



UNIVERSITY OF LAPLAND  
LAPIN YLIOPISTO

**VÄHEMMISTÖOSAKKEENOMISTAJA JA TOIMINNAN  
TARKOITUS KUNTAYHTIÖSSÄ – YHTEENSOVITTAMI-  
NEN OMISTAJAOHJAUKSEN KEINAIN**

Lapin yliopisto  
Oikeustieteiden tiedekunta  
Kauppaoikeus  
Pro gradu-tutkielma  
Santeri Aaltonen  
Tammikuu 2024

**Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta**

Työn nimi: Vähemmistöosakkeenomistaja ja toiminnan tarkoitus kuntayhtiössä – yhteensovittaminen omistajaohjauksen keinoin

Tekijä: Santeri Aaltonen

Opetuskokonaisuus ja oppiaine: Kauppaoikeus

Työn laji: Pro gradu-tutkielma

Sivumäärä: XIV + 75

Vuosi: 2024

**Tiivistelmä:**

Tutkimuksen tarkoituksena on tutkia kuntayhtiön vähemmistöosakkeenomistajan osakeyhtiölaissa (624/2006) säädetyn suojan ja kuntayhtiön osakeyhtiölain 1 luvun 5 §:n pääsäännöstä poikkeavan toiminnan tarkoituksen yhteensovittamista kuntaomistajan omistajaohjauksen keinoin. Keskeistä tutkimuksessa on selvittää osakeyhtiölain ja kuntalain (410/2015) säännöksistä aiheutuva, erityisesti kuntakonsernin kokonaisetua ja kuntayhtiön etua koskeva, jännitteinen suhde. Toiseksi tutkimuksessa selvitetään kuntaomistajan käytettävissä olevien omistajaohjauskeinojen soveltuvuus kuntayhtiön toiminnan tarkoituksen ja vähemmistöosakkeenomistajan suojan yhteensovittamiseen. Lisäksi tutkimuksessa selvitetään lyhyesti lainsäädännöllinen tausta kuntayhtiöiden kasvaneelle yhteiskunnalliselle merkitykselle. Tutkimustehtävään vastataan oikeusdogmaattisen tutkimusmenetelmän avulla.

Vähemmistöosakkeenomistajan osakeyhtiölain mukainen periaatetasoinen suoja kulminoituu osakeyhtiölain 1 luvun säännöksiin. Osakeyhtiön johdon velvollisuus edistää yhtiön etua ja toteuttaa yhtiön toiminnan tarkoitusta muodostavat periaatetasoisen vähemmistöosakkeenomistajan suojan ytimen yhdessä osakeyhtiölain 1 luvun 7 §:n yhdenvertaisuusperiaatteen kanssa. Johtopäätöksenä tutkimuksessa on se, että johdon tavoitellessa yhtiön etua itseasiassa toteutetaan toiminnan tarkoitusta, sillä toiminnan tarkoituksen toteuttaminen tarkoittaa yhtiön edun tavoittelua. Kuntayhtiöiden osalta on oikeudellisesti epäselvää, miten kuntakonsernin kokonaisetua tulisi arvioida suhteessa kuntayhtiön itsenäiseen etuun ja näin ollen vähemmistöosakkeenomistajan periaatetasoiseen suojaan. Johtopäätöksenä tutkimuksessa on se, että kuntayhtiön johdon tulee edistää vain ja ainoastaan kuntayhtiön etua kuntakonsernin ja kuntayhtiön etujen vetäessä eri suuntiin.

Oikeudellisesti on tulkinnanvaraista, miten kuntayhtiössä tulisi määrätä toiminnan tarkoituksesta siten, että kuntakonsernin kokonaisetua ja kuntayhtiön etu olisivat yhteensopivat. Toiseksi on epäselvää, miten omistajaohjauskeinojen vaikutukset eroavat niin yhtiöoikeudellisesti kuin käytännön tasolla toiminnan tarkoitusta määriteltäessä. Johtopäätöksenä tutkimuksessa on se, että toiminnan tarkoituksen määrittely edellyttää kuntaomistajan tehokasta muodollisten omistajaohjauskeinojen käyttöä jo varhaisessa vaiheessa ennen kuntayhtiön perustamista. Erityisesti yhtiöjärjestykseen tulisi ottaa tarpeelliset määräykset koskien toiminnan tarkoitusta ja velvollisuuden sisällyttämistä lakiin olisi syytä tarkastella tarkemmin erityisesti sen tuottamien tehokkuushyötyjen näkökulmasta.

**Avainsanat:**

kuntayhtiö, kuntakonsernin kokonaisetua, toiminnan tarkoitus, omistajaohjaus

x Tutkielma ei sisällä muita kuin tekijän omia henkilötietoja

# Sisällys

Lähteet.....	V
Lyhenteet.....	XIV
1 JOHDANTO .....	1
1.1 Johdatus aiheeseen .....	1
1.2 Tutkimustehtävä ja aiheen rajaaminen.....	4
1.3 Tutkimusmenetelmä ja aineisto.....	6
1.5 Keskeiset käsitteet ja analogia hyvinvointialuelakiin.....	10
1.5.1 Keskeiset käsitteet .....	10
1.5.2 Lyhyesti analogiasta soteyhtiöihin .....	11
2 KUNTAYHTIÖIDEN PERUSTAMISTA KOSKEVA NORMATIIVINEN TAUSTA SEKÄ OMISTAJAOHJAUKSEN KESKEINEN NORMISTO JA TAVOITTEET .....	13
2.1 Perustamisien taustalla erityyppiset yhtiöittämiset .....	13
2.1.1 Yhtiöittäminen velvollisuutena .....	13
2.1.2 Yhtiöittäminen tehokkuuskeinona.....	15
2.1.3 Yhtiöittämisen vaihtoehdot .....	16
2.2 Kuntien omistajaohjausäntelyn taustanormisto.....	18
2.2.1 Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja.....	18
2.2.2 Perustuslaki .....	19
2.2.3 Omistajaohjaus kuntalaissa .....	20
3 YHTIÖOIKEUDELLISEN VÄHEMMISTÖOSAKKENOMISTAJAN SUOJAN KESKEINEN PERIAATETASOINEN SISÄLTÖ.....	25
3.1 Yhtiöoikeudellinen yhdenvertaisuusperiaate vähemmistöosakkeenomistajan suojan kivijalkana.....	25
3.1.1 Sääntelyn tausta.....	25
3.1.2 Muodollinen ja aineellinen sisältö.....	26
3.2 Yhtiön etu ja toiminnan tarkoitus yhtiöoikeudellista yhdenvertaisuusperiaatetta täydentävänä suojakeinona.....	30
3.3 Kokoavia näkökohtia.....	34
4 KUNTAKONSERNIN KOKONAISEDUN HUOMIOON OTTAMINEN SUHTEESSA KUNTAYHTIÖN ETUUN JA TOIMINNAN TARKOITUKSEEN .....	36
4.1 Kuntakonsernin kokonaisuus epäselvänä määritelmänä.....	36
4.2 Kuntakonsernin kokonaisedun suhde kuntayhtiön etuun.....	39
4.2.1 Konserni-intressistä .....	39

## IV

4.2.2	Kuntayhtiön edun suhde kuntakonsernin kokonaisuuteen .....	41
4.2.3	Kuntayhtiön toiminnan tarkoitukseen liittyvistä erityispiirteistä ja nykytilasta .....	44
4.3	Yhteenvetoa – onko osakeyhtiölain vähemmistöosakkeenomistajan suoja este omistajaohjauksen tehokkaalle toteuttamiselle? .....	46
5	KUNTAYHTIÖN TOIMINNAN TARKOITUKSEN MÄÄRITTELY JA MUUTTAMINEN OMISTAJAOHJAUKSEN KEINAIN VÄHEMMISTÖOSAKKEENOMISTAJAN SUOJA HUOMIOON OTTAEN.....	49
5.1	Kuntayhtiön toiminnan tarkoituksen määrittelyssä käytettävät omistajaohjauskeinot.....	49
5.2	Yhtiöjärjestys – omistajaohjauksen kivijalka? .....	50
5.2.1	Yhtiöjärjestyksen yhtiöoikeudellinen sitovuus .....	50
5.2.2	Yhtiöjärjestykseen otettavista määräyksistä.....	52
5.2.3	Yhtiöjärjestys kuntayhtiön toiminnan tarkoituksen määrittäjänä.....	53
5.2.4	Yhtiöjärjestyksen muuttaminen – hankalaa vai ei? .....	58
5.3	Konserniohje toiminnan tarkoitusta ohjaavana instrumenttina .....	61
5.3.1	Konserniohjeen yhtiöoikeudellinen sitovuus .....	61
5.3.2	Konserniohjeen merkitys ja muuttaminen.....	64
5.4	Osakassopimus osakkeenomistajien välisen yhteisymmärryksen osoittajana.....	65
5.4.1	Osakassopimuksen yhtiöoikeudellinen sitovuus .....	65
5.4.2	Suhde yhtiöjärjestyksen toiminnan tarkoitusta koskevaan määräykseen .....	67
5.5	Johdon henkilövalinnat ja suhde toiminnan tarkoituksen toteuttamiseen .....	69
5.6	Yhteenvetoa – keskeiset teesit kuntayhtiön poikkeavan toiminnan tarkoituksen määrittämiseksi ja toiminnan tarkoituksen toteuttamiseksi.....	70
6	LOPUKSI.....	73

## Lähteet

### Kirjalliset lähteet

*Aarnio, Aulis* 2011. Luentoja lainopillisen tutkimuksen teoriasta. Perustuu tekijän vuosina 1977-2010 pitämiin luentoihin. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta Forum Iuris.

*Aarnio, Aulis* 1989. Laintulkinnan teoria: yleisen oikeustieteen oppikirja. Juva: WSOY.

*Adrell, Roland – Moldén, Robert* 2018. Juridik i kommunala bolag. En praktisk guide. Stockholm: Norstedts Juridik AB. 2. upplagan.

*Airaksinen, Manne – Pulkkinen, Pekka – Rasinaho, Vesa* 2021. Osakeyhtiölaki I–II. Helsinki: Alma Talent. Verkkokirja.

*Andersson-Järnberg, Linda – Karpaty, Patrik – Lundberg, Johan* 2023. Kommunala bolag i Sverige: att förstå framväxten av dessa och produktivitetens utvecklingen över tid. Kommuninvest Forskningsberedning. (*Kommuninvest* 2023)

*Cederberg, Lauri* 1931. Eräs näkökohta vähemmistön oikeusturvakysymyksessä osakeyhtiössä. Lakimies 1931 s. 221–229.

*Collin, Jesse* 2022. Osakeyhtiön yhtiökokous: uudistunut yhtiökokouslainsäädäntö. Helsinki: Alma Talent.

*Cooter, Robert – Ulen, Thomas* 2016. Law and Economics. Berkeley Law Books. Book 2. 6th edition.

*Hallipelto, Aatos – Hietanen, Matti – Narikka, Jouko – Saltevo, Anu – Soikkanen, Kalle* 2013. Yhtiöittäminen. Helsinki: Tietosanoma. (*Hallipelto ym.*)

*Hannula, Antti – Kari, Matti* 2007. Osakassopimukset. Helsinki: WSOYpro.

*Helminen, Sakari* 2006. Osakeyhtiön yhtiöjärjestys. Helsinki: Talentum. Verkkokirja.

*Helminen, Sakari* 1995. Johdannoksi osakassopimuksesta. Teoksessa Osakassopimuksesta Ari Saarnilehto (toim.), s. 5–18. Turku.

- Hirvonen, Ari* 2011. Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja; 17. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.
- Horsmanheimo, Pasi – Kaisanlahti, Timo – Steiner, Maj-Lis* 2017. Tilintarkastuslaki ja EU:n uudistunut tilintarkastussääntely: kommentaari. Helsinki: Alma Talent. 2. uudistettu painos.
- Husa, Jaakko* 2013. Oikeusvertailu: teoria ja metodologia. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Huttunen, Allan* 1984. Osakeyhtiön yhtiökokouksesta. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 196. Helsinki.
- Immonen, Raimo – Nuolimaa, Risto* 2017. Osakeyhtiöoikeuden perusteet. Helsinki: Alma Talent. 3. uudistettu painos.
- Immonen, Raimo – Villa, Seppo* 2019. Osakeyhtiön varojen käyttö. Helsinki: Alma Talent. 2. uudistettu painos.
- Kastberg, Patrik* 2015. Kommunala aktiebolag – en handbok. Stockholm: Jure Förlag AB.
- Koski, Pauli* 1977. Konserni. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja; N:o 114. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.
- Kyläkallio, Juhani – Iirola, Olli – Kyläkallio, Kalle* 2020. Osakeyhtiö I–II. Helsinki: Edita Publishing Oy. 8. uudistettu painos.
- Kärki, Anssi* 2017. Benefit corporation – yhteiskuntavastuuseen sitoutuva osakeyhtiö. Liikejuridiikka 2/2017 s. 146–182.
- Laine, Juhani* 2012. Osakkeenomistajan lojaliteettivelvollisuudesta. Lakimies 1/2012 s. 79–101.
- Lautjärvi, Kari* 2017. Yhtiön etu yhtiön johdon päätöksissä ja toimissa. Helsinki: Alma Talent.

- Lautjärvi, Kari* 2016. Yhteiskuntavastuun merkitys osakeyhtiön johdon päätöksenteossa. Teoksessa Oikeuden ja talouden rajapinnassa – juhla kirja Matti J. Sillanpää 60 vuotta s. 115–130. Helsinki.
- Meklin, Pentti* 2018. Uutta ARTTU2-ohjelmasta: Tavoitteet kuntakonsernin kokonaisedun osoittajana. Teoriaa ja havaintoja ARTTU2-tutkimuskunnista. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja 8/2018. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Muukkonen, Matti* 2022. Viranhaltijat kunnan omistajaohjauksen välineinä – oikeudellisista ongelmista. Lakimies 6/2022 s. 949–962.
- Muukkonen, Matti* 2020. Kunnan järjestämisvastuu, ulkoistusriskit ja velvollisuus turvata palvelutuotannon jatkuvuus. Liikejuridiikka 1/2020 s. 40–67.
- Mähönen, Jukka* 2017. Hallinnointikoodi ja yritysvastuu – corporate governance -koodin yrityskuvan suhde pörssi-yhtiöiden kestävään yritystoimintaan. Teoksessa Paula Paloranta (toim.), Keskuskauppakamarin liiketapalautakunta 80 vuotta s. 203–218. Helsinki: Alma Talent.
- Mähönen, Jukka* 2013. Ei-taloudellinen informaatio ja corporate governance. Defensor Legis N:o 4/2013 s. 566–578.
- Mähönen, Jukka – Säiläkivi, Antti – Villa, Seppo* 2006. Osakeyhtiölaki käytännössä. Helsinki: WSOYpro.
- Mähönen, Jukka – Villa, Seppo* 2019. Osakeyhtiö III – corporate governance. Helsinki: Talentum. 3. uudistettu painos.
- Mähönen, Jukka – Villa, Seppo* 2015. Osakeyhtiö I – yleiset opit. Helsinki: Talentum. 3. uudistettu painos.
- Mäntysaari, Petri* 2013. Mitä etua yhtiön johdon on edistettävä? Defensor Legis N:o 4/2013 s. 579–596.
- Määttä, Kalle* 2016. Oikeustaloustieteen perusteet. Helsinki: Edita. 2. uudistettu laitos.
- Nerep, Erik* 2003. Aktiebolagsrättslig analys: ett tvärsnitt av nyckelfrågor. Stockholm: Mercurius.

- Nyström, Patrik* 2016. Osakeyhtiön hallituksen fidusiaariset velvollisuudet. Helsinki. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 332. (*Nyström* 2016a)
- Nyström, Patrik* 2016. Konserniavustus, vähemmistöosinko ja konserni-intressi. Oikeustapauskommentti KKO 2014:104 (ään.) ja KKO 2015:105. Oikeustieto 1/2016. (*Nyström* 2016b)
- Nyström, Patrik – Rajavuori, Mikko* 2014. Yritysvastuu ja yhtiön etu Arctia Shipping -tapauksen valossa. Lakimies 5/2014 s. 695–718.
- Penttilä, Seppo – Ruuhonen, Janne – Uoti, Asko – Vahtera, Veikko* 2015. Kuntayhtiöt lainsäädännön ristiaallokossa. Kunnallissalan kehittämissäätiön Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 88 Sastamala. (*Penttilä ym.*)
- Pönkä, Ville* 2013. Yhtiön etu – osakeyhtiöoikeudellinen näkökulma I. Lakimies 1/2013 s. 21–34. (*Pönkä* 2013a)
- Pönkä, Ville* 2013. Yhtiön etu – osakeyhtiöoikeudellinen näkökulma II. Lakimies 2/2013 s. 215–229. (*Pönkä* 2013b)
- Pönkä, Ville* 2012. Yhdenvertaisuus osakeyhtiössä. Helsinki: SanomaPro.
- Pönkä, Ville* 2008. Osakassopimuksen tavoitteet ja voimassaolon hallinta. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Rasinaho, Vesa* 2022. Osakeyhtiön muu kuin voiton tuottamisen tarkoitus. Defensor Legis N:o 3/2022 s. 644–657.
- Rasinaho, Vesa* 2013. Yhtiön etu ja sen sivuuttaminen kokonaan omistetussa tytäryhtiössä. Defensor Legis N:o 4/2013 s. 550–565.
- Ruuhonen, Janne* 2023. Kuntakonsernin kokonaisedun edistäminen kuntayhtiöissä konserniohjeen avulla. Teoksessa Janne Ruuhonen, Lili-Anne Kihn, Lasse Oulasvirta & Elina Veikkola (toim.), Tilintarkastus ja evaluaatio: Talouden ja sääntelyn vuoropuhelu. Tampere: Tampere University Press s. 298–313.
- Ruuhonen, Janne* 2019. Ajankohtaista – kuntayhtiöihin tarvitaan lisää asiantuntemusta. Julkaistu Edilexissä 21.2.2019. Edita Publishing Oy.



- Ruohonen, Janne* 2018. Konserniohjeen juridinen merkitys osakeyhtiössä. Teoksessa Jukka Mähönen, Pasi Pölonen & Veikko Vahtera (toim.), Juhlajulkaisu Risto Nuolimaa 1948–2/6–2018. Suomalainen Lakimiesyhdistys s. 255–273.
- Ruohonen, Janne – Vahtera, Veikko – Penttilä, Seppo* 2021. Kuntayhtiö. Helsinki Alma Talent. 2. uudistettu painos.
- Ruohonen, Janne – Vahtera, Veikko – Salminen, Lassi* 2019. Hallituksen asiantuntemusvaatimuksen sääntely ja toteuttaminen kuntayhtiöissä. *Lakimies* 6/2019 s. 727–757.
- Ruohonen, Janne – Vahtera, Veikko – Salminen, Lassi* 2018. Kuntayhtiöiden hallitusten koostumus monimuotoisuuden kannalta. *Focus Localis* N:o 47 s. 44-63. Tampere: Tampere University.
- Salo, Marika* 2015. Hyvä liiketoimintapäätös ja johdon vastuu. Helsinki: Talentum.
- Saraviita, Ilkka* 2011. Perustuslaki. Helsinki: Talentum. 2. uudistettu painos.
- Savela, Ari* 2015. Vahingonkorvaus osakeyhtiössä. Helsinki: Talentum. 3. uudistettu painos.
- Savela, Ari* 2013. Osakassopimusten sitovuus ja oikeusvaikutukset. *Defensor Legis* 4/2013 s. 531–549.
- Savela, Ari* 2010. Osakeyhtiölain yhdenvertaisuusperiaate. *Defensor Legis* 1/2010 s. 3–24.
- Siltala, Raimo* 2001. Johdatus oikeusteoriaan. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta Forum Iuris.
- Tiili, Minna* 2019. Kuntayhtiöiden omistajaohjauksen arviointia – kokemuksia ja havaintoja Helsingistä. Teoksessa Lili-Anne Kihn, Lasse Oulasvirta, Janne Ruohonen, Jaakko Rönkkö & Jani Wacker (toim.), *Talous, sääntely, ohjaus – tarkastuksen ja valvonnan ajankohtaiskysymyksiä*. Tampere: Tampere University Press s. 263–282.
- Tolonen, Hannu* 2003. Oikeuslähdeoppi. Helsinki: WSOY lakitieto.
- Tuori, Kaarlo* 2000. Kriittinen oikeuspositivismi. Helsinki: Werner Söderström lakitieto.

*Vahtera, Veikko* 2022. Osakeyhtiön toiminnan tarkoituksen sisältö ja sen suhde yhdenvertaisuusperiaatteeseen muissa kuin voitontuottamisyhtiöissä. *Defensor Legis* 3/2022. s. 627–643.

*Vahtera, Veikko* 2012. Sopimusajattelun käyttö osakeyhtiöoikeudessa. *Lakimies* 7–8/2012 s. 1048–1069.

*Vahtera, Veikko* 2011. Osakeomistuksen riski ja sääntely. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

*Villa, Seppo* 2015. Yhtiön johdon oikeudesta puuttua osakkeenomistajien väliseen valtataisteluun. Teoksessa *Oikeuden ja talouden rajapinnassa – juhlakirja Matti J. Sillanpää 60 vuotta* s. 331–342. Helsinki.

## **Virallislähteet**

### **Suomi**

HaVM 18/1994 vp. Hallintovaliokunnan mietintö n:o 18 hallituksen esityksestä kuntalaiksi.

HE 241/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosi-aali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan ilmoituksen antamiseksi.

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

HE-luonnos 2014. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 32/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta.

HE 109/2005 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi osakeyhtiölainsäädännöksi.

HE 11/1992 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi osakeyhtiölain muuttamisesta.

HE 27/1977 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi osakeyhtiölainsäädännöksi.

PeVL 9/1984 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (n:o 113) laiksi vuodelta 1985 suoritettavasta julkisoikeudellisen työnantajan kansaneläke- ja sairausvakuutusmaksusta.

Työ- ja elinkeinoministeriö n.d. Valtiontukisäännöt. (Saatavilla osoitteessa: <https://tem.fi/valtiontukisaannot>) (viitattu 5.10.2023) (TEM n.d.)

Valtioneuvosto 2023. Vahva ja välittävä Suomi. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023. Valtioneuvoston julkaisu 2023:58. (Saatavilla osoitteessa: <https://valtioneuvosto.fi/hallitukset/hallitusohjelma#/>)

Valtiovarainministeriö 2023. Kuntatalousohjelma vuosille 2024–2027. Valtiovarainministeriön julkaisu – 2023:70. (Saatavilla osoitteessa: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165187>)

Valtiovarainministeriö 2015. Kuntien itsehallinnolliset tehtävät ja niiden laajuus. Valtiovarainministeriön julkaisu – 40/2015. (Saatavilla osoitteessa: <https://vm.fi/kuntien-tehtavat-ja-toiminta>)

## Ruotsi

SOU 1995:105. Konkurrens i balans – Åtgärder för ökad konkurrensneutralitet vid offentlig prissättning m.m. Slutbetänkande av Underprissättningsutredningen. Stockholm 1995.

## **Oikeustapaukset**

### Euroopan unionin tuomioistuin

*Audiolux* C-101/08 15.10.2009

### Euroopan komissio

Euroopan komission päätös C 7/2006

### Korkein hallinto-oikeus

KHO 2020:121

Korkein oikeus

KKO 2020:34

KKO 2018:19

KKO 2015:105

KKO 2004:115

KKO 2004:69

KKO 1992:87

KKO 1991:46

KKO 1986 II 136

KKO 1974 II 9

KKO 1970 II 82

KKO 1944 II 157

KKO 1932 I 114

KKO 1926 I 38

**Muut lähteet**

Etelä-Savon Energia Oy 6.11.2023. Energiapäätös syntyi: Mikkelin kaupunki myy 49 prosenttia Etelä-Savon Energia Oy:stä abrtn plc:lle. (<https://ese.fi/fi-fi/article/uutiset/6112023-energiapaatos-syntyi-mikkelin-kaupunki-myy-48-prosenttia-etela-savon-energia-oysta-abrtn-plcille/1624/>) (viitattu 1.12.2023)

Kuntaliitto 2017. Kunnan konserniohje. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. 2. tarkistettu painos.

Kuntaliitto 2015. Kunnan toiminnan johtaminen ja hallinta sekä omistaja- ja konserniohje. Kuntaliiton suositusten perustelut. Helsinki Suomen kuntaliitto. (Saatavilla osoitteessa: <https://www.localfinland.fi/node/25143>)

Loiste Oy n.d. Loiste-yhtiöt. (Saatavilla osoitteessa: <https://loiste.fi/loiste-yhtiot>) (viitattu 24.11.2023)

Mikkelin kaupunginvaltuuston kokous 20.3.2023. (Saatavilla tallenteena osoitteessa: <https://www.youtube.com/watch?v=Z9BTd1Naj20>)

Suomen virallinen tilasto (SVT): Statfin PxWeb-tietokanta (verkkojulkaisu) Helsinki: Tilastokeskus (<https://statfin.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/>) (tiedot haettu 15.9.2023) (*Tilastokeskus 2023*)

Suomen virallinen tilasto (SVT): Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto (verkkojulkaisu) Helsinki: Tilastokeskus (viitattu: 5.12.2023) (<http://www.stat.fi/til/yrti/tie.html>) (*Tilastokeskus 2021*)

Tilisanomat 28.8.2023. Kuntakonsernien omistajaohjauksessa parannettavaa. (Saatavilla osoitteessa: <https://tilisanomat.fi/julkishallinto/kuntakonsernien-omistajaohjauksessa-parannettavaa>) (viitattu 5.11.2023)

Valtioneuvosto 7.10.2022. Mikä sote-uudistus? (Saatavilla osoitteessa: <https://soteuudistus.fi/uudistus-lyhyesti->) (viitattu 3.11.2023)

## Lyhenteet

ABL	Aktiebolagslagen (SFS 2005:551 med ändringar)
EOYL	Osakeyhtiölaki (kumottu) (743/1978 muutoksineen)
EU	Euroopan unioni
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
Hankintalaki	Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016 muutoksineen)
HE	Hallituksen esitys
Ibid.	sama kuin edellä
Julkisuuslaki	Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999 muutoksineen)
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KKO	Korkein oikeus
KL	Kommunallagen (SFS 2017:754 med ändringar)
OY	Osakeyhtiö
OYL	Osakeyhtiölaki (624/2006 muutoksineen)
PL	Suomen perustuslaki (731/1999 muutoksineen)
PRH	Patentti- ja rekisterihallitus
SOU	Statens offentliga utredningar
TEM	Työ- ja elinkeinoministeriö

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Johdatus aiheeseen

Tämä tutkielma käsittelee kuntaomistajan käytettävissä olevia omistajaohjauksen keinoja suhteessa vähemmistöosakkeenomistajan oikeuksien ja osakeyhtiölain (624/2006, OYL) 1:5:n mukaisen toiminnan tarkoituksen yhteensovittamiseen kuntayhtiössä, jossa on vähemmistöosakkeenomistajana muita julkisia tai yksityisiä toimijoita. Kuntayhtiöiden lukumäärä on vuosikymmenelle tultaessa stabiloitunut lähinnä *yhtiöttämisvelvollisuuden* takia tehtyjen yhtiöttämisien<sup>1</sup> vuoksi ja vuonna 2021 kuntayhtiöitä on ollut 2 029.<sup>2</sup> Kuntayhtiöiden määrä on siis pysynyt samana ja jopa hivenen laskenut 2010-luvun huippuvuosista, joskin trendi johtunee kuntayhtiökentällä tapahtuneista yritysjärjestelyistä ja esimerkiksi markkinoilta peräytymisistä.<sup>3</sup> Kuntayhtiöiden kokonaisliikevaihto vuonna 2021 oli noin 13,2 miljardia euroa, ja työntekijöitä kuntayhtiöissä oli yli 25 000.<sup>4</sup> Kokonaisuutena kuntayhtiöitä voi siis luonnehtia merkittäväksi yhteisöjoukoksi, joka toimii usein samoilla, kilpailluilla markkinoilla yksityisten toimijoiden kanssa.

Tulevaisuudessa kuntayhtiökentän laajuuteen vaikuttanee kesäkuussa 2023 laaditun hallitusohjelman kirjaukset koskien julkisomisteisia sidosyksikköyhtiöitä eli niin sanottuja *in-house*-yhtiöitä.<sup>5</sup> Suppeasti ohjelman kirjauksia tulkittaessa ainakin sidosyksikköyhtiöiden sulautumiset saattaisivat vaihtua jakautumisiin, jolloin kunta- ja hyvinvointialueomisteisten sidosyksikköyhtiöiden lukumäärä taas kasvaisi.<sup>6</sup> Toisaalta vuonna 2023 toimintansa aloitta-

---

<sup>1</sup> Tilisanomat 28.8.2023.

<sup>2</sup> *Tilastokeskus* 2021 Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto – Yritykset toimialoittain ja omistajatyypin mukaan (oikeudellinen yksikkö).

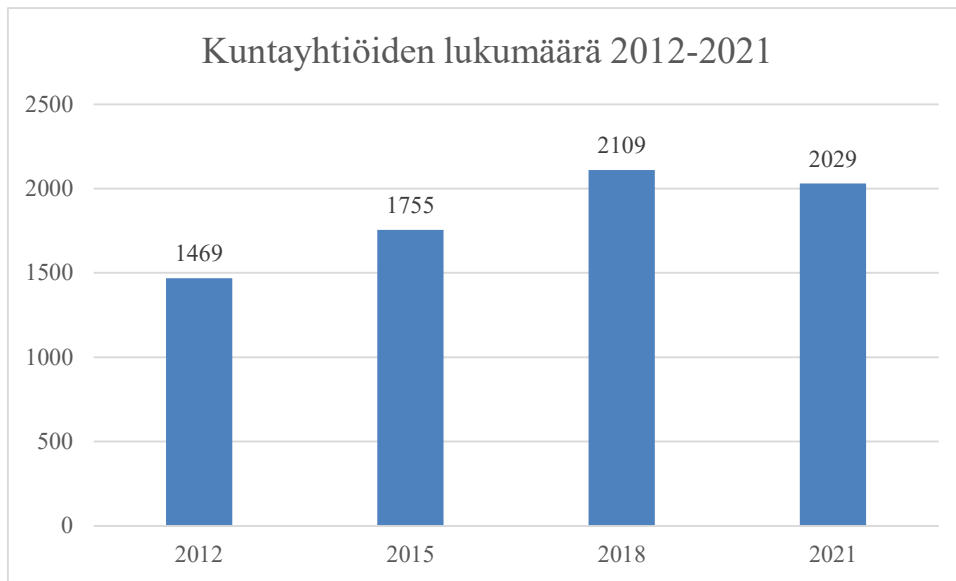
<sup>3</sup> *Ruohonen – Vahtera – Penttilä* 2021 s. 15–16.

<sup>4</sup> *Tilastokeskus* 2023. Tiedot haettu Tilastokeskuksen PxWeb-tietokannasta yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilastosta ja lakkautetusta yritysrekisterin vuositilastosta.

<sup>5</sup> Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016, hankintalaki) 15.1 §:n mukaan sidosyksiköllä tarkoitetaan hankintayksiköstä muodollisesti erillistä ja päätöksenteon kannalta itsenäistä yksikköä. Sidosyksikköyhtiössä ei käytännössä voi olla osakkeenomistajana yksityisiä toimijoita, sillä sidosyksikössä saa olla vain hankintayksiköiden pääomaa.

<sup>6</sup> Ks. Valtioneuvosto 2023 s. 105 ”[S]idosyksiköiden omistukselle asetetaan yleisen edun huomioon ottava vähimmäisomistusprosentti (10 %).” – Nykyisin sidosyksikköyhtiöissä voi olla useita kymmeniä osakkeenomistajia. Tämä tarkoittaisi sitä, että 10 prosentin omistusvaatimuksen takia sidosyksikköyhtiössä voisi olla enintään 10 osakkeenomistajaa tasaosuuksin.

neet hyvinvointialueet ja niille lain nojalla siirtynyt sosiaali- ja terveystoimen sekä pelastustoimen järjestämisvastuu tulevat vaikuttamaan kuntayhtiöiden määrään jossakin määrin laskevasti, mutta kuntayhtiöiden lukumäärän kehitys jää nähtäväksi. Hyvinvointialueudistuksen vaikutukset saattavat näkyä myös kuntakentällä kuntayhtiöiden johdon osaamista heikentäen järjestämisvastuualueen pienentyessä, kun nykyinen johto siirtyy osittain hyvinvointialueiden omistuksessa oleviin yhtiöihin.



Kuvio 1. Kuntayhtiöiden lukumäärä Suomessa vuosina 2012–2021 (kuvio perustuu Tilastokeskuksen tietoihin). Uudempaa tietoa ei ole saatavilla.

Vähemmistöosakkeenomistajan suojasta osakeyhtiössä on säädetty osakeyhtiölaissa. Suojaa koskevat säännökset pitävät sisällään muun muassa määränemmistöä, yhdenvertaisuutta ja huolellisuusvelvoitetta koskevia oikeusnormeja. Vähemmistöosakkeenomistajan asemaa on osakeyhtiömuodon osalta ja osakeyhtiölain sääntelykehyksessä tutkittu kattavasti jo vuosikymmeniä, ja aiheesta on paljon oikeuskirjallisuutta ja -käytäntöä.<sup>7</sup> Osakeyhtiömuotoisen kuntayhtiön osalta sovellettavaksi tulee kuitenkin kunnan omistajanohjausta koskeva sään-

<sup>7</sup> Ks. uudemman oikeuskirjallisuudesta erityisesti *Pönkä* 2012 ja ks. myös *Vahtera* 2011 s. 227–382 sekä *Savela* 2010.



tely, jota koskee kansallisesti etenkin kuntalaki (410/2015). Kuntalain 47.1 §:n kuntakonsernin kokonaisetua koskeva vaatimus<sup>8</sup> ohjaa kuntayhtiöitä toimimaan siten, että esimerkiksi joissakin tilanteissa saattaa olla mahdollista, että kuntayhtiön ja kuntakonsernin edut ovat keskenään ristiriidassa. Kuntayhtiötä koskevassa päätöksenteossa tulee kuitenkin ottaa huomioon yhtä lailla osakeyhtiölain vaatimukset koskien *yhtiön etua* ja *vähemmistöosakkeenomistajan suojaa*, jotka asettavat rajoituksia omistajaohjaukselle.

