

Valtion omistajaohjauksen oikeudelliset reunaehdot

Jani Wacker

ARTIKKELISSA TARKASTEELLAAN valtion yhtiöomistusten omistajaohjauksista oikeudellisesta näkökulmasta. Tutkimuskysymys voidaan tiivistää seuraavasti: missä kulkevat valtion omistajaohjauksen oikeudelliset rajat. Toisin sanoen, kuka valtion omistajaohjaukselta voi käyttää ja millaisin juridisin reunaehdoin. Kiinnostava kysymys tässä yhteydessä on se, kuinka paljon valtio-omistaja voi puuttua omistamiansa yhtiöiden toimintaan ja millä tavoin. Myös valvontakysymykset omistajaohjauksen ja sen rajojen osalta kuuluvat artikkelin tarkasteluotteisiin. Artikkelissa käsitellään joitakin omistajaohjauksen rajoja koskevia tapauksia (Arctia Shipping Oy ja Finavia Oy), joissa omistajaohjaukselta harjoittavan ministeriön ja ministerin toimia arvioitiin tiedotusvälineiden lisäksi myös oikeuskanslerin sekä eduskunnan yhteydessä olevien valvontaelinten toimesta.

Valtion omistamien yhtiöiden omistajaohjauksella tarkoitetaan valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetun lain (omis-

Lili-Anne Kihn, Lasse Oulasvirta, Janne Ruuhonen, Jaakko Rönkkö & Jani Wacker (toim.)

Talous, sääntely, ohjaus – tarkastuksen ja valvonnan ajankohtaiskysymyksiä.

Tampere: Tampere University Press 2019, 283–306.

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-359-004-5>

tajaohjauslaki 1368/2007) mukaan niitä toimenpiteitä, joilla valtio osakkeenomistajana myötävaikuttaa yhtiöiden hallintoon ja toimintaperiaatteisiin. Keskeinen tällainen toimenpide on valtion äänioikeuden käyttäminen yhtiökokouksissa, joissa voidaan tehdä esimerkiksi yhtiön hallitusten jäsenien ja tilintarkastajien valintaa koskevia päätöksiä. Myös valtion omistusosuuden muuttamista koskevat ratkaisut ovat osa omistajaohjauksen välineistöä, joskin on huomattava, että tietyt omistusjärjestelyt edellyttävät eduskunnan suostumusta (omistajaohjauslaki 3 §). Valtion omistajaohjausvaltaa Suomessa käyttäviä tahoja ovat valtioneuvosto ja sen ministeriöt, joista valtioneuvoston kanslialla on keskeinen rooli omistajaohjauksessa. Valtion omistajaohjauksen valvonta on Suomessa osa perustuslain (731/1999) 90 §:n mukaista parlamentaarista valtiontalouden valvontaa, jolloin valvonnan keskeisiä toimijoita ovat valtiontalouden tarkastusvirasto ja eduskunnan tarkastusvaliokunta.

Johdanto

Artikkelissa tarkastellaan valtion omistamien yhtiöiden omistajaohjausta oikeudellisesta näkökulmasta. Tutkimustehtävänä on selvittää, miten valtion omistajaohjaus on Suomessa järjestetty, miten tätä omistajaohjausta valvotaan ja millaisia oikeudellisia reunaehtoja omistajaohjaukseen kohdistuu. Kiinnostava kysymys tässä yhteydessä on se, kuinka paljon valtio-omistaja voi puuttua omistamiensa yhtiöiden toimintaan ja millä tavoin. Artikkelin lopussa näitä omistajaohjauksen rajoja ja reunaehtoja havainnollistetaan julkisuutta saaneen Finavia Oyj:n tapauksen kautta.

Valtion omistajaohjausvaltaa Suomessa käyttäviä tahoja ovat valtioneuvosto ja sen ministeriöt, joista valtioneuvoston kanslialla on keskeinen rooli omistajaohjauksessa. Valtion omistajaohjauksen valvonta on puolestaan osa Suomen perustuslain (731/1999) 90 §:n mukaista parlamentaarista valtionalouden valvontaa eli omistajaohjauksen valvontavalta ja -vastuu on viime kädessä Suomen eduskunnalla.

Kirjoituksessa käsiteltäviä asioita tarkastellaan sekä oikeusnormien että reaali maailman näkökulmasta. Tarkastelun pääasiallisena kohteena ovat valtion omistajaohjausta harjoittavien ja omistajaohjausta valvovien toimijoiden tehtäviä ja toimivaltaa määrittävät oikeusnormit, mutta tämän lisäksi artikkelissa tuodaan esille havaintoja omistajaohjaukseen liittyvistä tosiasiallisista asiainiloista ja tapahtumista.

Valtio yhtiöiden omistajana

Suomen valtio on omistajana yli kuudessakymmenessä yhtiössä. Osassa yhtiöistä valtio on omistajana sijoitusyhtiö Solidium Oy:n kautta. (VNK: omistusosuudet.) Valtion pörssiyhtiöomistusten arvo oli vuoden 2019 alussa yli 26 miljardia euroa (VNK: omistuksen arvo).

Valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetun lain (1368/2007) eli niin sanotun omistajaohjauslain 2 §:n määritelmien mukaan *valtioenemmistöisellä* yhtiöllä tarkoitetaan osakeyhtiötä, jossa valtio

on enemmistöomistaja eli yhtiön kaikkien osakkeiden tuottamasta äänimäärästä valtiolla on enemmistö. Kun valtio omistaa yhtiön osakepääomasta 100 prosenttia, puhutaan valtion yksinomisteisesta yhtiöstä.

Valtion *osakkuusyhtiöllä* puolestaan tarkoitetaan osakeyhtiötä, jonka kaikkien osakkeiden tuottamasta äänivallasta valtiolla on 10–50 prosenttia eli valtio on yhtiössä vähemmistöomistajana. Valtion osakkuusyhtiöksi voidaan määrätä valtioneuvoston asetuksella myös yhtiö, jossa valtion osuus äänivallasta on alle kymmenen prosenttia, mikäli valtion osakeomistusta yhtiössä pidetään merkittävänä joko taloudellisten tai omistajaohjaukseen liittyvien seikkojen nojalla. Tällaisen yhtiön määrittelemisen osakkuusyhtiöksi merkitsee sitä, että yhtiöön sovelletaan valtion alle kymmenen prosentin omistuksesta huolimatta omistajaohjauslakia.

Valtion liiketoiminnan lähihistoriallisessa kehityskulussa valtion yhtiöomistus sijoittuu ajallisesti virastomuotoisen liiketoiminnan ja valtion liikelaitosten jälkeen niin sanotusti kolmanteen aaltoon. Neljäntenä vaiheena tässä ketjussa on yksityistäminen eli valtion tietyn yhtiöomistuksen myyminen yksityisen sektorin toimijalle. (Myllymäki 2007, 114–121.)

Osuvana esimerkkinä valtion liiketoiminnan eri vaiheista tietyssä organisaatiossa toimii nykyisen Destia Oy:n historiallinen kaari. Valtion keskusvirastona tieverkon rakentamista ja ylläpitämistä harjoitti 1990-luvulla Tielaitos. Vuonna 2001 Tielaitoksen tuotanto ja hallinto eriytettiin kahdeksi erilliseksi organisaatioksi: hallinnollisia viranomaistehtäviä varten perustettiin Tiehallinto-niminen virasto (joka myöhemmin siirtyi osaksi Liikennevirastoa) ja liiketoiminnalliset tienpidon tuotantotehtävät annettiin puolestaan Tieliikelaitokselle, joka nimensä mukaisesti toimi valtion liikelaitoksena (kumottu laki tieliikelaitoksesta 569/2000). Tieliikelaitos otti myöhemmin käyttöön markkinointinimen Destia. Tieliikelaitoksen yhtiöittämisen seurauksena Destiasta tuli vuonna 2008 Suomen valtion kokonaan omistama osakeyhtiö. Vuonna 2014 Destia yksityistettiin, kun Ahlström Capital Oy osti Suomen valtiolta Destia Oy:n koko osakekannan. (Destia Oy: historia.)

