

7

Konsernijohdon jäsenen nimeäminen kuntayhtiön hallituksen jäseneksi

Veikko Vahtera

Kuntayhtiöihin osakeyhtiölainsäädännön lisäksi sovellettava hallinto-oikeudellinen sääntely rajoittaa kuntien mahdollisuuksia omistajaohjaukseen. Lainsäädännössä kuitenkin edellytetään, että kunnan omistajaohjauksen on huolehdittava kuntakonsernin kokonaisedun huomioimisesta kuntayhtiöiden toiminnassa. Henkilövalinnat kuntayhtiöiden hallituksiin ovat yksi kuntakonsernin omistajaohjauksen toteuttamistavoista. Artikkelissa käsitellään kunnan konsernijohton viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden nimittämistä kuntayhtiöiden hallituksiin ottamalla huomioon yhtäältä konsernijohton jäsenen nimittämistä puoltavat seikat ja toisaalta sitä rajoittavat seikat. Nimitettäessä konsernijohtoa kuntayhtiöiden hallitukseen on otettava huomioon kuntalain omistajaohjaussäännökset sekä hallinto-oikeudelliset esteellisyysäännökset. Konsernijohton nimittäminen kuntayhtiön hallitukseen voi olla kannatettavaa, eikä varsinkaan kategorisille kielloille löydy useinkaan perustetta. Erityistä huomiota on kuitenkin kiinnitettävä esteellisyysäännöksiin ja kunnan omistajaohjauksen toimintakyvyn säilyttämiseen.

Avainsanat: *omistajaohjaus, konsernijohto, kuntayhtiö, hallitus, kuntalaki, hallintolaki*

Johdanto

Liiketoimintaa harjoittavissa yksityisomisteisissa osakeyhtiöissä on tyypillistä, että emoyhtiön johdon tai toimivan johdon jäsenet toimivat tytäryhtiöiden hallituksen jäseninä. Johdolla tarkoitetaan emoyhtiön toimitusjohtajaa, hallituksen jäseniä sekä toimivaan johtoon kuuluvia henkilöitä, kuten emoyhtiön johtoryhmän jäseniä. Tätä on pidetty suositeltavana ja omistajaohjauksen kannalta tarkoituksenmukaisena keinona huolehtia siitä, että emoyhtiö kykenee valvomaan tehokkaasti tytäryhtiön johtoa ja että tytäryhtiö toimii emoyhtiön intressien mukaisesti. Edellä kuvattu tilanne on tyypillinen erityisesti silloin, kun kysymyksessä on emoyhtiön kokonaan omistama tytäryhtiö, ja tällöin tytäryhtiön hallituksen kaikki jäsenet saattavat olla emoyhtiön hallituksen tai sen toimivan johdon jäseniä. Toisaalta silloin, jos kyseessä on sellainen emoyhtiön tytäryhtiö, jossa on myös vähemmistöomistusta, saattaa yhtiön hallituksessa olla joissain tapauksissa myös vähemmistöomistajien edustajia esimerkiksi osakassopimuksen määräyksiin perustuen. Yleinen käytäntö on siis se, että emoyhtiön edustajat on nimitetty tytäryhtiön hallituksen jäseniksi. Myös silloin, jos osakkeenomistajalla on mahdollisuus nimetä hallituksen jäseniä vähemmistöomisteisiin yhtiöihin, tällaista mahdollisuutta yleensä käytetään.

Kuntien osalta näkökulma on usein toisenlainen. Siellä kuntakonsernin muodostaa kunta tytäryhteisöineen ja lähtökohtaisesti perusasetelma on varsin samankaltainen kuin liiketoimintaa harjoittavissa konserneissa. Keskeiset eroavaisuudet kuitenkin muodostuvat ensinnäkin siitä, että kuntien toimintaan sovelletaan hallinto-oikeudellista sääntelyä, kuten kuntalakia (410/2015) ja hallintolain (434/2003) esteellisyysäännöksiä, jotka heijastuvat siihen, ettei kuntakonserneissa ole mahdollista ja tarkoituksenmukaistakaan toteuttaa omistajaohjausta samalla tavalla kuin yksityisissä liiketoimintakonserneissa. Toiseksi on huomattava, että emokunnan viranhaltijoilla tai luottamushenkilöillä ei ole ikinä suoraa omistuksellista sidettä sen paremmin emokunnan kuin sen tytäryhtiöidenkään varallisuuteen, kuten monesti yksityisesti omistetuissa konserneissa johtohenkilöiden kohdalla on tilanne.

Kunnankin omistajaohjaustoimien tavoitteena on, että ohjauksen kohteena oleva yhtiö ottaa toiminnassaan huomioon omistajansa tahdon ja tavoitteet (HE 268/2014 vp, 171). Kuntalakia säädettäessä oltiin huolissaan siitä, huomioidaanko kunnan tytäryhteisöjen toiminnassa riittävällä tavalla kuntakonsernin kokonaisuus. Tästä syystä kuntalain 47 §:n 1 momenttiin lisättiin säännös, jonka perusteella omistajaohjauksella on huolehdittava siitä, että kunnan tytäryhteisön toiminnassa otetaan huomioon kuntakonsernin kokonaisuus. Kuntalain 46 §:n 2 momentin mukaan omistajaohjaustoimenpiteet liittyvät ainakin henkilönvalintoihin. Näin ollen sitä, että erityisesti kuntakonsernin tytäryhtiöihin nimitetään emokunnan kokonaisedun tunnistavia hallituksen jäseniä, voidaan pitää kuntalain yhtenä peruslähtökohtana, vaikka itse henkilövalinnat ovatkin kunkin kunnan tarkoituksenmukaisuusratkaisuja. Monissa kunnissa myös viranhaltijat saattavat olla kaikkein asiantuntevimpia käytössä olevia ehdokkaita kuntayhtiön hallitukseen.

Kuntayhtiöllä tarkoitetaan yhtiötä, jossa yhdellä tai useammalla kunnalla on suoraan tai välillisesti määräysvalta. Kuntayhtiö voi olla, mutta sen ei ole pakko olla johonkin kuntakonserniin kuuluva tytäryhteisö. Kuntalain 6 §:n mukaan yhteisö, jossa kunnalla on kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tai 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu määräysvalta, on kunnan tytäryhteisö. Toisaalta kuntayhtiö on sellainenkin yhtiö, jossa kunnilla on yhteisesti määräysvalta, mutta millään kunnalla ei ole yksinään määräysvaltaa. (Penttilä ym. 2015, 16.)