Yhtenä keskeisenä inspiraation lähteenä tutkielman kirjoittamiseen toimi *Ruohosen, Vahteran* ja *Penttilän* teos *Kuntayhtiö* vuodelta 2021<sup>9</sup>, jossa *Ruohonen* toteaa, että ”[o]sakeyhtiömuodon soveltuvuuden arviointi kuntaomistajan kokonaistavoitteiden edistämiseen olisikin kaivannut seikkaperäisempää analysointia”.<sup>10</sup> Osakeyhtiömuodon soveltuvuuden arviointi on maisteritutkielman laajuuteen nähden liian laaja ylätason abstrakti kysymys, jota osiin purkamalla päädyttiin tutkimaan sitä, että miten kuntayhtiön vähemmistöosakkeenomistajan oikeudet voidaan käytännössä yhteensovittaa kuntayhtiön toiminnan tarkoituksen kanssa omistajaohjauksen keinoin. Kuntayhtiöt voidaan itsessään karkeasti jakaa omistajanäkökulmasta kolmeen eri luokkaan.<sup>11</sup> Suurin osa kuntayhtiöstä on täysin yhden kunnan omistuksessa, mutta on myös sellaisia kuntayhtiöitä, joissa on vähemmistöosakkeenomistajina yksityisiä tai julkisoikeudellisia toimijoita. Taannoinen tutkimuksen mukaan sellaisia kuntayhtiöitä, joissa on osakkaina yksityisiä toimijoita, oli noin viidennes.<sup>12</sup> Näin ollen kuntayhtiöitä, joissa on mukana yksityisen osakkeenomistajan intressi, on lukumäärällisesti huomattava määrä. Sellaisissa kuntayhtiöissä puolestaan, joissa vähemmistöosakkeenomistajina on ainoastaan muita julkisoikeudellisia oikeushenkilöitä, kuten muita kuntia, aiheuttaa varmasti jännitettä juuri kuntakonsernin kokonaisetua koskeva vaatimus, sillä kuntakonsernin kokonaisetua koskevat intressit saattavat erota eri kuntien osalta merkittävästikin.

---

<sup>8</sup> Ks. kuntakonsernin kokonaisedusta tarkemmin jakso 4.1.

<sup>9</sup> 2. uudistettu painos. Alkuperäinen teos on ilmestynyt vuonna 2017.

<sup>10</sup> *Ruohonen – Vahtera – Penttilä* 2021 s. 196.

<sup>11</sup> Luokat ovat a) kunnan tai kuntayhtymän täysin omistamat; b) useiden kuntien yhdessä omistamat sekä c) kunnan tai useamman kunnan ja yksityisen tahon yhdessä omistamat yhtiöt. Ks. *Ruohonen – Vahtera – Penttilä* 2021 s. 2.

<sup>12</sup> *Ruohonen – Vahtera – Salminen* 2019 s. 747. Otanta ei kata kaikkia suomalaisia kuntayhtiöitä, mutta antaa suuntaa-antavan arvion prosentuaalisesta jaosta omistustyypeittäin. Ruotsissa puolestaan valtaosa kuntayhtiöistä on täysin yhden kunnan omistamia. Ks. *Adrell – Moldén* 2018 s. 61.

## 1.2 Tutkimustehtävä ja aiheen rajaaminen

Tämän tutkimuksen tehtävänä on selvittää vastaus seuraavaan tutkimuskysymykseen:

*Miten kunta voi omistajaohjauksen keinoin yhteensovittaa kuntayhtiön osakeyhtiölaissa säädetyn periaatetasoisen vähemmistöosakkeenomistajan suojan ja kuntayhtiön OYL 1:5:n säännöksestä poikkeavan toiminnan tarkoituksen?*

Tutkimuksen kannalta on perusteltua ensiksi taustoittaa lähtökohtia kuntayhtiöiden yhteiskunnallisen merkityksen kasvamiselle ja sille, miksi kuntien tulee keskittyä tytäryhteisöjensä omistajaohjaukseen, eli toisin sanoin vastata apukysymykseen:

1. *Miksi kuntayhtiöitä on perustettu ja mitä omistajaohjausäntelyllä tavoitellaan?*

Mikäli varsinaiseen tutkimuskysymykseen halutaan saada perusteltuja vastauksia, tulee sitä lähestyä myös seuraavien apukysymysten johdolla:

2. *Mikä on kuntayhtiön vähemmistöosakkeenomistajan osakeyhtiölain mukaisen suojan keskeinen periaatetasoinen sisältö?*
3. *Mitä kuntakonsernin kokonaisedulla tarkoitetaan?*
4. *Miten vaatimus kuntakonsernin kokonaisedusta on yhteensovitettavissa osakeyhtiölain yhtiön etua ja toiminnan tarkoitusta koskevien säännösten kanssa?*

Vastaamalla edellisiin kysymyksiin on mahdollista saada selville ne osakeyhtiölain ja kuntalain säännöksistä aiheutuvat keskeiset huomioon otettavat seikat, jotka tulee ratkaista kuntaomistajan omistajaohjauksen keinoin, jotta vähemmistöosakkeenomistajan suoja toteutuu osakeyhtiölain mukaisesti.<sup>13</sup> Keskeistä on ymmärtää se, miten asetelma eroaa kuntayhtiön ja tavallisen osakeyhtiön välillä.

Aihe on rajattu koskemaan vain osakeyhtiöitä, joissa tietyllä kunnalla tai useammasta kunnasta muodostuvalla kuntayhtymällä on tosiasiallinen määräysvalta ja vähemmistöosak-

---

<sup>13</sup> OYL on *lex specialis* suhteessa kuntalakiin, kun tarkasteltavana on osakeyhtiömuotoisen kuntayhtiön toiminta.

keenomistajana on vähintään yksi, joko julkinen tai yksityinen toimija. Muita kunnan tytäryhteisöjä voivat olla osuuskunta, säätiö tai yhdistys.<sup>14</sup> Osakeyhtiömuoto on *de facto* katsottu parhaimmaksi vaihtoehdoksi kunnan tehtävien ja palvelujen yhtiöittämiselle suurimmassa osassa tapauksista.<sup>15</sup> Tämän tosiasian vuoksi aihe on rajattu koskemaan vain osakeyhtiömuotoisia kuntien tytäryhteisöjä. Suuri osa kuntayhtiöistä on jonkin kunnan täysin omistamia, joten niissä ei ole vähemmistöosakkeenomistajia. Jos kuntayhtiössä on vain yksi osakkeenomistaja, eivät vähemmistöosakkeenomistajan suojaa koskevat säännökset voi tulla sovellettavaksi sekä esimerkiksi osakeyhtiölain mukaisen voitontuottamistarkoituksen ja osakkeenomistajan muiden tavoitteiden väliset intressiristiriidat eliminoituvat.<sup>16</sup> On siis perusteltua rajata yksittäisen kunnan täysin omistamat tytäryhteisöt tutkimuksen ulkopuolelle.

Tässä tutkimuksessa ei syvennyttä vähemmistöosakkeenomistajan suojan sisältöön seikka-peräisesti käsitteen laajuuden ja ulottuvuuden takia, vaan aihe rajataan siten, että osakeyhtiöoikeudellisen vähemmistöosakkeenomistajan suojan sisältöä analysoidaan periaatetasolla *kuntayhtiön vähemmistöosakkeenomistajan näkökulmasta* voimassa olevan oikeusjärjestyksen osalta.<sup>17</sup> Osakeyhtiölaki sisältää periaatteiden lisäksi nimenomaisia ja haitalliseksi oletettuja enemmistöomistajan määräysvallan väärinkäyttötilanteita, jotka on siis rajattu tutkimuksen ulkopuolelle. Rajaus perustuu siihen, että periaatetasoisen vähemmistöosakkeenomistajan suojan on katsottu muodostavan vähemmistöosakkeenomistajan suojan ytimen.<sup>18</sup> Toisaalta spesifit vähemmistösuoja-säännökset on katsottu tarpeellisiksi juuri siitä syystä, että periaatteiden ei ole katsottu turvaavan vähemmistöosakkeenomistajan etuja riittävästi. Tutkimuksen kannalta periaatetasoinen tarkastelu antaa kuitenkin riittävän kuvan toiminnan

---

<sup>14</sup> Kuntalain yhtiöittämisvelvollisuutta koskevassa 126.1 §:ssä on mainittu, että kunnan hoitaessa tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla kunnan on annettava tehtävä *osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen* tai *säätiön* hoidettavaksi.

<sup>15</sup> *Ruohonen – Vahtera – Penttilä* 2021 s. 3–4, 21 ja 399. Ks. tarkemmin s. 21 osuuskunnasta ja säätiöstä. *Ruohosen* mukaan osuuskunta voisi soveltua erityisesti useamman kunnan yhteisen toiminnan järjestämiseen, mikäli kuntien omistusosuudet ovat tasamääräisiä. *Säätiö* voisi puolestaan olla sopiva vaihtoehto yhtiöittämisessä silloin, kun kuntaomistaja(t) ei tavoittele toiminnalla voittoa. – – Tämä päätelmä johtunee siitä, että säätiölain (487/2015) 1:2.1:n mukaan säätiön tarkoituksena ei voi olla taloudellisen edun tuottaminen lähipiirille, kuten esimerkiksi säätiön perustajalle, vaan säätiöllä on oltava hyödyllinen tarkoitus. Ks. myös HE 32/2013 vp. s. 31, jonka mukaan komission alkuperäisen esityksen mukaan kunnan toiminta olisi rajattu vain yhtiömuotoiseksi, mutta lainsäätäjän mukaan komissio ei ollut ottanut huomioon kaikkea kunnallista toimintaa markkinoilla. Samassa yhteydessä lainsäätäjä toteaa kuitenkin, että muut yhtiömuodot tulevat käytännössä harvemmin kyseeseen kunnan toimintoja yhtiöittäessä. – – Ruotsissa puolestaan kuntien omistamista tytäryhteisöistä noin 75 prosenttia vuonna 2020 oli osakeyhtiöitä. Ks. *Kommuninvest* 2023 s. 8. Tämä koskee yksittäisen tai useamman kunnan yhdessä omistamia tytäryhteisöjä.

<sup>16</sup> *Nyström – Rajavuori* 2014 s. 712.

<sup>17</sup> Ks. yhdenvertaisuudesta osakeyhtiössä erityisesti *Pönkä* 2012.

<sup>18</sup> *Pönkä* 2012 s. 444. *Pöngän* mukaan muita vähemmistösuoja-jamekanismeja ei tarvittaisi, jos yhtiöoikeudellinen yhdenvertaisuusperiaate otettaisiin riittävän vakavasti.

tarkoituksen määrittelyyn liittyvistä ongelmista. Painopisteenä tutkimuksessa on siis kuntayhtiöille asetettavien tavoitteiden ja osakeyhtiölain vähemmistönsuojasääntelyn välisen jännitteen analysoinnissa ja siinä, kuinka tätä jännitettä voidaan lähestyä erilaisin kuntaomistajan käytettävissä olevin omistajaohjauksen keinoin.

Kolmas olennainen rajausta koskee tutkimuksen näkökulmaa. Kuntayhtiön sidosryhmistä keskitytään nimenomaisesti osakkeenomistajien näkökulmaan. Tutkimus painottaa enemmän kuntaomistajan näkökulmaa, mutta myös vähemmistöosakkeenomistajan intressi on keskeisessä osassa tutkimusta. Muiden sidosryhmien, kuten kuntayhtiön johdon ja velkojien näkökulmia ei varsinaisesti laajassa merkityksessä huomioida, sillä esimerkiksi johdon fidusiarisista velvollisuuksista kuntayhtiön osalta on ollut taannoista oikeustieteellistä keskustelua<sup>19</sup> ja johdon asiantuntemusvaatimuksesta on tehty vastikään opinnäytteitä ja kuntayhtiön velkojien näkökulmasta kuntayhtiön sääntelykehys ei tosiasiallisesti eroa tavallisen yksityisomisteisen osakeyhtiön vastaavasta.<sup>20</sup> Näiden muiden sidosryhmien näkökulmiin viitataan kuitenkin siinä määrin kuin ne ovat tarkoituksenmukaista ottaa huomioon.

### 1.3 Tutkimusmenetelmä ja aineisto

Tämä tutkimus on lainopillinen eli *oikeusdogmaattinen*. Lainopin keskeisinä tehtävinä ovat voimassa olevan oikeuden tulkinta ja systematisointi.<sup>21</sup> Lainoppi pyrkii siis vastaamaan kulloinkin esitettyyn kysymykseen *voimassa olevan oikeuden* sisällöstä. *Aarnion* mukaan lainopillinen tutkimus voidaan jakaa teoreettiseen sekä käytännölliseen lainoppiin.<sup>22</sup> Käytännöllinen lainoppi eli tulkintalainoppi<sup>23</sup> muodostaa perusteltuja tulkintalauseita eli tulkintakananottoja oikeusjärjestyksen oikeusnormeista oikeuslähdeopin avulla.<sup>24</sup> Tulkintalainopin keinoin oikeutta lähestytään siis sen pintatasolla. Lainopin toinen tärkeä tehtävä, eli syste-

---

<sup>19</sup> Ks. esimerkiksi *Ruohonen* 2019.

<sup>20</sup> Velkojien suojasta säädetään nimenomaisesti osakeyhtiölaissa ja kuntalaissa ei ole mitään erityisiä velkojien suojaa koskevia säännöksiä. Ainoa maininta velkojista on kuntalain 62 b §:n 1 momentissa, joka koskee kuntayhtymän jakautumista.

<sup>21</sup> *Aarnio* 1989 s. 304 ja 2011 s. 6.

<sup>22</sup> *Aarnio* 2011 s. 126.

<sup>23</sup> *Tuori* kutsuu käytännöllistä lainoppia tulkintalainopiksi. Ks. *Tuori* 2000 s. 302–303.

<sup>24</sup> *Siltala* 2001 s. 109.

matisointi jää puolestaan teoreettisen lainopin tehtäväksi. Teoreettinen lainoppi siis luo oikeustieteen yleiset opit ja periaatteet, joiden hallitseminen ja tunteminen on välttämätöntä, jotta tulkintalainopin keinoin pystytään muodostamaan tulkintasuosituksia.<sup>25</sup>

Koska oikeustieteissä ei ole nähtävissä yleispätevää ja standardisoitua menetelmää tutkimuksen tekoon, käytetty tutkimusmenetelmä on perusteltava.<sup>26</sup> Tässä tutkimuksessa pyritään lainopin keinoin tulkitsemaan tutkimustehtävään liittyvää oikeuden tilaa *de lege lata* ja tuottamaan kannanottoja voimassa olevan oikeuden normeihin liittyen. Lainoppi on perusteltua valita pääasialliseksi tutkimusmenetelmäksi jo siitä syystä, että tutkimustehtävänä on selvittää ne *voimassa olevassa oikeudessa asetetut omistajaohjauskeinot*, joilla kuntaomistaja voi varmistua siitä, että omistajaohjausta ja kuntayhtiön toiminnan tarkoitusta toteutetaan kuntayhtiön toiminnassa vähemmistöosakkeenomistajan suoja huomioon ottaen.

Vaikka tutkimus on pääosin lainopillinen, siihen sisältyy lyhyitä oikeusvertailevia katsauksia suhteessa Ruotsin oikeusjärjestykseen. *Oikeusvertailevalla* tutkimuksella tarkoitetaan yleisesti erilaisten oikeusjärjestelmien asettamista rinnakkain, jolloin niitä vertailemalla pyritään tiedonhankintaan.<sup>27</sup> Vertailtavina oikeusjärjestelminä tässä tutkimuksessa ovat siis Suomen ja Ruotsin oikeusjärjestykset tutkimustehtävän kannalta oleellisin osin, eli käytännössä tutkittavana on kuntayhtiöitä koskeva sääntely. *Husan* mukaan oikeusvertailun keinoin saatuja tuloksia voidaan käyttää hyväksi esimerkiksi lainvalmistelutyössä sekä oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa.<sup>28</sup> Hyvä esimerkki on lähes poikkeuksetta lain esitöistä löytyvä katsaus muiden Pohjoismaiden kulloinkin voimassa oleviin oikeusjärjestyksiin.<sup>29</sup> Tämän tutkimuksen oikeusvertailevan näkökulman tarkoituksena onkin vertailla kuntayhtiöitä koskevaa sääntelyä ja mahdollisesti näin ollen tuottaa tulkintasuosituksia *de lege ferenda*-hengessä.

Tutkimuksessa on myös vahva yhteys *oikeustaloustieteelliseen* tutkimusmenetelmään. Tutkimuksessa hyödynnetään oikeustaloustieteellisiä näkemyksiä osana lainopin tulkintakananottojen muodostamisesta. Oikeustaloustieteellisessä tutkimuksessa sovelletaan taloustieteen menetelmiä niihin tutkimuskohteisiin, joihin oikeustiede pyrkii vastaamaan. *Määttän*

---

<sup>25</sup> Aarnio 1989 s. 304.

<sup>26</sup> Hirvonen 2011 s. 7.

<sup>27</sup> Husa 2013 s. 30.

<sup>28</sup> Ibid. s. 33.

<sup>29</sup> Ks. esim. kuntalakia koskevan hallituksen esityksen 268/2014 vp. osalta s. 50–61.

mukaan oikeustaloustiede ei itsessään ole metodologisesti yhtenäinen oikeustieteen tutkimushaara ja siinä on loppujen lopuksi kyse siitä, miten erilaisia oikeuslähteitä, kuten lakitekstiä ja taloustieteellisten argumenttien kaltaisia seuraamusargumentteja on priorisoitava lakia tulkittaessa.<sup>30</sup>

Tutkimuksessa käytettävän aineiston vahvasti velvoittavana oikeuslähteenä on pääosin kansallinen lainsäädäntö. Tutkimuksessa viitataan lyhyesti ylikansalliseen sääntelyyn EU-oikeuden osalta esimerkiksi yhtiöittämisveloitteen kannalta, mutta kunnallisoikeutta koskeva lainsäädäntö on korostetun kansallista.<sup>31</sup> *Aarnion* alun perin kehittämän perinteisen oikeuslähteopin mukaisesti vahvasti velvoittaviin oikeuslähteisiin pitää ratkaisutoiminnassa vedota. Tuomaria sitoo tuomiota annettaessa vain laki<sup>32</sup> ja tutkijaankin vaikuttaa niin sanottu tiedollinen sidonnaisuus.<sup>33</sup> Lainopillista tutkimusta lienee mahdotonta tehdä ilman vahvasti velvoittavien oikeuslähteiden tarkastelua. Vahvasti velvoittaviin oikeuslähteisiin luetaan luonnollisesti myös Suomen ratifioimat kansainväliset sopimukset.

Heikosti velvoittaviin oikeuslähteisiin luetaan lähinnä lain esityöt ja tuomioistuinratkaisut.<sup>34</sup> Lain esityöt ovat lainopillisen tutkimuksen kannalta merkityksellisiä, sillä niillä pystytään usein selvittämään lainsäätäjän tavoitteita ja analysoimaan lain säätämisen tarkoitusta. Tässä tutkimuksessa hyödynnetään erityisesti kuntalain ja osakeyhtiölain esitöitä. Lain esitöihin sisältyvät muun muassa hallituksen esitykset ja eduskunnan eri valiokuntien lausunnot ja mietinnöt. Tuomioistuinratkaisut eivät varsinaisesti sido tuomaria, mutta erityisesti ylimmän oikeusasteen (korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus) ratkaisut *de facto* sitovat alempia oikeusasteita.<sup>35</sup> Tutkimuksessa käytetään lähteenä muutamia ylimpien tuomioistuimien ratkaisuja, mutta aiheeseen sopivien ratkaisujen niukkuuden takia painopiste on muissa lähteissä. Euroopan unionin tuomioistuimen (EUT) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut puolestaan velvoittavat vahvasti kansallisia tuomioistuimia ja niiden ratkaisut saattavat johtaa kansallisen lainsäädännön muuttamiseen.

---

<sup>30</sup> *Määttä* 2016 s. 12–13.

<sup>31</sup> Ks. tarkemmin jakso 2.2.

<sup>32</sup> Tuomioistuinlaki (673/2016) 9:1.1 ja *Siltala* 2001 s. 98–99 Jos tuomari ei noudata lakia ratkaisutoiminnassa hän voi syyllistyä virkavirheeseen ja joutua *virkevastuuseen*.

<sup>33</sup> *Tolonen* 2003 s. 23.

<sup>34</sup> *Ibid.* s. 24.

<sup>35</sup> *Ibid.* s. 25.

Kolmas perinteisen oikeuslähdeopin mukainen oikeuslähdekategoria on sallitut oikeuslähdeet.<sup>36</sup> Tähän kategoriaan on sisällytetty muun muassa oikeustiede ja oikeusperiaatteet. Oikeusperiaatteet ovat tosin usein kodifioitu lainsäännöksiin, joten on tulkinnanvaraista, että tulisiko niitä pitää pääosin vahvasti velvoittavina. Oikeustiede ja sen tuottama oikeuskirjallisuus ovat keskeisessä osassa tutkimuksessa. Vaikka kuntayhtiötä koskevaa kirjallisuutta ei ole paljoa, on aihetta ja siihen liittyviä relevantteja yhtiöoikeudellisia tulkintaongelmia käsitelty lisäksi oikeustieteellisissä artikkeleissa.

Muina lähteinä tutkimuksessa käytetään erilaisia viranomaisen antamia asiakirjoja sekä esimerkiksi Kuntaliiton teettämiä tutkimuksia ja sen laatimia ohjeistuksia. Esimerkiksi Kuntaliiton kuntia koskevaa konserniohje-suositusta käytetään lähteenä. Lähteistä pyritään muodostamaan ennen kaikkea *tarkoituksenmukainen* ja *koherentti* kokonaisuus, sillä varsinkin tutkimuksen taustoittavaan osioon liittyvää aineistoa on valtavasti.

#### 1.4 Tutkimuksen rakenne ja suhde aiempaan tutkimukseen

Tämä tutkielma koostuu kuudesta pääluvusta. Ensimmäinen johdantoluku esittelee lyhyesti johdatuksen aiheeseen ja syyt aiheen valinnalle. Luku sisältää myös lyhyen esittelyn tutkimuksessa käytettäviin tutkimusmenetelmiin ja aineistoon sekä lyhyen katsauksen hyvinvointialueita koskevaan lainsäädäntöön ja sen läheisyyteen kuntalain kanssa. Toisessa pääluvussa selvitetään lainsäädännöllinen tausta sille, miksi kuntayhtiöitä on viimeisen vuosikymmenen aikana perustettu runsaasti sekä taustoitetaan sitä, mihin kuntayhtiöitä koskeva kunnan omistajaohjaus perustuu ja mitä sillä tavoitellaan.

Kolmannen pääluvun tarkoituksena on selvittää yhtiöoikeudellisen vähemmistöosakkeenomistajan suojan keskeinen sisältö. Tarkoituksena ei ole kattavasti selvittää jokaista erilaista vähemmistönsuojan ulottuvuutta, vaan keskittyä suojan keskeiseen sisältöön ja tarkoitukseen, jotta sitä voidaan punnita suhteessa kuntaomistajan omistajaohjauksen keinoihin ja kunnallisiin tavoitteisiin. Neljännessä luvussa analysoidaan kuntalaissa asetettua kuntakonsernin kokonaisedun vaatimusta suhteessa kuntayhtiön etuun ja toiminnan tarkoitukseen.

---

<sup>36</sup> Ibid.

Viidennessä pääluvussa käsitellään kuntaomistajan omistajaohjauksen keinoja toiminnan tarkoituksen osoittajina ja erityisesti niiden suhteesta ja merkityksestä vähemmistöosakkeenomistajan oikeuksien toteutumisen kannalta. Kuudes pääluku sisältää johtopäätökset ja suosituksia *de lege ferenda*.

Kuten aiemmin on todettu, kuntayhtiötä koskevaa kirjallisuutta ei juuri *Vahteran*, *Ruohosen* ja *Penttilän* teoksen lisäksi ole. Erityisesti kuntayhtiöiden hallitusten jäsenten asiantuntimusvaatimusta ja vahingonkorvausvelvollisuutta koskevia kirjoituksia on tosin laadittu. Eri-tyismaininnan aihepiirin kirjoituksista saa *Penttilän*, *Ruohosen*, *Uodin* ja *Vahteran* vuonna 2015 kirjoittama ja kunnallisalan kehittämissäätöön julkaisema tutkimus *Kuntayhtiöt lain-säädännön ristiaallokossa*. Erityisesti *Janne Ruohonen* on nähdäkseni kantanut vetovastuuta kuntayhtiöitä koskevasta lainopillisesta tutkimuksesta viimeisten vuosien aikana. *Harjulan* ja *Prättälän* kuntalakea koskeva kommentaari *Kuntalaki: tausta ja tulkinnat* on puolestaan ainoa kuntalakea säännös säännökseltä käsittelevä teos.

## 1.5 Keskeiset käsitteet ja analogia hyvinvointialuelakiin

### 1.5.1 Keskeiset käsitteet

*Kuntayhtiöllä* tarkoitetaan tässä tutkimuksessa sellaista osakeyhtiötä, jossa yhdellä kunnalla tai kuntayhtymällä on välitön tai välillinen määräysvalta. Kuntalain 6.1 §:n mukaan yhteisö, jossa kunnalla on kirjanpitolaissa (1336/1997) tarkoitettu määräysvalta,<sup>37</sup> on kunnan tytäryhteisö. Tässä tutkimuksessa määräysvaltaa käyttävän kunnan tai kuntayhtymän määräysvalta perustuu *omistukseen* eli kuntayhtiöllä tarkoitetaan ainoastaan sellaisia yhtiöitä, joissa kunnalla tai kuntayhtymällä on yli 50 prosentin osuus yhtiön osakkeista. Termiä *tytäryhteisö* käytetään puolestaan osakeyhtiölain kontekstissa, vaikka termi pitää sisällään myös muut

---

<sup>37</sup> Kirjanpitolain 1:5:n mukaan ”[K]irjanpitovelvollisella katsotaan olevan määräysvalta toisessa kirjanpitovelvollisessa tai siihen verrattavassa ulkomaisessa yrityksessä (*kohdeyritys*), jos: 1) kirjanpitovelvollisella on enemmän kuin puolet kohdeyrityksen kaikkien osakkeiden tai osuuksien tuottamasta äänimäärästä ja tämä äänen enemmistö perustuu omistukseen, jäsenyyteen, yhtiöjärjestykseen, yhtiösopimukseen tai niihin verrattaviin sääntöihin taikka muuhun sopimukseen; 2) kirjanpitovelvollisella on oikeus nimittää tai erottaa enemmistö jäsenistä kohdeyrityksen hallituksessa tai siihen verrattavassa toimielimessä taikka toimielimessä, jolla on tämä oikeus, ja oikeus perustuu samoihin seikkoihin kuin 1 kohdassa tarkoitettu äänenenemmistö; tai 3) kirjanpitovelvollinen muuten tosiasiallisesti käyttää määräysvaltaa kohdeyrityksessä.”



mahdolliset yhteisömuodot. *Kuntakonsernilla* tutkimuksessa tarkoitetaan puolestaan kuntalain 6.1 §:n mukaisesti kunnan ja sen tytäryhteisöjen muodostamaa kokonaisuutta.

Osakeyhtiölaissa ja oikeuskirjallisuudessa ei ole tarkemmin määritelty mitä osakeyhtiön *vähemmistöosakkeenomistajalla* tarkoitetaan, eikä tietyn tyhjentävän määritelmän tekeminen vaikuta mahdolliselta.<sup>38</sup> Vähemmistöosakkeenomistajalla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa sellaista kuntayhtiön *osakkeenomistajaa*, joka ei voi tehdä yksinkertaista osakkeenomistajien enemmistöä edellyttävää päätöstä kuntayhtiön yhtiökokouksessa.<sup>39</sup>

### 1.5.2 Lyhyesti analogiasta soteyhtiöihin

Vuoden 2023 hyvinvointialueuudistusta varten säädettiin laki hyvinvointialueesta (611/2011). Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisvastuu siirtyi kunnilta hyvinvointialueille 1.1.2023.<sup>40</sup> Hyvinvointialuelain toisen pykälän mukaan hyvinvointialue on kunnan tavoin<sup>41</sup> julkisoikeudellinen instituutio, jolla on itsehallinto. Hyvinvointialuelain esitöiden mukaan hyvinvointialue on julkisoikeudellisena oikeushenkilönä rinnastettavissa valtioon, kuntiin, kuntayhtymiin ja Ahvenanmaan maakuntaan.<sup>42</sup>

Hyvinvointialuelain 49.1 §:n mukaan:

Omistajaohjauksella on huolehdittava siitä, että hyvinvointialueen tytäryhteisön toiminnassa otetaan huomioon hyvinvointialuekonsernin kokonaisuus. Omistajaohjauksella varmistetaan palveluiden yhdenvertainen saatavuus sekä palveluiden laatu, vaikuttavuus ja kustannustehokkuus hyvinvointialueen tytäryhteisöjen toiminnassa. Omistajaohjauksella varmistetaan myös avoimuuden ja viestinnän samoin kuin palvelujen käyttäjien ja hyvinvointialueen asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutuminen.

---

<sup>38</sup> *Pönkä* 2012 s. 100.

<sup>39</sup> Yhtiöoikeudellisessa kirjallisuudessa sanan ”osakas” käyttöä on kritisoitu ja termin käytön on katsottu olevan ristiriidassa osakeyhtiömuodon perusteiden kanssa. Vuoden 1895 osakeyhtiölaissa käytettiin tosin kyseistä termiä, joka ilmeisesti johtuu käännösvirheestä. Ks. *Mähönen – Villa* 2015 s. 322 sekä siinä mainitut viitteet. Tästä syystä tässä tutkimuksessa käytetään korostuneesti termiä *osakkeenomistaja*.

<sup>40</sup> Valtioneuvosto 7.10.2022.

<sup>41</sup> Perustuslain (731/1999, PL) 121.1 §:n mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Hyvinvointialueen itsehallinto puolestaan perustuu PL 121.4 §:ään.

<sup>42</sup> HE 241/2020 vp. s. 513.

Momentin ensimmäinen virke on sisällöltään lähes täsmälleen samanlainen kuin kuntalain 47.1 §:n säännös.<sup>43</sup> Hyvinvointialuelain esitöissä ei ole yksiselitteisesti määritelty kokonaisuutta ja sen on luonnehdittu olevan hankalaa päätöksenteon moniulotteisuuden vuoksi. Myös poliittiset intressit vaikuttavat hyvinvointialueen päätöksentekoon ja esitöissä täsmennetään, että hyvinvointialueen olisi syytä määrittää pitkän aikavälin tavoitteet omistuksiinsa liittyen.<sup>44</sup>

Luonnollisesti myös hyvinvointialueen tytäryhteisöä koskevassa päätöksenteossa on otettava huomioon tytäryhteisöä koskeva erityislainsäädäntö, kuten esimerkiksi osakeyhtiötä koskeva osakeyhtiölaki. Näin ollen myös osakeyhtiölain vähemmistönsuojasäännökset velvoittavat myös hyvinvointialueen tytäryhteisöä. Lain esitöissä on lyhyesti mainittu, että tytäryhteisön toimielimet eivät saa loukata vähemmistöosakkeenomistajan oikeuksia ja esityksessä on todettu, että mikäli tytäryhteisöön otetaan vähemmistöosakkeenomistajia, tällaisissa tilanteissa olisi perusteltua sopia toimintaperiaatteista perustamisasiakirjojen ja yhtiöjärjestyksmääräysten lisäksi osakassopimuksella.<sup>45</sup>

Kuntalain ja hyvinvointialuelain sääntely on tässä tutkimuksessa jatkossa esitetyn mukaisesti yhtenevä ja sisällöltään hyvin samanlaista. Tämän tutkimuksen tuloksia ja päätelmiä lienee mahdollista tulkita edellä mainituin perustein *mutatis mutandis* analogisesti myös hyvinvointialueiden tytäryhteisöihin (*soteyhtiöt*) tilanteissa, joissa tytäryhteisön osakkeenomistajista löytyy enemmistöosakkeenomistajana hyvinvointialue ja vähemmistöosakkeenomistajana joku muu toimija. Hyvinvointialueiden soteyhtiöitä ja niiden mahdollisen toiminnan lainsäädännöllistä jännitettä suhteessa yhtiöoikeuteen ei ole toistaiseksi juurikaan tutkittu. Todennäköisesti juuri sääntelyn tuoreus sekä yhteneväisyys kuntayhtiöihin ovat suurimmat syyt sille, miksi tutkimusta ei juuri ole tehty. On jokseenkin perusteltua myös esittää, että nykyisessä normiympäristössä etenkin yksityisen omistuksen ottamista soteyhtiöihin pyritään välttämään juuri jännitteisen oikeudellisen tilan vuoksi, jonka voi johtaa hallituksen esityksestä.<sup>46</sup>

---

<sup>43</sup> Ks. tarkemmin jakso 4.1.

<sup>44</sup> HE 241/2020 vp. s. 564.

<sup>45</sup> Ibid. s. 565.

<sup>46</sup> Ks. Ibid s. 565: “[J]os tytäryhtiössä on vähemmistöosakkeenomistajia, emoyhteisön on määräysvaltaa käyttäessään otettava heidät huomioon, sillä tytäryhteisön yhtiökokouksen, hallituksen tai toimitusjohtajan päätös ei saa loukata vähemmistön intressejä. Käytännön vaikutukset riippuvat kuitenkin vähemmistöosakkaiden lukumäärästä sekä heidän omistus- ja ääniosuudestaan. *Jos vähemmistöosakkaiden mukana olo katsotaan yhtiössä välttämättömäksi*, tällaisissa tilanteissa on perusteltua sopia toimintaperiaatteista perustamisasiakirjojen ja yhtiöjärjestyksmääräysten lisäksi osakassopimuksella” kursivoit kirjoittajan.

## 2 KUNTAYHTIÖIDEN PERUSTAMISTA KOSKEVA NORMATIIVINEN TAUSTA SEKÄ OMISTAJAOHJAUKSEN KESKEINEN NORMISTO JA TAVOITTEET

### 2.1 Perustamisien taustalla erityyppiset yhtiöittämiset

#### 2.1.1 Yhtiöittäminen velvollisuutena

Kuntapalveluita- ja toimintoja koskeva yhtiöittämisvelvollisuus perustuu Euroopan unionin valtioneuvoston päätöksiin.<sup>47</sup> Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa kielletään kaikki jäsenvaltion myöntämä tuki, joka vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa. Komission joulukuussa 2007 antama osittainen kielteinen päätös *Valtiontuki C 7/2006* koski valtion liikelaitosta *Destiaa*, jossa yhtiön konkurssisuoja ja verotuksellinen erityiskohtelu katsottiin kielletyksi valtiontueksi.<sup>48</sup> Muutama vuosi myöhemmin komissio katsoi kirjeessään vastaavan menettelyn olevan kiellettyä valtiontukea myös kunnallisen liikelaitoksen *Palmian* osalta ja kehotti, että kilpailuilla markkinoilla toimiville kunnan liikelaitoksille pitäisi taata yhtäläiset toimintaolosuhteet yksityisten toimijoiden kanssa.<sup>49</sup> Yhtiöittämisvelvollisuus otettiin edellä mainituista syistä kuntalakiin vuoden 2013 uudistuksen myötä.

