

Janne Ruohonen

KTT, yritysoikeuden tenure track -professori, Tampereen yliopisto

Lassi Salminen

KTM, yritys juridiikan väitöskirjatutkija, Tampereen yliopisto

Veikko Vahtera

OTT, VTM (taloust.), yritys juridiikan professori, Tampereen yliopisto

TOIMITUSJOHTAJAN HALLITUSJÄSENYYS
KUNTAYHTIÖSSÄ



Edilex 2022/16

Referee-artikkeli

Julkaistu 5.5.2022

www.edilex.fi/artikkelit/26748

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	2
2	KUNTAKONSERNIN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN TOTEUTTAMINEN KUNTAYHTIÖISSÄ.....	4
2.1	KUNTAYHTIÖN YHTIÖOIKEUDELLISEN JOHDON VALVONNAN MERKITYS KUNTAKONSERNISSA.....	4
2.2	HALLITUKSEN ERITYINEN VELVOLLISUUS VALVOA TOIMITUSJOHTAJAA	4
2.3	TOIMITUSJOHTAJAN VALINTA, SUORIUTUMISEN ARVIOINTI JA EROTTAMINEN HALLITUKSEN TEHTÄVÄNÄ	6
3	TOIMITUSJOHTAJAN HALLITUSJÄSENYYDEN SÄÄNTELY ERI NORMISTOISSA.....	8
3.1	KUNTAYHTIÖN TOIMITUSJOHTAJAN ASEMAN SÄÄNTELY KUNTAKONSERNISSA	8
3.2	TOIMITUSJOHTAJAN HALLITUSJÄSENYYDEN RAJOITTAMINEN ERI NORMISTOISSA ...	9
3.3	SISÄISET NORMISTOT JA OMISTAJAOHJAUSKEINOT KUNTAYHTIÖN TOIMITUSJOHTAJAN HALLITUSJÄSENYYDEN RAJOITTAJINA	11
4	TILASTOLLINEN TARKASTELU TOIMITUSJOHTAJAN HALLITUSJÄSENYYDESTÄ KUNTAYHTIÖISSÄ.....	13
4.1	KYSELYTUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN JA KUNTAYHTIÖT	13
4.2	TOIMITUSJOHTAJAN HALLITUSJÄSENYYDEN TUTKIMUSAINEISTON KUNTAYHTIÖISSÄ	14
4.3	VALVONTATEHTÄVÄN MERKITYS TUTKIMUSAINEISTON KUNTAYHTIÖIDEN HALLITUSTYÖSKENTELYSÄ.....	16
5	TOIMITUSJOHTAJAN HALLITUSJÄSENYYDEN TARKOITUKSENMUKAISUUS KUNTAYHTIÖISSÄ.....	17
6	LIITE 1. 25 SUURIMMAN KAUPUNGIN KONSERNIOHJEET JA TOIMITUSJOHTAJAA KOSKEVAT MÄÄRÄYKSET.	19

1 JOHDANTO

Toimitusjohtajan toiminen hallituksen jäsenenä tai puheenjohtajana, eli niin sanottu *duaalirooli*¹, on keskeinen osakeyhtiön hyvään hallintoon liittyvä teema². Toimitusjohtajuuden ja hallituksen jäsenyyden yhdistämiskäytäntöä on tutkittu etenkin kansainvälisesti³, ja järjestely on tavanomainen angloamerikkalaisessa yhtiökäytännössä⁴. Suomalaisessa yhtiökäytännössä järjestely on epätavanomaisempi⁵, eikä kotimaista tutkimusta aiheesta ole juuri tehty. Hallituksella on velvollisuus valvoa toimitusjohtajan toimintaa. Osakeyhtiön hallituksen toimitusjohtajaan kohdistama valvonta on yhtiön hallituksen fidusiaaristen velvoitteiden toteutumisen sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kannalta keskeistä. Toimitusjohtajaan kohdistuvaan valvontaan liittyy läheisesti myös toimitusjohtajan suoriutumisen arviointi. Hallituksen valvontavelvollisuudesta johtuen toimitusjohtajan kuuluminen osakeyhtiön hallitukseen saattaa hämärtää johdon keskinäisiä vastuusuhteita ja toimielinten välisiä vastuunjakoa. Roolien yhdistämisen voidaan siis nähdä kasvattavan yhtiön johdon valvonnasta koituvia agenttikustannuksia⁶. Toisaalta roolien yhdistäminen saattaa esimerkiksi johtaa myös parempaan taloudelliseen tulokseen⁷.

Osakeyhtiölaissa (624/2006, OYL) ei ole säännöksiä koskien toimitusjohtajan hallitusjäsenyyttä osakeyhtiöissä. Kuitenkin erityislainsäädännössä ja osakeyhtiöitä koskevissa itsesääntelyluonteisissa ohjeistuksissa suositellaan toimitusjohtajan hallitusjäsenyyttä tai hallituksen puheenjohtajuutta koskevista rajoituksista. Näiden rajoitusten taustalla on pääsääntöisesti *pyrkimys varmistua yhtiön toimielinten välisen valvonnan toimivuudesta ja luotettavuudesta*.

Artikkelissa syvennytään toimitusjohtajan asemaan erityisesti kuntayhtiöiden erityispiirteiden kautta. Kuntayhtiöissä toimitusjohtajilla on usein keskeinen rooli johdon toimialaa koskevan osaamisen vahvistajana. Kuntayhtiöllä tarkoitetaan sellaista osakeyhtiötä, jossa yhdellä tai useammalla kunnalla tai kuntayhtymällä on välittömästi tai välillisesti määräysvalta. Kuntayhtiö voi olla yhden tai useamman kunnan taikka kuntayhtymän omistama, tai sillä voi olla näiden lisäksi muita omistajia, kunhan kuntaomistajien yhteenlaskettu omistusosuus on 50 prosenttia tai enemmän.⁸ Kuntayhtiöiden määrä on viimeisten kymmenen vuoden aikana kasvanut nopeasti. Tilastokeskuksen Yritysten rakenne- ja tilin-

¹ Duaaliroolilla (*CEO duality*) tarkoitetaan vakiintuneesti toimitusjohtajan ja hallituksen puheenjohtajan roolien yhdistämistä, mutta tässä termi on laajennettu koskemaan myös hallituksen rivijäsenyyden ja toimitusjohtajan roolien yhdistämistä. Ks. Aiysha Dey – Ellen Engen – Xiaohui Liu: CEO and Board Chair Roles: To Split or Not to Split Dey (December 16, 2009). Chicago Booth Research Paper No. 09-23, s. 1.

² Ks. Stephen Bainbridge: The Board of Directors, teoksessa Jeffrey N. Gordon & Wolf Georg-Ringe (toim.) The Oxford Handbook of Corporate Law and Governance. Oxford University Press 2017, s. 275–333, s. 321–324. Osakeyhtiöiden hyvän hallinnon (*corporate governance*) merkitys on korostunut pörssiyrityksissä sekä muissa yhteiskunnallisesti merkittävissä osakeyhtiöissä.

³ Ks. Goergen, Marc – Limbach, Peter – Scholz-Daneshgari, Meik: Firms' rationales for CEO duality: Evidence from a mandatory disclosure regulation. ECGI Finance Working Paper 598/2019, s. 3.

⁴ Ks. Spencer Stuart US Board Index 2021, s. 34. Saatavilla: <https://www.spencerstuart.com/-/media/2021/october/ssbi2021/us-spencer-stuart-board-index-2021.pdf>. Viitattu 21.1.2022.

⁵ Ks. Keskuskauppari: Pörssiyritysten hallinnointi ja yhtiökokouksen poikkeusoloissa Corporate Governance -selvitys 2021, s. 23. Saatavilla: https://kauppakamari.fi/wp-content/uploads/2021/11/CG-selvitys_11-2021.pdf. Viitattu 21.1.2022.

⁶ Ks. Dey ym. 2009, s. 7. Ks. toisin vaikutuksesta taloudellisen raportoinnin luotettavuuteen Andrew J. Felo: Corporate Reporting Transparency, Board Independence and Expertise, and CEO Duality (November 22, 2010), s. 23–24. Saatavilla: <https://ssrn.com/abstract=1373942>.

⁷ Tina Yang – Shan Zao: CEO Duality and Firm Performance: Evidence from an Exogenous Shock to the Competitive Environment (May 1, 2014). Journal of Banking and Finance, Forthcoming, s. 32–34.

⁸ Lähes kaikki kuntayhtiöt ovat yksityisiä osakeyhtiöitä. Tässä artikkelissa toimitusjohtajan aseman tarkastelu rajataan nimenomaan osakeyhtiömuotoon.

päätöstilaston (Tilastokeskus 2021) mukaan vuonna 2020 kuntayhtiöitä oli 2 134⁹. Osakeyhtiömuodon käyttäminen kuntasektorilla on lisääntynyt erityisesti kilpailulainsäädännöstä johtuvan yhtiöittämisen velvollisuuden ja tehostamispyrkimysten seurauksena. Kuntayhtiöiden toimintaa tarkasteltaessa on otettava huomioon sekä osakeyhtiölain että kuntalain (410/2015, Kuntal) säännökset.

Artikkelin *tavoitteena* on ensinnäkin tarkastella toimitusjohtajan hallitusjäsenyyteen vaikuttavaa normistoa. Tavoitteena on myös selvittää, miten kunnat voivat määrätä kuntayhtiön toimitusjohtajan hallitusjäsenyydestä erilaisin omistajaohjauksellisin keinoin. Lisäksi kirjoituksessa annetaan suosituksia siitä, miten olisi tarkoituksenmukaista määrätä toimitusjohtajien hallitusjäsenyyksistä. Nämä suositukset soveltuvat myös muihin kuin kuntayhtiöihin. Artikkelin *metodi* on lainopillinen. Artikkelissa tarkastellaan osakeyhtiölain sääntelyä sekä kunnallista toimintaa koskevan kuntalain sääntelyä. Artikkelin lopussa duaaliroolin sääntelytarvetta tarkastellaan *de lege ferenda*. Tilastollista analyysia hyödynnetään artikkelia varten kerätyn kyselytutkimuksen ja muun materiaalin arvioinnissa.

Artikkelissa siis tarkastellaan yhtäältä duaaliroolia koskevaa sääntelytarvetta sekä toisaalta duaalirooliin liittyviä tarkoituksenmukaisuusnäkökohtia. Tämä ilmenee erityisesti kirjoituksen PIE-yhteisöiksi (public interest entity) kirjanpitolain (1336/1997, KPL) 1:9:n mukaan määriteltäviä osakeyhtiöitä sekä asunto-osakeyhtiöitä koskevaa sääntelyä, sekä pörssiyritysten itsesääntelyä tarkastelevassa luvussa sekä viimeisessä luvussa. Mainituilla osakeyhtiöillä on kuntayhtiöiden tavoin erityinen yhteiskunnallinen merkitys, jolloin näitä yhtiöitä koskevan sääntelyn analysointi antaa tukea kuntayhtiöiden sääntelyn arvioinnille. De lege ferenda -kannanotossa arvioidaan toimitusjohtajan hallitusjäsenyyden sääntelyn tarpeellisuutta, sääntelyvälineenvallintaa sekä kohdistamista. Myös kuntayhtiöiden itsesääntely on otettu huomioon¹⁰. Artikkelissa tarkastellaan kuntayhtiöitä koskevaa itsesääntelyä sekä tehdään vertailua listayhtiöitä ja pk-yrityksiä koskevaan itsesääntelyyn.

Tilastollisen analyysin avulla artikkelissa kartoitetaan, miten usein kuntayhtiöiden toimitusjohtajat ovat hallituksen jäseninä. Artikkelia varten on kyselytutkimuksen avulla kerätty määrällinen ja laadullinen tutkimusaineisto, joka koostuu kyselytutkimuksen ajankohdan Suomen 21 suurimman kaupungin¹¹ kuntayhtiöistä. Tutkimusaineiston otanta käsittää 200 kuntayhtiön ominaisuuksiin ja hallitusyöskentelyyn liittyvää tilastotietoa. Artikkelissa hyödynnetään empiiristä informaatiota toimitusjohtajan hallitusjäsenyyksistä ja eri tekijöiden vaikutuksesta duaaliroolin yleisyyteen. Lisäksi aineistosta saadaan tietoa siitä, minkälainen merkitys aiheen kannalta olennaisilla, toimitusjohtajaan liittyvillä hallituksen tehtävillä on kuntayhtiöille. Artikkelia varten on laadittu 200 kuntayhtiön yhtiöjärjestystarkastelu¹², jossa on tutkittu toimitusjohtajaa koskevia yhtiöjärjestysmääräyksiä sekä konserniohjeja ja corporate governance -tarkastelu¹³, jossa on tarkasteltu 25 suurimman kaupungin konserniohjeiden toimitusjohtajan hallitusjäsenyyttä koskevat määräykset. Näin saadaan muodostettua ajantasainen kuva siitä, miten hyväksyttävänä toimitusjohtajan hallitusjäsenyyttä tai hallituksen puheenjohtajuutta omistajakunnissa pidetään, ja onko toimitusjohtajan jäsenyyttä tai puheenjohtajuutta konserniohjeiden määräyksin rajoitettu.

