lisäksi EU-lainsäädännössä voi olla erityisiä salassapitovelvoitteita. JulkL sääntelee lähinnä oikeutta saada tieto viranomaisen asiakirjoista ja tämän oikeuden rajoituksia sekä viranomaisen velvollisuuksia julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi (JulkL 2 §). Muilta osin viranomaisen asiakirjoja säännellään monessa eri laissa. Esimerkiksi asiakirjojen arkistointia määrittelee arkistolaki (ArkistoL, 831/1994) ja asiakirjan tai tiedon lainvastaista käyttöä sääntelevät sekä RL että vahingonkorvauslaki (VahingonkorvausL, 412/1974).⁹²

Julkisuuslaissa on varauduttu säännösviittauksin siihen, että erityisiä poikkeavia säännöksiä voidaan säätää muun muassa asiakirjan julkiseksi tulosta (JulkL 6 ja 7 §), salassapitoperusteista (JulkL 22-24 §) ja salassapitoajoista (JulkL 31§). Oikeudellista estettä ei ole muistakin säännöksistä poikkeavien erityissäännösten säätämiseksi, jos siihen on riittäviä perusteita muun muassa julkisuuden poikkeusasema huomioon ottaen. Tällaista poikkeusta ei voida toteuttaa lakia alemmanasteisin säädöksin tai määräyksin, kuten asetuksella tai sitä alemmantasoisella normilla. Yleisenä pyrkimyksenä on sijoittaa julkisuutta rajoittavat salassapitoperusteet julkisuuslakiin. Hyväksyessään julkisuuslain eduskunta edellytti hallituksen huolehtivan siitä, että jatkossa suhtaudutaan pidättyvästi viranomaisten tietojen salassapitoa koskevien säännösten sijoittamiseen erityislainsäädäntöön (EV 303/1998 vp). Tällaisia erityissäännöksiä on kuitenkin useissa laeissa ja ne saattavat määritellä salassa pidettäväksi myös muita kuin JulkL 24.1 §:ssä tarkoitettuja tietoja. Julkisuuslaista poikkeavan erityislain säännöksen on täytettävä ainakin kaksi laadullista vaatimusta. Myös erityissäännöksen on vastattava julkisuusperiaatteen sisältyviä vaatimuksia, joiden mukaan jokaisella on pääsääntöisesti

⁹¹ Mäenpää 2016, s. 41 – 42.

⁹² Mäenpää 2016, s. 42.

oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta. Laintasoisilla erityissäännöksillä ei lisäksi voida rajoittaa asiakirjan julkisuutta muuten kuin erikseen ja välttämättömästä syystä.⁹³

Julkisuuslain ja siitä poikkeavan laintasoisen erityissäännöksen suhde on samanlainen kuin yleislain ja erityislain suhde yleensäkin: erityissäännös syrjäyttää julkisuuslain vain siltä osin kuin se selvästi poikkeaa julkisuuslaista. Julkisuuslakia voidaankin yleensä soveltaa siitä poikkeavaa säännöstä täydentävästi. Julkisuuslakiin sisältyy myös suoraan PL 12 §:n 2 momentissa säädettyyn julkisuusperusoikeuteen perustuvia säännöksiä. Niistä ei voida erityissäännöksellä poiketa ainakaan julkisuutta rajoittavaan suuntaan. Jos erityissäännös järjestää tyhjentävästi jonkin asian, julkisuuslain säännös ei tule sovellettavaksi. Julkisuuteen ja salassapitoon voi vaikuttaa myös rikosoikeudellinen sääntely. Vaikka asiakirja tai tieto olisi julkisuuslain mukaan julkinen, se ei merkitse oikeutta käyttää tietoa tai julkistaa se rikosoikeudellisesti moitittavalla tavalla. Esimerkiksi yksityiselämää loukkaavan tiedon levittäminen julkisuudessa voi olla rangaistavaa, vaikka tieto sinänsä olisi JulkL:n mukaan julkinen. Yksityiselämää loukkaavan tiedon piiriin ei kuitenkaan lueta asioita, joilla on merkittävää yhteiskunnallista vaikutusta. Tällaisia ovat esimerkiksi taloudellinen ja poliittinen vallankäyttö. Julkisuuslaki sääntelee ensisijaisesti viranomaisella olevan tiedon luovuttamista ja sen rajoituksia. Julkisuuslaki määrittelee ensisijaisesti viranomaisen ja yksityisen välistä suhdetta eikä yleensä vaikuta yksityisten välisiin suhteisiin oikeudellisesti merkityksellisellä tavalla.⁹⁴

Julkisuusperiaatetta voidaan perustellusti tarkastella ensi sijassa ihmisten vaikutus- ja valvontamahdollisuuksien näkökulmasta. Julkisuus takaa mahdollisuuden ottaa osaa julkisen vallan käyttöön, valvoa sen käyttöä, vaikuttaa oikeuksiensa ja etujensa toteutumiseen sekä muodostaa vapaasti mielipiteensä. Julkisuus lisää yleistä luottamusta julkishallintoa kohtaan ja on demokratian ja tasa-arvon keskeinen ainesosa. Viranomaisille julkisuus asettaa velvollisuuksia, kuten avoimuuden ja hyvän tiedonhallintatavan noudattamisen. Viranomaisten on myös yleisesti edistettävä tiedonsaantioikeuden toteutumista. Julkisuusperiaatetta toteutetaan lähinnä kolmella tavalla: käsittelyn julkisuutena, asiakirjajulkisuutena ja tiedottamisena. Käsittelyn julkisuudessa on kyse yleisöjulkisuudesta eli kenen tahansa mahdollisuudesta seurata käsittelyä. Käsittelytapa on tällöin avoin ja suullinen. Käsittelyn julkisuus on PL 21.2 §:n mukaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon tae. Hallinnossa käsittelyn julkisuudella ei tosin käytännössä ole niin suurta merkitystä kuin lainkäytössä, vaikkakin PL velvoittaa lainsäätäjää kehittämään menettelyitä julkisuuden suuntaan. HL 24 §:n mukaan asia voidaan käsitellä julkisesti vain, jos niin on säädetty

⁹³ Mäenpää 2016, s. 43.

⁹⁴ Mäenpää 2016, s. 43 – 46.

tai erityisen säännöksen nojalla päätetty. Esimerkiksi kunnanvaltuuston kokoukset ovat KuntaL 101.1 §:n mukaan julkisia.⁹⁵

Asiakirjajulkisuuden periaate tarkoittaa jokaisen oikeutta saada tieto viranomaisen julkisesta asiakirjasta. Asiakirjajulkisuuden periaate ja sen rajoitusedellytykset on vahvistettu PL 12.2 §:ssä. Asianosaisjulkisuus on erikseen mainittu hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeena PL 21.2 §:ssä. Perussäännös yksityiselämän suojasta on PL 10.1 §:ssä, sen mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Yksityiselämän suojalla on usein julkisuutta rajoittava vaikutus ja vastaavasti julkisuus kaventaa monissa tilanteissa yksityiselämän suojaa. Toisinaan myös muiden perusoikeuksien, kuten omaisuuden suojan turvaaminen, saattaa edellyttää julkisuuden rajoittamista. PL 12.2 §:n mukaan julkisuutta voidaan rajoittaa lailla ainoastaan välttämättömistä syistä. Välttämättömyys ei ole oikeuskäsitteenä yksiselitteinen ja sitä on arvioitava erikseen kussakin tilanteessa. Julkisuutta rajoittavan lain on myös täytettävä perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset, esimerkiksi täsmällisyysvaatimus. Missään tilanteessa tavallisella lailla ei voida säätää julkisuuden ytimeen kohdistuvaa rajoitusta, sillä perusoikeuden ydinalue on koskematon.⁹⁶

Julkisuuden toteutuminen riippuu olennaisesti siitä, kuinka kattavasti kukin viranomainen kuuluu julkisuuslain soveltamisalaan. Lähtökohtaisesti julkisuuslakia sovelletaan kaikkiin julkisiin viranomaisiin, toimielimiin ja tuomioistuimiin sekä eräin edellytyksin yksityisten toimintaan. JulkL 4.1 §:ssä on viranomaisen määritelmä. Kunnan viranomaiset mainitaan 4.1 §:n neljännessä kohdassa. Näitä ovat ensinnäkin kunnan monijäseniset toimielimet: valtuusto, kunnanhallitus ja sen jaostot, lautakunnat ja niiden jaostot, johtokunnat ja niiden jaostot, toimikunnat, liikelaitokset sekä kuntayhtymien vastaavat toimielimet. Myös viranhaltijat ja luottamushenkilöt, jotka käyttävät heille uskottua päätösvaltaa, ovat lain tarkoittamia viranomaisia. Lainvalmistelussa viranomaisen tunnusmerkkinä on korostettu juuri oikeudellista toimivaltaa. Lain tarkoitamiin viranomaisiin rinnastetaan 4.2 §:n mukaisesti sellainen yhteisö, laitos, säätiö tai yksityinen henkilö, joka hoitaessaan julkista tehtävää käyttää julkista valtaa. Edellytyksenä on, että julkisen tehtävän hoitamisen perusteena on laki, asetus taikka lain tai asetuksen nojalla annettu säännös tai määräys. Tarkoituksena on taata julkisuusperiaatteen ulottaminen niihin tilanteisiin, joissa julkisia tehtäviä lain nojalla hoitaa yksityinen taho julkishallinnon ulkopuolella. Keskeinen soveltamisedellytys on, että yksityinen hoitaessaan julkista tehtävää käyttää julkista valtaa. JulkL 4.2 §:ssä ei kuitenkaan määritellä näitä käsitteitä. Julkinen tehtävä on ymmärrettävissä hieman laajemmaksi kuin julkinen hallintotehtävä. Se mitä julkisen vallan käytöllä tarkoitetaan, vaihtelee jonkin verran eri käyttöyhteyksissä. Tässä

⁹⁵ *Kulla* 2018, s. 383 – 384.

