

21.5.2026

EOAK/769/2025

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Mikko Sarja

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Päivi Lahtinen

KUNNAN KONSERNIJOHDOSSA OLEVIEN VIRKAMIESTEN NIMITTÄMINEN KUNNAN TYTÄRYHTIÖIDEN HALLITUKSIIN

1 KANTELU

Kantelija arvosteli Joutsan kunnan ja sen viranhaltijoiden menettelyä nimittää johtavia viranhaltijoita kunnan tytäryhtiöiden hallituksiin samalla, kun he toimivat konsernijohdossa. Kantelijan mukaan menettely aiheuttaa esteellisyyttä ja on mahdollisesti ristiriidassa kuntalain ja hallintolain sekä oikeuskirjallisuudessa esitetyn kanssa. Kantelijan mukaan kaksoisrooli aiheuttaa esteellisyyden päätöksenteossa ja hallinnon ohjauksessa.

Edelleen kantelija kertoi kunnan hallintosäännöstä seuraavan, että kunnanjohtaja, talous- ja hallintojohtaja sekä tekninen johtaja valitsevat konsernijaoston jäsenenä itsensä tytäryhtiöiden hallituksiin, antavat itselleen ohjeet ja määräykset ja valvovat omaa toimintaansa tytäryhtiöissä. Kantelijan mukaan tämä tilanne aiheuttaa paitsi yksittäisen esteellisyyden käsiteltäessä tytäryhtiöiden asioita jaostossa, myös pysyvän yleisen esteellisyyden käsiteltäessä konsernijaostossa hallintosäännön määrittämiä tehtäviä. Erityisen ongelmallinen on kantelijan mukaan kunnanjohtajan ja talous- ja hallintojohtajan asema, koska he ovat myös kunnanhallituksen jäseniä. Kantelijan mukaan hän on yrittänyt vaikuttaa tilanteeseen tekemällä kunnalle hallintokantelun, valtuustoaloitteen sekä oikaisuvaatimuksen.

Edelleen kantelija oli tyytymätön siihen, että kunnanhallituksen kokouksessa 13.1.2025 § 4 ei esityslistaan liitetty hänen oikaisuvaatimustaan. Esittelyssä oikaisuvaatimusta referoitiin osittain. Kantelijan mukaan menettely on tavallinen Joutsassa, mutta oikeuskäytännön ja -kirjallisuuden vastainen.

2 SELVITYS

Joutsan kunta on antanut asiassa selvityksen.

3 RATKAISU

3.1 Sovellettavia oikeusohjeita

Kuntalain 38 §:n 2 momentin mukaan kunnanhallitus johtaa kunnan toimintaa, hallintoa ja taloutta.

Kuntalain 38 §:n 3 momentin mukaan kunnanjohtaja johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnan hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa. Valtuusto voi päättää, että kunnanjohtajan sijasta kuntaa johtaa pormestari.

Kuntalain 46 §:n 1 momentin mukaan omistajaohjaus tarkoittaa toimenpiteitä, joilla kunta omistajana tai jäsenenä myötävaikuttaa yhtiön ja muun yhteisön hallintoon ja toimintaan.

Kuntalain 47 §:n 1 momentin mukaan omistajaohjauksella on huolehdittava siitä, että kunnan tytäryhteisön toiminnassa otetaan huomioon kuntakonsernin kokonaisuus.

Kuntalain 47 §:n 4 momentin mukaan konserniohjeessa annetaan tarpeelliset määräykset ainakin:

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

Kuntalain 48 §:n 1 momentin mukaan kunnan konsernijohtoon kuuluvat kunnanhallitus, kunnanjohtaja tai pormestari ja muut hallintosäännössä määrätyt viranomaiset. Hallintosäännössä määrätään konsernijohtoon tehtävistä ja toimivallan jaosta.

Kuntalain 48 §:n 2 momentin mukaan konsernijohto vastaa kuntakonsernissa omistajaohjauksen toteuttamisesta sekä konsernivalvonnan järjestämisestä, jollei hallintosäännössä toisin määrätä.

Kuntalain 97 §:n 2 momentin mukaan muun luottamushenkilön, tilintarkastajan sekä kunnan viranhaltijan ja työntekijän esteellisyydestä säädetään hallintolain 27–30 §:ssä.

