

**ASIA** Kunnan omistajaohjauksen muutoksenhakukelpoisuus ja julkisuus**KANTELU**

Kantelija on yhdessä toisen henkilön kanssa oikeuskanslerille 12.3.2017 osoittamassaan kante- lussa arvostellut Savonlinnan kaupunginhallituksen menettelyä, kun se on käsitellyt Savonlin- nan kaupungin konsernirakenteen tulevaisuussuunnitelman X Oy:n osalta ei-julkisena, eikä päätökseen 10.10.2016 ole liitetty valitusosoitusta. Kysymys on ollut X Oy:n liiketoiminnan myynnistä. Savonlinnan kaupunki on omistanut mainitun yhtiön osakkeista suoraan noin 20 prosenttia, ja loput osakkeet omistamiensa osakeyhtiöiden välityksellä. Kantelijat ovat katso- neet, että kaupungin suoraan yhtiöstä omistaman noin 20 prosentin osuuden osalta ei ole ollut kyse konserniohjauksesta, vaan kaupunginhallitus valtuutti päätöksellään teknisen johtajan myymään yhtiön omaisuudesta mainitun osuuden. Lisäksi kantelussa on esitetty muitakin väit- teitä kaupungin virheelliseksi katsotuista menettelyistä.

SELVITYS

Savonlinnan kaupunginhallitus on antanut kantelun johdosta selvityksen 24.7.2017. Asia on käsitelty kaupunginhallituksessa ”ei julkisena” viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) 24 §:n 1 momentin 6 kohdan perusteella. Osa selvityksestä ja selvityksen liite on katsottu salassa pidettäväksi julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 17 kohdan perusteella.

VASTINE

Kantelijat ovat antaneet vastineensa hankitusta selvityksestä.

RATKAISU

1. Kantelun käsittelystä

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n 2 momentin mukaan oikeuskansleri ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Asiassa hankitaan oikeuskanslerin tarpeelliseksi katsoma selvitys.

Apulaisoikeuskanslerin selvityspyynnössä 23.5.2017 on selvitystä pyydetty erityisesti kaupunginhallituksen päätöksen valituskelpoisuutta koskevan kysymyksen osalta.

Viranomaisen päätöksen muutoksenhakukelpoisuus on mahdollista saattaa siinä ilmoitetusta muutoksenhakukiellosta huolimatta viime kädessä tuomioistuimen arvioitavaksi. Viranomaisen päätöksen julkisuus on mahdollista saattaa viime kädessä tuomioistuimen arvioitavaksi. Tässä kanteluratkaisussa käsitellään sen vuoksi kunnan omistajaohjauksen muutoksenhakukelpoisuutta ja julkisuutta vain yleisellä tasolla.

2. Taustatietoja ja selvitys

Savonlinnan kaupungilta sähköpostitse saatu kaupunginhallituksen kokouksen päätös 10.10.2016 on päätöspöytäkirjan sisällysluettelossa otsikoitu ”Savonlinnan kaupungin konsernirakenteen tulevaisuussuunnitelma [X] Oy:n osalta (Ei julkinen, laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 6 §)”. Pöytäkirjaliitteet B ja C on merkitty ”ei julkisiksi” julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 17 kohdan perusteella.

Savonlinnan kaupungin internetsivuillaan julkaiseman pöytäkirjan pykälän kohdalla todetaan ”Asia ei ole julkinen”. Pykälän kohdalla ei ole ilmoitettu tarkempaa tietoa käsiteltävästä asiasta eikä perustetta ei-julkiselle käsittelylle. (tilanne 19.3.2018)

Kaupunginhallitus on pykälän kohdalla päättänyt, että se antaa X Oy:n yhtiökokousedustajalle sekä X Oy:tä omistaville osakeyhtiöillensä konserniohjeen, että Y ry:n pöytäkirjaliitteen B mukainen ostotarjous hyväksytään.

Päätökseen on liitetty kuntalain (kuntalaki 368/1995 91 § ja kuntalaki 410/2015 136 §) mukainen muutoksenhakukielto, koska päätös on koskenut vain valmistelua tai täytäntöönpanoa.

Kaupunginhallituksen selvityksen mukaan X Oy kuului Savonlinnan kaupunkikonserniin. Yhtiön osakekannan omistivat kaksi osakeyhtiötä (49 % ja 31 %) ja Savonlinnan kaupunki (20 %). Kyseiset osakeyhtiöt ovat puolestaan pääosin Savonlinnan kaupungin omistamia (97,98 % ja 96 %).