⁹⁶ *Kulla* 2018, s. 386 – 387.

yhteydessä julkisen vallan käytölle on tyypillistä päätöksellä tai tosiasiallisella toimella puuttuminen yksityisen oikeusasemaan.⁹⁷

Julkisuus yksityisellä sektorilla

Yksityinen toiminta ei ole yleisesti julkista, vaan yksityisyys ja yksityiselämä on suojattu julkisuudelta perusoikeuden tasoisin säännöksiin. Yritys- ja liikesalaisuudet saavat suojaa etenkin salassapitosäännösten nojalla. Yksityisen toiminnan julkisuudella voi olla tärkeä merkitys esimerkiksi markkinoiden toimivuuden ja sopimussuhteiden luotettavuuden kannalta. Se voi toimia kilpailun mahdollistajana ja yritystoiminnan julkisen luotettavuuden edistäjänä. Avoimuus ja julkisuus eivät kuitenkaan ole yksityisen toiminnan yleisenä lähtökohtana, vaan ne perustuvat vapaaehtoisuuteen. Yksityiselle voidaan asettaa velvollisuus tiedon antamiseen tai julkistamiseen ainoastaan säätämällä tällaisesta velvollisuudesta nimenomaisesti laissa (PL 80.1 §). Tiedon antamiseen velvoittavia säännöksiä sisältyy esimerkiksi verotusta, ympäristönsuojelua ja viranomaisvalvontaa määritteleviin säännöksiin. Toisin kuin viranomaistoiminnassa, yksityisessä toiminnassa lähtökohtana ei ole yleinen julkisuusperiaate, vaan velvollisuus tiedon antamiseen tai julkistamiseen määräytyy aina erityissäännöksen mukaan ja vain sen määrittelemässä laajuudessa.⁹⁸

Salassapitovelvollisuus käsittää sekä kiellon olla luovuttamatta salassa pidettävää asiakirjaa, että kiellon olla ilmaisematta salassa pidettävää tietoa. Salassapitovelvollisuus koskee kuntayhtiön toimielinten jäseniä, kuten toimitusjohtajaa, hallitusta ja tilintarkastajaa, sekä tahoja, jotka saavat yhtiötä koskevia salassa pidettäviä tietoja omistajakunnan viranomaisina tai luottamushenkilöinä. Salassapitovelvollisuuden tai vaitiolo-velvollisuuden rikkomisesta seuraa sanktioita. Eri tahojen sanktiot määräytyvät eri säännösten perusteella. Kuntayhtiön toimitusjohtaja ja hallituksen jäsenet voivat syyllistyä yrityssalaisuuden rikkomiseen ja joutua tällöin rikosoikeudellisten sanktioiden kohteeksi. Toimielimen jäsenet voivat joutua yhtiöoikeudellisen vahingonkorvausvastuun kohteeksi. Omistajakunnan kautta salassa pidettävää tietoa saavat henkilöt voivat joutua rikosoikeudellisten sanktioiden kohteeksi virkasalaisuutta rikkoessaan.⁹⁹

Yrityssalaisuuden rikkomisesta säädetään rikoslaisissa (RL, 39/1889). Lain mukaan yrityssalaisuuden rikkominen on tapahtunut, jos henkilö hankkiakseen itselleen tai toiselle taloudellista hyötyä tai toista vahingoittaakseen oikeudettomasti ilmaisee toiselle kuuluvan yrityssalaisuuden tai oikeudettomasti

⁹⁷ Kulla 2018, s. 399 – 403.

⁹⁸ Mäenpää 2016, s. 12 – 13.

⁹⁹ Ruohonen, Vahtera, Penttilä 2017, s. 251 – 252.

käyttää tällaista yrityssalaisuutta, jonka hän on saanut tietoonsa toimiessaan yhteisön hallituksen jäsenenä, toimitusjohtajana tai tilintarkastajana. Teosta on tuomittava – jollei siitä ole muualla laissa säädetty ankarampaa rangaistusta – sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. Rikosoikeudellinen vastuu edellyttää kuitenkin aina sitä, että tiedon antamiseen liittyy hyötymis- tai vahingoittamistarkoitus. Rikosoikeudellinen vastuu ei siten sovellu silloin, kun esimerkiksi hallituksen jäsen paljastaa salassa pidettävän tiedon huolimattomuuttaan tai ymmärtämättömyyttään. Tämä vähentää sanktioiden todennäköisyyttä, jos kuntayhtiön johdon jäsen paljastaa yrityssalaisuuden. Vaikka rikosoikeudellinen vastuu ei soveltuisi, voi silti vahingonkorvausvastuu tulla kysymykseen. Johdon salassapitovelvollisuus katsotaan osaksi johdon jäsenten huolellisuusvelvoitetta, josta säädetään osakeyhtiölain (OYL, 624/2006) 1.8 §:ssä. Toimitusjohtaja ja hallituksen jäsenet voivat joutua vahingonkorvausvastuuseen kuntayhtiötä kohtaan, jos he paljastavat yhtiötä koskevia yrityssalaisuuksia. Vahingonkorvausvastuu voi siis syntyä, jos salassa pidettävän tiedon on paljastanut huolimattomuuttaan tai ymmärtämättömyyttään, mutta teon katsotaan silti rikkoneen huolellisuusvelvoitetta.¹⁰⁰

Kunnan luottamushenkilö ei saa luovuttaa kuntalain tietojensaantioikeuden nojalla saamiaan yhtiötä koskevia salassa pidettäviä tietoja eteenpäin. Tiedot on tarkoitettu hänelle henkilökohtaisesti luottamustehtävän hoitamista varten. Sama koskee myös kunnan tilintarkastajaa sekä kunnan konsernijohdossa työskentelevää henkilöä. Salassa pidettäviä asiakirjoja tai tietoja paljastanut luottamushenkilö, tilintarkastaja tai konsernijohdossa toiminut henkilö voi joutua rikosoikeudelliseen vastuuseen RL 40 luvun säännösten perusteella. Tuossa luvussa säädetään virkarikoksista. Virkamiestä koskevia säännöksiä sovelletaan myös julkista luottamustehtävää hoitavaan henkilöön ja julkista valtaa käyttävään henkilöön. Jos virkamies tahallaan palvelussuhteensa aikana tai sen päätyttyä oikeudettomasti paljastaa asiakirjan tai tiedon, joka on salassa pidettävä tai jota ei saa ilmaista, taikka käyttää omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi asiakirjaa tai tietoa, hänet on tuomittava virkasalaisuuden rikkomisesta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. Mikäli rikos osoittaa virkamiehen ilmeisen sopimattomaksi tehtävänsä, hänet voidaan tuomita myös viralta pantavaksi (RL 40:5.1). Jos virkamies huolimattomuudesta syyllistyy edellä selostettuun tekoon, eikä teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus sekä muut seikat ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen, hänet voidaan tuomita tuottamuksellisesta virkasalaisuuden rikkomisesta sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi (RL 40:5.2).¹⁰¹

¹⁰⁰ Ruohonen, Vahtera, Penttilä 2017, s. 252 – 253.

¹⁰¹ Ruohonen, Vahtera, Penttilä 2017, s. 253, 255 – 256.

Liike- ja ammattisalaisuudelle on tunnusomaista, että sillä tarkoitetaan objektiivisesti arvioiden seikkaa, jonka salassa pitämisellä on merkitystä sen yrityksen tai ammatin elinkeinotoiminnalle, jonka hallussa salaisuus on. Salaisuus voi olla tekninen, taloudellinen tai teknistaloudellinen. Se voi liittyä tuotekehittelyyn taikka yleisemmin työmenetelmiin, malleihin, tuotteen rakenteeseen tai materiaaliyhdistelmiin, sopimuksiin, asiakasrekistereihin, tietokoneohjelmiin ja tuotantomääriin. Elinkeinotoiminnan laajuutta koskevat tiedot eivät kuulu liike- ja ammattisalaisuuden piiriin eivätkä myöskään sellaiset tiedot, jotka ilmenevät julkisista rekistereistä.¹⁰²

Ero kunnan ja kunnan omistaman yhtiön päätösten julkisuudessa tulee selvästi esille toiminnan strategista suunnittelua koskevissa päätöksissä. Kunnanvaltuuston päätökset ovat julkisia, kun taas yhtiöllä ei velvollisuutta julkistaa vastaavia päätöksiä. Kunnallakin on oikeus olla julkaisematta liiketoimintaansa koskevia liikesalaisuuksia. Minkälaiset asiat ovat katsottavissa liikesalaisuuksiksi, ei ole kuitenkaan kunnallisessa toiminnassa yksiselitteisesti määriteltävissä. Kunnan on omistajana varmistettava, että se saa yhtiönsä toiminnasta kaikki tarvitsemansa tiedot.¹⁰³

Osakeyhtiöinstituution taustaperiaatteet ovat yhtiön toiminnan tarkoituksen toteuttaminen sekä yhtiön toiminnan jatkuvuus. Toiminnan tarkoituksena on yleensä voiton tuottaminen osakkeenomistajille. Yhtiön toiminnassa on kaikissa tilanteissa tavoiteltava toiminnan tarkoituksen toteuttamista sekä pyrittävä toiminnan jatkuvuuteen. Voiton tuottaminen ei tarkoita velvollisuutta tuottaa mahdollisimman suurta määrää voitonjakokelpoisia varoja lyhyellä aikavälillä, vaan voiton tuottamista tarkastellaan pitemmällä tähtäyksellä. Keskeistä voitontuottamistarkoituksen kannalta on yhtiön voitontuottamiskyky ja sen jatkuvuus. Voitontuottamiskyvyn ylläpitäminen ja sen parantaminen lisää yhtiön ja siten myös yhtiön osakkeiden arvoa. Myös yhtiön velkojien oikeudellisen aseman turvaaminen suhteessa velallisyhtiöön sekä yhtiön johtoon ja osakkeenomistajiin edellyttää, että toiminnan tarkoitusta toteutetaan jatkuvuusperiaatetta noudattaen. Toiminnan jatkuvuus turvaa paitsi yhtiön osakkeenomistajien myös velkojien oikeuksia.¹⁰⁴

Osakeyhtiön johdon tehtävänä on huolellisesti toimien edistää yhtiön etua. Siihen sisältyy vaatimus huolellisesta toimimisesta (huolellisuusvelvollisuus), mutta myös velvollisuus edistää yhtiön etua (lojaliteettivelvollisuus). Yhtiön johto on huolellisuusvelvoitteensa vastaisesta toiminnasta vahingonkorvausvelallinen yhtiölle. Lojaliteettivelvollisuuteen kuuluu yhtiön johdon lojaalisuus suhteessa yhtiöön sekä viime kädessä sen kaikkiin osakkeenomistajiin. Lojaliteettivelvollisuuden ei ole perinteisesti katsottu suoranaisesti velvoittavan johtoa toimimaan yhtiön muiden sidosryhmien

¹⁰² *Heuru* 2006, s. 229.

¹⁰³ *Suomen Kuntaliitto* 1996, s. 19.

¹⁰⁴ *Lautjärvi* 2017, s. 45 – 47.

kuten velkojien etujen mukaisesti. Huolellisuus- ja lojaliteettivelvollisuus muodostavat yhtiön keskeisen suojan suhteessa yhtiön johtoon. Yhtiön johdon on aina ensisijaisesti edistettävä yhtiön etua eikä esimerkiksi osakkeenomistajien tai yhtiön johdon omia etuja. Velvollisuus olla suosimatta tiettyjä osakkeenomistajia toimii vähemmistöosakkeenomistajien välittömänä suojana johdon omilta toimilta ja estää välillisesti enemmistöosakkeenomistajien vaikuttamisen valitsemaansa yhtiön johtoon. Toimimalla yhtiön edun mukaisesti toimitaan välillisesti myös yhtiön kaikkien osakkeenomistajien sekä muiden sidosryhmien kuten velkojien intressit huomioiden. OYL:n huolellisuus- ja lojaliteettivelvollisuutta koskeva säännös on pakottava eikä johto saa poiketa siitä edes yhtiön kaikkien osakkeenomistajien suostumuksella.¹⁰⁵

Huolellisuusvelvoitetta arvioidaan liiketoimintapäätösperiaatteen edellyttämässä laajuudessa. Tämä tarkoittaa, että yhtiön johdon tekemän liiketoimintaan liittyvän päätöksen tai toimen sisältöä ei lähtökohtaisesti arvioida vahingonkorvausvelvollisuuden kannalta, jos päätöksentekomenettely on ollut riittävän huolellista ja rationaalista. Riittävänä huolellisuutena voidaan pääsääntöisesti pitää sitä, että ratkaisun taustaksi on hankittu tilanteen edellyttämä asianmukainen tieto, sen perusteella on tehty johdonmukainen päätös tai muu toimi, eivätkä näiden tekoon ole vaikuttaneet johdon jäsenten eturistiriidat. Toisin kuin huolellisuusvelvoitteen yhteydessä, liiketoimintapäätösperiaate ei vapauta johtoa lojaliteettivelvollisuutta rikottaessa vahingonkorvausvelvollisuudesta. Päätöksen tai muun toimen taustaksi tehty asianmukainen selvitys sekä sen perusteella tehty rationaalinen ja eturistiriidaton päätös tai muu toimi eivät sellaisenaan riitä vapauttamaan yhtiön johtoa vahingonkorvausvelvollisuudesta, mikäli päätös tai toimi on ristiriidassa yhtiön edun edistämisen kanssa.¹⁰⁶