Kuntalain 97 §:n 4 momentin mukaan hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohtaa ei sovelleta kunnan luottamushenkilöön, viranhaltijaan tai työntekijään, vaikka tämä olisi mainitussa lainkohdassa tarkoitettussa asemassa kunnallisessa liikelaitoksessa tai kuntayhtymässä. Henkilö on kuitenkin esteellinen, jos kunnan edut ovat ristiriidassa liikelaitoksen tai kuntayhtymän etujen kanssa taikka asian tasapuolinen käsittely edellyttää, ettei henkilö osallistu asian käsittelyyn. Myöskään hallintolain 28 §:n 1 momentin 6 kohtaa ei sovelleta kunnassa.

Kuntalain 97 §:n 5 momentin mukaan esteellisen henkilön on ilmoitettava esteellisyydestään. Henkilön on lisäksi toimielimen pyynnöstä esitettävä selvitys seikoista, joilla voi olla merkitystä hänen esteellisyytensä arvioinnissa.

Kuntalain 107 §:n 1 momentin mukaan toimielimen päätöksistä pidetään pöytäkirjaa.

Hallintolain 27 §:n 1 momentin mukaan virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen.

Hallintolain 28 §:n 1 momentin mukaan virkamies on esteellinen:

- 1) jos hän tai hänen läheisensä on asianosainen;
- 2) jos hän tai hänen läheisensä avustaa taikka edustaa asianosaista tai sitä, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;
- 3) jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettulle läheiselleen;
- 4) jos hän on palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai siihen, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;
- 5) jos hän tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä on hallituksen, hallintoneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiössä, valtion liikelaitoksessa tai laitoksessa, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;
- 6) jos hän tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä kuuluu viraston tai laitoksen johtokuntaan tai siihen rinnastettavaan toimielimeen ja kysymys on asiasta, joka liittyy tämän viraston tai laitoksen ohjaukseen tai valvontaan; tai
- 7) jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu.

Hallintolain 29 §:n 2 momentin mukaan virkamies ratkaisee itse kysymyksen esteellisyydestään. Monijäsenisen toimielimen jäsenen ja esittelijän esteellisyydestä päättää kuitenkin toimielin. Monijäseninen toimielin päättää myös muun läsnäoloon oikeutetun esteellisyydestä. Jäsen tai esittelijä saa osallistua esteellisyyttään koskevan asian käsittelyyn vain, jos toimielin ei olisi ilman häntä päätösvaltainen eikä hänen tilalleen ole ilman huomattavaa viivytystä saatavissa esteetöntä henkilöä.

Joutsan hallintosääntö (päivitetty 1.5.2025 alkaen)

19 § Konsernijohto

Kunnan konsernijohtoon kuuluvat kunnanhallitus, kunnanjohtaja, talous- ja hallintojohtaja ja tekninen johtaja. Konsernijohdolla on puhe- ja läsnäolo-oikeus konserniyhtiöiden kokouksissa. Kunnanhallituksen osalta puhe- ja läsnäolo-oikeutta käyttää kunnanhallituksen puheenjohtaja.

20 § Konsernijohdon tehtävät ja toimivallan jako

Kunnanhallitus

1. vastaa omistajapolitiikan, omistajaohjauksen periaatteiden ja konserniohjeen kehittamisestä ja valmistelusta valtuustolle,
2. vastaa omistajaohjauksen toteuttamisesta ja organisoi konsernijohtamisen ja konsernivalvonnan,
3. määrää konsernijohtoon kuuluvien tytäryhteisö- ja osakkuusyhteisökohtaisen työnjaon,
4. raportoi valtuustolle yhtiöiden tavoitteiden toteutumisesta ja taloudellisen aseman kehittymisestä sekä arvioi tulevaa kehitystä ja riskejä,
5. arvioi omistajaohjauksen tuloksellisuutta kuntakonsernin kokonaisedun toteutumisen, riskienhallinnan ja menettelytapojen kannalta
6. seuraa ja arvioi yhtiöiden tavoitteiden toteutumista ja taloudellisen aseman kehitystä ja tekee niiden perusteella tarvittaessa esityksiä kunnanhallitukselle,
7. antaa kunnan ennakkokannan konserniohjeen edellyttämässä asioissa,
8. vastaa tytäryhteisöjen hallitusten jäsenten nimitysprosessista,
9. nimeää kunnan ehdokkaat tytäryhteisöjen hallituksiin,
10. nimeää yhtiökokousedustajat ja antaa heille omistajaohjauksen edellyttämät toimintaohjeet,

11. hyväksyy kunnan yleiset hankintaohjeet.

