



Kuntalain omistajaohjaussäännökset – velvoittavaa sääntelyä vai hyviin käytäntöihin kannustamista?



Janne Ruuhonen & Veikko Vahtera

Tiivistelmä

Suomessa on yli 2000 kuntayhtiötä. Kuntayhtiöiden omistajaohjauksessa on otettava huomioon kuntalain ja osakeyhtiölain säännökset. Vuoden 2015 kuntalain uudet omistajaohjaussäännökset poikkeavat kunnan oman toiminnan ohjauskeinoista. Osa kuntalain omistajaohjaussäännöksistä on pakottavia ja osa on luonteeltaan informatiivisia. Artikkelissa tarkastellaan, millaista normitusta kuntalain omistajaohjaussäännökset edustavat. Tavoitteena on selvittää, asetetaanko säännöksillä kunnille yksityiskohtaisia velvoitteita vai onko säännöksillä tarkoitus lähinnä kannustaa kuntia aiempaa toimivampaan omistajaohjaukseen, jolloin varsinaiset omistajaohjauskeinot jäävät kuntien itsensä päätettäviksi. Artikkelissa arvioidaan myös kunnallisen itsehallinnon kannalta sitä, miten yksityiskohtaisesti lainsäädännöllä on perusteltua ohjata kuntia. Vaikka sääntelyn määrä on lisääntynyt, kunnille lisäkustannuksia aiheuttava sääntelytaakka ei kuitenkaan ole lisääntynyt merkittävästi. Kuntien tiedontarpeen näkökulmasta myös informatiiviset säännökset puoltavat paikkaansa. Kokonaisuutena arvioiden omistajaohjaussäännöksillä ei liiaksi myöskään rajoiteta kuntien itsehallintoa. Kunnilla on kuntalain asiantuntemusvaatimuksesta huolimatta edelleen oikeus valita kuntayhtiöiden hallituksiin kuntademokratian kannalta tarkoituksenmukainen kokoonpano. Lainsäätäjän valintaa yhtäältä kuntademokratian ja kunnallisen itsehallinnon kunnioittamisen sekä toisaalta kuntien omistajaohjauksen tehostamistarpeen välillä voi pitää tasapainoisena.

Asiasanat:

omistajaohjaus, kuntayhtiö, sääntely, kuntalaki, osakeyhtiölaki

Abstract

There are more than 2000 municipally owned companies (MOC) in Finland. The new ownership guidance provisions in the 2015 Municipal Act differ from the municipalities' own governance arrangements. Some of these provisions are mandatory and some informative. The article examines the normative nature of these provisions. The aim is to determine whether the provisions impose detailed obligations on municipalities or whether they are mainly intended to encourage municipalities to adopt more effective means of ownership guidance, leaving the actual means to the municipalities themselves. The paper also assesses the level of detail in which legislation

is justified to guide municipalities. While the amount of regulation has increased, the regulatory burden on municipalities has not actually increased significantly. From the point of view of municipalities' information needs, informative provisions have their place. Overall, the ownership guidance provisions do not unduly restrict the autonomy of municipalities. Despite the expertise requirement in the Municipal Act, municipalities still have the right to choose the composition of the boards of MOCs that is appropriate for municipal democracy. The legislator's choice between respect for municipal autonomy and the need to improve the efficiency of ownership guidance can be seen as a balanced one.

Keywords:

corporate governance, MOC, owner policy, regulation, local government

Johdanto

Kuntayhtiöiden merkitys yhteiskunnassa on kasvanut, kun kilpailulainsäädännöstä johtuvan yhtiöittämisvelvollisuuden ja toiminnan tehostamistarpeen seurauksena kuntien toimintoja on erityisesti viimeisten kymmenen vuoden aikana yhtiötetty. Kuntayhtiöiden toiminnassa on otettava huomioon sekä osakeyhtiölain (624/2006, OYL) että kuntalain (410/2015, KuntaL) säännökset. Tilastokeskuksen mukaan vuonna 2023 kuntayhtiöitä oli 2 056 (Tilastokeskus 2024). Kuntayhtiöllä tarkoitetaan sellaista osakeyhtiötä, jossa yhdellä tai useammalla kunnalla tai kuntayhtymällä on välittömästi tai välillisesti määräysvalta. Kuntayhtiö voi olla yhden tai useamman kunnan taikka kuntayhtymän omistama, tai sillä voi olla näiden lisäksi muita omistajia, kunhan kuntaomistajien yhteenlaskettu omistusosuus on 50 prosenttia tai enemmän. Kuntayhtiöihin sovelletaan osakeyhtiölain säännöksiä, ja kunnan toimintaa koskee kuntalaki. Yhteisö, jossa kunnalla on kirjanpitolaissa (1336/1997, KPL) tarkoitettu määräysvalta, on kunnan tytäryhteisö. Tämän rajanveto tytäryhteisöihin on omistajaohjauskeinojen osalta keskeinen, sillä esimerkiksi kuntalaissa määrätty hallituksen asiantuntemusvaatimus koskee nimenomaan kunnan tytäryhteisöjä. Myös konserniohjeen voidaan tosiasiaa katsoa soveltuvan lähinnä tytäryhteisöjen omistajaohjaukseen.

Vuoden 2015 kuntalaki on säännösten lukumäärällä mitattuna huomattavasti vuoden 1995 kuntalakia (365/1995) laajempi. Kunta voi pyrkiä aktiivisen omistajaohjauksen antamiseen, jonka seurauksena kuntayhtiö toimii kunnan yhtiöille asettamien tavoitteiden suuntaisesti (Harjula & Prättälä 2023, 46 §). Kuntia koskevan sääntelyn lisääntyminen on sopusoinnussa sen yleisen yhteiskunnallisen ilmiön kanssa, että sääntelyn määrä, erityisesti julkista toimintaa koskevan sääntelyn määrä, kasvaa jatkuvasti. Tämä herättää kysymyksen, tarvitaanko kuntien ohjaamiseen yhä enenevästi oikeudellista sääntelyä. Kunnan toimintojen siirtäminen osakeyhtiömuotoon on edellyttänyt kunnan omistajaohjaussäännösten laatimista, sillä kuntayhtiöiden omistajaohjauksen keinot poikkeavat kunnan oman toiminnan ohjauskeinoista. Toinen ja sääntelyn määrää tärkeämpi kysymys on se, minkälaista kuntayhtiöihin kohdistuva oikeudellinen sääntely on. Kysymys on yhtäältä lisäsääntelyn velvoittavuudesta ja sen kunnallista itsehallintoa rajaavasta vaikutuksesta, ja toisaalta lisäsääntelyn mahdollisesti kunnille aiheuttamasta hallinnollisesta taakasta.

Ennen vuoden 2015 kuntalain voimaantuloa kuntakonserneilla ei välttämättä ole juuri ollut vaikiintuneita kuntayhtiöiden omistajaohjauskäytäntöjä (Vesterinen 2006, 25). Omistajaohjauksen keinoin edistetään kuntayhtiöiden hallitusten kokoonpanojen riittävää asiantuntemusta ja monimuotoisuutta (Ruohonen ym. 2019a, Ruohonen ym. 2019b). Kuntayhtiöiden hallitusten henkilövalintoihin liittyy myös poliittisia ulottuvuuksia (Kankaanpää ym. 2024, 511–527). Kunnissa voidaan katsoa olleen tiedontarve koskien omistajaohjauksen järjestämisen erilaisia tapoja. Kunnille on ollut paikoitellen epäselvää, miten tavoitteet tulisi yhtiötetylle toiminnalle asettaa, ja yhtiöille on ollut epäselvää, mitä kuntaomistaja yhtiöiltä odottaa. Toki kuntayhtiöissä saatetaan toimia kuntakonsernin kokonaisedun mukaisesti myös ilman, että tähän liittyviä tavoitteita on

nimenomaisesti määritely (Meklin 2018, 1). Kuntien omistuksessa on tyypillisesti sekä voittoa tavoittelevia että tavoittelemattomia yhtiöitä. Vain osa yhtiöistä toimii kilpailuilla markkinoilla. Vuoden 2015 kuntalaissa täydennettiin kuntayhtiöiden omistajaohjausta koskevia säännöksiä sekä lisättiin lakiin myös täysin uusia säännöksiä. Kyseiset säännökset voidaan nähdä kuntien omistajaohjausta koskevana lisänormituksena, jolla määritellään aiempaa yksityiskohtaisemmin kuntien omistajaohjauksesta ja sitä koskevien päätösten sisällöstä. Lisäsääntelyn taustalta voidaan löytää kunnallisen toiminnan yhtiöittämiskehitys, jonka seurauksena kuntayhtiöiden lukumäärä on ollut viimeisen vuosikymmenen aikana voimakkaassa kasvussa sekä yhtiöiden määrän että liikevaihdon osalta (Ruohonen, Vahtera & Penttilä 2021, 14). Toisaalta sääntelyn lisäämistä on puollettu myös sillä, että uusilla säännöksillä on haluttu varmistaa kuntien omistamien yhtiöiden toiminta kuntaomistajan etujen mukaisesti (HE 268/2014 vp, 71–72).