Osakkeenomistajia koskee yhdenvertaisuusperiaate. Kaikki osakkeet tuottavat yhtiössä yhtäläiset oikeudet, jollei yhtiöjärjestyksessä toisin määrätä. Yhtiökokous, hallitus, toimitusjohtaja tai hallintoneuvosto ei saa tehdä päätöstä tai ryhtyä muuhun toimenpiteeseen, joka on omiaan tuottamaan osakkeenomistajalle tai muulle epäoikeutettua etua yhtiön tai osakkeenomistajan kustannuksella. Yhdenvertaisuusperiaatteen voidaan katsoa sisältävän ajatuksen sekä muodollisesta että aineellisesta yhdenvertaisuudesta. Yhdenvertaisuussäännös muodostuu osakeoikeuksien yhtäläisyyttä koskevasta olettamassäänöksestä, joka on pitkälti tahdonvaltainen, sekä määräysvallan väärinkäytön kieltävästä yleislausekkeesta, joka on pakottavaa oikeutta. Yhdenvertaisuusperiaate ei kuitenkaan tarkoita osakkeenomistajien jatkuvaa samansisältöisyyttä aivan kaikissa tilanteissa. Osakkeenomistajilla on oikeus luottaa siihen, että heidän osakkeensa tuottavat samat oikeudet kuin muutkin osakkeet, mutta

¹⁰⁵ Lautjärvi 2017, s. 49.

¹⁰⁶ Lautjärvi 2017, s. 49 – 51.

toisaalta myös oikeus luottaa yhtiöjärjestysmääräyksestä johtuvien erilaisten osakeoikeuksien pysyvyyteen. Aineellisen yhdenvertaisuuden tarkoituksena on suojata ennen kaikkea vähemmistöosakkeenomistajia yhtiötä kontrolloivien osakkeenomistajien tai johdon opportunistiselta käyttäytymiseltä, joka ei edistä yhtiön ja kaikkien osakkeenomistajien etua.¹⁰⁷

Yhtiön johdon yleistä lojaliteettivelvoitetta tarkentavat johdon muita velvollisuuksia koskevat säännökset ja oikeusperiaatteet esteellisyydestä, kilpailevasta toiminnasta, lähipiiritoimista, vaitiolovelvollisuudesta sekä sisäpiiritiedon väärinkäytöstä.¹⁰⁸

JulkL:n 24.1 §:n 20 kohdan mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat ne, jotka sisältävät tietoja yksityisestä liike- tai ammattisalaisuudesta. Hallinto-oikeuden puolella on siis valittu nimenomaan liike- ja ammattisalaisuuden käsite salassapitoperusteeksi. Kyseessä on ehdoton salassapitoperuste, eli asiakirja ja siinä oleva tieto on poikkeuksetta pidettävä salassa riippumatta siitä, aiheuttaako tiedon antaminen vahinkoa tai haittaa. JulkL ei sisällä RL 30:11 §:n kaltaista määritelmää termin sisällöstä. Siinä ei ole omaksuttu RL:ssa käytettyä yrityssalaisuuden käsitettä sen vuoksi, että salassapito edellyttäisi RL:ssa omaksutun määritelmän mukaan yrittäjän salassapitotahdon selvittämistä. JulkL:n mukainen liike- ja ammattisalaisuus on siis suurin piirtein saman sisältöinen kuin RL:n mukainen yrityssalaisuus, mutta poikkeaa siten, ettei salassapitotahdolla ole ratkaisevaa merkitystä. Tämän eron tausta-ajatuksena on ilmeisesti se, että JulkL:ssa kyse on asiakirjasalaisuudesta ja viranomainen voi joutua ratkaisemaan hallussaan olevan asiakirjan julkisuuden ilman, että liikesalaisuuden haltija on esittämässä salassapitoa koskevaa vaatimusta. Siviili- ja rikosoikeudessa puolestaan yrityssalaisuuden haltija on pääsääntöisesti itse esittämässä salassapitovaatimusta, mistä myös salassapitotahto ilmenee.¹⁰⁹

Yrityssalaisuuksia täydentävänä on SopMenL:ssa kielletty teknisen esikuvan tai teknisen ohjeen oikeudeton käyttäminen tai ilmaiseminen. SopMenL 4.3 §:n mukaan joka elinkeinonharjoittajan puolesta tehtävää suorittaessaan on saanut tiedon liikesalaisuudesta tai jolle työn tai tehtävän suorittamista varten taikka muuten liiketarkoituksessa on uskottu tekninen esikuva tai tekninen ohje, ei saa sitä oikeudettomasti käyttää eikä ilmaista. Teknistä esikuvaa tai ohjetta ei ole määritelty lainsäädännössä, mutta lain esitöiden mukaan sillä tarkoitetaan suullista tai kirjallista teknistä toimintaohjetta tai -mallia, jota voidaan käyttää elinkeinotoiminnassa. Teknisiä esikuvia voivat olla esimerkiksi piirroksot, mallit, kaavat ja näytteet, teknisiä ohjeita puolestaan esimerkiksi resepti tai kuvaus. Teknisen esikuvan tai ohjeen oikeussuojaa ei ole rajoitettu ajallisesti, vaan suoja-aika kestää

¹⁰⁷ Lautjärvi 2017, s. 51 – 53.

¹⁰⁸ Lautjärvi 2017, s. 251.

¹⁰⁹ Vapaavuori 2016, s. 104 – 105.

niin kauan kuin sillä on taloudellista merkitystä. Esikuvan tai ohjeen on oltava sillä tavoin täsmällinen, ettei oikeussuojan kohteena voi olla pelkkä idea, jota ei voi vielä käyttää hyväksi elinkeinotoiminnassa. Teknistä esikuvaa tai ohjetta koskeva sääntely on merkittävä lisä yrityssalaisuussuojaan juuri yhtiön teknisten tietojen salaamiseksi, sillä niissä ei ole vastaavaa salaisuusvaatimusta kuin yrityssalaisuuksissa. Teknisten esikuvien tai ohjeiden suoja ei perustu salaisuuden voimassaoloon, vaan siihen, että ne on luottamuksellisesti uskottu jollekulle tietyn tehtävän suorittamista varten tai muuten liiketarkoituksessa.¹¹⁰

Yrityssalaisuuksien yleinen lakisääteinen suoja on säädetty RL:ssa, SopMenL:ssa ja TSL:ssa. Kunkin säännöksen soveltamisessa perusedellytyksenä on, että itse yrityssalaisuuden, liikesalaisuuden tai ammatti- ja liikesalaisuuden tunnusmerkkien tulee täytyä. Ainoastaan RL:ssa on yrityssalaisuutta koskeva määritelmä (RL 30:11 §). RL:n perusteella yrityssalaisuutta loukkaavat teot ovat rangaistavia ja lainvastaisen teon seurauksia ovat erityisesti sakkorangaistus tai enintään kaksi vuotta vankeutta, vahingonkorvausvelvollisuus sekä mahdollisuus tuomita liiketoimintakieltoon. Toisin kuin monessa muussa rikoksessa, yrityssalaisuusrikoksissa ei ole törkeää tekemuotoa. Rikosta tutkii poliisi, syyttää syyttäjä ja asiaa käsittelee yleinen tuomioistuin. SopMenL:n mukaan liikesalaisuutta loukkaavat teot katsotaan elinkeinotoiminnassa sopimattomaksi ja vilpilliseksi menettelyksi, jonka vuoksi ne ovat kiellettyjä. Toiminnan kieltämistä ja vahingonkorvausta voi vaatia kanteella markkinaoikeudessa. TSL:n mukaan loukkaava toiminta on kiellettyä työntekijän lojaliteettivelvoitteen vastaisena tekona ja johtaa yleensä työsuhteen päättämiseen. Jos työnantaja purkaa tai irtisanoo liikesalaisuuden loukkaamiseen syyllistyneen työntekijän työsuhteen, käsitellään työsuhteen päättämiseen liittyvää riitaa ja vahingonkorvausta yleisessä tuomioistuimessa tai vaihtoehtoisesti työtuomioistuimessa työehtosopimuksen irtisanomissuojaa koskevan määräyksen rikkomisen perusteella. Mikäli salassapitoa sääntelee lisäksi osapuolten välinen salassapitosopimus tai vastaava sopimus, voi sopimusrikkomuksen perusteella vaatia vahingonkorvausta ja muita seuraamuksia yleisessä tuomioistuimessa tai, jos niin on sovittu, välimiesoikeudessa.¹¹¹

Tietoyhteiskunnan kehittymisen myötä salassapitosopimusten määrä on kasvanut merkittävästi liike-elämässä. Ryhdyttäessä mihin tahansa vähänkään merkittävämpään yhteistyösuhteeseen on tapana vaatia toista osapuolta sitoutumaan luottamuksellista aineistoa koskeviin salassapitovelvoitteisiin. Salassapitosopimus laaditaan usein myös sellaisissa tilanteissa, joissa sen solmiminen ei edes olisi tarpeen. Sopimuksia on totuttu solmimaan varmuuden vuoksi. Sopimukseen otetaan myös usein tarpeettomia salassapitoehtoja. Liikeryhtysten välillä salassapitosopimuksella voidaan laajentaa ja

¹¹⁰ *Vapaavuori* 2016, s. 109 – 110.