12. Kunnanjohtajan tehtävänä on toimia konsernin johtajana ja aktiivisella omistajaohjauksella myötävaikuttaa konserniyhtiöiden hallintoon ja toimintaan.

3.2 Yleistä yhteisöjäävin soveltamisesta kunnallishallinnossa

Kuntalaissa on säädetty kunnallishallinnon erityisistä esteellisyyskysymyksistä. Yleiset säännökset esteellisyydestä ovat hallintolaissa. Kuntalain esitöiden (HE 268/2014 vp, s. 203) yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan esteellisyyssäännösten tavoite:

”Esteellisyyssäännöksillä pyritään turvaamaan käsittelyn ja päätöksenteon puolueettomuutta. Esteellisyydellä tarkoitetaan, että henkilöllä on sellainen suhde asiaan tai asianosaisiin, että se voi vaarantaa hänen puolueettomuutensa yksittäisen asian käsittelyssä.”

Arvioitaessa kunnan viranhaltijoiden valintaa kuntakonserniin kuuluvien yhtiöiden hallitukseen esteellisyyssuhteena tulee ensisijaisesti arvioitavaksi hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohdan mukainen niin sanottu yhteisöjäävi. Lainkohdan mukaan virkamies on esteellinen, jos hän tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä on hallituksen, hallintoneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiössä, valtion liikelaitoksessa tai laitoksessa, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa.

Yhteisöjäävin soveltaminen kuntakonsernissa on vaihdellut ajan saatossa.

Vanhassa kuntalaissa (365/1995) ei alun perin säädetty poikkeuksia yhteisöjäävin soveltamiseen kunnallishallinnossa. Vanhaa kuntalakiä säädettäessä voimassa oli hallintomenettelylaki (598/1982), jonka 10 §:n 1 momentin 5 kohdassa säädettiin yhteisöjäävistä. Lainkohdan mukaan yhteisön hallituksen jäsen oli esteellinen käsittelemään yhteisöä koskevaa asiaa kunnanhallituksessa ja lautakunnissa. Vanhaa kuntalakiä koskeneessa hallituksen esityksessä (HE 192/1994 vp) kuitenkin käsiteltiin yhteisöjäävin soveltamista kunnallishallintoon seuraavasti:

”Säännös koskee myös sellaisia yhteisöjä, jotka ovat kunnan omistuksessa ja määräämisvallassa ja jossa hallituksen jäsenet ovat kunnan edustajia. Kunnan ja yhteisön edut ovat tässä tilanteessa usein yhteiset, joten sellaista eturistiriitatilannetta, johon esteellisyyssäännöksiä tulisi soveltaa, ei synny. Kun esteellisyyssäännöksiä muutettiin, asiaa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 254/1989 vp) kunnallislakiin ehdotettiin poikkeusta, jonka mukaan esteellisyyttä ei olisi syntynyt silloin, kun henkilö on valittu yhteisön hallintoon kunnan edustajana. Lainmuutosesitystä eduskunnassa käsiteltäessä laki- ja talousvaliokunta katsoi kuitenkin mietinnössään (LaTVM 17/1990 vp), että yhteisöjäävisäännöstä tulee soveltaa myös kunnallishallinnossa, jotta luottamus kunnallishallintoon ja sen päätöksenteon moitteettomuuteen voidaan säilyttää.

Kun asia vastikään on ollut eduskunnan ratkaistavana, yhteisöjäävisäännöksen muuttamista ei ehdoteta. Viimeaikaiset esimerkit, joissa kunnan omistamia osakeyhtiöitä on mennyt konkurssiin, eivät myöskään puolla muutosehdotuksen tekemistä. Tapaukset osoittavat, että kunnan ja yhtiön edut voivat olla toisilleen vastakkaisia.”