Osa kuntalain omistajaohjaussäännöksistä on pakottavia ja osa luonteeltaan informatiivisia. Artikkelin *tutkimuskysymykset* ovat: 1.) Miten kunnan omistajaohjauksesta on säännelty? 2.) Minkälaista normitusta kuntalain omistajaohjaussäännökset edustavat? 3.) Onko valittu sääntelytapa tarkoituksenmukainen ja perusteltu? Artikkelissa tarkastellaan, asetetaanko säännöksillä kunnille yksityiskohtaisia velvoitteita vai onko säännöksillä tarkoitus kannustaa kuntia aiempaa toimivampaan omistajaohjaukseen jättäen ratkaisut kuntien itsensä päätettäväksi. Normien lisääminen ei siis välttämättä aina tarkoita yksityiskohtaisen ja velvoittavan normituksen sekä niistä aiheutuvan hallinnollisen taakan lisääntymistä tai kunnallisen itsehallinnon supistamista. Artikkelissa on tarkoitus yhdistää kuntalain säännösten lainopillinen systematisointi sen tarkasteluun, millaista omistajaohjausta osakeyhtiöiden omistajan tulisi *corporate governance* -näkökulmasta antaa. Osakeyhtiön *corporate governance* koostuu säännöistä, joilla yhtiön varallisuus, valta ja vastuu jaetaan keskeisten sidosryhmien välillä. Keskiössä on osakeyhtiölain säännökset sekä esimerkiksi maksukyvyttömysoikeudelliset normit. Myös yhtiöjärjestyksillä ja itsesääntelyllä on mahdollista vaikuttaa yhtiön hyvän hallinnon rakentamiseen. (Mähönen & Villa 2019) Artikkelissa hyödynnetään myös regulaatioteoreettista lähestymistapaa, jonka avulla tarkastellaan, onko kuntalain sääntely sille asetettavien tavoitteiden näkökulmasta tarkoituksenmukaista (Tolonen 2003, 165). Tarkasteltaessa sääntelyssä tehtyjä valintoja ja sääntelystrategioita voidaan arvioida, kuinka voimakkaita keinoja lainsäätäjä on käyttänyt ja paljonko oikeussubjekteille itselleen on jätetty harkintavaltaa valintojen tekemiseen (Tala 2008, 172). Kirjoituksessa arvioidaan kunnallisen itsehallinnon kannalta sitä, miten yksityiskohtaisesti lainsäädännöllä on perusteltua ohjata kuntia. Kun mainittujen omistajaohjaussäännösten sisältöä on analysoitu jo aiemmin (esimerkiksi Harjula & Prättälä 2023 ja Ruohonen, Vahtera & Penttilä 2021), rajataan omistajaohjaussäännösten yksityiskohtainen lainopillinen tarkastelu tämän artikkelin ulkopuolelle. Myös omistajaohjaussäännösten kytkentä osakkeenomistajan tiedonsaantioikeuteen ja kunnan toiminnan julkisuuteen rajataan tarkastelun ulkopuolelle.

Omistajaohjaussääntelyn uudistaminen vuoden 2015 kuntalakiin

Omistajaohjaussääntelyn kehittyminen

Vuoden 1995 kuntalain 23.2 §:n 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. Mainitussa vanhassa kuntalaissa on siis lähinnä määritely, millä tahoilla on oikeus antaa ohjeistusta kunnan edustajille eri yhteisöissä ja muissa toimielimissä. Kun kunnanhallituksella on yleinen oikeus edustaa kuntaa, tätä jo mainittua vuoden 1995 kuntalain säännöstä on pidettävä enemminkin informatiivisena kuin velvoittavana.

Vuoden 1995 kuntalakiä täydennettiin vuonna 2007 konsernijohtoa koskevalla 25a §:llä, jonka 1 momentin mukaan kunnan konsernijohtoon kuuluvat kunnanhallitus, kunnanjohtaja tai pormestari ja muut johtosäännössä määrätyt viranomaiset. Säännöksen 2 momentin mukaan konsernijohto vastaa kuntakonsernin ohjauksesta ja konsernivalvonnan järjestämisestä. Säännöksen lisäämistä perusteltiin sillä, että konsernijohtoon määrittely selkeyttäisi konsernin johtamisen vastuusuhteita erityisesti valtuuston ja hallituksen välillä (HE 263/2006 vp, 18). Säännös myös asetti konsernijohtolle velvollisuuden vastata kuntakonsernin ohjauksesta ja konsernivalvonnan järjestämisestä. Tämän säännöksen voidaan katsoa luoneen pohjaa myöhemmälle omistajaohjaussäätelylle.

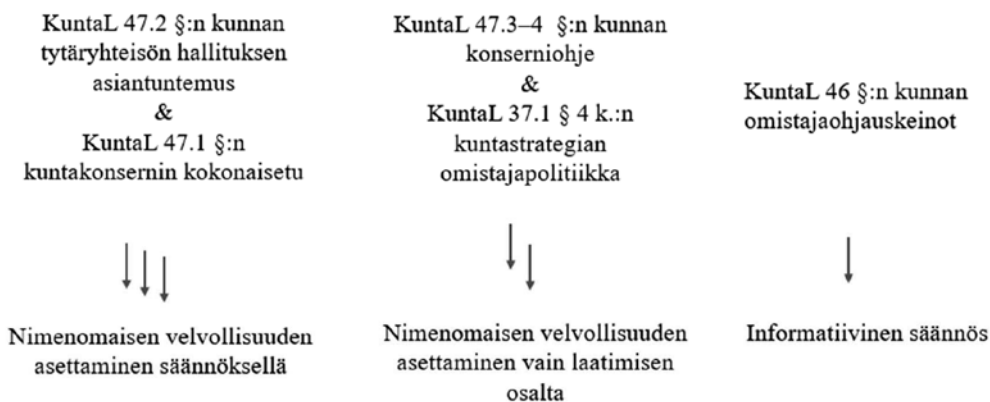
Vuoden 2015 kuntalakiin tuli kolme nimenomaista pykälää kuntien omistajaohjauksesta eli lain 46–48 §:t, joita käsitellään yksityiskohtaisesti jäljempänä. Varsinaisten omistajaohjaussääntösten lisäksi kuntalaissa on omistajaohjaukseen läheisesti kytkeytyvä KuntaL 37.1 §:n kuntastrategia, jossa tulee ottaa huomioon kunnan omistajapolitiikka (4 k.). Omistajaohjaussäätelyn määrä lisääntyi ja yksityiskohtaistui vuoden 2015 kuntalakiin nähden. Sen voidaan katsoa noudattavan yleistä trendiä, jonka perusteella sääntely yksityiskohtaistuu eli sääntelyssä siirrytään joustavista säädöksistä kohti yksityiskohtaisia säädöksiä (Määttä 2009, 151–152).

Omistajaohjauksen sääntelyn kategorisointi

Kuntalain 6 §:n mukaan kunta tytäryhteisöineen muodostaa kuntakonsernin. KuntaL 6.2 §:n mukaan kunnan toiminta käsittää kunnan ja kuntakonsernin toiminnan lisäksi osallistumisen kuntien yhteistoimintaan sekä muun omistukseen, sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvan toiminnan. Kuntalaki soveltuu siis myös kuntayhtiöiden toimintaan. On kuitenkin huomattava, että kuntalain nojalla ei ole mahdollista poiketa osakeyhtiölain pakottavista säännöksistä. Edes kunnan kokonaan omistamassa yhtiössä ei voida esimerkiksi kuntakonsernin kokonaisedun nimissä jakaa osakeyhtiön varoja kuntaomistajalle osakeyhtiölain pakottavien velkojensuojasääntösten vastaisesti (Ruohonen, Vahtera & Salminen 2019a, 730). Näin on myös silloin, kun kunnan talousarviossa on budjetoitu tulopuolelle tietynsuuruinen osinkotuotto yksittäisestä kuntayhtiöstä. Kuntakonsernin kokonaisedun edistämisen nimissä ei ole myöskään sallittua painostaa kuntayhtiön johtoa tekemään yhtiön edun vastaista päätöstä. Kuntalaissa säädetyt omistajaohjauskeinot ovatkin alisteisessa suhteessa osakeyhtiöoikeudelliseen sääntelyyn. Kuntaomistajan käytössä oleva keinovalikoima on siis yhtiösäätelyn pakottavien reunaehtojen rajaama. (Penttilä et al. 2015, 86.)

Osakeyhtiöiden sääntely on pitkälti tahdonvaltaista eli osapuolten on mahdollista määrätä osakeyhtiötä koskevista asioista melko vapaasti (osakeyhtiöiden sääntelystä ks. Mähönen & Villa 2015). Kunnissa on puolestaan noudatettava kuntalain säännöksiä, jotka ovat monelta osin pakottavaa sääntelyä. Lisäksi julkisessa toiminnassa on Suomen perustuslain (731/1999, PL) 2.3 §:n mukaan noudatettava tarkoin lakia. Kuntalain omistajaohjaussäännökset eivät kuitenkaan edusta tyypillistä kuntalain pakottavaa sääntelyä. Periaatteellisella tasolla omistajaohjauksen keskeisin aines on mahdollista tiivistää kahteen toisiaan tukevaan keihäänkärkeen: 1.) henkilövalintoihin, ja 2.) muihin aktiivisiin omistajaohjausvälineisiin. Osa-alueet liittyvät toisiinsa, sillä yhtäältä ilman aktiivisia omistajaohjausvälineitä johto ei tiedä, miten sen tulisi toimia, ja toisaalta aktiivisetkaan omistajaohjaustoimet eivät tuota tulosta, jos yhtiöllä ei ole asiantuntevaa johtoa. (Ruohonen, Vahtera & Penttilä 2021.)