Tässä artikkelissa tarkastellaan sitä, onko kunnan konsernijohtoon jäsenten valintaa kuntayhtiön hallituksen jäseniksi pidettävä perusteltuna omistajaohjauksen keinona, kun huomioidaan yhtäältä tehokkaan omistajaohjauksen tarve sekä toisaalta hallitusjäsenyyden synnyttämä hallinto-oikeudellinen esteellisyys, joka rajoittaa hallituksen jäsenen mahdollisuuksia osallistua kyseistä yhtiötä koskevien asioiden käsittelyyn kuntaorganisaatiossa. Metodina tässä artikkelissa on lainopillinen tarkastelu, jossa teemaa tarkastellaan tulkitsemalla voimassa olevan oikeuden säännöksiä. Lisäksi kirjoituksessa huomioidaan strategisen yritysoikeuden näkökulma, jolloin tarkoitus on etsiä tarkastelun kohteelle eli tässä tapauksessa kuntakonsernille tarkoituksenmukaisia toimintatapoja voimassa olevan oikeuden asettamissa rajoissa.

Konserni-intressi ja sen edistäminen

Suomalaisessa yhtiöoikeudessa ja konserniajattelussa keskeistä on osakeyhtiön ja osakkeenomistajan erillisyys myös silloin, kun kyseessä on emoyhtiö ja tämän kokonaan omistama tytäryhtiö. Suomen osakeyhtiölain (624/2005, OYL) 1:2:n 1 momentin mukaan osakeyhtiö on osakkeenomistajistaan erillinen oikeushenkilö. Edellä kuvattu periaate on vahvistettu korkeimman oikeuden ratkaisukäytännössä, muun muassa ratkaisussa KKO 1997:17, jossa on todettu seuraavaa:

Osakeyhtiöt ovat itsenäisiä oikeushenkilöitä, joilla on oma, osakkaittensa varallisuudesta erillinen omaisuutensa. Tästä periaatteesta ei ole säädetty poikkeusta konsernisuhteessa olevien osakeyhtiöiden osalta. Emoyhtiön määräysvalta tytäryhtiössään ei siten sinänsä oikeuta pitämään emoyhtiötä tytäryhtiön omaisuuden omistajana.

Osakeyhtiölain mukaan osakeyhtiö ja sen osakkeenomistajat ovat toisistaan erillisiä henkilöitä, joilla kummallakin on myös toinen toisistaan erilliset varallisuudet ja velvoitteet. Osakkeenomistajan taloudellinen riski rajoittuu sijoitetun pääomapanoksen menettämiseen, jollei osakkeenomistaja ole yhtiösuhteen ulkopuolella mennyt sitoumukseen yhtiön velvoitteesta (HE 109/2005, 38). Edellä mainitun perusteella siis emoyhtiö ja tytäryhtiö ovat erillisiä oikeushenkilöitä, joilla on toisistaan poikkeavat oikeudet ja velvoitteet, kuten varallisuus ja velat. Näin ollen vastuiden

ja varojen erillisuus vähentää tarvetta asettaa tytäryhteisön hallitukseen emoyhtiön johdossa toimivia henkilöitä.

Osakeyhtiölaissa on kuitenkin säännöksiä, joissa on otettu huomioon mahdollisuus tehdä päätöksiä yksimielisten osakkeenomistajien toimesta. Näin toimitaan yleensä silloin, kun yhtiössä on vain yksi osakkeenomista, ja jos ainoa osakkeenomistaja on yhteisömuotoinen, kysymys on tällöin konsernirakenteesta. Tämä vaikuttaa muun muassa siihen, miten yhtiössä voidaan sivuuttaa osakkeenomistajien suojaksi säädettyjä muotovaatimuksia ja tehdä johdon yleistöimivaltaan kuuluvia päätöksiä sekä jakaa osakeyhtiön varoja.

OYL 5:15:ssä on säädetty muotovaatimusten sivuuttamisesta. Mainitun säännöksen mukaan asiassa, jonka käsittelyssä ei ole noudatettu menettelyä koskevia osakeyhtiölain säännöksiä tai yhtiöjärjestyksen määräyksiä, saa tehdä päätöksen vain, jos ne osakkeenomistajat, joita laiminlyönti koskee, antavat siihen suostumuksensa. Osakeyhtiölain 5:15:n esitöissä on todettu säännöksen tarkoituksiksi osoittaa, että osakkeenomistajien suojaksi säädetyt muotomääräykset voidaan osakkeenomistajien suostumuksella sivuuttaa. Jos muotomääräyksien noudattamisessa on vain tiettyjä osakkeenomistajia koskevia puutteita, ne voidaan sivuuttaa heidän suostumuksellaan (HE 109/2005, 70) Säännöksen esitöissä on edelleen todettu, että OYL 5:15:n säännöksessä viitataan asian käsittelyssä noudatettavaan menettelyyn, eli siis muotomääräyksiin. Oikeuskirjallisuudessa on kyseisen osakeyhtiölain säännöksen osalta todettu, että kaikenlaiset puutteet korjautuvat käsillä olevan säännöksen perusteella, mikäli osakkeenomistajat antavat tähän suostumuksensa. (Airaksinen ym. 2018, 342.)

OYL 5:2:n 2 momentin mukaan osakkeenomistajat voivat yksimielisinä tehdä yksittäistapauksessa päätöksen hallituksen tai toimitusjohtajan yleistöimivaltaan kuuluvassa asiassa. Näin ollen emoyhtiön johto voi ainoan osakkeenomistajan edustajana käyttää tietyissä tilanteissa päätäntävaltaa tytäryhtiössä ja tehdä päätöksen hallituksen ja toimitusjohtajan yleistöimivaltaan kuuluvissa asioissa ohi yhtiön muodollisen päätöksenteon. Säännös mahdollistaa esimerkiksi tiettyjen liiketoimintapäätösten tekemisen omistajan toimesta ohi osakeyhtiön hallituksen ja toimitusjohtajan. Tällöin myös vastuu päätöksen sisällöstä siirtyy päätöksen tehneille osakkeenomistajille.