¹¹¹ *Vapaavuori* 2016, s. 111 – 112.

täsmentää lakisääteistä luottamuksellisen tiedon suojaa merkittävästi. On tärkeää kiinnittää huomiota siihen, miten tiedon salassapito varmistetaan eri keinoin. Mikäli yrityssalaisuus paljastuu, on korvaamatonta vahinkoa jo aiheutunut. Tieto on saattanut paljastumisen myötä menettää jopa kokonaan yrityssalaisuuden luonteen ja olla siten kaikkien vapaasti hyödynnettävissä. Salassapitosopimuksen suurin merkitys onkin ennaltaehkäisevä. Sopimus korostaa tietoa luovuttavan osapuolen salassapitotahtoa ja salassapidon tärkeyttä. Jos salassapitosopimusta rikotaan, on tietoa luovuttava osapuoli oikeutettu vaatimaan sopimusperusteista korvausta. Sen perusteella vahingonkorvauksen vaatiminen on huomattavasti helpompaa kuin ilman sopimussuhdetta pelkän vahingonkorvauslain perusteella.¹¹²

Sopimuksen tultua solmituksi voidaan sitä myöhemmin joutua tulkitsemaan tai täydentämään. Lähtökohtaisesti salassapitosopimusta tulkitaan kuten mitä tahansa muutakin sopimusta. Sopimuksen tulkinnassa pyritään ensisijaisesti selvittämään osapuolten yhteinen tarkoitus. Keskeisin tulkintalähde on itse sopimusasiakirja ja sen liitteet. Sopimusta tulee tarkastella kokonaisuutena. Ehtoja tulkitaan niiden sanamuodon mukaisesti ja kaikille ehdoille on annettava merkitystä. Oletuksena on, että osapuolet eivät ole ottaneet mitään ehtoa sopimukseen turhaan. Mikäli sopimusteksti on epäselvä, merkitystä on myös muulla sopimukseen tai sen valmisteluun liittyvällä kirjallisella aineistolla sekä osapuolten käyttäytymisellä sopimusta solmittaessa ja sitä täytettäessä. Jos sopimuksessa käytetty termi on määritelty lainsäädännössä, tulee tämä määritelmä yleensä sovelletuksi termin tulkinnassa. Tällä tulkintaperiaatteella on erityisen vahva merkitys salassapitosopimuksissa. Koska yrityssalaisuus-termi on määritelty RL 30:11 §:ssä, tarkoittaa salassapitosopimuksissa oleva viittaus yrityssalaisuuteen, liikesalaisuuteen tai liike- ja ammattisalaisuuteen useimmiten rikoslaisissa olevaa yrityssalaisuuden käsitteen sisältöä. Liikesalaisuusdirektiivin säätämisen myötä direktiivissä olevalla määritelmällä on vastaava merkitys. Osapuolet voivat tosin sopimuksessaan sopia näille termeille erilaisen merkityssisällön.¹¹³

Yksi tärkeimmistä salassapitosopimuksen ehdoista on luottamuksellisen tiedon määrittely osapuolten välillä. Osapuolet voivat sopia keskenään siitä, mitä juuri heidän välisessä suhteessaan katsotaan luottamukselliseksi tiedoksi. Salassapitovelvollisuus koskee juuri tätä tietoa, ellei jokin sopimuksessa oleva rajoitusehto sovellu. Yrityssalaisuuden lakisääteinen määritelmä (RL 30:11 §) ja liikesalaisuuden määritelmä liikesalaisuusdirektiivissä ovat epätäsmällisiä, sillä niiden soveltamisala on yleinen ja niiden tulee soveltua kaikkiin mahdollisiin tilanteisiin. Osapuolten on siten syytä täsmentää heidän välisessä suhteessaan luottamukselliseksi katsottavan tiedon sisältöä. Juuri tämän

¹¹² *Vapaavuori* 2016, s. 203 – 204.

¹¹³ *Vapaavuori* 2016, s. 215.

ehdon tarkalla muotoilulla päästään huomattaviin etuihin verrattuna lakisääteiseen suojaan, joka koskee vain yrityssalaisuuden tunnusmerkit täyttävää tietoa. Usein salassapitovelvoitetta laajennetaankin huomattavasti määrittelemällä luottamukselliseksi sellaista tietoa, jota ei lakisääteisesti katsottaisi yrityssalaisuudeksi tai liikesalaisuudeksi. Tosin toisinaan vähemmän luottamukselliseen tietoon soveltuu jokin salassapitovelvollisuuden rajoitusehto, jolloin tieto ei ole salassa pidettävää. Jotta salassapitovelvollisuus ei rajoittuisi pelkästään yrityssalaisuuksiin, on salassapitosopimuksessa syytä käyttää esimerkiksi termiä ”luottamuksellinen tieto” termin yrityssalaisuus tai liikesalaisuus sijasta. Jos sopimuksessa käytetään termiä yrityssalaisuus tai liikesalaisuus, tulkitaan näitä helposti lakisääteisten määritelmien mukaisella suppeammalla tavalla.¹¹⁴

Salassapitosopimuksen aluksi määritellään sopimuksen osapuolet. Erityisesti luottamuksellista tietoa luovuttavan tahon on syytä kiinnittää huomiota siihen, mikä yhtiö merkitään tietoa vastaanottavaksi osapuoleksi. Salassapitovelvoite on lähtökohtaisesti yhtiökohtainen, se siis sitoo vain sitä juridista yksikköä, joka on sopimuksen osapuoli. Jos sopimuksen allekirjoittaa yksi konsernin tytäryhtiö, sopimus sitoo vain tätä eikä toimintaan mahdollisesti osallistuvia muita konserniyhtiöitä. Tällä tavoin luottamuksellista tietoa saattaa tulla epähuomiossa luovutetuksi yhtiölle, jonka kanssa ei olekaan salassapitosopimusta. On myös varottava, ettei luovuttava osapuoli tai luovutettava tieto tule väärin merkityksi. Jos tietoa luovuttaakin konsernin toinen yhtiö tai esimerkiksi alihankkija tai muu yhteistyökumppani, eivät näiden luovuttamat tiedot tule välttämättä salassapitosopimuksen alaisuuteen. Ongelma voidaan konsernitalanteessa ratkaista niin, että vaikka sopimuksen osapuolena on yksi konserniyhtiö, todetaan luottamuksellisen tiedon määritelmässä, että se koskee myös muiden samaan konserniin kuuluvien yhtiöiden luovuttamia tietoja. Asia voidaan myös todeta mainitsemalla, että sopimuksen velvollisuudet koskevat tiedon haltijasta tai luovuttajasta riippumatta kaikkia niitä luottamuksellisia tietoja, joita tietyssä sovitussa tarkoituksessa luovutetaan tai käsitellään.¹¹⁵

Yhtiöittäminen

Vuonna 2015 voimaan tulleen kuntalain myötä kunnille on tullut velvollisuus yhtiöittää tiettyjä palveluitaan. Kuntien mahdollisuus tuottaa palveluita omana toimintanaan kilpailluilla markkinoilla on tämän myötä kaventunut. Yhtiöittäminen tarkoittaa sitä, että kunnan, kuntayhtymän tai kunnallisen liikelaitoksen harjoittama toiminta siirretään yhtiömuodossa hoidettavaksi. Yhä suurempi osa kuntayhtiöistä toimii jatkossa kilpailluilla markkinoilla. Kilpailulainsäädännön tavoitteena on luoda

¹¹⁴ *Vapaavuori* 2016, s. 255.

¹¹⁵ *Vapaavuori* 2016, s. 247 – 248.

tasapuoliset kilpailuolosuhteet toimijoiden välille. Tavoitteena on lisäksi se, että kuluttajat ja asiakkaat hyötyvät kilpailusta parempien palveluiden ja edullisemman hinnoittelun muodossa.¹¹⁶

Yhtiöittämisprosessissa kunnan tai kuntayhtymän harjoittama liiketoiminta ja siihen liittyvä omaisuus siirretään yhtiölle. Tämän jälkeen yhtiö vastaa toiminnan järjestämisestä ja päätöksenteosta. Päätösten tekeminen ja vastuu päätöksenteosta siirtyy yhtiöittämisen myötä kunnalta kuntayhtiön toimielimelle. Kuntayhtiössä hallitus ja toimitusjohtaja tekevät yhtiötä koskevat päätökset ja kantavat niistä vastuun. Suurin osa yhtiöittämisistä tarkoittaa käytännössä osakeyhtiömuodon käyttöönottoa. Myös osuuskunnan tai säätiön käyttäminen on mahdollista. Yhtiöittämispoikkeusten avulla kunnilla on edelleen mahdollisuus järjestää esimerkiksi lakisääteinen toimintansa omana toimintanaan. Lisäksi vähäinen toiminta kilpailluilla markkinoilla voi olla sallittua kunnan omana toimintana.¹¹⁷

KuntaL 126 §:n mukaan kunnan hoitaessa tehtäviä kilpailutilanteessa markkinoilla sen on annettava tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi. Kilpailutilannetta ei määritellä kuntalaissa, vaan se määritellään tapauskohtaisesti. Tapauskohtaisessa tulkinnassa mittarina pidetään verolainsäädännössä muotoutuneita elinkeinotoiminnan edellytyksiä, joskaan kaikkien kyseisten edellytysten ei tarvitse täytyä, kun jo kilpailutilanne voidaan tulkita toteutuneeksi. Kilpailutilannetta arvioitaessa huomioitavia tekijöitä ovat esimerkiksi palvelun vastaavuus, hinnoittelu ja toiminnan suuntautuminen rajoittamattomaan asiakaskuntaan. Kynnys toiminnan katsomiseksi kilpailutilanteeksi markkinoilla on lähtökohtaisesti alhainen.¹¹⁸ Kilpailu- ja kuluttajavirasto valvoo yhtiöittämisvelvollisuuden toteutumista kilpailulain (KilpL, 948/2011) nojalla. Virasto voi puuttua tilanteeseen, jossa kunnan tai kuntayhtymän taloudellisessa toiminnassa harjoitetaan kilpailua vääristävää tai estävää menettelyä (KilpL 30 a §).

Valtaosa yhtiöittämisistä on tapahtunut kuntalain ja kilpailulain muutoksista johtuvista syistä, mutta tulevaisuudessa yhtiöittämisen motiivit ovat todennäköisesti moninaisemmat. Kunnat saattavat myös päätyä luopumaan kokonaan joistakin sellaisista toiminnoista, joita niillä ei lain mukaan ole velvollisuutta järjestää tai jotka eivät ole kuntalaisten kannalta välttämättömiä. Osakeyhtiömuotoon liitetään usein tehokkuuden leima, vaikka siihen siirtyminen itsessään ei toimintaa tehosta. Kuitenkin yhtiömuotoon siirtyminen on monesti koettu tehokkuutta lisäävänä tekijänä, ja asioita on alettu harjoittaa aiempaa taloudellisemmalla tavalla. Osittain tämä johtuu siitä, että osakeyhtiössä on esimerkiksi liikelaitosmuotoon verrattuna selkeämpi toimivallan- ja vastuunjako. Yhtiöittämisen lopputulos saattaa tosin huonosti toteutettuna olla päinvastainenkin. Kunta ei voi yhtiöittää mitä

¹¹⁶ Ruohonen, Vahtera, Penttilä 2017, s. 15.

¹¹⁷ Ruohonen, Vahtera, Penttilä 2017, s. 16.

¹¹⁸ Ruohonen, Vahtera, Penttilä 2017, s. 20.

tahansa toimintojaan, sillä niihin voi liittyä yhtiöttämiskielto. Yhtiöttämiskielto koskee etenkin sellaisia kunnan toimintoja, joihin liittyy merkittävää julkisen vallan käyttöä.¹¹⁹

Osakeyhtiö on yritystoimintaa varten luotu organisaatio, jonka ominaispiirteitä ovat voiton tuottaminen omistajille ja omistajien taloudellisen vastuun rajaaminen yritystoiminnassa heidän yhtiöön sijoittamaansa pääomaan. Nämä seikat eivät yleensä ole syynä kunnallisen toiminnan yhtiöttämiseen. Käytännössä kunnat vastaavat omistamansa yhtiön sitoumuksista laajemmin kuin osakepääoman määrällä, sillä kunnat ovat usein takaajina vastuussa yhtiöidensä veloista. Kunnat katsovat velvollisuudekseen vastata myös yhtiöidensä veloista ja varmistaa yhtiöiden tarjoamien palvelujen tarjonta kuntalaisille, vaikka se ei olisikaan liiketaloudellisesti kannattavaa. Vain harvoin kunta päästää omistamansa yhtiön konkurssiin, jos sen toiminta ei osoittaudukaan kannattavaksi. Voiton tavoittelu ei lähtökohtaisesti ole kuntien omistamien yhtiöiden tarkoitus.¹²⁰