Päätöksen selostusosan mukaan X Oy:n muut omistajat ovat ilmoittaneet, että ne eivät vastusta mahdollista liiketoiminnan myymistä.

Edelleen päätöksen selostusosan mukaan X Oy:n hallitus on 4.10.2016 päättänyt hyväksyä Y ry:n 3.10.2016 tekemän liiketoiminnan ostotarjouksen sillä edellytyksellä, että omistajat hyväksyvät liiketoimintakaupan.

Kaupunginhallituksen selvityksen mukaan kysymys on ollut X Oy:n omistaman käyttö- ja vaihto-omaisuuden sekä liiketoiminnan myynnistä, joiden kaupasta päättäminen kuului yhtiölle itselleen. Kun kysymys on ollut yhtiön kannalta laajakantoisesta ja merkittävästä asiasta, yhtiön hallitus oli päättänyt siirtää asian osakeyhtiölain 6 luvun 7 §:n 2 momentin nojalla yhtiökouksen ratkaistavaksi.

Kun yhtiön omistaman omaisuuden myymisestä päättäminen ei kuulunut kaupunginhallituksen tai kaupunginvaltuuston toimivaltaan, kaupunginhallitus katsoi selvityksensä mukaan, ettei vain yhtiökokousta varten annetun toimiohjeen sisältäneeseen päätökseen saanut kuntalain 91 §:n perusteella hakea muutosta.

3. Sovellettavat säännökset

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Momentin 2 mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Nykyinen kuntalaki (410/2015) on tullut voimaan 1.5.2015. Sen voimaantuloa koskevan 147 §:n 1 momentin mukaan muun muassa lain 7 ja 16 lukua sovelletaan vuonna 2017 valittavan valtuuston toimikauden alusta lukien. Koska nyt tarkasteltavana oleva päätös on tehty 10.10.2016, muun ohessa nykyisen kuntalain 46–48 §:ää, jotka liittyvät omistajaohjaukseen ei vielä tuona ajankohtana sovellettu.

Päätöksentekoajankohtana voimassa olleen aikaisemman kuntalain (365/1995) 13 §:n 2 momentin 1 kohdan (519/2007) mukaan valtuuston tulee päättää kunnan ja kuntakonsernin toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista sekä konserniohjauksen periaatteista. Lain 14 §:n 1 momentin mukaan valtuusto voi johtosäännössä siirtää toimivaltaansa kunnan muille toimielimille sekä luottamushenkilöille ja viranhaltijoille. Toimivaltaa ei kuitenkaan saa siirtää asioissa, joista valtuuston on tässä tai muussa laissa olevan nimenomaisen säännöksen mukaan päätettävä.

Aikaisemman kuntalain 16 a §:n (519/2007) mukaan yhteisö, jossa kunnalla on kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettu määräysvalta, on kunnan tytäryhteisö. Kunta tytäryhteisöineen muodostaa kuntakonsernin.

Aikaisemman kuntalain 23 §:n 2 momentin mukaan kunnanhallitus tai johtosäännössä määrätty kunnan muu viranomainen antaa tarvittaessa ohjeita kuntaa eri yhteisöjen, laitosten ja säätiöiden hallintoelimissä edustaville henkilöille kunnan kannan ottamisesta käsiteltäviin asioihin.

Aikaisemman kuntalain 25 a §:n (519/2007) mukaan kunnan konsernijohtoon kuuluvat kunnanhallitus, kunnanjohtaja tai pormestari ja muut johtosäännössä määrätty viranomaiset. Konsernijohto vastaa kuntakonsernin ohjauksesta ja konsernivalvonnan järjestämisestä. Mainittua pykälää (25 a §) koskevassa hallituksen esityksessä (HE 263/2006 vp) on todettu, että omistajaohjaus on kunnan edustajien päätösvallan käytön ohjaamista yhtiökokouksessa tai vastaavassa toimielimessä. Tytäryhtiöiden valvontaa koskevia ohjeita taas annetaan kunnan omille toimielimille ja viranhaltijoille.