⁹ Suomen virallinen tilasto (SVT): Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto. ISSN=2342-6217. Helsinki: Tilastokeskus. Saatavilla: <https://www.stat.fi/til/yrty/>. Viitattu: 13.1.2022.

¹⁰ Itsesääntelyn merkityksestä sääntelyteoreettisessa tutkimuksessa ks. Kalle Määttä: Oikeustaloustieteellinen näkökulma kotimaiseen lainvalmisteluun. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 242 2009, s. 10.

¹¹ Espoo, Helsinki, Hämeenlinna, Hyvinkää, Joensuu, Jyväskylä, Järvenpää, Kokkola, Kotka, Kouvola, Kuopio, Lahti, Lappeenranta, Lohja, Mikkeli, Oulu, Pori, Porvoo, Rovaniemi, Salo, Seinäjoki, Tampere, Turku, Vaasa, Vantaa. Kuntaliitto: Kuntien väestö- ja ikärakenne. Saatavilla: <https://www.kuntaliitto.fi/talous/kuntatalouden-tilastot/kuntien-vaestotiedot>. Viitattu 21.1.2022.

¹² Yhtiöjärjestykset on haettu PRH:n Virre-palvelusta kyselytutkimuksen toteuttamisen yhteydessä. Tarkastellut yhtiöjärjestykset ovat kyselytutkimuksen yhtiöiden yhtiöjärjestykset.

¹³ Konserniohjeet on haettu ajantasaisina kaupunkien internet-sivuilta tai pyydetty ne kaupungin kirjaamosta marraskuussa 2021. Joissain kaupungeissa on tarkastelun toteuttamisen aikana ollut käytössä erillinen hyvää hallintoa johtamistapaa koskeva ohje (corporate governance), jolloin toimitusjohtajaa koskevien määräysten tarkastelu on tehty myös kyseisen ohjeen osalta. Ks. tarkemmin Liite 1. 25 suurimman kaupungin konserniohjeet ja toimitusjohtajaa koskevat määräykset.

2 KUNTAKONSERNIN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN TOTEUTTAMINEN KUNTAYHTIÖISSÄ

2.1 KUNTAYHTIÖN YHTIÖOIKEUDELLISEN JOHDON VALVONNAN MERKITYS KUNTAKONSERNISSA

Sisäinen valvonta on osa kunnan johtamisjärjestelmää, ja kunnan johdon sekä hallinnon työväline. Sen avulla arvioidaan asetettujen tavoitteiden toteutumista, toimintaprosesseja ja riskejä. Valvonta edistää kuntakonsernin tehokasta johtamista, riskien hallintaa ja toiminnan tuloksellisuuden arviointia. Sisäisen valvonnan merkitys on korostunut sen myötä, kun kuntien toiminta on siirtynyt peruskunnasta erillään oleviin organisaatioihin, kuten osakeyhtiöihin, joissa myös merkittävä osa kuntien velkataakasta on.¹⁴ Pelkän peruskunnan riskien hallinta ei ole riittävää, vaan kunnan tulee varmistua siitä, että sen *koko konsernin kattavan toiminnan sisäinen valvonta on asianmukaisesti järjestetty*¹⁵. Kunnalla on intressi varmistua siitä, että sisäinen valvonta toimii myös sen omistamissa yhteisöissä. Kuntakonsernin sisäisen valvonnan toimivuus on aivan keskeistä kunnan kannalta. Kuntien tytäryhtiöissä tämän sisäisen valvonnan päälähtökohtana on yhtiön toimielinten harjoittama valvonta¹⁶. Kunnan tulee varmistua siitä, että sen omistamissa yhtiöissä sisäinen valvonta ja riskienhallinta on toimivaa¹⁷.

Kunnan sisäisen valvonnan tulisi siis jatkua myös kunnan yhtiöissä, jolloin kuntayhtiön hallintorakenne tulisi lähtökohtaisesti rakentaa siten, että se mahdollistaa mahdollisimman tehokkaan ja luotettavan valvonnan. Tällöin valvonta jatkuu kunnan kokonaisvaltaisena prosessina kaikissa kuntakonsernin osissa. Tässä tutkimuksessa tämän prosessin toteutumista on tarkasteltu etenkin kuntayhtiön toimitusjohtajan hallitusjäsenyyden kannalta ja kuntayhtiön hallituksen suorittaman muun yhtiön johdon valvonnan sekä yhtiön raportoinnin valvonnan kautta.

2.2 HALLITUKSEN ERITYINEN VELVOLLISUUS VALVOA TOIMITUSJOHTAJAA

Osakeyhtiön toimitusjohtaja voidaan nähdä valvonnan kohteena olevana valvontaobjektina, jolla on erilaisia valvontaintressitahoja ja monta valvontaa toteuttavaa valvontasubjektia¹⁸. Kuntayhtiöissä valvontaintressi on hallituksen lisäksi myös kunnallisella osakkeenomistajalla, mutta käytännössä valvontavaltaa käyttää osakeyhtiön *hallitus*. Hallituksella on osakeyhtiölain perusteella erityinen toimitusjohtajaan kohdistuva *valvontavelvollisuus*¹⁹. Juuri valvontafunktion toimivuus on se seikka, johon vedotaan erityislainsäädännön esitöissä tai itsesääntelyn perusteluissa, jos duaaliroolia on rajoitettu.

HE 109/2005 vp: ”Oikeuskirjallisuudessa on kiinnitetty erityistä huomiota hallituksen niin sanottuun valvontavastuuseen, eli velvollisuuteen jatkuvasti seurata ja arvioida yhtiön ja konsernin taloudellista asemaa sekä huolehtia tätä arviointia koskevan raportoinnin järjestämisestä. Tähän liittyy myös hallituksen vastuu kirjanpidon ja varainhoidon valvonnan asianmukaisesta järjestämisestä. Valvontavelvollisuuden toteuttaminen saattaa esimerkiksi suuressa yhtiössä edellyttää erityisen sisäisen tarkastuksen järjestämistä. Ehdotetusta 17 §:stä ilmenee, että hallituksen on ohjattava toimitusjohtajan toimintaa sellaisin ohjein ja määräyksin kuin yhtiön toi-

¹⁴ HE 268/2014 vp., s. 145. Ks. myös Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi HE 241/2020 vp., s. 566.

¹⁵ Ks. myös Kuntal 14 § 7 kohta, Kuntal 39 § 7 kohta, Kuntal 90 § f kohta.

¹⁶ Lisäksi operatiivisessa toiminnassa yhtiöllä tulee olla liiketoiminnan laatuun ja laajuuteen nähden riittävä compliance -ohjelma.

¹⁷ Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi HE 268/2014 vp., s. 145.

¹⁸ Heikki Toiviainen: Osakeyhtiön toimitusjohtajan asema. Lakimiesliiton kustannus 1992, s. 374–377.

¹⁹ Ks. Seppo Villa: Hallituksen ja toimitusjohtajan oikeudet ja vastuu osakeyhtiössä. Kauppakamari 2020, s. 53.

minnan kannalta on tarpeellista. Tämä on yksi hallituksen tärkeimmistä tehtävistä ja liittyy hallituksen valvontavastuuseen.”²⁰

Hallituksen toimitusjohtajaan kohdistama valvonta on osa hallituksen velvollisuutta huolellisesti toimien edistää yhtiön etua. Osakeyhtiön hallituksen valvontavastuun voidaan katsoa muodostuvan kahdesta eri elementistä. *Toimitusjohtajan ohjaaminen ohjein ja määräyksin osana toimitusjohtajan valvontaa ja kirjanpidon ja varainhoidon valvonnan asianmukainen järjestäminen* ovat sisällöllisesti toisiaan lähellä olevia velvollisuuksia ja ovat kiinteästi yhteydessä toimitusjohtajan toimintaan²¹. Hallituksen tulee valvoa toimitusjohtajan yleistoimivallan perusteella hoitamaa yhtiön hallintoa ja sitä, että toimitusjohtaja noudattaa saamiaan määräyksiä ja ohjeita sekä panee täytäntöön hallituksen päätökset. Tämän valvonnan laatu, frekvenssi ja järjestämistapa vaihtelevat yhtiöittäin riippuen yhtiön koosta, toiminnasta ja toimialasta.²² Hallituksen tehtävässä kirjanpidon ja varainhoidon valvonnan osalta on keskeistä ymmärtää hallituksen vastuu *valvonnan tarkoituksenmukaisesta järjestämisestä*²³. Hallituksen toimitusjohtajaan kohdistama valvonta on myös osa yhtiön sisäistä valvontaa ja lainmukaisuuden varmistamista (*compliance*)²⁴.

Toimitusjohtajan valvonta on hallituksen *erityistoimivaltaan kuuluva delegointikelvoton velvollisuus*²⁵. Hallituksella on itsellään laaja selonottovelvollisuus täyttääkseen valvontavelvollisuutensa, sillä on selvää, ettei hallitus kykene täyttämään vastuutaan pelkästään toimitusjohtajalta saamallaan tiedoilla²⁶. Käytännössä tämä edellyttää informaatiohankintaa toimitusjohtajan ohitse, esimerkiksi sisäisen tarkastuksen kautta²⁷. Osakeyhtiölaissa ja tilintarkastuslaissa (1141/2015, myöh. TTL) tarkoitetut tilintarkastajat (OYL 7:1, TTL 2:2.1 ja TTL 3:1.1) eivät ole hallituksen avustajia toimitusjohtajan valvonnassa. Tilintarkastajien tehtävänä on sen sijaan osakeyhtiön hallinnon tarkastuksen yhteydessä tarkastaa, onko hallitus täyttänyt toimitusjohtajan valvontaa koskevan velvollisuutensa. Myöskään avustajien käyttö ei kavenna hallituksen valvontavastuuta.

Lähtökohtana on, että toimitusjohtajaan kohdistuvaa valvontaa ei voi työnjaon perusteella hoitaa sellainen hallituksen jäsen, joka on itse yhtiön toimitusjohtaja:

KKO 2001:85. A:lla on ollut hallituksen puheenjohtajana valvontavastuu kirjanpidon hoitamisesta. Tätä vastuuta hän ei ole voinut sopimuksin siirtää toimitusjohtajalle, koska hänen on tullut valvoa tämän toimia kirjanpidon järjestämisessä. Sillä, että toimitusjohtaja on ollut samalla hallituksen jäsen, ei ole asiassa merkitystä, koska hänen kohdaltaan vastuuta ei ole voitu jakaa. A:n väittämä sopimus ei ole siten vapauttanut häntä valvontavastuusta. Koska hän on laiminlyönyt valvoa, että yhtiön kirjanpito olisi kyseiseltä tilikaudelta pidetty ja tilinpäätös laadittu, hän on syyllistynyt kirjanpitorikokseen.

Hallituksen jäsen, joka on myös toimitusjohtaja, ei siis voi täysimääräisesti hoitaa lakisääteisiä velvollisuuksiaan hallituksen jäsenenä.

²⁰ Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi osakeyhtiölainsäädännöksi HE 109/2005 vp., s. 80.

²¹ Manne Airaksinen – Pekka Pulkkinen – Vesa Rasinaho: Osakeyhtiölaki I. Talentum 2018, s. 453–454.

²² Airaksinen ym. 2018, s. 540; Janne Ruohonen: Oikeustapauskommentti ratkaisusta KKO 2016:58: Ympäristörikos - Ympäristön turmeleminen - Osakeyhtiö - Hallituksen jäsen. Defensor Legis N:o 6/2016, s. 1021–1034, s. 1032; Juhani Kyläkallio – Olli Iiro – Kalle Kyläkallio: Osakeyhtiö I. Edita 2020, s. 598.

²³ Airaksinen ym. 2018, s. 454. Valvonnan tärkeyden lisäksi täytyy kuitenkin pitää mielessä hallituksen strateginen rooli yhtiön toiminnassa ja hallitustyöskentelyn ajankäytön resursointi. Aikaa vievien rutiininomaisten, hallinnollis-tekniisten yhtiön hallintoon liittyvien asioiden ei saa muodostua hallituksen päätehtäväksi. ks. Airaksinen ym. 2018, s. 444–446.

²⁴ Ks. Niina Ratsula: Interplay between technical and social control: Internal control and SOX compliance at Nokia. University of Turku 2020, s. 41–42, 49 ss.

²⁵ Ks. Janne Ruohonen: Tilintarkastaja osakeyhtiön hallinnon tarkastajana, Alma Talent 2020, s. 160–161; Kyläkallio ym. 2020, s. 598; Ari Savela: Vahingonkorvaus osakeyhtiössä. Alma Talent 2015, s. 121.

²⁶ Ruohonen 2016, s. 1032.

²⁷ Ks. Antti Hannula: Hallitustyöskentelyn käsikirja. Sanoma Pro Oy 2003, s. 154–155.