Vanhaa kuntalakia (365/1995) kuitenkin muutettiin 15.5.2007 alkaen muun muassa siten, että yhteisöjääviä ei enää sovellettu kunnan luottamushenkilöön, viranhaltijaan tai työntekijään, sillä perusteella, että hän oli kunnallisen liikelaitoksen, kunnan tytäryhteisön tai kuntayhtymän hallituksen, hallintoneuvoston tai muun niihin rinnastettavan toimielimen jäsen tai toimitusjohtaja tai sitä vastaavassa asemassa. Esteellisyys säilyi edelleen tilanteissa, joissa kunnan ja liikelaitoksen tai yhteisön edut olisivat ristiriidassa keskenään tai jossa asian tasapuolinen käsittely edellyttää, ettei henkilö osallistu asian käsittelyyn. Lainmuutosta koskeneen hallituksen esityksen (HE 263/2006 vp, s. 22) yksityiskohtaisissa perusteluissa tavoitteeksi todettiin pyrkiä parantamaan kunnan mahdollisuuksia konsernijohtamiseen väljentämällä esteellisyysääntelyä konsernin sisällä. Muutosta perusteltiin muun muassa seuraavasti:

”Hallintolain yhteisöjäävisäännöksestä poikkeaminen tehostaisi konserniohjausta. Kunnanhallituksen tai muiden toimielinten jäsenet sekä johtavat viranhaltijat voisivat osallistua myös kuntayhtymän tai tytäryhteisön hallituksen työskentelyyn. Yhteisöjäävisäännökseen ehdotettavalla muutoksella tytäryhteisöjen hallinnossa kertynyttä asiantuntemusta olisi mahdollista käyttää paremmin kunnan omassa päätöksenteossa.”

1.1.2016 voimaan tullessa kuntalaissa (410/2015) esteellisyysäännöksiä muutettiin jälleen siten, että hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohdassa säädettyä yhteisöjääviyttä alettiin soveltaa myös kuntakonserniin kuuluvan yhteisön hallituksen jäseniin siten, että he ovat esteellisiä käsittelemään yhteisöä koskevia asioita kunnassa. Kuntalain hallituksen esityksen mukaan (HE 268/2014 vp, s. 103–104) muutoksen tarkoituksena oli ehkäistä ongelmalliseksi todettua mahdollisuutta käytännössä vastata oman toimintansa valvonnasta. Hallituksen esityksessä tuodaan esille kaksoisroolin ongelmallisuus erityisesti kunnanhallituksen jäsenille, koska kunnanhallitus vastaa konsernin johtamisesta ja konserniyhtiön hallituksessa oleva henkilö on tällöin yhtä aikaa vastuullinen sekä konsernijohtajana että valvottavana kunnan tytäryhteisön hallituksen jäsenenä. Yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 268/2014 vp, s. 209) muutoksesta todetaan seuraavasti:

”Pykälän 4 momentissa säädetty niin kutsuttu yhteisöjäävin poikkeus ei enää koskisi kuntakonserniin kuuluvia yhteisöjä ja säätiöitä. Voimassa olevan lain mukaan luottamushenkilö, viranhaltija ja työntekijä ovat voineet osallistua kuntakonserniin kuuluvan yhteisöä ja säätiötä sekä kuntayhtymää sekä liikelaitosta koskevien asioiden käsittelyyn paitsi, jos kunnan ja edellä mainitun tahon edut ovat olleet ristiriidassa keskenään. Säännöstä esitetään muutettavaksi siten, että henkilö olisi esteellinen aina silloin, kun käsitellään kuntakonserniin kuuluvan yhteisön tai säätiön asioita. Muutoksella selkeytetään omistajaohjausta ja valvontaa siten, että henkilöllä ei voisi valvoa tai ohjata yhteisöä tai säätiötä, jonka toiminnasta henkilö vastaa.”

Oikeuskirjallisuudessa (Ruohonen – Vahtera – Penttilä: Kuntayhtiö, 2025, s. 140–141) kunnan viranhaltijoiden valinnasta konserniyhtiön hallituksen jäseneksi ja esteellisyystilanteiden arvioinnista on todettu seuraavasti:

”Lainsäädännössä ei ole asetettu yleistä kieltoa, etteikö kunnan viranhaltijaa tai kunnan luottamushenkilöä voisi valita kuntayhtiön johdon jäseneksi. Tällaiset kaksoisroolit ovat siis täysin sallittuja. Kaksoisroolien etuja ja haittoja voidaan arvioida kunnan ja sen konserniyhtiöiden näkökulmasta.