Yhtiöittämisvelvollisuudella on siis ennen kaikkea kilpailuoikeudellinen tausta ja yhtiöittämisillä on näin pyritty yhdenvertaistamaan kunnan ja yksityisen toimijan välistä kilpailua luonnollisilla markkinoilla, sillä yhteiskunnallisesti on keskeistä ehkäistä epätervettä kilpailua.<sup>50</sup> Yhdenvertaisuuden edistämisestä on tullut entistä keskeisempää myös siitä syystä, että kunnat ovat laajentaneet toimintaansa myös perinteisten palveluiden ulkopuolelle.<sup>51</sup> Terve,

<sup>47</sup> Valtioneuvoston päätöksiä esim. *Harjula – Prättälä* 2023 luku 15 sekä TEM n.d.

<sup>48</sup> C 7/2006 kohta 278: ”[K]oska konkurssilainsäädäntöä ei voida soveltaa Tieliikelaitokseen, komissio ei voi sulkea pois sitä mahdollisuutta, että Tieliikelaitos hyötyy edullisemmista maksuehdoista, kuin mitä olisi ollut mahdollista muussa tapauksessa”. Konkurssilain (120/2014) 1:3.2:n mukaan valtion liikelaitosta ei voida asettaa konkurssiin. Kohdat 280–285: Komissio katsoi kielletyksi valtiontueksi vapauttamisen yhteisöverosta.

<sup>49</sup> HE 32/2013 vp. s. 4. ”[K]irjeessä komissio katsoi, että oikeudellisesta asemasta johtuvaa *konkurssiin liittyvän liiketaloudellisen riskin puuttumista* voidaan pitää kunnallisille liikelaitoksille myönnettynä rajoittamattomana valtiontakauksena. Lisäksi komissio katsoi, että *kunnalle myönnetty veroedut* (vapautus yhtiö-, kiinteistö- ja pääomaverosta) ovat valikoivia ja EU-valtioneuvoston päätösten vastaisia tukia.” kursioivat kirjoittajan.

<sup>50</sup> *Ruohonen – Vahtera – Penttilä* 2021 s. 22 ja *Penttilä ym.* 2015 s. 24 sekä HE 32/2013 vp s. 20.

<sup>51</sup> HE 32/2013 vp. s. 5.

tasapainoinen markkina palvelee yhteiskuntaa etenkin oikeustaloustieteen näkökulmasta.<sup>52</sup> Terve sisämarkkina on myös yksi Euroopan unionin sääntelyn keskeisistä tavoitteista. Valtion liikelaitoksen tavoin kunnalla ei ole riskiä konkurssiin asettamisesta ja kunnan saamat veroedut eivät edistä yhdenvertaista kilpailua.<sup>53</sup> Vaatimus kilpailuneutraliteetista on mitä ilmeisimmin keskeisin syy kuntayhtiöiden lukumäärän räjähdysmäiseen kasvuun 2010-luvulla. Kuntalakiin yhtiöittämisvelvollisuus on kodifioitu seuraavasti:

126.1 §

Kunnan hoitaessa 7 §:ssä tarkoitettua tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla sen on annettava tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi (*yhtiöittämisvelvollisuus*).

Kuntalain esitöissä ei ole erikseen avattu sitä, että mitä kilpailutilanteella tarkoitetaan, mutta laissa on mainittu useita tilanteita, joissa ei ole kyse tehtävän hoitamisesta kilpailutilanteessa tai on kyse yhtiöittämisvelvollisuutta koskevasta poikkeuksesta.<sup>54</sup> Toisaalta lain esitöiden mukaan yhä suurempi osa kuntayhtiöistä toimii tulevaisuudessa juuri kilpailluilla markkinoilla.<sup>55</sup> Todennäköisesti kunnan katsotaan toimivan kilpailutilanteessa melko varmasti silloin, kun kyseessä ei ole erikseen laissa säädetty poikkeus. *Ruohosen* mukaan kilpailutilanne on arvioitava tapauskohtaisesti.<sup>56</sup> Kilpailu- ja kuluttajavirasto valvoo kilpailuneutraliteetin toteutumista ja sillä on oikeus oma-aloitteisesti tutkia sen löytämiä ongelmia markkinoilla kilpailulaissa (948/2011) säädetyn mukaisesti.<sup>57</sup>

Vaikka huomattava osa kuntayhtiöistä on perustettu juuri yhtiöittämisvelvollisuuden takia, ei sitä ole pidettävä ainoana syynä sille, miksi kuntayhtiöitä on ylipäättänsä perustettu. Eri-laiset taloudelliset lähtökohdat voivat olla syinä kuntayhtiön perustamiselle, vaikka kunta ei toimisi kilpailluilla markkinoilla tietyn kuntayhtiön osalta ollenkaan. Ruotsissa ei ole vas-

---

<sup>52</sup> Ks. oikeustaloustieteellinen näkökulma markkinatasapainosta *Cooter – Ulen* 2016 s. 37–43 “[G]eneral equilibrium is, in welfare terms, such a desirable outcome that it would be helpful to know the conditions under which it will hold. Stripped of detail, *the essential condition is that all markets are perfectly competitive.*” kurssiivit kirjoittajan.

<sup>53</sup> Ks. kunnan verotusoikeudesta jakso 2.2.2.

<sup>54</sup> Ks. kuntalain 126.2 § tilanteista, joissa kunnan ei katsota hoitavan tehtävää kilpailutilanteessa. Ks. myös kuntalain 127 §, jonka mukaisissa tilanteissa kunta voi poikkeuksellisesti toimia kilpailluilla markkinoilla ilman erillistä yhtiöittämisvelvollisuutta.

<sup>55</sup> HE 268/2014 vp. s. 174.

<sup>56</sup> *Ruohonen – Vahtera – Penttilä* 2021 s. 25.

<sup>57</sup> *Ibid.* s. 39 ja kuntalaki 132 §.

taavaa yhtiöittämisvelvollisuutta mitä Suomessa, sillä kuntien harjoittama voittoa tavoitteleva elinkeinotoiminta on Ruotsissa lailla kielletty.<sup>58</sup> Kuntien toimintojen yhtiöittämiset ovat Ruotsissa siten täysin vapaaehtoisia. Suomessa kuntien vaikutusta kilpailuneutraliteetin toteutumiseen arvioidaan siis lähtökohtaisesti siten, missä muodossa kunta harjoittaa liiketoimintaa, kun taas Ruotsissa arvioinnissa painotetaan kuntien liiketoiminnan haitallisia vaikutuksia.<sup>59</sup> Käytännössä Suomessa on siis arvioitu siten, että kunta voi kilpailla yksityisten toimijoiden kanssa, kunhan se tapahtuu tietyn yhteisömuodon välityksellä. Lähtökohtaisesti Suomen mallia voi pitää kritiikille alttiina, sillä yhteisömuoto itsessään ei poista kuntien ja yksityisten toimijoiden välisiä perustavanlaatuisia eroja.

### 2.1.2 Yhtiöittäminen tehokkuuskeinona

Kuntien taloudelliset haasteet ovat usein uutisotsikoissa ja esimerkiksi kuntien lainakanta on kasvanut vuonna 2022 noin 600 miljoonalla eurolla.<sup>60</sup> Valtionvarainministeriön arvion mukaan kuntatalous on kokonaisuutena arvioiden heikentymään päin lähivuosina.<sup>61</sup> Taloudelliset haasteet saattavat johtaa kuntien toimintojen yhtiöittämisiin myös sellaisilla sektoreilla, joilla yhtiöittäminen ei edes ole lain nojalla pakollista.<sup>62</sup> Osakeyhtiömuotoa todennäköisesti pidetään mielekkäämpänä vaihtoehtona esimerkiksi muille yhteisömuodoille ja liikelaitoksille jo pelkästään siksi, että kuntakonserneissa osakeyhtiömuotoon liittyvää osaamista on lähes poikkeuksetta jo toteutuneiden yhtiöittämisen johdosta syntynyt.

Kuntalain viimeisimmän uudistuksen taustalla oli juuri tavoite taloudellisen tehokkuuden lisäämisestä kuntasektorilla.<sup>63</sup> Tehokkuus- ja kustannushyötyjä ei kuitenkaan saavuteta pelkällä osakeyhtiömuotoon siirtymisellä. Osakeyhtiömuodon etuina suhteessa muihin vaihtoehtoihin on nähtävissä sen selkeä toimivallan- ja vastuunjako.<sup>64</sup> Tehokkuutta ei kuitenkaan

---

<sup>58</sup> Kommunallag (2017:725, KL), 2 kap. 7 § ”[K]ommuner och regioner får driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och syftar till att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna” kursivointi kirjoittajan.

<sup>59</sup> Ks. SOU 1995:105.

<sup>60</sup> Valtiovarainministeriö 2023 s. 50.

<sup>61</sup> Ibid. s. 50–54.

<sup>62</sup> Penttilä ym. 2015 s. 22.

<sup>63</sup> HE 268/2014 vp. s. 96.

<sup>64</sup> Ruohonen 2019 s. 1–2.

liene mahdollista saavuttaa ilman riittävän asiantuntevaa osakeyhtiön johtoa. Kuntayhtiöiden johdolle on asetettu kuntalaissa niin sanottu asiantuntemusvaatimus, jonka täyttymisestä on ollut runsaasti keskustelua.<sup>65</sup>

Yhtiöittämisellä on myös mahdollista lisätä yhtiöön uusia osakkeenomistajia esimerkiksi muista kunnista tai yksityisistä tahoista.<sup>66</sup> Omistajapohjan laajentaminen mahdollistane myös asiantuntemuksen lisäämisen, kun yhtiötä ohjaa usean eri tahon intressit. Todennäköisesti kooltaan suuremmat kuntayhtiöt toimivat taloudellisesta näkökulmasta keskimäärin tehokkaammin suhteessa pienempiin kuntayhtiöihin. Aiheesta ei ole oikeustieteellistä tutkimusta, mutta väite on argumentoitavissa siten, että suuret kunnat ja kuntayhtiöt pystyvät houkuttelemaan asiantuntemusta omaavia henkilöitä kuntayhtiön johtoon paremmin kuin pienet kunnat ja liikevaihdoltaan pienet kuntayhtiöt. Omistajapohjan laajentaminen lisää luonnollisesti myöhemmin tässä tutkielmassa analysoitavan huolellisen omistajaohjauksen tarvetta. Yhtiöittämisellä saatetaan myös tavoitella kunnan ja kuntayhtiön verotusasemiin liittyviä etuja.<sup>67</sup>

### 2.1.3 Yhtiöittämisen vaihtoehdot

Todettakoon, että kunnalla on kuntalaissa asetettu järjestämisvastuu,<sup>68</sup> joskin se voi ulkoistaa osan palveluistaan kuntalain 9.1 §:n nojalla. Näin ollen kunnan ei yleisesti ottaen ole pakko yhtiöittää kaikkea sen järjestämisvastuulla olevaa toimintaa, vaan se voi myös järjestää toimintaansa esimerkiksi palveluita ulkoistamalla.<sup>69</sup> Tällaisessa tilanteessa kunta voi hankkia palvelun valtiolta, muulta julkisyhteisöltä tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta.<sup>70</sup> Toisaalta

---

<sup>65</sup> Kuntalain 47.2 §:n mukaan tytäryhteisön hallituksen kokoonpanossa on otettava huomioon riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus. Ks. lisää asiantuntemusvaatimuksen täyttymisestä esim. *Ruohonen – Vahtera – Salminen* 2019 s. 745–752, *Muukkonen* 2022, *Penttilä ym.* 2015 sekä *Ruohonen* 2019.

<sup>66</sup> *Hallipelto ym.* 2013 s. 87–88.

<sup>67</sup> *Penttilä ym.* 2015 s. 119–121. *Penttilä* kirjoittaa, että ”[V]erosuunnittelun kannalta tällainen yrityksen ja sen omistajan erilainen verotusasema on hyvin houkutteleva. Se voi antaa verosuunnittelussa mahdollisuuden hyödyntää yrityksen ja sen omistajan verotusaseman epäsymmetrisyyttä siten, että osakeyhtiön muodossa harjoitetun toiminnan tulo ei itse asiassa tule lainkaan verotetuksi.”

<sup>68</sup> Kuntalain 8.1 §:n mukaan kunta voi järjestää sille laissa säädetyt tehtävät itse tai sopimalla vastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle.

<sup>69</sup> Ks. ulkoistamisesta esim. *Muukkonen* 2020 s. 46–55.

<sup>70</sup> HE 268/2014 vp. s. 140.

ulkoistamisessa on riskinsä, sillä kunnalla säilyy ulkoistamisesta huolimatta järjestämisvastuu. Kunta ei nimittäin ulkoistuksen jälkeen ole enää ainoa taho, joka on vastuussa palvelun tuottamisen lopputuloksesta. Kunnan täytyy täten palveluita ulkoistaessa ottaa huomioon useita erilaisia riskejä, kuten palvelun tuottajan kanssa tehtyyn sopimukseen liittyvä riski, lainsäädäntöriski ja konkurssiriski.<sup>71</sup> Palvelun kilpailuttaminen ulkopuolisilla ei siis vaikuta niin yksinkertaiselta kuin se terminä kuulostaa, vaan yhtiöittäminen saattaa järjestelynä kuulostaa vaivattomammalta ratkaisulta.

Kokonaiskuvassa on otettava huomioon myös tilanteet, joissa kuntayhtiö ei menesty suhteessa yksityisiin toimijoihin kilpailluilla markkinoilla. Kunnalla ei tällaisissa tilanteissa ole absoluuttista velvollisuutta yhtiöittää toimintaansa, sillä kunta voi tietyissä tilanteissa päättää, että se lopettaa markkinoilla toimimisen.<sup>72</sup> Tätä voidaan kutsua *markkinoilta peräytymiseksi*. Markkinoilta peräytyminen voi tapahtua kahdella tavalla. Ensimmäinen tapa on *myydä* kyseessä oleva kunnan toiminto. Toiseksi kuntayhtiö voi *poistua* kilpailluilta markkinoilta, jolloin kunta voi keskittyä esimerkiksi puhtaasti lain perusteella tuotettaviin palveluihin tai sisäiseen palvelutuotantoon.<sup>73</sup> Sen lisäksi kunnan ei tarvitse yhtiöittää toimintaansa toimiakseen markkinoilla silloin, kun se tuottaa palveluita lain sallimin poikkeusperustein.

Kunnalla on siis tietyissä tilanteissa *velvollisuus* yhtiöittää toimintansa ja toisaalta tietyissä tilanteissa *kielto* yhtiöittää toimintansa. Yhtiöittämissielto koskee etenkin kunnan toimintoja, joiden suorittamiseen liittyy merkittävää julkisen vallan käyttöä.<sup>74</sup> Kolmas tilanne yhtiöittämisen osalta on *mahdollisuus* yhtiöittää tietty toiminto. Luonnollisesti mahdollisessa yhtiöittämissitilanteessa yhtiöittämisspäättös on punnittava huolellisesti. Yhtiöittämisskehitys on joka tapauksessa johtanut kuntayhtiöiden merkittävään asemaan markkinoilla, jolloin myös kunnan omistajaohjauksen merkitys on kasvanut.

---

<sup>71</sup> Muukkonen 2020 s. 52.

<sup>72</sup> Penttilä ym. 2015 s. 25.

<sup>73</sup> Ruohonen – Vahtera – Penttilä 2021 s. 43–46.

<sup>74</sup> Ibid. s. 26.

## 2.2 Kuntien omistajaohjausääntelyn taustanormisto

### 2.2.1 Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja

EU:n oikeusjärjestyksessä ei ole varsinaisesti pyritty sääntelemään kunnallisen itsehallinnon keskeisistä ominaispiirteistä<sup>75</sup>, vaan niistä päättäminen on jätetty jäsenvaltioille. Vaikka kunnallislainsäädäntö on korostetun kansallista, yleisen eurooppalaisen mallin kuntien itsehallinnolle antaa Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja.<sup>76</sup> Peruskirjaa ei itsessään ole sisällytetty EU-oikeuden piiriin, mutta periaatteet tunnustetaan EU:ssa kaikkien jäsenmaiden kuuluessa Euroopan neuvostoon.<sup>77</sup> Suomi on ratifioinut peruskirjan osaksi oikeusjärjestystä lailla (1180/1991) ja periaatteessa peruskirjan säännökset ovat Suomessa suoraan velvoittavaa oikeutta, vaikka peruskirjan säännösten onkin tulkittu olevan väljiä ja niillä olevan merkitystä lähinnä periaatetasolla.<sup>78</sup>

Peruskirjassa edellytetään ensinnäkin 2 artiklan mukaan kunnallisen itsehallinnon tunnistamista lainsäädännössä ja mahdollisuuksien mukaan perustuslaissa. Tämä vastaakin suomalaisen voimassa olevan oikeuden tilaa. Peruskirjan 4.1 artiklassa puolestaan säädetään, että paikallisviranomaisten perustavan laatuinen toimivalta ja tehtävät säädetään perustuslaissa tai muussa laissa. Artiklassa 9 säädetään puolestaan siitä, että paikallisviranomaisilla tulee olla valtion talouspolitiikan rajoissa oikeus riittäviin omiin taloudellisiin voimavaroihin, joiden käytöstä paikallisviranomaiset voivat vapaasti määrätä toimivaltuksiensa rajoissa. Kuten edellisistä esimerkeistä huomataan, peruskirjan määräykset ovat kirjoitusasultaan hyvin yleismaailmallisia ja käytännössä Suomessa on kansallisesti sisällytetty kaikki edellä mainitut määräykset perustuslakiin. EU:n vähäinen vaikutus kunnallishallintoa koskevaan lainsäädäntöön tarkoittaa käytännössä sitä, että tutkittavan aiheen osalta tutkimuksessa ei ole juuri liityntää EU-oikeuteen.

---

<sup>75</sup> Harjula – Prättälä 2023 luku 6.4.2. Ominaispiirteitä ovat kunnan organisaatorakenne ja taloudellinen päätösvalta, jonka ytimessä on verotusoikeus ja toimivalta päättää kuntalaisten asioista riippumattomana valtiosta.

<sup>76</sup> SopS 66/1991.

<sup>77</sup> Harjula – Prättälä 2023 luku 8.1.

<sup>78</sup> Ibid. luku 8.5 ja HaVM 18/1994 vp. s. 3.



## 2.2.2 Perustuslaki

Kunnan toiminnan ja omistajaohjauksen normatiivinen perusta voidaan johtaa perustuslaista. PL 2.3 §:ään kirjatun oikeusvaltioperiaatteen mukaan kaiken julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kyseisessä säännöksessä termi ”laki” käsitetään laajentavasti ja sillä tarkoitetaan koko oikeusjärjestystä eli voimassa olevaa oikeutta. *Saraviidan* mukaan *e contrario* -päätelmän soveltaminen johtaisi siihen, että alemman asteisten säädöksiä, kuten esimerkiksi asetusten, sitovaa vaikutusta ei muuten tarvitsisi ottaa huomioon julkisessa päätöksenteossa.<sup>79</sup> Kuitenkin PL 121.2 §:n mukaan kunnalle annettavista tehtävistä ja hallinnollisista perusteista on säädettävä lailla. Näin ollen pääosa kunnan harjoittamasta julkisesta vallasta perustuu nimenomaiseen lain säännökseen, vaikka määritelminä tehtävät<sup>80</sup> ja julkinen valta on erotettava toisistaan.

PL 121.1 §:n mukaan kuntien hallinto perustuu kuntien asukkaiden itsehallintoon.<sup>81</sup> Pykälän 3 momentti puolestaan takaa kunnille verotusoikeuden. Kuntien verotusoikeus katsottiin kuntien itsehallinnon keskeiseksi piirteeksi *de facto* vielä hallitusmuodon voimassa ollessa.<sup>82</sup> Kuntien verotusoikeuden perustuslainsuoja merkitsee kuntien itsenäistä, taloudellista päätösvaltaa ja kunnat ovat siten taloudellisesti osittain itsenäisiä suhteessa valtioon.<sup>83</sup> Kunnat ovat siis osa julkista valtaa, ja ne voivat asettaa yksilöille erinäisiä oikeuksia ja velvollisuuksia, mutta vain jos kunnille on siihen erikseen säädetty oikeus.<sup>84</sup> Osana kuntien itsehallinnollista päätösvaltaa kunnat voivat perustaa kuntayhtiöitä joko yksin tai muiden julkisten oikeushenkilöiden ja/tai yksityisten toimijoiden kanssa. Tietyissä tapauksissa kunnilla on edellä käsitellyn tavoin velvollisuus perustaa kuntayhtiö.<sup>85</sup> Kuntayhtiöt ovat osakeyhtiöinä kuntaan nähden erillisiä oikeushenkilöitä, joten niillä ei ole vastaavaa kelpoisuutta käyttä

---

<sup>79</sup> *Saraviita* 2011 s. 68.

<sup>80</sup> Kuntien tehtäviin kuuluu niin pakollisia kuin vapaaehtoisia tehtäviä, joista kaikista on säädetty lailla. Merkittävä muutos vuonna 2023 on ollut sosiaali- ja terveystoimen sekä pelastustoimen siirtyminen hyvinvointialueiden järjestettäväksi. Ks. lisää kuntien tehtävistä Valtiovarainministeriö 2015 (pl. hyvinvointialueille siirtyneet tehtävät).

<sup>81</sup> Kunnan asukkaiden itsehallinto = kunnallishallinto.

<sup>82</sup> PeVL 9/1984 vp. s. 1–2.

<sup>83</sup> *Harjula – Prättälä* 2023 luku 6.4.2 sekä 6.4.9–6.4.10.

<sup>84</sup> Ks. esim. *Harjula – Prättälä* 2023 luku 6.1.2.

<sup>85</sup> Ks. jakso 2.1.1.

julkista valtaa, mutta toisaalta kuntayhtiöllä ei ole vastaavasti velvollisuutta toimia vastaavassa normatiivisessa viitekehyksessä jossa kunta toimii itsenäisenä oikeushenkilönä.<sup>86</sup> Kuntaomistajan täytyy kuitenkin noudattaa kuntayhtiön päätöksentekoon liittyen sille lailla asetettuja velvollisuuksia.

Kuntien toiminta sekä oikeus ja velvollisuus perustaa kuntayhtiöitä on siis johdettavissa perustuslaista. Perustuslain säännökset eivät ole tutkimuksen kannalta keskeisiä, mutta on olennaista ymmärtää se, mihin kunnille annettu valtuutus koskien talousasioiden järjestämisestä perustuu, jotta kokonaisuus on helpommin hahmotettavissa. Perustuslaissa yleislakina ei ole säädetty kunnan omistajaohjauksesta mitään. Omistajaohjausta koskevat keskeiset säännökset on kodifioitu erityislakina kuntalakiin.

### 2.2.3 Omistajaohjaus kuntalaissa

Kunnat ovat historian saatossa käyttäneet omistajaohjausvaltaansa rajallisesti ja tiedonkulku kuntien ja niiden omistamien yhtiöiden välillä ei ole aina sujunut toivotulla tavalla. Tämä on johtanut siihen, että kunnat eivät ole olleet tietoisia niistä tavoitteista, mitä kuntayhtiöille tulisi asettaa ja vastaavasti kuntayhtiöiden päättäjille on voinut olla epäselvää, minkälaisia odotuksia kuntaomistajalla on kuntayhtiön toimintaan liittyen.<sup>87</sup> Kuntalain esitöissä liiketaloudellisesta näkökulmasta *omistajaohjaus* mielletään kuntalain esitöissä ”[y]htiön omistajan yhtiön johtoon kohdistamaksi ohjaukseksi, josta ilmenevät omistajien yritykseen kohdistamat tavoitteet”.<sup>88</sup> Omistajaohjauksella käsitteenä kunnan ja kuntayhtiön välisessä suhteessa tarkoitetaan käytännössä niitä toimenpiteitä, joiden avulla kunta voi kuntayhtiön enemmistöosakkeenomistajana vaikuttaa kuntayhtiön hallintoon ja toimintaan haluamallaan tavalla.<sup>89</sup>

---

<sup>86</sup> OYL 1:2:n mukaan osakeyhtiö on osakkeenomistajistaan erillinen oikeushenkilö ja osakkeenomistajat eivät lähtökohtaisesti vastaa henkilökohtaisesti osakeyhtiön velvoitteista.

<sup>87</sup> Penttilä ym. 2015 s. 20 ja Ruohonen – Vahtera – Penttilä 2021 s. 183. Lain esitöissä on todettu asian tiimoilta seuraavaa ”[k]untaomistajien asettamat tavoitteet ja näkemykset eivät tyydyttävällä tavalla näy yhteisöjen toiminnassa ja että kuilu omistajakuntien ja omistettujen yhteisöjen välillä uhkaa kasvaa entisestään kuntatalouden resurssien niukentuessa”. Ks. HE 268/2014 vp. s. 72.

<sup>88</sup> HE 268/2014 vp. s. 71.

<sup>89</sup> Ruohonen 2019 s. 2.

Omistajaohjauksella tavoitellaan ennen kaikkea kuntakonsernin toimintojen tehostamista kokonaisuutena. Kuntalain omistajaohjaussäätely sai kannatusta erityisesti lausuntovaiheessa.<sup>90</sup> Toimintojen tehostamisen tarve kokonaisuutena johtunee erityisesti kuntatalouden heikosta tilasta ja siitä, että yhä suurempi osa kuntayhtiöistä toimii jatkossa kilpailluilla markkinoilla.<sup>91</sup> Omistajaohjaussäätelyn keskeisimpänä *tavoitteena* on vahva omistajuus.<sup>92</sup> Vahvalla omistajuudella pyritään siihen, että ohjauksen kohteena oleva kuntayhtiö ottaa toiminnassaan huomioon omistajansa tahdon ja tavoitteet.<sup>93</sup>

Kunnan omistajaohjauksesta säädetään kuntalaissa. Omistajaohjausta koskevat säännökset otettiin kuntalakiin vuoden 2015 uudistuksen yhteydessä ja ne tulivat voimaan 1.7.2017. Kuntalain 46 §:n mukaan:

Omistajaohjaus tarkoittaa toimenpiteitä, joilla kunta omistajana tai jäsenenä myötävaikuttaa yhtiön ja muun yhteisön hallintoon ja toimintaan.

Toimenpiteet voivat liittyä ainakin perustamissopimukseen, yhtiöjärjestysmääräyksiin, muihin sopimukseen, henkilövalintoihin, ohjeiden antamiseen kuntaa eri yhteisöissä edustaville henkilöille sekä muuhun kunnan määräysvallan käyttöön.

Omistajaohjausta koskeva 1 momentin säännös on luonteeltaan informatiivinen. Omistajaohjauksella käsitteenä tarkoitetaan lain esitöissä niitä toimenpiteitä, joilla kunta omistajana ja jäsenenä myötävaikuttaa yhtiön ja muun yhteisön hallintoon ja toimintaan. Kuntayhtiössä päätösvaltaa käyttää kuitenkin aina sen omat toimielimet, eli käytännössä yhtiökokous ja hallitus. Kunta ei siis voi puuttua kuntayhtiön oman toimielimen yksittäiseen päätökseen tai tehdä päätöstä suoraan sen puolesta. Lainsäätäjän tulkinnan mukaan osakeyhtiölain säännökset eivät silti muodosta estettä sille, että kunta pystyy tavoittelemaan vahvaa ja aktiivista omistajuutta, jonka seurauksena omistajaohjauksen kohteena oleva kuntayhtiö toimii kunnan strategisten tavoitteiden suuntaisesti.<sup>94</sup> Omistajaohjaus ja sen keinot tulee kuitenkin sovittaa yhteensopiviksi kuntayhtiötä koskevan erityislainsäädännön kanssa, joten osakeyhtiölain pakottavien säännösten voidaan katsoa muodostavan esteen kunnan täysin ”vapaalle” omistajaohjaukselle.

---

<sup>90</sup> Ruohonen 2023 s. 299.

<sup>91</sup> HE 268/2014 vp. s. 174.

<sup>92</sup> Ibid. s. 174.

<sup>93</sup> Ibid. s. 120 ja 171.

<sup>94</sup> Ibid. s. 171.

Lainsäätäjän tulkinta siitä, että osakeyhtiölain säännökset eivät muodosta estettä tehokkaalle omistajaohjaukselle, on kritiikille altis. Jo kuntalain uudistuksen yhteydessä esitöiden mukaan omistajaohjauksen ”[t]oimien tavoitteena on, että ohjauksen kohteena oleva yhteisö *ottaa* toiminnassaan *huomioon* omistajansa tahdon ja tavoitteet”.<sup>95</sup> Alkuperäisessä hallituksen esityksen luonnoksessa asia oli kuitenkin kirjattu siten, että ”[t]avoitteena on, että ohjauksen kohteena oleva yhteisö *toimii* omistajansa tahdon ja tavoitteiden mukaisesti”.<sup>96</sup> Ilmeisesti luonnokseen kohdistuneen kritiikin vuoksi lainsäätäjä on päättänyt muuttaa ilmaisuja.<sup>97</sup> Kuntalain ja osakeyhtiölain välisten säännösten väliseen jännitteeseen palataan tarkemmin jaksossa 4.

Pykälän 2 momentti sisältää listan omistajaohjauskeinoista. Listaa ei ole tarkoitettu tyhjennettäväksi.<sup>98</sup> Keskeiset kuntaomistajan omistajaohjauksen keinot suhteessa kuntayhtiöön ovat lyhyesti *konserniohje*, *yhtiöjärjestys*, *osakassopimus* sekä kuntayhtiön *henkilövalinnat*. Kuntayhtiön *perustamissopimus* voidaan myös nähdä omistajaohjauskeinona.<sup>99</sup> Perustamissopimus ei ole erityisen joustava omistajaohjauskeino ja kuntayhtiöissä ne ovat olleet sisältöltään melko suppeita.<sup>100</sup> *Ruohonen* on nähnyt perustamissopimuksella olevan kuntayhtiön osalta erityistä merkitystä lähinnä johdon henkilövalintoihin liittyen.<sup>101</sup> Päätelmä perustuneeseen siihen, että OYL 2:2.1:n 5 kohdan mukaan perustamissopimuksessa on mainittava yhtiön hallituksen jäsenet. Perustamissopimusta voidaan periaatteessa muuttaa, mutta sitä ei voida pitää erityisen käytännöllisenä eikä siinä yleisesti mainita kuntayhtiön *toiminnan tarkoitusta*, joten tässä tutkimuksessa ei jatkossa perehdytä perustamissopimuksen merkitykseen omistajaohjauskeinona.<sup>102</sup>

---

<sup>95</sup> Ibid.

<sup>96</sup> HE-luonnos 2014 s. 185.

<sup>97</sup> *Nyström* 2016a s. 189–190 ja siinä mainitut alaviitteet 24–25.

<sup>98</sup> HE 268/2014 vp. s. 172.

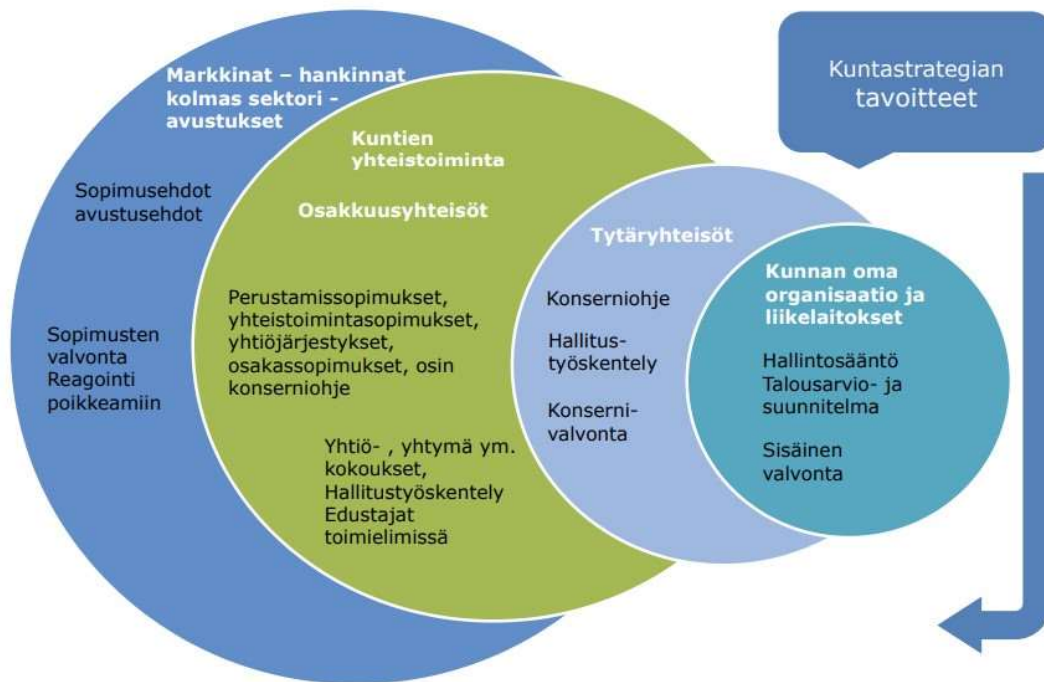
<sup>99</sup> Ibid. s. 101, 121 ja 172.

<sup>100</sup> *Ruohonen – Vahtera – Penttilä* 2021 s. 198–199.

<sup>101</sup> Ibid. s. 199.

<sup>102</sup> Osakeyhtiölaki ei sisällä säännöksiä liittyen perustamissopimuksen muuttamiseen. Ks. *Kyläkallio – Irola – Kyläkallio* 2020 s. 75. Perustamissopimusta tulee kuitenkin muuttaa esimerkiksi silloin, jos perustamissopimuksen allekirjoittamisen jälkeen ennen sen rekisteröimistä kaupparekisteriin yhtiön osakkeenomistajaksi otetaan uusia tahoja. Tällaiseen toimenpiteeseen tarvitaan kaikkien alkuperäisen perustamissopimuksen allekirjoittaneiden suostumus.