Hallituksen ja toimitusjohtajan välisen vastuunjaon selkeys on keskeinen osa johdon toiminnan organisointia²⁸. Roolien kumuloituminen voi vaikeuttaa tuottamusarviointia. Osakeyhtiölain (OYL 6:17.2) mukaan yhtiön toiminnan laadun kannalta laajakantoiset ja epätavalliset toimet kuuluvat lähtökohtaisesti hallitukselle. Edes toimitusjohtajan vahva asema ei voi vähentää hallituksen vastuuta niissä asioissa, jotka kuuluvat hallituksen erityistoimivallan perusteella hallituksen päätettäväksi. Hallituksen tulee huolehtia siitä, että se hoitaa sille kuuluvan päätöksenteon liittyen yhtiön kannalta merkittävät toimet. Lisäksi hallituksen tulee valvoa, että toimitusjohtaja toteuttaa sen tekemät päätökset asianmukaisesti:

KKO 2016:58. Korkein oikeus toteaa, että yhtiön tuotannon järjestäminen ympäristöluvan määräysten mukaisesti ja muutoinkin siten, ettei tuotannosta aiheudu ympäristöhaittoja, on ollut yhtiön toimialan kannalta keskeinen ja toiminnan laatuun sekä laajuuteen nähden merkittävä ja laajakantoinen asia, jonka hoitaminen on edellyttänyt myös riittäviä taloudellisia resursseja. Tästä syystä yhtiön hallituksen on tullut huolehtia muun muassa siitä, että yhtiön tuotannossa ympäristöasioiden hoitaminen ja niiden valvonta on järjestetty asiantuntevasti ja asianmukaisesti. Tämä on tarkoittanut muun muassa ympäristölupaehdojen asiantuntevasta täytäntöönpanosta ja sen valvonnasta päättämistä. Kun ympäristöasioiden järjestämistä ja muuta organisointia ei ole kuitenkaan hallituksessa lainkaan käsitelty vaan näiden asioiden hoitaminen on jätetty asettumaan omiin uomiinsa, hallitus on laiminlyönyt sille kuuluvan tehtävänsä. Tämä laiminlyönti on osaltaan myötävaikuttanut siihen, että syytteessä mainittu ympäristön turmeluminen on päässyt tapahtumaan.

Lähtökohtaisesti hallitus vastaa sille kuuluvista tehtävistä kollegiaalisesti. Käytännössä hallituksessa tavataan jakaa tehtäviä esimerkiksi erityisosaamisen perusteella. Hallituksen sisäisellä *työnjaolla* on katsottu olevan merkitystä esimerkiksi korvausvastuuta arvioitaessa.²⁹ Sisäinen tehtävänjako voi perustua esimerkiksi yhtiöjärjestyksen määräykseen tai hallituksen omaan päätökseen. Tehtävien jakaminen edellyttää kuitenkin hallituksen tehtävien tapauskohtaista ratkaisemista, jolloin tulee arvioidavaksi se, voidaanko tietty hallituksen tehtäväkokonaisuus ottaa sisäisen tehtävänjaon piiriin vai ei. Selvää on, ettei hallituksen jäseneltä voida yhtiöjärjestyksen määräyksellä kokonaan poistaa hänelle osakeyhtiölain pakottavien säännösten nojalla kuuluvaa tehtävää tai velvollisuutta, jollainen hallituksen toimitusjohtajaan kohdistuva valvontavastuu on.³⁰

2.3 TOIMITUSJOHTAJAN VALINTA, SUORIUTUMISEN ARVIOINTI JA EROTTAMINEN HALLITUKSEN TEHTÄVÄNÄ

Erilaiset valinta- tai nimitysoikeudet (appointment rights) ovat corporate governance -järjestelmän keskeisimpiä keinoja hallita päämies-agenttiongelmia³¹. Toimitusjohtajan valinta ja erottaminen ovat perustellusti hallituksen tärkeimpiä tehtäviä, sillä toimitusjohtajan toimivalta kattaa yhtiön juoksevan hallinnon hoitamisen, eli toimitusjohtaja vastaa operatiivisen toiminnan järjestämisestä, organisaation rakentamisesta ja sen menestyksekkäästä johtamisesta³². Kuntayhtiöissä tämä tarkoittaa esimerkiksi palvelutuotannon laadukasta, luotettavaa ja kustannustehokasta järjestämistä³³. Toimitusjohtajan

²⁸ Ks. Antti Hannula – Matti Kari – Tia Mäki: Osakeyhtiön hallituksen ja johdon vastuu. Talentum 2014, s. 41.

²⁹ HE 109/2005 vp., s. 82. Tehtävienjaon vaikutuksesta hallituksen vastuuseen ks. Juhani Kyläkallio: Osakeyhtiön hallituksen vastuu. WSOY 1963, s. 214 ss.

³⁰ Jukka Mähönen – Seppo Villa: Osakeyhtiö III Corporate governance. Alma Talent 2019, s. 294–295. Esimerkki tällaisesta tehtävästä on OYL 20:23:n mukainen hallituksen velvollisuus valvoa yhtiön oman pääoman ja osakepääoman välistä suhdetta. Tähän liittyy myös hallituksen velvollisuus huolehtia kirjanpidon ja varainhoidon valvonnasta.

³¹ Ks. John Armour – Henry Hansmann – Reinier H. Kraakman: Agency Problems, Legal Strategies, and Enforcement. Oxford Legal Studies Research Paper No. 21/2009, s. 9; Kari Lautjärvi: Yhtiön etu yhtiön johdon päätöksissä ja toimissa. Alma Talent 2017, s. 39–40.

³² Airaksinen 2018, s. 524.

³³ Ks. HE 268/2014 vp., s. 139.

valinta ja erottaminen on hallituksen *erityinen delegointikelvoton velvollisuus* (OYL 6:20)³⁴. Velvollisuuden siirtokelvottomuus korostaa laissa tavoiteltua selkeää yhtiön hallintorakennetta, jossa toimitusjohtajan asema on alisteinen. Toimitusjohtaja on vastuussa hallitukselle ja hallitus puolestaan yhtiökokoukselle.³⁵

Hallituksen tulee jatkuvasti arvioida toimitusjohtajan suoriutumista valintapäätöksen jälkeen³⁶. Arvioinnin kohteena on toimitusjohtajan suoriutuminen tehtävästään, jonka seurauksena on joko toimitusjohtajan jatkaminen tai sen päättäminen. Valinnan jälkeinen toimitusjohtajan arviointi ja siihen liittyvät muut toimet ovat siten olennainen osa toimitusjohtajaan kohdistuvaa valvontafunktiota. Tähän liittyy olennaisesti myös seuraajasuunnittelu. Mikäli toimitusjohtajan toimitusuhde päätetään, vaarana on toiminnan lamaantuminen, mikä voi kuntayhtiössä tarkoittaa kunnan peruspalvelutuotannon vaarantumista. Tästä johtuen suurimmissa kuntayhtiöissä olisi aina hyvä olla nimetty varatoimitusjohtaja³⁷.

OYL 6:18:ssä säädetään toimitusjohtajan erityisestä läsnäolo-oikeudesta hallituksen kokouksessa. Säännöksen mukaan toimitusjohtajalla on oikeus olla läsnä hallituksen kokouksessa ja käyttää siellä puhevaltaa, vaikka hän ei olisikaan hallituksen jäsen. Toimitusjohtajan tiedonantovelvollisuuden (OYL 6:17.1) takia toimitusjohtajalla on myös vahva kannustin osallistua hallituksen kokouksiin. Hallituksella on kuitenkin OYL 6:18:n mukaan myös oikeus kieltää toimitusjohtajaa osallistumasta hallituksen kokouksiin. Tämä on tavanomaista esimerkiksi silloin, kun hallituksen kokouksessa käsitellään toimitusjohtajaa itseään koskevia asioita³⁸. Toimitusjohtajan toimitusuhde ehtoja, sen jatkumista sekä kaikkia muita yhtiön ja toimitusjohtajan oikeussuhdetta koskevia asioita käsitellään käytännössä siten, ettei toimitusjohtaja ole läsnä³⁹. Kuitenkin hallituksen jäsenenä, joka on myös toimitusjohtaja, on OYL 6:5.2:n perusteella lähtökohtaisesti oikeus olla läsnä hallituksen kokouksessa. Tästä periaatteesta poikkeaminen tapahtuu OYL 6:4:n esteellisyyssäännöksen itsekontrahtointikiellon⁴⁰ perusteella, eikä osakeyhtiölaissa ole säännöstä, jonka mukaan muu hallitus voisi yleisesti kieltää hallituksen jäsentä osallistumasta hallituksen kokoukseen hallituksen jäsenenä toimitusjohtajuuden perusteella. Hallituksen jäsenenä tai puheenjohtajana toimivan toimitusjohtajan voidaan katsoa joutuvan jäävänsä itsensä kaikista niistä yhtiön hallituksen käsittelyssä olevista asioista, jotka liittyvät hänen toimintaansa toimitusjohtajana⁴¹. Edellä kuvattu asetelma saattaa tosiasiallisesti vaikeuttaa tai kokonaan estää hallitusta toteuttamasta toimitusjohtajan suoriutumisen arviointia ja merkittävästi hankaloittaa erottamisprosessia.

Yhteenvedon voidaan todeta, että kuntayhtiön organien välinen valvontafunktio edellyttää aktiivista ja jatkuvaa toimitusjohtajan toiminnan arviointia, sekä tarvittaessa jopa erottamista. Toimitusjohtajaan liittyvät asiat ovat hallituksen tärkeimpiä tehtäviä. Toimitusjohtajan toiminta myös hallituksen jäsenenä heikentää hallituksen toimintakykyä ainakin toimitusjohtajaa koskevien asioiden osalta. Hallitus joutuu työskentelemään vajaana aina kun kyseessä on toimitusjohtajaa koskevien asioiden käsittely. Pahimmillaan toimitusjohtajan toiminnan arviointi saatetaan sivuuttaa hallituksen työskentelystä kokonaan, jos toimitusjohtaja osallistuu kokouksiin myös hallituksen jäsenen ominaisuudessa. Toimitusjohtajan toimimista hallituksen jäsenenä ei siis voida pitää yleisesti suositeltavana hallintomallina.

³⁴ Ks. Villa 2020, s. 61.

³⁵ HE 109/2005 vp., s. 87.

³⁶ Airaksinen ym. 2018, s. 550.

³⁷ Osakeyhtiölaissa ei tunnusteta varatoimitusjohtajan käsitettä. Varatoimitusjohtaja valitaan usein toimitusjohtajan sijaiseksi toimitusjohtajan estyessä. Toimitusjohtajan sijaiseen sovelletaan taas samoja sääntöjä kuin toimitusjohtajaan. Ks. Airaksinen ym. 2018, s. 554.

³⁸ Mähönen – Villa 2019, s. 375–376.

³⁹ Airaksinen ym. 2018, s. 484, 550.

⁴⁰ Hallituksen jäsen ei saa osallistua hänen ja yhtiön välistä sopimusta koskevan asian käsittelyyn.

⁴¹ Erityisesti yhteiskunnallisesti merkittävissä yhtiöissä on korostunut tarve toimia korostuneen riippumattomasti päätöksenteossa. Ks. Airaksinen ym. 2018, s. 479.

3 TOIMITUSJOHTAJAN HALLITUSJÄSENYYDEN SÄÄNTELY ERI NORMISTOISSA

3.1 KUNTAYHTIÖN TOIMITUSJOHTAJAN ASEMAN SÄÄNTELY KUNTAKONSERNISSA

Osakeyhtiölaissa asetetaan hallituksen jäsenelle vain yleisiä hallituksen valintaa rajoittavia kelpoisuusehtoja, eikä esimerkiksi tiedollisia tai taidollisia kelpoisuusvaatimuksia. Myös toimitusjohtajalle ja toimitusjohtajan sijaiselle on asetettu asiallisesti samat yleiset kelpoisuusehdot kuin hallituksen jäsenelle.⁴² Toimitusjohtaja on osakeyhtiön vapaaehtoinen toimielin, jonka valitseminen on yhtiön sisäinen asia⁴³. Osakeyhtiölaissa sallitaan toimitusjohtajan toimiminen hallituksen jäsenenä tai puheenjohtajana kaikenkokoisissa yksityisissä, ja julkisissa osakeyhtiöissä osana osakkeenomistajien tahdonvaltaisuusperiaatetta ja yhtiöautonomiata. Osakeyhtiölaissa ei siis ole dualiroolia rajoittavia määräyksiä. Hallituksen jäsen tai toimitusjohtaja ei kuitenkaan OYL 6:23:n nojalla saa olla samanaikaisesti yhtiön hallintoneuvoston jäsen. Myöskään kuntalaissa ei ole säännöksiä kuntayhtiöiden toimitusjohtajan hallitusjäsenyyden rajoittamisesta⁴⁴. Kuntalaissa on tosin asetettu kollektiivinen asiantuntemusvaatimus hallitukselle (KuntaL 47.2)⁴⁵.