Erikseen voidaan arvioida, onko suositeltavaa, että viranhaltija taikka kunnanhallituksen, kunnan konsernijaoston tai tarkastuslautakunnan jäsen toimii kuntayhtiön hallituksen jäsenenä. Esiin nostetusta omavalvonnan ongelmasta huolimatta konserni-intressin edistämiseen liittyvät perusteet puoltavat sitä, että kunnanhallituksen tai konsernijaoston jäsenen osallistumista kuntayhtiön hallitukseen ei ole pidettävä ongelmallisena. Jäsenyyteen liittyvät edut voidaan tässä tapauksessa nähdä haittoja suurempina.

Viranhaltijat. Kuntaomisteisten yhtiöiden hallitusvalinnoista viranhaltijoiden osalta ei ole säännelty minkäänlaista eroa sen osalta, onko yhtiö kunnan konserniyhtiö (määräysvaltayhtiö) vai onko kyseessä muu kuin konserniyhtiö. Viranhaltijoiden osalta kuntalaissa tai hallintolaissa ei siis ole säännöksiä, jotka vaikuttaisivat siihen, voidaanko viranhaltija valita kunnan omistamaan konserniyhtiöön tai muuhun kunnan omistamaan yhtiöön. Viranhaltija voidaan valita myös muuhun kuin konserniyhtiöön hallituksen jäseneksi, vaikka kyseessä on sellainen liiketoimintaa harjoittava yhtiö, jolle kunnan toimielimessä käsiteltävien asioiden ratkaiseminen on omiaan tuottamaan olennaista haittaa tai hyötyä.

Viranhaltijan valitseminen yhtiön hallituksen jäseneksi on näin ollen mahdollista myös silloin, kun kunnan organisaatiossa tai toimielimessä tavanomaisesti käsiteltävät asiat ovat omiaan tuottamaan yhtiölle olennaista hyötyä tai vahinkoa. Ratkaistaessa sitä, voidaanko kunnan viranhaltija nimittää tällaisen yhtiön hallituksen jäseneksi, joudutaan tekemään nimitykseen liittyvien tarkoituksenmukaisuuskriteerien ohella arvio esteellisyyssäätelyn vaikutuksesta suhteessa viranhaltijan toimenkuvaan. Ratkaisevaa on tällöin se, kuuluuko yhtiöön liittyvien asioiden käsitteleminen kunnan organisaatiossa tai toimielimessä nimitettävän henkilön toimenkuvaan, ja jos kuuluu, niin kuinka säännöllisesti.

Viranhaltijan valinta konserniyhtiön hallitukseen ei ole yleensä tarkoituksenmukaista, mikäli viranhaltija joutuisi osana virkatehtäviään säännöllisesti valmistelemaan tai esittelemään kyseistä konserniyhtiötä koskevia asioita. Hallituksen jäsenyys aiheuttaisi viranhaltijalle asioiden käsittelyssä hallintolain mukaisen esteellisyyden niin sanotun yhteisöjääviyden perusteella, mikä estää viranhaltijaa ottamasta millään tavalla osaa yhtiön asioiden käsittelyyn kaupungin organisaatiossa.

Edellä kuvattu viranhaltijalle yhtiön hallituksen jäsenyydestä syntyvä yhteisöjääviys kunnan hallinnossa on riippumaton siitä, kuuluuko yhtiö osaksi kuntakonsernia vai ei. Hallituksen jäseniä nimitettäessä kunnan tehtävänä on huolehtia siitä, etteivät yhtiöistä viranhaltijoille aiheutuvat tehtävät muodosta heille sellaisia esteellisyystilanteita, jotka horjuttavat luottamusta hallinnon puolueettomuuteen. Toisin sanoen yhteisöjäävit viranhaltijat eivät saa millään tavalla osallistua asioiden mihinkään käsittelyvaiheeseen kunnassa silloin, kun viranhaltija on yhtiön hallituksen jäsen, ja käsiteltävä asia koskee yhtiötä tai on muuten omiaan tuottamaan yhtiölle olennaista hyötyä tai vahinkoa. Yhteisöjääville viranhaltijalle seuraava asian käsittelykielto koskee siis paitsi asian esittelemistä niin myös asian valmistelua sekä tehtyjen päätösten täytäntöönpanoa. Käytännössä viranhaltija ei voi osallistua esimerkiksi omistajaohjauksen antamiseen tai yhtiötä koskevaan valvontatoimenpiteeseen tai valvontatoimenpiteestä päättämiseen sellaisen yhtiön osalta, jonka hallituksen jäsen kyseinen viranhaltija on.