Lain esitöissä on mainittu, että kuntayhtiöissä omistajaohjauksen tavoitteet eivät vastaa täysin puhtaasti liiketaloudellisiin perusteisiin muotoutuneita yhtiöitä, vaikka käytännössä omistajaohjauksen toteuttamistavoissa ei ole suurempia eroja.<sup>103</sup> Kunta toisaalta voi, ja sen tulee tosin myös käyttää epämuodollisempia omistajaohjauksen keinoja aktiivisen ja vahvan omistajuuden takaamiseksi. Tällaisia keinoja ovat esimerkiksi keskustelut kuntayhtiön johdon kanssa kuntayhtiöön kohdistuvista odotuksista ja tavoitteista.<sup>104</sup> Omistajaohjauksen keinovalikoima on erilainen riippuen kuntayhtiön omistuspohjasta ja omistajaohjauksen tulisi olla huomattavasti suoraviivaisempaa kunnan täysin omistamassa yhtiössä kuin sellaisessa kuntayhtiössä, jossa on mukana vähemmistöosakkeenomistajia.



Kuva 1. Kunnan toiminnan omistajaohjaus (kuva perustuu hallituksen esitykseen 268/2014 vp. s. 171), kuva otettu Kuntaliiton julkaisusta *Kunnan toiminnan johtaminen ja hallinta sekä omistaja- ja konserniohjaus* s. 7.)

Jo tässä vaiheessa on syytä huomioida, että kuva antaa jokseenkin virheellisen kuvan kuntayhtiöitä koskevasta omistajaohjauksesta. Keskeinen huomio on se, että kuvan perusteella

<sup>103</sup> HE 268/2014 vp. s. 71–72. Tämä johtunee siitä, että osakeyhtiölaissa asetetaan tietyt reunaehdot omistajaohjaukselle, jotka koskevat myös ns. tavallisia osakeyhtiöitä, joiden ei tarvitse erityisesti ottaa huomioon julkista intressiä.

<sup>104</sup> Ibid. s. 172–173.

omistajaohjauksen keinoista yhtiöjärjestykset ja osakassopimukset tulisivat kuvan perusteella olennaisiksi vasta osakkuusyhteisöjä koskevassa omistajaohjauksessa. Osakkuusyhteisöllä tarkoitetaan kuitenkin myös kuntalain soveltamisalassa yhteisöä, jossa kunta on vähemmistöosakkeenomistajana. Kuvaa tulkittaessa on siis helppo tehdä johtopäätös, että yhtiöjärjestys ja osakassopimukset eivät olisi niin tärkeitä kuntayhtiöiden omistajaohjauksessa. Kuntayhtiössä voi kuitenkin olla kunnan lisäksi vähemmistöosakkeenomistajia, sillä tytäryhteisöllä (tutkimuksessa kuntayhtiö) tarkoitetaan sellaista yhteisöä, jossa kunnalla on määräysvalta.<sup>105</sup> Vaatimus vähemmistöosakkeenomistajan oikeuksien toteutumisesta kuitenkin edellyttää sitä, että myös tytäryhteisöjen osalta kyseiset asiakirjat pitäisi laatia huolella.<sup>106</sup> Tähän väitteeseen palataan tarkemmin tutkimuksen lopussa.

---

<sup>105</sup> Ks. jakso 1.5.1.

<sup>106</sup> Ks. osittain samoin esim. Kuntaliitto 2015 s. 25–26 ”[M]ikäli vähemmistöosakkaiden mukana olo katsotaan yhtiössä välttämättömäksi, voidaan tällaisissa tilanteissa toimintaperiaatteista sopia perustamisasiakirjojen ja yhtiöjärjestysmääräysten lisäksi osakassopimuksella” kurssiivi kirjoittajan.

### 3 YHTIÖOIKEUDELLISEN VÄHEMMISTÖOSAKKENOMISTAJAN SUOJAN KESKEINEN PERIAATETASOINEN SISÄLTÖ

#### 3.1 Yhtiöoikeudellinen yhdenvertaisuusperiaate vähemmistöosakkeenomistajan suojan kivijalkana

##### 3.1.1 Sääntelyn tausta

Voimassaoleva osakeyhtiölaki on hyvin periaatekeskeinen.<sup>107</sup> Lainsäätäjän on antanut yleisille periaatteille keskeisen merkityksen – lain esitöiden mukaan yhtiöoikeudellisen toiminnan monimuotoistuksessa osakeyhtiölain tulkinnalliset ongelmat tulisi ratkaista viime kädessä niiden avulla.<sup>108</sup> Yhtiöoikeudellinen yhdenvertaisuusperiaate kodifioitiinkin osakeyhtiölakiin säädettäessä voimassaolevaa osakeyhtiölakia vuonna 2006. Yhtiöoikeudellinen yhdenvertaisuusperiaate on kuitenkin ollut *de facto* osa Suomen oikeusjärjestystä jo yli sadan vuoden ajan.<sup>109</sup> Korkein oikeus on ottanut kantaa yhtiöoikeudellisen yhdenvertaisuusperiaatteen sisältöön lukuisia kertoja aina Suomen itsenäisyyden alkua ajoilta saakka.<sup>110</sup> Yhtiöoikeudellisen yhdenvertaisuusperiaatteen tausta on ennen kaikkea taloudellinen ja periaatteen tarkoituksena on keskeisesti lisätä osakeyhtiöihin sijoittamisen mielekkyyttä.<sup>111</sup> Yhtiöoikeudellista yhdenvertaisuusperiaatetta on perusteltu myös yhteiskunnallisen tasa-arvon edistämisen kannalta, vaikka tämä tulkinta ei ole saanut oikeuskirjallisuudessa erityistä jalansijaa.<sup>112</sup>

---

<sup>107</sup> Mähönen – Villa 2015 s. 3. Tosin osa periaatteista on luonteeltaan informatiivisia, kuten esimerkiksi OYL:n 1:3.2:n pääoman pysyvyyttä koskeva säännös ks. HE 109/2005 vp. s. 18. Myös Ruotsissa *aktiebolagslag* (SFS 2005:551, ABL) sisältää lukuisia vähemmistönsuojasäännöksiä.

<sup>108</sup> HE 109/2005 vp. s. 17–18.

<sup>109</sup> Mähönen – Villa 2015 s. 354 ja erityisesti Pönkä 2012 s. 153–162. Yhdenvertaisuusperiaatteesta aiemmin kirjoittanut esim. Cederberg 1931.

<sup>110</sup> Ks. esim. KKO 1926 I 38, jossa yhtiökokouksen päätös ei saanut tosiasiallisesti loukata osakkeenomistajalle alkuperäisen osakeyhtiölain nojalla annettua oikeutta, vaikka päätös ei ollut muodollisesti lain tai yhtiöjärjestyksen vastainen. Ratkaisussa KKO 1944 II 157 puolestaan yhtiökokouksen päätöksen täytäntöönpano kiellettiin, kun sillä oli osakkeenomistajain yhdenvertaisuuden periaatteen vastaisesti annettu oikeus vain osalle osakkeenomistajia.

<sup>111</sup> Savela 2010 s. 4. ja ks. oikeustaloustieteellistä viitekehystä Pönkä 2012 s. 77–99.

<sup>112</sup> Savela 2010 s. 4 ja siinä mainittu alaviite 6.

Yhtiöoikeudellisella yhdenvertaisuusperiaatteella on siis vahva kansallinen alkuperä, vaikka se on kodifioitu myös tietyiltä osin myöhemmin EU:n oikeuteen. EU:n yhtiöoikeudellinen harmonisointi nimittäin koskee lähinnä vain julkisia osakeyhtiöitä (sekä pörssiyhtiöitä).<sup>113</sup> Yhtiöoikeudellisilla direktiiveillä on tunnistettu olevan vaikutusta kansallisen osakeyhtiölain säännösten sisältöön, mutta EU:n osakeyhtiöitä koskevasta sääntelystä on hankala erottaa kansallisen osakeyhtiösääntelyn tavoin yhtenäistä kokonaisuutta.<sup>114</sup> EUT:n ratkaisukäytännöstäkään ei ole nähtävissä mitään yleistä eurooppaoikeudellista tulkintaa yhtiöoikeudellisen yhdenvertaisuusperiaatteen sisällöstä.<sup>115</sup> *Pöngän* mukaan Euroopan unionin osakeyhtiöoikeus sisältää laajemman kokonaisuuden kuin kansallinen osakeyhtiölaki sisältäen muun muassa sääntelyä koskien kirjanpitoa, tilintarkastusta, henkilöstön edustusta ja arvopaperimarkkinoiden luotettavuutta.<sup>116</sup> EU:n osakeyhtiöitä koskevan yhdenvertaisuussääntelyn ei siis voida katsoa soveltuvan tarkemmin kuntayhtiöihin. Kuntayhtiöt kun ovat lähes poikkeuksetta yksityisiä osakeyhtiöitä ja edellä esitetyn tavoin EU:n oikeus koskee lähinnä julkisia osakeyhtiöitä ja pörssiyhtiöitä.

### 3.1.2 Muodollinen ja aineellinen sisältö

Nykyisin kansallinen osakeyhtiöitä koskeva yhdenvertaisuusperiaate on kodifioitu OYL 1:7:ään, jonka mukaan:

7 § Yhdenvertaisuus

Kaikki osakkeet tuottavat yhtiössä yhtäläiset oikeudet, jollei yhtiöjärjestyksessä määrätä toisin. Yhtiökokous, hallitus, toimitusjohtaja tai hallintoneuvosto ei saa tehdä pää-

<sup>113</sup> Yhdenvertaisuussääntelyä koskevia direktiivejä ovat *pääomadirektiivi* (77/91/EY), *direktiivi koskien osakkeenomistajien oikeuksia* (2007/36/EY) sekä *ostotarjouksia koskeva direktiivi* (2004/25/EY). Direktiivit eivät erityisesti rajaa kansallisten lainsäätäjien liikkumavaraa. Ks. *Immonen – Nuolimaa* 2017 s. 22.

<sup>114</sup> *Pönkä* 2012 s. 59.

<sup>115</sup> *Savela* 2010 s. 22. Näkökulmaa tukee erityisesti EUT:n ratkaisu *Audiolux* C-101/08, jossa EUT toteaa ratkaisunaan tuomion viimeisellä sivulla: ”[Y]hteisön oikeuteen ei sisälly sellaista yleistä oikeusperiaatetta, jonka mukaan vähemmistöosakkaita suojataan pääosakkaan, joka hankkii määräysvallan yhtiössä tai käyttää sitä, velvollisuudella tarjoutua ostamaan vähemmistöosakkaiden osakkeet samoilla ehdoilla kuin ne, joista on sovittu hankittaessa tästä yhtiöstä sitä osuutta, joka antaa enemmistöosakkaalle määräysvallan tai vahvistaa sitä”.

<sup>116</sup> *Pönkä* 2012 s. 59–60.



töstä tai ryhtyä muuhun toimenpiteeseen, joka on omiaan tuottamaan osakkeenomistajalle tai muulle epäoikeutettua etua yhtiön tai toisen osakkeenomistajan kustannuksella.

Pykälä sisältää niin muodollisen kuin aineellisen puolen.<sup>117</sup> Pykälän ensimmäinen osa pitää sisällään yhtiöoikeudellisen yhdenvertaisuusperiaatteen *muodollisen* puolen. Käytännössä muodollisen osan tarkoituksena on suojata vähemmistöosakkeenomistajien etuja sellaisilta enemmistön väärinkäytöksiltä, jotka eivät edistä yhtiön etua. Tarkoituksena ei tosin ole estää enemmistön vallan käyttöä, vaan luoda osaltaan pohjaa enemmistöperiaatteen hyväksymiselle.<sup>118</sup> Vähemmistön voidaan katsoa helpommin hyväksyvän enemmistön oikeuden tehdä päätöksiä, jos vähemmistö voi luottaa saavansa samanlaiset edut ja oikeudet kuin enemmistö. Tämän takia enemmistö pyrkiessään maksimoimaan omaa taloudellista etuaan tulee samalla ajaneeksi vastaavasti vähemmistön taloudellista etua. Enemmistö voisi nimittäin tehdä vain itseään hyödyttäviä päätöksiä, jos edut voisivat olla epäyhdenvertaisia.<sup>119</sup> Luonnollisesti tämän kaltainen mahdollisuus olisi omiaan vähentämään sijoittajien kiinnostusta osakeyhtiöitä kohtaan oli kyseessä julkisomisteinen tai tavallinen osakeyhtiö.

Yhdenvertaisuusperiaate koskee ensi sijassa osakkeita.<sup>120</sup> Tämä on luonnollista, sillä yhtiöstä saatavien etujen määrä riippuu omistuksen suuruudesta. Käytännössä kuitenkin myös osakkeenomistajan asemaa suojataan yhdenvertaisuusperiaatteella.<sup>121</sup> Yhdenvertaisuusperiaatteen ulottuvuudesta myös muihin tahoihin on ollut jonkun verran keskustelua.<sup>122</sup> Periaatteessa yhdenvertaisuusperiaatteen ulottaminen osakkeenomistajiin – osakkeiden *suojattavien* ominaisuuksien lisäksi – voisi myös tarkoittaa osakkeenomistajien henkilökohtaisten intressien ja ominaisuuksien huomioon ottamista yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumisen arvioinnissa. Tämä tekisi yhdenvertaisuuden arvioinnista yhtiöoikeudellisesta näkökulmasta perusteettoman hankalaa.

Osakkeiden yhtäläiset oikeudet merkitsevät erityisesti sitä, että osakkeenomistajalla on oikeus luottaa siihen, että hänen osakkeensa tuottavat vastaavat oikeudet kuin muidenkin osakkeenomistajien *samanlajisten* osakkeiden oikeudet, ellei yhtiöjärjestyksessä ole määrätty

---

<sup>117</sup> Säännöksen otsikkoa ”yhdenvertaisuus” on kritisoitu siitä syystä, että muodollinen ja aineellinen puoli on perusteltua erottaa toisistaan. Ks. *Laine* 2012 s. 79 ja alaviite 5.

<sup>118</sup> HE 109/2005 s. 39–41.

<sup>119</sup> *Savela* 2010 s. 6.

<sup>120</sup> Esimerkiksi osinko kohdistetaan yleensä osakkeeseen. Ks. *Kyläkallio – Irola – Kyläkallio* 2020 s. 18.

<sup>121</sup> *Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho* 2021 luku I.1.7 sekä siinä mainittu KKO 1991:46.

<sup>122</sup> Esim. *Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho* 2021 luku I.1.7 sekä *Savela* 2010 s. 12–13.

toisin. Vastaavasti on tarkoitettu, että osakkeenomistaja voi luottaa yhtiöjärjestyksessä määrättyjen erilaisten osakeoikeuksien pysyvyyteen.<sup>123</sup> Vähemmistöosakkeenomistajaa suojataan käytännössä siten, että samanlajisten osakkeiden tuottamien oikeuksien keskinäisen suhteen muutos edellyttää sen osakkeenomistajan suostumusta, jonka osakkeen oikeuksia muutettaisiin suhteessa muihin samanlajisiin osakkeisiin.<sup>124</sup>

Osakkeiden muodollisesta yhdenvertaisuudesta voidaan poiketa, joten sitä ei voida pitää absoluuttisena. Ensinnäkin siitä voidaan poiketa edellä mainitun tavoin poikkeamalla siitä *yhtiöjärjestyksessä*. Poikkeaminen voi lisäksi tapahtua *kaikkien osakkeenomistajien suostumuksella*.<sup>125</sup> Lisäksi esimerkiksi OYL 9:4:n mukainen suunnattu osakeanti<sup>126</sup> on toisinaan katsottu muodollista yhdenvertaisuutta rajoittavaksi toimeksi.<sup>127</sup> *Pöngän* mukaan ”[s]uunnatussa osakeannissa ei kuitenkaan ole kyse yhdenvertaisuusperiaatteen rikkomisesta, vaan yhtiön toimielimiä sitovien sopimusehtojen sallimasta toimenpiteestä”.<sup>128</sup> Vaikka muodollisesta yhdenvertaisuudesta voidaan lähtökohtaisesti poiketa edellä mainituissa tilanteissa, voi yhdenvertaisuusperiaatteen aineellinen puoli estää tällaisen määräysvallan käytön. Esimerkiksi suunnattu osakeanti ei voi olla tarkoitukseltaan sellainen, että enemmistö hyötyisi siitä vähemmistön kustannuksella ilman, että kyseisessä tapauksessa olisi käsillä yhtiön kannalta painavaa taloudellisesta syytä.

Yhtiöoikeudellisen yhdenvertaisuusperiaatteen *aineellinen* puoli on puolestaan kirjattu säännöksen toiseen virkkeeseen ja se sisältää varsinaisen kiellon koskien määräysvallan väärinkäyttöä. Yleislauseke pitää sisällään kaikenlaiset päätökset ja toimenpiteet, joita yhtiössä tehdään.<sup>129</sup> Tällaisia yhtiöoikeudellisia toimia voivat olla esimerkiksi osakeanti ja voitonjakopäätös.<sup>130</sup> Yleislausekkeen soveltuminen edellyttää, että toimesta tulee koitua etua toisen

---

<sup>123</sup> HE 109/2005 s. 39.

<sup>124</sup> OYL 5:29.1 8 kohta. Tämä voi etenkin osakeyhtiön perustamisen jälkeen tarkoittaa sitä, että vähemmistöosakkeenomistajan *osakkeiden* oikeuksien heikentäminen on reaalisesti mahdotonta, vaikka teoreettisesti osakkeenomistaja voi suostua etujensa heikentämiseen.

<sup>125</sup> *Mähönen – Säiläkivi – Villa* 2006 s. 40.

<sup>126</sup> Suunnatulla osakeannilla (OYL 9:4) voidaan poiketa OYL 9:3:n mukaisesta osakkeenomistajan etuoikeudesta annettaviin osakkeisiin, jos siihen on yhtiön kannalta painava taloudellinen syy.

<sup>127</sup> *Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho* 2021 luku I.1.7.

<sup>128</sup> *Pönkä* 2012 s. 232. *Pönkä* tarkoittaa sitovilla sopimusehdoilla tässä tapauksessa lain säännöstä.

<sup>129</sup> HE 109/2005 vp. s. 40.

<sup>130</sup> *Savela* 2010 s. 13.

osakkeenomistajan tai yhtiön kustannuksella. Jos etu tulee yksinomaan muun tahon kustannuksella, ei yhdenvertaisuusperiaatteen ole katsottu voivan soveltua toimeen.<sup>131</sup> Yleislausekkeen soveltaminen tulee yleensä kyseeseen varojenjako ja osakeanteja koskevissa tilanteissa.<sup>132</sup>

Yleislausekkeen arviointi on huomattavasti hankalampaa kuin yhdenvertaisuusperiaatteen muodollisen puolen arviointi, josta esimerkkinä juuri suunnattua osakeantia koskeva korkeimman oikeuden ratkaisu KKO 2018:19, jossa kuntayhtiöllä<sup>133</sup> katsottiin olevan painava taloudellinen syy suunnatulle osakeannille, vaikka suunnatun osakeannin tarkoituksena oli käytännössä poistaa yksityisen vähemmistöosakkeenomistajan osakeomistus yhtiöstä.<sup>134</sup> KKO katsoi perusteluissaan, että kuntayhtiön oli tarkoitus fuusioitua toisen, kuntien täysin omistaman vastaavalla toimialalla toimineen, kuntayhtiön kanssa hankintalaissa tarkoitetun *sidosyksikköaseman* turvaamiseksi.<sup>135</sup> KKO viittasi etenkin EOYL:n aikaisiin perusteluihin, jossa yhteistyön aloittaminen toisen yrityksen kanssa oli esimerkkitilanne, josta voisi seurata yhtiön kannalta painava taloudellinen syy ja merkintäetuoikeudesta poikkeaminen saattaisi olla sallittua.<sup>136</sup> KKO totesi ratkaisussa, että yhdenvertaisuuden loukkausta on tulkinnanvaraisissa tilanteissa arvioitava kokonaisuutena.<sup>137</sup> Johtopäätöksenä KKO totesi, että arviointiin oli vaikuttanut myös se seikka, että yhtiön olisi voinut myös erilaisin järjestelyin muuttaa omistuspohjaansa siten, että OYL 18:1:n mukainen lunastusoikeus olisi ollut mahdollinen.<sup>138</sup> Näin ollen vastaava järjestely olisi ollut mahdollista toteuttaa myös toisella tavalla. Tapauksen tulkinnanvaraisuutta korostaa kuitenkin se, että asian esittelijä ja kaksi oikeusneuvosta pitivät menettelyä yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisena.

---

<sup>131</sup> Huttunen 1984 s. 420–421.

<sup>132</sup> Pönkä 2012 s. 266.

<sup>133</sup> Ratkaisussa *kuntayhtiössä* ei välttämättä ollut yhtä osakkeenomistajaa, jolla olisi ollut määräysvalta siten, kun kirjanpitolaissa säädetään. Kaupungit ja kunnat omistivat yhtiön osakekannasta yhteensä 99,62 prosenttia. Ks. KKO 2018:19 kohta 1. Kuitenkaan OYL 18:1:n mukainen lunastusoikeus ei tullut kyseeseen. OYL 18:1:n mukaan osakkeenomistajalla, jolla on enemmän kuin 90 prosenttia yhtiön kaikista osakkeista ja äänistä, on oikeus lunastaa muiden osakkeenomistajien osakkeet käypään hintaan. Vastaavasti vähemmistöosakkeenomistajalla on oikeus vaatia em. menettelyä.

<sup>134</sup> Kyseissä ratkaisussa painava taloudellinen etu koski kuntayhtiö pyrkimystä päästä sidosyksikköasemaan, joka mahdollisti hankintalain suoraan hankinnan tekemiset ko. yhtiöltä. Ks. yhdenvertaisuusperiaatteen muodollisen puolen rikkomisen todentamisesta esim. Pönkä 2013b s. 219–220.

<sup>135</sup> KKO 2018:19 kohta 27. Ks. sidosyksikön määritelmästä jakso 1.1 ja alaviite 5.

<sup>136</sup> KKO 2018:19 kohta 22. sekä siinä viitattu HE 11/1992 vp. s. 12–15.

<sup>137</sup> KKO 2018:19 kohta 32.

<sup>138</sup> Ibid. kohta 39. KKO tarkoitti siis tässä nimenomaisesti OYL 18:1:n mukaista lunastusmenettelyä.

Ratkaisu vahvistaa käsitystä siitä, että yhdenvertaisuusperiaatetta ei voi luonnehtia ehdottomaksi säännöksi, joka tulisi poikkeuksetta asettaa yhtiön edun yläpuolelle. Yhtiön kokonaisuus voidaan ratkaisun valossa joka tapauksessa lähtökohtaisesti asettaa yksittäisen osakkeenomistajan intressin edelle. Olemassa oleva yhtiön etu ei kuitenkaan estä yhdenvertaisuusperiaatteen yleislausekkeeseen vetoamista, vaan yleislausekkeen tarkoituksena on *olenaisen määräysvallan väärinkäytön estäminen*. Johtopäätös on siis se, että yleislausekkeen soveltuminen on aina arvioitava tapauskohtaisesti. Valitettavasti oikeuskäytäntöä aiheen tiimoilta ei juuri ole, johon keskeisinä syinä lienevät prosessin pitkä kesto ja riitojen ratkaisu joko neuvotteluin tai välitysmiesmenettelyssä.<sup>139</sup> Käytännössä yhtiöoikeudellisen yhdenvertaisuusperiaatteen yleislausekkeen tuottama suojavaikutus nimittäin edellyttäisi runsasta oikeuskäytäntöä sekä prosessiekonomisesti tehokasta ja osaavaa tuomioistuinlaitosta.<sup>140</sup> Yhtiöoikeudellisen yhdenvertaisuusperiaatteen sisältöä on kuitenkin arvioitava pelkkää OYL 1:7:n säännöstä laajemmin, sillä yleislausekkeella nähdään esimerkiksi olevan läheinen yhteys OYL 1:5:n mukaiseen toiminnan tarkoitukseen ja OYL 1:8:n mukaiseen yhtiön etuun, kuten myös tässä mainittu KKO:n ratkaisu osoittaa.<sup>141</sup> Näiden syiden perusteella on syytä siirtyä tarkastelemaan tätä yhteyttä perusteellisemmin.

### 3.2 Yhtiön etu ja toiminnan tarkoitus yhtiöoikeudellista yhdenvertaisuusperiaatetta täydentävänä suojakeinona

OYL 1:8:ssä säädetään yhtiön edusta seuraavaa:

Yhtiön johdon on huolellisesti toimien edistettävä yhtiön etua.

Säännöksessä yhtiön *johdolla* tarkoitetaan yhtiön hallitusta sekä mahdollista toimitusjohtajaa ja hallintoneuvostoa.<sup>142</sup> Säännös on pakottava ja se pitää sisällään kaksi puolta: se sisältää johdon *huolellisuusvelvoitteen* sekä *lojaliteettivelvollisuuden*, joita on oikeuskirjallisuudessa

---

<sup>139</sup> Ks. esim. *Vahtera* 2018 s. 786 ja siinä mainittu alaviite 22.

<sup>140</sup> *Savela* 2010 s. 5.

<sup>141</sup> Ks. myös *Mähönen* 2013 s. 569.

<sup>142</sup> HE 109/2005 vp. s. 40. Osakeyhtiön elimistä *yhtiökokousta* ei siis lasketa kuuluvan yhtiön johtoon.

kutsuttu nykyisin johdon fidusiaarisiksi velvollisuuksiksi.<sup>143</sup> Lojaliteettivelvollisuus kohdistuu itse yhtiöön ja yhtiön kaikkiin osakkeenomistajiin.<sup>144</sup>

*Huolellisuus* velvollisuutena arvioidaan aina objektiivisesti.<sup>145</sup> Huolellisuusvelvoitteen rikominen voi johtaa yhtiön johdon henkilökohtaiseen vahingonkorvausvastuuseen.<sup>146</sup> Velvoitteen vastaisena voidaan myös pitää sellaista johdon menettelyä, jonka takia jokin toimi jätetään kokonaan tekemättä.<sup>147</sup>

Osakeyhtiölaissa ei tarkemmin määritellä, mitä yhtiön edulla tarkoitetaan. Oikeuskirjallisuudessa *yhtiön edulla* tarkoitetaan yleisesti kaikkien sen hetkisten osakkeenomistajien kollektiivista etua.<sup>148</sup> Tämä tarkoittaa sitä, että tietyn osakkeenomistajan tai osakkeenomistajien etua ei voida asettaa kollektiivisen edun yläpuolelle. Toisaalta yhtiön etu voi tietyissä tilanteissa palvella enemmän tiettyä osakkeenomistajaa tai osakkeenomistajien joukkoa suhteessa toiseen, mutta tällöin ei ole kyse yhtiöoikeudellisen yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisesta toiminnasta. Ytimekkäästi voidaankin lausua, että OYL 1:8:n säännös ilmentää OYL 1:7:n mukaista yhdenvertaisuusperiaatetta.

Se, että johdon velvollisuudet kohdistuvat yleensä yhtiöön ei ole ristiriidassa OYL 1:5:n mukaisen *toiminnan tarkoituksen* kanssa. OYL 1:5:n mukaisesti yhtiön tarkoituksena on lähtökohtaisesti tuottaa voittoa sen osakkeenomistajille. Normaalissa voittoa tavoittelevassa toiminnassa varat tilitetään ensiksi yhtiölle ja mahdolliset voitonjakokelpoiset varat jaetaan vasta lopuksi osakkeenomistajille.<sup>149</sup> Vastaavasti voidaan todeta, että mikäli johto on toiminnut yhtiön tarkoituksen mukaisesti, on lähtökohtaisesti toimittu *lojaalisti* suhteessa osakkeenomistajiin, ellei toimi ei ole edistänyt vain joidenkin osakkeenomistajien etua muiden

---

<sup>143</sup> Esim. *Nyström* 2016a.

<sup>144</sup> HE 109/2005 vp. s. 40.

<sup>145</sup> *Immonen – Nuolima* 2017 s. 9 ”[u]sein sanotaan, että huolellisuuden mittapuuna on ”hyvän perheenisän” (bonus pater familias) noudattama huolellisuus, mikä juuri korostaa huolellisuusarvioinnissa yleistä mittapuutta.” kurssiivit kirjoittajan. *Salon* mukaan tällainen mittapuu on puolestaan lievä, koska johtotehtävissä olevilta henkilöiltä tulisi odottaa esimerkiksi vahvaa asiantuntemusta ja objektiivinen mittapuu ei ylipäättänsä ole riittävä huolellisuutta arvioidessa. Ks. *Salo* 2015 s. 262.

<sup>146</sup> Ks. esim. *Nyström* 2016a s. 190.

<sup>147</sup> HE 109/2005 vp. s. 40.

<sup>148</sup> *Immonen – Nuolima* 2017 s. 9, *Savela* 2015 s. 75–76, *Pönkä* 2013a s. 22 sekä *Lautjärvi* 2017 s. 93. Vrt. toisin *Mäntysaari* 2013 s. 579–581. *Mäntysaaren* mukaan yhtiön edulla tarkoitetaan *yrityksen* etua osakkeenomistajien edun sijaan. *Mäntysaari* hyödyntää päätelmissään runsaasti muun muassa oikeusvertailua Saksan oikeusjärjestykseen.

<sup>149</sup> *Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho* 2021 luku I.1.8. Toisaalta olettamasaännöksen sanamuoto mahdollistaa voiton tuottamisen osakkeenomistajille käyttäen yhtiötä apuvälineenä. Ks. *Villa* 2015 s. 336 alaviite 13.

osakkeenomistajien etujen kustannuksella.<sup>150</sup> Yhtiön etu merkitsee siis käytännössä toiminnan tarkoituksen toteuttamista. Osakeyhtiölain esitöissä mainitaan, että yhtiön toiminnassa on aina tavoiteltava yhtiön tarkoituksen toteuttamista ja pyrittävä siihen, että yhtiö säilyy toimintakykyisenä.<sup>151</sup> Tähän liittyen kohtuuttoman suuren riskin ottaminen liiketoiminnassa on lähtökohtaisesti kielletty.<sup>152</sup>

Vaikka osakeyhtiössä on pyrittävä toiminnan jatkuvuuteen, ei toiminnan tappiollisuus lähtökohtaisesti tarkoita sitä, että johto olisi toiminut huolellisuusvelvoitteen vastaisesti, sillä johto ja siten koko yhtiö saattavat joutua joka tapauksessa ottamaan merkittäviä riskejä liiketoiminnassaan.<sup>153</sup> Riskinottoa arvioidaan huolellisuuden kannalta niin sanotun liiketoimintapäätösperiaatteen (*business judgement rule*) valossa. Periaatteen mukaan johdon perustaessa liiketoimintapäätöksen asianmukaiseen harkintaan ja selvitykseen johto ei ole rikkonut OYL 1:8:ssä asetettua velvollisuutta.<sup>154</sup> Näin ollen lähtökohtaisesti johdon yksittäisen huolellisesti valmistellun toimen sisältöä ei ensisijaisesti arvioida vahingonkorvausvelvollisuuden osalta.<sup>155</sup> Liiketoimintapäätösperiaate ei toisaalta suojaa johtoa lojaliteettivelvollisuuden arvioinnissa tai mikäli liiketoimintapäätös on OYL:n tai yhtiöjärjestyksen vastainen.<sup>156</sup>

*Voitontuottamisella* puolestaan ei tarkoiteta voitonjakokelpoisen varallisuuden maksimointia lyhyellä aikavälillä, vaan voiton tuottamista tarkastellaan yleensä pitkällä aikavälillä.<sup>157</sup> Yhtiön edun mukaista voi tosin olla myös voiton maksimointi lyhyellä aikavälillä tilanteen mukaan.

Edellisessä luvussa todettiin, että yhtiön etu eli *toiminnan tarkoituksen toteuttaminen* voidaan asettaa yhtiöoikeudellisen yhdenvertaisuusperiaatteen edelle ja yhdenvertaisuusperiaatetta ei tästä syystä voida pitää ehdottomana sääntönä. Vaikka yhtiön edulla voidaan viime kädessä nähdä olevan etusija yhdenvertaisuusperiaatteeseen nähden, ei yhtiön etu itsessään ole sen erityisempi ehdoton sääntö – periaatteessa osakkeenomistajat voivat yksimielisellä

---

<sup>150</sup> Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2021 luku I.1.8 sekä Vahtera 2011 s. 140.

<sup>151</sup> HE 109/2005 vp. s. 38–39. Toiminnan pysyvyydellä tavoitellaan erityisesti velkojien oikeuksien turvaamista.

<sup>152</sup> Vahtera 2022 s. 629 ja tässä mainittu alaviite 7. Nyströmin mukaan toiminnan pysyvyydestä huolehtiminen ei itsessään tarkoita kieltoa ottaa riskejä, mutta sallitulla riskinotolla on rajansa ks. Nyström 2016 s. 308–310.

<sup>153</sup> Savela 2015 s. 92.

<sup>154</sup> HE 109/2005 vp. s. 40–41.

<sup>155</sup> Lautjärvi 2016. s. 124.

<sup>156</sup> Ibid. s. 124 alaviite 44.

<sup>157</sup> HE 109/2005 vp. s. 38–39.

päätöksellä poiketa toiminnan tarkoituksesta, vaikka tällöin päätös ei voi olla osakeyhtiölain velkojiensuojaa koskevien säännösten vastainen.<sup>158</sup> Myös KKO on ratkaisussaan KKO 1992:87 katsonut, että osakeyhtiö voi pätevästi kaikkien osakkeenomistajien suostumuksella tehdä toimialaansa ja tarkoitukseensa kuulumattomia sopimuksia.<sup>159</sup> Jos osakkeenomistajat päättävät jatkuvasti yhtiön toiminnan tarkoituksen vastaisesti olisi tällaista menettelyä läh-  
tökohtaisesti pidettävä toiminnan tarkoituksen muuttamisena.<sup>160</sup> Tästä syystä tarkoituksen vastaisen päätöksen tekeminen tulisi olla lähinnä kertaluonteista toistuvien päätösten sijaan. On myös syytä todeta, että yhtiön *edun* ja *yhtiöoikeudellisen yhdenvertaisuusperiaatteen* vä-  
linen jännite on aina arvioitava objektiivisesti tapaus kerrallaan kuten aiemmin analysoidusta ratkaisusta KKO 2018:19 voidaan päätellä, vaikka tapauksessa oli sinänsä ylimääräisenä ar-  
vioitavana seikkana suunnattua osakeantia koskeva painava taloudellinen syy.