Yksimielisten osakkeenomistajien varojenkäyttöä koskevasta pääperiaatteesta puolestaan säädetään OYL 13:6.4:ssä. Säännöksen mukaan vapaata omaa pääomaa voidaan kaikkien osakkeenomistajien suostumuksella jakaa myös muulla kuin OYL 13:1.1:ssa tarkoitettulla tavalla tai muuten kuin osakkeenomistuksen suhteessa, jollei yhtiöjärjestyksestä johdu muuta. Säännöksen on katsottu antavan yksimielisille osakkeenomistajille laajan vapauden joko jakaa yhtiön varoja vastikkeetta tai tehdä yhtiötä koskevia varojen käyttöpäätöksiä, joihin ei ole liiketaloudellista perustetta. OYL 13:6.4 antaa yhtiön yksimielisille osakkeenomistajille mahdollisuuden määrätä kuitenkin ainoastaan yhtiön vapaasta pääomasta (Immonen & Villa 2015, 67–68). Yhtiön tarkoituksesta eli yleensä voiton tuottamisesta on siis mahdollista poiketa tekemällä varojenkäyttöpäätös, johon ei ole liiketaloudellista perustetta, mutta täl-

laisesta poikkeamisesta on päätettävä kaikkien osakkeenomistajien suostumuksella (Ruohonen ym. 2021, 87). Tällöinkään varojenjakopäätös ei saa olla osakeyhtiölain velkojensuojasäännösten vastainen.

Kokonaisuutena voidaan siis todeta, että vaikka Suomessa noudatetaan konsernityhtiöiden osalta erillisperiaatetta, siitä huolimatta osakeyhtiölaissa on tunnistettu tarpeita edistää konsernin etua säätämällä yksimielisille osakkeenomistajille mahdollisuus päättää tietyistä asioista osakeyhtiölain normaalista päätöksentekomenettelystä poikkeavalla tavalla. Tämä puoltaa osaltaan tarvetta nimittää emoyhtiön johtoa tytäryhtiöiden hallituksen jäseniksi. Toisaalta kuntakonserneissa on tavanomaista se, että päätöksiä ei tehdä muodollisesti yksimielisten osakkeenomistajien päätöksentekona vaan kuntakonsernin edusta huolehditaan ensisijaisesti nimittämällä konsernin edun tunnistavia hallituksen jäseniä. Näiden erityissäännösten lisäksi on syytä huomioda osakkeenomistajien yleinen intressi nimittää omistamiensa yhtiöiden hallituksen jäseniksi omaan intressipiiriinsä kuuluvia henkilöitä. Tähän liittyen on huomattava se, että hallituksen jäsenen vaikutusmahdollisuuksiin vaikuttaa myös hänet valinneiden tai häntä ehdottaneen osakkeenomistajan omistususuus tai muu vaikutusvalta yhtiössä (Hannula 2003, 46).

Konsernijohtossa toimivien henkilöiden valinta kuntayhtiöiden hallituksen jäseneksi

Tarkastelun lähtökohdat

Kunnan tytäryhtiöiden tai muiden kuntayhtiöiden hallituksia koostettaessa voidaan arvioida, onko konsernijohtoon kuuluvien henkilöiden valinta kuntayhtiöiden hallituksen jäseniksi perusteltua. Kuntalain 48 §:n 2 momentin mukaan konsernijohto vastaa kuntakonsernissa omistajaohjauksen toteuttamisesta sekä konsernivalvonnan järjestämisestä, jollei hallintosäännössä toisin määrätä. Kunnan konsernijohtoon kuuluvat kuntalain 48 §:n 1 momentin perusteella kunnanhallitus, kunnanjohtaja tai pormestari ja muut hallintosäännössä määrätyt viranomaiset. Hallintosäännössä määrätään konsernijohtoon tehtävistä ja toimivallan jaosta. Jos kunnan tytäryhteisö toimii esimerkiksi lautakunnan tehtäväalueella, saattaa olla tarkoituksenmukaista, että asianomainen lautakunta ja sen viranhaltijajohto nimeetään konsernijohtoon kuuluvaksi. Sen sijaan tytäryhteisöjen toimivan johdon jäsenet eivät voi olla kunnan konsernijohtoon jäseniä (Harjula & Prättälä 2019, 385). Edellä todetut konserni-intressin edistämiseen liittyvät perusteet puoltavat sitä, että kunnanhallituksen tai kunnanhallituksen konsernijaoston jäsenen taikka konsernijohtoon kuuluvan viranhaltijan valinta kuntayhtiön hallitukseen olisi perusteltua. Toisaalta hallintolain esteellisyysääntelyssä asetetut rajoitukset vaikuttavat siihen, onko ja milloin konsernijohtoon kuuluvan henkilön valinta kuntayhtiön hallituksen jäseneksi kuitenkin perusteltua.

Arvioitaessa kuntayhtiön hallituksen jäsenten nimittämistä, on kunnalla yleensä suurin toiminnallinen ja taloudellinen intressi sen omaan kuntakonserniin kuuluviin tytäryhtiöihin. Omistajaohjauksesta ja hallitusjäsenten nimeämisestä on perusteltua huolehtia myös suhteessa vähemmistöomisteisiin yhtiöihin, jos kunnalla on esimerkiksi oikeus nimetä osakassopimuksen perusteella jäsen tai jäseniä niiden hallituksen jäseneksi tai jos kunta pystyy vaikuttamaan hallituksen jäseniin tavansa omaisen yhtiökokousvaikuttamisen kautta.

Konsernijohtoon viranhaltijoiden nimeäminen kuntayhtiön hallitukseen

Kunnan konsernijohtoon kuuluvien viranhaltijoiden osalta ei ole säädetty kuntalaissa eroa sen osalta, onko yhtiö kunnan kokonaan omistama yhtiö, muu kuntakonsernin tytäryhtiö (määräysvaltayhtiö) vai onko kyseessä muu kuin konserniyhtiö. Viranhaltijoiden osalta kuntalaissa tai hallintolaissa ei ole säännöksiä, jotka vaikuttaisivat siihen, voidaanko konsernijohtoon kuuluva viranhaltija valita kunnan omistamaan konserniyhtiöön, tai muuhun kunnan vähemmistöomistamaan yhtiöön. Lainsäädännöstä ei seuraa mitään estettä valita kunnan viranhaltijaa myös sellaisen yhtiön hallituksen jäseneksi, mikä luottamushenkilön kohdalla täyttäisi vaalikelpoisuuden rajoitusta koskevien kuntalain 73 §:n ja 74 §:n säännösten kriteerit¹. Konsernijohtoon kuuluva viranhaltija voidaankin valita myös muuhun kuin kunnan tytäryhtiöön hallituksen jäseneksi, vaikka tämä yhtiö olisi sellainen liiketoimintaa harjoittava yhtiö, jolle kunnan toimielimessä käsiteltävien asioiden ratkaiseminen on kuntalain 74 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitetulla tavalla omiaan tuottamaan olennaista haittaa tai hyötyä. Tällaisia konsernijohtoon kuuluvia viranhaltijoita ovat esimerkiksi kunnanjohtaja sekä hallintosäännön perusteella konsernijohtoon kuuluvat muut viranhaltijat, kuten konsernijohtaja tai omistajaohjausyksikön päällikkö.