Valtion omistamat yhtiöt voidaan jakaa kahteen pääryhmään: *kaupallisesti* (eli markkinaehtoisesti) toimiviin yhtiöihin ja *erityistehtäviä* toteuttaviin yhtiöihin. Kaupallisesti kilpailullisessa toimintaympäristössä toimivien valtio-omisteisten yhtiöiden tulee toimia kilpailuneutraaliteettitavoitteen mukaisesti eli näiden yhtiöiden toimintaperiaatteiden, rahoitusrakenteen ja tuottotavoitteiden tulee olla vertailukelpoisia samalla toimialalla toimiviin muihin yhtiöihin verrattuna. (Valtioneuvoston periaatepäätös 2016, 16; Kankaanpää, Oulasvirta & Wacker 2011, 16–17.)

Kaupallisesti toimivien yhtiöidenkin tulee ottaa toiminnassaan huomioon valtio-omistuksesta aiheutuvat perustellut odotukset vastuullisesta ja kestävin periaattein harjoitettavasta toiminnasta.

Samoin niiden toimintaan voi liittyä valtio-omistajan strategisia intressejä, jotka voivat kohdistua esimerkiksi huoltovarmuuteen, muuhun infrastruktuurin ylläpitämiseen ja turvaamiseen sekä maanpuolustukseen. Lisäksi yhtiöillä voi olla esimerkiksi peruspalveluveloituksia. Silti valtion omistamat kaupalliset yhtiöt toimivat selkeästi yleisin liiketoiminnallisin periaattein. (Valtioneuvoston periaatepäätös 2011, 3; Kankaanpää ym. 2011, 17; Kankaanpää, Oulasvirta & Wacker 2014a, 45.)

Kaupallisesti toimivat yhtiöt voidaan jakaa omistusohjan muuttamisen näkökulmasta kahteen ryhmään: yhtiöihin, joissa valtiolla on ensisijaisesti sijoittajaintressi (esimerkiksi Stora Enso Oyj ja Valmet Oyj) sekä yhtiöihin, joissa valtionomistuksen perusteena on omistajuuteen liittyvä strateginen intressi (muun muassa Finavia Oyj ja Fortum Oyj). Sijoittajaintressi-yhtiöissä valtio voi luopua omistuksestaan helpommin, kun taas strategisen intressin yhtiöissä valtiolla on perusteltua olla merkittävä omistus ja mahdolliset omistusjärjestelyt on tehtävä strategista intressiä vaarantamatta. (Valtioneuvoston periaatepäätös 2011, 9.)

Valtion erityistehtäväyhtiöiden toimintaan liittyy jokin erityinen yhteiskunnallinen tehtävä. Erityistehtäväyhtiöille (esimerkiksi Veikkaus Oy, Yleisradio Oy ja Alko Oy) on osoitettu sellainen tehtävä tai erivapaus, jonka vuoksi ne eivät toimi markkinaehtoisesti kilpailullisessa ympäristössä. Vaikka erityistehtäväyhtiöiden luonteeseen kuuluvat olennaisesti valtion

yhteiskunnalliset tavoitteet, voidaan näidenkin yhtiöiden taloudellista toimintaa silti ohjata liiketaloudellisin perustein; onhan kyse yhtiömuotoisesta toiminnasta. (Valtioneuvoston periaatepäätös 2016, 16; valtioneuvoston periaatepäätös 2011, 2; Wacker 2011, 252; Kankaanpää ym. 2014a, 45.) Useimmiten erityistehtäviä hoitavissa yhtiöissä valtio on ainoa omistaja.

Valtion asema yrityksen omistajana eroaa tietyssä mielessä yksityisestä omistajasta. Omistajalle kuuluvaa ylintä päätösvaltaa valtio-omisteisten yhtiöiden osalta käyttävät poliitikot, joilla on tietty parlamentaarinen vastuu äänestäjilleen. Tämän vuoksi sijoittajamarkkinat saattavat olettaa tai epäillä, että valtio-omistaja ei toteuta omistajaohjausta puhtaasti yleistä omistajaintressiä huomioiden, vaan mahdollisesti laajemmista yhteiskunnallisista tavoitteista käsin. (Hirvonen, Niskakangas & Steiner 2003, 39.)

Poliittisten vaikuttimien lisäksi valtion omistajuuteen voi kritiikin mukaan liittyä tehottomuutta ja liiallista passiivisuutta. Toisaalta yritysomistusten kautta valtio voi toteuttaa tiettyjä strategisia tavoitteita liittyen esimerkiksi maanpuolustukseen, huoltovarmuuteen, infrastruktuurin ylläpitämiseen tai peruspalveluvelvoitteesta huolehtimiseen. Valtion omistajuuden perusteena voi valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan olla strategisen intressin lisäksi esimerkiksi finanssi-intressi, kasvun ja työllisyyden tukeminen, suomalaisen omistamisen puolustaminen tai monopolitilanne. (Valtioneuvoston periaatepäätös 2016, 1–2; Kankaanpää, Oulasvirta & Wacker 2014b, 409.)

Valton omistajaohjauksen toimijat

Omistajaohjauksen käsitteessä on kyse omistajan taholta yhtiöön kohdistuvasta ohjauksesta. Valtion omistajaohjauslain (1368/2007) 2.1 §:n mukaan omistajaohjauksella tarkoitetaan äänioikeuden käyttämistä yhtiökokouksissa sekä muita toimenpiteitä, joilla valtio osakkeenomistajana myötävaikuttaa yhtiöiden hallintoon ja toimintaperiaatteisiin.

Äänioikeuden käyttäminen yhtiökokouksissa on keskeinen keino, jonka kautta omistajaohjausta harjoitetaan. Tähän keinoon liittyy yhtiön

hallituksen ja mahdollisen hallintoneuvoston jäsenten valinta sekä tilintarkastajien valinta. Myös kannustinjärjestelyiden hyväksyminen kuuluu omistajaohjauksen keinoihin. (Hirvonen ym. 2003, 23–24, 54–55.) Valtion omistajaohjauksen vuosikertomuksen mukaan keskeisiä omistajaohjauksen välineitä ovat myös omistajan panostukset yhtiöiden johtamisresursseihin ja johdon sitouttamiseen, hyvän hallintotavan kehittäminen sekä itsenäinen yhtiöanalyysi ja omistajastrategian valmistelu, jossa huomioidaan myös yritysvastuu (Koivunen 2017, 185; Valtioneuvoston kanslia 2017, 10–11).

Tässä artikkelissa omistajaohjauksella viitataan *valtion* kokonaan tai osittain omistamien yhtiöiden omistajaohjaukseen. Valtion omistamiin yhtiöihin nähden omistajaohjausvaltaa käyttävät ministeriöt. Omistajaohjauslain 5 §:n mukaan omistajaohjauksesta vastaava ministeriö käsittelee ja ratkaisee asiat, jotka koskevat esimerkiksi valtion edustajien määräämistä yhtiökokouksiin ja toimintaohjeiden antamista heille sekä valtiolle osakkeenomistajana kuuluvien oikeuksien käyttämistä ja muuta omistajaohjausta.

