

Jukka Pelkonen

TIEDONSAANTI YHTIÖITETYISTÄ KUNTAPALVELUISTA KUNTALAISEN JA LUOTTAMUSHENKILÖN NÄKÖKULMASTA

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Pro gradu
Huhtikuu 2021

TIIVISTELMÄ

Jukka Pelkonen: Tiedonsaanti yhtiötetyistä kuntapalveluista kuntalaisen ja luottamushenkilön näkökulmasta
Pro gradu
Tampereen yliopisto
Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma
Julkisoikeus
Huhtikuu 2021

Julkisuus, tiedonsaanti ja avoimuus kuuluvat olennaisena osana sekä demokratiaan että oikeusvaltioon. Kansalaisilla tulee olla käytettävissään riittävästi tietoa julkisen vallan toiminnasta ja julkisten varojen käytöstä, jotta julkisen vallan tai varojen käytöstä on mahdollista esittää tarvittaessa faktoihin perustuvaa kritiikkiä. Myös käytössä olevien oikeussuojakeinojen hyödyntäminen edellyttää, että jokaisen on mahdollista saada tietoa julkisen vallan käytöstä sekä päätösten perusteista.

Edellä sanottu koskee niin valtion keskushallinnon orgaaneita kuin kunnallisia toimijoitakin. Perustuslain mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua asukkaiden itsehallintoon. Kunnallisen itsehallinnon osana kunnan jäsenillä tulee olla riittävät tiedot arvioidakseen kunnan toimintaa. Ylintä päätösvaltaa kunnissa käyttävät vaaleilla valitut valtuutetut, joiden päätösten perusteena olevan tiedon määrän ja laadun voidaan sanoa olevan kaiken kunnallisen päätöksenteon keskiössä. Mikäli valtuutetuilla ei ole käytössään kaikkea tarvitsemaansa tietoa päätöksentekonsa tueksi, voidaan koko kunnallisen päätöksentekojärjestelmän sanoa toimivan vaillinaisesti.

Suomessa kaiken viranomaistoiminnan julkisuus on turvattu perusoikeutena. Perustuslakiin kirjattua julkisuusperiaatetta konkretisoi laki viranomaistoiminnan julkisuudesta (julkisuuslaki). Kuntalaisten näkökulmasta kuntalaissa on useita säännöksiä, joilla pyritään turvaamaan kuntalaisten tiedonsaantia ja kunnan toiminnan avoimuutta. Tiedonsaanti kunnan omasta toiminnasta niin kuntalaisen kuin luottamushenkilönkin osalta on turvattu verrattain kattavasti sekä perustuslain että tavallisen lain tasolla.

Kunnat ovat jo pidemmän aikaa järjestäneet palveluitaan muillakin tavoin kuin omana palvelutuotantonaan. Useimmiten toiminnan organisoimisen muotona toimii kunnan joko osittain tai kokonaan omistama osakeyhtiö. Lisäksi kuntalain uudistamisen yhteydessä vuonna 2015 kuntalakiin tuli lisäys, jonka mukaan kuntien tulee yhtiöittää toimintansa silloin, kun toiminta tapahtuu kilpailutilanteessa markkinoilla. Kunnat eivät siis enää voi vapaasti valita, milloin toimintaa harjoitetaan yhtiömuodossa.

Yhtiömuotoon liittyy myös merkittävä ero tiedonsaannin ja julkisuuden kannalta. Yhtiöittämisen jälkeen toimintaan sovellettavaksi tulevat yksityisoikeudelliset osakeyhtiölain säännökset, joiden keskeisenä lähtökohtana on suojata liike- ja ammattisalaisuuksia. Julkisuuden sijaan tällöin sovelletaan lähtökohtaisesti salassapitoa koskevia säännöksiä. Salassapito koskee tutkielman kontekstissa niin kuntalaista kuin luottamushenkilöäkin.

Tässä tutkielmassa pyrin tarkastelemaan kuinka tiedonsaantimahdollisuudet muuttuvat niin kuntalaisten kuin luottamushenkilöidenkin kohdalla ja millä tavoin tiedonsaantiin voidaan vaikuttaa. Tarkastelussa on lisäksi se, mitä avoimuuden ja julkisuuden toteuttamisen velvollisuuksia lainsäädännöstä on johdettavissa kuntayhtiöön silloin, kun kunta on sen ainoa omistaja. Täysin pimentoon kuntalaiset tai luottamushenkilöt eivät tiedonsaannin osalta jää yhtiömuotoon siirryttäessäkään, mutta merkittäviä rajoituksia erityisesti kuntalaisen kohdalla tämä aiheuttaa.

Tutkielmassa käydään läpi julkisuutta, kunnan toimintaa, kuntapalveluiden yhtiöittämistä, yhtiöoikeudellisia peruskysymyksiä, sekä luonnollisesti tiedonsaantia kuntayhtiöstä. Tarkasteltavana ovat lisäksi kunnan omistajaohjauksen keinot, joilla voidaan vaikuttaa myös sekä kuntalaisen että luottamushenkilöiden tiedonsaantiin. Lopuksi pyrin kuvaamaan kuntien palvelutuotannon tulevaisuutta yhtiöittämisen näkökulmasta. Tämän lisäksi kuvaan kuntalaisten ja luottamushenkilöiden tiedonsaannin nykytilaa ja viimeisenä käyn lyhyesti läpi mahdollista julkisuuslain soveltamisalan laajentamista kuntayhtiöihin.

Avainsanat: julkisuus, yhtiöittäminen, kunta, luottamushenkilö

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

Sisältö

LÄHTEET.....	IV
Kirjallisuus:	IV
Virallislähteet:	VI
Oikeustapaukset.....	VI
Sähköiset lähteet.....	VI
Muut lähteet.....	VII
1 JOHDANTO	1
1.1 Johdatus tutkimusaiheeseen	1
1.2 Tutkimusongelma.....	3
1.3 Metodi	4
1.4 Tutkielman rakenne.....	7
2 KUNTAPALVELUIDEN JÄRJESTÄMINEN	9
2.1 Kunnan tehtävät ja järjestämisvastuu	9
2.1.1 Yleinen toimiala.....	9
2.1.2 Erityinen toimiala	10
2.2 Järjestämisvastuu.....	11
3 OIKEUS SAADA TIETOA KUNTAPALVELUISTA.....	13
3.1 Tiedonsaannin oikeusperusta	13
3.1.1 Julkisuusperiaate.....	13
3.1.2 Julkisuus ihmisoikeutena	16
3.1.3 Julkisuuslaki	17
3.1.4 Julkisuus kuntalaissa.....	18
3.1.5 Julkisuus kansainvälisessä vertailussa	20
3.2 Kunnan jäsen	21
3.3 Luottamushenkilöt.....	22

4 KUNTAPALVELUIDEN YHTIÖITTÄMINEN	25
4.1 Yhtiöittäminen ja sen oikeusperusta.....	25
4.2 Yhtiöittämisen toteutustavat.....	28
5 TIEDONSAANTI KUNTAYHTIÖSTÄ	30
5.1 Julkisuus ja julkisuuslaki kuntayhtiöissä.....	30
5.2 Oikeuskäytäntöä	31
5.3 Luottamushenkilön tiedonsaantioikeus	33
5.4 Kuntalaisen tiedonsaanti- ja vaikuttamismahdollisuudet	37
6 OMISTAJAOHJAUS JA SEN VÄLINEET	40
6.1 Omistajaohjauksesta.....	40
6.2 Omistajapolitiikka ja -strategia	40
6.3 Konserniohje	42
6.4 Kuntastrategia.....	44
7 YHTIÖOIKEUDELLISET LÄHTÖKOHDAT	47
7.1 Osakeyhtiö ja osakeyhtiölaki.....	47
7.2 Osakeyhtiön perustaminen	49
7.3 Yhtiöjärjestys.....	50
7.4 Hallitus	51
7.6 Toimitusjohtaja.....	53
7.7 Johdon esteellisyys ja valvontavastuu	54
7.8 Liike- ja ammattisalaisuudet	55
8 JOHTOPÄÄTÖKSET	58
8.1 Kuntien palvelutuotannon tulevaisuus	58
8.2 Tiedonsaanti kuntayhtiöistä.....	59
8.2.1 Kuntalaisen tiedonsaanti.....	59
8.2.2 Luottamushenkilön tiedonsaanti	60
8.3 Julkisuuslain soveltaminen kuntayhtiöihin	63

LÄHTEET

Kirjallisuus:

Aarnio, Aulis: Oikeussääntöjen systematisointi ja tulkinta. Ajatuksia teoreettisesta ja käytännöllisestä lainopista. Teoksessa Minun metodini. Juha Häyhä (toim.) Werner Söderström Lakitieto Oy. Porvoo 1997.

Hallipelto, Aatos; Hietanen, Matti; Narikka, Jouko; Saltevo, Anu & Soikkanen, Kalle: Yhtiöittäminen. Kirjoittajat ja Tietosanoma Oy. Tallinna 2013.

Hannus, Arno; Hallberg, Pekka & Niemi, Anne E.: Kuntalaki. Talentum 2009.

Harjula, Heikki & Prättälä, Kari: Kuntalaki — Tausta ja tulkinnat. 9., uud.p. Alma Talent Oy ja tekijät 2015.

Heuru, Kauko; Mennola, Erkki & Ryynänen, Aimo: KUNTA Kunnallisen itsehallinnon perusteet. Tampereen yliopistopaino Oy - Juvenes Print. Tampere 2011.

Hirvonen, Ari: Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki 2011.

Husa, Jaakko; Mutanen, Anu & Pohjolainen, Teuvo: Kirjoitetaan juridiikkaa. Ohjeita oikeustieteellisten kirjallisten töiden laatijoille. Talentum. Helsinki 2005.

Muukkonen, Matti: Kunnan järjestämistä vastuu, ulkoistusriskit ja velvollisuus turvata palvelutuotannon jatkuvuus. Liikejuridiikka 2020/1 s.40. Referee-artikkeli.

Muukkonen, Matti: "Kunnan toiminta" -käsitteen sisältö ja oikeudelliset vaikutukset. Referee-artikkeli. Edilex 2019/11.

Mäenpää, Olli: Julkisuus oikeuskulttuurin perustekijänä. Lakimies. 7—8/2015.

Mäenpää, Olli: Julkisuusperiaate.3., uud.p. Alma Talent Oy ja Olli Mäenpää 2016.

Mäenpää, Olli: Julkisuusperiaate.4., uud.p. Alma Talent Oy ja Olli Mäenpää 2020.

Mäenpää, Olli: Offentligheten som grundelement i rättskulturen. YTTRANDEFRIHETENS UTMANINGAR I DAG. Tryckfrihetsförordningens 250-års jubileumsseminarium, Riksdagen 22.9.2016.

Mähönen, Jukka & Villa, Seppo: Osakeyhtiö I. Yleiset opit. 3., uud.p. Alma Talent Oy ja tekijät 2015.

Penttilä, Seppo; Ruohonen, Janne; Uoti, Asko & Vahtera Veikko: Kuntayhtiöt lainsäädännön ristiaallokossa. Kunnallisalan kehittämissäätiön Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 88. Sastamala 2015.

Ruohonen, Janne; Vahtera, Veikko & Penttilä, Seppo: Kuntayhtiö. Alma Talent Oy ja tekijät 2017.

Salokannel, Marjut: Yleisten asiakirjojen julkisuus Ruotsissa. Teoksessa: Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen. Oikeusministeriö julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2019:31. Oikeusministeriö. Helsinki 2019.

Savia, Elena & Maunu, Antti: Asiakirjojen julkisuus Euroopan unionissa (osa I). Defensor Legis. N:o 1/2002.

Sillanpää, J. Matti; Vahtera, Veikko & Koski, Pauli: Yhtiöoikeus. Tekijät ja Alma Talent Oy 2021.

Vapaavuori, Tom: Yrityssalaisuudet, liikesalaisuudet ja salassapitosopimukset. 2., uud.p. Alma Talent Oy ja tekijä 2016.

Wallin, Anna-Riitta: Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen. Oikeusministeriö julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2019:31. Oikeusministeriö. Helsinki 2019.

Virallislähteet:

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja (SopS 65/1991).

Euroopan unionin perusoikeuskirja 2012/C 326/02.

Hallintovaliokunnan mietintö 55/2014 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 268/2014 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta 32/2013 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi 30/1998 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi 1/1998 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle kuntalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 63/2014 vp.

Oikeustapaukset

KHO:2018:164

Sähköiset lähteet

www.kuntaliitto.fi/talous/konserniohjaus-ja-omistajapolitiikka/konserniohjaus-ja-omistajapolitiikka/kunnan-konserniohje-2017. Konserniohjaus ja omistajapolitiikka: Konserniohjaus. Kunnan konserniohje (2017). [viitattu: 25.11.2019]

<https://ptcs.fi/yhtioittaminen-palvelutuotannon-ulkoistaminen-ja-sote/> Yhtiöittäminen, palvelutuotannon ulkoistaminen ja sote. [viitattu: 22.3.2021]

https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Liite%201_Omistajapollinj.pdf. Kunnan omistajapoliittiset linjaukset. Kuntaliitto 25.5.2005. [viitattu: 3.4.2021]

<https://www.sitra.fi/uutiset/kuntien-palvelutuotannon-tehostaminen-edellyttaa-kokonaisvaltaista-sitoutumista-muutokseen/>. Kuntien palvelutuotannon tehostaminen edellyttää kokonaisvaltaista sitoutumista muutokseen. Sitran tiedote 8.12.2005. [viitattu: 21.4.2021]

Muut lähteet

Kilpailu- ja kuluttajaviraston muistio. Dnro 140/KKV14.00.40/2015. Kuntien yhtiöittämisvelvollisuuden noudattamisessa puutteita - kuntien ohjeistukselle tarvetta. Kilpailu- ja kuluttajavirasto 17.12.2015.

Kuntien itsehallinnolliset tehtävät ja niiden laajuus. Valtiovarainministeriön julkaisu 40/2015. Helsinki 2015.

1 JOHDANTO

1.1 Johdatus tutkimusaiheeseen

Perustuslain (11.6.1999/731) 121 §:n mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua asukkaiden itsehallintoon. Näin ollen perustuslain tasolla kuntalaisille on turvattu alueellinen itsehallinto, mikä tarkoittaa käytännössä, että kuntalaisilla on lain sallimissa rajoissa oikeus päättää asioistaan, kuten esimerkiksi kunnan talouden järjestämisestä. Viime kädessä tämä tapahtuu demokraattisesti valittujen luottamushenkilöiden eli kunnanvaltuutettujen toimesta.

Kunnalla tarkoitetaan niin Suomen oikeudessa kuin yleiskielessäkin tavallisesti paikallista itsehallintoyhteisöä, perustuslaissa ja kuntalaissa tarkoitettua kuntaa¹. Kuntalaisen määritelmä tulee kuntalaista (410/2015) ja se on hieman laveampi verrattuna esimerkiksi kansalaisen määritelmään. Kuntalain 3 §:n mukaan kunnan jäseniä ovat ensinnäkin kunnan asukkaat. Asukkaiden lisäksi kunnan jäseniä ovat sellaiset yhteisöt ja säätiöt, joiden kotipaikka on kyseisessä kunnassa. Edellä mainittujen lisäksi kunnan jäseniksi katsotaan myös sellaiset tahot, jotka omistavat tai hallitsevat kiinteää omaisuutta kunnassa. Näin ollen esimerkiksi omistamalla kesämökin, on automaattisesti mökkikuntansa jäsen ja oikeutettu osallistumaan kyseisen kunnan päätöksentekoon.

Kunnallinen itsehallinto on perimmäiseltä luonteeltaan oikeudellinen käsite, jolla kuvataan tilannetta, jossa tietyn maan sisällä paikalliset yhdyskunnat ja peruskuntaa laajemmat tai pienemmät alueelliset yhteisöt päättävät ja huolehtivat oikeudellisesti määritellyn valtapiirin sisäpuolella omista asioistaan.² Jotta kunnat ja kuntalaiset voivat päättää ja huolehtia omista asioistaan, on ensiarvoisen tärkeää, että heidän käytettävissään on mahdollisimman kattavat tiedot päätöksenteconsa tueksi. Voidaan jopa sanoa, että tiedonsaanti on tässä mielessä yksi kunnallisen itsehallinnon kulmakivistä.

Perustuslaista edellä esitetyn tueksi on johdettavissa muun muassa kansanvaltaisuusperiaate (2 §) sekä erityisesti julkisuusperiaate (12 §). Perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Tämä luonnollisesti edellyttää tietoa päätöksenteon tueksi. Muun muassa kansanvaltaisuusperiaatetta on tukemassa 12 §:n ilmaisema julkisuusperiaate, joka on kirjattu 12 §:n 2 momenttiin. Sen mukaan: "Viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole

¹ Heuru; Mennola & Ryyänen 2011. s. 21.

² Heuru ym. 2011. s. 21.

välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta." Nämä periaatteet sitovat luonnollisesti myös kuntien viranhaltijoita.

Olli Mäenpää toteaa julkisuuden nykymerkityksestä ensinnäkin, että vallan käytön avoimuuden laajentamisen vaatimus on nykyään laajemmin hyväksytty. Vallankäytön avoimuuden laajentamisella tuetaan osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia, päätösvalan käyttäjien kontrolloitavuutta ja päätöksenteon legitimitettä. Hallintotoiminnan julkisuus ja open government ovat myös tehokkaita korruption esteitä.³ Luonnollisesti edellä lausuttu koskee myös kunnallishallintoa ja siihen liittyvää julkisuuden vaatimusta.

Mäenpää jatkaa, että julkisuusperiaate on vähitellen irtautunut perinteisestä ankkuroitumisesta dokumentteihin. On tapahtunut siirtymä asiakirjapohjaisesta julkisuudesta tieto- ja informaatiopohjaiseen avoimuuteen. Digitalisoitumisen yleistymisen myötä julkisuuden toteuttamisen kohteiksi ovat asiakirjojen ohella ja sijasta tulleet tiedot viranomaisten tietojärjestelmissä, tietovarannoissa ja erilaisissa tallennemuodoissa, mikä on laajentanut julkisuuden kohdetta. Siinä missä aiemmin tietopyyntö kohdistui viranomaisen hallussa olevaan asiakirjaan, voidaan nykyään vaatia tietosisältöjä tai harjoittaa tiedon louhintaa.⁴

Julkisuuden ja tiedonsaannin kannalta merkittävä muutos tapahtui nykyisen kuntalain voimaan tullessa. Uuden kuntalain mukaan kunnilla on tietyissä tilanteissa velvollisuus yhtiöittää palvelutuotantonsa, mikä muuttaa myös tiedonsaantimahdollisuuksia merkittävästi. Kuntayhtiöihin sovelletaan lähtökohtaisesti osakeyhtiölakia (624/2006), jonka säännökset poikkeavat suuresti tiedonsaannin osalta verrattuna viranomaisten toimintaan sovellettavaan ja julkisuusperiaatetta konkretisoivaan julkisuuslakiin (621/1999). Kunnat ovat perustaneet ja omistaneet osakeyhtiöitä jo pitkään, mutta niiden määrä on kasvanut nopeasti ja osakeyhtiömuodon käyttö kunnan palvelutuotannossa on lisääntynyt 2010-luvulla⁵. Kuntien palvelutuotannon muodon kannalta katsottuna kuntalaisten tiedonsaantimahdollisuudet ovat heikentyneet jo pitkään, mutta nyt sille on asetettu myös lainsäätäjän taholta tiettyjä esteitä, kun kunta eräissä tilanteissa joutuu yhtiöittämään palvelunsa.

Muutama vuosi sitten mediassa sai paljon huomiota tapaus Länsimetro Oy, joka tiivistä julkisyhteisöjen omistamiin yhtiöihin liittyvän julkisuusvajeen ongelman. Kansalaisvalvonnan

³ Mäenpää 2016. s. III.

⁴ Mäenpää 2016. s. III.

⁵ Ruohonen, Vahtera & Penttilä 2017. s. 1.

puuttumisen lisäksi Länsimetron tapauksessa ongelmaksi muodostui myös se, ettei yhtiön omistajakuntien valtuutetuilla ollut pääsyä yhtiön asiakirjoihin. Viime vuosina kiihtyvässä tahdissa vallalla ollut yhtiöittämiskehitys on johtanut siihen, ettei perustuslaissa turvatut hallinnon avoimuus tai kansalaisten ja median valvontamahdollisuudet enää toteudu siirryttäessä yksityisoikeudellisiin organisaatorakenteisiin.⁶ Länsimetron tapaus poiki useita reaktioita ja lakialoitteita, joissa ehdotettiin julkisuuslain soveltamisalan ulottamista koskemaan myös julkisomisteisia yhtiöitä⁷.

Sittemmin julkisuusvajeen ongelma on tunnistettu myös lainsäätäjän tasolla, sillä oikeusministeriössä on parhaillaan käynnissä hanke julkisuuslain soveltamisalan laajentamiseksi. Hankkeen keskeisenä tavoitteena on laajentaa julkisuuslain soveltamisala koskemaan myös kuntien yhtiöitä pois lukien tietyt poikkeukset. Tällöin lähennyttäisiin esimerkiksi ruotsalaista julkisuussäätelyä, sillä Ruotsissa julkisuuslakia sovelletaan lähtökohtaisesti myös valtion ja kuntien yhtiöihin. Ongelma oli tiedossa jo ennen kuntalain säätämistä, sillä jo nykyisen julkisuuslain valmistelussa oli esillä vaihtoehto, jonka mukaan olisi erillislailla säädetty tiedonantovelvollisuuksista julkisyhteisöjen omistamille yhtiöille, mutta tämä vaihtoehto ei edennyt, koska se sai lausuntokierroksella osakseen vastustusta⁸.

Julkisen vallan omistamiin yhtiöihin kohdistuu edelleen voimassa olevan lainsäädännön puitteissa merkittävä ongelma julkisuusvajeen muodossa, vaikka asiaan on jo pitkään kiinnitetty huomiota niin julkisessa keskustelussa, oikeuskirjallisuudessa kuin lainsäätäjänkin taholta. Julkisomisteisten yhtiöiden määrä jatkaa myös kasvuaan, joten ongelman ei voi ajatella poistuvan ennen kuin siihen puututaan säädösten lainsäätäjän toimesta.

1.2 Tutkimusongelma

Tässä tutkielmassa pyrin selvittämään sitä, miten kuntalaisten ja heidän vaaleilla valitsemiensa edustajien tiedonsaantioikeudet toteutuvat yhtiöitettyjen kuntapalveluiden kohdalla voimassa olevan julkisuuslainsäädännön näkökulmasta. Aiheesta johtuen ei ole mahdollista keskittyä pelkästään julkisuussäätelyyn, vaan kontekstissa on otettava huomioon myös erityisesti yhtiöoikeudellinen säätely, joka on joltain osin merkittävässä ristiriidassa julkisuussäännösten kanssa. ”Yhtiöitettyyn

⁶ Halonen 2018. s. 52.

⁷ ks. esim. Edilex. Uutiset 26.5.2017: Oikeustoimittajat ry ja viisi muuta toimittajayhdistystä ehdottavat julkisuuslain muuttamista niin, että se koskisi jatkossa myös julkisen vallan määräysvallassa olevia yrityksiä.

⁸ Wallin 2019. s. 14.

toimintaan sovelletaan pääsääntöisesti yksityisoikeudellisia säännöksiä, kuten vero-, kirjanpito ja yhtiölainsäädäntöä.⁹ Näin ollen tutkielmassa yhdistyvät julkis- ja yksityisoikeuden elementit.

Käyn tutkielmassani läpi tiedonsaantia erikseen niin kuntalaisen kuin luottamushenkilöidenkin osalta. Pääpainon ollessa luottamushenkilöiden tiedonsaannissa. Luottamushenkilöillä tarkoitan ensisijaisesti valtuutettuja. Pyrin tuomaan esiin, kuinka riittävät tiedonsaantimahdollisuudet voidaan turvata, jotta kuntalaisilla ja heitä edustavilla valtuutetuilla olisi jatkossakin riittävät tiedot saatavillaan päätöksenteon ja etujensa valvomisen tueksi.

Keskeisin ongelma tällä hetkellä voimassa olevan lainsäädännön näkökulmasta on se, että kunnat ovat nykyisen kuntalain nojalla velvoitettuja yhtiöittämään palvelutuotantonsa silloin, kun ne toimivat kilpailutilanteessa markkinoilla. Kuntayhtiöihin ei kuitenkaan enää lähtökohtaisesti sovelleta julkisuuslakia tai muitakaan julkisuusperiaatetta konkretisoivia säännöksiä, vaan sovellettavaksi tulevat tällöin yhtiöoikeudelliset säännökset, joiden peruslähtökohtana on julkisuuden sijaan salassapito liikesalaisuuksien turvaamiseksi.