Kuntalain omistajaohjausta koskevat säännökset voidaan jakaa normituksen sisällön perusteella *toisistaan poikkeaviin kategorioihin*:



Kuvio 1. Kuntalain omistajaohjaussäännösten kategorisointi.

Konsernijohto ja kunnan tytäryhteisön hallituksen asiantuntemusvaatimus

Kuntalain 48 §:ssä säädetään kunnan konsernijohtosta. Säännöksen mukaan kunnan konsernijohtoon kuuluvat kunnanhallitus, kunnanjohtaja tai pormestari ja muut hallintosäännössä määrätty viranomaiset. Hallintosäännössä määrätään konsernijohtoon tehtävistä ja toimivallanjaosta. Säännös vastaa pitkälti edellä kuvattua vuoden 1995 kuntalain 25 a §:ää.

Kuntayhtiöiden hallituksen asiantuntemusvaatimuksella (KuntaL 47.2 §) asetetaan kunnille nimenomainen velvollisuus valita kunnan tytäryhtiöihin hallitus, jonka kokoonpanossa on otettu huomioon yhteisön toimialan edellyttämä riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus. Kuntalain 47.2 §:n asiantuntemusvaatimusta koskeva säännös on uusi, sillä vuoden 1995 kuntalaissa ei säädetty kunnan tytäryhteisön hallituksen asiantuntemuksesta mitään. Kuntayhtiön hallituksen valinta on omistajaohjauksen kannalta käytännössä tärkein yksittäinen toimenpide (Harjula & Prättälä 2023, 47 §). Kunnan tytäryhtiöiden hallitusten asiantuntemusvaatimuksen asettava säännös on kuntalain omistajaohjaussäännöksistä kuntia selvästi velvoittava. Säännöksellä asetetaan kunnan tytäryhteisöjen hallituksen kokoonpanolle niin sanottu kollektiivinen asiantuntemusvaatimus. Säännös synnyttää kunnille jatkuvan velvoitteen huomioida säännös aina, kun kunta käyttää määräysvaltaansa tytäryhtiöihinsä nimitysoikeuksiensa kautta. Myös kunnan omissa omistajaohjausasiakirjoissa, kuten konserniohjeessa, on mahdollista asettaa kuntalain säännöstä tiukempia asiantuntemuskriteereitä kuntayhtiön hallitukselle tai sen jäsenille (Ruohonen, Vahtera & Salminen 2019a, 728). Asiantuntemuksen lisäksi lain naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986) säännökset on otettava huomioon kuntayhtiöiden hallituskokoonpanoja suunniteltaessa.

Kuntastrategia ja kunnan omistajaohjauskeinot

Kunnan omistajaohjauksen taustalla voidaan nähdä kuntalain 37 §:ssä säädetty kuntastrategia, joka ei kuulu nimenomaisiin omistajaohjaussäännöksiin. Kuntalain 37 §:n mukaan kuntastrategiassa tulee ottaa huomioon omistajaohjauspolitiikka. Kuntastrategian velvoittavuus ei ole oikeudellista, vaan poliittista. Kuntastrategiassa määritellyt omistamisen tavoitteet ovat kuitenkin esimerkiksi kunnan omistajana antamien ohjeiden ja kannanottojen lähtökohtana (Harjula & Prättälä 2023, 37 ja 46 §:t). Kuntastrategialla linjataan kunnan pitkän aikavälin tavoitteista (Oikarinen ym. 2018, 100). Säännöstasolla omistajapolitiikan sisällöstä ei määrätä mitään. Kuntalain esitöiden mukaan omistajapolitiikka pitää sisällään periaatteet, joilla muun muassa ohjataan ja valvotaan kunnan toimintaa. Omistajapolitiikan tarkoituksena on linjata, missä yhteyksissä kunta on mukana omistajana ja sijoittajana ja mitä omistajuudella tavoitellaan. Kuntalain esitöiden mukaan

omistajapoliittiset linjaukset konkretisoituvat kunnan johdolle ja konserniyhteisöille asetettuina tavoitteina sekä esimerkiksi rahoitus- ja investointipäätöksinä. Talousarviopäätöksen yhteydessä kuntastrategialle syntyy välillistä oikeudellista sitovuutta, koska talousarviotavoitteiden ja määrärahojen on perustuttava kuntastrategiaan. (HE 268/2014 vp, 102, 165). Omistajapoliittiset linjaukset ovat tyyppillisesti yleisluontoisia. Omistajapolitiikan osana voidaan kuitenkin linjata yhteisökohtaisestikin osakkeenomistajalle raportoitavista tavoitteista ja mittaristoista.

Kuntalain 46 §:ssä säädetään omistajaohjauksesta. Vuoden 1995 kuntalaissa ei ollut vastaavaa säännöstä. Kuntalain 46.1 §:n mukaan omistajaohjaus tarkoittaa toimenpiteitä, joilla kunta omistajana tai jäsenenä myötävaikuttaa yhtiön ja muun yhteisön hallintoon ja toimintaan. Kuntalain 46.2 §:n mukaan omistajaohjaustoimenpiteet voivat liittyä ainakin perustamissopimuksiin, yhtiöjärjestysmääräyksiin, muihin sopimuksiin, henkilövalintoihin, ohjeiden antamiseen kuntaa eri yhteisöissä edustaville henkilöille sekä muuhun kunnan määräysvallan käyttöön. Toimenpidelistausta ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi (HE 268/2014 vp, 172). Kuntaomistajan ja kuntayhtiön välillä voidaan käydä myös epämuodollista keskustelua yhtiöön kohdistuvista odotuksista ja tavoitteista (Harjula & Prättälä 2023, 46 §). Säännöksen esitöiden mukaan pykälän tarkoituksena on ohjata kuntia käyttämään kuntalakiin ja muuhun lainsäädäntöön perustuvia omistajaohjauksellisia keinoja (HE 268/2014 vp, 171). Kuntalain esitöissä omistajaohjauksen tavoitteeksi asetettiin se, että kuntayhtiöt ottavat huomioon kuntaomistajan tahdon sekä toteuttavat omistajan yhtiöille asettamat tavoitteet (HE 268/2014 vp, 120, 171). Omistajaohjauskeinoja koskevalla kuntalain 46 §:n säännöksellä ei ole katsottava olevan *minkäänlaista velvoittavaa vaikutusta*, vaan ainoastaan informatiivinen vaikutus.

Osakeyhtiölainsäädännössä on luotu osakkeenomistajille mekanismit ohjata osakeyhtiöiden toimintaa. Kunta käyttää osakkeenomistajalle kuuluvaa suoraa päätöksentekovaltaa osakeyhtiön yhtiökokouksessa. Käytännössä erityisesti kunnan yksin omistamassa osakeyhtiössä tai harvinaisomisteisessa kuntayhtiössä voidaan yhtiökokoukselle kuuluva päätös tehdä myös yhtiökokousta pitämättä. OYL 5:1.2:n mukaan osakkeenomistajat voivat yhtiökokousta pitämättä yksimielisinä päättää yhtiökokoukselle kuuluvasta asiasta. Päätös on kirjattava, päivätävä, numeroitava ja allekirjoitettava. Jos yhtiössä on useampia kuin yksi osakkeenomistaja, vähintään kahden heistä on allekirjoitettava päätös. Kirjattuun päätökseen sovelletaan muuten, mitä yhtiökokouksen pöytäkirjasta säädetään. Osakkeenomistaja ja yhtiö ovat erillisiä: osakeyhtiössä valtaa käyttävät sen omat toimitukset, eivätkä osakkeenomistajat voi puuttua yhtiöiden asioiden hoitamiseen antamalla määräyksiä suoraan yhtiön johdolle. (Mähönen & Villa 2019, 124–135). Omistajaohjaus tulee toteuttaa käytettävissä olevien ohjauskeinojen avulla. Ohjauskeinot vaihtelevat sen mukaan, onko kyse kunnan yksin omistamasta osakeyhtiöstä, kunnan määräysvallassa olevasta yhtiöstä vai yhtiöstä, jossa kunta on vähemmistöosakkeenomistajana (Ruuhonen 2023, 300).