Omistajaohjaus voidaan erotella suoraan ja epäsuoraan omistajaohjaukseen riippuen siitä, onko yhtiön ja ministeriön välissä valtion omistama sijoitusyhtiö vai ei. Suora omistajaohjaus tapahtuu suoraan ministeriön ja yhtiön välillä, kun taas epäsuorassa omistajaohjauksessa ministeriön ja yhtiön vuorovaikutus tapahtuu holdingyhtiön, Suomessa ennen muuta Solidium Oy:n, kautta. (Kankaanpää ym. 2014b, 411.)

Omistajaohjauksen osalta keskeinen ministeriö on valtioneuvoston kanslia, jolle kuuluu valtionyhtiöiden ja valtion osakkuusyhtiöiden yleinen omistajapolitiikka (valtioneuvoston ohjesääntö 262/2003, 12 §). Valtioneuvoston kanslian organisaation sisällä omistajapolitiikan valmistelua ja toimeenpanoa sekä omistajaohjausta toteuttaa omistajaohjausosasto.

Valtioneuvoston kanslia ja sen omistajaohjausosasto harjoittavat valtion omistajaohjausta etenkin markkinaehtoisten yhtiöiden osalta. Sen sijaan valtion erityistehtävayhtiöiden omistajaohjaustehtävät on hajautettu useille eri ministeriöille. Tosin joidenkin erityistehtävayhtiöiden osalta

ohjausvastuu siirrettiin valtioneuvoston vuoden 2016 periaatepäätöksen mukaisesti sektoriministeriöiltä valtioneuvoston kanslialle. Tällä pyrittiin periaatepäätöksen mukaan tehostamaan omistajaohjausta ja erottamaan sääntely ja omistajaohjaus toisistaan. (Valtioneuvoston periaatepäätös 2016, 7). Esimerkiksi Veikkaus Oy:n omistajaohjauksesta vastasi ennen opetus- ja kulttuuriministeriö, jolta ohjausvastuu siirrettiin valtioneuvoston kanslialle.

Eduskunta ei suoranaisesti toteuta valtionyhtiöiden omistajaohjausta, vaan tämä tehtävä kuuluu ministeriöille. Eduskunnalla on silti tietty omistajaohjaukseen liittyvä rooli tilanteissa, joissa on kyse määräysvallan hankkimisesta yhtiöissä tai yhtiöitä koskevasta määräysvallasta luopumisesta (Wacker 2011, 252; Kankaanpää ym. 2011, 19).

Omistajaohjauslain 3 §:n mukaan lähtökohtana on, että eduskunnan suostumus vaaditaan sellaisiin valtion yhtiöomistusta koskeviin päätöksiin, joiden seurauksena valtio lakkaa olemasta yhtiön ainoa omistaja, luopuu enemmistöstään yhtiössä tai jos valtion osuus kaikkien osakkeiden tuottamasta äänivallasta yhtiössä laskee yhteen kolmasosaan tai sitä pienemmäksi. Eduskunnan suostumus tarvitaan lisäksi silloin, kun valtion yhtiöomistusta koskevan päätöksen johdosta yhtiöstä tulee valtioneemistöinen. Tämä pääsääntö on tosin rajattu omistajaohjauslain 3.2 §:ään otetuilla poikkeussäännöksillä koskemaan vain sellaisien merkittävien yritysten määräysvallan hankkimistilanteita, joissa valtio sijoittaa uutta pääomaa yhtiöihin (HE 80/2007 vp, 16).

Omistajaohjaus ja corporate governance -käsite

Omistajaohjauksen käsite kytkeytyy englanninkieliseen termiin *corporate governance*, jolle ei voida osoittaa yhtä ainoaa ja oikeaa suomennosta. Corporate governance -termissä on yleisesti ottaen kyse yhtiön *hallinto- ja ohjausjärjestelmästä*; tätä käännoästä käytetään esimerkiksi nykyisen ja sitä edeltäneen arvopaperimarkkinalain (746/2012 ja 495/1989) esitöissä. (HE

27/2008 vp, 2; HE 32/2012 vp, 122.) Corporate governance -käsitteelle annettuja muita merkityssisältöjä voivat olla muun muassa 'yrityksen hallinta', 'yrityksen hallinto', 'yrityksen hallinnointi' ja 'yrityksen hallintokulttuuri' (Hirvonen ym. 2003, 23).

Usein corporate governance -käsitteen nähdään jo itsessään sisältävän laadullisen elementin, jolloin termin suomenkielisenä muotona on esimerkiksi 'hyvä hallinto' tai 'hyvä hallinnointitapa' (HE 32/2012 vp, 32 ja 154; VNK: hyvä hallinto). Yritysten hyvää hallinnointitapaa ohjataan lainsäädännön lisäksi myös suosituksilla ja elinkeinoelämän itsesääntelyllä. Arvopaperimarkkinayhdistys ylläpitää Suomessa pörssiyrityksille laadittua Hallinnointikoodia, joka muodostuu pörssiyrityksille suunnatuista hallinnointia ja raportointia koskevista suosituksista. Nämä suositukset täydentävät pörssiyrityksiä koskevaa lainsäädäntöä. (Ks. Arvopaperimarkkinayhdistys ry 2015.) Euroopan komissio puolestaan on antanut suosituksen yritysten hallinnointi- ja ohjausjärjestelmää koskevan raportoinnin laadusta (Komission suositus 208/2014).

Mikäli corporate governance halutaan määritellä nimenomaan omistajien taholta tulevaksi ohjaukseksi, tulee termi tällöin hyvin lähelle omistajaohjauksen käsitettä. Corporate governance voidaan määritellä myös laajemmin, jolloin kyse on muidenkin sidosryhmien aikaansaamasta ohjausvaikutuksesta suhteessa yritykseen. Silloin omistajaohjaus näyttäytyy "vain" eräänä osana corporate governance -käsitettä. (Hirvonen ym. 2003, 23–24, 28.) Voidaan myös ajatella, kuten aiemmin todettiin, että corporate governancen eli hyvän hallintotavan kehittäminen kuuluu omistajaohjauksen välineisiin (Valtioneuvoston kanslia 2017, 10–11).

Yhteiskuntavastuu valtion yhtiöissä ja niiden omistajaohjauksessa

Valtoin omistajaohjauksessa on viime vuosina ollut korostetusti esillä *yritysvastuu* eli yritysten *yhteiskuntavastuu*. Käsite on ollut systemaattisesti mukana omistajaohjauksessa koskevassa valtioneuvoston periaatepäätöksessä

vuodesta 2011 alkaen. Yritysten yhteiskuntavastuussa on kyse siitä, että yhtiö toimii vapaaehtoisesti vastuullisesti esimerkiksi taloudellisessa, ekologisessa ja sosiaalisessa mielessä (Suomen YK-liitto: yritysten yhteiskuntavastuu).

Valtioneuvoston antamassa yhteiskuntavastuuta koskevassa periaatepäätöksessä todetaan, että yhteiskuntavastuulla tarkoitetaan perinteisesti lainsäädännön vähimmäisvaatimukset ylittävää vastuuta esimerkiksi ympäristöstä, työntekijöistä, kuluttajista, lähiyhteisöistä ja muista sidosryhmistä. Periaatepäätöksessä nähdään yhteiskuntavastuu sellaisena vastuuna, joka eri toimijoilla on omista yhteiskunnallisista vaikutuksistaan. Periaatepäätöksessä myös painotetaan yhteiskuntavastuullisten organisaatioiden ja niiden sidosryhmien välistä vuoropuhelua yhteisten ongelmien ratkaisemiseksi. (Valtioneuvoston periaatepäätös 2012, 1; Nyström & Rajavuori 2014, 703.)