Arvioitaessa, onko konsernijohtoon kuuluvan viranhaltijan nimittäminen kuntayhtiön hallituksen jäseneksi perusteltua, joudutaan tekemään nimitykseen liittyvien yleisten tarkoituksenmukaisuuskriteerien ohella arvio esteellisyyssääntelyn 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. Konsernijohtoon kuuluvan viranhaltijan valinta konserniyhtiön hallitukseen ei ole tarkoituksenmukaista, mikäli viranhaltija joutuisi osana virkatehtäviään säännöllisesti valmistelemaan tai esittelemään kyseistä konserniyhtiötä koskevia asioita. (Ruohonen ym. 2021, 124.) Hallituksen jäsenyys aiheuttaisi viranhaltijalle asioiden käsittelyssä hallintolain mukaisen esteellisyyden niin sanotun yhteisöjääviyden perusteella, mikä estää viranhaltijaa ottamasta millään tavalla osaa yhtiön asioiden käsittelyyn kuntaorganisaatiossa. Konsernijohtoon kuuluvalla viranhaltijalla, kuten konsernijohtajalla yhtiön hallituksen jäsenyydestä syntyvä yhteisöjäävi-

¹ Kuntalain 73 §:ssä säädetään henkilön vaalikelpoisuudesta kunnanhallituksen jäseneksi sekä 74 §:ssä lautakunnan tai muun toimielimen jäseneksi.

ys kunnan hallinnossa on riippumaton siitä, kuuluuko yhtiö osaksi kuntakonsernia vai ei. (Kuusikko 2018, 561.)

Hallituksen jäseniä nimitettäessä kunnan tehtävänä on huolehtia siitä, etteivät yhtiöistä viranhaltijoille aiheutuvat tehtävät muodosta heille sellaisia esteellisyyslanteita, 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 (Kulla 2008, 162–165) Käytännössä esimerkiksi viranhaltija ei voi osallistua omistajaohjauksen antamiseen tai valvontatoimenpiteestä päättämiseen sellaisen kuntayhtiön osalta, jonka hallituksen jäsen kyseinen viranhaltija on.

Vaikka kunnan intressissä konserniohjauksen näkökulmasta olisikin konsernijohtoon kuuluvien henkilöiden nimeäminen kuntayhtiöiden hallituksiin, esteellisyysäännöksiä ei ole 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 konsernijohtoon kuuluva viranhaltija toimii yhtiön hallituksen jäsenenä, hänen on omista virkatehtävistään siirrettävä toiselle viranhaltijalle kaikki sellaiset tehtävät, jotka koskevat kyseistä yhtiötä tai ovat muutoin omiaan tuottamaan yhtiölle olennaista hyötyä tai vahinkoa.

Osa konsernijohtoon kuuluvista virkatehtävistä on sellaisia, että niiden siirtäminen yksittäisen yhtiön osalta on hankalaa. Esimerkiksi kunnanjohtajan ja pormestarin tehtäviin kuuluu sellaisia kuntajohtajuudesta seuraavia velvollisuuksia, joiden siirtäminen keskeisten konserniyhtiöiden osalta olisi haasteellista. Toisin sanoen, jos esimerkiksi keskeisen tytäryhtiön toiminnassa ilmenisi haasteita, jotka edellyttäisivät aktiivista omistajaohjausta tai valvontatoimenpiteitä, näiden ratkaiseminen ei olisi ongelmatonta kunnan ylimmän viranhaltijan ollessa esteellinen käsittelemään kyseisiä asioita millään tavalla. Kunnanjohtajaa ja pormestaria alempien viranhaltijoiden osalta vastaavia ongelmia ei synny. Mitä suurempi kunnan organisaatio on, sitä helpompaa konsernijohtoon kuuluvan muun viranhaltijan kuin kunnanjohtajan hallitusjäsenyyden synnyttämästä esteellisyydestä johtuvien tavanomaisten tehtävien siirtäminen yleensä on. (Ruohonen ym. 2021, 125.) Jos hallituksen jäseneksi päätetään valita kunnan konsernijohtoon kuuluva viranhaltija, yhtiöön liittyvien asioiden käsittely on tällöin siirrettävä toiselle viranhaltijalle. Mikäli tämä ei ole mahdollista, kyseistä viranhaltijaa ei ole tarkoituksenmukaista valita kyseisen yhtiön hallituksen jäseneksi, jottei asianmukainen omistajaohjaus kärsi keskeisen viranhaltijan esteellisyyden seurauksena.

Tarve käsitellä kuntayhtiön asioita osana konsernijohtoon kuuluvan viranhaltijan virkatehtäviä on riippuvainen yhtäältä siitä, onko kysymys kuntakonserniin

kuuluvasta tytäryhtiöstä, jolle tulee antaa kuntalain perusteella säännöllistä omistajaohjausta ja jonka toimintaa konsernijohto valvoo vai kunnan vähemmistöomisteisesta yhtiöstä. Toisaalta konsernijohtoon kuuluvien viranhaltijoiden lukumäärä vaikuttaa siihen, onko tytäryhtiöiden konserniohjaukseen liittyviä tehtäviä mahdollista ja mielekästä jakaa konsernijohtossa työskentelevien viranhaltijoiden välillä.

Edellä mainitusta seuraa, että kunnan konsernijohtossa työskentelevän viranhaltijan nimittäminen kunnan vähemmistöomisteiseen yhtiöön on esteellisyys-tarkastelun pohjalta perustellumpaa kuin tytäryhteisöön, koska vähemmistöomisteisiin yhtiöihin ei liity säännöllistä ja tavanomaista konserniohjauksen antamista esimerkiksi talousarviotavoitteisiin liittyen, joka tekisi viranhaltijan säännöllisesti esteelliseksi työtehtävissään. Näin ollen esteellisyysääntelystä seuraavat rajoitteet eivät useinkaan muodosta perustetta olla nimeämättä konsernijohtoon kuuluvaa viranhaltijaa kunnan vähemmistöomisteisen kuntayhtiön hallituksen jäseneksi, jos se on muutoin tarkoituksenmukaista. Toisaalta on tällöin huomattava, että koska kysymys on vähemmistöomisteisesta yhtiöstä, kuntaomistajan ja sen nimittämien hallituksen jäsenten mahdollisuudet vaikuttaa yhtiön päätöksentekoon ovat huomattavasti pienemmät kuin emokunnan tytäryhtiöissä, kokonaan omistetuista tytäryhtiöistä puhumattakaan. Esimerkiksi edellä käsitelty kaikkien osakkeenomistajien päätöksenteko tulee käytännössä sovellettavaksi hyvin harvoin yhtiöissä, joissa on laaja omistuspohja.