Tutkielmassa pyrin kuvaamaan vallitsevaa tilannetta. Kansalaisten ja erityisesti kunnan luottamushenkilöiden tiedonintressin ristiriitaa yhtiöoikeudellisiin säännöksiin, joiden soveltamisalan piiriin kuntapalvelut tulevat yhtiöittämisen seurauksena. "Kunnallisten toimintojen laajentuva yhtiöittäminen saattaa voimakkaastikin rajoittaa julkisuuden alaa"¹⁰. Tähän Mäenpäänkin mainitsemaan ongelmaan on tarkoitukseni tässä tutkielmassa paneutua.

Anna-Riitta Wallin muistuttaa lisäksi, että palveluita yhtiötettäessä ei ole kyse pelkästään toimintojen yksityistämisestä, vaan samalla yksityistetään ja ulkoistetaan myös julkisia varoja. Yksityistämisen seurauksena julkiset varat siirtyvät normaaleiden budjettimenettelyiden ja niiden avoimuuden ulkopuolelle.¹¹ Tämäkin on merkittävä ongelma muun muassa kunnallisen itsehallinnon kannalta.

1.3 Metodi

Aulis Aarnio avaa metodin käsitettä Juha Häyhän toimittamassa teoksessa. Aarnio tekee eroa luonnontieteiden ja oikeustieteen metodin välille. Oikeustieteen metodilla on merkittävä ero

⁹ Hallipelto; Hietanen; Narikka; Saltevo & Soikkanen 2013. s. 15.

¹⁰ Mäenpää 22.9.2016. s. 4.

¹¹ Wallin 2019. s. 12.

luonnontieteiden metodiin. Luonnontieteiden metodi on Aarnion mukaan "laskusäännöstö", jota soveltamalla päästään selvään ja todistettavaan lopputulokseen. Oikeustieteessä metodi puolestaan on Aarnion mukaan paremminkin harkintaa sisältävä näkökulma kuin laskusäännöstö. Oikeustieteen metodin eroa luonnontieteisiin Aarnio perustelee myös sillä, että oikeustieteen metodi ei selitä, vaan tulkitsee, mikä yhdistää oikeustiedettä enemmänkin historian- ja kirjallisuudentutkimukseen.¹²

Hirvonen jakaa oikeuden tutkimuksen tieteenhaarat kolmeen osa-alueeseen. Nämä ovat oikeusdogmatiikka, oikeusteoria ja oikeuden monitieteet eli oikeuden yleistieteet. Oikeuden yleistieteisiin voidaan lukea ainakin oikeussosiologia, oikeusfilosofia ja vertaileva oikeustiede¹³. Tässä tutkimuksessa tutkimusmetodina on oikeusdogmatiikka eli lainoppi. Lainopin keskeisen tarkoituksena on tulkita ja systematisoida voimassa olevaa oikeutta, sekä pyrkiä selvittämään voimassa olevien oikeusnormien sisältöä.¹⁴ Lainoppi pyrkii vastaamaan kysymykseen, kuinka jossain yksittäisessä tilanteessa tulisi toimia voimassa olevan oikeuden mukaan. Tämä lainopin keskeisin tehtävä johtuu oikeusjärjestyksen sisällöstä vallitsevasta epätietoisuudesta. Tämän epätietoisuuden poistamiseksi lainoppi tähtää tulkinnan keinoin selvittämään oikeusjärjestyksen sisältöä.¹⁵

Tulkinnan ohella oikeusdogmatiikan toinen keskeinen tehtävä on sen tutkimuskohteen eli oikeusjärjestyksen systematisointi, mikä tarkoittaa voimassa olevan oikeuden jäsentämistä. Lainoppi pyrkii systematisoinnin avulla luomaan ja kehittämään oikeudellista käsitejärjestelmää, jonka varassa oikeutta tulkitaan. Systematisointi auttaa löytämään oikeusjärjestyksestä kulloinkin etsityt säännökset sekä auttaa saamaan kokonaiskuvan oikeudellisista järjestelyistä ja niiden välisistä keskinäissuhteista.¹⁶

Lainopin kohteena on normien maailma, eli pitämisen maailma. Voimassa olevien oikeusnormien sisältöä selvittäessään oikeusdogmatiikka esittää oikeusnormeista sekä normikannanottoja että tulkintakannanottoja. Ensiksi mainitut ovat väitteitä siitä, mitkä oikeusnormit kuuluvat voimassa olevaan oikeuteen. Jälkimmäisissä edetään puolestaan pidemmälle ja väitetään jotain kyseisen oikeusnormin sisällöstä. Lainoppi tutkii siis sitä, mikä on voimassa olevaa oikeutta ja mikä merkitys laista ja muista oikeuslähteistä (kuten esimerkiksi ylimpien tuomioistuinten ratkaisut) löytyvällä

¹² Aarnio 1997. s. 35—36

¹³ Husa, Mutanen & Pohjolainen 2005. s. 13.

¹⁴ Hirvonen 2011. s. 25.

¹⁵ Husa ym. 2005. s. 13.

¹⁶ Husa ym. 2005. s. 14.

materiaalilla on.¹⁷ Lainopin voi Hirvosen mukaan sanoa olevan kuvaavaa eli deskriptiivistä tiedettä, koska se antaa kuvauksen voimassa olevasta oikeudesta.¹⁸

Perinteisesti oikeudenalat on tavattu jakaa yksityisoikeuteen ja julkisoikeuteen, mikä johtuu siitä, että oikeustieteellisen tutkimuksen sekä opetuksen kenttä on niin laaja. Tämän tutkielman pääpaino on julkisoikeudessa, joka voidaan puolestaan jakaa valtiosisäiseen julkisoikeuteen ja kansainväliseen julkisoikeuteen. Julkisoikeutta voidaan edelleen jaotella pienemmiksi alakategorioiksi, jolloin siihen kuuluviksi voidaan lukea valtiosääntö- ja hallinto-oikeus.¹⁹ Tämä tutkielma sisältää sekä valtiosääntö- että hallinto-oikeudellisia elementtejä kytkeytyen edellä mainituista hieman vahvemmin valtiosääntöoikeuteen.

Oikeudellinen sääntely muuttuu yhteiskunnallisen kehityksen mukana, mikä osaltaan on aiheuttanut sen, että perinteiset rajat eri oikeudenalojen välillä ovat hämärtyneissä. Rajasta yksityisoikeudellisten ja julkisoikeudellisten oikeussuhteiden välillä ollaan luopumassa, sillä tämä raja on käynyt epäselväksi. Erottelua julkisoikeuden ja muiden oikeudenalojen välillä on parempi pitää suhteellisena sen sijaan, että sitä pitäisi aivan ehdottomana. Monissa oikeussuhteissa voi esiintyä samaan aikaan sekä julkis- että yksityisoikeudellisia elementtejä.²⁰

Oikeustieteellisten tutkimusten keskeisimpinä perusmetodeina voidaan Husan ja kumppaneiden mukaan pitää empiirisiä tutkimusmenetelmiä sekä tulkintahermeneutiikkaa. Tulkintahermeneutiikka eli sisällönerrittely tai tekstianalyysi oikeusnormia tutkittaessa. Äärimmillään tulkinta on silloin, kun säädöstekstissä esiintyvälle epämääräisille sanoille joudutaan antamaan merkityssisältö. Tällöin tulkitsija lähtee siitä, että hän etsii ensin epäselvän käsitteen kaikki mahdolliset tulkinnat eli tarkoitteet. Tämän jälkeen valitaan jokin tietty tarkoite, jonka puolesta tai vastaan tulkitsija pyrkii esittämään perusteluja. Usein oikeusnormin tulkinnassa joudutaan käyttämään apuna muita oikeuslähteitä kuten esimerkiksi lainvalmisteluaineistoja.²¹

Tässä tutkielmassa keskeisenä aineistona yksittäisten säännösten ohella toimii erityisesti oikeuskirjallisuus ja lainvalmisteluaineisto, joiden avulla pyrin tulkitsemaan erityisesti julkisuutta, tiedonsaantia ja kunnan yhtiöittämisvelvollisuutta koskevia säännöksiä.

¹⁷ Hirvonen 2011. s. 21–24.

¹⁸ Hirvonen 2011. s. 25.

¹⁹ Husa ym. 2005. s. 9.

²⁰ Husa ym. 2005. s. 10.

²¹ Husa ym. 2005. s. 16–17.

1.4 Tutkielman rakenne

Tutkielma koostuu johdannon ja johtopäätösten lisäksi kuudesta pääluvusta, joissa tarkastelen muun muassa kunnan tehtäviä, julkisuuden ja julkisuuslainsäädännön suhdetta kunnan toimintaan, kuntapalveluiden yhtiöittämistä, yhtiöoikeudellisia lähtökohtia yhtiön perustamisesta sen keskeisiin toimielimiin.

Ensimmäisessä pääluvussa käsittelen kuntapalveluiden järjestämistä. Käytännössä tarkastelussa on kunnan eri toimialat, jotka on tavattu jakaa yleiseen ja erityiseen toimialaan, sekä kunnan järjestämisvastuu. Tarkastelu tapahtuu pääasiassa kuntalain ja oikeuskirjallisuuden pohjalta.

Toisessa pääluvussa käyn läpi julkisuutta ja tiedonsaantia kuntapalveluista tilanteessa, jossa kunta itse myös tuottaa palvelun, eli palvelua ei ole yhtiötetty. Tarkastelen omina alalukuinaan julkisuutta sen eri muodoissa, kuten perus- ja ihmisoikeutena, tavallisen lain tasolla, kansainvälisesti sekä kuntalain osana. Tämän lisäksi avaan luvussa sekä kuntalaisen että luottamushenkilön käsitteitä.

Kolmannessa luvussa käsittelen otsikon mukaisesti kuntapalveluiden yhtiöittämistä. Ominia alalukuinaan käydään läpi yhtiöittämisen oikeudelliset reunaehdot sekä yhtiöittämisen toteuttamistavat. Yhtiöittämisen oikeusperustan yhteydessä määrittelen yhtiöittämistä käsitteenä, sekä avaan nykyisen kuntalain kunnille tuomaa *yhtiöittämisvelvollisuutta*.

Seuraavassa luvussa käsittelyssä on varsinainen tutkimuskysymys, eli tiedonsaanti kuntayhtiöistä. Käsittelyssä on siis tiedonsaanti kunnan toiminnasta siinä vaiheessa, kun toiminta on joko vapaaehtoisesti tai yhtiöittämisvelvollisuuden vuoksi siirretty toteutettavaksi yhtiömuodossa. Tarkastelen julkisuuslain soveltamista kuntayhtiöihin, sekä erillisissä alaluvuissa luottamushenkilön ja kuntalaisten tiedonsaantia. Tässä luvussa käyn läpi myös aihetta koskevaa oikeuskäytäntöä erään korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun kautta.

Viidennessä pääluvussa keskitytään kunnan omistajaohjaukseen ja sen keskeisiin keinoihin. Avaan omistajaohjausta aluksi yleisellä tasolla, minkä jälkeen käyn lyhyesti läpi omistajapolitiikkaa ja -strategiaa. Omat alalukunsa on kunnan konserniohjeelle ja kuntastrategialle, jotka ovat kunnan keskeisimmät keinot vaikuttaa yhtiöidensä toimintaan myös julkisuuden toteutumisen näkökulmasta.

Viimeinen pääluku ennen johtopäätöksiä pitää sisällään tutkielman yksityisoikeudellisen osan. Tässä luvussa käyn läpi yhtiöoikeudelliset lähtökohdat osakeyhtiölain näkökulmasta. Tarkastelen muun muassa osakeyhtiön perustamista, sekä yhtiön pakollisia ja keskeisimpiä toimielimiä. Lisäksi omana

alalukunaan käsittelen liike- ja ammattisalaisuuksia, jotka tutkielman aiheen kannalta voivat olla keskeisesti kollisiossa julkisuuden ja tiedonsaannin kanssa.

Lopun johtopäätöksissä pyrin kuvaamaan kuntien palvelutuotannon tulevaisuudennäkymiä, sekä julkisuuslain soveltamista kunnan omistamiin yhtiöihin. Luonnollisesti pyrin myös vastaamaan tutkimusongelmaan, eli kuinka kuntalaisen ja luottamushenkilön tiedonsaantimahdollisuudet ja julkisuuden toteutuminen mahdollisimman laajasti voidaan turvata kuntapalveluiden yhtiöittämisen yhteydessä.

2 KUNTAPALVELUIDEN JÄRJESTÄMINEN

2.1 Kunnan tehtävät ja järjestämisvastuu

2.1.1 Yleinen toimiala

Kunta voi näyttäytyä kuntalaiselle eri rooleissa. Näitä rooleja voivat olla ainakin kunta viranomaisena, kunta palveluorganisaationa sekä kunta yhteisönä, joka tarjoaa kansanvaltaisen vaikuttamistason.²² Tiedonsaannin näkökulmasta kuntaa voidaan tarkastella kaikissa edellä mainituissa rooleissa, mutta pääpainon voi sanoa ensisijaisesti olevan kunnan viranomaisroolissa sekä kunnassa palveluorganisaationa. Toki kansanvaltaisuus vaatii toteutuakseen tuekseen myös julkisuutta ja vapaata tiedonsaantia, joten yhtään roolia ei voida jättää täysin huomiotta.

Kuntalain (410/2015) 2 luvussa säädetään kunnan tehtävistä ja järjestämisvastuusta. Kuntalain 7 §:n mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät ja järjestää sille laissa säädetyt tehtävät. Lisäksi 7 §:ssä säädetään myös niin sanotusta lakisääteisestä yhteistoiminnasta, eli siitä kun kunnan on järjestettävä tehtäviä yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa.

Edellä kuvatut kunnan tehtävät on perinteisesti jaettu toimialoittain yleiseen toimialaan ja erityistoimialaan. Erityistoimialan tehtävät kunnan on eri lakeihin sisältyvien säännösten perusteella hoidettava. Yleiseen toimialaan kuuluvia tehtäviä kunta voi omalla päätöksellään ottaa hoidettavakseen.²³ Yleiseen toimialaan kuuluvia tehtäviä kunta voi siis hoitaa parhaaksi katsomassaan määrin ja toisaalta olla myös ottamatta niitä hoidettavakseen. Erityistoimialaan kuuluvien tehtävien kohdalla kunnalla ei puolestaan ole harkintavaltaa, eikä se voi esimerkiksi resurssien puutteeseen vedoten olla näitä tehtäviä hoitamatta.

Yleiseen toimialaan kuuluvia tehtäviä ei ole tyhjentävästi määritelty lainsäädännössä, vaan sen sääntely on jätetty 7 §:n 1 momentin ensimmäisestä lauseesta löytyvän yleislausekkeen varaan. Tämän yleislausekkeen mukaan *kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät*. Yleisen toimialan määräytymisen periaatteet on näin ollen jätetty oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa määriteltyjen periaatteiden varaan. Hallintotuomioistuimista viime kädessä korkein hallinto-oikeus ratkaisee yksittäistapauksessa, että kuuluuko jokin tehtävä kunnan toimialaan.²⁴

²² Heuru ym. 2011. s. 175.

²³ Harjula & Prättälä 2015. s. 161.

²⁴ Harjula & Prättälä 2015. s. 162.

Juuri kunnan yleistä toimivaltaa on pidetty kunnallisen itsehallinnon keskeisenä ominaispiirteenä. Kunnalla paikallisyhteisönä on oikeus omiin tehtäviin, joita pidetään sen jäsenten kannalta tärkeinä. Yleisen toimivallan nojalla kunnat voivat päättää yhteisistä tehtävistään ja tarpeistaan, kuten esimerkiksi kulttuurilaitostensa ylläpidosta, elinkeinopolitiikasta sekä kansalaisaktiiviteettien tukemisesta.²⁵ Yleinen toimivalta ja sen suoma vapaus päättää tehtävistään ja tarpeistaan voidaan johtaa myös Euroopan unionin primaarioikeudesta. Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan (SopS 65/1991) 3 artiklassa määritellään itsehallinnon käsitettä ja sen 1. kohdan mukaan paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista *omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti*.

2.1.2 Erityinen toimiala

Kuntalain 7 §:n mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät ja järjestää sille laissa erikseen säädetyt tehtävät. 7 §:n 1 momentissa mainitut *erikseen säädetyt tehtävät* muodostava kunnan erityistoimialan. Erityistoimialaan kuuluvat kunnan tehtävät on määritelty muualla lainsäädännössä.

Nämä tehtävät voivat olla joko pakollisia tai vapaaehtoisia. Pakollisissa tehtävissä kunnalla ei ole valinnan varaa, vaan sen on ne hoidettava huolimatta resursseista tai muista vastaavista tekijöistä. Tällaisista tehtävistä esimerkkeinä mainittakoon päivähoidon ja perusopetuksen järjestäminen sekä kaavoitus. Vapaaehtoisissa erityistoimialaan kuuluvissa tehtävissä kunnalla on harkintavaltaa siihen, että ryhtyykö se tehtävää hoitamaan. Esimerkkinä kunnan vapaaehtoiseen erityistoimialaan kuuluvista tehtävistä voidaan mainita lukio-opetus. Jos kunta päättää ottaa erityistoimialaan kuuluvan tehtävän hoitaakseen, on se kuitenkin hoidettava lain mukaisesti.²⁶

Valtaosa kunnan tehtävistä on lakisääteisiä tehtäviä. Kaikista kuntien tehtävistä muita kuin lakisääteisiä tehtäviä oli valtiovarainministeriön teettämän selvityksen mukaan vuonna 2015 vain 10-20 prosenttia.²⁷ Erityistoimialaan kuuluvien tehtävien kohdalla on hyvä nostaa esiin, että huolimatta kuntalain sanamuodosta, nämäkin tehtävät kuuluvat kunnan itsehallintotehtävien piiriin. Tehtäväpiiriä ei ole oikeudellista merkitystä, vaan kyseessä on ainoastaan ero sääntelytavoissa. Siinä missä kunta on ottanut toiset tehtävät vapaaehtoisesti hoidettavakseen, toisista on

²⁵ Heuru ym. 2011. s. 180.

²⁶ Harjula & Prättälä 2015. s. 192.

²⁷ VM:n julkaisu 40/2015. s. 25.

nimenomaisesti säädetty.²⁸ Valtiovarainministeriön selvityksessä todetaan lisäksi rajanvedon problematiikasta, että se ei aina ole edes perusteltua. Usein kunnan tehtäväkokonaisuus muodostuu yhdistelmästä, joka pitää sisällään lakisääteisten tehtävien lisäksi kunnan asukkaiden ja elinkeinoelämän tarpeita, joita täyttääkseen kunta on ottanut hoitaakseen myös tehtäviä itsehallintonsa nojalla.²⁹

2.2 Järjestämismvastuu

Kuntalain 8 §:ssä säädetään kunnan järjestämismvastuusta. Järjestämismvastuun ydin on tiivistetty 8 §:n 1 momentin ensimmäiseen lauseeseen, jonka mukaan kunta voi järjestää sille laissa säädettyt tehtävät itse tai sopia järjestämismvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. 2 momentissa puolestaan määritellään järjestämismvastuun sisältö. Tämä määrittää sen, mistä tehtävien hoidosta järjestämismvastuussa olevan kunnan tai kuntayhtymän tulee kantaa vastuu³⁰. Luonnollisesti järjestämismvastuussa oleva kunta tai kuntayhtymä vastaa kuitenkin tehtävästä vain siltä osin kuin kyse on kunnille kuuluvasta tehtävästä. Esimerkiksi vastuuta valvonnasta on muillakin tahoilla, kuten esimerkiksi aluehallintovirastoilla.³¹

Kuntalain 8 §:n mukaan tehtävien hoidosta järjestämismvastuussa oleva kunta tai kuntayhtymä vastaa järjestettävien palveluiden ja muiden toimenpiteiden:

- 1) yhdenvertaisesta saatavuudesta;
- 2) tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä;
- 3) tuottamistavasta;
- 4) tuottamisen valvonnasta;
- 5) viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä.

Kunta ei voi kiertää sille kuuluvaa rahoitusvastuuta tehtäviään järjestelemällä, sillä 8 §:n 3 momentin mukaan kunta vastaa tehtäviensä rahoituksesta, vaikka järjestämismvastuu on siirretty toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle.

Muukkonen tiivistää järjestämismvastuun ytimeksi nimenomaan vastuun palvelujen järjestämisestä. Tämän yleiskielellä itsestään selvältä kuulostavan tiivistyksen Muukkonen tarkentaa tarkoittavan sitä,

²⁸ Heuru ym. 2011. s. 204.

²⁹ VM:n julkaisu 40/2015. s. 26.

³⁰ Harjula & Prättälä 2015. s. 200.

³¹ Harjula & Prättälä 2015. s. 200.

että jollekin viranomaiselle kohdennetaan vastuu eli velvollisuus huolehtia siitä, että palvelut tulevat järjestetyksi siten kuin niistä on säädetty. Kunnalle järjestämisvelvollisuuden säätämisessä ei Muukkosen mukaan ole pohjimmiltaan edes kyse huolehtia palveluiden järjestämisestä, vaan palvelut ovat keino saavuttaa haluttu lopputulos. Tämä tarkoittaa, että palveluita järjestämällä kunta pohjimmiltaan turvaa perusoikeuksia, kuten yksilön vapautta ja oikeuksia, sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Tästä on johdettavissa järjestämisvastuuseen myös tehokkuusvaatimus, eli vaatimus siitä, että järjestäjä varmistaa halutun lopputuloksen toteutumisen.³²

³² Muukkonen 2020. s. 46—47.

3 OIKEUS SAADA TIETOA KUNTAPALVELUISTA

3.1 Tiedonsaannin oikeusperusta

3.1.1 Julkisuusperiaate

Suomessa oikeutta saada tietoja viranomaisten toiminnasta ohjaa julkisuusperiaate, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada tietoja viranomaisten toiminnasta niissäkin asioissa, jotka eivät koske välittömästi häntä itseään.³³ Yhteiskunnan ja julkisen päätöksenteon avoimuutta voidaan pitää suomalaisen oikeuskulttuurin yhtenä keskeisenä piirteenä³⁴. Julkisuusperiaatteen juuret ulottuvat meillä aina 1700-luvulle. Ruotsin valtiopäivät hyväksyivät vuonna 1766 julkisuusperiaatteelle perustuvan painovapausasetuksen (Förordning Angående Skrift- och Tryckfriheten). Asetuksen taustalla vaikutti suomalaisen Anders Chydeniuksen aloitteellisuus. Painovapausasetuksen 10 § edellytti yleistä tiedon saatavuutta asiakirjoista. Mikäli virkamies ei sallinut säännöksen edellyttämää vapaata pääsyä asiakirjoihin, oli rangaistuksena viraltapano. Itsenäisyyden ajan lainsäädäntöön julkisuusperiaate kirjattiin ensimmäisen kerran 1951, jolloin voimaan astui laki yleisten asiakirjain julkisuudesta. Edelleen voimassa oleva laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (julkisuuslaki, 1999/621) korvasi edellä mainitun 1.12.1999 alkaen.³⁵

Julkisuus ei ole ollut kuitenkaan itsestäänselvyys ja katkeamaton jatkumo viimeisen 250 vuoden aikana. Vuoden 1766 painovapausasetus tuli kumotuksi Kustaa III:n toimesta ja Venäjän vallan aikana julkisuuden tilalla vaikutti sensuuri. Itsenäisyysskään ei tuonut julkisuutta suoraan keskeiseksi osaksi julkisen vallan käyttöä, mutta täysin vieras käsite se ei kuitenkaan ollut itsenäisyyden ajan alkuvuosikymmeninä.³⁶ Viimeisten vuosikymmenten ja -satojen aikana Suomi on etäännytynyt merkittävästi Ruotsista, jos asiaa tarkastelee tämän tutkielman kontekstissa. Ruotsissa julkisuuslakia nimittäin sovelletaan suoraan julkisen vallan määräysvallassa oleviin yhtiöihin. Tästä aiheesta lisää osiossa 3.1.5 Julkisuus kansainvälisessä vertailussa.

Julkisuusperiaatekaan ei ole pelkästään osa kotimaista oikeusjärjestelmää, vaan siitä säännellään myös Euroopan unionin tasolla. Keskeisenä säännöksenä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1049/2001. Tämän julkisuusasetuksen keskeisenä tavoitteena on parantaa ja korostaa

³³ HE 30/1998 vp. s. 9.

³⁴ Mäenpää 2015. s. 1136.

³⁵ Mäenpää 2016. s. 1—2.

³⁶ Mäenpää 2015. s. 1137.

hallinnon *avoimuutta*, josta kyseisen asetuksen 1 artiklan 2 kohdassa todetaan, että "Avoimuus parantaa kansalaisten mahdollisuuksia osallistua päätöksentekomenettelyihin ja sen avulla varmistetaan, että hallinnolla on demokraattisessa järjestelmässä suhteessa kansalaisiin suurempi legitimitetti ja että se on tehokkaampaa ja vastuullisempaa.". Avoimuuden todetaan samassa kohdassa vahvistavan osaltaan kansanvallan ja perusoikeuksien kunnioittamisen periaatteita. Euroopan unionin asetukset ovat jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa oikeutta, eivätkä ne vaadi voimaan tullakseen erillisiä implementointitoimia. Näin ollen julkisuutta koskeva asetuskinn on ollut osa Suomen oikeusjärjestystä alusta asti.