Kunnan kokonaisedun huomioiminen ja konserniohje

Kuntalain 47 §:ssä säädetään kunnan tytäryhteisöjen toiminnasta ja konserniohjeesta. Myös tämä säännös oli uusi verrattuna vuoden 1995 kuntalakiin. Kuntalain 47.1 §:ssä määrätään, että omistajaohjauksella on huolehdittava siitä, että kunnan tytäryhteisön toiminnassa otetaan huomioon kuntakonsernin kokonaisuus. Säännös on muotoiltu ehdottomaan muotoon, mutta kuntakonsernin kokonaisedun kulloinkin tosiasiallinen sisältö jää kunnan tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Säännöksen esitöiden mukaan kuntakonsernin kokonaisedun määrittäminen ei ole välttämättä aina yksiselitteistä tai yksinkertaista kunnallisen päätöksenteon moniulotteisuuden vuoksi. Kunnalliseen päätöksentekoon liittyy myös olennaisena osana poliittisuus ja poliittiset intressit. Tavoitteena tulee kuitenkin olla kunnan vahva omistajuus. (HE 268/2014 vp, 174). Kuntakonsernin kokonaisuutta koskeva säännös ei selkeytä omistajaohjauksen organisoimista, sillä OYL 1:8:n mukaan osakeyhtiön johdon on mukaisesti huolellisesti toimien edistettävä *yhtiön etua*. Yhtiön edulla tarkoitetaan lähtökohtaisesti kaikkien osakkeenomistajien kollektiivista etua

(Immonen & Nuolimaa 2017, 9; Savela 2015, 75–76). Kuntayhtiön johto voikin pyrkiä edistämään konserni-intressin toteutumista monilla tavoin. Johto ei kuitenkaan voi asettaa kuntakonsernin kokonaisuutta osakeyhtiölaissa säädettyjen velvoitteiden edelle, sillä johdon näkökulmasta kokonaisedun edistäminen tytäryhtiön kustannuksella saattaa johtaa jopa hallituksen jäsenen vahingonkorvausvastuuseen. (Nyström 2016, 189.)

Kuntalain 47.3 §:n konserniohjetta koskeva säännös on myös uusi, ja siinä edellytetään, että kunnalla on oltava konserniohje. Konserniohjetta koskevalla sääntelyllä (KuntaL 47.3–4 §) onkin asetettu velvollisuus laatia konserniohje sekä määrätä siinä vähintään kuntalaissa säädettyistä seikoista, mutta sen sisältö jää kunkin kunnan tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Säännöksen mukaan konserniohjetta sovelletaan kunnan tytäryhteisöjen sekä soveltuvin osin osakkuusyhteisöjen omistajaohjaukseen (kuntalain soveltamisalasta tältä osin ks. Muukkonen 2021, 2). Tosiasiassa konserniohjeella on kuitenkin *hyvin hankala ohjata muiden kuin tytäryhtiöasemassa olevien kuntayhtiöiden toimintaa*. Mikäli kunnalla ei ole lainkaan tytäryhteisöjä, on katsottava, ettei kunnalla tällöin ole pakko olla konserniohjetakaan eli pelkkää osakkuusyhtiöihin liittyvää omistajaohjausta varten konserniohjetta ei tarvitse laatia. Konserniohje on kunnille tyypillinen tapa ohjata kuntayhtiöiden toimintaa, ja sen tavoitteena on omistajatahdon välittäminen kuntayhtiön johdon tietoon. Konserniohje ei juridisesti suoraan sido kuntayhtiöiden toimielimiä, vaan sitovuus syntyy, kun hallitus tai yhtiökokous hyväksyy konserniohjeen yhtiötä sitovaksi ohjeistukseksi. (Ruohonen 2018.) Tämä on mahdollinen toimintatapa lähinnä silloin, kun kunta on yhtiön ainoa osakkeenomistaja tai kun kuntayhtiö on tytäryhtiöasemassa. On kuitenkin huomattava, että konserniohjeelle ei tällöinkään muodostu yhtiöoikeudellista velvoittavuutta. Kuntalain esitöissä lähtökohtana pidettiin, että konserniohjeista voi poiketa ainoastaan *erittäin painavin perustein* (HE 268/2014 vp, 175). Konserniohjeissa on tyypillisesti määräys, jonka mukaan konserniohjeesta poikkeaminen on erityisen perustellusta syystä mahdollista tai sitten on yksittäisten asioiden osalta linjattu, missä tilanteissa poikkeaminen konserniohjeesta on mahdollista.

Konserniohjeen tarkoituksena on varmistaa, että kuntayhtiö ottaa toiminnassaan huomioon KuntaL 47.1 §:n mukaisen kuntakonsernin kokonaisedun. Tämä on konserniohjeista laaditun otannan perusteella erikseen määritelty ohjeistuksen tarkoitukseksi 21:ssä 25:stä suurimmasta kunnasta (Ruohonen 2023, 306). Mainitussa säännöksessä asetetaan sisällöllisiä kriteereitä sille, mistä asioista konserniohjeessa on ainakin määrättävä.

Kuntalaki 47.4 §. Konserniohjeessa annetaan tarpeelliset määräykset ainakin:

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;
7. kunnan tytäryhteisöjen hyvästä hallinto- ja johtamistavasta [corporate governance].

Millaista sääntelyä kuntalain uudet omistajaohjaussäännökset edustavat?

Vaikka kuntalain omistajaohjaussäännösten määrä on kasvanut varsinkin alkuperäisestä vuoden 1995 kuntalaista, uusien säännösten velvoittava vaikutus tai niiden hallinnollista taakkaa lisäävä vaikutus on kuitenkin rajallinen. Oikeusnormeja voidaan luokitella eri tavoin. Yleisesti käytetyn oikeusnormien jaottelun mukaan niin sanotut käyttäytymisnormit käskevät, kieltävät tai sallivat kohdettaan käyttäytymään tietyllä tavalla. Kompetenssinormit puolestaan määrittävät, onko oikeutetulla osapuolella valta muuttaa veloitettun oikeusasemaa. Julkisoikeudessa kompetens-

sinormeilla määritellään viranomaisten toimivallan sisältöä ja rajoja. Kyse on siis sen osoittamisesta, mikä taho voi käyttää oikeuden antamaa valtaa tai miten sitä käytetään. (Aarnio 1989, 75.) Kvalifikaationormit esittävät määritelmiä tai muutoin täsmentävät lain kielenkäyttöä. Niiden avulla luodaan oikeudellisesti merkityksellisiä ominaisuuksia, joilla on merkitystä esimerkiksi käyttäytymisvelvollisuuksia asettavien regulatiivisten normien kannalta. (Kaisto 2003, 16.) Tarkasteltaessa kuntalain omistajaohjausnormistoa on sen kunnille aiheuttaman velvoittavuuden tai hallinnollisen taakan näkökulmasta ratkaisevaa käyttäytymisnormien määrä ja niiden sisältö.

Kuntalain esitöissä on kunnan omistajaohjauskeinoja koskevan 46 §:n osalta todettu, että pykälä on luonteeltaan informatiivinen (HE 268/2014 vp, 171). Kyseessä on siis korkeintaan kvalifikaationormi, koska säännöksessä asetettu ei-tyhjentävä listaus omistajaohjauksen keinoista ei ole millään tavalla välttämätön muiden kuntalain omistajaohjaussäännösten soveltamisen tai tulkinnan kannalta. Säännöksen voidaan katsoa toimivan kunnille lähinnä muistilistana siitä, millaisin keinoin kunta voi vaikuttaa sekä omiin tytäryhteisöihinsä että osakkuusyhtiöihin. Säännöksen informatiivisen luonteen taustalla on omistajaohjauskeinoja koskeva kuntien tiedontarve. Kuntalain esitöissä onkin todettu, että kunnissa on ollut epäselvyyttä siitä, mitä keinoja kuntaomistajalla on omistajaohjauksessa käytössään (HE 268/2014 vp, 72).

Kuntalain 47.2 §:ssä asetettu asiantuntemusvaatimus on puolestaan käyttäytymisnormi, joka velvoittaa kuntia ottamaan tytäryhteisöjen hallitusvalinnoissa huomioon yhteisön toimialan edellyttämän talouden ja liiketoiminnan asiantuntemuksen. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on selostettu laajasti kunnan tytäryhteisöjen hallitusvalintoja omistajan merkityksellisimpänä omistajaohjauskeinona. Samalla on perusteltu hallitustyöskentelyn tehokkuuden merkitystä sekä sitä, millaisilla hallitusvalinnoilla voidaan yleensä varmistaa se, että hallitus toimii tehokkaasti. (HE 268/2014 vp, 174.) Huomionarvoista on kuitenkin se, että säännöksen esitöissä ei ole erityisesti perusteltu sitä, miksi mainitusta seikasta on haluttu säätää suoraan kuntia velvoittavalla säännöksellä (käyttäytymisnormi) eikä esimerkiksi kuntalain omistajaohjauskeinoja koskevan 46 §:n kaltaisella puhtaasti informatiivisella säännöksellä (kvalifikaationormi). Kvalifikaationormin valintaa olisi puoltanut se, että kuntien omassa intressissä on valita ilman velvoittavaa säännöstäkin kuntien tytäryhteisöjen hallitukseen koostumus, jossa olisi riittävä toimialan ja talouden osaaminen. Ilmeisesti *lainsäätäjä on kuitenkin subtautunut varauksella* kuntien omaehtoiseen haluun ja kykyyn varmistua tytäryhteisöjen hallitusten riittävästä asiantuntemuksesta. Lainsäätäjän huoli ei sinänsä ole aiheeton, sillä monissa kuntayhtiöissä hallitusvalinnat on voitu nähdä poliitikkojen kesken jaettavina luottamushenkilöpaikkoina, jolloin kuntayhtiöiden hallituspaikat on jaettu luottamushenkilöiden eikä yhtiöiden tarpeiden perusteella. Kun kuntayhtiöiden hallituspaikat on sovittu poliittisten ryhmien yksittäisinä valintoina, hallituksen monipuolisen asiantuntemuksen huomiointi on pahimmillaan sivuutettu miltei kokonaan. Tällaista käytäntöä on tehokkaan omistajaohjauksen näkökulmasta pidetty ongelmallisena toimintatapana. (Ruohonen, Vahtera & Salminen 2019a, 753.) Yksi selitys voi olla, että tytäryhteisöjen asiantuntemusvaatimus säädettiin kuntalakiin velvoittavaksi mainitusta syystä. Kenties perusteluksi voidaan kuitenkin katsoa se, että käyttäytymisnormin valinnalla lainsäätäjä halusi painottaa hallituksen asiantuntemusvaatimusta tärkeimpänä yksittäisenä omistajaohjauksellisenä keinona.