Silloin jos konsernijohtossa työskentelevän viranhaltijan nimittämistä tarkastellaan kunnan tytäryhtiön osalta, muodostaa esteellisyysäännökset monessa tapauksessa mielekkään perusteen olla nimeämättä viranhaltijaa kunnan tytäryhteisön hallitukseen, koska viranhaltija ei voi enää tämän jälkeen osallistua mihinkään kyseisen tytäryhtiöön liittyvään omistajaohjauksen antamiseen. Erityisesti silloin, jos kysymys on kuntaorganisaatiosta, jossa omistajaohjausta antavia viranhaltijoita on vain yksi tai kaksi, tytäryhtiön hallitusjäsenyyden muodostama esteellisyys aiheuttaa haasteita järjestää omistajaohjausta mielekkäästi mahdollisista työjärjestelyistä huolimatta.

Konsernijohtoon kuuluvien luottamushenkilöiden valinta kuntayhtiöiden hallituksen jäseneksi

Kuntalain 73.1 § 4. kohdan perusteella vaalikelpoinen kunnanhallitukseen on henkilö, joka on vaalikelpoinen valtuustoon, ei kuitenkaan henkilö, joka on hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka johtavassa ja vastuullisessa tehtävässä tai siihen rinnastettavassa asemassa liiketoimintaa harjoittavassa yhteisössä tai säätiössä, jos kysymyksessä on sellainen yhteisö, jolle kunnanhallituksessa tavanomaisesti käsiteltävien asioiden ratkaisu on omiaan tuottamaan olennaista hyötyä tai vahinkoa. Kuntalain 73.4 §:ssä on kuitenkin poikkeussäännös, jonka mukaan kuntalain 73.1 §:n 4. kohtaa ei sovelleta kunnan määräysvallassa olevan yhteisön hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäseneneen. Kuntalain poikkeus soveltuu siis ainoastaan kuntakonserniin kuuluvien yhtiöiden hallituksen jäseniin. Näin ollen kunnan konsernijohtoon kuuluvien luottamushenkilöiden osalta ei ole

kuntalaista seuraavia rajoituksia valita henkilöä konserniyhtiön hallituksen jäseneksi (Ruohonen ym. 2021, 125).

Kuntalaissa on haluttu mahdollistaa, että konsernijohtoon kuuluva kunnanhallituksen jäsen voi toimia kunnan määräysvallassa olevan tytäryhtiön hallituksen jäsenenä. Kuntalain hallituksen esityksessä ei ollut tarkoitus rajoittaa luottamushenkilöiden mahdollisuutta toimia konserniyhtiön hallituksessa. Hallituksen esityksen mukaan kuntakonserniin kuuluvan yhteisön hallituksen jäsenet eivät olleet vaalikelvottomia kunnanhallitukseen, vaikka hallituksen esityksessä olleesta kuntalain säännöksestä tällainen käsitys saattoi muodostua. Eduskunnan hallintovaliokunta halusi kuitenkin nimenomaisesti säädettäväksi kuntalain 73 §:ään poikkeussäännöksen siitä, että kunnan määräysvallassa olevan yhteisön hallituksen jäsenen kohdistuvaa yleisrajoitusta ei sovelleta. Hallintovaliokunnan mietinnössä aiheellisesti kuitenkin huomautettiin, että kuntakonserniin kuuluvan yhteisön hallituksen jäsen on kuntalain 97.4 §:n nojalla esteellinen käsittelemään yhtiötä koskevaa asiaa kunnan toimielimessä (HavM 55/2014).

Lainsäädännössä on siis haluttu nimenomaisesti sen, että kunnanhallituksen jäsenelle syntyvästä esteellisyydestä huolimatta on tarkoituksenmukaista, että konsernijohtoon kuuluvat kunnanhallituksen jäsenet on mahdollista valita kaikenlaisten kuntakonsernin tytäryhtiöiden hallitusten jäseniksi. Tällainen kaksoisrooli saattaa siis olla kunta- ja kaupunkikonserneissa tarpeellinen ja tarkoituksenmukainen. Näin on katsottu jopa siitä huolimatta, että kuntalain 48.1 §:n perusteella kunnan konsernijohtoon kuuluu aina kunnanhallitus eli myös konsernijohtoon kuuluvien henkilöiden hallitusjäsenyydet konserniyhtiöissä voivat eduskunnan hallintovaliokunnan kannanoton ja kuntalain 73 §:ssä säädetyn perusteella olla tarpeellisia. (Ruohonen ym. 2021, 126). Edellä mainitun perusteella konsernijohtoon kuuluvien luottamushenkilöiden valinta yhtiöiden hallituksen jäseneksi on perusteltua tapauskohtaisen tarkoituksenmukaisuusharkinnan perusteella.

Konserniyhtiön hallituksen jäsenenä toimivan konsernijohtoon kuuluvan luottamushenkilön esteellisyyttä (kuntalain 97 §:n ns. yhteisöjäävi) voidaan argumentoida yleisellä oman toiminnan valvonnan kiellolla. Kaksoisrooli on aina jossain määrin haitallinen konsernijohtoon kuuluvalla luottamushenkilölle, koska kunnanhallitus vastaa kuntakonsernin johtamisesta, ja konserniyhtiön hallituksessa oleva henkilö on tällöin vastuullinen sekä konsernijohtossa että valvottavana olevan tytäryhteisön hallituksen jäsenenä (HE 268/2014 vp, 103–104.). Näin ollen konsernijohtoon kuuluvan luottamushenkilön on valittava kuntayhtiön hallituspaikan tai sen kyseiseen yhtiöön liittyvän omistajaohjauksen antamisen välillä, koska molemmat roolit eivät ole esteellisyyssääntelyn seurauksena mahdollisia.

Muiden kuin konserniyhtiöiden osalta hallitusjäsenyys yhtiössä voi aiheuttaa kiellon kuulua konsernijohtoon, jos kyseessä on yhtiö, jolle kunnanhallituksessa tavanomaisesti käsiteltävien asioiden ratkaisu on omiaan tuottamaan olennaista hyötyä tai vahinkoa. Jos taas kysymyksessä on muun tyyppinen yhtiö, ei hallitusjäsenyys yleensä synnytä esteellisyystilanteita, koska säännöllistä omistajaohjausta ei yleensä anneta muille yhtiöille kuin konsernin tytäryhtiöille.