Kuntaomisteisten osakeyhtiöiden tietojen julkisuus määräytyy OYL:n perusteella. Osa osakeyhtiön asiakirjoista, kuten tilinpäätös, yhtiön osake- ja osakasluettelot sekä vastuuhenkilöt, ovat OYL:n tai kaupparekisterilain (KaupparekL, 129/1979) perusteella julkisia. Julkisia ovat myös sellaiset kuntayhtiötä koskevat asiakirjat, jotka on toimitettu konsernijohdolle tai kunnalle muutoin eivätkä asiakirjat ole JulkL 24 §:n perusteella salassa pidettäviä.¹²¹

Se, miten avoimesti kuntayhtiö tiedottaa ja viestii omasta toiminnastaan muille kuin osakkeenomistajille, omistajakunnan luottamushenkilöille, tarkastuslautakunnalle ja tilintarkastajalle on tapauskohtaista. Se on yksi omistajaohjauksen keskeisistä kohteista. Suurten kaupunkien konserniohjeissa on otettu kunnan tytäryhteisöjen tiedottamisvelvollisuuteen kantaa vain yleispiirteisesti. Kuntayhtiöiden omistajakuntia koskee yleinen velvollisuus edistää avoimuutta sekä huolehtia tiedottamisesta ja siksi on aiheellista ulottaa tiedottamisvelvollisuus koskemaan konserniohjeiden kautta myös kuntayhtiöitä. Kuntayhtiöiden asioiden tiedottamisen asianmukaisuus on haasteellista, sillä yhtäältä on huomioitava kuntaomistajasta seuraava velvollisuus aktiiviseen tiedottamiseen sekä omistajakunnan yleiset tiedottamisperiaatteet. Toisaalta kuntayhtiön omistajakunnan on huomioitava myös se, ettei se aiheuta vahinkoa kuntayhtiölle ja erityisesti kilpailullisilla markkinoilla toimivan yhtiön markkina-asemalle julkistamalla salassa pidettäviä tietoja, kuten kuntayhtiön toimintaan liittyviä liikesalaisuuksia.¹²²

¹¹⁹ *Ruohonen, Vahtera, Penttilä* 2017, s. 20 – 21.

¹²⁰ *Suomen Kuntaliitto* 1996, s. 23.

¹²¹ *Ruohonen, Vahtera, Penttilä* 2017, s. 259.

¹²² *Ruohonen, Vahtera, Penttilä* 2017, s. 259.

Liike- ja ammattisalaisuudet jäävät lähtökohtaisesti aina julkisuuden ulkopuolelle. Eduskunnan hallintovaliokunnan mukaan avoimuusvaatimukset ovat kasvaneet tytäryhteisöjenkin osalta, kun kunnan toimintojen yhtiöittäminen on laajentunut eri toimialoille. Kunnan toiminnassa sovellettava julkisuusperiaate ei kuitenkaan ole helposti yhteen sovitettavissa erityisesti kilpailluilla markkinoilla harjoitettuun liiketoimintaan. Tästä syystä tiedottaminen on suhteutettava kuntayhtiön toiminnan luonteeseen sekä mahdolliseen kilpailutilanteeseen markkinoilla. Paljonko kuntayhtiötä koskevaa tietoa voidaan antaa ja milloin tietoa voidaan ajallisesti julkistaa, määräytyvät siten tapauskohtaisesti.¹²³

Otettaessa huomioon kuntaomistajaan liittyvä avoimuuden vaatimus, olisi kuntayhtiöiden yleensä tarkoituksenmukaista antaa avoimesti informaatiota omasta toiminnastaan. Tämä ei koske vain sellaisista asioista kertomista, jotka ovat julkisia jo OYL:n tai KaupparekL:n perusteella. Kuntayhtiön saattaa olla tarkoituksenmukaista tiedottaa toiminnastaan, jos julkistettaviin tietoihin ei sisälly salassapitotarvetta. Kuntayhtiöiden tulee oma-aloitteisesti pyrkiä tiedottamaan toiminnastaan ja taloudestaan. Vaikka yhtiöiden toimintakertomuksissa on selostettu esimerkiksi toiminnan kehittymistä, tuloksellisuutta ja taloudellista tilannetta, olisi kuntayhtiön aiheellista antaa tietoa myös tilikauden aikana, jos tiedon antamatta jättämiseen ei ole salassapitoperustetta ja asiaan liittyy yhteiskunnallinen tiedonintressi.¹²⁴

Kuntaomistajaa koskeva yleinen velvollisuus edistää avoimuutta ja tiedottaa kunnan toiminnasta heijastuu myös kuntayhtiön tiedottamiseen siten, että yhtiön toiminnasta annetaan tietoa paitsi omistajakunnan konserniohjaukselle ja luottamushenkilöille, myös kuntaomistajan taustalla oleville kuntalaisille. On kuntalaisten ja heidän kunnan toimintaan kohdistamansa arvioinnin kannalta ongelmallista, jos kuntayhtiöt eivät tiedottamisella mahdollista esimerkiksi sitä, että kuntayhtiöiden toimintaan voisi kohdistaa faktatietoon perustuvaa kritiikkiä. Estettä ei ole esimerkiksi sille, että kuntayhtiöt tiedottavat yhtiön hallituksen kokouksista ja hallituksen tekemistä päätöksistä, jos päätöksiin ei liity salassapitointressiä. Kuntayhtiö voi esimerkiksi julkaista kokoustiedotteen, jossa on kerrottu kokouksen osallistujat sekä kokouksessa käsitellyt ja päätetyt asiat siltä osin kuin kysymys ei ole kuntayhtiötä tai muuta tahoa koskevasta liikesalaisuudesta tai muusta sellaisesta tiedosta, jonka julkistaminen voisi olla kiellettyä tai vahingollista. Tällaista käytäntöä voidaan pitää perusteltuna avoimuuden kannalta. Ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista lisätä kunnan toiminnan kannalta vähämerkityksellisten kuntayhtiöiden, kuten liikevaihdoiltaan pienten yhtiöiden tai asunto-

¹²³ Ruohonen, Vahtera, Penttilä 2017, s. 260.

¹²⁴ Ruohonen, Vahtera, Penttilä 2017, s. 260.

osakeyhtiöiden, hallinnollista rasitetta luomalla tiedonintressiin nähden liian raskaita tiedottamiskäytänteitä.¹²⁵

Kuntayhtiön tiedottaminen on yhtiön hallituksen ja toimitusjohtajan vastuulla. Tiedottamisen pelisäännöt ovat syytä olla hallituksen hyväksymät, mutta usein itse tiedottamisesta suhteessa ulkopuolisiin vastaavat toimitusjohtaja ja hallituksen puheenjohtaja. Toimitusjohtaja on usein oikea henkilö arvioimaan sitä, milloin kuntayhtiön asiakirjoihin tai muuhun informaatioon liittyy sellainen salassapitointressi, ettei tietoa ole syytä julkistaa.¹²⁶

Tosiasiallinen oikeus nimittää yhtiön hallintoelinten jäsenet on kunnan tärkein tapa valvoa ja ohjata omistamaansa yhtiötä. Äärimmäisessä tilanteessa kunta voi kutsua koolle yhtiökokouksen ja erottaa toimitusjohtajan tai vaihtaa yhtiön hallituksen, jos näiden toiminta ei vastaa kunnan näkemystä yhtiön asioiden hoidosta. Yhtiöjärjestykseen voidaan myös ottaa ohjaus- ja valvontakeinoja lisääviä määräyksiä. Tällaisia määräyksiä ovat muun muassa:

- yhtiön toiminnan tarkoituksen määrittely muuksi kuin taloudellisen voiton tuottamiseksi
- yhtiön toimialan määrittely täsmällisesti ja tarkkaan haluttuun toimintaan rajaten
- yhtiön ja erityisesti omistajan kannalta merkittävistä asioista päättäminen yhtiökokouksessa.

Yhtiöjärjestyksen määräyksillä voidaan myös lisätä julkisuutta. Yhtiöjärjestyksessä voidaan esimerkiksi määrätä omistajien tai tiedotusvälineiden läsnäolo-oikeudesta yhtiökokouksissa tai yhtiön merkittävien päätösten tiedottamisesta omistajalle. Lisäksi kunnan konsernihallintoa voidaan kehittää yhtiöiden toiminnan ohjaukseen soveltuvaksi.¹²⁷

Kuntalain omistajaohjaussäännökset ovat alisteisessa suhteessa yhtiöoikeudelliseen sääntelyyn. Omistajaohjauksella ei voida antaa sellaisia kuntayhtiöitä koskevia määräyksiä, jotka ovat ristiriidassa osakeyhtiölainsäädännön kanssa. Osakeyhtiössä on myös noudettava yhtiöjärjestyksestä ja omistajaohjaus ei saa olla ristiriidassa myöskään sen kanssa. Yhtiöjärjestys on tosin itsessään yksi keskeisimmistä omistajaohjauksen välineistä, sillä kuntaomistaja voi tarvittaessa saavuttaa omistajaohjaukselliset tavoitteensa sitä muuttamalla. Kuntien on lisäksi kunnioitettava osakeyhtiön toimivallanjakoa eli noudatettava osakeyhtiölain mukaisten tehtävien ja vastuiden jakautumista omistajien ja yhtiön toimielinten, kuten yhtiökokouksen ja hallituksen, välillä. Yhteisön päätäntävaltaa käyttävät siis sen omat toimielimet. Kunta ei omistajana tee suoraan päätöksiä

¹²⁵ *Ruohonen, Vahtera, Penttilä* 2017, s. 260 – 261.

¹²⁶ *Ruohonen, Vahtera, Penttilä* 2017, s. 261.

¹²⁷ *Suomen Kuntaliitto* 1996, s. 16.

kuntayhtiön puolesta, vaan päätösten tekeminen kuuluu yhtiön yhtiökokoukselle, hallitukselle ja toimitusjohtajalle. Kuntayhtiössä ei voida tehdä edes kuntakonsernin kokonaisedun nimissä sellaista päätöstä, joka loukkaa OYL:n pakottavia vähemmistönsuoja- tai velkojiensuojasäännöksiä. OYL 1:8:n mukaan yhtiön johdon on huolellisesti toimien edistettävä yhtiön etua. Tämä tarkoittaa, että johdon ei tule tehdä omistajan vaatimuksesta esimerkiksi selvästi yhtiön tarkoituksen vastaista päätöstä tai sellaista päätöstä, joka rikkoo osakkeenomistajien yhdenvertaisuuden periaatetta.¹²⁸

Omistajaohjauksen keskeisimmät elementit ovat yhtiöjärjestys, osakassopimus, henkilövalinnat ja konserniohje. Talousarviota ja -suunnitelmaa voidaan pitää merkittävänä tapana asettaa tavoitteita, joita ohjausvälineiden avulla saatetaan kuntayhtiön tietoon. Asetettavia tavoitteita saatetaan mitata esimerkiksi taloudellisin mittarein tai kuntayhtiön onnistumisena kuntapalveluiden järjestäjänä. Yhtiöjärjestyksestä voi pitää omistajaohjauksen keskeisimpänä välineenä. Siinä määriteltävät yhtiön toiminnan tarkoitus ja toimiala sekä yhtiön orgaanien toiminnan järjestäminen ovat keskeisiä määräyksiä kuntayhtiöiden näkökulmasta. Yhtiöjärjestyksellä on suuri merkitys myös silloin, kun kunta ei käytä määräysvaltaa yhtiössä, vaan on vähemmistöosakkeenomistajana. Kun kyse on usean tahon omistamasta kuntayhtiöstä, osakkeenomistajien välinen osakassopimus nousee tärkeään rooliin. Se ei ole pakollinen, mutta usein se osakkeenomistajien kesken solmitaan. Siinä osakkeenomistajat sopivat keskinäisistä suhteistaan osakeyhtiön toiminnassa. Osakassopimus eroaa yhtiöjärjestyksestä, sillä se sitoo vain siihen sitoutuneita osapuolia. Yhtiöjärjestyksessä ja osakassopimuksessa saatetaan kuitenkin sopia hyvin samantyyppisistä asioista.¹²⁹