Toimitusjohtajan hallitusjäsenyydestä kuntayhtiöissä on kuitenkin *itsesääntelyluonteista, suositusmuotoista ohjeistusta*. Suomen Kuntaliitto on lokakuussa 2009 vahvistanut kuntakonsernien hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskevan suosituksen, johon kuntalain esitöiden mukaan voidaan tukeutua konserniyhtiöiden hyvää hallinto- ja johtamistapaa laadittaessa.⁴⁶ Suosituksen 5.5 kohdan mukaan toimitusjohtajaa ei tule valita hallituksen jäseneksi tai puheenjohtajaksi, sillä hallituksen tehtäviin kuuluu toimitusjohtajan valvominen. Lisäksi suosituksen mukaan yhtiön on pyrittävä jakamaan johdon vastualueet selkeästi toimitusjohtajan ja hallituksen puheenjohtajan kesken.⁴⁷

KuntaL 72–76 §:issä säädetään vaalikelpoisuudesta kunnanvaltuustoon, kunnanhallitukseen, tarkastuslautakuntaan sekä muihin toimielimiin. Näiden toimielimien kelpoisuusvaatimuksille on yhteistä se, että niiden mukaan kunnan *määräysvallassa*⁴⁸ olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa oleva henkilö, joka asemaltaan voidaan rinnastaa kunnan palveluksessa olevaan henkilöön, joka toimii kunnanhallituksen tai lautakunnan tehtävälueen johtavassa tehtävässä tai sellaiseen rinnastettavassa vastuullisessa tehtävässä, ei voida valita toimielimiin. Käytännössä kuntakonserniin kuuluvan tytäryhtiön⁴⁹ toimitusjohtaja ei siis voi kuulua kunnanvaltuustoon, kunnanhallitukseen, tarkastuslautakuntaan, eikä näin ollen konsernihoitoon.⁵⁰

⁴² Kyläkallio ym. 2020, s. 536–537.

⁴³ Villa 2020, s. 56.

⁴⁴ Kuntayhtiöksi luokiteltavaa osakeyhtiötä voi kuitenkin koskea sellaista sääntelyä, joka estää operatiivisen, toimitusjohtajaan verrattavissa olevan johtajan toimimisen hallituksen jäsenenä. Näin on esimerkiksi osakeyhtiömuotoisten ammattikorkeakoulujen osalta, joita koskee ammattikorkeakoululaki (932/2014, AMKL). AMKL 17 §:n 1 momentissa säädetään, että ammattikorkeakoulun rehtori ei voi olla hallituksen jäsen.

⁴⁵ Ks. Kuntayhtiön hallituksen asiantuntemusvaatimuksesta Janne Ruohonen – Veikko Vahtera – Lassi Salminen: Kuntayhtiön hallituksen asiantuntemusvaatimuksen sisältö ja toteuttaminen. Lakimies 6/2019, s. 727–757.

⁴⁶ Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi HE 268/2014 vp., s. 177. Lisäksi ohjeistuksen laatimisessa voidaan hyödyntää Arvopaperimarkkinayhdistys ry:n hyväksymää pörssinoteerattujen (listattujen) yhtiöiden hallinnointikoodia, josta lisää alaluvussa 3.2.3.

⁴⁷ Kuntaliitto: Hyvää hallinnointi- ja johtamistapaa koskeva suositus kuntakonsernissa (Corporate Governance). Kuntaliitto 2009, s. 35.

⁴⁸ Määräysvalta määräytyy samoin perustein kuin KuntaL 6 §:ssä, jossa säädetään kuntakonsernista. Kuntakonserni määritellään samoin perustein kuin KPL 1:5–6:ssä.

⁴⁹ Kunnan osakkuusyhtiöiden rinnastettavuus ei ole yhtä selvä, sillä kunnalla ei ole osakeyhtiölain perusteella määräysvaltaa tällaisessa yhtiössä. Lisäksi esimerkiksi kunnalle palveluja tuottavan yksityisen osakeyhtiön toimitusjohtaja on vaalikelpoinen valtuustoon, vaikka yhtiö olisi tehnyt kunnan kanssa sopimuksen palvelujen tuottamisesta. Ks. HE 268/2014 vp., s. 191.

⁵⁰ Ks. tarkemmin HE 268/2014 vp., s. 191–194.

3.2 TOIMITUSJOHTAJAN HALLITUSJÄSENYYPDEN RAJOITTAMINEN ERI NORMISTOISSA

Vuoden 2006 osakeyhtiölaista on poistettu vuoden 1978 osakeyhtiölain (734/1978, VOYL) sisältämä kiello, jonka mukaan toimitusjohtaja ei saa toimia hallituksen puheenjohtajana, kun yhtiön osakepääoma on vähintään 80 000 euroa (VOYL 8:8). Käytännössä toimitusjohtajaa koskeva rajoitus koski kaikkia julkisia osakeyhtiöitä ja sellaisia yksityisiä osakeyhtiöitä, joiden osakepääoma oli vähintään 80 000 euroa⁵¹. VOYL:n esitöissä kielloa perusteltiin sillä, ettei hallituksen suorittaman valvonnan voida katsoa olevan tehokasta, jos hallituksen johdossa on sellainen henkilö, johon valvonnan tulee kohdistua⁵². Kumotun pykälän mukaan kiello ei koskenut yhtiöitä, joilla oli *hallintoneuvosto*. Kiellon poistoa on voimassa olevan osakeyhtiölain esitöissä perusteltu sillä, että roolien yhdistäminen on *kansainvälistesti yleinen käytäntö*. Poiston voitiin myös katsoa olevan osakeyhtiölain joustavuutta ja tahdonvaltaisuutta lisäävä lainsäädännöllinen toimenpide, sillä se lisää osakkeenomistajien valinnanvapautta hallituksen kokoonpanon osalta. Esitöissä on kuitenkin tunnistettu, että hyvän hallinnon periaatteet saattavat edellyttää tehtävien eriyttämistä sen sallimisesta huolimatta. Eriyttämisen on katsottu olevan luontevaa juuri siksi, että hallituksen keskeisiin tehtäviin kuuluu toimitusjohtajan valvominen⁵³. Lain esitöiden mukaan duaaliroolin osalta tulee arvioitavaksi siis se, koska *valvontafunktion painoarvo edellyttää roolien eriyttämistä*⁵⁴.

Erityislainsäädännössä toimitusjohtajan toimiminen hallituksen jäsenenä tai puheenjohtajana on kielletty lakien esitöitä tarkastellen pääsääntöisesti siksi, että hallituksen keskeisiin tehtäviin kuuluu toimitusjohtajan valvominen. Esimerkiksi vakuutusyhtiölain (521/2008) 6:3:n mukaan vakuutusyhtiön hallituksen puheenjohtajana ei saa toimia yhtiön toimitusjohtaja⁵⁵. Lain työeläkevakuutusyhtiöistä (354/1997) 4:11.3:ssa puolestaan kielletään toimitusjohtajan toimiminen ylipäättään hallituksen jäsenenä. Esitöiden mukaan toimitusjohtaja valvoisi osittain omaa toimintaansa hallituksen jäsenenä⁵⁶.

Lain luottolaitostoinnasta (610/2014) 7:1:n mukaan luottolaitoksen johtamisessa ja toiminnassa tehtävät on eriytettävä siten, että eturistiriidat, jotka saattavat vaarantaa laitoksen tehokkaan johtamisen varovaisten liikeperiaatteiden mukaisesti, vältetään. Säännöksen mukaan luottolaitoksen hallituksen puheenjohtaja ei saa ilman Finanssivalvonnan lupaa olla samanaikaisesti saman luottolaitoksen toimitusjohtaja, ellei laitoksella ole hallintoneuvostoa, jonka tehtäväksi on yhtiöjärjestyksen tai sääntöjen mukaan annettu muuten hallitukselle kuuluvat tehtävät. Lisäksi hallituksen jäsenen on lain mukaan toimittava itsenäisesti ja hänen olisi oltava kykenevä tarvittaessa riippumattomasti arvioimaan ja kyseenalaistamaan toimivan johdon toimintaa, sekä valvomaan johdon päätöksentekoa hallituksen yleistöimivallan mukaisesti⁵⁷. Myös säästöpankkilain (1502/2001, myöh. SPL) – jota sovelletaan säästöpankkiosakeyhtiöihin – 3:49.2:n mukaan säästöpankin toimitusjohtaja saa olla hallituksen puheenjohtaja vain, jos pankilla on hallintoneuvosto.

⁵¹ VOYL 1:1.3:n mukaan yksityisen osakeyhtiön osakepääoman oli oltava vähintään 8 000 euroa ja julkisen osakeyhtiön vähintään 80.000 euroa.

⁵² Hallituksen esitys eduskunnalle Uudeksi osakeyhtiölainsäädännöksi HE 27/1977 vp., s. 53.

⁵³ HE 109/2005 vp., s. 78.

⁵⁴ Huomionarvoista on todeta, että OYL 6:23:n mukaan toimitusjohtajaa tai hallituksen jäsentä ei saa valita osakeyhtiön hallintoneuvoston jäseneksi. Tämä kiello on ollut voimassa VOYL:sta asti, ja sen perustelut ovat lainvalmisteluaineiston mukaan asiallisesti samat kuin toimitusjohtajaa koskenut rajoitus: yhtiön toimielimen, jonka tehtävänä on valvoa toista toimielintä, tulee olla mahdollisimman riippumaton valvottavasta. Tämä koskee erityisesti hallintoneuvostoa, jolla on korostunut rooli yhtiötoimintaa ja osakeyhtiön muuta johtoa valvovana toimielimenä. Ks. HE 27/1977 vp., s. 55.

⁵⁵ Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi vakuutusyhtiölaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi HE 13/2008 vp., s. 70–71, 21. Toimitusjohtajan ja hallituksen puheenjohtajan roolien yhdistäminen on kielletty laissa sen esitöiden mukaan myös siksi, että hyvän hallinnon periaatteet edellyttävät sitä.

⁵⁶ Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain muuttamisesta HE 76/2006 vp., s. 14.

⁵⁷ Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi luottolaitostoinnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi HE 39/2014 vp., s. 52–53.

Asunto-osakeyhtiölain (1599/2009) 7:8.3:n mukaan isännöitsijä saa olla hallituksen puheenjohtajana vain, jos yhtiöjärjestyksessä niin määrätään tai kaikki osakkeenomistajat siihen suostuvat. Lain esitöiden mukaan isännöitsijän valinta hallituksen puheenjohtajaksi voi olla tarpeellista esimerkiksi silloin, kun yksi osakkeenomistaja omistaa koko osakekannan tai jos kaikki osakkeenomistajat kuuluvat samaan konserniin. Isännöitsijää koskevan rajoituksen ehdollisuuden tarkoitus on helpottaa yhtiön hallinnon järjestämistä yhtiössä, jossa osakkeenomistajilla on yleensä täysin yhtenevä intressi sen suhteen, miten yhtiötä johdetaan⁵⁸.

Yhteenvetona voidaan todeta, että erityislainsäädännössä⁵⁹ olevat toimitusjohtajaa koskevat rajoitukset voivat 1) koskea toimimista hallituksen puheenjohtajana, 2) koskea toimimista hallituksen jäsenenä, 3) olla ehdollisia sille, onko yhtiöllä hallintoneuvosto, tai 4) olla syrjäytettävissä yhtiöjärjestyksen määräyksellä tai osakkeenomistajien yksimielisellä päätöksellä. Merkittävin yksittäinen peruste duaaliroolin lainsäädännölliselle rajoittamiselle on lakien esitöiden perusteella toimitusjohtajaan kohdistuvan valvonnan vaarantuminen.

Arvopaperimarkkinayhdistys ry on antanut Suomen *listayhtiöiden hallinnointikoodin*, joka koskee kaikkia Nasdaq Helsinki Oy:ssä listattuja pörssiyhtiöitä⁶⁰. Kyseistä ohjeistusta voidaan kuntalain esitöiden mukaan hyödyntää myös kuntakonserniin kuuluvien yhtiöiden hallinnointitavan mallintamisessa⁶¹. Lisäksi muun muassa työeläkevakuutusyhtiölain esitöissä viitataan toimitusjohtajan hallitusjäsenyyden kieltämisen yhteydessä kyseisen sääntelyvalinnan perusteluissa pyrkimyksellä noudattaa pörssiyhtiöitä koskevia corporate governance -suosituksia⁶². Osakeyhtiölain esitöissä viitataan suoraan hyvän hallinnoinnin periaatteisiin toimitusjohtajaa hallituksen puheenjohtajana koskevan duaaliroolikiellon kumoamisen kohdalla. Esitöiden mukaan toimitusjohtajan ja hallituksen puheenjohtajan toimet voi olla perusteltua erottaa, jos hyvän hallinnoinnin periaatteet niin vaativat⁶³.