Vaikka yhteiskuntavastuusta puhutaan usein yritysten yhteydessä, sekä valtionyhtiöiden että yksityisessä omistuksessa olevien yritysten, on yhteiskuntavastuun käsite yhdistetty näiden ohella myös julkiseen sektoriin. Julkisen sektorin voidaan nähdä toteuttavan yhteiskuntavastuuta kahdesta eri näkökulmasta. Ensinnäkin julkisen sektorin omaan toimintaan kuuluu yhteiskuntavastuu, esimerkiksi julkisissa hankinnoissa. Toiseksi julkisen vallan käyttäjät vahvistavat ja toimeenpanevat sen politiikkakehikon ja lainsäädännön, joilla tuetaan yritysten toteuttamaa yhteiskuntavastuuta. (Valtioneuvoston periaatepäätös 2012, 17.)

Valtion kokonaan omistamien yritysten ja valtioneuostoisten yritysten osalta valtio-omistaja edellyttää, että nämä yritykset raportoivat yhteiskuntavastuun toteutumisesta vuosikertomuksissaan ja yhtiökokouksissa esimerkiksi henkilöstö- ja ympäristöasioiden sekä yhteiskunnallisen vaikuttamisen ja ihmisoikeuksien näkökulmasta (Hallituksen vuosikertomus 2017, liite 4, 13; valtioneuvoston periaatepäätös 2016, 31; valtioneuvoston periaatepäätös 2011, 22–36).

Kysymys valtion omistussuuden määrästä on yritysten yhteiskuntavastuun kannalta mielenkiintoinen. Yksinomisteisessa yhtiössä valtio-omis-

taja voi vapaasti painottaa omistajaohjauksessa yhteiskuntavastuu-asioita. Mikäli yhtiöllä on muita omistajia, on tilanne monimutkaisempi. Esimerkiksi pörssi-yhtiössä yksityiset osakkeenomistajat voivat suhtautua eri tavoin yritysvastuun edistämiseen. Jotkut vähemmistöomistajat voivat pitää yhteiskuntavastuun edistämistä toivottavana tai neutraalina seikkana, kun taas toiset voivat nähdä yhteiskunnallisten intressien edistämisen epätoivottavana toimintana erityisesti siksi, että sen katsotaan voivan heikentää voitontuottamistavoitetta. (Nyström & Rajavuori 2014, 716–718.)

Omistajaohjauksen valvonta

Valtioneuvoston kanslian ja muiden ministeriöiden harjoittamaa valtion yhtiöiden omistajaohjausta valvovat eduskunnan yhteydessä olevat valvontaelimet: *eduskunnan tarkastusvaliokunta* sekä *valtionalouden tarkastusvirasto* (Wacker 2011, 253). Perustuslain esitöiden mukaan valtion määräysvallassa olevat osakeyhtiöt kuuluvat perustuslain 90 §:ssä säädetyn valtionaloudellisen valvontavallan alaan (HE 1/1998 vp, 140–141; HE 71/2006 vp, 19–20). Omistajaohjaukseen kohdistuvaa valvontaa voivat toteuttaa myös ylimmät laillisuusvalvojat eli *valtioneuvoston oikeuskansleri* sekä *eduskunnan oikeusasiamies*, sillä niiden tehtäviin kuuluu muun muassa ministereiden ja ministeriöiden toiminnan lainmukaisuuden valvonta (Suomen perustuslaki 108–109 §).

Omistajaohjaukseen kohdistuvista parlamentaarista vaikuttamiskeinoista keskeisin on lainsäädännön säätäminen: eduskunta säätää Suomessa sen lainsäädännön, jolla valtion omistajaohjausta säännellään. Keskeisiä omistajaohjausta säänteleviä kansallisia säädöksiä ovat Suomen perustuslaki (731/1999), laki valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta eli niin sanottu omistajaohjauslaki (1368/2007) sekä osakeyhtiölaki (624/2006).

Varsinaisia omistajaohjaukseen kohdistuvia valvontakeinoja ovat esimerkiksi kertomusmenettely, suulliset kuulemiset ja valvontakäynnit valvontakohteessa. Valtionaloutta koskevassa kertomusmenettelyssä on kyse

siitä, että valtioneuvosto antaa eduskunnalle vuosittain kertomuksen, jossa tehdään selkoa valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta. Kertomusmenettely on keskeinen keino, jonka kautta eduskunta harjoittaa valtiontalouden valvontaa. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan merkittävä valmistelutehtävä puolestaan on näiden kertomusten käsittely eduskunnan täysistuntoa varten. (Eduskunnan kanslian julkaisu 6/2005, 20, 88–89.)

Aikaisemmin omistajaohjauksesta laadittu valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston vuosikertomus ei ollut muodoltaan valtiopäiväasiakirja, minkä vuoksi omistajaohjausasioiden käsittelylle ei ollut eduskunnassa virallista menettelyä. Omistajaohjausasioita ei näin ollen tullut välttämättä lainkaan eduskunnan käsiteltäväksi säännöllisesti, mikä oli ongelmallista valtion omistajaohjauksen parlamentaarisen valvonnan kannalta. Omistajaohjauksesta raportoinnin muoto sai osakseen kritiikkiä ja raportointi haluttiin saada viralliseksi valtiopäiväasiakirjaksi. (TRO 2/2009 vp, 8–9; Kankaanpää ym. 2011, 21–22; Kankaanpää ym. 2014a, 46.)

Nykyisin omistajaohjauksesta raportoidaan eduskunnalle osana *hallituksen vuosikertomusta*, joka vuodesta 2013 alkaen korvasi aiemmin annetut hallituksen toimenpidekertomuksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen (HE 62/2013 vp, 1). Hallituksen vuosikertomus annetaan eduskunnalle kertomuksena (K-asiakirja) eli kyse on valtiopäiväasiakirjasta (ks. esim. K 11/2018 vp). Näin ollen omistajaohjausasiat käsitellään eduskunnassa, toisin kuin ennen vuotta 2013, valtiopäiväasiakirjojen virallisten käsittelymenettelyjen mukaisesti. Omistajaohjausraportin antaminen valtiopäiväasiakirjan muodossa on merkittävää myös julkisuuden näkökulmasta, sillä valtiopäiväasiakirjat julkaistaan ja tallennetaan yleisön saataville tietoverkkoon (Eduskunnan työjärjestys 40/2000, 71 §).

Hallituksen vuosikertomus lähetetään eduskunnan työjärjestyksen 32 §:n mukaan valmistelevasti käsiteltäväksi eduskunnan tarkastusvaliokuntaan, joka laatii asiasta mietinnön. Useat muut valiokunnat antavat puolestaan hallituksen vuosikertomusta koskien lausuntoja tarkastusvaliokunnalle.

Eduskunnan tarkastusvaliokunta voi valvoa valtion omistajaohjausta myös suullisten kuulemisten kautta. Tällöin se voi kuulla kokouksissaan esimerkiksi omistajaohjauksesta vastaavia ministeriöiden virkamiehiä, valtiontalouden tarkastusviraston virkamiehiä sekä tiedemaailman asiantuntijoita. (Kankaanpää ym. 2011, 23.)