Vaikka kunnan intressissä voikin olla tiettyjen edustajien nimeäminen yhtiöiden hallituksiin, esteellisyyssäännöksiä ei ole kuitenkaan sallittua keinotekoisin järjestelyin kiertää. Näin ollen esimerkiksi viranhaltijan esittelijäntehtäviä ei voi ainoastaan näennäisesti tai muodollisesti siirtää toiselle viranhaltijalle tavalla, joka vaarantaa luottamuksen viranhaltijan toimintaan. Esteellinen viranhaltija ei siis saa tosiasiallisesti toimia esittelijänä asiassa, jossa hän on esteellinen. Mikäli viranhaltija toimii yhtiön hallituksen jäsenenä, hänen on siirrettävä toiselle viranhaltijalle kaikki tehtävät, jotka koskevat kyseistä yhtiötä tai ovat muutoin omiaan tuottamaan yhtiölle olennaista hyötyä tai vahinkoa.

Osa virkatehtävistä on sellaisia, että niiden siirtäminen yksittäisen yhtiön osalta on hankalaa. Esimerkiksi tarkastustoimessa työskentelevät viranhaltijat joutuvat säännöllisesti tekemään suunnitelmia ja valintoja siitä, mihin yhtiöihin tarkastustoimia kohdennetaan. Samaten kunnanjohtajan tehtäviin kuuluu sellaisia velvollisuuksia, joiden siirtäminen tiettyjen yhtiöiden osalta olisi haasteellista. Mitä suurempi kunnan organisaatio on, sitä helpompaa viranhaltijan hallitusjäsenyyden synnyttämästä esteellisyydestä johtuvien tavanomaisten tehtävien siirtäminen yleensä on. Konsernijohtoon kuuluvia ylimpiä viranhaltijoita ei ole yleensä mielekästä valita ainakaan oman toimialansa yhtiöihin, koska silloin se estää omistajaohjauksen antamisen sekä kyseisen yhtiön asioiden käsittelemisen kuntaorganisaatiossa. Toisaalta monesti voi olla perusteltua nimittää viranhaltija muun kuin oman toimialansa kuntayhtiöön.”

Oikeusasiamies on kiinnittänyt ratkaisussaan (EOA 27.1.1994 Dnro 1479/4/92) huomiota siihen, että kunnanhallituksen tulee huolehtia, että kunnan viranhaltijat välttävät sellaisia luottamustehtäviä, jotka ovat omiaan aiheuttamaan toistuvasti esteellisyyttä viranhoidossa. Kunnan ei tule siis nimetä viranhaltijoita sellaisiin luottamustehtäviin, joissa he tulevat toistuvasti esteellisiksi varsinaisissa työtehtävissään. Esteellisyyssäännöksiä ei voi kiertää siirtämällä esittelijätehtävä muodollisesti toiselle henkilölle, sillä esteellinen henkilö ei voi lähtökohtaisesti toimia lainkaan asian valmistelussa.

Oikeuskirjallisuudessa (Veikko Vahtera: Konsernijohdon jäsenen nimeäminen kuntayhtiön hallituksen jäseneksi, julkaistu kirjassa Ruohonen – Kihn – Rönkkö – Ala-Mikkula: Varmennus ja kestävyysraportoinnin muuttuva toimintaympäristö, Tampere University Press, 2025, s. 117–131) kunnan konsernijohdon jäsenten valintaa kuntayhtiön hallituksen jäseneksi on pidetty perusteltuna omistajaohjauksen keinona. Toisaalta artikkelissa tuodaan esille useita rajoittavia seikkoja kunnan johtavien viranhaltijoiden nimeämisessä konserniyhtiön hallitukseen. Artikkelissa on rajoittavina seikkoina tuotu esille muun ohella se, onko viranhaltijan virkatehtäviä mahdollista siirtää sijaiselle ja kuinka paljon viranhaltijalle kuuluu sellaisia tehtäviä, joihin konserniyhtiön hallituksen jäsenyys tekee hänet esteelliseksi. Artikkelissa on tuotu esimerkkinä esille kunnanjohtajan tehtävät, joiden siirtäminen voi olla haasteellista kunnan keskeisten konserniyhtiöiden osalta. Myös kunnan koko sekä konsernijohtoon kuuluvien viranhaltijoiden lukumäärä vaikuttavat siihen, miten konserniohjaukseen liittyviä tehtäviä on mahdollista ja mielekäästä jakaa konsernijohdossa työskentelevien viranhaltijoiden välillä. Artikkelissa esitetään, että ”nimitettäessä konsernijohdon jäseniä kuntayhtiöiden hallituksen jäseniksi onkin huolehdittava siitä, että a) konserniohjauksen antajiksi jää riittävä määrä viranhaltijoita, b) hallitusjäsenyyksien synnyttämät esteellisyytilanteet eivät muodostu kenellekään konsernijohdon jäsenelle säännöllisiksi ja c) ettei esteellisyyttä synny usealle konsernijohdon jäsenelle samanaikaisesti tietyn yhtiön hallitustehtävien perusteella.