Hallinnointikoodin suositus 21 sisältää toimitusjohtajaa koskevan rajoituksen, jonka mukaan yhtiön toimitusjohtajaa ei tule valita yhtiön hallituksen puheenjohtajaksi, sillä hallituksen yhtenä päätehtävänä on toimitusjohtajan valvonta. Suosituksen mukaan yhtiössä on ensisijaisesti pyrittävä jakamaan toimitusjohtajan ja hallituksen puheenjohtajan vastuualueet selkeästi, ettei päätöksentekovalta yhtiössä jää tosiasiallisesti yhden henkilön käsiin. Kielto on kuitenkin ehdollinen. Yhtiön toimiala, toiminnan laajuus tai erityinen kehitysvaihe taikka omistajapohjan rakenne voivat olla perusteena roolien yhdistämiselle.⁶⁴

Keskuskauppakamari on antanut asialuettelon *listaamattomien yhtiöiden* hallinnoinnin kehittämiseksi, joka sisältää hyvää hallinnointia koskevia suosituksia lähinnä pk-yrityksille. Toimitusjohtajaa koskeva suositus poikkeaa listayhtiöiden hallinnointikoodin vastaavasta. Listaamattomien yhtiöiden hallinnointikoodin mukaan toimitusjohtajan ja hallituksen puheenjohtajan tehtävien eriyttäminen voi olla perusteltua, sillä hallituksen tehtäviin kuuluu toimitusjohtajan valvominen. Lisäksi näin menettelemällä yhtiön johdon päätöksentekovalta ei keskity liaksi yhdelle henkilölle, kun toimitusjohtajalla ja hallituksen puheenjohtajalla on erilliset vastuualueet.⁶⁵

Listaamattomissa yhtiöissä toimitusjohtajan hallitusjäsenyydelle löytyy yleensä enemmän perusteita kuin pörssiyhtiöissä. Eroavaisuutta voi selittää se, että listaamattomissa yhtiöissä omistajapohja on lähes poikkeuksetta suppeampi pörssiyhtiöihin verrattuna. Suppean omistajapohjan yhtiöissä ja niin

⁵⁸ Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi asunto-osakeyhtiölainsäädännöksi HE 24/2009 vp., s. 157–158.

⁵⁹ Edellä mainitut erityisosakeyhtiöt pois lukien säästöpankkiosakeyhtiöt ovat KPL 1:9:ssä määriteltyjä yleisen edun kannalta merkittäviä yhteisöjä eli PIE-yhteisöjä (public interest entity).

⁶⁰ Ks. Arvopaperimarkkinayhdistys ry: Hallinnointikoodi 2020. Saatavilla: <https://cgfinland.fi/wp-content/uploads/sites/39/2019/11/hallinnointikoodi-2020.pdf>. Viitattu 21.1.2022.

⁶¹ HE 268/2014 vp., s. 177.

⁶² HE 76/2006 vp., s. 14.

⁶³ HE 109/2005 vp., s. 78.

⁶⁴ Arvopaperimarkkinayhdistys ry: Hallinnointikoodi 2020, s. 36.

⁶⁵ Keskuskauppakamari 2016: Asialuettelo listaamattomien yhtiöiden hallinnoinnin kehittämiseksi, s. 15. asialuettelo-listaamattomien-yhtiöiden-hallinnoinin-kehittämiseksifinal.pdf (cgfinland.fi).

kutsutuissa yhdenyhtiöissä menettely on perusteltu ainakin silloin, kun yhtiön johto ja omistus eivät ole eriytyneet.

3.3 SISÄISET NORMISTOT JA OMISTAJAOHJAUSKEINOT KUNTAYHTIÖN TOIMITUSJOHTAJAN HALLITUSJÄSENYYDEN RAJOITAJINA

Osakeyhtiössä voidaan *sisäisellä norminmuodostuksella* määrätä tai sopimusperusteisesti sopia melko vapaasti OYL 1:9:n tahdonvaltaisuusperiaatteen mukaisesti yhtiön sisäisistä asioista⁶⁶. Osakeyhtiön sisäiset normit toimivat yhtiön *yhteisöautonomian* ilmentymänä, ja ne ovat lähtökohtaisesti toissijaisia absoluuttiseen ulkoiseen norminmuodostukseen nähden⁶⁷. KuntaL 46 §:n mukaan kunnan *omistajaohjauksella* tarkoitetaan sellaisia toimenpiteitä, joilla kunta omistajana tai jäsenenä myötävaikuttaa yhtiön ja muun yhteisön hallintoon ja toimintaan. Nämä omistajaohjauskeinot voivat liittyä ainakin perustamissopimukseen, yhtiöjärjestysmääräyksiin, muihin sopimuksiin, henkilövalintoihin, ohjeiden antamiseen kuntaa eri yhteisöissä edustaville henkilöille sekä muuhun kunnan määräysvallan käyttöön. Omistajaohjauksen keinoin voidaan määrätä kuntayhtiön hallituksen valinnasta ja hallituksen kokoonpanon sekä yksittäisen jäsenen ominaisuuksiin liittyvistä seikoista.

Osakeyhtiön perustamiseksi on laadittava kirjallinen perustamissopimus, jonka kaikki osakkeenomistajat allekirjoittavat. OYL 2:2:n mukaan osakeyhtiön *perustamissopimuksessa* on mainittava yhtiön hallituksen jäsenet sekä tarvittaessa yhtiön toimitusjohtaja, hallintoneuvoston jäsenet ja lisäksi voidaan nimetä erikseen hallituksen ja hallintoneuvoston puheenjohtaja⁶⁸. Jo tässä vaiheessa tehdään kuntaomistajan toimesta ensimmäinen päätös hallituksen puheenjohtajasta, jos hallituksessa on enemmän kuin yksi jäsen.

Osakeyhtiön johdon kokoonpanosta voidaan määrätä *yhtiöjärjestyksessä*⁶⁹. Yhtiöjärjestys tulee laatia osakeyhtiötä perustaessa (OYL 2:2.2), ja sitä voidaan toimitusjohtajaa koskevan rajoituksen osalta OYL 5:2:ssä määritellyin tavoin muokata tarpeen mukaan yhtiön elinkaaren aikana yhtiökokouksen määräenemmistöpäätöksellä⁷⁰. Kuntalain esitöiden mukaan kunnissa ei ole hyödynnetty osakeyhtiölain potentiaalia yhtiöiden toiminnan ohjaamisessa yhtiöjärjestysmääräysten kautta⁷¹. Tätä kirjoitusta varten tehdyn yhtiöjärjestystarkastelun (kaikkiaan 200 yhtiöjärjestystä) perusteella voidaan todeta, että toimitusjohtajan hallitusjäsenyydestä on määrätty yhtiöjärjestystasolla ainakin jossain määrin. Yhtiöjärjestyksessä on ensinnäkin voitu kieltää yhtiön toimitusjohtajan nimittäminen yhtiön hallitukseen. 11 prosentissa tarkastelluista yhtiöjärjestyksistä (23 kpl) oli tällainen toimitusjohtajan hallitusjäsenyyttä koskeva määräys. Lisäksi yhtiöjärjestyksessä voidaan kieltää vain toimitusjohtajan nimittäminen hallituksen puheenjohtajaksi, mikä ei estä toimitusjohtajan toimimista hallituksen rivijäsenenä. Noin 3 prosentissa (5 kpl) aineiston kuntayhtiöiden yhtiöjärjestyksistä oli tällainen määräys. Yhtiöjärjestys on siis jossain määrin käytössä omistajaohjauksen välineenä kuntayhtiöissä, kun kyse on toimitusjohtajan hallitusjäsenyydestä.

KuntaL 47 §:n 3 momentissa säädetään kunnan *konserniohjeesta*. Konserniohjetta sovelletaan kunnan tytäryhtiöiden sekä soveltuvin osin osakkuusyhtiöiden omistajaohjaukseen. Siinä on annettava tarpeelliset määräykset muun muassa konsernivalvonnan ja raportoinnin sekä riskienhallinnan järjestämisestä, tiedottamisesta ja kunnan luottamushenkilöiden tietojensaantioikeuden turvaamisesta, velvollisuudesta hankkia kunnan kanta asiaan ennen päätöksentekoa, kunnan tytäryhteisöjen hallitusten

⁶⁶ Toiviainen 1992, s. 58.

⁶⁷ Ks. sisäisten normien sijoittumisesta osakeyhtiön normistokenttään Toiviainen 1992, s. 66–67.

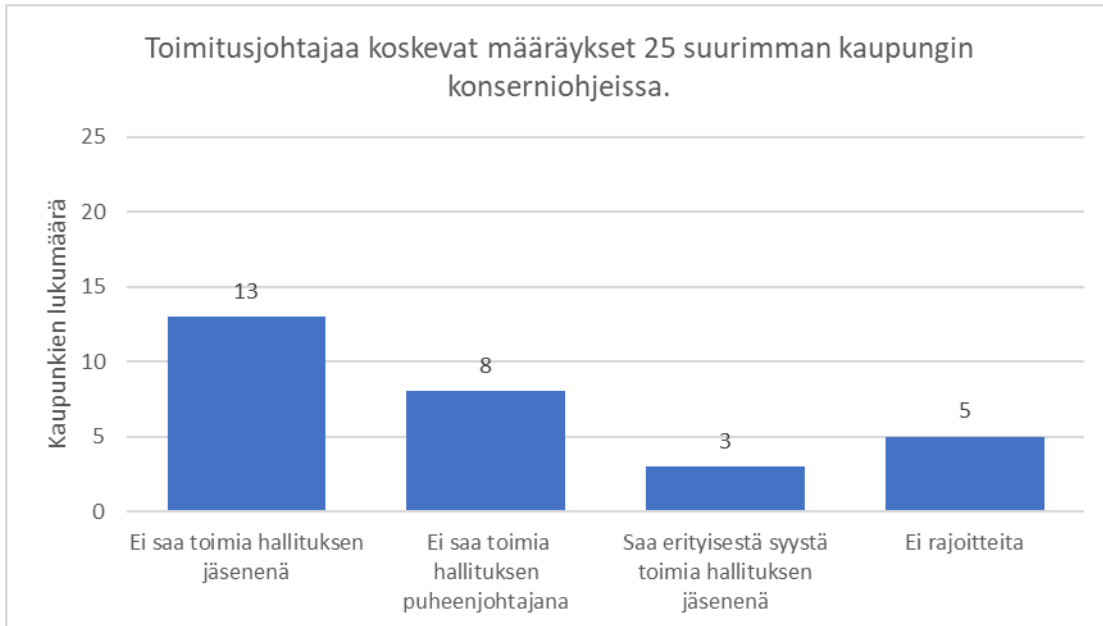
⁶⁸ Toimitusjohtajan henkilön osalta voidaan määrätä myös kombinaatiosulautumisen osalta *sulautumissuunnitelmassa* OYL 16:3.2:n mukaisesti, sekä *jakautumissuunnitelmassa* OYL 17:3.2:ssä säädetyllä tavalla jakautumisen yhteydessä tätä varten perustettavaan yhtiöön.

⁶⁹ Ks. Kyläkallio 2020, s. 121 ss.

⁷⁰ OYL 5:27.1: Jos päätös on tehtävä määräenemmistöllä, yhtiökokouksen päätökseksi tulee ehdotus, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä ja kokouksessa edustetuista osakkeista.

⁷¹ HE 268/2014 vp., s. 72.

kokoonpanosta ja nimittämisestä, kunnan tytäryhteisöjen hyvästä hallinto- ja johtamistavasta.⁷² Konserniohjetarkastelun perusteella konserniohjeissa on tavanomaista ohjeistaa toimitusjohtajan hallitusjäsenyydestä sekä muista toimitusjohtajan valvontaan ja toimsuhteeseen liittyvistä asioista.



Kuvio 1. Toimitusjohtajaa koskevat määräykset 25 suurimman kaupungin corporate governance -ohjeissa.

Kolmentoista kaupungin konserniohjeessa on määrätty, ettei toimitusjohtaja voi toimia hallituksen jäsenenä. Kielto saattaa myös olla ehdollinen, jolloin toimitusjohtajan hallitusjäsenyys on sallittu esimerkiksi erityisen konsernirakenteen vuoksi. Näin on määrätty kolmen kaupungin konserniohjeissa. Kahdeksan kaupungin konserniohjeissa on kielletty vain toimitusjohtajan toimiminen hallituksen puheenjohtajana, jolloin toimitusjohtajan toimiminen hallituksen rivijäsenenä on sallittua. Viidessä tarkastelluista kaupungeista ei ollut lainkaan toimitusjohtajan hallitusjäsenyyttä koskevia rajoitteita. Tarkastelun perusteella toimitusjohtajan hallitusjäsenyyden rajoittaminen konserniohjeissa on melko yleistä, mutta suurimmilla kaupungeilla on asiassa merkittäviä eroja.