Kunta voisi antaa teknisluonteista ohjeistusta tytäryhteisöille sovituisissa konsernin toiminnoissa kuten tilinpäätösraportoinnissa tai rahoituksen taikka hankintojen järjestämisessä. Konsernijohtoon päätökset eivät oikeudellisesti sido tytäryhteisöjen toimielimiä. Yhteisöjen ja säätiöiden toimielinten tai toimitusjohtajan sekä toimielinten jäsenten velvoitteet ja vastuut määräytyvät kyseistä yhteisöä koskevan lainsäädännön mukaan. Konsernijohto voisi kuitenkin ohjata kunnan valitsemien edustajien kannanottoja ilmaisemalla kunnan kannan käsiteltävään asiaan.

Savonlinnan kaupungin päätöksentekoaikajankohdaksi voimassa olleen hallintosäännön 3 §:n 19 kohdan mukaan kaupunginhallitus päättää konserniohjeen hyväksymisestä ja toimintaohjeen antamisesta konserniyhteisössä kaupunkia edustavalle henkilölle.

Aikaisemman kuntalain 91 §:n mukaan päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta.

4. Kunnan omistajaohjauksen muutoksenhakukelpoisuus

Nykyisen kuntalain kommentaarissa (Heikki Harjula – Kari Prättälä: Kuntalaki – Tausta ja tulkinat, 2015, s. 378) ja aikaisemman kuntalain kommentaarissa (Arno Hannus – Pekka Hallberg – Anne E. Niemi: Kuntalaki, 2009, s. 171–176) on tarkasteltu kunnan omistajaohjaukseen liittyvien päätösten muutoksenhakukelpoisuutta. On todettu olevan selvää, että kunnan omistajana lausumat ennakkokäsitykset tai muut valmistelevat tai periaatteelliset kannanotot eivät ole muutoksenhakukelpoisia. Sen sijaan on todettu, että muutoksenhakukelpoinen saattaa olla lähinnä kunnanhallituksen tai muun toimielimen kuntaa yhtiökokouksessa edustavalle antama sitova toimintaohje. Tässä yhteydessä on viitattu korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntöön.

Korkein hallinto-oikeus on vuosikirjapäätöksessään KHO:2007:95 (äänestyspäätös) käsitellyt kunnan omistajaohjausta ja siihen liittyvän päätöksenteon muutoksenhakukelpoisuutta. Tapauksessa kunta oli antanut omistamalleen osakeyhtiölle tehtäväksi ostaa yhtiölle maa-alueita ja toisen yhtiön osakkeita. Kaupunginhallituksen päätöksessä oli määritelty enimmäiskauppahinta ja asetettu muita edellytyksiä. Kaupunginvaltuusto oli päätöksellään omalta osaltaan hyväksynyt kaupunginhallituksen päätöksessä tarkoitetun omistajapoliittisen ratkaisun. Korkein hallinto-oikeus totesi, että päätös (aikaisemman) kuntalain 23 §:n 2 momentin mukaisen noudatettavaksi tarkoitetun toimintaohjeen antamisesta kuntaa edustavalle viranhaltijalle on vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan valituskelpoinen ratkaisu. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että valtuuston päätös ei sisältänyt tässä tapauksessa sellaista kunnan edustajalle annettua toimintaohjetta kunnan kannan ottamisesta kysymyksessä olevaan osakkeiden hankkimista koskevaan asiaan, jota kuntalain 23 §:n 2 momentissa tarkoitetaan. Valtuuston päätöksellä ei voitu oikeudellisesti sitovalla tavalla määrätä kunnan hallinnosta erillisen yksityisoikeudellisen osakeyhtiön toiminnasta.

Kantelussa tarkoitettussa tapauksessa Savonlinnan kaupunginhallitus on antanut X Oy:n yhtiökokousedustajalle ja X Oy:tä omistaville osakeyhtiöillensä konserniohjeen, että Y ry:n pöytäkirjanliitteen B mukainen ostotarjous hyväksytään. X Oy:n liiketoiminnan myyntiä koskevassa omistajaohjauksessa on ollut kysymys osaksi kunnan antamasta ohjeesta kuntaa X Oy:n hallintoelimessä edustavalle henkilölle sekä osaksi kunnan kannan ilmoittamisesta X Oy:tä omistaville kunnan tytäryhteisöille.