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) on eduskunnan yhteydessä toimiva virasto, jonka laajoihin tehtäviin ja toimivaltuuksiin kuuluu myös valtion omistajaohjauksen tarkastus. Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 2 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan tarkastusvirastolla on oikeus tarkastaa valtion määräysvallassa olevia yhtiöitä erityisesti sen selvittämiseksi, miten valtion omistajaohjausta ja osakasvaltaa on käytetty. Tämä säännös ei kuitenkaan rajoita tarkastusviraston oikeutta tarkastaa näitä yhtiöitä laajemminkin (HE 39/2000, 19; Koivunen 2017, 187).

Valtion omistajaohjaukset rajat ja reunaehdot

Julkista keskustelua on käyty viime vuosina siitä, miten valtion omistajaohjauksen rajat määräytyvät eli kuinka paljon valtio-omistaja voi puuttua omistamansa osakeyhtiön johdon toimintaan. Normatiivisen perustan tässä asiassa muodostaa osakeyhtiölaki (624/2006), joka kuitenkin jättää omistajaohjauksen rajojen suhteen tulkinnanvaraisuutta. Omistajaohjauksen rajoja sääntelee osaltaan myös omistajaohjauslaki (1368/2007) säännellessään niistä tilanteista, joissa omistajaohjausvaltaa käyttävä ministeriö ei voi toimia ilman eduskunnan antamaa suostumusta. Tällaiset tilanteet liittyvät päätöksiin, joilla muutetaan omistajaohjauslain 3 §:n mukaisissa tilanteissa valtion omistusosuutta yhtiössä.

Kuten aiemmin tässä artikkelissa on todettu, osakeyhtiön omistajat käyttävät päätösvaltaansa ja samalla omistajaohjausvaltaansa yhtiökokouksessa (osakeyhtiölaki 5:1 §). Yhtiökokouksessa päätetään osakeyhtiölain 5 luvun 3 §:n mukaan esimerkiksi tilinpäätöksen vahvistamisesta, yhtiön

voiton käyttämisestä sekä, jollei laissa tai yhtiöjärjestyksessä toisin määrätä, myös hallituksen jäsenten ja tilintarkastajan valinnasta.

Yhtiökokous on näin ollen osakeyhtiössä ylintä päätösvaltaa käyttävä päätöksentekuelin. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että yhtiökokous voisi päättää vapaasti kaikista yhtiön asioista. Lähtökohta on se, että kullekin osakeyhtiön toimielimelle on määritelty osakeyhtiölaissa omat itsenäiset tehtävänsä, joiden piirissä niiden pääsääntöisesti tulee pysytellä. Yhtiökokouksen valta-asemaa suhteessa yhtiön hallitukseen korostaa toki yhtiökokouksen mahdollisuus tarvittaessa erottaa hallitus. Yhtiökokous voi myös antaa yhtiön hallitukselle velvoittavia ohjeita, mikäli ne ovat lainmukaisia. Nämä ohjeet eivät silti voi olla niin yksityiskohtaisia, että yhtiön hallitus menettäisi todellisen itsenäisyytensä. (Hirvonen ym. 2003, 89–90.) Tarkka rajanveto sen suhteen, millaisia ohjeita yhtiökokous voi yhtiön hallitukselle antaa, voi olla käytännössä vaikeaa.

Omistajaohjaustoimet suhteessa yhtiön johtoon eivät voi olla sellaisia, jotka ovat ristiriidassa osakeyhtiölain tai yhtiöjärjestyksen kanssa. Osakeyhtiölain 6 luvun 2 §:n mukaan yhtiön hallitus tai hallituksen jäsen ei saa noudattaa sellaista yhtiökokouksen tekemää päätöstä, joka on osakeyhtiölain tai yhtiöjärjestyksen vastainen. Sama kielto koskee hallintoneuvoston ja yhtiön hallituksen tekemien osakeyhtiölain ja yhtiöjärjestyksen vastaisen päätösten noudattamista.

Omistajaohjauksen rajojen näkökulmasta mielenkiintoinen on kysymys siitä, voiko omistaja antaa yhtiön johdolle ohjausta yhtiökokouksen ulkopuolella. Osakeyhtiölain 5:1 §:n 2 momentin mukaan osakkeenomistajat voivat yhtiökokousta pitämättä yksimielisinä päättää yhtiökokoukselle kuuluvasta asiasta. Myös tällaisessa päätöksessä on noudatettava tiettyjä muotovaatimuksia: päätös on kirjattava, päivättävä, numeroitava ja allekirjoitettava. Näin ollen valtio-omistajan on mahdollista käyttää omistajaohjausta koskevaa päätösvaltaansa myös yhtiökokouksen ulkopuolella mainituin edellytyksin.

Vaikka yhtiön omistajien ja yhtiön johdon tehtävät on lähtökohtaisesti lainsäädännön periaatteiden mukaisesti pidettävä erillään toisistaan, antaa

osakeyhtiölaki kuitenkin yhtiön omistajille tietyn mahdollisuuden päätöksentekoon yhtiön johdolle kuuluvalla alueella. Osakeyhtiölain 5 luvun 2 §:n 2 momentissa säädetään, että osakkeenomistajat voivat yksimielisinä tehdä yksittäistapauksessa päätöksen hallituksen tai toimitusjohtajan yleistoimivaltaan kuuluvassa asiassa. On kuitenkin huomattava, että tällöinkin päätös tulisi tehdä osakeyhtiölain 5:1 §:n mukaisia muotomääräyksiä noudattaen (HE 109/2005 vp, 66).

Kaiken kaikkiaan osakeyhtiön omistajan, kuten esimerkiksi valtion, on tarkoituksenmukaista käyttää harkitusti osakeyhtiölain 5:2 §:n 2 momentin mukaista oikeuttaan ottaa päätettäväkseen yritysjohdolle kuuluva asia. Arctia Shipping Oy:n omistajaohjausta koskevassa valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaisussa todettiin, että tällainen tavanomaisesta toimivallanjaosta poikkeaminen, eli omistajan astuminen johdon tehtäväalueelle, on muodollisesta lainmukaisuudestaan huolimatta omiaan hämärtämään vastuuta yhtiön tuloksesta (OKV/1601/1/2013, 9).

Valtiontalouden tarkastusviraston Finavia-laillisuustarkastuskertomuksessa muistutetaan Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön OECD:n julkaisemasta valtionyhtiöiden corporate governance -suosituksesta, jota valtion omistajapolitiikassa on Suomessa sitouduttu noudattamaan (OECD 2015; 2018). Tarkastusviraston mukaan OECD:n ohjeistuksessa asetetaan valtio-omistajan yhtiöön suuntautuvalla vaikuttamisella pitkälle meneviä rajoitteita ja eräs ohjeistuksessa ilmaistu keskeinen periaate on se, että valtio-omistajan tulee kunnioittaa yhtiön johdon itsenäisyyttä ja itsenäistä harkintavaltaa. (VTV 13/2016, 33.)

Valtion omistajaohjauksessa käytettävissä olevien keinojen rajat riippuvat myös siitä, onko valtio yhtiön ainoa omistaja, enemmistöomistaja vai vähemmistöomistaja. Yksinomistajana toimiessaan valtio voi vapaasti asettaa yhtiölle myös muita kuin taloudellisia tavoitteita. Valtio-omistajan yksin päätettävissä tällöin on esimerkiksi se, millä tavoin ja kuinka paljon yhteiskuntavastuukysymyksiä painotetaan omistajaohjauksessa ja yhtiölle asetettavissa tavoitteissa.