Mikäli tarkastellaan lainsäädännössä yleisesti yhtiöiden johdolle asetettujen asiantuntemusvaatimusten sisältöä, ne kohdistuvat yleensä yhtiöihin, joilla on huomattava taloudellinen merkitys yhteiskunnalle, kuten pörssiyhtiöille, työeläkevakuutusyhtiölle ja vakuutusyhtiöille (Ruohonen, Vahtera & Salminen 2019a, 728). Listayhtiöiden hallinnointikoodi on pörssiyhtiöihin kohdistuvaa itsesääntelyä. Se on yksityisoikeudessa keskeinen sääntelykeino, jolla ohjataan toimijoita noudattamaan sekä laatimaan toiminnalle yhteiset toimintatavat (Weckström 2024, 7). Listayhtiöiden hallinnointikoodi perustuu noudata tai selitä -periaatteelle eli koodin vaatimuksista voi poiketa, mutta poikkeaminen on perusteltava (Listayhtiöiden hallinnointikoodi 2025, 6–7). Toisin kuin kuntalain tytäryhteisön hallituksen asiantuntemusvaatimus pörssiyhtiöiden hallinnointikoodin hallituksen asiantuntemusvaatimukset eivät siis ole pakottavia määräyksiä. Hallinnointikoodin

suosituksen mukaan hallituksen jäsenillä tulee olla riittävä ja monipuolinen osaaminen sekä toisiaan täydentävä kokemus ja toimialatuntemus (Listayhtiöiden hallinnointikoodi 2025, suositus 8). Tässä valossa saattaa vaikuttaa jopa erikoiselta, että lainsäätäjät on katsonut aiheelliseksi asettaa kaikille eli pienimmillekin kuntayhtiöille niiden kokoon katsomatta asiantuntemusvaatimuksen nimenomaisen, velvoittavan käyttäytymisnormin avulla.

Kunnan tytäryhteisön hallituksen asiantuntemusvaatimuksen vaikutusta vähentää se, että kyseessä on *ainoastaan kollektiivinen eli hallitukseen kokonaisuutena kohdistuva vaatimus* eikä yksilökohtainen eli kaikkiin hallituksen jäseniin erikseen kohdistuva vaatimus. Kollektiivinen vaatimus sinänsä puoltaa paikkansa. Se mahdollistaa kunnan tytäryhteisöihin sellaisen hallituskokoonpanon muodostamisen, jossa on mahdollista ottaa huomioon asiantuntemuksen lisäksi muitakin hallituksen jäsenen ominaisuuksia, kunhan toimialan edellyttämän riittävän talouden ja liiketoiminnan asiantuntemuksen voidaan katsoa kokonaisarviossa toteutuvan. Kuntayhtiöihin on perusteltua valita sellaisia hallituksen jäseniä, jotka tuntevat kunnallisen päätöksenteon erityispiirteet ja ymmärtävät kuntakonsernin kokonaisintressin merkityksen omistajan ja kuntademokratian näkökulmasta. Nykyinen kollektiivinen vaatimus rajoittaa kuntien valinnanvapautta hallitusjäsenten osalta, mutta säännös jättää kuntakonsernin hallitusvalinnoista vastaavalle taholle tosiasiallisesti merkittävästi päätäntävaltaa nimitysten suhteen, sillä asiantuntemusvaatimuksen täyttyminen on tapauskohtaista kokonaisarviointia. Kutakin hallituksen jäsentä koskeva yksilöllinen asiantuntemusvaatimus epäilemättä olisi vaikeuttanut kriteerit täyttävien hallitusten jäsenten löytämistä kuntakentältä. Yksilölliset vaatimukset voisivat jopa vaarantaa kuntademokratian toteutumisen. (Ruohonen, Vahtera & Salminen 2019, 754).

Lainsäätäjän tahtoa säätää pakottavalla säännöksellä kaikkien kunnallisten tytäryhtiöiden hallituksista saattaa selittää se, että kunnallisia luottamustehtäviä täytettäessä, ratkaisevaa on usein demokratian pelisääntöjenkin mukaan henkilöiden vaaleissa saama äänimäärä eikä esimerkiksi hänen asiantuntemuksensa. Kuntayhtiöiden hallitusvalintojen tekemistä ”vaalitulosta kunnioitetaan” on perusteltu esimerkiksi asukkaiden itsehallinnolla myös silloin, kun kunnan toimintaa on siirretty yhteisömuotoon (Muukkonen 2019, 24). Tämä on historian valossa johtanut ensinnäkin siihen, että kuntaomisteisten yhtiöiden hallitustehtävät on jaettu monesti poliittisten puolueiden välillä (Penttilä et al. 2015, 85–90). Tästä on puolestaan seurannut se, että kuntayhtiöiden hallitukseen ei ainakaan ennen vuoden 2015 kuntalain omistajaohjaussäännösten voimaantuloa vuonna 2017 valikoinut kokonaisuutena henkilöitä, jotka olisivat yleisten *corporate governance*-kriteerien perusteella muodostaneet tehokkaasti toimivan ja osaamiseltaan monipuolisen hallituksen, koska valtaosa hallituksen jäsenistä valittiin poliittisin perustein. Myös kuntalain esitöissä asiantuntemusvaatimuksen asettamisen katsottiin johtavan siihen, että hallituskokoonpanot muuttuvat ja tytäryhteisöjen hallitusjäsenyydet jossakin määrin keskittyvät ainakin pienemmissä kunnissa tietyille, taloudellista ja liiketoiminnallista asiantuntemusta omaaville henkilöille. (HE 268/2014, 121). Voidaan siis ajatella, että halu valita kuntayhtiöiden hallitukseen vain kuntapolitiikassa mukana olevia henkilöitä kuntademokratian turvaamiseksi on ainakin jossain määrin vastakkainen tavoite sen kanssa, että kuntayhtiöiden hallitukset koostuisivat pääsääntöisesti henkilöistä, joiden asiantuntemus olisi omiaan edistämään yhtiön kykyä saavuttaa kuntaomistajan sille asettamat tavoitteet.

Vaikka asiantuntemusvaatimuksesta on säädetty kuntalain pakottavalla säännöksellä, on tulkinnanvaraista *millaisia seuraamuksia säännöksen rikkomisesta voisi aiheutua*. Kun kysymys ei ole osakeyhtiölaissa tarkoitettusta kelpoisuusehdosta, asiantuntemusvaatimuksen vastaista hallituksen jäsenten valintaa ei ole pidettävänä osakeyhtiölain 21 luvun mukaisesti pätemättömänä, koska osakeyhtiölaissa ei säädetä muin lainsäädännön aiheuttamasta pätemättömyydestä (HE 109/2005 vp, 191). Näin ollen asiantuntemusvaatimusta koskevan säännöksen rikkomisesta voisi aiheutua ainoastaan hallinto-oikeudellisia seuraamuksia. Tämä tarkoittaa todennäköisesti kuntaorganisaatiossa tehdyn päätöksen lainvastaisuutta, jos kunta päättäisi valita tytäryhtiöön hallituksen, joka ei täyty asiantuntemusvaatimuksen edellytyksiä. Ratkaisussa KHO 2017:2 kunnanhallituksen

päätös nimetä henkilöt kuntayhtiön hallitukseen katsottiin tasa-arvolain vastaisena lainvastaiseksi. Oikeuskirjallisuudessa on mainitun KHO:n ratkaisun lopputuloksen kanssa yhteneväisesti todettu, että jos kunnan toimielin tekee tasa-arvolain vastaisen päätöksen hallitusjäsenen nimeämisestä, tällainen päätös on pätemätön eli se on kumottava oikaisuvaatimuksen perusteella tai sitä seuraavan hallintovalituksen seurauksena (Ruohonen ym. 2019b, 18). Saman periaatteen on katsottava soveltuvan myös kunnan toimielimen päätökseen päättää nimetä kuntalain asian-
tuntemusvaatimuksen vastainen hallitus kunnan tytäryhteisöön, vaikka eräässä oikeuskirjallisuuden kannanotossa tähän seuraamukseen onkin suhtauduttu kriittisesti ja esitetty, että tällainen hallitusnimitystä koskeva toimintaohje ei liene valituskelpoinen (Harjula & Prättälä 2023, 379).