Konserniohjeissa määrätään tavanomaisesti myös muista toimitusjohtajan ja hallituksen välisistä asioista. Konserniohjeessa on saatettu edellyttää, että hallituksen puheenjohtajan ja toimitusjohtajan tehtävät on jaettu selkeästi työjärjestyksessä. Konserniohjeessa saatetaan edellyttää, että hallituksen tulee arvioida toimitusjohtajan työskentelyä säännöllisesti. Lisäksi konserniohjeessa voidaan edellyttää, että toimitusjohtaja kirjallisesti lupautuu noudattamaan konserniohjetta. Toimitusjohtaja on myös saatettu konserniohjeessa velvoittaa antamaan kunnan sisäiselle tarkastukselle kaikki sen tarkastusten suorittamiseksi tarvitsemat tiedot. Monet kunnat ovat Kuntaliiton antamasta kuntakonsernien hyvän hallinnon suosituksesta omaksuneet toimitusjohtajan hallitusjäsenyyttä koskevan rajoituksen⁷³ osaksi omaa konserniohjeistustaan.⁷⁴

Konserniohjeessa voidaan antaa ohjeita liittyen toimitusjohtajan *valintaan* omistajakunnan ennakkokäsityksen hankkimisen muodossa, sillä toimitusjohtajan toimsuhteen ehdoista ja valinnasta päättää

⁷² Konserniohjeen oikeudellisesta sitovuudesta ks. Janne Ruohonen: Konserniohjeen juridinen merkitys osakeyhtiössä. Juhlajulkaisu Risto Nuolimaa 1948–2/6–2018. Jukka Mähönen – Pasi Pölönen – Veikko Vahtera (toim.). Helsinki 2018, s. 255–273.

⁷³ Suosituksen 5.5 kohdan mukaan toimitusjohtajaa ei tule valita hallituksen jäseneksi tai puheenjohtajaksi, sillä hallituksen tehtäviin kuuluu toimitusjohtajan valvominen. Kuntaliitto: Hyvää hallinnointi- ja johtamistapaa koskeva suositus kuntakonsernissa (Corporate Governance). Kuntaliitto 2009, s. 35.

⁷⁴ Liite 1. 25 suurimman kaupungin konserniohjeet ja toimitusjohtajaa koskevat määräykset.

OYL 6:20:n mukaan aina yhtiön hallitus⁷⁵. Konserniohjeessa voidaan silti edellyttää, että kuntayhtiön hallituksen tulee hankkia kunnan ennakkokäsitys toimitusjohtajan valinnasta, erottamisesta. Konserniohjeessa on lisäksi saatettu edellyttää kunnan kannan tiedustelua koskien toimitusjohtajasopimuksen ehtoja, kuten toimitusjohtajan palkitsemista⁷⁶. Toimitusjohtajasopimuksessa, jonka osapuolina ovat toimitusjohtaja sekä osakeyhtiö, määritellään toimitusjohtajan toimitusjohtajan toimisuhteen ehdot. Toimitusjohtajasopimuksessa voidaan sopia tarkemmin toimitusjohtajan yhtiöoikeudellisista oikeuksista ja velvollisuuksista osakeyhtiölain asettamissa rajoissa⁷⁷. Ennakkokäsityksen hankkimisessa ei ole kyse yhtiön sisäisen päätöksenteon tai hallituksen vastuun siirtämisestä kunnanhallitukselle tai konserniohjohtajalle, eikä se merkitse minkäänlaisen oikeudellisen yhteisvastuun syntymistä⁷⁸.

Osakkeenomistajat voivat sopia johdon valintaa koskevista erityisistä ehdoista ja yhtiökokouspäätösmerkinnöistä *osakassopimuksessa*⁷⁹. Osakassopimuksella ei kuitenkaan ole minkäänlaista yhtiöoikeudellista sitovuutta. Kunnat käyttävät osakassopimuksia erityisesti vähemmistöomistetuissa osakeyhtiöissä⁸⁰. Jos toimitusjohtajaa koskevaa rajoitusta ei haluta asettaa yhtiöjärjestykseen, tai jos kuntayhtiön ei sovelleta yhdenkään kunnan konserniohjetta, voidaan kiellosta siis sopia osakassopimuksessa osana yhtiön johdon valintamenettelyä.

4 TILASTOLLINEN TARKASTELU TOIMITUSJOHTAJAN HALLITUSJÄSENYYDESTÄ KUNTAYHTIÖISSÄ

4.1 KYSELYTUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN JA KUNTAYHTIÖT

Kuntayhtiötutkimuksen aineisto sisältää Suomen 21 suurimman kaupungin 200 kuntayhtiötä, jotka edustavat lähes kymmenesosaa Suomen kuntayhtiöistä⁸¹. Tutkimusaineistossa ei ole asunto-osakeyhtiötä tai keskinäisiä kiinteistöosakeyhtiöitä. Hallituskokoonpanojen tarkastelun takia aineistossa on vain sellaisia yhtiöitä, joilla on enemmän kuin yksi hallituksen jäsen. Tutkimusaineiston vastauksista saadaan varsin kattava kuva kuntayhtiöiden toimitusjohtajien toimimisesta hallituksen jäsenenä. Lisäksi kyselytutkimuksessa tarkastellaan johdon valvonnan tärkeyttä hallitustyöskentelyssä. Tutkimustuloksia voidaan hyödyntää myös muiden kuin tutkimusaineistossa mukana olleiden yhtiöiden osalta.

Tutkimuksen kysymykset käsittivät sekä kvantitatiivisia että kvalitatiivisia kysymyksiä, joihin vastasivat kuntayhtiöiden hallitusten puheenjohtajat. Toimitusjohtajaa ja operatiivisen johdon sekä yhtiön raportoinnin valvontaa koskevat kysymykset olivat kvantitatiivisia. Toimitusjohtajan hallitusjäsenyyttä tiedusteltiin toiset vastausvaihtoehdot pois sulkevalla kysymyksellä, ja valvontaan sekä arviointiin liittyvissä kysymyksissä puheenjohtajat arvioivat hallitustyöskentelyä Likert-asteikolla⁸². Saatua tuloksia tarkasteltiin määrällisen analyysin menetelmin.

Tutkimusaineiston yhtiöistä 83 prosenttia oli Kuntal 6 §:n mukaisia kuntakonserniin kuuluvia tytäryhteisöjä. Loput tarkasteltavista kuntayhtiöistä oli kuntien osakkuus- tai vähemmistöomisteisia yhtiöitä eli niissä yhdelläkään kunnalla ei ollut yksinään määräysvaltaa. Noin puolet (51 %) kuntayhtiöistä

⁷⁵ Ks. HE 109/2005 vp., s. 87.

⁷⁶ Janne Ruohonen – Veikko Vahtera – Seppo Penttilä: Kuntayhtiö. Alma Talent 2021, s. 261 ss.

⁷⁷ Mähönen – Villa 2019, s. 375–376.

⁷⁸ HE 268/2014 vp., s. 176.

⁷⁹ Ks. Ville Pönkä: Osakassopimuksen tavoitteet ja voimassaolon hallinta. Edita 2008, s. 171; Risto Nuolimaa: Osakassopimuksista, erityisesti luovutuksensaajan sidottaisuudesta osakassopimuksessa olevaan osakkeen luovutusrajoitukseen, teoksessa Veikko Vahtera – Krista Rantasaari (toim.): Yhtiö, velka, velvoite. Juhlajulkaisu Seppo Villa. Alma Talent 2021, s. 353–372, s. 360–361.

⁸⁰ HE 268/2014 vp., s. 72.

⁸¹ Vuonna 2017 kuntayhtiöitä oli 2 134. Tilastokeskus: Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto, Yritykset toimialoitin ja omistajatyyppin mukaan 2013–2017.

⁸² Asiakokonaisuuden tärkeys yhtiölle asteikolla 1=ei tärkeää – 5=hyvin tärkeää.

oli sellaisia, joissa on enemmän kuin yksi omistaja. Jopa 41 prosenttia yhtiöistä oli sellaisia, joilla oli yli kymmenen eri osakkeenomistajaa. Tutkimusaineistossa on mukana pelkästään kuntien omistamia yhtiöitä sekä sellaisia yhtiöitä, joissa on kuntaomistajien lisäksi yksityistä vähemmistöomistusta. Yhtiöitä, joissa omistajina on myös yksityisiä toimijoita, oli otannasta noin viidesosa (19 %).

Tutkimusaineiston kuntayhtiöt toimivat laajasti eri toimialoilla⁸³. Tutkittavista yhtiöistä puolet toimii kilpailullisilla markkinoilla, ja puolet on sellaisia, jotka eivät kilpaile markkinoilla yksityisten toimijoiden kanssa. Tutkimuksessa tarkasteltavat kuntayhtiöt ovat keskimääräiseltä liikevaihdoltaan ja työntekijämäärältään suurempia kuin kuntayhtiöt keskimäärin. Tarkasteltavien kuntayhtiöiden liikevaihto (N=183) oli keskimäärin 23,6 miljoonaa euroa, liikevaihdon mediaanin ollessa 6 miljoonaa euroa⁸⁴. Aineiston yhtiöistä lähes puolet (44 %) ylittää 10 miljoonan euron liikevaihdon rajan, ja yli kymmenesosan (13 %) osalta liikevaihto ylittää 50 miljoonaa euroa. Tutkimusaineiston kuntayhtiöt työllistivät keskimäärin 82 henkilöä, mediaanin ollessa 20 henkilöä. Työntekijöiden määrän osalta yli puolet (60 %) yhtiöistä on sellaisia, joissa on enemmän kuin 10 työntekijää. Yli kymmenesosa (15 %) tarkastelun kohteena olevista kuntayhtiöistä työllisti yli 200 henkilöä⁸⁵.

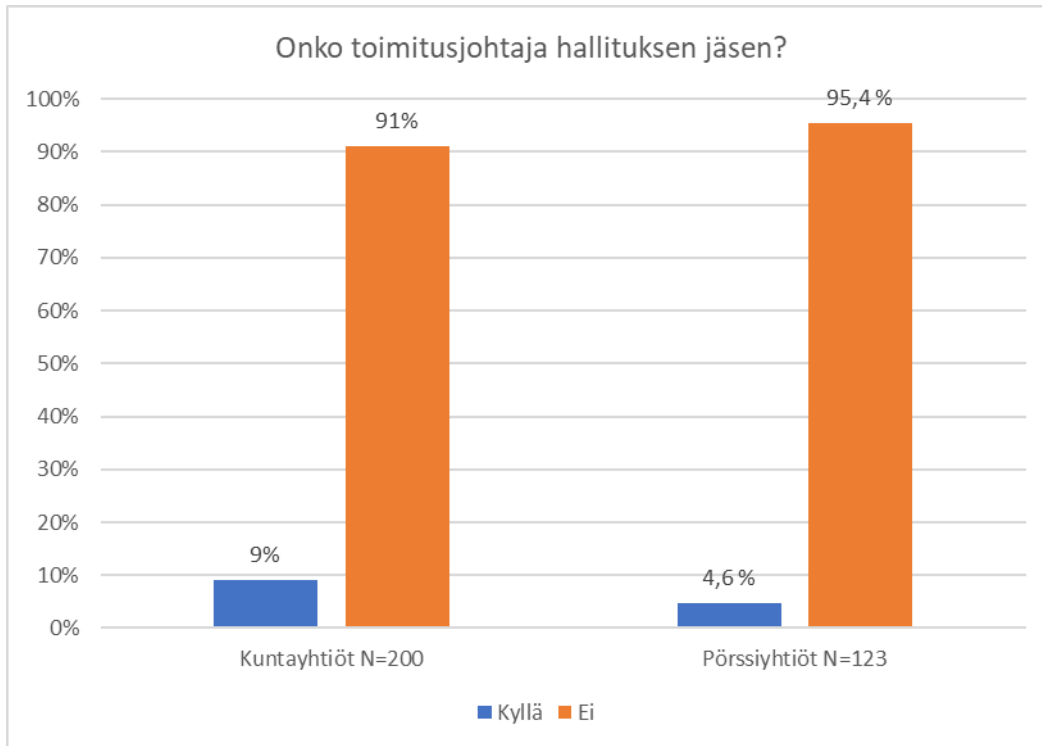
4.2 TOIMITUSJOHTAJAN HALLITUSJÄSENYYS TUTKIMUSAINIESTON KUNTAYHTIÖISSÄ

Tutkimusaineiston perusteella tarkasteltiin, miten yleistä toimitusjohtajan hallitusjäsenyys on kuntayhtiöissä. Kuviossa 2 on kuvattu toimitusjohtajan toimiminen kuntayhtiön hallituksessa aineiston yhtiöissä sekä pörssi-yhtiöissä samana vuonna.

⁸³ Viisi suurinta toimialaa olivat kiinteistöalan toiminta 25 %, vesi-, viemäri-, jätevesi- ja jätehuolto 12 %, koulutus 10 %, ammatillinen, tieteellinen ja tekninen toiminta 9 % ja sähkö-, kaasu- ja lämpöhuolto, jäähdytysliiketoiminta 8 %.

⁸⁴ Suomen kuntayhtiöiden keskimääräinen liikevaihto vuonna 2017 oli 10,2 miljoonaa euroa. Tilastokeskus: Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto, Yritykset toimialoittain ja omistajatyypin mukaan 2013–2017.

⁸⁵ Suomen kuntayhtiöiden keskimääräinen henkilöstön lukumäärä vuonna 2017 oli 11,7 henkilöä. Tilastokeskus: Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto, Yritykset toimialoittain ja omistajatyypin mukaan 2013–2017.