3.3 Esteellisyyden arviointi

Kantelija arvosteli Joutsan kunnan ja sen viranhaltijoiden menettelyä nimittää johtavia viranhaltijoita kunnan tytäryhtiöiden hallitukseen samalla, kun he toimivat kunnan konsernijohdossa. Kantelijan mukaan menettely aiheuttaa esteellisyyttä päätöksenteossa ja ohjauksessa sekä on mahdollisesti ristiriidassa kuntalain ja hallintolain sekä oikeuskirjallisuudessa esitetyn kanssa. Kantelijan mukaan tämä tilanne aiheuttaa paitsi yksittäisen esteellisyyden käsiteltäessä tytäryhtiöiden asioita jaostossa, myös pysyvän yleisen esteellisyyden käsiteltäessä konsernijaostossa hallintosäännön määräämiä tehtäviä.

Joutsan kunnan selvityksen mukaan kunta on muuttanut hallintosääntöä 1.5.2025 alkaen siten, että kunnassa ei enää toimi konsernijaosta, ja myös konserniohjetta ollaan päivittämässä. Joutsan kunnan mukaan johtavien viranhaltijoiden toiminnasta tytäryhtiöiden hallinnossa seuraa esteellisyyksiä, jotka on otettava huomioon, ja konsernijohtoon kuuluvat ovat jääväneet itsensä asioiden käsittelyssä silloin, kun se on ollut tarpeen. Joutsan kunnan mukaan kuntakonserniin kuuluvan tytäryhtiön tulee olla vahvassa omistajaohjauksessa, millä varmistetaan paitsi taloudellinen ohjaus, myös erityisesti kunnan asukkaiden etu esimerkiksi huoltovarmuuden ja kohtuullisen hinnoittelun kautta.

Esteellisyys arvioidaan tapauskohtaisesti aina kussakin tilanteessa suhteessa käsiteltävään asiaan. Kunnan päätökset ovat pääsääntöisesti muutoksenhakukelpoisia kuntalain 16 luvun mukaisesti, ja kunnallisvalituksen voi tehdä muun ohella sillä perusteella, että esteellinen henkilö on osallistunut päätöksentekoon. Tämä tarkoittaa, että toimivaltainen tuomioistuin voi muutoksenhaun perusteella tutkia ja ottaa viime kädessä kantaa myös asian valmistelussa ja päätöksenteossa mukana olleiden henkilöiden esteellisyyteen.

Kantelussa ei ole tuotu esille konkreettisia tilanteita, joissa kunnan johtavien viranhaltijoiden valitseminen konserniyhtiöiden hallitukseen olisi aiheuttanut esteellisyyksiä. Arvioin asiaa sen vuoksi yleisellä tasolla.

Totean ensinnäkin, että kunnan konsernijohtoon kuuluvien johtavien viranhaltijoiden valitseminen kuntakonserniin kuuluvien yhtiöiden hallitukseen ei ole lainvastaista. Valintaa rajoittavat kuitenkin viranhaltijan muut työtehtävät edellä kuvatulla tavalla. Kiinnitän huomiota siihen, että Joutsan hallintosäännön mukaan kunnanjohtajalle kuuluu sekä suoraan että kunnanhallituksen esittelijänä useita omistajaohjaukseen liittyviä tehtäviä ja osaan näistä tehtävistä kunnanjohtaja tulee esteelliseksi toimiessaan kuntakonserniin kuuluvien yhtiöiden hallituksessa.