Euroopan unionin julkisuusasetus on tullut sovellettavaksi 3. joulukuuta 2001. Asetuksen tarkoittama julkisuus kattaa kaikki unionin toimielinten hallussa olevat asiakirjat. Tämän johdosta unionin asiakirjajulkisuussäännösten soveltamisala on laajentunut myös kolmansien tahojen laatimiin, toimielimen hallussa oleviin asiakirjoihin, mukaan lukien jäsenvaltioiden Euroopan unionille toimittamat asiakirjat. Asetuksen soveltamisala kattaa myös toimielinten niin kutsutut sisäiset asiakirjat, jotka voidaan pitää salassa vain, mikäli julkistamisesta aiheutuisi vakavaa vahinkoa toimielimen päätöksentekomenettelylle, eikä ylivoimainen yleinen etu edellytä julkistamista.³⁷

EU:n primaarioikeuden tasolla asiakirjajulkisuuden oikeusperusta on ilmaistu Euroopan unionin perusoikeuskirjan (2012/C 326/02) 42 artiklassa, jonka mukaan:

"Jokaisella unionin kansalaisella sekä jokaisella luonnollisella henkilöllä tai oikeushenkilöllä, jonka asuinpaikka tai sääntömääräinen kotipaikka on jäsenvaltiossa, on oikeus tutustua Euroopan unionin toimielinten, elinten ja laitosten asiakirjoihin niiden tallennemuodosta riippumatta."

Perusoikeuskirja on ollut vuodesta 2009 lähtien Lissabonin sopimuksen myötä myös oikeudellisesti sitova, joten myös asiakirjajulkisuus on näin ollen ollut viimeiset kymmenen vuotta EU:n perusoikeus.

Euroopan unionin perustamissopimustason oikeusperustaa asiakirjajulkisuudelle löytyy myös Amsterdamin sopimuksella muutetun EY:n perustamissopimuksen 255 artiklasta (ent. 191 a artikla), jonka mukaan:

³⁷ Savia & Maunu 2002 osa I. s. 142.

"Kaikilla unionin kansalaisilla sekä kaikilla luonnollisilla henkilöillä, jotka asuvat jossain jäsenvaltiossa, tai kaikilla oikeushenkilöillä, joilla on sääntömääräinen kotipaikka jossain jäsenvaltiossa, on oikeus tutustua Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjoihin jäljempänä 2 ja 3 kohdan mukaisesti määriteltyjen periaatteiden ja edellytysten mukaisesti."³⁸

Kunnan on muiden julkisyhteisöjen tavoin noudatettava kaikessa toiminnassaan avoimuutta. Tämä avoimuuden vaatimus voidaan johtaa myös kansallisena perusoikeutena turvatusta julkisuusperiaatteesta. Perustuslaistamme julkisuusperiaate löytyy sen 12 §:n 2 momentista, jonka mukaan "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." Julkisuus on siis ehdoton pääsääntö, josta poikkeaminen vaatii erillistä lain säännöstä ja *välttämättömyyttä*. Julkisuusperiaatteen viranomaisten toimintaan kohdistama vaatimus on kahtalainen; ensinnäkin se edellyttää yleensäkin menettelyn avoimuutta ja toiseksi se velvoittaa viranomaisen myös tiedottamaan toiminnastaan³⁹.

Olli Mäenpää määrittelee julkisuusperiaatteen siten, että viranomaisen asiakirjat ovat julkisia, minkä johdosta jokaisella on oikeus saada halutessaan tietoa julkisen vallan käytön ohella myös viranomaisen muusta toiminnasta. Mäenpää kiinnittää huomiota myös siihen, että oikeus saada tietoa viranomaisen toiminnasta on yleinen lähtökohta, josta poikkeaminen edellyttää erityisiä perusteita, jotka on määriteltävä täsmällisesti lailla. Julkisuusperiaate edellyttää siis yleensäkin menettelyn avoimuutta, minkä lisäksi se edellyttää viranomaisia myös erikseen tiedottamaan toiminnastaan.⁴⁰ Edellä sanottu koskee luonnollisesti myös kuntien viranhaltijoita.

Harjula ja Prättälä tiivistävät julkisuusperiaatteen toteutumisen (ja sitä konkretisoivat säännökset) kunnallishallinnossa:

- 1) asiakirjojen julkisuuteen (perustulain 12 §, julkisuuslaki);
- 2) kokousten julkisuuteen (käsittelyn julkisuus, kuntalain 101 §);
- 3) viestintään ja tiedottamiseen (kuntalain 29 §) sekä;
- 4) vaikutusmahdollisuuksien varaamiseen (hallintolain 41 §).⁴¹

³⁸ Savia & Maunu 2002 osa I. s. 142.

³⁹ Mäenpää 2016. s. 1.

⁴⁰ Mäenpää 2016. s. 1.

⁴¹ Harjula ja Prättälä 2015. s. 274.

3.1.2 Julkisuus ihmisoikeutena

Julkisuusperiaatetta ei ole tunnustettu ihmisoikeutena sen perinteisessä mielessä, että se olisi erikseen kirjattu kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Julkisuus ihmisoikeutena on kuitenkin johdettavissa keskeisimmistä ihmisoikeussopimuksista sananvapauden määritelmän kautta. Niin Euroopan ihmisoikeussopimuksella kuin kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevalla KP-sopimuksella on kuitenkin nykyään enenevässä määrin merkitystä oikeuslähteenä tulkittaessa julkisuusperiaatetta ja tiedonsaantioikeuksia.⁴²

Mäenpää nimeää julkisuuden kannalta keskeisimmiksi ihmisoikeusnormeiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 10 artiklan sekä kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (KP-sopimus) 19(2) artiklan, jonka mukaan jokaisella on sananvapaus, joka sisältää vapauden ilman ulkopuolista puuttumista hankkia, vastaanottaa ja levittää tietoja. EIS 10 artiklan mukaan jokaisella on sananvapaus, johon sisältyy myös vapaus vastaanottaa ja levittää tietoja viranomaisten siihen puuttumatta. EIS 10 artikla kieltää viranomaisia estämästä tai rajoittamasta yleisesti saatavilla olevan tiedon vastaanottamista.⁴³

Julkisuusperiaate ihmisoikeutena on siis johdettavissa ikään kuin käänteisesti sillä perusteella, että tiedonhankkimisen tai ilmaisun vapaus ei voi toteutua ainakaan täysimääräisesti, jos viranomaisella olevan tiedon julkisuutta on laajasti rajoitettu. Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on ratkaisukäytännössään tuonut esiin, että oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta voi kuulua edellä mainitun EIS 10 artiklan turvaaman sananvapauden edellytyksiin. Sananvapautus pitää sisällään oikeuden vastaanottaa ja levittää tietoa ja viranomaisjulkisuuden olennainen rajoittaminen voi tätä kautta samalla merkitä myös sananvapauden loukkausta.⁴⁴

EIT on ratkaisukäytännössään korostanut, että oikeus saada tieto viranomaiselta kuuluu sananvapauden suojan piiriin varsinkin, jos tiedolla on merkitystä julkisen toiminnan avoimuuden ja yleisen intressin kannalta ja se mahdollistaa yleisön mahdollisuuden vaikuttaa julkishallinnon toimintaan. Tiedonsaantioikeudella on erityinen merkitys lehdistön, tutkijoiden, kansalaisjärjestöjen ja sosiaalisen median osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kannalta.⁴⁵

⁴² Mäenpää 2020. s. 28.

⁴³ Mäenpää 2020. s. 28—29.

⁴⁴ Mäenpää 2020. s. 29.

⁴⁵ Mäenpää 2020. s. 29.

3.1.3 Julkisuuslaki

Kaiken viranomaistoiminnan julkisuuden kannalta keskeisin säädös on laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (julkisuuslaki, 21.5.1999/621). Sen tehtävänä on tavallisen lain tasolla konkretisoida ja täsmentää julkisuusperiaatteen toteutumista viranomaistoiminnassa. Julkisuusperiaatteen ydinsisältö on mainittu heti julkisuuslain 1 §:ssä, jonka 1 momentin mukaan: "Viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei tässä tai muussa laissa erikseen toisin säädetä.". Julkisuuslakia sovelletaan kaikkiin viranomaisen hallussa oleviin asiakirjoihin tallennemuodosta riippumatta, vaikka 1 §:n 1 momentissa mainitaan vain *asiakirjat*.

Julkisuuslakia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan lain tavoitteiksi muun muassa lisätä viranomaisten toiminnan avoimuutta, tehostaa julkisuusperiaatteen toteutumista julkisten tehtävien hoidossa, sekä parantaa mahdollisuuksia saada tietoja viranomaisten käsittelyssä olevista asioista. Esityksessä todetaan lisäksi, että julkisuuslain tarkoituksena on laajentaa sen soveltamisalaa edeltäjänsä verrattuna siten, että lain soveltamisalan piiriin tulisivat kaikki julkista tehtävää hoitavat riippumatta siitä, ovatko ne organisoitu viranomaisiksi.⁴⁶ Kyseinen soveltamisalan laajennus on merkittävä myös tämän tutkielman aihepiirin kannalta.

Julkisuuslain esitöissä asetetaan viranomaisille myös velvoite aktiivisesti edistää tietojensaantioikeuksien toteuttamista tuottamalla erilaisia tietoaaineistoja. Lisäksi viranomaiset olisivat esityksen mukaan velvoitettuja tiedottamaan toiminnastaan sekä huolehtimaan siitä, että niiden toimintaa koskevat keskeiset asiakirjat ovat helposti saatavilla.⁴⁷ Julkisuuden eräänlaisena vastinparina kulkee *salassapito*. Tutkielman kannalta keskeinen maininta hallituksen esityksessä koskien salassapitoa on se, että "Uusia salassapitoperusteita säädettäisiin muun muassa todistajien suojelun ja turvajärjestelyiden toteuttamiseksi, sekä finanssipolitiikan hoitamisedellytysten ja *markkinoiden toimivuuden turvaamiseksi (kurs.tässä)*."⁴⁸ Julkisuuslain soveltamisalaan tulee siis rajoituksia toimittaessa markkinoilla, mikä on keskeinen rajoitus tutkielman kontekstissa.

Voimassa oleva julkisuuslaki on siis laajan kokonaisuudistuksen tulos, jonka keskeisinä tavoitteina on ollut edistää julkisuusperiaatteen mukaisia tiedonsaantioikeuksia ja hyvää tiedonhallintatapaa. Sen myötä viranomaisilla on nykyään velvollisuus sekä ottaa julkisuusperiaate toiminnassaan huomioon että tuottaa ja jakaa tietoa. Tämän on katsottu merkitsevän uuden ajattelutavan omaksumista julkisuuslainsäädännössä ja julkisuuslain säännösten tarkoituksena on syventää ja laajentaa

⁴⁶ HE 30/1998 vp. s. 1.

⁴⁷ HE 30/1998 vp. s. 1.

⁴⁸ HE 30/1998 vp. s. 1.

julkisuusperiaatteen sisältöä ja soveltamisalaa keskeisenä viranomaisten hallussa olevan informaation saatavuutta koskevana periaatteena.⁴⁹

3.1.4 Julkisuus kuntalaissa

Kuntatasolla viranomaisten toiminnan julkisuutta konkretisoi keskeisimmin kuntalaki (410/2015), joka on kunnan hallintoa, päätöksentekomenettelyä ja taloutta koskeva yleislaki. Kunnan on aktiivisesti toteutettava avoimuutta ja toteutettava kuntalaisten tiedonsaantioikeutta, mikä ilmenee kuntalain kunnan viestintää koskevasta 29 §:stä:

Kunnan toiminnasta on tiedotettava asukkaille, palvelujen käyttäjille, järjestöille ja muille yhteisöille. Kunnan tulee antaa riittävästi tietoja kunnan järjestämistä palveluista, taloudesta, kunnassa valmistelussa olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä päätöksistä ja päätösten vaikutuksista. Kunnan on tiedotettava millä tavoin päätösten valmisteluun voi osallistua ja vaikuttaa.

Kunnan on huolehdittava, että toimielinten käsittelyyn tulevien asioiden valmistelusta annetaan esityslistan valmistuttua yleisen tiedonsaannin kannalta tarpeellisia tietoja yleisessä tietoverkossa. Kunnan on verkkoviestinnässään huolehdittava, että salassa pidettäviä tietoja ei viedä yleiseen tietoverkkoon ja että yksityisyydensuoja henkilötietojen käsittelyssä toteutuu.

Viestinnässä on käytettävä selkeää ja ymmärrettävää kieltä ja otettava huomioon kunnan eri asukasryhmien tarpeet.

Edellä mainittua pykälää täydentävät osaltaan saman lain 108, 109 ja 140 §:t, joissa säädetään kunnan ilmoituksista, tietojen saatavuudesta yleisessä tietoverkossa sekä päätösten tiedoksiannosta kunnan jäsenelle. Huomion arvoisena detaljina julkisuusperiaatteeseen liittyen todettakoon, että kuntalaissa ei erikseen säädetä asiakirjajulkisuudesta, vaikka sen merkitys myös kunnan tiedottamisen kannalta on olennainen⁵⁰. Kuntalain selkeänä linjauksena on, että kunnan viestinnän pääkanavana on yleinen tietoverkko, mikä käytännössä tarkoittaa kunnan internetsivuja⁵¹. Kuntalaisen tulisi siis lähtökohtaisesti pystyä hyödyntämään tiedonsaantioikeuttaan ja vaikuttamismahdollisuuksiaan kunnan verkkosivuilla vieraillemalla.

⁴⁹ HE 30/1998 vp. s. 10.

⁵⁰ Harjula ja Prättälä 2015. s. 275.

⁵¹ Harjula ja Prättälä 2025. s. 275.

Nykyistä kuntalakia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan 29 §:stä muun muassa, että säännöksen tarkoituksena on painottaa päätöksenteon valmistelun avaamista⁵², mikä voidaan nähdä lainsäätäjän pyrkimyksenä parantaa kunnan jäsenen mahdollisuuksia vaikuttaa itseään tai elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon jo ennakolta. Täysin uutena lainsäädännöllisenä innovaationa uuden kuntalain 29 §:ä ei voida pitää, sillä vastaava pykälä löytyi jo nykyisen kuntalain edeltäjästä. Vastaava pykälä oli aiemmassa kuntalaissa otsikoitu *tiedottamiseksi*. Pykälän nimen muuttamista tiedottamisesta viestinnäksi perusteltiin lain esitöissä sillä, että viestinnällä terminä halutaan korostaa kaksisuuntaista vuorovaikutusta⁵³.

Kuntalakia koskevassa hallituksen esityksessä lakiuudistuksen yhdeksi tavoitteeksi on mainittu, että luottamushenkilöiden tietojensaantioikeutta koskevaa sääntelyä selkeytetään. Kuntalain 83 §:n mukaan:

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

Luottamushenkilöllä on oikeus saada kunnan konsernijohdolta konsernijohdon hallussa olevia kunnan tytäryhteisöjen toimintaa koskevia tietoja, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu.

Luottamushenkilöiden tietojensaantioikeudesta todetaan, että siihen ei ole ollut hallituksen esityksen mukaan tarpeen tehdä varsinaisia sisällöllisiä muutoksia. Esiin on kuitenkin nostettu se, että kuntien toiminta on siirtymässä koko ajan enemmän kuntakonserneihin, jolloin lakiin tulisi ottaa täsmentävä säännös luottamushenkilön oikeudesta saada tytäryhteisöjen toimintaa koskevia tietoja.⁵⁴ 83 §:n 2 momentti näyttyy siis lainsäätäjän vastauksena tähän kuntakentän muutokseen. Luottamushenkilön tiedonsaantioikeus niin viranomaisilta kuin konsernijohdolta on pääsääntö, joka kuitenkin on samalla alisteinen salassapitosäännöksille.

⁵² HE 268/2014. s. 157.

⁵³ HE 268/2014 vp. s. 157.

⁵⁴ HE 268/2014 vp. s. 76.

3.1.5 Julkisuus kansainvälisessä vertailussa

Kotimainen julkisuuslaki sääntelee yleislakina viranomaisen asiakirjojen julkisuutta. Tämän lisäksi julkisuusperiaate on turvattu perusoikeutena perustuslaissa. Perustuslainlain tasolla julkisuusperiaate on turvattu myös Ruotsissa, Belgian, Itävallan Sveitsin, Espanjan, Portugalin, Viron ja Unkarin perustuslaeissa, joissa on säädetty tietojensaamisoikeudesta. Saksassa puolestaan on säädetty perustuslain tasolla henkilön oikeudesta määrätä itseään koskevista tiedoista.⁵⁵

Perustuslain tasolla julkisuusperiaate tai oikeus saada tietoja tunnustetaan useissa maissa ja se myös tunnustetaan osaksi demokratiaa. Tästä huolimatta monessakaan maassa ei ole säädetty viranomaisten asiakirjojen julkisuutta koskevia yleislakeja, kuten Suomessa. Julkisuusperiaatetta toteuttavia yleislakeja ovat säätäneet edellä luetelluista maista Ruotsi, Belgia, Portugali ja Unkari. Pohjoismaiden ohella yleistä viranomaisten asiakirjojen julkisuutta koskevaa lainsäädäntöä on tällä hetkellä Alankomaissa, Irlannissa, Ranskassa, Belgiassa ja Portugalissa, Yhdysvalloissa sekä liittovaltio- että osavaltiotasolla, Kanadassa ja sen provinseissa, Australiassa, Uudessa Seelannissa ja Japanissa.⁵⁶

Kansainvälisesti tarkasteltuna julkisuusperiaatteen sijasta viranomaisten asiakirjojen julkisuutta lähestytään paremminkin salassapitoperiaatteen tai harkinnanvaraisen julkisuuden periaatteen kautta. Useissa maissa on kuitenkin erityisesti asianosasten tiedonsaantioikeuksia koskevia erityissäännöksiä.⁵⁷ Pohjoismainen lähtökohta turvata julkisuusperiaate perusoikeutena ja säätää tätä toteuttamaan yleislaki ei siis ole kansainvälisesti vertailtuna pääsääntö.

Ruotsissa julkisuusperiaatetta koskevaa sääntelyä on siis Suomen tapaan sekä perustus- että tavallisen lain tasolla. Perustuslain tasolla tämä sääntely löytyy vuoden 1949 painovapauslain 2 luvusta (Tryckfrihetsförordning, 1949:105). Tavallisen lain tasolla ruotsalainen sääntely löytyy salassapitolaista (Sekretesslagen, 1980:100), jossa on säännökset sekä vaitiolovelvollisuudesta että asiakirjajulkisuudesta.⁵⁸ Lähtökohtaisesti Suomen kanssa samankaltaiselta vaikuttavassa sääntelyssä on kuitenkin tutkielman aiheen kannalta merkittävä ero.

Ruotsissa yksityinen yhtiö rinnastetaan viranomaiseen, mikä valtio tai kunta käyttää siinä määräysvaltaa. Yksityisoikeudellisista oikeushenkilöistä ei Ruotsissakaan automaattisesti tule viranomaisia julkisen hallintotohtävän hoitamisen perusteella, mutta eräissä tapauksissa

⁵⁵ HE 30/1998 vp. 2.2. Kansainvälinen kehitys.

⁵⁶ HE 30/1998 vp. 2.2. Kansainvälinen kehitys.

⁵⁷ HE 30/1998 vp. 2.2. Kansainvälinen kehitys.

⁵⁸ HE 30/1998 vp. 2.2. Kansainvälinen kehitys.

julkisuusperiaatetta sovelletaan tällaiseenkin toimintaan, jolloin ne rinnastuvat salassapitolaissa viranomaisiin.⁵⁹

Ruotsissa on vahva julkisuusperiaate, joka nojaa perustuslakiin ja takaa asiakirjojen julkisuuden. Julkisuusperiaatteella tarkoitetaan Ruotsissa kansalaisten oikeutta valvoa viranomaisten toimintaa. Ruotsissa on samalla laajasti myös yksityistetty julkisten palveluiden tarjontaa. Samalla Ruotsissa on kuitenkin lainsäädännön keinoin pyritty takaamaan, että siellä jokaiselle olisi mahdollista valvoa julkisin varoin rahoitettua palveluntuotantoa. Tässä yhteydessä Ruotsissa ei tehdä eroa sille, tapahtuuko palveluntuotanto julkisen vallan vai yksityisen toimesta.⁶⁰

Kokonaisuutena asiakirjojen julkisuus Ruotsissa koostuu perustuslaintasoisesta painovapausasetuksesta, arkistolaista sekä julkisuus- ja salassapitolaista, joista jälkimmäiset ovat erittäin kattavia. Näiden lisäksi on yksittäisiä sektorikohtaisia säädöskokonaisuuksia, joita tukee kunnallislaki. Kunnallislain johtavana periaatteena on se, että kuntalaisilla tulee olla yhtäläinen mahdollisuus ja oikeus valvoa toimintaa, jota harjoitetaan julkisin varoin riippumatta siitä, on toiminta kunnan omaa vai tapahtuuko se ulkopuolisen toimesta.⁶¹

Suomessa on luonnollisesti tiedostettu tämä ero naapurimaan sääntelyssä ja esillä onkin erityisesti viime vuosina ollut pyrkimys muuttaa suomalaista julkisuussääntelyä lähemmäksi Ruotsin sääntelymallia. Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen koskemaan automaattisesti myös kuntayhtiöitä on saanut entistä suuremman merkityksen kuntalain yhtiöittämisvelvollisuuden myötä, vaikka kunnat ovat yhtiöittäneet toimintaansa jo aiemminkin. Toistaiseksi kuntayhtiöt kuitenkin kuuluvat suoraan julkisuuslainsäädännön soveltamisen piiriin vain naapurimaassamme.

3.2 Kunnan jäsen

Kunnan jäsenen määritelmä on verrattain laaja. Tämä määritelmä on avattu kuntalain 3 §:ssä. Kuntalain 3 §:n mukaan kunnan jäseniä ovat kunnan asukkaiden lisäksi myös ne yhteisöt ja säätiöt, joiden kotipaikka on kunnassa sekä kuka tahansa, joka omistaa tai hallitsee kiinteää omaisuutta kunnassa. Näin ollen myöskään kunnan viestinnän ei tule kohdistua ainoastaan kunnan asukkaisiin, vaan kaikkiin 3 §:n määritelmän mukaisiin kunnan jäseniin. Tällä määritelmällä on kuntalakia

⁵⁹ HE 30/1998 vp. 2.2. Kansainvälinen kehitys.

⁶⁰ Salokannel 2019. s. 179.

⁶¹ Salokannel 2019. s. 171.

koskevan hallituksen esityksen mukaan merkitystä muun muassa osallistumisoikeuksia, kuten ääni- ja äänestys-oikeutta sekä vaikutusmahdollisuuksia koskevissa säännöksissä⁶².

Kunnan jäseniä ovat siis ensinnäkin kunnan asukkaat. Kunnan asukkaan määritelmä tulee kotikuntalaista (201/1994). Kotikuntalain mukaan kunnan asukkaita ovat kunnassa asuvat luonnolliset henkilöt eli henkilöt, joiden kotikuntalaisissa tarkoitettu kotikunta kyseinen kunta on. Kunnan asukkaiden ohella kunnan jäseniä ovat yhteisöt, laitokset ja säätiöt, joiden kotipaikka on kunnassa. Yhteisöt voivat olla niin julkis- kuin yksityisoikeudellisiakin. Laitoksella sen sijaan tarkoitetaan julkisoikeudellista, oman oikeushenkilöllisyyden tai asianosaiskelpoisuuden omaavaa laitosta, kuten esimerkiksi Suomen Pankkia. Säätiöt puolestaan ovat oikeushenkilöitä, joiden kotipaikka määräytyy yleensä sääntöjen, yhtiöjärjestyksen, perussopimuksen tai vastaavan perusteella. Näiden lisäksi kunnan jäsenyyden muodostaa myös kiinteistön omistaminen tai hallitseminen kunnassa. Huomion arvoista on, että myös kunta voi olla toisen kunnan jäsen kiinteistön omistamisen perusteella.⁶³

Muukkosen mukaan kunnan jäsenien voidaan sanoa muodostavan niin sanotun emo- tai peruskunnan, joka puolestaan muodostaa kuntakonsernin ytimen. Peruskuntaa puolestaan voidaan luonnehtia kuntakonsernin emoyhtiöksi, jonka tehtävänä on johtaa koko konsernin toimintaa.⁶⁴ Muukkosenkin käyttämä yhtiöoikeudellinen vertaus "emoyhtiöön" on tämänkin tutkielman kontekstissa perusteltua.

3.3 Luottamushenkilöt

Kunnan hallinto perustuu sen jäsenten itsehallintoon, mikä käytännössä tarkoittaa valtaa hoitaa itse asiansa. Tämä valta hoitaa itse asioitaan on kunnallishallinnon keskeisin ominaisuus, johon kuuluu, että kunnallishallintoa hoidetaan demokraattisten perusteiden mukaisesti. Ylintä päätösvaltaa kunnallishallinnossa käyttävät *luottamushenkilöt*, jotka ovat kunnan jäsenten välittömällä, suhteellisilla ja salaisilla vaaleilla valitsemia.⁶⁵ Luottamushenkilöt on määritelty kuntalain 69 §:n 1 momentissa, jonka mukaan:

⁶² HE 268/2014. s. 136.