Tässä yhteydessä edellä mainituin perustein kuntayhtiötä koskeva yhtiöoikeudellinen yh-  
denvertaisuusperiaate on yhteensovitettavissa kuntayhtiön edun eli toiminnan tarkoituksen  
edistämistä koskevan vaatimuksen kanssa. Kyseiset OYL 1:8:n sekä OYL 1:5:n säännökset  
ovat sellaisenaan olennainen osa kuntayhtiön vähemmistöosakkeenomistajan suojaa. Myös  
oikeuskirjallisuudessa lojaliteettivaatimuksen on nähty olevan hyvin läheinen yhdenvertai-  
suusperiaatteen ja OYL 1:5:n kanssa.<sup>161</sup> Lojaliteettivaatimus näyttääkin olevan muotoilta-  
vissa seuraavasti: ”yhtiön johdon on huolellisesti toimittava yhtiön toiminnan tarkoituksen  
*mukaisesti*” Tämä tarkoittaa tutkimustehtävän kannalta sitä, että omistajaohjauksen keinoin  
tavoiteltavia kunnallisia tavoitteita tulee peilata vähemmistöosakkeenomistajalle OYL  
1:7:ssä sekä OYL 1:8:ssä ja erityisesti OYL 1:5:ssä säädettyjen suojanormien valossa. Tästä  
on pääteltävissä, että edellä mainitut oikeusnormit muodostavat yhdessä vähemmistöosak-  
keenomistajan suojan keskeisen sisällön.

---

<sup>158</sup> *Vahtera* 2022 s. 628 alaviite 3 ja *Rasinaho* 2013 s. 552–555.

<sup>159</sup> KKO 1992:87 perusteluosa. KKO viittasi perusteluissaan aiempiin ratkaisuihin KKO 1970 II 82 ja KKO 1986 II 136.

<sup>160</sup> *Mähönen – Villa* 2019 s. 166.

<sup>161</sup> Ks. esim. *Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho* 2021 luku I.1.8.

### 3.3 Kokoavia näkökohtia

Kuntalaissa ei ole erillistä mainintaa koskien kuntayhtiön vähemmistöosakkeenomistajaa tai vähemmistöosakkeenomistajan suojaa, joten lähtökohtaisesti osakeyhtiömuotoista kuntayhtiötä velvoittaa *lex specialis* osakeyhtiölain pakottavat vähemmistöosakkeenomistajan suoja koskevat säännökset. Näin ollen yhtiöoikeudelliset vähemmistöosakkeenomistajan suoja säännökset koskevat myös kuntayhtiöitä. Kuntalain esitöissä on tosin mainittu, että sellaisessa kuntayhtiössä, jossa on vähemmistöosakkeenomistajia, on kiinnitettävä erityistä huomiota yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumiseen ja vähemmistöosakkeenomistajien oikeudenmukaiseen kohteluun, joten sinällään päätelmä ei ole mitenkään voimassaolevan oikeuden tilasta poikkeava.<sup>162</sup> Kuitenkaan edellä mainitun asian käytännön toteutukseen lainsäätäjät ei ole ottanut erityisemmin kantaa.

Kuntayhtiön vähemmistöosakkeenomistajalla on täten lähtökohtaisesti oikeus odottaa, että kuntayhtiö on tarkoitukseltaan voittoa tuottava, ellei kuntayhtiön yhtiöjärjestyksessä ole määrätty toisin. Kuntaomistajan etuja ei siis voida suosia päätöksissä vähemmistöosakkeenomistajan kustannuksella. Tosin pelkästään se fakta, että kuntaomistaja hyötyisi enemmän kuntayhtiön liiketoiminnasta kuin vähemmistöosakkeenomistaja, ei vielä itsessään ole omiaan tuottamaan OYL 1:7:ssä tarkoitettua epäoikeutettua etua, mikäli liiketoiminnalla tavoitellaan viime kädessä kuntayhtiön etua.<sup>163</sup> Jos kuntayhtiön vähemmistöosakkeenomistaja voisi estää tällaiset liiketaloudellisesti perustellut toimet, olisi kuntayhtiön liiketoiminnan harjoittaminen todellisuudessa hyvin haastavaa. Itse asiassa se tarkoittaisi enemmistöperiaatteen hylkäämistä.

Edellä on tarkasteltu voimassa olevan osakeyhtiölain mukaista vähemmistöosakkeenomistajan keskeistä periaatetasoista suojaa. Tarkoituksena ei ole ollut esittää kaikkia vaihtoehtoisia vähemmistöosakkeenomistajan suojaa koskevia osakeyhtiölain säännöksiä vaan pidättäytyä niissä periaatetason suojaa koskevissa säännöksissä, jotka ovat tutkimustehtävän kannalta olennaisia. Vähemmistöosakkeenomistajan periaatetasoisen suojan merkitys kulminoituu seuraavassa jaksossa käsiteltävään kuntayhtiön velvollisuuteen edistää kuntakonsernin

---

<sup>162</sup> HE 268/2014 vp. s. 172.

<sup>163</sup> Pönkä 2013b s. 218.



kokonaisuutta ja kyseisen vaatimuksen jännitteeseen suhteeseen osakeyhtiölain toiminnan tarkoitusta koskevan periaatteen kanssa nimenomaisesti kuntayhtiön näkökulmasta.

## 4 KUNTAKONSERNIN KOKONAISEDUN HUOMIOON OTTAMINEN SUHTEESSA KUNTAYHTIÖN ETUUN JA TOIMINNAN TARKOITUKSEEN

### 4.1 Kuntakonsernin kokonaisetut epäselvänä määritelmänä

Kuntalakiin otettiin vuoden 2015 uudistuksen yhteydessä yleisluontoinen lauseke kuntakonsernin kokonaisetua koskevasta vaatimuksesta, johon kunnan tulee pyrkiä kuntayhtiöitä koskevalla omistajaohjauksellaan. Kuntalain 47.1 §:n mukaan

Omistajaohjauksella on huolehdittava siitä, että kunnan tytäryhteisön toiminnassa otetaan huomioon kuntakonsernin kokonaisetut.

Kuntalakiin otettu ilmaisu kuntakonsernin *kokonaisedusta* on hankala määrittää sen poliittisen luonteen ja kunnallisen päätöksenteon moniulotteisuuden vuoksi.<sup>164</sup> Oikeuskirjallisuudessa on esitetty vastaava yksimielinen kanta termin määrittelyyn liittyvästä hankaluudesta.<sup>165</sup> Kuntayhtiön toimeksiantoluonne erottaa sen tavallisesta yrityksestä, joka on perustettu ansaintatarkoitusta varten. Kunnan tehtävänä on kuntalain 7.1 §:n mukaan itsehallinnon nojalla hoitaa sen itselleen ottamat ja lain nojalla kunnan hoidettavaksi säädetyt tehtävät. Keskeinen ero kuntayhtiön ja tavallisen yrityksen välillä on juuri niiden toiminnan tarkoitus – kunta ei lähtökohtaisesti tavoittele voittoa – onhan esimerkiksi sen rahoituksesta iso osa katettu verovaroin. Kunta pyrkii kuntalain 110.3 §:n mukaisesti lähtökohtaisesti mahdollisimman tasapainoiseen taloudelliseen tilanteeseen. Momentin mukaan kunta voi pyrkiä

---

<sup>164</sup> HE 268/2014 vp. s. 174.

<sup>165</sup> Ks. Ruohonen – Vahtera – Penttilä 2021 s. 195–198 sekä Harjula – Prättälä 2023 luku III.7.47.1.

myös ylijäämäiseen tulokseen, mutta rahoituksen tullessa verovaroista ei varsinaista voiton-tavoittelua kunnissa voida käytännössä harjoittaa.<sup>166</sup> Ruotsissa kunnat eivät saa pääsääntöisesti<sup>167</sup> edes tuottaa palveluita aiheutuneita kustannuksia kalliimmalla hinnalla omakustannuseriaatteen (*självkostnadsprincipen*) mukaan.<sup>168</sup> Tällaista estettä ei kansallisessa lainsäädännössä ole asetettu, mutta toisaalta Ruotsissa sääntely perustuu pitkälti kilpailuoikeuteen ja siihen, että Ruotsissa ei ole jaksossa 2 esitetyn mukaisesti yhtiöittämisvelvollisuutta.

Joka tapauksessa kuntakonsernin kokonaiset liikeyhteydet liittyvät kunnanvaltuuston vahvistamaan kuntastrategiaan. Kuntastrategiassa on otettava huomioon kuntakonsernin omistajapolitiikka ja siinä määritellään omistajuuden keskeiset tavoitteet ja periaatteet.<sup>169</sup> Kuntastrategiaan kirjatut tavoitteet vaikuttavat käytännön tasolla kunnan omistajaohjauksen toteuttamiseen, vaikka kuntastrategia itsessään ei ole yhtiöoikeudellisesti sitova.<sup>170</sup> Kunnanvaltuuston tekemä strategiapäätös ei ole valituskelpoinen.<sup>171</sup>

Kuntalakia koskevassa hallituksen esityksessä on todettu, että kuntayhtiön perustamisella tulisi aina olla jokin kunnan toimintaan liittyvä strateginen tavoite ja kuntayhtiön tulisi lähtökohtaisesti pyrkiä toteuttamaan kuntaomistajan sille asettamia tavoitteita ja tarkoitusperiä.<sup>172</sup> Kokonaisetua ei ole siis mahdollista määritellä tyhjentävästi ja kokonaisetua täsmennyttävästi kuntakohtaisesti kunnan intressien perusteella. Eri kuntien intressit voivat luonnollisesti olla hyvinkin eroavaiset esimerkiksi taloustilanteen ja kunnan asukkaiden ikärakenteen takia.

---

<sup>166</sup> Tässä täytyy kuitenkin ottaa huomioon se, että *kuntayhtiön* rahoitus muodostuu yleensä liikevaihdosta eli esimerkiksi asiakkailta/kunnan asukkailta perittävistä maksuista. Näin toimivat esimerkiksi kunnalliset jäteyhtiöt. Toisaalta tällöinkin on yleensä tarkoitus kunnan asukkaiden edun mukaisesti tuottaa jätehuolto mahdollisimman kustannustehokkaasti. Vertailun vuoksi esimerkiksi kunnan virastot saavat rahoituksensa suoraan kunnan budjetista.

<sup>167</sup> Tietyillä toimialoilla on poikettu lainsäädännössä asetetusta pääsäännöstä. Ks. esimerkiksi kunnallisen energia-yhtiön (*kommunala energibolag*) osalta *Adrell – Moldén* 2018 s. 232–233.

<sup>168</sup> KL 2 kap. 6 §: ”[K]ommuner och regioner får inte ta ut högre avgifter än som motsvarar kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som de tillhandahåller.” Ks. lisää omakustannuseriaatteesta *Adrell – Moldén* 2018 s. 39.

<sup>169</sup> Kuntalain 37.1 §:n mukaisesti jokaisessa kunnassa on oltava kuntastrategia, jossa tulee ottaa huomioon kunnan omistajapolitiikka (kohta 4). Kuntastrategia tarkistetaan vähintään kerran kunnanvaltuuston toimikauden aikana (3 mom.).

<sup>170</sup> *Ruuhonen – Vahtera – Penttilä* 2021 s. 191. Ks. HE 268/2014 vp. s. 165 ”[S]trategialle syntyy kuitenkin välillisesti myös oikeudellista sitovuutta kunnan vuosittaisen talousarviopäätöksen yhteydessä, sillä talousarviossa päätettyjen tavoitteiden ja määrärahojen tulee perustua kuntastrategiaan. Valtuuston päätös talousarvion hyväksymisestä on puolestaan vakiintuneen tulkinnan mukaan päätös, josta voidaan tehdä kunnallisvalitus.”

<sup>171</sup> *Harjula – Prättälä* 2023 luku III.7.37.

<sup>172</sup> HE 268/2014 vp. s. 173–174.

Taloudellisesti menestyvät kunnat saattavat esimerkiksi panostaa palveluiden laatuun enemmän, kunhan se on kunnan asukkaiden edun mukaista. Vastaavasti taloudellisesti heikommassa asemassa olevassa kunnassa palveluista saatetaan joutua säästämään.

*Meklin* on esittänyt näkökulman siitä, että kuntakonsernin kokonaisedun tulisi olla yhteneväinen kunnan asukkaiden kokonaisedun kanssa.<sup>173</sup> Toteamus on paikkansa pitävä, sillä kunnan asukkaat ovat valinneet demokraattisesti kunnanvaltuuston päättämään asioistaan. Luonnehdinta ei tosin selkeytä kokonaisedun määrittelemistä, sillä kunta luonnollisesti pyrkii edellä esitetyn mukaisesti toteuttamaan sille kuntalaissa ja muussa lainsäädännössä asetettua tarkoitusta. Toteutettava tarkoitus on sinällään kuntien välillä sisällöltään sama, mutta tosiasialliset olosuhteet erilaiset. Tästä on pääteltävissä, että kokonaisuus on riippuvainen olosuhteista.

Kuntakonsernin kokonaisedun voidaan nähdä ulottuvan siis kunnan tavoitteisiin ja itse asiassa koko toiminnan järjestämiseen. Kokonaisedun jäsentäminen on osoittautunut haastavaksi.<sup>174</sup> Käsitteen epäselvän luonteen vuoksi kunnan tulee mitä ilmeisimmin huolellisesti varmistua siitä, että myös kuntayhtiöiden johdossa on käsitys siitä, mitä *kokonaisuus* tietyssä tilanteessa kuntayhtiön toiminnan kannalta kunnan käsityksen mukaan tarkoittaa. Tämä edellyttää osaltaan omistajaohjauskeinojen tehokasta käyttöä, kun kokonaisedulle ei ole asetettavissa mitään yleismaailmallista määritelmää.

---

<sup>173</sup> *Meklin* toteaa, että ” [k]unnan edun pitäisi olla yhteneväinen kuntalaisten edun kanssa”, koska ”[K]unta on luonteeltaan alueensa asukkaiden yhteisten asioiden hoitamista varten perustettu, demokraattisesti johdettu organisaatio.” *Meklin* 2018 s. 6.

<sup>174</sup> *Meklin* on jäsentänyt kuntakonsernille tuotettavan kokonaisedun tytäryhteisön osalta viisiportaisesti. Ks. *Meklin* 2018 s. 8.

## 4.2 Kuntakonsernin kokonaisedun suhde kuntayhtiön etuun

### 4.2.1 Konserni-intressistä

*Konserni-intressillä* tarkoitetaan *Pöngän* mukaan ”[k]onserniyhtiöiden muodostaman taloudellisen kokonaisuuden intressiä, joka ei ole samastettavissa tytäryhtiöiden tai emoyhtiökään yksittäisiin intresseihin”.<sup>175</sup> Konserni-intressillä ei tavallisesti ole merkitystä silloin, kun kyseessä on täysin omistettu tytäryhteisö. Silloin emoyhtiön intressi kaikkien osakkeiden omistajana on yhteneväinen tytäryhteisön intressin kanssa viime kädessä siten, että esimerkiksi yhtiöoikeudellinen yhdenvertaisuusperiaate ei voi tulla sovellettavaksi vähemmistöosakkeenomistajan kohdalla. Toisaalta erityisesti kuntayhtiöitä koskien konserni-intressillä on nähty käytännössä olevan merkitystä *yhteiskuntavastuun* ja johdon vastuun arvioinnin kannalta.<sup>176</sup> Praktisesti vastuukysymyksen aktualisoituminen esimerkiksi tuomioistuinmessä ei vaikuta todennäköiseltä juuri siitä syystä, että mikäli tytäryhteisön päättävä toimielin toimii osakkeenomistajan tahdon mukaisesti, ei osakkeenomistajalla ole asiassa ristiriitaista intressiä. Tytäryhteisön on kuitenkin otettava huomioon päätöksiä tehdessään *sivullisensuoja* – erityisesti velkojien intressiä ei voi lähtökohtaisesti sivuuttaa.<sup>177</sup> Konserni-intressin merkityksen onkin nähty voivan aiheuttaa riitaisuuksia *osakkeenomistajan* näkökulmasta lähinnä silloin, kun määräysvaltaa käyttävän enemmistön intressi ei ole yhtenevä vähemmistön intressien kanssa.<sup>178</sup>

---

<sup>175</sup> *Pönkä* 2013a s. 30–31 ja *Koski* 1977 s. 231. *Konsernilla* tarkoitetaan lyhyesti sitä kokonaisuutta, jonka emoyhtiö muodostaa tytäryhteisöidensä kanssa. Ks. *Horsmanheimo – Kaisanlahti – Steiner* 2017 s. 11–12.

<sup>176</sup> *Tiili* 2019 s. 273. Tapauksessa oli kyse Helsingin kaupungin täysin omistaman Helen Oy:n ja Helsingin kaupungin etujen välisestä ristiriidasta. Kaupunginvaltuusto päätti sulkea Hanasaaren voimalan vuonna 2024, kun Helen Oy oli katsonut voimalan käyttöikää olevan tulevana sulkemishetkenä jäljellä vielä yli kymmenen vuotta. Kaupunki painotti maankäyttö- ja ympäristöpoliittisia intressejään, vaikka Helen Oy:n toiminnan tarkoituksesta ei ollut määrätty yhtiöjärjestyksessä, joten toiminnan tarkoitus oli voiton tuottaminen. Helen Oy:n yhtiöjärjestyksessä ei nykyisinkään ole varsinaista määräystä toiminnan tarkoituksesta. Toisaalta yhtiöjärjestyksessä on määräys kaupungin konserniohjeen noudattamisesta. (Helen Oy:n yhtiöjärjestys otettu kaupparekisteristä 18.11.2023). Ks. *yritysvastuusta* valtion omistaman yhtiön osalta *Nyström – Rajavuori* 2014 s. 700–705.

<sup>177</sup> *Rasinaho* 2013 s. 551–552. *Rasinahon* mukaan yhtiöoikeudellisen velkojansuojan perustana on erillinen pääoma- ja varojenjakosääntely, jolloin konserni-intressiajattelulla ei olisi merkitystä, sillä sääntelyä sovelletaan kussakin konserniyhtiössä erikseen eikä velkojien suojantarve poikkea konsernissa ”itsenäisestä” tytäryhteisöstä.

<sup>178</sup> *Pöngän* mukaan ”[k]un emoyhtiö omistaa tytäryhtiön koko osakekannan kokonaisuudessaan, tytäryhtiön intressi samastuu sen ainoan osakkeenomistajan intressiin.” *Pönkä* 2013a s. 31. Päätelmä koskenee vain osakkeenomistajan näkökulmaa, sillä johdon vastuun arvioinnissa tytäryhteisön toiminnan tarkoituksella voi olla merkitystä esimerkiksi tilanteessa, jossa konsernin etu olisi tytäryhteisön toiminnan tarkoituksen vastainen.

Suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa ja oikeuskäytännössä ei kuitenkaan varsinaisesti ole hyväksytty konserni-intressin olemassaoloa, eikä osakeyhtiölaki sisällä konserni-intressiä koskevia säännöksiä.<sup>179</sup> Yhtiöoikeudellisella tutkimuksella ei myöskään ole tarkoituksenmukaista selvittää konserniyhtiöiden sallittavuutta, vaan arvioida konsernitilanteita vastaavalla tavalla mitä perinteisiä, riippumattomia osakeyhtiöitä.<sup>180</sup> *Pönkä* on katsonut, että mikäli konsernin kokonaisedun priorisointi pitkällä tähtäimellä ylittää tytäryhteisölle lyhyellä aikavälillä tapahtuvan haitan, konserni-intressin priorisointi on ensinnäkin tytäryhteisön edun ja toiseksi yhdenvertaisuusperiaatteen mukaista toimintaa.<sup>181</sup> Oikeuskäytännössä vastaavanlainen tapaus koski konserniavustusta, jossa liiketaloudellisin perustein päätetty päätöstä maksaa konserniavustusta ei katsottu yhdenvertaisuusperiaatteen vastaiseksi, kun konserniavustusten maksaminen oli perustunut kysymyksessä olevien tytäryhteisöiden liiketoiminnan tappiollisuuteen ja emoyhtiön konserniavustuksesta johtuviin verohyötyihin.<sup>182</sup> KKO totesi toisaalta, että konserniavustuksen myöntäminen on todennäköisesti *yhtiön edun ja tarkoituksen* vastaista esimerkiksi jos konserniavustus ei missään muodossa hyödytä sen antanutta yhtiötä tai jos konserniavustus ei riitä turvaamaan tytäryhteisön taloudellisen toiminnan jatkuvuutta.<sup>183</sup> Myös *Savela* on todennut, että konserni-intressi voi joskus olla yhteineväinen tytäryhteisön intressin kanssa.<sup>184</sup> Edellä mainittua KKO:n ratkaisua ei etenään kuntakonsernia ja kuntayhtiötä koskevan konserni-intressin näkökulmasta voi pitää selkeyttävänä. Ensinnäkin konserniavustusta myöntävä taho kyseisessä tapauksessa oli emoyhtiö, jossa oli vähemmistöosakkeenomistaja. Kunnan ja kuntayhtiön välisessä suhteessa ”emoyhtiönä” on kunta. Kuntaa ei itsessään osakeyhtiön tavoin omisteta, joten kunnassa ei ole vähemmistöosakkeenomistajaa. Viime kädessä kunnan päätökset tekevät kunnan asukkaat osakkeenomistajien sijaan. Sen lisäksi KKO:n perustelut ovat yleisluonteisia ja ne ilmeisesti ilmentävät enemmän laveaa terminologiaa kuin konserni-intressin sisällyttämistä voimassa olevaan oikeuteen.<sup>185</sup> Ruotsissa puolestaan konserni-intressi on voitu asettaa oikeuskäytännössäkin ensisijaiseksi suhteessa yhdenvertaisuusperiaatteeseen sellaisessa tilanteessa, jossa toisen tytäryhteisön kaatuminen taloudellisten vaikeuksien vuoksi olisi omiaan aiheuttamaan

---

<sup>179</sup> *Airaksinen – Rasinaho – Pulkkinen* 2021 luku I.1.5, *Salo* 2015 s. 210–202 sekä *Mähönen – Villa* 2014 s. 429. Ks. KKO 2004:69, tapaus koski takaisinsaannin edellytyksiä konserniyhtiöiden välillä. KKO:n ratkaisuun mukaan jokaista konserniyhtiötä on käsiteltävä omana erillisenä yksikkönään. Ks. myös KKO 2004:115.

<sup>180</sup> *Koski* 1977 s. 317.

<sup>181</sup> *Pönkä* 2013a s. 34.

<sup>182</sup> KKO 2015:105; erityisesti kohta 27.

<sup>183</sup> *Ibid.* kohta 23.

<sup>184</sup> *Savela* 2015 s. 369–370.

<sup>185</sup> *Nyström* 2016b s. 7.

merkittävää vahinkoa muille konserniin kuuluville yhtiöille.<sup>186</sup> Tapauksessa yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisuus tuli arvioitavaksi siksi, että yksi osakkeenomistaja hyötyi järjestelystä muita osakkeenomistajia enemmän.

Kuntakonsernin osalta tilannetta voi luonnehtia tulkinnanvaraiseksi, sillä kuntalain kuntakonsernin kokonaisuutta koskeva vaatimus jo itsessään tarkoittaa kunnan konserni-intressin olemassaoloa, vaikka sitä ei lainsäädännössä asetetakaan yksittäisen kuntayhtiön edun edelle. Kuntayhtiössä ei voida esimerkiksi OYL 5:1.2:n ja 13:6.4:n mukaisesti tehdä ilman kaikkien osakkeenomistajien suostumusta puhtaasti sellaista päätöstä, joka on kuntakonsernin edun mukainen, mutta ei kuntayhtiön edun mukainen.

Oleennaista kuntayhtiön osalta on kuntayhtiön toiminnan tarkoitus, sillä mikäli toiminnan tarkoituksena on voiton tuottaminen osakkeenomistajille, ei kuntayhtiössä voida tehdä sellaista päätöstä, joka johtaisi kuntayhtiön näkökulmasta liiketaloudellisesti vahingolliseen lopputulokseen.<sup>187</sup> Jos toiminnan tarkoituksesta on puolestaan määrätty toisin, voidaan kuntayhtiössä konserni-intressiä koskevan ajattelun nähdä saavan vahvemman perustan – se vain vaatii tarvittavat muutokset toiminnan tarkoituksen muuttamiseksi, joka voi etenkin omistuspohjaltaan laajan kuntayhtiön osalta osoittautua hankalaksi.<sup>188</sup> Konserni-intressiä ja sen omaksumista kuntayhtiöitä koskevaan voimassaolevaan oikeuteen ei kuitenkaan voida asettaa etusijalle osakeyhtiölain vaatimukseen nähden. Konserni-intressin näkökulmasta kuntayhtiöt toimivat jatkossa siis vastaavassa lainsäädännöllisessä kehyksessä kuin yksityiset konserniyhtiötkin.

#### **4.2.2 Kuntayhtiön edun suhde kuntakonsernin kokonaisuuteen**

Kuntakonsernin ja kuntayhtiön välisessä suhteessa etujen tarkastelu voidaan jaotella seuraaviin osiin:

- 1.) kuntakonsernin kokonaisuus ja kuntayhtiön etu ovat yhtenevät,

---

<sup>186</sup> *Nerep* 2003 s. 300–304.

<sup>187</sup> *Ruuhonen* 2023 s. 302.

<sup>188</sup> Ks. toiminnan tarkoituksen muuttamisesta tarkemmin jaksossa 5.

- 2.) kuntayhtiön toiminta on kuntayhtiön edun vastaista, mutta kuntakonsernin edun mukaista,
- 3.) kuntayhtiön toiminta on kuntayhtiön edun mukaista, mutta kuntakonsernin edun vastaista, ja
- 4.) toiminta voi olla sekä kuntakonsernin että kuntayhtiön edun vastaista.<sup>189</sup>

Käytännössä tutkimuksen kannalta olennainen ongelma syntyy tilanteessa 2, jossa kuntayhtiön etu on ristiriidassa kunnan edun kanssa. Kuntayhtiön etu on edellä mainituin perustein asetettava etusijalle suhteessa kunnan kokonaisuuteen. Tähän ongelmaan pyritään löytämään ratkaisu omistajaohjaukskeinoista tarkemmin jaksossa 5. Tilanteissa 1 ja 3 ei yhtiöoikeudellisesti liene tulkinnanvaraisuutta, vaikka tilanteessa 3 omistajaohjaus on mitä ilmeisimmin epäonnistunut.<sup>190</sup> Tilanteen 4 ongelmat liittyvät puolestaan yhtiöoikeudellisesta näkökulmasta lähinnä johdon fidusiaarisiin velvoitteisiin.

Kuten aiemmin on todettu, kuntalain kuntayhtiötä koskevat säännökset ovat alisteisia osakeyhtiölain säännöksiin nähden. OYL 1:8:n mukaan *kuntayhtiön* johdon tulee huolellisesti toimien edistää *kuntayhtiön etua*. Yksinkertaistettuna säännös tarkoittaa lähtökohtaisesti sitä, että kuntayhtiön johdon tulee edistää nimenomaisesti kuntayhtiön etua, ei kuntakonsernin, mikäli kuntakonsernin ja kuntayhtiön edut ovat kyseisessä tilanteessa erilaiset. Kuntalakiin sisällytetty vaatimus kuntakonsernin kokonaisedun huomioon ottamisesta ei siis selkeyttä päätöksentekoa kuntayhtiössä. Mikäli kuntakonsernin kokonaisedulle annettaisiin automaattisesti enemmän painoarvoa kuin kuntayhtiön edulle olisi vähemmistöosakkeenomistajan suoja käytännössä mitätöity ja riskienhallinta erittäin vaikeaa – ellei mahdotonta.

Osakeyhtiölain esitöissä on mainittu, että toimiminen yhtiön edun mukaisesti koskee velvollisuutta yhtiötä ja viime kädessä kaikkia sen osakkeenomistajia kohtaan.<sup>191</sup> Myös Kuntaliitto on konserniohjesuosituksessaan maininnut, että ”[e]moyhteisön (kunnan) toimintaohjetta, joka loukkaa tytäryhtiön tai esimerkiksi sen vähemmistöosakkaan tai luotonantajan oikeudellisesti suojattuja etuja, ei voi noudattaa”.<sup>192</sup>

---

<sup>189</sup> *Meklin* 2018 s. 9.

<sup>190</sup> Muun muassa tilanne, jossa vähemmistöosakkeenomistajien suoja ei ole huomioitu kunnolla, voi johtaa tällaiseen lopputulokseen, jos kuntakonsernin kokonaisedua edistävät päätökset ovat OYL:n vähemmistöosakkeenomistajaa koskevien suojasäännösten vastaisia.

<sup>191</sup> HE 195/2006 vp. s. 41.

<sup>192</sup> Kuntaliitto 2017 s. 5.



Tavallisena osakeyhtiönä kuntayhtiön itsenäisen edun määrittelyminen lainopin keinoin vaikuttaa hankalalta ja mitään tyhjentävää määritelmää yhtiön edusta ei ole mahdollista laatia.<sup>193</sup> Määritelmän ja sen merkityssisällön kehittäminen on ollut viime vuosina korostetusti oikeuskirjallisuuden kannanottojen varassa.<sup>194</sup> OYL 1:8:n mukaisen yhtiön edun määritelmää voidaan kuitenkin lähestyä edellisessä luvussa esitetyn mukaisesti OYL 1:5:n mukaisen toiminnan tarkoituksen kautta, ja edellä mainitut säännökset on katsottu olevan läheisesti kytköksissä toisiinsa.<sup>195</sup> Lähtökohtaisesti siis yhtiön toiminnan tarkoituksena on voiton tuottaminen *osakkeenomistajille*, joten ainakin edun edistämisen voidaan käsittää tarkoittavan osakkeenomistajien sijoitusten arvon maksimointia.<sup>196</sup> Kuntayhtiön edun määritelmää voidaan siten pyrkiä lähestymään kuntayhtiön toiminnan tarkoituksen kautta ja lähimpänä määritelmänä kuntayhtiön edulle voidaan nähdä se etu, jonka tuottaminen kulloinkin on kuntayhtiön toiminnan tarkoituksen mukaista.

Kuten jakson 4.2.1 päätelmistä voidaan todeta, kunnan täysin omistamassa tytäryhteisössä ei käytännössä osakkeenomistajan näkökulmasta tarvitse tehdä eroa kuntakonsernin ja kuntayhtiön edun välillä.<sup>197</sup> Konsernin kokonaisedun edistäminen voi kuitenkin aiheuttaa erityisesti silloin ongelmia, kun kuntayhtiön etu vetää eri suuntaan ja kuntayhtiössä on vähemmistöosakkeenomistajia.<sup>198</sup>

---

<sup>193</sup> *Nyström – Rajavuori* 2014 s. 713.

<sup>194</sup> *Ibid.* s. 716.

<sup>195</sup> *Rasinaho* 2013 s. 550.

<sup>196</sup> *Mähönen – Villa* 2015 s. 376.

<sup>197</sup> Johdon näkökulmasta kuntakonsernin kokonaisedun ja kuntayhtiön etujen ollessa ristiriitaiset täytyy kuitenkin huomioida velkojensuoja. Yhtiön taloudellista etua ei voida esimerkiksi huonontaa kuntakonsernin kokonaisedun kustannuksella, jos se vaarantaa kuntayhtiön velanmaksukyvyyn. Toisaalta tällaisessa tilanteessa lopulta olisi vaikutuksia myös kuntakonserniin, ja velkojensuojasäännökset suojaavat tehokkaasti kuntayhtiön velkojia.

<sup>198</sup> *Ruohonen* 2018 s. 257–259, *Ruohonen – Vahtera – Penttilä* 2021 s. 196 sekä *Muukkonen* 2022 s. 951.

### 4.2.3 Kuntayhtiön toiminnan tarkoitukseen liittyvistä erityispiirteistä ja nykytilasta

OYL 1:5:n mukaisen olettamasäännöksen mukaisesti kuntayhtiön tarkoituksena on tuottaa voittoa, ellei yhtiöjärjestyksessä ole määrätty toisin.<sup>199</sup> Olettamasäännös erottaa osakeyhtiön muista yhtiömuodoista, mutta säännös ei ota huomioon sitä tosiseikkaa, että osakkeenomistajia on käytännössä yhtä monta erilaista kuin on osakeyhtiöitäkin, joten osakkeenomistajien intressit voivat olla huomattavan eroavaiset.<sup>200</sup> Erilaisten osakkeenomistajien intressit on siis periaatteessa nivottu saman olettaman alle. Suomessa kuntayhtiöt eivät ole erityisasemassa muihin osakeyhtiöihin nähden. Ruotsissa puolestaan kuntayhtiöt eroavat tavallisista osakeyhtiöistä ja niistä on säädetty Ruotsin kuntalaissa.<sup>201</sup> Ruotsalaisten kuntayhtiöiden toiminnalle on asetettu lailla rajoituksia esimerkiksi toiminnan tarkoitukseen liittyen. Ruotsissa kuntayhtiöt siis eroavat tavallisista osakeyhtiöistä oikeussubjekteina.

*Vahteran* mukaan osakeyhtiöinä kuntayhtiöitä voidaan pitää erityisryhmänä verrattuna muihin osakeyhtiöryhmiin, jotka eivät tavoittele voittoa olettamasäännöksen mukaisesti.<sup>202</sup> Suurimmassa osassa kuntayhtiöitä yhtiöjärjestyksessä ei ole määrätty toiminnan tarkoituksen olettamasäännöksestä toisin, joten ne toimivat voitontuottamistarkoituksessa.<sup>203</sup> Toisaalta myös muiden tavoitteiden edistäminen on katsottu sallituksi, kun se edistää pitkällä aikavälillä voiton tuottamista.<sup>204</sup> Kuntayhtiöt eivät kuitenkaan ole aina tarkoitukseltaan muunlaisia, vaan on myös niin sanotusti tavallisia, eli voitontuottamisyhtiötä, sillä kokonaisedun kannalta myös puhdas voiton tuottaminen voi olla tarkoituksenmukaista. Puhdas voiton tuottaminen voi olla tärkeä osa kuntatalouden rahoittamista ja voi siksi palvella kuntaomistajan

---

<sup>199</sup> Eräissä vanhemmissa osakeyhtiöissä, jotka eivät toimi voitontuottamistarkoituksessa, ei ole määräystä poikkeamasta olettamasäännökseen. Tämä johtuu siitä, että edellisessä osakeyhtiölaissa (734/1978, EOYL) ja uuden osakeyhtiölain voimaanpanolaissa (625/2006) ei ollut edellytetty nimenomaista määräystä muusta kuin voitontuottamistarkoituksesta, mikäli yhtiö toimi omakustannuseriaaalla. Ks. tarkemmin *Vahtera* 2022 s. 631–632.