Kunnan konsernijohtoon kuuluvien henkilöiden hallitusjäsenyyksien arviointi

Sitä, onko kunnan tarkoituksenmukaista nimittää konsernijohtoon kuuluvia viranhaltijoita ja luottamushenkilöitä sen kokonaan tai osin omistamien yhtiöiden hallituksiin voidaan tarkastella sekä yleiseen osakkeenomistajavaikuttamiseen pohjautuvien kuntalain omistajaohjaussäännösten että hallinto-oikeudellisten esteellisyysäännösten kannalta. Kuntalain omistajaohjaussäännösten voidaan katsoa ilmentävän yleisesti osakkeenomistajien käytössä olevaa tapaa antaa omistajaohjausta omistamilleen yhtiöille. Arvioitaessa konsernijohtoon jäsenten hallitusnimitysten mielekkyyttä on otettava huomioon yhtäältä kaksoisroolien aiheuttamat esteellisyystilanteet ja niiden haitat sekä toisaalta kunnan velvollisuus huolehtia kuntakonsernin kokonaisedun toteutumisesta. Konsernijohtoon jäsenten hallitusvalintoja tulisikin osata tarkastella myös kokonaisuutena, jottei hallinto-oikeudellisen sääntelyn kannalta haitallisia esteellisyystilanteita tulisi ainakaan lukuisia tietyn yhtiön osalta.

Kunnan luottamushenkilöiden osalta on edellä todetusti kielletty muiden kuin konserniyhtiöiden hallituksen jäsenyys, jos kunnan toimielimessä tavanomaisesti käsiteltävien asioiden ratkaisu on omiaan tuottamaan liiketoimintaa harjoittavalle yhtiölle olennaista hyötyä tai vahinkoa. Vaikka tämä ei koskekaan viranhaltijoita, voidaan arvioida vastaavan kaltaisen tilanteen vaikutuksia viranhaltijan tehtäviin, ja hänen mahdollisuuksiinsa toimia tällaisen yhtiön hallituksen jäsenenä. Konsernijohtoon kuuluvaa viranhaltijaa ei ole tarkoituksenmukaista nimittää kuntakonsernin tytäryhtiön hallituksen jäseneksi silloin, kun viranhaltija käsittelee tavanomaisesti tehtävissään sellaisia asioita, jotka ovat omiaan tuottamaan kyseiselle yhtiölle erityistä hyötyä tai vahinkoa. Vastaavalla tavalla viranhaltijaa ei tulisi nimittää hallituksen jäseneksi myöskään muuhun kuin konserniyhtiöön, jos hän käsittelee tavanomaisesti tehtävissään asioita, jotka ovat omiaan tuottamaan yhtiölle erityistä hyötyä taikka vahinkoa.

Hallinto-oikeuden kannalta konsernijohtoon kuuluvien ongelmalliset hallitusjäsenyydet kulmineituvat yleensä siihen, että henkilölle aiheutuu hallitustehtävästä jatkuva esteellisyys. On selvää, että kaksoisrooli on aina ongelmallinen silloin, kun konsernijohtoon kuuluvalle viranhaltijalle tai luottamushenkilölle aiheutuu kaksoisroolin myötä jatkuvia esteellisyyden synnyttäviä tilanteita. Jos nimitysten myötä uhkaa siis muodostua tilanne, jossa henkilölle aiheutuu säännöllisesti esteellisyystilanteita, henkilön valinta hallituksen jäseneksi ei liene tarkoituksenmukaista. Jos esimerkiksi kunnassa on ainoastaan yksi konserniyhtiöiden omistajaohjauksesta vastaava viranhaltija, hänen jäsenyytensä yksittäisessä tytäryhtiössä tarkoittaisi sitä, että konserniohjaus ja muu viranhaltijataso omistajaohjauskeskustelu kyseisen yhtiön osalta pitäisi siirtää jollekin muulle viranhaltijalle. Tämä ei ole yleensä tehokkaan omistajaohjauksen kannalta mielekästä.

Tilanne muuttuu toisenlaiseksi, jos omistajaohjausyksikössä työskentelee useita henkilöitä ja heidän välillään on selvä työnjako siitä, kuka ohjaa mitään yhtiötä. Tällöin konsernijohtoon kuuluvan viranhaltijan nimittäminen sellaisen tytäryhtiön hallitukseen, jonka kanssa kyseisellä viranhaltijalla ei ole omistajaohjaukseen liit-

tyviä työtehtäviä, ei aiheuta ongelmaa esteellisyyden kanssa. Toisaalta konsernijohtoon kuuluva viranhaltija voi olla tytäryhteisön hallituksen jäsenenä oivallinen vie-mään emokunnan yleisiä omistajapolitiittisia linjauksia täytäntöön ja huolehtimaan kuntakonsernin kokonaisedun toteutumisesta. Erikseen on huomattava myös se, että konsernijohtoon kuuluvaksi voidaan nimetä myös viranhaltija, joka esittelee kunnanhallitukselle tiettyä kuntayhtiötä koskevat asiat (Harjula & Prättälä 2019, 385). Tällöin kyseiselle viranhaltijalle ei voi käytännössä muodostua esteellisyystilanteita, jos hän on hallituksen jäsenenä jossain muussa kuntayhtiössä, koska hänen työtehtäviinsä ei liity yleisesti omistajaohjaus tai muut siihen yhtiöön liittyvät asiat, jonka hallituksessa hän on.

Hallitusjäsenyydet ja omistajaohjaus

Kuntalain 46 §:ssä säädetään omistajaohjauksesta. Säännöksen perusteella omistajaohjaus tarkoittaa toimenpiteitä, joilla kunta omistajana myötävaikuttaa yhtiön hallintoon ja toimintaan. Säännöksen perusteella omistajaohjaukselliset toimenpiteet voivat liittyä muun muassa henkilövalintoihin. Kuntalain 46 ja 47 §:stä seuraa kunnalle eli käytännössä kunnan omistajaohjauksesta vastaavalle konsernijohtolle velvollisuus huolehtia omistajaohjauksella, kuten konsernityhtiöiden hallitusvalinnoilla siitä, että konsernityhtiöiden toiminnassa otetaan huomioon kuntakonsernin kokonaisuus. Kuntalain hallituksen esityksen mukaan kuntakonsernissakin tytäryhtiöiden hallituksen jäsenten on oltava tietoisia omistajan tavoitteista, tarkoitusperistä ja siitä tosiasiaista, että konsernityhtiö kuuluu osaksi kuntakonsernia (HE 268/2014, 173).