Kun kunnan tytäryhteisölleen ilmoittama kanta ei velvoita tytäryhteisöä oikeudellisesti, kunnan tällaisen kannan ilmoittamista koskeva päätös ei ole edellä mainitun korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen perusteella lähtökohtaisesti muutoksenhakukelpoinen. Jos kunnan kuntaa edustavalle henkilölle antama ohje on tarkoitettu kuntaa edustavaa henkilöä oikeudellisesti velvoittavaksi, kunnan tällaisen toimintaohjeen antamista koskeva päätös on edellä mainitun korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen perusteella lähtökohtaisesti muutoksenhakukelpoinen.

5. Kunnan omistajaohjauksen julkisuus

Perustuslain 12 §:n mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

Julkisuuslaissa säädetään muun ohessa viranomaisen asiakirjojen julkiseksi tulemisesta, salassapitoperusteista ja viranomaisen asiakirjan salassapidon lakkaamisesta.

Julkisuuslain 6 § koskee viranomaisen laatiman asiakirjan lähtökohtaista julkiseksi tulemistä. Lain 6 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan pöytäkirja tulee julkiseksi, kun se tarkastuksen jälkeen on allekirjoitettu tai sitä vastaavalla tavalla varmennettu, jollei sitä ole laadittu asian valmistelemiseksi tai viranomaisen sisäistä työskentelyä varten. Momentin 8 kohdan mukaan päätös, lausunto, toimituskirja ja viranomaisen sopimusosapuolena tekemä ratkaisu sekä niiden käsittelyä varten viranomaisessa laaditut muistiot, pöytäkirjat ja muut kuin 1-3 tai 5-7 kohdassa tarkoitetut asiakirjat tulevat julkiseksi, kun päätös, lausunto, toimituskirja tai sopimus on allekirjoitettu tai sitä vastaavalla tavalla varmennettu. Momentin 9 kohdan mukaan muu kuin 1-3 sekä 5-8 kohdassa tarkoitettu asiakirja tulee julkiseksi, kun asia, jota se koskee, on siinä viranomaisessa käsitelty loppuun. Julkisuuslain 9 §:n 2 momentin mukaan tiedon antaminen asiakirjasta, joka julkisuuslain 6 §:n mukaan ei ole vielä julkinen, on viranomaisen harkinnassa. Tietojen saamista viranomaisen toiminnasta ei julkisuuslain 17 §:n 1 momentin mukaan saa kuitenkaan rajoittaa ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 17 kohdan salassapitoperuste koskee asiakirjoja, jotka sisältävät tietoja muun muassa kunnan liike- tai ammattisalaisuudesta taikka muusta vastaavasta liiketoimintaa koskevasta seikasta. Momentin 20 kohdan salassapitoperuste koskee asiakirjoja, jotka sisältävät tietoja yksityisestä liike- tai ammattisalaisuudesta taikka muusta vastaavasta yksityisen elinkeinotoimintaa koskevasta seikasta.

Julkisuuslain 31 §:n 1 momentin perusteella viranomaisen asiakirjan salassapito päättyy, kun asiakirjan tai tiedon salassapidolle ei enää ole laissa säädettyä perustetta. Kuten edellä on todettu, tietojen saamista viranomaisen toiminnasta ei julkisuuslain 17 §:n 1 momentin mukaan saa rajoittaa ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista.

Asian julkisuuslain 6 §:ään perustuva ei julkisuus liittyy lähinnä viranomaisen oman päätöksenteon valmisteluun. Liiketoimen tekemiseen liittyvään kunnan omistusohtausasiaan voi sisältyä sekä kunnan kannan sen tytäryhteisölle ilmoittamisen että kunnan sitä edustavalle henkilölle antaman toimintaohjeen osalta viranomaisen (julkisuuslaki 24 § 1 momentti 17 kohta) ja/tai liiketoimen sopimusosapuolen (julkisuuslain 24 § 1 momentti 20 kohta) liiketoimintaa koskevia salassa pidettäviä tietoja. Tällaisen salassapidon tarve voi poistua liiketoimen tultua tehdyksi tai tarve voi jatkua vielä sen jälkeenkin.

6. Kunnan asukkaiden osallistumisoikeudet

Perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Perustuslain 14 §:n mukaan oikeudesta osallistua kuntien hallintoon säädetään lailla. Julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

Kunnan asukkaiden osallistumisoikeudesta säädetään nykyisen kuntalain 5 luvussa. Osallistumisoikeuksien toteutumisen kannalta keskeisessä asemassa ovat kunnan toiminnasta sen asukkaille nykyisen kuntalain 29 §:n mukaisesti tiedottaminen ja kunnan jäsenten oikeus tehdä kunnan viranomaisen päätöksestä nykyisen kuntalain 16 luvun mukainen oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus.