Konserniohjeen laatiminen tuli vuoden 2015 kuntalain 47.4 §:n myötä pakolliseksi kunnille, johtaa siihen, että tytäryhteisöjen hallitusjäsenyydet jossakin määrin keskittyvät ainakin pienemmissä kunnissa tietyille, taloudellista ja liiketoiminnallista asiantuntemusta omaaville henkilöille, joilla on tytäryhteisöjä. Säännöksessä myös määritellään asiat, joista konserniohjeessa on pakko määrätä, mutta se, miten asioista konserniohjeessa määrätään, jää kuntien omaan tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Säännöksen asettaman velvollisuuden täyttämiseksi riittää siis se, että kunta hyväksyy konserniohjeen, ja se sisältää säännöksessä edellytetyt osa-alueet. Käytännössä kysymys on kertaluonteisesta hallinnollisesta kustannuksesta, ja kunta voi halutessaan unohtaa konserniohjeen päivitystarpeen. Toisin sanoen kuntalaissa edellytetään ainoastaan, että kunnalla on oltava konserniohje ja siinä määrätään ainakin tietyistä seikoista.

Konserniohjeen pakollista sisältöä kuvaavan kuntalain 47.4 §:n perusteluissa on lähinnä tyydytty selostamaan, miten tietyt kyseisen säännöksen vaatimukset tulee täyttää. Sen sijaan varsinaisia perusteluita sille, miksi konserniohjeesta ja sen pakottavasta sisällöstä on säädettävä kuntalain pakottavalla käyttäytymisnormilla eikä jättää konserniohjeen sisältöä kokonaisuudessaan kuntien itsensä päätettäväksi, ei säännöksen yksityiskohtaisista perusteluista löydy (HE 268/2014 vp, 176–177). Konserniohjeen pakottavaa vähimmäisisältöä on esimerkiksi hallintovaliokunnan mietinnössä perusteltu sillä, että sen avulla voidaan turvata luottamushenkilöiden tiedonsaantioikeutta (HaVM 55/2014 vp). Toisin sanoen lainsäätäjät ei ole luottanut siihen, että kunnat huolehtisivat omaehtoisesti tarkoituksenmukaisilla tavoilla tytäryhteisöjensä ohjaamisesta. Tämänkin vaatimuksen velvoittavuutta pienentää se, että kuntien omaan tarkoituksenmukaisuusharkintaan on jätetty se, millä tavoin tietystä konserniohjeesta määrättävästä asiasta yksityiskohtaisesti määrätään. Lisäksi on huomattava, että *konserniohjeissa on sitovuuden näkökulmasta eri tasoisia elementtejä*: osa konserniohjeen kohdista on kirjoitettu ohjeellisiksi, kun taas osa on selvästi määräysluonteisia. Vastaavalla tavalla kuntalain 37 §:n kuntastrategian omistajaohjauspolitiikan sisältö on täysin kunnan tarkoituksenmukaisuusharkinnassa.

Konsernijohtoon kuuluvia tahoja koskeva kuntalain 48 § on puolestaan katsottava ensisijaisesti kompetenssinormiksi, koska sillä määritellään, keiden tahojen vastuulle omistajaohjaus kunnissa kuuluu. Vaikka säännös on pakottava, siinä lähinnä todetaan kuntaorganisaation normaali toimivallanjako kuntaorganisaation eri toimielinten välillä eli säännöstä voidaan pitää osittain myös kvalifikaationormina.

Yleisesti osakeyhtiöiden hyvän hallintotavan (*corporate governance*) lähtökohtana on se, että osakkeenomistajat tekevät itse tarkoituksenmukaiseksi katsomiaan henkilövalintoja. Osakeyhtiön hallituksen jäsenten valintaa ohjataan osakeyhtiölain 6:10:n perusteella vain yleisillä kelpoisuusehdoilla. Ne rajaavat lähinnä sitä, että hallituksen jäseneksi ei voida valita henkilöä, joka ei kykene huolehtimaan omista asioistaan. (Airaksinen ym. 2019, 507.)

Samaten konserneissa yleisesti toimitaan niin, että konsernien emoyhtiöt antavat tytäryhteisöille sellaista yksityiskohtaista omistaja- ja konserniohjausta, kun katsovat tarpeelliseksi ilman, että asiasta on minkäänlaista yhteisömuotoa koskevaa sääntelyä. Pakottava lainsäädäntö osoittaa, että lainsäätäjät ei katsonut aiheelliseksi hallituksen asiantuntemuksen ja konserniohjeen osalta jättää päätöksentekoa kunnan omaan tarkoituksenmukaisuusharkintaan.

Tarkasteltaessa kuntalain omistajaohjaussäännöksiä kokonaisuutena voidaan havaita, että monet

uusista säännöksistä ovat pikemmin hyvään omistajaohjaukseen kannustavia kvalifikaationormeja kuin kunnille varsinaisia lisävelvoitteita synnyttäviä käyttäytymisnormeja. Toisaalta tytäryhtiöiden hallitusten asiantuntemusvaatimusta ja konserniohjetta koskeva sääntely on toteutettu nimenomaisten käyttäytymisnormien kautta. Näistä asiantuntemusvaatimusta koskeva normi on velvoittava myös lopputuloksen osalta eli sen osalta kunnalla ei ole täysimääräistä tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Toisaalta siinä, miten kunta hallituksen tytäryhteisön asiantuntemusta koskevaa säännöstä käytännössä soveltaa, on mahdollisuus käyttää tarkoituksenmukaisuusharkintaa, kunhan säännöksessä asetettu vähimmäisvaatimustaso kokonaisuutena arvioiden täyttyy.

Omistajaohjaussääntely kunnallisen itsehallinnon kannalta

Kunnissa toiminta perustuu asukkaidensa itsehallintoon, jossa toiminta on talouden ja toiminnan osalta itsenäistä suhteessa valtionhallintoon, mutta eduskunnan säätämien lakien alasta (Harjula & Prättälä 2023, Johdanto, 1). Perustuslain 121 §:n mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Säännöksessä määrätään kansanvaltaisuuden periaatteesta, joka määrittää kunnan hallinnon järjestämistä ja asettaa kunnille velvollisuuden pitää huolta kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksista kunnan hallinnossa (Mutanen 2017, 8–9). Kansalaisten oikeus osallistua voidaan parhaiten turvata paikallistasolla, sillä paikallinen hallinto on lähellä kansalaisia. Juuri laajan ja paikallisen itsehallinnon suojaamisen ja vahvistamisen sekä demokraattisesti valittujen päätöksentekoelementtien on katsottu edistävän kansanvaltaisuutta (Oikarinen ym. 2018, 37).

Yksi itsehallinnon tunnuspiirteistä on organisaatiovalta, jonka mukaan kunnilla on toimivalta järjestää sisäisen hallintonsa asioita oman harkintansa mukaisesti (Ryynänen 2004, 49). Kunnan itsehallintoa suojataan perustuslaissa ennen kaikkea lainsäätäjän itsehallintoa kaventavia toimenpiteitä vastaan. Kuntalain omistajaohjaussäännöksiä voidaan tarkastella myös kunnallisen itsehallinnon kannalta. Informatiivisten omistajaohjaussäännösten, kuten kuntalain omistajaohjauskeinoja koskevan 46 §:n kaltaisen informatiivisen kvalifikaationormin, ei voi katsoa kaventavan kunnallista itsehallintoa. Sama koskee pääasiassa muitakin omistajaohjaussäännöksiä. Kuntalain 47.2 §:n tytäryhteisöjen hallitusten asiantuntemusvaatimuksesta määrätään kuitenkin kuntia velvoittavalla käyttäytymisnormilla. Tällaisen säännöksen voi jossain määrin katsoa kaventavan kunnallisen itsehallinnon alaa. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna informatiivisen kvalifikaationormin kaltainen hallituksen asiantuntemusta koskeva säännös olisi voinut puoltaa paikkaansa. Esimerkiksi silloin kun kunta on siirtänyt järjestämisvastuulleen kuuluvia tehtäviä kuntayhtiöiden hoidettavaksi, asiantuntemusvaatimuksen voisi tulkita jopa kaventavan kuntien itsehallinnosta seuraavaa kansanvaltaisuuden periaatetta, sillä asiantuntemusvaatimus rajoittaa jossain määrin sitä, keitä kunnan tytäryhteisön hallitukseen voidaan valita.

On kuitenkin huomattava, että asiantuntemusvaatimus koskee hallitusta kollektiivina eli kyseessä ei ole yksilökohtainen asiantuntemusvaatimus. Sellaisen henkilön valitseminen, jolla ei ole toimialan edellyttämää talouden ja liiketoiminnan tuntemusta, voidaan valita tytäryhteisön hallitukseen, mikäli hallitus kokonaisuutena arvioiden täyttää asetetun kollektiivisen vaatimuksen. Tässä mielessä asiantuntemusvaatimuksella ei voida katsoa kohtuuttomasti rajoitetun kuntien oikeutta valita vapaasti haluamansa henkilöt kuntayhtiöiden hallitukseen. Kun tarkastellaan kuntalain muuta omistajaohjaussääntelyä, ei sen voida katsoa rajoittaneen kunnallista itsehallintoa edes kuntalain 47 §:n asiantuntemusvaatimuksen vertaa. Kokonaisuutena arvioiden omistajaohjaussääntelyn lisäämisen ei siis voida nähdä vaikuttaneen juurikaan kunnallisen itsehallinnon laajuuteen.