⁶³ Harjula & Prättälä 2015. s. 146–151.

⁶⁴ Muukkonen 2019. s. 5.

⁶⁵ Hannus, Hallberg & Niemi 2009. s. 1.

Kunnan luottamushenkilöitä ovat valtuutetut ja varavaltuutetut, kunnan toimielimiin valitut jäsenet sekä muut kunnan luottamustoimiin valitut henkilöt. Tehtävänsä perusteella kunnan toimielimen jäseneksi valittu viranhaltija tai työntekijä ei kuitenkaan ole kunnan luottamushenkilö.

Luottamushenkilösuhteen ominaispiirteitä ovat tehtävän määräaikaisuus ja sivutoimisuus. Luottamushenkilöt eivät myöskään ole palvelussuhteessa kuntaan, mistä johtuen heille ei muodostu työnjohdollisia tai muitakaan käsky- tai alaisuussuhteita. Luottamushenkilö ei voi käyttää valtaansa itsenäisesti, vaan ainoastaan kollegiaalisesti toimielimen kokouksessa. Rikos- ja vahingonkorvausoikeudellisesti luottamushenkilö, mutta luottamushenkilösuhteen virkamiehestä erottavat tekijät ovat hallinto-oikeudellisia.⁶⁶

Valtuuston asemasta ja tehtävistä säädetään kuntalain 4 luvussa. Valtuuston tehtävät on lueteltu kuntalain 14 §:ssä, jonka mukaan valtuusto päättää muun muassa kuntastrategiasta, hallintosäännöstä, talousarviosta ja taloussuunnitelmasta. 14 §:n ilmaisema valtuuston tehtävälista käsittää kaiken kaikkiaan 14 kohtaa, mikä ilmentää osaltaan sitä, että valtuuston valta kunnassa on erittäin merkittävä. Perustuslain kunnan itsehallinnon ilmaisevan 121 §:n on katsottu merkitsevän sitä, että kunnan hallinnon on perustuttava muutenkin luottamushenkilöiden määräävään asemaan sen lisäksi, että valtuusto on asukkaiden valitsema ylin toimielin ja valtuustolla yleinen toimivalta päättää kunnan asukkaiden yhteisistä asioista⁶⁷.

Jotta luottamushenkilöt voisivat tuloksellisesti käyttää sille kuuluvaa yleistä ja ylintä toimivaltaa, on tärkeää, että he saavat päätöksentekonsa tueksi kaiken tarvittavan ja asian kannalta oleellisen tiedon. Tätä tietojensaantioikeutta sääntelee kuntalain 83 §, joka kokonaisuudessaan kuuluu:

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

Luottamushenkilöllä on oikeus saada kunnan konsernijohdolta konsernijohdon hallussa olevia kunnan tytäryhteisöjen toimintaa koskevia tietoja, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu.

⁶⁶ Heuru ym. 2011. s. 230.

⁶⁷ Harjula & Prättälä 2015. s. 223—224.

Luottamushenkilöillä on 83 §:n perusteella täten laajempi tietojensaantioikeus, kuin mitä julkisuuslaissa (621/1999) on yleisesti säädetty. Aiempaan kuntalakiin verrattuna 83 § ei laajentanut eikä supistanut luottamushenkilöiden tietojensaantioikeutta, mutta se on kirjoitettu täsmällisemmin kuin aiemman lain vastaava 43 §⁶⁸. Luottamushenkilöillä on siis kuntalain 83 §:n perusteella lähtökohtaisesti oikeus saada kunnan viranomaisilta tietoja, joita hän (luottamushenkilö) pitää tarpeellisina ja jotka eivät julkisuuslain perusteella vielä ole tulleet julkisiksi.

Hallituksen esityksen 83 §:ä koskevissa perusteluissa esimerkiksi tällaisista asiakirjoista on mainittu esityslistan tiedot sopimusasian valmistelusta ennen päätöksentekoa. Samassa yhteydessä esitöissä mainitaan, että tietojensaantioikeus rajoittuu luottamushenkilön toimessa tarpeellisiin tietoihin, mutta huomautetaan kuitenkin, että valtuutetun ja kunnanhallituksen jäsenen toimien voidaan katsoa koskevan koko kunnan toimintaa.⁶⁹

Salassapitosäännösten tietojensaantioikeuden rajoituksista huolimatta luottamushenkilöllä on toimielimen jäsenenä kuitenkin oikeus niihin salassa pidettäviin tietoihin, jotka kuuluvat hänen varsinaisten tehtäviensä hoitamiseen ja joita tarvitaan esimerkiksi päätöksenteon perusteena toimielimen käsiteltävänä olevassa asiassa. Tietojensaantioikeuden eräänlaisena vastinparina toimii kielto käyttää oikeutta väärin. Luottamushenkilöä sitoo myös salassapitovelvollisuus. Salassapitovelvollisuuden rikkomisen varalle on rikoslaissa (39/1889) säädetty rangaistus salassapito- ja vaitiolovelvollisuuksien rikkomisesta.⁷⁰

⁶⁸ HE 268/2014. s. 198.

⁶⁹ HE 268/2014. s. 198.

⁷⁰ Harjula & Prättälä 2015. s. 539.

4 KUNTAPALVELUIDEN YHTIÖITTÄMINEN

4.1 Yhtiöittäminen ja sen oikeusperusta

Yleisellä tasolla puhuttaessa yhtiöittäminen on käsitteenä vakiintunut sekä julkisessa keskustelussa että asiantuntijoiden keskuudessa. Yhtiöittämisestä puhuttaessa tarkoitetaan tilannetta, jossa jokin tietty toiminta muutetaan toteutettavaksi yhtiömuodossa. Tarkemmin määriteltynä yhtiöittämistilanteessa tietty toiminnallinen kokonaisuus sekä siihen kuuluvat omaisuuserät ja liiketoiminnot siirretään perustettavan osakeyhtiön hallintaan ja omistukseen. Yhtiöittämisestä seuraa myös se, että tämän jälkeen toimintaan sovelletaan pääsääntöisesti yksityisoikeudellisia säännöksiä.⁷¹

Uusi kuntalaki toi voimaan astuessaan kunnille merkittävän muutoksen juuri yhtiöittämisen näkökulmasta. Käytännössä se tarkoitti kunnille *velvollisuutta* yhtiöittää kuntapalveluita tietyissä tilanteissa. Yhtiöittämisellä tarkoitetaan sitä, että kunnan, kuntayhtymän tai kunnallisen liikelaitoksen harjoittama toiminta siirretään yhtiömuodossa hoidettavaksi. Tulevaisuudessa yhä suurempi osa kuntayhtiöistä toimii kilpailluilla markkinoilla.⁷² Yhtiötettyä kunnallista liiketoimintaa koskee tämän jälkeen kuntalain sijasta osakeyhtiölaki. Myöskään esimerkiksi julkisuuslakia tai hallintolakia ei sovelleta yhtiötettyyn kunnan toimintaan.⁷³

Kuntien vapautta valita toimintojensa organisointimuoto oli osaltaan rajoitettu jo ennen kuntalain mukanaan tuomaa yhtiöittämisvelvollisuutta. Kilpailulain muutokset olivat jo aiemmin mahdollistaneet puuttumisen kilpailuneutraliteetin kannalta ongelmallisiin kuntatoiminnan rakenteisiin tai markkinoilla tapahtuvaan epäasialliseen hinnoitteluun⁷⁴. Raja- ja tarkastelussa kuitenkin ulkopuolelle kilpailulainsäädännöstä johtuvat velvoitteet ja keskityn tarkastelemaan mahdollisia ongelmia yhtiöittämisvelvollisuuden näkökulmasta.

Yhtiöittäminen on tässä yhteydessä erotettava ulkoistamisesta, josta ei julkisten palvelujen yhtiöittämisessä ole kyse. Julkisia palveluja yhtiötettäessä ainoastaan palvelun tuotantotapa muutetaan yhtiömuotoiseen toimintaan. Palveluja ulkoistaessaan kunta sen sijaan siirtää palvelun tuotantovastuun ainakin osittain pois itseltään. Jonkin palvelun tai toiminnon ulkoistaminenkaan ei kuitenkaan vapauta kuntaa sen lakisääteisestä viranomais- tai järjestämisvastuusta. Kunta on palvelun

⁷¹ Hallipelto ym. 2013. s. 15.

⁷² Ruohonen ym. 2017. s. 15.

⁷³ Hallipelto ym. 2013. s. 127.

⁷⁴ Penttilä; Ruohonen; Uoti & Vahtera 2015. s. 19.

ulkoistettuaankin edelleen vastuussa palveluiden saatavuuden ja laadun valvonnasta.⁷⁵ Tässä tutkielmassa keskityn tarkastelemaan tiedonsaantia ja julkisuutta yhtiötettyjen kuntapalveluiden osalta ja jätän ulkoistetut palvelut tarkastelun ulkopuolelle.

Yhtiöittämisvelvollisuuden taustalla vaikuttaa Euroopan komission Suomelle joulukuussa 2007 osoittama osittain kielteinen päätös koskien silloisen Tieliikelaitoksen saamaa valtiontukea. Tieliikelaitoksen konkurssisuoja ja poikkeavaa verokohtelua tuli tarkastella komission mukaan kiellettyinä valtiontukena. Tieliikelaitosta koskevan päätöksen lisäksi komissio antoi vuonna 2010 neuvoston asetuksen (EY) N:o 659/1999, niin sanotun menettelyasetuksen, 17 artiklan perusteella alustavan näkemyksen kunnallisille liikelaitoksille myönnetyn tuen soveltuvuudesta unionin sisämarkkinoille. EU-valtiontukisäännösten vastaisiksi komissio katsoi kunnille myönnettyt veroedut. Lisäksi komissio ilmaisi kantansa konkurssiin liittyvän liiketaloudellisen riskin puuttumiseen ja totesi sen kunnallisille liikelaitoksille myönnetyksi rajoittamattomaksi valtiontakaukseksi.⁷⁶

Kunnan katsottiin siis muodostaneen toiminnoilleen ”sateenvarjon”, jonka suojissa toimimista ei katsottu riittävän yhdenvertaiseksi toimittaessa markkinoilla yksityisten yritysten kanssa, joilla sanottua suojaa ei siis ole. Ongelmaksi katsottiin myös se, että kunnan harjoittaman liiketoiminnan hinnoittelu on perinteisesti ollut läpinäkymätöntä. Tilanteen ongelmallisuutta on lisännyt osaltaan myös hankaluus erottaa kunnan liiketoiminnan ja muun toiminnan rahavirtoja toisistaan. Tämän epäterveen kilpailuasetelman estämiseen myös kuntalain uudistuksella soveltuvien osin tähdättiin.⁷⁷

Yhtiöittämisvelvollisuuden Ruuhonen ja kumppanit määrittelevät kuntalain 126 §:n 1 momentin mukaisesti siten, että ”kunnan tulee antaa tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi, jos kunta harjoittaa tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla”⁷⁸. Kunta ei siis enää voimassa olevan kuntalain mukaan voi vapaasti valita, miten ja missä muodossa se kaikkia sille kuuluvia tehtäviään hoitaa, vaan vallitseva tilanne ympäröivillä markkinoilla vaikuttaa toiminnan järjestämisen muotoon. Käytännössä tehtävä annetaan usein kunnan omistaman osakeyhtiön hoidettavaksi yhtiöittämisvelvollisuuden täyttämiseksi⁷⁹.

Yhtiöittämisvelvollisuus määritellään siis kuntalain 126 §:ssä, jossa luetellaan sekä tilanteita, joissa kunta ei ainakaan toimi kilpailutilanteessa markkinoilla, että tilanteita, joissa se puolestaan taas

⁷⁵ PTC:n www-sivut.

⁷⁶ HE 32/2013 vp. s. 4.

⁷⁷ Penttilä ym. 2015. s. 24.

⁷⁸ Ruuhonen ym. 2017. s. 1.

⁷⁹ Penttilä ym. 2015. s. 15.

vastaavasti toimii kilpailutilanteessa markkinoilla. Käytännössä kuntalain 126 §:n ydinajatus on tiivistettävissä siten, että kunta ei toimi kilpailutilanteessa markkinoilla ainakaan silloin, kun se hoitaa sille lain mukaan kuuluvia tehtäviä (erityinen toimiala). Kilpailutilanteessa markkinoilla kunta sen sijaan taas toimii ainakin silloin, kun se osallistuu tarjouskilpailuun. Yhtiöittämisvelvollisuuden voidaan sanoa olevan pääsääntö. Kuntalain 127 §:ssä puolestaan säädetään poikkeuksista tästä pääsäännöstä.

Kilpailutilanne markkinoilla on kuntalain kontekstissa siinä määrin abstrakti käsite, että sitä ei ole kuntalain säännöksissä lähdetty tyhjentävästi määrittelemään. Lopulta kyse on arvioinnista jokaisen yksittäistapauksen kohdalla erikseen.⁸⁰ Edellä mainitut 126 ja 127 §:t ovat siis tarkoitettu vain antamaan suuntaa ja selkeyttämään tilanteita yleisimmissä tilanteissa, mutta eivät toimi tyhjentävinä listoina. Kilpailutilanne markkinoilla -vaatimuksen tulkinnassa eräänlaisena mittarina tulee käyttää elinkeinotoiminnan edellytyksiä, jotka ovat muotoutuneet verolainsäädännössä. Tarkasteltaessa sijoittuuko jokin toiminta kilpailluille markkinoille, on otettava huomioon ainakin seuraavia tekijöitä: palvelun vastaavuus, hinnoittelu ja toiminnan suuntautuminen rajoittamattomaan asiakaskuntaan. Kynnys sille, että toiminnan katsotaan tapahtuvan kilpailutilanteessa markkinoilla, on verrattain alhainen.⁸¹

Kilpailu- ja kuluttajavirasto teetti vuoden 2015 lopussa kunnilla kyselyn, jossa kartoitettiin, missä määrin yhtiöittämisvelvollisuutta oli kunnissa noudatettu. Vastausten perusteella kunnat harjoittivat edelleen liiketoimintaa muussa kuin yhtiömuodossa muun muassa vesihuollossa, ateria- ja ruokapalveluissa, kunnallisteknisissä ja kiinteistöpalveluissa. Näin siitä huolimatta, että kyseisillä aloilla saattaa usein olla kyse toimimisesta kilpailutilanteessa markkinoilla, jolloin yhtiöittämisvelvollisuus olisi olemassa.

Erityisen paljon kunnat ilmoittivat yhtiöittäneensä toimintojaan satama- ja energia-aloilla.⁸² Kyselyssä ei selvitetty tarkemmin, että oliko kuntien yhtiöittämättä jättämiselle lain sallimat poikkeusperusteet, mutta kyselyn tulosten perusteella voidaan todeta ainakin se, että kunnat eivät lähteneet uuden kuntalain voimaantulon myötä yhtiöittämään kaikkea sellaista toimintaa, jossa saattaa olla kyse toimimisesta kilpailutilanteessa markkinoilla.

⁸⁰ Harjula & Prättälä 2015. s. 834.

⁸¹ Penttilä ym. 2015. s. 25.

⁸² Kilpailu- ja kuluttajaviraston muistio 2015. s. 1.

4.2 Yhtiöittämisen toteutustavat

Kunnalla on valittavanaan useita erilaisia toteuttamistapoja toimintansa yhtiöittämiseksi. Yhtiötettävä toiminta voidaan siirtää liiketoiminnan kauppana osakeyhtiölle, joka jatkaa toimintaa. Samoin voidaan menetellä myös siirtämällä toiminta osuuskunnalle. Liiketoiminnan kaupassa siirtyvän toiminnan lisäksi yhtiölle myydään lisäksi toimintaan liittyvät varat ja velat.⁸³

Yhtiöittäminen voi tapahtua myös niin sanottuna apporttiluovutuksena. Tällöin yhtiöittävä kunta saa vastaanottavan yhtiön osakkeita vastikkeeksi toiminnan siirrosta. Toiminnan lisäksi myös toimintaan liittyvät varat ja velat luovutetaan osakeyhtiölle.⁸⁴

Yhtiöittäminen voidaan toteuttaa myös liiketoimintasiirtona, joka täyttää elinkeinoverolain (360/1968) säännösten asettamat vaatimukset. Tässä yhtiöittämisvaihtoehdossa liiketoimintakokonaisuus siirretään nettoapporttina yhtiölle. Liiketoimintakokonaisuuden luovuttava kunta saa vastineeksi vastaanottavan yhtiön osakkeita. Tätä yhtiöittämisen toteuttamistapaa on tarkasteltava myös verolainsäädännön näkökulmasta, sillä kyseessä on liiketoiminnan siirto vain silloin kun verolainsäädännössä asetetut erityiset edellytykset täyttyvät. Tämä yhtiöittämisen toteutustapa on edellä mainittuja rajoitetumpi, koska se voi koskea vain kunnan liiketoimintakokonaisuuden luovutuksia ja elinkeinoverolain mukaista kunnan toimintaa.⁸⁵

Edellä kuvattujen tapojen lisäksi kunnalla on muitakin tapoja yhtiöittää toimintansa. Kunta voi yhtiöittää toimintansa esimerkiksi siten, että siihen sisältyy sekä kaupan että apportin muodossa tapahtuneita luovutuksia. Kunta voi myös yksinkertaisesti lopettaa kyseisen toiminnan harjoittamisen, minkä jälkeen kunnan omistama yhtiö jatkaa saman toiminnan harjoittamista. Kunnat ovat käytännössä yhtiöittäneet toimintojaan kaikilla edellä kuvatuilla tavoilla.⁸⁶

Käytännössä yhtiöittäminen tarkoittaa sitä, että kunnan tai kuntayhtymän harjoittama liiketoiminta ja siihen liittyvä omaisuus siirretään yhtiölle, eli yhtiöittämisen myötä yhtiö vastaa toiminnan järjestämisestä ja päätöksenteosta. Tällöin myös päätösten tekeminen ja vastuu siitä siirtyy kunnalta kuntayhtiön toimielimille. Tämän jälkeen kuntayhtiön hallitus ja toimitusjohtaja ovat päätöksenteon keskiössä ja samalla myös vastuussa tekemistään päätöksistä.⁸⁷ Myöskään ”kuntalain mukaiset oman organisaation ohjauksessa käytettävät hallinnolliset ohjauskeinot eivät ole käytettävissä kunnan

⁸³ Penttilä ym. 2015. s. 103.

⁸⁴ Penttilä ym. 2015. s. 103—104.

⁸⁵ Penttilä ym. 2015. s. 104.

⁸⁶ Penttilä ym. 2015. s. 104.

⁸⁷ Ruohonen ym. 2017. s. 16.

omistamien yhtiöiden ohjaukseen”⁸⁸. Tässä kohtaa tapahtuu myös merkittävä muutos tiedonsaannin näkökulmasta.

⁸⁸ Hallipelto ym. 2013. s. 137.

5 TIEDONSAANTI KUNTAYHTIÖSTÄ

5.1 Julkisuus ja julkisuuslaki kuntayhtiöissä

Kuten edelläkin on jo todettu, julkisuuslakia ei lähtökohtaisesti sovelleta kunnan osakeyhtiömuotoisiin tytäryhteisöihin. Niin ikään tytäryhteisöihin ei sovelleta myöskään kuntalain luottamushenkilön tietojensaantioikeutta koskevia säännöksiä. Julkisuuslakia sovelletaan kuitenkin omistajakunnan hallussa oleviin eri yhtiöitä koskeviin asiakirjoihin. Lisäksi kuntalaissa on erillisiä säännöksiä, joilla on pyritty turvaamaan tiedonsaantia kuntayhtiöistä.⁸⁹

Huolimatta siitä, että julkisuuslaki ei koske kuntayhtiöitä, se koskee kuitenkin niiden omistajakuntaa. Julkisuuslain tarkoituksen määrittelevä 3 § on kirjattu seuraavasti:

”Tässä laissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta 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.” (JL 3 §)

Julkisuuslain 20 §:stä seuraa myös kunnille velvollisuus edistää toimintansa avoimuutta, mikä välillisesti vaikuttaa myös kuntayhtiöihin, sillä kuntaomistajan tulisi edistää myös kuntayhtiöiden kohdalla avoimempaa toimintakulttuuria huolimatta siitä, että julkisuuslain säännökset eivät suoraan kuntayhtiöitä koskekaan.⁹⁰

Ruohonen ja kumppanit lähestyvät kuntayhtiöiden rajaamista julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle siitä näkökulmasta, että suuri osa kuntayhtiöiden asiakirjoista olisi joka tapauksessa salassa pidettäviä, vaikka julkisuuslakia kuntayhtiöihin sovellettaisiinkin. Julkisuuslain 24 §:ssä määritellään salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja. Tällaisia ovat muun muassa kunnan liiketäi ammattisalaisuuksia sisältävät asiakirjat, sekä muut vastaavia liiketoimintaa koskevia seikkoja sisältävät asiakirjat. Juuri 24 §:stä seuraa, että merkittävä osa useiden kuntayhtiöiden asiakirjoista olisi julkisuuslain perusteella salassa pidettäviä siinäkin tapauksessa, että kuntayhtiöt kuuluisivat julkisuuslain soveltamisalan piiriin.⁹¹

⁸⁹ Ruohonen ym. 2017. s. 238.

⁹⁰ Ruohonen ym. 2017. s. 238.

⁹¹ Ruohonen ym. 2017. s. 239.

Kuntayhtiöiden tulisi toiminnassaan kuitenkin tavoitella avoimuutta siitä huolimatta, että merkittävä osa niiden asiakirjoista onkin usein salassa pidettäviä. Avoimuutta on perusteltua tavoitella, jotta yksilöillä ja yhteisöillä olisi mahdollisuus kohdistaa valvontaa ja päästä vaikuttamaan myös kuntien omistamien yhtiöiden varojen käyttöön. Ainakin suurimpien kuntaomisteisten yhtiöiden tulisi pyrkiä avoimesti tiedottamaan toiminnastaan siitakin huolimatta, että lähtökohtana on asiakirjojen ja liiketoimintaan kuuluvien tietojen salassapito. Tarvetta tiedottamiseen on arvioitava tapauskohtaisesti. Arvioinnin perusteena on tällöin pidettävä ainakin yhtiön koko ja tarvetta tiedottamiseen. Esimerkkinä Ruohonen ja kumppanit mainitsevat yleistä mielenkiintoa herättävän kuntayhtiön, jonka kohdalla avoin tiedottamislinja voisi lisätä luottamusta kyseisen yhtiön toimintaan ja johtoon.⁹²

5.2 Oikeuskäytäntöä

Korkein hallinto-oikeus (KHO) käsitteli asiakirjajulkisuutta ja julkisuuslain soveltamista kunnan tytäryhtiöön vuosikirjaratkaisussaan KHO:2018:164. Tapauksen taustalla oli tilanne, jossa toimittaja oli pyytänyt Oulun kaupungilta sen tytäryhtiötä koskevassa omistajaohjauksessaan ja sisäisessä tarkastuksessaan laatimaa muistiota. Oulun kaupunki kieltäytyi muistiota luovuttamasta vedoten siihen, että kyseessä on kaupungin mielestä ollut viranomaisen sisäistä työskentelyä varten laadittu asiakirja, jota ei sen luonteen vuoksi tarvitse arkistoida, eikä siihen näillä perusteilla sovelleta julkisuuslakia.⁹³

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus käsitteli ensimmäisenä asiaa. Hallinto-oikeus tarkasteli kahta oikeudellista kysymystä: 1) Onko kaupungin toiminnassaan laatimaa muistiota pidettävä sellaisena sisäisen työskentelyn asiakirjana, johon ei sovelleta julkisuuslakia. 2) Onko kyseinen muistio julkisuuslain nojalla salassa pidettävä.⁹⁴

Ensimmäisen kysymyksen osalta hallinto-oikeus totesi, että kyseessä olevaan muistioon tuli soveltaa julkisuuslakia. Tätä hallinto-oikeus perusteli sillä, että kyseessä olivat kaupungin omistajaohjaukseen liittyvät toimenpiteet ja että kuntakonsernin toiminta liittyy kiinteästi kaupungin toimintaan, jolloin tähän toimintaan liittyvät asiakirjat ovat lähtökohtaisesti julkisuuslain soveltamispiiriin kuuluvia. Lisäksi hallinto-oikeus totesi, että tietopyynnön kohteena olleella muistiolla ja sen sisältämällä

⁹² Ruohonen ym. 2017. s. 239.

⁹³ KHO:2018:164. Asian aikaisempi käsittely.