Jokaisessa kunnassa on oltava konserniohje, jossa annetaan määräyksiä kunnan tytäryhteisöjen sekä soveltuvin osin osakkuusyhteisöjen omistajaohjaukseen. Konserniohjauksen keskeisimpiin asioihin nousevat henkilövalinnat. Jotta kuntayhtiö voi parhaalla mahdollisella tavalla toteuttaa kuntakonsernin kokonaisetua ja kuntayhtiön tarkoitusta, yhtiöön on valittava asiantunteva hallitus. Jos kuntayhtiön hallituksessa ei ole liiketoimintaosaamista, kuten talouden, toimialan ja juridiikan osaamista, yhtiössä ei ole mahdollista hyödyntää sitä potentiaalia, joka yhtiöllä kilpailluilla markkinoilla on. Omistajaohjauksen tärkeimpänä tehtävänä on asettaa toiminnalle selkeät tavoitteet ja yhtiön johdon on huolehdittava siitä, että toiminta täyttää ne. Omistajaohjauksen keskeisin aines on tiivistettävissä kahteen toisiaan tukevaan keihäänkärkeen, henkilövalintoihin ja muihin aktiivisiin omistajaohjausvälineisiin. Nämä kietoutuvat vahvasti toisiinsa: ilman aktiivisia omistajaohjausvälineitä johto ei tiedä, miten sen tulisi toimia ja toisaalta aktiivisetkaan omistajaohjaustoimet eivät tuota tulosta, jos yhtiöllä ei ole asiantuntevaa johtoa. Lisäksi johdon

¹²⁸ Ruohonen, Vahtera, Penttilä 2017, s. 148 - 149.

¹²⁹ Ruohonen, Vahtera, Penttilä 2017, s. 150.

asiantuntemuksen puute saattaa johtaa omistajaohjauksen kannalta hankalaan tilanteeseen, sillä se saattaa päätöksentekonsa tueksi nojautua liiaksi kuntaomistajaan myös sellaisissa kysymyksissä, jotka eivät kuulu omistajan päätettäväksi.¹³⁰

Kuntalain omistajaohjaussäätely vetää tosiasiassa kahteen ristikkäiseen suuntaan. Yhtäältä kannustetaan käyttämään aktiivisesti omistajaohjauksen erilaisia keinoja, mutta toisaalta painotetaan kuntayhtiön hallituksen asiantuntemusta. Nämä ristikkäiset tavoitteet ovat kuitenkin sovitettavissa yhteen osaavalla omistajaohjauksella. Ongelmaksi saattaa tosin muodostua liian aktiivinen omistajaohjaus, jossa kuntakonsernissa keskitytään ohjaamaan yhtiöiden operatiivista toimintaa liian yksityiskohtaisesti ja epätarkoituksenmukaisesti. Jos kuntayhtiön johdon toimintakykyä sidotaan liikaa, toiminnasta tulee liian jäykkää. Kunnissa ei ole syytä luoda sellaisia omistajaohjauskäytänteitä, joissa johdon toimintavapautta rajoitetaan kohtuuttomasti. Kun kuntayhtiöön valitaan asiantunteva hallitus, kuntaomistajan tulee voida luottaa siihen, että kuntayhtiön johto toimii yhtiön edun mukaisella tavalla. Kuntaomistajan tulee toki valvoa omistamiensa yhtiöiden toimintaa ja puuttua mahdollisiin epäkohtiin. Jos toiminnassa havaitaan selkeitä epäkohtia eikä hallitus tai sen yksittäinen jäsen enää nauti kuntaomistajan luottamusta, hallitus voidaan vaihtaa.¹³¹

Kuntalain 37 §:n mukaan kunnassa on oltava strategia, jossa valtuusto päättää kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista. Strategiassa on otettava huomioon mm. omistajapolitiikka, joka tarkistetaan vähintään kerran valtuuston toimikaudessa. Tehdyt tavoitelinjaukset ohjaavat periaatteellisella tasolla omistajaohjauksen käytännön toteuttamistapoja, vaikkakin kuntastrategian juridinen velvoittavuus on luonteeltaan toiminnallista ja poliittista. Merkittävänä linjauksena voidaan pitää esimerkiksi sitä, minkälaisissa yhtiöissä kunta on omistajana mukana. Yhtiön perustamisella tulee olla kunnan toimintaan liittyvä strateginen tavoite. Vaikka omistajaohjauksen keinovalikoimaa koskeva säännös onkin luonteeltaan toimintaa ohjaava ja lähinnä informatiivinen, omistajaohjausta sinänsä koskevat useat muutkin Kuntal:n säännökset. Valtuuston tulee päättää omistajaohjauksen periaatteista ja konserniohjeesta (14 §), kunnanhallituksen tulee vastata kunnan toiminnan omistajaohjauksesta (39 §) ja konsernijohto vastaa kuntakonsernissa omistajaohjauksen toteuttamisesta ja konsernivalvonnan järjestämisestä, ellei hallintosäännössä toisin määrätä (48 §). Kunnan konsernijohtoon kuuluvat kunnanhallitus, kunnanjohtaja tai pormestari sekä muut hallintosäännössä määrätyt viranomaiset. Hallintosäännössä määrätään konsernijohdon tehtävistä ja toimivallan jakamisesta.¹³²

¹³⁰ Ruohonen, Vahtera, Penttilä 2017, s. 151.

¹³¹ Ruohonen, Vahtera, Penttilä 2017, s. 151 - 152.

¹³² Ruohonen, Vahtera, Penttilä 2017, s. 152 - 153.

Kuntakonsernin kokonaisuus on hankalasti määriteltävä johtuen kunnallisen päätöksenteon poliittisia intressejä sisältävästä moniulotteisuudesta. Kokonaisedulla pyritään kunnan vahvaan omistajuuteen, jossa toimintaa on tarkoitus pyrkiä ohjaamaan kokonaisuutena, jonka yhtenä osana ovat tytäryhteisöt. Tässä yhteydessä on otettava huomioon kuntayhtiöitä koskeva erityislainsäädäntö ja sopeutettava omistajaohjaus niihin rajoihin. Kuntakonsernin kokonaisuus linkittyy vahvasti valtuuston kuntastrategiaan, jossa määritellään omistajuuden keskeisiä periaatteita ja tavoitteita. Kunta voi toisinaan joutua harkitsemaan kuntayhtiön omistamisen mielekkyyttä, jos sen toiminta ja kuntakonsernin kokonaisuus ovat kovin vaikeasti yhteensovittavissa. Kuntakonsernin kokonaisuutta on peilattava erityisesti kuntayhtiön yhtiöjärjestysmääräyksiin. Osakeyhtiölaki ei estä kuntaa tarvittaessa harjoittamasta vahvaa omistajaohjausta, ohjaus vain on toteutettava OYL:n sallimissa puitteissa. Kuntakonsernin kokonaisedun varjolla ei siis voi tehdä kuntayhtiössä päätöksiä, jotka ovat OYL:n pakottavan sääntelyn vastaisia. Osakeyhtiössä kuitenkin voidaan tehdä sen tarkoituksen tai toimialan vastainen toimi tai päätös silloin, kun siihen on kaikkien osakkeenomistajien suostumus.¹³³

Kuntien omistajaohjauksen merkitys ja tarve on korostunut, kun kuntayhtiöiden määrä on kasvanut ja konserniajattelu lisääntynyt. Kuntayhtiöitä on saatettu perustaa toimintojen järjestämiseksi ilman, että niiden varsinaista tarkoitusta olisi perustettaessa mietitty. Pahimmillaan kuntayhtiöt ovat saattaneet toimia vuosia, eikä omistaja ole ilmaissut yhtiölle sitä, mitä omistajana tältä odottaa. Monille kunnille on epäselvää se, millaisia tavoitteita kunnan omistajana tulisi yhtiöilleen asettaa ja miten niiden toteutumisesta tulisi huolehtia. Kuntaomistajan tulee lisäksi valvoa yhtiöitään ja kiinnittää huomiota mm. niiden tuottavuuteen.¹³⁴ Omistajat asettavat osakeyhtiön toiminnalle tarkoituksen OYL:n ja yhtiöjärjestyksen kautta. Keskeisin kysymys on, mihin yhtiön toiminnassa pyritään. OYL 1:5 §:n mukaan osakeyhtiön toiminnan tarkoitus on voiton tuottaminen osakkeenomistajille, ellei yhtiöjärjestyksessä toisin määrätä. Tämä koskee myös kuntien omistamia osakeyhtiöitä, ellei yhtiöjärjestyksessä ole toisin määrätty. Toiminnan tarkoitus asettaa rajat yhtiön hallituksen ja toimitusjohtajan toimivallalle ja se liittyy OYL 1:8 §:ssä yhtiön johdolle asetettuun huolellisuusvelvoitteeseen. Sen perusteella yhtiön johdon on huolellisesti toimien edistettävä yhtiön etua eli yhtiön toiminnan tarkoitusta.¹³⁵

Tyypillisesti kuntayhtiön yhtiöjärjestyksessä ei ole asetettu toiminnan tarkoitusta. Tällöin yhtiön tarkoituksena on voiton tuottaminen ja yhtiön johdon tulee edistää tätä tavoitetta. Tämä ei kuitenkaan välttämättä merkitse tietoista voitontavoittelutarkoituksen asettamista. Jos jo peruskysymys yhtiön

¹³³ *Ruohonen, Vahtera, Penttilä* 2017, s. 154 - 155.

¹³⁴ *Penttilä, Ruohonen, Uoti, Vahtera* 2015, s. 75.