Kun valtio ei ole yhtiön ainoa omistaja, mutta sillä on silti yhtiöstä enemmistöomistus, valtio voi tällöinkin käyttää määräysvaltaansa melko vapaasti yhtiön liiketoiminnan ja johtamisjärjestelmän kannalta keskeisissä kysymyksissä. (HE 80/2007 vp, 6–7.) Muistettava kuitenkin on, että vaikka valtio olisi yhtiössä enemmistöomistajana, on päätöksenteossa huomioitava vähemmistöomistajia suojaava osakeyhtiölain mukainen yhdenvertaisuusperiaate (Kankaanpää ym. 2011, 18). Sen mukaan yhtiötä koskevaa päätöstä ei saa tehdä toisen osakkaan kustannuksella tai vahingoksi, vaikka lähtökohtaisesti ylin päätösvalta onkin enemmistöomistajalla (osakeyhtiölaki 1:7 § ja 5:13 §).

Finavia-tapaus

Finavia Oyj (entinen Ilmailulaitos) on Suomen valtion kokonaan omistama lentokenttäyhtiö, jonka omistajaohjauksesta on 1.4.2017 alkaen vastannut valtioneuvoston kanslia (valtioneuvoston asetus 21/2017). Tätä ennen Finavian omistajaohjaus kuului liikenne- ja viestintäministeriölle. Finavian omistajaohjausasiat nousivat julkisuuteen yhtiön rahoitusinstrumenttina käyttämien johdannaissopimusten purkamisesta seuranneiden tapahtumien johdosta.

Finaviassa tehtiin vuosina 2009–2011 merkittäviä johdannaissopimuksia, joissa kuitenkin havaittiin tilintarkastuksen yhteydessä vuonna 2012 epäselvyyksiä. Valtiontalouden tarkastusvirasto käynnisti asiassa tuloksellisuustarkastuksen. Tarkastusviraston mukaan johdannaissopimusten käyttäminen ei sinänsä ole epätarkoituksenmukaista, mutta johdannaissopimusten ominaispiirre on, että niihin voi liittyä teoriassa ääretön riski taloudellisesta tappiosta (VTV 15/2013, 7).

Finaviaa koskevassa tarkastuskertomuksessa todettiin, että johdannaissopimusten hallinnoinnissa ja raportoinnissa oli Finaviassa puutteita eikä johdannaisten käyttö ollut kaikilta osin yhtiön sisäisten ohjeiden mukaista. (VTV 15/2013, 7–12; VTV 13/2016, 11; OKV/934/1/2016, 1.) Finavian

edeltäjän Ilmailulaitoksen sisäisten ohjeiden mukaan johdannaisten käyttäminen oli sallittua ainoastaan luottojen suojaamiseksi, mutta ainakin osa Finavian tekemistä johdannaissopimuksista havaittiin myöhemmin luonteeltaan strukturoiduksi ja ei-suojaaviksi. Suurien tappioriskien ilmenemisen vuoksi Finavia päätyi purkamaan johdannaissopimukset ja tästä aiheutui Finavialle noin 34 miljoonan euron tappio. (VTV 13/2016, 11; OKV/934/1/2016, 2.) Mielenkiintoista on, että purkamishetkeen asti sopimusten on kuitenkin kerrottu tuottaneen voittoa (AL 27.1.2017).

Johdannaissopimusten purkamisen vuoksi Finavia päätti vuonna 2015 nostaa vahingonkorvauskanteet yhtiön aiempaa tilintarkastajaa ja tilintarkastusyhteisöä vastaan sekä myös yhtiön aiempaa hallitusta ja toimitusjohtajaa vastaan. Myöhemmin Finavia luopui näistä kanteista ja teki tilintarkastusyhteisön kanssa sovintosopimuksen. Liikenne- ja viestintäministeri ja -ministeriö olivat yhtiön omistajaohjaajina toimineet aktiivisesti sen puolesta, että kanteista luovuttaisiin ja että asiassa päästäisiin sovintoon (VTV 13/2016, 19–20).

Vaikka Finavian entistä johtoa vastaan suunnatuista vahingonkorvauskanteista luovuttiin, nostettiin Finavian entistä varatoimitusjohtajaa ja entistä rahoituspäällikköä vastaan rikossyytteet luottamusaseman väärinkäytöstä (rikoslaki 39/1889, 36:5 §). Syytteet kuitenkin kaatuivat käräjäoikeudessa (AL 27.1.2017).

Finavian tapaus on kiinnostava valtion omistajaohjauksen rajojen kannalta. Omistajaohjaavan ministerin ja ministeriön toiminta suhteessa Finaviaan sai julkisuudessa huomiota ja asiaa tutkittiin sekä oikeuskanslerinviraston että eduskunnan tarkastusvaliokunnan toimesta. Kyse oli siitä, olivatko valtio-omistajaa edustaneet liikenne- ja viestintäministeri ja -ministeriö puuttuneet epäasianmukaisesti yhtiön toimintaan eli oliko omistajaohjauksella kajottu liikaa yhtiön johdolle kuuluvaan tehtäväkenttään.

Valtiontalouden tarkastusvirasto otti asiaan kantaa laillisuustarkastuskertomuksessaan, jossa se suhtautui kriittisesti liikenne- ja viestintäministeriön toimiin suhteessa Finaviaan. Liikenne- ja viestintäministeriö oli VTV:n mukaan kieltänyt Finavian hallitusta ryhtymästä toimenpiteisiin

vahingonkorvauskanteiden nostamiseksi. Tämä johti vahingonkorvauskanteiden määräaikojen umpeutumiseen. Tarkastusviraston mukaan ministeriö oli myös aktiivisesti edistänyt Finavian ja tilintarkastusyhteisön välisiä sovintoneuvotteluja ja sovintosopimuksesta neuvoteltaessa suorittanut sellaisia operatiivisiksi luonnehdittavia toimia, jotka tyypillisesti kuuluvat yhtiön ja sen johdon tehtäviin. (VTV 13/2016, 17–20.)

Kuten artikkelissa aiemmin on tuotu esiin, yksimieliset osakkeenomistajat voivat osakeyhtiölain 5:1 §:n mukaan päättää yhtiökokousta pitämättä, muoto- ja menettelysäännöksiä noudattaen, yhtiökokoukselle kuuluvasta asiasta. Tarkastusviraston mukaan valtio-omistaja olisi näin ollen voinut tehdä korvausvaatimuksista luopumisen osalta osakeyhtiölain mukaisen dokumentoidun päätöksen, joka olisi sitonut Finaviaa. Vaihtoehtoisesti omistaja olisi voinut ratkaista nämä asiat yhtiökokouspäätöksellä. (VTV 13/2016, 19.)

Omistajan ääntä käyttänyt ministeriö ei kuitenkaan toiminut tarkastusviraston mukaan kummallakaan tavalla, vaan ministeriö pyrki epämuodollisella omistajaohjauksellaan vaikuttamaan Finavian johtoon. Tämän jälkeen muodolliset päätökset asioista teki Finavian hallitus. Omistajaohjauksesta puuttui tarkastusviraston mukaan avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Ministeriön toiminta Finavia-tapauksessa merkitsi valtionalouden tarkastusviraston näkemyksen mukaan omistajaohjauksen ja yhtiön operatiivisen päätöksenteon sekoittumista toisiinsa epätarkoituksenmukaisella tavalla. (VTV 13/2016, 19–20.)