⁹⁴ KHO:2018:164. Oikeudellinen arviointi.

tiedoilla saattoi olla myös kuntakonsernin ulkopuolelle ulottuvaa merkitystä kunnan omistuksessa olleen ja osittain julkisin varoin tuetun yhtiön toiminnan ja sen varainkäytön asianmukaisuuden arvioinnissa. Muun muassa edellä kuvatuin perustein Pohjois-Suomen hallinto-oikeus katsoi, että muistioon sovellettiin julkisuuslakia.⁹⁵

Toisen salassapitoa koskevan kysymyksen osalta hallinto-oikeus totesi, että tapaukseen ei voi soveltaa julkisuuslain salassa pitoa koskevaa 24 §:ä. Hallinto-oikeus totesi perusteluissaan muun muassa, että pelkästään muistiosta kävisi ilmi valvonnan kohteen kannalta epäedullisia tietoja, ei riitä muistion salassapitoperusteeksi. Hallinto-oikeus totesi lopuksi, että kaupungin oli luovutettava tiedot muistioiden sisällöstä tietopyynnön esittäneelle toimittajalle.⁹⁶

Oulun kaupunki pyysi valituslupaa Korkeimmasta hallinto-oikeudesta, joka otti asian käsiteltäväkseen. KHO otti kantaa edellä kuvattuihin oikeudellisiin kysymyksiin, eli oliko muistiot luonteeltaan sellaisia asiakirjoja, joihin tuli soveltaa julkisuuslaki, sekä siihen oliko asiakirjat julkisuuslain nojalla salassa pidettäviä.⁹⁷

KHO totesi, että lähtökohtaisesti julkisuuslakia ei sovelleta kunnan omistamiin yhtiöihin, mikäli ne eivät hoida julkista tehtävää ja käytä julkista valtaa. Tapauksessa oli kyse kaupungin omistamasta teatterista, jonka hallussa oleviin asiakirjoihin ei tällä perusteella sovelleta julkisuuslakia. Tietopyyntö oli kuitenkin esitetty teatterin omistavalle Oulun kaupungille, jonka hallussa muistiot olivat. KHO:n mukaan asiakirjat kuuluivat tässä tapauksessa julkisuuslain soveltamisalaan, koska kunta toimii viranomaisen ominaisuudessa myös harjoittaessaan omistajaohjaustoimintaa ja tähän liittyen ryhtyy sisäiseen tarkastukseen. KHO katsoi tietopyynnön kohteena olleiden asiakirjojen kuuluvan kaikilta osin julkisuuslain soveltamisalan piiriin, eikä ne sisältäneet salassa pidettäviä tietoja edes niiltä osin kuin ne sisälsivät teatteriyhtiötä koskevia tietoja.⁹⁸

Tutkimusaiheen kannalta tapauksessa on merkittävintä se sekä Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden että KHO:n ottama kanta, että julkisuuslakia tulee soveltaa myös asiakirjoihin, jotka sisälsivät kunnan omistamaa yhtiötä koskevia tietoja. Huomiota kiinnitettiin siihen, kenen hallussa asiakirjat olivat ja kenelle tietopyyntö oli esitetty. Kaupungilla ei ollut oikeutta kieltäytyä luovuttamasta tietoja asiakirjoista pelkästään sillä perusteella, että ne sisälsivät yhtiötä koskevia tietoja. Merkillepantavaa on myös hallinto-oikeuden esiin tuoma näkemys tietojen kuntakonsernia laajemmalle ulottuvasta

⁹⁵ KHO:2018:164. Oikeudellinen arviointi.

⁹⁶ KHO:2018:164. Oikeudellinen arviointi.

⁹⁷ KHO:2018:164. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu.

⁹⁸ KHO:2018:164. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu.

merkityksestä varojenkäytön asianmukaisuuden arvioinnissa. Tämä perustelu voitaneen liittää kaikkiin kunnan omistamiin yhtiöihin niiden toimialasta riippumatta.

5.3 Luottamushenkilön tiedonsaantioikeus

Tässä yhteydessä on tärkeää täsmentää luottamushenkilön määritelmää. Käsittelen tiedonsaantikysymystä nimenomaan kuntalain 69 §:n määrittelemien luottamushenkilöiden näkökulmasta. Luottamushenkilöitä ovat 69 §:n mukaan valtuutetut ja varavaltuutetut, kunnan toimielimiin valitut jäsenet, kunnan kuntayhtymän toimielimiin valitsevat jäsenet sekä muut kunnan luottamustoimiin valitut henkilöt. Tiedonsaantitarkastelun ulkopuolelle jätän osakeyhtiön hallituksen jäsenet, vaikka kuntayhtiössä hallituksen jäsenen asema onkin asiallisesti lähellä luottamushenkilön asemaa⁹⁹.

Kunnanhallitus valitsee yhtiön edustaja yhtiökokoukseen, jos kunta on osakkaana yhtiössä. Yhtiökokousedustaja on yleensä kunnanhallituksen tehtävään valtuuttama kunnan luottamushenkilö, joka toimii saamiensa ohjeiden mukaisesti. Tässä tehtävässään hän vaikuttaa esimerkiksi siihen, ketkä valitaan osakeyhtiön hallitukseen kunnan edustajina. Huolimatta siitä, että hallituksen tai muun toimielimen jäsenet toimivat yhtiössä kunnan edustajina, he eivät kuitenkaan ole kuntalain 69 §:ssä tarkoitettuja *luottamushenkilöitä*.¹⁰⁰

Kuntalakea valmisteltaessa perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota erityisesti luottamushenkilöiden tiedonsaantioikeuteen. Valiokunta kytki luottamushenkilöiden tiedonsaantioikeuden jopa kolmeen perusoikeuteen ja niiden toteutumisen turvaamiseen. Valiokunnan mainitsevat tiedonsaantiin kytkeytyvät perusoikeudet olivat julkisuusperiaate (PL 12 §), kunnallinen itsehallinto (PL 121 §) sekä perustuslain 2 §:n ilmaisema kansanvaltaisuusperiaate. Kansanvaltaisuusperiaatteen valiokunta täsmensi kunnallisen itsehallinnon kohdalla tarkoittavan ylimmän kunnallisen päätöksentekojärjestelmän demokraattisuutta.¹⁰¹ Perustuslakivaliokunnan mainitsemien perusteluiden valossa voidaan perustellusti todeta, että tiedonsaanti kytkeytyy niin perustavanlaatuisiin periaatteisiin ja perusoikeuksiin, että sen turvaamiseksi olisi myös lainsäätäjän tehtävä kaikkensa.

⁹⁹ Harjula & Prättälä 2015. s. 471.

¹⁰⁰ Harjula & Prättälä 2015. s. 471.

¹⁰¹ PeVL 63/2014 vp.

Luottamushenkilöiden tietojensaantioikeutta sääntelee edellä kuvattu kuntalain 83 §. Hallituksen esitystä kuntalaiksi koskevassa lausunnossaan myös perustuslakivaliokunta huomautti, että luottamushenkilöiden muita laajempi tietojensaantioikeus on perusteltua huomioon ottaen kunnallisen päätöksenteon tarpeen perustua riittävään ja oikeaan tietoon.¹⁰² Valiokunta löysi esityksestä myös korjattavaa edellyttäen, että kuntalakea koskeva hallituksen esitys voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, kuten lopulta tehtiin.

Siinä missä kunnan on kaikessa toiminnassaan toteutettava avoimuutta, on tilanne yhtiömuotoisen toiminnan kohdalla lähes päinvastainen. Käytännössä julkinen viranomaistieto muuttuu liike- ja/ tai ammattisalaisuudeksi ja mahdolliset tietopyynnöt tulee käsitellä yhtiön etua silmällä pitäen. Tässä kohtaa on mielestäni perusteltua eräänlaisena sivuhuomautuksena mainita perustuslain 124 §:stä, jonka mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarpeen mukaiseksi hoitamiseksi eikä vaarana perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Näin ollen voidaan todeta ainakin se, että merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä ei ainakaan periaatteessa voida yhtiöittämisen kautta siirtää pois kunnan viranhaltijoilta ja sitä kautta liikesalaisuuden taakse.

Kun kunnan jokin toiminto on siirretty joko yhtiöittämisvelvollisuuden tai vapaaehtoisuuden perusteella yhtiömuodossa hoidettavaksi, sovelletaan tällöin pääosin osakeyhtiölakia (624/2006). Kunnan osakeyhtiöt ovat itsenäisiä oikeushenkilöitä, joiden hallussa olevien asiakirjojen julkisuus määräytyy osakeyhtiölain mukaan. Osakeyhtiölain mukaan osakeyhtiön on ilmoitettava tilinpäätös, toimintakertomus, osake- ja osakasluettelot rekisteröitäväksi kahden kuukauden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamisesta.¹⁰³ Edellä mainitut tiedot tulevat siten automaattisesti julkisiksi rekisteröinnin myötä ja ovat siten kaikkien saatavilla.

Luottamushenkilöiden tiedonsaannin oikeusperusta löytyy kuntalain 83 §:n 2 momentista, jonka mukaan luottamushenkilöllä on oikeus saada kunnan konsernijohtolta konsernijohtoon hallussa olevia kunnan tytäryhteisöjen toimintaa koskevia tietoja, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Tämäkin tiedonsaantioikeus on siis salassapitosäännöksille alisteinen ja koskee vain

¹⁰² PeVL 63/2014 vp.

¹⁰³ Harjula & Prättälä 2015. s. 541.

kunnan viranomaisella olevia tietoja¹⁰⁴. ”Luottamushenkilöllä ei näin ollen ole oikeutta saada tarvitsemiaan tietoja suoraan kuntayhtiöltä.”¹⁰⁵

Kuntalaista ei yksiselitteisesti käy ilmi koskeeko luottamushenkilön tiedonsaantioikeus myös salassa pidettävää, kuntayhtiötä koskevaa tietoa, kuten yhtiön liikesalaisuuksia. Kuntalain 83 § 1 momentin perusteella luottamushenkilöllä on kuitenkin aina oikeus saada sellaisia salassa pidettäviä tietoja, jotka kuuluvat hänen varsinaisten tehtäviensä hoitamiseen ja joita tarvitaan esimerkiksi päätöksenteon perusteena toimielimessä käsiteltävässä asiassa. Ruohonen ja kumppanit toteavat, että tästä tiedonsaantioikeudesta, että sen on katsottava koskevan myös konsernijohdon käytössä olevia salassa pidettäviä tietoja ainakin silloin, kun luottamushenkilö on tekemässä sellaista päätöstä, johon kyseiset salassa pidettävät kuntayhtiön tiedot voivat vaikuttaa.¹⁰⁶

Luottamushenkilöllä ei ole suoraan lain nojalla oikeutta vaatia kunnan tytäryhtiöltä yhtiön toimintaa koskevia tietoja. Kuntalain 47 §:n mukaan konserniohjeessa annetaan tarpeelliset määräykset muun muassa yhtiön toiminnan tiedottamisesta ja luottamushenkilöiden tietojensaantioikeuden turvaamisesta.¹⁰⁷

Kuntalakea valmisteltaessa hallintovaliokunta on kuitenkin perustuslakivaliokunnan kantaan viitaten korostanut, ettei konserniohjeella voida välillisestikään rajoittaa luottamushenkilöiden lakiin perustuvaa tietojensaantioikeutta. Samassa yhteydessä hallintovaliokunta on todennut, ettei estettä kuitenkaan ole sille, että konserniohjeissa määritellään tytäryhteisöille velvoitteita, joilla turvataan tietojen saamista tytäryhteisöjen toiminnasta. Lisäksi valiokunnan mukaan konserniohjeissa on syytä varmistaa, että luottamushenkilöiden tietojensaantioikeus on erilaisten kunnan tytäryhteisöjen luonne huomioon ottaen mahdollisimman laaja.¹⁰⁸

Luottamushenkilöiden tietojensaantioikeutta ei siis voida lähteä konserniohjeilla erikseen kaventamaan, vaikka heillä ei suoraan lain nojalla olekaan oikeutta tietojen saamiseen. Tähän myös perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota lausunnossaan koskien hallituksen esitystä kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Osin luottamushenkilön oikeus saada kuntayhtiötä koskevaa tietoa on riippuvainen siitä, miten laajasti tätä tietoa kunnan konsernijohdolla on, koska kuntayhtiö itsessään ei ole velvollinen antamaan

¹⁰⁴ Harjula & Prättälä 2015. s. 541.

¹⁰⁵ Ruohonen ym. 2017. s. 248.

¹⁰⁶ Ruohonen ym. 2017. s. 249.

¹⁰⁷ Harjula & Prättälä 2015. s. 540.

¹⁰⁸ HaVM 55/2014 vp. s. 10.

suoraan luottamushenkilölle itseään koskevaa tietoa. Usein luottamushenkilön tiedonsaantimahdollisuuteen vaikuttaa ratkaisevasti se, onko kyseessä kunnan tytäryhteisö vai ei. Tytäryhteisön ollessa kyseessä konsernijohdolla on konsernitilinpäätöksen laatimisvelvollisuus, minkä johdosta heillä on myös kuntayhtiötä koskevaa tietoa hallussaan.¹⁰⁹

Tämän tutkielman tarkastelussa on juuri kunnan tytäryhteisöt, joten tällä perusteella luottamushenkilön tiedonsaantimahdollisuudet ovat lähtökohtaisesti paremmat. Sen sijaan jos kyse ei ole kunnan tytäryhteisöstä, olisi kunnan luottamushenkilönkin tiedonsaantimahdollisuudet heikommät, johtuen konsernijohdonkin tiedon vähäisyydestä¹¹⁰.

Luottamushenkilöistä valtuutettujen ja kunnanhallituksen jäsenten tiedonsaantioikeudet ovat laajemmat kuin muiden luottamushenkilöiden, mikä seuraa siitä, että heidän toimensa koskevat kaikkea kunnan toimintaa. Muiden luottamushenkilöiden kuten esimerkiksi eri lautakuntien jäsenten tietojensaantioikeus rajoittuu niihin tietoihin, jotka liittyvät hänen luottamustoimensa hoitamiseen ja joita tarvitaan esimerkiksi päätöksenteon pohjana toimielimen käsittelemässä asiassa.¹¹¹

Kuntalain 83 § 2 momentin sanamuodosta on mahdollista päätellä, ettei yksittäisellä luottamushenkilöllä kuten valtuutetulla olisi automaattisesti oikeutta saada konsernijohdolta ainakaan kaikkea kuntayhtiötä koskevaa salassa pidettävää tietoa. Edellä kuvattu on johdettavissa myös siitä, että luottamushenkilön tiedonsaantioikeus on suppeampi kuin kunnan tarkastuslautakunnan tiedonsaantioikeus. Salassa pidettävän tiedon on liityttävä riittävän kiinteästi luottamustoimen hoitamiseen ja konkreettiseen päätöksentekotilanteeseen, jotta valtuutetun tiedonsaantioikeus olisi olemassa. Kaikkien toimielinten jäsenten riittävän ja tarpeellisen tiedonsaannin turvaamiseksi olisi tarkoituksenmukaista, että valtuusto tekisi tarvittaessa päätöksen siitä, mitä ja kuinka yksityiskohtaista salassa pidettävää tietoa ne tarvitsevat tietyn päätöksenteon tueksi.¹¹²

Yksittäiselle luottamushenkilölle ei ole säädetty suoraa tiedonsaantioikeutta kaikkiin salassa pidettäviin, kuntayhtiötä koskeviin tietoihin. Tällä on haluttu minimoida riskiä siitä, että kilpailluilla markkinoilla toimivien kuntayhtiöiden salassa pidettävät tiedot vuotaisivat julki. Tämä riski olisi olemassa jos salassa pidettävät tiedot saatettaisiin laajan luottamushenkilöpiirin tietoon. "Kun kysymyksessä on kunnan päätöksentekoon liittyvä ja sisällöltään *erittäin arkaluontoinen kuntayhtiötä koskeva salassa pidettävä asia*, jonka julkituleminen voisi aiheuttaa huomattavaa

¹⁰⁹ Ruohonen ym. 2017. s. 248—249.

¹¹⁰ Ruohonen ym. 2017. s. 249.

¹¹¹ Ruohonen ym. 2017. s. 249.

¹¹² Ruohonen ym. 2017. s. 250.

vahinkoa kuntayhtiölle ja esimerkiksi yhtiön kilpailuasetelmalle, voi olla tarkoituksenmukaista huolehtia kunnan toimielimen päätöksenteon yhteydessä siitä, ettei salassa pidettävä tieto pääse leviämään. Tällöin voi olla tarkoituksenmukaista antaa salassa pidettävä asiakirja luottamushenkilöille erikseen sekä tarvittaessa jopa kerätä aineisto pois sen jälkeen, kun päätöksenteko on tapahtunut."¹¹³

Myös hallintovaliokunta kiinnitti huomiota ja korosti luottamushenkilöiden velvollisuutta olla käyttämättä tietojensaantioikeuttaan väärin ja pitää saamansa tiedot salassa. Luottamushenkilöiden vastuu korostuu kilpailulla markkinoilla toimivien yhtiöiden kohdalla. Kunnan toiminnassa muutoin sovellettava julkisuusperiaatetta on valiokunnankin mukaan hankala sovittaa kilpailuilla markkinoilla harjoitettuun toimintaan, vaikka avoimuusvaatimukset ovat kasvaneet myös tytäryhteisöjen osalta.¹¹⁴

5.4 Kuntalaisen tiedonsaanti- ja vaikuttamismahdollisuudet

Kuntalain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä käsiteltiin myös yhtiöittämisen vaikutuksia toiminnan julkisuuteen ja kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksiin. Vaikuttamismahdollisuuksien osalta todettiin, että yhtiön päätöksiin ei ole mahdollista hakea muutosta kuntalain suomin muutoksenhakukeinoin. Toiminnan muuttuessa lähtökohtaisesti läpinäkymättömämmäksi myös kuntalaisten vaikuttamismahdollisuudet väistämättä heikkenevät.¹¹⁵ Toisaalta kuntayhtiön toimiessa kilpailutilanteessa markkinoilla ei yhtiön toiminnan tai sen liiketoimintaa koskevien asiakirjojen julkisuus voisi ollakaan lähtökohtana, sillä se sitä ole yksityisten yhtiöidenkään kohdalla.¹¹⁶

Kuntaa koskevat yleiset avoimuuden edistämisen ja tiedottamisen velvollisuudet heijastuvat myös kunnan tytäryhtiön tiedottamiseen siten, että merkittävimpien kuntayhtiöiden toiminnasta annetaan tietoa myös kuntaomistajan taustalla oleville kuntalaisille. Kuntalaisten ja heidän kunnan toimintaan kohdistamansa arvioinnin kannalta tärkeää, että kuntayhtiöt mahdollistavat tiedottamisella myös toimintaan kohdistuvan faktatietoon perustuvan kritiikin. Merkittävimmät kuntakonserniin kuuluvat yhtiöt voisivat esimerkiksi laatia hallituksen kokouksista kokoustiedotteet, joista kävisi ilmi osallistujien lisäksi kokouksissa käsitellyt ja päätetyt asiat. Tiedottamisen suhteen täytyy kuitenkin

¹¹³ Ruohonen ym. 2017. s. 250—251.

¹¹⁴ HaVM 55/2014 vp. s. 16.

¹¹⁵ HE 32/2013 vp. s. 28.

¹¹⁶ Penttilä ym. 2015. s. 20.

pitää koko ajan mielessä, että tiedotteet eivät saisi sisältää liikesalaisuuksia tai muuta sellaista tietoa, jonka julkistaminen voisi olla vahingollista tai kiellettyä.¹¹⁷

Edellä kuvattua tiedottamista tulisi soveltaa lähtökohtaisesti vain kuntakonsernin merkittävimpiin yhtiöihin ja sitä voidaan pitää perusteltuna juuri avoimuuden kannalta. Tiedottamiskäytänteet ovat tiedonintressiin nähden siinä määrin hallinnollisesti raskaita, että niitä ei voida pitää tarkoituksenmukaisina kunnan toiminnan kannalta vähämerkityksellisten tytäryhtiöiden kohdalla. Tällaisia vähämerkityksellisiä yhtiöitä ovat esimerkiksi liikevaihdoltaan pienet yhtiöt sekä asunto-osake ja kiinteistöyhtiöt.¹¹⁸

Tiedottamisesta kuntayhtiössä vastaavat yhtiön hallitus ja toimitusjohtaja. Tarkoituksenmukaisuussyistä yhtiön tiedottamisen pelisäännöt tulisi olla hallituksen hyväksymiä. Konkreettisesta tiedottamisesta suhteessa ulkopuolisiin vastaavat toimitusjohtaja ja hallituksen puheenjohtaja. Usein toimitusjohtaja on se henkilö, jolla on tarvittava osaaminen ja tieto arvioimaan sitä, että liittyykö johonkin asiakirjaan tai muuhun informaatioon yhtiön kannalta salassapitointressi, jolloin tieto on perusteltua jättää julkistamatta.¹¹⁹

Kunnan omistamat osakeyhtiöt ovat itsenäisiä oikeushenkilöitä, joiden tietojen julkisuus määräytyy kunta- tai julkisuuslain sijaan osakeyhtiölain perusteella. Osakeyhtiölaista sekä kaupparekisterilaista (129/1979) kuitenkin seuraa, että osa osakeyhtiön asiakirjoista on automaattisesti julkisia. Osakeyhtiö- ja kaupparekisterilain perusteella julkisia tietoja ovat yhtiön tilinpäätös, osake- ja osakasluettelot sekä yhtiön vastuuhenkilöt. Lisäksi kunnan konsernijohdolle tai kunnalle muutoin toimitetut kuntayhtiötä koskevat asiakirjat ovat julkisia, kunhan ne eivät ole salassa pidettäviä asiakirjoja julkisuuslain 24 §:n nojalla.¹²⁰

Jokaisella kunnan jäsenellä on siis oikeus saada pyydettyä nähtäväkseen kuntayhtiön tilinpäätös, osake- ja osakasluettelot sekä tieto yhtiön vastuuhenkilöistä. Kuntalaisella on oikeus myös tietoihin, jotka on toimitettu konsernijohdolle tai muutoin kunnalle, eikä niitä ole julkisuuslain 24 §:n nojalla salassa pidettävä. Nämä oikeudet kuuluvat automaattisesti jokaiselle, eikä niitä ole sidottu kunnan jäsenyyteen, mutta luonnollisesti myös kunnan jäsenillä tämä oikeus siis on. Edellä luetellut tiedot

¹¹⁷ Ruohonen ym. 2017. s. 261.

¹¹⁸ Ruohonen ym. 2017. s. 261.

¹¹⁹ Ruohonen ym. 2017. s. 262.

¹²⁰ Ruohonen ym. 2017. s. 259.

ovat kuitenkin ainoita, jotka lähtökohtaisesti jokaisella on oikeus saada. Kuntalaisten tiedonsaanti muilta osin jää kunnan ja sen yhtiöiden toteuttaman tiedottamisen ja yleisen avoimuuden varaan.

Lähtökohtaisesti liike- ja ammattisalaisuudet ovat sellaisia seikkoja, joiden tulisi aina jäädä kulloinkin toteutettavan julkisuuden ulkopuolelle. Esimerkiksi liikesalaisuuksien paljastuminen olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa erityisesti kilpailullisilla markkinoilla toimivan kuntayhtiön markkina- asemalle, mikä omistaja kunnan on otettava huomioon tietojen julkisuudesta päättäessään.¹²¹

Kuntayhtiön toiminnan luonne ja markkinoilla vallitseva kilpailutilanne vaikuttavat tiedottamiseen siten, että on tapauskohtaisesti harkittava, kuinka paljon kuntayhtiötä koskevaa tietoa on mahdollista antaa ja milloin julkistaminen on ajallisesti mahdollista.¹²² Näin ollen voidaan todeta, että on vaikeaa ellei mahdotonta linjata mitään yleisohjeita siitä, mitä tietoja kuntayhtiöstä kuntalaisille voidaan antaa. Tämä jää kulloinkin tapauskohtaisen harkinnan varaan ja siihen vaikuttavat ainakin edellä mainitut toiminnan luonne, vallitseva kilpailutilanne markkinoilla sekä tietopyynnön tai niiden luovuttamisen ajallinen ulottuvuus.

Kuntalaisten tiedonsaanti kuntayhtiöistä tulisikin olla enemmän kunnan puolesta proaktiivista sen sijaan, että tiedonsaanti olisi yksittäisten tietopyyntöjen varassa. Tällä tarkoitan sitä, että kunnan tulisi oma-aloitteisesti tarjota saataville kaikki se tieto, mikä ei sisällä tytäryhtiön liikesalaisuuksia tai ammattisalaisuuksia tai ole julkisuuslain 24 §:n nojalla salassa pidettävää.

Yhtiöihin kuntaomistajan kautta liittyvään avoimuuden vaatimukseen liittyen Ruohonen ja kumppanit toteavat, että yhtiöiden olisikin tarkoituksenmukaista jakaa avoimesti informaatiota toiminnastaan ja taloudestaan. Jaettavan informaation tulisikin koskea myös sellaisia tietoja, jotka eivät ole automaattisesti julkisia osakeyhtiö- ja kaupparekisterilain perusteella. Luonnollisesti tiedottamisessa täytyy ottaa huomioon myös salassapitotarve. Varsinkin jos informaation jakamiseen liittyy yhteiskunnallinen tiedonintressi, olisi kuntayhtiön aiheellista ainakin jossain tilanteissa antaa toiminnastaan tietoa jo tilikauden aikana.¹²³

¹²¹ Ruohonen ym. 2017. s. 260.