¹³⁵ *Penttilä, Ruohonen, Uoti, Vahtera* 2015, s. 76 – 77.

toiminnan tarkoituksesta on omistajalle epämääräinen, voidaan ajatella, ettei omistajaohjauksen yleinen taso ole kovin korkea.¹³⁶ Voiton tavoittelun sijasta kuntayhtiön tavoitteena voi olla toiminta ns. mankala-periaatteella, jolloin tarkoituksena on toimia omakustannusperiaatteella ja tuottaa omistajilleen palveluita tai hyödykkeitä mahdollisimman edullisesti. Kuntayhtiöllä voi olla myös muu esimerkiksi kunnan toimintaa välillisesti edistävä yleinen tarkoitus. Yhtiön toimialasta on OYL 2:3.1 §:n mukaan määrättävä yhtiöjärjestyksessä. Toimialamääräys määrittelee sen, millä toimialoilla toiminnan tarkoitusta voidaan toteuttaa. Määräyksen ulkopuolelle menevät toimet ovat kiellettyjä, vaikka ne toteuttaisivat toiminnan tarkoitusta. Toisin kuin toiminnan tarkoitus on toimialamääräys kuitenkin sikäli sallivampi, että yhtiön ei ole pakko harjoittaa tarkoitustaan kaikilla sellaisilla toimialoilla, jotka on mainittu toimialamääräyksessä.¹³⁷

Toisinaan kuntayhtiön toiminnan luonne osoittaa muuta tarkoitusta kuin voiton tavoittelua, vaikka siitä ei ole yhtiöjärjestyksessä määrätty. Näin on erityisesti keskinäisten kiinteistöosakeyhtiöiden kohdalla. Niissä voiton tuottamisen tarkoituksesta ei tavanomaisesti ole poikettu yhtiöjärjestyksen määräyksellä, mutta tosiasiallinen tarkoitus on pääteltävissä yhtiön toiminnasta ja siitä tarkoituksesta, jolla osapuolet ovat yhtiössä mukana. Tilanne on ongelmallinen, jos kuntayhtiössä on useita omistajia eivätkä kaikki omistajat miellä yhtiön tarkoitusta muuksi kuin voiton tavoitteluksi. Ongelmaksi muodostuu myös yhtiön johdon vastuun arvioiminen, koska tällaisessa ilman nimenomaista yhtiöjärjestyksen määräystä toimivassa muuta kuin voittoa tavoittelevassa yhtiössä on vaikea määritellä sitä, mitä tavoitetta yhtiön johdon tulisi edistää täyttääkseen OYL 1:8 §:ssä tarkoitettua huolellisuusveloitteensa.¹³⁸

Pohdittaessa sitä, miten kunnan tulisi asettaa yhtiöille toiminnan tarkoitus, tilannetta voidaan tarkastella kolmesta näkökulmasta. Ensimmäisenä ryhmänä voidaan pitää puhtaita voitontavoitteluyhtiöitä. Silloin, kun kyse on kilpailluilla markkinoilla tapahtuvasta toiminnasta, kuten energian tuottamisesta ja myynnistä tai kiinteistötekniikan palveluiden tuottamisesta sekä itselle että ulkopuoliselle, on yleensä ristiriidatonta, että tällaisen yhtiön tarkoitus on tuottaa omistajakunnalleen voittoa. Toisena ryhmänä voidaan pitää voiton tavoitteluun rinnastuvan tavoitteen mukaisesti toimivia kuntien tavarant- tai palveludentuotantoyhtiöitä, jotka eivät toimi kilpailluilla markkinoilla. Silti yhtiöitä voidaan pitää markkinaehtoisesti toimivina, koska ne edistävät omistajan kannalta mahdollisimman hyvää kokonaistulosta. Monien kuntayhtiöiden tuottamien palveluiden osalta on kunnan edun mukaista, että palvelu tuotetaan kustannustehokkaasti riippumatta

¹³⁶ Penttilä, Ruohonen, Uoti, Vahtera 2015, s. 77.

¹³⁷ Penttilä, Ruohonen, Uoti, Vahtera 2015, s. 79 – 80.

¹³⁸ Penttilä, Ruohonen, Uoti, Vahtera 2015, s. 80 – 81.

siitä, onko tarkoitus tavoitella voittoa. Tällaiset yhtiöt voidaan mieltää ns. mankala-yhtiöiksi, joissa omistajan intressissä on saada palvelu tai hyödyke mahdollisimman edullisesti. Yhtiöjärjestyksessä yhtiön tarkoituksiksi tulisi tällöin määritellä toiminta omakustannusperiaatteella kustannusvastaavuutta noudattaen. Kolmantena ryhmänä voidaan pitää selkeästi muuta kuin voittoa tai välillisesti taloudellista hyötyä tavoittelevia yhtiöitä. Ne eivät varsinaisesti tuota omistajilleen mitään tuotteita tai palveluita, vaan niillä on selkeästi jokin kunnan toimialaan liittyvää toimintaa edistävä tarkoitus. Näiden yhtiöiden yhtiöjärjestyksessä tulisi selvästi määritellä se, mitä kunnan yleistä tavoitetta yhtiö edistää. Tällainen yleinen tavoite voi olla esimerkiksi kulttuurin, urheilun tai tieteen edistäminen. Voittoa tavoittelemattomia yhtiöitä ovat myös erilaiset kuntien elinkeinotoimintaa tukevat yhtiöt, joiden tarkoituksena on edistää yleistä tai jonkin tietyn toimialan yritystoimintaa.¹³⁹

Kuntien ja kuntakonsernien yhtiöissä hallitukset ovat yleensä puhtaita ”poliittisia hallituksia”. Kuntayhtiöiden hallituspaikat nähdään luottamushenkilötoimina, pahimmillaan jakojäännöksinä, jotka tyypillisesti jaetaan poliittisin perustein. Näin on monesti silloinkin, kun kuntayhtiölle on asetettu selkeä toiminnan tarkoitus eikä sen toteuttamisessa ole mukana erityistä poliittista elementtiä. Poliittisen hallituksen perusteena on käytetty sitä, että viestin viemistä yhtiöstä omistajan suuntaan ja toisin päin pidetään tärkeänä. Perustelu ei kuitenkaan ole kestävä, sillä yhtiökokous, osakkeenomistajien yleinen informointi sekä konserniohjaus ovat ne välineet, joilla tiedon pitäisi liikkua yhtiön ja omistajan välillä. Perusteena on käytetty lisäksi sitä, että yhtiön toiminnan ja toimitusjohtajan toimintavapauden kannalta on parempi, jos hallituksella ei ole asiantuntemusta yhtiön toimialalta. Todellisuudessa hallituksen jäsentä valittaessa keskeisenä valintakriteerinä tulisi olla hänen osaamisensa, tietämyksensä yhtiön toimialalta taikka yleinen yritystoiminnan tuntemuksensa. Puhtaat poliittiset hallitukset ovatkin yleinen signaali siitä, että kuntien omistajaohjauksen peruslinjaukset ovat hataria eikä yhtiöiden hallintorakenteissa osata hyödyntää asiantuntijaosaamista, jolla turvattaisiin omistajan kokonaisetua.¹⁴⁰

Osakeyhtiöiden hyvää hallintotapaa koskevaa sääntelyä ja suositusluonteista ohjeistusta on lisätty viime vuosien aikana. Usein osakeyhtiöiden hyvä hallintotapa yhdistetään corporate governance -käsitteeseen. Käytännössä corporate governancen korostaminen on lisännyt yhtiöiden avoimuutta. Samalla on pyritty määrittelemään tiettyjä yleisesti hyväksytyjä yhtiön hallinnoimisen ja hallinnon järjestämisen periaatteita. Toistaiseksi tämänkaltaisen kehityksen kohteena ovat olleet erityisesti pörssi-yhtiöt, joita koskee nykyään hallinnointikoodi. Kuitenkin myös listaamattomille yhtiöille on

¹³⁹ Penttilä, Ruohonen, Uoti, Vahtera 2015, s. 82 – 83.

¹⁴⁰ Penttilä, Ruohonen, Uoti, Vahtera 2015, s. 88 – 89.

määritetty oma hallintokoodinsa. Hallintokoodin tarkoituksena on yhtenäistää toimintatapoja ja lisätä avoimuutta. Ottaen huomioon pörssiyhtiöiden yhteiskunnallisen merkityksen, koon ja laajan omistajakunnan, hyvän hallintotavan kehitystä voidaan pitää luonnollisena. Sääntely vastaavassa laajuudessa ei ole tarpeen pienille ja keskisuurille yrityksille, kun huomioidaan niiden yhteiskunnallinen merkitys, julkisuus sekä yhteen tai muutamaaan omistajaan perustuva omistusrakenne. Voidaan kuitenkin pitää erikoisena sitä, etteivät vaatimukset hyvästä hallintotavasta ole kohdanneet kuntayhtiöitä. Kuntayhtiöt ovat pörssiyhtiöiden tavoin yhteiskunnallisesti merkittäviä yhtiöitä, joissa hallinnon läpinäkyvyys ja hallituksen jäsenille asetettavat pätevyyskriteerit korostuvat.¹⁴¹

Johtopäätökset

Julkishallinnolta vaaditaan toimintaa, joka on omiaan synnyttämään luottamusta. Tämä ilmenee esimerkiksi vaatimuksena siitä, että hallinto toimii asianmukaisesti, ilman epäasiallisia vaikuttimia ja että tehtäviä hoitavat ovat luotettavia ja toimivat puolueettomasti. Hallinnollisten periaatteiden lisäksi yleisillä tiedonsaantioikeuksilla on luottamuksen ja asianmukaisuuden kannalta merkittävä rooli. Tiedonsaantioikeudet toimivat ennalta ehkäisevänä keinona korruption ja muiden epäasiallisten menettelytapojen ehkäisyssä. Yhtiöittämisessä ja julkisyhteisöjen määräämisvallassa olevien yhtiöiden toiminnassa olennaista on, miten ja millä keinoin huolehditaan siitä, että tehtävien hoidon organisointitapaa koskevat ratkaisut eivät heikennä yleistä luottamusta julkishallinnon toimintaan.¹⁴²

Kuntien määräämisvallassa olevien yhtiöiden toiminnan avoimuuden kehittämiseen on useita keinoja, kuten julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen. Vaihtoehtoja on useita sen suhteen, sovellettaisiinko julkisuuslakia kaikkiin julkisyhteisöjen määräämisvallassa oleviin yhtiöihin vai vain osaan niistä. Sama koskee julkisuuslain soveltamista julkisiin hallintotehtäviin: laajennetaanko julkisuuslain soveltamisala kattamaan kaikki julkiset hallintotehtävät ja toteutetaanko julkisuuden lisääminen nykyiseen tapaan erityissäännösten avulla lainsäädäntökäytäntöä kehittämällä. Tiedonsaantioikeuksia ja -mahdollisuuksia voi tehostaa myös välillisen tiedonsaannin keinoin. Tämä tarkoittaisi sitä, että omistajaohjauksesta vastaavilla viranomaisilla tulisi olla monipuoliset tiedot yhtiöistä ja että ne tehostaisivat omaa tiedotustaan ja viestintää määräämisvallassaan olevien yhtiöiden toiminnasta. Tämä edellyttää omistajaohjauksessa käytettävissä olevien keinojen tehokasta hyödyntämistä.¹⁴³

¹⁴¹ Penttilä, Ruohonen, Uoti, Vahtera 2015, s. 91.

¹⁴² Oikeusministeriö 2019, s. 129.

¹⁴³ Oikeusministeriö 2019, s. 129.