<sup>200</sup> *Mähönen* 2017 s. 13.

<sup>201</sup> KL 10 kap. 2 §.

<sup>202</sup> Ks. *Vahtera* 2022 s. 640. *Vahtera* maininnut muina kuin voitontuottamisyhtiöinä muun muassa keskinäisen kiinteistöosakeyhtiön sekä mankalaperiaatteella toimivan yhtiön.

<sup>203</sup> *Vahtera* 2022 s. 640 sekä *Penttilä ym.* 2015 s. 77–79, jossa tarkasteltiin viiden kaupungin kuntayhtiöitä ja osakkuusyhtiöitä. Noin neljässä viidestä kunta- ja osakkuusyhtiöistä ei ollut erillistä määräystä toiminnan tarkoituksesta. Ks. myös *Ruohonen – Vahtera – Penttilä* 2021 s. 206–207, jossa otantana oli yhteensä 115 kunta- ja osakkuusyhtiötä. Vain 19 prosentilla otannan yhtiöistä toiminnan tarkoitus oli määrätty muuksi kuin voiton tuottamiseksi.

<sup>204</sup> Ks. mm. *Mähönen – Villa* 2015 s. 333–334 ja *Savela* 2015 s. 77.

tavoitteita.<sup>205</sup> Kuntalain esitöissä on tosin todettu, että ”[s]pekulatiivisen toiminnan kiellon mukaisesti kunta ei saa ottaa tehtävää hoitaakseen pelkästään taloudellisen voiton tavoittelukseksi.”<sup>206</sup> On jokseenkin ristiriitaista, että osakeyhtiölain mukaan osakeyhtiön tarkoituksena on vain ja ainoastaan tuottaa voittoa osakkeenomistajille, kun samalla valtaosa kuntayhtiöistä toimii tässä tarkoituksessa puhtaan voiton tavoittelun ollessa kiellettyä. Eikö tässä tapauksessa toiminnan tarkoituksesta olisi syytä määrätä joka tapauksessa toisin? Kuntalain esityöt jättävät toki liikkumavaraa siten, että voiton tavoittelu on mahdollista, mikäli yhtiön perustamiselle on jokin muu peruste kuin pelkkä voiton tavoittelu. Perustamisen yhteydessä on näin ollen syytä huolellisesti arvioida *mitä tarkoitusta varten* kuntayhtiö perustetaan.

Kuntayhtiöiden osalta tilanne on usein se, että niiden toiminnan tarkoituksesta ei ole täyttä selvyyttä tai yhteisymmärrystä osakkeenomistajien kesken.<sup>207</sup> Kuntaomistajilla on kuntayhtiön suhteen usein muita tavoitteita kuin pelkästään voiton tuottaminen, joka johtuu jo hyvin ilmeisesti kuntalaissa säädetyistä kunnan tarkoituksesta. Kuntalain 1.2 §:n nojalla kunnan on nimittäin edistettävä asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla. Tämä tarkoittaa sitä, että kunta *osakkeenomistajana* poikkeaa merkittävästi tavallisesta pääomasijoittajasta.<sup>208</sup> Kunnan tulisi kenties ottaa huomioon yhteiskuntavastuu kuntayhtiöiden toiminnassa suuremmassa mittakaavassa kuin tavallisten osakeyhtiöiden osakkeenomistajien. Siinäkin esimerkiksi yhteiskuntavastuun ja voitontuottamistarkoituksen yhteensovittaminen on lain nojalla mahdollista.<sup>209</sup>

On kuitenkin syytä todeta, että mikäli yhtiöjärjestyksessä ei ole muuta mainintaa kuntayhtiön toiminnan tarkoituksesta, ei kuntayhtiössä voida lähtökohtaisesti tehdä sellaista päätöstä, jota tehtäessä on ollut vaihtoehtona sellainen toimenpide tai toimintatapa, jolla kuntayhtiö saavuttaisi enemmän voittoa pitkällä aikavälillä, vaan sellainen päätös on katsottava kielletyksi.<sup>210</sup> Tämä on yksi keskeinen syy sille, miksi Ruotsissa on säädetty kunnallisten osakeyhtiöiden osalta siten, että kunnalliset tavoitteet tulee kirjata nimenomaisesti yhtiöjärjestykseen.<sup>211</sup> Ruotsissa sääntelyn tarve perustuu tosin osin myös siihen, että siellä ei ole erikseen

<sup>205</sup> Vahtera 2022 s. 640–641.

<sup>206</sup> HE 268/2014 vp. Kunnan ei ole katsottu voivan harjoittaa puhtaasti kaupallista toimintaa.

<sup>207</sup> Penttilä ym. 2015 s. 75.

<sup>208</sup> Ks. lisää kunnan ja tavallisen sijoittajan välisistä eroista esim. Meklin 2019 s. 3–4.

<sup>209</sup> Lautjärvi 2016 s. 122.

<sup>210</sup> Vahtera 2011 s. 239.

<sup>211</sup> Kommunallag 10 kap 3 §: ”[O]m en kommun eller ett landsting med stöd av 1 § lämnar över skötselns av en kommunal angelägenhet till ett helägt kommunalt bolag, ska fullmäktige 1. fastställa det kommunala ändamålet

laissa säädettyä yhtiöttämisvelvollisuutta ja kuntayhtiöt eivät saa kilpailla yksityisiä toimijoita vastaan. Koska kilpailu on kielletty, on yhtiöjärjestyksessä vahvistettava kunnallinen tarkoitus, joka ei siis voi olla voiton tavoittelu. Käytännössä sääntelyratkaisuun johtanut polku on siis erilainen. Toisaalta Ruotsissa sallitaan kuntayhtiön osalta voiton tuottaminen – se ei vain voi olla kuntayhtiön varsinainen tarkoitus.<sup>212</sup>

Käytännössä voiton tuottamista koskeva OYL 1:5:n olettamasaännös antaa vahvan presunttion kuntayhtiön toiminnan tarkoituksesta, jos osakkeenomistajien kesken on epäselvyyttä siitä, mitä ja kenen etua yhtiön johdon pitää edistää. Joka tapauksessa kuntayhtiön poikkeavan tarkoituksen tulisi ilmetä nimenomaisesti yhtiöjärjestyksestä.<sup>213</sup> Yhtiöjärjestykseen otettavan toiminnan tarkoitusta koskevan määräyksen pakollisuus kuntayhtiöissä voisi olla perusteltua, kuten Ruotsissakin on tehty, mutta toisaalta se edellyttäisi lainsäädäntöön tehtäviä, merkittäviäkin muutoksia. Esimerkinomaisesti voidaan mainita, että kuntayhtiön vähemmistöosakkeenomistajaksi haluavan tulisi voida ymmärtävää kuntayhtiön toiminnan tarkoitus jo pelkästään yhtiöjärjestyksestä, joka ei välttämättä nykytilassa kaikkien kuntayhtiöiden osalta toteudu.

### 4.3 Yhteenvedoa – onko osakeyhtiölain vähemmistöosakkeenomistajan suoja este omistajaohjauksen tehokkaalle toteuttamiselle?

Osakeyhtiölain sääntelylle on ominaista se, että sen päämääränä on palvella voiton tuottamisen tarkoitusta osakkeenomistajille eli taloudellisen hyödyn maksimointia.<sup>214</sup> Osakeyhtiölaki ei kuitenkaan sellaisenaan estä muita tavoitteita edistävän omistajaohjauksen toteuttamista.<sup>215</sup> Oikeudelliset kysymykset liittyvät lähinnä omistajaohjauksen *sisällölliseen* hyväksyttävyyteen ja osakeyhtiölaki rajaa lähinnä kunnan hallinnollisten omistajaohjauskeinojen tehokkuutta. Yhtiön edulle annettavaan merkityssisältöön liittyvä arvioinnillinen haaste

---

med verksamheten, 2. se till att det fastställda kommunala ändamålet och de kommunala befogenheterna som utgör ram för verksamheten anges i bolagsordningen.”

<sup>212</sup> SOU 1995:105 s. 110.

<sup>213</sup> *Vahtera* 2022 s. 632.

<sup>214</sup> *Pönkä* 2012 s.78.

<sup>215</sup> Vastoin on jopa arvioitu, että vähemmistönsuojasäännökset ja johdon fidusiaariset velvollisuudet aiheuttaisivat täysimääräisen esteen omistajaohjauksen toteuttamiselle kuntaomistajan ja kuntayhtiön välisessä suhteessa. Ks. HE 268/2014 vp. s. 72.

ei kuitenkaan ole erityisesti yhtiöittämiskehityksestä johtunut, pelkästään kuntayhtiöitä koskeva ongelma. *Nyströmin* mukaan kuntayhtiöissä voitontuottamistarkoitus ja osakkeenomistajan muiden tavoitteiden väliset ristiriidat vain näyttäytyvät tavallista voimakkaampina.<sup>216</sup>

Tästä päätelmästä voidaan todeta, että kuntakonsernin kokonaisedun huomioon ottamista koskevan vaatimuksen vuoksi jo kuntayhtiötä perustettaessa tulee ottaa huomioon ne toimintaperiaatteet, toiminta-ajatus ja tavoitteet, jotka edistävät kuntastrategian mukaista kuntakonsernin kokonaisuutta.<sup>217</sup> Tämä luonnollisesti tarkoittaa kunnan omistajaohjauskeinojen tehokasta käyttöä jo varhaisessa vaiheessa. Oleellinen kysymys lienee myös se, että miten jo perustetuissa kuntayhtiöissä voidaan vastaisuudessa ottaa huomioon havaitut ongelmat omistajaohjauksen keinoin, etenkin kun yhtiöoikeudellisten asiakirjojen muuttamista ei ole tehty erityisen helpoksi.<sup>218</sup> Tällöin kuntaomistajan saattaa olla tarkoituksenmukaista purkaa kuntayhtiö OYL 20 luvussa säädetyn mukaisesti ja perustaa uusi kunnan täysin omistama kuntayhtiö uutta tarkoitusta varten.

Tässä jaksossa on punnittu kuntakonsernin kokonaisedun ja kuntayhtiön edun eli toiminnan tarkoituksen suhdetta kuntalain ja osakeyhtiölain välisessä ristipaineessa. Johtopäätöksenä voidaan todeta OYL 1:5:n mukaisen toiminnan tarkoituksen määrittelyn olevan erityisesti yhtiön etua koskevan OYL 1:8:n ja OYL 1:7:n yhdenvertaisuusperiaatteen valossa erityisen tärkeää siitä syystä, että edellä mainitut lainkohdat itse asiassa ilmentävät toisiaan ja myös luovat jaksossa 3 esitetyn mukaisesti keskeisen sisällön osakeyhtiön vähemmistöosakkeenomistajan suojalle.

Kuntayhtiön vähemmistöosakkeenomistajalla on siis oikeus luottaa siihen, että kuntayhtiön johto toimii huolellisesti edistäen *kuntayhtiön* etua ja toiminnan tarkoitusta. Valitettavasti kuntalain esitöissä ei ole otettu tarkemmin kantaa siihen, miten vähemmistöosakkeenomistajien yhdenmukainen kohtelu tulisi ottaa tarkemmin huomioon kuntayhtiön toiminnassa. Kunnan on omistajaohjauksen keinoin kyettävä yhteensovittamaan kuntakonsernin kokonaisuus ja kuntayhtiön etu.

---

<sup>216</sup> *Nyström* 2016a s. 183.

<sup>217</sup> *Harjula – Prättälä* 2023 luku III.7.11.

<sup>218</sup> Tähän asetelmaan tartutaan jaksossa 5.

*Ruohosen* mukaan kunnan tulisi asettaa kuntayhtiön toiminnan tarkoitus siten, että kunta voi paremmin ohjata kuntayhtiön toimintaa kuntakonsernin kokonaisedun mukaisesti.<sup>219</sup> Päätelmään on helppo yhtyä, sillä mikäli toiminnan tarkoituksesta ei ole erikseen määrätty yhtiöjärjestyksessä toisin ja arvioitavaksi tulee esimerkiksi kuntayhtiön edun ja vähemmistöosakkeenomistajan suojan välinen arviointi, voivat riidat olla pitkiä, kuten esimerkiksi tapaus KKO 2018:19 osoitti. Tällöin epävarmuus toiminnan oikeudellisesta hyväksyttävyydestä voi hidastaa ja jopa estää kuntayhtiön päätöksenteon.

Taloustieteen näkökulmasta kunta osakkeenomistajana on monessa mielessä erilainen verrattuna tavalliseen sijoittajaan. Lähtökohtaisesti kuntakonsernit ovat syntyneet lainsäädännössä kunnalle asetettujen velvoitteiden takia. Tämä eroaa yksityiselle sektorille tyypillisestä puhtaasta konsernietujen tavoittelusta. *Nyströmin* ja *Rajavuoren* sanoja analogisesti tulkiten voidaan todeta, että kunnan tavoitteet eivät oikein sijoitu klassisen oikeustaloustieteellisen osakeyhtiökäsityksen premisseihin ja kunnan kuntayhtiölle asettamat tavoitteet voivat muuttua nopeastikin.<sup>220</sup> Vähemmistöosakkeenomistajan suojan estäessä kuntakonsernin kokonaisedun tavoittelun johtuen toiminnan tarkoitukseen liittyvästä epäselvyydestä kärsijöinä ovat viime kädessä kuntalaiset, jos kuntayhtiön tehokkuus kärsii.<sup>221</sup>

*Nyströmiä* ja *Rajavuorta* edelleen analogisesti mukaillen voidaan pohtia, että tulisiko kaikissa kuntayhtiöissä muuttaa yhtiöjärjestystä siten, että kunta voisi enemmistöosakkeenomistajana edistää kuntakonsernin kokonaisetua omistajaohjauksessaan. Kirjoittajien mukaan vastaus riippuu olennaisesti siitä, tyhjentyykö yhtiön edun sisältö pelkästään voitontuottamistarkoitukseen lain olettasäännöstä noudattavissa yhtiöissä.<sup>222</sup>

---

<sup>219</sup> *Ruohonen* 2023 s. 303.

<sup>220</sup> Ks. *Nyström – Rajavuori* 2014 s. 716–718, jossa kirjoittajat toteavat samaa valtiosta osakkeenomistajana.

<sup>221</sup> Tehokkuudella tarkoitetaan tässä erityisesti sitä, että päätökset jäävät joko kokonaan tekemättä vähemmistöosakkeenomistajan suojan takia tai sitten niiden tekeminen edellyttää erityistä arviointia, jonka tekemiseen menee myös ylimääräisiä resursseja.

<sup>222</sup> *Nyström – Rajavuori* 2014 s. 717.

## 5 KUNTAYHTIÖN TOIMINNAN TARKOITUKSEN MÄÄRITTELY JA MUUTTAMINEN OMISTAJAOHJAUKSEN KEINOIN VÄHEMMISTÖOSAKKEENOMISTAJAN SUOJA HUOMIOON OTTAEN

### 5.1 Kuntayhtiön toiminnan tarkoituksen määrittelyssä käytettävät omistajaohjauskeinot

Kuten jaksossa 2.2.3 todettiin, kuntaomistajan *muodollisia* omistajaohjauskeinoja suhteessa kuntayhtiöön ovat käytännössä yhtiöjärjestys, konserniohje, osakassopimus sekä kuntayhtiön johdon henkilövalinnat.<sup>223</sup> Tämän jakson tarkoituksena on keskittyä näihin keinoihin ja selvittää se, miten näillä keinoilla voidaan vaikuttaa toiminnan tarkoituksen määrittelyyn ja kuntayhtiön vähemmistöosakkeenomistajan periaatetasoisen suojan yhteensovittamiseen. Edellisessä jaksossa on selvitetty ne kuntayhtiöitä koskevat erityispiirteet, jotka vaikuttavat ja tekevät toiminnan tarkoituksen määrittelystä tärkeää.

Kuntaomistaja voi käyttää myös jaksossa 2.2.3 esitetyn tavoin *epämuodollisia* omistajaohjauskeinoja. Tällaiset epämuodolliset omistajaohjauskeinot saattavat muodostua *Ruohosen* mukaan ongelmallisiksi esimerkiksi silloin, kun kuntayhtiössä on kuntaomistajan lisäksi yksi tai useampi muu vähemmistöosakkeenomistaja.<sup>224</sup> Tällaisia omistajaohjauskeinoja tulisi käyttää harkiten erityisesti silloin, jos kuntaomistajan ja kuntayhtiön edut ovat erilaiset. Ruotsissa epämuodollisen ohjeen antajan on katsottu voivan joutua vahingonkorvausvastuuseen.<sup>225</sup> Vastaavasti OYL 22:2.1:n mukaisesti osakkeenomistajan voitaisiin katsoa joutuvan vahingonkorvausvastuuseen epämuodollisen ohjeen antamisen takia. Epämuodollisten omistajaohjauskeinojen merkitystä toiminnan tarkoituksen määrittelyssä ei ole lainopillisessa tutkimuksessa ylipäättänsä mahdollista ja edes tarkoituksenmukaista selvittää – siitä syystä ne on rajattu tämän tarkastelun ulkopuolelle.

---

<sup>223</sup> Johdon henkilövalinnat on katsottu kansallisesti muodolliseksi omistajaohjauskeinoksi, mutta esimerkiksi Ruotsissa henkilövalintoja pidetään epävirallisena omistajaohjauskeinona (*informella sätt*). Ks. *Kastberg 2015 s. 238*.

<sup>224</sup> *Ruohonen – Vahtera – Penttilä 2021 s. 240–241*.

<sup>225</sup> *Kastberg 2015 s. 239*. ABL 29 luvun 3 §:n mukaan osakkeenomistajan on korvattava vahinko, jonka hän on tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta aiheuttanut yhtiölle.

Toinen keskeinen kysymys on se, että miten tarkasteltavia omistajaohjauskeinoja voidaan muuttaa tarvittaessa esimerkiksi silloin, kun omistajaohjauskeinoja ei ole aiemmin käytetty siinä laajuudessa, mikä olisi tarkoituksenmukaista. Muuttamisella voidaan tavoitella parempaa taloudellista tehokkuutta, parempaa osakkeenomistajien välistä yhteisymmärrystä ja hallita osapuolten ja muiden sidosryhmien yritystoimintaan liittyviä riskejä. Esimerkiksi kunnan tavoitteet saattavat muuttua nopeasti, jolloin kuntayhtiön toiminnalle saatetaan asettaa uusia tavoitteita. Näin ollen selvitettävät asiat liittyvät erityisesti muodollisten omistajaohjauskeinojen yhtiöoikeudelliseen sitovuuteen ja muutettavuuteen kuntayhtiön toiminnan tarkoituksen määrittelyssä.

## 5.2 Yhtiöjärjestys – omistajaohjauksen kivijalka?

### 5.2.1 Yhtiöjärjestyksen yhtiöoikeudellinen sitovuus

OYL 2:2.2:n mukaan jokaisella osakeyhtiöllä on oltava yhtiöjärjestys. Yhtiöjärjestystä voidaan pitää yhtiön sisäisenä lakina.<sup>226</sup> Yhtiöjärjestystä on luonnehdittu myös yhtiön sisäiseksi säännöstöksi tai normeiksi sekä osakkeenomistajien väliseksi sopimukseksi riippuen oikeudellisesta näkökulmasta.<sup>227</sup> Oikeuskirjallisuudessa on nykyisin hyväksytty lähtökohtana yhtiöjärjestyksen pitämistä *sopimuksen omaisena* asiakirjana.<sup>228</sup> Eroavia piirteitä suhteessa tavanomaiseen sopimukseen on lukuisia – yhtiöjärjestys esimerkiksi sitoo osakkeenomistajia ilman erillistä allekirjoitusta, joten sitovuus on siten kytköksissä suoraan osakkeen omistukseen.<sup>229</sup> Osakeyhtiöissä osakkeenomistajien vaihtuvuus on toisinaan suurta, joten sopimuksille tyypillistä osapuolten välistä yhteistä tarkoitusta tuskin on yhtiöjärjestyksestä tällaisissa tilanteissa löydettävissä, vaikka sopimusoikeudellisia periaatteita onkin nähty voivan käyttää apuna yhtiöjärjestystä tulkittaessa.<sup>230</sup> Lisäksi yhtiöjärjestyksen määräykset velvoittavat yhtiön johtoa ja johdon on tunnettava yhtiön yhtiöjärjestys.<sup>231</sup> Myös osakkeenomistajille on

<sup>226</sup> Kyläkallio – Irola – Kyläkallio 2020 s. 114.

<sup>227</sup> Mähönen – Villa 2019 s. 38.

<sup>228</sup> Ks. Airaksinen – Rasinaho – Pulkkinen 2021 luku I.2.3 sekä Mähönen – Villa 2019 s. 38–39.

<sup>229</sup> Airaksinen – Rasinaho – Pulkkinen 2021 luku I.2.3. Yhtiöjärjestys sitoo osakkeenomistajaa siitä hetkestä lukien, kun osakkeen omistusoikeus siirtyy uudelle osakkeenomistajalle.

<sup>230</sup> Mähönen – Villa 2019 s. 44.

<sup>231</sup> Ks. Kyläkallio – Irola – Kyläkallio 2020 s. 114. Osakkeenomistajien ja sopimuskumppanien ei ole katsottu olevan velvollisia tuntemaan yhtiöjärjestystä. Ks. myös alaviite 109, jossa viitattu ratkaisuun KKO 1932 I 114.



periaatteessa asetettu velvollisuus noudattaa yhtiöjärjestyksen määräyksiä keskinäisissä toimituksissa.<sup>232</sup> Yksimieliset osakkeenomistajat voivat myös aiemmin esitetyn tavoin kertaluonteisesti poiketa yhtiöjärjestyksen määräyksistä.

Yhtiöjärjestyksen muuttaminen eroaa tavallisen sopimuksen muuttamisesta siten, että yhtiöjärjestyksestä voidaan muuttaa eräissä tapauksissa määräenemmistöllä (OYL 5:27 ja OYL 5:30.1), kun taas sopimuksia muutetaan perinteisesti vain kaikkien sopimusosapuolten niin sopiessa.<sup>233</sup> Sen lisäksi yhtiöjärjestyksellä on myös sivullisia sitova ulottuvuus ja se on rekisteröitävä kaupparekisterilain (564/2023) 10.2 §:n ja OYL 5:30.2:n nojalla PRH:n ylläpitämään kaupparekisteriin. Rekisteröintivelvollisuuden tarkoituksena on varmistaa, että yhtiön sidosryhmät saavat tietoa yhtiön toiminnan keskeisistä piirteistä ja tärkeimpänä tarkoituksena voidaan nähdä rekisteröintivelvollisuudella luotava riskienhallintakeino velkojille.<sup>234</sup> Yhtiöjärjestys velvoittaa yhtiön toimielimiä kuten muut lait sekä viranomaisten antamat säädökset ja päätökset edellyttäen, että yhtiöjärjestys on laadittu lain mukaisesti.<sup>235</sup> Yhtiöjärjestys on näin ollen yhtiöoikeudellisesti sitova instrumentti. Ilman rekisteröintiä yhtiöjärjestyksen vaikutukset jäävät sopimustyyppisesti osakkeenomistajien välille ja se ei sido yhtiöoikeudellisesti.<sup>236</sup>

---

Ratkaisussa oli kyse siitä, että vaikka takaussitoumus oli annettu ilman yhtiöjärjestyksessä määrättyä yhtiökokouksen suostumusta, se ei vaikuttanut suostumuksen pätevytyteen, kun velkoja oli *bona fide*.

<sup>232</sup> *Mähönen – Villa* 2015 s. 138.

<sup>233</sup> Vaatimus määräenemmistöstä liittyy siihen ensinnäkin siihen, että yhtiöjärjestyksen on katsottu vaikuttavan tai voivan vaikuttaa osakkeenomistajien oikeuksiin niin vahvasti, että sitä ei voida muuttaa tavallisella yhtiökokouksen päätöksellä. Ks. *Kyläkallio – Irola – Kyläkallio* 2020 s. 127 ks. samoin *Collin* 2022 s. 327 *Collin* korostaa vähemmistöosakkeenomistajan suojan edellyttävän tavallista tiukempia päätöksentekovaatimuksia. Toisaalta muuttamisesta ei ole ollut tarkoitus tehdä niin vaikeaa, että yhtiön päätöksenteosta tulisi määräenemmistövaatimuksen takia kohtuuttoman vaikeaa. Vähemmistöosakkeenomistajien veto-oikeus olisi omiaan estämään tehokkaan päätöksenteon osakeyhtiössä. Ks. *Vahtera* 2012 s. 1058–1059 sekä siinä mainittu alaviite 38.

<sup>234</sup> *Mähönen – Villa* 2015 s. 136–137.

<sup>235</sup> *Kyläkallio – Irola – Kyläkallio* s. 114. Kirjoittajat ovat viitanneet OYL 6:2.2:n, OYL 21:1.1:n sekä tilintarkastuslain (1141/2015) 4:3.2:n säännöksiin.

<sup>236</sup> *Mähönen – Villa* 2019 s. 38. Yhtiöjärjestyksen sopimusluonne siis säilyy rekisteröintivelvollisuuden lainmyönteisesti huolimatta.

## 5.2.2 Yhtiöjärjestykseen otettavista määräyksistä

Yhtiöjärjestyksessä on OYL 2:3:n mukaisesti aina mainittava vähintään yhtiön toiminimi, kotipaikka sekä toimiala.<sup>237</sup> Nämä kolme kohtaa muodostavat yhtiöjärjestyksen pakolliset määräykset, joten niiden on oltava yhtiöjärjestyksessä; se on rekisteröinnin edellytys. Nykyisin yhtiöjärjestyksen OYL:n mukainen vähimmäissisältö on huomattavasti suppeampi verrattuna EOYL:n mukaiseen vähimmäissisältöön.<sup>238</sup> Toimiala voidaan ilmoittaa yleistöimialana eli siten, että toimialakirjauksessa yhtiön toiminta kattaa kaiken laillisen liiketoiminnan.<sup>239</sup> Toimialalla tarkoitetaan sitä toimintaa, jolla pyritään OYL 1:5:n mukaisen toiminnan tarkoituksen toteuttamiseen ja se on näin erotettava OYL 1:5:n mukaisesta toiminnan tarkoituksesta.<sup>240</sup> Yhtiöjärjestyksestä koskevia määräyksiä on osakeyhtiölaissa runsaasti ja monet niistä ovat tahdonvaltaisia siten, että osakeyhtiölain säännöksistä voidaan poiketa yhtiöjärjestyksen määräyksellä. Yhtiöjärjestykseen voidaan käytännössä ottaa minkälaisia määräyksiä tahansa, kunhan määräykset ovat hyvän tavan ja lain mukaisia.<sup>241</sup>

*Helminen* mukaan yhtiöjärjestyksessä ei voida määrätä sellaisten päätösten tekemisestä, jotka ovat OYL:n mukaisen yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisia.<sup>242</sup> Toisaalta yhdenvertaisuusperiaatteen vastainen päätös on mahdollista tehdä, jos se, jonka oikeutta päätös koskee, antaa siihen suostumuksensa, joten rajoitus ei sinällään estää yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisen päätöksen tekemistä. Yhdenvertaisuusperiaatetta ja muuta vähemmistöosakkeenomistajaa koskevat säännökset ovat pakollisia, joten niistä ei voida poiketa OYL 1:9:n nojalla. Pakottavuutta kuitenkin lieventää se mahdollisuus, että vähemmistöosakkeenomistaja voi itse luopua oikeuksistaan enemmistöosakkeenomistajan hyväksi.

Osakeyhtiöön voidaan siis ottaa OYL 1:5:n olettasäännöksestä poikkeava muuta kuin voitontuottamistarkoitusta koskeva määräys. Muu kuin voitontuottamistarkoitus on jaksoa

---

<sup>237</sup> Ruotsissa yhtiöjärjestyksen vähimmäissisältö on ABL 3:1:n mukaisesti huomattavasti laajempi kuin Suomessa.

<sup>238</sup> EOYL 2:3.1:n mukaan yhtiöjärjestyksessä täytyy mainita muun muassa osakkeen nimellisarvo (5 kohta), osakepääoma tai vähimmäis- ja enimmäispääoma (4 kohta) sekä varsinaisessa yhtiökokouksessa käsiteltävät asiat (8 kohta). Ks. tarkemmin näistä *Helminen* 2006 luku V.2.7.

<sup>239</sup> HE 109/2005 vp. s. 44.

<sup>240</sup> *Immonen – Nuolima* 2017 s. 10.

<sup>241</sup> *Airaksinen – Rasinaho – Pulkkinen* 2021 luku I.2.3.

<sup>242</sup> *Helminen* 2006 luvut I.1 ja II.3.1.

4.2.3 mukaillen erityisesti kuntayhtiöille tyypillistä, vaikka siitä ei olisikaan erikseen määrystä yhtiöjärjestyksessä – etenkin kun puhdas voiton tavoittelu on katsottava kielletyksi. Seuraavaksi onkin syytä tarkastella yhtiöjärjestyksen merkitystä kuntayhtiön OYL 1:5:n olettasäännöksestä poikkeavan toiminnan tarkoituksen osoittajana.

### 5.2.3 Yhtiöjärjestys kuntayhtiön toiminnan tarkoituksen määrittäjänä

#### 5.2.3.1 Toiminnan tarkoitusta koskeva määräys yhtiöjärjestyksessä

OYL 1:5:n mukaan yhtiön tarkoituksena on voiton tuottaminen, ellei yhtiöjärjestyksessä ole määrätty toisin. Yhtiöjärjestyksessä voidaan siis määrätä toiminnan tarkoituksesta ja lähtökohtaisesti toiminnan tarkoitus voi olla mikä tahansa.<sup>243</sup> Ainoastaan OYL 1:9:n mukaisesti yhtiöjärjestykseen ei voida ottaa määräystä, joka on lain pakottavan säännöksen tai hyvän tavan vastainen. OYL 13:9:n mukaan yhtiöjärjestykseen on otettava toiminnan tarkoitusta koskeva määräys, mikäli toiminnan tarkoitus on joko kokonaan tai osittain muu kuin voiton tuottaminen osakkeenomistajille. Vaikka OYL 1:5:n ja 13:9:n määräyksistä voisi päätellä, että voiton tuottamisen tarkoituksesta voitaisiin poiketa vain nimenomaisilla yhtiöjärjestysmääräyksillä, on yhtiöjärjestyksestä ilmenevää toiminnan tarkoitusta arvioitu kokonaisuutena pelkän nimenomaisen tarkoitusta koskevan määräyksen sijaan esimerkiksi toimialamääräyksen avulla.<sup>244</sup> Pelkkään toimialamääräykseen nojaaminen on kuitenkin altis tulkinvaraisuudelle ja poikkeavan toiminnan tarkoituksen sisällyttäminen vain oletustyyppisesti johonkin tiettyyn toimialaan ei vaikuta riittävältä tai erityisen suositeltavalta. Toimialamääräyksen tarkoitus on nimittäin edellisessä jaksossa mainitun tavoin asettaa raamit sille toiminnalle, jolla pyritään toiminnan tarkoituksen toteuttamiseen. On kyseenalaista, jos edellä mainituista sanamuodoista selkeistä OYL:n säännöksistä tulisi yleisesti voida poiketa vain sillä perusteella, että yhtiöjärjestyksestä on tulkittava kokonaisuutena.

---

<sup>243</sup> Rasinaho 2022 s. 646.

<sup>244</sup> Vahtera 2022 s. 631. Ks. myös KKO 2018:19 kohta 26: ”[B] Oy Ab:n yhtiöjärjestyksen mukaan *yhtiön toimialana* on jätehuolto oheistoimintoineen. Yhtiö tuottaa toimialueensa kunnissa jätelain nojalla kuuluvat jätehuollon palvelutehtävät mukaan luettuna jäteneuvonta. Yhtiö on voinut lisäksi tuottaa muitakin jätehuoltopalveluja. *Yhtiötä voidaan näin ollen luonnehtia lähinnä kunnalliseksi jätehuoltoyhtiöksi.*” Kursiivit kirjoittajan. Kunnan on järjestettävä jätehuolto niin kuin jätelain (646/2011) 32 §:ssä säädetään. Ks. myös KKO 1974 II 9.

Oletusarvoisesti toiminnan tarkoituksena tulee pitää nimittäin pitää voiton tuottamista, jos poikkeavaa *nimenomaista* määräystä ei ole. Tätä vahvistaa myös esimerkiksi yleishyödyllistä yhteisöä koskeva korostetusti verotukseen liittyvä ratkaisu KHO 2020:121, jossa yhtiö harjoitti lukiokoulutuksen tarjoamista. Yhtiötä ei katsottu yleishyödylliseksi, sillä yhtiön yhtiöjärjestyksessä ei ollut yleishyödyllisyyttä osoittavia yhtiöjärjestysmääräyksiä.<sup>245</sup> Muun muassa näistä syistä on vaivatonta todeta, että selkeä toiminnan tarkoitusta koskeva määräys on omiaan ehkäisemään vähemmistöosakkeenomistajan ja kuntaomistajan välisiä riitoja, sillä yhtiöjärjestys ilman nimenomaista määräystä on väistämättä altis erilaisille tulkinnoille niin osakkeenomistajien kuin muiden sidosryhmien näkökulmista.

Mahdollisuus olettamasäännöksestä poikkeavan toiminnan tarkoitusta koskevan määräyksen ottamisesta oli olemassa jo edellisessä osakeyhtiölaissa.<sup>246</sup> Poikkeavaa toiminnan tarkoitusta koskevan määräyksen sisällyttämisellä yhtiöjärjestykseen ei kuitenkaan ole pyritty parantamaan osakkeenomistajien välisiä suhteita, vaan OYL 13:9:n määräyksellä on tarkoitus tarjota mahdollisuus yhtiön sidosryhmille saada selville se, missä tarkoituksessa yhtiö toimii.<sup>247</sup> *Veikko Vahtera* on avannut toiminnan tarkoitusta koskevaan yhtiöjärjestykseen liittyvän arvioinnin haasteellisuutta osuvasti:

”[M]uusta kuin voitontuottamistarkoituksesta saattaa olla nimenomainen tarkoituss määräys yhtiöjärjestyksessä, asiasta saatetaan olla määrätty osakeyhtiön toimialamääräyksessä tai muu tarkoitus ilmenee muutoin implisiittisesti yhtiön yhtiöjärjestyksestä. Toisinaan saattaa yhtiöjärjestysmääräyksen perusteella olla myös epäselvää, onko yhtiön toiminnan tarkoitus voiton tuottaminen vai ei. Sama koskee sitä, onko yhtiön tarkoitus tuottaa voittoa joiltain osin ja joiltain osin puolestaan ei. Näin ollen on viime kädessä *tapauskohtaisesti yhtiöjärjestystä tulkitsemalla ratkaistava se, onko yhtiön tarkoitus voiton tuottaminen osakkeenomistajalle vai ei*. Silloin, jos yhtiöllä katsotaan olevan muu tarkoitus kuin voiton tuottaminen on tarkoituksesta poikkeaminen voitava lähtökohtaisesti osoittaa yhtiöjärjestyksen määräyksellä.”<sup>248</sup>

---

<sup>245</sup> KHO 2020:121 oikeudellinen arvio ja johtopäätös.