¹²² Ruohonen ym. 2017. s. 260.

¹²³ Ruohonen ym. 2017. s. 260.

6 OMISTAJAOHJAUS JA SEN VÄLINEET

6.1 Omistajaohjauksesta

Vaikka tiedonsaannin ja toiminnan julkisuuden lähtökohdat keskeisiltä osin muuttuvat toimintaa yhtiöittäessä, ei yhtiöittäminen kuitenkaan merkitse omistajalle eli kunnalle päätösvallan lopullista menettämistä liiketoiminnan ohjauksessa. Ainoastaan päätösvallan luonne ja välineet muuttuvat. Aikaisemman suoran hallinnollisen päätösvallan sijaan tulee *omistajaohjaus* välineineen, joiden sisältö perustuu omistajapolitiikassa määriteltyihin omistajastrategisiin periaatteisiin. Käytännön toiminta konkretisoituu omistajaohjauksessa.¹²⁴ Omistajaohjauksen toteutuksella ja sen onnistumisella on siten merkittävää vaikutusta myös toiminnan transparensin kannalta.

Yhtiön omistajana kunta ottaa omistajaohjauksella tarvittaessa kantaa yhtiön strategiaan ja taloudellisiin kysymyksiin. Yhtiön hallitus ja toimiva johto ovat vastuussa siitä, että kuntaomistajan suhtautuminen varmistetaan tarvittaessa etukäteen. Suhtautumisen etukäteinen varmistaminen tulee kysymykseen erityisesti merkittävien toimenpiteiden kohdalla. Merkittävistä asioista päättää lopulta yhtiökokous.¹²⁵

Omistajaohjauksen välineiden avulla kunta omistajana ohjaa yhtiön toimintaa laatimansa omistajastrategian linjausten mukaisesti. Omistajaohjauksen välineiden avulla kunta osallistuu omistamansa yhtiön päätöksentekoon yhtiökokouksissa. Yhtiön hallitus ja toimiva johto vastaavat yhtiön hallinnosta, toiminnasta ja tuloksesta. Puitteet toimintaa koskeville päätöksille johdetaan osakeyhtiölaista ja yhtiöjärjestyksestä.¹²⁶

6.2 Omistajapolitiikka ja -strategia

Kunnan omistajapoliittisten linjausten tarkoituksena on tukea kunnan yleisen strategian toteutusta. Linjausten lähtökohtana ovat kunnan kehittämistavoitteet. Omistajapoliittisilla linjauksilla määritellään periaatteet päätöksenteolle koskien kunnan pääoman ja eri omaisuuserien omistamista,

¹²⁴ Hallipelto ym. 2013. s. 127.

¹²⁵ Hallipelto ym. 2013. s. 127.

¹²⁶ Hallipelto ym. 2013. s. 127—128.

hankintaa ja käyttöä. Linjauksilla pyritään turvaamaan päätöksenteon systemaattisuus, pitkäjänteisyys ja lopulta kunnan pääomien käytön tehokkuus.¹²⁷

Omistajapolitiikka on kunnan johtamisen väline, joka luo puitteet kunnan menestyksekkäälle johtamiselle. Omistajapolitiikka määrittelee kunnan omistuksille asetettavat tuotto- ja muut tavoitteet, pääoman käytön palvelutuotannon tuotantovälineiden hankinnan periaatteet sekä sen, kuka omaisuuden käytöstä vastaa ja miten omaisuuden hallinnan johtaminen ja *raportointi* on järjestetty.¹²⁸ Omistajapoliittisilla linjauksilla on näin ollen suoraa vaikutusta myös tiedonsaantiin ja toiminnan läpinäkyvyyteen, koska linjauksilla voidaan vaikuttaa myös siihen, kuinka yhtiötettyä omaisuutta ja palvelutuotantoa koskeva raportointi on järjestetty.

Kunnan omistajapoliittisista linjauksista päättää valtuusto. Omistajapoliittiset linjaukset ovat suhteellisen pysyviä, koska ne ovat suuntaa antavia. Kunnan on kuitenkin jatkuvasti etsittävä mahdollisuuksia toimintansa tehostamiseksi, minkä johdosta kunnalla täytyy koko ajan olla myös mahdollisuus muuttaa omistajapolitiikkaansa olosuhteiden muuttuessa.¹²⁹ ”Nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä myöskään omistaminen ei ole staattista, vaan sen tarkoituksenmukaisuutta organisointitapoja on arvioitava säännöllisesti.”¹³⁰

Valtuuston hyväksymien omistajapolitiikan linjausten on konkretisoiduttava kaikilla kunnan päätöksenteon tasoilla. Omistajapoliittisten linjausten toteutumista on seurattava. Kunnan toimialueiden ja yksiköiden on myös raportoitava linjausten toteutumisesta omassa toiminnassaan.¹³¹ Omistajapoliittiset linjaukset tehdään omistajaohjauksen kehittämiseksi ja eri yhtiöiden ja yhteisöjen välisten erojen täsmentämiseksi. *Omistajapoliittisilla linjauksilla ei ole oikeudellista sitovuutta.*¹³²

Yleisellä tasolla kunnan omistajapolitiikassa on kyse omistajastrategian valinnasta ja sen onnistuneisuuden arvioinnista. Tämän lisäksi kyse on konserniohjauksesta, jossa on kyse omistukseen liittyvän määräysvallan käytöstä. Kunnan omistajastrategia määrittelee sen, missä tehtävissä ja hankkeissa kunnan on perusteltua olla omistajana.¹³³

Kunnan toimintojen tai palvelutuotannon yhtiöittäminen ei kuitenkaan voimassa olevan kuntalain yhtiöittämisvelvollisuuden myötä ole pelkästään omistajastrategian varassa, mutta

¹²⁷ Kunnan omistajapoliittiset linjaukset 2005. s. 3.

¹²⁸ Kunnan omistajapoliittiset linjaukset 2005. s. 3.

¹²⁹ Kunnan omistajapoliittiset linjaukset 2005. s. 3

¹³⁰ Hallipelto ym. 2013. s. 133.

¹³¹ Kunnan omistajapoliittiset linjaukset 2005. s. 3

¹³² Hallipelto ym. 2013. s. 133.

¹³³ Hallipelto ym. 2013. s. 133.

omistajastrategiassa voidaan luonnollisesti edelleen määritellä yhtiöittämisvelvollisuuden piiriin kuulumattomia tehtäviä ja hankkeita, joita kunnan kannattaa yhtiöittämisen kautta omistajapolitiikassaan konkretisoida.

6.3 Konserniohje

Konserniohje on yleisohje, joka pyrkii edistämään yhteisen näkemyksen muodostumista ja valtuuston asettamien tavoitteiden saavuttamista koko konsernissa. Ensisijaisesti konserniohjetta sovelletaan kuntaan ja sen tytäryhteisöön. Konserniohje on sitova vain kunnan omassa organisaatiossa. Konserniohjetta noudatetaan tytäryhteisössä, jollei sitä koskevasta lainsäädännöstä, yhtiöjärjestyksestä tai säännöistä muuta johdu.¹³⁴ Konserniohje on siten alisteinen esimerkiksi osakeyhtiölain säännöksille. Konserniohjeesta päättää valtuusto (KL 4 luku 14 § 2 mom. 4 kohta).

Konserniohje täydentää muita kunnan omistajaohjauksen keinoja kuten yhtiöjärjестystä ja osakassopimusta. Oikeudellisen sitomattomuutensa johdosta konserniohje rinnastuu omistajaohjauksen välineenä lähemmin osakassopimukseen kuin yhtiöjärjестykseen. Konserniohjeen kautta kunta voi kuitenkin myötävaikuttaa omistamansa yhtiön toimintaan puuttumatta suoraan sen hallintoelinten päätöksentekovaltaan. Konserniohje ei automaattisesti sido kunnan yhtiön toimielimiä, kuten hallitusta. Konsernijohdon tehtävät ja toimivallan jako määritellään sen sijaan hallintosäännössä (KL 7 luku 48 §).¹³⁵

Konserniohjeen osalta voimassa oleva kuntalaki poikkeaa edeltäjästään siinä, että nykyisessä kuntalaissa on määritelty konserniohjeen vähimmäisisältö. Kuntalain konserniohjetta koskevat määräykset löytyvät sen 47 §:stä, jonka 4 momentin mukaan konserniohjeesta tulee löytyä ainakin seuraavat kohdat:

- 1) kuntakonsernin talouden ja investointien suunnittelusta ja ohjauksesta;
- 2) konsernivalvonnan ja raportoinnin sekä riskienhallinnan järjestämisestä;
- 3) tiedottamisesta ja kunnan luottamushenkilöiden tietojensaantioikeuden turvaamisesta;
- 4) velvollisuudesta hankkia kunnan kanta asiaan ennen päätöksentekoa;
- 5) konsernin sisäisistä palveluista;
- 6) kunnan tytäryhteisöjen hallitusten kokoonpanosta ja nimittämisestä;

¹³⁴ Hallipelto ym. 2013. s. 136—137.

¹³⁵ Ruohonen ym. 2017. s. 191—192.

7) kunnan tytäryhteisöjen hyvästä hallinto- ja johtamistavasta.¹³⁶

Kunnan omistajaohjauksessa konserniohje on keskeinen väline, jota kuntalain 47 §:n mukaan sovelletaan kunnan tytäryhteisöjen sekä soveltuvin osin osakkuusyhteisöjen omistajaohjaukseen.¹³⁷ Konserniohjetta koskien hallituksen esityksessä todetaan, että konserniohje ei edelleenkään olisi sitova vaan se toimisi ohjeluonteisesti. Siitä poikkeaminen tulisi kuitenkin lähtökohtaisesti päätöksenteon yhteydessä perustella. Lisäksi hallituksen esityksessä todetaan konserniohjeesta, että sen periaatteellista merkityksellisyyttä korostaa se, että sen hyväksyminen kuuluu valtuuston tehtäviin.¹³⁸

Konserniohjeilla voidaan ohjata sekä kunnan omia toimielimiä ja viranhaltijoita että konserniin kuuluvia tytäryhteisöjä. Konserniohjeessa voi myös olla sellaisia pysyväisluonteisia ohjeita, joita kunnan omistajanvaltaa eri yhteisöissä käyttävien edustajien tulee yhteisöjen yhtiökokouksissa tai vastaavissa toimielimissä ottaa huomioon. Konserniohjeet eivät oikeudellisesti suoraan sido tytäryhteisöjen toimielimiä, vaan sitovuus syntyy vasta siinä vaiheessa, kun tytäryhteisön toimivaltainen elin, yleensä hallitus, on hyväksynyt ohjeet yhteisöä sitovaksi. Tällöinkin yhteisöjen toimielinten, toimielinten jäsenten sekä toimitusjohtajan velvoitteet ja vastuut määräytyvät kyseistä yhteisöä koskevan lainsäädännön mukaan.¹³⁹

Konserniohjetta ei ole lähtökohtaisesti mahdollista soveltaa ollenkaan sellaiseen yhtiöön, jossa on muita kuin kuntaomistajia. Kunnan ei ole mahdollista ohjata konserniohjeen avulla sellaisia yhtiöitä, joissa se on ainoastaan vähemmistöosakkaana. Omistajaohjauksen keskeisistä periaatteista sovitaan yleensä osakassopimuksella, yhtiöjärjestysmääräyksellä tai yhtiökokouksen päätöksellä erityisesti silloin kun yhtiössä on yksityistä omistusta.¹⁴⁰

Tutkielman aiheen kannalta keskeisin kohta edellä käsitellyssä 47 §:ssä on sen 4 momentin 3 kohta. 4 momentissa listataan konserniohjeen vähimmäisisältö, jonka mukaan konserniohjeessa tulee olla tarpeelliset määräykset muun muassa *tiedottamisesta ja kunnan luottamushenkilöiden tietojensaantioikeuden turvaamisesta*. Tässä kohdassa siis kiteytyy niin tiedottaminen ulos päin kansalaisille kuin luottamushenkilöidenkin mahdollisuus saada tehtävänsä kannalta tarpeelliset tiedot, mitä kumpaakin konserniohjeella osaltaan tulee edesauttaa.

¹³⁶ Kuntaliiton www-sivut. Konserniohje (2017).

¹³⁷ Harjula & Prättälä 2015. s. 377.

¹³⁸ HE 268/2014 vp. s. 175.

¹³⁹ HE 268/2014 vp. s. 175.

¹⁴⁰ Ruohonen ym. 2017. s. 192.

47 §:n 4 momentin 3 kohdasta todetaan hallituksen esityksessä, että valtuuston tulee ohjata konserniohjeissa tytäryhteisöjen toimintaa siten, että lain 29 §:ssä kunnan viestinnälle asetetut velvoitteet toteutuisivat parhaalla mahdollisella tavalla myös tytäryhteisöjen osalta. Lisäksi esityksen mukaan konserniohjeella annettaisiin tarkemmat määräykset siitä, miten kunnassa toteutetaan 83 §:n 2 momentissa tarkoitettu tietojensaantioikeus tytäryhteisöjen osalta.¹⁴¹

Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota esitystä kuntalaiksi koskevassa lausunnossa juuri 83 §:n 2 momentin ensimmäiseen versioon. Hallituksen esityksessä kuntalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeksi oli aluksi 83 §:n 2 momentti muotoiltu siinä määrin epäselvästi, että se oli tulkittavissa siten, että konserniohjeessa olisi määritelty tietojen 2 mainittujen tietojen julkisuutta tai vaihtoehtoisesti luottamushenkilöillä olisi ollut oikeus saada vain konserniohjeessa määriteltyjä tietoja. Perustuslakivaliokunta katsoi tämän olevan siinä määrin julkisuusperiaatteen vastaista, että valiokunta edellytti poistamaan esityksestä sanat "konserniohjeessa määriteltyjä", jotta esitys oli mahdollista käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.¹⁴² Ruohonen ja kumppanit toteavat konserniohjeesta viitaten perustuslaki- ja hallintovaliokunnan kannanottoihin, että konserniohjetta koskevaa kuntalain säännöstä on tulkittava siten, että konserniohjeen määräyksillä on pyrittävä huolehtimaan tarpeellisen tiedottamisen lisäksi siitä, että *luottamushenkilöiden tiedonsaantioikeus toteutuu riittävässä laajuudessa*.¹⁴³

6.4 Kuntastrategia

Kunnan toiminnan ja omistajaohjauksen kannalta yksi keskeisimmistä instrumenteista on *kuntastrategia*. Kuntalakia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan kuntastrategian olevan valtuuston merkittävin ohjausväline kunnan johtamisessa¹⁴⁴. Kuntastrategia on määritelty kuntalain 37 §:ssä, jonka mukaan kunnassa on oltava kuntastrategia, eikä se siis ole kunnalle vapaaehtoinen. Kuntastrategian laatii valtuusto ja sen tarkoituksena on päättää kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista. 37 §:n mukaan kuntastrategiassa tulee ottaa huomioon:

- 1) kunnan asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen;
- 2) palvelujen järjestäminen ja tuottaminen;
- 3) kunnan tehtäviä koskevissa laeissa säädetyt palvelutavoitteet;

¹⁴¹ HE 268/2014 vp, s. 176.

¹⁴² PeVL 63/2014 vp

¹⁴³ Ruohonen ym. 2017, s. 240.

¹⁴⁴ HE 268/2014 vp, s. 164.

- 4) omistajapolitiikka;
- 5) henkilöstöpolitiikka;
- 6) kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet;
- 7) elinympäristön ja alueen elinvoiman kehittäminen.

Kuntalain edeltäjässä ei vastaavaa kuntastrategiaa edellyttävää säännöstä ollut, joten sitä voidaan tiettyssä mielessä pitää uudistuksena. Kuntien suunnitteluvaiheista ja taloussuunnittelusta on kuitenkin aikaisemmin ollut säännöksiä erityislaeissa. 37 §:n tarkoituksena onkin ollut saattaa kuntien toiminnan ohjaamista, taloussuunnittelua ja strategista suunnittelua tiukemmin yhteen. Hallituksen esityksessä nostetaan myös esiin, että jo kuntalain säätämisenvaiheessa lähes jokaisessa kunnassa laadittiin kuntastrategia.¹⁴⁵ Täysin uudesta innovaatiosta ei siis missään nimessä ole kyse. Jo vuoden 1976 kuntalaissa oli säännös kuntasuunnitelmasta, minkä mukaan kunnalla tuli olla valtuuston ohjeellisena hyväksymä kunnan olojen kehittämistä, hallinnon ja talouden hoitamista sekä toimintojen sijoittamista koskeva kuntasuunnitelma¹⁴⁶.

Kuntastrategian ohjausvaikutus päätöksentekoon on kahtalainen: se ohjaa sitä sekä poliittisesti että toiminnallisesti. Kuntastrategia ei ole luonteeltaan oikeudellisesti velvoittava, vaan se on poliittinen asiakirja. Kuntalain 136 §:ssä säädetään, että oikaisuvaatimusta tai kunnallisvalitusta ei voi tehdä päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa. Valtuuston kuntastrategiapäätös luokitellaan tällaiseksi 136 §:ssä tarkoitetuksi valmisteluksi, minkä johdosta se ei ole valituskelpoinen.¹⁴⁷

Vaikka kuntastrategia ei ole oikeudellisesti sitova, kuten edellä todettiin, korostaa sen merkitystä edelleen kuntalain 38 §, jonka mukaan kuntaa johdetaan valtuuston hyväksymän kuntastrategian mukaisesti. Huolimatta sen luonteesta poliittisena asiakirjana se vaikuttaa siis koko kunnan johtamisen taustalla. Sen velvoittavuus on poliittisen luonteen lisäksi toiminnallista, mikä tarkoittaa, että se ohjaa päätösvalmistelua ja päätöksentekoa¹⁴⁸. Harjula ja Prättälä huomauttavat kuitenkin, että kuntastrategialla on välillisesti myös oikeudellista sitovuutta, koska se on ottava huomioon myös laadittaessa kunnan talousarviota ja -suunnitelmaa, joista ensin mainitun hyväksymistä koskeva valtuuston päätös puolestaan on valituskelpoinen¹⁴⁹. Kuntastrategian roolin muutoksesta Muukkonen

¹⁴⁵ HE 268/2014 vp. s. 164.

¹⁴⁶ Harjula & Prättälä 2015. s. 324.

¹⁴⁷ Harjula & Prättälä 2015. s. 325.

¹⁴⁸ HE 268/2014 vp. s. 165.

¹⁴⁹ Harjula & Prättälä 2015. s. 325.

huomauttaakin, että se on muuttunut "kaapissa pölyttyvästä paperista" johtamisen välineeksi, jolla on todellista vaikutusta siihen, miten kunnat todellisuudessa toimivat¹⁵⁰.

Kuntalain 6 §:ssä määritellään kunnan toiminta, joka 6 §:n 2 momentin mukaan käsittää "kunnan ja kuntakonsernin toiminnan lisäksi osallistumisen kuntien yhteistoimintaan sekä muun omistukseen, sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvan toiminnan", joten strategian sisältö on tässäkin mielessä laaja.¹⁵¹ Muukkonen nostaa kuntalakia koskevaan hallituksen esitykseen viitaten esiin "kunnan toiminta" -käsitteen laajuuden. Muukkosen mukaan käsite kattaa muun muassa myös (yksityisoikeudelliseen) sopimukseen ja rahoitukseen perustuvan toiminnan, jolloin käsitteen alle mahtuvat myös ostopalvelut, sopimusmallit, erilaiset rahoitus- ja tukimallit, sekä verkostot ja kumppanuudet, joiden avulla kunta hoitaa yleiseen ja erityiseen toimialaan kuuluvia tehtäviään. Käytännössä siis kaikki mikä kuntaan liittyy, on myös kunnan toimintaa.¹⁵²

¹⁵⁰ Muukkonen 2019. s. 19.

¹⁵¹ Harjula & Prättälä 2015. s. 326.

¹⁵² Muukkonen 2019. s. 9.

7 YHTIÖOIKEUDELLISET LÄHTÖKOHDAT

7.1 Osakeyhtiö ja osakeyhtiölaki

Käyn seuraavassa läpi yhtiöoikeuden keskeisimpiä asioita, keskittyen pääosin yksityisiin osakeyhtiöihin, joita kuntayhtiöt poikkeuksetta edustaa. Tarkoitus ei ole luoda kaiken kattavaa yhtiöoikeudellista yleiskuvaa, vaan esitellä osakeyhtiöitä yleislakina sääntelevän osakeyhtiölain keskeisimmät kohdat ja periaatteet nimen omaan tutkimuskysymyksen näkökulmasta. Tämän lisäksi käsittelen yhtiön perustamisvaiheessa kuntayhtiön kannalta merkityksellisimpiä seikkoja.

Kaikkein keskeisin yritysmuoto suomalaisen liiketoiminnan organisoinnin kannalta on *osakeyhtiö*. Osakeyhtiöitä sääntelee yleislakina osakeyhtiölaki (624/2006), jota sovelletaan kaikkiin voimassa olevan lain mukaan rekisteröityihin osakeyhtiöihin, jollei osakeyhtiölaissa tai muussa laissa säädetä toisin.¹⁵³ "Osakeyhtiömuodossa harjoitettavaa liiketoimintaa sääntelevät myös lukuisat erityislait."¹⁵⁴

Osakeyhtiö voi olla yksityinen (Oy) tai julkinen (Oyj). Julkisen osakeyhtiön erottaa yksityisestä se, että julkisen osakeyhtiön osakkeet voivat olla julkisen kaupankäynnin kohteena pörssissä. Ero yksityisen ja julkisen osakeyhtiön kohdalla ei toisin sanoen tule siitä, että julkinen osakeyhtiö olisi julkisomisteinen.¹⁵⁵ Tutkielman keskiössä olevat kuntayhtiöt ovat poikkeuksetta yksityisiä, eikä niiden osakkeilla käydä kauppaa pörssissä.

Osakeyhtiölain alusta (OYL 1:2—9) löytyvät osakeyhtiön toiminnan kannalta yhtiöoikeudellisesti merkittävien oikeussuhteiden kannalta keskeiset yleiset periaatteet. Näiden periaatteiden kirjaaminen osakeyhtiölakiin ja sen ensimmäiseen lukuun korostaa periaatteiden yhtiöoikeudellista merkitystä. Osakeyhtiölaissa nimenomaisesti mainittuja yleisiä periaatteita ovat:

- oikeushenkilöllisyys ja osakkeenomistajan rajoitettu vastuu
- osakepääoman pysyvyys
- osakkeen vapaa luovutettavuus
- yhtiön voitontuottamistarkoitus
- enemmistöperiaate päätöksenteossa
- osakkeiden ja osakkeenomistajien yhdenvertaisuus

¹⁵³ Mähönen & Villa 2015. s. 1.

¹⁵⁴ Sillanpää, Vahtera & Koski 2021. 4. Osakeyhtiö ja sen perustaminen.

¹⁵⁵ Ruohonen ym. 2017. s.8.

- johdon huolellisuusvelvollisuus
- lain säännösten tietynasteinen tahdonvaltaisuus.¹⁵⁶

Osakeyhtiölain keskeisimmistä periaatteista kuntayhtiöiden kannalta voidaan pitää yhtiön toiminnan tarkoitusta ja johdon huolellisuusvelvollisuutta. Yhtiön toiminnan tarkoitus on määriteltävä yhtiöjärjestyksessä jo yhtiön perustamisvaiheessa, jos sen halutaan olevan jokin muu kuin voiton tuottaminen. Tämä on siis otettava huomioon jo palvelua yhtiöitettäessä.

Toinen kuntayhtiön kannalta merkittävä periaate on johdon huolellisuusvelvollisuus, mikä tarkoittaa, että johdon on toimittava huolellisesti ja yhtiön edun mukaisesti. Johtoon kuuluviksi luetaan hallituksen jäsenet, mahdollinen toimitusjohtaja ja mahdolliset hallintoneuvoston jäsenet. Huolellisuusvelvollisuus koskee johtoa nimenomaan tässä ominaisuudessa.¹⁵⁷

Velvollisuus toimia yhtiön edun mukaisesti tarkoittaa myös lojaliteettivelvollisuutta yhtiötä ja *kaikkia* sen osakkeenomistajia kohtaan. Johdon ei ole sallittua toimia pelkästään tietyn omistajan välittömien etujen mukaisesti. Tämä ei ole sallittua silloinkaan, kun hallituksen jäsen on nimetty tietyn omistajan toimesta.¹⁵⁸ Näin ollen kunta ei voi vaatia nimeämältään kuntayhtiön hallituksen jäseneltä lojaliteettia kuntaa kohtaan, mikäli yhtiössä on muitakin omistajia kunnan lisäksi.