Käytettävissäni olevan selvityksen perusteella minun ei ole kuitenkaan mahdollista arvioida, kuinka usein Joutsan kunnanjohtajalle käytännössä tulee sellaisia tehtäviä, joihin hän on tällä perusteella yhteisöjäävi. Kuntalain nojalla kunnanjohtajan päätehtävänä kuitenkin on johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnanhallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa, eikä jäsenyys kuntakonserniin kuuluvan yhtiön hallituksessa tee hänestä esteellistä tähän kunnanjohtajan tehtävään.

Totean vielä, että hallintosäännön mukaan kunnanjohtajan sijaisena toimii hänen ollessaan esteellinen talous- ja hallintojohtaja, hyvinvointi- ja sivistysjohtaja ja tekninen johtaja tässä järjestyksessä. Kunnanjohtaja toimii yhdessä samassa yhtiössä (Joutsan Vesihuolto Oy) hallituksen varajäsenenä, jossa hallituksen jäsenenä toimii kunnan tekninen johtaja, jolloin he molemmat ovat esteellisiä kyseistä yhtiötä koskevissa asioissa. Korostan, että henkilöt eivät voi valvoa tai ohjata yhtiötä, jonka hallituksen jäseniä he ovat. Korostan, että kunnan konsernijohtoon kuuluvien viranhaltijoiden tulee oma-aloitteisesti huolehtia siitä, että he eivät osallistu esteellisinä missään vaiheessa asioiden käsittelyyn kunnan organisaatiossa.

3.4 Oikaisuvaatimuksen käsittely kunnanhallituksessa

Kantelija on tyytymätön siihen, että kunnanhallituksen kokouksessa 13.1.2025 § 4 ei esityslistaan liitetty hänen oikaisuvaatimustaan. Kantelijan mukaan esittelyssä oikaisuvaatimusta referoitiin osittain.

Olen tutustunut Joutsan kunnan verkkosivuilla julkaistuun kunnanhallituksen pöytäkirjaan asiassa 13.1.2025 § 4. Esityslista ei ole tässä vaiheessa enää ollut saatavilla verkkosivuilla, mutta pöytäkirja vastaa kantelijan kuvaamaa.

Kuntalain 107 §:n 1 momentin mukaan toimielimen päätöksistä pidetään pöytäkirjaa. Laissa ei ole tarkemmin säädetty kunnan toimielimen pöytäkirjan tai esityslistan sisällöstä. Kunnan hallintosäännössä annetaan tarpeelliset määräykset pöytäkirjan laatimisesta. Hallintosäännössä voidaan antaa tarvittavat määräykset myös kokouskutsusta ja esityslistasta. Joutsan hallintosäännön 125 §:n mukaan kokouskutsussa on ilmoitettava kokouksen aika ja paikka sekä käsiteltävät asiat. Hallintosäännön 145 §:ssä säädetään pöytäkirjan laatimisesta ja tarkastamisesta. Asian käsittelytietoina merkitään muun muassa asiaotsikko ja selostus asiasta.

Joutsan hallintosäännössä ei edellytetä, että toimielimessä käsiteltävä oikaisuvaatimus tulisi liittää toimielimen esityslistaan alkuperäisessä muodossaan. Viime kädessä päätöksentekijät eli toimielimen jäsenet arvioivat, onko heillä käytettävissään tarvittavat tiedot päätöksen tekemiseksi. Tarvittaessa toimielimen jäsenillä on mahdollisuus pyytää lisätietoja asian esittelijältä sekä saada tarvitsemansa asiakirjat tai asia on myös mahdollista palauttaa uudelleen valmisteltavaksi.

Edellä todetuilla perusteilla katson, että Joutsan kunnanhallitus ei ole toiminut lainvastaisesti, kun pöytäkirjassa on referoitu selostus käsiteltävästä asiasta eikä pöytäkirjaan ole liitetty alkuperäistä oikaisuvaatimusta.

4 TOIMENPITEET

Kantelu ei anna aihetta enempiin toimenpiteisiin kuin että kiinnitän Joutsan kunnan huomiota edellä kohdassa 3.3 esittämääni.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Joutsan kunnalle.