Kuntalain omistajaohjaussäännökset ja hallinnollinen taakka

Kunnan omistajaohjaussäännökset eivät perustu Euroopan unionin sääntelyyn, vaan kyse on puhtaasti kansallisesta sääntelystä, jonka aiheuttamaa hallinnollista taakkaa on mahdollista pienentää (hallinnollisen taakan mittaamisesta Työ- ja elinkeinoministeriö 2008). Hallitusohjelmassa on sitouduttu siihen, että yritysten hallinnollinen taakka ei hallituskauden aikana kasva, ja että uuden lainsäädännön kustannus- ja kilpailukykyvaikutusarviointia vahvistetaan (Valtioneuvosto 2023, 100–101). Huomiota tulee kiinnittää myös kuntayhtiöihin liittyvään hallinnolliseen taakkaan. Kuntalain omistajaohjaussäännöksiä voidaan tarkastella sen kautta, minkälainen vaikutus niillä on kuntien taloudelliseen asemaan. Asiaa voidaan arvioida yhtäältä tarkastelemalla sitä, minkälaisia lisäkustannuksia uudet säännökset synnyttävät. Toisaalta on perusteltua ottaa huomioon myös se, että uudet omistajaohjaussäännökset saattavat synnyttää kuntiin aiempaa tehokkaamman omistajaohjauksen, joka näkyy kunnan taloudessa myönteisesti esimerkiksi kuntayhtiöiden toiminnan tehostumisen sekä kasvavien yritysarvojen tai varojenjaon kautta. Omistajaohjauksen järjestämistä tuleekin arvioida *punnitsemalla keskenään* omistajaohjauksen kunnille aiheuttamaa hallinnollista taakkaa suhteessa keinojen käyttämisen tuottamiin hyötyihin. Erityisesti sellaisia omistajaohjaustapoja on aiheellista arvioida kriittisesti, jotka aiheuttavat kuntasektorille tarpeetonta hallinnollista taakkaa ja kustannuksia ilman selkeitä hyötyelementtejä (Vahtera ym. 2020, 13). Tämä tarkastelu korostuu kunnan tytäryhteisön hallituksen asiantuntemusvaatimuksen kohdalla.

Kuntalain esitöiden mukaan omistajaohjaussäännöksiin liittyy lähinnä välillisiä taloudellisia vaikutuksia, kun omistajaohjauksen menettelytapoja selkeytetään ja tytäryhteisöjen hallitusten asiantuntemusvaatimus tulee velvoittavaksi (HE 268/2014 vp, 114). Koska kuntalain 46 §:n säännös kunnan omistajaohjauskeinoista on informatiivinen eikä se sisällä minkäänlaisia kuntia koskevia velvoitteita, ei säännöksen ole katsottava lisäävän lainkaan kuntien hallinnollista taakkaa. Hallinnollisen taakan lisäämisenä ei voi pitää sitä, että informatiivinen säännös omistajaohjauksen keinoista saattaa kannustaa kuntia huolehtimaan aikaisempaa aktiivisemmin konserni- ja omistajaohjauksesta. Samaten konsernijohdon sisältöä määrittelevää kuntalain 48 §:ää voidaan pitää sellaisena informatiivisena kompetenssinormina, joka ei juurikaan lisää kuntien hallinnollista taakkaa vaan selventää vastuunjakoa.

Kuntakonsernin kokonaisedun edistämistä koskevaa kuntalain 47.1 §:ää voi puolestaan pitää yleispiirteisenä ja tarkoituksenmukaisuusharkintaa sisältävänä velvollisuutena. Vaikka kyse on tarkoituksenmukaiseen omistajaohjaukseen kannustavasta yleissäännöksestä, se aiheuttaa jonkin verran hallinnollista taakkaa kuntien omistajaohjaukselle. Kuntakonsernin kokonaisedun ja yhtiön edun välisten mahdollisten ristiriitatilanteiden selvittäminen aiheuttaa hallinnollista työtä erityisesti kunnan omistajaohjauksesta vastaaville tahoille. Toisaalta kuntakonsernin kokonaisedun edistäminen osaltaan johtaa omistajatahdon parempaan huomiointiin kuntayhtiöissä eli aiheutunut hallinnollinen taakka tulee ainakin osin sitä kautta katetuksi.

Kunnan tytäryhteisöjen hallitukseen kohdistuva asiantuntemusvaatimus lisännee jossakin määrin hallitusvalintojen tekemistä edeltävää taustatyötä. Lisäksi se edellyttäneekin ainakin joissakin tilanteissa uusien hallitusjäsenten kartoittamista, jotta toimialan edellyttämää talouden ja liiketoiminnan asiantuntemusta saadaan kuntien tytäryhtiöiden hallituksiin. Tämä voi synnyttää myös tarpeen kasvattaa *kuntayhtiöiden hallituksen jäsenten palkkioita*, kun ne eivät enää välttämättä rinnastu luottamustehtävien hallituspalkkioihin. Erityisesti tämä koskee merkittävien ja kilpailluilla markkinoilla toimivia kuntayhtiöitä. Nämä edellä esitetyt seikat lisännevät pysyvästi kuntakonsernien kustannuksia. Toisaalta liiketoiminnan ja talouden asiantuntemuksen lisääntyminen kuntayhtiöiden hallituksissa johtanee toiminnan tehostumiseen. Ei siis ole täysin perusteetonta katsoa, että asiantuntemuksen lisäämisen aiheuttama lisäkustannus tulee todennäköisesti kateutuksi toiminnan tehostumisen ja järkevöitymisen myötä.

Kuntalain konserniohjevaatimuksella on lisätty niiden kuntien hallinnollista taakkaa, joilla ei aiemmin ollut konserniohjetta. Myös ne kunnat, joiden konserniohje ei sisältänyt määräyksiä kaikista kuntalaissa edellytetyistä seikoista, joutuivat päivittämään konserniohjeensa sisällön. Tämän vaatimuksen aiheuttama hallinnollisen taakan lisäys on kertaluontoinen.

Päätelmät

Kuntien omistajaohjaussäännösten määrä kasvoi verrattuna edelliseen kuntalakiin. Vaikka sääntelyn määrä lisääntyi, kunnille lisäkustannuksia aiheuttava sääntelytaakka ei kuitenkaan lisääntynyt merkittävästi. Suurin syy tälle on se, että uudet omistajaohjaussäännökset ovat monilta osin informatiivisia ja jättävät omistajaohjauksen toteuttamistavan ja omistajaohjauksen sisällön edelleenkin pääasiassa kunnan itsensä päätettäväksi. Kuntalain hallituksen esitöissä omistajaohjauksen kenties tärkeimpänä perusteluna nousi esille kuntien muuttunut toimintakenttä, joka on laajentunut julkis- ja yksityisoikeudellisesti säädeltyjen toimintamuotojen verkostoiksi, mistä johtuen kokonaisuuden koordinointi eri toimintojen välillä on hankaloitunut (HE 268/2014 vp, 71). Kuntien tiedontarpeen näkökulmasta informatiivinen omistajaohjauksen sääntely puoltaa paikkaansa. Monissa kunnissa, joissa omistajaohjauskeinoja hyödynnettiin vähän tai ei ollenkaan, informatiivisilla omistajaohjaussäännöksillä on pystytty ohjaamaan kuntia oikeanlaisten omistajaohjauskeinojen käyttöön.

Poikkeuksen edellä mainitusta muodostaa pakollinen konserniohjevaatimus sekä kuntien tytäryhteisöjen hallituksille asetettu kollektiivinen asiantuntemusvaatimus. Omistajaohjaussääntely vetää kahteen eri suuntaan: yhtäältä kuntia kannustetaan käyttämään aktiivisesti omistajaohjauksen erilaisia keinoja informatiivisen kvaifikaationormin perusteella, ja toisaalta painotetaan kuntayhtiön hallituksen asiantuntemusta velvoittavalla käyttäytymisnormilla. Kun kuntien tehtävistä ja sääntelytaakasta on oltu pitkään huolissaan erityisesti kuntasektorin resurssien riittävyyden kannalta, on perusteltua tarkastella näiden säännösten merkitystä kuntien resurssien riittävyyden kannalta.

On perusteltua ajatella, että kuntalain omistajaohjaussäännösten aikaansaama konsernin kokonaisedun huomiointi, konserniohjeen pakollisuus sekä kuntayhtiöiden johtamisessa tapahtuva asiantuntemuksen kasvu johtavat omistajaohjauksen tehostumisen myötä myös kuntien toimintojen ja kuntayhtiöiden *kustannustehokkuuden paranemiseen* sekä kuntakonsernien kokonaisedun aiempaa parempaan toteutumiseen. Kuntalakiin lisättyä pakollista ja velvoittavaa sääntelyä voidaan siis perustella hallinnollisen taakan näkökulmasta sillä, että uuden lisäsääntelyn kustannukset tulevat todennäköisesti maksetuiksi toimintatapojen kehittymisen seurauksena takaisin.