Osakeyhtiölaki on yleislaki, jonka säännöksistä osa on pakottavia eli indispositiivisia ja osa taas tahdonvaltaisia eli dispositiivisia. Tämä tarkoittaa, että indispositiivisista säännöksistä ei saa poiketa yhtiöjärjestysmääräyksellä tai osakkeenomistajien päätöksellä. Tahdonvaltaisista niin sanotuista olettamasäännöksistä puolestaan on mahdollista poiketa esimerkiksi yhtiöjärjestysmääräyksellä. Esimerkkinä dispositiivisesta säännöksestä käy osakeyhtiölain 6 luvun 1 §, jonka mukaan osakeyhtiöllä *voi olla toimitusjohtaja*. Yhtiöjärjestyksessä on mahdollista määrätä, että yhtiöllä *on oltava toimitusjohtaja*.¹⁵⁹

Osakeyhtiön keskeisin tehtävä on ilmaistu osakeyhtiölain 1 luvun 5 §:ssä, jonka mukaan yhtiön toiminnan tarkoituksena on voiton tuottaminen osakkeenomistajilleen. 5 §:n mukaan tästä toiminnan tarkoituksesta on kuitenkin mahdollista poiketa yhtiöjärjestysmääräyksellä, mikä ilmentää edellä

¹⁵⁶ Sillanpää ym. 2021. 4. Osakeyhtiö ja sen perustaminen.

¹⁵⁷ Sillanpää ym. 2021. 4. Osakeyhtiö ja sen perustaminen.

¹⁵⁸ Sillanpää ym. 2021. 4. Osakeyhtiö ja sen perustaminen.

¹⁵⁹ Ruohonen ym. 2017. s. 8.

kuvattua osakeyhtiölain dispositiivisuutta. Kuntayhtiöiden kohdalla pelkistetty tavoite pelkästä voitontuottamisesta ei ole käytännössä mahdollinen, vaan lähtökohdat ovat usein moninaisemmat¹⁶⁰.

Lähtökohtaisesti osakeyhtiön ainoa tehtävä on siis voiton tuottaminen osakkeenomistajilleen. Tästä voidaan kuitenkin yhtiöjärjestysmääräyksellä poiketa ja näin käytännössä toimitaankin kuntayhtiöiden kohdalla. Yhtiö voi esimerkiksi toimia omakustannusperiaatteella, jolloin sen tarkoituksena on tuottaa osakkeenomistajilleen edullisia tuotannontekijöitä¹⁶¹.

Sekä julkiset että yksityiset osakeyhtiöt ovat rekisteröinnistään lähtien täydellisiä, osakkeenomistajistaan erillisiä oikeushenkilöitä.¹⁶² Kuten edellä on todettu, kuntayhtiöt ovat poikkeuksetta yksityisiä yhtiöitä. Kuntayhtiöidenkin kannalta merkittävää on itsenäinen oikeushenkilöys.

7.2 Osakeyhtiön perustaminen

Osakeyhtiö perustetaan siten, että ennen rekisteröimistään kaupparekisteriin sille laaditaan perustamissopimus ja yhtiöjärjestys. Yhtiöjärjestys on lain tavoin sitova, yhtiön sisäinen normisto, joka velvoittaa yhtiön lisäksi sen hallintoelimiä, johtohenkilöitä ja tilintarkastajia. Osakeyhtiö syntyy rekisteröimisen myötä. Osakeyhtiölaki kuitenkin koskee jo osittain myös perusteilla olevaa yhtiötä eli niin sanottua esiyhtiötä. Tämän lisäksi osakeyhtiölaki soveltuu osittain myös tilanteissa, joissa on ollut tarkoituksena perustaa osakeyhtiö, mutta hanke on jäänyt kesken tai rauennut.¹⁶³

Julkiselta osakeyhtiöltä vaaditaan vähintään 80 000 euron osakepääomaa. Yksityiseltä osakeyhtiöltä ei sen sijaan edellytetä lainkaan osakepääomaa.¹⁶⁴ Näin ollen myöskään kunnan ei tarvitse merkitä euroakaan osakepääomaa yhtiötä perustettaessa, koska kuntayhtiöt ovat poikkeuksetta yksityisiä osakeyhtiöitä, kuten edellä on tullut esiin. Yksityinen yhtiö on mahdollista myöhemmin muuttaa julkiseksi osakeyhtiöksi, mutta tätäkään ei kuntayhtiöiden kohdalla ole tapahtunut.

Käytännössä osakeyhtiö perustetaan laatimalla *kirjallinen perustamissopimus*, joka kaikkien perustamisvaiheessa mukana olevien osakkeenomistajien tulee allekirjoittaa. Perustamissopimuksesta on käytävä ilmi osakkeenomistajat, osakkeiden merkintähinta, sekä

¹⁶⁰ Penttilä ym. 2015. s. 16.

¹⁶¹ Sillanpää ym. 2021. 4. Osakeyhtiö ja sen perustaminen.

¹⁶² Mähönen & Villa 2015. s. 1—2.

¹⁶³ Sillanpää ym. 2021. 4. Osakeyhtiö ja sen perustaminen.

¹⁶⁴ Sillanpää ym. 2021. 4. Osakeyhtiö ja sen perustaminen.

toimielinten jäsenet. Näiden lisäksi sopimuksessa on oltava tai siihen on liitettävä yhtiöjärjestys. Yleensä yhtiöjärjestys laaditaan nimen omaan liitteeksi perustamissopimukseen Kuten edelläkin todettua, osakeyhtiöstä tulee itsenäinen oikeushenkilö vasta rekisteröinnin myötä. Yhtiö on rekisteröitävä kolmen kuukauden kuluessa perustamissopimuksen allekirjoituksesta.¹⁶⁵

7.3 Yhtiöjärjestys

Yleensä yhtiöjärjestys siis liitetään perustamissopimukseen. Yhtiöjärjestyksestä on aina käytävä ilmi yhtiön toiminimi ja -ala, sekä kotipaikka. Yhtiön tilikausi on määrättävä joko perustamissopimuksessa tai yhtiöjärjestyksessä. Ennen yhtiöjärjestyksen minimivaatimukset olivat huomattavasti laajemmat, mutta nykyisen osakeyhtiölain myötä yhtiöjärjestys voi olla hyvinkin suppea, sillä muista ennen yhtiöjärjestyksessä määrättäviksi vaadituista asioista on nykyään osakeyhtiölaissa oletettavissa säännökset.¹⁶⁶

Yhtiöjärjestys on myös kuntayhtiön kannalta erittäin merkityksellinen, sillä tämä on se kohta, jolloin yhtiön lähtökohtaisesta voitontuottamistarkoituksesta on mahdollista poiketa. Siitä on erikseen yhtiöjärjestysmääräyksellä sovittava, mikäli kuntayhtiön tarkoituksena on muu kuin voiton tuottaminen. Yhtiöjärjestykseen on mahdollista ottaa myös monia muita yhtiön toimintaa ohjaavia ja osakeyhtiölain perussäännöksistä poikkeavia määräyksiä, jos niin halutaan¹⁶⁷.

Yhtiöjärjestys on osakeyhtiölain tavoin yhtiön hallintoelimiä, johtohenkilöitä ja tilintarkastajia sitova normisto. Edellä luetellut yhtiön hallintoelimet ja niiden jäsenet sekä tilintarkastajat ovat velvollisia tuntemaan yhtiöjärjestyksen sisällön. Sen sijaan yksittäisellä osakkeenomistajalla ei ole vastaavaa yhtiöjärjestyksen tuntemisen velvollisuutta.¹⁶⁸ Yksittäisen osakkeenomistajankin yhtiöjärjestyksen tuntemuksella on luonnollisesti merkitystä kuntayhtiön kohdalla, varsinkin jos kunta on ainoa osakkeenomistaja.

Osakeyhtiölain tahdonvaltaisuudesta johtuen osakkeenomistajien on yhtiöjärjestyksellä mahdollista määrätä suhteellisen vapaasti yhtiön toiminnasta. Osakeyhtiölaissa on kuitenkin määritelty, ettei yhtiöjärjestykseen ole mahdollista ottaa osakeyhtiö- tai muun lain taikka hyvän tavan vastaisia

¹⁶⁵ Sillanpää ym. 2021. 4. Osakeyhtiö ja sen perustaminen.

¹⁶⁶ Sillanpää ym. 2021. 4. Osakeyhtiö ja sen perustaminen.

¹⁶⁷ Sillanpää ym. 2021. 4. Osakeyhtiö ja sen perustaminen.

¹⁶⁸ Sillanpää ym. 2021. 4. Osakeyhtiö ja sen perustaminen.

määräyksiä. Patentti- ja rekisterihallitus viranomaisena tarkastaa, että yhtiöjärjestys on osakeyhtiölain vaatimusten mukaisesti laadittu, eikä sisällä lain vastaisia tai keskenään ristiriitaisia määräyksiä.¹⁶⁹

Yhtiön rekisteröiminen saattaa myös yhtiöjärjestyksen voimaan. Yksittäinen yhtiöjärjestysmääräys on mahdollista saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi, joten rekisteröiminen ei tarkoita automaattisesti yhtiöjärjestyksen kaikkien määräysten laillisuutta. Osakeyhtiölain tahdonvaltaisuudesta johtuen yhtiöjärjestysmääräyksillä on mahdollista sopia hyvin erilaisista asioista. Oikeustoimilaista (13.6.1929/ 228) johtuen poikkeuksellisia yhtiöjärjestysmääräyksiä on mahdollista sovitella tai jättää ottamatta huomioon.¹⁷⁰

7.4 Hallitus

Hallitus on osakeyhtiön käytännön toiminnan kannalta yhtiön tärkein toimielin. Hallituksella on yleistoimivalta yhtiön asioihin, minkä lisäksi sille kuuluu erityisiä tehtäviä. Hallituksen tehtävät on siis mahdollista jakaa yleiseen toimivaltaan ja erityiseen toimivaltaan kuuluviin tehtäviin.¹⁷¹ Osakeyhtiön hallituksen toimivaltasäännökset löytyvät osakeyhtiölaista, eikä hallituksen toimivallan jaottelua tule näin ollen sekoittaa kunnan yleiseen ja erityiseen toimialaan, vaikkakin jaottelussa on saman kaltaista logiikkaa.

Yhtiön hallituksen yleiseen toimivaltaan kuuluu yhtiön hallinnosta ja toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä huolehtiminen (OYL 6:2 §). Tämän yleissäännöksen mukaan hallitukselle kuuluvat kaikki ne tehtävät, joita ei ole määrätty muille toimielimille osakeyhtiölaissa tai yhtiöjärjestyksessä. Käytännössä hallituksen yleistoimivaltasäännöksestä seuraa, että hallitus vastaa yhtiön organisaation yleisestä huolehtimisesta, sekä siihen liittyvästä toiminnan järjestämisestä. Yleistoimivallasta seuraa myös se, että asia kuuluu hallituksen toimivaltaan, mikäli kyseinen asia ei kuulu toimitusjohtajan tai yhtiökokouksen päätettäväksi. Yleistoimivaltaa on mahdollista myös supistaa yhtiöjärjestysmääräyksillä.¹⁷²

Yhtiön hallituksen erityiseen toimivaltaan kuuluvat lukuisat tehtävät ovat hallituksen nimenomaisia velvollisuuksia, jotka perustuvat osakeyhtiölain sekä muun lainsäädännön säännöksiin. Hallituksen edellä mainitusta yleistoimivaltasäännöksestä johtuu hallitukselle velvollisuus huolehtia kirjanpidon

¹⁶⁹ Sillanpää ym. 2021. 4. Osakeyhtiö ja sen perustaminen.

¹⁷⁰ Sillanpää ym. 2021. 4. Osakeyhtiö ja sen perustaminen.

¹⁷¹ Ruohonen ym. 2017. s. 58.

¹⁷² Ruohonen ym. 2017. s. 58.

ja varainhoidon asianmukaisesta järjestämisestä. Käytännössä kirjanpidon järjestäminen lainmukaisesti ja luotettavan varainhoito järjestäminen kuuluvat osakeyhtiölain mukaan toimitusjohtajan vastuulle, mutta hallitus valvoo toimitusjohtajan toimintaa myös näiltä osin. Valvontavelvollisuuden rikkominen voi perustaa myös vahingonkorvausvastuun yhtiön hallitukselle.¹⁷³

Hallituksen yleistoimivaltaan kuuluu myös yhtiön toimintaa yleisesti kohdistuva valvontavelvollisuus. Hallituksen valvontavelvollisuus ei tarkoita valvontaa konkreettisesti, vaan velvollisuutta huolehtia siitä, että valvonta yhtiössä on järjestetty asianmukaisella tavalla. Käytännön toiminnassa tämä tarkoittaa sitä, että hallitus käy kokouksissaan säännöllisesti läpi yhtiön taloudellista tilannetta. Hallituksen valvontavelvollisuutta ei tule sekoittaa tilintarkastajan tai tilintarkastajien suorittamaan ulkoiseen tarkastukseen.¹⁷⁴

Hallituksen yleistoimivalta sisältää myös muita organisatorisia velvollisuuksia. Yksi keskeisimmistä hallitukselle kuuluvista tehtävistä on yhtiökokoukselle kuuluvien asioiden valmistelu ja ehdotusten tekeminen yhtiökokoukselle. Yhtiökokouksen tehtyä päätökset, hallitus vastaa näiden päätösten täytäntöönpanosta. Lähtökohtaisesti hallituksella on velvollisuus panna täytäntöön yhtiökokouksen tekemät päätökset. Hallitus ei kuitenkaan saa noudattaa sellaista yhtiökokouksen päätöstä, joka on osakeyhtiölain tai yhtiöjärjestyksen vastainen ja siten pätemätön.¹⁷⁵

Osakeyhtiölain mukaan yhtiön juoksevaa hallintoa hoitava toimitusjohtaja on velvollinen hoitamaan tätä tehtävää hallituksen antamien ohjeiden ja määräysten mukaisesti, joten hallitukselle kuuluu näin ollen myös toimitusjohtajan ohjeistaminen tätä varten. Toimitusjohtajan valitsee ja tarvittaessa erottaa aina yhtiön hallitus. Näin ollen hallituksella on kiinteä yhteys siihen, että yhtiön juoksevaa hallintoa hoidetaan yhtiön toiminnan kannalta hallituksen tahdon ja tarkoituksenmukaisesti. Yhtiön juoksevan hallinnon hoitaminen sekä vastuu kirjanpidon lainmukaisuudesta ja varainhoidon luotettavasta järjestämisestä kuuluu myös hallitukselle, mikäli yhtiöllä ei ole toimitusjohtajaa.¹⁷⁶

Osakeyhtiölaissa ei nimenomaisesti säädetä hallituksen jäsenten välisestä tehtävien jaosta. Myös kuntayhtiössä on näin ollen mahdollista sopia, kuinka tehtävät jaetaan hallituksen jäsenten kesken. Hallituksen työnjaosta voidaan sopia hallituksen kesken (sisäinen työnjako), tai se voi perustua yhtiössä yleisesti käytössä oleviin ohjeistuksiin. Työnjaosta voidaan määrätä myös

¹⁷³ Ruohonen ym. 2017. s. 59.

¹⁷⁴ Ruohonen ym. 2017. s. 59—60.

¹⁷⁵ Ruohonen ym. 2017. s. 60.

¹⁷⁶ Ruohonen ym. 2017. s. 60.

yhtiöjärjestyksessä. Hallituksen työnjaolla on myös yleensä suora vaikutus yksittäisen hallituksen jäsenen vahingonkorvausvastuuseen.¹⁷⁷

"Kuntayhtiön hallituksen jäsentä koskee kunnan toimielimessä hallintolain (434/2003) 27 §:n *esteellisyysäännös*." Esteellisyysäännöksen tarkoituksena on estää kunnan toimielimen jäsentä tekemästä kunnan kannalta epätarkoituksenmukaisia päätöksiä kunnan toimielimessä. Käytännössä tämä voisi tarkoittaa kuntayhtiön edun edistämistä kunnan edun kustannuksella.¹⁷⁸

Omistajaohjauksen kannalta on tärkeää, että kuntayhtiön hallituksessa on myös henkilöitä, jotka ovat perillä ja tietoisia omistajakunnan tahtotilasta ja yleisistä intresseistä kuntayhtiötä kohtaan. Tämä kaksoisrooli voidaan nähdä myös kielteisenä "pukki kaalimaan vartijana" -tyyppisenä tilanteena, koska tilanne voidaan nähdä myös omavalvontana, "jossa henkilö itse on kunnan toimielimen jäsenenä ohjaamassa ja valvomassa omaa toimintaansa siitä huolimatta, että yhtiötä koskevien päätösten osalta henkilö on esteellinen osallistumaan yhtiötä koskevien asioiden käsittelyyn kunnan toimielimessä".¹⁷⁹

7.6 Toimitusjohtaja

Toimitusjohtaja ei ole yhtiöoikeuden näkökulmasta pakollinen yhtiön toimielin. Yhtiöjärjestyksessä on kuitenkin mahdollista määrätä, että yhtiöllä tulee olla toimitusjohtaja. Myös hallitus voi valita yhtiölle toimitusjohtajan, mikäli katsoo sen aiheelliseksi. Tyypillisissä kuntayhtiöissä on toimitusjohtaja. Joissain tapauksissa toimitusjohtaja voi olla myös osa-aikainen. Osassa suurimpia kuntayhtiöitä on myös varatoimitusjohtaja.¹⁸⁰

Toimitusjohtajan rooli yhtiön menestymisen kannalta erityisesti kuntayhtiöissä on merkittävä. Toimitusjohtajan vastuulla on yhtiön toiminnan käytännön järjestäminen. Lisäksi toimitusjohtaja vastaa organisaation ja sen toiminnan lisäksi yhtiön tärkeimmistä rekrytoinneista. Toimitusjohtaja on myös keskeinen henkilö yhtiön strategian määrittelyn ja sen toimeenpanon kannalta.¹⁸¹

Osakeyhtiölaissa määritellään toimitusjohtajan yleistoimivalta (OYL 6:17.1 §). Tämän mukaan toimitusjohtajan yleistoimivaltaan kuuluu yhtiön juoksevan hallinnon hoitaminen hallituksen

¹⁷⁷ Ruohonen ym. 2017. s. 60—61.

¹⁷⁸ Ruohonen ym. 2017. s. 65—66.

¹⁷⁹ Ruohonen ym. 2017. s. 66.

¹⁸⁰ Ruohonen ym. 2017. s. 102.

¹⁸¹ Ruohonen ym. 2017. s. 102.

antamien ohjeiden määräysten mukaisesti. Osakeyhtiölain yleistöimivallan määritelmä ei ole tyhjentävä, joten yhtiökohtaisesti hallituksen määriteltäväksi jää, mitä kaikkea kulloinkin toimitusjohtajan toimivaltaan kuuluu. Rajauksena toimitusjohtajan yleistöimivaltaan toimii kuitenkin se, ettei hän saa ryhtyä hoitamaan laajakantoisia tai epätavallisia yhtiön asioita, jotka kuuluvat lähtökohtaisesti hallitukselle.¹⁸²

7.7 Johdon esteellisyys ja valvontavastuu

Sekä kuntayhtiön toimitusjohtaja että hallituksen jäsen voivat olla esteellisiä käsittelemään asiaa, josta päätetään kuntayhtiön hallituksessa. Esteellisyys koskee myös päätöksentekoon osallistumista. Hallituksen jäsenen esteellisyyttä koskevaa osakeyhtiölain 6:4 pykälää sovelletaan osakeyhtiölain 6:19 §:n perusteella myös yhtiön toimitusjohtajaan. Kyseisen säännöksen nojalla kumpikaan ei saa osallistua asian käsittelyyn silloin kun kyse on yhtiön ja hänen välisestä sopimuksesta. Hallituksen jäsen tai toimitusjohtaja ovat esteellisiä myös silloin, kun käsitellään yhtiön ja kolmannen välistä sopimusta, mikäli hänelle olisi odotettavissa olennaista etua, joka saattaisi olla ristiriidassa yhtiön edun kanssa. Edellä kuvattu koskee myös muita oikeustoimia, oikeudenkäyntejä sekä muuta yhtiön puhevallan käyttämistä.¹⁸³

Tyypillinen tilanne toimitusjohtajan esteellisyyden kannalta on se, kun toimitusjohtajan johtajasopimusta ja siihen liittyviä kysymyksiä kuten palkkausta käsitellään kuntayhtiön hallituksessa. Lähtökohtaisesti esteellisen henkilön tulisi itse ilmoittaa esteellisyydestään ja poistua paikalta asian käsittelyn ajaksi. Myös hyvä yhtiökäytäntö edellyttää poistumista kokouksesta ja kokoustilasta asian käsittelyn ajaksi.¹⁸⁴

Kuntayhtiön hallituksen jäsen voi olla esteellinen muussa kunnan toimielimessä kuin valtuustossa. Esteellisyys määräytyy tällöin hallintolain 28 § perusteella. Menettely on tällöin sama kuin edellä kuvatun toimitusjohtajan esteellisyyden kohdalla. Esteellisen henkilön on poistuttava paikalta kun toimielimessä käsitellään kuntayhtiötä koskevaa asiaa tai muuta asiaa, josta on odotettavissa kyseiselle kuntayhtiölle erityistä haittaa tai hyötyä.¹⁸⁵

¹⁸² Ruohonen ym. 2017. s. 102—103.

¹⁸³ Ruohonen ym. 2017. s. 112.

¹⁸⁴ Ruohonen ym. 2017. s. 112.

¹⁸⁵ Ruohonen ym. 2017. s. 113—114.

Sekä toimitusjohtajalla että hallituksella on yleinen valvontavastuu liittyen yhtiön toiminnan asianmukaiseen organisointiin. Käytännössä tämä tarkoittaa varmistumista niiden asioiden asianmukaisuudesta, jotka kuuluvat hallituksen sekä erityiseen että yleistöimivaltaan. Valvontavastuu on jaettavissa hallituksen sisäiseen ja yhtiötasoiseen valvontaan. Hallituksen velvollisuus valita yhtiölle toimitusjohtaja sisältyy hallituksen velvollisuuteen huolehtia yhtiön toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä.¹⁸⁶

Hallituksella on yleinen yhtiötasoinen velvollisuus valvoa myös toimitusjohtajan toimintaa, mikä on johdettavissa myös osakeyhtiölain 6:17 § ohjausvelvollisuudesta ja tiedonsaantioikeudesta. Valvontavelvollisuus kohdistuu toimitusjohtajan työskentelyn lisäksi samalla myös kirjanpidon ja varainhoidon asianmukaisuuteen. Normaalisti hallitus täyttää valvontavelvollisuuttaan sen kokouksissa, joissa toimitusjohtaja myös antaa hallitukselle tietoja, joita se tarvitsee tehtäviensä hoitamiseksi. Kirjanpidon ja varainhoidon valvontavelvollisuuden vuoksi hallituksen kokouksissa on syytä käydä läpi myös yhtiön taloudellista tilannetta.¹⁸⁷

Sekä hallituksen että toimitusjohtajan valvontavelvollisuuteen kuuluu seurata myös sitä, että kuntayhtiön sopimuskumppanit huolehtivat niistä velvollisuuksista, joihin ne sopimuksen perusteella ovat sitoutuneet. Lähtökohtaisesti esimerkiksi henkilöstöön tai sopimuskumppaneihin kohdistuva valvonta kuuluu toimitusjohtajalle, mutta hallitus on kuitenkin velvollinen reagoimaan, mikäli se tulee tietoiseksi esimerkiksi, että yhtiön sopimuskumppani ei ole huolehtinut sopimusvelvoitteistaan.

188

7.8 Liike- ja ammattisalaisuudet

Kuten edellä jo todettua, kuntaomisteiset osakeyhtiöt ovat itsenäisiä oikeushenkilöitä, joiden tietojen julkisuus määräytyy osakeyhtiölain nojalla¹⁸⁹. Lähes kaikkeen liiketoimintaan liittyy luottamuksellista tietoa, jonka liiketoimintaa harjoittava yritys haluaa pitää salassa. Salassa pidettävälle tiedolle on tunnusomaista, että sen paljastuminen ulkopuolisille olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa yritykselle. "Tiedon merkitys on juuri sen salassa pitämisellä saavutettava kaupallinen arvo eli käytännössä kilpailuetu. -- Tällaista tietoa kutsutaan yrityssalaisuudeksi, liikesalaisuudeksi taikka liike- ja ammattisalaisuudeksi. Tieto saattaa olla luonteeltaan tekninen,

¹⁸⁶ Ruohonen ym. 2017. s. 114.

¹⁸⁷ Ruohonen ym. 2017. s. 114—115.

¹⁸⁸ Ruohonen ym. 2017. s. 115.

¹⁸⁹ Ruohonen ym. 2017. s. 259.

kuten tuotteen valmistusmenetelmä, piirustus tai kaava, taikka taloudellinen, kuten budjetti, asiakasluettelo tai liikesopimus."¹⁹⁰

Tietoyhteiskunnan kehittyessä myös erityisesti salassa pidettävän tiedon sekä määrä että merkitys ovat kasvaneet huomattavasti. Tänä päivänä yritysten merkittävintä pääomaa on henkinen pääoma, kuten henkilöstön osaaminen sekä ajan saatossa kertynyt tietotaito. Lähes kaikkea mahdollista, kuten palveluita ja tuotteita koskeva tieto on arvokkaampaa kuin itse tarjottava palvelu tai tuote. Usein yritysten merkittävin varallisuus onkin nykyään juuri aineettomissa oikeuksissa, kuten *liikesalaisuuksissa*, patenteissa tai tavaramerkeissä.¹⁹¹ Sanottu koskee luonnollisesti myös kuntayhtiötä.