Kuvio 2. Toimitusjohtaja hallituksen jäsenenä tutkimusaineiston kuntayhtiöissä, verrattuna pörssiyrityöiden toimitusjohtajien hallitusjäsenyyksiin.

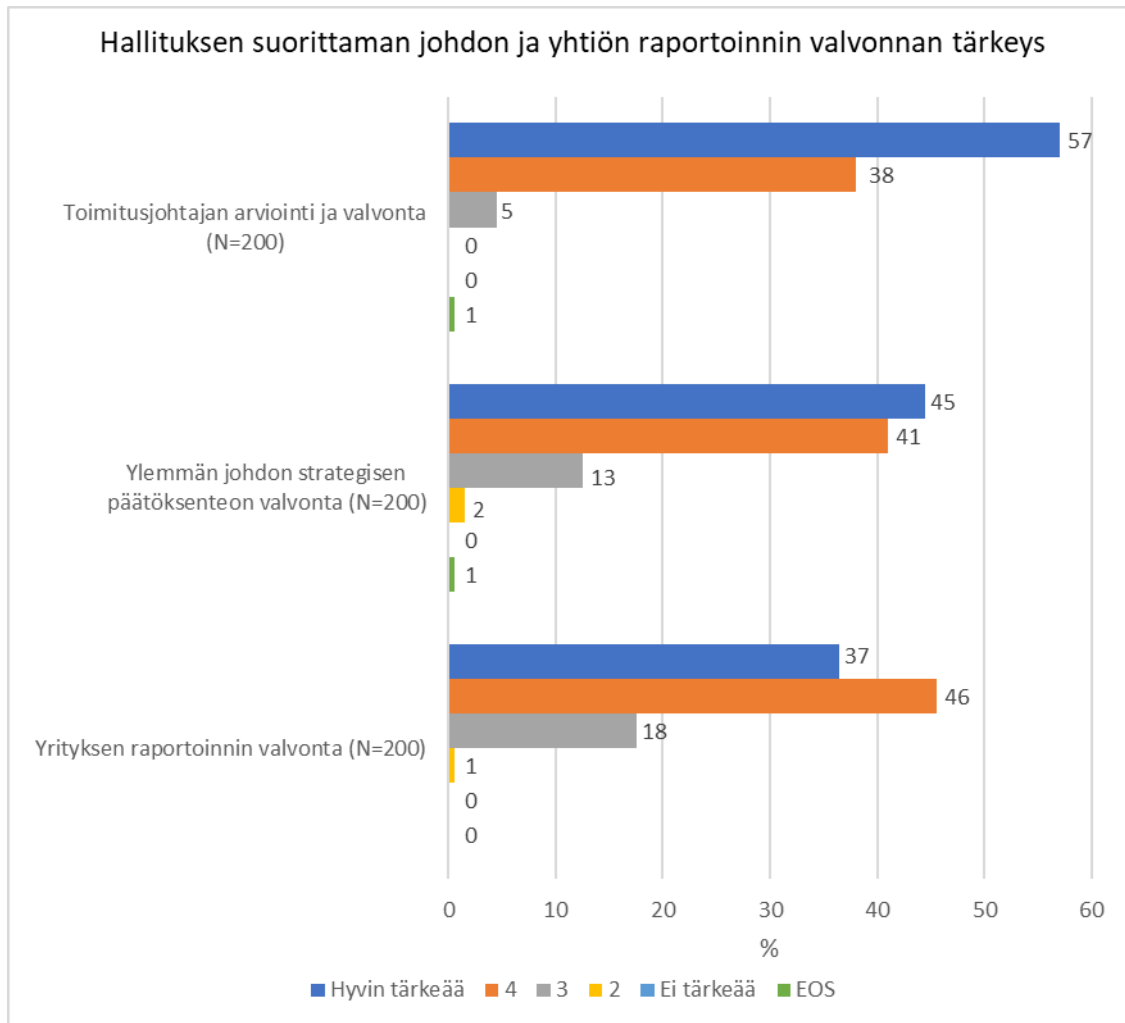
Noin kymmenesosassa (9 %) tutkimusaineiston kuntayhtiöistä toimitusjohtaja on valittu myös hallituksen jäseneksi. Verrattuna suomalaisten pörssiyrityöiden lukuun samalta vuodelta määrä on kaksinkertainen, pörssiyrityöissä luvun ollessa noin 5 prosenttia⁸⁶. Ne kuntayhtiöt, joissa duaalirooliin on päädytty, toimivat erityisesti kiinteistöalalla, sillä 14 prosentilla kiinteistöalan yhtiöistä yhtiön toimitusjohtaja oli hallituksen jäsen. Lisäksi käytäntöä ilmenee virkistyksen, viihteen ja taiteen toimialalla, sekä koulutuksen, rakentamisen, teknisen toiminnan, rahoituksen, kuljetusliiketoiminnan ja hallinto- ja tukipalveluiden toimialoilla toimivilla kuntayhtiöillä.

Toimitusjohtajan hallitusjäsenyys on tutkimusaineiston perusteella yleisempää kuntien konserniin kuuluvissa tytäryhtiöissä, kuin osakkuus- tai vähemmistöomisteisissä yhtiöissä. Lisäksi menettely on yleisempää matalan, alle 10 miljoonan liikevaihdon kuntayhtiöissä, alle 10 työntekijää työllistävässä kuntayhtiöissä sekä sellaisissa yhtiöissä, joissa on jäsenmäärältään pienet hallitukset. Sellaisissa aineiston yhtiöissä, joissa on muita kuin kunnallisia omistajia, järjestely on tavanomaisempaa. Kilpailluilla markkinoilla toimivien tai ei-kilpailevien aineiston kuntayhtiöiden välillä ei ole eroa duaaliroolin yleisyyden osalta. Hallinnointikoodissa mainitulla toiminnan laajuudella ja omistajapohjalla näyttää olevan vaikutusta siihen, miten yleistä toimitusjohtajan hallitusjäsenyys on. Mitä pienempi ja suppeammin omistettu kuntayhtiö on, sitä todennäköisempää toimitusjohtajan hallitusjäsenyys on.

⁸⁶ Yleisintä järjestely on pörssin small cap -yhtiöissä, joissa n. 8 prosentissa oma toimitusjohtaja on valittu hallitukseen. Suurista large cap -yhtiöistä vain yhdellä on oma toimitusjohtaja myös hallituksen jäsen. Toimitusjohtajan ja hallituksen jäsenen roolien yhdistämisen suosio on ollut viime vuosina selvästi laskeva. Ks. Keskuskaupakamari: Toimiiko hyvä hallinnointi ja avoimuus pörssiyrityöissä? Keskuskaupakamarin corporate governance -selvitys 2018, s. 22–23.

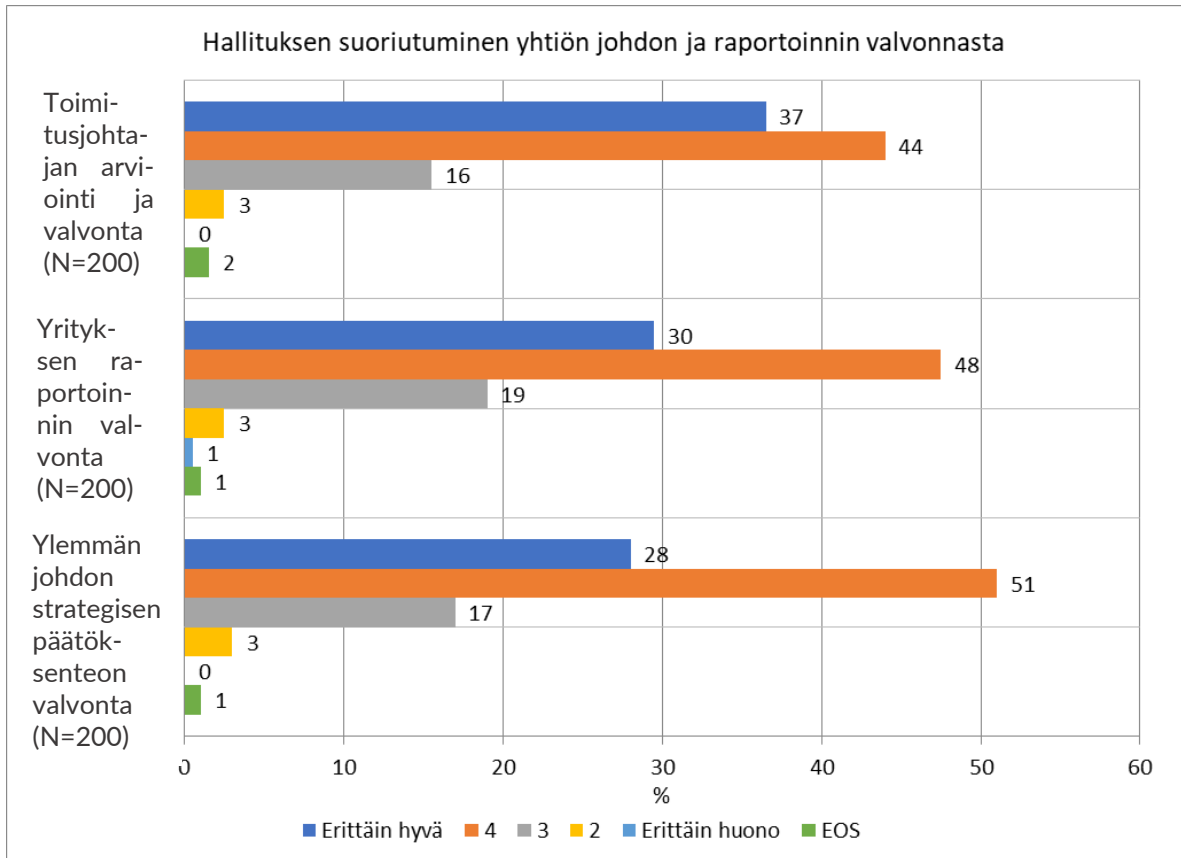
4.3 VALVONTATEHTÄVÄN MERKITYS TUTKIMUSAINEISTON KUNTAYHTIÖIDEN HALLITUSTYÖSKENTELYSSÄ

Hallituksen toimitusjohtajaan kohdistuva valvontavelvollisuus kattaa toimitusjohtajan toiminnan arviointia ja valvontaa sekä taloudellisen raportoinnin valvontaa. Tutkimusaineiston kuntayhtiöiden hallitusten puheenjohtajilta kysyttiin, miten tärkeäksi hallituksen suorittaman yhtiön johdon ja raportoinnin valvonta koetaan. Kuviossa 3 on kuvattu hallitustyöskentelyyn liittyvän yhtiön valvonnan asiakokonaisuuksien tärkeys aineiston kuntayhtiöille.



Kuvio 3. Hallituksen suorittaman yhtiön johdon ja raportoinnin valvonnan tärkeys tutkimusaineiston kuntayhtiöissä.

Yli puolet puheenjohtajista katsoi, että toimitusjohtajan arviointi ja valvonta ovat hallitukselle hyvin tärkeitä tehtäviä. Lähes puolet olivat sitä mieltä, että ylemmän johdon strategisen päätöksenteon valvonta on hyvin tärkeää. Myös yrityksen raportoinnin valvonta koettiin merkittävänä osa-alueena. Juuri kukaan vastaajista ei pitänyt osa-alueita merkityksettöminä yhtiön hallitustyöskentelyssä. Kuviossa 4 on kuvattu, miten kuntayhtiöiden hallitusten puheenjohtajat kokivat hallituksen suoriutuvan kyseisistä osa-alueista.



Kuvio 4. Hallituksen suoriutuminen yhtiön johdon ja raportoinnin valvonnasta tutkimusaineiston kuntayhtiöissä.

Hallituksen puheenjohtajat katsoivat, että suoriutuminen valvontaan liittyvistä osa-alueista on pääosin hyvällä tasolla. Erityisesti toimitusjohtajan arvioinnista ja valvonnasta suoriutumisen koettiin onnistuneen huomattavasti paremmin verrattuna sille asetettuun painoarvoon hallitustyöskentelyn osana. Lisäksi kaikissa osa-alueissa jopa 3 prosenttia koki suoriutumisen olevan huonolla tasolla. Tutkimuksen kuntayhtiöiden koetaan suoriutuvan kokonaisuutena tarkastellen kategorisesti heikommin yhtiön operatiivisen johdon ja raportoinnin valvonnasta, kuin mitä asiakokonaisuuksien tärkeys yhtiölle antaa olettaa.

5 TOIMITUSJOHTAJAN HALLITUSJÄSENYYDEN TARKOITUKSENMUKAISUUS KUNTAYHTIÖISSÄ

Osakeyhtiön hallituksella on kollektiivinen velvollisuus valvoa ja arvioida toimitusjohtajan toimintaa sekä velvollisuus tehdä johtopäätöksiä valvonnan tulosten perusteella. Valvontavelvollisuuden asianmukainen täyttäminen voi vaarantua tai ainakin heikentyä, mikäli kuntayhtiön toimitusjohtaja on myös hallituksen jäsen. Toimitusjohtajan valvonta hallituksessa saatetaan pahimmillaan sivuuttaa kokonaan, jos toimitusjohtaja on hallituksen jäsen.