Kirjallisuudessa on katsottu, että kuntakonsernin kokonaisedusta kykenee huolehtimaan ulkopuolisia tahoja paremmin ne henkilöt, joilla on kiinteä liityntä emokuntaan ja sen johtoon. (Ruohonen ym. 2021.) Kunnan konsernijohtoon kuuluvat viranhaltijat ja luottamushenkilöt, kuten kunnanhallituksen konsernijaoston jäsenet ovat henkilöitä, jotka tuntevat kuntakonsernin tarkoitusperät ja sen, mikä on kunnan ja kuntalaisten kannalta kestävä ja vastuullinen toimintatapa. Tämä puoltaa konsernijohtoon jäsenten valintaa erityisesti kuntakonsernin tytäryhtiöiden hallitusten jäseniksi.

Konsernijohtoon jäsenten hallitusnimityksiin liittyvä kokonaisarviointi

Tarvetta nimittää kunnan konsernijohtoon kuuluva viranhaltija tai luottamushenkilö kuntakonsernin tytäryhtiön hallituksen jäseneksi, voidaan arvioida myös kuntalain 47.2 §:ssä kuntakonsernin tytäryhtiöille asetetun asiantuntemusvaatimuksen perusteella. Säännöksen mukaan kunnan tytäryhteisön hallituksen kokoonpanossa on otettava huomioon yhteisön toimialan edellyttämä riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus (ks. sen sisällöstä Ruohonen ym. 2021, 107–110). Useasti kunnan voi olla haasteellista löytää kuntakonsernin tytäryhtiöiden hallitukseen riittävästi toimialan ja talouden osaamista. Mikäli tällaista osaamista löytyisi kunnan konsernijohtosta, konsernijohtoon jäsenten valinta voi olla tarpeellista kuntakonsernin kokonaisedun turvaamisen lisäksi myös kuntalaissa säädetyn asiantunte-

musvaatimuksen täyttämiseksi. Joissakin kunnissa viranhaltijoilla voi myös olla paras saatavilla olla asiantuntemus yhtiön toimialalta sekä kyky huolehtia kuntakonsernin kokonaisedusta kuntayhtiön hallituksessa.

Vaikka edellä käsitelty kunnan omistajaohjausta koskevat säännökset soveltuvat ainoastaan konserniyhtiöihin, niitä koskevia periaatteita on mahdollista hyödyntää myös silloin, kun selvitetään kuntaa vähemmistöomisteisten yhtiöiden hallituksissa edustavien jäsenten valintaa. Konsernin kokonaisedusta huolehtimista ei kuitenkaan voi käyttää vastaavan sisältöisenä hallitusjäsenyyden perusteena muissa kuin konserniyhtiöissä, koska näihin yhtiöihin kunnalla ei ole määräysvaltaa. Kuten edellä on jo käynyt ilmi, kunnan konsernijohtossa ei käsitellä kunnan vähemmistöomisteisia yhtiöitä yhtä säännöllisesti kuin konserniyhtiöitä, jolloin konsernijohtoon hallitusjäsenyyksiä vastaan puhuvia esteellisyystilanteita ei juuri synny.

Konsernijohtoon jäsenen valitsemista yksittäisen konsernin tytäryhtiön hallitukseen puoltaa se, että silloin henkilö kykenee omistajaohjausta antaessaan yleisellä tasolla tunnistamaan myös ohjattavien yhtiöiden näkökulman. Lisäksi henkilö pysyy toimiessaan tytäryhtiön hallituksessa hahmottamaan konsernin kokonaisedun ja sen, miten tytäryhtiössä tehtävä päätöksenteko heijastuu koko kuntakonserniin ja sen tavoitteisiin.

Kokonaisuutena kuntalain sääntely ja sen esityöt korostavat kuntien velvollisuutta huolehtia tehokkaasta omistajaohjauksesta, kunnan ja sen kuntalaisten tarkoituksien sekä kestävien ja vastuullisten toimintatapojen välittymisestä omistettuihin yhtiöihin. Näin ollen kuntalain säännösten tarkoituksen kannalta kunnan on soveliaista ja tarkoituksenmukaista nimittää yhtiöihin hallituksen jäseniksi omia viranhaltijoitaan sekä luottamushenkilöitään. Kuntalaki kuitenkin käytännössä rajoittaa edellä selostetulla tavalla luottamushenkilöiden valintaa muiden kuin konserniyhtiöiden hallituksiin, mikäli kysymys on kuntalain 73–75 §:issä tarkoitetuista tilanteista.

Hallintolaissa ei nimenomaisesti säädetä siitä, onko esteellisyyden virkatehtävissä tai kunnan toimielimessä synnyttävää konsernijohtoon jäsenen hallitusjäsenyyttä tarkoituksenmukaista muodostaa. Perustuslain (731/1999) 21.2 §:ssä kuitenkin säädetään, että hyvän hallinnon takeista säädetään lailla. Hallintolain 6 §:ssä edellytetään, että viranomaisten toimien on oltava puolueettomia. Näitä säännöksiä voidaan käyttää apuna tulkittaessa esteellisyyssäännöksiä ja arvioitaessa yleistä viranomaisiin kohdistuvaa luottamusta. Voidaankin pitää perusteltuna konsernijohtoon jäsenten esteellisyyden aiheuttamien haittojen sekä viranhaltijoihin ja luottamushenkilöihin kohdistuvan yleisen luottamuksen kannalta, että jatkuvia esteellisyyksiä synnyttäviä hallitusjäsenyyksiä ei ole soveliaista aiheuttaa konsernijohtoon kuuluville henkilöille.

Esteellisyyden aiheuttamien haittojen seurauksena ei ole tarkoituksenmukaista, että konsernijohtoon kuuluvalla henkilöllä olisi useita hallitusjäsenyyksiä konserniyhtiöissä tai että konsernijohtoon viranhaltijoista tai luottamushenkilöistä useampi kuuluu henkilö kuuluisi saman kuntakonsernin tytäryhtiön hallitukseen. Vastaava periaate soveltuu myös muiden kuin konserniyhtiöiden hallitusvalintoihin. Tällä

varmistetaan se, että esteellisyydet eivät kasaannu tietyn omistajaohjausasian yhteydessä, joka aiheuttaa ongelmia päätöksenteolle ja julkisen toiminnan yleiselle luotettavuudelle.