<sup>246</sup> EOYL 12:1.2:n mukaan ”[J]os yhtiön toiminnalla on kokonaan tai osaksi muu tarkoitus kuin voiton tuottaminen osakkeenomistajille, yhtiöjärjestykseen on otettava määräys voiton käytöstä sekä netto-omaisuuden käytöstä selvitysmenettelyssä.”

<sup>247</sup> *Vahtera* 2022 s. 631 sekä *Helminen* 2006 luku I.1.

<sup>248</sup> *Vahtera* 2022 s. 632. kursiivit kirjoittajan.

*Vahteran* kirjoitus kuvailee voimassa olevan oikeuden tilaa. Voiton tuottamisen tarkoituksesta poikkeaminen on siis lähtökohtaisesti osoitettava yhtiöjärjestyksen määräyksellä. Vaikuttaa perustellulta kritisoida tällaista kokonaisarviointiin perustuvaa yhtiöjärjestyksen tulkintaa. *Tapauskohtainen tulkinta* ei taloudellisesta näkökulmasta ole erityisen suositeltava ratkaisu toiminnan tarkoituksen selvittämisessä. Tapauskohtainen arviointi tarkoittaa käytännössä tuomioistuinprosessia, joka voi kestää useita vuosia ja aiheuttaa huomattavia kustannuksia asianosaisille. Olisi sekä selkeämpää että lain sanamuodon mukaista sisällyttää täsmällinen toiminnan tarkoitusta koskeva määräys yhtiöjärjestykseen. Tämä ehkäisisi toiminnan tarkoitukseen liittyviä riitoja tehokkaasti.

Voiton tuottamisen tarkoituksesta poikkeaminen on siis lähtökohtaisesti osoitettava kuntayhtiön yhtiöjärjestyksen määräyksellä. Kuitenkaan esimerkiksi pelkkä yhtiöjärjestysmääräys kuntakonsernin kokonaisedun huomioon ottamisesta ei vaikuta riittävältä.<sup>249</sup> Sanamuodon mukaisesti huomioon ottaminen ei vaikuta *toiminnan tarkoitukselta*. Lyhyesti sanottuna toiminnan tarkoituksen tulisi tällöin olla joku muu siten, että toiminnassa *otetaan* vain lisäksi huomioon kuntakonsernin kokonaisuus. Mikäli yhtiöjärjestyksessä on määräys siitä, että *tarkoituksena on edistää* kuntakonsernin kokonaisuutta, on määräys selkeämpi, ja se itse asiassa ratkaisee tutkimusongelman osin, vaikkakin kokonaisedun määrittely jää yhä kuntaomistajan vastuulle. Kokonaisuutta koskevaa epäselvyyttä koskeva ongelma tuleekin ratkaista muiden omistajaohjauskeinojen avulla.

Käytännössä edellä esitetty tarkoittaa *nimenomaisen* määräyksen sisällyttämistä yhtiöjärjestykseen, mikäli kuntayhtiöllä on OYL 1:5:n olettasäännöksestä poikkeava toiminnan tarkoitus. Argumenttia tukee lisäksi se, että kuntayhtiötä ei tule perustaa spekulatiivisen toiminnan kiellon nojalla vain voiton tavoittelua varten. OYL 5:29.1:n 1 kohdan mukaan olettasäännöksestä poikkeavan määräyksen ottaminen edellyttää kaikkien osakkeenomistajien suostumusta.<sup>250</sup> Poikkeava määräys voi olla esimerkiksi sellainen, jossa toiminnan tarkoituksena on tuottaa voittoa, joka jaetaan muille kuin osakkeenomistajille. Toiminnan tarkoitus voi olla myös yleishyödyllinen ja esimerkiksi yhteiskuntavastuuta korostavan yhtiön

---

<sup>249</sup> Ruohonen 2020 s. 175–176.

<sup>250</sup> Kun osakkeenomistajan oikeutta yhtiön voittoon tai netto-omaisuuteen vähennetään. Jos poiketaan voiton tuottamisesta, se vaikuttaa osakkeenomistajan oikeuteen saada osuus yhtiön voitosta.

poikkeavaa toiminnan tarkoitusta koskevat seikat on katsottu olevan mahdollista luoda yhtiöjärjestysmääräyksillä.<sup>251</sup> Johtopäätöksenä on vaivatonta todeta, että yhtiöjärjestyksessä voidaan määrätä toiminnan tarkoituksesta hyvin laajasti, kunhan määräys ei ole OYL 1:9:n vastainen. Vastaavasti toiminnan tarkoitus tulisi olla määrätty mahdollisimman tarkasti, jotta osakkeenomistajien väliset mahdolliset riidat eliminoituvat.

### 5.2.3.2 Eräiden omistuspohjaltaan erilaisten energia-alan kuntayhtiöiden yhtiöjärjestykset

Kuten aiemmin on tarkasteltu, toiminnan tarkoituksen määrittely kuntayhtiön yhtiöjärjestyksessä on vähemmistöosakkeenomistajan oikeuksien huomioimisen kannalta ensiarvoisen tärkeää. Lähestyn tätä teesiä kolmen eri energiayhtiön yhtiöjärjestyksen toiminnan tarkoitusta koskevien määräysten näkökulmasta.<sup>252</sup> Tarkasteltavat yhtiöt ovat Helsingin kaupungin täysin omistama Helen Oy, Kajaanin kaupungin, Sotkamon kunnan sekä yksityisten toimijoiden omistama Loiste Oy<sup>253</sup> sekä Mikkelin kaupungin täysin omistama Etelä-Savon Energia Oy, josta Mikkelin myy 49 prosentin osuuden ulkomaiselle yksityiselle toimijalle.<sup>254</sup> Näillä esimerkeillä on tarkoitus selventää omistuspohjan vaikutusta toiminnan tarkoitusta koskevan erillisen yhtiöjärjestysmääräyksen merkitykselle.

Helen Oy on siis Helsingin kaupungin täysin omistama energiayhtiö. Helen Oy:n yhtiöjärjestyksessä ei ole nimenomaista toiminnan tarkoitusta koskevaa määräystä ja toimialamääräyksessä todetaan, että ”[Y]htiö toimii ympäristöasioissa vastuullisesti ja kestävän kehityksen periaatteiden mukaisesti. Yhtiö pyrkii toiminnassaan tehokkaaseen ja ympäristöä säästävään energiankäyttöön liiketaloudellisesti kannattavalla tavalla.”<sup>255</sup> Lähtökohtaisesti toiminnan tarkoituksena tulisi siis pitää voiton tuottamista yhteiskuntavastuuta koskevasta määräyksestä huolimatta. *Tiilin* mukaan Helen Oy:n toiminnassa oli jo aiemmin havaittu epäsuhde Helen Oy:n ja Helsingin kaupungin edun välillä siten, että yhtiön näkökulmasta

<sup>251</sup> HE 109/2005 s. 39 sekä *Kärki* 2017 s. 176. *Kärki* käsittelee kirjoituksessaan Yhdysvalloista peräisin olevaa ns. *benefit corporation*-yhtiötä. Tällainen yritys on tiettyjen osavaltioiden lainsäädännössä tarkoitettu yritys, jonka tarkoitus ei ole ainoastaan voiton tuottaminen, vaan sen on otettava yhteiskuntavastuu huomioon.

<sup>252</sup> Energian tuotanto ei ole kunnalle lailla säädetty tehtävä. Esimerkeissä ei myöskään ole kyse ns. *mankala*-yhtiöistä, joissa yhtiöiden tarkoituksena ei ole tuottaa voittoa vaan tarkoitus on tuottaa osakkeenomistajille esimerkiksi energiaa omakustannehintaan. Ks. tästä *Immonen – Villa* 2019 s. 30.

<sup>253</sup> Loiste Oy n.d. Loiste Oy:n omistaa 51 prosentin osuudella Kajaanin kaupunki, 16 prosentin osuudella Sotkamon kunta sekä yksityinen toimija Kanerva Energia Oy noin 33 prosentin osuudella.

<sup>254</sup> Etelä-Savon Energia Oy 6.11.2023. Mikkelin kaupunginhallitus päätti 6.11.2023, että Mikkelin kaupunki myy 49 prosentin osuuden Etelä-Savon Energia Oy:stä abrdn plc:lle.

<sup>255</sup> Helen Oy:n yhtiöjärjestys 18.11.2023.

erään voimalan sulkeminen ei ollut vielä perusteltua, kun kaupunki päätti sulkea voimalan muun muassa maankäytöllisistä syistä.<sup>256</sup> Vaikka kyseisessä tapauksessa ei ole mukana vähemmistöosakkeenomistajan intressiä, on kyseessä silti merkitystä johdon ja mahdollisten velkojien intresseillä. Erityisesti johdon huolellisuusvelvoite asettaa tällaisessa tilanteessa hallituksen epäkiitolliseen asemaan – tällöin hallituksen kannattaakin saattaa OYL 1:8:n kanssa ristiriitaiset asiat yhtiökokouksen käsiteltäväksi tai osakkeenomistaja voi tehdä kertaluontoisen päätöksen asiassa.<sup>257</sup> Ongelmien realisoituminen ei sinällään tässä kyseisessä tapauksessa ole todennäköistä, mutta olisi suhteellisen helppoa yksinkertaisesti määrätä yhtiön toiminnan tarkoituksesta lyhyesti esimerkiksi näin:

*Yhtiön toiminnan tarkoituksena on kuntakonsernin kulloinkin yhtiölle asettamien tavoitteiden toteuttaminen.*

Edellä mainittua toiminnan tarkoitusta toteuttaessa johto siis pyrki toimimaan yhtiön edun mukaisesti, jos se pyrkii toteuttamaan omistajan asettamia tavoitteita. Kunnan asiakirjat ovat yleensä julkisia, joten kunnan kuntayhtiölle asettamat tavoitteet olisivat helposti myös velkojien saatavilla.

Edellä mainittu esimerkkimääräys tuskin toimisi vastaavanlaisesti kuntayhtiössä, jossa on mukana vähemmistöosakkeenomistaja. Loiste Oy:n yhtiöjärjestyksessä ei myöskään ole erikseen mainintaa toiminnan tarkoituksesta, joten näin ollen se toimii lähtökohtaisesti täysin voitontuottamistarkoituksessa.<sup>258</sup> Tällaisessa tilanteessa kuitenkin vastaavanlainen kunnan tavoitteiden edistäminen on lähtökohtaisesti hankalampaa, koska mukana on vähemmistöosakkeenomistaja. Kun mukana on vähemmistöosakkeenomistaja, toiminnan tarkoituksen muuttaminen ei ole yksinkertaista. Käytännössä tämä voi tarkoittaa yhtiön toiminnan rajaamista vain ja ainoastaan voitontuottamistarkoitukseen, koska yhtiöjärjestyksen muuttaminen on seuraavassa alajaksossa esitetyn mukaisesti hankalaa. Osakassopimuksella puolestaan voidaan *sopimusoikeudellisesti* sopia yhtiön toiminnan tarkoituksesta, johon palataan tarkemmin jaksossa 5.4.

Etelä-Savon Energia Oy:n osalta tilanne on vastaava kuin Loiste Oy:ssä ottaen huomioon sen, että transaktion jälkeen yhtiössä on vähemmistöosakkeenomistajana yksityinen toimija.

---

<sup>256</sup> Ks. *Tiili* 2019.

<sup>257</sup> OYL 5:2.2 ja OYL 6:7.2:n perusteella.

<sup>258</sup> Loiste Oy:n yhtiöjärjestys. Haettu kaupparekisteristä 16.12.2023.

Mikkelin kaupunki päätyi vähemmistöosuuden myyntiin ennen kaikkea taloudellisten haasteiden takia.<sup>259</sup> Kaupunginvaltuuston keskustelussa herätti huolta erityisesti se, että tulisiko omistuspuhjan muutos vaikuttamaan kunnan asukkaille myytävän energian hintaan korottavasti.<sup>260</sup> Keskustelu kuvasi sangen osuvasti kuntaomistajan ja yksityisen sijoittajan välisien intressien eroja. Sijoittaja pääsääntöisesti pyrkii kasvattamaan sijoituksensa arvoa tai saamaan sijoituksestaan tuottoa. Kun Etelä-Savon Energia Oy:n yhtiöjärjestyksessä ei ole mainintaa toiminnan tarkoituksesta tulisi yhtiön pyrkiä voiton maksimointiin pitkällä aikavälillä.<sup>261</sup> Huoli hintojen noususta ei siis ole vailla pohjaa. Tällaisessa tilanteessa osakassopimuksen lisäksi yhtiöjärjestykseen otettavaa tarkempaa määräystä tulisi harkita, mikäli Mikkelin kaupungilla on Etelä-Savon Energia Oy:n suhteen muita tavoitteita kuin ainoastaan voiton tuottaminen. Loppujen lopuksi kyse on kuitenkin eri osakkeenomistajien välisten intressien yhteensovittamisesta. Kunnalla ei kuitenkaan tällaisessakaan tilanteessa ole erityisen vapaita käsiä yhtiöjärjestyksen ennakkoliselle muokkaamiselle, sillä ostaja asettanee ehtoja yhtiöjärjestykseen sisällytettävälle määräyksille.

#### 5.2.4 Yhtiöjärjestyksen muuttaminen – hankalaa vai ei?

OYL 5:27.1:n mukaan määräänemmistöllä tarkoitetaan kahden kolmasosan enemmistöä annetuista äänistä ja yhtiökokouksessa edustetuista osakkeista. Yhtiöjärjestyksen muuttaminen on yksi määräänemmistöä edellyttävistä päätöksistä momentin 1 kohdan mukaisesti. OYL 5:27.4:n mukaisesti määräänemmistövaatimusta ei voida lieventää yhtiöjärjestyksen määräyksellä. Osakeyhtiölain mukaista määräänemmistövaatimusta ei voida lieventää yhtiöjärjestyksen määräyksellä edes kaikkien osakkeenomistajien suostumuksella.<sup>262</sup> Vaikka periaatteessa yhtiöjärjestyksen muuttaminen tapahtuu yhtiökokouksen päätöksellä OYL 5:30.1:n nojalla, voivat yksimieliset osakkeenomistajat päättää muuttamisesta myös ilman varsinaista yhtiökokouksen päätöstä.<sup>263</sup> Tämä tarkoittaa kuntayhtiön näkökulmasta sitä, että

---

<sup>259</sup> Mikkelin kaupunginvaltuuston kokous 20.3.2023.

<sup>260</sup> Ibid.

<sup>261</sup> Etelä-Savon Energia Oy:n yhtiöjärjestys. Haettu kaupparekisteristä 16.12.2023.

<sup>262</sup> HE 27/1977 vp s. 65.

<sup>263</sup> *Kyläkallio – Irola – Kyläkallio 2020* s. 128 ja siinä mainittu alaviite 132. Päätös ei kuitenkaan tarkoita varsinaisesti yhtiöjärjestyksen muuttamista, jos tarkoituksena on päätöksen noudattaminen yhtiöjärjestyksen sijaan.



niin sanottuja normaalimuutoksia on mahdollista tehdä kahden kolmasosan enemmistöllä tai osakkeenomistajien niin päättäessä.

Toisaalta määräenemmistöpäätöksellä tehtäviä päätöksiä ei voida lähtökohtaisesti pitää osakkeenomistajien etujen mukaisina. *Pöngän* mukaan yksinkertaiseen enemmistöön nähden tiukennetulla vaatimuksella ei ole tosiasiallista vähemmistöosakkeenomistajaan kohdistuvaa suojavaikutusta, jos vähemmistöosakkeenomistajat eivät omista yli kolmannesta osakkeista.<sup>264</sup> Tästä syystä vähemmistöosakkeenomistajan suojalle tulisi antaa sama painoarvo määräenemmistöpäätöksissä kuin yksinkertaisen enemmistön vaativissa päätöksissä.

Tutkimuksen kannalta olennaiset yhtiöjärjestysmuutokset liittyvät kuitenkin toiminnan tarkoituksen määrittelyyn. Toiminnan tarkoituksen määrittely olettamassäänöksestä poikkeavaksi eroaa OYL 5:27:ssä tarkoitettusta normaalimuutoksesta. Kuten edellisessä jaksossa lyhyesti todettiin, kun osakkeenomistajan oikeutta yhtiön voittoon vähennetään, tulee muutokselle saada OYL 5:29.1:n 1 kohdan nojalla osakkeenomistajan suostumus. Muuttaminen eroaa OYL 5:28:n mukaisesta osakelajin oikeuksien muuttamisesta siten, että OYL 5:29 kohdistuu yksittäisten osakkeiden oikeuksiin osakelajin sijasta.<sup>265</sup> Mikäli tällainen muutos koskee vain osaa osakkeista, edellytetään kyseisten osakkeiden omistajien suostumuksen lisäksi myös OYL 5:27:n mukainen määräenemmistö.<sup>266</sup> Säännöksen 3 momentissa todetaan vielä, että yhdenvertaisuusperiaatteen vastainen päätös edellyttää sen osakkeenomistajan suostumusta, jonka kustannuksella epäoikeutettua etua annetaan. Itse asiassa koko OYL 5:29 ilmentää vähemmistöosakkeenomistajan suojaa ja OYL 1:7:ää soveltamalla päästäisiin pääsääntöisesti samaan lopputulokseen.<sup>267</sup> Näin ollen toiminnan tarkoituksen muuttaminen olettamassäänöksestä poikkeavaksi edellyttää *jokaisen* osakkeenomistajan suostumusta.

Tässä tutkimuksessa ei tarkemmin syvennytä osakkeiden erilajistamiseen, sillä käytännössä erilajistaminen tapahtuu teknisesti samoin vaatimuksin kuin edellisessä kappaleessa yhtiön toiminnan tarkoituksen muuttaminen. Lyhyesti kyse on OYL 1:7:n mukaan siitä, että osakeyhtiön kaikki osakkeet tuottavat yhtäläiset oikeudet, ellei yhtiöjärjestyksessä ole määrätty

---

<sup>264</sup> *Pönkä* 2012 s. 270. Ks. toisin HE 109/2005 s. 40.

<sup>265</sup> Tosin OYL 5:29:n säännös voi soveltua, vaikka kyseessä olisi koko osakelajin oikeuksien muuttaminen, jos kyse on säännöksessä mainitusta tilanteesta.

<sup>266</sup> *Kyläkallio – Irola – Kyläkallio* 2020 s. 138.

<sup>267</sup> *Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho* 2021 luku II.1.5. Kirjoittajien mukaan osakkeenomistajien asemaa on pyritty kuitenkin vahvistamaan nimenomaisella säännöksellä.

toisin. Osakkeiden oikeuksia ei voi määritellä erilaisiksi yhdelläkään toisella tavalla.<sup>268</sup> Kuntayhtiössä olisi mahdollista käytännössä ratkaista ongelmia määräämällä yhtiöjärjestyksessä siten, että vain tietty osakelaji oikeuttaisi osinkoon tai esimerkiksi oikeuttaisi äänestämään yhtiökokouksessa. Luonnollisesti tällaisia ratkaisuja on mahdollista tehdä etukäteisesti, mikäli osakkeenomistajat näin sopivat, mutta jälkikäteen muuttaminen vaatii edellä mainitun mukaisesti OYL 5:28:n nojalla sen osakelajin osakkeiden enemmistön suostumus, joiden oikeudet vähenevät. Käytännössä kuitenkin OYL 5:29.1:n 8 kohdan takia oikeuksien muuttaminen vaatii osakkeenomistajan suostumuksen.

Kuntakonsernin kokonaisuutena edistävien, erilaisia oikeuksia koskevien yhtiöjärjestysmääräysten lisääminen vähemmistöosakkeenomistajan kustannuksella ei siis todennäköisesti tule kyseeseen jo perustetuissa ja rekisteröidyissä kuntayhtiöissä. Se vaatii nimittäin vähemmistöosakkeenomistajan suostumuksen. Perustettavissa yhtiöissä se lienee mahdollista, mutta mikäli vähemmistöosakkeenomistajan mukaan ottaminen on tarkoituksenmukaista, saattaa vähemmistöosakkeenomistaja asettaa erilaisten oikeuksien sisällyttämiselle muita ehtoja, joten toiminnan tarkoitukseen liittyvät kompromissit vaikuttavat todellisilta. Toisaalta kuntayhtiössä, jossa vähemmistöosakkeenomistaja ei suostu toiminnan tarkoituksen muuttamiseen, on määräenemmistöllä oikeus yhtiökokouksen päätöksellä asettaa kuntayhtiö selvitystilaan OYL 20:3.1:n mukaisesti, joka johtaa kuntayhtiön purkamiseen (OYL 20:1.1). Mikäli enemmistöosakkeenomistajalla on yli yhdeksän kymmenesosaa yhtiön kaikista osakkeista ja äänistä, on kyseisellä osakkeenomistajalla oikeus lunastaa muiden osakkeenomistajien osakkeet OYL 18:1:n mukaisesti. Mikäli purkamiseen tai lunastamiseen tarvittavaa enemmistöä ei löydy, niin yhtiöjärjestyksen toiminnan tarkoituksen muuttaminen vaikuttaa ongelmalliselta.

---

<sup>268</sup> Ibid. luku I.1.7.

## 5.3 Konserniohje toiminnan tarkoitusta ohjaavana instrumenttina

### 5.3.1 Konserniohjeen yhtiöoikeudellinen sitovuus

Konserni-intressi ei ole aiemmin esitetyn perusteella saanut kansallisesti juuri tunnustusta eikä kuntakonsernin kokonaisedun nimissä kuntayhtiössä voida tehdä aiemmin analysoidun perusteella sellaista päätöstä, joka on osakeyhtiölain pakottavien vähemmistöosakkeenomistajan suojaa koskevien säännösten vastainen. Kuntalain 14.2 §:n mukaan kunnanvaltuusto päättää muun muassa omistajaohjauksen periaatteista ja konserniohjeesta. *Ruohosen* mukaan konserniohje liittyy enemmän kunnan operatiiviseen toimintaan pitkällä aikavälillä vaikuttavien osakassopimuksen ja yhtiöjärjestyksen sijaan.<sup>269</sup> Konserniohjeen onkin epäilemättä tarkoitus ohjata koko kuntakonsernin toimintaa, kun yhtiöjärjestyksellä ja osakassopimuksella voidaan vaikuttaa vain yksittäisen kuntayhtiön toimintaan. Ruotsissa kuntalaissa ei ole erikseen säädetty konserniohjeesta, joten sen laatiminen on vapaaehtoista. Toisaalta niiden laatiminen on katsottu tarkoituksenmukaiseksi erityisesti kunnan omistajakontrollin vahvistamiseksi.<sup>270</sup> Konserniohjeet tai vastaavat omistajaohjeet on ilmeisesti otettu laajasti käyttöön Ruotsin kunnissa ilman erityistä laissa säädettyä velvollisuutta.

Kuntalain 47.3 §:n mukaan kunnan konserniohjetta sovelletaan kunnan tytäryhteisöjen<sup>271</sup> omistajaohjaukseen ja soveltuvin osin osakkuusyhteisöjen omistajaohjaukseen. Käytännössä konserniohjetta on hankala soveltaa ainakaan täysimääräisesti kunnan osakkuusyhteisöihin.<sup>272</sup> Konserniohje siis kohdistuu pääasiassa säännöstekstin mukaisesti kuntayhtiöihin, vaikka sillä ohjataan samalla myös kunnan viranomaisten toimintaa. Yhtiöjärjestys ja osakassopimus puolestaan kohdistuvat myös muihin yhtiöihin, joissa kuntaomistajalla ei ole kirjanpitolaissa tarkoitettua määräysvaltaa.<sup>273</sup> Tämä ei tosin poista sitä faktaa, että yhtiöjärjestyksellä ja osakassopimuksella on keskeinen merkitys myös kuntayhtiön omistajaohjauksessa.

---

<sup>269</sup> *Ruohonen – Vahtera – Penttilä* 2021 s. 243.

<sup>270</sup> *Kastberg* 2015 s. 236. Ruotsissa konserniohjeesta käytetään termiä *ägardirektiv*.

<sup>271</sup> Säännöksessä puhutaan tytäryhteisöistä, mutta tutkimuksen kontekstissa käytetään termiä kuntayhtiö.

<sup>272</sup> *Ruohonen – Vahtera – Penttilä* 2021 s. 244.

<sup>273</sup> *Ibid.* s. 244. Tämä on keskeinen ero omistajaohjauksvälineiden osalta. Konserniohje ei käytännössä vaikuta osakkuusyhteisön omistajaohjaukseen.

Konserniohjetta tulisi lähtökohtaisesti noudattaa kuntayhtiön toiminnassa, vaikka konserniohjeiden on lain esitöiden perusteella tarkoitus olla ohjeluonteisia.<sup>274</sup> Hallituksen esityksen mukaan noudattamatta jättäminen voi lähinnä perustua osakeyhtiölain mukaisiin vähemmistön suojasäännöksiin, velkojien suojasäännöksiin tai muuhun selkeään yhtiön edun vastaisuuteen.<sup>275</sup> Toisaalta konserniohjeen määräykset eivät sido kuntayhtiön toimielimiä yhtiöjärjestyksen ja osakeyhtiölain tavoin. Mikäli kuntayhtiön hallitus ei noudata konserniohjetta siksi, että konserniohje olisi OYL:n pakottavien säännöksiin vastainen, ei noudattamatta jättämisestä voi mitään ilmeisimmin seurata esimerkiksi vahingonkorvausvelvollisuutta. Itse asiassa kunnan viranomaisen antamat OYL:n vastaiset määräykset saattaisivat olla PL 2.3 §:n nojalla kiellettyjä. Yhtiön sisäisten määräysten rikkomista ei ole katsottu vahingonkorvausvelvollisuutta muodostavaksi seikaksi.<sup>276</sup> Näin ollen konserniohjeen rikkominen ei lähtökohtaisesti muodosta hallitukselle vahingonkorvausvelvollisuutta. Pelkkä konserniohjeen määräys kuntakonsernin kokonaisedusta ilman muiden omistajaohjauskeinojen käyttöä kuntayhtiön omistajaohjauksessa ei vaikuta täten riittävältä. Konserniohjetta voidaankin luonnehtia lähinnä *täydentäväksi* omistajaohjauskeinoksi kuntayhtiöissä.<sup>277</sup>

Konserniohjeessa edellytetään yleensä, että kuntayhtiöt sitoutuvat toimielimissään sen noudattamiseen. Tällöin hyväksymisen jälkeen konserniohje periaatteessa sitoo kuntayhtiön toimielimiä. Toimielinten vastuut ja velvoitteet määräytyvät kuitenkin osakeyhtiölain perusteella.<sup>278</sup> Jos konserniohje on hyväksytty kuntayhtiön hallituksessa ja konserniohjeen määräys ei ole pakottavan lainsäädännön vastainen, tulee hallituksen lähtökohtaisesti noudattaa konserniohjeen määräyksiä. Periaatteessa kuntayhtiön hallitus voi milloin tahansa päättää, että konserniohjetta ei yhtiössä enää noudateta.<sup>279</sup> Käytännössä tällainen mahdollisuus jäänee periaatetasolle mahdollisen kuntaomistajan ja kuntayhtiön hallituksen välisen luottamusongelman takia. Vastaavasti luottamusongelma voi johtaa hallituksen eroon, jos hallitus ei noudata konserniohjeen määräyksiä ilman painavaa perustetta. Toisaalta lainsäätäjänkin on edellä mainitun mukaisesti huomionut, että konserniohjetta ei voida poikkeuksetta soveltaa kuntayhtiöiden toiminnassa pakottavasta lainsäädännön takia.<sup>280</sup>

---

<sup>274</sup> HE 268/2014 vp. s. 175.

<sup>275</sup> Ibid. s. 176.

<sup>276</sup> Ruohonen – Vahtera – Penttilä 2021 s. 248–249 ja alaviite 469.

<sup>277</sup> Ibid. s. 243–244.

<sup>278</sup> Harjula – Prättälä 2021 luku III.7.47.3 ja Nyström 2016a s. 190.

<sup>279</sup> Ruohonen 2018 s. 261.

<sup>280</sup> Vastaavasti on mainittu muun muassa Kuntaliiton konserniohjesuosituksessa. Ks. Kuntaliitto 2017 s. 12.

Kuntayhtiöissä on jossakin määrin otettu yhtiöjärjestyksiin määräyksiä koskien konserniohjeen noudattamista. Esimerkiksi Helen Oy:n yhtiöjärjestyksessä on mainittu seuraavasti:

*”[Y]htiö noudattaa toiminnassaan kulloinkin voimassa olevaa Helsingin kaupungin konserniohjetta sekä Helsingin kaupungin yhtiölle antamaa konserniohjausta.”<sup>281</sup>*

Tällaista määräystä on pidettävä ongelmallisena, sillä konserniohjetta ja yhtiötä sitovaa normistoa voidaan näin muuttaa yhtiön ulkopuolelta käsin.<sup>282</sup> *Ruohosen* mukaan tällainen määräys voi olla mitätön ja sitä ei tulisi katsoa lähtökohtaisesti yhtiöoikeudellisesti sitovaksi, vaikka määräys olisikin PRH:n toimesta rekisteröity kaupparekisteriin.<sup>283</sup> Tietysti Helen Oy:n osalta tapauksessa ei ole vähemmistöosakkeenomistajan intressiä, mutta muiden sidosryhmien intressit saattavat kuitenkin tulla tarkasteltaviksi. Mikäli konserniohje halutaan sisällyttää yhtiöjärjestykseen, on ratkaisuksi ehdotettu yksittäisten konserniohjeen määräysten sisällyttämistä yhtiöjärjestykseen.<sup>284</sup> Näin määräykset tulisivat yhtiöoikeudellisesti sitoviksi ollessaan lain mukaisia. Tällaisten määräysten ottamiseen tulisi kuitenkin suhtautua varauksella, sillä konserniohje on altis muutoksille seuraavassa alajaksossa esitellyn tavoin. Sen lisäksi sellaisissa kuntayhtiöissä, joissa on vähemmistöosakkeenomistaja, konserniohjeen määräysten sisällyttäminen ja muuttaminen yhtiöjärjestyksessä vaativat edellä esitetyn tavoin usein kaikkien osakkeenomistajien suostumuksen. Kuntayhtiössä, jossa on useita osakkeenomistajia, ei siis liene erityisen suositeltavaa sisällyttää yhtiöjärjestykseen konserniohjeen määräyksiä – ainakaan jos ne koskevat yhtiön toiminnan tarkoitusta. Tämä tosin riippuu korostetusti kyseisen konserniohjeen määräyksen luonteesta.<sup>285</sup>

---

<sup>281</sup> Helen Oy:n yhtiöjärjestys. Haettu kaupparekisteristä 18.11.2023.

<sup>282</sup> *Kastberg* 2015 s. 233–234 ”[V]idare så får det anses omöjligt att införa en bestämmelse i bolagsordningen som innebär att bolagsordningen är beroende av beslut som tas av andra juridiska personer, t.ex. kommunen.”

<sup>283</sup> *Ruohonen – Vahtera – Penttilä* 2021 s. 250.

<sup>284</sup> *Ibid.* s. 250–251.

<sup>285</sup> Esimerkiksi hallituksen valintaa koskeva konserniohjeen määräys voi olla luonnollista sisällyttää sellaiseen yhtiöjärjestykseen.

### 5.3.2 Konserniohjeen merkitys ja muuttaminen

Kuntalain 47.4 § sisältää luettelon konserniohjeessa annettavista määräyksistä. Luettelo ei ole tyhjentävä. Konserniohje ei siis sido yhtiöoikeudellisesti, joten toiminnan tarkoitusta ei voida määritellä vain konserniohjeessa, vaan se on määriteltävä erityisesti yhtiöjärjestyksessä. Myös Ruotsissa on katsottu, että konserniohjeen määräys kunnallisesta tarkoituksesta ei ole riittävä, vaikka toiminnan kunnallisen tarkoituksen määrittely aiheuttaa harvoin ongelmia.<sup>286</sup> Konserniohjeessa tulisi kuitenkin määritellä kunnan omistajaohjauksella kuntayhtiölle asetettavat tavoitteet. Konserniohjeesta tulisi laatia sellainen, että siitä olisi apua kuntayhtiön johdon käytännön työssä. Konserniohje palvelee omistajaohjauksen tavoitteita erityisesti suhteessa kuntayhtiöön juuri siitä syystä, että kuntayhtiön johdon tulisi tuntea kunnan tavoitteet.<sup>287</sup> Tällä tavalla kuntaomistaja voi vaikuttaa kuntayhtiön toimintaan puuttumatta tarkemmin kuntayhtiön toimielinten päätöksentekovaltaan.<sup>288</sup> Näin kuntaomistaja pystyy myös vaikuttamaan kuntayhtiön toimintaan tehokkaammin kuin epämuodollisin omistajaohjauksen keinoin. Liian yksityiskohtainen konserniohje voisi puolestaan hankaloittaa kuntayhtiön päätöksentekoa.<sup>289</sup> Esimerkiksi sellaiset ohjeet, jotka määrittelevät yksityiskohtaisesti, miten tietyt asiat tulee kokonaisuudessaan käsitellä, voivat heikentää kuntayhtiön hallituksen toimintaa itsenäisenä päätöselimenä. Yksityiskohtaisten ohjeiden antaminen on kuitenkin mahdollista esimerkiksi yhtiökokouksen päätöksellä.<sup>290</sup>

Konserniohjeen sisällön määrittää viime kädessä kunta itse, vaikka kuntalain 47.4 § asettaa-kin määräyksille tiettyjä vaatimuksia. Kunta voi käyttää konserniohjeen laadinnassa apuna esimerkiksi Kuntaliiton konserniohjesuosituksista. Konserniohjetta voidaan muuttaa suhteellisen helposti ja kunnanvaltuusto päättää sen muuttamisesta kuntalain 14.2 §:n nojalla. Kun kuntastrategiaakin tarkistetaan vähintään vuosittain kuntalain 37.3 §:n nojalla, niin väistämättä samalla tarkastellaan konserniohjetta. Konserniohjetta voidaan päivittää useamminkin valtuuston niin päättäessä. Konserniohje on siis suhteellisen dynaaminen omistajaohjauksen

---

<sup>286</sup> Adrell – Moldén 2018 s. 51.