Liikesalaisuuksien merkitys on kasvanut kovempaa tahtia kuin niiden suoja ja huomion kiinnittäminen niihin. Suomessa ei ole säädetty yrityssalaisuuksia suojaavaa yleislakia, jollaiset löytyvät esimerkiksi Yhdysvalloista ja Ruotsista. Suomessa yrityssalaisuuksien suoja perustuu hajanaiseen säännöskokonaisuuteen. Yleisestä yrityssalaisuuden suojasta on säädetty laissa sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa (22.12.1978/1061), työsopimuslaissa (26.1.2001/55) sekä rikoslaissa (19.12.1889/39). Osittain liikesuhteissa noudatettava yleinen salassapitovelvollisuus on perustuu lakiin sopimattomasta menettelystä liikesuhteissa. Työsopimuslaki suojaa työnantajan yrityssalaisuuksia työntekijän loukkauksilta. Lisäksi työnantajan liikesalaisuutta loukkaava työntekijä voidaan tuomita rikoslain perusteella rangaistukseen.¹⁹²

Tässä tutkielmassa keskityn ainoastaan osakeyhtiölain myötä kuntayhtiöitä automaattisesti sitoviin yhtiöoikeudellisiin tiedonsaannin ja julkisuuden esteisiin ja jätän edellä kuvatut erilliset yrityssalaisuuksia sääntelevät normit ainoastaan maininnan varaan. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteikö kuntaomisteisetkin yhtiöt suojaisi liike- ja ammattisalaisuuksiaan erilaisin lain suomin sopimuksellisin keinoin, mutta tässä yhteydessä niiden käsittely ei ole mahdollista. Tässä yhteydessä merkityksellisin on ainoastaan liikesalaisuuden määritelmä, josta seuraavaksi hieman tarkemmin.

"Yrityssalaisuus eli liikesalaisuus on tietyn elinkeinonharjoittajan (yhtiön) hallussa olevaa, sen elinkeinotoimintaa koskevaa salaista tietoa, jonka tunnusmerkit ovat salassapitotahto, salassapitointressi ja tiedon tosiasiallinen salassapito." Tiedon haltijalla tulee ensinnäkin olla sekä pyrkimys että tahto pitää jokin tieto salassa ulkopuolisilta. Lisäksi niiden henkilöiden, jotka tiedon

¹⁹⁰ Vapaavuori 2016. s. 15.

¹⁹¹ Vapaavuori 2016. s. 15.

¹⁹² Vapaavuori 2016. s. 17.

kanssa ovat tekemisissä, tulee mieltää tieto salaiseksi. "Salassapito intressi ilmenee siten, että yrityssalaisuuden ilmaiseminen olisi omiaan aiheuttamaan yhtiölle tai tiedon tälle uskoneelle toiselle yhtiölle taloudellista vahinkoa ja että tiedon haltija voi saada sen salassapidosta kilpailuetua."¹⁹³

Salaisuuden asteelle ei ole mahdollista luoda mitään yleispätevää määritelmää. Merkitystä on sillä, että tietoa ei ole yleisesti tunnettu ja ettei tietoa ole julkistettu. Jos edelliset ehdot täyttyvät, jää tapauskohtaisen harkinnan varaan, onko kyse liikesalaisuudesta. Sisällöltään tieto voi olla mitä tahansa. Liikesalaisuudet on kuitenkin yleensä tapana jaotella teknisiksi ja taloudellisiksi liikesalaisuuksiksi. Kyse ei ole silloin liikesalaisuudesta, jos tieto on helposti selvitettävissä tutkimalla markkinoilla olevaa tuotetta (niin sanottu reverse engineering -menetelmä).¹⁹⁴

Liikesalaisuuksien jaottelulla teknisiin ja taloudellisiin lienee suurempaa merkitystä kuntalaisten ja luottamushenkilöiden näkökulmasta jälkimmäisillä. Kuntayhtiötä koskeva tiedonintressi niin kuntalaisilla kuin luottamushenkilöilläkin on perustellusti suurempi talouden näkökulmasta. Voidaan jopa ajatella, että mikäli esimerkiksi jollakulla kuntalaisella olisi suuri intressi johonkin yhtiössä sovellettavaan tekniikkaan, olisi hänellä mahdollisesti tarkoitus hyötyä itse tuosta tiedosta, jolloin tiedon suojaaminen yrityssalaisuutena olisi täysin perusteltua. Kunnan ja sitä kautta myös kuntalaisten varojen käytön valvontaa voidaan sen sijaan pitää usein perusteltuna, jolloin mahdollisimman laaja tiedottaminen taloudellisista tekijöistä olisi toivottavaa.

¹⁹³ Vapaavuori 2016. s. 45.

¹⁹⁴ Vapaavuori 2016. s. 45—46.

8 JOHTOPÄÄTÖKSET

8.1 Kuntien palvelutuotannon tulevaisuus

Kunnan palveluiden tuottaminen osakeyhtiömuodossa tai se, että kunta omistaa osakeyhtiöitä ei siis ole mikään uusia asia. Kuntien palvelutuotannossa osakeyhtiön käyttö on kuitenkin määrällisesti kiihtynyt erityisesti 2010-luvulla. Tämä on tapahtunut osittain jo ennen nykyisen kuntalain voimaantuloa, mutta nykyisen kuntalain myötä kunnilla ei ole enää kaikissa tilanteissa mahdollisuutta vapaasti valita, että yhtiöittääkö jokin toiminta vai ei. Kunnilla ei toisaalta ollut täyttä vapautta päättää toimintojensa järjestämisestä ennen nykyisen kuntalain yhtiöittämisvelvollisuuttakaan. Kuten tämän tutkielman kohdassa 4.1 mainitaan, oli jo aiemmin kilpailulain säännösten perusteella mahdollista puuttua tiettyihin kuntatoiminnan rakenteisiin tai epäasialliseen hinnoitteluun markkinoilla.

Kuntalain mukanaan tuoma ja tutkielman aiheenkin kannalta keskeinen muutos oli kuitenkin juuri mainittu yhtiöittämisvelvollisuus. Yhtiöittämisvelvollisuuden ohella yhtiömuodon käytön lisääntymisen syyksi Ruuhonen ja kumppanit mainitsevat myös tarpeen *tehostaa* toimintoja¹⁹⁵. Tulevaisuudessa yhä suurempi osa kunnan toiminnoista tapahtuu kilpailluilla markkinoilla, joissa toiminnan tehostaminen väistämättä korostuu myös huolimatta velvollisuudesta toiminnan yhtiöittämiseen. Täysin oma lukunsa on esimerkiksi jollain aikataululla ja jossain muodossa aikanaan todennäköisesti toteutuva sote-uudistus, joka tulee merkittävästi muokkaamaan kunta-alaa.

Vaikka tässä tutkielmassa ei ole tarkoitus paneutua sote-uudistukseen, on sen mainitseminen tässäkin kontekstissa perusteltua. Kuntien palvelutuotannon uudistamisesta puhuttaessa suurimmat paineet toiminnan tehostamiseen ovat terveydenhuollossa. Terveydenhuollon palveluiden tarve tulee tulevaisuudessa kasvamaan nopeammin kuin palveluiden tuottamiseen käytettävissä olevat taloudelliset resurssit, mikä johtuu käytännössä muutoksesta kuntien väestön ikärakenteessa. Yhtenä tähän haasteeseen vastaamisen keinona on mainittu kuntien peruspalvelujärjestelmän tuottavuuden ja vaikuttavuuden parantaminen. "Muutos on kuitenkin aina hyvä innovaatioiden ja *yritystoiminnan* [kurs. tässä] lähde."¹⁹⁶ Yhtiömuodon käytön kuntien palvelutuotannossa voi varmuudella sanoa lisääntyvän entisestään myös tulevaisuudessa.

¹⁹⁵ Ruuhonen ym. 2017. s. 1.

¹⁹⁶ Sitran tiedote 8.12.2005.

8.2 Tiedonsaanti kuntayhtiöistä

8.2.1 Kuntalaisen tiedonsaanti

Kunnan toiminnan siirtyessä yhtiömuodossa harjoitettavaksi tapahtuu siis merkittävä muutos julkisuuden ja tiedonsaannin näkökulmasta. Toistaiseksi julkisuuslakia ei sovelleta kunnan omistamaan osakeyhtiöön, vaan tiedonsaanti yhtiöstä määräytyy osakeyhtiölain mukaan. Siirtymä kunnan omasta palvelutuotannosta yhtiömuotoon tarkoittaakin juuri kuntalaisen näkökulmasta merkittävää muutosta tiedonsaantiin.

Kuten edellä on todettu, tietyt tiedot ovat julkisia myös osakeyhtiö- ja kaupparekisterilain perusteella. Näitä tietoja ovat yhtiön tilinpäätös, osake- ja osakasluettelot sekä yhtiön vastuuhenkilöt. Lisäksi kunnan konsernijohtolle tai kunnalle muutoin toimitetut kuntayhtiötä koskevat asiakirjat ovat julkisia, kunhan ne eivät ole salassa pidettäviä asiakirjoja julkisuuslain 24 §:n nojalla. Näiden tietojen lisäksi kuntalaisen tiedonsaanti on pitkälti sen varassa, kuinka hyvin kunta toteuttaa yhtiönsä kohdalla avoimuutta ja kuinka yhtiön tiedottaminen toiminnastaan on järjestetty.

Avoimuuden edistäminen ja velvollisuus tiedottaa toiminnastaan koskee siis lähinnä merkittävimpiä kuntayhtiöitä, joiden toiminnasta tulisi antaa tietoa myös kuntalaisille. Tällä mahdollistetaan muun muassa kunnan toimintaan kohdistuva faktatietoon kohdistuva kritiikki, mikä on kuntalaisten ja heidän kunnan toimintaan kohdistamansa arvioinnin kannalta tärkeää. Esimerkkinä tiedottamisesta on mainittu kuntayhtiön hallituksen kokouksista laadittavat kokoustiedotteet, joista kävisi ilmi osallistujien lisäksi niissä käsitellyt ja päätetyt asiat. Tiedottamisen ulkopuolelle on kuitenkin aina jätettävä liikesalaisuudet ja muut tiedot, joiden julkistaminen voisi olla vahingollista tai kiellettyä.

Käytännössä kuntayhtiön tiedottaminen ja tätä kautta kuntalaisten tiedonsaanti ovat yhtiön hallituksen ja toimitusjohtajan vastuulla. Konkreettisesta tiedottamisesta suhteessa ulkopuolisiin vastaavat toimitusjohtaja ja hallituksen puheenjohtaja. Osakeyhtiölaki mahdollistaa yhtiöjärjestysmääräykset, joiden tarkoituksena on parantaa yhtiön tiedottamista tiedon antamista yhtiöstä, joten yhtiötä perustettaessa on mahdollista vaikuttaa merkittävästi myös tiedottamiseen ja kuntalaisten tiedonsaantimahdollisuuksiin. Yhtiöjärjestysmääräykset ovat myös oikeudellisesti sitovia.

Yhtiöjärjestyksen ohella toinen merkityksellinen instrumentti, jolla tiedonsaantiin voidaan vaikuttaa on kunnan konserniohje. Konserniohje ei ole oikeudellisesti sitova, mutta kunnan on konserniohjeen avulla mahdollista myötävaikuttaa omistamansa yhtiön toimintaan, vaikka konserniohje ei automaattisesti sido kuntayhtiön toimielimiä. Kuntalaki (47 §) myös edellyttää, että konserniohjeesta

on löydyttävä myös tiedottamista koskevat ohjeet, minkä voidaan suoraan sanoa tukevan kuntalaisten tiedonsaantia.

Myös tiedottamisen ja sitä kautta tiedonsaanninkin kannalta konserniohjeen käytettävyyttä rajoittaa kuitenkin se, että konserniohjetta voidaan lähtökohtaisesti soveltaa vain kunnan täysin omistamaan yhtiöön. Näin ollen sellaiset yhtiöt, joissa on muita omistajia, jäävät konserniohjeen soveltamisalan ulkopuolelle, eikä näiden tiedottamisestakaan voida sitä kautta määrätä. Kuntalaisten tiedonsaannin kannalta konserniohjeella on täten merkitystä vain kunnan täysin omistamissa yhtiöissä.

Konserniohjeen ohella myös kuntastrategialla voidaan vaikuttaa kuntalaistenkin tiedonsaantimahdollisuuksiin. Kuntalain 37 §:n mukaan kuntastrategiassa on otettava huomioon muun muassa kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet. Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien mahdollisimman laajaan toteutumisen edellytyksenä voidaan pitää sitä, että saatavilla on riittävästi tietoa kulloinkin kyseessä olevasta asiasta. Vaikka kuntastrategia ei ole oikeudellisesti sitova asiakirja, sen painoarvoa korostaa se, että valtuusto hyväksyy kuntastrategian.

Kunnan omistamat yhtiöt eivät kuitenkaan toistaiseksi kuulu julkisuuslain soveltamisalaan ja kuntalaisten tiedonsaantioikeudet ovat alisteisia yhtiöoikeuden säännöksille, joissa pääsääntö on tiedon salassapito. Näin ollen kuntalaisten tiedonsaanti on lopulta suurimmilta osin riippuvainen siitä, miten kunta toteuttaa avoimuutta toiminnassaan. Käytännössä tämä tarkoittaa kunnan omistajapolitiikan ja konserniohjauksen välineitä ja niiden tehokasta hyödyntämistä.

8.2.2 Luottamushenkilön tiedonsaanti

Luottamushenkilöiden tiedonsaantioikeudet ovat lähtökohtaisesti huomattavasti laajemmat kuin tavallisella kuntalaisella, mikä on täysin luonnollista ottaen huomioon esimerkiksi kunnallisen päätöksentekojärjestelmän ja sen tiedonintressin. Tämän lähtökohdan on myös lainsäätäjä tunnistanut ja tunnustanut kuntalain säätämisesä. Myös perustuslakivaliokunta oli kiinnittänyt tähän huomiota kuntalain valmistelun yhteydessä, kuten edellä on todettu. Perustuslakivaliokunta oli kytkenyt luottamushenkilöiden tiedonsaannin niin julkisuus- kuin kansanvaltaisuusperiaatteeseen sekä kunnallisen itsehallinnon osaksi.

Tässäkin yhteydessä on perusteltua nostaa esiin se, että luottamushenkilöllä ei ole oikeutta saada tarvitsemiaan tietoja suoraan kuntayhtiöltä¹⁹⁷. Luottamushenkilöiden tiedonsaantioikeus koskee siis vain kuntayhtiön toimintaa koskevia tietoja, jotka *ovat kunnan konsernijohtoon hallussa*.

¹⁹⁷ Ruohonen ym. 2017. s. 248.

Luottamushenkilöiden tiedonsaantia määrittelevän kuntalain 83 §:n 2 momentti voidaan tulkita siten, että tietojensaantioikeus konsernijohtoon hallussa olevista tiedoistakin olisi alisteinen salassapitoa koskeville säännöksille. Oikeuskirjallisuudessa on kuitenkin esitetty näkemys, että luottamushenkilöillä olisi oikeus saada myös salassa pidettäviä, konsernijohtoon käytössä olevia tietoja, mikäli luottamushenkilö on tekemässä päätöstä, johon kyseiset kuntayhtiötä koskevat tiedot voivat vaikuttaa. Voidaan siis sanoa, että salassapito on tässä yhteydessä alisteinen luottamushenkilön tiedonintressille.

Kuten kuntalaisten, myös luottamushenkilöiden tiedonsaannin kannalta on merkitystä kunnan konserniohjeella. Konserniohjeella tulee antaa määräykset luottamushenkilöiden tiedonsaantioikeuden turvaamisesta, koska luottamushenkilöillä ei ole oikeutta vaatia suoraan yhtiöltä sen toimintaa koskevia tietoja. Luottamushenkilöiden tiedonsaantiin oli kiinnitetty konserniohjeen osalta huomiota jo kuntalakia valmisteltaessa. Hallintovaliokunta oli todennut, ettei konserniohjeella voida rajoittaa luottamushenkilöiden tiedonsaantioikeutta ja että tiedonsaantioikeuden toteutuminen on syytä varmistaa mahdollisimman laajana.¹⁹⁸ Konserniohjeella voidaan täten parantaa luottamushenkilöidenkin tietojensaantioikeuden toteutumista, mutta sitä ei voida konserniohjeella kaventaa.

Konserniohjeen vähimmäisisältö on määritelty kuntalain 47 §:ssä. 47 §:n 4 momentin 3 kohdasta todetaan hallituksen esityksessä, että valtuuston tulee ohjata konserniohjeissa tytäryhteisöjen toimintaa siten, että lain 29 §:ssä kunnan viestinnälle asetetut velvoitteet toteutuisivat parhaalla mahdollisella tavalla myös tytäryhteisöjen osalta. Lisäksi esityksen mukaan konserniohjeella annettaisiin tarkemmat määräykset siitä, miten kunnassa toteutetaan 83 §:n 2 momentissa tarkoitettu tietojensaantioikeus tytäryhteisöjen osalta.¹⁹⁹ Hallituksen esityksessäkin on näin ollen jätetty tietojensaantioikeuden toteuttaminen välillisesti konserniohjeen varaan, mikä korostaa sen merkitystä huolimatta sen oikeudellisesta sitomattomuudesta.

Tiedonsaantioikeuden laajuuden kannalta on merkityksellistä, kuten aiemmin tutkielman kohdassa 5.3 todettiin, että salassa pidettävän tiedon on liityttävä riittävän kiinteästi luottamustoimen hoitamiseen ja konkreettiseen päätöksentekotilanteeseen, jotta valtuutetun tiedonsaantioikeus olisi olemassa. Kaikkien toimielinten jäsenten riittävän ja tarpeellisen tiedonsaannin turvaamiseksi olisi

¹⁹⁸ HaVM 55/2014 vp. s. 10.

¹⁹⁹ HE 268/2014 vp. s. 176.

tarkoituksenmukaista, että valtuusto tekisi tarvittaessa päätöksen siitä, mitä ja kuinka yksityiskohtaista salassa pidettävää tietoa ne tarvitsevat tietyn päätöksenteon tueksi.²⁰⁰

Luottamushenkilön tiedonintressiä on punnittava aina tiedon mahdolliseen arkaluontoisuuteen ja siihen, että sen julkitulo voisi aiheuttaa huomattavaakin vahinkoa kuntayhtiölle. Näissä tilanteissa on tarpeen varmistaa, että tieto pysyy rajatun henkilöpiirin hallussa, eikä tieto pääse leviämään ulkopuolisille. Esimerkkinä tämän kaltaisessa tilanteessa toimimisesta on oikeuskirjallisuudessa esitetty toimintamallina sitä, että päätöksenteon tueksi tarvittava salassa pidettävä asiakirja annettaisiin luottamushenkilölle erikseen ja kerättäisiin pois päätöksenteon jälkeen.²⁰¹

Kuntalain valmistelun yhteydessä hallintovaliokunta kiinnitti huomiota ja korosti luottamushenkilöiden velvollisuutta olla käyttämättä tietojensaantioikeuttaan väärin ja pitää saamansa tiedot salassa. Luottamushenkilöiden vastuu korostuu kilpailulla markkinoilla toimivien yhtiöiden kohdalla. Kunnan toiminnassa muutoin sovellettava julkisuusperiaatetta on valiokunnankin mukaan hankala sovittaa kilpailuilla markkinoilla harjoitettuun toimintaan, vaikka avoimuusvaatimukset ovat kasvaneet myös tytäryhteisöjen osalta.²⁰²

Luottamushenkilöiden tiedonsaantioikeus yhtiötetyistä kuntapalveluista on siis huomattavasti kuntalaisten tiedonsaantioikeutta laajempi. Luottamushenkilöiden tiedonsaantioikeutta määriteltäessä nousee esiin kaksi merkityksellistä tekijää. Ensinnäkin, luottamushenkilön tiedonsaantioikeus koskee vain kunnan konsernijohdon hallussa olevia kuntayhtiötä koskevia tietoja, eikä luottamushenkilöllä ole oikeutta saada tietoja suoraan kunnan tytäryhtiöltä. Toiseksi, tietojen on liityttävä riittävän kiinteästi luottamustoimen hoitamiseen ja konkreettiseen päätöksentekotilanteeseen. Luottamushenkilökään ei voi täten pyytää tietoja vain "omaksi ilokseen" tai "varmuuden vuoksi".

Luottamushenkilöiden tiedonsaantioikeus on kuitenkin huomattavasti laajempi kuin kuntalaisten vastaava, mitä voidaan pitää täysin perusteltuna. Siinä missä kuntalaisten tiedonintressi kuuluu enemmänkin yleiseen avoimuuteen ja faktapohjaisen kritiikin mahdollistamiseen, on luottamushenkilöiden tiedonsaanti kytketty muun muassa useiden perusoikeuksien, kuten kunnallisen itsehallinnon toteutumiseen.

²⁰⁰ Ruohonen ym. 2017. s. 250.

²⁰¹ Ruohonen ym. 2017. s. 250—251.

²⁰² HaVM 55/2014 vp. s. 16.

Oman haasteensa julkisuuden toteuttamiselle asettaa myös yhteiskunnan mukaan lukien hallinnon digitalisoituminen, mikä laajentaa julkisuuden kohdetta. Tämä on luonnollisesti otettava myös kunnallishallinnossa huomioon. Sanottu julkisuuden laajentuminen koskee niin kuntalaisia kuin luottamushenkilöitäkin.

8.3 Julkisuuslain soveltaminen kuntayhtiöihin

Julkisuuslakia ei siis toistaiseksi Suomessa sovelleta kuntayhtiöihin. Se vaikuttaa kuitenkin välillisesti myös yhtiöön sen omistajakunnan kautta. Julkisuuslain 3 § edellyttää kuntia toteuttamaan avoimuutta sekä antamaan yksilöille ja yhteisöille mahdollisuuden valvoa muun muassa julkisten varojen käyttöä. Avoimuuden edistämisen vaatimus on kirjattu myös julkisuuslain 20 §:ä, mikä osaltaan myös vaikuttaa kuntayhtiöihin omistajakunnan kautta, mutta suoraan kuntayhtiötä julkisuuslaki ei kuitenkaan sido.

Kunta- tai laajemmin julkisomisteisten yhtiöiden jättäminen julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle ei ole mitenkään ongelmaton ratkaisu, koska nykyään voimassa olevan lainsäädännön nojalla ne jäävät "yhtiöoikeudellisen verhon" taakse. Muiden muassa Ruotsissa julkisuuslainsäädännön soveltamisessa on merkittävä ero: siellä yksityiset yhtiöt rinnastuvat viranomaiseen, mikäli kunta tai valtio käyttää niissä määräysvaltaa.

Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen on ollut Suomessakin esillä eri yhteyksissä jo vuosien ajan, mutta toistaiseksi se ei ole johtanut konkreettisiin lainsäädännön muutoksiin. Tähän saattaa kuitenkin tulevaisuudessa olla tulossa muutos. Oikeusministeriössä on käynnistetty aiheesta esivalmistelu, jonka johdosta on julkaistu selvitys otsikolla Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen. Selvityksen lähtökohtana on soveltamisalan laajentaminen koskemaan kaikkia julkishallinnon määräämisvallassa olevia yksiköitä, joihin luonnollisesti myös kuntaomisteiset yhtiöt kuuluvat.

OM:n muistiossa on kiteytetty myös kuntayhtiöiden julkisuusvajeeseen liittyvä ongelma toteamalla, että julkisyhteisöjen määräämisvallassa olevien yhtiöiden toiminnan vaikutuksista ja seurauksista vastaavat useimmiten käytännössä julkishallinnon toimijat ja poliittiset päättäjät, minkä lisäksi yhtiön

talous perustuu useimmiten ainakin alkuvaiheessa julkisille varoille. Myös tällaisen toiminnan valvonta ja arviointi tulisi mahdollistaa mahdollisimman laajasti.²⁰³

Aika siis näyttää siirrytäänkö meillä Suomessakin Ruotsin malliin julkisuuslain soveltamisen osalta, vai päädytäänkö julkisomisteisten yhtiöiden julkisuusvajetta korjaamaan muunlaisin lainsäädännön keinoin. Monien niin oikeusvaltioon kuin demokratiaan tai perusoikeuksiin liittyvien kytkentöjen vuoksi olisi perusteltua, että kuvatusen kaltainen julkisuusvajeen ei annettaisi jatkua, vaan asiaan puututtaisiin lainsäätäjän toimesta mahdollisimman pian, sillä yhteiskunnan kehitys tulee vääjäämättä lisäämään yhtiömuodon käyttöä, mikä nykyisellään lisää myös julkisuusvajeen kokonaismerkitystä ja tiedonintressiä yhtiöistä.

²⁰³ Wallin 2019. s. 12.