Nykyisen kuntalain 29 §:n mukaan 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 yksityisyyden suoja henkilötietojen käsittelyssä toteutuu.

Nykyisen kuntalain 140 §:n 1 momentin mukaan valtuuston, kunnanhallituksen ja lautakunnan pöytäkirja siihen liitettyine oikaisuvaatimusohjeineen tai valitusosoituksineen pidetään tarkastamisen jälkeen nähtävänä yleisessä tietoverkossa, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Jos asia on kokonaan salassa pidettävä, pöytäkirjassa julkaistaan ainoastaan maininta salassa pidettävän asian käsittelystä.

Säännöksen perustelujen mukaan salassapitoa koskevat säännökset voivat tarkoittaa, että pöytäkirjaan sisältyviä tietoja ei voida kokonaisuudessaan julkaista yleisessä tietoverkossa. Tietoverkossa julkaistavassa pöytäkirjassa tulee kuitenkin aina olla päätöksentekoon liittyvät olennaiset tiedot sekä ne tiedot, jotka ovat tarpeellisia esimerkiksi oikaisuvaatimuksen tai valituksen tekemiseksi. Jos asia on kokonaan salassa pidettävä, pöytäkirjassa on kuitenkin julkaistava maininta salassa pidettävän asian käsittelystä. Tässä yhteydessä tulisi ilmetä, mihin salassapito perustuu (HE 268/2014 vp).

Olen erään kaupunginhallituksen esityslistojen julkaisemista yleisessä tietoverkossa koskevassa ratkaisussani 19.12.2017 (OKV/231/1/2017) ottanut kantaa kaupungin verkkosivuilla julkaistuu kaupunginhallituksen esityslistaan, jossa oli kahteen asiakohtaan merkitty ”Asia ei ole julkinen”. Päätöksessäni on käsitelty myös asioiden kuvaamista kunnan toimielimen pöytäkirjoissa.

Päätökseni mukaan kunnan toimielimen esityslistalla tai pöytäkirjassa olevan asian otsikossa tulisi pyrkiä kuvaamaan asiasisältöä siten, että yleisöllä on otsikon perusteella mahdollisuus halutessaan pyytää asiasta lisätietoa, vaikka yksittäisen asian osalta koko esityslista- tai pöytäkirjatekstiä ei julkaistaisi verkossa.

Mikäli kunnan käytäntönä on julkaista pääsääntöisesti kaikki esityslistat verkkosivuillaan, riittävänä ei yleensä voida pitää sitä, että jossakin asiakohdassa todetaan pelkästään, että asia on ei julkinen, tai ilmoitetaan asian olevan salassa pidettävä. Joissakin tapauksissa esityslistalla olevan asian valmistelun turvaaminen voi edellyttää, ettei asiaa julkisteta ennen sen käsittelyä toimielimessä. Tällaisessakin tilanteessa asiakohdan otsikko on usein mahdollista muotoilla siten, ettei valmistelun vaarantavia ei julkisia tai salassa pidettäviä tietoja paljasteta. Mikäli asia on julkisuuslain mukaan kokonaan salassa pidettävä tai siitä ei muulla laissa säädetyllä perusteella voida antaa ainakaan ennen toimielimessä käsittelyä lainkaan tietoja, tulisi sovellettavan lainkohdan tällöinkin ilmetä asiakohdasta. Päätökseni on saatavissa oikeuskanslerinviraston verkkosivuilta www.okv.fi.

Kunnan toimielinten päätöksiin liittyvät edellä tarkoitetut salassapitonäkökohdat voivat tosiasiallisesti rajoittaa kunnan jäsenten mahdollisuutta hakea niihin muutosta tai estää sen.

7. Johtopäätökset ja toimenpiteet

Saatan edellä yleisellä tasolla esittämäni kunnan omistajaohjauksen muutoksenhakukelpoisuutta ja julkisuutta koskevat näkemykset Savonlinnan kaupungin tietoon.

Kohdassa 1. Kantelun käsittely todetun johdosta kantelu ei ole antanut aihetta muihin toimenpiteisiin tässä yksittäistapauksessa.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen

Kimmo Hakonen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Minna Pulkkinen

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