Mitään yksittäistä suositeltavaa lukumäärää konsernijohtoon kuuluvan henkilön hallitusjäsenyyksien tarkoituksenmukaisesta enimmäismäärästä ei ole mahdollista esittää. Asia on ratkaistava sen mukaan, kuinka toistuvasti hallitusjäsenyydet synnyttäisivät esteellisyystilanteita. Kuitenkin voidaan ajatella, että jos konsernijohtoon kuuluvalla luottamushenkilöllä on yhtä tai kahta hallitustehtävää useampia hallitustehtäviä konsernin tytäryhtiöissä, tällöin on parempi, ettei henkilöä valita konsernijohtoon jäseneksi. Toisin sanoen on yleensä perusteltua, että tällainen henkilö keskittyisi hallitustehtäviin eikä anna omistajaohjausta kunnan puolesta lainkaan vaan sen antamiseen keskittyisi toiset henkilöt.

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.

Silloinkin, kun mitään muodollista estettä viranhaltijan tai luottamushenkilön nimittämiseksi kuntayhtiön hallitukseen ei ole, kunta ja sen konsernijohto saattaa joutua tarkastelemaan asiaa sen pohjalta, miltä henkilön kaksoisrooli konsernijohtossa sekä samalla konserniyhtiössä näyttää. Konsernijohtoon jäsenen hallintolain mukaista esteellisyyttä pitää arvioida myös objektiivisesti eli sen kannalta, miltä henkilön puolueettomuus näyttää hallinnon ulkopuolisen näkökulmasta. Silloin, kun konsernijohtoon jäsenelle muodostuisi jatkuvasti esteellisyyden aiheuttamia jääviystilanteita, henkilön puolueettomuus saattaa näyttäytyä ulospäin ongelmallisena. Konsernijohtoon kuuluvan viranhaltijan tai luottamushenkilön hallitusjäsenyyden synnyttämä esteellisyys ei ole objektiivisen tarkastelun kannalta ongelma, jos esteellisyystilanteet ovat satunnaisia, ja henkilö jäävää itsensä aina silloin, kun kysymys on hallintolain tarkoittamasta esteellisyystilanteesta.

Lopuksi

Yleisesti kuntien konserniohjauksellisesta näkökulmasta saattaa olla tarkoituksenmukaista, että kunnat valitsevat yleisen toimintamallin mukaisesti omaan konsernijohtoon kuuluvia henkilöitä konsernin tytäryhtiöiden hallitusten jäseniksi. Yhtiöoikeudellisesti konsernijohdolla on velvollisuus huolehtia konsernin kokonaisuudesta ja omistajan tarkoituserien toteutumisesta. Se edellyttää yleensä toimivan omistajaohjauksen kohdistamista myös muihin omistuksiin kuin konserniyhtiöihin. Myös tämä näkökulma on omiaan puoltamaan, että kunnan on soveliaasta valita konsernijohtoonsa kuuluvia viranhaltijoita ja luottamushenkilöitä konserniyhtiöiden ja muiden kuin konserniyhtiöiden hallitusten jäseniksi. Konsernijohtoon jäsenten valinta voi olla tarpeellista myös kuntalain 47 §:ssä säädetyn hallituksen asiantuntemusvaatimuksen täyttämiseksi. Kategoriset kiellot konsernijohtoon hallitusjäsenyyksille, jotka perustetaan yleiseen antipatiaan kaksoisrooleja kohtaan tai haluun asettaa niitä varmuuden vuoksi, eivät ole useinkaan perusteltuja, kun esteellisyystilanteisen hallinnalla ja tarkoituksenmukaisuusharkinnalla on mahdollisuus sovittaa yhteen toimiva omistajaohjaus ja esteellisyyden synnyttämät haitat.

Kuitenkin silloin, jos konsernijohtoon jäseniä valitaan kuntayhtiöiden hallituksen jäseniksi, on huomattava se, että hallitusjäsenyys synnyttää esteellisyyden kuntaorganisaatiossa, mikä tarkoittaa, ettei henkilö voi käsitellä tai päättää asioista, jotka kohdistuvat yhtiöön, jossa henkilöllä on hallitustehtävä. Tästä seuraa tarve minimoida syntyvien esteellisyyksien aiheuttamat haitalliset vaikutukset. Nimitettäessä konsernijohtoon jäseniä kuntayhtiöiden hallituksen jäseniksi onkin huolehdittava siitä, että a) konserniohjauksen antajiksi jää riittävä määrä viranhaltijoita, b) hallitusjäsenyyksien synnyttämät esteellisyystilanteet eivät muodostu kenellekään konsernijohtoon jäsenelle säännöllisiksi ja c) ettei esteellisyyttä synny usealle konsernijohtoon jäsenelle samanaikaisesti tietyn yhtiön hallitustehtävien perusteella.

Lähteet

Kirjallisuus ja artikkelit

- Airaksinen, M., Pulkkinen, P. & Rasinaho, V. 2018. *Osakeyhtiölaki I*. 3. uudistettu painos. Helsinki: Alma Talent.
- Hannula, A. 2003. *Hallitustyön käsikirja*. Helsinki: WSOY.
- Harjula, H. & Prättälä, K. 2019. *Kuntalaki: tausta ja tulkinnat*. 10. uudistettu painos. Helsinki: Alma Talent.
- Immonen, R. & Villa, S. 2015. *Osakeyhtiön varojen käyttö*. Helsinki: Talentum.
- Kulla, H. 2008. *Hallintomenettelyn perusteet*. 7. uudistettu painos. Helsinki: Talentum.
- Kuusikko, K. 2018. *Esteellisyys hallinnossa*. Helsinki: Alma Talent.
- Penttilä, S., Ruohonen, J., Uoti, A. & Vahtera, V. 2015. *Kuntayhtiöt lainsäädännön ristiaallokossa*. Kunnallisanalan kehittämissäätiön Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 88.
- Ruohonen, J., Vahtera, V. & Penttilä, S. 2021. *Kuntayhtiö*. 2. uudistettu painos. Helsinki: Alma Talent.

Virallislähteet

- Hallintolaki (434/2003).
- HavM 55/2014 vp. Hallintovaliokunnan mietintö Hallituksen esityksestä eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 268/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi kuntalaiksi.
- HE 109/2005 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi osakeyhtiölainsäädännöksi.
- Kirjanpitolaki (1336/1997).
- KKO 1997:17.
- Kuntalaki (410/2015).
- Osakeyhtiölaki (624/2005).
- Perustuslaki (731/1999).