Julkisyhteisöjen määräämisvallassa olevien yhtiöiden toiminnan avoimuutta voidaan lisätä myös velvoittamalla yhtiöt tiedottamiseen ja muuhun viestintään. Jos huomiota halutaan kiinnittää yhtiöiden mahdollisuuteen ratkaista asiakirjapyynnöt asianmukaisesti ja siinä tarvittaviin resursseihin, mahdollisuutena olisi esimerkiksi, että yhtiöiden asiakirjapyynnön ratkaisee se viranomaisena, joka vastaa yhtiön omistajaohjauksesta.¹⁴⁴ Toiset kuntien tytäryhteisöistä ovat jo nykyisin julkisuuslain soveltamisalan piirissä erityissäännösten perusteella. Niiltä osin kuin yhtiö hoitaa tehtäviään kunnan viranomaisen toimeksiannosta, asiakirjat ovat julkisuuslain soveltamisalan piirissä. Uusia säännöksiä julkisuuslakiin lisäämällä muidenkin yhtiöiden toiminnan julkisuutta voitaisiin lisätä. Yhtenä vaihtoehtona voidaan pitää sitä, että kunnan määräämisvallassa olevista yhtiöistä sääntelyn ulkopuolelle jätetään avoimilla markkinoilla toimivat yhtiöt. Tätä puoltavana tekijänä voidaan pitää sitä, että avoimessa kilpailuasemassa markkinoilla toimivien yhtiöiden tarkoituksena on tulonhankinta julkisyhteisölle, ei niinkään tavoite toteuttaa muuta yleistä etua. Painoarvoa voidaan antaa myös sille, että yhtiöiden asiakirjoista merkittävä osa voisi käytännössä jäädä yhtiön liikesalaisuuksia ja kilpailuasemaa suojaavien salassapitosäännösten vuoksi kapeaksi. Julkisuuslain soveltamisalan piiriin tulisivat sellaiset kaupallisesti toimivat yhtiöt, jotka eivät asemansa, tehtäviensä luonteen tai toimintansa tavoitteiden kannalta ole tosiasiasa rinnastettavissa aidosti markkinoilla toimiviin yrityksiin.¹⁴⁵ Silloin kun kyse on muusta kuin julkista vallan käyttöä koskevista julkisista hallintotehtävistä, julkisuuslakia sovellettaisiin julkisyhteisön määräämisvallassa olevaan yhtiöön, joka hoitaa julkista hallintotehtävää riippumatta siitä, toimivatko ne kilpailutilanteessa vai eivät. Tätä vaihtoehtoa puoltaisi se, että säännökset olisivat soveltajien kannalta selkeitä ja julkisuuslain soveltamisvelvoite olisi helpommin hahmotettavissa.¹⁴⁶

Suppeammassa vaihtoehdossa julkisia hallintotehtäviä koskeva sääntely jäisi nykyiselleen, mutta julkisia hallintotehtäviä hoitaville säädettäisiin velvollisuus noudattaa julkisuuslaissa säädetyjä viestintävelvoitteita. Laajassa vaihtoehdossa puolestaan kaikki julkisyhteisöjen määräämisvallassa olevat yhtiöt saatettaisiin julkisuuslain soveltamisalan piiriin. Tässä vaihtoehdossa julkisuuslain soveltamisalaa koskevaan pykälään otettaisiin uusi säännös, jonka mukaan julkisuuslakia sovellettaisiin kaikissa julkisten hallintotehtävien hoidossa. Markkinoilla kilpailevien yhtiöiden toiminnan julkisuuden hyväksyttävyyden kannalta merkityksellistä toki on yhtiöiden mahdollisuus pitää salassa liikesalaisuuksiaan ja kilpailuasemaansa vaikuttavat tiedot. JulkL:n 24 §:n 1 momentin 17 kohdan säännökset suojaavat julkisyhteisön liikesalaisuuksia ja muita sellaisia tietoja, joiden

¹⁴⁴ Oikeusministeriö 2019, s. 130.

¹⁴⁵ Oikeusministeriö 2019, s. 131.

¹⁴⁶ Oikeusministeriö 2019, s. 133.

julkiseksi tuleminen saattaisi toisen samanlaisen tai muutoin kilpailevaa toimintaa harjoittavan parempaan asemaan. Säännöksen sanamuotoa olisi tässä vaihtoehdossa tarpeen muuttaa.¹⁴⁷ Sen mukaan, millaiseen vaihtoehtoon julkisten hallintotehtäviä hoitavien julkisuussäätelyssä päädytään, jouduttaneen myös tarkistamaan kaikki ne erityissäännökset, joissa veloitetaan noudattamaan julkisuuslakia. Samalla tulee olemaan tarpeen arvioida myös erityissäätelyyn sisältyvien salassapitosäännösten asianmukaisuus.¹⁴⁸

Suomen perustuslain itsehallintosäännös (PL 121.1 §) edellyttää kunnalliselta toiminnalta ja päätöksenteolta sitä, että kunnan hallinnon tulee perustua sen asukkaiden itsehallintoon. Asukkaiden itsehallinto tarkoittaa sitä, että kunnan toiminnan ja hallintotehtävien hoitoon perustuvan palvelutoiminnan on perustuttava kunnan asukkaiden valitsemien luottamushenkilöiden päätöksentekoon. Kunnallinen luottamushenkilö toimii kuntayhteisössä esiintyviä erilaisia arvoja ja poliittisia mielipiteitä edustavien näkemysten välitystehtävissä. Luottamushenkilön poliittikkarooli merkitsee siis erilaisten intressien ja väestöryhmien etujen ajamista kunnallisessa päätöksenteossa. Pääfokuksena ei kuitenkaan ole pelkkä kuntalaisintressien edustajana toimiminen, vaan toimiminen paikallisyhteisön edustajana kantamassa vastuuta paikallisyhteisön toiminnan kokonaisuudesta. Kunnallisen luottamushenkilöaseman oikeudellinen määrittäminen ei ole aivan yksiselitteistä. Kun kysymys on perusorganisaation tehtävien hoitamisesta ja päätöksenteosta, luottamushenkilöaseman määräytyminen on melko selkeää. Kunnan luottamushenkilöitä ovat valtuutetut ja varavaltuutetut, kunnan toimielimiin valitut jäsenet ja varajäsenet, kunnan kuntayhtymän toimielimiin valitut jäsenet ja varajäsenet sekä niin sanotut muut kunnan luottamustoimiin valitut henkilöt, kuten jäsenet kuntien yhteisissä toimielimissä. Kunnan luottamushenkilöitä eivät puolestaan ole kunnan edustajat yksityisoikeudellisissa yhteisöissä.¹⁴⁹

Kuntayhtiössä ja muussa osakeyhtiössä, jossa kunta on osakkaana, kunnan yhtiökokousedustajat ovat monesti luottamushenkilöitä, jotka kunnanhallitus on valinnut tehtävänsä. He toimivat kunnalta saamiensa ohjeiden mukaisesti vaikuttaen mm. siihen, keitä valitaan kunnan edustajina yhtiöiden hallitukseen. Osakeyhtiön hallituksen tai muun toimielimen jäsenet eivät ole kunnan luottamushenkilöitä siitä huolimatta, että he toimivat yhtiössä kunnan edustajina. Kuntaomistajuutta yhtiössä edustavan osakeyhtiön hallituksen jäsenen asema on kuitenkin melko lähellä kunnallista luottamushenkilöasemaa. Näin on ennen kaikkea siksi, että kunnan edustajalla on velvollisuus toimia yhtiön edun lisäksi myös kunnan edun mukaisesti erityisesti ottamalla huomioon kunnanhallituksen

¹⁴⁷ Oikeusministeriö 2019, s. 134.

¹⁴⁸ Oikeusministeriö 2019, s. 136.

¹⁴⁹ Penttilä, Ruohonen, Uoti, Vahtera 2015, s. 59.

antamat toimiohjeet. On myös mahdollista, että virkavastuu ulotetaan koskemaan tätä kunnan nimeämää edustajaa. Kunnanhallitus tai kunnallisessa johtosäännössä ohjeiden antamiseen oikeutettu muu kunnan luottamushenkilötoimielin voi antaa toimiohjeita kunnan yhtymäkokousedustajille sekä kunnan edustajille yhtiöiden hallituksissa. Kunta ajaa näin valitsemaansa toimintapolitiikkaa suhteessa omistamaansa kunta- tai muuhun yhtiöön. Kuntayhtiöiden omistajaohjauksen puutteet tai ohjauksen kokonaan puuttuminen merkitsee pahimmillaan huomattavaa demokratiavajetta ja siten merkittävää periaatteellista estettä yhtiöittää kunnallisia tehtäviä. Myös kuntapäätäjille ja kuntalaisille jaettava informaatio tai sen puute on merkittävä tekijä, miksi kunnallisia tehtäviä ei yhtiöitetä suuressa osassa kunnallista tehtäväkenttää.¹⁵⁰

Kuntayhtiöihin sovellettava vuonna 2009 annettu hyvää hallinto- ja johtamistapaa kuntakonsernissa koskeva suositus ei sisällä Suomen listayhtiöiden hallinnointikoodin kaltaisia yhtiötoiminnan avoimuusvaatimuksia. Kuntayhtiöt ovat myös jättäneet toimintakertomuksissaan julkaisematta Kuntaliiton suosittamia tietoja merkittävässä määrin. Yhteiskunnallisen toiminnan ja päätöksenteon keskeinen edellytys on mahdollisimman laaja tietojensaantioikeus. Jo PL 14.4 §:n mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa yksilöä itseään koskevaan päätöksentekoon. Palvelujen tuottamisessa on tärkeää noudattaa laaja-alaista yksilön kansalais- ja poliittisia oikeuksia turvaavaa julkisuusperiaatetta. Vaikka kunnallisiin liikelaitoksiin sovelletaan julkisuuslakia, kuntayhtiöihin sitä ei tarvitse soveltaa. Osakeyhtiölaki ei edellytä, että yhtiön pitäisi erityisesti salata asioita. Velvollisuus noudattaa nykyistä laajemmin muussa kunnan toiminnassa tuttua julkisuusperiaatetta edellyttäisi kuitenkin lainmuutoksia. Vaikka kuntayhtiöissä laajennettaisiin julkisuusperiaatteen soveltamisen alaa, tällaisten palveluyritysten liikesalaisuuksien alue jäisi kuitenkin normaalin yrityskulttuurin puitteissa vielä koskemattomaksi. Liikesalaisuuksien alan liika laajuus on ongelma etenkin silloin, jos liikesalaisuuden piiriin jätetään sellaisia toiminnallisia ja hoidollisia asioita, joilla voi olla merkitystä palveluasiakkaiden hyvinvoinnin ja oikeuksien, kuten itsemääräämisoikeuden, toteutumisen arvioinnin kannalta.¹⁵¹

Viranomaisilla on yleinen velvollisuus edistää perusoikeuksien ja täten myös julkisuuden toteuttamista. Tämä on todettu PL 22 §:ssä, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Viranomaisen tallenteiden julkisuus ja oikeus saada tieto niistä merkitsevät vastaavasti viranomaisen velvollisuutta toteuttaa julkisuusperiaatetta. Tällä velvollisuudella on tärkeä merkitys erityisesti siksi, että se vahvistaa viranomaisen

¹⁵⁰ Penttilä, Ruohonen, Uoti, Vahtera 2015, s. 59 - 62.

¹⁵¹ Penttilä, Ruohonen, Uoti, Vahtera 2015, s. 62 - 63.

velvollisuutta julkisuuden aktiiviseen toteuttamiseen. Viranomaisen on esimerkiksi neuvonnalla huolehdittava siitä, että tietoa haluava pystyy toteuttamaan oikeutensa. Perusoikeuksilla on etusija suhteessa lakiin ja alemman tasoisiin normeihin. Tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle, jos lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisesti ristiriidassa sen kanssa. Tuomioistuin ei siis saa soveltaa lain säännöstä, joka on ilmeisessä ristiriidassa julkisuusperusoikeuden kanssa, eikä se saa myöskään soveltaa lakia siten, että ratkaisu on ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Lisäksi tuomioistuimen ja hallintoviranomaisen on jätettävä soveltamatta julkisuutta rajoittava alemman tasoinen normi esimerkiksi asetuksessa, hallintonormissa tai kunnallisessa säännössä, mikäli se on ristiriidassa perustuslain kanssa. Tuomioistuinten ja hallintoviranomaisten on tulkittava sovellettavaa lakia perustuslain mukaisesti ja perusoikeusmyönteisesti. Tämä tarkoittaa, että viranomaisen on useista mahdollisista tulkinnoista ja lainmukaisista ratkaisuvaihtoehdoista valittava julkisuusperiaatetta parhaiten toteuttava vaihtoehto.¹⁵²

¹⁵² *Mäenpää* 2018, s. 501.