Artikkelia varten laaditun kyselytutkimuksen tulosten perusteella kuntayhtiöissä tunnistetaan edellä kuvatun valvontatehtävän tärkeys. Yhtenä syynä tälle voi olla korostunut sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tarve kuntakonsernissa. Suoriutuminen ylemmän johdon valvonnasta ja arvioinnista ei kuitenkaan ollut samalla tasolla kuin niiden tärkeys, eli hallituksen osaamisessa on tältä osin parannettavaa. Tilannetta ei ainakaan paranna toimitusjohtajan ottaminen hallitukseen. Noin kymmenesosassa tarkastelluissa kuntayhtiöissä toimitusjohtaja toimi myös hallituksen jäsenenä. Luku on kor-

kea, kun otetaan huomioon, että aineistossa ei ollut lainkaan asunto-osakeyhtiöitä tai keskinäisiä kiinteistöosakeyhtiöitä. Pörssiyhtiöissä alle 5 % toimitusjohtajista toimii hallituksen jäsenenä.

Kuntalain 47.2:n mukaan kunnan tytäryhteisön hallituksen kokoonpanossa on otettava huomioon yhteisön toimialan edellyttämä riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus. Kunnalla voi olla intressi nimittää kuntayhtiön toimitusjohtaja hallitukseen täyttääkseen kuntayhtiön hallituksen kokoonpanoa koskevan asiantuntemusvaatimuksen⁸⁷. Kuntayhtiön hallituksen tulisi kuitenkin täyttää asiantuntemusvaatimus itsenäisesti, vaikka toisinaan esimerkiksi toimialaa tuntevia hallituksen jäseniä voikin olla vaikea löytää.

Kuntakonsernin sisäisen valvonnan toimivuus on omistajakunnan kannalta tärkeää. Toimitusjohtajan valvontavelvollisuus on keskeinen hallituksen tehtävä, minkä vuoksi hallituksen asiantuntemuksen osalta ei ole tarkoituksenmukaista tukeutua toimitusjohtajan asiantuntemukseen hallituksen kollektiivisen osaamisen vahvistamisessa. Hallituksella on siis oltava riittävä asiantuntemus ilman toimitusjohtajan kuulumista hallitukseen. On myös huomattava, että toimitusjohtajalla on lähtökohtaisesti oikeus osallistua hallituksen kokouksiin, minkä vuoksi hänen nimeämistään hallitukseen ei voi perustella operatiivisen osaamisen tarpeella.

25 suurimman kunnan konserniohjeissa on määräyksiä kuntayhtiön toimitusjohtajan hallitusjäsenyydestä tai puheenjohtajana toimimisesta. Havaintomme mukaan kuitenkin vain 13 kunnan konserniohjeissa määrätään, että kuntayhtiön toimitusjohtaja ei voi toimia hallituksen jäsenenä. Lähes puolessa tarkastelluista konserniohjeista ei siis kielletä toimitusjohtajan hallitusjäsenyyttä, vaikka kuntayhtiön toimitusjohtajan kuuluminen hallitukseen on toimivan valvonnan järjestämisen kannalta varsin ongelmallista. Kuntayhtiöissä omistus ja johto on aina eriytynyt toisin kuin esimerkiksi monissa listaamattomissa yhtiöissä eli omistuksen ja johdon identtisyys ei voi milloinkaan olla kuntayhtiössä peruste toimitusjohtajan hallitusjäsenyydelle. On vaikeaa esittää perusteluja sille, miksi kuntayhtiöissä olisi ylipäätään tarvetta toimitusjohtajan hallitusjäsenyydelle joitain harvoja poikkeustilanteita, kuten kuntayhtiön kokonaan omistamia kiinteistötytäryhtiöitä, lukuun ottamatta. Toimitusjohtajan hallitusjäsenyys tulisikin pääsääntöisesti kieltää osana omistajaohjausta.

Omistajakuntien tuleekin omistajaohjauksella edistää kuntayhtiöiden sisäisen valvonnan toimivuutta. Toimitusjohtajaa koskeva rajoitus voidaan omistajaohjauksen keinoin asettaa kosemaan toimitusjohtajan koko hallitusjäsenyyttä tai vain hallituksen puheenjohtajuutta. Kielto voidaan myös asettaa ehdollisena, jolloin jätetään harkinnanvaraa kuntayhtiötä koskevia erityistilanteita silmällä pitäen. Yhtiötä perustettaessa perustamissopimuksessa voidaan päättää siitä, asetetaanko toimitusjohtajana toimiva henkilö myös hallituksen jäseneksi. Yhtiöjärjestyksessä puolestaan voidaan yhtiöoikeudellisesti sitovasti asettaa toimitusjohtajan hallitusjäsenyyttä koskevia rajoituksia. Yhtiöjärjestyksessä kielto voidaan asettaa laatimisvaiheessa, tai se voidaan lisätä tai poistaa myöhemmässä vaiheessa yhtiökokouksen määränemistöpäätöksellä. Osakkuusyhtiöissä toimitusjohtajaa koskevasta rajoituksesta voidaan taas luontevimmin sopia osakassopimuksen laatimisen yhteydessä ja sitä muutettaessa. Omistajaohjauksen keinoin voidaan siis disponoida toimitusjohtajaa koskevasta rajoituksesta yhtiökohtaisesti in casu kunnan tavoitteiden mukaisesti.

⁸⁷ Kuntayhtiön hallituksen asiantuntemusvaatimuksesta ks. Ruohonen ym. 2019.

6 LIITE 1. 25 SUURIMMAN KAUPUNGIN KONSERNIOHJEET JA TOIMITUSJOHTAJAA KOSKEVAT MÄÄRÄYKSET.

Konserniohjeet ja corporate governance -ohjeet on haettu ajantasaisina kaupunkien internet-sivuilta marraskuussa 2021 ja tarvittaessa varmistettu niiden puuttuminen tai lisätietoja kunnassa asiasta vastaavalta taholta.

Kunta-/kaupunkikohtaiset konserniohjeet (ja muut ohjeet)						
Kaupunki	Konserniohje	Hyväksytty (voimaantulo)	Erillinen corporate governance -ohje	Hyväksytty (voimaantulo)	Muut ohjeet	Hyväksytty
Espoo	Espoon kaupungin konserniohje	12/12/2016	Hyvä hallinto- ja johtamistapa Espoon kaupungin tytäryhtiöissä	24/04/2017	Espoon kaupungin omistajapolitiikka	12/12/2016
Helsinki	Helsingin kaupungin konserniohje	17/05/2017	Hyvä hallinto- ja johtamistapa kaupunkikonsernissa	17/06/2019	Sisäinen valvonta ja riskienhallinta Helsingin kaupunkikonsernissa	16/10/2015
Hyvinkää	Hyvinkään kaupungin konserniohje	15/02/2021	Hyvä hallinto- ja johtamistapa -ohje (Corporate Governance -ohje)	15/02/2021		
Hämeenlinna	Hämeenlinnan kaupunki Konserniohje	10/12/2018			Omistajapoliittiset linjaukset	14/05/2018

Joensuu	Joensuun kaupungin konserniohje	25/02/2019	Joensuun kaupungin ja kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet	(1.1.2020)	Hyvän valmistelun ohjeet	
Jyväskylä	Jyväskylän kaupunkikonsernin omistajaohjauksen periaatteet ja konserniohje (2017)	27/11/2017			Tytäryhteisöt 1/2019 (tytäryhteisöjen tavoitteet)	Jan-19
Järvenpää					Omistajaohjeistus (sis. käytännössä konserniohjeen ja hyvän hallintotavan)	15/11/2010
Kokkola	Kokkolan kaupungin konserniohjeet sekä hyvä hallinto- ja johtamistapaohje	13/06/2016			Kokkolan kaupungin omistajapoliittiset linjaukset	29/01/2018
Kotka	Kotkan kaupungin konserniohje	08/05/2017	Hyvä hallinto- ja johtamistapa Kotkan kaupungin tytäryhtiöissä -suositus	08/05/2017	Kotkan kaupungin omistajapoliittiset linjaukset	2019
Kouvola	Konserniohje sekä hyvä hallinto- ja johtamistapa	14/06/2021				
Kuopio	Konserniohje	09/09/2019			Kaupunkikonsernin omistajapoliittiset linjaukset	09/09/2019
Lahti	Lahti-konsernin konserniohje	25/01/2021	Hyvä hallinto- ja johtamistapa Lahden konsernissa	14/12/2020	Lahti-konsernin omistajaohjauksen periaatteet	22/01/2018

Lappeenranta	Lappeenrannan kaupungin konserniohje 2017	(1.11.2017)	Ei ohjetta			
Lohja	Lohjan konserniohjeet	(1.2.2018)				
Mikkeli	Konserniohje	07/06/2021				
Oulu	Oulun kaupunki konserniohje	12/09/2016	Hyvä hallinto- ja johtamistapa Oulun kaupungin tytäryhtiöissä	(1.10.2016)	Omistajapoliittinen toimenpideohjelma 2018-2021; Sisäinen valvonta ja kokonaisvaltainen riskienhallinta Oulun kaupungissa	26.11.2018; 12.3.2018
Pori	Konserniohje	22/03/2021			Omistajapoliittiset linjaukset	22/03/2021
Porvoo	Porvoon kaupungin konserniohje	26/02/2020	Ei ohjetta			
Rovaniemi	Rovaniemen kaupunki konserniohje	16/05/2016	Rovaniemen kaupunkikonsernin hyvä hallinto- ja johtamistapa, Corporate Governance	11/03/2019	Omistajapoliittiset linjaukset 2020	2020
Salo	Salon kaupungin konserniohje	21/06/2021				
Seinäjoki	Seinäjoen kaupungin konserniohje	(1.3.2018)	Hyvä hallinto- ja johtamistapa Seinäjoen kaupunkikonsernissa (Corporate Governance)	Apr-20	Seinäjoen kaupungin yhtiöiden, yhteisöjen ja säätiöiden omistajapoliittikka	2018
Tampere	Tampereen kaupunkikonsernin tytäryhteisöjen konserniohje	16/12/2019	Hyvä hallinto- ja johtamistapa Tampereen kaupunkikonsernissa (Corporate Governance)	12/06/2017	Tampereen kaupungin omistajaohjauksen periaatteet	02/10/2017

Turku	Konserniohjeet	12/12/2016			Turun kaupungin omistajapolitiikka 2018–2021	11/06/2018
Vaasa	Vaasan kaupungin konserniohje	12/06/2017	Ei ohjetta			
Vantaa	Vantaan kaupungin konserniohje	21/09/2020	Hyvä hallinto- ja johtamistapa Vantaan kaupungin tytäryhteisöissä	07/10/2020		

Toimitusjohtajaa koskevat määräykset 25 suurimman kaupungin konserniohjeissa ja corporate governance -ohjeissa				
Kaupunki	Toimitusjohtaja ei saa toimia hallituksen jäsenenä	Toimitusjohtaja ei saa toimia hallituksen pj:na	Toimitusjohtaja saa erityisestä syystä saa toimia hallituksen jäsenenä tai puheenjohtajana	Ei kieltoja
Espoo		X / Hallituksen tehtävä on valvoa toimitusjohtajaa		
Helsinki	X			
Hämeenlinna	X			
Hyvinkää				X
Joensuu				X
Jyväskylä				X
Järvenpää		X / Hallituksen tehtävä on valvoa toimitusjohtajaa		

Kokkola	X	X		
Kotka	X / Hallituksen velvollisuutena on valvoa toimitusjohtajaa	X / Hallituksen tehtävä on valvoa toimitusjohtajaa		
Kouvola	X	X		
Kuopio	X / Hallituksen jäsenten on oltava yhtiöstä aidosti riippumattomia			
Lahti	X			
Lappeenranta	X / Toimitusjohtajan tulee OYL:n 6 luvun 17 §:n yleistoimivaltansa mukaisesti hoitaa yhtiön juoksevaa hallintoa hallituksen antamien ohjeiden ja määräysten mukaisesti			
Lohja				X
Mikkeli	X / Hallituksen keskeinen tehtävä on valvoa yhtiön toimintaa. Valvonnan edistämiseksi hallituksen jäsenten on oltava aidosti riippumattomia			
Oulu	X / Hallituksen velvollisuutena on valvoa toimitusjohtajaa	X / Hallituksen tehtävä on valvoa toimitusjohtajaa		

Pori			X / Hallituksen jäsenenä tilanteissa, joissa tytäryhtiön konsernirakenteen vuoksi tämä on katsottu tarpeelliseksi	
Porvoo				X
Rovaniemi		X / Hallituksen tehtävä on valvoa toimitusjohtajaa		
Salo	X			
Seinäjoki	X			
Tampere			X / Hallituksen jäsenenä tilanteissa, joissa tytäryhtiön konsernirakenteen vuoksi tämä on katsottu tarpeelliseksi	
Turku	X			

Vaasa			X / Hallituksen jäsenenä vain poikkeustapauksissa, esim. pöytälaatikoyhtiöissä	
Vantaa		X		