<sup>287</sup> HE 268/2014 vp s. 173.

<sup>288</sup> Ruohonen – Vahtera – Penttilä 2021 s. 244–245.

<sup>289</sup> Ruohonen 2023 s. 301 ja Kastberg 236–237.

<sup>290</sup> Ruotsissa kunnallisessa kontekstissa ylimääräisiä yhtiökokouksia pidetäänkin lähinnä vain omistajaohjeiden täytäntöönpanon takia. Ks. Adrell – Moldén 2018 s. 69.

väline, jolla pyritään siihen, että omistajaohjattava kuntayhtiö ottaa toiminnassaan huomioon kuntakonsernin kokonaisedun eli kunnan tahdon ja tavoitteet.

## **5.4 Osakassopimus osakkeenomistajien välisen yhteisymmärryksen osoittajana**

### **5.4.1 Osakassopimuksen yhtiöoikeudellinen sitovuus**

On varsin tavallista, että osakeyhtiön osakkeenomistajien intresseissä on sopia tarkemmista säännöistä liittyen osakeyhtiön toimintaan kuin mitä osakeyhtiölaissa on säädetty eivätkä kuntayhtiöt muodosta tässä poikkeusta. Yhtiöjärjestyksen ohella keskeistä asiakirjaa, mikä osakkeenomistajien välillä usein laaditaan, kutsutaan *osakassopimukseksi*.<sup>291</sup> Osakassopimuksesta ei ole erikseen säädetty osakeyhtiölaissa tai muissa säädöksissä. Osakassopimus on yhtiöjärjestyksen ja konserniohjeen lisäksi kolmas omistajaohjauksen väline, jolla osakkeenomistaja voi pyrkiä edistämään omia tavoitteitaan yhtiön toiminnassa.<sup>292</sup>

Osakassopimuksen sitovuutta koskevia ennakkopäätöksiä ei juuri ole ja tuorein osakassopimuksen yhtiöoikeudellista sitovuutta koskeva KKO:n ratkaisu on vuodelta 2020. Ratkaisussa KKO 2020:34 oli kyse siitä, että yhtiön osakassopimuksen mukaan osakeyhtiön osakkeenomistajalla oli velvollisuus tarjota omistamansa yhtiön osakkeet muiden osakkeenomistajien lunastettavaksi, kun hänen päätoiminen työskentelynsä yhtiössä päättyy. KKO katsoi ratkaisusta ilmenevin perustein, ettei osakkeiden suunnattuun lunastamiseen ollut osakassopimuksen perusteella osakkeenomistajan OYL 5:29.2:ssä ja 15:6.2:ssä tarkoitettua suostumusta.<sup>293</sup> Lyhyesti ratkaisussa oli kyse siitä, että osakkeenomistajan osakassopimuksessa antama suostumus on yhtiöoikeudellisesti peruutettavissa. Tämä korostaa sitä tulkintaa, että osakassopimus ei ole yhtiöjärjestyksen tavoin yhtiöoikeudellisesti sitova.

---

<sup>291</sup> Helminen 1995 s. 5. Osakassopimukseen liittyneitä tahoja voi osakkeenomistajien lisäksi olla myös esimerkiksi yhtiö itse sekä yhtiön velkojat. Ks. Pönkä 2008 s. 1.

<sup>292</sup> Vahtera 2011 s. 293.

<sup>293</sup> KKO 2020:34 johdanto-osa.

Osakassopimus sitoo siis sopimusoikeudellisesti ja sillä ei lähtökohtaisesti ole yhtiöoikeudellista vaikutusta.<sup>294</sup> Oikeuskirjallisuudessa on tosin esitetty myös tietyin edellytyksin kannanottoja osakassopimuksen yhtiöoikeudellisen sitovuuden puolesta.<sup>295</sup> Sopimusoikeudellinen vaikutus kuitenkin tarkoittaa sitä, että osakassopimuksen allekirjoittaneet yleensä ovat sopimusoikeudellisesti vastuussa sopimusrikkomuksistaan ja tällöin usein velvollisia maksamaan sopimussakkoa tai vahingonkorvausta sopimuksen muille osapuolille.

Kuntayhtiöiden osakassopimuksissa on kuntalain esitöissä kehoitettu sopimaan kuntayhtiön toimintaperiaatteista, mikäli kuntayhtiössä on vähemmistöosakkeenomistajia.<sup>296</sup> Ilmeisesti kuntayhtiöiden osakassopimuksissa yleensä määritellään osakkeenomistajien väliset yhteiset tavoitteet.<sup>297</sup> Vähemmistöosakkeenomistajan suojasta voidaan poiketa etukäteisesti osakassopimuksessa. Tällainen sopimusmääräys ei tosin saa suoraa yhtiöoikeudellista vaikutusta, mutta velvoittaa sopimusoikeudellisesti kaikkia siihen suostuneita.<sup>298</sup> Tällä tarkoitetaan sitä, että vähemmistöosakkeenomistajalla on yhtiöoikeudellisesti esimerkiksi edellä mainitun KKO:n ratkaisun perusteella mahdollisuus peruuttaa suostumus ja tällöin vähemmistöosakkeenomistajan suojasta poikkeaminen voi olla OYL:n pakottavien säännösten vastainen. Tällöin osakassopimuksessa suostumuksen antaneen osakkeenomistajan vastattavaksi tulisi sopimusoikeudelliset sanktiot.

Osakassopimuksen muuttaminen on yleensä mahdollista vain kaikkien sopimusosapuolten niin yhdessä sopiessa. Yhtiöön tulevia uusia osakkeenomistajia ei voida määrätä liittymään osakassopimukseen esimerkiksi yhtiöjärjestyksessä.<sup>299</sup> Osakassopimuksessaan ei voida määrätä siten, että uusi osakkeenomistaja liittyisi osakassopimukseen. Sopimusoikeudellisesti osakassopimus ei ulotu sopimuksen ulkoisiin toimijoihin. Osakassopimuksen muuttaminen on siis hankalampaa verrattuna esimerkiksi yhtiöjärjestyksen tai konserniohjeen muuttamiseen.

---

<sup>294</sup> *Savela* 2013 s. 531 ja *Pönkä* 2008 s. 292.

<sup>295</sup> Ks. esim. *Savela* 2013 s. 549.

<sup>296</sup> HE 268/2014 vp s. 174.

<sup>297</sup> *Ruohonen – Vahtera – Penttilä* 2021 s. 224.

<sup>298</sup> *Nerep* 2003 s. 271.

<sup>299</sup> *Pönkä* 2008 s. 49.



### 5.4.2 Suhde yhtiöjärjestyksen toiminnan tarkoitusta koskevaan määräykseen

Osakassopimuksessa on käytännössä mahdollista sopia toiminnan tarkoituksesta laajemmin ja yksityiskohtaisemmin mitä yhtiöjärjestyksessä. *Janne Ruohonen* toteaa osakassopimukseen otettavasta toiminnan tarkoitusta koskevasta sopimusehdosta kuntayhtiössä seuraavaa:

”[O]n tyypillistä, että kuntayhtiöiden osakassopimuksessa sovitaan toiminnan *tarkoituksesta*. Tämä on omiaan aiheuttamaan tulkinnallisia epäselvyyksiä erityisesti silloin, kun osakassopimuksen yhtiön toiminnan tarkoitusta koskeva kuvaus poikkeaa mahdollisesta yhtiöjärjestyksessä määrätystä tarkoituksesta tai osakeyhtiölain olettamassäänöksen mukaisesta tarkoituksesta. Kuntayhtiön toiminnan tarkoituksesta tuleekin määrätä yhtiöjärjestyksessä eikä osakassopimuksessa”.<sup>300</sup>

Päätelmä on oikea, mutta tässä yhteydessä on syytä erotella kuntayhtiön eri sidosryhmät. Osakassopimukseen otetulla toiminnan tarkoitusta koskevalla määräyksellä on nimittäin nähtävissä erityinen merkitys *osakkeenomistajien* keskinäisessä suhteessa, sillä osakassopimukseen liittynyt vähemmistöosakkeenomistaja tuskin *osakassopimukseen sitoutuneena* alkaa kyseenalaistamaan yhtiöjärjestyksen määräystä toiminnan tarkoituksesta, mikäli sopimusmääräys ei ole yhtenevä yhtiöjärjestyksen määräyksen kanssa.<sup>301</sup> On siis perusteltua todeta, että puhtaasti osakkeenomistajien välisessä suhteessa osakassopimuksen määräyksillä voidaan päästä yhteisymmärrykseen kuntayhtiön toiminnan tarkoituksesta.

*Ruohosen* päätelmä puolestaan vaikuttaa korostuvan silloin, kun kyseessä on kuntayhtiön muiden sidosryhmien intressit, sillä esimerkiksi osakassopimuksella sovittu OYL 1:5:n olettamassäänöksestä poikkeava tarkoitus voi olla *velkojien* kannalta merkityksellinen, ja kuntayhtiön tarkoitusta ei välttämättä osata etsiä osakassopimuksesta. Osakassopimuksella voidaan tosin *täsmentää* toiminnan tarkoitusta esimerkiksi sopimalla hinnoittelusta.<sup>302</sup> Aiemmin esimerkkinä olleen Etelä-Savon Energia Oy:n vähemmistöosuuden myynnissä aiheutunut huoli energian hinnannoususta voisi olla ratkaistavissa esimerkiksi tällaisella täsmen-

---

<sup>300</sup> *Ruohonen – Vahtera – Penttilä 2021 s. 238.*

<sup>301</sup> Osakassopimuksen määräykset nimittäin sitovat sopimusoikeudellisesti, joten osakassopimuksen sanktiolausekkeet saattavat aktivoitua.

<sup>302</sup> *Ruohonen – Vahtera – Penttilä 2021 s. 238.*

nyksellä. Osakassopimuksella voidaan siis sopia esimerkiksi tietyistä hinnoitteluun liittyvistä reunaehdoista.<sup>303</sup> Vastaavasti kuntayhtiön johdonkaan ei käytännössä tarvitse ottaa huomioon osakassopimusta päätöksenteossa. Vaikuttaa siis siltä, että osakassopimus itsessään ei riitä toiminnan tarkoituksen määrittämiseen, koska toimielimien ei tarvitse sitä edes yhtiöoikeudellisesti lähtökohtaisesti noudattaa.<sup>304</sup>

Osakassopimus ei siis saa vaikutusta suhteessa yhtiön ulkopuolisiin toimijoihin ja se on lähtökohtaisesti yhtiöjärjestyksestä poiketen salainen, vain sopimukseen liittyneiden osapuolten tiedossa oleva asiakirja.<sup>305</sup> Kuntayhtiöiden osalta osakassopimuksen julkisuutta arvioidaan kuitenkin julkisuuslain mukaisesti.<sup>306</sup> Julkisuuslain 5.2 §:n nojalla kunnan laatima osakassopimus on julkinen lukuun ottamatta sen sisältämiä liikesalaisuuksia.<sup>307</sup> Tästä syystä kuntayhtiön osalta osakassopimuksen ja yhtiöjärjestyksen julkisuudessa ei välttämättä juuri ole eroa, joten periaatteessa sivullinen saa tietoa myös osakassopimuksen sisällöstä julkisuuslain nojalla. Toisaalta osakassopimus ei sido sivullisia kuten yhtiöjärjestys, joten julkisuuslain säännöksistä huolimatta osakassopimuksen määräys toiminnan tarkoituksesta on myös kuntayhtiön osalta tarkoitettu lähtökohtaisesti vain osakassopimukseen liittyneiden tietoon. Tästä syystä osakassopimuksessa sovittua OYL 1:5:n olettamassäänöksestä poikkeavaa toiminnan tarkoitusta ei voida pitää riittävänä, kun otetaan huomioon kaikki kuntayhtiön sidosryhmät, vaikka on todettavissa, että *osakkeenomistajien* välisessä suhteessa toiminnan tarkoitusta koskeva määräys ja sopimusehdot saattaisivat olla riittäviä kuntayhtiön toiminnan tarkoituksen määrittämiseksi riippuen sopimusoikeudellisista sanktioista. Mikäli kuntayhtiöiden osakassopimuksille annettaisiin osakassopimuksen julkisuuden perusteella sivullisia koskevia vaikutuksia, merkitsisi se samalla tietynasteista yhtiöoikeudellista sitovuutta. Vaikuttaa siltä, että on selkeämpää määrätä toiminnan tarkoituksesta nimenomaisesti yhtiöjärjestyksessä.

---

<sup>303</sup> Etelä-Savon Energia Oy:n tapauksessa täytyy tosin ottaa huomioon se, että investoijat yleensä asettavat tiettyjä odotuksia investoinneille, joten hinnoittelusta sopiminen osakassopimuksella olisi todennäköisesti ns. kompromissiratkaisu.

<sup>304</sup> *Kastberg* 2015 s. 241.

<sup>305</sup> *Savela* 2013 s. 532.

<sup>306</sup> Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999, julkisuuslaki).

<sup>307</sup> *Ruohonen – Vahtera – Penttilä* 2021 s. 225. Kuntayhtiöiden osakassopimukset kuitenkin sisältävät salassa pidettäviä tietoja vain harvoin.

## 5.5 Johdon henkilövalinnat ja suhde toiminnan tarkoituksen toteuttamiseen

Johdon henkilövalinnoilla on ennen kaikkea merkitystä johdon näkökulmasta katsottuna. Pahimmillaan johdon osalta realisoituu henkilökohtainen vahingonkorvausvastuu kuntayhtiön vähemmistöosakkeenomistajia tai kuntayhtiötä kohtaan, jos johto edistää kuntakonsernin kokonaisuutta kuntayhtiön edun kustannuksella.<sup>308</sup> Johdon vastuuta arvioidaan aina lähtökohtaisesti osakeyhtiölain säännösten perusteella.<sup>309</sup> Kunta ei siis voi työnantajana antaa sellaisia käskyjä kuntayhtiön johdolle, jotka vaarantavat kuntayhtiön edun toteutumisen.<sup>310</sup> Kunta voi tosin edellyttää ennakkokannan pyytämistä kunnalta ennen kuntayhtiön johdossa tehtävää päätöstä kuntalain 47.4 §:n nojalla. Ennakkokannan selvittäminen ei toisaalta aseta velvollisuutta toimia kunnan esittämän ennakkokannan mukaisesti.<sup>311</sup>

Oikeuskirjallisuudessa on korostettu sitä, että kunnan tulisi pyrkiä valitsemaan kuntayhtiön johtotehtäviin, erityisesti hallitukseen, sellaisia henkilöitä, joilla on tarvittava osaaminen ja ymmärrys osakeyhtiölain sallimista puitteista suhteessa kuntakonsernin kokonaisedun edistämiseen.<sup>312</sup> Samalla valinnoista on tehty haastavia, kun kuntalakiin ei ole sisällytetty kuntakonsernin kuntayhtiöihin kohdistuvaa yhteisöjäävipoikkeusta, joten keskeiset henkilöt eivät usein ole esteellisyysäännösten johdosta kelpoisia toimimaan esimerkiksi kuntayhtiöiden hallituksissa.<sup>313</sup> Kuntaliiton suosituksen mukaan kuntayhtiön hallituksessa olevilla henkilöillä tulisi olla osaamista johtamisesta, taloudesta, riskinhallinnasta ja sisäisestä valvonnasta.<sup>314</sup> Osakeyhtiölaissa ei puolestaan ole asetettu mitään erityisiä kelpoisuusehtoja kuntayhtiön hallituksen jäsenille.<sup>315</sup>

<sup>308</sup> Nyström 2016a s. 190.

<sup>309</sup> HE 268/2014 vp. s. 174.

<sup>310</sup> Muukkonen 2022 s. 961–962 ”[K]oska huolellisuusvelvoite (osakeyhtiölaki 1:8) koskee kaikkea yhtiön toimintaa, näyttäisi hyvin vahvasti siltä, ettei kunnalla työnantajana pitäisi olla mahdollisuutta antaa sellaisia työnjohtomääräyksiä, jotka vaarantaisivat yhtiön edun toteutumisen. Näin ollen on lopulta suhtauduttava kielteisesti kaikkiin viranhaltijalain 17.1 §:n nojalla annettaviin työnjohtomääräyksiin, joilla pyritään vaikuttamaan yhtiön toimintaan.” – Tämä siis koskee lähinnä muodollisten omistajaohjauskeinojen käyttöä.

<sup>311</sup> Ruohonen 2023 s. 307.

<sup>312</sup> Ruohonen – Vahtera – Salminen 2019 s. 738–739. Vaatimuksella pyritään myös hallituksen toiminnan tehokkuuteen. Ks. HE 268/2014 vp.

<sup>313</sup> Ruohonen – Vahtera – Salminen 2019 s. 738–739.

<sup>314</sup> Kuntaliitto 2017 s. 30.

<sup>315</sup> OYL 6:10:n mukaisesti osakeyhtiön hallituksen jäsen ei voi olla oikeushenkilö eikä alaikäinen tai muuten vajaavaltainen tai sellainen, joka on konkurssissa.

Kuntayhtiön hallituksen *kokoonpanoa* koskevia määräyksiä on usein sisällytetty kunnan konserniohjeeseen, kuntayhtiön yhtiöjärjestykseen ja osakassopimukseen.<sup>316</sup> Ilman erillisiä määräyksiä hallituksen valitsee yhtiökokous OYL 5:3.2:n nojalla. Kuntaliiton konserniohjeessa kuntayhtiön hallituksen valinnan on katsottu olevan kuntaomistajan kannalta merkittäv in yksittäinen toimenpide. Tätä Kuntaliitto on perustellut siten, että kuntayhtiön hallitus toteuttaa kunnan kuntayhtiölle asettamia tavoitteita ja kuntayhtiön tarkoitusta.<sup>317</sup> Tässä olisi syytä korostaa sitä, että hallitus toteuttaa kuntayhtiön tarkoitusta eli tavoittelee kuntayhtiön etua, ellei toisin ole yhtiöjärjestyksessä määrätty. Hallitus on viime kädessä henkilökohtaisessa vastuussa suhteessa kuntayhtiöön, ei kuntaan. Hallituksen valinta on siis tärkeä yksittäinen toimenpide, mutta on hankala nähdä sitä tärkeämpänä kuin yhtiöjärjestyksen huolellista laadintaa. Hallitus kun ei voi OYL 1:8:n mukaisesti edes lähtökohtaisesti edistää kunnan etua, jos kunnan etu poikkeaa kuntayhtiön edusta. Lisäksi vähemmistöosakkeenomistajan suoja asettaa lisäesteen kunnan edun huomioon ottamiselle etujen ollessa ristiriidassa.

On kuitenkin perusteltua pitää johdon henkilövalintoja toiminnan tarkoituksen toteuttamisen kannalta keskeisenä omistajaohjauskeinona. Hallitus tekee viime kädessä niitä päätöksiä, jotka voivat muodostua ongelmallisiksi osakkeenomistajien välisessä suhteessa. Tietysti myös yhtiökokous on vastuussa omaan toimivaltaansa kuuluvista päätöksistä. Hallitus voi myös siirtää OYL 6:7.2:n nojalla itselleen kuuluvan asian yhtiökokouksen käsiteltäväksi.

## **5.6 Yhteenvetoa – keskeiset teesit kuntayhtiön poikkeavan toiminnan tarkoituksen määrittämiseksi ja toiminnan tarkoituksen toteuttamiseksi**

Edellisissä jaksoissa on käsitelty kuntayhtiöiden perustamisen ja omistajaohjaussääntelyn taustaa, jotta on voitu luoda käsitys siitä, miksi kuntayhtiöitä on osakeyhtiöiden joukossa tuhansia ja mihin omistajaohjaussääntelyllä pyritään. Toiseksi on analysoitu yhtiöoikeudellisen vähemmistöosakkeenomistajan suojan keskeistä periaatetasoista sisältöä. Kolmanneksi

---

<sup>316</sup> Ruohonen – Vahtera – Salminen 2018 s. 2.

<sup>317</sup> Kuntaliitto 2017 s. 29.

on pyritty havaitsemaan niitä lainsäädännöllisiä osakeyhtiölain vähemmistöosakkeenomistajan suojan ja kuntalain kuntakonsernin kokonaisuutta koskevan vaatimuksen välisestä jännitteestä kumpuavia oikeudellisia ongelmia. Tässä jaksossa puolestaan on tarkasteltu omistajaohjauksen *muodollisien* keinojen soveltuvuutta olettamasaännöksestä poikkeavan toiminnan tarkoituksen määrittämisessä ja muuttamisessa. Näistä kokonaisuuksista voidaan johtopäätöksenomaisesti nostaa esille ne asiat, jotka kunnan tulisi omistajaohjauksen keinoin ratkaista sen määräysvallan piirissä olevan kuntayhtiön ja kuntayhtiön vähemmistöosakkeenomistajan välisessä suhteessa toiminnan tarkoituksen selventämiseksi.

Keskeinen ongelma näyttää liittyvän kuntaomistajan näkökulmasta siihen, että kunnallisia tavoitteita ei voida *tehokkaasti* edistää sellaisissa kuntayhtiöissä, joissa on mukana vähemmistöosakkeenomistajia, mikäli toiminnan tarkoituksesta ei ole erikseen sovittu kuntayhtiön osalta.<sup>318</sup> Keskeiset teesit tehokkaasti toimivalle kuntayhtiölle, jossa on vähemmistöosakkeenomistajia ja OYL 1:5:n olettamasaännöksestä poikkeava toiminnan tarkoitus ovat:

- Toiminnan tarkoituksen nimenomainen määrittely *yhtiöjärjestyksessä* ennen kuntayhtiön perustamista
- Kunnallisten tavoitteiden määrittely *konserniohjeessa*
- Osakkeenomistajien välisestä yhteistyöstä ja kuntayhtiön toiminnan tarkemmasta sisällöstä sopiminen *osakassopimuksessa*
- Kuntayhtiön johdon asiantuntemuksen varmistaminen *henkilövalinnoin*

Keskeisin instrumentti toiminnan tarkoituksen ja vähemmistöosakkeenomistajan suojan yhteensovittamiseen on yhtiöjärjestys.<sup>319</sup> Yhtiöjärjestys on yhtiöoikeudellisesti sitova ja sen vaikutukset ulottuvat kaikkiin kuntayhtiön sidosryhmiin. Myös ruotsalaisessa oikeuskirjallisuudessa on yhtiöjärjestyksellä nähty olevan keskeisin merkitys omistajaohjauksen toteuttamisessa.<sup>320</sup> Pelkkä osakkeenomistajien välinen yhteisymmärrys on todennäköisesti mahdollista löytää myös osakassopimuksen avulla. Osakassopimuksen määräykset eivät kuitenkaan ole saaneet yhtiöoikeudellista painoarvoa oikeuskäytännössä ja oikeuskirjallisuudessa-

---

<sup>318</sup> Kunta voi toki pyrkiä edistämään kunnallisia tavoitteita, mutta tällöin kunta ottaa mahdollisen riskin kuntayhtiön vähemmistöosakkeenomistajan suojan vastaisesta menettelystä.

<sup>319</sup> Ks. samoin Ruotsissa *Kastberg* 2015 s. 232–233.

<sup>320</sup> *Ibid.* s. 229.

kin niukasti. Tästä syystä osakassopimus ilman yhtiöjärjestyksen määräyksiä ei riitä toiminnan tarkoituksen määrittämiseen. Kunnan konserniohjeen merkitys korostuu johdon toimintaa ohjaavana omistajaohjauksen välineenä, jossa voidaan samalla selventää kuntakonsernin kokonaisedun ja tavoitteiden merkitystä. Henkilövalintojen merkitys puolestaan on käytännöllisempi, sillä johdon tulisi kyetä toimimaan osakeyhtiölain mukaisesti huolimatta kunnan kuntayhtiöön kohdistamista tavoitteista. Kuntayhtiön johto siis toteuttaa omistajaohjauksella asetettuja tavoitteita käytännön tasolla ja johdon valinta on itsessään omistajaohjauskeino.

## 6 LOPUKSI

Periaatteessa osakeyhtiön vähemmistöosakkeenomistaja nauttii osakeyhtiölaissa säänneltyä vähemmistönsuojaa riippumatta siitä, onko kyseinen osakeyhtiö kuntayhtiö vai ei. Käytännössä kuntayhtiötä koskevan sääntelystä johtuvan jännitteen vuoksi kuntayhtiössä tehtävä päätöksenteko on kuitenkin riskialttiimpaa tuottamaan sellaisia päätöksiä, jotka ovat vähemmistöosakkeenomistajan suojan vastaisia kuin tavallisissa osakeyhtiöissä, joihin kuntayhtiöitä koskevat säännökset eivät sovellu. Tästä syystä kuntaomistajan on tärkeää laatia omistajaohjauksen toteuttamiseen liittyvät asiakirjat huolella ja ylipäätänsä hyödyntää sen käytävissä olevia omistajaohjauskeinoja. Moni aktualisoitunut ja tosin teoreettinenkin oikeudellinen ongelma on vältettävissä huolellisella asiakirjojen laadinnalla. Keskeisintä on perustamisvaiheen asiakirjojen laadinta, sillä asiakirjojen muuttaminen ja laadinta jo perustetussa kuntayhtiössä edellyttävät usein osakkeenomistajilta yksimielisyyttä ja tällaisessa tilanteessa vähemmistöosakkeenomistaja ei välttämättä ole erityisen halukas asiakirjojen muuttamiselle.

Kaikesta huolimatta riidat eivät ole ilmeisesti edenneet tuomioistuimiin asti.<sup>321</sup> Yhtenä syynä lienee se, että yhtiöoikeudelliset riidat käsitellään usein yleisten tuomioistuinten ulkopuolella johtuen tuomioistuinprosessin pitkäkestoisuudesta.<sup>322</sup> Välityslauseke on yleinen yksityisoikeudellisissa liiketaloudellisissa sopimuksissa.<sup>323</sup> Toisaalta asiaa voi lähestyä myös erään tietopyyntöön vastanneen käräjätuomarin sanoin: ”[s]ellainen yhteistyö, jossa joudutaan ajamaan osakkaiden välisiä kanteita, ei kovin kauan kestä”. Toteamus herättää kysymyksen siitä, että *joudutaanko kuntayhtiöissä varomaan päätöksentekoa*, eli johtaako vähemmistöosakkeenomistajan suoja sellaiseen tilanteeseen, joka estää tehokkaan päätöksenteon kuntayhtiössä, etenkin kun taloudelliset syyt ovat keskeisessä asemassa kuntayhtiöitä perustettaessa ja perustamisella tulee aina olla jokin strateginen tavoite. Puhtaasti voiton tavoittelua varten perustetut kuntayhtiöt ovat kiellettyjä.

---

<sup>321</sup> Käräjäoikeuksille vuonna 2023 lähetetyn tietopyynnön perusteella kuntayhtiöitä koskevia osakkeenomistajien välisiä kanteita ei ollut tullut käsiteltäviksi. Tietopyynnössä kysytty henkilökunnalta vastaavista kanteista yleisellä tasaolla, joten tietopyyntöön saadut vastaukset antavat yleiskuvan tilanteesta. Ks. myös *Nyström* 2016a s. 187, jossa *Nyström* otaksui, että vastaavia riitakokonaisuuksia olisi odotettavissa tuomioistuimiin jatkossa.

<sup>322</sup> Ks. esim. *Vahtera* 2018 s. 786.

<sup>323</sup> *Hannula – Kari* 2007 s. 161.

Tämä johtaa luonnollisesti siihen kysymykseen, että *tulisiko vähemmistöosakkeenomistajia ylipäättänsä ottaa mukaan kuntayhtiöihin, jotka eivät toimi voitontuottamistarkoituksessa?* Ainakin sellainen yhteistyö vaikuttaa mahdottomalta, jossa vähemmistöosakkeenomistaja sitoutuu siihen, että kunta ajaa kuntayhtiön avulla vain ja ainoastaan omia etujaan. Toisaalta vähemmistöosakkeenomistaja voi tuoda kuntayhtiön johtoon esimerkiksi merkittävää osaamista, joka oli yhtenä perusteluna, kun Mikkeli päätyi myymään vähemmistöosuuden Etelä-Savon Energia Oy:stä. Mikäli kuntayhtiö edistää kunnan etua tuottamalla voittoa ei etujen välistä ristiriitaa ole nähtävissä, joten puhdas voitontuottamisyhtiö soveltuu varsin hyvin kuntaomistajan ja vähemmistöosakkeenomistajan väliseen yhteistyöhön. Toisaalta samalla se rajaa kuntaomistajan mahdollisuuksia muuttaa kuntayhtiön toiminnan tarkoitusta jatkossa, jos kunnan intressit muuttuvat. Jos toiminnan tarkoituksen muuttaminen osoittautuu omistajaohjauskeinojen osalta mahdottomaksi, on kuntaomistajan syytä harkita kuntayhtiön purkamista, mikäli kuntaomistajalla on osakkeiden ja äänten määräenemmistö. Purkamisen jälkeen kunta voi täten perustaa uuden yhtiön uutta tarkoitusta varten. Toisaalta esimerkiksi Etelä-Savon Energia Oy:n osalta Mikkelille ei jää osakkeiden määräenemmistöä. Omistusosuuden ollessa tarpeeksi suuri voi kunta myös lunastaa muiden osakkeenomistajien osakkeet.

Kaiken kaikkiaan kuntayhtiön OYL 1:5:n olettasäännöksestä poikkeava toiminnan tarkoitus ja vähemmistöosakkeenomistajan periaatetasoinen suoja ovat yhteensovitettavissa omistajaohjauksen keinoin. Se tosin edellyttää vähintään yhtiöjärjestyksen tarkoituksenmukaista käyttöä. Myös konserniohjeen merkitys on keskeinen juuri kunnallisten tavoitteiden osoittajana. Henkilövalinnat viime kädessä varmistavat, että kuntayhtiö toimii osakeyhtiölain ja kunnallisten tavoitteiden mukaisesti. Osakassopimus puolestaan on käyttökelpoinen asiakirja osakkeenomistajien välisen yhteistyön varmistamiseksi ja tietyiltä osin osakkeenomistajien välisessä suhteessa toiminnan tarkoitusta koskevan määräyksen sisällyttäminen ainoastaan osakassopimukseen voi ehkäistä osakkeenomistajien väliset riidat. Näin osakassopimusta voidaan osakkeenomistajien näkökulmasta pitää tietyiltä osin riittävänä omistajaohjausvälineenä osakkeenomistajien välisten riitojen eliminoimiseksi.

Tehokkuusarviointiin ei tässä tutkimuksessa voida ottaa sen enempää kantaa, mutta johtopäätöksenä voidaan todeta, että asiakirjojen huolellisella *etukäteisellä*<sup>324</sup> laadinnalla voidaan

---

<sup>324</sup> Ennen kuntayhtiön perustamista eli toisin sanoen perustamisen yhteydessä ennen rekisteröintiä.



saavuttaa merkittäviä hyötyjä, jotka parantavat kuntayhtiön päätöksenteon tehokkuutta ja ehkäisevät osakkeenomistajien välisiä riitoja. Etukäteinen omistajaohjauskeinojen tehokas hyödyntäminen palvelee kaikkia kuntayhtiön sidosryhmiä. Tehokkuus korostuu johdon toiminnassa, jolloin päätösten ja toimenpiteiden lainmukaisuutta ei tarvitse erikseen arvioida.

Omistajaohjaukseen liittyvien asiakirjojen perustamisen jälkeinen muuttaminen ei ole yksinkertaista silloin, kun kyse on toiminnan tarkoituksen uudelleen määrittelystä tai muuttamisesta. Yhtiöjärjestyksen muuttaminen toiminnan tarkoituksen osalta vaatii vähemmistöosakkeenomistajan suostumuksen – oli kyse kuinka pienestä osakeomistuksesta tahansa. Ruotsissa kuntayhtiön voitontuottamisesta poikkeavan toiminnan tarkoituksen ja vähemmistöosakkeenomistajan suojan välistä ristiriitaa ei varsinaisesti voi syntyä, sillä Ruotsissa kuntayhtiöt eivät voi toimia voitontuottamistarkoituksessa. Ruotsissa sääntelyllä on vahva kilpailuoikeudellinen tausta, jonka perusteella kunta ei saa kilpailla yksityisten toimijoiden kanssa. Suomessa kilpailu on sallittu ja ongelma ratkaistu yhtiöittämisvelvollisuudella. Muilta osin Ruotsissa kuntayhtiötä koskevat käytännöt ovat pitkälti vastaavia kuin Suomessa. Keskeinen ero on kuitenkin se, että toiminnan tarkoituksen arviointiin liittyviä ongelmia ei voi vastaavasti Ruotsissa syntyä erilaisen sääntelyratkaisun takia.

Kokonaisuudessa kuntayhtiöiden tilanne ei kuitenkaan vaikuta sellaiselta, että OYL 1:5:n olettamasäännöksestä poikkeavaa toiminnan tarkoitusta koskevaa määräystä tulisi velvoittaa sisällytettäväksi yhtiöjärjestykseen. Osakeyhtiölain vähemmistöosakkeenomistajan suoja nimittäin suojaa vähemmistöosakkeenomistajaa riittävästi, jolloin kyseisen osakkeenomistajan intressit ovat suojattu. Kuntaomistajan osalta puolestaan omistajaohjauksen keinot ovat riittävät, jotta kunnalliset tavoitteet saadaan sisällytettyä kuntayhtiön toimintaan. Kuitenkin *de lege ferenda*-hengessä voidaan todeta, että mikäli Suomessa omaksuttaisiin vastaava käytäntö kuin Ruotsissa, jossa kunnallinen tarkoitus sisällytetään kuntayhtiöiden yhtiöjärjestyksiin, eivät osakeyhtiölain ja kuntalain säännökset olisi enää jännitteessä etujen vetäessä eri suuntiin. Tämä tosin edellyttäisi käytännössä kuntayhtiöiden eriyttämistä perinteisistä osakeyhtiöistä erilliseksi yhteisöryhmäksi. Sääntelyä puoltaisi myös se tulkinta, että kuntayhtiöt perustetaan jonkun tietyn kunnallisen tehtävän hoitamiseksi, ei voiton tavoittelua varten. Kun osakeyhtiön tarkoitus on lähtökohtaisesti tuottaa voittoa, tulisi sen perusteella kaikilla kuntayhtiöillä olla ainakin osittain olettamasäännöksestä poikkeava tarkoitus.