Hallituksen asiantuntemusvaatimuksen ja konserniohjeen osalta tulee erikseen tarkastella sääntelyn velvoittavuuden tarkoituksenmukaisuutta. *Corporate governance* -ajattelun ja kunnallisen itsehallinnon kannalta olisi ollut mahdollista jättää ne pelkkien kvaifikaationormien varaan ilman nimenomaista velvoittavuutta. Toisaalta on vaikea nähdä, että nykyinen kuntalain omistajaohjaussääntely kokonaisuutena arvioiden olisi sisällöltään sen sisältöistä velvoittavaa sääntelyä, joka kovinkaan paljon rajoittaisi kunnan itsehallinnollista asemaa, päätäntävaltaa ja kuntademokratiaa. Johtuen asiantuntemusvaatimuksen kollektiivisuudesta, kunnilla on edelleen halutessaan oikeus valita tytäryhtiöidensä hallituksiin selvä enemmistö sellaisia henkilöitä, jotka kunta kokee itse esimerkiksi juuri kuntademokratian kannalta tarkoituksenmukaisiksi, vaikka näillä henkilöillä ei olisikaan minkäänlaista kuntayhtiön toimialaan liittyvää liiketoiminnan tai talouden asiantuntemusta. Mikäli kunnan toimielin tekee *kuntalain asiantuntemusvaatimuksen vastaisen päätöksen hallitusjäsenten nimeämisestä*, tällainen päätös on nähdäksemme pätemätön eli se on kumottava oikaisuvaatimuksen perusteella tai sitä seuraavan hallintovalituksen seurauksena. Konserniohjeen sisältö on kunnan vapaasti päätettävissä, vaikka se onkin pakko laatia, ja sen on pakko sisältää laissa säädettyjä seikkoja koskevat määräykset. Asiantuntemusvaatimuksen ja konserniohjeen osalta lainsäätäjän valintaa yhtäältä kuntademokratian ja kunnallisen itsehallinnon kunnioittamisen sekä toisaalta kuntien omistajaohjauksen tehostamistarpeen välillä voi pitää kokonaisuutena arvioiden tasapainoisena.

Lähteet

- Aarnio, A. (1989). *Laintulkinnan teoria – Yleisen oikeustieteen oppikirja*. Helsinki: WSOY.
- Airaksinen, M., Pulkkinen, P., Rasinaho V. (2019). *Osakeyhtiölaki I*. Helsinki: Alma Talent.
- Harjula, H. & Prättälä, K. (2023). *Kuntalaki – Taustat ja tulkinnat*. 11., uudistettu painos. Helsinki: Alma Talent.
- Hirvonen, A., Niskakangas, H. & Steiner, M.-L. (2003). *Corporate Governance – hyvä omistajaohjaus ja hallitus-työskentely*. Helsinki: WSOY.
- Immonen, R. & Nuolimaa, R. (2017). *Osakeyhtiöoikeuden perusteet*. 3., uud. painos. Helsinki: Alma Talent.
- Kaisto, J. (2005). *Lainoppi ja oikeusteoria. Oikeusteorian perusteista aineellisen varallisuus-oikeuden näkökulmasta*. Helsinki: Edita.
- Kankaanpää, J., Oulasvirta, L. & Ruohonen, J. (2023). Kuntayhtiöiden hallitusten puheenjohtajien poliittinen tausta ja monimuotoisuus. *Focus Localis* 42 (5) 2023, 511–527.
- Listayhtiöiden hallinnointikoodi (2025). *Corporate Governance. Hallinnointikoodi 2025*. Helsinki: Arvopaperimarkkinayhdistys ry. cgfinland.fi/hallinnointikoodi (2.12.2024).
- Meklin, P. (2018). *Tavoitteet kuntakonsernin kokonaisedun osoittajana*. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisu 8/2018. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Mutanen, A. (2017). *Valtion suvereenisuus valtiosääntöoikeudellisena käsitteenä ja diskurssina Euroopan unionin kontekstissa*. Edilex 2017/23, 1–25.
- Muukkonen, M. (2021). *Kunnallis- ja kuntalakien soveltamisalojen kehityksestä*. Edilex 2021/46, 1–25.
- Muukkonen, M. (2019). ”Kunnan toiminta”-käsitteen sisältö ja oikeudelliset vaikutukset. Edilex 2019/11, 1–27.
- Mähönen, J. & Villa, S. (2019). *Osakeyhtiö III – Corporate Governance*. 3., uud. painos. Helsinki: Alma Talent.
- Määttä, K. (2009). *Oikeustaloustieteellinen näkökulma kotimaiseen lainvalmisteluun*. Helsinki: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja.
- Nyström, P. (2016). *Osakeyhtiön hallituksen fidusiaariset velvollisuudet – osakeyhtiö- ja vahingonkorvausoikeudellinen tutkimus*. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.
- Oikarinen, T., Voutilainen, T., Mutanen, Anu & Muukkonen, M. (2018). *Kunnallinen itsehallinto valtion puristuksessa*. Tutkimusjulkaisu-sarja julkaisu nro 107. Keuruu: KAKS.
- Penttilä, S., Ruohonen, J., Uoti, A. & Vahtera, V. (2015). *Kuntayhtiöt lainsäädännön ristiaallokossa*. Kunnallisanalan kehittämissätiön tutkimusjulkaisu nro 88. Sastamala: KAKS.
- Pöyhönen, J. (2003). *Uusi varallisuus-oikeus*. 2. painos. Helsinki: Talentum.
- Ruohonen, J. (2023). Kuntakonsernin kokonaisedun edistäminen kuntayhtiöissä konserniohjeen avulla. Teoksessa J. Ruohonen, L.-A. Kihn, L. Oulasvirta. & E. Veikkola (toim.), *Tilintarkastus ja evaluaatio – Talouden ja sääntelyn vuoropuhelu* (298–313). Tampere: Tampere University Press.
- Ruohonen, J. (2018). Konserniohjeen juridinen merkitys osakeyhtiössä. Teoksessa J. Mähönen, P. Pölonen & V. Vahtera (toim.), *Juhlajulkaisu Risto Nuolimaa 1948–2/6–2018* (ss. 255–273). Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys.
- Ruohonen, J., Vahtera, V. & Salminen, L. (2019a). Hallituksen asiantuntemusvaatimuksen sääntely ja toteuttaminen kuntayhtiöissä. *Lakimies* 6/2019, ss. 727–757.
- Ruohonen, J., Vahtera, V. & Salminen, L. (2019b). Kuntayhtiöiden hallitusten koostumus monimuotoisuuden kannalta. *Focus Localis* 47 (1) 2019, ss. 44–63.
- Ruohonen, J., Vahtera, V. & Penttilä, S. (2021). *Kuntayhtiö*. 2., uud. painos. Helsinki: Alma Talent.
- Ryynänen, A. (2004). *Kuntien ja alueiden itsehallinto – kehittämisaikataulu*. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Savela, A. (2015). *Vahingonkorvaus osakeyhtiössä*. 3., uud. painos. Helsinki: Talentum.
- Siltala, R. (2003). *Oikeustieteen tieteenteoria*. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys.
- Tala, J. (2008). *Lakien laadinta ja vaikutukset*. Helsinki: Edilex.
- Tilastokeskus (2024). Suomen virallinen tilasto (SVT): *Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto*. Helsinki: Tilastokeskus. www.stat.fi/til/yrtil/index.html (9.9.2024).
- Tolonen, H. (2003). *Oikeuslähdeoppi*. Helsinki: WSOY Lakitieto.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2008). *Lainsäädännön hallinnollinen taakka yrityksille – raskaimmat säädosalueet*. Kilpailukyky 13/2008. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Vahtera, V., Ruohonen, J., Kärki, A., Salminen, L. & Saukkola, L. (2020). *Selvitys osakeyhtiön velkojiensuojan selvittämisestä ja suojamenettelyiden helpottamisesta*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:37. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-923-3> (1.12.2024).
- Vahtera, V. (2017). Hyvä hallinnointitapa ja kuntayhtiöiden hallituksen koostumus. Teoksessa P. Paloranta (toim.), *Keskuskauppakamarin liiketapalautakunta 80 vuotta* (319–331). Helsinki: Alma Talent.
- Valtioneuvosto (2023). *Vahva ja välittävä Suomi. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023*. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-763-8> (2.12.2024).
- Weckström, K. (2024). Yksityisoikeus vai julkisoikeus – keskiössä oikeussuhteet. Teoksessa L. Tammenlehto, K. Weckström & M.I. Niemi (toim.), *Yksityisoikeus – käsitteet, periaatteet ja tulkintatraditio* (7–18). Helsinki: Edita.
- Vesterinen, V. (2006). *Kunta ja yhtiöittäminen*. Helsinki: KAKS.

Säädökset

Kirjanpitolaki 30.12.1997/1336 (KPL)

Kuntalaki 10.4.2015/410 (KuntaL)

Kuntalaki 17.11.1995/365 (kumottu)

Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta 8.8.1986/609 (Tasa-arvoL)

Osakeyhtiölaki 21.7.2006/624 (OYL)

Suomen perustuslaki 11.6.1999/731 (PL)

Viranomaislähteet

HaVM 55/2014 vp. Hallintovaliokunnan mietintö 55/2014 vp – HE 268/2014 vp

HE 268/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 263/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta

HE 109/2005 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi osakeyhtiölainsäädännöksi

PeVL 9/2015 vp – HE 111/2015 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi eräiden kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetussa laissa säädettyjen velvoitteiden soveltamisesta annetun lain 1 ja 2 §:n muuttamisesta