Finavian omistajaohjausta käsiteltiin oikeuskanslerinviraston ratkaisussa, jossa päätöksen teki apulaisoikeuskanslerin sijainen. Ratkaisun mukaan yhtiöoikeudellisten säännösten ja valtion omistajaohjausta koskevan ohjeistuksen perusteella valtio-omistaja ei lähtökohtaisesti puutu yhtiöiden operatiiviseen toimintaan yksittäisissä asioissa. Ratkaisussa tuodaan toisaalta esiin se, että lainsäädännössä ei ole selkeästi asetettu sellaisia rajoja, jotka estäisivät tämänkaltaisen puuttumisen. Lainsäädännössä ei myöskään ole määritelty sitä, milloin omistajan tulisi ottaa asia päätettäväkseen, vaan tämä jää valtio-omistajan harkintavaltaan. Näin ollen ratkaisun mu-

kaan ei ollut oikeudellisia perusteita katsoa, että liikenne- ja viestintäministeriön omistajaohjauksesta vastaavat virkamiehet tai ministeri olisivat menettelleet virkatoimissaan lainvastaisesti. (OKV/934/1/2016, 16.)

Ministerin poliittista vastuuta arvioitiin eduskunnassa. Äänestyksen jälkeen todettiin ministerin edelleen nauttivan eduskunnan luottamus (Eduskunnan pöytäkirjan asiakohta PTK 13/2017/3 vp).

Finavian tapausta ja valtionyhtiöiden riskienhallintaa käsiteltiin eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietinnössä (TRVM 1/2017 vp). Tarkastusvaliokunta totesi asian käsittelyssä käyneen ilmi, että Finavian tapauksessa omistajaohjaajalla, yhtiöllä ja valtiontalouden tarkastusvirastolla oli toisistaan poikkeavia käsityksiä siitä, mikä olisi ollut oikea tapa omistajapoliittiselle päätöksenteolle ja kuuluiko kyseinen asia omistajan vai yhtiön itsensä päätettäväksi. Valiokunta piti tilannetta valtion omistajapolitiikan avoimuuden, ennakoitavuuden, johdonmukaisuuden ja hyvän hallintotavan kannalta erittäin ongelmallisena. (TRVM 1/2017 vp, 20.)

Tarkastusvaliokunnan mietinnöstä ilmenee osakeyhtiölain tulkinnanvaraisuus sen suhteen, miten yhden omistajan yhtiössä omistajan tahdonilmaus tulee yhtiön johdolle esittää. Liikenne- ja viestintäministeriö oli esittänyt tarkastusvaliokunnalle hankkimansa asiantuntijalausannon, jonka mukaan yhden omistajan yhtiössä omistajan yhtiön hallitukselle antama ohjeistus vastaa käytännössä yhtiökokouspäätöstä. Tämä yhtiöoikeuden tulkinta eroaa tarkastusvaliokunnan mietinnön mukaan sekä valtiontalouden tarkastusviraston että valtioneuvoston kanslian näkemyksestä: valtioneuvoston kanslian ja VTV:n mukaan omistajapäätökseltä vaaditaan määrämuotoisuutta, kun taas liikenne- ja viestintäministeriön käyttämän asiantuntijan mukaan omistajapäätös voidaan tehdä vapaamuotoisesti. (TRVM 1/2017 vp, 21.)

Tarkastusvaliokunnan mietinnön mukaan valtion omistajaohjausta tulee selkeyttää sen suhteen, millainen omistajaohjauksen toimivalta on suhteessa yhtiön toimivaltaan. Mietinnössä edellytetään, että hallitus tarkentaa valtion omistajaohjauksen toimintaperiaatteita valtion kokonaan omistamissa yhtiöissä sekä määrittelee sallitun ja epätarkoituksenmukai-

sen omistajaohjauksen rajat. Valiokunta halusi mietinnössään korostaa avoimuutta ja läpinäkyvyyttä hyvän hallintotavan ilmentäjinä, mikä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että valtion sataprosenttisesti omistamissa yhtiöissä omistaja päätöstä tehdessään dokumentoi päätöksen. (TRVM 1/2017 vp, 24–25.)

Lopuksi

Suomessa valtiolla on omistuksia sekä kaupallisissa että erityistehtäviä toteuttavissa osakeyhtiöissä. Valtion omistajaohjausta toteuttavat ministeriöt, joista keskeinen toimija on valtioneuvoston kanslia ja sen omistajaohjausosasto.

Omistajaohjaukseen kohdistuu valvontaa eduskunnan tarkastusvaliokunnan ja valtionalouden tarkastusviraston sekä ylimpien laillisuusvalvojen taholta. Nykyisin omistajaohjauksesta laaditaan vuosittain kertomus, joka käsitellään eduskunnassa valtiopäiväasiakirjana, sillä omistajaohjausraportti sisältyy hallituksen vuosikertomukseen.

Viime vuosina valtion omistajaohjaukseen liittyvä ajankohtainen teema on ollut yritysvastuu eli yritysten yhteiskuntavastuu. Valtion kokonaan omistamilla yrityksillä ja valtioenemmistöisillä yrityksillä on velvoite raportoida vuosittain yhteiskuntavastuun toteutumisesta esimerkiksi ympäristö- ja henkilöstöasioiden osalta. Valtion yksin omistamien yhtiöiden omistajaohjauksessa voidaan painottaa yhteiskuntavastuuta vapaammin kuin yhtiöissä, joissa on valtion lisäksi muitakin omistajia, sillä muut omistajat ja sijoittajat saattavat kokea yhteiskuntavastuuta koskevat tavoitteet ristiriitaisiksi esimerkiksi voitontuottamistavoitteen kanssa.

Valtion omistajaohjauksen rajat ja reunaehdot ovat ajankohtainen aihepiiri, jota koskevia tapauksia on viime vuosina käsitelty julkisuudessa. Kyse on ollut siitä, kuinka paljon ja miten valtio-omistajan on mahdollista puuttua yhtiön johdon toimintaan. Artikkelissa käsitelty Finavia Oyj:n omistajaohjausta koskenut tapaus osoittaa, että valtion omistajaohjauksen rajat

ja reunaehdot eivät ole yksiselitteisiä. Lainsäädännön määrittämän oikeudellisen kehyksen sisäpuolelle jää tältä osin jossain määrin harkintavaltaa ja tulkinnanvaraisuutta. Kulloisenkin omistajaohjauksen päätöksen laillisuuden rajat onkin harkittava tapauskohtaisesti. Päätöksen hyväksyttävyyttä arvioitaessa tulee huomioida myös soft law -tyyppinen sääntely, kuten esimerkiksi OECD:n julkaisemat suositukset.

Lähtökohtaisesti valtion omistajaohjaukseen liittyvien toimijoiden roolit ovat selkeitä. Ministeriö omistajaohjaa yhtiöitä ja eduskunta sekä sen yhteydessä olevat valvontaelimet valvovat tätä omistajaohjausta. Vaikka julkisuudessa huomiota herättäneet tapaukset kertovat omistajaohjauksen rajojen ja reunaehtoien tietyistä häilyvyydestä, ovat ne toisaalta osoitus asian yhteiskunnallisesta merkittäväydestä sekä myös valvontajärjestelmän toimivuudesta.

Lähteet

- AL 27.1.2017. *Finavian ex-pomojen johdannaissyytteet kaatuivat käräjillä*. <https://www.aamulehti.fi/a/24235241> (31.1.2019).
- Arvopaperimarkkinalaki 746/2012.
- Arvopaperimarkkinayhdistys ry 2015. *Hallinnointikoodi. Corporate Governance 2015*. https://cgfinland.fi/wp-content/uploads/sites/39/2015/10/hallinnointikoodi_2015finweb1.pdf.
- Arvopaperimarkkinayhdistys: hallinnointikoodit. <https://cgfinland.fi/hallinnointikoodit/> (28.1.2019).
- Destia Oy: historia. <https://www.destia.fi/yritys/historia.html> (21.12.2018).
- Eduskunnan kanslian julkaisu 6/2005. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan perustaminen. https://www.eduskunta.fi/FI/tietoaeduskunnasta/julkaisut/Documents/ekj_6+2005.pdf (24.1.2019).
- Eduskunnan pöytäkirjan asiakohta PTK 13/2017/3 vp. 24.2.2017.
- Eduskunnan työjärjestys 40/2000.
- HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.
- HE 39/2000. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtionalouden tarkastusvirastosta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 109/2005 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi osakeyhtiölainsäädännöksi.
- HE 71/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 35 ja 90 §:n muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 80/2007 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta.
- HE 27/2008 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi arvopaperimarkkinalain muuttamisesta.
- HE 32/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle arvopaperimarkkinoita koskevaksi lainsäädännöksi.
- HE 62/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hallituksen toimenpidekertomuksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen yhdistämistä koskevaksi lainsäädännöksi.
- Hirvonen, A., Niskakangas, H. & Steiner, M-L. (2003) *Corporate governance. Hyvä omistajaohjaus ja hallitustyöskentely*. Helsinki: WSOY.
- K 11/2018 vp. Hallituksen vuosikertomus 2017.
- Kankaanpää, J., Oulasvirta, L. & Wacker, J. (2011) *Valtion omistajaohjauksen valvonta ja raportointi eduskunnalle*. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 2/2010.

Valtion omistajaohjauksen oikeudelliset reunaehdot

- Kankaanpää, J., Oulasvirta, L. & Wacker, J. (2014a) Reporting of State-Owned Enterprises for Parliamentary Supervision. *Hallinnon tutkimus*, 1, 39–53.
- Kankaanpää, J., Oulasvirta, L. & Wacker, J. (2014b) Steering and Monitoring Model of State-Owned Enterprises. *International Journal of Public Administration*, 37, 409–423.
- Koivunen, V. (2017) Valtion omistajaohjauksen ja valtionyhtiöiden tarkastus. Teoksessa L.-A. Kihn, U. Leponiemi, L. Oulasvirta, J. Ruohonen & J. Wacker (toim.) *Näkökulmia tilintarkastukseen ja arviointiin*. Tampere: Tampere University Press, 183–195.
- Komission suositus 208/2014 yritysten hallinnointi- ja ohjausjärjestelmää koskevan raportoinnin (”noudata tai selitä”) laadusta. *Euroopan unionin virallinen lehti*, N:o L 109, 12.4.2014.
- Laki valtiontalouden tarkastusvirastosta 676/2000.
- Myllymäki, A. (2007) *Finanssihallinto-oikeus*. Helsinki: WSOYpro.
- Nyström, P. & Rajavuori, M. (2014) Yritysvastuu ja yhtiön etu Arctia Shipping -tapauksen valossa. *Lakimies*, 5, 695–718.
- OECD (2015) *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition*. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264244160-en> (24.1.2019).
- OECD (2018) *Ownership and Governance of State Owned Enterprises: A Compendium of National Practices*. <http://www.oecd.org/corporate/ca/Ownership-and-Governance-of-State-Owned-Enterprises-A-Compendium-of-National-Practices.pdf> (24.1.2019).
- OKV/1601/1/2013. Valtioneuvoston oikeuskanslerin päätös 11.02.2014. *Rikosilmoituksen tekemistä tai tekemättä jättämistä koskeva valtion omistajaohjaus*. https://www.okv.fi/media/filer_public/72/9d/729db7de-7560-4a67-a7d4-e589af2f40e4/okv_1601_1_2013.pdf (31.1.2019).
- OKV/934/1/2016. Valtioneuvoston apulaisoikeuskanslerin päätös 10.05.2017. *Liikenne- ja viestintäministerin ja -ministeriön menettely Finavian omistajaohjauksessa*. https://www.okv.fi/media/filer_public/28/8a/288ac61f-b325-4f93-bcdo-3bcd658c0b1e/okv_934_1_2016.pdf (31.1.2019).
- Omistajaohjauslaki 1368/2007. Laki valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta 1368/2007.
- Osakeyhtiölaki 624/2006.
- Rikoslaki 39/1889.
- RO 2/2009 vp. Tarkastusvaliokunta. Valtion omistajaohjauksen valvonta. Muistio. Suomen perustuslaki 731/1999.

- Suomen YK-liitto: yritysten yhteiskuntavastuu. <https://www.ykliitto.fi/yk7ov/taloudellinen/yritysten-yhteiskuntavastuu> (25.1.2019).
- TRVM 1/2017 vp. Tarkastusvaliokunnan mietintö. Finavia ja valtionyhtiöiden riskienhallinta.
- Valtioneuvoston periaatepäätös (2011) Valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös 3.11.2011. <https://vnk.fi/omistajaohjaus/aineistopankki> (21.12.2018).
- Valtioneuvoston periaatepäätös (2012) Valtioneuvoston periaatepäätös yhteiskuntavastuusta 22.11.2012. <https://docplayer.fi/8530995-Valtioneuvoston-periaatepaatos-yhteiskuntavastuusta.html> (29.1.2019).
- Valtioneuvoston periaatepäätös (2016) Valtion omistajapolitiikkaa koskeva periaatepäätös 13.5.2016. <https://vnk.fi/omistajaohjaus/aineistopankki> (21.12.2018).
- Valtioneuvoston asetus valtioneuvoston kansliasta annetun valtioneuvoston asetuksen 2 §:n muuttamisesta 21/2017.
- Valtioneuvoston kanslia 2017. Valtion omistajaohjaus. Vuosikertomus 2016. <https://vnk.fi/documents/10616/5614302/Vuosikertomus+2016/a1ffc45c-9afo-47a9-a8bc-0017e54a3987?version=1.1> (25.1.2019).
- VNK: hyvä hallinto. <https://vnk.fi/omistajaohjaus/lainsaadanto-hyva-hallinto> (28.1.2019).
- VNK: omistuksen arvo. <https://vnk.fi/omistajaohjaus/omistuksen-arvo> (28.1.2019).
- VNK: omistusosuudet. <https://vnk.fi/omistajaohjaus/eduskuntavaltuudet> (28.1.2019).
- VTV 15/2013. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset. Tuloksellisuustarkastuskertomus. Finavia Oyj:n johdannaissopimukset vuosina 2009–2011. <https://www.vtv.fi/app/uploads/2018/06/26091858/finavian-johdannaissopimukset-15-2013.pdf> (31.1.2019).
- VTV 13/2016. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset. Laillisuustarkastuskertomus. Vastuukysymykset Finavian johdannaissvastuiden selvittämisessä. <https://www.vtv.fi/app/uploads/2018/06/04080038/vastuukysymykset-finavian-johdannaissvastuiden-selvittamisessa-13-2016.pdf> (31.1.2019).
- Wacker, J. (2011) Eduskunnan tarkastusvaliokunta ja valtion omistajaohjauksen valvonta. Teoksessa J. Vakkuri, L. Oulasvirta, J. Wacker & R. Kivimäki (toim.) *Tarkastus ja arviointi julkisen ja yksityisen rajapinnassa*. Tampere: Tampere University Press, 246–260.